

Kwaliteitsadvisering bij gemeenten:
Van gordiaanse knoop naar een samenhangende structuur

Ontwerpend onderzoek voor een toekomstbestendig toezicht- en adviesstelsel voor
omgevingskwaliteit in gemeenten.

Thesis Marielle Hoefsloot

Modulair Executive MBA in Public & Private

Nyenrode Business Universiteit, Straatweg 25, 3621 BG Breukelen

Academisch begeleider: prof. W. Lemstra (w.lemstra@planet.nl)

Praktijkbegeleider: F. ten Cate (ftc@ruimtelijkekwaliteit.nl)

Zeist, 08-06-2024



Strategische advisering



Reguliere
advisering

Proces
advisering

Voorwoord

Toen de Omgevingswet begin 2024 van kracht werd, verviel de term ‘Welstand’ en werd gemeenten vanuit de wet de mogelijkheid geboden om ‘adviescommissies Omgevingskwaliteit’ in te richten. Met daarbij het breed gedragen verzoek om vooral ook ‘meer voorin het proces van en aan de initiatiefnemer te gaan adviseren’ (zie bv de motie Veldman en De Vries, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 962, nr. 120). Daar zit in zichzelf een lastig punt, want de adviescommissies Omgevingskwaliteit zijn vanuit hun opdracht in de gemeentelijke verordeningen, die hun basis vinden in art 17.9 van de Omgevingswet, de adviseurs die de gemeenteraad en het college van B&W adviseren over of en hoe een ruimtelijk initiatief past bij de doelstellingen en ambities, inclusief bijbehorende regels, van de gemeente. Toch hebben veel initiatiefnemers behoefte aan een kort sparmoment vroegtijdig in hun ontwerp- en ontwikkelproces. Vooral vanwege de beschikbare expertise, maar ook omdat de adviescommissie als geen ander de weg weet in de ambities en doelstellingen van de gemeente.

Ik vroeg mij af hoe, binnen het mandaat dat een adviescommissie heeft, die twee rollen zich tot elkaar verhouden. Ook vroeg ik me af hoe de adviescommissies – adviseurs van de raad en het college bij bouwaanvragen – zich verhouden tot andere kwaliteitsadviseurs zoals kwaliteitsteams en strategische stads- en dorpsbouwmeesters. Dit markeerde het begin van mijn wetenschappelijk onderzoek. Wat dat opleverde, lezen jullie in de volgende pagina’s.

Ik wil tenslotte nog graag een paar mensen bedanken. Om te beginnen Gianna Bottema van het College van Rijksadviseurs, voor het mooi opmaken van mijn enthousiast geknutselde plaatje. En natuurlijk en vooral ook een groot dankjewel voor mijn academisch begeleider Wolter Lemstra, die met grenzeloos geduld en even zo grote nieuwsgierigheid mij steeds verder geholpen heeft in dit ontwerpend onderzoek. En mijn praktijkbegeleider Flip ten Cate, de reus op wiens schouders ik mag staan als directeur van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit. Ik gun iedereen zo’n GVR. En ten slotte natuurlijk mijn dochter, mijn moeder en alle vrienden die tekort zijn gekomen in de weekenden die ik aan dit onderzoek heb besteed. Dank jullie wel voor jullie liefde en steun.

Marielle Hoefsloot, Zeist, mei 2025

Samenvatting

Naast het bereiken en instandhouden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving, is de realisatie van omgevingskwaliteit één van de drie doelstellingen van de Omgevingswet. Professionele advisering en toezicht over omgevingskwaliteit vormt daarom essentiële input voor het goed functioneren van lokale en regionale overheidsorganisaties op dit gebied. Omgevingskwaliteit wordt in hoge mate lokaal bepaald, en de realisatie van omgevingskwaliteit is binnen de overheid daarom polycentrisch georganiseerd, zowel qua inhoud en resultaat als qua proces. Echter, hoe dit proces efficiënt ingericht kan worden, is op lokaal en regionaal niveau nog niet goed bestudeerd. Deze thesis biedt enkele belangrijke inzichten in het complexe stelsel van kwaliteitsadvising.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe kunnen gemeenten hun kwaliteitsadvising binnen de beleidscyclus van de Omgevingswet zó inrichten, dat bij ieder ruimtelijk initiatief of ruimtelijke ontwikkeling op efficiënte wijze de omgevingskwaliteit wordt behouden of verhoogd en dat grote maatschappelijke opgaven in samenhang en op een toekomstbestendige manier vorm krijgen?

Omdat bovenstaande vraag zowel een organisatie-intern perspectief kent als effect heeft op het resultaat van overheidshandelen in relatie tot maatschappelijke initiatieven, is de onderzoeksvraag op te knippen in twee deelvragen:

- Hoe dient kwaliteitsadvising zich te verhouden tot de gemeentelijke beleidscyclus onder de Omgevingswet? Met andere woorden: hoe is de samenhang tussen de verschillende adviesrollen binnen de kwaliteitsadvising en hoe draagt het geheel aan kwaliteitsadvising bij aan de werking van de beleidscyclus?
- Hoe dient kwaliteitsadvising zich te verhouden tot de veelheid aan ruimtelijke initiatieven, ontwikkelingen en ruimtelijke transitieopgaven?

Door een ontwerpgerichte onderzoeksaanpak te volgen biedt dit onderzoek een academisch onderbouwd, praktisch georiënteerd instrument voor het inrichten, verbeteren en moderniseren van het lokale adviesstelsel voor omgevingskwaliteit in overheidsorganisaties. Het gepresenteerde instrument helpt overheidsorganisaties en hun kwaliteitsadviseurs om het lokale en regionale kwaliteitsstelsel zo in te richten dat er bij nieuwe ontwikkelingen altijd een betere omgevingskwaliteit kan worden gerealiseerd.

Het onderzoek is in een iteratief proces over een periode van 1,5 jaar uitgevoerd, waarbij steeds verder invulling werd gegeven aan de volgende vijf ontwerpstappen van Lemstra (2024), die een aangepaste versie maakte van de ontwerpstappen van Hevner en Chatterjee (2010):

Stap 1 ‘*Requirements*’: Om ontwerpeisen te formuleren, is literatuur- en veldonderzoek gedaan naar uitgangspunten voor de inzet van kwaliteitsexpertise (advisering) in de beleidscyclus van overheidsorganen. Daarbij is gebruik gemaakt van literatuur over de beleidscyclus in de Omgevingswet; over de paradigmawisseling van de Omgevingswet; over advisering in transitietijd en over effectieve governance van toezicht en kwaliteitsadvising in organisaties. In deze ontwerpstep zijn zestien ontwerpeisen afgeleid uit de beschikbare literatuur. Deze ontwerpeisen zijn onderverdeeld in drie categorieën: ontwerpeisen ten aanzien van de structuur, ontwerpeisen ten aanzien van de taakomschrijving gericht op de organisatie (intern) en ontwerpeisen ten aanzien van de taakomschrijving gericht op maatschappelijke initiatieven en de grote ruimtelijke opgaven (extern);

Stap 2 ‘*Design*’: Ontwerp van het adviseringsmodel (het artefact). Het ontwerp vond plaats op basis van de synthese van de beschikbare (academische) literatuur en de ontwerpeisen uit de literatuur en het veld. Het artefact is een conceptueel model bestaande uit:

- een schema met daarin de beleidscyclus en drie vormen van situationele advisering en toezicht (figuur A)
- een tabel met doelstellingen en taakomschrijving voor elk van de drie vormen van situationele advisering en toezicht. Deze tabel biedt dertien ingrediënten voor de formulering van de opdracht en het mandaat van de verschillende vormen van situationele kwaliteitsadvising. In tabel A worden een vijftal onderdelen van de taakomschrijving getoond.

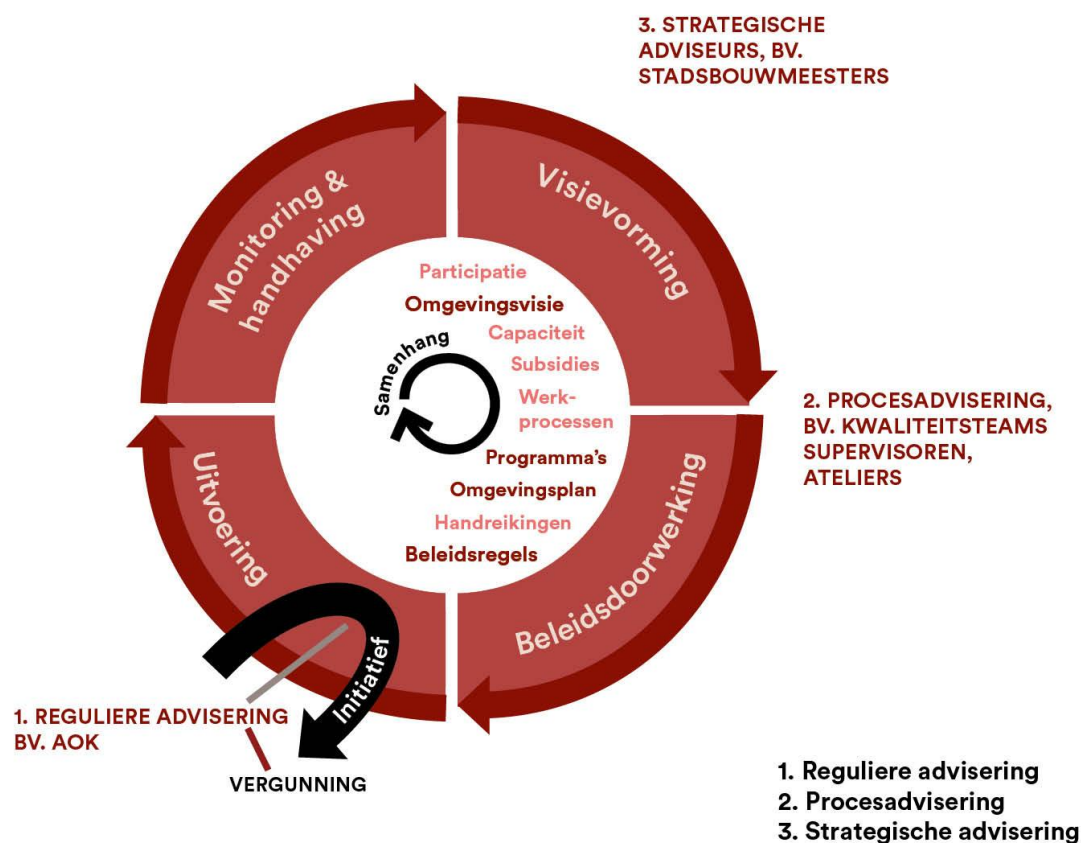
Stap 3 ‘*Evaluate*’: Formatieve evaluatie door reflectie vanuit een expertgroep met ruim 40 experts op het voorgestelde conceptueel model. En via casestudies in diverse gemeenten. De casestudies en het model zijn door ‘member checking’ getoetst op betrouwbaarheid en representativiteit, door diverse experts en gebruikers.

Stap 4 *'Field testing'*: Summatieve evaluatie door acceptatie van het model voor inzet in een gemeente.

Stap 5: *'Additions to knowledgebase'*: het conceptueel model met de bijbehorende doelstellingen en taakomschrijving en de casestudies vormen het resultaat van dit onderzoek.

Figuur A

Kwaliteitsadvisering in de beleidscyclus



Note: Reguliere advisering adviseert op basis van vastgesteld beleid aan initiatiefnemer en college over maatschappelijke initiatieven; procesadvisering adviseert over initiatieven en thema's als nog niet al het benodigde beleid klaar is en strategische advisering adviseert vanuit een visie over de benodigde instrumenten. Onderlinge samenhang en afstemming zijn daarbij cruciaal. (NB: dit is nader uitgewerkt in de taakomschrijving).

Tabel A*Taakomschrijving, gedeeltelijk*

Taakomschrijving	Reguliere advisering	Procesadviesing	Strategische advisering
Opdracht	Adviseer integraal inhoudelijk over omgevingskwaliteit van initiatieven	Begeleiden van initiatief (gebied, thema) naar realisatie met toegevoegde waarde voor de fysieke leefomgeving	Adviseer integraal en inhoudelijk over het vergroten van omgevingskwaliteit in visie en doelstellingen, beleid en instrumenten
Onderwerp	Alle vergunningaanvragen van initiatieven en vooroverleg	Initiatief, gebieds-ontwikkeling of thema waar nog niet al het beleid voor is vastgesteld	Omgevingsvisie en alle instrumenten en processen die bijdragen aan de omgevingskwaliteit
Aan wie gericht	Beslisser gemeente (altijd) en initiatiefnemer (opt.)	Initiatiefnemer (sec: gem. en omgeving)	Raad en college en ambt. organisatie
Referentiekader	Bestaand beleid en democratisch vastgestelde ambities	Onpartijdige en actieve creërende inzet	Bewuste en onderbouwde keuzes
Verschijningsvorm	Onafhankelijk	Tijdelijk samen	Onafhankelijk én verbonden tegelijk (twee-benigen draagvlak)

Note: de taakomschrijving bevat naast deze onderdelen ook een uitwerking voor monitoring en afstemming, soort team, transitietaken, competenties en wijze van advisering en de rol van de (bege)leider.

De thesis sluit af met aanbevelingen voor verder onderzoek: (1) Onderzoek ook de *kwaliteitscultuur* die nodig is om de paradigmashift die de Omgevingswet beoogd goed vorm te geven, en hoe je daar in de praktijk aan kunt werken; (2) Onderzoek de kosten en baten van kwaliteitsadviesing; (3) Onderzoek kwaliteitsadviesing bij opgaven waar meerdere overheidslagen betrokken zijn en (4) Onderzoek de rol van de omgeving in relatie tot de kwaliteitsexperts.

Voor gemeenten zijn aanbevelingen opgenomen voor het gebruik van het model:

1. Breng in kaart wie welke vorm van situationele advisering verzorgt – en wat er ontbreekt. Verzorg een formele opdracht en mandaat conform de taakomschrijving.
2. Zorg bij implementatie voor een goede invulling van alle drie de adviesrollen. Dat is noodzakelijk voor de realisatie van een goede omgevingskwaliteit en voor een soepele en adaptieve beleidscyclus, en te vaak missen er nog onderdelen.

3. Faciliteer vroegtijdige, ontwerpgerichte advisering aan de initiatiefnemer: dat levert een beter uitvoeringsproces en spaart tijd en frustratie
4. Reserveer voldoende tijd voor monitoring en feedback! De reguliere advisering is als een kanarie in de kolenmijn: zij merken het eerste strategische drift op, omdat ze alle initiatieven van een gemeente voorbij zien komen.

Goed ingerichte kwaliteitsadvising levert een betere leefomgeving op én een beter functionerende en adaptievere beleidscyclus: dat is aandacht, middelen en tijd waard.

Keywords voor dit onderzoek zijn: Omgevingswet, overheid, toezicht, advisering, omgevingskwaliteit, kwaliteitsstelsel

Inhoudsopgave

1	Context	11
1.1.	<i>Inleiding.....</i>	11
1.2.	<i>Over omgevingskwaliteit, ruimtelijke opgaven, transitie en initiatieven</i>	13
1.3.	<i>Managementprobleem</i>	16
1.4.	<i>Centrale probleemstelling</i>	18
1.5.	<i>Onderzoeksmethode</i>	20
1.6.	<i>Maatschappelijke relevantie van het onderzoek</i>	22
1.7.	<i>Wetenschappelijke relevantie van het onderzoek.....</i>	24
1.8.	<i>Afbakening van het onderzoek.....</i>	26
1.9.	<i>Structuur van het onderzoeksrapport</i>	27
2	Onderzoeksmethode: een iteratief ontwerpproces van het conceptueel model met taakomschrijving 29	
2.1.	<i>Inleiding.....</i>	29
2.2.	<i>De vijf stappen van Design Science Research.....</i>	30
2.3.	<i>De tijdlijn van het iteratieve proces</i>	31
2.4.	<i>Steekproefselectie</i>	34
2.5.	<i>Methoden voor gegevensverzameling en analyse: literatuuronderzoek, casestudies, expertgroep en methode van constante vergelijking</i>	36
2.6.	<i>Validiteit van de gebruikte data (literatuur en casuïstiek).....</i>	38
2.6.1	<i>Methodologische consistentie, geldigheid en betrouwbaarheid.....</i>	38
2.6.2	<i>Ethiek van het onderzoek.....</i>	39
2.6.3	<i>Selectiebias.....</i>	39
3	Ontwerpstap 1: Ontwerpeisen voor het creëren van het conceptuele model (requirements)	40
3.1.	<i>Inleiding.....</i>	40
3.2.	<i>De kennislacune rond kwaliteitsadvising en -toezicht</i>	40
3.3.	<i>Paradigmawisseling en overheden in transitietijd</i>	41
3.3.1	<i>Wat houdt de paradigmawisseling van de Omgevingswet in?</i>	41
3.3.2	<i>Overheden in transitietijd (de transformerende overheid)</i>	43
3.4.	<i>Context en reflecties uit het veld op de transitie naar de ‘andere manier van werken’</i>	44

3.5.	<i>De beleidscyclus in de Omgevingswet</i>	46
3.5.1	Waarom legt de Omgevingswet de focus op de beleidscyclus?	47
3.5.2	De beleidscyclus en haar onderdelen	47
3.5.3	Welke aandachtspunten zijn relevant vanuit de literatuur voor deze keuze van de beleidscyclus als kapstok voor een integrale aanpak van ruimtelijke opgaven en de kwaliteitsadvising?	49
3.6.	<i>Kwaliteitsadvising en toezicht in de werkprocessen</i>	51
3.7.	<i>Samenvatting vereisten voor kwaliteitsadvising onder de Omgevingswet</i>	59
3.8.	<i>Samenvattende reflectie op de ontwerpeisen</i>	62
3.8.1	Ontwerpeisen ten aanzien van de structuur van kwaliteitsadvising	62
3.8.2	Ontwerpeisen ten aanzien van de taakomschrijving van de kwaliteitsadvising	63
4	Ontwerpstappen 2 tot en met 5: Ontwerp en formatieve evaluatie van het conceptueel model en de taakomschrijving, de acceptatietoets en de toevoeging aan de wetenschappelijke database	65
4.1.	<i>Inleiding</i>	65
4.2.	<i>Ontwerpstap 2, design van het artefact: een conceptueel model voor de inrichting van kwaliteitsadvising</i>	65
4.3.	<i>Ontwerpstap 2, design van het artefact: de taakomschrijving van de situationele kwaliteitsadvising</i>	69
4.3.1	Kwaliteitsadvising als geheel: werken in bijzondere tijden	69
4.3.2	Taakomschrijving reguliere kwaliteitsadvising	71
4.3.3	Taakomschrijving strategische advisering	73
4.3.4	Taakomschrijving procesadvising	77
4.4.	<i>De verwerking van de ontwerpeisen in het conceptuele model en de taakomschrijving</i>	80
4.5.	<i>Stap 3: De formatieve evaluaties en wat die opleverden</i>	83
4.5.1	Casus Rivierduinen, Silvolde (gemeente Oude IJsselstreek)	83
4.5.2	Expertgroep	83
4.5.3	Samenhangende advisering in 3 gemeenten	85
4.6.	<i>Ontwerpstap 4: Summatieve evaluatie en acceptatie model</i>	86
4.7.	<i>Ontwerpstap 5: Toevoeging aan de knowledgebase</i>	87
5	Conclusies en aanbevelingen	88
5.1.	<i>Inleiding</i>	88
5.2.	<i>Antwoorden op de hoofd- en deelvragen en bruikbaarheid</i>	88

5.2.1	Deelvraag 1: Hoe dient kwaliteitsadvisering zich te verhouden tot de gemeentelijke beleidscyclus onder de Omgevingswet?	88
5.2.2	Deelvraag 2: Hoe dient kwaliteitsadvisering zich te verhouden tot de veelheid aan ruimtelijke initiatieven, ontwikkelingen en ruimtelijke transitieopgaven?	89
5.2.3	Hoofdvraag: Hoe kunnen gemeenten hun kwaliteitsadvisering inrichten?	89
5.2.4	Bruikbaarheid van het model	90
5.3.	<i>Discussie</i>	91
5.3.1	Cultuurverandering en transitie vragen meer dan een inrichtingsmodel	91
5.3.2	Kan reguliere advisering vervallen bij procesadvisering?	92
5.3.3	Kan kwaliteitsadvisering ambtelijk ingericht worden?	93
5.3.4	Kwaliteitsadvisering en beschikbare capaciteit	93
5.4.	<i>Aanbevelingen voor vervolgonderzoek</i>	94
5.4.1	Onderzoek naar kwaliteitscultuur (waarden en veronderstellingen) in gemeenten	94
5.4.2	Onderzoek naar kosten en baten kwaliteitsadvisering	94
5.4.3	Kwaliteitsadvisering bij opgaven waarbij meerdere overheidslagen betrokken zijn	95
5.4.4	Kwaliteitsadvisering en de omgeving	95
5.5.	<i>Aanbevelingen voor gemeenten bij implementatie van het model</i>	95
6	Persoonlijke reflectie	97
	Literatuurlijst	100
	Bijlage A: Expertsessie in Tilburg, juli 2024	105
	Bijlage B: Casus Silvolde	112
	Bijlage C: Casus Groningen: summatieve acceptatie	115
	Bijlage D: Casuïstiek samenhang adviseringsvormen	117
	<i>D1. Situationele advisering over een gebied en de relatie met de ambtelijke organisatie en de (kern)instrumenten van de Omgevingswet (gemeente Zwolle)</i>	117
	<i>D2. Situationele advisering: overgang van procesadvisering naar reguliere advisering (gem. Deventer)</i>	119
	<i>D3. Situationele advisering: relatie procesadvisering – overige advisering (anonieme gemeente)</i>	121

1 Context

1.1. Inleiding

Stel je voor dat, terwijl de maatschappij in allerlei sociale en ruimtelijke en misschien zelfs wel economische transitie zit, de overheid besluit om een wet in werking te laten treden die niet alleen het juridische instrumentarium beoogt te veranderen, maar ook de werkprocessen en -cultuur van zowel overheid als van bouwers, ontwikkelaars, corporaties en individuele burgers met ruimtelijke initiatieven. Dat is wat er in het ruimtelijk domein gebeurde begin 2024, met de invoering van de Omgevingswet.

De Omgevingswet bracht gemeenten naast een compleet nieuw juridisch instrumentarium en een nieuw digitaal stelsel, ook nieuwe werkprocessen die om een cultuurverandering vragen bij zowel overheid als initiatiefnemers, het zogenaamde ‘Anders werken onder de Omgevingswet’ (oa Rotmans 2018; Van der Steen & Van Buuren 2017). Van der Steen en Van Buuren stellen zelfs dat de wet een disruptie is en een radicaal andere wijze van werken van overheden én van de omgeving vraagt (Van der Steen & Van Buuren 2017, p. 6). De wet beoogt met de nieuwe werkwijze in te spelen op zowel de ruimtelijke als de sociale veranderingen in de samenleving. In de memorie van toelichting wordt dat als volgt omschreven (Kamerstukken 2013/14, 33962 nr. 3, MvT Omgevingswet): “Het nieuwe stelsel gaat uit van een paradigmawisseling: van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling. De nieuwe benadering gaat uit van vertrouwen, waarbij er snel en doeltreffend kan worden opgetreden als dat nodig is.”

Het doel van de wet is het bereiken en in stand houden van een gezonde en veilige leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit (Omgevingswet, 2024). Artikel 1.3 beschrijft de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en luidt als volgt (Omgevingswet, 2024): “Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.”

Samenvattend kan gesteld worden dat de wet is ingericht om veranderingen in de fysieke leefomgeving op een goede en toekomstbestendige manier te laten plaatsvinden. Het heeft als doel om de bouw, verbouw, gebruik en het beheer nodig voor de vervulling van maatschappelijke behoeften (zoals wonen, werken, recreëren, voedselverbouw en natuur), (lid b) zo te organiseren dat er tegelijkertijd een *veilige* en *gezonde* leefomgeving en een *goede omgevingskwaliteit* wordt bereikt en in stand wordt gehouden (lid a).

Voor *gezondheid* en *veiligheid* bevatten de wet en de bijbehorende besluiten en regelingen een scala aan normen en criteria. Voor *omgevingskwaliteit* bevat de wet vooral proceseisen waarmee gemeenten, en in mindere mate provincies, criteria, normen (zogenaamde omgevingswaarden) en regels kunnen vaststellen. Een aantal landelijke wetten met betrekking tot criteria en normen verhuizen daarbij van Rijk naar gemeenten om nadere invulling aan te geven, de zogenaamde bruidsschat. Gemeenten hebben tot 2031 de tijd om deze bruidsschat, samen met het al bestaande beleid en regels van voor 2024, om te zetten naar een bij de structuur van de Omgevingswet passend, functioneel lokaal stelsel van visie, beleid, regels, processen en instrumenten voor omgevingskwaliteit.

Om dit lokale stelsel goed vorm te geven én om dit stelsel te kunnen toepassen als onderdeel van de dagelijkse werkzaamheden van gemeenten, is een grote hoeveelheid en diversiteit aan kennis en kunde nodig. Van inhoudelijke specialismes als architectuur(historie), landschap, natuur, biodiversiteit, stedenbouw en planologie, economie, archeologie, gezondheid en recreatie tot aan de kennis en kunde om al deze expertises zo in te zetten dat ontwikkelingen in een gebied integraal en conform de democratische wensen en ambities uitgevoerd worden.

Gemeenten beschikken over verschillende manieren om deze benodigde kennis en kunde in te zetten bij hun werkzaamheden. De expertise van de aanwezige ambtenaren wordt in de lijn van de lopende processen ingebracht en waar die tekort schiet kan er vanuit de markt ingehuurd worden. Daarnaast zet de gemeente externe expertise in gericht op advisering over en toezicht op (beoordeling van) lijnactiviteiten en van initiatieven uit de maatschappij. Dit wordt in deze thesis de ‘kwaliteitsadvising’ genoemd. Deze kwaliteitsadvising kan (en wordt soms) met het juiste mandaat vanuit de lijn vormgegeven, maar bestaat meestal uit ingehuurde expertise of een mengvorm van lijnambtenaren en ingehuurde expertise.

Het managementvraagstuk dat zich nu voordoet, is de vraag hoe gemeenten specialistische kennis op het gebied van omgevingskwaliteit (de kwaliteitsadvising) zó in kunnen zetten dat het leidt tot een functionele inzet van kennis en kunde, die de voorliggende

ruimtelijke transitie efficiënt en met de voor de betreffende gemeente meest optimale omgevingskwaliteit, verder brengt.

Het doel van deze thesis is niet alleen het creëren van meer inzicht in succes- en faalfactoren in de opzet van kwaliteitsadvising, maar ook het ontwerpen van een instrument waarmee gemeenten en andere overheden hun kwaliteitsadvising efficiënt en doelgericht in kunnen richten. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van ontwerpend onderzoek volgens de structuur van Lemstra (2024), die een aangepaste versie maakte van de ontwerpstappen van Hevner en Chatterjee (2010).

Dit eerste hoofdstuk schetst de context van kwaliteitsadvising. Het gaat in op het managementprobleem van gemeenten en plaatst dat in de context van de maatschappelijke veranderingen en behoeften. Het onderzoeksdoel en de onderzoeksvraag komen daaruit voort. De onderzoeksmethode wordt toegelicht in paragraaf 1.5. Het hoofdstuk geeft verder een korte omschrijving van de maatschappelijke relevantie en de beoogde wetenschappelijke bijdrage en geeft een afbakening van het onderzoek. Tenslotte wordt de hoofdstukindeling van deze thesis kort toegelicht.

1.2. Over omgevingskwaliteit, ruimtelijke opgaven, transitie en initiatieven

Zoals in de inleiding reeds vermeld, bevat de Omgevingswet alleen proceseisen voor het decentraal vormgeven van omgevingskwaliteit. Omgevingskwaliteit wordt daarmee polycentrisch georganiseerd (Gadiner & Scholte 2023): lokale overheden bepalen allemaal afzonderlijk wat de plaatselijke ontwikkeldoelstellingen en aandachtspunten voor behoud voor omgevingskwaliteit zijn. Om te begrijpen waarom voor deze benadering is gekozen, is enige duiding van het begrip ‘omgevingskwaliteit’ van belang.

Het begrip ‘omgevingskwaliteit’ is in de Omgevingswet geïntroduceerd. Hiermee evolueert de kwaliteitsduiding van de ruimtelijke wetgeving, die in de afgelopen decennia al van architectonische kwaliteit naar ruimtelijke kwaliteit is verbreed, verder naar het nog bredere begrip ‘omgevingskwaliteit’. Noch in de begripsbepalingen van de wet, noch in de toelichting wordt echter een expliciete definitie van omgevingskwaliteit gegeven. Sinds de eerste versies van de wet de ronde deden, hebben verschillende mensen een poging gedaan om een definitie van omgevingskwaliteit te geven, zoals Van Assen en Van Campen (2014, 2022). Zij stellen dat omgevingskwaliteit een scopeverbreiding is van ruimtelijke kwaliteit (Van Assen & Van Campen, 2014): waar ruimtelijke kwaliteit gedefinieerd wordt als de belevingswaarde, toekomstwaarde en gebruikswaarde van een gebied (oa Casteleijn, 2014), is

omgevingskwaliteit een meer holistische benadering van een initiatief. Bij omgevingswaarden worden naast gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde ook economische, sociale, ecologische en culturele waarden meegewogen. De kwaliteitscriteria van Davos, opgesteld door een team van internationale experts in opdracht van de Zwitserse regering, zijn een voorbeeld van deze verbreding. Davos stelt dat voor de realisatie van een goede omgevingskwaliteit de volgende aspecten samenhangend vorm moeten worden gegeven: functionaliteit, duurzaamheid, economie, governance, diversiteit, context, genius loci (aard van de plek) en schoonheid (Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, 2022). Figuur 1 geeft de ontwikkeling van het denken over kwaliteit in de fysieke leefomgeving weer (Q-factor, Van Assen & Van Campen, 2014).

