

Gemeentelijke variatie in anticipatie

*Verschillen in decentrale voorbereiding op aanstaande
stelselherzieningen nader beschouwd in de casus van de
gemeentelijke omgevingsvisie*

Master Thesis Management van de publieke sector

Track: Strategie, advisering en verandermanagement

Faculty Governance and Global Affairs

Universiteit Leiden, campus Den Haag

Woorden aantal: 16.241 (exclusief voorblad en literatuurlijst)

Auteur: Anthony Duursma

Studentnummer:

Datum: 20-05-2021

Begeleider: Prof. Dr. F.M. van der Meer

1^e beoordelaar: Prof. Dr. F.M. van der Meer

Instituut Bestuurskunde

2^e beoordelaar: Mr. Dr. G.S.A. Dijkstra

Instituut Bestuurskunde



Universiteit Leiden
Campus Den Haag

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn scriptie van het masterprogramma management van de publieke sector: advisering, strategie en verandermanagement. De scriptie vormt het slotstuk van een bewogen en leerzame studieloopbaan. In dit voorwoord neem ik graag de gelegenheid hierop in te gaan en een woord van dank uit te spreken.

In 2012, bijna tien jaar geleden, ontving ik mijn diploma voor het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs aan het Esdal College te Borger, Drenthe. Met een profiel in de natuur en techniek op het vmbo-TL ligt een studie in management van de publieke sector niet voor de hand. Sterker, als mij toentertijd was verteld dat ik uiteindelijk een masterdiploma zou behalen aan de Universiteit Leiden, was dit door mijzelf hoogstwaarschijnlijk met scepsis en hoon ontvangen. Na vele open dagen te hebben bezocht in richtingen als mbo-scheepvaarttechniek, mbo-elektrotechniek en de hotelschool viel de beslissing uiteindelijk op doorleren. Mijn cijfers lieten opstromen naar het hoger algemeen voortgezet onderwijs toe waardoor ik nog twee jaar de havo heb mogen doen op het Harens Lyceum te Groningen. Op aanraden van mijn broer heb ik maatschappijwetenschappen opgenomen als keuzevak in mijn vakkenpakket. Dit bleek een goede tip. Het was tijdens deze twee jaar dat mijn interesse voor maatschappelijke vraagstukken is aangewakkerd. Met name thema's als beleid, politiek en samenleving boeide mij enorm. Na mijn eindexamens in 2014 was een studie hbo-bestuurskunde voor mij een vanzelfsprekende volgende stap. Op het hoger onderwijs had ik mijn draai goed te pakken. Al gauw na de start van de studie wist ik dat ik er alles aan ging doen om binnen een jaar mijn propedeuse te halen, zodat doorstromen naar het wetenschappelijk onderwijs tot de mogelijkheden behoorde. En zo geschiede. In 2015 verhuisde ik naar de hoofdstad en begon ik aan mijn studie politicologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Uit belangstelling vragen niet alleen aan te vliegen vanuit het machtsvraagstuk, zoals bij politicologie, maar ook te kijken naar de wijze waarop politieke, sociale en culturele veranderingen hun weerklink vinden in de samenleving startte ik in 2016 ook met de opleiding sociologie.



Een stage op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vormde eind 2019 de kers op de taart van mijn afstuderen aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Bovendien is op de universiteit mijn interesse in bestuurs- en organisatievraagstukken begonnen. Via medezeggenschap zoals de opleidingscommissie en de facultaire studentenraad raakte ik steeds meer gemotiveerd bezig te zijn met beleid en organisatie. Ondergedompeld in het ‘Haagse’ en des te meer geboeid in de opgaven waar de rijksoverheid zich mee bezighoudt is de vervolgstudie bepaald: management van de publieke sector aan de Universiteit Leiden, waar dit scriptieonderzoek de afronding van is.

Ik sluit het voorwoord graag af met een woord van dank. Allereerst wil de mensen bedanken die de tijd en moeite hebben genomen deel te nemen aan dit onderzoek door het invullen van de enquête. Zonder deze bijdrage was het onderzoek niet compleet. Tevens wil ik mijn dank uiten aan Overheid in Nederland en Architectuur Lokaal/ Omgevingsvisiekaart Nederland voor het aan mij toevertrouwen van data ten behoeve van dit scriptieonderzoek. Tot slot wil ik graag mijn dank uitspreken aan mijn begeleider Prof. Dr. Frits van der Meer. Vanwege overheidsmaatregelen om het Covid-19 virus in te dammen heeft de begeleiding op afstand moeten plaatsvinden. Geen fysieke overleggen en discussies, maar beraad via de e-mail en telefoon. Desalniettemin heb ik de overleggen en de constructieve feedback altijd als prettig en nuttig ervaren. Dank daarvoor.

Ik wens u veel leesplezier.

Anthony Gerard Duursma

Amsterdam, 17 mei 2021

Samenvatting

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de mate waarin gemeenten anticiperen op aanstaande veranderingen in wet- en regelgeving en welke factoren verschillen tussen gemeenten hierin kunnen verklaren. Om dit te onderzoeken is voor dit onderzoek de casus van de Omgevingswet en in het bijzonder de gemeentelijke omgevingsvisie geselecteerd. Voor het onderzoek is allereerst een literatuur- en documentenstudie uitgevoerd om de theoretische en bestuurskundige context van het onderzoek vast te stellen. In het verleden hebben er diverse onderzoeken plaatsgevonden naar de variatie tussen de wijze van en mate waarin beleidsimplementatie op gemeentelijkniveau gestalte vindt. De vraag waarom gemeenten met verschillende snelheden anticiperen op aanstaande wetwijzigingen en anders omgaan met de beleidsimplementaties van wetgeving van hogere bestuursorganen kent dan ook de nodige empirie. Op basis van bestaande theorieën en inzichten is voor dit onderzoek gekeken naar de volgende invalshoeken als mogelijke verklarende factoren: gemeentegrootte, de financiële positie van gemeente, de politieke samenstelling van de colleges van gemeenten en de ervaren beleidsurgentie van het betreffende onderwerp; de omgevingsvisie. Naar aanleiding van de theorie is een conceptueel model opgesteld en zijn er hypothesen geformuleerd. Om de hypothesen te kunnen toetsen zijn deze geoperationaliseerd en hebben er secundaire data-analyses plaatsgevonden. Tevens is er een enquête uitgezet onder alle gemeenten in Nederland om de ervaren politiek-bestuurlijke beleidsurgentie van de omgevingsvisie in kaart te brengen. Op basis van het onderzoek dat is verricht blijkt dat 59 gemeenten momenteel een omgevingsvisie hebben ontwikkeld. Dit is 17% van het totaal aantal gemeenten (op basis van 355 gemeenten) in Nederland. 152 gemeenten zijn momenteel in de ontwikkelingsfase van een omgevingsvisie. Dit is 43% van het totaal. 142 gemeenten (40%) zijn nog niet begonnen met de ontwikkeling van hun omgevingsvisie en voor twee gemeenten (0.5%) is de voortgang onbekend. Gemeentegrootte, de politieke samenstelling van gemeenten en de ervaren politiek-bestuurlijke beleidsurgentie zijn factoren die de mate waarin gemeenten een omgevingsvisie hebben ontwikkeld (deels) kunnen verklaren. Uit dit onderzoek is daarnaast gebleken dat op basis van de analyse de financiële positie van gemeenten geen verband lijkt te houden met de mate van anticipatie op de omgevingsvisie.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	2
SAMENVATTING	4
INLEIDING	7
ACHTERGROND EN AANLEIDING	7
ONDERZOEKSDOEL- EN VRAAGSTELLING	8
MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	9
WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	10
LEESWIJZER.....	10
 THEORETISCH KADER	 11
DE ORGANISATIE VAN HET BINNENLANDS BESTUUR	11
<i>Het Huis van Thorbecke: je gaat er over of niet</i>	12
<i>Specialisatie, verstrengeling en bestuurlijke verdichting</i>	14
<i>Gemeentelijke decentralisaties</i>	15
VERKLARENDE FACTOREN	16
<i>Gemeentegrootte</i>	17
<i>Financiële positie gemeenten</i>	18
<i>Politieke samenstelling gemeenten</i>	19
<i>Beleidsurgentie</i>	19
CONCEPTUEEL MODEL	21
HYPOTHESEN.....	22
CONCLUSIE.....	24
 METHODE EN TECHNIEKEN	 25
ONDERZOEKDESIGN	25
OPERATIONALISATIE	26
<i>Onafhankelijke variabele</i>	26
<i>Afhankelijke variabelen</i>	27
DATAVERZAMELING.....	32
VALIDITEIT EN BETROUWBAARHEID.....	33



CASUÏSTIEK.....	34
ACHTERGROND VAN DE OMGEVINGSWET	34
DE OMGEVINGSVISIE	36
GEMEENTELIJKE OMGEVINGSVISIE.....	37
CONCLUSIE.....	38
 ANALYSES.....	 39
MATE VAN ANTICIPATIE OP DE OMGEVINGSVISIE	39
TOETSING HYPOTHESEN	40
<i>Gemeentegrootte.....</i>	<i>40</i>
<i>Financiële positie gemeenten.....</i>	<i>43</i>
<i>Politieke samenstelling gemeenten</i>	<i>45</i>
<i>Beleidsurgentie van de omgevingsvisie</i>	<i>48</i>
 CONCLUSIE.....	 51
BEANTWOORDING CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG	51
 REFLECTIE	 52
REFLECTIE WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	53
<i>Reflectie construct validiteit</i>	<i>54</i>
<i>Content validiteit.....</i>	<i>55</i>
 DISCUSSIE	 56
 LITERATUURLIJST	 57
 BIJLAGEN.....	 63
QUALTRICS ENQUÊTE	63

Inleiding

Achtergrond en aanleiding

De complexe maatschappelijke vraagstukken van deze tijd hebben een stevige fysieke dimensie waarbij samenhang tussen beleid rondom bouw, infrastructuur, watersystemen, bodem, lucht, landschap, natuur en cultureel erfgoed moet worden nagestreefd. Om de grote opgaven rondom onze leefomgeving beter te kunnen bolwerken is het kabinet Rutte-III al jaren bezig met de implementatievoorbereidingen van een wet die al deze aspecten van de leefomgeving in breedst mogelijke zin omvat: de Omgevingswet. De Omgevingswet, die naar verwachting 1 januari 2022 in werking treedt, bundelt en moderniseert de wetten voor de leefomgeving. Wet- en regelgeving omtrent bouwen, milieu, water, ruimtelijke ordening, natuur en cultureel erfgoed zijn de afgelopen decennia uitgegroeid tot een ingewikkeld oerwoud voor beleidsmakers op lokaal, provinciaal en nationaal niveau. De Omgevingswet moet weer eenvoud en duidelijkheid scheppen in de bestuurlijk-juridische puzzel die het omgevingsrecht is geworden. Ruim 26 wetten, 50 algemene Maatregelen van Bestuur en 75 Ministeriële regelingen worden samengevoegd in respectievelijk één wet, vier algemene Maatregelen van Bestuur en één Omgevingsregeling (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021a; Rijksoverheid 2021b). Volgens ingewijde zou het gaan om de grootste stelselwijziging sinds 1848 (Algemeen Dagblad, 2020). De Omgevingswet moet er onder andere voor zorgen dat burgers en bedrijven minder vergunningen nodig hebben voor bijvoorbeeld verbouwingen en dat deze vergunning sneller kunnen worden verleend. Ook worden overheden via de Omgevingswet geprikkeld alle facetten van de leefomgeving in samenhang te benaderen en dit te integreren in één strategisch beleidsdocument: de omgevingsvisie. Om met de Omgevingswet te kunnen werken, moeten de verschillende overheden de daarvoor benodigde werkprocessen anders gaan inrichten. Hierbij geldt dat een integrale samenwerking tussen de overheden en participatie met de samenleving vooropstaat. Binnen de wet worden een aantal nieuwe instrumenten geïntroduceerd, waaronder de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Rijk, provincies en gemeenten dienen ieder een omgevingsvisie te gaan vaststellen waarin zij de hoofdlijnen van de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving beschrijven en in een langetermijnvisie vastleggen hoe zij deze kwaliteit de komende jaren willen bereiken en behouden. Gemeenten dienen binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet hun omgevingsvisie te hebben vastgesteld (KPMG, 2021). Gemeenten krijgen meer lokale afwegingsruimte en staan voor de uitdaging om de omgevingsvisies te vertalen naar

omgevingsplannen, die de huidige bestemmingsplannen en beheersverordeningen vervangen. Hierin moeten gemeenten niet alleen al hun bestaande regels en bepalingen ten aanzien van de fysieke omgeving bundelen, maar kunnen zij ook regels opnemen over onderwerpen die voorheen voorbehouden waren aan andere instanties. Maar, in welke mate en voortvarendheid wordt er door gemeenten op de aanstaande stelselherziening van de Omgevingswet geanticipeerd? Welke factoren kunnen bijvoorbeeld verklaren waarom sommige gemeenten al een omgevingsvisie hebben gepresenteerd, terwijl anderen nog moeten beginnen? En, wat kan verschillen tussen gemeenten hierin verklaren? Dit type vragen staan centraal in het navolgende onderzoek. Vanuit de bestuurskundige en wetenschappelijke literatuur kunnen we diverse mogelijke verklarende factoren identificeren. Zo kunnen factoren als gemeentegrootte, de financiële positie en beschikbare middelen, de mate waarin de omgevingswet als nuttig wordt ervaren en de beleidsurgentie van de wetswijziging verband houden met de mate waarin gemeenten de wil of mogelijkheid hebben zich bezig te houden met de voorbereiding op aanstaande beleidsveranderingen (Planbureau voor de Leefomgeving, 2019). Dit onderzoek richt zich op de vraag in hoeverre gemeenten een omgevingsvisie hebben gepresenteerd en welke factoren de verschillen tussen de koplopers en de relatieve achterblijvers kan verklaren.

Onderzoeksdoel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in de mate waarin gemeenten anticiperen op aanstaande wet- en regelgeving en wat verschillen hierin kan verklaren. Om dit te onderzoeken is voor dit onderzoek de casus ‘Omgevingswet’ en in het bijzonder de gemeentelijke omgevingsvisie geselecteerd. De casus is om verschillende redenen interessant. Met de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet in 2022 staat het Nederlands openbaar bestuur aan de vooravond van een van de grootste stelselherzieningen sinds 1848. De nationale overheid, provincies, gemeenten, waterschappen, omgevingsdiensten, projectontwikkelaars, natuurorganisaties, bedrijven en bewoners krijgen allemaal te maken met een andere manier van werken binnen het ruimtelijk domein. Dit heeft gevolgen voor de regels, procedures en werkwijzen. De aanstaande Omgevingswet biedt de mogelijkheid te onderzoeken welke factoren verband houden met gemeentelijke verschillen in de wijze waarop zij anticiperen op een beleidswijziging omdat alle overheden verplicht zijn gesteld een langetermijnvisie te ontwikkelen die alle facetten van de leefomgeving omvat. Bovendien blijkt uit een rapport van KPMG over de transitiekosten van de Omgevingswet, gemaakt in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dat gemeenten

2020 tot en met 2022 ervaren als het piekmoment waarin zij veel tijd kwijt zullen zijn aan onder andere het vormgeven van hun omgevingsvisie. Dit onderzoek richt zich op de vraag in hoeverre gemeenten al een omgevingsvisie hebben ontwikkeld en welke factoren de verschillen hierin kan verklaren. De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt als volgt: *In hoeverre hebben gemeenten een omgevingsvisie ontwikkeld en wat kan verschillen tussen gemeenten hierin verklaren?* De onderzoeksdoel- en vraagstelling gaan in op verschillende aspecten. Allereerst is er *het waarom* achter de Omgevingswet en de omgevingsvisie in het bijzonder. Wat de Omgevingswet en de omgevingsvisie behelst is uitgewerkt in hoofdstuk 5: de casuïstiek. Daarnaast gaat het onderzoek in op *de mate waarin* gemeenten anticiperen op de toekomstige verplichting tot het ontwikkelen van een omgevingsvisie en gaat het in op de *verklarende factoren* voor verschillen daartussen. De mate waarin gemeenten momenteel een Omgevingsvisie hebben ontwikkeld eveneens als de vraag welke factoren verschillen hierin mogelijk kunnen verklaren zal worden behandeld in hoofdstuk 6: de analyse.

Maatschappelijke relevantie

“De invoering van de Omgevingswet gaat de gemeenten in de periode 2016 tot en met 2029 naar schatting 1.1 tot 1.7 miljard euro kosten.” (VNG, 2021). Dit blijkt uit een onderzoek dat is uitgevoerd door adviesbureau KPMG in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het rapport stelt dat de stelselherziening van de Omgevingswet overheden gezamenlijk naar schatting ca. 1.6 miljard euro gaat kosten, waarvan tot wel 90% komt te liggen op het bord van de gemeenten. Gemeenten hebben een termijn van drie jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet om hun omgevingsvisie vast te stellen (KPMG, 2021). Door inzicht te vergaren in de wijze waarop gemeenten omgaan met de organisatie van de omgevingsvisie en door verklaringen te zoeken die verschillen hierin kunnen duiden hoopt dit onderzoek bij te dragen aan het leerproces voor gemeenten en de rijksoverheid. Ook hoopt het onderzoek bij te dragen aan de kennis inzake de wijze waarop gemeenten omgaan met een beleidsherzieningen of stelselwijzigingen geïnitieerd vanuit de rijksoverheid. Door te blijven onderzoeken en te evalueren welke factoren bijdragen aan succesvolle organisatie en implementatie kunnen gemeenten door middel van lerend vernieuwen hun processen inrichting en zo nodig aanpassen. Dit kan ervoor zorgen dat gemeenten en de rijksoverheid in hun werkprocessen up-to-date blijven met waar de organisatie en de omgeving op dat moment het best bij gedijen.

