



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Veranderingen in gemeentelijk burgerparticipatiebeleid na de Omgevingswet: Een onderzoek naar het verklaren van de institutionele factoren als gevolg van de implementatie van de Omgevingswet op burgerparticipatiebeleid en de invloed van padafhankelijkheid

Snoek, Dorine

Citation

Snoek, D. (2024). *Veranderingen in gemeentelijk burgerparticipatiebeleid na de Omgevingswet: Een onderzoek naar het verklaren van de institutionele factoren als gevolg van de implementatie van de Omgevingswet op burgerparticipatiebeleid en de invloed van padafhankelijkheid*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4106715>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).



Universiteit
Leiden

Veranderingen in gemeentelijk burgerparticipatiebeleid na de Omgevingswet

Een onderzoek naar het verklaren van de institutionele factoren als gevolg van de implementatie van de Omgevingswet op burgerparticipatiebeleid en de invloed van padafhankelijkheid

Snoek, 3732339

Welke institutionele factoren verklaren veranderingen in gemeentelijk burgerparticipatiebeleid als gevolg van de implementatie van de Omgevingswet?

Een onderzoek naar het verklaren van de institutionele factoren als gevolg van de implementatie van de Omgevingswet op burgerparticipatiebeleid en de invloed van padafhankelijkheid

Dorine Snoek

Masterscriptie MPS: Politiek, Beleid en Management

Universiteit Leiden

30 mei 2024

Dr. N.A.J. van der Zwan

11.251 woorden

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Achtergrond en onderzoeksvraag	5
1.2 Onderzoeksdoel	6
1.3 Maatschappelijke relevantie	6
1.4 Wetenschappelijke relevantie	7
1.5 Leeswijzer	7
2. Theorie	8
2.1 Multi-level Governance en de Omgevingswet	8
2.2 Burgerparticipatie	8
2.3 Padafhankelijkheid en institutionele factoren	9
2.4 Theorie van institutionele factoren	10
2.5 Theoretische verwachting en causaal mechanisme	12
3. Methodologie	14
3.1 Onderzoeksbenadering en-design	14
3.2 Casusselectie	14
3.3 Operationalisering	15
3.4 Dataverzameling en analyse	16
3.5 Methodologische beperkingen	17
4. Resultaten en analyse	18
4.1 Inleiding	18
4.2 Gemeente Haarlem	18
4.2.1. The Managerial Approach	18
4.2.2 The Political Approach	19
4.2.3 The Legal Approach	20
4.3 Gemeente Leiden	21
4.3.1 The Managerial Approach	21
4.3.2 The Political Approach	22
4.3.3 The Legal Approach	23
4.4 De gemeente Zoetermeer	24
4.4.1 The Managerial Approach	24
4.4.2 The Political Approach	25
4.4.3 The Legal Approach	26
4.5 Analyse	27

5. Conclusie	30
6. Literatuurlijst.....	32
Bijlage 1 Topiclijst interviews	38
Bijlage 2 Informed consent formulier	40

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en onderzoeksvraag

Met de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024, werd een wet geïmplementeerd die invloed heeft op de werkwijze van decentrale overheden in de fysieke leefomgeving (Informatiepunt Leefomgeving (IPLO), z.d.-a). De Omgevingswet is een nieuwe wet die als doel heeft verschillende bestaande wetten en regels op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu en bouw te integreren en vereenvoudigen tot gezamenlijk beleid (*Omgevingswet*, 2024). In de voorgaande jaren is er steeds meer wetgeving opgesteld op bovenstaande thema's, waardoor dit erg onoverzichtelijk werd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). In een interbestuurlijk programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' werkten gemeentes, provincies, waterschappen en het Rijk samen bij het integreren van de wetgeving in de Omgevingswet (IPLO, z.d.-a). Hierbij zijn in totaliteit 15 wetten in het geheel en 25 wetten gedeeltelijk, geïntegreerd in de Omgevingswet, samengevoegd en vereenvoudigd.

In de Omgevingswet is vastgelegd dat vroegtijdige participatie met burgers in projecten gestimuleerd wordt (*Omgevingswet*, 2024). Participatie is in de Omgevingswet een belangrijk aandachtspunt. Door de komst van de Omgevingswet hebben gemeenten nieuwe instrumenten verkregen. De Omgevingswet schrijft voor dat er participatie moet worden ingezet voor een ontwerp omgevingsvisie, een ontwerpprogramma of ontwerpomgevingsplan (Van den Brand, 2021). Dit is de hoofdregel, gemeenten mogen hier individueel in een participatieverordering van afwijken (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021). Met de invoering van de Omgevingswet werd het voor gemeenten een wettelijke verplichting om burgerparticipatie toe te passen bij projecten die de burger raakt (Bisschops & Hollemans, 2018). Hierdoor beïnvloedt de invoering van de Omgevingswet het participatiebeleid.

Van Eijk (2014) geeft aan dat de wijze van omgang met burgerparticipatie verschilt per gemeente, omdat het tot de invoering van de Omgevingswet voor gemeenten niet verplicht was. Zo zijn er gemeenten die een participatieverordering hebben en gemeenten met alleen een kadernota voor burgerparticipatie bij projecten. Wettelijk stelt de Omgevingswet het volgende in het Omgevingsbesluit (artikel 10.2 eerste lid, 10.7, 10,8) over burgerparticipatie: *'Bij het vaststellen van een omgevingsplan, omgevingsvisie of een programma wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn. Als een visie, een programma of een omgevingsplan wordt vastgesteld, dan wordt daarbij aangegeven op welke wijze invulling is gegeven aan het toepasselijke decentrale participatiebeleid.'* (*Omgevingswet*, 2024).

Verder staat in de Omgevingswet (artikel 5.47, 5.48 en 5.51) en het Omgevingsbesluit (artikel 5.3 en 5.5) dat als een andere partij dan het bevoegd gezag de initiatiefnemer is in het project, gezamenlijke afspraken gemaakt moeten worden (Informatiepunt Leefomgeving (IPLO), z.d.-e).

De implementatie van wetgeving gebeurt bijna altijd binnen een bestaande institutionele context. Zonder een adequate implementatie, zal een wet slechts een uitkomst zijn van onderhandelingen (Seidman & Seidman, 1994). Deze instituties hebben te maken met padafhankelijkheid (Bednar & Page, 2005). Padafhankelijkheid houdt in dat instituties uit het verleden de mogelijke uitkomsten van instituties die later plaatsvinden beïnvloeden. Eerdere gebeurtenissen hebben invloed op latere kwesties. Daarbij kan de richting van toekomstige ontwikkelingen beperkt worden door eerdere keuzes en gebeurtenissen (Mahoney, 2000). Op basis van padafhankelijkheid binnen een institutionele context, wordt verwacht dat gemeenten zich op verschillende instituties richten bij de implementatie van de Omgevingswet en burgerparticipatiebeleid.

Omdat de Omgevingswet veranderingen met zich meebrengt hoe gemeenten omgaan met ruimtelijke ordening en burgerparticipatie, is het belangrijk om te begrijpen welke institutionele factoren de veranderingen in het burgerparticipatiebeleid van gemeenten beïnvloeden. Daarbij is de Omgevingswet stimulerend en geeft kaders voor vroegtijdige participatie door zowel gemeenten als andere initiatiefnemers. De Omgevingswet bepaalt echter niet exact wie betrokken moet worden en in welke fase instrumenten door een partij gebruikt moeten worden (Tolsma, & Verheul, 2023). Ook zijn er geen juridische gevolgen als de wettelijke participatieverplichting door gemeenten niet wordt nageleefd (Boeve & Groothuijse, 2019). De onderzoeksvraag voor de masterscriptie luidt daarom:

[Welke institutionele factoren verklaren veranderingen in gemeentelijk burgerparticipatiebeleid als gevolg van de implementatie van de Omgevingswet?](#)

1.2 Onderzoekdoel

Het doel is om inzicht te krijgen in institutionele factoren en in welke mate de factoren van invloed zijn op veranderingen in het burgerparticipatiebeleid naar aanleiding van de Omgevingswet. De onderzoeksvraag richt zich op het observeren en begrijpen van de uitkomst en impact van één variabele, de Omgevingswet. Daarbij is de onderzoeksvraag Y-georiënteerd, omdat het zich richt op de invloed van onafhankelijke variabelen, namelijk de institutionele factoren en het effect van de Omgevingswet, met als uitkomst de verandering in het burgerparticipatiebeleid. Aan de hand van de institutionele factoren wordt er gezocht naar een verklaring of de invoering van de Omgevingswet het burgerparticipatiebeleid verandert.

1.3 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is maatschappelijk relevant om veranderingen in gemeentelijk burgerparticipatiebeleid te verklaren naar aanleiding van de implementatie van de Omgevingswet. De Omgevingswet heeft impact op het beleid van lokale overheden (Informatiepunt Leefomgeving (IPL0), z.d.-b). Daarbij verplicht de Omgevingswet gemeenten om burgerparticipatie toe te passen bij projecten die de burger raakt en vergroot de democratische inspraak van burgers (IPL0, z.d.-e). Daarnaast moeten gemeenten de interne processen aanpassen aan de Omgevingswet, dit zorgt voor veranderingen in beleid omtrent ruimtelijke ordening en burgerparticipatie (IPL0, z.d.-a). Doordat de Omgevingswet vroegtijdige participatie

stimuleert, maar ruimte laat voor interpretatie, is het relevant om duidelijkheid te scheppen wie er betrokken moet worden en welke factoren invloed hebben op het beleid. Hierdoor zijn de uitkomsten van het onderzoek relevant voor ambtenaren en bestuurders binnen gemeentelijke organisaties die te maken hebben met burgerparticipatiebeleid en de Omgevingswet.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

Om de impact van institutionele factoren omtrent burgerparticipatie en de implementatie van de Omgevingswet bij lagere overheden te verklaren, is de theorie van padafhankelijkheid de leidraad. Daarbij wordt de theorie van het openbaar bestuur van Rosenbloom betrokken en de management, politieke en juridische factoren gezien als de verklaring hoe goed openbaar bestuur tot stand komt (Olsen & Feeney 2022). Alle drie de factoren zijn van invloed op de manier hoe participatiebeleid ontwikkeld en geïmplementeerd wordt op lokaal niveau. Van Eijk (2014) onderschrijft dat gemeenten maatregelen nemen om burgerparticipatiebeleid in de lokale context te bevorderen. De maatregelen lopen uiteen van de rol van politieke leiders en de stimulans die zij bieden, tot de grootte van de gemeenten en het door ambtenaren intern institutioneel leren en aanpassen van beleid (Van Eijk, 2014).

1.5 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is in de aanleiding de onderzoeksvraag geïntroduceerd, waarna de relevantie van de onderzoeksvraag en het doel zijn besproken. In het volgende hoofdstuk wordt de theorie geïntroduceerd. Het theoretisch kader wordt uiteengezet en begrippen worden geconceptualiseerd. Daarnaast worden de verwachtingen en het causaal mechanisme uiteengezet. In hoofdstuk 3 komt de methodologie aan bod. Hierin worden de concepten geoperationaliseerd, de manier van materiaalverzameling in de onderzoeksbenadering wordt toegelicht, vindt de casusselectie plaats en worden de beperkingen genoemd. In hoofdstuk 4 worden de resultaten besproken. Dit is een combinatie van het literatuuronderzoek als de uitkomsten van de interviews om informatie te verzamelen. Hierna volgt de analyse. In de conclusie wordt de onderzoeksvraag beantwoord, beperkingen aangegeven en opties voor vervolgonderzoek weergegeven. Als laatste wordt de literatuurlijst vermeld. In de bijlagen zijn de topiclijst van de interviews en het informed consent formulier opgenomen. De transcripten van de interviews zijn in een apart document gebundeld en bekend bij de scriptiebegeleider.

2. Theorie

2.1 Multi-level Governance en de Omgevingswet

Bij de implementatie van de Omgevingswet moet de invloed van Multi-level Governance (MLG) besproken worden. Zo beschrijven Hooghe & Marks (2003) MLG als verschillende geïnstitutionaliseerde vormen die tezamen als doel hebben om te zorgen voor sociale coördinatie en collectief bindende regels, welke ze produceren om hierna te implementeren. Om te zorgen dat de uitvoering van regels goed verloopt, is het essentieel dat er coördinatie plaatsvindt tussen de verschillende bestuurslagen (Hooghe & Marks, 2003). Gemeenten zijn een onderdeel van het meerlaags bestuur, ofwel MLG, waarbij de Omgevingswet een praktijkvoorbeeld is van wetgeving in een meerlaags bestuur. Hooghe & Marks (2003) maken een onderscheid tussen twee typen MLG. Type I is ingesteld op het federalisme, waarbij de centrale overheid zich slechts bezighoudt met een aantal sub overheden die inhoudelijk los van elkaar opereren. Elke instantie is in dit type apart verantwoordelijk voor een domein met daarbij opgelegde restricties. Bij type II van MLG wordt gekeken naar functioneel specifieke jurisdicties, waar overheden op veel verschillende niveaus actief zijn en daardoor als flexibeler worden gezien (Hooghe & Marks 2003). Het type dat het beste toepasbaar is als vorm van MLG op de implementatie van de Omgevingswet is type I, omdat de specifieke taak van burgerparticipatie moet worden uitgevoerd, waar gemeenten met de invoering van de Omgevingswet voor verantwoordelijk zijn (*Omgevingswet*, 2024). Echter constateren Hooghe & Marks (2020) dat door de politisering van decentrale overheden, de centrale overheid het meerlaags bestuur steeds verder wil controleren door regie te houden op de wetgeving. Dit doet de centrale overheid onder andere door het opstellen van nieuwe wetgeving, waarbij gemeenten deze nieuwe wetgeving verplicht moeten implementeren. De decentralisatie en diffusie van autoriteit leidt onder andere tot MLG (Hooghe & Marks, 2020). De Omgevingswet is vanuit de Rijksoverheid overgeheveld naar decentrale overheden (gemeenten), waardoor het een onderdeel is van het meerlaags bestuur.