Figuur 1

De scope van ruimtelijke kwaliteit verbreedt.



Historisch perspectief: de scope verbreedt

Bron: Q-factor | Sandra van Assen & José van Campen

Note: Bron: Q-factor, Van Assen en Van Campen (2014).

Schipper omschrijft deze verbreding ook in haar dissertatie ‘Architectuur als culturele daad’ (2023), waarin zij aandacht besteedt aan *de culturele waarde* van het architectuurbeleid. Zij schrijft “Architectuur is een praktische, gebonden kunst, maar het architectuurbeleid zoekt de kwaliteit ervan niet in de factoren waaraan ze is gebonden, maar in de bijdrage van de architectuur aan de Nederlandse cultuur.” Volgens haar zijn de “culturele waardencomplexen

voor het architectuurbeleid van meer belang dan opvattingen over de artistieke dimensies van het ontwerp.” (Schipper 2023, p18 en 19).

De meeste gemeenten hanteren op dit moment echter nog een gedeeltelijke duiding van omgevingskwaliteit, gebaseerd op de memorie van toelichting van de wet uit 2014 (Memorie van Toelichting Omgevingswet (MvT), 2014). Daarin wordt gesteld dat Omgevingskwaliteit *onder meer* het volgende beslaat: “cultureel erfgoed, de architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en de kwaliteit van natuur en landschap. Het gaat zowel om de menselijke beleving van de fysieke leefomgeving als om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten.” (Memorie van Toelichting Omgevingswet, 2014, p.63).

Wat opvalt aan de definities van omgevingskwaliteit en van ruimtelijke kwaliteit is dat het subjectieve begrippen zijn. Omgevingskwaliteit wordt door veel factoren bepaald en een groot aantal daarvan is locatie specifiek. IJmuiden (gem. Velsen) heeft met haar duinen, de zee en Tata Steel als grote werkgever voor de regio heel andere prioriteiten op het gebied van omgevingskwaliteit dan Hoenderloo (gem. Apeldoorn) met haar Nationaal Park de Hoge Veluwe, everzwijnen en wolven, agrariërs en toeristische industrie. En dat verschil in inhoud en context werkt door in de visies, ambities en doelstellingen van die gemeenten, en daarmee in het beleid, werkprocessen en instrumenten, en in de uitvoering. Dit is een typerend voorbeeld van het polycentrische karakter van omgevingskwaliteit. Het is ook de hoofdreden waarom het kwaliteitsstelsel lokaal ingericht moet worden, en vaak per gemeente en soms zelfs per gebied binnen een gemeente anders is. Omgevingskwaliteit is lokaal maatwerk.

Om dit lokale maatwerk te realiseren, is de overheid grotendeels afhankelijk van activiteiten van derden ((ver)bouwinitiatieven bijvoorbeeld). Zij stelt daarvoor wel op democratische wijze ambities, randvoorwaarden en kaders vast in haar beleid. Vervolgens toetst de gemeente bij vergunningverlening voor deze activiteiten of daaraan voldaan wordt. Specifieke kennis en expertise hiervoor wordt binnen de overheid op drie manieren ingezet: vanuit de lijn in de ambtelijke organisatie; via inhuur in doelgerichte, afgekaderde opdrachten voor lijnproducten en -instrumenten; en vanuit een onpartijdige, toezichthoudende en adviserende positie (de *kwaliteitsadvisering*). Kwaliteitsadvisering biedt een waarborg voor omgevingskwaliteit en fungeert ook als de ‘gewetensfunctie’ van de rechtmatige overheid. Vaak is de expertise hiervoor ingehuurd en in structurele of tijdelijke adviescommissies ondergebracht, maar soms is het ambtelijke expertise met een mandaat om onafhankelijk binnen de ambtelijk-bestuurlijke organisatie te kunnen opereren.

Kwaliteitsadvisering wordt in verschillende situaties anders ingericht: naast de adviescommissies omgevingskwaliteit, die over vergunningaanvragen van afzonderlijke initiatieven adviseren, worden er bijvoorbeeld ook kwaliteitsteams en supervisoren ingezet voor grotere en langdurige ontwikkelingen en maken sommige overheden gebruik van, vaak meer strategisch adviserende, bouwmeesters of strategische commissies (zoals de Subcommissie Integrale OmgevingsKwaliteit in Amsterdam en de stadsbouwmeesters van Groningen en Zwolle).

Tenslotte is het relevant om een korte beschrijving te geven van de termen ruimtelijke opgaven, ruimtelijke transitie en ruimtelijke initiatieven. De *ruimtelijke opgaven* die zich in Nederland voordoen zijn niet nieuw, maar kennen wel een grote urgentie: het gaat om volkshuisvesting en de woningmarkt (zijn er voldoende, betaalbare en de juiste woningen?), voedselproductie en de landbouw (wat verbouwen we waar en hoe?), mobiliteit, energie en natuur bijvoorbeeld. De *ruimtelijke transitie* die gaande zijn, gaan over de grote veranderingen en nieuwe ontwikkelingen binnen deze opgaven, zoals industriële woningbouw, modaliteitsverschuivingen in mobiliteit en de elektrificatie van het energienetwerk met alle bijkomende bouw- en verbouwwerkzaamheden (toevoeging van bv 50.000 transformatorhuisjes in Nederland in de komende 10 jaar, nieuwe energielandschappen en verbouw bestaande bouw) en over de relatief nieuwe ruimtelijke opgaven die bijvoorbeeld klimaatverandering en het toegenomen bewustzijn van het belang van water, bodem, natuur en biodiversiteit met zich meebrengen.

Met *ruimtelijke initiatieven* tenslotte worden in deze thesis alle bouw- en verbouwinitiatieven (activiteiten die de fysieke leefomgeving potentieel veranderen) bedoeld die particulieren, overheden, markt en corporaties doen binnen deze ruimtelijke maatschappelijke opgaven. Als ruimtelijke initiatieven een groter gebied beslaan dan een afzonderlijk perceel, wordt ook wel van *ruimtelijke ontwikkelingen* gesproken.

1.3. Managementprobleem

De Omgevingswet faciliteert maatwerk in de gemeentelijke inzet met betrekking tot omgevingskwaliteit, doordat zowel proces als inhoud grotendeels decentraal vorm worden gegeven: Iedere gemeente geeft een eigen inhoudelijke invulling aan omgevingskwaliteit in haar visie, beleid en uitvoering, maar ook in de expertise en instrumenten die zij inzet om daaraan te werken.

Dat betekent echter óók dat 342 gemeenten het wiel nu aan het uitvinden zijn, zowel ten aanzien van de inhoud als van de manier waarop zij daaraan wil werken, met de kwaliteitsadvising. De inhoud is meestal deels nog aanwezig in oude, vaak sectorale, beleidsnota's, die mee zijn genomen in de 'bruidsschat' onder de Omgevingswet. Tot 2031 hebben gemeenten de tijd om deze oude nota's onder de nieuwe wet te blijven gebruiken en gradueel om te zetten naar de juridische kerninstrumenten van de wet. De grootste uitdaging daarbij is de integrale benadering van omgevingskwaliteit (PBL 2021, RLI 2023). Deze thesis gaat over de inrichting van de inhoudelijke expertise om tot die integrale benadering te komen. De manier waarop een overheidsorgaan haar kwaliteitsadvising inricht, is medebepalend voor de uitvoering van de lokale ambities en het beleid en de uiteindelijke resultaten in de fysieke leefomgeving (RLI 2023).

De Omgevingswet stelt daarvoor een Adviescommissie Omgevingskwaliteit verplicht voor gemeenten met Rijksmonumenten (vrijwel alle gemeenten) en biedt overheden de mogelijkheid om deze adviescommissie breder in te zetten (artikel 17.9 Omgevingswet). Alle 280 gemeenten die rechtstreeks of indirect aangesloten zijn bij de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit doen dit. En ook het merendeel van de 62 niet aangesloten gemeenten maakt hiervan gebruik.

Daarnaast is er een diversiteit aan andere adviesorganen voor omgevingskwaliteit bij gemeenten, waterschappen, provincies en rijksoverheid: van regioarchitecten tot ateliers omgevingskwaliteit, van stads- en rijksbouwmeesters tot provinciaal adviseurs omgevingskwaliteit. Lang voor de invoering van de Omgevingswet waren er al vele soorten adviesorganen voor ruimtelijke kwaliteit ingericht, met benamingen die vaak wel hetzelfde klinken maar per gemeente nét iets anders ingevuld worden. Maar sinds medio 2024 krijgt de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, vakorganisatie op het gebied van ruimtelijke kwaliteit die veel van deze adviesorganen onder haar leden telt, steeds vaker vragen van lokale, regionale en zelfs van de landelijke overheid over welk soort kwaliteitsadvising nu het beste past bij de nieuwe Omgevingswet.

Naast het gebruik van termen die geen vaste definities kennen en op verschillende manieren ingevuld worden, wordt de ontwikkeling van een passend kwaliteitsstelsel nog onder druk gezet door twee andere factoren: (1) een negatief imago ('kwaliteit kost geld en vertraagt' en 'het kwaliteitsoordeel is subjectief, dus inwisselbaar en onvoorspelbaar') en (2) de grote haast die ervaren wordt in de verschillende sectorale opgaven. Er is sprake van een wooncrisis, een netcongestiecrisis, een drinkwatertekort, een stikstofprobleem. Tijd en ruimte

om na te denken over hoe we deze opgaven integraal en met behoud of zelfs verbetering van de omgevingskwaliteit aan kunnen pakken lijkt erg beperkt. Niet echt een ideale situatie voor een paradigmawisseling, een cultuurverandering of een weloverwogen bespiegeling op de inrichting van de kwaliteitsadvisering.

Het managementprobleem van de overheid is dan ook te definiëren als:

Door de vele vormen van kwaliteitsadvisering, een paradigmawisseling in zowel de eigen organisatie als in de buitenwereld en een maatschappij met veranderhaast, is het moeilijk om door de bomen het bos te blijven zien. Hoe richten we onder deze omstandigheden flexibel, efficiënt en op resultaat gerichte kwaliteitsadvisering in, zodat maatschappelijke opgaven als de woningbouw en de energietransitie en de afzonderlijke initiatieven binnen deze opgaven integraal en tijdig vorm krijgen, met de hoogst haalbare omgevingskwaliteit?

1.4. Centrale probleemstelling

In de voorgaande paragrafen is beschreven dat omgevingskwaliteit in hoge mate lokaal wordt bepaald, en dat de realisatie van omgevingskwaliteit daarom polycentrisch is georganiseerd, zowel de inhoud en het resultaat als het proces. Iedere gemeente heeft daarbij een eigen keuze gemaakt in de inzet van kwaliteitsadviseurs, in verschillende combinaties van stads- of dorpsbouwmeesters, kwaliteitsteams, ateliers en supervisoren en de adviescommissie omgevingskwaliteit. De invulling van deze rollen verschilt per gemeente en mandaten, verantwoordelijkheden en samenhang met andere adviseurs zijn vaak maar ten dele georganiseerd.

Hoe de kwaliteitsadvisering bij overheden efficiënt ingericht kan worden onder de Omgevingswet, is op lokaal en regionaal niveau nog niet goed bestudeerd. De Omgevingswet biedt daarvoor twee relevante uitgangspunten: de wet is opgebouwd rond de beleidscyclus (Memorie van Toelichting Omgevingswet, 2014, p. 21-22) als hoofdlijn voor het primaire proces; en de wet gaat uit van een paradigmawisseling, een verandering in handelen, houding en gedrag van zowel overheid als initiatiefnemers (Memorie van Toelichting Omgevingswet, 2014, p. 18-19). In deze thesis worden de beleidscyclus en de ‘andere manier van werken’ daarom als uitgangspunt gehanteerd bij het zoeken naar een efficiënte manier om de kwaliteitsadvisering in te richten.

Er is bij overheden en adviseurs niet alleen behoefte aan meer inzicht in welke advisering wanneer effectief is, er is ook behoefte aan concrete handvaten om te helpen bij het

inrichten van deze advisering. Voor de *inhoud* van beleid en uitvoering op het gebied van omgevingskwaliteit buitelen het Rijk en de VNG over elkaar heen om daarbij te helpen, met handreikingen en verordeningen (zie bv <https://www.mooinederland.nu/longread/8-handreikingen-op-gebiedsniveau>, en [Modelverordeningen | VNG](#)). Voor de *inrichting* van de expertise is de oogst echter mager. De VNG biedt een modelverordening voor de adviescommissie omgevingskwaliteit en de ‘Handreiking Adviesstelsel’ (Van Campen et al, 2020), maar die plaatsen de kwaliteitsadvising niet expliciet in de context van de gehele beleidscyclus.

Bestuurlijke governance literatuur richt zich vooral op de verschillende rollen van de overheid (bv Hajer et al. 2014) en de mate van overheidsinmenging door sturing (Van der Steen et al 2013, Van der Steen et al 2015), maar niet op de inrichting van advisering en toezicht. Voor bedrijven is de inrichting van kwaliteitsadvising en -toezicht wel uitgebreid onderzocht. Peij geeft in het “Handboek Corporate Governance” (2022) een overzicht van de onderzochte succes- en faalfactoren van verschillende vormen van situationele advisering: reguliere advisering, proces- en crisisadvising en strategische advisering. De vraag daarbij is of en hoe deze onderzoeken toepasbaar zijn bij de overheid en hoe ze zich verhouden tot de beleidscyclus van de Omgevingswet.

Om deze vraag te beantwoorden en om tevens een instrument te ontwikkelen om overheden te helpen bij een efficiëntere inrichting van hun kwaliteitsadvising, wordt in deze thesis met behulp van ontwerpend onderzoek een conceptueel model voor de inrichting van kwaliteitsadvising ontworpen. Met als doel om op basis van de beleidscyclus en met inachtnaam van de vele transities waarin overheid en maatschappij zich bevinden, adequate kwaliteitsadvising vorm te geven. Het conceptuele model ondersteunt gemeenten en andere overheden bij de keuzes die zij maken over de inzet van verschillende expertises en kwaliteitsadvising.

Een passend model daarvoor draagt niet alleen bij aan het realiseren van omgevingskwaliteit van afzonderlijke (ver)bouwinitiatieven, maar het biedt ook mogelijkheden om door een adequate inzet van kwaliteitsadvising vroegtijdig benodigde aanpassingen van ambities, beleid en instrumenten te signaleren en te agenderen, en kan daarmee bijdragen aan een efficiënter beleidscyclus. Zo kan het gemeenten helpen adequater te reageren op de transitiehaast van de grote maatschappelijke opgaven (snellere woningbouw mét omgevingskwaliteit bijvoorbeeld) maar ook helpen bij de flexibiliteit en adaptiviteit die in transitietijd en bij cultuurveranderingen nodig is.

Het ontwerpend onderzoek om tot dit instrument te komen, maakt daarbij gebruik van drie soorten literatuur: (1) literatuur over de paradigmawisseling en het overheidsfunctioneren in transitie; (2) literatuur die de (gemeentelijke) beleidscyclus omschrijft die als basis dient voor de Omgevingswet en (3) literatuur over de governance van kwaliteitsadvising en -toezicht in de beleidscyclus.

De centrale probleemstelling (CPS) luidt:

CPS: Hoe kunnen gemeenten hun kwaliteitsadvising binnen de beleidscyclus van de Omgevingswet zó inrichten dat bij ieder ruimtelijk initiatief of ruimtelijke ontwikkeling op efficiënte wijze de omgevingskwaliteit wordt behouden of verhoogd en dat grote maatschappelijke opgaven in samenhang en op een toekomstbestendige manier vorm krijgen?

Omdat bovenstaande vraag zowel een organisatie-intern perspectief kent als effect heeft op het resultaat van overheidshandelen in relatie tot maatschappelijke initiatieven, is de CPS op te knippen in twee deelvragen:

- Hoe dient kwaliteitsadvising zich te verhouden tot de gemeentelijke beleidscyclus onder de Omgevingswet? Met andere woorden: hoe is de samenhang tussen de verschillende adviesrollen binnen de kwaliteitsadvising en hoe draagt het geheel aan kwaliteitsadvising bij aan de werking van de beleidscyclus?
- Hoe dient kwaliteitsadvising zich te verhouden tot de veelheid aan ruimtelijke initiatieven, ontwikkelingen en ruimtelijke transitieopgaven?

De beantwoording van deze vragen kan de overheid helpen om, samen met de ruimtelijke initiatiefnemers, op duurzame wijze vorm te geven aan het Nederland van de toekomst.

1.5. Onderzoeksmethode

Om overheden niet alleen meer inzicht maar ook een instrument te bieden voor de inrichting van het kwaliteitsstelsel in relatie tot de beleidscyclus, is in deze thesis gekozen voor ontwerpend onderzoek. Waar kwalitatief onderzoek beschrijft, analyseert, verklaart en voorspelt, gaat ontwerpend onderzoek een stapje verder: het ontwikkelt een zogenaamd artefact, een instrument in de vorm van bijvoorbeeld een model, om te voldoen aan behoeftes, problemen op te lossen en nieuwe mogelijkheden te creëren (Johanneson & Perjons, 2021).

Voor het ontwerp van het beoogde instrument is de opzet van Lemstra (2024) gevolgd, die gebaseerd is op de ontwerpstappen die door Hevner en Chatterjee zijn gedefinieerd (Hevner & Chatterjee 2010). Zie figuur 2. In een iteratief proces zijn de volgende ontwerpstappen doorlopen:

Stap 1 ‘Requirements’: Literatuur- en veldonderzoek naar uitgangspunten (vereisten) voor de inzet van kwaliteitsadvising in de beleidscyclus van overheidsorganen. Methode: Literatuuronderzoek naar (1) de paradigmawisseling onder de Omgevingswet en advisering in transitietijd; (2) de beleidscyclus in de Omgevingswet en (3) effectieve governance van toezicht en kwaliteitsadvising in organisaties; aangevuld met input van experts uit de expertgroep en de casestudies;

Stap 2 ‘Design’: Ontwerp van een conceptueel model voor kwaliteitsadvising. Methode: synthese van de beschikbare (academische) literatuur en aandachtspunten uit de literatuur en het veld;

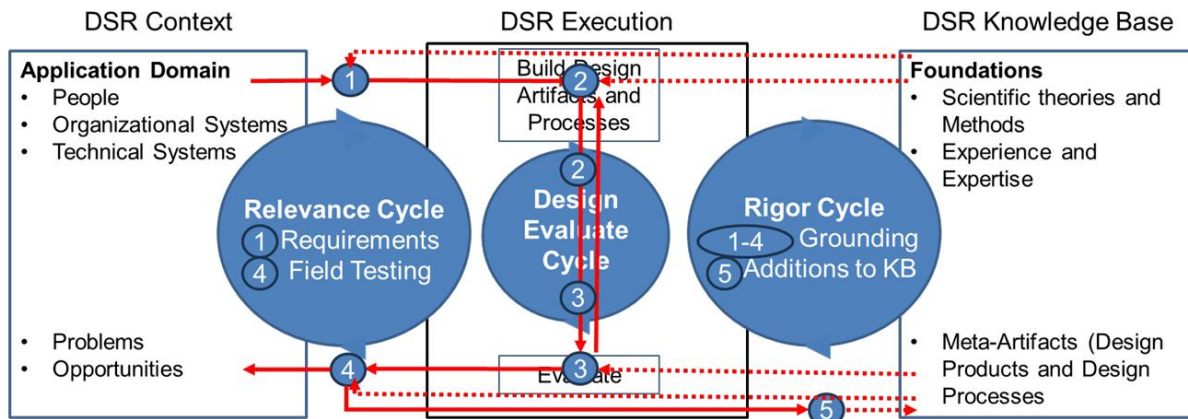
Stap 3 ‘Evaluate’: Formatieve evaluatie door reflectie op het ontwerp door een expertgroep met meer dan 40 experts, En via de methode van ‘constante vergelijking’ (Baarda et al, 2021) van het model met de werkelijkheid in vijf gemeenten, beschreven in de casestudies.

Stap 4 ‘Field testing’: Summatieve test van het conceptueel model. Methode: de acceptatietest van het model vond plaats door acceptatie van het model door een gemeente voor toepassing in de eigen organisatie.

Stap 5: ‘Additions to knowledgebase’: Het conceptueel model, de bijbehorende taakomschrijving en de casestudies vormen het resultaat van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 worden deze methode en de tijdslijn van het iteratieve proces verder toegelicht.

Figuur 2

Ontwerpend onderzoek (Design Science Research, DSR) als iteratief proces met 5 ontwerpstappen



Note: Bron: Lemstra (2024), gebaseerd op Hevner en Chatterjee (2010)

Volgens March en Smith (1995) kunnen in design studies vier verschillende soorten artefacten ontwikkeld worden: constructen, modellen, methoden en instantiaties (manieren om iets nieuws te implementeren). In deze thesis wordt een conceptueel model (hierna ook wel: model) ontwikkeld, waarbij de relaties tussen de beleidscyclus en de kwaliteitsadvising inzichtelijk worden gemaakt. In een bij het conceptuele model horende taakomschrijving, wordt toegelicht welke mandaten en randvoorwaarden relevant zijn om de juiste kwaliteitsadvising op het juiste moment in te zetten.

1.6. Maatschappelijke relevantie van het onderzoek

342 gemeenten, 12 provincies, 21 waterschappen en talloze afdeling van de rijksoverheid, zoals Rijkswaterstaat, Defensie, de Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed, het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (wonen), maar ook bijvoorbeeld de politie en het spoor (beide met een eigen bouwmeester als kwaliteitsadviseur), passen hun processen en instrumenten in de komende jaren aan aan de eisen van de Omgevingswet. En daarmee vooral ook aan de eisen die een veranderende maatschappij, met grote sociale en ruimtelijke transitie op het gebied van wonen, energie en landbouw, met zich meebrengt.

De oude 'welstandsadviesing' van welstandscommissies wordt in deze periode overgenomen door de adviescommissies omgevingskwaliteit. Om kwaliteitsadvising in gemeenten zo in te zetten dat het past bij de beleidscyclus en de paradigmashift die de

Omgevingswet met zich meebrengt, is het relevant om de gemeentelijke kwaliteitsadvising over de gehele breedte van de gemeentelijke beleidscyclus in onderlinge samenhang te beschouwen (Van Campen et al, 2020). Dit onderzoek levert een bouwsteentje in de enorme puzzel die gemeenten moeten leggen in de transitie naar de ‘andere manier’ van werken, door meer inzicht te geven in en een instrument te bieden voor de inrichting van het kwaliteitsadvies onder de Omgevingswet.

Daarbij zijn enkele elementen van belang voor het onderzoek: ten eerste krijgen gemeenten, die al jaren worstelen met de beschikbare personele capaciteit op het gebied van ruimtelijke ordening en de krapte op de arbeidsmarkt, het ook financieel zwaarder. Onder andere door het zogeheten ‘ravijnjaar’¹ en andere bezuinigingen van het Rijk (BDO 2024). De financiële benchmark voor Nederlandse gemeenten voor 2024, ‘Onbalans taken en middelen bedreigt slagkracht gemeenten. Een onwerkbaar financieel perspectief’ (BDO/VNG 2024), geeft aan dat de inzet van advisering en expertise zowel door de beschikbare middelen als door de krapte op de arbeidsmarkt onder druk staat en met oog voor efficiëntie vorm gegeven moet worden. Het model biedt inzicht in de keuzes die daarbij gemaakt kunnen worden om tot een zorgvuldige en efficiënte inzet van expertise binnen de doelstellingen van de Omgevingswet te komen.

Ten tweede is er, vanuit allerlei maatschappelijk onbehagen en onrust, veranderhaast: er is een wooncrisis, een energiecrisis, een asielcrisis, een landbouwcrisis. De klimaatcrisis zou er bijna door vergeten worden, hoewel die aan de basis van veel van de ervaren crisissen ligt. Door deze haast is het verleidelijk om sectoraal en gericht op een sectoraal doel te gaan opereren (regels te schrappen om woningbouw te bevorderen bijvoorbeeld). Inzicht in het functioneren van een goed kwaliteitsstelsel maakt dat hierin weloverwogen keuzes gemaakt

¹ In 2025 loopt het huidige, aan het begin van het jaar uitbetaalde en op inwoneraantal gebaseerde financieringssysteem van gemeenten af. In 2026 begint het nieuwe systeem, dat is gekoppeld aan de uitgaven van de Rijksoverheid en aan het eind van het jaar wordt uitbetaald. Er is geen overgangsbeleid gemaakt en voor alle gemeenten en provincies betekent dit grote en structurele bezuinigingen (BDO 2024).

kunnen worden en een goed functionerend kwaliteitsstelsel zal ook signalen afgeven over de effecten van een sectorale aanpak op andere opgaven.

En tenslotte is er de maatschappelijke onrust zelve. Het populisme neemt sterk toe waardoor polarisatie onderdeel is geworden van ons dagelijks bestaan en angst actief gevoed wordt door regeringspartijen. Het wantrouwen in de overheid is in de afgelopen jaren toegenomen (De Ree, 2024), terwijl een van de basisuitgangspunten van de Omgevingswet juist is om te werken naar en vanuit onderling vertrouwen. De directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau, Prof. dr. Van Oudenhoven, stelt dat het gebrek aan vertrouwen in de politiek een potentiële splijtzwam voor de samenleving is (De Ree, 2024). Zij pleit daarbij voor meer verbinding tussen mensen onderling, door fysieke ontmoeting, als oplossing. Door ontmoeting en transparantie bij de overheid ontstaat volgens haar weer meer verbinding en vertrouwen, tussen mensen, hun gedachten en hun werelden. Om elkaar meer te ontmoeten is het van belang om omgevingen zo in te richten dat mensen elkaar kunnen en willen ontmoeten en in verbinding met zichzelf en met elkaar kunnen komen. Een hoge omgevingskwaliteit draagt daaraan bij. Het bouwen aan de wereld waar we morgen trots op kunnen zijn is de essentie van het werken aan omgevingskwaliteit². Deze thesis draagt daar hopelijk een klein steentje aan bij.

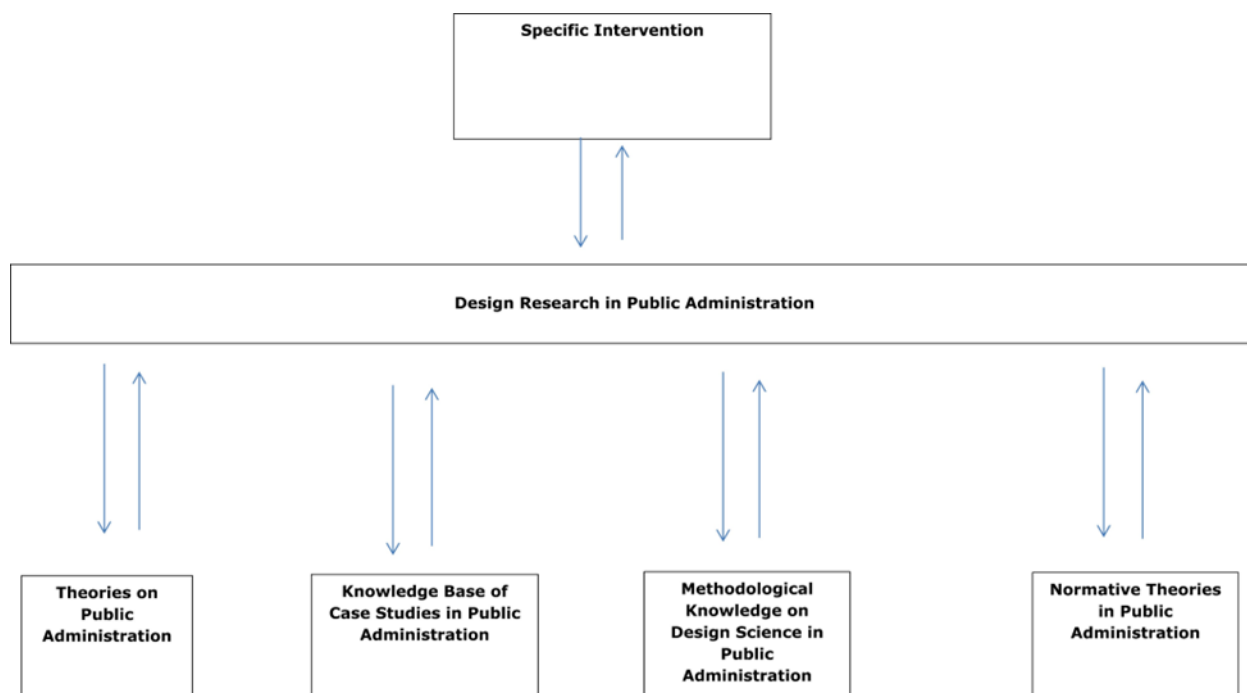
1.7. Wetenschappelijke relevantie van het onderzoek

Meijer beschrijft in ‘Design science in public administration: producing both situational interventions and generic knowledge’ (Meijer, 2024) hoe ontwerpend onderzoek ten behoeve van het functioneren van de overheid gebruik maakt van en bijdragen levert aan wetenschappelijk onderzoek. Hij onderscheidt daarbij vier soorten wetenschappelijk onderzoek: beschrijvende theorieën over het overheidsfunctioneren, casestudies, methodes om ontwerpend onderzoek bij overheden toe te passen en normatief onderzoek (Figuur 3).