De laatste drie decennia heeft bestuurskundig onderzoek met betrekking tot beleidsimplementatietheorieën zich moeilijk ontwikkelt. Discussies over verschillende implementatietheorieën zoals de principaal-agent theorie, game-theorie en de validiteit van ‘top-down vs. bottom-up’ benaderingen hebben de inzichten en kennis de afgelopen jaren slechts gestaag vooruitgeholpen. Volgens verschillende meta-onderzoeken is bovendien aangetoond dat er vooral een tekort is aan samenhang tussen de literatuur aangaande de adaptatie en implementatie van beleidsveranderingen in de publieke sector (Howlett, 2018). Over het accent van voorbereidingen op beleidsveranderingen en de verschillen daartussen op lokaal-, gemeentelijk, niveau is bovendien nog minder bekend (Bondarouk et al., 2019). Door in kaart te brengen in welke fase gemeenten zich momenteel bevinden met de ontwikkeling van hun omgevingsvisie en verklarende factoren te toetsen die verschillen hierin op lokaalniveau kunnen verklaringen hoopt dit onderzoek bij te dragen aan de theorievorming in deze sub-discipline.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 zijn de inleiding, onderzoeksdoel- en vraagstelling en de relevantie van het onderzoek aan bod gekomen. In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader van het onderzoek behandeld. Hierbij is de historische en bestuurskundige context geschetst waarbinnen het onderzoek begrepen kan worden en zijn de belangrijkste theoretische inzichten behandeld aan de hand van wetenschappelijke artikelen en onderzoeksrapporten. Het onderzoeksdesign en de methode en technieken worden behandeld in hoofdstuk 3. Hier worden de concepten en hypothesen uitgewerkt en meetbaar gemaakt. In hoofdstuk 4 zal worden ingegaan op de casuïstiek van het onderzoek: de gemeentelijke omgevingsvisies. Hier wordt kort de achtergrond van de Omgevingswet behandeld en zal worden ingegaan op de vraag waarom gemeenten een omgevingsvisie moeten opstellen. De analyse en de rapportering van de bevindingen volgen in hoofdstuk 5. In de analyse is onderzocht in hoeverre hebben gemeenten al een omgevingsvisie ontwikkelt. Ook wordt in dit analysehoofdstuk de verschillende verwachtingen getoetst op basis van de verzamelde data. Het onderzoek eindigt met een conclusie in hoofdstuk 6 waar antwoord zal worden gegeven op de hoofdvraag. Tevens is aan het einde van het hoofdstuk een reflectie en discussie te vinden op h onderzoeksresultaten en de aanpak.

Theoretisch kader

In het theoretisch kader komen de relevante wetenschappelijke en theoretische achtergronden van het onderzoek aan bod. In de eerste paragraaf wordt kort en bondig de historische en bestuurlijke ontwikkelingen van het binnenlands bestuur behandeld. Hierbij wordt onder meer aandacht besteedt aan de rol en positie van de gemeenten binnen het binnenlands bestuur. Het begrip van de inrichting van het binnenlands bestuur, de vraagstukken die hieruit voortkomen en de positie van de gemeenten hierin helpt om het vraagstuk van dit onderzoek beter in context te kunnen plaatsen. In de tweede paragraaf van dit hoofdstuk worden de belangrijkste wetenschappelijke inzichten en theorieën behandeld met betrekking tot de probleemstelling en onderzoeksvraag van dit onderzoek. Hier zal worden ingegaan op het werk van verschillende onderzoeksrapporten en auteurs die zich met het vraagstuk hebben beziggehouden. Het doel van deze paragraaf is om een aantal verklarende factoren te identificeren die verband zouden kunnen houden met de verschillende snelheden waarmee gemeenten anticiperen op wetwijzigingen. Op basis van de theorieën die zijn behandeld in de tweede paragraaf is in paragraaf drie een conceptueel model opgesteld die de relaties weergeeft van enerzijds de onderzoeksobjecten, en anderzijds de verklarende factoren die hierop van invloed kunnen zijn. In paragraaf vier worden de relaties die zijn weergegeven in het conceptueel model vertaald naar hypothesen voor het onderzoek. Per hypothese is onderbouwd wat de verwachte relatie is, en op welke wijze deze bijdraagt aan de beantwoording van de onderzoeksvraag. Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

De organisatie van het binnenlands bestuur

Om het huidige landschap van het binnenlands bestuur beter te begrijpen vanuit bestuurlijk, maatschappelijk en wetenschappelijk oogpunt, is het nuttig in te gaan op de organisatie en ontstaansgeschiedenis ervan. Op die manier kan dit onderzoek beter in context geplaatst worden en worden beschouwd vanuit de ontwikkeling, discussies en tegenstrijdigheden die, zoals zal blijken, inherent zijn verbonden aan de inrichting van het Nederlands binnenlands bestuur. Het gaat hierbij over de ontwikkeling van de rollen en posities van de overheden (rijk, provincies en gemeenten) en hun onderlinge verhoudingen in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat. De verhoudingen tussen *decentralisatie* en *eenheid* komen tot uitdrukking in de kernbegrippen autonomie en medebewind (Breeman, Van Noort & Rutgers, 2012, p. 28). Autonomie gaat over bevoegdheden die provincies en gemeenten hebben om op eigen initiatief

regels vast te stellen. Medebewind gaat over de verplichting voor provincies en gemeenten om regels op te stellen in opdracht van hogere bestuursorganen. De interpretatie van deze verhoudingen zijn aan verandering onderhevig. Hierbij verschilt door de tijd de interpretatie van de reikwijdte die medeoverheden hebben ten opzichte van hun hogere bestuursorganen (Toonen, 1987, p. 20-23). Ook het takenpakket waarvoor de verschillende overheden verantwoordelijk zijn varieert door de tijd. Hierbij zijn trends van centralisatie en decentralisatie van belang. In onderstaande paragraaf zal beknopt de ontwikkelingen van de organisatie van het binnenlands bestuur worden behandeld.

[Het Huis van Thorbecke: je gaat er over of niet](#)

Bovenstaand adagium was lange tijd leidend binnen het openbaar bestuur. Het kabinet Rutte-I voerde dit adagium nog als ondertitel in het regeerakkoord bij het hoofdstuk over het binnenlands bestuur (Regeerakkoord Vrijheid en Verantwoordelijkheid, 2010) en diende als titel voor het rapport van de Commissie-De Grave, een Rijksbrede takenanalyse over bestuurlijke coördinatie en interbestuurlijke verhoudingen (2005). Het adagium is historisch gezien ook goed te duiden vanuit de inrichting van het Nederlands binnenlands bestuur. De huidige inrichting van het binnenlands bestuur in Nederland dateert uit het midden van de negentiende eeuw. De grondwetsherziening van 1848 markeert daarin een vernieuwing van de organisatie van Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat (Toonen, 1987, p. 19). Johan Rudolf Thorbecke (1798-1872) wordt wel beschouwd als de grondlegger van dit ‘Huis’ (Eijlander, 1996, p. 51), alhoewel hij zich hierbij primair baseerde op het gedachtegoed van Van Hogendorp; een van de geestelijk vaders van de eerste Nederlandse Grondwet uit 1814 (Van der Meer, 2017, p. 3). De term gedecentraliseerde eenheidsstaat lijkt een *contradictio in terminis*. Gedecentraliseerd, of decentralisatie, slaat namelijk op de overdracht van taken en bevoegdheden aan lagere bestuurslagen. Dit betekent bijvoorbeeld dat gemeenten zelf (afwijkende) regels mogen opstellen ten opzichte van het centrale machtsorgaan. Een eenheidsstaat impliceert daarentegen samenhang en coördinatie die centraal en horizontaal wordt opgelegd, wat gelijkheid van wet- en regelgeving impliceert. Gemeentelijke voorschriften mogen dan ook niet in strijd zijn met nationale wet- en regelgeving (Breeman, Van Noort & Rutgers, 2012). Uit het gedachtegoed van Thorbecke spreekt met name het belang van het afgewogen samengaan van de verschillende bestuursorganen binnen de staat. Het doel hiervan is om te komen tot een inrichting van het binnenlands bestuur, waarbij de afzonderlijke delen – nationaal, provinciaal en gemeentelijk – te maken hebben met ‘vrijheid in

gebondenheid' (Eijlander, 1996, p. 51). Volgens Thorbecke zou er dan in de praktijk niet zo zeer sprake zijn van een absolute scheiding der machten, maar eerder van een botsing van verschillende gelijke staatsmachten.

Het Huis van Thorbecke voorziet in een duidelijke scheiding van territoriale en functionele bevoegdheden tussen rijk, provincie en gemeenten. Deze specialisatie en taaktoedeling is bekend komen te staan als de *driekringenleer*. Oppenheim (1849-1924) wordt aangeduid als de grondlegger van deze leer (Eijlander, 1996, p. 52). Het rijk en medeoverheden handelden volgens procedures en taken die bij elk van hun eigen organisatie belegd zijn en richten zich primair op de eigen beleidsthema's. Zo is bijvoorbeeld het fysieke domein, bestaande uit onder andere grootschalige natuurontwikkeling, volkshuisvesting, milieubeheer en infrastructuur van oudsher vooral belegd bij de provincie. De gemeente gaat primair over het sociale domein via taken als het verlenen van paspoorten, rijvaardigheidsbewijzen, de sociale voorzieningen en het primair en secundair onderwijs. Het rijk bereidt tot slot plannen van de regering en het parlement voor en maakt het beleid, vaardigt deze wetten uit en ziet toe, zij het indirect via zelfstandige bestuursorganen of agentschappen, op de naleving hiervan (Bovens, 2012). In deze specialisatie en taaktoedeling van het driekringenleer principe zit echter het risico van verkokering, fragmentatie en versplintering. Hetgeen een meervoudige en functionele aanpak in de weg kan zitten. Tot aan het begin van de twintigste eeuw was de gedachte dat alle overheidslagen een eigen afgebakende sfeer van invloed zouden hebben die elkaar niet zouden moeten kruisen (een eigen 'huishouden'). Door een groeiend pakket aan overheidstaken in de loop van de twintigste en vanwege economische en maatschappelijke ontwikkelingen is die zienswijze verandert (Van der Meer, Dijkstra & Kerkhoff, 2016). In de wetenschappelijke literatuur en bestuurskundige praktijk kwam in toenemende mate het inzicht dat vraagstukken in het openbaar bestuur niet als losstaande entiteiten met een eigen beleidsaanpak konden worden opgelost. Deze complexe opgaven komen tot uiting in sociaaleconomische, cultureel-maatschappelijke en demografische veranderingen en kennen vaak onderlinge interdependentie, onvolledige probleemdefiniëring en tegenstijdige oplossingsrichtingen. De uitdagingen waar Nederland mee te maken kreeg en heeft zijn hiermee echte *wicked problems* (Schaap, Groenleer, Van den Berg & Broekman, 2017). Een overheid die niet langer slechts vanuit het 'eigen huishouden' opereert, maar functioneel in plaats van territoriaal en als één overheid te werk gaat, dat werd het nieuwe adagium.

De fundamenteën van het ‘Huis van Thorbecke’ zoals die in 1848 zijn opgesteld staan in feite nog als een huis. Zo staan de Provincie- en Gemeentewet uit 1850 en 1851 ondanks enkele kleine aanpassingen nog steeds overeind. Inmiddels zijn overheid en samenleving echter fundamenteel veranderd, niet in de minste plaats in hun onderlinge relaties. Het is dan ook niet verwonderlijk dat discussies over de inrichting van het binnenlands bestuur als gevolg hiervan plaatsvinden (Derksen, 1996, p. 7). Door economische, technologische en demografische veranderingen zijn de overheidsactiviteiten toegenomen en vond er schaalvergroting plaats. Dit leidde tot ‘bestuurlijke specialisatie’, waarbij overheden steeds specifiekere taken gingen uitvoeren of deze werden afgesplitst en nieuwe organisaties in het leven werden geroepen zoals de zelfstandige bestuursorganen. Op lokaal niveau ontstonden steeds meer zelfstandige, vaak privaatrechtelijke, organisaties die verantwoordelijk werden voor de exploitatie van voorheen publieke organisaties of diensten (Toonen, 1987, p. 26). Hierbij valt te denken aan woningonderhoud, telefoondiensten, afvalverwerking, openbaar vervoer of zwembaden. Daarnaast werden door ‘maatschappelijke schaalvergroting’ gemeenten steeds vaker geneigd of verplicht om hun taken op intergemeentelijk niveau op te pakken. De territoriale organisatie tussen het medeoverheden onderling volgt de maatschappelijke schaalvergroting echter slechts ten dele (Toonen, 1987, p. 27). Hierdoor komt de integraliteit van het bestuur onder druk te staan (Derksen, 1996, p. 7-8). Door de schaal van het gemeentebestuur op te rekken tot agglomeratiegemeenten wordt integratie van alle gevarieerde samenwerkingsverbanden beoogd. Parallel daaraan zijn het aantal gemeenten door de eeuwen gestaag, en soms versneld, afgenomen. Doordat kleine lokale besturen vaak niet werden bevonden opgewassen te zijn en te kunnen voldoen aan bepaalde gespecialiseerde taken is via herindelingen en samenvoegingen het aantal gemeenten afgenomen van 1012 in het jaar 1950, naar 841 in 1975 en 352 op mei 2021 (Toonen, 1987, p. 27; CBS, 2021). Deze bestuurlijke verdichting is een reactie op de toenemende complexiteit en interdependentie van maatschappelijke opgaven en de gedachte dat hiervoor sectoren en bestuurslagen de krachten moeten bundelen. De verdichting en verstrengeling die aan het einde van de twintigste eeuw en aan het begin van de eenentwintigste eeuw hebben plaatsgevonden dienen ook te worden begrepen vanuit het *multi-level governance* principe. Multi-level governance beschrijft de ontwikkeling waarbij er een minder duidelijke territoriale overheidsafbakening bestaat zoals we die terugzien in de driekringenleer en het ‘Huis van Thorbecke’. In plaats daarvan zijn bevoegdheden, verantwoordelijkheden en

beleidsautoriteit verdeeld en gedeeld over de verschillende lokale, provinciale en nationale overheden. Ook de Europese Unie is in dit multi-level governance verband een belangrijke factor van betekenis. Veel taken en afspraken zijn gebonden aan onderliggende of overkoepelde EU-richtlijnen terwijl op steeds meer terreinen intensiever wordt samengewerkt met tal van partijen (ROB, 2015, p. 15). Ook zijn de samenwerkingsstructuren tussen de verschillende actoren hierbij minder formeel en hiërarchisch en juist meer informeel en horizontaal ingericht (Van der Meer, Raadschelders & Toonen, 2015, p. 115-116). In het verlengde hiervan zien we dat de klassiek hiërarchische invulling van overheidssturing plaatsmaakt voor meer participatieve en responsieve vormen van overheidssturing (Teisman, Van der Steen, Frankowski, & Van Vulpen, 2018, 31-34). De toename aan overheidstaken, specialisatie, differentiatie en schaalvergrotingen heeft haar weerslag op de verhoudingen tussen de verschillende overheden en hun omgeving. De bestuurlijke vervlechting van overheidstaken en ontwikkelingen als de verdichting van het bestuur en multi-level governance brengt echter de vraag op welke taken en verantwoordelijkheden bij welke overheidslagen zijn belegd, en wie de eindverantwoordelijkheid hiervoor draagt (ROB, 2015).

Gemeentelijke decentralisaties

Sinds de vorige eeuw zijn door hervormingen en decentralisaties steeds meer verantwoordelijkheden vanuit de nationale overheid overgedragen aan gemeenten. Rond het midden van de negentiende eeuw bedroeg de verhouding tussen gemeentelijke taken in autonomie versus taken in medebewind naar schatting ruwweg 95:5. Rond 1980 was bij benadering deze verhouding omgekeerd (Toonen, 1987, p. 23). In de decentralisatienota uit 1980 werd voor het eerst pas vanuit de rijksoverheid expliciet gesproken over het ‘versterken van het lokaal bestuur via het overdragen van rijkstaken en bevoegdheden aan gemeenten’ (Toonen, 1987, p. 28). In 2015 werd het takenpakket waarvoor de gemeenten verantwoordelijk zijn nog eens verder uitgebreid door een drietal omvangrijke decentralisaties in het sociaal domein (Jansen, 2015, p. 160). Deze decentralisatiegolf in het sociaal domein betrof de zorg, jeugdhulp en werk en zijn bekend komen te staan als de *drie D's* (Van der Meer, 2017). Onder invloed van aanhoudende decentralisaties van taken wordt veel gevraagd van gemeenten om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. Er wordt vaak verondersteld dat lokale overheden bij uitstek geschikt zijn om beleid af te stemmen op de plaatselijke context. (Jansen, 2015, p. 159). Dit is veelal een correctie aanname, althans volgens de koepelorganisatie de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG, 2016). Volgens de VNG zou de rijksoverheid hierin echter ook

de volgende stap moeten durven maken om de lokale overheden de ruimte te bieden invulling te geven aan het toegenomen takenpakket. In de Thorbeckelezing van 2016 sprak toenmalig voorzitter Van Zanen kritiek uit op de wijze waarop de rijksoverheid de decentralisaties op dit moment vormgeeft: “Het rijk erkent dat de gemeentelijke overheid beter weet wat er lokaal nodig is, maar de Haagse politieke werkelijkheid laat vaak weinig ruimte voor lokale logica.” (Van Zanen, 2016). De aanstaande stelselherziening van de Omgevingswet legt wederom meer verantwoordelijkheid en druk op lokale overheden. Uit onderzoek van Fleurke en Huizenga blijkt dat ruimtelijke ordening en grondzaken tot de belangrijkste beleidsterreinen van de gemeente behoren, en dat ruimtelijke ordening daarmee in feite de belangrijkste kerntaak van de gemeente is geworden (Fleurke & Huizenga, 1996, p. 170). De stelselherziening van de Omgevingswet beoogt in te spelen op deze ontwikkeling en streeft ernaar via de stelherziening meer lokale afwegingsruimte te geven en om de verstrengeling tussen verschillende beleidsonderdelen te dichten. Dit is noodzakelijk omdat er op lokaalniveau veel verschillen zijn ontstaan betrekking tot de specifieke opgaven en uitdagingen waarvoor gemeenten staan. Er bestaan echter grote verschillen tussen de ‘lokale bestuurslagen’. Denk alleen al aan gemeentegrootte (Schiermonnikoog met nog geen 1.000 inwoners tot aan Amsterdam met ruim 800.000 inwoners). Deze en andere factoren dragen bij aan de mate waarin gemeenten kunnen voldoen aan het toenemende takenpakket overdragen van de rijksoverheid. Naast huidige verantwoordelijkheden dienen gemeenten zich voor te bereiden op aanstaande taken en werkprocessen. Verschil tussen de mate van anticipatie en mogelijke verklarende factoren die hierop ingaan zullen worden behandeld in de volgende paragraaf.