2.2 Burgerparticipatie

Voor het onderzoek is het noodzakelijk om participatie van burgers bij veranderingen in gemeentelijk beleid te definiëren. Hutchison (2009) definieert burgerparticipatie als een proces waarbij burgers deelnemen, zowel op vrijwillige als op verplichte basis. Ze kunnen alleen of als onderdeel van een groep handelen, met als doel het beïnvloeden van een beslissing die belangrijke keuzes omvat en de gemeenschap beïnvloeden. Als uitgangspunt om burgerparticipatie te definiëren, wordt de participatieladder van Arnstein (1969) vaak gebruikt. Arnstein (1969) betoogt dat burgers de kans moeten krijgen om gehoord te worden op verschillende niveaus. De participatieladder is een middel om deze niveaus te definiëren en heeft als doel een meer inclusieve en gelijkwaardige vorm van samenwerking tussen burgers en de gedecentraliseerde overheid te creëren. Zo is er op de onderste treden van de ladder sprake van manipulatie en informeren. Hoe ‘hoger’ je op de ladder komt, hoe meer

inspraak de burger heeft via de participatievormen: consulteren, gedelegeerde macht of volledige autonomie van burgers in de besluitvorming. Daarbij geeft Fung (2015) aan dat burgers betrekken bij de beslissingen van de gedecentraliseerde overheid via burgerparticipatie essentieel is, waarbij het belang van MLG door Fung (2015) in burgerparticipatie wordt onderschreven. Daarbij wordt aangegeven dat burgerparticipatie steeds door de ervaringen in de tijd heroverwogen moet worden, om burgers op verschillende manieren en in verschillende fasen van besluitvorming mee te nemen. Wandersman en Florin (2000) analyseren dat burgerparticipatie van belang is voor overheidsorganisaties om in hun diensten responsief te zijn naar inwoners en belangstellenden. Zo wordt deze definitie als uitgangspunt gebruikt voor burgerparticipatie, waarbij burgers worden betrokken bij veranderingen en aanpassingen in beleid die hen direct raakt.

Naast de definitie van burgerparticipatie, wordt gekeken wanneer burgerparticipatie plaatsvindt en als succesvol wordt gezien. Van Eijk (2014) bespreekt de belangrijkste redenen van burgerparticipatie, zo gaat het om de leerervaring voor burgers en de kwaliteit van beslissingen en maatregelen te vergroten. Ook gaat Van Eijk (2014) ervanuit dat het niveau van participatie erg verschilt per gemeente, omdat het voeren van burgerparticipatie voor de Omgevingswet geen wettelijke verplichting was. Burgerparticipatie zou in de praktijk vaak mislukken en effectiviteit missen, doordat wetgeving te veel op hoofdlijnen is geformuleerd (Fung, 2015). Het belang van inclusiviteit van burgerparticipatie wordt benadrukt, waarbij verschillende bevolkingsgroepen gelijke toegang moeten hebben tot deelname aan burgerparticipatie (Fung, 2015). Verder is het volgens van Eijk (2014) ook essentieel dat burgerparticipatie inwoners een gevoel van eigenaarschap geeft. Hierbij is burgerparticipatie het middel om een ander doel, namelijk de verbinding met inwoners, te bereiken en dus niet het doel op zich. Burgerparticipatie is succesvol als er maatwerk wordt geleverd aan burgers, door via decentrale overheden met burgers te participeren en stimuleert om mee te denken in het politieke en maatschappelijke debat (Agentschap voor Binnenlands Bestuur, 2009). Kritische burgers zijn volgens het Agentschap voor Binnenlands Bestuur (2009) nodig om een tegenwicht te geven aan de plannen van overheden om te zorgen voor draagvlak.

Met de definitie en wanneer burgerparticipatie succesvol is, wordt het begrip geconceptualiseerd als dat een gemeente inwoners, partners van de stad en ondernemers uitnodigt om een bijdrage te leveren aan het opstellen of uitvoeren van beleid en gemeentelijke projecten om zoveel mogelijk draagvlak te creëren.

2.3 Padafhankelijkheid en institutionele factoren

Zoals hiervoor besproken betoogt Van Eijk (2014) dat het niveau van participatie en het succes verschilt per gemeente, omdat het voor de invoering van de Omgevingswet nog geen wettelijke verplichting was. Padafhankelijkheid is het proces waarbij gebeurtenissen of keuzes uit het verleden van invloed zijn op het verloop van latere ontwikkelingen (Korsten, 2015). De ontwikkelingen van instituties en beleidskeuzes wordt in belangrijke mate bepaald door historische gebeurtenissen en eerdere keuzes.

Deze ontwikkelingen beïnvloeden de richting en het tempo van veranderingen in beleid (Mahoney, 2000). De voorafgaande institutionele setting van de Omgevingswet, is een gevolg van eerdere instituties. Hierdoor bestaat de kans dat de invoering van reeds bestaande instituties, waaronder ingevoerde wetgeving, van invloed blijft op de huidige wetgeving, waardoor het ingevoerde beleid nagenoeg hetzelfde blijft (Djelic & Quack, 2007). Naast de invoering van eerdere wetgeving, kunnen ook eerdere interne, politieke en toevallige gebeurtenissen zorgen voor een patroon van padafhankelijkheid (Slagter & Loewenberg, 2009). Deze gebeurtenissen hebben invloed op het pad dat beleid aflegt, wat volgens Slagter & Loewenberg (2009) door institutionele factoren verklaard kan worden

Wat de invloed van eerdere wijzigingen op het huidige beleid van burgerparticipatie in de Omgevingswet kan zijn, wordt dus verklaard aan de hand van institutionele factoren. Institutionele factoren worden gekenmerkt als factoren die het belang laten zien tussen verschillende soorten instituties en een eigen bijdrage leveren aan publieke besluitvorming (Marshall, 2005). Daarnaast worden institutionele factoren door Wang & Chan (2019) gedefinieerd als de structuur die binnen overheden invloed heeft op het beleid, zoals wet- en regelgeving en beleidskaders. Alonso et al. (2020) benadrukken dat beleid binnen publieke organisaties beïnvloed kan worden door de institutionele factoren. Op basis van institutionele factoren wordt de kwaliteit van beleid waargenomen (Alonso et al. 2020). De institutionele kwaliteit wordt ook bepaald door variabelen die door overheidsbeleid worden gemoduleerd. Daarbij zijn de effecten van institutionele factoren op lokaal niveau gericht op bestuurscapaciteit en institutionele capaciteit (Wang & Chan, 2019).

2.4 Theorie van institutionele factoren

Institutionele factoren hebben dus betrekking op de mate van padafhankelijkheid van beleid. De theorie die gebruikt wordt om het onderzoek te verklaren en de institutionele factoren vorm te geven, is de theorie van Rosenbloom op de drie aspecten van het openbaar bestuur (Rosenbloom, 1983). Rosenbloom biedt een raamwerk met drie factoren. Per heden zullen de aspecten van Rosenbloom als institutionele factoren worden benoemd. De factoren vertegenwoordigen de uitvoerende, wetgevende en gerechtelijke functies van overheidsorganen. De factoren worden gezien als aspecten waar rekening mee gehouden moet worden om veranderingen in burgerparticipatiebeleid te verklaren (Olsen & Feeney, 2022). Er is een relatie tussen de drie factoren, waarbij elk aspect kan zorgen voor een wijziging in het beleid en daardoor een verklaring kan zijn voor de implementatie van de Omgevingswet en het effect op burgerparticipatiebeleid.

1. **The Managerial Approach:** het Management aspect van het openbaar bestuur.

Het managementperspectief gaat ervanuit dat managers verstand, rede en logica gebruiken in het maken van beleid en deze via dezelfde wijze uitvoeren (Rosenbloom, 2013). Dit komt tot uiting bij publieke participatie in het lokale bestuur, wanneer lokale managers de bevoegdheid krijgen om in beleid burgerparticipatieprogramma's te ontwerpen en te implementeren (Olsen

& Feeney, 2022). Er wordt gekeken naar de invloed van lokale overheidsmanagers op de beleidsvorming en is gericht op prestatiegerichte besluitvorming. ‘The Managerial Approach’ toetst op waarden van efficiëntie, zuinigheid en effectiviteit. Hierbij gaat het om bureaucratische organisaties bij de uitvoering van overheidsbeleid (Rosenbloom, 1983).

2. **The Political Approach:** het Politieke aspect van het openbaar bestuur.

Het politieke aspect is gericht om de burger te betrekken bij de inwerkingtreding van nieuwe wetgeving en de rol die de politiek daarin heeft (Rosenbloom, 2013). Politici spelen een rol bij het vormen en invoeren van beleid. Daarbij wordt de focus gelegd op de lokale politici, die vanuit de burger druk kunnen uitoefenen op specifieke beleidstakken, waarbij wetgeving (zoals de Omgevingswet) van hogere overheden wordt geïmplementeerd. Politici hebben de macht om druk uit te oefenen en eisen te stellen aan beleid. The Political Approach wordt getoetst door de waarden van representativiteit, politieke responsiviteit en verantwoordelijkheid in een pluralistische organisatie (Rosenbloom, 1983).

3. **The Legal Approach:** het Juridisch en wetgevende aspect van het openbaar bestuur.

Het juridische aspect van Rosenbloom gaat over het naleven van wetten en verordeningen binnen de organisatie, die zijn vastgesteld door hogere overheden (Rosenbloom, 2013). Het instellen van nieuwe wet- en regelgeving heeft een grote invloed op de huidige manier van werken bij gemeenten in de praktijk, zeker als wetgeving vanuit federale wetten komt. The Legal Approach wordt getoetst door waarden van constitutionele integriteit, gelijkheid en een eerlijk proces in wetgeving (Rosenbloom, 1983). De bescherming van individuen door middel van procedures is ook een vorm van het juridische aspect. Hierbij ziet Rosenbloom (2013) het juridische aspect als een integraal onderdeel in het beleid, waarbij het waarborgen van de rechten en het handhaven van de wet mogelijk is.

In de onderzoeksvraag ligt de focus op de drie institutionele factoren van Rosenbloom (1983). De factoren worden gebruikt om de invloed van de implementatie van de Omgevingswet te verklaren op burgerparticipatiebeleid. De drie factoren zijn volgens Rosenbloom (1983) samen de kern van goed bestuur, hoewel de drie factoren vaak conflicteren in de praktijk van het openbaar bestuur (Rosenbloom, 1983). Zoals in de vorige paragraaf beschreven, heeft men bij burgerparticipatie te maken met padafhankelijkheid van beleid (Mahoney, 2000). Rosenbloom (1983) gaat ervan uit dat een publieke organisatie één van de drie institutionele factoren het meest nadrukkelijk volgt en de werkwijze van ambtenaren en volksvertegenwoordigers voornamelijk binnen één van deze factoren past. Alle drie de factoren zijn van invloed op de manier hoe burgerparticipatiebeleid ontwikkeld en geïmplementeerd wordt op lokaal niveau. Dit betekent dat er minder sprake zal zijn van padafhankelijkheid als één van de institutionele factoren ten grondslag ligt aan de implementatie van de Omgevingswet en veranderingen in het burgerparticipatiebeleid.

2.5 Theoretische verwachting en causaal mechanisme

Uit de theorie van Rosenbloom (1983) en op basis van de factoren, wordt onderstaande verwachting geformuleerd. Padafhankelijkheid betekent dat eerder opgestelde instituties een remmende werking hebben op de invoering van wetgeving (Djelic & Quack, 2007). Het idee achter padafhankelijkheid is dat instituties moeilijk te veranderen zijn en daarbij wordt het gebrek aan verandering verklaart. De management, politieke en juridische factoren kunnen hier een invloed op hebben. Er wordt weerstand verwacht tegen de verandering van burgerparticipatiebeleid door de implementatie van de Omgevingswet. Om te onderzoeken of er sprake is van verandering bij gemeentelijk burgerparticipatiebeleid door implementatie van de Omgevingswet, zijn de volgende verwachtingen op basis van de theorie opgesteld.

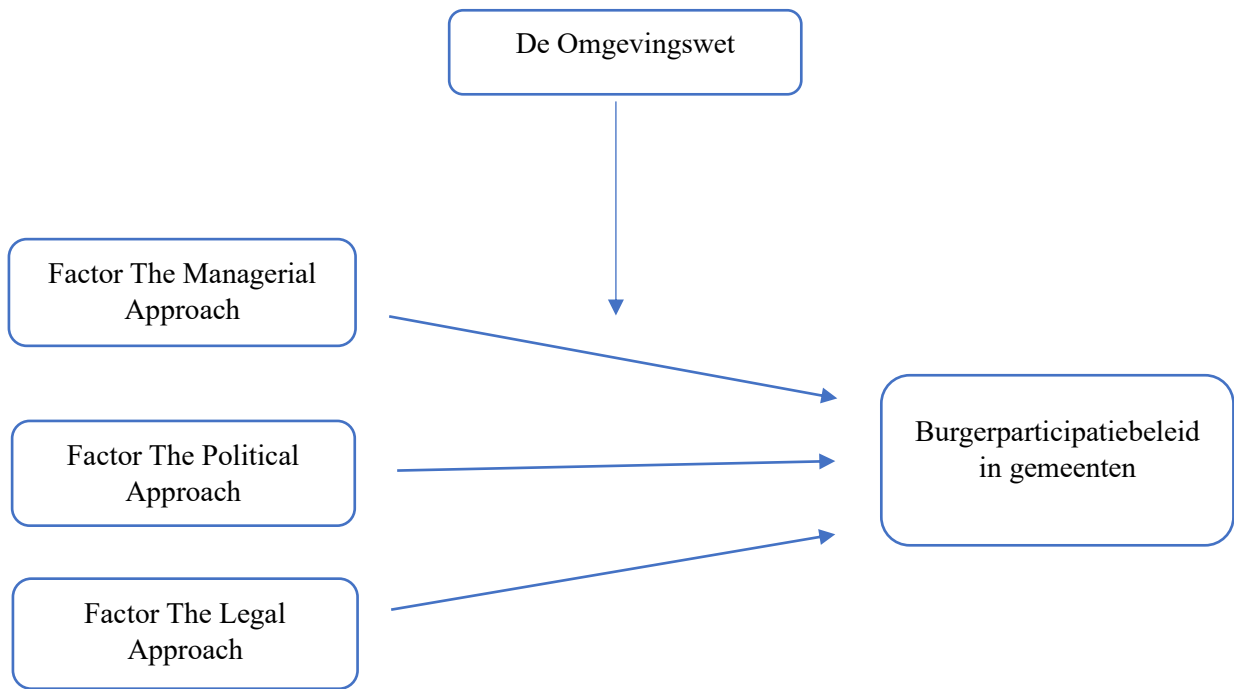
Bij de management factor gaat het om de efficiëntie en effectiviteit van de implementatie van de Omgevingswet door ambtenaren. De verwachting is dat managers eerder beleid aanpassen als de lijn en doelen van de Omgevingswet ook passen bij de waarden die zij aanhouden in de organisatie.