² Zie bv [Over schoonheid en hoop | Ruimtelijke Kwaliteit](#)

Figuur 3

Wetenschappelijke kennis in ontwerpend onderzoek bij de overheid



Note: afbeelding afkomstig uit Meijer 2024, p.4. Originele titel: Knowledge Flows in Design Research in Public Administration (Basic Model). Uit: *Design science in public administration: producing both situational interventions and generic knowledge*, Perspectives on Public Management and Governance; gvae012, <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvae012>

Deze thesis maakt gebruik van beschrijvende theorieën over het functioneren van de overheid in de beleidscyclus van de Omgevingswet. Het draagt bij aan de wetenschappelijke kennis door de invulling van een kennislacune: Er is veel bekend over het functioneren van de overheid in transitie en het werken in de beleidscyclus én er is in het bedrijfsleven onderzoek gedaan naar succes en faalfactoren bij situationele advisering, maar er is geen literatuur over situationele advisering bij het overheidswerken in de beleidscyclus. Het in dit onderzoek beschreven conceptuele model en de bijbehorende handleiding dichten deze kennislacune doordat het een model voor toezichthoudende en situationele advisering in het bedrijfsleven toepast op het overheidswerken onder de beleidscyclus van de Omgevingswet. Door middel van case-studies en een groep van overheidsexperts wordt de toepasbaarheid van het model uit de corporate governance literatuur getoetst en aangescherpt voor het overheidswerken onder de Omgevingswet.

Er worden vijf case-studies (over kwaliteitsadvisering in verschillende gemeenten) toegevoegd aan de kennisbank voor onderzoek en er wordt gebruik gemaakt van de methodologische kennis over ontwerpend onderzoek bij het functioneren van de overheid. En zodra het gaat over het functioneren van de overheid bij grote maatschappelijke opgaven en een overheid in transitie, is een normatieve benadering van toepassing: hoe zou de overheid moeten functioneren in transitietijd? Daarvoor wordt in deze thesis onder andere gebruik gemaakt van literatuur van Drift en de Nsob (bv Diercks et al., 2020) en van de dissertatie “Transformative Government” (Braams, 2023).

1.8. Afbakening van het onderzoek

Het instrument dat in deze thesis ontwikkeld is, geeft ondersteuning bij de *inrichting* van een goed functionerend kwaliteitsstelsel voor overheden in deze tijd van ruimtelijke transities en met het oog op een paradigmawisseling en cultuurverandering bij de overheid. Een cultuurverandering vraagt echter altijd om meer dan het wijzigen van het systeem waarin gewerkt wordt, zoals aandacht voor de onderliggende waarden en de beleden waarden (Schein, 2010). Deze thesis biedt handvatten om de inrichting van het systeem goed te doen maar gaat niet uitgebreid in op de onderliggende en beleden waarden. De door de wetgever beoogde waarden worden als uitgangspunten voor de inrichting van het model gehanteerd.

In de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet wordt aangegeven dat de wet voor ogen heeft dat, bij heldere en uitnodigende kaders vanuit de overheid, het behoud en realiseren van omgevingskwaliteit bij nieuwe ontwikkelingen *eenieders verantwoordelijkheid* is. Dus net zo goed die van de initiatiefnemer of opdrachtgever als die van de overheid (Memorie van Toelichting Omgevingswet, 2014, hfst 1). Dit model gaat alleen in op kwaliteitsadvisering en de verantwoordelijkheid vanuit de overheid. Marktpartijen en andere initiatiefnemers (corporaties, woongroepen etc) hebben hun eigen verantwoordelijkheid voor het behoud en realiseren van omgevingskwaliteit bij alles wat ze doen in de fysieke leefomgeving, maar dat valt buiten de scope van dit onderzoek.

Daarop aansluitend stelt de Omgevingswet de ‘omgeving’ meer centraal dan in voorgaande wet- en regelgeving het geval was. Dat zal ook tot meer contact tussen kwaliteitsadviseurs en omgeving leiden. Hoe dat er precies uit moet gaan zien, is slechts ten dele wettelijk vastgelegd en zal in de komende jaren verder vorm krijgen. Dit wordt als gegeven voor doorontwikkeling van de advisering mee genomen, maar niet uitgewerkt in dit onderzoek.

1.9. Structuur van het onderzoeksrapport

In Hoofdstuk 1 is de context geschetst: de opgave van gemeenten op het gebied van advisering over omgevingskwaliteit is als managementprobleem omschreven. Vervolgens is de centrale probleemstelling gedefinieerd en geschetst op welke manier de onderzoeksmethode, ontwerpend onderzoek, bijdraagt aan zowel een maatschappelijke opgave als aan de wetenschappelijke literatuur. Ook de relevantie van het onderzoek en de afbakening ervan zijn verantwoord in Hoofdstuk 1.

Hoofdstuk 2 beschrijft de methode van het onderzoek: de iteratieve tijdlijn die gevolgd is, de manier van gegevensverzameling en analyse en het ontwerp.

Hoofdstuk 3 geeft de resultaten van ontwerpstep 1 weer: het definieert de uitgangspunten (vereisten) voor het ontwerp. Deze ontwerpeisen zijn verzameld door middel van deskresearch. Er is daarbij onderzoek gedaan naar de beleidscyclus onder de Omgevingswet, de beoogde paradigmawisseling van de Omgevingswet en het overheidsfunctioneren in transities en de governance van kwaliteitsadviesing en -toezicht. De vereisten die uit deze literatuur zijn gedefinieerd, vormen de basis voor het bouwen van het artefact in ontwerpstep 2. Dit hoofdstuk bevat tevens een verdieping op de context.

Hoofdstuk 4 beschrijft de resultaten van ontwerpsteps 2, 3, 4 en 5: allereerst het ontwerp en de ontwikkeling van het conceptuele model en de taakomschrijving (samen het ontworpen artefact). Voor step 3, de formatieve evaluatie, is het artefact besproken in een expertsessie met onder andere gemeente Tilburg en gemeente Groningen en zijn er enkele veldtesten (casestudies) uitgevoerd. Voor step 4, Field Testing, is het model summatief getoetst door een gemeente die het model omarmt om de eigen kwaliteitsadviesing verder mee in te richten. Tenslotte beschrijft het hoofdstuk in een samenvattende alinea de toevoeging aan de wetenschappelijke kennisbank als step 5 van het ontwerpproces: Het conceptuele model inclusief de taakomschrijving en de uitgeschreven gemeentelijke casussen.

In Hoofdstuk 5 volgt een samenvattende analyse, discussie en de conclusies over het ontworpen model. Op basis van deze analyse worden aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek en aanbevelingen voor toepassing van het model.

Hoofdstuk 6 geeft een persoonlijke reflectie op het onderzoek. Tenslotte is de literatuurlijst toegevoegd en een aantal bijlagen met het verslag van de expertgroep bijeenkomst en de beschrijving van de casestudies. In figuur 4 wordt een schematisch overzicht geboden van de hoofdstukindeling van deze thesis.

Figuur 4*Indeling onderzoeksstrategie en hoofdstukindeling*

2 Onderzoeksmethode: een iteratief ontwerpproces van het conceptueel model met taakomschrijving

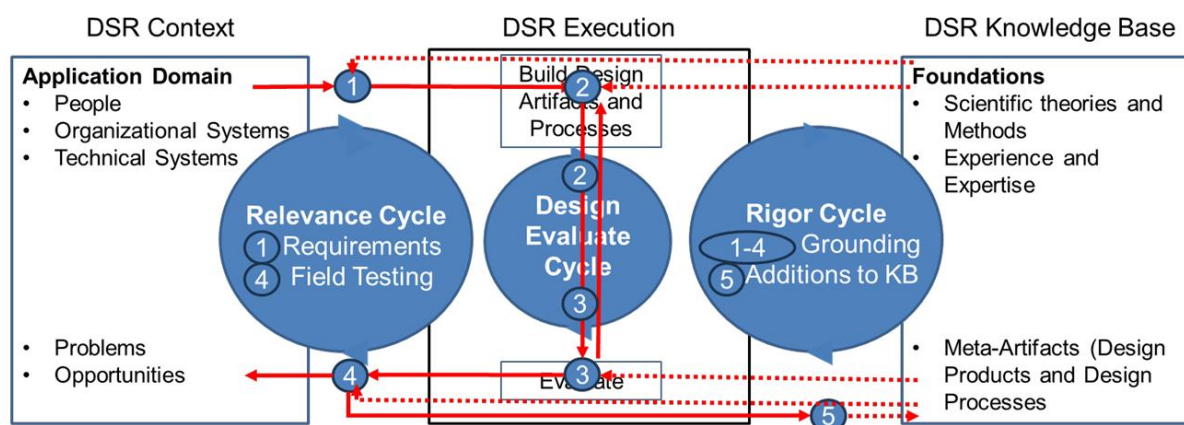
2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de wijze van onderzoek, de tijdslijn en de gegevensselectie en -verwerking nader toegelicht.

Voor dit onderzoek is gekozen voor een ontwerpproces gebaseerd op de methode voor design science research zoals beschreven in Lemstra (2024). Deze methode is gebruikt om gestructureerd antwoord te geven op de onderzoeksvraag en de deelvragen. Het ontwerpend onderzoek vond plaats in een iteratief proces dat het door Lemstra (2024) aangepaste model van Hevner and Chatterjee (2010, p16) volgde (zie figuur 5): van de context en de wetenschappelijke kennisbasis waarmee de vereisten zijn geformuleerd, naar ontwerp van het model en weer naar de context en de wetenschappelijke kennisbasis. Het model geeft het iteratieve karakter van het onderzoeksproces weer in de rode (stippel)lijnen: in verschillende feedbackloops wordt van de context en het veld naar de knowledge base (literatuur en experts) naar ontwerp en via het veld (de casussen) weer terug naar het ontwerp gegaan. Dit proces is een aantal keer doorlopen.

Figuur 5

Design Science Research (DSR) – de vijf ontwerpstappen



Note: Bron: Lemstra (2024), aangepaste versie van Hevner en Chatterjee (2010)

In de volgende paragrafen worden de vijf ontwerpstappen van dit onderzoek nader toegelicht en wordt het iteratieve proces in een tijdslijn geschetst. Daarbij wordt chronologisch aangegeven welke ontwerpeisen wanneer en hoe in het artefact (een conceptueel model met

taakomschrijving) geland zijn en hoe de toetsing aan de context heeft plaatsgevonden. Tenslotte wordt de gegevensselectie en de validiteit van het onderzoek beschreven.

2.2. De vijf stappen van Design Science Research

In een Design Science Research project wordt een proces doorlopen waarbij er meestal één specifieke probleemeigenaar of opdrachtgever te duiden is, die de eisen aan het ontwerp stelt en aan het eind van het onderzoek het ontwerp in ontvangst neemt en een veldtest of opleveringstoets doet, de summatieve evaluatie. De onderzoeker verzamelt de eisen, onderzoekt de literatuur, ontwerpt en evalueert of en hoe het ontwerp past en bijgesteld dient te worden, de formatieve evaluatie (Venable et al., 2016; Lemstra, 2024).

In het onderhavige onderzoek zijn alle gemeenten in Nederland probleemeigenaar. De gemeenteraden als opdrachtgever van (delen van) de adviseringsorganen en ontvanger van de advisering, de colleges van B&W en het ambtelijke management als (gedelegeerd) opdrachtgevers en ontvangers. De ambtelijke organisaties zijn daarbij belangrijke samenwerkingspartners van de adviseurs en daarmee ook cruciale stakeholders. Omdat juist de diversiteit van gemeenten van belang is bij de kwaliteitsadvising (het polycentrische karakter van ruimtelijk kwaliteitsbeleid) is er in dit onderzoek voor gekozen om niet met één opdrachtgever te werken, maar met de gemeenten die zich melden met specifieke vragen rond de inrichting van de kwaliteitsadvising en een eenmalige expertgroep van zo'n 40 experts die in verschillende gemeenten werken. Dit maakte het onderzoek zeer arbeidsintensief, maar bracht als voordeel mee dat ook de formatieve evaluaties met de probleemeigenaren konden worden uitgevoerd. De opleveringstoets of summatieve evaluatie vond plaats op het moment dat een van de betrokken gemeenten aangaf dat zij het model omarmen en hun kwaliteitsadvising op basis van het model gaan verbeteren.

Het onderzoek is in een iteratief proces over een periode van 1,5 jaar uitgevoerd, waarbij steeds verder invulling werd gegeven aan de vijf ontwerpstappen van Lemstra (2024). Het gebruik van het woord 'stap' suggereert een lineair proces, maar de tijdslijn in de volgende paragraaf laten zien dat deze stappen regelmatig doorlopen zijn in een niet-lineair proces. Omdat ze over het algemeen wel aangeduid worden als stappen worden ze ook hier als stappen omschreven:

Stap 1 'Requirements': Vereisten voor het ontwerp. Deze zijn afgeleid uit literatuuronderzoek naar uitgangspunten voor de inzet van kwaliteitsadvising in de beleidscyclus van overheden na invoering van de Omgevingswet. Methode:

literatuuronderzoek naar de beleidscyclus in de Omgevingswet, de paradigmawisseling die de wet beoogt, advisering in transitietijd en effectieve governance van toezicht, kennis en kwaliteitsadvising in organisaties. Dit leverde een lijst van 16 eisen op, die onderverdeeld zijn in structureisen en taakomschrijvingseisen.

Stap 2 ‘Design’: Ontwerp van het conceptuele model en de bijbehorende taakomschrijving. Methode: synthese van de beschikbare (academische) literatuur en aandachtspunten uit de literatuur en het veld door de formatieve evaluaties (expertgroep (bijlage A), casestudies (bijlagen B en D met vier gemeentelijke casestudies over samenhang en afstemming);

Stap 3 ‘Evaluate’: De formatieve evaluatie, uitgevoerd door middel van een reflectieve bijeenkomst met meer dan 40 experts (bijlage A) en de casestudies (bijlage B, C en D) over het voorgestelde conceptueel model en via de methode van ‘constante vergelijking’ (Baarda et al, 2021, p. 80). Evaluatie en doorontwikkeling van het model;

Stap 4 ‘Field testing’: Summatieve evaluatie van het conceptueel model en de taakomschrijving. Methode: acceptatie van het model door een gemeente voor het verbeteren van de kwaliteitsadvising;

Stap 5: Additions to knowledgebase: Het uiteindelijke resultaat van het conceptueel model en de bijbehorende taakomschrijving, alsmede de casestudies zijn een toevoeging aan de wetenschappelijke kennis over het kwaliteitstelsel bij overheden in Nederland. In het laatste hoofdstuk van deze thesis worden tevens aanbevelingen voor aanvullend onderzoek gedaan.

2.3. De tijdlijn van het iteratieve proces

Het onderzoek over de periode september 2023 tot voorjaar 2025 laat zich als volgt samenvatten:

- | | |
|---------|--|
| Sept 23 | Veldvraag bepaald aan de hand van vragen van leden van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit (context, stap 1, relevance cycle): hoe werkt kwaliteitsadvising onder de Omgevingswet? |
| Jan 24 | Rol van de verschillende specialisten onderzocht (knowledge base, stap 1, rigor cycle): De context en complexiteit van de vraag komt in beeld. Er zijn veel verschillende vormen van advisering (commissies, qteams, ateliers, bouwmeesters), gericht op verschillende activiteiten van de overheid (strategie, beleid, uitvoering). Kwaliteitsadvising is onder te verdelen in visievorming, |

strategie en beleidsadviezen (beleidsgerichte advisering), ontwerpgerichte advisering, opgavegerichte advisering en beoordelingsadvising (Van Campen et al, 2020). Er zijn geen eenduidige definities/benamingen van de adviesorganen in relatie tot de rollen.

- Maart 24 Literatuuronderzoek (knowledge base, stap 1, rigor cycle): Er is weinig wetenschappelijke literatuur over kwaliteitsadvising bij de overheid. Wel over de Omgevingswet, de beleidscyclus, decentrale organisaties, anders werken en werken in en aan transitie door de overheid. Binnen het bedrijfsleven is er wel wetenschappelijke literatuur over de rol van toezicht en kwaliteitsadvising: **wetenschappelijke lacune en ontwerpisen (requirements, stap 1) voor ontwerp.**
- April 24 Conceptueel model (design, stap 2): **De eerste ontwerpende activiteiten ten aanzien van de structuur:** Zijn de wetenschappelijke inzichten over de rol van toezicht en kwaliteitsadvies in het bedrijfsleven ook toepasbaar op kwaliteitsadvising bij de overheid? Hoe ziet dat eruit? Plotten van de rollen in de beleidscyclus van de overheid.
- Mei 24 Formatieve evaluatie casus Silvolde (context, stap 3, bijlage B). Een voorbeeld van de werking van het model in de praktijk. De structuur wordt herkend in deze formatieve evaluatie, waarbij opgemerkt wordt dat ‘crisis- en procesadvising’ in het bedrijfsleven vooral ‘procesadvising’ is bij de overheid. Het belang van samenhang en overdracht wordt zichtbaar: Hoe is dit te borgen in het artefact? **Formatieve evaluatie van de eerste designstap:** de structuur lijkt te werken en er is aandacht nodig voor samenhang en overdracht.
- Juli 24 Formatieve evaluatie, expertsessie (knowledgebase en stap 3): samen met gemeente Groningen en gemeente Tilburg **bespreking van het model** in een werksessie met ruim 40 andere experts (bijlage A). Veel herkenning en velen benadrukken het belang van twee aspecten: onderlinge **samenwerking en samenhang** (ook terug te vinden in de literatuur) is cruciaal en **procesadvising kan los komen te staan van de beleidscyclus**, als de samenhang tussen procesadvising en strategische en reguliere advisering niet goed geregeld is (zie ook bijlage D). Ook het belang van onpartijdigheid van de expertise en de democratische legitimatie zijn hier nadrukkelijk naar voren gekomen.

- Najaar 24 Aanvulling voorbeelden (context, stap 3): **formatieve evaluatie en verdieping** aan de hand van diverse gemeenten (bijlage D): toepassing lijkt tot meer samenhang, en meer onderling begrip, respect en inzicht in elkaars toegevoegde waarde en de bruikbaarheid daarvan te leiden. Aanvulling en bevestiging van diverse **eisen voor advisering: Communicatie en afstemming** is essentieel voor veranderingen en **overgang van sectoraal naar integraal** beleid. Het belang van de diverse doelen en samenhang ervan van de kwaliteitsadvising (generiek/specifiek): reguliere advisering is nodig voor een betrouwbare overheid, procesadvising voor adaptiviteit en in veranderingen; strategische advisering om die veranderingen te richten en waar nodig te (laten) verwerken tot vastgesteld beleid. Deze aspecten zijn ook herkenbaar in de ontwerpeisen die uit de literatuur zijn afgeleid. Deze aanvullingen hebben geleid tot aanpassingen in het artefact (design stap 2): communicatie en uitleg zijn toegevoegd aan de taakomschrijving.
- Najaar 24 Verwerking formatieve evaluatie (design, stap 2): Doorontwikkeling ontwerp door **verwerking aandachtspunten en ontwerpeisen in een uitbreiding van het artefact: de taakomschrijving.**
- Begin 25 Stap 4: acceptatie van het model, de summatieve evaluatie. Op verzoek van de gemeente toepassing model in de Groninger context. Doel: soepeler processen door meer samenhang, betere onderlinge afstemming, meer begrip voor ieders rol en snellere feedback in de ruimtelijke processen vanuit de advisering over het behoud en verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving.

Tabel 1 vat het iteratieve traject samen met betrekking tot de vijf ontwerpstappen.

Tabel 1

Samenvatting iteratief proces

	<i>Stap 1 requirements</i>	<i>Stap 2 design</i>	<i>Stap 3 evaluate</i>	<i>Stap 4 field testing</i>	<i>Stap 5 additions</i>
<i>Sep 23</i>	Veldvraag bepaald				
<i>Jan 24</i>	Context en complexiteit komen in beeld <i>Use knowledge base</i>				

	<i>Stap 1 requirements</i>	<i>Stap 2 design</i>	<i>Stap 3 evaluate</i>	<i>Stap 4 field testing</i>	<i>Stap 5 additions</i>
Maart 24	Ontwerpeisen op basis van literatuuronderzoek <i>Use knowledge base</i>				
April 24		Ontwerp van de structuur			
Mei 24			Formatieve evaluatie op basis van casus Silvolde		
Juli 24			Formatieve evaluatie door experts		
Najaar 24	Reflectie op ontwerpeisen: structuur en taakomschrijving		Formatieve evaluatie doel en communicatie voor taakomschrijving		
Najaar 24		Taak-omschrijving			
Begin 25				<i>Summatieve evaluatie acceptatie-toets</i>	<i>Results Added to knowledge base</i>

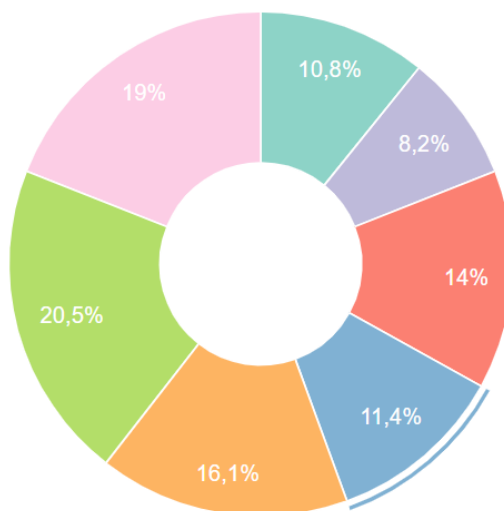
Note: Ontwerpstappen afkomstig van Lemstra, 2024.

2.4. Steekproefselectie

Nederland omvat 342 gemeenten, waaronder hele kleintjes, zoals Renswoude met 5753 inwoners in 2024 en hele grote, zoals Amsterdam met ruim 930.000 inwoners (inwoneraantal 2024, allecijfers.nl). De verdeling van inwoneraantallen over gemeenten in 2024 wordt weergegeven in figuur 6.

Figuur 6*Verdeling van inwoneraantallen over gemeenten in 2024***Verdeling van het aantal gemeenten per grootte categorie in Nederland** [🔗](#)

● <15.000 ● 15.000-20.000 ● 20.000-25.000 ● 25.000-30.000 ● 30.000-40.000
● 40.000-65.000 ● 65.000+



Note: Taartdiagram met de verdeling van inwoneraantallen over de Nederlandse gemeenten in 2024. Bron: Allecijfers.nl

De verdeling van de casestudies en de deelnemers aan de expertgroep over dit taartdiagram is relevant, omdat kleinere gemeenten minder (ver)bouwactiviteiten en een kleiner ambtelijk apparaat hebben. De kwaliteitsadvising wordt dan vaak ingehuurd bij regionale organisaties of ingevuld door één of enkele personen, die soms zelfs meerder rollen vervullen. Zo kan er een ‘dorpsbouwmeester’ aangesteld zijn voor de advisering over en beoordeling van individuele (ver)bouwaanvragen, die tegelijkertijd ook een procesrol vervult en/of strategisch advies geeft. In de expertgroep kwam naar voren dat dit een groot bewustzijn vergt van de verschillende taken en mandaten die bij de verschillende adviesrollen horen. Voor de zuiverheid in rollen is in de casestudies gekozen voor middelgrote en grote gemeenten (de hoogste 3 categorieën van het taartdiagram), waarbij de verschillende adviesrollen herkenbaar zijn vorm gegeven.

De expertgroep is voorbereid met twee grote gemeenten en tijdens de expertgroep is naast de praktijk in die gemeenten ook een casus van een middelgrote gemeente als voorbeeld gepresenteerd. Bij de expertgroep waren experts van gemeenten uit alle segmenten van het

taartdiagram aanwezig. Zie bijlage A voor een overzicht van de aanwezige experts, hun rollen en de relatie met de stakeholders.

2.5. Methoden voor gegevensverzameling en analyse: literatuuronderzoek, casestudies, expertgroep en methode van constante vergelijking

De gegevensverzameling voor dit onderzoek vond plaats via verschillende methodes.

Literatuuronderzoek

De vereisten voor het ontwerp zijn grotendeels ontleend aan het literatuuronderzoek. In Hoofdstuk 3 wordt deze ontwerpstap nader toegelicht.

Casestudie (eerste formatieve evaluatie)

De casus Silvolde (bijlage B) werd door de initiatiefnemer (de eigenaar/ontwikkelaar), de betrokken gemeenteambtenaar en de betrokken kwaliteitsadviseurs gepresenteerd tijdens een excursie op locatie in het kader van een kennisprogramma over industriële woningbouw. De beschrijving in de bijlage B is de verslaglegging van de onderzoeker over deze casus. De eerste opzet van het artefact is formatief geëvalueerd aan de hand van deze casus.

De casestudie Silvolde is voorgelegd aan meerdere experts en adviseurs bij andere gemeenten (memberchecking), om de representativiteit van de casestudie in beeld te krijgen (oa tijdens de expertsessie, bijlage A).

Expertgroep

Het eerste conceptuele model (de structuur) is met een expertgroep van kwaliteitsadviseurs, bestuurders en ambtenaren bij gemeenten besproken ter formatieve evaluatie (bijlage A). Daarbij zijn de volgende vragen gesteld: wordt het model herkend door de experts? Welke vragen hebben zij erbij en welke aandachtspunten zien zij? De experts kregen een presentatie van het conceptuele model aan de hand van casus Silvolde en toegepast op de praktijk van de gemeenten Tilburg en Groningen. Er is een geluidsopname en een transcript van deze werksessie gemaakt. Bijlage A bevat een samenvatting van de bijeenkomst, met aandacht voor de discussies en de gestelde vragen en quotes van de deelnemers.

Formatieve casestudies: Deventer, Zwolle en een anonieme gemeente

Naar aanleiding van de expertgroep en ondersteund door de literatuur (oa Van Campen et al, 2020) is in de casuïstiek verdieping gezocht op het onderdeel samenhang en onderlinge afstemming (bijlage D). Daarvoor zijn drie situaties beschreven: (1) een situatie waarin procesadvising te weinig afstemt met reguliere advisering en strategische advisering ontbreekt (anonieme gemeente); (2) een situatie waarbij voor grote gebiedsontwikkelingen de verschillende soorten situationele advisering in de tijd worden weergegeven en gerelateerd wordt aan de ambtelijke werkzaamheden en producten (in Zwolle) en (3) een voorbeeld van de formele werkafspraken en -afstemming tussen de procesadvising en de reguliere advisering uit de gemeente Deventer. Deze casussen illustreren het belang van de aanwezigheid van alle drie de rollen van situationele advisering, de rol van strategische advisering in relatie tot procesadvising, en de afbakening van de taken van procesadvising en reguliere advisering. Al deze casussen schetsen het belang van goede communicatieve vaardigheden en onderlinge afstemming. De aandachtspunten uit deze casuïstiek zijn verwerkt in de taakomschrijving.

Summatieve evaluatie

Tenslotte heeft stad Groningen voorgesteld om het model toe te gaan passen. De gemeente gaat aan de hand van het model met de ambtelijke organisatie en de verschillende kwaliteitsadviseurs kijken naar optimalisering en verbetering van de inrichting van de kwaliteitsadvising in Groningen (bijlage C). Dit voorstel wordt beschouwd als de summatieve evaluatie van dit onderzoek en acceptatie van het model.

Methode van constante vergelijking

Gedurende het hele onderzoek zijn de tussentijdse bevindingen steeds voorgelegd aan leden van de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit, allen werkzaam in tenminste één van de drie adviesrollen of in één van de ambtelijke organisaties. Baarda et al noemt dit de ‘methode van constante vergelijking’ (Baarda et al, 2021 p.80) en ‘memberchecking’ (Baarda et al., 2021 p67), waarbij door vergelijkbare organisaties wordt gezien of een casestudie representatief (herkenbaar) is. Een voorbeeld van hoe dit werkt en wat het oplevert is de casus Zwolle (bijlage D): in een gesprek met de Zwolse stadsbouwmeester en zijn team (die strategische advisering leveren aan de gemeente Zwolle) en hun ambtelijke samenwerkingspartner, is het Zwolse kwaliteitssysteem van stadsbouwmeester voor strategische advisering, kwaliteitsteams

voor procesadvising en de adviescommissie omgevingskwaliteit voor reguliere advisering geanalyseerd aan de hand van het conceptuele model. Deventer tenslotte bracht een voorbeeld in voor de afstemming en samenhang tussen proces- en reguliere advisering. Beide voorbeelden zijn opgenomen in bijlage D als voorbeelden van hoe de samenhang en afstemming tussen de verschillende situationele advisering vorm kan worden gegeven.