Verklarende factoren

De studie naar verschillen in anticipatie van aanstaande beleidswijzigingen in de publieke sector tussen soortgelijke overheidsinstanties is een wetenschapsgebied dat relatief weinig is onderzocht (Howlett, 2018). Over de verschillen in anticipatie op aanstaande wetgeving op lokaal – gemeentelijkniveau – is bovendien nog minder bekend (Bondarouk et al., 2019). In 1960 en 1975 signaleerden respectievelijk Brasz en Van der Dussen nog dat het in Nederland ontbreekt aan een theorie van de gemeenten en de organisatiepositie van deze overheid in de publieke sector (Toonen, 1987, p. 11). Tussen toen en nu heeft onderzoek hiernaar zich inmiddels ontwikkeld. Zo hebben er verschillende onderzoeken plaatsgevonden naar variatie tussen de wijze van en mate waarin beleidsimplementatie op gemeentelijkniveau vorm krijgt. De vraag waarom gemeente met verschillende snelheden anticiperen op aanstaande

wetswijzigingen en anders omgaan met de beleidsimplementaties van wetgeving van een hoger bestuursorgaan kent de nodige empirie. In deze paragraf zullen de belangrijkste wetenschappelijke inzichten en theorieën behandeld worden die betrekking hebben op de probleemstelling en centrale vraag van dit onderzoek: in hoeverre hebben gemeenten een omgevingsvisie ontwikkeld en wat kan verschillen tussen gemeenten hierin verklaren? Voor dit onderzoek zijn de volgende invalshoeken gebruikt die volgens de theorie verband houden met de mate waarin gemeenten anticiperen op beleidsveranderingen:

1. Gemeentegrootte;
2. Financiële positie gemeenten;
3. Politieke samenstelling gemeenten;
4. Beleidsurgentie.

In onderstaande sub-paragrafen zullen de invalshoeken worden toegelicht. Per mogelijke verklarende factor is ingegaan op relevante empirie en theorie en staat beschreven waarom dit van invloed kan zijn om de mate waarin gemeenten anticiperen op aanstaande beleidsveranderingen, wetwijzigingen of een stelselherziening.

Gemeentegrootte

Een eerste mogelijke verklaring kan worden gezocht in de grootte van een gemeente. Visies over de plaats van de gemeente in het binnenlands bestuur gaan dan ook vaak over de grootte van een gemeente (Fleurke & Huizenga, 1996, p. 169). De grootte van gemeenten en de bestuurskracht van gemeenten zouden nauw met elkaar zijn verbonden. Bestuurskracht gaat over de mate waarin gemeenten het vermogen hebben nieuw beleid van hogere overheden op te pakken en de mate waarin gemeenten zijn toegerust hun wettelijke taken uit te voeren (Boogers & Schaap, 2007). Bestuurskracht, en daarmee de beleidsprestaties, zouden voornamelijk te vergroten zijn door de gemeente uit te breiden (Planbureau voor de Leefomgeving, 2019, p. 13-14). Kortom, fusies en herindelingen. De gangbare veronderstelling onder beleidsmakers en bestuurskundigen is dat grotere gemeenten meer bestuurskracht zouden hebben dan kleinere gemeenten. Deze ‘schaalvoordeelgedachte’ is een van de drijvende krachten geweest achter de gemeentelijke fusies en herindelingen van de afgelopen decennia (Kosten et al., 2007). Doordat de gemeentegrootte schaalvoordelen oplevert blijven er meer middelen en daarmee mankracht beschikbaar voor het uitvoeren van bestaand beleid en het anticiperen op nieuw beleid, hetgeen de bestuurskracht vergroot. Gemeentegrootte, bepaald aan

de hand van het aantal inwoners, zou dus van invloed kunnen zijn op de beleidsprestaties van gemeenten.

Financiële positie gemeenten

Verwant aan gemeentegrootte is de financiële positie van gemeenten. Gemeenten zijn voor ruim de helft van hun financiering afhankelijk van de rijksoverheid. Deze gelden ontvangen gemeenten via het gemeentefonds. Van ca. 55% van de ontvangen gelden uit het gemeentefonds, is ca. 60% geoormerkt. Dit betekent dat de uitgaveposten hiervan al vaststaan, bijvoorbeeld voor uitkeringen of andere zaken binnen het sociaal domein. De hoogte van de gelden uit het gemeentefonds zijn afhankelijk van zaken zoals het inwonersaantal, maar ook het aantal jongeren, uitkeringsgerechtigden, de oppervlakte van de gemeente en de grootte van de watergebieden (Rijksoverheid, 2021b; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021, p. 60). Uit recent onderzoek naar de financiële situatie van Nederlandse gemeenten blijkt dat kleinere gemeenten een financieel gezondere positie hebben dan grotere gemeenten. Het onderzoek, dat de financiële positie van gemeenten rangschikt van 1 (slechtst mogelijke score) tot 10 (hoogst mogelijke score) laat zien dat de 31 Nederlandse gemeenten met meer dan 100.000 inwoners in 2018 een gemiddelde score halen van 7,6. De 50 gemeenten met een inwonersaantal tussen de 50.000 en 100.000 scoren gemiddeld een 7,5. De 139 gemeenten met een inwonersaantal tussen de 25.000 en 50.000 scoren gemiddeld een 8,0 en de 129 kleinste gemeenten hebben een gemiddelde score van 8,2 (DBO, 2021, p. 50-59).¹ Het hebben van voldoende financiële middelen is een voorwaarde om het hoofd te kunnen bieden aan het (toenemende) takenpakket waar gemeenten mee te maken hebben. Immers, op het moment dat financiële slagkracht ontbreekt zullen middelen eerder worden besteed aan *bestaand* beleid, dan aan *aanstaand* beleid. De financiële uitgangspositie van gemeenten kan dus van invloed zijn op de voortvarendheid waarmee opeens aanstaande stelselherziening wordt geanticipeerd.

¹ Nederland telt in 2018, 355 gemeenten. De som van alle gemeenten betreft hier 349. Vanwege gemeentelijke herindelingen die plaatsvonden in het jaar 2018/2019 zijn zes gemeenten niet meegenomen in de ranking.

Politieke samenstelling gemeenten

Naast gemeentegrootte of de financiële uitgangspositie kunnen gemeenten ook verschillen in de motivatie om met de Omgevingswet aan de slag te gaan. In een onderzoek naar de bereidheid van gemeenten om te voldoen aan EU-richtlijnen aangaande luchtkwaliteit bleek dat de politieke wil van de actoren in de gemeente, welke tot uiting komt via de colleges van burgemeester en wethouders, van invloed zijn op de bereidheid van de organisatie om hieraan te voldoen (Bondarouk et al., 2019). Voorkeuren die actoren binnen de gemeente hebben ten aanzien van bepaald beleid kan gezien worden als een minimum met betrekking tot de mate waarin beleidsimplementatie plaatsvindt (Kingdon, 2014; Henstra, 2010). Motivatie en de manier waarop in de gemeente wordt aangekeken tegen een (aanstaande) beleidsherziening kan dus van invloed zijn op de mate waarmee hierop wordt geanticipeerd. Uit het proefschrift van Jansen (2015) naar beleidsinnovatie bij Nederlandse gemeenten, begeleid door professor Denters en professor Need van de universiteit Twente, is gebleken dat gemeenten met een politiek-ideologische samenstelling met meer gelijkenissen aan dat van de nationale regeringscoalitie eerder geneigd waren te anticiperen op wetgeving van de nationale overheid (p. 163-164). De leidende gedachte is hierbij dat wanneer in het college van burgemeester en wethouders politieke partijen zitten die overeenkomen met die van de regeringspartijen, zij vanuit partijloyaliteit zich eerder achter de beleidsherziening zullen scharen. Met andere woorden, de politieke samenstelling van de gemeenten kunnen van invloed zijn op hoe zij aankijken tegen een aanstaande beleidsherziening.

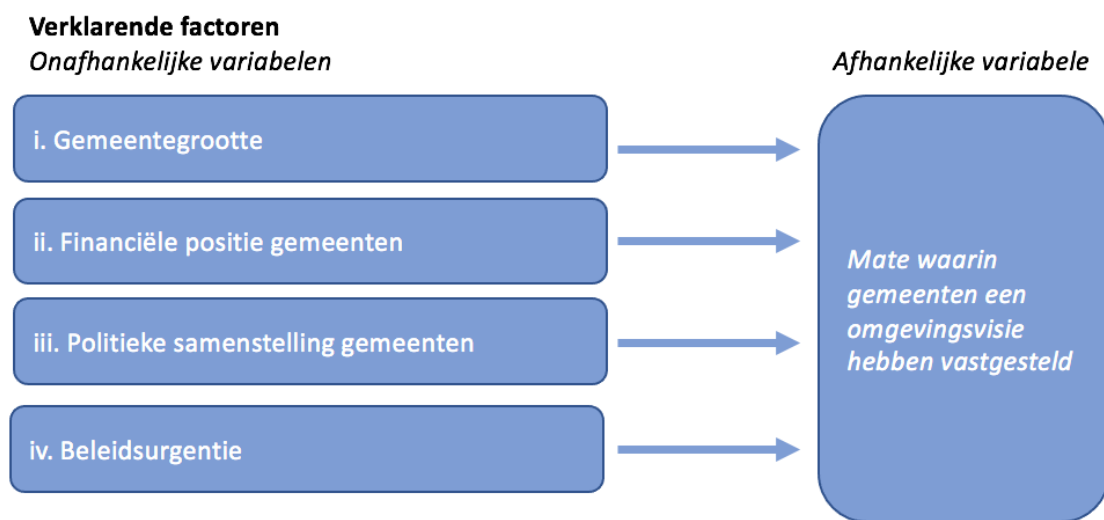
Beleidsurgentie

Naast de politieke samenstelling van gemeenten kan ook gekeken worden naar de mate waarin bepaalde onderwerpen prominent op de politiek-bestuurlijke agenda staan. Kortom, de *beleidsurgentie* van het betreffende onderwerp. Beleidsurgentie gaat over de mate waarin een onderwerp door de organisatie als urgent wordt ervaren (Boundarek et al., 2019, p 199). Het is daarmee verschillend van aanverwante begrippen zoals *agendasetting*. De agendasetting theorie stelt dat politieke processen beïnvloed kunnen worden door externe factoren zoals bijvoorbeeld de media of burgerpetities. Doordat via mediakanalen een bepaald politiek onderwerp wordt besproken en herhaald kan deze hierdoor op, of hogerop, de politieke agenda komen te staan (Bovens, 2012). De indicator beleidsurgentie is echter niet afhankelijk van externe factoren zoals de media, maar wordt enkel bepaald via de ervaren urgentie van actoren binnen de organisatie. Via agendasetting theorie kan een onderwerp dus wel meer urgentie gaan

genieten, maar dit is slechts een onderdeel van hetgeen uiteindelijk de beleidsurgentie van een onderwerp binnen een organisatie bepaald. Door verschillen in lokale politiek-bestuurlijke contexten kunnen sommige beleidsdoelen prominenter op de agenda staan in gemeente X dan in gemeente Y. Volgens Lipsky (1980) moeten lokale overheden door een gelimiteerde hoeveelheid middelen en tijd noodgedwongen selectief zijn in waar zij hun aandacht aan kunnen besteden. En, door een toename in de complexiteit van opgaven, een groeiend takenpakket en hogere eisen van inwoners is de afgelopen jaren op de slagvaardigheid en uitvoeringskracht van gemeenten alleen maar meer druk komen te staan (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020, p. 6). De mate van beleidsurgentie van onderwerpen kan tussen gemeenten dus variëren, afhankelijk van de specifieke lokale context. De specifieke lokale context van een gemeente kan ervoor zorgen dat deze onderwerpen, zoals bijvoorbeeld een aanstaande wetwijziging, meer dan wel minder beleidsurgentie geniet waardoor het beschikbaar stellen van middelen en capaciteit verschillende prioriteiten kennen. Hierdoor kan het anticiperen hierop sneller dan wel trager verlopen.

Conceptueel model

In de vorige paragraaf zijn de belangrijkste wetenschappelijke inzichten en theorieën behandeld met betrekking tot de probleemstelling en onderzoeksvraag van dit onderzoek. In deze paragraaf zijn de theoretische inzichten visueel weergegeven in een conceptueel model. In figuur 1 is het conceptueel model weergegeven. Aan de rechterzijde van het model is de afhankelijke variabele te vinden: de mate waarin gemeenten anticiperen op de stelselherziening van de Omgevingswet in de vorm van de omgevingsvisie. In de operationalisering is deze variabele nader uitgewerkt.



Figuur 1: Conceptueel model met de onafhankelijke en afhankelijke variabelen

Aan de linkerzijde van het model zijn de onafhankelijke variabelen te zien. De onafhankelijke variabelen bestaan uit de zes verklarende factoren zoals die op basis van de literatuur zijn opgesteld. De pijlen geven weer dat er een verwachte relatie bestaat tussen de onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabele. De relatie tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen zijn omgezet naar hypothesen die zullen worden getoetst in dit onderzoek. De hypothesen worden in de volgende paragraaf toegelicht.

Hypothesen

In deze paragraaf zijn de relaties tussen de afhankelijke variabele en de verklarende factoren uit de literatuur en het conceptueel model omgezet naar hypothesen voor het onderzoek. Gemeentegrootte zou de bestuurskracht van gemeenten beïnvloeden en daarmee de mate waarin gemeenten bestaand beleid kunnen uitvoeren en op nieuw beleid kunnen anticiperen (Boogers & Schaap, 2007; PBL, 2019). De leidende gedachte is hier dat grotere gemeenten schaalvoordelen hebben waardoor zij meer middelen en mankracht hebben en deze effectiever en efficiënter kunnen inzetten. Op basis van dit uitgangspunt kan de volgende hypothese worden opgesteld:

- i. *Grotere gemeenten hebben eerder een omgevingsvisie ontwikkeld dan kleinere gemeenten omdat zij meer middelen ter beschikking hebben om op de aanstaande Omgevingswet te anticiperen*

Een grotere gemeente hoeft niet noodzakelijkerwijs ook een financieel robuuste gemeente te betekenen. Sterker nog, gemiddeld genomen is het zo dat kleinere gemeenten een betere financiële positie hebben dan grotere gemeenten (DBO, 2021). Lokale overheden moeten bovendien door een beperkte hoeveelheid middelen noodgedwongen selectief zijn in waar zij hun aandacht aan kunnen besteden (Lipsky, 1980). Wanneer gemeenten financieel gezien een betere uitgangspositie hebben, kan worden verondersteld dat deze meer tijd en middelen kunnen vrijmaken om naast hun bestaande verantwoordelijkheden ook te anticiperen op toekomstig beleid. Op basis van dit uitgangspunt kan de volgende hypothese worden opgesteld:

- ii. *Gemeenten met een betere financiële positie hebben eerder een omgevingsvisie ontwikkeld omdat zij meer financiële middelen ter beschikking hebben om op de aanstaande Omgevingswet te anticiperen*

De politieke samenstelling van gemeenten kan de voorkeur en steun voor beleid en aanstaand beleid bepalen en beïnvloeden. Voorkeuren die actoren binnen de gemeente hebben ten aanzien van bepaald beleid kan gezien worden als een ondergrens met betrekking tot de mate waarin beleidsimplementatie zal plaatsvinden (Kingdon 2014; Henstra, 2010). Uit onderzoek naar beleidsinnovatie van Nederlandse gemeenten blijkt dat gemeenten met een politiek-ideologische samenstelling die gelijk of soortgelijk is aan dat van de nationale regeringscoalitie eerder de neiging hebben te anticiperen op wetgeving van de nationale overheid omdat via netwerk en partijloyaliteit beleid afkomstig van de regeringspartijen eerder wordt omarmd

(Jansen, 2015, p. 163-164). Op basis van dit uitgangspunt kan de volgende hypothese worden opgesteld:

- iii. *Gemeenten waarvan de politieke samenstelling van het college van burgemeester en wethouders overeenkomt met dat van de regeringspartijen hebben eerder een omgevingsvisie ontwikkeld omdat zij de stelstelwijziging ingevoerd door hun nationale politieke partijen eerder ondersteunen*

Beleidsurgentie gaat over de mate waarin een onderwerp door de organisatie als urgent wordt ervaren (Boundarek et al., 2019, p 199). De mate van urgentie van onderwerpen kan tussen gemeenten sterk variëren, afhankelijk van de specifieke lokale contexten. De lokale context van een gemeente kan er dus voor zorgen dat een bepaalde wets- of beleidswijziging meer dan wel minder prominent op de politiek-bestuurlijke agenda staat. Dit kan invloed hebben op de mate waarin het onderwerp wordt voortvarend wordt opgepakt. Op basis van dit uitgangspunt kan de volgende hypothese worden opgesteld:

- iv. *Gemeenten waarbij de omgevingsvisie meer beleidsurgentie geniet zijn sneller in het ontwikkelen van hun omgevingsvisie omdat door deze ervaren urgentie eerder actie op het onderwerp wordt ondernomen*

In dit hoofdstuk is beknopt de bestuurlijke en historische context van het binnenlands bestuur en de positie die de gemeente hierin inneemt uiteengezet. In het kort hebben we gezien dat er in de loop van de twintigste eeuw steeds meer de noodzaak werd ervaren beleidsterreinen in samenhang en integraal aan te pakken. Via de zienswijze van het multi-level governance en om bestuurlijk verstrengeling tegen te gaan zijn er in het Huis van Thorbecke spreekwoordelijke trappenhuizen, gangpaden en ramen gebouwd om de creatie en uitvoering van beleid minder gescheiden en rigide te laten plaatsvinden. Tevens is het takenpakket van de gemeente door toenemende decentralisaties aan het einde van de twintigste eeuw en in de loop van de eenentwintigste eeuw steeds verder toegenomen. De laatste grote decentralisatie uit 2015 heeft ervoor gezorgd dat gemeenten meer verantwoordelijkheden kregen op het gebied van jeugdhulp, werk en zorg. Op 1 januari 2022 zal de Omgevingswet in werking treden, waardoor het omgevingsrecht, de positie en de manier van werken voor gemeenten binnen het ruimtelijk domein aanzienlijk zal veranderen. Gemeenten krijgen meer lokale afwegingsruimte en moeten binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de Omgevingswet hun omgevingsvisie hebben vastgesteld. Hierin moeten gemeenten niet alleen al hun bestaande regels en bepalingen ten aanzien van de fysieke omgeving bundelen, maar kunnen zij ook regels opnemen over onderwerpen die voorheen voorbehouden waren aan andere overheden. Er bestaan echter grote verschillen tussen gemeenten in de voortvarendheid waarmee dit gebeurt. Vanuit de bestuurskundige en wetenschappelijke literatuur kunnen we hiervoor diverse mogelijke verklarende factoren identificeren. In het theoretisch raamwerk hebben we gezien dat gemeentegrootte, de financiële positie van gemeenten, de politieke samenstelling van gemeenten en de beleidsurgentie van de stelselherziening (PBL, 2019) mogelijke verklarende factoren kunnen zijn voor deze verschillen. Op basis van deze verklarende factoren is een conceptueel model opgesteld (figuur 1) en zijn vier hypothesen geformuleerd. De hypothesen zullen worden getoetst om te bepalen of, en zo ja in welke mate, zij relatie houden met de mate waarop gemeenten activiteiten ontplooiën rondom het opstellen van hun omgevingsvisies. Om de hypothesen op een juiste wijze te kunnen toetsen zal in het volgende hoofdstuk worden ingegaan op de operationalisatie, methode en technieken.