Bij de politieke factor gaat het om in hoeverre het politieke speelveld overeenkomt met de Omgevingswet. De verwachting is dat de aanpassingen van burgerparticipatiebeleid door de Omgevingswet wordt bevorderd, als de wet overeenkomt met de politieke belangen in de gemeenten.

Bij de juridisch en wetgevende factor gaat het om de integriteit die ambtenaren zien bij de Omgevingswet en het eerlijke proces van de wetgeving. De verwachting is dat als een gemeente de implementatie van de Omgevingswet overneemt en de letter van de wet volgt en handhaaft, het eerdere beleid verschilt met nieuw burgerparticipatiebeleid.

De overkoepelende verwachting is daarom dat hoe meer de institutionele factoren, zoals beschreven in de benadering van Rosenbloom, aanwezig zijn binnen gemeenten, hoe makkelijker het moet worden de Omgevingswet toe te passen en daardoor voor aanpassingen en veranderingen in burgerparticipatiebeleid kan zorgen.

In *figuur 1* staat hoe de concepten zich schematisch tot elkaar verhouden. De pijlen geven het mechanisme weer. De X'en zijn de drie variabelen van de institutionele factoren. De Y is het burgerparticipatiebeleid in gemeenten. De interveniërende factor is de Omgevingswet, het effect dat de factoren hebben op de invoering van de Omgevingswet uit zich in het burgerparticipatiebeleid in gemeenten. De verwachting is dat het effect van de ene benadering anders zal zijn dan het effect van een andere benadering.



Figuur 1 Conceptueel model

3. Methodologie

3.1 Onderzoeksbenadering en-design

De onderzoeksbenadering is gericht op kwalitatief onderzoek, een combinatie van documentstudie en interviews. Door middel van verklarend onderzoek met een empirisch component wordt de onderzoeksvraag beantwoord. Er is sprake van triangulatie, een combinatie van verschillende methoden voor het verzamelen van data. Verder is het onderzoek deductief, omdat het doel is een theorie te toetsen, namelijk de theorie van het openbaar bestuur van Rosenbloom uit 1983. In 2013 heeft Rosenbloom zelf op zijn theorie van 1983 gereflecteerd en aanvullingen gedaan. De theorie is op basis van opvattingen over drie taken van de overheid, waarna deze samenkomen bij de totstandkoming van beleid en zorgen voor de juiste bevoegdheden en beleidslijnen in een publieke organisatie. Daarbij gaat het om empirisch onderzoek, waarbij de kennis voortkomt uit wetenschappelijke bronnen en onderzoeksmethoden. Om te komen tot een verklaring van de onderzoeksvraag wordt er gekeken naar effecten op burgerparticipatiebeleid voor en na de invoering van de Omgevingswet. Omdat de Omgevingswet per 1 januari 2024 van kracht is geworden, wordt er zowel via retrospectief als prospectief onderzoek gekeken hoe de Omgevingswet van invloed is op burgerparticipatiebeleid.

3.2 Casusselectie

Om het verschil van de institutionele factoren meetbaar te maken, is het noodzakelijk om de drie factoren bij de verschillende gemeenten te duiden. De analyse-eenheid van het onderzoek zijn drie gemeenten in Nederland. De casussen zijn de gemeente Haarlem, de gemeente Leiden en de gemeente Zoetermeer. Deze drie gemeenten worden met elkaar vergeleken, omdat de verwachting is dat zij allen anders tegenover burgerparticipatiebeleid staan. Van Eijk (2014) betoogt dat elke gemeente ander beleid voert. Er wordt getoetst waar de gemeenten nu staan en wat zij doen op het gebied van de management, politieke en juridische factoren en of dit zorgt voor een verandering in burgerparticipatiebeleid. Het verschilt per gemeente wanneer burgerparticipatiebeleid op de beleidsagenda is gekomen. Zo had de gemeente Haarlem per 2011 een nota 'Naar een nieuwe Haarlemse Participatiepraktijk (Konijnenbelt & Hamer, 2011). De gemeente Leiden heeft een participatieverordering opgesteld in 2019 (Gemeente Leiden, 2019). De gemeente Zoetermeer heeft in 2022 de vernieuwde participatieverordering en de kadernota participatie 2022 vast laten stellen, waarbij al is voorgesorteerd op de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Gemeente Zoetermeer, 2024b). Er is verder gekozen voor deze drie gemeenten omdat de gemeenten vergelijkbaar zijn qua omvang in inwoneraantal. Ze staan op plek 12 (Haarlem), plek 20 (Leiden) en plek 22 (Zoetermeer) op de ranglijst van het aantal inwoners per gemeente in Nederland (CBS, 2024) en liggen in een stedelijke omgeving. De relevante populatie zijn de 342 gemeenten in Nederland.

3.3 Operationalisering

De begrippen zijn omgezet in verwachte observaties en waarnemingen. Deze zijn weergegeven in *tabel 1*. De verwachtingen zijn specifiek geformuleerd op de drie factoren. Als X aanwezig is, heeft het invloed op de uitkomsten van Y bij de interveniërende variabele. Rosenbloom (1983) bespreekt drie benaderingen ten aanzien van het openbaar bestuur, waarbij de ene benadering de andere niet is, maar ook niet uitsluit. Per benadering wordt er gekeken wat er in de organisatie vanuit een bepaalde benadering speelt, hoe een manager, een bestuurder en een planjurist omgaat met de invoering van de Omgevingswet en de invloed die de factoren hebben op burgerparticipatiebeleid.

Tabel 1 Operationaliseringstabel van concepten

Concepten	Verwachte observatie	Databronnen
The Managerial Approach	De verwachte observatie is dat managers eerder beleid aanpassen als de lijn en doelen van de Omgevingswet ook passen bij de waarden die zij aanhouden in de organisatie. Daarbij geeft The Managerial Approach aan dat de waarden die gemeenten aanhouden gericht zijn op het creëren van efficiëntie, zuinigheid en effectiviteit.	Relevante beleidsstukken over de Omgevingswet en burgerparticipatie. Interview met manager betrokken bij de ontwikkeling van beleid voor burgerparticipatie en de Omgevingswet. De waarden worden geobserveerd door in documenten en interviews te zoeken naar het optimaliseren van processen en de visie op burgerparticipatie bij de invoering van de Omgevingswet.
The Political Approach	De verwachte observatie is dat de aanpassingen van burgerparticipatiebeleid door de Omgevingswet wordt bevorderd, als de wet overeenkomt met de politieke belangen in een gemeenten. Daarbij geeft The Political Approach aan dat lokale politici werken in een pluralistische organisatie en in het uiten van de politieke belangen gebruik maken van waarden van representativiteit, politieke responsiviteit en verantwoording.	Coalitieakkoorden (2022-2026) van de desbetreffende gemeenten. Rapport over publieke waarden en participatie. Verschillende webpagina's van het Informatiepunt Leefomgeving over de implementatie van de Omgevingswet. Interview met wethouders verantwoordelijk op het gebied van de Omgevingswet en burgerparticipatie, om te analyseren hoe lokale politici veranderingen verklaren in burgerparticipatie door de Omgevingswet.

<p>The Legal Approach</p>	<p>De verwachte observatie is dat als de gemeente de implementatie van de Omgevingswet overneemt en de letter van de wet handhaaft, eerder beleid verschilt met nieuw burgerparticipatiebeleid.</p> <p>Daarbij geeft The Legal Approach aan dat ambtenaren waarden toetsen van integriteit en een eerlijk proces van de wetgeving.</p>	<p>De invoeringswet van de Omgevingswet. Kamermotie over invoeringswet Omgevingswet.</p> <p>Interview met gemeentjurist en manager om inzicht te krijgen in de perceptie van de integriteit en eerlijkheid van het wetgevingstoetsingsproces over de waarden van The Legal Approach. Dit wordt waargenomen door of er duidelijk opgestelde richtlijnen van de wetgeving bestaan.</p>
---------------------------	--	--

Aan de hand van de drie factoren van Rosenbloom, worden onderstaande variabelen, de Omgevingswet en burgerparticipatie geanalyseerd. Deze factoren worden gekoppeld aan de verschillende benaderingen. In *tabel 2* staan de databronnen voor de Omgevingswet en burgerparticipatiebeleid van de drie gemeenten.

Tabel 2 databronnen Omgevingswet en Burgerparticipatiebeleid

Concepten	Databronnen
<p>Implementatie van de Omgevingswet</p>	<p>Websites van de rijksoverheid en de gemeenten over de Omgevingswet en de aanpassingen in het beleid.</p> <p>Artikelen van online platforms van de lokale overheid over participatie in de Omgevingswet.</p> <p>Omgevingsvisies van de verschillende gemeenten.</p>
<p>Burgerparticipatiebeleid</p>	<p>Websites van de verschillende gemeenten waar beleidsstukken, raadsvoorstellen en participatiekaders naar voren komen.</p> <p>Coalitieakkoorden (2022-2026) uit Haarlem, Leiden en Zoetermeer.</p> <p>Notulen van raadsvergaderingen omtrent de Omgevingswet en burgerparticipatie.</p> <p>Raadsvoorstellen over het opstellen van participatiebeleid zoals een kadernota of participatieverordering.</p> <p>Informatieblad over participatie in de Omgevingswet.</p>

3.4 Dataverzameling en analyse

De dataverzameling bestaat uit het analyseren van de institutionele factoren in overheidsdocumenten, zoals beleidsstukken, participatiekaders en raadsvoorstellen. De interviews worden gebruikt voor een verdieping van de drie casestudies. Hierdoor is er sprake van small-N, omdat er gekeken wordt naar een

beperkt aantal van drie gemeenten. Er wordt gefocust op drie casestudies en er zijn zes interviews gehouden.

De vragen gesteld in de interviews zijn bedoeld om de onderliggende waarden van de institutionele factoren te verklaren. In *bijlage 1* staat de topic lijst met de interviewvragen vermeld. Deze vragen zijn gebruikt als leidraad voor de interviews om de gesprekken te structureren. Zo is er begonnen met algemene vragen over de werkzaamheden van de respondent en de werkachtergrond. Hierna is ingegaan op het huidige burgerparticipatiebeleid. Verder is de implementatie van de Omgevingswet besproken, waarbij bij de respondenten een koppeling werd gemaakt tussen de implementatie van de Omgevingswet en veranderingen in het burgerparticipatiebeleid. Daarbij zijn de interviews na de transcriptie gecodeerd en door open te coderen de institutionele factoren duidelijk te maken. Dit is vervolgd door axiaal coderen en door het selectief te coderen op de hoofdthema's worden verbanden getrokken. In Excel zijn de drie institutionele factoren neergezet, waarna per interview citaten die de factor positief ondersteunen uiteengezet worden, net als uitspraken die als negatief bestempeld worden. Hier is met verschillende kleuren gewerkt in de interviews om per institutionele factor dit onderscheid te kunnen maken. Om de ethiek van het onderzoek te waarborgen, hebben de respondenten een informed consent formulier ondertekend, te vinden in *bijlage 2*. Dit houdt in dat er sprake is van volledige openheid en dat de namen van de geïnterviewden niet worden genoemd. Daarbij zijn ze geïnformeerd over het doel, hebben ze de transcriptie kunnen inzien, goed kunnen keuren en gaan ze akkoord met verwerking van deze gegevens in het onderzoek.

3.5 Methodologische beperkingen

Volgens Bleich en Pekkanen (2013) kunnen er bij het gebruik van interviews drie beperkingen ontstaan; de representativiteit van de steekproef, de kwaliteit van de informatie en de nauwkeurigheid van de rapportage. Door specifiek te focussen op de drie institutionele factoren, wordt een voorzet gedaan om externe factoren die de relatie tussen de variabelen kunnen beïnvloeden ongedaan te maken. Het is noodzakelijk om alleen de focus te leggen op de institutionele factoren en andere relaties die worden geconstateerd wel te benoemen maar niet mee te nemen. Ook zou een uitkomst kunnen zijn dat de factoren geen effect hebben op veranderingen in gemeentelijk burgerparticipatiebeleid. Het is ook van belang om te benoemen dat het onderzoek niet representatief is voor alle gemeenten in Nederland en alleen voor vergelijkbare gemeenten gebruikt kan worden, met ongeveer hetzelfde aantal inwoneraantal in een stedelijke omgeving. Verder wordt gebruik gemaakt van cross-sectioneel onderzoek, omdat er op een moment in de tijd, namelijk april 2024, interviews zijn afgenomen. Door te kiezen voor casestudies bij drie verschillende gemeenten, wordt er van tevoren geprobeerd om toevallige bevindingen uit te sluiten en de kwaliteit van informatie te vergroten. Er is een documentstudie uitgevoerd om de drie institutionele factoren, de Omgevingswet en huidig burgerparticipatiebeleid uit te werken, waarna met de verdiepende interviews onzekerheden weggenomen worden die niet in de documentstudie naar voren zijn gekomen.

4. Resultaten en analyse

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten en de analyse uitgelicht. De documenten en interviews zijn aan dezelfde verwachting van de institutionele factoren onderworpen en worden met elkaar vergeleken. De onderzoeksresultaten van de drie casusgemeenten zijn separaat voor de drie institutionele factoren gepresenteerd.