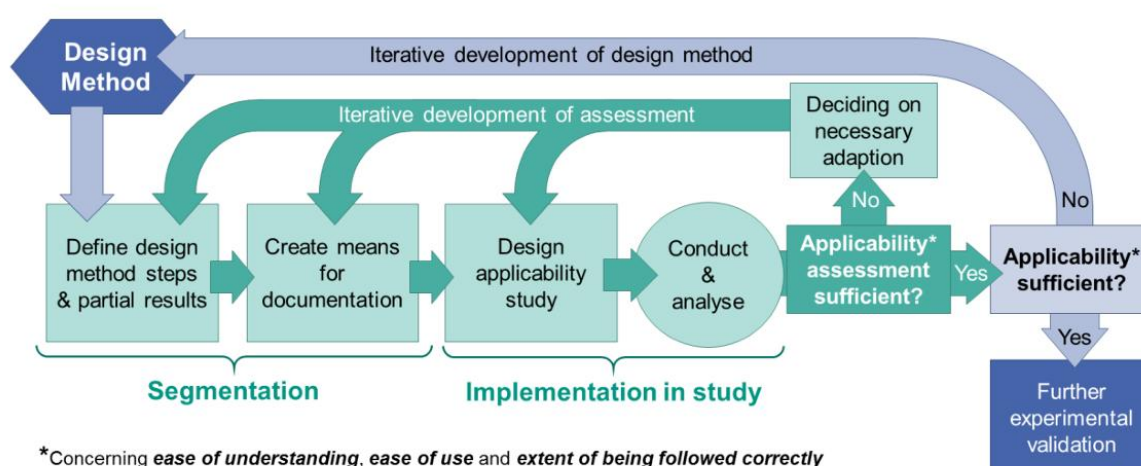
2.6. Validiteit van de gebruikte data (literatuur en casuïstiek).

2.6.1 Methodologische consistentie, geldigheid en betrouwbaarheid

Pedersen et al (2000) beschrijven hoe de validiteit bij ontwerpend onderzoek geanalyseerd kan worden aan de hand van een validatiekwadrant. Dat kwadrant bestaat uit enerzijds een theoretische en een empirische kant, en anderzijds een structuur en een toepassing kant. Pedersen stelt daarbij dat als de theoretische structuur op orde is (het ontwerp is onderbouwd vanuit de literatuur en de ontwerpmethodologie klopt) en de empirische evaluaties goed ontworpen en uitgevoerd (structuur) en geaccepteerd (toepassing) zijn, de theoretische validiteit daarmee als bewezen kan worden beschouwd. Eisenman et al (2021) hebben het kwadrant van Pedersen doorontwikkeld in een methode om tijdens de evaluaties al te testen in hoeverre het ontwerp valide is. Figuur 7 geeft een schematische weergave van hun methode.

Figuur 7

Eisenmans methode voor de beoordeling van de toepasbaarheid van ontwerpend onderzoek



Note: Bron: Eisenman et al 2021. Oorspronkelijke bijschrift afbeelding: “Approach to assess applicability in initial studies of design method validation. The inner iteration cycle (green) aims at developing appropriate applicability assessment, the outer cycle (blue) aims at developing the design method to higher levels of applicability.”

In de formatieve en de summatieve evaluatie is steeds gebruik gemaakt van de methode van Eisenman et al (2021) voor validatie van het ontwerp. De methode maakt gebruik van drie vragen: (1) Is het ontwerp te begrijpen?; (2) is het ontwerp gebruiksvriendelijk? en (3) in hoeverre kan het ontwerp correct toegepast worden? Dit heeft in de formatieve evaluaties bijvoorbeeld geleid tot aanvulling van het model met een taakomschrijving.

2.6.2 Ethiek van het onderzoek

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van door de onderzoeker beschreven casestudies, met instemming en goedkeuring van de betrokken experts. In alle gevallen is gevraagd om goedkeuring voor het gebruik van de voorbeelden. In het geval van één gemeente is door deze gemeente verzocht om de data te anonimiseren (bijlage D).

2.6.3 Selectiebias

De gemeenten zijn geselecteerd op basis van bereidheid om mee te werken en wanneer ze zichzelf meldden met een vraag over de inrichting van kwaliteitsadvisering. Wat daarbij opvalt is dat het in alle gevallen gaat om grote of middelgrote gemeenten. In paragraaf 2.4 is betoogd waarom hiervoor gekozen is. In de expertgroep en daarbuiten heeft memberchecking (Baarda et al, 2021, p67) plaatsgevonden van de casestudies bij experts uit kleine gemeenten. Daaruit komt naar voren dat ook kleine gemeenten het model herkennen en toepasbaar achten.

3 Ontwerpstap 1: Ontwerpeisen voor het creëren van het conceptuele model (requirements)

3.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt Ontwerpstap 1, de ‘requirements’ of vereisten voor het ontwerp van het conceptuele model voor kwaliteitsadvising onder de Omgevingswet beschreven. Vanwege de complexiteit van de probleemstelling wordt in dit hoofdstuk ook een aanvulling op de in Hoofdstuk 1 gegeven context geschetst, waar dat noodzakelijk is om de benodigde vereisten voor het ontwerp in te leiden en te presenteren.

Bij ontwerpend onderzoek levert de probleemeigenaar normaliter de vereisten aan de ontwerper, die vervolgens op basis van deze vereisten uit de wetenschappelijke kennisbasis zijn wetenschappelijk kader en -onderbouwing voor het ontwerp definieert (Lemstra, 2024). In dit ontwerpproject is dat getrapd gebeurd: de probleemeigenaren hebben rond de invoering van de Omgevingswet de relevante thema’s voor het ontwerp aangedragen, en vanuit die thema’s zijn vanuit de wetenschappelijke literatuur de vereisten verder gespecificeerd en de methodes bepaald. Daartoe is wetenschappelijke literatuur met betrekking tot drie thema’s gebruikt:

- de paradigmashift van de Omgevingswet en het functioneren van de overheid in ruimtelijke transitie;
- de beleidscyclus onder de Omgevingswet;
- de inrichting van kwaliteitsadvising en toezicht in het bedrijfsleven en kennis rond kwaliteitsadvising en toezicht in relatie tot de beleidscyclus.

Bij bestudering van deze literatuur viel de kennislacune op die in de volgende paragraaf geadresseerd wordt. Vervolgens is voor bovenstaande thema’s aan de hand van de beschikbare literatuur gedefinieerd waarom deze thema’s relevant zijn en welke ontwerpeisen uit de thema’s voortvloeien voor de inrichting van kwaliteitsadvising. De bevindingen uit deze literatuurstudie worden aan het eind van dit hoofdstuk gebundeld in een tabel met eisen voor de creatie van het artefact en een samenvattende reflectie op de ontwerpeisen.

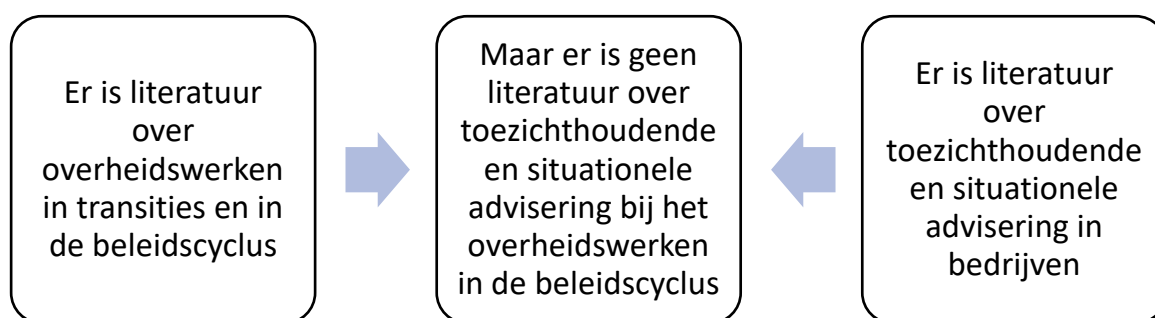
3.2. De kennislacune rond kwaliteitsadvising en -toezicht

Bij de analyse van de literatuur viel de in hoofdstuk 1 al beschreven lacune in beschikbare kennis over situationele advisering bij de overheid op. In de bestuurskunde zijn hele stromingen literatuur over decentrale organisaties (bv Schadinger & Scholte 2023), rollen

van de overheid (Van der Steen 2013, 2015), het ‘anders’ werken onder de Omgevingswet en de transformatieve overheid (bv Rotmans, 2018, Van der Steen & van Buuren, 2017) en toezicht bij de overheid (bv WRR, 2013 en het op basis van dat rapport geschreven artikel “Toezen op Publieke Belangen”, 2013), maar er is voor de overheid nog geen literatuur over kwaliteitsadvising in relatie tot de beleidscyclus onder de Omgevingswet. Voor het bedrijfsleven is er wel uitgebreid onderzoek gedaan naar succes en faalfactoren bij situationele advisering, gerelateerd aan de strategiecycclus (oa Peij 2022). Figuur 8 geeft deze kennislacune weer.

Figuur 8

Kennislacune kwaliteitsadvising in relatie tot de beleidscyclus van de overheid



De eerste ontwerpvereiste is dat het artefact de kennislacune oplost. Zonder die kennis kan er namelijk geen relatie worden gelegd tussen kwaliteitsadvising en het werken (in de beleidscyclus) onder de Omgevingswet. De eerste ontwerp eis wordt als volgt geformuleerd:

1. De relatie van kwaliteitsadvising en -toezicht tot de beleidscyclus is helder

3.3. Paradigmawisseling en overheden in transitietijd

3.3.1 Wat houdt de paradigmawisseling van de Omgevingswet in?

De paradigmawisseling in de Omgevingswet is een logische vervolg op een aantal ontwikkelingen in de maatschappij en het functioneren van de overheid. Van Schaik schetste al bij de totstandkoming van de Omgevingswet op welk denken de wet voortborduurt (Van Schaik, 2015): op het werk van Bourgon, dat in 2013 door de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in Nederland werd geïntroduceerd (Van der Steen et al., 2013). Bourgon kenmerkt de verschuiving van de overheidssturing van de rechtmatige overheid, die beleid top down als sturingsmechanisme inzet ('public administration'), naar een presterende

overheid die resultaat en uitvoering centraal zet (New Public Management) en verder naar een Whole of Government (WOG) en zelfs een netwerkende overheid (Bourgon, 2011). Bij Whole-Of-Government gaat het om het doorbreken van institutionele en sectorale barrières door integraal werken centraal te stellen. Een netwerkende overheid is gericht op nieuwe vormen van samenwerking en het gezamenlijk bereiken van doelen met allerlei maatschappelijke partijen, waarbij de overheid een actieve participant is. Het initiatief in de samenleving wordt dan als uitgangspunt vastgelegd in het beleid (Van Schaik, 2015).

De Omgevingswet zet het maatschappelijk initiatief centraal én neemt het integraal werken als uitgangspunt (Memorie van Toelichting Omgevingswet, 2014, p.5). De wet kenmerkt dus zowel verschuivingen naar een Whole of Government overheid als naar de netwerkende overheid.

“Het nieuwe wetstelsel gaat uit van een paradigmawisseling: van bescherming van de fysieke leefomgeving via een werende benadering van activiteiten, naar een beleidscyclus waar de continue zorg voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat en ruimte ontstaat voor ontwikkeling. De nieuwe benadering gaat uit van vertrouwen, waarbij er snel en doeltreffend kan worden opgetreden als dat nodig is. Met de Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving streeft de regering vier verbeterdoelen na:

- *het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;*
- *het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;*
- *het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;*
- *het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.”*

Memorie van Toelichting Omgevingswet, p. 5

Om maatschappelijke initiatieven te volgen, is een flexibele, wendbare en vooral adaptieve, integraal werkende organisatie binnen de overheid nodig. Dit in tegenstelling tot het top-down sturende, starre en soms trage, sectorale werken wat in de loop van de afgelopen 50 jaar gemeengoed is geworden (Van der Steen et al., 2013).

In de praktijk is deze paradigmawisseling al lang gaande bij grote delen van de overheid. Maar het basissysteem van wetten en regelgeving, processen en instrumenten en daarmee een groot deel van het werken van de overheid, was nog gebaseerd op het top-down inzetten van beleid als sturingsmechanisme. De Omgevingswet poogt de oude, sectorale en

top-downwetten te transformeren tot een systeem dat enerzijds transparant, voorspelbaar en samenhangend (betrouwbaar) is, en anderzijds flexibel, adaptief en daadkrachtig door snellere en betere besluitvorming is (Verbeterdoelen Omgevingswet, MvT Omgevingswet, 2014, p.5 en 6). Het initiatief in de samenleving wordt daarbij als uitgangspunt genomen, en daarmee zet de wet stevige stappen in het faciliteren van een WOG-overheid en zelfs een netwerkende overheid.

Met de invoering van de wet zijn de juridische barrières voor de paradigmashift geslecht, en met het ‘anders werken’ wordt ook nadrukkelijk aangegeven hoe de paradigmashift in de werkprocessen door zou moeten klinken: het maatschappelijke initiatief staat centraal en er wordt door de overheid aan meegewerkt door van ‘nee, tenzij’ naar ‘ja, mits’ te gaan, of, anders geformuleerd, van het weren van wat onwenselijk is (vastgelegd in normen) naar het stimuleren van wat wenselijk is (vastgelegd in doelen). (MvT Omgevingswet, 2014, p.5).

Om dit ‘ja, mits’ te faciliteren is de invoering van de Omgevingswet het formele startmoment van twee veranderprocessen: een organisatieproces waarbij het werken verschuift van top-down, inflexibel, traag en sectoraal naar flexibel, adaptief, wendbaar en integraal; en een inhoudelijke procesverschuiving van sectorale advisering naar integrale advisering, waarbij voorspelbaarheid, inzichtelijkheid en samenhang van beleid en de uitvoering centraal staat.

Dit leidt tot de volgende twee eisen voor het ontwerp:

2. Het ontwerp (de kwaliteitsadvisering) moet het veranderproces van top-down, traag en sectoraal naar flexibel, wendbaar, integraal en adaptief faciliteren

3. Het ontwerp faciliteert tevens integraal inhoudelijk, samenhangende en voorspelbare advisering waar bij voorkeur toegevoegde waarde wordt gerealiseerd. En tenminste geen schade wordt gedaan aan voor die locatie relevante publieke doelstellingen.

3.3.2 Overheden in transitietijd (de transformerende overheid)

In het ruimtelijk domein zijn diverse transitieën gaande, zoals de industrialisatie van de woningbouw, de energietransitie en de digitalisering. Braams geeft in zijn dissertatie “Transformative Government” (2023) aan dat een overheid die goed functioneert in een tijd van transformaties vijf transitietaken kent: (1) richting geven; (2) governance creëren; (3) het nieuwe stimuleren; (4) het disfunctionele onder druk zetten/waar nodig afbreken en (5)

nieuwe structuren en capaciteiten creëren. Deze transitietaken kunnen in het ruimtelijk domein uitgevoerd worden door vanuit de kwaliteitsadvising de volgende vragen te stellen en te (laten) beantwoorden (gebaseerd op Braams, 2023):

- Hoe geeft de advisering over een nieuwe ontwikkeling richting aan een integrale ruimtelijke inrichting met omgevingskwaliteit?;
- Welke governance is daarbij het meest effectief?;
- Hoe stimuleer je het nieuwe op de juiste manier?;
- Wat is disfunctioneel en moet vermeden of zelfs afgeschaft worden?;
- Welke nieuwe structuren of processen/middelen/capaciteiten zijn er nodig om effectief te opereren in transitietijd?

Om de kwaliteitsadvising effectief te laten zijn in transities, zullen de transitietaken en de bijbehorende vragen als vereiste meegenomen worden in het ontwerp:

4. Transitietaken moeten deel uit maken van het artefact

3.4. Context en reflecties uit het veld op de transitie naar de ‘andere manier van werken’

In het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) dat tegelijk met de Omgevingswet is ingevoerd, wordt voor initiatiefnemers alle wet- en regelgeving met betrekking tot hun initiatief zichtbaar. Omdat de Omgevingswet 26 wetten en talloze amvbs bundelt en gemeenten ook nog lokaal beleid en regels hebben, is daar nog goed zichtbaar hoe het sectoraal beleid een opeenstapeling is. Gemeenten hebben bij de invoering van de wet 7 jaar de tijd gekregen om al die bestaande wet- en regelgeving om te zetten naar de kerninstrumenten van de Omgevingswet, en daarbij zal ook een integratieslag in regels en bijbehorende werkwijzen plaats moeten vinden.

Terwijl dat gaande is, hebben de transities in de grote ruimtelijke opgaven ook veel invloed op de kwaliteit van de leefomgeving. Voor de grote woonopgave wordt bijvoorbeeld gedacht aan verdichting (meer woningen op het zelfde oppervlak), uitbreiding van woningbouw in gebieden waar het nu nog groen is (landbouw of recreatie/natuur) en wordt gestreefd naar 50% industriële woningbouw in 2030, een opgave die vooral bij de

woningcorporaties zal landen³. De energietransitie vergt zowel bouwactiviteiten met betrekking tot de infrastructuur (we bouwen er nog 50.000 transformatorhuisjes bij, bv) als aanpassingen in de bestaande bouw door de warmtetransitie (van fossiele verwarming naar herbruikbare warmtebronnen zoals stadsverwarming en warmtepompen). De landbouw is aan verandering onderhevig en dat heeft zijn effect op het landschap; er is een natuur- en biodiversiteitsopgave en klimaatverandering en -bestendigheid wordt ook steeds belangrijker in de fysieke leefomgeving.

Al deze ruimtelijke veranderingen hebben grote impact op wat we waarnemen in onze leefomgeving en daarmee op de omgevingskwaliteit, en allemaal afzonderlijk vragen ze meer ruimte dan in grote delen van Nederland beschikbaar is (PBL 2021). Het ‘gevecht om de ruimte’ dat zo ontstaat, is alleen op te lossen door opgaven gecombineerd en integraal aan te pakken, door bv zowel natuur en biodiversiteit, benodigde energie- en watervoorziening en nabijheid tot voorzieningen (bereikbaarheid) mee te ontwerpen bij nieuwe woon- en werkgebieden. Deze integrale manier van werken vervangt het gebruikelijke ‘straatje erbij’ waarbij plukjes woningen toegevoegd worden, zonder de daarvoor benodigde energiebehoefte, waterbehoefte, infrastructuur en natuur in het plan zelf al te organiseren. Waar niet gecombineerd en integraal gewerkt wordt, zal de kwaliteit van de leefomgeving afnemen doordat er minder ruimte is voor functies die van belang zijn voor een fijne leefomgeving, zoals natuur en biodiversiteit en ruimte om in te wonen, werken, bewegen en elkaar te ontmoeten. Combinatie en integratie van opgaven met oog voor de omgevingskwaliteit is dan ook vanuit dit perspectief belangrijk voor een goede omgevingskwaliteit.

Hoewel gemeenten geen directe uitvoerder zijn van de meeste van deze opgaven, zijn ze wel de overheid waar alle opgaven samen komen en daarom ook meestal de vergunningverlener. Zij bepalen dan ook in grote mate de ambities en doelstellingen (en de bijbehorende regels en werkprocessen) voor de lokale omgevingskwaliteit die daarbij

³ Versnellingsafspraken 15 van de Woonwet van december 2024: [Alle afspraken Woonwet 2024 | Woonwet 2024 | Home | Volkshuisvesting Nederland](#)

gerealiseerd moet worden. Omdat zij als geen ander overzien wat de impact is van al deze opgaven op lokaal niveau en daar door hun ruimtelijke regelgeving op sturen, is gemeentelijke expertise en advisering over omgevingskwaliteit in de beleidscyclus, van visievorming en ambitiebepaling tot en met regulering en werkprocessen, vergunningverlening in de uitvoering, en handhaving en beheer, relevant om te komen tot combinatie en integratie van opgaven zo dat de kwaliteit van de leefomgeving behouden en waar mogelijk verbeterd wordt.

Samenvattend kan gesteld worden dat de kwaliteitsadvising zich moet verhouden tot een stelsel van sectorale regels en instrumenten dat nog over moet gaan naar integrale regels en instrumenten. Kwaliteitsadvising moet zo ingericht worden, dat het niet alleen de hele beleidscyclus beslaat maar daarin óók kan bijdragen aan de benodigde veranderingen in integraliteit van bestaande wet- en regelgeving én aan andere benodigdheden van transities, zoals bv passende nieuwe wet en regelgeving bij industriële woningbouw of de ruimtelijke inpassing van een circulaire economie. De eis hiervoor wordt als volgt gedefinieerd:

5. Kwaliteitsadvising dient (a) integraal en samenhangend binnen de beleidscyclus aanwezig te zijn, (b) zowel over initiatieven als over visie, beleid, regels en andere instrumenten te gaan, (c) transities in het ruimtelijk domein daarbij te faciliteren en (d) tijdens de overgang naar de ‘andere manier van werken’ ook nog deels op basis van nog sectorale regels plaats te vinden.

3.5. De beleidscyclus in de Omgevingswet

De Omgevingswet zet de beleidscyclus centraal in het overheidshandelen in de fysieke leefomgeving. Deze paragraaf licht enkele sleutelprincipes van deze beleidscyclus toe en definieert ontwerpvereisten voor de kwaliteitsadvising in de beleidscyclus. Zie het volgende citaat uit de Memorie van Toelichting van de Omgevingswet (2014):

“De beleidscyclus is bij het ontwerp van het wettelijk stelsel gebruikt om te duiden welke instrumenten bestuursorganen in de diverse fasen van de cyclus tot hun beschikking moeten hebben. Daarbij is gekeken hoe bestuursorganen zich tot elkaar verhouden en hoe bestuursorganen zich verhouden tot derden zoals burgers en bedrijven. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving als geheel staat in de beleidscyclus centraal. Dat komt in het wetsvoorstel tot uitdrukking in de [...] maatschappelijke doelen van de wet. Alle spelers in de fysieke leefomgeving, burgers, bedrijven en overheden dragen hieraan bij.”
Memorie van Toelichting Omgevingswet, p. 21

3.5.1 Waarom legt de Omgevingswet de focus op de beleidscyclus?

De Omgevingswet bundelde op 1 januari 2024 26 wetten en talloze amvb's (rijksregelingen) in één wet (Omgevingswet, 2024). De wet bepaalde daarbij dat het niet alleen ging om het creëren van een meer samenhangend juridisch ruimtelijk instrumentarium, maar ook om het creëren van een uniform digitaal stelsel en andere werkprocessen (Memorie van Toelichting Omgevingswet, 2014). In de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, voorganger van de Omgevingswet) werden de uitvoeringsinstrumenten van het omgevingsrecht al op elkaar afgestemd, en de Omgevingswet brengt dit nu een stapje verder door de mogelijkheid te bieden om tot integratie van het ruimtelijk beleid te komen.

Dit is belangrijk en zinvol, want sectoraal en vaak tegenstrijdig beleid en tegenstrijdige processen werken verlamdend, maar de grote vraag is nu wel hóe gemeenten dat kunnen doen vanuit de vaak nog sectoraal ingerichte 'bruidsschat' (zie ook paragraaf 3.4). In de bij de wet behorende Memorie van Toelichting (2014) geeft de wetgever aan dat de wet gericht is op precies deze paradigmawisseling in het ruimtelijke domein, en dat gaat zowel de verschillende overheden aan (Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen) als bedrijven en burgers (gebruikers en initiatiefnemers) (Memorie van Toelichting Omgevingswet, 2014, p. 18-19).

Deze veelheid aan ambities in één wet heeft geleid tot een hoge mate van complexiteit van de wet. Schlössels noemt het in zijn bestuursrechtelijke beschouwing van de Omgevingswet een wet voor superspecialisten (Schlössels 2021, p 84). Om deze complexiteit te ordenen geeft de wetgever aan dat de Omgevingswet daarom, in navolging van Europese richtlijnen, opgebouwd is vanuit een beleidscyclus (Memorie van Toelichting Omgevingswet, 2014, p. 21-22). De beleidscyclus biedt één relatief overzichtelijke structuur om het overzetten van sectoraal naar integraal beleid en werken (te) ondersteunen. Omdat kwaliteitsadvising altijd gerelateerd is aan het lokale beleid en bijdraagt aan betere beleidsinstrumenten, dient het deze structuur te volgen. Dat leidt tot de volgende ontwerpis:

6. Beleidscyclus als hoofdstructuur voor het model.

3.5.2 De beleidscyclus en haar onderdelen

In figuur 9 wordt de beleidscyclus weergegeven die het handelingsmodel vormt voor de omgevingswet (Memorie van Toelichting Omgevingswet, 2014, p. 22). Aan de

buitenranden worden de vier kwadranten van deze beleidscyclus benoemt, in de cirkel staan enkele instrumenten aangegeven die daarbij ingezet worden.

Figuur 9

De beleidscyclus van de Omgevingswet



Note: Uit: Memorie van Toelichting Omgevingswet, 2014, p. 22

Zoals te zien is in figuur 9, regelt de Omgevingswet niet alleen het juridisch instrumentarium, maar ook de werkwijze en de cyclische manier waarop uitvoering en beleid op elkaar in moeten grijpen.

De beleidscyclus bestaat uit vier kwadranten: (1) *beleidsontwikkeling*, dat bij gemeenten typisch resulteert in het vastleggen van ambities, doelstellingen en prioritering van ruimtelijke waarden in de omgevingsvisie; (2) *de beleidsdoorwerking* waarin de ambities en doelstellingen vertaald worden in specifieke regels per locatie (het omgevingsplan); (3) *de uitvoering*, waarin ruimtelijke initiatieven van derden via een lineair proces getoetst worden aan de doelstellingen, waarden en regels die in de voorgaande twee kwadranten zijn opgesteld en (4) *de monitoring en handhaving* waar de gerealiseerde resultaten en nieuwe trends uit de uitvoering teruggekoppeld worden en input vormen voor nieuwe (aangepaste) ambities,

doelstellingen en beleid en regelgeving. Aan de hand van dit handelingsmodel moeten alle samengevoegde wetten van sectoraal naar integraal omgezet worden en het ‘anders werken’ van de paradigmawisseling vormgegeven worden.

In de eerdere paragrafen is al betoogd dat kwaliteitsadvising integraal dient te worden vormgegeven en de paradigmawisseling dient te bevorderen. Om dat mogelijk te maken, moet het dus ook het handelingsmodel van de Omgevingswet volgen. Dit is relevant voor kwaliteitsadvising die ingezet wordt om integraal over initiatieven te adviseren op basis van het bestaande (vaak nog sectorale) beleid en voor kwaliteitsadvising die leidt tot nieuw (integraal) beleid en het integraler maken van het bestaande sectorale beleid, processen en instrumenten. De ontwerpeis uit de vorige paragraaf, ‘Beleidscyclus als hoofdstructuur voor het model’ omvat dus binnen de vier kwadranten van de Omgevingswet ook het formele en informele beleid, processen en instrumenten.

3.5.3 Welke aandachtspunten zijn relevant vanuit de literatuur voor deze keuze van de beleidscyclus als kapstok voor een integrale aanpak van ruimtelijke opgaven en de kwaliteitsadvising?

In de memorie van toelichting staat dat het idee om de beleidscyclus als basis te nemen voor de Omgevingswet is ontleend aan Europese richtlijnen voor water en milieu (Memorie van Toelichting Omgevingswet, 2014, p. 21). Schlössels (2021, p.89) merkt op dat “deze cyclus is gericht op het actief realiseren van doelen vanuit een ‘nulsituatie’ waarbij door middel van monitoring het proces naar de toekomst toe voortdurend kan worden bijgestuurd.” Dat systeem gaat volgens hem uit van actieve beleidsrealisatie. Voor sectorale programma’s waarin de overheid een nadrukkelijke, uitvoerende rol speelt, zoals wegaanleg en -beheer, is de monitoring en het benodigde bijsturen relatief eenvoudig. Bij initiatieven waarbij de overheid meer passieve of regulerende rollen richting initiatiefnemers aanneemt (zoals woningbouw), is dit zeker een punt van aandacht. Het initiatief wordt bij die ontwikkelingen niet door de overheid genomen, en de overheid draagt vaak ook niet de economische kosten en baten. Om dan toch te kunnen sturen op maatschappelijke doelstellingen, vergt een intensieve dialoog met initiatiefnemers en omgeving. Kwaliteitsadvising dient derhalve aandacht te hebben voor de rol van de overheid waarbij de advisering plaats vindt. Dit leidt tot de volgende eis:

7. Aandacht voor actieve, passieve en regulerende overheidsrollen bij de kwaliteitsadvising in de beleidscyclus.

Relevant daarbij is ook dat Schlössels in zijn bestuursrechtelijke beschouwing van de Omgevingswet redelijk kritisch is over de toegankelijkheid van dergelijke vergaand geïntegreerde wetgeving (Schlössels, 2021). Hij noemt het doorgronden van de wet nagenoeg ‘mandarijnenwetenschap’, alleen voor enkele superexperts weggelegd. Hij is kritisch op wetten die teveel appels en peren samen willen bundelen, omdat ieder veld zijn eigen expertise kent en niemand expert in alles is. ‘Een gemiddelde burger zal vrijwel niets van de wettekst begrijpen. Dat staat vast.’ (Schlössels, 2021, p. 84).