Methode en technieken

In dit hoofdstuk zal het onderzoeksdesign en de gebruikte methoden worden toegelicht. In de eerste paragraaf is de onderzoekaankpak toegelicht. In de tweede paragraaf is onderbouwd welke methoden er zijn gebruikt om in de analyse de hypothesen te bevestigen, dan wel verwerpen. In de daaropvolgende paragraaf vindt een verantwoording van de data, de casuïstiek en de methodologie plaats.

Onderzoekdesign

Dit is onderzoek is verklarend en kwantitatief van aard. Er wordt onderzocht welke factoren kunnen verklaren en in verband staan met de mate waarin gemeenten anticiperen op wetswijzigingen. Het proces van kwantitatief onderzoek bevat in ieder geval de volgende stappen: verdieping in theorie(ën), opstellen van hypothese(n), kiezen van een onderzoeksdesign, creëren van indicatoren om concepten te meten, het vinden en benaderen van respondenten, het verzamelen, verwerken en analyseren van de data, het formuleren van een conclusie en het verwerken van de gegevens in een verslag (Bryman, 2012). Enkele stappen zijn al in eerdere hoofdstukken aan bod gekomen. Vaak zijn binnen de kwantitatieve benadering de hypothese(n) afgeleid van de theorie (deductie). Ook in dit onderzoek is dit het geval geweest. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van maart 2021 tot en met mei 2021. Het onderzoek kent een cross-sectioneel onderzoeksdesign. Dit onderzoeksdesign is gehanteerd aangezien het onderzoek voldoet aan de vier criteria van een cross-sectioneel onderzoek:

1. Meer dan één case: de data die is gebruikt omvat 355 gemeenten en 352 gemeenten zijn uitgenodigd deel te nemen aan de enquête van dit onderzoek;
2. Waarneming zijn uitgevoerd op één punt in de tijd: de factoren zijn gemeten via een grootschalige survey en via secundaire datasets;
3. Via kwalitatief of kwantitatief onderzoek: het onderzoek is primair kwantitatief van aard;
4. Er wordt gezocht naar verbanden en correlaties: dit paper onderzoek de relaties tussen diverse factoren en de mate waarin gemeenten anticiperen op aanstaande wetgeving (Bryman, 2012).

In deze paragraaf zal de operationalisatie van de afhankelijke en onafhankelijke variabelen plaatsvinden. ‘Operationalisatie’ betekent de definitie van een concept in termen van de acties die nodig zijn om de meting hiervan uit te voeren (Bryman, 2012). Om de centrale vraag in dit onderzoek te kunnen beantwoorden en het onderzoek valide en betrouwbaar te kunnen uitvoeren, is het belangrijk het onderwerp uit de centrale vraag en de hiermee samenhangende onderdelen te operationaliseren.

Onafhankelijke variabele

Om de mate waarin gemeenten anticiperen op aanstaande wetgeving zal in dit onderzoek worden gekeken naar de Omgevingswet, en in het bijzonder de omgevingsvisies die medeoverheden dienen op te stellen na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit onderzoek zal de verschillen tussen gemeenten onderzoeken met betrekking tot de ontwikkeling van een omgevingsvisie. In dit onderzoek zal er specifiek worden gekeken naar de output aangaande de omgevingsvisie die als gevolg van de aanstaande omgevingswet is gedaan, of zal moeten worden gedaan. De mate van anticipatie van gemeenten met betrekking tot de omgevingsvisie zal worden gedifferentieerd in drie nominale variabelen. Nominale variabele, ook wel categorische variabele genoemd, betreft een variabele die bestaat uit categorieën die niet gerangschikt hoeven te worden (Bryman, 2012).

Mate van anticipatie op de gemeentelijk omgevingsvisie

Hoge mate van anticipatie	Gemeenten die reeds een omgevingsvisie hebben gepresenteerd
Gemiddelde mate van anticipatie	Gemeenten die reeds een omgevingsvisie aan het ontwikkelen zijn
Lage mate van anticipatie	Gemeenten die reeds niet zijn begonnen met het ontwikkelen van een omgevingsvisie

Tabel 1: Uitsplitsing gemeentelijke anticipatie op de omgevingsvisie

De keuze voor de categorisering is gedaan aan de hand van de beschikbare data die zijn verkregen via Omgevingsvisiekaart Nederland (www.MijnOmgevingsvisie.nl). De website MijnOmgevingsvisie.nl is tot stand gekomen vanuit het programma ‘Kenniseilanden, competentieontwikkeling opdrachtgevers’, dat Architectuur Lokaal als lead partner bij de

uitvoering van ‘Samenwerken aan ontwerpkracht, Actieagenda Ruimtelijk Ontwerp 2017-2020’ van de ministeries van BZK en OCW uitvoert (<https://arch-lokaal.nl/omgevingskwaliteit-in-gemeentelijke-omgevingsvisies/>).

Afhankelijke variabelen

Gemeentegrootte

De vaststelling van de variabele gemeentegrootte vindt plaats aan de hand van het aantal inwoners van de gemeente. Het gaat hierbij dus niet om de geografische grootte van de gemeenten uitgedrukt in vierkante kilometers, maar om het aantal geregistreerde burgers binnen het gemeentelijk grensgebied. Voor de categorisering zal onderscheid gemaakt worden tussen vier categorieën. De categorieën kunnen gerangschikt worden van klein naar groot, maar de afstand tussen de categorieën is niet gelijk aan elkaar. Hierdoor betreft het een ordinale variabele (Bryman, 2012).

Categorie	Inwonersaantal
Kleine gemeenten	Minder dan 25.000
Middelgrote gemeenten	25.000 tot 50.000
Grote gemeenten	Meer dan 50.000 tot 100.000
Steden	Meer dan 100.000

Tabel 2: Operationalisatie variabele gemeentegrootte

Deze categorisering sluit aan bij de standaard van onder andere het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Planbureau voor de Leefomgeving en onderzoeksrapporten. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) beschikt over de gegevens van de inwonersaantallen van Nederlandse gemeenten. Dit onderzoek zal gebruik maken van actuele gegevens. De gegevens dateren uit 2018 en zijn openbaar toegankelijk.

Financiële positie gemeenten

In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de solvabiliteitsratio van de verschillende gemeenten en zal worden onderzocht of dit verband houdt met de mate van anticipatie op de gemeentelijke omgevingsvisie. Solvabiliteit geeft inzicht in de mate waarin de betreffende gemeente in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Indien er bijvoorbeeld sprake is van veel eigen vermogen, maar ook een forse schuld hoeft deze schuld niet noodzakelijkerwijs een probleem te vormen voor de financiële positie van de gemeente. Dit kan gebeuren wanneer een gemeente bijvoorbeeld een lening aangaat omdat het wel veel vermogen heeft, maar dit niet liquide is. Bijvoorbeeld, wanneer het vermogen in onroerend goed zit. In principe geldt: ‘hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe groter de financiële weerbaarheid van de gemeente’ (BDO, 2020, p. 22). Solvabiliteit is dan ook een belangrijke graadmeter voor de financiële gezondheid van gemeenten en vormt daarom de indicator voor de variabele van de financiële positie van gemeenten. Provinciale toezichthouders, mede belast met de taak de financiële situatie van gemeenten in de gaten te houden, beschouwen een solvabiliteitsratio van tussen de 20% - 50% als ‘neutraal’. Een solvabiliteit van boven de 50% is het ‘minst risicovol’ en alles onder de 20% wordt aangemerkt als ‘meest risicovol’ (Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020, 2019, p. 25).² Deze categorisering zal ook worden aangehouden in dit onderzoek. In onderstaande tabel is de variabele weergegeven.

	Laag	Neutraal	Hoog
Solvabiliteitsratio	< 20%	20% - 50%	50% >

Tabel 3: Operationalisering variabele financiële positie gemeenten

Gelijk aan het gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK) van de twaalf provincies zal in dit onderzoek eenzelfde driedelige categorisering worden gehanteerd. Een lage solvabiliteitsratio (< 20%) kent financieel gezien een minder goede uitgangspositie dan een hoge solvabiliteitsratio (50% >). Een solvabiliteitsratio van tussen de 20% en 50% wordt gezien als een neutrale financiële uitgangspositie.

² Het gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK) is een uitwerking van de wettelijke opdracht tot het financieel toezicht van gedeputeerde staten (GS) op decentrale overheden. Het GTK 2020 is vastgesteld door de colleges van GS van de twaalf provincies.

Politieke samenstelling gemeenten

Om de politieke samenstelling van gemeenten te bepalen is het noodzakelijk inzicht te vergaren in de politieke achtergronden van bestuurders en politici in Nederlandse gemeenten. In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van gegevens verkregen van onderzoeksbureau Overheid in Nederland. Overheid in Nederland is actief in onderzoeken onder gekozen en benoemde bestuurders in Nederland. Hiervoor beheert het bureau een databestand van alle gekozen en benoemde bestuurders van het kabinet, de Staten-Generaal, de Waterschappen, de provincies en alle gemeenten. Op de website van het onderzoeksbureau³ is inzichtelijk namens welke politieke partij(en) het betreffende gemeenteraadslid of bestuur zitting neemt in de raad of het college. Zoals uit het theoretisch kader naar voren is gekomen blijkt dat beleidsinnovatie van Nederlandse gemeenten met een politiek-ideologische samenstelling die gelijk of soortgelijk zijn aan dat van de nationale regeringscoalitie eerder geneigd zijn te anticiperen op wetgeving van de nationale overheid (Jansen, 2015, p. 163-164). Hierdoor is het van belang de termen ‘gelijk’ en ‘soortgelijk’ nader te omschrijven.

Het zwaartepunt van de Omgevingswet en de voorbereiding op de implementatie ervan is gedaan door kabinet Rutte-III. In het regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’ staat de ambitie voor de implementatie van de Omgevingswet vastgelegd (Regeerakkoord, 2017, p. 48). Voor dit onderzoek zal het kabinet Rutte-III en de daaraan deelnemende regeringspartijen daarom worden gebruikt en worden vergeleken met de politieke samenstelling van gemeenten in Nederland. De volledigheid van overeenstemming tussen regeringspartijen enerzijds en de politieke partijen in het college van burgemeester en wethouders (B&W) anderzijds bepaalt de mate van aansluiting. In onderstaande tabel is de mate van volledigheid weergegeven.

Politieke samenstelling college van burgemeester & wethouders	Mate van aansluiting
Bevat alle vier de regeringspartijen	Volledige aansluiting
Bevat drie van de vier regeringspartijen	Grote aansluiting
Bevat twee van de vier regeringspartijen	Kleine aansluiting
Bevat één of geen van de vier regeringspartijen	Geen aansluiting

Tabel 4: Operationalisering variabele politieke samenstelling gemeenten

³ Zie: www.overheidinnederland.nl

Op 15 januari 2021 is het kabinet Rutte-III gevallen (NOS, 2021). Het kabinet Rutte-III is desalniettemin primair verantwoordelijk geweest voor de invoering, vormgeving en implementatie van de Omgevingswet en de daarmee samenhangende gemeentelijke omgevingsvisie. Bovendien is ook na het aftreden van het kabinet verantwoordelijk minister Ollongren (BZK) nog druk bezig met de implementatie van de Omgevingswet, blijkend uit diverse onderzoeken naar de invoering van de wet die de minister heeft aangekondigd in de loop van 2021 (Binnenlands Bestuur, 2021). Om deze redenen zal het anno mei 2021 demissionaire kabinet en haar coalitiepartijen gehanteerd blijven als ‘regeringspartijen’ voor dit onderzoek. De regeringspartijen Rutte-III zijn de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), Christen Democratisch Appel (CDA), Democraten 66 (D66) en de Christen Unie (CU).

Beleidsurgentie van de omgevingsvisie

De ervaren beleidsurgentie gaat over de mate waarin een onderwerp door de organisatie als urgent wordt ervaren (Boundarek et al., 2019, p 199). De ervaren beleidsurgentie van onderwerpen kan tussen gemeenten sterk variëren, afhankelijk van de specifieke lokale contexten. De lokale context van een gemeente kan er dus voor zorgen dat een bepaalde wets- of beleidswijziging meer dan wel minder prominent op de politiek-bestuurlijke agenda staat. Gezien de subjectiviteit van een ‘ervaren urgentie’ is het van belang de onderzoeksobjecten hier zelf naar te vragen (Bryman, 2012, p. 245). Om de ervaren urgentie voor het ontwikkelen van een omgevingsvisie te onderzoeken zijn daarom gemeenten zelf gevraagd naar de mate waarin volgens hen het ontwikkelen van een omgevingsvisie in hun gemeente beleidsurgentie geniet. Om de mate van beleidsurgentie van de omgevingsvisie te inventariseren is een vragenlijst uitgezet onder alle 352 gemeenten. De vragenlijst die is toegestuurd is opgesteld aan de hand van een 5-punts Likertschaal. De 5-punts Likertschaal (*Likert scale*) is een veel gebruikte methode bij het opstellen van een (online) enquête om moeilijk te kwantificeren gegevens toch te kunnen ondervragen en te kunnen voorzien van een ordinaal meetniveau (Bryman, 2012, p. 166). Bij de 5-punts Likertschaal kiezen respondenten tussen vijf categorieën, gesplitst naar bijvoorbeeld: ‘zeer tevreden’ ‘tevreden’ ‘neutraal’ ‘ontevreden’ en ‘zeer ontevreden’. Het voordeel van een 5-punts schaal ten opzichte van een 3-punts schaal is dat respondenten nuance kunnen inbrengen. Men kan namelijk kiezen tussen een ‘sterke’ en ‘minder sterke’ attitude (‘zeer tevreden’ en ‘tevreden’). Ten opzichte van de 7-punts schaal geniet de 5-punts schaal de voorkeur omdat uit onderzoek is gebleken dat een 7-punts schaal geen extra nuance meer toevoegt en dat bovendien respondenten de hoeveelheid opties ingewikkelder vinden (Fischer & Julsing, 2014), waardoor de gebruiksvriendelijkheid en deelnamebereidheid afneemt.

Alle 352 gemeenten zijn uitgenodigd deel te nemen aan de enquête-uitvraag. De enquête is opgesteld via Qualtrics⁴. Via de enquête gericht aan gemeentesecretarissen is een inleidende email verzonden en uitleg gegeven over de aanleiding van het onderzoek en het doel van de enquête. In de uitnodiging zijn de ontvangers verzocht de enquête intern door te sturen naar de belanghebbende personen/partij. De steekproef is hierdoor een ‘convenience sampling’ en toont verwantschap met de ‘gerichte sneeuwbalsteekproef’. Convenience sampling houdt in dat de steekproef primair is geselecteerd vanwege de beschikbaarheid/toegang ervan voor de onderzoeker (Bryman, 2012). Een sneeuwbalsteekproef betekent dat de onderzoeker aanvankelijk contact legt met een groep mensen relevant voor het onderzoeksgebied, en hen gebruikt om contacten te leggen met de specifieke belanghebbenden (Bryman, 2012) In de enquête zijn vijf stellingen voorgelegd. De stellingen zijn als volgt:

1. Onze gemeente is over het algemeen goed op de hoogte van de aanstaande Omgevingswet;
2. De Omgevingswet staat bovenaan de politiek-bestuurlijke agenda in onze gemeente;
3. Onze gemeente is over het algemeen goed op de hoogte van beleidsimplicaties van de gemeentelijke omgevingsvisie;
4. De omgevingsvisie staat bovenaan de politiek-bestuurlijk agenda in onze gemeente;
5. Op dit moment heeft onze gemeente al een omgevingsvisie gepresenteerd.

De respondenten zijn gevraagd de stellingen te beantwoorden aan de hand van de 5-punts Likertschaal bestaande uit:

1. Sterk mee eens;
2. Mee eens;
3. Neutraal;
4. Mee oneens;
5. Sterk mee oneens.

Aan het einde van de enquête is tevens de mogelijkheid geboden eventuele toelichting of aanvullingen op de stellingen en antwoorden te geven. Een voorbeeld van de enquête die is uitgezet onder de gemeenten is te vinden in de bijlage van dit onderzoek.

⁴ Qualtrics is een software bedoeld voor het opzetten, verwerken en analyseren van allerlei soorten (complexe) online enquêtes. Studenten van de Universiteit Leiden kunnen gratis gebruik maken van deze softwaretool. Zie: <https://www.student.universiteit leiden.nl/nieuws/2016/11/gratis-gebruik-van-enquetesoftware-qualtrics?cf=governance-and-global-affairs&cd=management-publieke-sector-msc>

In dit onderzoek is hoofdzakelijk gebruikt gemaakt van secundaire analyses. Bij secundaire analyses wordt de data die eerder is verzameld door andere onderzoeken geanalyseerd. Het gebruik van secundaire analyses kent een aantal voordelen:

- 1) Het bespaart tijd en kosten;
- 2) De data is (over het algemeen) van hoge kwaliteit;
- 3) Er is de mogelijkheid voor longitudinale analyse;
- 4) Er is de mogelijkheid voor ‘cross-culture’ analyse;
- 5) Er is de mogelijkheid voor ‘subcategory’ analyse;
- 6) Er is meer tijd beschikbaar voor de data-analyse (Bryman, 2012).

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van diverse secundaire datasets. De datasets bevatten verschillende informatie over Nederlandse gemeenten. In tabel 5 is een overzicht te vinden van de verschillende gegevens en van welke onderzoeksinstantie of organisatie de informatie afkomstig is.