4.2 Gemeente Haarlem

4.2.1. The Managerial Approach

De eerste casus is de gemeente Haarlem. De ontwikkelingen in het burgerparticipatiebeleid, de afhankelijke variabele, wordt eerst beschreven. In 2011 was in de gemeente Haarlem een nota 'Naar een nieuwe Haarlemse Participatiepraktijk' opgesteld (Konijnenbelt & Hamer, 2011). Het beleid in de nota bestond uit 3 manieren van invloed bij burgerparticipatie: raadplegen, adviseren en meebeslissen. Daarnaast werd een afwegingskader vastgesteld, wanneer participatie wel en niet plaats zou vinden (Konijnenbelt & Hamer, 2011). Deze notitie is in 2011 opgesteld, omdat zowel inwoners als het college niet tevreden waren met de manier waarop participatie plaatsvond (Konijnenbelt & Hamer, 2011). Dit wordt bevestigd door respondent 2, de inspraakverordening en het participatiekader zijn in de praktijk nooit helemaal goed uitgevoerd (R2). De geïnterviewde geeft aan dat dit komt doordat degene die het beleid heeft opgesteld van een andere afdeling was dan waar de implementatie moest plaatsvinden, waardoor het gevoel van verantwoordelijkheid ontbrak (R2).

In 2022 werd met een raadsstuk de startnotitie voor de actualisatie van burgerparticipatiebeleid in gang gezet (Tempelman, 2022). Deze actualisatie vond plaats om voor te sorteren op de implementatie van de Omgevingswet (Gemeente Haarlem, 2024c). Een geïnterviewde merkt op dat Haarlem altijd al een voorloper is op het gebied van burgerparticipatiebeleid ten opzichte van andere gemeenten (R1). Dit uit zich in participatie met inwoners, partners uit de stad en ondernemers om een bijdrage te leveren aan het vernieuwde participatiebeleid (Gemeente Haarlem, 2022b). De aanleiding voor de wijzigingen in de participatienota was de invoering van de Omgevingswet, maar er wordt in het participatiekader van de gemeente nauwelijks over de Omgevingswet gesproken (Gemeente Haarlem, 2024a). Dit wordt bevestigd door respondent 2, de Omgevingswet krijgt in het participatiekader van de gemeente Haarlem niet veel ruimte (R2). Echter is in het Informatieblad over de Omgevingswet opgenomen dat het gemeentelijk beleid moet passen bij burgerparticipatiebeleid (BZK, 2021). Dit wordt uitgewerkt in het raadsvoorstel van het beleidskader participatiebeleid en een verordening participatie in de gemeenteraad van 29 februari 2024 (Nab, 2024). De eerder opgestelde Inspraakverordening en nota van 2011 wordt daarmee teniet gedaan. Hierdoor is er geen sprake van padafhankelijkheid in het burgerparticipatiebeleid, omdat eerder opgesteld beleid niet intact blijft.

Na de beschrijvingen in de ontwikkeling van beleid, wordt de resultaten van The Managerial Approach, ook wel een van de onafhankelijke variabelen, gegeven. Gemeenten wisten dat de Omgevingswet en veranderingen in burgerparticipatiebeleid er al een tijd aan zat te komen (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2023). Dit wordt bevestigd door een respondent die vertelt dat er geen harde verandering gezien is sinds 1 januari 2024 in het beleid (R1). Echter, doordat er bij eerdere aanpassingen in beleid weinig in de uitvoering is gedaan, is de angst dat het nu weer kan gebeuren en de wijzigingen in het participatiebeleid niet worden geïmplementeerd (R2). Om nieuw beleid te laten slagen in een organisatie, zou het management de waarden van efficiëntie, zuinigheid en effectiviteit moeten naleven (Rosenbloom, 2013). Een geïnterviewde geeft aan dat dit met de implementatie van de nieuwe wetgeving van burgerparticipatie nog niet zo gemakkelijk is:

“Het schuurt natuurlijk met de interne werkelijkheid, waarbij managers vaak hun medewerkers sturen op efficiëntie en planning en geld, dat gaat natuurlijk schuren met participatie, dat gaat er echt om dat je luistert naar wat er leeft in de stad en dat je de kennis en kunde uit de stad gaat gebruiken”(R2).

4.2.2 The Political Approach

In de gemeente Haarlem is een gemixt progressief en conservatief college, PvdA, GroenLinks, D66 en het CDA met een lokale partij: De Actiepartij (Gemeente Haarlem, 2022a). In het coalitieakkoord wordt de implementatie van de Omgevingswet niet genoemd, wel wordt een hoofdstuk gewijd aan participatiebeleid, waarin staat dat het beleid vernieuwd moet worden (Gemeente Haarlem, 2022a). De politieke belangen over participatie staan in het coalitieakkoord beschreven als het direct betrekken van burgers, door in een vroeg stadium ideeën, wensen en belangen op te halen. Hierdoor werd voor de invoering van de Omgevingswet de politieke belangen van burgerparticipatie al geuit. In februari 2024 is het participatiebeleid aangepast naar de eisen van de Omgevingswet (Nab, 2024). Deze veranderingen in burgerparticipatiebeleid konden volgens een respondent tot stand komen door de politieke kleur en het belang dat het huidige college hecht aan burgerparticipatie (R1). Ook hier is dus maar in geringe mate sprake van padafhankelijkheid. In het coalitieakkoord staat het gezamenlijke politieke belang dat voor participatie in een zo'n vroeg mogelijk stadium ideeën, wensen en belangen uit de stad worden opgehaald (Gemeente Haarlem, 2022a). Een respondent bevestigt dat het wel zeker de wens was bij de coalitievorming in 2022 om burgerparticipatie beter vorm te geven, maar dat de implementatie van de Omgevingswet daar niet eens zozeer een rol bij speelde (R2). In het coalitieakkoord staat de ambitie om het burgerparticipatiebeleid te actualiseren, zodat het aan de voorkant duidelijk is waar het beleid over gaat (Gemeente Haarlem, 2022a & R1). Echter, het is nog maar de vraag of de vernieuwde aangenomen participatienota ervoor zorgt dat de coalitie ook verantwoordelijkheid gaat nemen (R2).

Verder verhoudt de rechtmatigheid van beslissingen in het bestuur zich vaak moeilijk tot de snelheid die burgers verwachten en de maatschappelijke opgaven die er liggen (R1). Dit zorgt ervoor

dat de implementatie van beleid van buitenaf beïnvloed kan worden. Hiervoor haalt de respondent de vier vormen van overheidssturing aan van Van der Steen et al. (2015), waarbij er bij burgerparticipatie voorheen weinig rekening gehouden werd met de samenwerkende en responsieve overheid. Door de invoering van de Omgevingswet zou hier nu meer naar gekeken moeten worden in beleid (R1). Echter, de respondent geeft aan dat de kijk op de Omgevingswet ook veranderd is, wat als kwetsbaar gezien kan worden en de politieke responsiviteit niet ten goede komt:

“De Omgevingswet is bedacht in een tijdsgewricht dat we dachten, een terugtrekkende overheid en de overheid moet vooral de tafel neerzetten ... ik vind gewoon helemaal voor heel Nederland de premisse dat we als overheid terugtrekken en dat we dus zeggen: beste bedrijven, ontwikkelende partijen en mensen ga het samen uitzoeken, ik vraag me af ... of dat nog heel actueel is en of de onderlegger van de Omgevingswet of we daar nog steeds helemaal bij aan boord zijn.”(R1)

Ook heeft de gemeenteraad een kaderstellende rol, door de verplichting om het participatieverslag openbaar naar de raad te sturen (Gemeente Haarlem, 2024b). In de praktijk betekent dit, zo licht een respondent toe, dat de gemeenteraad bij de startnotitie het participatieverslag van externen vaststelt en gebruik moet maken van de besluitvormende rol. De gemeenteraad moet verantwoording nemen over deze uitkomsten (R2). De Omgevingswet en aanpassingen in burgerparticipatiebeleid komen dus overeen met de politieke belangen, maar de politici pakken geen verantwoording in het beleid. Hoe het beleidskader participatie concreet werkt in de praktijk, wordt in The Legal Approach besproken.

4.2.3 The Legal Approach

The Legal Approach was bij de gemeente Haarlem vanaf de nota ‘Naar een nieuwe Haarlemse Participatiepraktijk’ aanwezig (Konijnenbelt & Hamer, 2011). De gemeente had met de nota burgerparticipatiebeleid opgesteld, terwijl het destijds geen wettelijke verplichting was (Van Vulpen, 2022). Dit wordt bevestigd door respondent 2, dat participatiebeleid reeds voor de invoering van de Omgevingswet was vastgelegd (R2). De ontwikkelingen van het nieuwe beleidskader worden besproken, waarna er wordt gekeken of huidig beleid verschilt met eerder beleid. In het vernieuwde beleidskader zijn drie aanpassingen waar de waarden van de gemeente Haarlem binnen de organisatie in terugkomen (Gemeente Haarlem, 2024a). Het participatiekader en de verordening zijn toegevoegd, hierin is een keuze gemaakt over het niveau waar in Haarlem op wordt geparticipeerd (Nab, 2024). Een respondent bevestigt dat het gaat om de initiatieffase, waardoor in verkennende gesprekken vooraf betere keuzes over participatie gemaakt moeten worden (R2). Dit initiatief is uit de burgerparticipatie voor het beleidskader participatie voortgekomen (Gemeente Haarlem, 2024a). Ook is het een verplichting om het participatieverslag openbaar te maken. (Nab, 2024). Als laatste is het verplicht om door een inspanningsverplichting de doelgroepen te betrekken die normaal niet snel aan tafel komen (Gemeente Haarlem, 2024a). Dit wordt bevestigd door respondent 2 die aangeeft dat dat nog best

ingewikkeld is. Er moet volgens de respondent aangetoond worden dat je bepaalde groepen hebt bewogen om mee te doen in participatie (R2). In de nieuwe participatienota is een van de grootste aanpassingen de participatieverplichting, inspanning van derden en wordt de initiatiefnemer gevraagd vooraf te participeren (BZK, 2021). Een respondent bevestigt dat er de afgelopen jaren veel is gedaan om als gemeente te handelen naar wat de Omgevingswet voorschrijft over burgerparticipatie (R1). Hierdoor zijn er richtlijnen opgesteld over de wetgeving. Het uitblijven van het naleven van het beleid, zorgt echter voor wantrouwen bij inwoners.

“Bewoners zeggen: we hebben in 2011 een fantastisch stuk gehad en er is niet naar geleefd. Wat garandeert ons dat er nu, anno 2024, wel naar geleefd gaat worden? Naar wederom een fantastisch stuk, zeggen ze dan, maar hoe gaan we dat doen? Dat is echt heel spannend.” (R2)

Met de nieuwe participatienota voldoet de gemeente aan de vereiste om een actueel participatiebeleid op te stellen (Tempelman, 2022). Hierdoor is er geen sprake van padafhankelijkheid in beleid, het huidige beleid verschilt namelijk met eerder burgerparticipatiebeleid. Een respondent geeft aan dat voornamelijk verandering plaatsvindt ten opzichte van het eerdere beleid, omdat externen zich nu moeten houden aan het participatiekader dat de gemeente heeft opgesteld (R2). Echter, het is nog de vraag hoe dat gedaan moet worden, omdat er geen wettelijke grondslag is om af te wijzen als de participatie niet goed is verlopen (Informatiepunt Leefomgeving (IPL0), z.d.-d).

“We hebben een aantal ontwikkelingen, waarbij ook dan de ontwikkelaar de bijeenkomst organiseert. ... wat ik daar goed aan vind is dat, als het goed gaat, dan voelen mensen zich gehoord en dan zitten ze ook gelijk met de goede aan tafel, want dan kan de ondernemer, de ontwikkelende partijen ook zijn of haar plan erop aanpassen. Maar als het een rot bijeenkomst is waarbij bewoners het gevoel hebben dat ze niet echt betrokken worden, maar alleen maar mogen luisteren, ja, dan wordt er wel naar ons als overheid gekeken.”(R1)

Al wordt de mate van participatie en het niveau in een anterieure overeenkomst vastgelegd, dan is er nog geen wettelijke grond om de vergunning te weigeren (R2). Door de aanpassingen in het burgerparticipatiebeleid is er dus weinig sprake van padafhankelijkheid in de wetgeving.

4.3 Gemeente Leiden

4.3.1 The Managerial Approach

De gemeente Leiden heeft een participatieverordering opgesteld in 2019 (Gemeente Leiden, 2019). De participatieverordering houdt in dat het bestuursorgaan een besluit moet nemen over het doel en de intentie, net als het niveau en de deelnemers voor participatie (Gemeente Leiden, 2019). De participatieverordering voldeed niet aan de eisen van de Omgevingswet, omdat er niets is vastgelegd over de verplichte participatie van ontwikkelaars (BZK, 2021). Daardoor zijn er nieuwe beleidsregels participatie opgesteld (Gemeente Leiden, 2023). Ook deze beleidsregels zijn opgesteld voor de

invoering van de Omgevingswet (R4). Wel werd hier voorgesorteerd op de komst van de wetgeving, door het vaststellen van gemeentelijk participatiebeleid, passend in de *Omgevingsvisie Leiden 2040* (Gemeente Leiden, 2021). Een respondent bevestigt dat de beleidsregels zijn opgesteld naar aanleiding van de Omgevingswet, en noemt het ook wel “*ons participatie-huiswerk voor de Omgevingswet*” (R4). Een andere respondent bevestigt dit en geeft aan dat lange tijd de match miste tussen de Omgevingswet en het participatiebeleid in de gemeente (R3). Daarom moest er nieuw intern beleid opgesteld worden om aan de eisen van de Omgevingswet te voldoen (Gemeente Leiden, 2024c). Om goed werkend beleid te maken, vult de respondent aan dat intern door het management een aparte programmamanager aangesteld is om de verbinding tussen de kaders van de Omgevingswet en de afdelingen te maken (R3). Het opstellen van een apart programma Omgevingswet, zorgde voor een cultuurverandering, doordat ambtenaren integraal met andere afdelingen aan de slag gingen (R3). Hierdoor is de werkwijze van het management aangepast om de Omgevingswet te integreren, en is er weinig sprake van padafhankelijkheid in het beleid.