Om in die situatie succesvol kwaliteitsadvies te kunnen geven dat gebaseerd is op de gemeentelijke ambities en het beleid, dient de kwaliteitsadviseur niet alleen over vakinhoudelijke kennis te beschikken, maar het ook uit kunnen leggen. Dat leidt tot de volgende ontwerpeis voor kwaliteitsadvising:

8. Inzet van hoogwaardige kennis en expertise, communicatieve vaardigheden en uitleg.

Ook is het belangrijk om voor ogen te houden dat initiatiefnemers van ruimtelijke ontwikkelingen een eigen, vaak lineair proces volgen als ze met een initiatief bij de gemeente aankloppen om een omgevingsvergunning te krijgen. Van plan of idee via een ontwerp en de vergunningsprocedure naar de uiteindelijke omgevingsvergunning: het papiertje dat de ruimtelijke ontwikkeling toestaat. Dat lineaire proces van de initiatiefnemer raakt de beleidscyclus van de overheid meestal in het kwadrant ‘uitvoering’ (waar vergunningverlening plaats vindt). Over het initiatief wordt dan geadviseerd hoe het kan voldoen aan gemeentelijk beleid en de kerninstrumenten van de Omgevingswet, en tenslotte beoordeelt de overheid in hoeverre het initiatief bijdraagt aan de maatschappelijke doelstellingen.

Gemeenten hebben sinds de invoering van de Omgevingswet in hun bedrijfsvoering enkele hoofdprocessen die het resultaat bepalen: het beleidsproces via de beleidscyclus dat generieke uitgangspunten levert (visie en beleid dat voor iedereen geldt) en één of enkele uitvoeringsprocessen die specifiek zijn voor initiatieven, opgaven en gebieden en die goed aangesloten moeten zijn op de beleidscyclus. De casus in bijlage C laat zien hoe deze lineaire uitvoeringsprocessen zich verhouden tot de cirkel van de beleidscyclus.

Als beleid en uitvoering goed functioneren, zijn deze processen goed in samenhang georganiseerd en beïnvloeden ze elkaar onderling (RLI, 2023). Dat betekent voor de kwaliteitsadvisering ten aanzien van het beleid en ten aanzien van de uitvoering, dat deze alleen in samenhang met elkaar en met de ambtelijke organisatie goed kan functioneren: als de advisering niet op elkaar afgestemd is, is er geen eenduidigheid voor initiatiefnemers en dat leidt vaak tot terughoudendheid in handelen bij gemeenten (Schillemans, 2010 en RLI, 2023). In dat geval loopt de uitvoering vertraging op. Ook merkt Schlössels nog op dat de focus van de Wet daarbij op het beleid en de uitvoering ligt, meer dan op de handhaving ervan (Schlössels 2021, p87). Voor een goed functionerende beleidscyclus zijn alle twee echter noodzakelijk.

De kunst is dus om de kwaliteitsadvisering in ieder kwadrant van de beleidscyclus goed afgestemd te laten zijn op de advisering uit de andere kwadranten. Dit leidt tot de volgende eisen:

9. Inrichting van kwaliteitsadvisering die alle kwadranten van de beleidscyclus beslaat.

10. Focus op samenhang, afstemming en onderlinge uitwisseling van kennis en ervaringen bij de inrichting van kwaliteitsadvisering in de verschillende kwadranten van de beleidscyclus.

11. Monitoring en feedbackloops opnemen in het ontwerp.

3.6. Kwaliteitsadvisering en toezicht in de werkprocessen

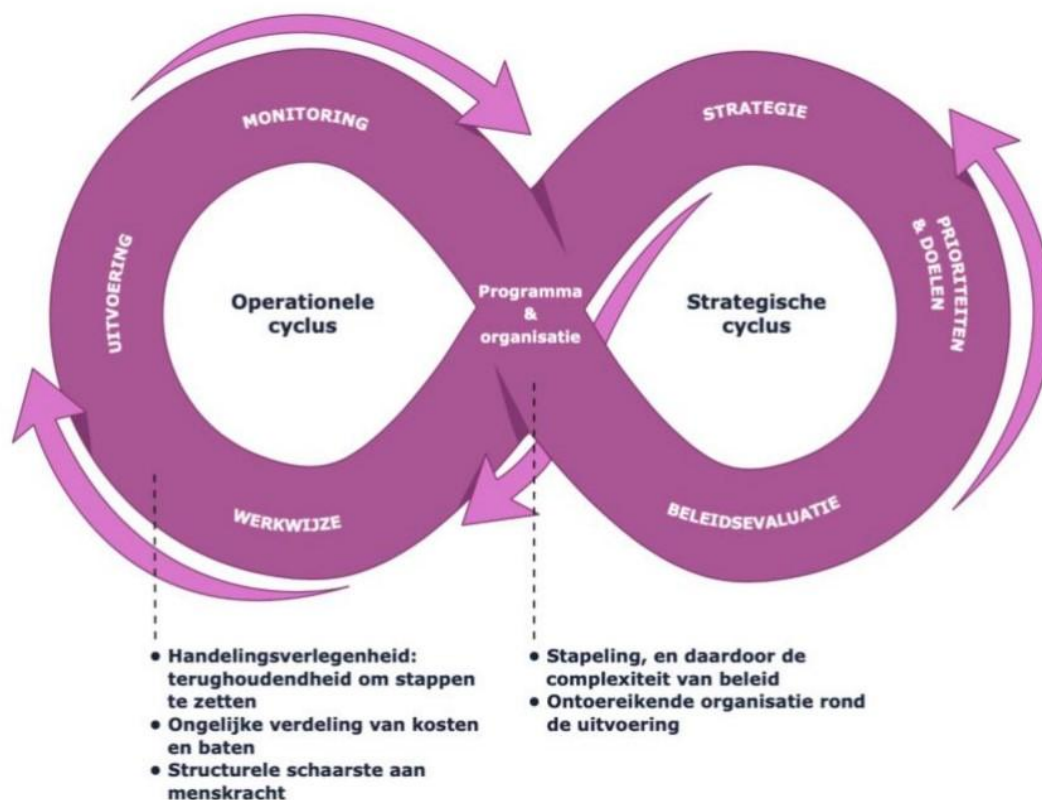
In de praktijk valt het overheden in het algemeen zwaar om hun beleid tot uitvoering te laten komen (zie bv Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid, Rli 2023). De Raad voor de leefomgeving (Rli) heeft een aantal factoren gedefinieerd die hier een rol in spelen, waaronder de grote afstand tussen beleid en uitvoering (Rli 2023). In ‘De Uitvoering aan zet, omgaan met belemmeringen bij de uitvoering van beleid voor de fysieke leefomgeving’ stelt zij dat er een vijftal belemmeringen te definiëren zijn bij de realisatie van overheidsbeleid (zie ook fig. 10):

1. Stapeling en daardoor complexiteit van beleid;
2. Ontoereikende organisatie rond de uitvoering;
3. Handelingsverlegenheid;
4. Ongelijke verdeling kosten en baten;

5. Structurele schaarste aan mankracht.

Figuur 10

Knelpunten in de afstemming tussen uitvoering beleid



Note: Uit: Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid, Rli 2023

Als deze belemmeringen niet geadresseerd worden, heeft kwaliteitsadvising in de operationele cyclus (ten behoeve van initiatieven) of in de strategische cyclus (ten behoeve van de (kern)instrumenten) weinig zin: dan kan er wel geadviseerd worden, maar dan wordt de uitvoering belemmerd. Het adresseren van deze belemmeringen is in de eerste plaats een managementvraagstuk voor de ambtelijke organisatie. Kwaliteitsadvising kan er echter een bijdrage aan leveren, door bijvoorbeeld specifiek voor het kwaliteitsbeleid te adviseren over het voorkomen van stapeling. In de operationele cyclus (uitvoering) betekent dat extra aandacht voor monitoring van deze vijf aspecten en het effect daarvan op de initiatieven vanuit het oogpunt van omgevingskwaliteit, en in de strategische cyclus (advies over ambities, beleid en doorwerking) betekent dat aandacht voor het gemonitorde uit de

operationele cyclus, terugdringen van stapeling en complexiteit en aandacht voor de organisatie rond de uitvoering.

Als dit structureel toegepast wordt, levert kwaliteitsadvisering een bijdrage aan het continu verbeteren van de gemeentelijke ruimtelijke procedures. Daarvoor is het nodig dat bij de inrichting van kwaliteitsadvisering ook aandacht wordt besteed aan deze taken, zowel binnen de kwaliteitsadvisering zelf als in de ambtelijke organisatie. De eisen voor het ontwerp die hieruit volgen zijn:

Voor het tegengaan van stapeling van beleid is ontwerp 5 al gedefinieerd:

5. Kwaliteitsadvisering dient (a) integraal en samenhangend binnen de beleidscyclus aanwezig te zijn, (b) zowel over initiatieven als over visie, beleid, regels en andere instrumenten te gaan, (c) transities in het ruimtelijk domein daarbij te faciliteren en (d) tijdens de overgang naar de ‘andere manier van werken’ ook nog deels op basis van nog sectorale regels plaats te vinden.

Daar waar stapeling gesignaleerd wordt bij het adviseren op basis van sectorale regels (d), kan door (b) actie ondernomen worden: signaleren, adresseren en verandervoorstellen doen vanuit een integrale advisering (a).

Voor de ontoereikende organisatie rond de uitvoering geldt dat dat primair een managementverantwoordelijkheid van de gemeente is, waar kwaliteitsadvisering slechts aan kan bijdragen door actief aandacht te hebben voor een efficiënt werkproces waarin een heldere werkverdeling is en dubbel werk wordt voorkomen:

12. Kwaliteitsadvisering in de uitvoering in nauwe samenhang en afstemming met advisering over het beleid inrichten en goed samen laten werken met de ambtelijke uitvoering en beleidsmakers.

Handelingsverlegenheid en terughoudendheid om tot besluit te komen ontstaat in de uitvoering vooral bij ingewikkelde afwegingen tussen verschillende maatschappelijke doelstellingen en door onduidelijke of afwezige mandaten (Rli 2023). Kwaliteitsadvisering kan bijdragen aan het maken van deze ingewikkelde afwegingen door het geven van onderbouwde integrale advisering van experts over de onderhavige plannen en hoe die zich (kunnen) verhouden tot het vastgestelde beleid. Ook daarbij is aandacht voor het op een soepele wijze bereiken van een resultaat noodzakelijk. Om verwarring over de rol en

zeggingskracht van de kwaliteitsadviseurs te voorkomen, is ook duidelijkheid over het mandaat van de betrokken kwaliteitsadviseur(s) noodzakelijk. De ontwerpeis is derhalve:

13. *Goede onderlinge samenwerking creëren door uitvoering en beleid dichter bij elkaar te brengen (conform ontwerpeis 12), gericht op het bereiken van het resultaat (daadkracht). Met duidelijke mandaten van de kwaliteitsadviseur(s).*

Ongelijke verdeling van kosten en baten tussen beleid en uitvoering en de belemmeringen die dat oplevert in realisatiekracht is een managementvraagstuk van de ambtelijke organisatie dat qua scope buiten dit onderzoek valt. De effecten ervan zijn merkbaar bij de realisatie van ontwikkelingen (het is een belemmering in de samenwerking tussen beleid en uitvoering van de gemeente), maar er is met de inrichting van de kwaliteitsadvisering niet veel aan te doen.

Echter, ook in de inrichting van kwaliteitsadvisering kan een disbalans optreden. Bij te weinig aandacht voor kwaliteitsadvisering ten aanzien van strategie en beleid, sluit het beleid bij veranderingen in de maatschappij niet meer aan op de praktijk en ontstaat er strategische drift: de uitvoering past dan niet meer bij het vastgestelde beleid (De Wit, 2020). Bij teveel focus op strategische kwaliteitsadvisering en te weinig op de uitvoering ontstaat er ook een discrepantie, doordat er geen controles en waarborgen zijn voor implementatie van het beleid. In de praktijk komt vooral de eerste disbalans voor: enthousiaste procesadviseurs zoals kwaliteitsteams of supervisors die een bepaalde ontwikkeling begeleiden die verder gaat dan het bestaande gemeentelijke beleid en die vervolgens niet voldoende ‘landt’ of geborgd wordt in het algemene ruimtelijke beleid van de gemeente (zie ook bijlage D). Dit leidt tot de volgende ontwerpeis:

14. *Aandacht voor balans tussen strategische advisering en advisering in de uitvoering gericht op samenhang in beleid en uitvoering.*

Structurele schaarste aan mankracht is een maatschappelijk vraagstuk en een managementvraagstuk dat grotendeels buiten de scope van dit onderzoek valt. Voor kwaliteitsadvisering is het relevant omdat het inmiddels een vast gegeven is in het ruimtelijk

domein van gemeenten (Benchmarks Nederlandse Gemeenten⁴), dat relevanter is naarmate de gemeenten kleiner zijn. Dit wordt veroorzaakt door de inschaling van functies bij de overheid: de hoogte van de salarisschalen is gerelateerd aan het aantal inwoners, waardoor het altijd financieel aantrekkelijker is om voor grotere gemeenten, provincies en Rijk te gaan werken. Dit is van invloed op de kwaliteitsadvising omdat de ambtelijke ontvanger van de advisering hier mee te maken heeft: in kleinere gemeenten ontbreekt daardoor soms gespecialiseerde expertise in het ambtelijk apparaat. In de scope van de advisering, of die nu strategisch is of de uitvoering betreft, moet hier rekening mee worden gehouden in communicatie, afstemming en uitleg (ontwerpeis 8). Het betekent ook dat bij de kwaliteitsadvising gestuurd moet worden op vlotte processen, waarin dubbel werk en vertragingen worden voorkomen en er rekening mee wordt gehouden dat ambities en mogelijkheden op elkaar afgestemd zijn. Dit leidt tot de volgende ontwerpeis:

15. Kwaliteitsadvising zo efficiënt mogelijk inrichten waarbij dubbelingen en vertragingen worden voorkomen, en ambities en mogelijkheden op elkaar afgestemd zijn.

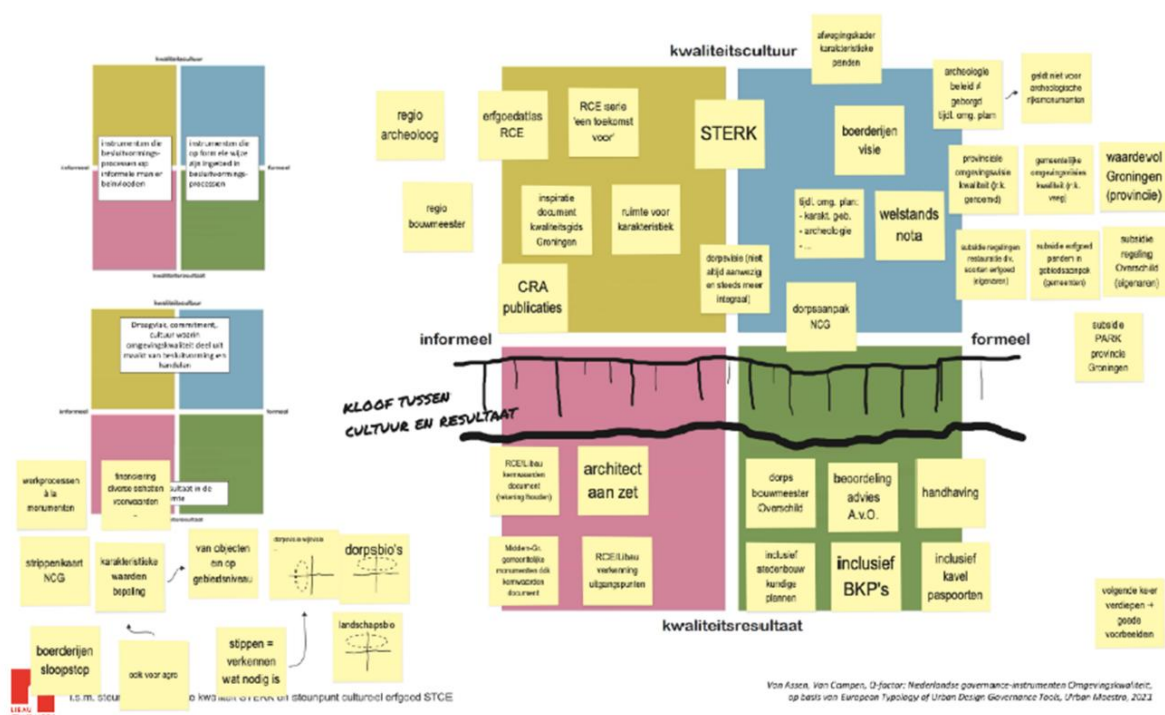
In de bovenstaande paragrafen komt het onderscheid tussen advisering in de uitvoering en in de strategische cyclus sterk naar voren. Er is echter nog weinig academisch onderzoek naar situationele inrichting van deze advisering bij overheden. Van Campen et al hebben in 2020 de ‘Handreiking adviesstelsel Omgevingskwaliteit’ ontwikkeld voor de VNG, waarin zij onderscheid maken tussen beleidsgerichte advisering en advisering over activiteiten, die zij onderverdelen in opgabegericht, ontwerpgericht en beoordelingsgerichte advisering. Het belang en de samenhang tussen deze adviesrollen wordt in dit onderzoek nadrukkelijk onderschreven, maar ze zijn niet aan de beleidscyclus gerelateerd. Van Assen en van Campen (2022) hebben het kwaliteitskwadrant ontwikkeld, gebaseerd op internationaal onderzoek door Carmona et al. (2023). Dit kwaliteitskwadrant geeft een beschrijvend overzicht van de in een organisatie aanwezige kwaliteitsinstrumenten gericht op cultuur en op resultaat, waaronder de kwaliteitsadvising, maar ook dit model is niet gekoppeld aan de

⁴ [Benchmark Gemeenten - BDO](#)

beleidsproces. Figuur 11 geeft een overzicht van het kwaliteitskwadrant van Van Assen en Van Campen (2022), ingevuld voor een gemeente in Groningen (foto afkomstig uit een presentatie van de regiobouwmeester van de NCG, 2024). Op de verticale as staat bovenaan ‘cultuur’ en onderaan ‘realisatie’. Links van de horizontale as staat informeel, rechts formeel. Deze methodiek geeft vooral inzicht in de aanwezige kwaliteitsinstrumenten. Deze zijn onderverdeeld in formele (verplichte) en informele (stimulerende en inspirerende) instrumenten en een onderverdeling van de effecten op een kwaliteitsbevorderende cultuur of op het resultaat.

Figuur 11

Kwaliteitskwadrant Van Assen en Van Campen (2022)



Note: Instrumenten in relatie tot kwaliteitscultuur en -resultaat; formeel en informeel.

Ingevuld voor een gemeente in Groningen door Libau. Foto afkomstig uit een presentatie van de regiobouwmeester van de NCG, 2024.

In het bedrijfsleven is wel onderzocht hoe advisering en toezicht zich verhouden tot de beleidsproces. Peij (2022) brengt een aantal inrichtingskarakteristieken voor de verschillende

doelen van situationele advisering en toezicht in kaart in het Handboek Corporate Governance (Peij 2022, p. 109). Hij onderscheidt daarbij drie situaties:

- *Reguliere advisering* in de uitvoering, als er sprake is van ‘going concern’ of routine. Visievorming en doorwerking zijn een gegeven en het bedrijfsmodel en de processen, middelen en uitvoeringsinstrumenten zijn bekend;
- *Proces- en/of crisisadviesing*, als er een resultaat moet worden bereikt in een situatie die afwijkt van wat going concern is, en er wel een stip op de horizon is maar nog niet alle instrumenten, middelen of processen om daar te komen, en
- *Strategische advisering*, advisering ten behoeve van strategische verandering. Voor veranderingen in visies, doelen, instrumenten, werkprocessen en andere middelen die ingericht worden bij visievorming en doorwerking.

Peij geeft per adviesrol een overzicht van succesfactoren (Peij 2022, p. 108-109). Deze succesfactoren zijn verschillend voor de verschillende rollen (situaties) van advisering.

Voor reguliere advisering gaat het in het model van Peij vooral om een goede doorvertaling van alle ambities en doelstellingen, regels en wensen naar de uitvoering (het product). De centrale vraag hierbij is: past dit product bij de ambities en doelstellingen van onze organisatie? Reguliere advisering is zakelijk en onafhankelijk en de vakkennis staat hierin centraal. In de gemeentelijke situatie komt deze advisering voor in het segment ‘uitvoering’ van de beleidscyclus, op het moment dat initiatiefnemers zich melden en het plan geheel of op hoofdlijnen binnen de bestaande kaders, beleidsdoelen en regels gerealiseerd kan worden. Het is dan vaak de adviescommissie Omgevingskwaliteit (AOK) die deze reguliere advisering verzorgt, in de rol die zij speelt bij advisering over vergunningaanvragen van initiatiefnemers. Deze rol bestaat typisch uit twee delen: enerzijds de facultatief en informele adviesrol aan de initiatiefnemer over of en hoe het plan zich verhoudt tot de maatschappelijke doelstellingen, beleid en regels die de gemeente heeft vastgelegd, de ontwerpgerichte advisering volgens Van Campen et al (2020), en een formele toets van het initiatief aan dit gemeentelijk beleid ten behoeve van de vergunningverlening (advies gericht aan B&W), de beoordelingsgerichte adviesrol van Van Campen et al (2020).

Proces- en crisisadviesing wordt ingezet als je een duidelijke rol hebt en er een acute crisis is óf als er een stip op de horizon is, maar nog niet duidelijk is hoe dat bereikt moet worden: met welke middelen, processen of instrumenten. Bij procesadviesing is de centrale vraag: ‘Hoe kunnen we met elkaar zo goed mogelijk het einddoel bereiken?’.

Procesadviesing functioneert het beste als alle partijen, kennis en kunde tijdelijk met

hetzelfde doel samen aan het werk gaan, boven op het proces zitten en allen hun eigen referentiekaders, netwerken en ervaringen inbrengen. In de gemeentelijke situatie komt procesadvising voor als een initiatief een grote functiewijziging vraagt (bv van kassen naar woningbouw) of een groter gebied beslaat (het versterken van een dijk, de aanleg van een nieuwe woonwijk bv, of herstructurering met een nieuw bouwprogramma op binnenstedelijke locaties). Het is dan vaak een tijdelijk kwaliteitsteam, een gebiedsatelier of een supervisor die deze rol vervult. Procesadvising is altijd ontwerpgerichte advisering (Van Campen et al., 2020).

Strategische advisering tenslotte gaat om het wijzigingen van ambities, visie, doelstellingen, regels, instrumenten of werkprocessen. De centrale vraag bij strategische advisering is: welk doel willen we buiten bereiken en welke strategische verandering in de organisatie is nodig om op de beste manier dat doel te behalen? Voor strategische advisering is tweebenigheid van belang: de strategische adviseurs moeten voldoende kennis van de organisatie hebben om specifieke (on)mogelijkheden te herkennen, en er voldoende vrij van te zijn om een verandering te inspireren en te initiëren. Strategische advisering in de gemeentelijke situatie wordt vaak gedaan door stads- of dorpsbouwmeesters. In tabel 2 wordt een overzicht gegeven van de succesfactoren van de verschillende vormen van advisering volgens Peij (2022). Deze factoren zijn van belang voor het welslagen van de advisering in die specifieke situatie. Dit leidt tot de volgende ontwerpeis:

16. *Sturen op succesfactoren zoals gedefinieerd voor situationele advisering (tabel 2)*

Tabel 2

Succesfactoren bij situationele advisering volgens Peij (2022)

Soort	Reguliere advisering	Strategische advisering	Procesvolgend en crisis
Nadruk op	Inhoudelijk, toetsbaar	Klankbord, adviseur, inspirator	Processupervisie, hands-on, aangesloten op proces
Soort team	Netwerkteam	Understanding team	Trusting team
Insteek	Individuele disciplines	Multidisciplinair	Topprestatie team

Soort	Reguliere advisering	Strategische advisering	Procesvolgend en crisis
Houding leden	Inbreng persoonlijke vakkennis	Wederzijdse afstemming en consultatie (vanuit persoonlijke vakkennis)	Eén voor allen, allen voor één (met inbreng van eenieders vakkenis)
Rol vz/secretaris /leider	Coördinerend	Initiërend	Regisserend
Referentiekader	Bestaand beleid en ambities	Bewuste, onderbouwde keuzes	Actieve creërende inzet
Verschijningsvorm	Onafhankelijk	Onafhankelijk én verbonden tegelijk (twee-benig)	Tijdelijk samen

Note. Succesfactoren van situationele advisering. Gebaseerd op Peij 2022, p.109

3.7. Samenvatting vereisten voor kwaliteitsadvisering onder de Omgevingswet

In tabel 3 worden de vereisten uit de voorgaande paragrafen samengevat weergegeven. Deze vereisten zijn nodig voor succesvolle en op resultaat gerichte kwaliteitsadvisering onder de Omgevingswet en dienen derhalve als eisen voor het ontwerp van het artefact.

Tabel 3

Ontwerpeisen kwaliteitsadvisering

Aandachtspunt		Requirement (vereiste of oplossingsrichting)	Bron
Kennislacune advisering en toezicht in relatie tot de beleidscyclus bij de overheid	1.	De relatie van kwaliteitsadvisering en -toezicht tot de beleidscyclus is helder.	Literatuuronderzoek voor deze thesis heeft deze kennislacune aan het licht gebracht
Paradigmawisseling: van top-down, traag en sectoraal naar flexibel, wendbaar, integraal en adaptief	2	Het ontwerp moet het veranderproces van top-down, traag en sectoraal naar flexibel, wendbaar, integraal en adaptief faciliteren.	Van der Steen et al., 2013 Bourgon, 2011 MvT Omgevingswet

Aandachtspunt		Requirement (vereiste of oplossingsrichting)	Bron
Inhoudelijke expertise: maatschappelijke initiatief centraal	3	Het ontwerp faciliteert tevens integraal inhoudelijke, samenhangende en voorspelbare advisering waarmee bij voorkeur toegevoegde waarde wordt gerealiseerd. En tenminste geen schade wordt gedaan aan voor die locatie relevante publieke doelstellingen.	Van der Steen et al., 2013 Bourgon, 2011 MvT Omgevingswet
Functioneren als transformatieve overheid bij transitieopgaven	4	Transitietaken moeten deel uit maken van het artefact	Braams, 2023
Integrale advisering zelfs waar gebaseerd op sectorale regels om de overgang van sectorale regels naar integrale regels en een integrale manier van werken te helpen bewerkstelligen	5	Kwaliteitsadviesing dient (a) integraal en samenhangend binnen de beleidscyclus aanwezig te zijn, (b) zowel over initiatieven als over visie, beleid, regels en andere instrumenten te gaan, (c) Transitie in het ruimtelijk domein daarbij te faciliteren en (d) tijdens de overgang naar de 'andere manier van werken' ook nog deels op basis van nog sectorale regels plaats te vinden.	Experts uit casestudies (lokaal niveau). En Rli, 2023
Beleidsproces vormt de hoofdstructuur voor alle doelen, kerninstrumenten en processen van de Omgevingswet	6	Beleidsproces Omgevingswet als hoofdstructuur voor het model.	Memorie van Toelichting Omgevingswet, 2014, p. 21
Beleidsproces gaat uit van actieve beleidsrealisatie. Hoe werkt dat bij passieve of regulerende rollen?	7	Aandacht voor passieve en regulerende rollen van de overheid bij de kwaliteitsadviesing in de beleidscyclus.	Schlössels, 2021, p.89
Ontoegankelijkheid omgevingswet	8	Inzet van hoogwaardige kennis en expertise, communicatieve vaardigheden en uitleg.	Schlössels 2021, p87
Benodigde samenhang beleidscyclus en uitvoeringsprocessen	9	Inrichting van kwaliteitsadviesing die alle kwadranten van de beleidscyclus beslaat.	Schillemans, 2010 en RLI, 2023.

Aandachtspunt		Requirement (vereiste of oplossingsrichting)	Bron
Samenhang en onderlinge uitwisseling van kwaliteitsadvising in de verschillende kwadranten van de beleidscyclus is belangrijk	10	Focus op samenhang, afstemming en onderlinge uitwisseling van kennis en ervaringen bij de inrichting van kwaliteitsadvising in de verschillende kwadranten van de beleidscyclus.	Schillemans, 2010, Schlössels 2021, RLI, 2023
Aandacht voor het vierde kwadrant (handhaving en monitoring) lijkt beperkt	11	Monitoring en feedbackloops opnemen in het ontwerp.	(Schlössels 2021, p87).
Ontoereikende organisatie rond de uitvoering	12	Kwaliteitsadvising in de uitvoering in nauwe samenhang en afstemming met advisering over het beleid inrichten en goed samen laten werken met de ambtelijke uitvoering en beleidsmakers.	Rli 2023
Handelingsverlegenheid tegengaan	13	Goede onderlinge samenwerking creëren door uitvoering en beleid dichter bij elkaar te brengen (conform ontwerpeis 12), gericht op het bereiken van het resultaat (daadkracht). Met duidelijke mandaten van de kwaliteitsadviseur(s).	Rli 2023
Ongelijke verdeling kosten en baten	14	Aandacht voor balans tussen strategische advisering en advisering in de uitvoering gericht op samenhang in beleid en uitvoering.	Rli 2023
Structurele schaarste aan mankracht	15	Kwaliteitsadvising zo efficiënt mogelijk inrichten waarbij dubbelingen en vertragingen worden voorkomen, en ambities en mogelijkheden op elkaar afgestemd zijn.	Rli 2023
Succes en faalfactoren situationele advisering in de beleidscyclus	16	Sturen op succesfactoren zoals gedefinieerd voor situationele advisering (tabel 2).	Peij 2022

Note: deze tabel bevat de aandachtspunten (linkerkolom) die in de voorgaande paragrafen uit de literatuur gedefinieerd zijn voor kwaliteitsadvising. De derde kolom geeft de ontwerpeis aan die daarbij gedefinieerd is, de laatste kolom de bronvermelding.