Gegevens	Bron
Omgevingsvisiekaart Nederland	Architectuur Lokaal
Gebieden in Nederland/inwonersaantallen 2020	Centraal Bureau voor de Statistiek
Solvabiliteitsratio Nederlandse gemeenten 2020	Findo: Data Financiën Decentrale Overheden
Partijpolitieke samenstelling van de colleges van burgemeester en wethouders	Overheid in Nederland

Tabel 5: Overzicht gebruikte gegevens voor secundaire data-analyse, inclusief bron

Bij ieder wetenschappelijk onderzoek is het van belang stil te staan bij de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. De validiteit en betrouwbaarheid bepalen in feite de kwaliteit van het onderzoek. Validiteit gaat over de vraag of de gehanteerde methoden ook daadwerkelijk meten wat vanuit de onderzoeksdoel- en vraagstelling beoogd was te meten. De betrouwbaarheid van het onderzoek is daarentegen afhankelijk van de consistentie van de metingen en peilingen die zijn uitgevoerd (Bryman, 2012, p. 46-48). Hierbij gaat het om de vraag of de resultaten van het onderzoek hetzelfde zouden zijn wanneer het onderzoek op eenzelfde manier herhaalt zou worden. Op basis van de operationalisatie kan worden verondersteld dat het onderzoek een relatief hoge betrouwbaarheid kent. Het onderzoek kan immers door het onderzoeksdesign, aanpak en operationalisatie eenvoudig worden herhaald. De hypothesen zijn niet tijd gebonden en de meeste gebruikte datasets worden periodiek – hetzij maandelijks, jaarlijks of tweejaarlijks – openbaar gepubliceerd door de verschillende instanties. De gekozen casus van de gemeentelijke omgevingsvisie is na verloop van tijd niet meer actueel en bruikbaar. Het onderzoeksdesign kan echter wel worden toegepast op soortgelijke beleids- of stelselherzieningen.

Met betrekking tot de validiteit kan worden beargumenteerd dat het onderzoek redelijk valide is. In principe meten de variabelen hetgeen gemeten dient te worden. De variabelen zijn duidelijk uiteengezet en gecategoriseerd (nominaal, ordinaal of interval). Echter, het is aannemelijk dat de verschillende onafhankelijke variabelen deels overlappen of ten minste invloed hebben op elkaar. Echter, op basis van de methodologie die is gehanteerd en de data die is verzameld is het redelijkerwijs niet mogelijk geweest de verschillende variabelen te analyseren via een multiële (of meervoudige) regressieanalyse. Een multiële regressieanalyse is een statistische analysetechniek om de variatie in variabele te verklaren uit meerdere variabelen, en om de invloed van onafhankelijke variabelen op elkaar te achterhalen (Bryman, 2012, p. 244). Een multiële regressieanalyse is echter alleen mogelijk wanneer zowel de afhankelijke variabele als de onafhankelijke variabelen (voorspellende factoren) interval- of ratiovariabelen zijn. Een multiële regressieanalyse is niet mogelijk wanneer variabelen nominaal of ordinaal zijn. Zoals in de vorige paragrafen is te zien zijn enkele verklarende factoren echter wel nominaal en ordinaal.

In 2010 hebben de regeringspartijen van het CDA en de VVD afgesproken dat de komende jaren het omgevingsrecht flink op de schop zou gaan. Dit is afgesproken in het regeerakkoord dat september 2010 is gepresenteerd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011, p. 3). In het regeerakkoord is besloten tot “bundeling, vereenvoudiging, modernisering en versobering van het omgevingsrecht in brede zin” (Kamerstukken II, 2011-2012, p. 1). Volgens de partijen spelen in de maatschappij diverse ontwikkelingen die de huidige gang van zaken omtrent het omgevingsrecht beïnvloeden. Enerzijds kan het zijn dat een bepaalde ontwikkeling wordt bemoeilijkt door de huidige wet- en regelgeving met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Anderzijds is er sprake van nieuwe ontwikkelingen waarvoor in het huidige systeem nog geen adequate wet- en regelgeving voor is vastgesteld. Deze nieuwe ontwikkelingen laten zich definiëren door een groeiende samenhang tussen projecten en activiteiten, een transitie naar duurzame ontwikkeling, vraag naar regionaal maatwerk en een behoefte aan snelheid en vraaggerichtheid (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2011, p.7). Als antwoord op de ervaren problematiek rondom het omgevingsrecht is ingezet op een stelselwijziging. Een stelselwijziging houdt in dat een of meer veranderingen worden aangebracht in de grondslagen en/of regels die tot dan toe het stelsel hebben bepaald. De Omgevingswet, formeel de ‘Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving’, is aangenomen door de Tweede Kamer op 1 juli 2015 en door de Eerste Kamer op 22 maart 2016 (Rijksoverheid, 2016). Met de Omgevingswet wil de overheid de regels voor ruimtelijke ontwikkeling vereenvoudigen en samenvoegen. In de eerste brochure die is gepubliceerd over de nieuwe omgevingswet ‘Stand van zaken ontwikkeling Omgevingswet’ moet met de nieuwe wet het volgende worden gerealiseerd: “minder regels, gestroomlijnde plannen en procedures, meer ruimte voor particulier initiatief en lokaal maatwerk, minder onderzoekslasten, snellere en betere besluitvorming en meer omgevingskwaliteit” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, p. 3). Volgens de beleidsnota ‘Stelselwijziging Omgevingsrecht’ staan vier punten centraal:

- 1) Versnellen en verbeteren van de besluitvorming in het brede fysieke domein;
- 2) Integratie van plannen en toetsingskaders;
- 3) Vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte;
- 4) Doelmatig uitvoeren van onderzoek.

In 2015 is besloten door het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen dat de implementatie van de Omgevingswet gezamenlijk en integraal zal worden uitgevoerd. Ter voorbereiding en ondersteuning van de implementatieopgave is het interbestuurlijke implementatieprogramma ‘Aan de slag met de omgevingswet’ opgericht. Het programma is ondergebracht bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Ook de koepelorganisaties het Provinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) hebben ondersteuningsprogramma’s opgetuigd. Vanuit deze ondersteuningsprogramma’s bereiden de overheden zich sinds 2015 voor op de implementatie van de Omgevingswet. Partijen richten zich momenten op de beoogde datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet van 1 januari 2022. Het zwaartepunt van de voorbereidingen hebben gelegen in de afgelopen twee jaar. Het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen hebben gezamenlijk een aantal minimale eisen opgesteld waaraan voldaan moet zijn voordat inwerkingtreding ingaat. Hierin staat vastgelegd wat er op grond van de nieuwe regelgeving klaar moet zijn bij inwerkingtreding:

1. Omgevingsvisies van provincies en Rijk: Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet hebben alle provincies en het Rijk een vastgestelde Omgevingsvisie die via de geldende standaarden is ontsloten in de landelijke voorziening van DSO.

2. Omgevingsverordening van provincies: Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet hebben provincies een vastgestelde omgevingsverordening die via de geldende standaarden is ontsloten via de landelijke voorziening bekendmaken en beschikbaar stellen (LVBB) en het DSO-LV.

3. Provincies, waterschappen en Rijkspartijen kunnen werken met het projectbesluit: Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, moeten provincies, waterschappen en rijkspartijen projectbesluiten vaststellen conform de eisen van de Omgevingswet (Bkl hoofdstuk 9). Tijdens de overgangsfase hoeft het projectbesluit het omgevingsplan niet te wijzigen.

4. Gemeenten kunnen omgevingsplan wijzigen: Bij inwerkingtreding hebben alle gemeenten een tijdelijk omgevingsplan van rechtswege. Dat bestaat uit de huidige bestemmingsplannen aangevuld met de bruidsschat. Via de overbruggingsfunctie worden het omgevingsplan van rechtswege ontsloten in het DSO-LV.

5. Vergunningen en meldingen ontvangen en behandelen: Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet is het bevoegd gezag (en/of uitvoeringsorganisatie) in staat om conform de geldende standaard een aanvraag of melding vanuit de landelijke voorziening van het DSO te ontvangen en deze conform de eisen van de Omgevingswet af te handelen.

Bron: Kamerbrief Tweede Kamer voortgang Omgevingswet, 08/04/2021



De gefaseerde en gezamenlijke invoering van de stelselherziening vraagt tijd en inspanning van alle betrokkenen. Om de veranderende manier van werken geleidelijk en soepel te laten verlopen geldt vanaf beoogde inwerkingtreding op 1 januari 2022 het overgangsrecht. Dit betekent dat overheden conform de Omgevingswet vanaf inwerkingtreding in staat moeten zijn vergunningaanvragen en meldingen te ontvangen en deze te behandelen volgens de nieuwe wetgeving en procedures. Echter, pas vanaf 2029 zal het nieuwe omgevingsrecht voor het gehele gemeentelijke grondgebied verplicht worden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021).

De omgevingsvisie

De omgevingsvisie behoort tot een van de juridische kerninstrumenten van de omgevingswet. Alle overheden – het rijk, de provincies en gemeenten – zijn via de Omgevingswet verplicht een omgevingsvisie op te stellen. De gemeenteraad stelt een gemeentelijke omgevingsvisie vast, de provinciale staten stellen een provinciale omgevingsvisie vast en de minister van Binnenlandse Zaken stelt, in overeenstemming met ministers die het aangaat, een nationale omgevingsvisie vast (artikel 3.1, Omgevingswet, 23 maart 2016). De omgevingsvisie is een zelfbindend document voor de bestuurslaag die deze heeft opgesteld. De omgevingsvisies van het rijk of de provincies werken daarmee niet door naar die van de gemeente. De omgevingsvisie is een integrale en strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving en heeft betrekken op alle terreinen van de leefomgeving. Hierbij valt te denken aan bouw, water, milieu, infrastructuur, mobiliteit, natuur en cultureel erfgoed. De omgevingsvisie biedt zo een samenhangende beleidsmatige basis voor inzet van financiële, juridische en andere instrumenten om beleidsdoelen te bereiken (Kamerstuk 33962-3, p. 114). Daarmee kunnen beleidsdoelen effectiever worden ingevuld en worden discussies eerder aan de voorkant van de beleidscyclus beslecht, terwijl dit op het moment vaak pas in de uitvoering duidelijk wordt dat beleidsdoelstellingen met elkaar blijken te botsen. Bovendien wordt met de openbaarmaking van de omgevingsvisies het voor organisaties, burgers en bedrijven inzichtelijk wat zij van de betreffende overheid kunnen verwachten. De omgevingsvisie is naar vorm en inhoud vrij tot invulling van de overheden. Enkel geldt de verplichting tot het digitaal kenbaar maken en beschikbaar stellen van de omgevingsvisie.

In de omgevingsvisie legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast. De gemeente stelt 1 omgevingsvisie voor het hele grondgebied vast. Daarnaast kunnen gemeenten ervoor kiezen samen met een andere gemeenten een gezamenlijke of regionale omgevingsvisie op te stellen (Informatiepunt leefomgeving, 2021). De grondslag van de omgevingsvisie is terug te vinden in artikel 3.1 en artikel 3.2. van de Omgevingswet. Samen met de bijbehorend memorie van toelichten geeft dit de kaders weer voor wat de omgevingsvisie behelst. Zoals reeds toegelicht is de omgevingsvisie vormvrij. Deze kan afhankelijk van ambities, tijdhorizon en thematiek op een eigen wijze worden ingevuld. Wel dienen in ieder geval de volgende drie inhoudelijke elementen aanwezig te zijn:

- a. Een beschrijving op hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- b. De hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, gebruik, beheer, bescherming en behoud van het grondgebied;
- c. De hoofdzaken voor het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid (artikel 3.2 Omgevingswet, 23 maart 2016).

Op basis van de omgevingsvisie kan het college van burgemeester en wethouders programma's vaststellen. Een programma (of plan) bevat:

- a. Een uitwerking van het te voeren beleid voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud daarvan,
- b. Maatregelen om aan een of meer omgevingswaarden te voldoen of een of meer andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving te bereiken (artikel 3.5 Omgevingswet, 23 maart 2016).

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeenten zijn in ieder geval verplicht tot het opstellen van een programma aangaande het omgevingslawaaï voor de geluidsbronnen wegen, spoorwegen en belangrijke luchthavens (artikel 3.6 Omgevingswet, 23 maart 2016). Via een algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat programma's, inclusief verplichte programma's, in gezamenlijkheid met andere bestuursorganen worden vastgesteld en uitgevoerd.

Conclusie

In dit hoofdstuk is de achtergrond van de casuïstiek en hetgeen centraal staat in dit onderzoek aan bod gekomen. De Omgevingswet en de omgevingsvisie kennen een relatief lange beleidsaanloop. Toch is de voorbereiding op de wet officieel pas van start gegaan bij de aanneming van de wet door de Tweede Kamer op 1 juli 2015 en de Eerste Kamer op 22 maart 2016. De aanstaande Omgevingswet stelt overheden voor de taak een langetermijnvisie op te stellen die alle facetten van de leefomgeving bundelt. Voor de rijksoverheid en provincies geldt dat zij een omgevingsvisie moeten hebben opgesteld voor de (verwachte) inwerkingtreding op 1 januari 2022. Voor gemeenten geldt dat zij tot 1 januari 2025 de tijd hebben een omgevingsvisie te ontwikkelen. Iedere gemeenten staat er echter vrij in, en wordt aangemoedigd om, desgewenst eerder een omgevingsvisie te ontwikkelen.

Analyses

In dit hoofdstuk zijn de gegevens geanalyseerd en de bevindingen gerapporteerd. Ten eerste zal worden ingegaan op de onafhankelijke variabele: verdeling van gemeenten met betrekking tot de ontwikkeling van een omgevingsvisie. Vervolgens is per afhankelijke variabele onderzocht of deze conform de hypothese van invloed is op de mate van anticipatie van de verschillende gemeenten.

Mate van anticipatie op de omgevingsvisie

Wanneer we kijken naar de verdeling van gemeenten in frequentietabel 1 en de mate waarin deze een omgevingsvisie hebben gepresenteerd, zien we dat 59 gemeenten een omgevingsvisie hebben ontwikkeld. Dit veronderstelt volgens dit onderzoek een hoge mate van anticipatie op de aanstaande stelselherziening. De meeste gemeenten in Nederland bevinden zich momenteel in het proces van de ontwikkeling. Dit betekent dat zij zijn begonnen aan het ontwikkelen van de visie, maar nog geen definitieve versie hebben gepresenteerd. Deze gemeenten kennen een gemiddelde mate van anticipatie. Tot slot is in de tabel te zien dat 142 gemeenten het proces nog niet zijn gestart.

Frequentietabel 1: Ontwikkeling omgevingsvisies in Nederland

Verdeling variabele omgevingsvisie	Aantal gemeenten	%
Omgevingsvisie vastgesteld; <i>hoge mate van anticipatie</i>	59	17%
Omgevingsvisie gestart; <i>gemiddelde mate van anticipatie</i>	152	43%
Omgevingsvisie nog niet gestart; <i>lage mate van anticipatie</i>	142	40%
Overig*	2	0.5%
Totaal	355	100%

Bron: Eigen bewerking gegeven van Omgevingsvisiekaart Nederland, verkregen van Architectuur Lokaal/ Omgevingsvisiekaart

* Gegevens onbekend

Gemeentegrootte

Gemeentegrootte zou de bestuurskracht van gemeenten beïnvloeden en daarmee de mate waarin gemeenten bestaand beleid kunnen uitvoeren en op nieuw beleid kunnen anticiperen (Boogers & Schaap, 2007; PBL, 2019). De leidende gedachte is hier dat grotere gemeenten schaalvoordelen hebben waardoor zij meer middelen hebben om te kunnen inzetten. In onderstaande frequentietabel is de relatie weergegeven tussen gemeentegrootte en de ontwikkeling van de omgevingsvisie.

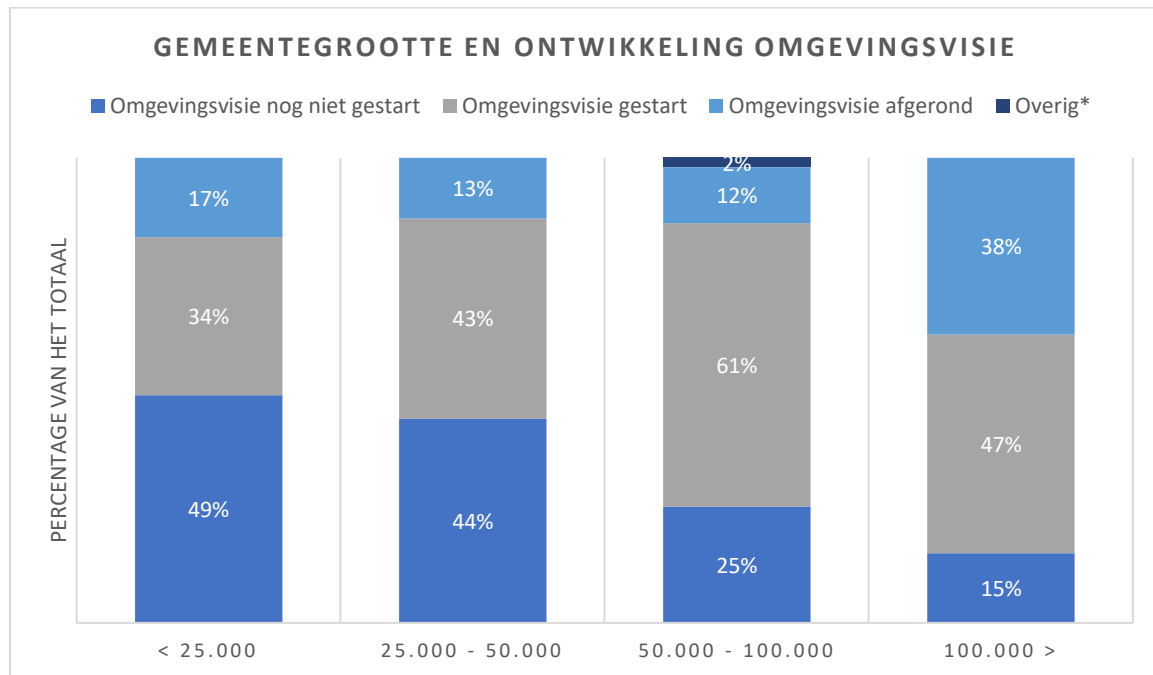
Frequentietabel 2: Relatie gemeentegrootte en ontwikkeling omgevingsvisie

Gemeentegrootte (inwoners)	< 25.000	25.000 - 50.000	50.000 - 100.000	100.000 >	Totaal
Aantal gemeenten	126	141	56	32	355
Omgevingsvisie afgerond	22	18	7	12	59
Omgevingsvisie gestart	43	60	34	15	152
Omgevingsvisie nog niet gestart	61	62	14	5	142
Overig	0	1	1	0	2

Bron: Eigen bewerking gegeven van Omgevingsvisiekaart Nederland, verkregen van Architectuur Lokaal/ Omgevingsvisiekaart

Wanneer we kijken naar de relatie tussen gemeentegrootte en de mate waarin gemeenten een omgevingsvisie hebben ontwikkeld zien we dat kleinere gemeenten in absolute getallen het vaakst al een omgevingsvisie hebben gepresenteerd. Van alle gemeenten kleiner dan 25.000 zijn er 22 gemeenten die een omgevingsvisie hebben gepresenteerd. Dit is 37% van het totaal, gevolgd met 31% door middelgrote gemeenten van tussen de 25.000 en 50.000 inwoners. Grote gemeenten en steden maken samen slechts 32% uit van totaal van gemeenten die een omgevingsvisie hebben gepresenteerd. De cijfers uit de tabel dienen echter niet vergeleken te worden met de andere categorieën, maar met de percentuele verschillen binnen de eigen categorie. Er zijn immers meer kleine gemeenten dan grote gemeenten en steden. Het is dus

van belang om te kijken naar het verschil binnen de categorieën. Dit verschil is weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 2: Staafdiagram relatie gemeentegrootte en ontwikkeling omgevingsvisie uitgedrukt in percentages

Wanneer we kijken naar de relatie tussen gemeentegrootte en de ontwikkeling van de omgevingsvisie zien we een aantal duidelijke trends. Ten eerste is te zien dat gemeenten met meer dan 100.000 inwoners met 38% het vaakst een omgevingsvisie hebben gepresenteerd. Kleine gemeenten daarentegen zijn percentueel gezien vaakst nog niet begonnen aan de ontwikkeling van de omgevingsvisie. De categorie grootste gemeenten (steden; 100.000 >) hebben eerder een omgevingsvisie gepresenteerd dan kleinere gemeenten (38%). De overige drie categorieën volgen en liggen dicht bij elkaar met 17%, 13% en 12%. Daarnaast is een duidelijke trend te zien wanneer we kijken naar gemeenten die nog niet zijn begonnen aan de ontwikkeling van hun omgevingsvisie. Bijna de helft (49%) van de kleine gemeenten, en 44% van middelgrote gemeenten, is nog niet begonnen aan de ontwikkeling van hun omgevingsvisie. Bij grote gemeenten is dit echter nog slechts een kwart (25%). Steden zijn met 15% het minst vaak nog niet begonnen aan de ontwikkeling van een omgevingsvisie. Wanneer we ons op basis van de analyse wenden tot de eerste hypothese van dit onderzoek: (i) *Grotere gemeenten hebben eerder een omgevingsvisie ontwikkeld dan kleinere gemeenten omdat zij meer middelen ter beschikking hebben om op de aanstaande Omgevingswet te anticiperen.* Op basis van de

analyse lijkt de hypothese bevestigd. Er is te zien dat de categorie grootste gemeenten van 100.000 inwoners of meer het vaakst een omgevingsvisie hebben ontwikkeld. Ook zien we een duidelijke verdeling tussen gemeenten die nog niet zijn begonnen aan het ontwikkelen van hun omgevingsvisie.