In de Omgevingswet wordt ruimte gelaten voor gemeenten om beleidsregels omtrent burgerparticipatie te formuleren (Informatiepunt Leefomgeving (IPLO), z.d.-d). Dit wordt bevestigd door een respondent, die hoopt dat de gemeente bij de uitvoering van burgerparticipatiebeleid niet te veel op detailniveau gaan zitten, want door de hoge werkdruk is beleid niet effectief (R3). Door het hernieuwde programma Omgevingswet, moesten beleidsmakers anders gaan werken en vroeg dit ook om verandering bij managers (R3). Dit zorgt volgens de respondent voor wrijving, doordat de eindverantwoordelijkheid van de implementatie van de Omgevingswet wel bij de verschillende beleidsafdelingen ligt. Om medewerkers daarom meer te betrekken bij de implementatie van de Omgevingswet, wordt er in de gemeente een interne training ontwikkeld voor (nieuwe) medewerkers over de nieuwe participatieregels na de veranderingen door de Omgevingswet (R3 & Gemeente Leiden, 2024c). De training is gericht op het creëren van bewustwording en belang van burgerparticipatie. Daarnaast is volgens de respondent de integriteit van managers naar medewerkers een belangrijke waarde in de gemeente Leiden om beleid te laten slagen (R3). Daarbij doen managers in de gemeente dus hun best om de waarden van de doelen van de Omgevingswet aan te laten sluiten in de organisatie.

4.3.2 The Political Approach

Er is sprake van een overwegend progressief college gevormd door GroenLinks, D66, PvdA en het conservatievere CDA (Gemeente Leiden, 2022). In tegenstelling tot bij de gemeente Haarlem, wordt in het coalitieakkoord wel voorgesorteerd op de Omgevingswet. Zo is aangegeven dat de gemeentelijke dienstverlening erop wordt aangepast. Echter is in het coalitieakkoord geen paragraaf over burgerparticipatie opgenomen (Gemeente Leiden, 2022). Bij de implementatie van de Omgevingswet ontstond de plicht dat gemeenten participatiebeleid vast laten stellen door het college (Nooren et al., 2020). Volgens een geïnterviewde is er nog nooit een college geweest dat burgerparticipatie zo belangrijk vond in Leiden als het huidige (R3). Deze observatie wordt bevestigd door het herschrijven

van de beleidsregels omtrent participatie in de gemeente Leiden (Gemeente Leiden, 2023). In de voorbereiding van de Omgevingswet werd voorzien in de wettelijke vereisten die de invoering van de Omgevingswet met zich mee brengt, door de participatie deels bij de ontwikkelende partij te laten (Informatiepunt Leefomgeving (IPLO), z.d.-e & R3). Voor de kaderstelling van participatie blijft het initiatief bij de gemeente en ligt dit dus niet bij de projectontwikkelaars (R3). Daarbij geeft een respondent een kanttekening:

“Er is soms de neiging om ook als een ontwikkelaar moet participeren om het dan als gemeente bijna te gaan doen, hè of naar je toe te halen, want ze vinden het heel belangrijk dat die stad goed betrokken is. ... Niet alle bestuurders vinden een ontwikkelaar daarin voor de stad, als partij betrouwbaar genoeg. En die heeft natuurlijk een belang. Wij proberen ambtelijk wel echt dat bij die ontwikkelende partij neer te leggen, maar dan wel voldoende richtlijnen mee te geven en daar ook voldoende een rol in te spelen, zodat we wel kunnen meehelpen dat die participatie ... zo goed mogelijk is geregeld. Tegelijkertijd. Nou, we moeten ervoor waken dat we niet veel te veel op het bordje van de gemeente halen, merk ik.” (R3)

Hierbij beïnvloedt het politieke speelveld burgerparticipatiebeleid, waardoor er door het ambtelijke management en de politieke bestuurders anders tegen dezelfde participatie aangekeken wordt (Van Den Brand, 2024). De Omgevingswet schrijft voor dat de initiatiefnemer participatie moet uitvoeren (*Omgevingswet*, 2024). Ook zijn de politieke belangen van het college en de raad verschillend, waarbij een respondent aangeeft dat de raad juist dit college met burgerparticipatie wel zou mogen vertrouwen (R3).

Op 18 april 2024 heeft de commissie Leefbaarheid en Bereikbaarheid van de gemeente Leiden plaatsgevonden, waarbij op de publieke tribune plaats is genomen samen met R4. Hier is de Handreiking Samenwerken in de stad besproken, het nieuwe handelingsperspectief van participatie (Gemeente Leiden, 2024b). Een respondent bevestigt dat deze handreiking een raadsbevoegdheid is (R4). Na de invoering van de Omgevingswet zijn initiatieventafels met ontwikkelaars gecreëerd, waar initiatiefnemers zijn uitgenodigd om mee te praten over hoe in Leiden wordt omgegaan met participatie (Gemeente Leiden, 2024c). Hierbij werd de politieke responsiviteit duidelijk. Op 16 mei 2024 heeft de gemeenteraad van Leiden ingestemd met de handreiking en de verantwoordelijkheid gepakt om het burgerparticipatiebeleid vorm te geven naar de beleidslijnen van de Omgevingswet (R4). De politieke belangen van de gemeente zijn dus geuit en zowel intern als richting de Omgevingswet niet geheel overeenstemmend.

4.3.3 The Legal Approach

In 2021 is door de gemeente voorgesorteerd op de veranderingen van de Omgevingswet in het vast laten stellen van de Omgevingsvisie Leiden 2040 (Gemeente Leiden, 2021). Dit was niet expliciet voor burgerparticipatiebeleid. Daarom zijn eigen interne beleidsregels omtrent participatie door het college

vastgesteld, doordat dit een collegebevoegdheid is (R4). Hierdoor is het geen politiek besluit, maar via het college doorgevoerd in huidig burgerparticipatiebeleid. Er zou binnen de gemeente wel meer sprake zijn van juridisering van de wetgeving door de Omgevingswet, waardoor er behoefte was om de wetgeving te vereenvoudigen (R3). Dit is gedaan door het vertalen van het omgevingsplan zoals verplicht in de Omgevingswet, naar een Leids omgevingsplan (Gemeente Leiden, 2024a). Hierdoor is de implementatie van de Omgevingswet overgenomen en in combinatie met de beleidsregels participatie wijkt het huidig beleid af van eerder beleid (Gemeente Leiden, 2023). Verder zijn er middelen verkregen door de gemeenteraad om de ambtelijke capaciteit te vergroten en specifiek planologische-juridische functies uit te breiden (R3). Dit is volgens de respondent nodig omdat er steeds meer ingewikkelde juridische vraagstukken opkomen over de Omgevingswet, waarop ook hogere overheden, zoals het ministerie van BZK als de VNG, het antwoord niet altijd op weten (R3). De respondent geeft het volgende aan:

“Het wordt heel juridisch af en toe. Ook in de zoektocht naar van: hoe gaan we nou van de ene werkelijkheid naar de andere werkelijkheid? ... Dus ik vind juist in zo'n transitieperiode tot 2031, denk ik dat je juridisch sterker moet zijn.” (R3)

Hierbij geeft de respondent aan dat de letter van de wet soms moeilijk te volgen is door de geringe middelen en capaciteit binnen de gemeente, voor de invoering van de Omgevingswet waren de verschillende wetten gemakkelijker te handhaven (R3). De implementatie van de Omgevingswet en burgerparticipatiebeleid verloopt dus niet vlekkeloos en onduidelijkheid in opgestelde richtlijnen blijft bestaan, waardoor er in mate sprake is van padafhankelijkheid in beleid.

4.4 De gemeente Zoetermeer

4.4.1 The Managerial Approach

De gemeente heeft in 2022 voordat de invoering van de Omgevingswet plaatsvond een omgevingsvisie vastgesteld (Gemeente Zoetermeer, 2022a). In de omgevingsvisie zijn de ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving in Zoetermeer door het management voor de lange termijn vastgelegd voor de periode tot 2040 (Gemeente Zoetermeer, 2022a). Hierbij werd ook de kadernota Participatie vastgesteld (Gemeente Zoetermeer, 2022c). Er is niet specifiek gelet op het creëren van efficiëntie bij de implementatie van de wetgeving, het proces van implementatie verliep gelijkmatig (R6). Daarnaast is er een intern omgevingsprogramma opgesteld door verschillende managers (R6). Hierin staat hoe de gemeente Zoetermeer deze ambities en beleidsdoelen wil bereiken. Als laatste is er een tijdelijk deel-omgevingsplan. Dit zijn de regels vanaf 1 januari 2024 vastgelegd in de Omgevingswet waarmee iedere gemeente direct een omgevingsplan van rechtswege had (Gemeente Zoetermeer, 2023). Nu zijn deze regels nog vastgelegd in verschillende bestemmingsplannen (R6).

Om de Omgevingswet in de gemeente te laten slagen, was er een percentage van wel 80% cultuurverandering in de ambtelijke organisatie nodig (R6). De respondent licht toe dat dit inhoudt dat

de Omgevingswet door het management werd gebruikt om anders binnen de organisatie te werken. Intern stond men in Zoetermeer namelijk open voor verandering (R6). Juist doordat er veel verschillende regelingen waren, werd gedacht dat deze glad gestreken konden worden met de komst van de Omgevingswet (R6). Er werd vanuit gemeenten een andere houding verwacht door de komst van de Omgevingswet (Informatiepunt Leefomgeving (IPL0), z.d.-c). De respondent zag bij omliggende gemeenten veel meer weerstand tegen de implementatie en het veranderen van systemen, dan bij de gemeente Zoetermeer (R6). Echter, de weerstand groeit ook in Zoetermeer, doordat het management ziet dat de uitwerking van de Omgevingswet zoals via het DSO (Ontwikkelaarsportaal Omgevingswet, z.d.) niet efficiënt werkt, waardoor de cultuurverandering uitbleef.

4.4.2 The Political Approach

Er is sprake van een conservatief college gevormd door de Zoetermeerse VVD, de lokale partijen: Lijst Hilbrand Nawijn, Partij Democratie voor Zoetermeer, Zó! Zoetermeer, het CDA en ChristenUnie-SGP (Gemeente Zoetermeer, 2022b). Bij het omgevingsplan heeft de gemeenteraad specifieke gevallen benoemd voor activiteiten die niet passen in het omgevingsplan, ook wel buitenplanse omgevingsactiviteiten (Gemeente Zoetermeer, 2023). Hiervoor moet de gemeenteraad eerst akkoord geven voordat het college een vergunning voor afwijken van burgerparticipatie kan verlenen, ook wel advies met instemming (Gemeente Zoetermeer, 2024a en R6). Een voorbeeld is een woningbouwproject van meer dan 25 woningen (R6). Dit project past mogelijk niet binnen het omgevingsplan en daarbij is de initiatiefnemer dus verplicht participatie te organiseren, voordat hij een omgevingsvergunning aanvraagt (Gemeente Zoetermeer, 2022c). Daarbij kan de gemeenteraad categorieën aanwijzen waarbij burgerparticipatie verplicht is (Gemeente Zoetermeer, 2024a). Een respondent voegt toe dat als de participatie in deze gevallen niet plaatsvindt, het plan niet in behandeling wordt genomen en er opnieuw begonnen moet worden (R6).

Hoe de initiatiefnemer de participatie uitvoert, mag zelf bepaald worden (IPL0, z.d.-d). De initiatiefnemer moet bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning informatie aanleveren, zoals: op welke wijze de initiatiefnemer de participatie heeft toegepast; wie er bij de participatie is betrokken; welke reacties er hierbij zijn ontvangen door de geparticipeerde; wat hij met de reacties heeft gedaan en op welke onderdelen het plan is gewijzigd. Het college toetst bij het beoordelen van de aanvraag of de belangen van anderen voldoende zijn meegenomen (Gemeente Zoetermeer, 2024a). Respondent 5 onderschrijft dat de coalitie bij burgerparticipatie veel waarde hecht aan de lokale belangen. Zo zou de gemeente in burgerparticipatie meer ruimte moeten laten aan de kleinschalige participatie van inwoners (R5).

“Het moet een samenspel zijn. Natuurlijk vind ik dat de ontwikkelaars ook daarin een rol hebben, maar dat zijn weer de grote projecten. ... Maar nogmaals, participatie zie ik ook op microniveau

als heel erg, heel erg belangrijk en misschien nog wel belangrijker als op de grote projecten, want daar komen we wel uit, die lopen over het algemeen wel.” (R5)

De gemeente heeft een faciliterende rol in burgerparticipatie doordat ontwikkelaars als initiatiefnemer aan de lat staan voor burgerparticipatie (Gemeente Zoetermeer, 2022c). Een respondent bevestigt dat dit een onderwerp is waar het college meer op wil focussen en de meeste partijen het ook zien zitten dat de gemeente een andere rol pakt (R5). Een andere respondent geeft aan dat er geen signalen zijn van weerstand van de initiatiefnemer of dat zij het als een obstakel zien dat ze door de implementatie van de Omgevingswet aan de lat staan voor de uitvoering van burgerparticipatie (R6). Hierdoor komt de politieke responsiviteit ten goede aan het aanpassen van burgerparticipatiebeleid onder de Omgevingswet.

4.4.3 The Legal Approach

De gemeente heeft in augustus 2022 de vernieuwde participatieverordering en de kadernota participatie 2022 vastgesteld, deze traden in werking vanaf de invoering van de Omgevingswet (Gemeente Zoetermeer, 2024b). Hierin zijn de Zoetermeerse regels voor de implementatie en het werken met de Omgevingswet opgenomen. Doordat de participatieverordering in 2022 is herschreven, is het participatiebeleid waar met de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 al aan voldaan moest worden, al bijna twee jaar eerder opgesteld. Hierdoor kon de gemeente zich voorbereiden op de nieuwe rol van burgerparticipatie faciliteren en werd er geprobeerd om voor te sorteren op het handhaven van de letter van de wet (R5). Volgens een geïnterviewde is er veel ruimte gelaten in de interpretatie van de Omgevingswet.