3.8. Samenvattende reflectie op de ontwerpeisen

Een deel van de hierboven beschreven ontwerpeisen is overlappend. Er is in de ontwerpeisen een onderscheid te maken tussen ontwerpeisen die over de structuur van de inrichting gaan en ontwerpeisen die over de taakomschrijving (doel, focus, actoren) van de kwaliteitsadvising gaat. Deze laatste categorie ontwerpeisen is dan weer onder te verdelen in een taakomschrijving met betrekking tot het te behalen resultaat in de fysieke leefomgeving en een taakomschrijving ten aanzien van de organisatie en de kwaliteitsinstrumenten.

3.8.1 *Ontwerpeisen ten aanzien van de structuur van kwaliteitsadvising*

In de ontwerpeisen zijn de volgende hoofdzaken genoemd voor de structuur van de kwaliteitsadvising:

- I. **Beleidscyclus als hoofdstructuur** Ontwerpeis (6)
- II. **Relatie kwaliteitsadvising – beleidscyclus weergeven**, met aandacht voor alle kwadranten van de beleidscyclus. Ontwerpeis (1, 9)
- III. **Relatie kwaliteitsadvising onderling en met ambtelijke organisatie weergeven:**
 - a. Kwaliteitsadvising integraal en samenhangend positioneren binnen de gehele beleidscyclus, met daarbij specifieke focus op samenhang, afstemming en onderlinge uitwisseling van kennis en ervaringen bij de inrichting van kwaliteitsadvising in de verschillende kwadranten van de beleidscyclus. Ontwerpeisen (5, 10)
 - b. Kwaliteitsadvising in de uitvoering in nauwe samenhang en afstemming met die van beleid inrichten én goed samen laten werken met de ambtelijke uitvoering en beleidsmakers. Ontwerpeis (12)
- IV. **Monitoring en feedbackloops opnemen in het ontwerp.** Ontwerpeis (11)
- V. Kwaliteitsadvising vindt plaats **zowel ten aanzien van maatschappelijke initiatieven als ten aanzien van de instrumenten** die de organisatie inzet ten behoeve van ruimtelijke kwaliteit (van visie en doelstellingen via kerninstrumenten naar werkprocessen en faciliterende en inspirerende instrumenten). Ontwerpeis (5)
- VI. **Rol overheid weerspiegelen:** In de structuur is aandacht voor zowel de actieve rollen in de beleidsrealisatie van de overheid als voor de passieve en regulerende rollen. Met duidelijke mandaten van de kwaliteitsadviseur(s). Ontwerpeisen (7) en (13)

- VII. **Bij de inrichting wordt gestuurd op bewezen succesfactoren:** Sturen op succesfactoren zoals bv gedefinieerd voor situationele advisering. Ontwerpeis (16).

3.8.2 Ontwerpeisen ten aanzien van de taakomschrijving van de kwaliteitsadvising

In de ontwerpeisen zijn, naast structuureisen, ook een aantal eisen opgenomen die van invloed zijn op de taakomschrijving van de kwaliteitsadvising. Deze eisen zijn onder te verdelen in twee categorieën: taakomschrijving ten aanzien van het te bereiken resultaat extern (in de fysieke leefomgeving) en taakomschrijving ten aanzien van de organisatie (intern). In het ontwerp zullen deze taken per adviessituatie (regulier, proces en strategisch) verder uitgewerkt worden.

Voor de taakomschrijving ten aanzien van het **resultaat in de fysieke leefomgeving (extern)** kunnen de ontwerpeisen als volgt samengevat worden:

- I. Kwaliteitsadvising is gericht **op het behoud of verbetering van de omgevingskwaliteit bij iedere ruimtelijke ontwikkeling (artikel 1.3 Omgevingswet)**. Ontwerpeis (6).
- II. Kwaliteitsadvising binnen een gemeente stelt daarbij het maatschappelijke initiatief centraal **waarbij met een integraal inhoudelijk proces toegevoegde waarde wordt gecreëerd** doordat de ruimtelijke kwaliteit wordt behouden en waar mogelijk verhoogd. Ontwerpeis (3)
- III. **Kwaliteitsadvising houdt rekening met het voorkomen van vertraging in de realisatie van opgaven en het bereiken van het resultaat** (daadkracht): Zo efficiënt mogelijk inrichten waarbij dubbelingen en vertragingen worden voorkomen, en ambities volgen de mogelijkheden. Ontwerpeisen (13) en (15)
- IV. Kwaliteitsadvising bevat **hoogwaardige kennis en expertise, communicatieve vaardigheden en uitleg**. Vanwege de complexiteit van de wet wordt er binnen de gehele kwaliteitsadvising gebruik van gemaakt, om te zorgen voor vertaling van wat er nodig is om de omgevingskwaliteit te behouden en waar mogelijk te vergroten. Ontwerpeis (8)

Voor de taakomschrijving ten aanzien van de resultaten intern, de **(verandering van) de organisatie (processen en instrumenten)**, kunnen de ontwerpeisen als volgt samengevat worden:

- I. Kwaliteitsadvisering streeft naar **samenhang in beleid en uitvoering** door monitoring en feedback (ontwerpeis 11) en aandacht voor de balans tussen strategische advisering en advisering in de uitvoering. Ontwerpeis (14)
- II. Kwaliteitsadvisering faciliteert **het veranderproces naar het ‘anders werken’** onder de Omgevingswet, van top-down, traag en sectoraal naar flexibel, wendbaar, integraal en adaptief. Ontwerpeis (2)
- III. De benodigde **transitietaken voor ruimtelijke transitie**s zijn geborgd in het kwaliteitstelsel en komen erin tot uiting. Ontwerpeis (4)
- IV. Kwaliteitsadvisering draagt bij aan het **tegengaan van handelingsverlegenheid**: Door naast integrale, onderbouwde advisering óók goede onderlinge samenwerking te creëren door uitvoering en beleid dicht bij elkaar te brengen (conform ontwerpeis 12), gericht op het bereiken van het resultaat (daadkracht). Ontwerpeis (5), (12) en (13)

4 Ontwerpstappen 2 tot en met 5: Ontwerp en formatieve evaluatie van het conceptueel model en de taakomschrijving, de acceptatietoets en de toevoeging aan de wetenschappelijke database

4.1. Inleiding

Het ontwerp vond plaats in een aantal iteratieve stappen die in de tijdlijn in hoofdstuk 2 zijn omschreven. In dit hoofdstuk wordt eerst het gemaakte artefact in zijn geheel gepresenteerd: een conceptueel model (paragraaf 4.2) voor de inrichting van de kwaliteitsadvising met een bijbehorende taakomschrijving (paragraaf 4.3). Vervolgens gaan paragraaf 4.4 en 4.5 in op hoe en in welke mate het conceptueel model en de taakomschrijving getest zijn in het veld en wat daar uitgekomen is (formatieve evaluatie) en 4.6 beschrijft de summatieve evaluatie. Het hoofdstuk sluit af met de toevoegingen aan de wetenschappelijke kennisbasis.

4.2. Ontwerpstap 2, design van het artefact: een conceptueel model voor de inrichting van kwaliteitsadvising

In de reflectie op de ontwerpeisen in Hoofdstuk 3 is opgemerkt dat een deel van de eisen over de inrichting van kwaliteitsadvising (structuur) gaat en een deel over de bijbehorende taakomschrijvingen. In deze paragraaf wordt het ontwerp van het conceptuele model voor de inrichting van kwaliteitsadvising beschreven.

De beleidscyclus van de Omgevingswet is als basis van het ontwerp gekozen (vereiste 1 en 6). Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat er binnen het bedrijfsleven een model bestaat waarbij succesfactoren voor situationele toezicht en advisering worden omschreven (Peij, 2022). Formatieve evaluatie in verschillende casussen (bijlagen B en D) wijst uit dat deze toepassingsvelden en succesfactoren ook in de beleidscyclus van de overheid herkend worden en toepasbaar zijn.

Er is geen veldcheck gedaan voor kwaliteitsadvising in crisissituaties bij de overheid, omdat die in het domein van de fysieke leefomgeving minder vaak aan de orde zijn (overstromingen, aanslagen en invallen). Peij noemt proces- en crisisadvising als één vorm van situationele advisering. Procesadvising, inhoudelijke advisering ten behoeve van processen waarbij nog niet alle instrumenten of zelfs doelstellingen zijn gedefinieerd, komt daarentegen juist veelvuldig voor bij de overheid: bij vrijwel iedere voorgenomen grote ontwikkeling in de fysieke leefomgeving waar nog geen beleid voor is gecreëerd, wordt

gekozen voor procesadvising om de activiteiten doorgang te laten vinden terwijl het beleid (deels) nog gevormd moet worden. De casus Zwolle (bijlage D) schetst hoe dit er in de tijd uit kan zien.

In de formatieve evaluatie komt tevens naar voren dat de aannames achter de situationele advisering van Peij (wanneer, voor wie en hoe) overeenkomstig zijn met die in de beleidscyclus van de overheid en ook de doelstellingen zijn congruent. Dat laat een transpositie van het ene werkgebied naar het andere toe. Daarmee is de basis van het conceptuele model ontworpen: de samensmelting van de twee conceptuele modellen, zoals te zien is in figuur 12.

Het model is uitgebreid met de kerninstrumenten uit de Omgevingswet en een aantal andere veel voorkomende instrumenten die ingezet worden in de beleidscyclus van de fysieke leefomgeving. In het model zijn ook de strategische, reguliere en proces advisering gepositioneerd zoals Peij deze schetst. In de praktijk zijn die als volgt herkenbaar:

- *regulier advies*; als de ambities en doelstellingen, regels en instrumenten bekend en gereed zijn (eerste en tweede kwadrant van de beleidscyclus) wordt er regulier advies gegeven over de mate waarin een activiteit, een specifieke situatie of project/initiatief voldoet of kan voldoen aan deze ambities, doelstellingen, regels en instrumenten. Dit kan zowel ontwerp gericht advies zijn aan de initiatiefnemer, als beoordelingsgericht advies aan de beslisser (college B&W) over een vergunningaanvraag (Van Campen et al, 2020).

- *procesadvies en crisisadvies*; als een deel van de benodigde regels, instrumenten of ambities nog ontbreken en de wens tot een bepaalde ontwikkeling of project er wel is. In het bedrijfsleven is dit meestal het geval bij crises, als de reguliere instrumenten (waaronder de werkprocessen) niet meer werken of als het resultaat nog niet vastligt of bekend is. Bij de overheid wordt dit in de dagelijkse bedrijfsvoering vooral ingezet als procesadvies bij grote ontwikkelingen en (nieuwe) opgaven. Het gaat dan meestal om een of enkele visionairs, die, gegeven het concrete vraagstuk of initiatief, een kwalitatief bevredigende uitweg kan aanreiken die model kan staan voor de toekomstige aanpak, door middel van ontwerpend advies (Van Campen et al, 2020).

- en *strategisch advies*; gericht op het vanuit een inhoudelijke visie aanpassen van ambities, doelstellingen, regels en instrumenten (waaronder werkprocessen) om bepaalde strategische veranderingen mogelijk te maken. Dit is waardegestuurde advisering over ambities, het bijbehorende beleid en de uitvoering daarvan, dat opgebouwd wordt in de volgorde: (1) definitie publieke waarde; (2) ambitie op basis van data en

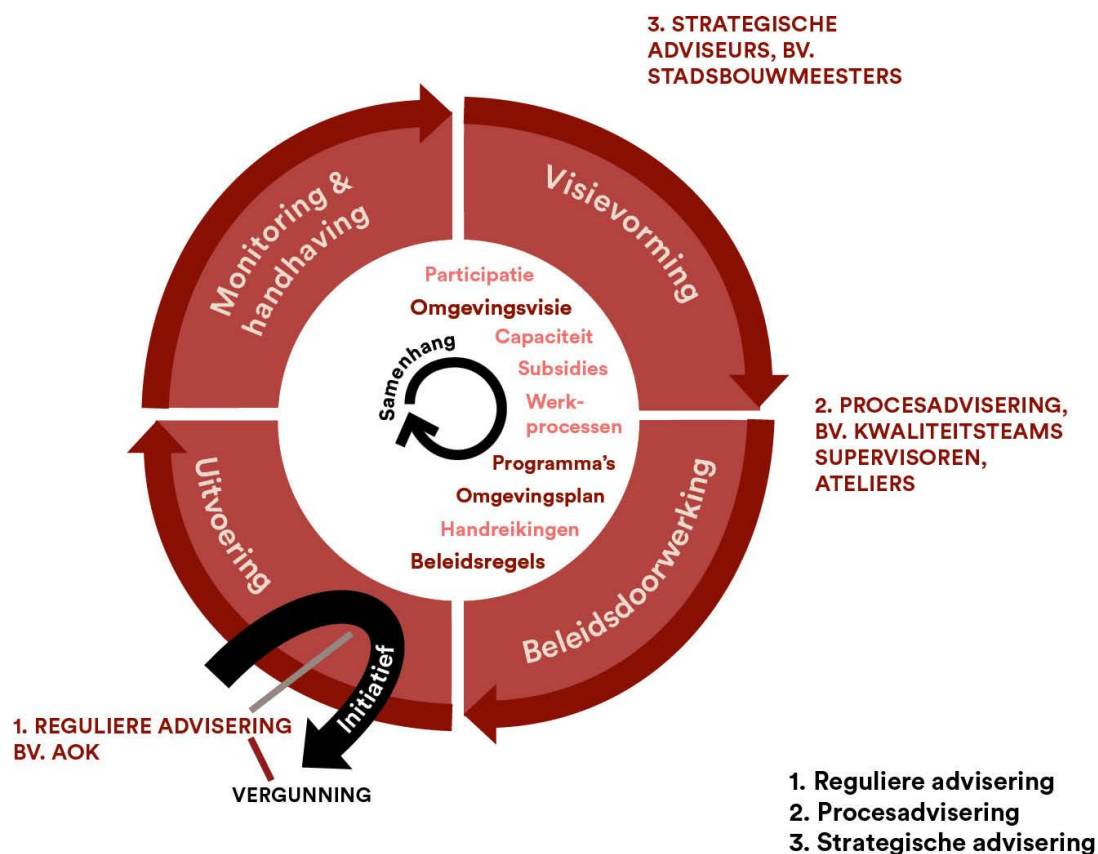
stakeholderbetrokkenheid; (3) beleid, (4) uitvoeringsmaatregel; (Koppenjan, 2022; Van der Torre et al, 2018; De Wit, 2017). Van Campen et al (2020) definiëren dit als (visie- en) beleidsgerichte advisering.

Deze drie situaties worden herkend bij de overheid, zoals de voorbeelden Silvolde in bijlage B en Zwolle in bijlage D laten zien.

Figuur 12, integraal onderdeel van het conceptuele model, geeft deze drie vormen van advisering weer in relatie tot de beleidscyclus met de bijbehorende instrumenten.

Figuur 12

Het conceptuele model voor kwaliteitsadvising in de beleidscyclus



Note: De taakomschrijving is integraal onderdeel van dit conceptuele model (paragraaf 4.3).

In het binnenste van de beleidscyclus zijn de instrumenten weergegeven die in de kwadranten visievorming en beleidsdoorwerking gemaakt en verfijnd worden: in vet gedrukte letters vier juridische kerninstrumenten van de Omgevingswet, iets lichter gekleurd een greep

uit de andere instrumenten die een gemeente kan (subsidies, handreikingen) of moet (werkprocessen, participatie) inrichten voor het werken in het ruimtelijk domein. De ambtelijke organisatie is verantwoordelijk voor deze instrumenten en maakt en verandert ze waar nodig (al dan niet via een opdracht aan derden). In de rode band zijn de vier kwadranten van de beleidscyclus weergegeven, met daarnaast de positionering van de verschillende vormen van advisering: (1) de reguliere advisering bij het kwadrant uitvoering; (2) de procesadviesing geplaatst aan de zijkant van visievorming en beleidsdoorwerking in de beleidscyclus, omdat die nog niet helemaal doorlopen zijn voor de betreffende gebiedsontwikkeling, thema of initiatief waarover wordt geadviseerd en tenslotte (3) de strategische advisering geplaatst schuin boven de eerste twee kwadranten, omdat die advisering gaat over strategische veranderingen van de gemeente waarbij aanpassing van de instrumenten (visie, beleid en processen) uit die twee kwadranten noodzakelijk is, om uiteindelijk buiten een gewenst doel te bereiken.

Ter illustratie voor de reguliere advisering is een initiatief ingetekend bij de uitvoering. In de casus Groningen (bijlage C) wordt in meer detail geschetst hoe initiatieven zich verhouden tot de beleidscyclus en de advisering. Bij het initiatief zijn twee lijnen getekend die de aard van reguliere advisering weergeven: Reguliere advisering is in ieder geval beoordelingsadviesing gericht aan het college van B&W ten behoeve van de vergunningverlening: over de vraag in hoeverre het initiatief bijdraagt aan en past binnen de vastgestelde maatschappelijke doelen voor omgevingskwaliteit. En reguliere advisering is bij voorkeur óók ontwerpgerichte advisering ten behoeve van de initiatiefnemer, om deze te helpen voldoen aan de maatschappelijke doelstellingen op het gebied van omgevingskwaliteit.

Tenslotte, en cruciaal voor de werking van het systeem (zie ook paragrafen 4.3 en 4.5), staat helemaal middenin het woordje ‘samenhang’. Daarmee wordt primair de samenhang tussen de verschillende vormen van kwaliteitsadviesing bedoeld: De strategische advisering heeft input uit de praktijk (onder andere van de reguliere advisering en de procesadviesing) nodig en de procesadviesing moet weten wat de strategische overwegingen zijn. Procesadviesing is een tijdelijke inzet ter overbrugging van de periode van de ene situatie naar de andere situatie, waarin er nog geen aanpassing van het beleid heeft plaatsgevonden en/of de ambtelijke organisatie nog niet de instrumenten heeft geleverd om reguliere advisering te laten volstaan (zie casus Silvolde). Omdat procesadviesing altijd tijdelijk is, is

een goede samenwerking met strategische advisering om de werkwijze te borgen en met reguliere advisering voor het bewaken van de uitvoering relevant (zie ook bijlage D).

Naast de samenhang in kwaliteitsadvising, wordt ook de samenhang tussen kwaliteitsadvising en de ambtelijke organisatie en de instrumenten in de beleidscyclus bedoeld. In de taakomschrijving wordt hier nader op ingegaan.

4.3. Ontwerpstap 2, design van het artefact: de taakomschrijving van de situationele kwaliteitsadvising

In de reflectie op de ontwerpeisen in Hoofdstuk 3 is gesignaleerd dat een belangrijk deel van de eisen over de taakomschrijving van de kwaliteitsadvising gaat. Daarom wordt aan het conceptuele model ook een taakomschrijving van de kwaliteitsadvising toegevoegd, gebaseerd op de ontwerpeisen, de succesfactoren voor kwaliteitsadvising van Peij (tabel 2) en de uitkomsten van de formatieve evaluaties. De taakomschrijving omvat het doel van de kwaliteitsadvising, wat er beoogd wordt (hoe het doel bereikt moet worden) en met en voor wie, voor zowel de kwaliteitsadvising als geheel als voor de afzonderlijke situaties.

4.3.1 Kwaliteitsadvising als geheel: werken in bijzondere tijden

Bij de reflectie op de ontwerpeisen viel de diversiteit aan taken van de kwaliteitsadvising al op. Naast de hoofddoelstelling van kwaliteitsadvising, het behoud en vergroten van de omgevingskwaliteit, zien we drie aanvullende doelstellingen in de ontwerpeisen die te maken hebben met de tijd waarin we op dit moment leven: (1) bijdragen aan de overgang naar het ‘anders werken onder de Omgevingswet’, door onder andere de overgang van sectoraal gestapeld beleid naar integrale kwaliteitsadvising te bevorderen (bijdragen aan het Omgevingswet-proof maken van processen en instrumenten als de bruidsschat en ander sectoraal beleid); (2) faciliteren van een kwaliteitsgerichte aanpak van transities in het ruimtelijk domein; en (3) het adequaat omgaan met de druk op de verschillende opgaven (klimaatmitigatie, wonen, energietransitie) door daadkracht en het bevorderen van de procedures om tot resultaat te komen (stagnatie tegen te gaan). Samengevat ziet dat er als volgt uit:

Hoofddoelstelling kwaliteitsadvisering: Behoud en vergroten omgevingskwaliteit bij iedere ontwikkeling, door vanuit een integraal inhoudelijke benadering toegevoegde waarde te creëren of te bevorderen (Omgevingswet art 1.3, ontwerpisen 6 en 3).

Aanvullende doelstelling 1: Bijdragen aan de paradigmashift van de Omgevingswet door het anders werken onder de Omgevingswet te bevorderen en de samenhang tussen beleid en uitvoering te vergroten (ontwerpeisen 2, 10, 11 en 14).

Aanvullende doelstelling 2: Faciliteren van een kwaliteitsgerichte aanpak van ruimtelijke transitie door monitoring en feedbackloops, het toepassen van transitietaken en door de adaptiviteit te bevorderen; stimuleren van meervoudig ruimtegebruik en het ontmoedigen van sectorale, ééndimensionale projecten (ontwerpeisen 2, 4, 5 en 11)

Aanvullende doelstelling 3: Daadkrachtig adviseren en het tegengaan van handelingsverlegenheid en vertragingen, om druk op opgaven zoals de woningbehoefte, klimaatmitigatie en de energievoorziening met behoud van ruimtelijke kwaliteit te verlagen (ontwerpeisen 5, 12, 13 en 15).

Vanwege de complexiteit die dit viertal doelstellingen met zich meebrengt, blijken de volgende competenties cruciaal voor de betrokken adviseurs: een hoogwaardig kennisniveau, goede communicatieve vaardigheden en in staat zijn tot uitleg aan verschillende doelgroepen (ontwerpeis 8).

In de volgende paragrafen is de taakomschrijving per adviseringsrol verder gespecificeerd. De succes- en faalfactoren voor situationele advisering van Peij (2022) (ontwerpeis 16) zijn daarbij geïntegreerd met de overige ontwerpisen die een relatie hebben met de taakomschrijving van de kwaliteitsadvisering. De in deze paragraaf beschreven doelstellingen zijn overkoepelend en gelden voor alle drie de vormen van advisering. Analyse van de ontwerpisen en de casuïstiek levert een raamwerk voor de taakomschrijving met daarin de volgende aspecten: (1) opdracht; (2) onderwerp waarover geadviseerd wordt; (3) soort advisering incl nadruk op hoe (4); (5) aan wie er wordt geadviseerd; (6) referentiekader; (7) verschijningsvorm, (8) met wie wordt er afgestemd en waarover; (9) Rol in veranderingen en transitie in het domein van de fysieke leefomgeving (extern); (10) Rol in de

paradigmashift van de gemeentelijke organisatie, oa van sectoraal naar integraal beleid, (11) soort team; (12) inbreng leden; (13) rol leider.

4.3.2 Taakomschrijving reguliere kwaliteitsadvising

Reguliere kwaliteitsadvising en -toetsing adviseert primair aan de gemeente (beslissers) ten behoeve van de vergunningverlening over de omgevingskwaliteit van ruimtelijke initiatieven die uitgevoerd kunnen worden binnen het vastgestelde beleid van de gemeente (beoordelingsgerichte advisering, Van Campen et al, 2020). Daarnaast adviseert de reguliere advisering optioneel aan initiatiefnemers of en hoe zij (kunnen) voldoen aan de maatschappelijke doelstellingen (visie, beleid en regels) op het gebied van omgevingskwaliteit die de gemeente heeft vastgesteld (ontwerpgerichte advisering, Van Campen et al, 2020).

Analyse van de ontwerpeisen en de casuïstiek levert voor regulier advies de volgende werkzaamheden:

1. Ontwerpgericht advies aan initiatiefnemers: over de mogelijkheden om met hun initiatief (meer) omgevingskwaliteit te realiseren en aan het vastgestelde beleid voor omgevingskwaliteit te voldoen;
2. Beoordelingsgericht advies aan beslisser (bevoegd gezag): Onderbouwd advies over de mate waarin het initiatief voldoet aan vastgesteld beleid en/of formele afspraken uit het doorlopen proces (als procesadvising heeft plaats gevonden)
3. Monitoring en feedback over het initiatief of een veelvoud van initiatieven in relatie tot het bestaande beleid, aan de beleidsmakers en strategisch adviseurs. Hoe verhouden initiatieven zich tot bestaand beleid en een goede omgevingskwaliteit? (discrepancie bestaand beleid/realiteit en artikel 1.3 Omgevingswet);
4. Zorgen dat de advisering en de feedback op de juiste plekken landt:
 - a. Initiatiefnemer moet weten hoe hij verder kan (ontwerpgerichte advisering);
 - b. Strategisch advies & beleidsmakers moeten discrepanties kennen (voor aanpassing beleid en beleidsgerichte advisering);
 - c. Beslisser moet het eindoordeel van regulier advies (over initiatief en discrepanties bestaand beleid) ontvangen (beoordelingsgerichte

advisering), ten behoeve van de afhandeling richting de initiatiefnemer (vergunning verlening).

Als in het werk van het reguliere advies deze vier werkzaamheden goed toegepast worden, zal dat handelingsverlegenheid verminderen en daadkracht in de uitvoering vergroten doordat beleid en uitvoering beter op elkaar afgestemd zijn (ontwerpeisen 12, 13, 15). In tabel 4 worden deze werkzaamheden en aandachtspunten gerelateerd aan de ontwerpeisen en in het algemene raamwerk voor de taakomschrijving weergegeven.

Tabel 4

Taakomschrijving reguliere advisering.

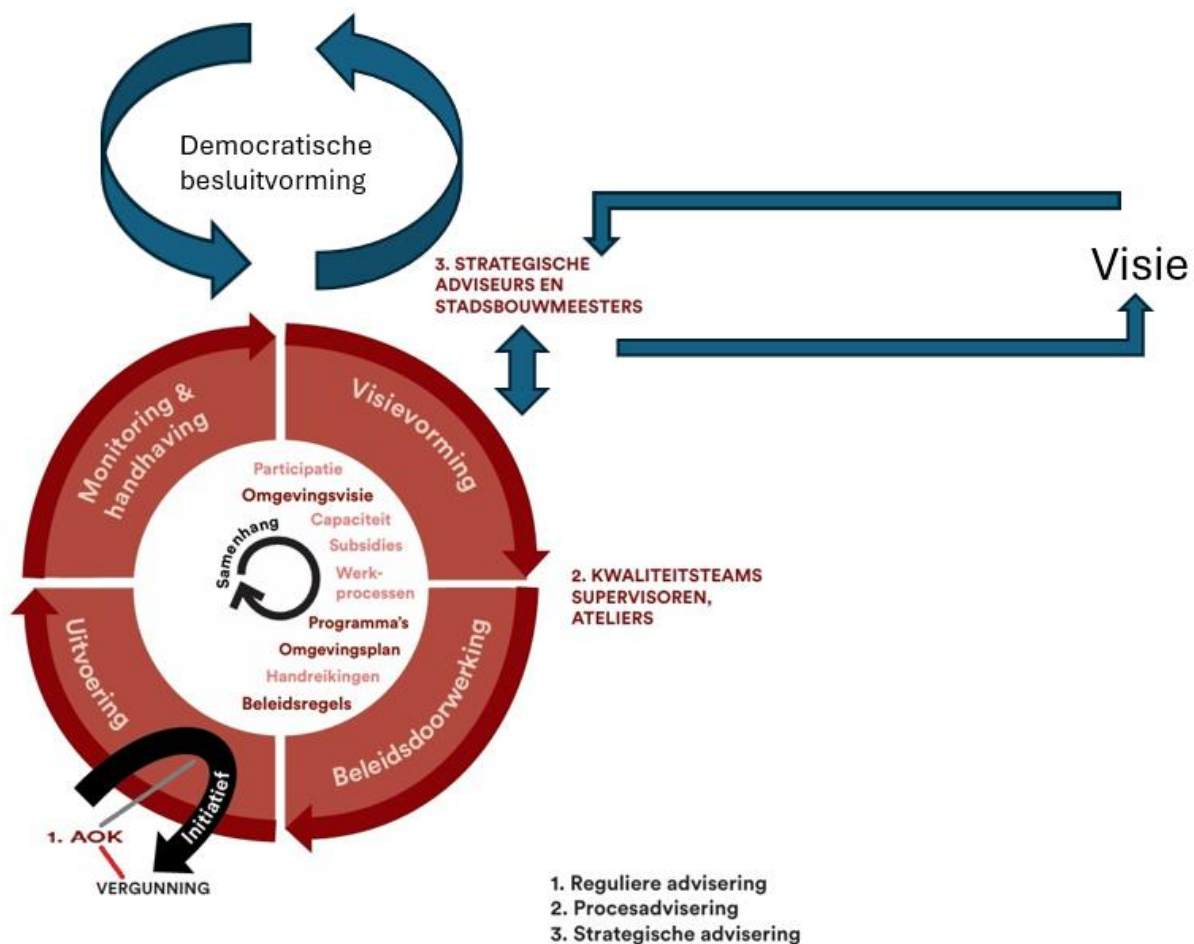
Taakomschrijving	Reguliere advisering	Bron
Opdracht	Adviseer integraal inhoudelijk over omgevingskwaliteit van initiatieven in relatie tot democratisch vastgestelde doelstellingen en ambities	Eis 3, 1
Onderwerp	Alle vergunningaanvragen van initiatieven en vooroverleg tbv vergunningaanvragen	Casuïstiek bijlage 7
Soort advisering	Ontwerpgericht en beoordelingsgericht	Eis 7 en Casuïstiek bijlage 7
Nadruk op	Inhoudelijk, toetsbaar	Eis 16
Aan wie gericht	Beslisser gemeente (altijd) en initiatiefnemer (optioneel)	Owet art 17.1, casuïstiek bijlage 7
Referentiekader	Bestaand beleid en democratisch vastgestelde ambities	Eis 16
Verschijningsvorm	Onafhankelijk	Eis 16
Afstemming	Monitoring, feedbackloops en afstemming met zowel ambtelijk (beleidsvorming en Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)), als met strategische advisering (inhoud) en met procesadvisering (inhoud en overdracht)	Eis 1, 10, 11, 12, 13 Bijlage D

Taakomschrijving	Reguliere advisering	Bron
Rol in veranderingen en transities	Signaleren transitie, bijhouden of en waar bestaand beleid en ambities niet meer voldoen in de praktijk; monitoring en afstemming met beleid en strategie (ambtelijk en advisering)	Eis 4, 6, 9, 11, 13
Rol in de paradigmashift, oa van sectoraal naar integraal beleid.	Monitoring van conflicten in gestapeld sectoraal beleid en afstemming met beleid en strategie hierover (ambtelijk en advies), integraal inhoudelijke advisering	Eis 2, 5
Soort team	Netwerkteam met individuele disciplines	eis 16
Inbreng leden	Persoonlijke vakkennis, communicatieve vaardigheden en uitleg	eis 8, 13 en 16
Rol vz/secretaris/leider	Coördinerend	eis 13 en 16

4.3.3 Taakomschrijving strategische advisering

In de gemeente Groningen definieert men het strategisch advies met de term ‘Een brede blik vooruit’. Dat klopt ten dele: strategisch advies wordt hiermee getypeerd als perspectief op een gewenste toekomst. Strategisch advies is echter ook van belang als reactie op strategische drift en om strategische drift te voorkomen. Strategische drift is het verschijnsel dat de strategie en daarmee de acties van een organisatie niet meer passen bij de omgeving (De Wit, 2020).