Uit de literatuur en onderzoeken behandeld in het theoretisch kader kan worden vastgesteld dat het zijn van een grote gemeente niet gelijkstaat aan het zijn van een financieel robuuste gemeente. Sterker, gemiddeld genomen is het zo dat kleinere gemeenten een betere financiële positie hebben dan grotere gemeenten (DBO, 2021). Lokale overheden moeten daarbij bovendien door een beperkte hoeveelheid middelen verkregen uit het gemeentefonds en andere bronnen noodgedwongen selectief zijn in waar zij hun aandacht aan besteden (Lipsky, 1980). Op basis van het theoretisch kader en de hypothese in dit onderzoek aangaande de financiële situatie van gemeenten en het verband dat dit houdt met de ontwikkeling van de gemeentelijke omgevingsvisie, wordt verondersteld dat gemeenten met een betere financiële uitgangspositie eerder een omgevingsvisie is ontwikkeld. Dit omdat zij meer tijd en mankracht kunnen vrijmaken om naast hun bestaande verantwoordelijkheden ook te anticiperen op toekomstige verantwoordelijkheden zoals de Omgevingswet en de daaruit voortvloeiende verplichting tot het opstellen van een omgevingsvisie. In onderstaande frequentietabel is de verdeling te zien tussen de solvabiliteitsratio's van de verschillende gemeenten en de ontwikkeling van de omgevingsvisie.

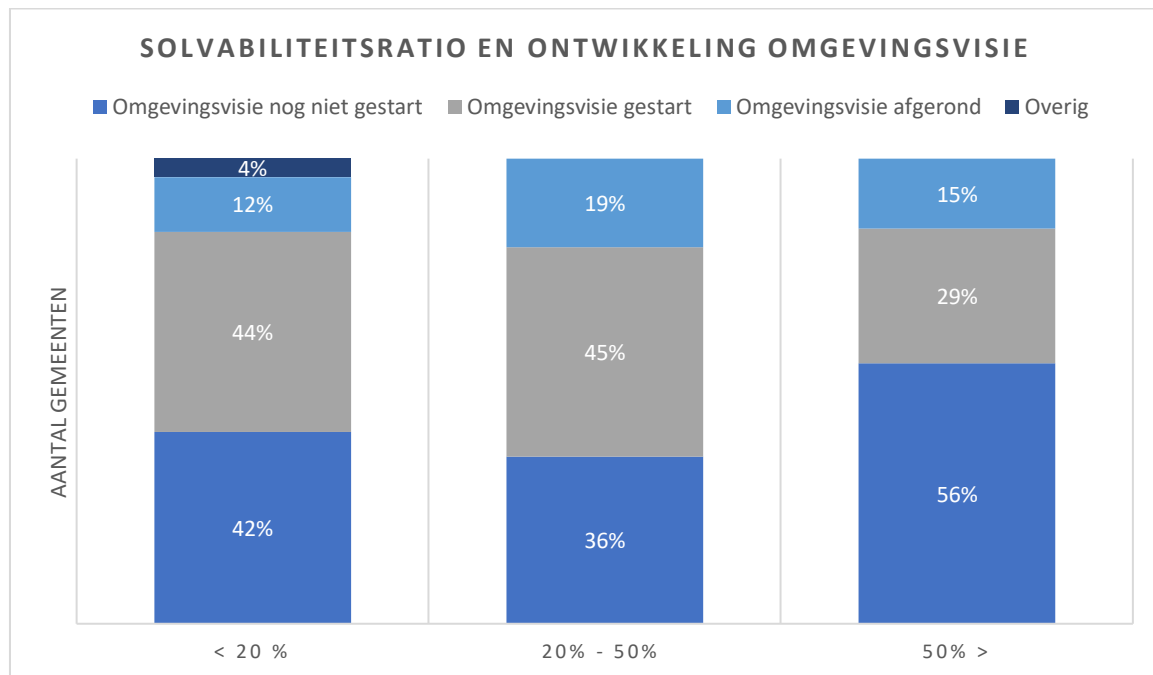
Frequentietabel 3: Verdeling solvabiliteitsratio en ontwikkeling omgevingsvisie

Solvabiliteitsratio	< 20%	20% - 50%	50% >	Totaal
Aantal gemeenten	90	217	48	355
Omgevingsvisie afgerond	11	41	7	59
Omgevingsvisie gestart	40	98	14	152
Omgevingsvisie nog niet gestart	38	77	27	142
Overig	1	1	0	2

Bron: Eigen bewerking van Findo (Data Financiën Decentrale Overheden) en Omgevingsvisiekaart Nederland van Architectuur Lokaal/ Omgevingsvisiekaart.

Wanneer we kijken naar de in dit onderzoek gekozen indicator voor de financiële situatie van gemeenten, de solvabiliteitsratio, zien we dat het merendeel van gemeenten valt binnen de financiële classificatie van 'neutraal' (20% - 50%). 90 gemeenten hebben een lage

solvabiliteitsratio met een solvabiliteit van onder de 20%. Ongeveer de helft daarvan kent een hoge solvabiliteit van boven de 50%. Deze 48 gemeenten staan er financieel gezien het beste voor. Eveneens dienen de categorieën te worden gerangschikt naar de mate waarin een omgevingsvisie is ontwikkeld. In onderstaande staafdiagram is weergegeven welk percentage van de gemeenten in deze categorie de ontwikkeling van een omgevingsvisie heeft afgerond, gestart of hiermee nog niet is gestart.



Figuur 3: Staafdiagram relatie financiële positie uitgedrukt in solvabiliteit en ontwikkeling omgevingsvisie uitgedrukt in percentages

Wanneer we kijken naar de relatie tussen solvabiliteitsratio en de ontwikkeling van de omgevingsvisie valt allereerst te zien dat de percentages van gemeenten dat de ontwikkeling van een omgevingsvisie heeft afgerond, in de verschillende categorieën dichtbij elkaar liggen. Gemeenten met een neutrale solvabiliteitsratio hebben het vaakst de ontwikkeling afgerond (19%), gevolg door gemeenten met een hoge solvabiliteit (15%) en gemeenten met een lage solvabiliteit (12%). Ten tweede valt op dat het percentage dat is begonnen aan hun omgevingsvisie bij de categorie < 20% en 20% - 50% nagenoeg gelijk is met respectievelijk 44% en 45%. In de categorie 50% > is dit slechts 29%. Dit kan worden verklaard doordat ruim 56% van gemeenten in deze categorie nog niet zijn gestart. Dit is daarmee wel tegenstrijdig ten opzichte van de verwachting in dit onderzoek. Wanneer we ons op basis van de analyse wenden tot de tweede hypothese gesteld in dit onderzoek: (ii) *Gemeenten met een betere financiële*

positie hebben eerder een omgevingsvisie ontwikkelt omdat zij meer financiële middelen ter beschikking hebben om op de aanstaande Omgevingswet te anticiperen. Op basis van de bevindingen kan de hypothese niet worden aangenomen. Gemeenten met een financiële uitgangspositie die bovengemiddeld is hebben in verhouding niet vaker een omgevingsvisie ontwikkeld, dan wel gestart. Gemeenten met een neutrale solvabiliteit hebben in verhouding het vaakst een omgevingsvisie ontwikkeld en hebben percentueel gezien ook de minste gemeenten die nog niet aan de ontwikkeling van een omgevingsvisie zijn begonnen. Ook liggen de percentages bij gemeenten met een lage solvabiliteit en gemeenten met een gemiddelde solvabiliteit dicht bij elkaar.

Politieke samenstelling gemeenten

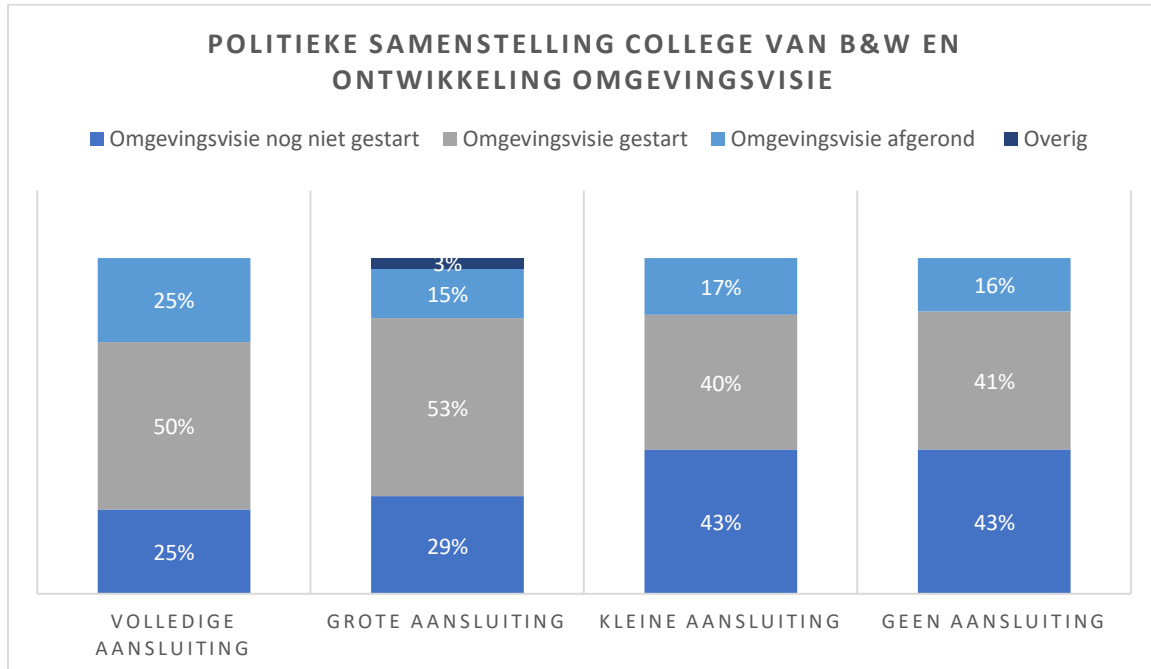
De politieke samenstelling van gemeenten kan de voorkeur en steun voor beleid en aanstaand beleid bepalen en beïnvloeden. Voorkeuren die actoren binnen de gemeente hebben ten aanzien van bepaald beleid kan gezien worden als een ondergrens met betrekking tot de mate waarin beleidsimplementatie plaatsvindt (Kingdon 2014; Henstra, 2010). Uit onderzoek naar beleidsinnovatie van Nederlandse gemeenten blijkt dat gemeenten met een politiek-ideologische samenstelling die gelijk of soortgelijk aan dat van de nationale regeringscoalitie eerder geneigd zijn te anticiperen op wetgeving van de nationale overheid (Jansen, 2015, p. 163-164). In deze analyse is allereerst het huidige politieke landschap in kaart gebracht. In onderstaande frequentietabel zijn de aantallen en percentages weergegeven van de samenstelling van het college van burgemeester en wethouders en de mate waarin deze aansluiten op de politieke samenstelling van de regeringspartijen Rutte-III.

Frequentietabel 4: Verdeling mate van aansluiting regeringspartijen en colleges van B&W

Politieke samenstelling college van burgemeester & wethouders	Mate van aansluiting	Aantal	Percentage
Bevat alle vier de regeringspartijen	Volledige aansluiting	8	2%
Bevat drie van de vier regeringspartijen	Grote aansluiting	65	18%
Bevat twee van de vier regeringspartijen	Kleine aansluiting	138	39%
Bevat één of geen van de regeringspartijen	Geen aansluiting	144	41%
Totaal		355	100%

Bron: Eigen bewerking van Data politieke partijen gemeenten Nederland, verkregen van Database Overheid in Nederland.

Uit de frequentietabel valt te lezen dat slechts acht gemeenten (2%) een volledige aansluiting hebben met de vier regeringspartijen. Dit betekent dat in 2% van de gevallen het college van burgemeester en wethouders (B&W) bestaat uit bestuurders van in ieder geval zowel de VVD, CDA, D66 en CU. Met 65 gemeenten valt bijna een vijfde van het totaal (18%) onder de categorie ‘grote aansluiting’. 134 gemeenten (39%) hebben in ieder geval twee van de vier regeringspartijen in het college van B&W. Het grootste aantal gemeenten (41%) kent een politieke samenstelling van slecht één of helemaal geen van de regeringspartijen in het college van B&W. Deze gemeenten, bestaande uit 144 gemeenten, vallen onder de categorie ‘geen aansluiting’. Dat de grootste categorie geen aansluiting vindt qua politieke samenstelling met dat van de regeringspartijen kan worden geduid doordat op gemeentelijkniveau veel specifieke lokale politieke partijen zetels halen bij de gemeenteraadsverkiezingen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de vele ‘gemeentebelangen’ partijen. Bij de laatste landelijke gemeenteraadsverkiezingen in 2018 waren de lokale partijen met bijna 30% de grote winnaars (Kiesraad, 2021). In onderstaande figuur zijn de verschillende categorieën afgezet tegen de ontwikkeling van de omgevingsvisies en uitgedrukt in percentages van het geheel van iedere categorie.



Figuur 4: Staafdiagram relatie mate van aansluiting colleges van B&W en regeringspartijen en de ontwikkeling omgevingsvisie uitgedrukt in percentages.

Uit bovenstaande figuur is te zien dat gemeenten waarvan de politieke samenstelling van het college van burgemeester en wethouders overeenkomt met dat van de regeringspartijen, eerder een omgevingsvisie hebben ontwikkeld. Van gemeenten die een volledige aansluiting vinden (bevat alle vier de regeringspartijen), heeft 25% een omgevingsvisie gepresenteerd, tegenover 15% in de categorie ‘grote aansluiting’, 17% in de categorie ‘kleine aansluiting’ en 16% in de categorie ‘geen aansluiting’. Ten tweede is opvallend dat zowel de categorie ‘volledige aansluiting’ (bevat alle vier de regeringspartijen) en de categorie ‘grote aansluiting’ (bevat drie van de vier regeringspartijen) het percentage gemeenten dat momenteel bezig is met de ontwikkeling van de omgevingsvisie gelijk is met respectievelijk 50% en 53%. In de categorie ‘kleine aansluiting’ (bevat twee van de vier regeringspartijen) en ‘geen aansluiting’ (bevat één of geen van de regeringspartijen) ligt dit percentage ook gelijk, maar ca. 10% lager met 40% en 41%. Gemeenten met een kleinere aansluiting zijn tot slot vaker nog niet begonnen aan het ontwikkelen van de omgevingsvisie (43%) tegenover gemeenten met een volledige of grote aansluiting (25% en 29%). De hypothese die voor dit onderdeel is ontwikkeld luidt als volgt:

(iii) Gemeenten waarvan de politieke samenstelling meer overeenkomt met dat van de regeringspartijen hebben eerder een omgevingsvisie ontwikkeld omdat zij de stelselwijziging ingevoerd door hun nationale politieke partijen meer ondersteunen. Op basis van de analyse kan in ieder geval het eerste gedeelte van de hypothese worden aangenomen. Gemeenten waarvan de politieke samenstelling overeenkomt met dat van de regeringspartijen hebben in verhouding eerder een omgevingsvisie ontwikkeld dan gemeenten met minder aansluiting. Op basis van de verzamelde data en de analyse kan echter niet worden bewezen dat het mechanisme dat hierachter schuilgaat werkt via partij loyaliteit in de vorm van steun aan de herziening. Het tweede gedeelte van de stelling kan daarmee niet worden bewezen op basis van de bevindingen. De bevindingen geven wel aanleiding dit nader te onderzoeken aangezien deze wel overeen lijken te komen met wat Jansen in zijn proefschrift heeft gesuggereerd. Namelijk dat de politiek-ideologische samenstelling van colleges van B&W die gelijk zijn aan dat van de nationale regeringscoalitie eerder geneigd zijn te anticiperen op wetgeving van de nationale overheid (2015, p. 163-164).