“Nou, wat ook wel in het oog springt, is participatie bij omgevingsvergunningen, als iemand een omgevingsvergunning aanvraagt moet degene aangeven of er participatie is verricht en zo ja, met wie dan? kijk we kunnen het niet verplichten in eerste instantie. ... Vanuit de wet is gewoon bedacht. Ze moeten in ieder geval er bewust bij stilstaan. ... Dus dat is al meer dan dat we hadden, in ieder geval.” (R6)

Het is de verplichting dat geparticipeerd moet worden, maar niet voorgeschreven in de wetgeving hoe dit eruit ziet (VNG, 2023). De Omgevingswet zegt dus in de praktijk niet veel over burgerparticipatie, omdat in de uitwerking van het beleid altijd het idee was dat het decentraal geregeld moest worden (IPLO, z.d.-b). Een respondent bevestigt dat er veel wetgeving binnen de implementatie van de Omgevingswet is samengevoegd, waarvan de veranderingen in het gemeentelijke beleid niet duidelijk zijn (R6). Hierdoor is het onduidelijk in hoeverre het huidige burgerparticipatiebeleid verschilt met het burgerparticipatiebeleid van voor de Omgevingswet, waardoor er sprake kan zijn van padafhankelijkheid in het beleid.

4.5 Analyse

Bij de resultaten zijn de drie gemeenten afzonderlijk van elkaar uiteengezet. In dit onderdeel worden de resultaten gezamenlijk geanalyseerd. De analyse vindt plaats aan de hand van de drie institutionele factoren. In de analyse wordt de vooraf benoemde verwachting geanalyseerd:

De overkoepelende verwachting is dat hoe meer de institutionele factoren, zoals beschreven in de benadering van Rosenbloom (1983), aanwezig zijn binnen gemeenten, hoe makkelijker het moet worden de Omgevingswet toe te passen en daardoor voor aanpassingen en veranderingen in burgerparticipatiebeleid kan zorgen.

Gekeken naar *The Managerial Approach*, is de verwachte observatie dat managers eerder beleid aanpassen als de lijn en doelen van de Omgevingswet ook passen bij de waarden die zij aanhouden in de organisatie. Managers zouden de bevoegdheid hebben om participatiebeleid te ontwerpen en te implementeren als het past bij de interne organisatie (Olsen & Feeney, 2022). Volgens de resultaten komt de invloed van managers niet terug bij de implementatie van de Omgevingswet en burgerparticipatiebeleid. Dit blijkt bij de gemeente Leiden, waarbij managers vooral sturen op integriteit van medewerkers. Door de implementatie van de Omgevingswet is er gestuurd op efficiëntie, door het beleid in een apart programma onder te brengen. Er is in Leiden geprobeerd om participatie te versterken, door middel van een participatieverordering, maar er was oorspronkelijk een gebrek aan afstemming met de Omgevingswet. Daarbij is er een training ontwikkeld om medewerkers bewust te maken van de nieuwe participatieregels, gericht op de efficiëntie van beleid. De gemeente Haarlem heeft sinds 2011 burgerparticipatiebeleid waardoor ze zichzelf zagen als voorloper op het gebied van burgerparticipatie, maar er zijn uitdagingen geweest bij de uitvoering van het participatiebeleid op managementniveau. Zo werd er een nieuw beleidsstuk voor participatie opgesteld, maar is het onduidelijk of het management dit ook voldoende steunt. Daarbij heeft de implementatie van de Omgevingswet geleid tot een herziening van het burgerparticipatiebeleid (*Omgevingswet*, 2024). Hierbij was er beperkte ruimte voor de voorschriften van de Omgevingswet, maar werden de ideeën opgehaald in de stad middels burgerparticipatie. Binnen de organisatie is het onduidelijk of er gestuurd kan worden op de waarden van managers om het beleid in de organisatie te laten landen. Hierdoor is er geen sprake van padafhankelijkheid, doordat het eerder opgestelde beleid niet wordt doorgevoerd in de huidige wetgeving (Korsten, 2015). Bij de gemeente Zoetermeer speelt de padafhankelijkheid van het beleid ook minder. Dit komt omdat er een ambitiedocument is opgesteld om de Omgevingswet te omarmen, met een focus op de interne cultuurverandering. Hierbij is ingezet om de doelen uit de Omgevingswet door te voeren in de organisatie, waardoor de organisatie burgerparticipatiebeleid meer eigen maakt. De gemeente Zoetermeer heeft minder weerstand ervaren bij de implementatie in vergelijking met de andere gemeenten.

Concluderend, de bevinding is niet in overeenstemming met de geformuleerde verwachting. Er is dan wel geen sprake van padafhankelijkheid, maar er zijn andere oorzaken. In de gemeente Leiden is er in de oorsprong gebrek aan afstemming en in de gemeente Haarlem is het participatiebeleid herzien

vanwege eerdere uitdagingen. In de gemeente Zoetermeer was er een cultuurverandering nodig om de Omgevingswet te implementeren. Hierdoor is het niet zo dat managers het beleid van burgerparticipatie door de Omgevingswet eerder aanpassen als het bij de waarden past die ze aanhouden in de organisatie.

Inzoomend op [The Political Approach](#), waarbij de verwachte observatie is dat de aanpassingen van burgerparticipatiebeleid door de Omgevingswet wordt bevorderd, wanneer de wet overeenkomt met de politieke belangen. Volgens de resultaten is een politieke omgeving die gekenmerkt wordt door politieke responsiviteit nodig om verantwoordelijkheid te dragen door de actoren in het politieke speelveld (Rosenbloom, 2013). Er is in de gemeenten sprake van politieke belangen die bijdragen aan de implementatie van de Omgevingswet en de invloed op burgerparticipatiebeleid. Daarbij komt uit de analyse dat alle drie de coalities burgerparticipatiebeleid belangrijk vinden. Dit ondanks het verschil in politieke belangen en de verschillende collegesamenstellingen. Verder heeft het college van Zoetermeer burgerparticipatie ook opgenomen in het coalitieakkoord en heeft het beleidsregels vastgesteld om te voldoen aan de eisen van de Omgevingswet. Er is veel aandacht voor lokale belangen en de rol van de gemeente als faciliterende partij bij burgerparticipatie, zoals eerder in de theorie van burgerparticipatie genoemd (Agentschap voor Binnenlands Bestuur, 2009). Het college van Haarlem heeft de wens uitgesproken om burgerparticipatie te versterken, zoals terug te vinden in het coalitieakkoord (Gemeente Haarlem, 2022a.) en wordt bevestigd door de respondenten. Echter, de relatie met de implementatie van de Omgevingswet op burgerparticipatiebeleid is niet duidelijk aanwezig. Het progressieve college van Leiden heeft burgerparticipatie nauwelijks opgenomen in het coalitieakkoord en de beleidsregels herschreven om te voldoen aan de eisen van de Omgevingswet (Gemeente Leiden, 2023). Er is nog discussie tussen de gemeenteraad en het college over de rol van ontwikkelaars bij participatie en de mate van vertrouwen. Deze politieke belangen komen overeen met het burgerparticipatiebeleid dat de Omgevingswet voorschrijft.

[Ofwel, de bevinding is gedeeltelijk in overeenstemming met de geformuleerde verwachting.](#) Het politieke speelveld blijkt in de drie gemeenten verschillend, waarbij wel de wens is om de lijn en doelen van de Omgevingswet op burgerparticipatiebeleid te volgen, als deze in lijn zijn met de waarden die zij aanhouden in de eigen organisatie. Er is bij de drie casussen een gevoel van representativiteit en verantwoordelijkheid bij het college en de raad, wat van belang is voor aanpassingen van burgerparticipatiebeleid. Bij de progressievere gemeenten, Haarlem en Leiden, is meer geparticipeerd, waarbij door de gemeente Zoetermeer meer de aanpassingen van burgerparticipatiebeleid rechtstreeks uit de Omgevingswet zijn overgenomen. Hierdoor kon de Omgevingswet in Zoetermeer gebruikt worden om qua beleid van richting te veranderen en als ‘Window of Opportunity’ worden gebruikt, maar blijven radicale veranderingen uit.

Als laatste [The Legal Approach](#) waarbij de verwachting is dat de gemeente de implementatie van de Omgevingswet overneemt en de letter van de wet handhaaft, het huidige beleid verschilt met het nieuwe burgerparticipatiebeleid. Uit de resultaten blijkt dat gemeenten de wetgeving niet helder kunnen doorzetten in nieuw participatiebeleid, doordat de juridische borging in de Omgevingswet zeer beperkt

is (Bisschops & Hollemans, 2018). Dit kan verklaard worden door de mate van padafhankelijkheid in het beleid en de wetgeving (Mahoney, 2000). Er is nieuw beleid opgesteld dat inhoudelijk grotendeels hetzelfde is als voor de implementatie van de wetgeving. Doordat respondenten aangeven dat de Omgevingswet geen concrete gevolgen heeft voor burgerparticipatie, is er sprake van padafhankelijkheid bij de wetgeving (Djelic & Quack, 2007). De invoering van eerdere wetgeving blijft van kracht, er komen alleen maatregelen en initiatieven voor burgerparticipatie in de wetgeving bij. Dit slaat op de padafhankelijkheid van het huidige beleid, waarbij de Omgevingswet ook aanwezig is (Mahoney, 2000). Echter, de invoering van de Omgevingswet heeft in de gemeente Haarlem wel geleid tot de ontwikkeling van een nieuw participatiekader en verordening (Gemeente Haarlem, 2024c). Er is bezorgdheid over de juridische grondslag voor het afdwingen van participatie door derden en het gebrek aan een wettelijke basis om vergunningen te weigeren op basis van ontoereikende participatie. Daarbij heeft de gemeente Leiden beleidsregels omtrent participatie vastgesteld om vooruit te lopen op de Omgevingswet, maar er is veel ruimte voor interpretatie in de uitvoering. Er is sprake van juridisering van wetgeving, waardoor de gemeente zich moet aanpassen en meer capaciteit nodig heeft om met complexe juridische vraagstukken om te kunnen gaan. Daarbij heeft de gemeente Zoetermeer vroegtijdig participatiebeleid vastgesteld om te voldoen aan de eisen van de Omgevingswet en is hierbij ook ruimte voor interpretatie gelaten. Daarbij is er bezorgdheid over de juridische basis voor participatie bij ontwikkelingen en de complexiteit van wetgeving die aanpassingen vereist. Door de padafhankelijkheid van de implementatie van de Omgevingswet, zijn de bevindingen niet geheel in overeenstemming met de verwachting. Bij alle drie de gemeenten is de verplichting om de implementatie van de Omgevingswet over te nemen. Dit leidt tot veranderingen in het beleid, alleen is het nog onduidelijk hoe het beleid doorgevoerd wordt. Er is geprobeerd om naar de letter van de wet te handelen door bij alle drie de gemeenten een hernieuwd participatiekader in te voeren, alleen blijft de uitvoering achter. De eerdere wetgeving blijkt door padafhankelijkheid een rol te spelen, waardoor de implementatie van de Omgevingswet afgezwakt en aangepast wordt aan de eerdere situatie.

Overkoepelend sluit de algemene verwachting niet aan bij de analyse. De institutionele factoren hebben relatief weinig invloed op de verwachting dat door de aanwezigheid in gemeenten veranderingen in burgerparticipatiebeleid door implementatie van de Omgevingswet makkelijker worden doorgevoerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat zoals hierboven beschreven het verschilt per casus hoeveel de institutionele factoren aanwezig zijn binnen de organisatie. Deze verschillen gelden ook voor de mate van padafhankelijkheid.

5. Conclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde: *Welke institutionele factoren verklaren veranderingen in gemeentelijk burgerparticipatiebeleid als gevolg van de implementatie van de Omgevingswet?* De scriptie heeft door verklarend onderzoek onderzocht welke institutionele factoren veranderingen in gemeentelijk burgerparticipatiebeleid verklaren, als gevolg van de implementatie van de Omgevingswet. Dit is gedaan aan de hand van een casusselectie bij drie gemeenten om het voorkomen van institutionele factoren kenbaar te maken. De verwachting was dat hoe meer de institutionele factoren van Rosenbloom (1983) aanwezig zijn binnen gemeenten, hoe makkelijker het moet worden de Omgevingswet toe te passen en voor aanpassingen en veranderingen in burgerparticipatiebeleid kan zorgen. Er is niet voldaan aan de algemene verwachting, uit de resultaten en analyse blijkt dat de institutionele factoren niet of gedeeltelijk bijdragen aan de implementatie van de Omgevingswet en veranderingen in het beleid.

Bij de Managerial Approach werd onderzocht of managers eerder beleid aanpassen als de doelen van de Omgevingswet passen bij de waarden van de organisatie. Er bleek dat managers vaak de bevoegdheid hebben om op beleid te sturen, maar dat de uitdaging in de uitvoering zit. De implementatie van de Omgevingswet leidt tot een hernieuwde focus op efficiëntie en integriteit, maar de daadwerkelijke afstemming en versterking van participatiebeleid blijkt vaak problematisch.

De Political Approach focust op aanpassingen van burgerparticipatiebeleid door de Omgevingswet wordt bevorderd als de wet overeenkomt met de politieke belangen in een gemeente. De resultaten laten zien dat politieke belangen een rol spelen bij de implementatie van de Omgevingswet en het burgerparticipatiebeleid. Gemeenten met coalities die burgerparticipatie belangrijk vinden, proberen de doelen van de Omgevingswet te volgen, maar de mate van succes hangt af van de politieke context. Er is een gedeelde wens om burgerparticipatie te bevorderen, maar de politieke dynamiek en belangen kunnen leiden tot verschillende mate van implementatie en aanpassing. Bij de gemeente Zoetermeer is geprobeerd de Omgevingswet te gebruiken als een kans voor beleidsverandering, terwijl in andere gevallen de politiek en ambtelijke verdeeldheid de implementatie kunnen belemmeren.