Strategische drift kan zowel van binnenuit de organisatie als van daarbuiten ontstaan: het komt vanuit de organisatie als de strategie niet goed geïmplementeerd is en werkprocessen, instrumenten en cultuur niet passen bij de strategie van de organisatie; en het komt van buiten als er grote veranderingen in de omgeving plaats vinden (De Wit, 2020). Beide oorzaken maken strategisch advies noodzakelijk. Strategisch advies bestaat dan ook altijd uit een inhoudelijk deel (adviseren over een onderbouwde visie op de fysieke leefomgeving, voor nu, straks en later) en een procesmatig deel (adviseren over de instrumenten: hoe realiseren we dat dan? Welke instrumenten worden wanneer en hoe toegepast?). En raakt daarmee direct aan de democratische besluitvorming die in iedere overheidsorganisatie plaats vindt. Figuur 13 geeft dit schematisch weer.

Figuur 13*Strategische advisering, visievorming en democratische besluitvorming*

In gemeentelijke organisaties in het ruimtelijk domein zijn beide vormen van strategische drift gaande anno 2025. Intern zijn gemeenten net begonnen met de implementatie van het ‘anders werken’ onder de Omgevingswet ([Kamerbrief voortgang implementatie Omgevingswet 3e kwartaal 2024 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)).

Tegelijkertijd is veel ruimtelijk beleid aan een herziening toe, omdat de implementatie van de Omgevingswet jaar na jaar uitgesteld is en gemeenten gewacht hebben op de invoering ervan, om geen dubbel werk te hoeven doen. Daardoor zijn er een aantal grote veranderingen gaande die nog geen weerslag in de visies en beleidsstukken van gemeenten hebben. In 2024 was bijvoorbeeld al ca 12 % van de woningbouw industriële woningbouw – maar er zijn nog vrijwel geen gemeenten die daar specifieke visies en beleid voor ontwikkeld hebben. De reguliere advisering ziet in de praktijk wanneer en waar strategische drift optreedt, en goede

afstemming tussen strategische advisering en reguliere advisering bevat dus in ieder geval de uitwisseling van waar en wanneer strategische drift optreedt.

Strategisch advies dient zich dus zowel op die externe veranderingen als op de interne aanpassingen van instrumenten en verandering van werkwijzen te richten. In één van de besprekingen van de casestudies werd door een gemeentelijke bouwmeester terecht opgemerkt dat visie en beleid op hoofdlijnen daarmee onmogelijk is geworden: De oude vakwijsheid of ‘gutfeeling’ die de toekomst met een schets neer kon zetten op basis van ervaring uit het verleden, is nu niet meer van toepassing omdat er in het ruimtelijk domein veel aan verandering onderhevig is. Aannames die gebaseerd zijn op de oude rol van de overheid en een statische maatschappij, passen niet langer bij de omgeving en de realiteit. Daarom wordt door verschillende strategische adviseurs steeds meer gezocht naar datagedreven onderbouwingen voor visie en beleid (oa in de gemeente Groningen).

Samengevat ziet de taakomschrijving van strategische advisering er als volgt uit: **Strategisch advisering** adviseert aan de gemeentelijke beslissers (raad en college) en de ambtelijke organisatie over de benodigde strategische veranderingen. Dit gebeurt altijd vanuit de inhoud en met oog voor de daarvoor benodigde veranderingen in de rechterkant van de beleidscyclus: de visie, ambities, doelstellingen en (kern)instrumenten die uiteindelijk tot het resultaat in de uitvoering moeten leiden.

Analyse van de ontwerpeisen en de casuïstiek levert voor strategisch advies de volgende werkzaamheden (NB – een adviseur levert inhoud maar is geen maker: de ambtelijke organisatie maakt de producten en is eigenaar):

1. Visievormende en beleidsgerichte, integraal inhoudelijk advisering aan beslissers (raad en college) en ambtelijke organisatie met oog voor:
 - a. Behoud en vergroten van de omgevingskwaliteit;
 - b. Bevorderen van transities in de fysieke leefomgeving met een kwaliteitsgerichte integrale aanpak;
 - c. Borgen en verankeren paradigmashift van de Omgevingswet, waaronder de overgang van sectoraal naar integraal beleid;
 - d. Bevorderen van daadkracht en tegengaan handelingsverlegenheid bij het realiseren van maatschappelijke initiatieven met een toegevoegde waarde op het gebied van omgevingskwaliteit.
2. Inventariseren strategische drift op basis van data en monitoring;

3. Afstemming met en reflectie op bevindingen regulier advies, specifiek voor hun ervaringen met betrekking tot de strategische drift;
4. Afstemming met procesgericht advies, over bevindingen van dat procesgerichte advies en de relatie met visie, doelstellingen en beleid, waaronder hoe te integreren tot regulier beleid.

Als in het werk van het strategische advies deze vier werkzaamheden goed toegepast worden, zal dat handelingsverlegenheid verminderen en daadkracht in de uitvoering vergroten, doordat beleid en uitvoering beter op elkaar afgestemd zijn (ontwerpeisen 12, 13, 15). In tabel 5 worden deze werkzaamheden en aandachtspunten gerelateerd aan de ontwerpeisen en in het algemene raamwerk weergegeven.

Tabel 5

Taakomschrijving strategische advisering.

Taakomschrijving	Strategische advisering	Bron
Opdracht	Adviseer integraal en inhoudelijk over het vergroten van omgevingskwaliteit in visie en doelstellingen, beleid en instrumenten ten behoeve van democratische besluitvorming en aanpassing van instrumenten	Eis 3, 1
Onderwerp	Omgevingsvisie, omgevingsplan, beleidsregels en alle andere instrumenten en processen van de organisatie die bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit in de fysieke leefomgeving	Eis 6
Soort advisering	Visievormende en beleidsadvisering (gevraagd en ongevraagd)	Eis 9, casuïstiek bijlage B-D
Nadruk op	Klankbord, adviseren, inspireren	Eis 16
Aan wie gericht	Raad en College (democratische beslissers) en ambtelijke organisatie	Eis 9, expertgroep
Referentiekader	Bewuste en onderbouwde keuzes	Eis 16
Verschijningsvorm	Onafhankelijk én verbonden tegelijk (tweebenig en draagvlak)	Eis 16

Taakomschrijving	Strategische advisering	Bron
Afstemming	Met raad en college, ambtelijke organisatie, procesadvies en regulier advies	Eis 1, 10, 11, 12, 13 Bijlage D
Rol in veranderingen en transities	Signaleren, perspectief schetsen en algemene advisering gebaseerd op transitietaken: <i>richting geven, governance creëren, het nieuwe stimuleren, het disfunctionele onder druk zetten en nieuwe structuren en capaciteiten creëren</i>	Eis 4
Rol in de paradigmashift, oa van sectoraal naar integraal beleid.	Definieer en adresseer de benodigde nog missende instrumenten voor een integrale aanpak en gebruikt de bovenstaande transitietaken om te adviseren over de aanpassing van tegenstrijdige sectorale regels zodat integraal beleid en bijbehorende regels en andere instrumenten ontstaan en zodat sectoraal aangevlogen initiatieven worden ontmoedigd	Eis 2, 5
Soort team	Understanding team, multidisciplinair	Eis 16
Inbreng leden	Wederzijdse afstemming en consultatie vanuit vakinhoudelijke kennis en expertise, communicatieve vaardigheden en uitleg	eis 8, 13 en 16
Rol leider	Initiërend	Eis 7, 13, 16

4.3.4 Taakomschrijving procesadvisering

Procesadvisering adviseert ten behoeve van een gewenste ontwikkeling waar nog niet alle instrumenten voor zijn ontwikkeld, op basis van alle betrokken belangen van overheid, omgeving en initiatiefnemer. Het doel van procesadvisering is om in een gebied of op een locatie van de ene ruimtelijke situatie in de andere te komen met een zo hoog mogelijke omgevingskwaliteit binnen de gegeven mogelijkheden (ontwerpgerichte advisering). De casus Zwolle schetst de procesadvisering in een gebiedsontwikkeling (bijlage D). Procesadvisering kan ook plaats vinden over thema's waar het beoogde einddoel nog niet helemaal duidelijk van is, zoals klimaatadaptatie, wijkvernieuwing en de energietransitie (opgavegerichte advisering). Typerend van procesadvisering is dat het tijdelijk is en eindigt bij een behaald resultaat.

In de expertgroep is opgemerkt dat procesadvising weliswaar arbeidsintensief is, maar vaak ook geliefd is bij de betrokken partijen. Waar bij reguliere advisering initiatieven zich dienen te verhouden tot vastgesteld beleid, is er bij procesadvising vaak meer ruimte om de grootste toegevoegde waarde te realiseren. Ook de intensieve, ontwerpgerichte begeleiding en de afstemming daarvan met de aanwezige belangen, zowel maatschappelijke als economische, wordt gewaardeerd (bijlage A). Procesadvising is daarmee bij uitstek een transitiebevorderende inzet van kwaliteitsadvising.

Om procesadvising goed te verbinden met de beleidscyclus is echter ook hier weer afstemming met de ambtelijke organisatie en reguliere en strategische advisering noodzakelijk: voor de relatie van de betreffende ontwikkeling met omringende gebieden en de algemene visie, doelstellingen en beleid van de gemeente en voor afstemming van de in het proces gemaakte afspraken. In bijlage D wordt het belang geschetst van een grondige afstemming tussen de ontwerpgerichte advisering van procesadvies en de beoordelingsgerichte advisering van de bouwvergunningaanvraag. Goede afspraken en duidelijke mandaten kunnen daarin dubbel werk voorkomen. De casus Deventer geeft daar een goed en reproduceerbaar voorbeeld van (bijlage D). Wanneer procesadvising stopt, zal er voor het gebied vanuit vastgesteld beleid overgegaan worden op reguliere advisering.

Als het om grotere ontwikkelingen gaat en de kosten van het procesadvies goed te herleiden zijn naar een specifieke ontwikkeling, dan wordt procesadvising soms in private of publiek-private samenwerkingen ingezet en (deels) bekostigd uit de ontwikkelkosten voor een gebied. Groningen en Amsterdam werken bijvoorbeeld met verschillende supervisors die zo aangesteld worden. Deze supervisors dienen hetzelfde doel als geheel met publiek geld aangestelde procesadviseurs, alleen de afstand tot de ambtelijke organisatie kan groter zijn als de reguliere afstemming niet goed vorm gegeven wordt (zie ook bijlage D over samenhang en afstemming procesadvies). Dan is goede en regelmatige afstemming des te belangrijker.

Relevante werkzaamheden in de taakomschrijving van procesadvies zijn:

0. Optioneel, dit kan ook gegeven zijn of met behulp van strategisch advies tot stand komen: bijdragen aan een herkenbaar en democratisch vast te stellen toetsingskader of Beeldkwaliteitsplan voor het proces;

1. Begeleiden van initiatief (gebied, thema) waarvoor nog niet al het beleid is opgesteld en vastgesteld en dus geen regulier advies mogelijk is, naar realisatie in de fysieke leefomgeving door integrale ontwerpgerichte advisering;
2. Afstemming van de procesbegeleiding op strategie (visie en beleid) van gemeenten en afstemming met strategische advisering;
3. Afstemming van formele afspraken in een proces met reguliere advisering;
4. Vastleggen formele afspraken in het uitvoeringsproces en overdragen aan regulier advies ten behoeve van de beoordelingsgerichte advisering (zie bv bijlage D).

Als in het werk van het procesadvies deze vier (of vijf) werkzaamheden allen goed toegepast worden, zal dat handelingsverlegenheid verminderen en daadkracht in de uitvoering vergroten doordat beleid en uitvoering beter op elkaar afgestemd zijn (ontwerpeisen 12, 13, 15). In tabel 6 worden deze werkzaamheden en aandachtspunten gerelateerd aan de ontwerpeisen en in het algemene raamwerk weergegeven.

Tabel 6

Taakomschrijving procesadvisering

Taakomschrijving	Proces advisering	bron
Opdracht	Begeleiden van initiatief (gebied, thema) waarvoor nog niet al het beleid is opgesteld en vastgesteld en dus geen regulier advies mogelijk is, naar realisatie in de fysieke leefomgeving door integrale ontwerpgerichte advisering.	Eis 3, 1
Onderwerp	Initiatief, gebiedsontwikkeling of ruimtelijk thema	Eis 6
Soort advisering	Ontwerpgericht (en beleidsgericht voor zover het kaders betreft)	Eis 9, 1 en Van Campen et al 2020)
Nadruk op	Processupervisie, hands-on en aangesloten op proces	Eis 16

Taakomschrijving	Proces advisering	bron
Aan wie gericht	Initiatiefnemer (secundair: gemeente en omgeving van het initiatief)	Eis 9, 16, expertgroep bijl. A
Referentiekader	Onpartijdige en actieve creërende inzet	Eis 16
Verschijningsvorm	Tijdelijk samengaan	Eis 16
Afstemming	Met initiatiefnemer, omgeving, gemeentelijke organisatie en strategische en reguliere advisering	Eis 1, 10, 11, 12, 13 Bijlage D
Rol in veranderingen en transities	Overbruggingsadviesing in de tijd tussen oud en nieuw beleid, monitoring, input leveren en afstemming over nieuw benodigd beleid (via bv beeldkwaliteitsplannen)	Eis 4
Rol in de paradigmashift, oa van sectoraal naar integraal beleid.	Voorhoede van het ‘anders werken’, overbruggingsadviesing voor initiatieven in de tijd tussen oud en nieuw beleid, monitoring en input leveren en afstemming over nieuw benodigd beleid	Eis 2,5
Soort team	Trusting team (op basis van onderling vertrouwen) gericht op topprestatie	Eis 16
Inbreng leden	Eén voor allen, allen voor één (vanuit eenieders vakkennis en expertise), communicatief vaardig, onpartijdig en verbindend	Eis 8 en 16
Rol leider (vz/secretaris)	Regisserend	Eis 16

4.4. De verwerking van de ontwerpeisen in het conceptuele model en de taakomschrijving

In deze alinea wordt per vereiste van het ontwerp zoals gedefinieerd in Hoofdstuk 3 aangegeven hoe het verwerkt is in het model. Dit is de compleetheidstoets van de interne theoretische structuur van het model (Pedersen, 2000).

Ad 1. De relatie van kwaliteitsadviesing en -toezicht tot de beleidscyclus is helder

Dit is onderdeel van het conceptuele model. De drie vormen van advisering, regulier, proces en strategisch, zijn in het model in figuur 12 in de beleidscyclus gepositioneerd.

Ad 2. Het ontwerp moet het veranderproces van top-down, traag en sectoraal naar flexibel, wendbaar, integraal en adaptief faciliteren

Dit is onderdeel van de taakomschrijving. NB: het veranderproces vraagt enerzijds een structuurverandering die binnen de scope van dit onderzoek valt, en anderzijds een cultuurverandering die buiten de scope van dit onderzoek valt.

Ad 3. Het ontwerp faciliteert tevens integraal inhoudelijk, samenhangende een voorspelbare advisering waar bij voorkeur toegevoegde waarde wordt gerealiseerd. En tenminste geen schade wordt gedaan aan voor die locatie relevante publieke doelstellingen.

Dit is onderdeel van de taakomschrijving.

Ad 4. Transitietaken moeten deel uit maken van het artefact

Dit is onderdeel van de taakomschrijving.

Ad 5. Kwaliteitsadvising dient (a) integraal en samenhangend binnen de beleidscyclus aanwezig te zijn, (b) zowel over initiatieven als over visie, beleid, regels en andere instrumenten te gaan, (c) transitie in het ruimtelijk domein daarbij te faciliteren en (d) tijdens de overgang naar de 'andere manier van werken' ook nog deels op basis van nog sectorale regels plaats te vinden.

Dit is onderdeel van het conceptuele model.

Ad 6. Beleidscyclus als hoofdstructuur voor het model

Dit is toegepast in het conceptuele model.

Ad 7. Aandacht voor passieve en regulerende rollen bij de kwaliteitsadvising in de beleidscyclus

Dit is toegepast in het conceptuele model. De toevoeging van de verschillende vormen van situationele advisering aan de beleidscyclus maakt zowel actieve als passieve en regulerende beleidsrealisatie mogelijk. Actieve beleidsrealisatie vindt plaats in het ontwerp- of opgabe gerichte procesadvies, als overheid en initiatiefnemer gezamenlijk gebruik maken van kwaliteitsadvising in de vorm van bv een processupervisor of een kwaliteitsteam. Passieve beleidsrealisatie, realisatie die het initiatief van de externe initiatiefnemer volgt, vindt bv plaats als de reguliere advisering in een vroegtijdige vooroverleg treedt met de initiatiefnemer en deze adviseert over de manieren waarop de initiatiefnemer aan de maatschappelijke doelstellingen van de gemeente kan voldoen. Regulerende advisering vindt plaats via het finale advies over de vergunningaanvraag dat de reguliere advisering (AOK) uitbrengt aan het college over of de aanvraag past binnen het gemeentelijk beleid.

Ad 8. Inzet van hoogwaardige kennis en expertise, communicatieve vaardigheden en uitleg

Dit is toegepast in de taakomschrijving.

Ad 9. Inrichting van kwaliteitsadvisering die alle kwadranten van de beleidscyclus beslaat

Dit is verwerkt in het conceptuele model en de taakomschrijving. De onderlinge afstemming, monitoring en feedback van de drie vormen van situationele advisering in de taakomschrijvingen maakt dat dit kwadrant in kleinere feedbackloops gedekt is.

Ad 10. Focus op samenhang, afstemming en onderlinge uitwisseling van kennis en ervaringen bij de inrichting van kwaliteitsadvisering in de verschillende kwadranten van de beleidscyclus.

Dit is opgenomen in de taakomschrijving

Ad 11. Monitoring en feedbackloops opnemen in het ontwerp.

Deze zijn opgenomen in de taakomschrijving.

Ad 12. Kwaliteitsadvisering in de uitvoering in nauwe samenhang en afstemming met advisering over het beleid inrichten en goed samen laten werken met de ambtelijke uitvoering en beleidsmakers

Dit is opgenomen in het conceptuele model en in de taakomschrijving.

Ad 13. Goede onderlinge samenwerking creëren door uitvoering en beleid dicht bij elkaar te brengen (conform ontwerpeis 12), gericht op het bereiken van het resultaat (daadkracht). Met duidelijke mandaten van de kwaliteitsadviseurs.

Dit is opgenomen in de taakomschrijving. Het mandaat kan op basis van de taakomschrijving opgesteld worden.

Ad 14. Aandacht voor balans tussen strategische advisering en advisering in de uitvoering, gericht op samenhang in beleid en uitvoering.

Dit is opgenomen in de taakomschrijving.

Ad 15. Kwaliteitsadvisering zo efficiënt mogelijk inrichten waarbij dubbelingen en vertragingen worden voorkomen, en ambities en mogelijkheden op elkaar afgestemd

Dit is opgenomen in het conceptuele model.

Ad 16. Sturen op succesfactoren, zoals gedefinieerd voor situationele advisering (tabel 2)

Dit is opgenomen in de taakomschrijving.

4.5. Stap 3: De formatieve evaluaties en wat die opleverden

4.5.1 *Casus Rivierduinen, Silvolde (gemeente Oude IJsselstreek)*

Rivierduinen is een inmiddels gerealiseerde woonwijk, die aantoonde dat de toepassing van het model van situationele advisering uit Peij et al (2022) binnen de overheid passend is en die een illustratie biedt van de werking van het conceptuele model. De beschrijving van de casus is te lezen in bijlage B.

Deze casus is gekozen, omdat hier in een middelgrote landelijke gemeente (39.402 inwoners in 2024), met een overzichtelijk (want relatief klein) ambtelijk apparaat een voor die omvang relatief opmerkelijke situatie plaatsvond: er werd door een initiatiefnemer een voorstel gedaan om zeer duurzaam, sociaal én industrieel geproduceerde woningen te gaan bouwen – 3 transities in de ruimtelijke opgave woningbouw op één locatie. De casus leverde, naast herkenning, de volgende aandachtspunten voor het ontwerp op:

- Het belang van *samenhang tussen de verschillende adviseringsvormen* werd duidelijk: reguliere advisering was niet mogelijk omdat het initiatief niet paste binnen het vastgestelde beleid, ontwikkeling was wel gewenst en is vervolgens met procesadviesing (een kwaliteitsteam) mogelijk gemaakt. Nu willen andere initiatiefnemers een zelfde soort kwaliteit en past het nog steeds niet in het vastgestelde beleid: tijd voor strategische verandering van de bestaande instrumenten om het gerealiseerde kwaliteitsniveau van Rivierduinen ook op andere locaties (al dan niet) mogelijk te maken. In feite is hier sprake van strategische drift (De Wit, 2020): de organisatie is niet meer afgestemd op de behoeften van haar omgeving.
- Procesadviesing *leidt altijd tot een strategische overweging*: is aanpassing van het bestaande beleid nodig naar aanleiding van de procesadviesing?

4.5.2 *Expertgroep*

De bijeenkomst van de expertgroep is voorbereid door de onderzoeker met een ambtenaar uit de gemeente Tilburg (hierna: Tilburg) en een kwaliteitsadviseur van de gemeente Groningen (hierna: Groningen). De beschrijving van de expertgroep is te lezen in bijlage A. Zowel Tilburg als Groningen reflecteerden in de werksessie vanuit hun eigen praktijk op het model, waarbij vanuit Tilburg de nadruk lag op reguliere en procesadviesing in relatie tot het kwaliteitsbeleid en -instrumenten, en vanuit Groningen specifiek op de invulling van strategisch advies door Stadsbouwmeesters. De expertsessie werd bijgewoond

door 40 initiatiefnemers, bestuurders, experts en ontwerpers uit gemeenten en vond plaats op de Dag van de Ontwerpkraft 2024. Bij de voorbereiding werd het conceptuele model en de tabel met succes en faalfactoren van Peij (2022) ingebracht.

In de voorbereiding kwam veel herkenning voor het model naar voren, maar ook de worsteling met procesadvising: in Tilburg wil men de procesadvising het liefst zo onafhankelijk mogelijk positioneren, omdat onafhankelijke kwaliteitsadvising ook in de processen daar meer status heeft. In de vakliteratuur (Peij, 2022) voor corporate governance wordt procesadvising juist niet onafhankelijk neergezet, omdat alle belangen samen moeten vallen om tot het optimale gezamenlijk doel te komen. Het risico van onafhankelijkheid van de procesadvising is dat er in dat proces een derde gezaghebbende instantie wordt gecreëerd, nl het kwaliteitsteam.

In de discussie tijdens de expertsessie kwam naar voren dat het belang dat gehecht wordt aan het tijdelijk samengaan versus de onafhankelijkheid van procesadvising mogelijk ook een semantische kwestie is: Peij stelt dat alle belangen, dus ook de commerciële belangen, meegewogen moeten worden. Kwaliteitsadvising in processen kan daarbij best *onpartijdige* vakkundige kennis zijn, zolang wél alle belangen en mogelijkheden goed meegewogen worden. Om dit te verhelderen zijn in de tabel voor de taakomschrijving voor procesadvising de competenties ‘onpartijdig’ en ‘verbindend’ toegevoegd aan de competenties van de procesadviseurs.

In de expertsessie was voorts veel herkenning bij het model. De toepasbaarheid en het nut van het model werd gevalideerd doordat het merendeel van de aanwezigen graag een vervolgsessie wilde om het model in de eigen gemeente toe te passen. In de bijlage een samenvatting van de gevoerde discussies en hieronder enkele quotes uit de sessie:

“Als bestuurder heb ik behoefte aan een professional die zegt: ‘vanuit mijn vak, is dit het beste om te doen.’”

“Het is een fascinerend model omdat je het in kunt zetten in het hier en nu, maar je denkt ook aan de toekomst.”

“Belangrijk voor het realiseren van omgevingskwaliteit in een kwaliteitsteam [procesadvising, red] is dat je met elkaar het gesprek voert. Vanuit de vraag: wat is hier nu de omgevingskwaliteit die we willen en kunnen realiseren?”

“Kwaliteitsteams en supervisoren zijn heel aantrekkelijk en herkenbaar voor initiatiefnemers, maar hoe en wanneer vindt de afstemming en de overdracht naar de

adviescommissie [reguliere advisering, red] plaats, daar moet je goed over communiceren. Ook naar de initiatiefnemer.”

“Het gaat er [bij strategische advisering, red] dus niet alleen om dat het goed in de omgevingsvisie landt, maar ook dat we in kunnen grijpen in de lopende projecten en deze input mee kunnen geven in de procesadvising rond die lopende projecten. Daar is ook weer democratische legitimatie voor nodig, en heel goed overleg en afstemming tussen de strategische en de procesadvising.”

“[Voor strategische advisering is..., red] Het bij elkaar brengen van beleid en uitvoering en de afstemming met de ambtelijke organisatie en de proces- en reguliere advisering is cruciaal. Zij gaan het straks doen.”

“Contact met de ambtelijke organisatie én met de politiek is heel belangrijk voor de rol van strategische adviseur, en dan vooral ook met de wethouder verantwoordelijk voor ruimtelijke ontwikkelingen.”

In de expertgroep werden de volgende aandachtspuntenesignaleerd voor verdere uitwerking in het model:

- Advisering en democratische legitimatie. Dit is verwerkt bij alle vormen van situationele advisering door aan te geven hoe de advisering zich verhoudt tot de democratische besluitvorming.
- Behoeft aan meer inzicht in samenhang tussen en afstemming met verschillende adviseringssituaties. Daarvoor is vervolgens een aantal casussen beschreven en in bijlage D opgenomen.

4.5.3 Samenhangende advisering in 3 gemeenten

Naar aanleiding van de expertgroep is een van de daar aanwezige gemeenten (anoniem) uitgewerkt in een casestudie, ter illustratie van het effect dat kan optreden bij het ontbreken van strategische advisering en stevige inzet op procesadvising. Ook is een voorbeeld van alle vormen van advisering in een tijdslijn bij gebiedsontwikkeling opgenomen (gemeente Zwolle). Tenslotte is er door gemeente Deventer een voorbeeld gegeven van hoe zij de afstemming tussen proces- (ontwerpgerichte) en reguliere (beoordelingsgerichte) advisering geregeld hebben. Deze casussen zijn in bijlage D terug te vinden.

4.6. Ontwerpstap 4: Summatieve evaluatie en acceptatie model

Bij de summatieve evaluatie of acceptatie van het model is er opnieuw naar de bruikbaarheid van het ontwerp gekeken op basis van de drie factoren van Eisenman et al, 2021: (1) ease of understanding (begrijpelijkheid); (2) ease of use (gebruiksvriendelijkheid); (3) extend of being followed correctly (mate waarin dit model correct gebruikt wordt). De summatieve evaluatie vond plaats met gemeente Groningen.