Beleidsurgentie gaat over de mate waarin een onderwerp door de instantie of organisatie als urgent wordt ervaren (Boundarek et al., 2019, p 199). De mate van beleidsurgentie van onderwerpen kan tussen gemeenten sterk variëren, afhankelijk van de specifieke lokale contexten. De lokale context van een gemeente kan er dus voor zorgen dat een bepaalde wets- of beleidswijziging meer dan wel minder prominent op de politiek-bestuurlijke agenda staat. Dit kan invloed hebben op de mate waarin het onderwerp wordt aangepakt. In dit onderzoek zijn medewerkers van gemeenten in Nederland gevraagd aan te geven in hoeverre de omgevingsvisie op de politiek-bestuurlijke agenda staat binnen hun organisatie. De resultaten zijn in onderstaande frequentietabel weergegeven. De enquête had een gemiddelde response van 140 (n=140). Gemiddelde response betekent dat de optelsom van het totaal aantal respondenten op de verschillende stellingen 140 bedroeg. Op dit moment telt Nederland 352 gemeenten.⁵ Op basis van 352 gemeenten is dit een response van 40%.

Frequentietabel 5: Verdeling enquêteresultaten beleidsurgentie omgevingsvisie

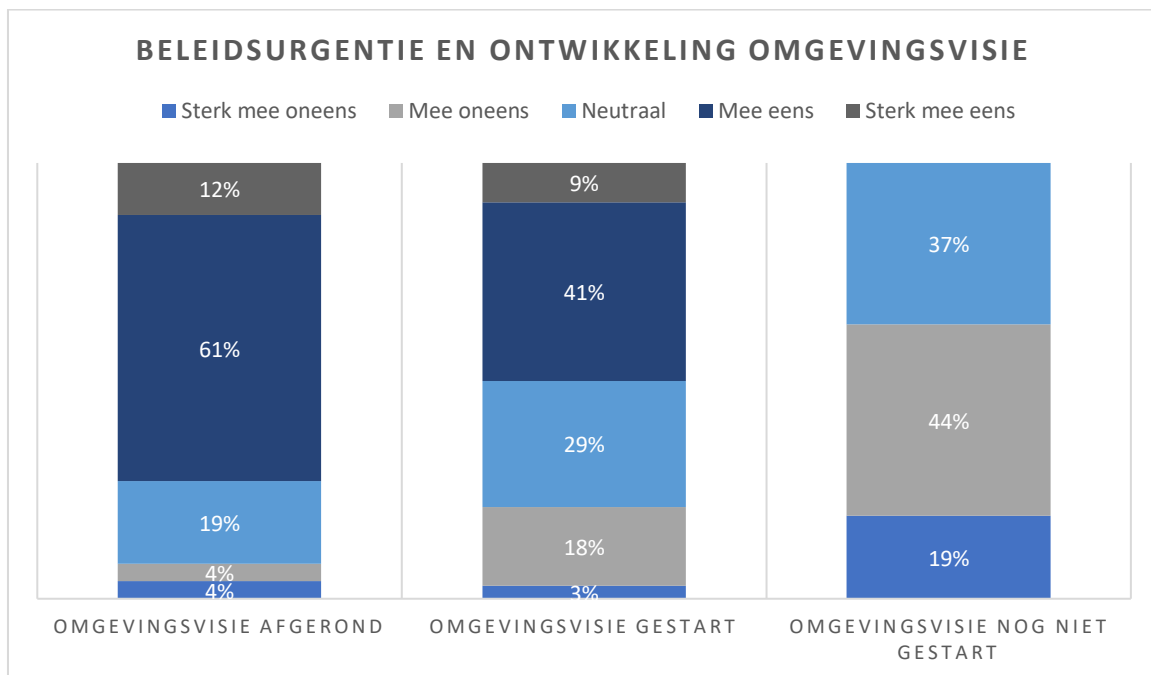
Stelling: Op dit moment heeft onze gemeente al een omgevingsvisie gepresenteerd					
Gepresenteerd	Gestart		Nog niet begonnen		
26	96		16		N=138
19%	69%		12%		100%
Stelling: De omgevingsvisie staat bovenaan de politiek-bestuurlijk agenda in onze gemeente					
Sterk mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Sterk mee oneens	
12	56	39	25	7	N=139
9%	40%	28%	18%	5%	100%

Bron: Eigen enquête-uitvraag gemeenten via Qualtrics.

De uitkomsten van de eerste stelling komen ten dele overeen met de beschikbare data over de ontwikkeling van de gemeentelijke omgevingsvisies. Het aantal gemeenten dat aangeeft een omgevingsvisie te hebben afgerond bedraagt 19%. Dit percentage is bijna gelijk aan dat van de beschikbare data te vinden in frequentietabel 1 (17%). De verdeling tussen de gemeenten die

⁵ In 2021 zal door herindelingen en fusie het aantal gemeenten teruglopen naar 348. Op het moment dat dit onderzoek is uitgevoerd zijn enkele van deze processen nog aan de gang en staat het totaal aantal gemeenten op 352. Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onz-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentelijke-indelingen-per-jaar/indeling-per-jaar/gemeentelijke-indeling-op-1-januari-2021>

zijn gestart ten opzichte van gemeenten die nog niet zijn begonnen is ongelijk aan dat van de frequentietabel. Uit de data en frequentietabel 1 blijkt dat 43% van gemeenten is gestart, en 40% nog niet is gestart aan de ontwikkeling van de omgevingsvisie. Op basis van de enquêteresultaten is dit 69% tegenover 12%. Dit verschil zou te maken kunnen hebben met een zogeheten ‘non-response bias’. Een non-response bias houdt in dat een voor de onderzoekspopulatie relevante partij niet of in mindere mate deelneemt aan een surveyonderzoek (Dillman, 2000). Gemeenten waarbij de omgevingsvisie minder op de politiek-bestuurlijke agenda staat zijn mogelijk minder geneigd mee te werken aan onderzoek aangaande dit onderwerp. In onderstaande figuur zijn de antwoorden op de stelling over de beleidsurgentie van de omgevingsvisie opgesplitst naar de mate waarin deze omgevingsvisie is ontwikkeld.



Figuur 5: Staafdiagram relatie ervaren beleidsurgentie omgevingsvisie en ontwikkeling omgevingsvisie uitgedrukt in percentages. $N=138$

Uit de analyse valt allereerst te zien dat 12% van de categorie gemeenten die een omgevingsvisie heeft afgerond en 9% van de categorie gemeenten die is gestart met de omgevingsvisie ‘sterk mee eens’ antwoord op de stelling: ‘De omgevingsvisie staat bovenaan de politiek-bestuurlijke omgeving’. Van diezelfde categorieën heeft 61% en 41% ‘mee eens’ geantwoord. Onder de categorie gemeenten die de omgevingsvisie nog niet zijn gestart komen de antwoorden ‘sterk mee eens’ en ‘mee eens’ niet voor. Ook zijn de antwoorden ‘sterk mee

oneens' en 'mee oneens' sterk oververtegenwoordigd bij deze categorie met respectievelijk 19% en 44%. De antwoordoptie 'neutraal' verschilt tussen de categorieën met een factor van ca. 10% met respectievelijk 19%, 29% en 37%. Als we afgaan op de data-analyse kan de laatste hypothese uit dit onderzoek worden beantwoord. Deze hypothese luidt: (iv) *Gemeenten waarbij de omgevingsvisie meer beleidsurgentie geniet zijn sneller in het ontwikkelen van hun omgevingsvisie omdat door deze ervaren urgentie eerder actie op het onderwerp wordt ondernomen.* Op basis van de verzamelde data en de analyse kan deze hypothese worden aangenomen. Er is een duidelijk verband waarneembaar tussen de verschillende ontwikkelingsstadia van de omgevingsvisies bij gemeenten, en de mate waarin deze beleidsurgentie geniet.



Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de hoofdzaken uit het onderzoek gebundeld. Aan de hand van de bevindingen uit het analysehoofdstuk is ingegaan op de centrale onderzoeksvraag. Daarnaast zal er worden gereflecteerd op de onderzoeksresultaten en hoe deze zich verhouden tot de theorie, wetenschappelijke relevantie, gebruikte methode en technieken en hoe deze van invloed kunnen zijn geweest op de resultaten.

Beantwoording centrale onderzoeksvraag

In dit onderzoek heeft de vraag centraal gestaan: *in hoeverre hebben gemeenten een omgevingsvisie ontwikkeld en wat kan verschillen tussen gemeenten hierin verklaren?* Op basis van het onderzoek dat is gedaan blijkt dat 59 gemeenten momenteel een omgevingsvisie hebben ontwikkeld. Dit is 17% van het totaal aantal gemeenten (op basis van 355 gemeenten) in Nederland. 152 gemeenten zijn momenteel in de ontwikkelingsfase van hun omgevingsvisie. Dit is 43% van het totaal. 142 gemeenten (40%) zijn nog niet begonnen met de ontwikkeling van hun omgevingsvisie en voor twee gemeenten (0.5%) is voortgang onbekend. Op basis van de analyses die zijn gedaan en de hypothesen die zijn getoetst kan worden geconcludeerd dat gemeentegrootte, de politieke samenstelling van gemeenten en de ervaren politiek-bestuurlijke beleidsurgentie een deel van de verschillen tussen gemeenten, en de mate waarin zij een omgevingsvisie hebben ontwikkeld, kan verklaren. Grotere gemeenten, uitgedrukt in inwonersaantal, hebben een hogere mate van anticipatie. Deze bevindingen sluiten aan op eerdere onderzoeken (Boogers & Schaap, 2007; PBL, 2019). De politieke samenstelling van colleges van gemeenten lijkt tevens samen te hangen met de mate van anticipatie op de Omgevingswet en de omgevingsvisie. Gemeenten met een college van B&W waarvan de politieke samenstelling gelijk is aan dat van de nationale regeringspartijen (VVD, CDA, D66, CU) kennen een hogere mate van anticipatie op de aanstaande Omgevingswet. Dit is conform onderzoek van Kingdom (2014), Henstra (2010) en in het bijzonder het proefschrift van Jansen – onder begeleiding van Denters en Need – over het verband tussen de samenstelling van de politieke partijen op landelijk- en gemeentelijkniveau en de mate waarin beleid van de rijksoverheid wordt omarmd (2015). Tot slot is de ervaren beleidsurgentie van de

omgevingsvisie op gemeentelijkniveau een verklarende factor voor de mate van anticipatie. Dit komt overeen met eerder onderzoek van Bondarouk et al. (2019), die stellen dat de mate van politiek-bestuurlijke urgentie van het onderwerp de anticipatie of implementatieprestatie bepaald. Uit dit onderzoek is daarnaast gebleken dat de financiële positie van gemeenten geen verklarende factor is met betrekking tot de mate van anticipatie. Gemeenten met een hogere solvabiliteitsratio, hetgeen is gehanteerd om de financiële robuustheid van gemeenten te bepalen, hield geen verband met de mate waarin gemeenten een omgevingsvisie hebben ontwikkeld.

Reflectie

Ieder onderzoek doet er goed aan te reflecteren op de eigen onderzoeksdesign, aanpak, wetenschappelijke literatuur en methoden en technieken. Kritische reflectie op eigen onderzoek verhoogt het bewustzijn van valkuilen in het onderzoek wat de wetenschappelijke geloofwaardigheid bevordert. Met betrekking tot de betrouwbaarheid van het onderzoek kan worden gesteld dat deze relatief hoog is. Het onderzoek kan door het onderzoeksdesign gemakkelijk worden herhaald. De hypothesen zijn, los van de casuïstiek, tijdloos. Tevens worden de meeste datasets die zijn gebruikt periodiek openbaar gepubliceerd door de verschillende instanties en hebben zij daardoor een hoge mate van consistentie in de datametingen. Wat betreft de dataverzameling voor de laatste hypothese van dit onderzoek, de beleidsurgentie, had de enquête-uitvraag achteraf gezien eventueel eerder uitgezet kunnen worden. Gemeenten hadden nu ca. 21 dagen de tijd om deel te nemen aan de enquête. Wanneer de enquête eerder was uitgezet was de response (n=140) mogelijk hoger geweest. Dit had echter niet voorkomen dat enkele gemeenten een ‘no-reply’ beleid hanteren ten aanzien van verzoeken van externen deel te nemen aan enquêtes of interviews.

Dit onderzoek begon met het constateren dat er een tekort is aan samenhang tussen de wetenschappelijke literatuur aangaande adaptie en implementatie van beleidsveranderingen in de publieke sector (Howlett, 2018). Over de voorbereidingen op beleidsveranderingen en de verschillende wijzen waarop dit wordt opgepakt op gemeenteniveau zou bovendien nog minder bekend zijn (Bondarouk et al., 2019). Dit onderzoek sprak de ambitie uit om aan deze sub-discipline een bijdrage te leveren. Door in kaart te brengen in welke fase gemeenten zich momenteel bevinden met de ontwikkeling van hun omgevingsvisie en verklarende factoren te toetsen die verschillen hierin op lokaalniveau zouden kunnen verklaringen wil dit onderzoek aan de theorievorming bijdragen. Op basis van de onderzoeksresultaten lijkt te zijn aangetoond dat gemeentegrootte, de politieke samenstelling van gemeenten en de ervaren beleidsurgentie van invloed zijn op de mate waarin gemeenten anticiperen op aanstaande beleidsveranderingen, in dit geval de Omgevingswet- en visie. De factoren zijn uitgekozen op basis van wetenschappelijke literatuur die soortgelijke mechanismes hebben aangetoond of hier een poging toe hebben gedaan. Uit de literatuur blijkt bijvoorbeeld dat gemeentegrootte de bestuurskracht van gemeenten beïnvloedt en daarmee de mate waarin gemeenten bestaand beleid kunnen uitvoeren en op nieuw beleid kunnen anticiperen (Boogers & Schaap, 2007). De leidende gedachte is hier dat grotere gemeenten schaalvoordelen hebben waardoor zij meer middelen en mankracht hebben en deze effectiever en efficiënter kunnen inzetten. Alhoewel dit onderzoek heeft bijgedragen aan de aannemelijkheid van deze theorie (grotere gemeenten hebben eerder een omgevingsvisie gepresenteerd dan kleinere gemeenten) zijn de exacte mechanismen die hierachter schuilgaan op basis het conceptueel model uit dit onderzoek niet te achterhalen. Zou gemeentegrootte bijvoorbeeld een verklarende factor zijn omdat grotere gemeenten ander type personeel aantrekken, en daardoor andere werkwijzen hanteren? Een soortgelijke reflectie is van toepassing op de gebruikte theorie van Jansen (2015) die stelt dat gemeenten met een politiek-ideologische samenstelling die gelijk of soortgelijk is aan dat van de nationale regeringscoalitie, eerder de neiging hebben te anticiperen op wetgeving van diezelfde nationale overheid. De bevindingen uit dit onderzoek liggen in lijn met wat Jansen in zijn proefschrift heeft gesuggereerd. Het veronderstelde mechanisme hierachter (via interne partijpolitieke lijnen/ (on)bewuste partijloyaliteit) is op basis van de data-analyses echter niet getoetst. Het zou dus kunnen zijn dat hier andere mechanismes achter schuilgaan. Om deze vragenstukken goed te doorgronden zou (uitvoerig) kwalitatief onderzoek een uitkomst bieden. Het zou interessant zijn om op basis van de bevindingen uit dit onderzoek verkennend

kwalitatief onderzoek op te zetten om verder op casestudy basis in te gaan op de exacte mechanismen achter de verbanden. De meest aannemelijke bevindingen uit dit onderzoek die aansluiten op de gebruikte theorie zijn die van Boundarek et al (2019) over de invloed van de ervaren beleidsurgentie. Doordat de mate van urgentie van verschillende onderwerpen tussen gemeenten sterk kan variëren, afhankelijk van de specifieke lokale opgaven, kan een aanstaande beleidsverandering meer dan wel minder prominent op de politiek-bestuurlijke agenda staan. De onderzoeksresultaten sluiten aan op deze theorie. Alhoewel deze hypothese redelijkerwijs de minst verassende/vernieuwende hypothese uit dit onderzoek is, is het doen van toetsend onderzoek een belangrijk onderdeel van theorievorming. Ook de bevindingen uit dit onderzoek sluiten aan bij de theorie over de invloed van beleidsurgentie en draagt daarmee bij aan de geloofwaardigheid van de theorie.

Reflectie construct validiteit

Met betrekking tot de validiteit van het onderzoek moet onderscheidt gemaakt worden tussen twee soorten validiteit: ‘construct validiteit’ en ‘content validiteit’. Construct validiteit gaat over de vraag of via de onderzoeksmethoden en de operationalisatie gemeten wordt wat beoogd was te meten. Bijvoorbeeld, laat een variabele als gemeentegrootte zich wel goed meten door te kijken naar het aantal inwoners? In het geval van gemeentegrootte is het antwoord natuurlijk: ja. Ook de aansluiting van de regeringspartijen op de colleges van B&W en hun politieke samenstellingen kent een zeer hoge construct validiteit omdat de categorieën elkaar uitsluiten: of regeringspartij X zit wel in het college, of niet. Het bepalen van de financiële uitgangspositie van gemeenten ligt ingewikkelder. Wanneer er meer tijd en middelen beschikbaar waren geweest voor het onderzoek had deze variabele uitgebreider geoperationaliseerd en geanalyseerd kunnen worden. In dit onderzoek is de solvabiliteitsratio gebruikt om de financiële uitgangspositie van gemeenten te bepalen. Dit is een veel gebruikte indicator en veelzeggend over de financiële robuustheid van een gemeente (Findo, 2021). Er zijn daarentegen voorbeeld van geavanceerdere, en genuanceerdere, manieren om de financiële situatie van gemeenten in kaart te brengen. Naast solvabiliteit kan bijvoorbeeld ook worden gekeken naar de netto schuldquote, grondexploitatie, de structurele exploitatieruimte op de begroting en de belastingcapaciteit (BDO, 2021). Tot slot kan er met betrekking tot de construct validiteit van de variabele beleidsurgentie worden aangemerkt dat de operationalisatie van de enquête beter had gekund. Een terugkoppeling die door enkele respondenten is gegeven op de enquête was dat de stellingen niet specifiek genoeg waren. In de stellingen gaat het namelijk

om ‘de gemeente’ (bijvoorbeeld: ‘in onze gemeente staat de omgevingsvisie bovenaan de politiek-bestuurlijke agenda’). Een scherpe en terechte opmerking van een enkele respondent was dat ‘de gemeente’ als entiteit niet specifiek genoeg is. Gaat het om ‘de gemeente’ als grondgebied inclusief al haar inwoners? Gaat het om ‘de gemeente’ met betrekking tot het ambtelijk apparaat of gaat het om de gemeente in haar politieke hoedanigheid in de vorm van de gemeenteraad? Alhoewel via de begeleidende brief de enquête intern op de juiste plek is beland is dit mijns inziens een valide opmerking op de formulering van de stellingen. Resumerend is de construct validiteit van het onderzoek voldoende om overtuigend aan te nemen dat de concepten hebben gemeten wat volgens de hypothesen beoogd was te meten.