Bij de Legal Approach werd verwacht dat gemeenten de implementatie van de Omgevingswet overnemen als ze de letter van de wet volgen en handhaven, het eerdere beleid verschilt van nieuw burgerparticipatiebeleid. De Legal Approach benadrukt de invloed van juridische verplichtingen en padafhankelijkheid op de implementatie van de Omgevingswet. Hoewel gemeenten wettelijk verplicht zijn om de Omgevingswet te implementeren, leidt de juridische druk niet altijd tot duidelijke of effectieve veranderingen in het participatiebeleid. De bestaande wetgeving en eerder vastgestelde beleidskaders blijven een sterke rol spelen, waardoor de veranderingen door de Omgevingswet worden afgezwakt. Er zijn nieuwe participatiekaders en verordeningen opgesteld, maar de daadwerkelijke uitvoering blijft achter.

De bevindingen komen dus gedeeltelijk overeen met de verwachtingen. Managers passen beleid niet altijd aan op basis van waarden, politieke responsiviteit varieert en juridische afhankelijkheid speelt

een grote rol bij de implementatie van de Omgevingswet. Bij alle drie de gemeenten is er een verplichting om de wet te implementeren, wat leidt tot beleidsveranderingen, maar de uitvoering blijft achter door padafhankelijkheid. Hieruit kan worden geconcludeerd dat institutionele factoren geringe veranderingen teweegbrengen in gemeentelijk burgerparticipatiebeleid en niet alle verwachtingen uitkomen. De Managerial Approach blijkt geen verklaring te zijn, waarbij de Political Approach en Legal Approach gedeeltelijk de veranderingen in gemeentelijk burgerparticipatiebeleid als gevolg van de implementatie van de Omgevingswet verklaren. Burgerparticipatiebeleid is daarbij dus afhankelijk van hoe het bestuur van gemeenten de participatie vormgeeft (Boeve & Groothuijse, 2019).

Uit de analyse blijkt dat de veranderingen in burgerparticipatiebeleid nog te kort zichtbaar zijn in de praktijk. Er kan vervolgonderzoek worden gedaan over een aantal jaren als de Omgevingswet voor een langere periode is geïmplementeerd. Hierbij kan specifiek naar de rol van ambtenaren in de implementatie van de Omgevingswet gekeken worden en de rol die zij spelen in de padafhankelijkheid van beleid (Djelic & Quack, 2007). Ook zouden meerdere gemeenten onderzocht moeten worden, omdat de mate van burgerparticipatiebeleid tussen gemeenten erg verschilt (Van Eijk, 2014). Desalniettemin is de gekozen theorie van de drie benaderingen van Rosenbloom (1983) zinvol gebleken, omdat de onderzoeksvraag is beantwoord.

Echter, er zijn een aantal beperkingen van het onderzoek die genoemd moeten worden. Zo moet er rekening worden gehouden dat de onderzoeksvraag getoetst is aan drie gemeenten, welke niet representatief zijn voor alle gemeenten in Nederland. Ook zijn er door praktische redenen, zoals het gebrek aan tijd, zes respondenten gesproken. Bij het spreken van meer respondenten had er een uitgebreidere analyse plaats kunnen vinden. Een ander potentieel probleem is dat de theorie van Rosenbloom ruimte geeft voor speculatie en er geen sprake was van een duidelijke afbakening van de factoren. Door de theorie moest er binnen kaders gekeken worden naar de implementatie van de Omgevingswet, maar was het onduidelijk waar deze kaders ophielden en de factoren in elkaar overliepen.

De praktische aanbeveling is op basis van de beperkingen van het onderzoek, om voor gemeenten bij de stapsgewijze aanpak van de Omgevingswet tot 2027 de omgevingsvisie bij te stellen, wanneer zij merken dat ambtelijke of politieke grip verdwijnt. Daarbij is de aanbeveling om op managementniveau meer te sturen op waarden van efficiëntie, effectiviteit en integriteit, omdat dat de implementatie van de Omgevingswet binnen de organisatie bevordert en om burgerparticipatie steeds meer in de organisatie te integreren.

6. Literatuurlijst

- Agentschap voor Binnenlands Bestuur. (2009). Burgerparticipatie in Vlaamse steden. Naar een innovierend participatiebeleid. In *www.vlaanderen.be* (D/2009/3241/152). Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://www.vlaanderen.be/publicaties/burgerparticipatie-in-vlaamse-steden-naar-een-innoverend-participatiebeleid>
- Alonso, J. A., Garcimartín, C., & Kvedaras, V. (2020). Determinants of institutional quality: an empirical exploration. *Journal Of Economic Policy Reform*, 23(2), 229–247. <https://doi.org/10.1080/17487870.2020.1719102>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal Of The American Institute Of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bednar, J., & Page, S. E. (2005). Culture, Institutional Performance, and Path Dependence. In *University Of Michigan*. Geraadpleegd op 20 maart 2024, van <https://sites.lsa.umich.edu/jdmorrow/wp-content/uploads/sites/230/2015/02/ipd5.pdf>
- Bisschops, S., & Hollemans, D. (2018). Participatie: discrepantie tussen wet en praktijk. *Tijdschrift Voor Wetenschap en Beleid in de Ruimtelijke Ordening*, 51(5), 380–386. https://research.ou.nl/ws/portalfiles/portal/12708048/Rooilijn_nr_5_Participatie_Discrepantie_tussen_wet_en_praktijk_Bisschops_en_Hollemans.pdf
- Bleich, E., & Pekkanen, R. (2013). Interview research in political science: 4. How to Report Interview Data. In *Cornell University Press eBooks*. Cornell University Press 2013. <https://doi.org/10.7591/9780801467974>
- Boeve, M., & Groothuijse, F. (2019). Burgerparticipatie onder de Omgevingswet: niet omdat het moet, maar omdat het kan?! *Recht Der Werkelijkheid*, 40(2), 22–43. <https://doi.org/10.5553/rdw/138064242019040002003>
- CBS. (2024). *Inwoners per gemeente*. Centraal Bureau Voor de Statistiek. Geraadpleegd op 2 april 2024, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/regionaal/inwoners>
- Djelic, M., & Quack, S. (2007). Overcoming path dependency: path generation in open systems. *Theory And Society*, 36(2), 161–186. <https://doi.org/10.1007/s11186-007-9026-0>
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *PAR. Public Administration Review/Public Administration Review*, 75(4), 513–522. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Gemeente Haarlem. (2022a). Actie! Aan de slag voor een sociale, groene en leefbare stad. Coalitieakkoord 2022-2026. In *Gemeente Haarlem*. Geraadpleegd op 13 april 2024, van https://gemeentebestuur-haarlem.notubiz.nl/document/12630422/1?skip_viewer=true
- Gemeente Haarlem. (2022b). Actualisatie participatiebeleid Haarlem: Ervaringen externe stakeholders. In <https://gemeentebestuur-haarlem.notubiz.nl>. Data, Informatie en Analyse in opdracht van afdeling Bestuur en communicatie. Geraadpleegd op 8 april 2024, van <https://gemeentebestuur->

haarlem.notubiz.nl/document/12441479/2/20221539562+3_Bijlage+2_Ervaringen+exterene+stakeholders

- Gemeente Haarlem. (2024a). Beleidskader participatie: Samen de stad maken. In <https://gemeentebestuur-haarlem.notubiz.nl>. Geraadpleegd op 21 mei 2024, van https://gemeentebestuur-haarlem.notubiz.nl/document/13836885/1/2_Bijlage+1+Beleidskader+participatie+2024
- Gemeente Haarlem. (2024b, maart 26). *Verordening participatie en uitdaagrecht gemeente Haarlem 2024*. Lokale Wet- en Regelgeving. Geraadpleegd op 8 mei 2024, van <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR716990/1>
- Gemeente Haarlem. (2024c, april 15). *Aanpassing participatiebeleid*. Geraadpleegd op 29 april 2024, van <https://haarlem.nl/aanpassing-participatiebeleid>
- Gemeente Leiden. (2019, 16 juli). *Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Leiden houdende regels omtrent participeren in inspraak (Participatie- en inspraakverordening 2019)*. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl>. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR625987>
- Gemeente Leiden. (2021). Omgevingsvisie Leiden 2040: Leiden stad van ontdekkingen en kloppend hart in de regio. In <https://leiden.parlaeus.nl>. Geraadpleegd op 18 april 2024, van https://leiden.parlaeus.nl/vji/public/agenda/agendaview/action=showdoc/pdc=2a88a00a28088a0808aa20a3642da45e/210078_Bijlage_1_Omgevingsvisie_1.1-versie.pdf#search=omgevingsvisie%20Leiden%202040
- Gemeente Leiden. (2022). *Samen leven in Leiden: Beleidsakkoord Gemeente Leiden 2022-2026*. Geraadpleegd op 3 mei 2024, van https://gemeente.leiden.nl/wp-content/uploads/2024/03/Beleidsakkoord_2022_Webtoegankelijk.pdf
- Gemeente Leiden. (2023, 28 juli). *Beleidsregels Participatie*. Lokale Wet- en Regelgeving. Geraadpleegd op 10 april 2024, van <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR699697/1>
- Gemeente Leiden. (2024a, januari 1). *Omgevingsplan gemeente Leiden*. <https://lokaleregelgeving.overheid.nl>. Geraadpleegd op 18 mei 2024, van https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR696352/1#chp_22
- Gemeente Leiden. (2024b). *Handreiking samenwerken in de stad: Concept handelingsperspectief participatie*. In <https://leiden.parlaeus.nl>. Geraadpleegd op 21 mei 2024, van https://leiden.parlaeus.nl/vji/public/agenda/agendaview/action=showdoc/ag=288a20008088a0020282800a23520048/pdc=82a20000220a208008aa020ca58d0450/240014_Bijlage_1_Handreiking_Samenwerken_in_de_stad.pdf
- Gemeente Leiden. (2024c, februari 27). *Raadsvoorstel Handreiking Samenwerken in de stad*. <https://leiden.parlaeus.nl>. Geraadpleegd op 20 april 2024, van https://leiden.parlaeus.nl/vji/public/agenda/agendaview/action=showdoc/ag=808aa220022aa8a202828a2aa9c55cca/pdc=8a08a220aaa8822808aa28862faa0c9e/RV_24.0014_Handreiking_Samenwerken_in_de_stad.pdf

- Gemeente Zoetermeer. (2022a). *Zoetermeer 2040: Een overkoepelende visie voor de sociale, economische en ruimtelijke ontwikkeling van de stad Zoetermeer*. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://cuatro.sim-cdn.nl/zoetermeer/uploads/visie-zoetermeer-2040.pdf?cb=Y6rzn-E7>
- Gemeente Zoetermeer. (2022b, juni 3). 'Samen doen wat nodig is': *Coalitieakkoord*. Geraadpleegd op 18 mei 2024, van <https://www.zoetermeer.nl/coalitieakkoord>
- Gemeente Zoetermeer. (2022c, november 24). *Kadernota Participatie 2022*. Gemeenteblad 2022, 520761 | Overheid.nl > Officiële Bekendmakingen. Geraadpleegd op 3 april 2024, van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2022-520761.html>
- Gemeente Zoetermeer. (2023, 31 december). *Omgevingsplan Zoetermeer*. Geraadpleegd op 11 mei 2024, van <https://www.zoetermeer.nl/omgevingsplan-zoetermeer>
- Gemeente Zoetermeer. (2024a, januari 1). *Besluit van de gemeenteraad van de gemeente Zoetermeer houdende regels omtrent de lijst buitenplanse omgevingsplanactiviteiten waarvoor advies met instemming van de raad benodigd is*. Lokale Wet- en Regelgeving. Geraadpleegd op 10 mei 2024, van <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR644895/1?>
- Gemeente Zoetermeer. (2024b, januari 1). *Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Zoetermeer houdende regels omtrent de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken (Participatieverordening Zoetermeer 2022)*. Lokale Wet- en Regelgeving. Geraadpleegd op 17 april 2024, van <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR684301/1>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *The American Political Science Review*, 97(02). <https://doi.org/10.1017/s0003055403000649>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2020). A postfunctionalist theory of multilevel governance. *British Journal Of Politics And International Relations/British Journal Of Politics & International Relations*, 22(4), 820–826. <https://doi.org/10.1177/1369148120935303>
- Hutchison, R. (2009). Encyclopedia of Urban Studies. In *SAGE Publications, Inc. eBooks*. SAGE Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781412971973>
- Informatiepunt Leefomgeving (IPL0). (z.d.-a). *Inhoud van de Omgevingswet*. Informatiepunt Leefomgeving. Geraadpleegd op 15 maart 2024, van <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/inhoud/omgevingswet/>
- Informatiepunt Leefomgeving (IPL0). (z.d.-b). *Maak kennis met de Omgevingswet*. Informatiepunt Leefomgeving. Geraadpleegd op 23 mei 2024, van <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/introductie/maak-kennis-omgevingswet>
- Informatiepunt Leefomgeving (IPL0). (z.d.-c). *Omgevingsvisie en beleidscyclus*. Informatiepunt Leefomgeving. Geraadpleegd op 24 mei 2024, van <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvisie/omgevingsvisie/#:~:text=De%20Omgevingswet%20beoogt%20niet%20alleen,%27nee%2C%20tenzij%27%2Dprincipe.>
- Informatiepunt Leefomgeving (IPL0). (z.d.-d). *Overzicht regels participatie bij de instrumenten van de Omgevingswet*. Informatiepunt Leefomgeving. Geraadpleegd op 30 april 2024, van

<https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/participatie/participatie-instrumenten/participatie-instrumenten-omgevingswet/>