Content validiteit

De content validiteit gaat over de dekking van het onderzoek en over de vraag of dat wat onderzocht is ook heeft achterhaald wat volgens de hypothesen de bedoeling was. Hier gaat het over de mechanismes die het conceptueel en de hypothesen veronderstellen. Door het onderzoek zijn een aantal interessante data vergaard en geanalyseerd. Echter is het aannemelijk dat enkele variabelen die in dit onderzoek individueel zijn geanalyseerd, in de realiteit communicerende vaten zijn. Voor toekomstig onderzoek zou het bijvoorbeeld interessant zijn om de geoperationaliseerde variabelen en vergaarde data gezamenlijk te analyseren via een multiële regressieanalyse. Door middel van een multiële regressieanalyse kan niet alleen worden getoetst of bepaalde onafhankelijke variabelen invloed hebben op een afhankelijke variabele, zoals in dit onderzoek is gedaan, maar kan tevens de eventuele interactie tussen de verschillende verklarende variabelen worden achterhaald (De Vocht, 2017). Zo zouden variabelen als gemeentegrootte en de financiële situatie van gemeenten kunnen overlappen. Met de verzamelde data en de inzichten uit dit onderzoek zou het interessant zijn deze in vervolgstudies te analyseren via een dergelijke multiële regressieanalyse. Hiervoor zal alle data wel handmatig gecodeerd moeten worden, wat veel tijd zal kosten. Het is echter de moeite waard dit voor toekomstig onderzoek te overwegen. Uitgangspunt blijft uiteraard wel dat grootschalige secundaire data-analyses een schat aan informatie kunnen opleveren, maar dat data-analyses nooit de echte werkelijkheid kunnen doorgronden. Die blijkt altijd weerbarstiger dan in modellen en formules is te vatten.

Discussie

De Omgevingswet staat momenteel volop in de belangstelling. De inwerkingtreding van de Omgevingswet is al meerdere keren uitgesteld en er zijn sterke aanwijzingen dat uitstel nogmaals zal plaatsvinden. In een recente Kamerbrief noemt verantwoordelijk minister van Binnenlandse Zaken Ollongren zelfs al twee alternatieve ingangsdata: 1 april of 1 juli 2022 (Kamerbrief, 2021). Of de Omgevingswet zal worden uitgesteld of niet, de stelselwijziging inzake de omgang en onderhoud van de leefomgeving zal er komen; daar zijn de koepelorganisaties en het ministerie het over eens. De aanloop naar en implementatie van de stelselherziening raakt echter aan een fundamenteel debat dat gaat over de discussie hoe er binnen de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat wordt omgegaan met begrippen als rechtsgelijkheid. Mijns inziens is de discussie gerechtvaardigd om te bezien of in de toekomst de implementatie van grootschalige stelselherzieningen zoals dat van de Omgevingswet op een andere manier vorm kan krijgen. Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur is er met betrekking tot de relatie en verantwoordelijkheden van het rijk en gemeenten “ruimte nodig voor experimenten en vernieuwingen, voor leerprocessen en reflectie” (ROB, 2015, p 17). Vanwege verschillen in gemeentegrootte, de financiële uitgangspositie, maar ook als gevolg van beleidsvrijheid, autonomie en democratisch lokaal bestuur bestaan er (grote) verschillen tussen decentrale overheden. Vanuit het subsidiariteitsbeginsel en het democratiebeginsel is dit begrijpelijk en mogelijk zelfs wenselijk. Met betrekking tot toekomstige decentralisaties, en alle veranderingen die dit met zich meebrengt in wet- en regelgeving en besluitvormings- en werkprocessen, zou nagedacht kunnen worden om dit voor gemeenten naar behoefte en in verschillende snelheden te implementeren. Gemeenten die duidelijk klaar zijn om de implementatie door te voeren kunnen hiermee aan de slag. Tegelijkertijd zouden deze gemeenten werken als een soort ‘professionele proeftuinen’ waar gemeenten die meer tijd nodig hebben om zich voor te bereiden op de stelselherziening van kunnen leren. Op deze manier kan er in de toekomst gericht beleid worden geïntroduceerd en geïmplementeerd en is er meer maatwerk voor gemeenten. Het gevolg van deze implementatiewijze is wel dat er gemeenten zullen zijn waar volgens een andere manier wordt gewerkt dan, bijvoorbeeld, de naastgelegen gemeente. Dit druist in tegen het rechtsgelijkheidsbeginsel. Of dat implementatiemaatwerk waard is, is mijns inziens een bestuurskundige en wetenschappelijke discussie waard.

Literatuurlijst

- Algemeen Dagblad. (2020). *90 miljoen voor invoering nieuwe Omgevingswet*. Geraadpleegd van <https://www.ad.nl/politiek/90-miljoen-euro-voor-invoering-nieuwe-omgevingswet~a4da5bd6/>
- Architectuur Lokaal (2021). *Omgevingsvisiekaart van Nederland*. Geraadpleegd van <https://mijnomgevingsvisie.nl/omgevingsvisiekaart>
- BDO Accountants & Adviseurs. (2021). *BDO-benchmark Nederlandse gemeenten 2020. Financiële veenbrand: tekorten lopen op, meer gemeenten in 't rood*. Geraadpleegd van <https://www.bdo.nl/nl-nl/nieuws/2021/bdo-benchmark-nederlandse-gemeenten-2021-financiele-situatie-onhoudbaar-ps-dzb-bmz-gem-lo-21>
- Bondarouk, E., Liefverink, D. and Mastenbroek, E. (2019). Politics or management? Analysing differences in local implementation performance of the EU Ambient Air Quality directive. *Journal of Public Policy*. doi:10.1017/S0143814X19000035
- Bondarouk, E. (2017). *Making EU policies work at the local level: a systematic literature review and research agenda*. Paper presented at ECPR Conference 2017, Oslo.
- Boogers, M. & Schaap, L. (2007). Bestuurskracht, wat moeten we ermee? Een stand van zaken. In: *Bestuurskunde*, pp. 5-14.
- Boogers, M., Klok, P.J., Denters, B. & Sanders, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten: Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Twente: Universiteit Twente
- Bovens, M., 't Hart, P. & van Twist, M. (2012). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer
- Breeman, G.E., Van Noort, W.J. & Rutgers, M.R. (2012). *De bestuurlijke kaart van Nederland: Het openbaar bestuur en zijn omgeving in nationaal en internationaal perspectief*. Uitgeverij Coutinho. Bussum.

- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2021). *Gebieden in Nederland 2020*. Geraadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/84721NED>
- Commissie De-Grave (2005). *Je gaat er over of niet*. Rijksbrede Takenanalyse Gemengde Commissie Bestuurlijke Coördinatie. Den Haag
- Derksen, W. (1996). Inleiding. In: *Bouwen aan het binnenlands bestuur: voorstudies en achtergronden*. Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- De Vocht, A. (2017). *Basishandboek SPSS 25: voor SPSS 25 & SPSS subscription*. Bijleveld Press, Utrecht.
- Dillman, D.A. (2000). *Mail and Internet Surveys: The Tailored Design Method* (2nd ed.). New York: Wiley Ney York.
- Eijlander, P. (1996). De gemeente: gemeenschap met een eigen huishouding of nevenvestiging van het rijk? In: *Bouwen aan het binnenlands bestuur: voorstudies en achtergronden*. Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Findo (2021). *Data Financiën Decentrale Overheden*. Geraadpleegd van <https://findo.nl/dashboard/dashboard/gemeentelijke-begroting-kengetallen/>
- Fischer, T. & Julsing, M. (2014). *Onderzoek doen! Kwantitatief en kwalitatief onderzoek* (3^e ed.). Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Fleurke, F. & Huizenga, F.D. (1996). De mythe van de onzelfstandige gemeente. In: *Bouwen aan het binnenlands bestuur: voorstudies en achtergronden*. Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid. Sdu Uitgevers, Den Haag.

- Gemeenschappelijk financieel toezichtkader. (2019). *GTK 2020 gemeenten*. Geraadpleegd van <https://www.brabant.nl/bestuur/kwaliteitopenbaarbestuur/interbestuurlijktoezicht/toezichtgebieden/financieeltoezichtgemeenten/gtkgemeenschappelijkfinancieeltoezichtkader>
- Henstra, D. (2010). Explaining Local Policy Choices: A Multiple Streams Analysis of Municipal Emergency Management. *Canadian Public Administration*, 53(2): 241-258.
- Hendriksma, M. (2021, 1 maart). *Ollongren stelt voor de Omgevingswet haar verlanglijst op*. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/digitaal/nieuws/ollongren-bepaalt-verlanglijst-voor-omgevingswet.16220396.lynkx>
- Howlett, M. (2019). Moving policy implementation theory forwards: A multiple streams/critical juncture approach. *Public Policy and Administration*, 34(4) p. 405-340. Doi: 10.1177-0952076718775791
- Jans, W. (2015). *Policy innovation in Dutch municipalities*. Dissertation Enschede, The Netherlands: University of Twente.
- Kamerstuk 33962, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen. (2014, 18 juni). Overheid.nl. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html>
- Kingdon J (2014) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. Essex: Pearson Education Limited.
- Korsten, A; Abma, K.; Schoenmaker, M. & Schutgens, J. (2007) Doen we het goed? Gemeentelijke bestuurskrachtmetingen onder het vergrootglas. In: *Bestuurskunde* pp. 24-33
- KPMG (2021). *Onderzoek transitiekosten Omgevingswet*. KPMG Advisory N.V.
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucrats*. New York: Russell Sage Foundation.

Overheid in Nederland. (z.d.). Database Overheid in Nederland. Geraadpleegd op 25 april 2021, van <http://www.overheidinnederland.nl/>

Planbureau voor de Leefomgeving. (2019). *Gemeentelijke Bestuurskracht en de energietransitie*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2016). *Systeemverantwoordelijkheid in de fysieke Leefomgeving*. Den Haag, 2016.

Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (2005). *Autonoom of automatisch? Advies over gemeentelijke autonomie*. Den Haag, 2005.

Rijksoverheid. (2021a). *Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/vernieuwing-omgevingsrecht>

Rijksoverheid. (2021b). *Financiering gemeenten en provincies*. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-e-provincies/gemeentefonds>

Rutte, M., Buma, S., Pechtold, A. & Segers, G.J. (2017). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord VVD, CDA, D66 en CU*. 10 oktober 2017. Geraadpleegd van <http://www.kabinetformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.

Rutte, M. & Verhaegen, M. (2010). *Vrijheid en Verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD & CDA*. 30 oktober 2010. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2021). *Staat van het Bestuur 2020*. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/staat> van



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2021, 8 april). *Kamerbrief Tweede Kamer voortgang Omgevingswet*. Kamerstuk | Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/08/kamerbrief-tweede-kamer-voortgang-omgevingswet>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020, 6 maart). *Eerste Kamer stemt in met Invoeringswet Omgevingswet* [Persbericht]. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/02/11/omgevingswet>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012). *Stand van zaken ontwikkelingen Omgevingsrecht: Kabinetsnotitie maart 2012*. Interdepartementale Programma Eenvoudig Beter. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Schaap, Groenleer, van den Berg & Broekman (2017). *Coalitieakkoord 2017: vertrouwen in (de toekomst van) de regio?* Tillburg Center for Regional Law and Governance: Tillburg.

Staatsblad 2016, 156 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen. (2016, 26 april). Overheid.nl. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2016-156.html>

Teisman, G., Van der Steen, M., Frankowski, A. & Van Vulpen, B. (2018). *Effectief Sturen met Multi-level Governance. Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: NSOB.

Toonen, T.A.J. (1987). *Denken over Binnenlands Bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstraat bestuurskundig beschouwd*. Dissertatie onder promotie van Prof. Dr. U. Rosenthal && Prof. R. Drs. M. Oosting. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Van der Meer, F.M. (2017). *Integraal bestuur en decentralisatie tussen mogelijkheid en feitelijkheid: wie legt en harkt de tuin aan?* Reeks Casual Papers: Centre for Public Sector Reform. Den Haag.

- Van der Meer, F.M., Dijkstra, G.S.A & Kerkhoff, A.D.N. (2016). What does the changing institutional design of the state do to the recruitment, merit recruitment and deployment of (senior) civil servants? Recruitment and deployment in a changing decentralized civil service system in the Netherlands in 1814-2016. *Journal of Administrative history*, 1 24.
- Van der Meer, F.M. & Dijkstra, G.S.A. (2017), *Omvang en kwaliteit van de ambtelijke dienst. Ontwikkelingen in de kabinetsperiode-Rutte II in lange termijnperspectief*, in J.J.M. Uijlenbroek, *De staat van de Ambtelijke Dienst*, Den Haag: Caop.
- Van der Meer, F.M., Raadschelders, J.C.N. & Toonen, T.A.J. (2015). *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century*. New York: Palgrave Macmillan
- Van Zanen, J. (2016, 19 mei). *Thorbeckelezing 2016* [Lezing]. Thorbeckelezing, Zwolle, Nederland. https://vng.nl/files/vng/20160517_thorbeckelezing.pdf
- Vereniging Nederlandse Gemeenten. (2021). *Invoering omgevingswet kost lokaal 11 tot 17 miljard*. Geraadpleegd van <http://www.vngnieuws.nl/nieuws/redactie/invoering-omgevingswet-kost-lokaal-11-tot-17-miljard>

Bijlagen

Qualtrics enquête



Geachte heer, mevrouw,

Allereerst dank voor de bereidheid deze korte enquête in te vullen. Ik zou mij allereerst even voorstellen. Mijn naam is Anthony Duursma, masterstudent Management van de publieke sector aan de Universiteit Leiden en momenteel in de afrondende fase van het masterprogramma. Deze enquête wordt gehouden in het kader van de afstudeerscriptie die het slotstuk vormt van de master. Het scriptieonderzoek staat onder begeleiding van Prof. Dr. Frits van der Meer en staat in het teken van de gemeentelijke omgevingsvisie die gemeenten als gevolg van de nieuwe Omgevingswet, die naar verwachting 1 januari 2022 in werking treedt, dienen op te stellen. Hieronder volgt allereerst een korte introductie op het onderzoek, waarna op de volgende pagina een vijftal stellingen staan beschreven waarop u kunt reageren.

Aanleiding onderzoek

Gemeenten hebben een termijn van drie jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet om hun omgevingsvisie vast te stellen. Dit betekent dat na inwerkingtreding gemeenten tot 2025 de tijd hebben hun omgevingsvisie te ontwikkelen. Door inzicht te vergaren in de wijze waarop gemeenten omgaan met de organisatie van de omgevingsvisie en door verklaringen te zoeken die verschillen hierin kunnen duiden hoopt dit onderzoek bij te dragen aan het leerproces voor gemeenten. Verder hoopt het onderzoek bij te dragen aan de kennis en theorievorming inzake de wijze waarop gemeenten omgaan met een beleidsherzieningen en stelselwijzigingen geïnitieerd vanuit de rijksoverheid.

Onderzoeksvraag

Het onderzoek richt zich onder andere op de vraag in hoeverre gemeenten momenteel al bezig zijn met de ontwikkeling van hun omgevingsvisie en wat eventuele verschillen tussen gemeenten hierin kan verklaren.



Enquete

De enquete zal maximaal slechts 5 minuten in beslag nemen. De enquete bestaat uit 5 stellingen. De enquete is anoniem, zowel persoonlijk als per individuele gemeente. Dit betekent dat er niet per gemeente zal worden gekeken naar de resultaten, laat staan dat de gegevens te herleiden zijn naar personen. De gegevens zullen op geaggregeerd niveau worden geanalyseerd. Wel wordt de vraag gesteld voor welke gemeente u de enquete invult en wordt gevraagd naar uw gemeentegrootte. Ook deze gegevens zijn enkel noodzakelijk de geaggregeerde analyse mogelijk te maken.

Bij voorbaat dank voor deelname. Bij vragen of opmerkingen over het onderzoek, de enquete of het eindresultaat bent u welkom contact met mij op te nemen op: a.g.duursma@umail.leidenuniv.nl

Hartelijke groet,

Anthony Duursma

Vanuit welke gemeente vult u de enquete in?

Tot welke categorie behoort uw gemeente?

Kleine gemeente (minder dan 25.000 inwoners)

Middelgrote gemeente (tussen 25.000-50.000 inwoners)

Grote gemeente (tussen 50.000-100.000 inwoners)

Stad (meer dan 100.000 inwoners)



Geef aan in hoeverre u het eens bent met de volgende stelling:

Onze gemeente is over het algemeen goed op de hoogte van de ontwikkelingen en implicaties van de aanstaande Omgevingswet.

Sterk mee eens

Mee eens

Neutraal

Mee oneens

Sterk mee oneens

Geef aan in hoeverre u het eens bent met de volgende stelling:

In onze gemeente staat de Omgevingswet bovenaan de politiek-bestuurlijke agenda.

Sterk mee eens

Mee eens

Neutraal

Mee oneens

Sterk mee oneens



Geef aan in hoeverre u het eens bent met de volgende stelling:

Onze gemeente is over het algemeen goed op de hoogte van de ontwikkelingen en implicaties van de gemeentelijke omgevingsvisie.

Sterk mee eens

Mee eens

Neutraal

Mee oneens

Sterk mee oneens

Geef aan in hoeverre u het eens bent met de volgende stelling:

In onze gemeente staat de omgevingsvisie bovenaan de politiek-bestuurlijke agenda.

Sterk mee eens

Mee eens

Neutraal

Mee oneens

Sterk mee oneens



Geef aan in hoeverre u het eens bent met de volgende stelling:
Onze gemeente heeft al een omgevingsvisie gepresenteerd.

Ja, onze omgevingsvisie is gepubliceerd

Wij zijn momenteel de omgevingsvisie aan het ontwikkelen

Nee, wij zijn nog niet gestart met de omgevingsvisie

Ruimte voor eventuele toelichting of aanvullingen op de stellingen en antwoorden



Universiteit
Leiden
The Netherlands

We thank you for your time spent taking this survey.
Your response has been recorded.

Powered by Qualtrics 



Universiteit Leiden
Campus Den Haag