- Informatiepunt Leefomgeving (IPL0). (z.d.-e). *Participatie bij een projectbesluit*. Informatiepunt Leefomgeving. Geraadpleegd op 6 april 2024, van <https://iplo.nl/regelgeving/omgevingswet/participatie/participatie-instrumenten/participatie-projectbesluit/>
- Konijnenbelt, C., & Hamer, I. (2011). *Oplegvel Raadsstuk Vernieuwing participatie & inspraak en wijkradenstelsel* (CS/SB/2011/151502). Geraadpleegd op 25 april 2024, van <https://gemeentebestuur.haarlem.nl/bestuurlijke-stukken/2011151502-BW-Nota-vernieuwing-participatie--inspraak-en-wijkradenstelsel1.pdf>
- Korsten, A. (2015, 1 november). Padafhankelijkheid: Hoe te begrijpen dat veel beleid nagenoeg hetzelfde blijft? *arnokorsten.nl*. Geraadpleegd op 6 maart 2024, van <https://www.arnokorsten.nl/PDF/Beleid%20veranderen%20of%20stoppen/Padafhankelijkheid.pdf>
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory And Society*, 29(4), 507–548. <https://doi.org/10.1023/a:1007113830879>
- Marshall, M. G. (2005). Political Conflict, Measurement of. In *Elsevier eBooks* (pp. 89–98). University of Maryland. <https://doi.org/10.1016/b0-12-369398-5/00441-2>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2021, januari). *Informatieblad Participatie in de Omgevingswet. Wat regelt de wet? Aan de Slag met de Omgevingswet*. Geraadpleegd op 20 maart 2024, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/ondersteuning/publicaties-omgevingswet-bzk/overzicht-downloads-informatiebladen-books/informatieblad-participatie-omgevingswet-regelt/>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2016). *Omgevingswet in het kort: Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit*.
- Nab, K. A. (2024, 29 februari). *Raadsvoorstel Beleidskader participatie en de verordening participatie Haarlem*. <https://gemeentebestuur-haarlem.notubiz.nl>. Geraadpleegd op 29 april 2024, van https://gemeentebestuur-haarlem.notubiz.nl/document/13836889/1/1_+Beleidskader+participatie+en+de+verordening+participatie+Haarlem
- Nooren, Nicolai, Baay-Timmerman, Kluit, Crone, & Verkerk. (2020). Aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet. In *Eerste Kamer* (p. kst-34986-AA) [Report]. Eerste Kamer der Staten-Generaal. Geraadpleegd op 3 april 2024, van https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20200128/gewijzigde_motie_van_het_lid_2/document3/f=/vl5pgtntfkyo_opgemaakt.pdf
- Olsen, J., & Feeney, M. (2022). The influence of legal mandates on public participation. *The American Review Of Public Administration*, 52(7), 486–497. <https://doi.org/10.1177/02750740221123105>

- Omgevingswet*. (2024, 1 januari). Wetten.overheid.nl. Geraadpleegd op 4 maart 2024, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037885/2024-01-01>
- Ontwikkelaarsportaal Omgevingswet. (z.d.). *Digitaal Stelsel Omgevingswet*. Ontwikkelaarsportaal. Geraadpleegd op 24 mei 2024, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/ontwikkelaarsportaal/dso/dso/digitaal-stelsel/>
- Rosenbloom, D. H. (1983). Public administrative theory and the separation of powers. *Public Administration Review*, 43(3), 219–227. <https://doi.org/10.2307/976330>
- Rosenbloom, D. H. (2013). Reflections on “Public Administrative Theory and the Separation of Powers”. *The American Review Of Public Administration*, 43(4), 381–396. <https://doi.org/10.1177/0275074013483167>
- Seidman, A., & Seidman, R. B. (1994). Implementing Institutions: From Courts to Bureaucracy. In *International Political Economy Series ((IPES))* (pp. 128–141). Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1007/978-1-349-23615-2_8
- Slagter, T. H., & Loewenberg, G. (2009). Path Dependence as an Explanation of the Institutional Stability of the German Parliament. *German Politics*, 18(4), 469–484. <https://doi.org/10.1080/09644000903349457>
- Tempelman, C. (2022, 15 november). *Raadsstuk Vaststellen startnotitie actualisatie participatie*. Gemeentebestuur Haarlem Notubiz. Geraadpleegd op 30 april 2024, van https://gemeentebestuur-haarlem.notubiz.nl/document/12441477/1/20221539562+1_+Vaststellen+startnotitie+actualisatie+participatie
- Tolsma, H., & Verheul, W. (2023). Omgevingsparticipatie vanuit juridisch versus bestuurskundig perspectief; over wat mag en moet, en wat past en werkt: verder met een multidisciplinaire aanpak. *Omgevingsrecht in Gebiedsontwikkeling*, 14, 203–218. https://pure.rug.nl/ws/portalfiles/portal/892809719/H14_Omgevingsparticipatie_vanuit_juridisch_versus_bestuurskundig_perspectief.pdf
- Van den Brand, P. (2021, 30 september). *Participatie Omgevingswet: een verplichte worsteling*. Gemeente.nu. Geraadpleegd op 6 maart 2024, van <https://www.gemeente.nu/bestuur/participatie/participatie-omgevingswet-een-verplichte-worsteling/>
- Van den Brand, P. (2024, 14 maart). *Groeiende zorgen om participatie onder de Omgevingswet*. Gemeente.nu. Geraadpleegd op 30 april 2024, van <https://www.gemeente.nu/ruimte-milieu/omgevingswet/groeiende-zorgen-om-participatie-onder-de-omgevingswet/>
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). Sedimentatie in sturing: Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. In *NSOB*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Geraadpleegd op 3 mei 2024, van <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2019-10/NSOB-2015-Sedimentatiein-sturing.pdf>

- Van Eijk, C. (2014). Growing Access to Local Decision-Making? Explaining Variation among Dutch Municipalities in the Institutional Measures to Promote Citizen Participation. *Journal Of Urban Affairs*, 36(2), 256–275. <https://doi.org/10.1111/juaf.12033>
- Van Vulpen, T. (2022, 11 augustus). *Participatie onder de Omgevingswet: een groot verschil?* PONT Omgeving. Geraadpleegd op 18 mei 2024, van <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/participatie-onder-de-omgevingswet-een-groot-verschil/>
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2023, 9 oktober). *Participatie onder de Omgevingswet*. VNG. Geraadpleegd op 20 mei 2024, van <https://vng.nl/artikelen/participatie-onder-de-omgevingswet>
- Wandersman, A., & Florin, P. (2000). Citizen Participation and Community Organizations. In *Handbook of Community Psychology* (pp. 247–272). Springer Boston, MA. https://doi.org/10.1007/978-1-4615-4193-6_11
- Wang, A., & Chan, E. H. (2019). Institutional factors affecting urban green space provision – from a local government revenue perspective. *Journal Of Environmental Planning And Management*, 62(13), 2313–2329. <https://doi.org/10.1080/09640568.2018.1541231>

Bijlage 1 Topiclijst interviews

Vragenlijst Interviews Omgevingswet en Burgerparticipatie

Inleiding

- Dank de respondent voor het meedoen en voor zijn/haar tijd.
- Nogmaals informed consent vaststellen met het ondertekende toestemming formulier, vragen om opname te starten.
- Kort het doel van het interview: Inzicht in de waarden die spelen in een gemeentelijke organisatie, kijken naar de rol van de implementatie van de Omgevingswet en de invloed die dit heeft op Burgerparticipatiebeleid in gemeenten. Ik ga onderzoeken welke factoren de veranderingen in gemeentelijk burgerparticipatiebeleid na implementatie van de Omgevingswet verklaren.

Algemene vragen

- Wat is je functie binnen de gemeente? Bij welke afdeling?
- Waar ben je verantwoordelijk voor bij de Omgevingswet of Burgerparticipatie?
- Had je een rol binnen de implementatie van de Omgevingswet? Zo ja, welke rol?

Gemeente en burgerparticipatie

- Wat is de historie van de wetgeving van Burgerparticipatiebeleid in de gemeente?
- Hoe gaat een gemeente om met de invoering van een nieuwe wet?
- Welke waarden zijn volgens u van belang voor het management binnen de gemeente voor de implementatie van wetgeving? (efficiëntie, zuinigheid en effectiviteit)
- Kunt u iets vertellen over het huidige politieke speelveld binnen de gemeentelijke organisatie?
- Wat was voor de implementatie van de Omgevingswet de stand van zaken van het beleid van burgerparticipatie in de gemeente?
- Wat zijn de meest tastbare veranderingen door implementatie van de Omgevingswet op Burgerparticipatiebeleid?

Omgevingswet

- Hoe is de Omgevingswet ontvangen intern in de organisatie?
 - o Indien respondent spreekt over steun: Hoe constateren jullie de steun? Was er sprake van weerstand binnen de organisatie over de implementatie van de Omgevingswet?

- Indien respondent spreekt over weerstand: Wat hebben jullie gedaan om de weerstand te constateren, en misschien nog te verkleinen?
- Wat zijn volgens u de belangrijkste politieke belangen die spelen bij de invoering van de Omgevingswet in de gemeente?
- Was het een politieke keuze om de Omgevingswet te implementeren?
- Wat is de rol van de gemeenteraad? Wordt er ook verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad over burgerparticipatie?
- Kan je mij iets vertellen over de juridische implementatie van de Omgevingswet? Wat is hieraan vooraf gegaan?
- Is er voor een gemeente ruimte voor discretie in het implementeren van de Omgevingswet, of moet de letter van de wet gehandhaafd worden? Vervolg vraag: Hoe zorgt de organisatie er dan voor dat de implementatie van de Omgevingswet nauwgezet wordt uitgevoerd en dat de letter van de wet wordt gevolgd?

Afsluiting

- Zijn er nog andere aspecten waarvan u denkt dat ze belangrijk zijn om te bespreken met betrekking tot de Omgevingswet en de veranderingen die dit meebrengt voor Burgerparticipatiebeleid?
- Dank voor de deelname van het interview. Aangeven dat ze ten alle tijden contact met mij te kunnen opnemen voor vragen of onduidelijkheden.

Bijlage 2 Informed consent formulier

Masterscriptie de Implementatie van de Omgevingswet en Burgerparticipatie

Onderzoeker: Dorine Snoek D. (Dorine)

Docentbegeleider: Dr. Natascha van der Zwan

Hartelijk dank voor uw instemming om geïnterviewd te worden als onderdeel van mijn scriptie voor de master Politiek, Beleid en Management. Het interview duurt ongeveer 45 minuten. Ik verwacht niet dat er risico's zijn verbonden aan uw deelname, maar u heeft het recht om het interview te stoppen of u op elk moment terug te trekken uit het onderzoek.

Ethische procedures voor academisch onderzoek, uitgevoerd door Nederlandse universiteiten, vereisen dat geïnterviewden expliciet instemmen met deelname aan het onderzoeksproject en met hoe de informatie uit hun interview zal worden gebruikt door de onderzoekers. Dit toestemmingsformulier is nodig om ervoor te zorgen dat u het doel van uw betrokkenheid begrijpt en dat u akkoord gaat met de voorwaarden van uw deelname. Wilt u daarom het onderstaande lezen en vervolgens dit formulier ondertekenen om te bevestigen dat u akkoord gaat met het volgende:

- Met uw toestemming wordt het interview opgenomen en wordt er een transcriptie gemaakt;
- De transcriptie van dit interview zal worden gemaakt door AmberScript. Dit betekent dat de transcribenten van AmberScript toegang zullen hebben tot de informatie uit uw interview. Amberscript is gebonden aan de wettelijke vereisten van de Algemene Verordening Gegevensbescherming van de Europese Unie. AmberScript heeft daarnaast een geheimhoudingsovereenkomst met de Universiteit Leiden met betrekking tot het gebruik van onderzoekgegevens. Verdere informatie vindt u hier:
<https://www.amberscript.com/nl/privacybeleid/>
- Indien gewenst, kunt u de transcriptie toegestuurd krijgen, zodat u de gelegenheid krijgt om eventuele feitelijke fouten te corrigeren. Stuur u voor ontvangst van de transcriptie s.v.p. een e-mail naar mij als de onderzoeker of mijn begeleider (zie onder voor contactgegevens);
- De transcriptie van het interview wordt geanalyseerd door Dorine Snoek.
- Toegang tot de transcriptie van het interview wordt beperkt tot Dorine Snoek en Dr. Natascha van der Zwan;
- Alle samenvattende inhoud en/of directe citaten worden geanonimiseerd, zodat u niet kunt worden geïdentificeerd in de uiteindelijke reportage en mogelijke academische publicaties;
- Opnames van de interviews en de transcripties worden bewaard via een beschermde server van de Universiteit Leiden. Alleen de onderzoekers en de beheerder van de server hebben toegang tot deze informatie;
- Interviewopnames en -transcripten worden niet met derden gedeeld;

- Bovenstaande procedure kan alleen worden gewijzigd met uw verdere uitdrukkelijke toestemming.

Gelieve de uitspraken waarmee u akkoord gaat aan te vinken:

	Ik ga ermee akkoord dat het interview wordt opgenomen door de onderzoekers en dat een transcriptie van het gesprek wordt gemaakt.
	Ik ga ermee akkoord om rechtstreeks te worden geciteerd in de masterscriptie over de Omgevingswet en Burgerparticipatie. Mijn naam zal niet worden gebruikt.

De inhoud van uw interview kan geheel of gedeeltelijk worden gebruikt voor:

- De onderzoeksrapportage van de masterscriptie;
- Wetenschappelijke artikelen;
- Communicatievormen, zoals gesproken presentaties;
- In het archief van het project, zoals hierboven vermeld.

Door dit formulier te ondertekenen ga ik ermee akkoord dat;

1. Ik vrijwillig deelneem aan dit project. Ik begrijp dat ik niet hoeft deel te nemen en ik kan het interview op elk moment stopzetten;
2. Indien het interview wordt opgenomen, het getranscribeerde interview of uittreksels daaruit kunnen worden gebruikt zoals hierboven beschreven;
3. Ik het informatieblad gelezen heb;
4. Ik geen vergoeding voor mijn deelname verwacht;
5. Ik een kopie van de transcriptie van mijn interview kan opvragen en ik wijzigingen kan aanbrengen die ik nodig acht om de vertrouwelijkheid van het interview te waarborgen;
6. Ik al mijn vragen heb kunnen stellen en ik begrijp dat ik vrij ben om met eventuele toekomstige vragen contact op te nemen met de onderzoeker.

Naam deelnemer:

Handtekening deelnemer:

Datum handtekening:

Contactinformatie

Als u nog vragen of opmerkingen heeft over dit onderzoek, neem dan contact op met mijn scriptiebegeleider:

Dr. Natascha van der Zwan

Instituut Bestuurskunde

Universiteit Leiden

Turfmark 99

2511 DP Den Haag

n.a.j.van.der.zwan@fgga.leidenuniv.nl