Uitleg van het model aan de ambtelijke betrokkenen (management en ambtenaren beleid en uitvoering) leverde snel herkenning op, zowel van de werking als van de toepasbaarheid van het model. Gebruiksvriendelijkheid werd in de besprekingen ook redelijk hoog gewaardeerd, omdat het model de toegevoegde waarde van de verschillende vormen van kwaliteitsadvisering helder schetst en daarmee het draagvlak en de taakafbakening (wat hebben we aan elkaar?) verduidelijkt. De mate waarin het model correct gevolgd wordt valt nog te bezien: het model werd als toepasbaar erkent en de gemeente is gestart met het aanpassen van de werkafspraken in de kwaliteitsadvisering in lijn met het model.

Groningen zet het ontwikkelde model in om door middel van kwaliteitsadvisering het werken in de beleidscyclus soepeler en adaptiever te maken, om zo vertragingen in de planontwikkeling en realisatie van plannen op te lossen en te voorkomen. De focus ligt hierbij op het vergroten van de samenhang tussen de verschillende vormen van advisering. Ook biedt deze casus een illustratie van de werking van het model.

In Groningen zijn twee stadsbouwmeesters voor strategische opgaven aangesteld, 18 supervisors voor verschillende wijken/ontwikkelingen en er is sinds 1-1-2024 weer een adviescommissie omgevingskwaliteit voor vergunningaanvragen. Door analyse van de bestaande situatie en door samen een aantal casussen door te nemen waarbij de bedoeling van de samenwerking centraal staat (vlot en soepel kwalitatief hoogwaardige ontwikkelingen en initiatieven faciliteren), is het onderlinge begrip vergroot en zijn nieuwe werk- en afstemmingsafspraken gemaakt. Ook is er door de acceptatie en inzet van het model meer aandacht gekomen voor het belang van adequate monitoring vanuit de uitvoering, om sneller de instrumenten aan te kunnen passen op ontwikkelingen buiten.

4.7. Ontwerpstap 5: Toevoeging aan de knowledgebase.

De volgende elementen zijn door dit onderzoek toegevoegd aan de wetenschappelijke kennisbasis:

- Het artefact, bestaande uit het conceptuele model voor situationele advisering gerelateerd aan de beleidscyclus (paragraaf 4.2) en de taakomschrijvingen voor kwaliteitsadvising bij gemeenten (paragraaf 4.3).
- De casussen Silvolde, Zwolle, Deventer (Bijlage B en D) vormen toevoegingen aan de kennisbank over advisering en toezicht bij de overheid.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1. Inleiding

Dit ontwerp onderzoek begon met de vraag hoe kwaliteitsadvising ingericht kan worden onder de Omgevingswet. Het ontwerp vond plaats rond de invoering van de Omgevingswet, en al snel bleek dat de komst van deze wet en de bijbehorende overgangsfase voor gemeenten, gecombineerd met de druk op de ruimtelijke opgaven in Nederland, een op zichzelf al niet eenvoudige vraag nog complexer maakt. In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 5.2 besproken hoe de onderzoeksvraag is beantwoord. In paragraaf 5.3 worden de uitkomsten van het ontwerp bediscussieerd en vervolgens worden aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek en voor het gebruik van het model.

5.2. Antwoorden op de hoofd- en deelvragen en bruikbaarheid

In onderstaande paragrafen wordt eerst antwoord gegeven op de deelvragen, en daarna wordt ingegaan op de hoofdvraag. Tenslotte wordt kort gereflecteerd op de validiteit en drie aspecten die de bruikbaarheid van het model weergeven (Eisenman et al, 2021): begrijpelijkheid, gebruiksgemak en mate waarin dit model correct gebruikt wordt.

5.2.1 Deelvraag 1: Hoe dient kwaliteitsadvising zich te verhouden tot de gemeentelijke beleidscyclus onder de Omgevingswet?

In het ontwerp wordt kwaliteitsadvising onderverdeeld in drie verschillende situaties met bijbehorende adviesrollen die gerelateerd zijn aan de beleidscyclus: reguliere advisering ten aanzien van initiatieven waarbij vastgesteld beleid van toepassing is; procesadvising ten aanzien van gebiedsontwikkelingen, thema's en initiatieven waarbij nog geen (volledig) vastgesteld beleid van toepassing is maar dat (deels) nog ontwikkeld moet worden en strategische advisering over visie, doelstellingen, beleid en instrumenten. Strategische kwaliteitsadvising gaat daarbij over de eerste twee kwadranten van de beleidscyclus: 'visievorming' en 'beleidsdoorwerking'. Reguliere advisering vindt vervolgens plaats in het derde kwadrant 'uitvoering', ten aanzien van de initiatieven die uitgevoerd kunnen worden met de instrumenten die in de eerste twee kwadranten zijn ontwikkeld. Procesadvising tenslotte vindt plaats voor initiatieven, gebiedsontwikkelingen of thema's die wél gewenst zijn, maar waarvoor de eerste twee kwadranten van de beleidscyclus nog niet volledig doorlopen zijn en er dus nog geen volledig vastgesteld beleid beschikbaar is. Zowel

procesadvising als reguliere advisering monitoren hun activiteiten (kwadrant vier van de beleidscyclus) en geven feedback die weer input kan zijn voor strategische advisering.

Als de monitoring van en de afstemming tussen de verschillende vormen van kwaliteitsadvising goed geregeld is, dan is er directe feedback van en afstemming tussen uitvoering en beleid. Dat bevordert een soepel lopende beleidscyclus (RLI, 2023). Doordat discrepanties tussen uitvoering en beleid (strategische drift) direct gesignaleerd en gedeeld worden, kan goed ingerichte kwaliteitsadvising de ruimtelijke processen van een gemeente actief verbeteren.

5.2.2 Deelvraag 2: Hoe dient kwaliteitsadvising zich te verhouden tot de veelheid aan ruimtelijke initiatieven, ontwikkelingen en ruimtelijke transitieopgaven?

Deze deelvraag gaat enerzijds over de druk ten gevolge van de grote ruimtelijke opgaven (woningbehoefte, klimaatadaptatie en -mitigatie, natuur etc) en anderzijds over de transitie binnen die opgaven (industrialisatie van de woningbouw, energienetverzwaring, transitie landelijk gebied). De toegenomen druk op de ruimte vraagt om een zorgvuldig en integraal adviserende en tegelijkertijd daadkracht bevorderende inrichting van kwaliteitsadvising, waarbij beleid en uitvoering goed op elkaar afgestemd zijn (RLI, 2023). Het model voorziet hierin. Handelingsverlegenheid wordt in het model tegengegaan met goed onderbouwde kwaliteitsadvising op het juiste moment in het proces en daadkracht wordt bevorderd door duidelijkheid over wie wanneer waarover gaat, passende mandaten en onderlinge afstemming conform de taakomschrijving.

Transities in het ruimtelijk domein worden bevorderd door in de taakomschrijving van met name strategische advisering de vijf transitietaken van Braams (2023) te borgen. De daarbij benodigde adaptiviteit zit in de in het model georganiseerde procesadvising, onderlinge afstemming en monitoring.

5.2.3 Hoofdvraag: Hoe kunnen gemeenten hun kwaliteitsadvising inrichten?

De hoofdvraag luidde: *Hoe kunnen gemeenten en andere overheidsorganen hun kwaliteitsadvising binnen de beleidscyclus van de Omgevingswet zó inrichten dat bij ieder ruimtelijk initiatief of ruimtelijke ontwikkeling op efficiënte wijze de omgevingskwaliteit wordt behouden of verhoogd en dat grote maatschappelijke opgaven in samenhang en op een toekomstbestendige manier vorm krijgen?*

Toepassing van het ontworpen conceptuele model met de bijbehorende taakomschrijvingen zorgt voor een optimale inzet van de kwaliteitsadvising in de gemeentelijke beleidscyclus en bij de uitvoering daarvan. Daarbij is met name het samenspel van de diverse adviesrollen van belang: reguliere advisering is nodig voor een betrouwbare overheid en om strategische drift te signaleren; procesadvising voor adaptiviteit en bij grote veranderingen; strategische advisering om die veranderingen te richten en waar nodig te (laten) verwerken tot vastgesteld beleid en om strategische drift op te lossen. Dat betekent dat bij toepassing van het model zowel voor de initiatieven en ruimtelijke ontwikkelingen (via regulier advies en soms procesadvies) als voor het realiseren van de grote maatschappelijke opgaven in een samenhangende en toekomstbestendige manier (strategische advisering via visie en beleid en procesadvies bij de initiële uitvoering), de inbreng van professionals geborgd is. De uiteindelijke besluitvorming vindt plaats door de democratisch gekozen bestuurders van de gemeente: de gemeenteraad en voor het dagelijks bestuur het college van B&W. Zij kunnen alleen gemotiveerd afwijken van de kwaliteitsadvising.

Concluderend kan gesteld worden dat de hoofdvraag is beantwoord. Er is een model ontworpen waarmee de kwaliteitsadvising zo in gericht kan worden dat zowel bij grote maatschappelijke opgaven als bij afzonderlijke initiatieven en ontwikkelingen advies beschikbaar is om de omgevingskwaliteit tenminste te behouden en zo mogelijk te vergroten, waarbij het kwaliteitsadvies toekomstbestendig en samenhangend is vormgeven.

5.2.4 *Bruikbaarheid van het model*

De bruikbaarheid van het model wordt volgens Eisenman et al, 2021 door drie factoren bepaald: (1) ease of understanding (begrijpelijkheid); (2) ease of use (gebruiksgemak); (3) extend of being followed correctly (mate waarin dit model correct gebruikt wordt).

Qua *begrijpelijkheid* vergt het model wel enige toelichting en kennis van de Omgevingswet. Als die er is, kan men het model vervolgens ook relatief snel toepassen bij het categoriseren van de verschillende vormen van kwaliteitsadvising, afgaande op de snelle herkenning van de toepasbaarheid van het model door specialisten, zoals in de expertgroep.

Qua *gebruiksgemak* vergt het model ook wat inzet van de gebruiker: analyse van de eigen situatie, waaronder de onderlinge afstemming en afbakening. Dit is echter in polycentrische georganiseerde organisatie met allen hun eigen werkcultuur onvermijdelijk.

Ook de gretigheid om ermee te werken onder de betrokken casushouders geeft een indicatie van het gebruiksgemak van het model.

Qua mate waarin het model correct gebruikt wordt: Dat zal vooral nog moeten blijken. Het model heeft niets veranderd aan de veelheid van benamingen of de bijbehorende definities (bouwmeesters, adviescommissies, kwaliteitsbureaus etc). Wel heeft het de verschillende situaties waarin door deze organen geadviseerd wordt, scherp gedefinieerd en passende taakomschrijvingen bij de verschillende situationele rollen van advisering gegeven. Concluderend kan gesteld worden dat het model toegepast kan worden om orde te scheppen in de gordiaanse knoop die kwaliteitsadvising vaak is.

5.3. Discussie

Een viertal aspecten is tijdens het ontwerp naar voren gekomen als aandachtspunten: (1) cultuurverandering is meer dan inrichting; (2) de afstemming tussen procesadvising en reguliere advisering; (3) kan kwaliteitsadvising ambtelijk ingericht worden?; (4) capaciteitsvraagstukken en kwaliteitsadvising.

5.3.1 *Cultuurverandering en transities vragen meer dan een inrichtingsmodel*

Schein (2010) schets de drie belangrijkste factoren voor cultuur en cultuurveranderingen: artefacten, waarden en aannames (artefacts, values en assumptions). Het ontworpen model gaat vooral in op de benodigde artefacten, de inrichting, voor de paradigmashift, en gaat er daarbij vanuit dat de bijbehorende waarden en aannames al aanwezig zijn in de organisatie (bereidheid en vermogen om integraal te werken, denken en handelen bv). De vertegenwoordiger van de gemeente Tilburg merkt dit ook terecht op in de expertgroep (bijlage A): om goed ingerichte kwaliteitsadvising ook daadwerkelijk te laten functioneren en de paradigmashift van de Omgevingswet plaats te laten vinden, is niet alleen aandacht nodig voor de resultaten, maar ook voor de kwaliteitscultuur van de betrokken organisaties en maatschappelijke actoren. Daarvoor kan bv het kwaliteitskwadrant van Van Assen en Van Campen (2022) ingezet worden, dat inzicht geeft in hoe de inzet van de gemeente is verdeeld over kwaliteitscultuur en kwaliteitsresultaat, zowel formeel als informeel.

5.3.2 *Kan reguliere advisering vervallen bij procesadviesing?*

Een veel voorkomende vraag (bv in het kader van de versnelling van de woningbouw) is of regulier advies bij de vergunningverlening achterwege kan blijven als er procesadvies heeft plaatsgevonden. De gedachte daarachter is dat de relatie tussen initiatiefnemer en procesadviseur(s) in de ontwerpgerichte procesadviesing zo innig is geweest om tot een uiteindelijk resultaat te komen, dat zij ook als geen ander de eindbeoordeling van de vergunningaanvraag (beoordelingsgerichte advisering) kunnen verzorgen. Bovendien is het duidelijker voor de initiatiefnemer als zij met maar één adviesorgaan te maken hebben.

Dit is echter af te raden, omdat procesadviesing in zijn aard en inrichting anders opgezet is dan reguliere beoordelingsgerichte advisering (zie ook de taakomschrijving). Procesadviesing vraagt om het tijdelijk samengaan van alle betrokken belangen, ook de economische, specifiek gericht op het *bereiken* van een bepaald resultaat. Reguliere, beoordelingsgerichte advisering gaat over de *rechtmatigheid* van het behaalde resultaat en vergt daarom onafhankelijkheid van de betrokken adviseurs, opdat er zuiver vanuit de gemaakte afspraken over omgevingskwaliteit beoordeeld wordt of de vergunningaanvraag hieraan voldoet. De casus Deventer schetst de toegevoegde waarde van de combinatie van procesgerichte advisering en reguliere beoordelingsgerichte advisering bij de vergunningaanvraag, en illustreert tevens hoe dat soepel en efficiënt ingericht kan worden (bijlage D).

Aan deze discussie raakt ook de situatie die zich voordoet rond de vraag of vroegtijdige, ontwerpgerichte advisering aan de initiatiefnemer (hoe te voldoen aan de maatschappelijke doelstellingen voor omgevingskwaliteit) vanuit reguliere advisering de noodzaak voor beoordelingsgerichte advisering aan het college bij de vergunningsaanvraag (de toetsende advisering) niet overbodig maakt. Er zal echter vanuit rechtmatigheidsperspectief altijd getoetst moeten worden wat de initiatiefnemer met het ontwerpgerichte advies heeft gedaan en of dat past binnen de gemaakte afspraken en het bestaande beleid, alvorens de bouwvergunning wordt afgegeven. De beoordelingsgerichte toets kan dan wél sneller plaatsvinden en zich beperken tot een check of het eerste advies is overgenomen.

5.3.3 Kan kwaliteitsadvisering ambtelijk ingericht worden?

In principe, als de taakomschrijving en de mandaten ingericht worden zoals in het model omschreven, kunnen de verschillende situationele adviseurs ambtelijk aangesteld zijn. Dat werkt echter alleen als de betrokken adviseur(s) ook daadwerkelijk het mandaat hebben om te adviseren conform de taakomschrijving en de vakinhoudelijke kennis hebben die daarvoor nodig is. Het mandaat moet de kwaliteitsadvisering dan tevens boven de aansturing uit de lijn stellen, omdat er anders geen sprake is van onafhankelijke of onpartijdige advisering. Met name bij strategisch advies en bij procesadvies komt het wel voor dat er ambtelijk aangestelde adviseurs actief zijn. Er zijn echter een aantal factoren die maken dat het aanbevelenswaardig is om externe kwaliteitsadviseurs aan te stellen:

1. Schlössels (2021) meldt dat de Omgevingswet, zeker in de beginperiode, om ‘superspecialisten’ vraagt. Bij alle vormen van kwaliteitsadvisering speelt ervaring, senioriteit en communicatieve vaardigheden een rol in het draagvlak dat er is voor het advies bij de ontvanger(s). Externe adviseurs die ook ervaring hebben in de markt of als ontwerper hebben daarbij een pré;
2. Voor een integraal inhoudelijke advisering over omgevingskwaliteit heb je op de meeste locaties verschillende specifieke expertises nodig, zoals bv landschap, stedenbouw, architectuur, cultureel erfgoed, archeologie; en dat kan per locatie en per fase in het ontwerpproces verschillen. Zeker voor kleinere gemeentes is het aan te bevelen om die expertise met lokale kennis alleen aan te trekken als dat nodig is.
3. In de ambtelijke organisatie kunnen er conflicten tussen de taakomschrijving van de kwaliteitsadviseur en opdrachten uit de lijn van de ambtelijke organisatie of vanuit het bestuur ontstaan. Onafhankelijkheid en onpartijdigheid, en zelfs twee-benigheid, zijn makkelijker te waarborgen door de advisering extern in te huren;

5.3.4 Kwaliteitsadvisering en beschikbare capaciteit

Bij de inrichting van gemeentelijke taken in het ruimtelijke domein is de beschikbare capaciteit een belangrijk aandachtspunt. Toepassing van het model leidt tot scherper definiëring van taakverdelingen, afstemming en mandaat, waarbij dubbelingen en onderlinge conflicten voorkomen worden en er daardoor minder capaciteit nodig is. Ook maakt een groot aantal kleinere en sommige middelgrote tot grote gemeenten gebruik van regionale

organisaties voor kwaliteitsadvisering, waardoor capaciteitsdeling in de regio wordt gefaciliteerd.

5.4. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

5.4.1 Onderzoek naar kwaliteitscultuur (waarden en veronderstellingen) in gemeenten

Een cultuurverandering vraagt altijd om meer dan het wijzigen van het systeem waarin gewerkt wordt, zoals aandacht voor de onderliggende waarden en de beleiden waarden (Schein, 2010). De door de wetgever beoogde waarden zijn als uitgangspunten voor de inrichting van het model gehanteerd. Bij implementatie verdienen de onderliggende en beleiden waarden nadere aandacht. Een onderzoek naar deze waarden en hoe daar binnen de kwaliteitsadvisering aandacht aan kan worden besteed, zou een waardevolle aanvulling op het voorgestelde model zijn. Bij de discussie is reeds aangegeven dat het kwaliteitskwadrant van Van Assen en Van Campen (2022) daarbij gebruikt zou kunnen worden.

5.4.2 Onderzoek naar kosten en baten kwaliteitsadvisering

Dit onderzoek richt zich niet op financiering van de kwaliteitsadvisering, maar de literatuur legt wel directe verbanden tussen de kosten en baten van beleid en uitvoering en de effecten op handelingsverlegenheid en systeemfalen (RLI, 2023). Voor het draagvlak voor een goed en soepel functionerend kwaliteitsstelsel, is onderzoek naar en inzicht in de kosten en de baten belangrijk, zeker gezien de huidige financiële situatie van gemeenten. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat baten van de kwaliteitsadvisering zeer moeilijk zijn te meten: in de expertsessie (bijlage A) stelde een deelnemer dat ‘alleen al het feit dat er beoordelingsgerichte advisering plaats vindt bij vergunningaanvragen, maakt dat er door initiatiefnemers meer aandacht aan omgevingskwaliteit wordt besteed’. In het verleden werden de kosten voor reguliere advisering van welstandscommissies via de leges standaard bij de initiatiefnemer neergelegd; lagen de kosten voor strategisch advies bij de overheid en werden de kosten voor procesadvies voornamelijk gedragen door de overheid en waar mogelijk gedeeld (in bv pps constructies). Op dit moment is hier echter geen lijn meer in aan te geven: iedere gemeente richt dit in naar eigen inzicht. Wel liggen de kosten van procesadvisering nog steeds vaak (deels) bij de initiatiefnemer. Zodra de inhoudelijke samenhang en de monitoring van kwaliteitsadvisering goed geregeld is, kan transparantie over kosten in relatie tot de opbrengsten van de verschillende vormen van advisering echter wel tot

beter onderbouwde en duidelijker beleidskeuzen leiden. Dat geldt zowel voor de inhoud en effectiviteit van de regels als qua inrichting van de kwaliteitsadvising (bv de keuze wanneer wel en wanneer geen procesadvising).

5.4.3 Kwaliteitsadvising bij opgaven waarbij meerdere overheidslagen betrokken zijn

Dit onderzoek richt zich op de kwaliteitsadvising binnen gemeenten. Samenhang in kwaliteitsadvising tussen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen vraagt ook om aandacht, omdat zij allen een rol spelen in de inrichting van Nederland. Als het Rijk besluit om de energienetverzwaring ‘sober en doelmatig’, lees: sectoraal, uit te voeren, dan heeft dat direct invloed op de ruimtelijke kwaliteit en daarmee de leefbaarheid van gemeenten waar de netverzwaring plaats vindt. De afstemming in de onderlinge kwaliteitsadvising van overheden vindt vooral plaats in interbestuurlijke samenwerking (gemeenten-provincies-waterschappen-rijk) en in de bijbehorende netwerken, zie bv Kaats en Opheij (2023). Interessant is bijvoorbeeld de vraag wat de verschillende doelen van overheden van de inrichting van de samenwerkingen vragen. Dit is zeker een vervolgonderzoek waard.

5.4.4 Kwaliteitsadvising en de omgeving

In dit onderzoek is uitgegaan van kwaliteitsadvising door daarvoor opgeleide en gekwalificeerde experts. Dit is gedaan omdat de materie en de opgaven complex zijn en experts nodig zijn voor duiding (oa Schlössels, 2021). In de praktijk is echter al jaren een zoektocht gaande naar de interactie tussen deze experts en ervaringsdeskundigen in de omgeving: in- en omwonenden en andere betrokken partijen. Zo wordt er bijvoorbeeld gewerkt met burgerleden in adviescommissies. De Omgevingswet stuurt ook op deze interactie door bv een participatieverordening verplicht te stellen voor gemeenten. Hoe deze interactie zich in de kwaliteitsadvising kan ontwikkelen, is zeker vervolgonderzoek waard.

5.5. Aanbevelingen voor gemeenten bij implementatie van het model

De volgende aanbevelingen voor gemeenten zijn uit de casestudies naar voren gekomen:

1. Breng in kaart wie op dit moment welke vorm van situationele advisering verzorgt – en wat er ontbreekt. Zorg voor formele opdrachten en mandaten conform de taakomschrijving.

2. Zorg bij implementatie voor een invulling van alle drie de adviesrollen: noodzakelijk voor de realisatie van een goede omgevingskwaliteit en een adaptieve beleidscyclus.
3. Faciliteer vroegtijdige, ontwerpgerichte advisering aan de initiatiefnemer: dat levert een beter uitvoeringsproces en spaart tijd en frustratie
4. Reserveer voldoende tijd voor monitoring en feedback! De reguliere advisering is als een kanarie in de kolenmijn: zij merken het eerst strategische drift op, omdat ze alle initiatieven van een gemeente voorbij zien komen.

Goed ingerichte kwaliteitsadvising levert een betere leefomgeving op én een beter functionerende en adaptievere beleidscyclus: dat is aandacht, middelen en tijd waard.

En tenslotte: geniet ervan en koester kwaliteitsadvising. Daarmee bouwen we aan de leefomgeving van de toekomst.

6 Persoonlijke reflectie

Dit onderzoek vond plaats in misschien wel een van de meest hectische perioden in mijn leven, zowel in mijn werk als privé. En toch bood het keer op keer weer verdieping en houvast in juist die zaken die belangrijk voor mij zijn: mensen, natuur en schoonheid. En hoe we ons daar met elkaar steeds weer opnieuw toe verhouden.

Eind september 2023 ben ik directeur geworden van de Federatie Ruimtelijke kwaliteit. Ik had daarvoor jaren gewerkt aan de implementatie van de omgevingswet bij de overheid, en dan met name het anders werken vanuit een Whole of Government gedachte en de netwerkende overheid. De beleidscyclus en de veranderopgave in het overheidswerken waren mij dus goed bekend. En toen kreeg ik in mijn nieuwe functie vanuit het werkveld de vraag: hoe ziet dat ‘anders werken’ onder de Omgevingswet eruit voor de opvolgers van welstandscommissies, de zogenaamde Adviescommissies Omgevingskwaliteit? Dit viel samen met het moment dat ik mij oriënteerde op mijn afstudeerscriptie in de Executive MBA, variant Publiek en Privaat van Nyenrode, en het leek me een uitstekend onderwerp.

Ik ging op zoek naar literatuur over kwaliteitsadvisering bij de lokale overheid. En vond bedroevend weinig. Er is véél literatuur over de inhoud van ieder vakgebied, zoals architectuur, stedenbouw, archeologie en cultuurhistorisch erfgoed. Er zijn talloze informele handreikingen om vanuit die inhoud een goed proces te creëren. Er is een heel vakgebied voor de inrichting van de fysieke leefomgeving: ruimtelijke ordening. En er is literatuur over wat het ‘anders werken onder de Omgevingswet’ vraagt van individuele ambtenaren en ambtelijke processen. Maar er zijn bijzonder weinig wetenschappelijke studies naar de inrichting en structurering van kwaliteitstoezicht en kwaliteitsadvies bij overheden. Alleen de RUG en Van Campen en Van Assen in Delft houden zich daarmee bezig.

Al snel kwam het model van Peij boven drijven en dat leek te passen. Maar wat bleek? Peij stelt tevens dat de drie adviessituaties niet optioneel zijn. En dat bleek ook het geval bij advisering in gemeenten: Iedere gemeente heeft deze drie situationele adviseringsvormen nodig voor een functionele beleidscyclus (en niet alleen voor omgevingskwaliteit, maar voor alle expertise in complexe opgaven). Als je dat goed weet in te richten, verhoog je niet alleen de gerealiseerde omgevingskwaliteit, maar kun je de winkel ook openhouden in transities en kun je zelfs de ruimtelijke processen verbeteren en versoepelen. Je bent adaptiever bij strategische drift en je past de beleidscyclus sneller aan als de omgeving daarom vraagt, aan veranderende behoeften van de maatschappij en aan veranderende doelstellingen van de overheid.

Ik was wel wat verbouwereerd door de eenvoud van het model. Maar het blijkt ook de kracht ervan: ook managers die kwaliteitsadvising wel prima vinden maar ‘er niet van zijn’ slaan aan op het model en gaan ermee spelen. Zo wordt het inmiddels bv bij de transitie naar meer industriële woningbouw gretig toegepast: het inzicht dat er niet gewacht hoeft te worden op beleid voor industriële woningbouw maar dat er ondertussen al met procesadvising aan gewerkt kan worden, blijkt een enorm vliegwiel te zijn.

En tja, dan nog wat over mijn worsteling met mijn scriptie. Het was een uitdaging om de complexiteit academisch verantwoord en in heldere taal op papier te krijgen. Ik hoop dat ik daar enigszins in geslaagd ben.

Wat is er gebeurd?

Mijn thesis is de uiteindelijke weerslag van een zoektocht, in de literatuur en in de praktijk, naar hoe kwaliteitsadvies bij gemeenten werkt. Ik heb daarin geprobeerd een complex probleem (polycentrisch georganiseerde gemeenten in een paradigmashift, met een nieuw wettelijk stelsel, verouderd beleid in een transitietijd, met druk op grote maatschappelijke opgaven en de noodzaak voor lokaal maatwerk) eenvoudiger te maken met een conceptueel model. Ik heb geworsteld met de complexiteit, met de schijnbare eenvoud van het model en met de realiteit die vaak óók anders is.

Ik heb eerst geprobeerd om de verschillende bestaande soorten adviseurs onder te verdelen in een van de soorten advisering. Dat bleek onmogelijk omdat de situationele advisering weliswaar overal herkenbaar is, maar ook in iedere gemeente anders (of zelfs deels niet) ingevuld wordt.

Uiteindelijk bleek dat ook niet zo relevant. Juist omdat het model desondanks wel herkend wordt, en daardoor het gesprek ontstaat dat voor professionalisering en een goede inrichting van belang is. In alle gemeenten waar gekeken is naar toepassing van het model, werden de mogelijkheden om bestaande knelpunten op te lossen erin herkend. Zo is het belang van monitoring en reflectie in de reguliere advisering, dat voorheen vaak gezien werd als huiswerk zonder prioriteit, door het model zo helder geworden dat er al snel in de betrokken gemeenten meer aandacht voor is gekomen. Ook helpt het model om de toegevoegde waarde van kwaliteitsadvising in relatie tot de beleidscyclus in beeld te krijgen.

Wat ging goed?

Ik was blij verrast door het enthousiasme waarmee de verschillende gemeenten aan de slag willen met het model. Het model doet zijn werk al.

Wat ging minder goed?

Tijdens het onderzoek ben ik gescheiden en full-time werkend, alleenstaand moeder geworden. Dat kost tijd en daardoor heb ik het onderzoek niet afgerond in 2024. Uiteindelijk is het daardoor een beter onderzoek geworden, en is bv de taakomschrijving toegevoegd aan het model. In de tweede onderzoeksperiode ben ik echter ook mantelzorger geworden. Ik heb oprecht gewanhoopt of het onderzoek ooit goed op papier zou landen.

Inhoudelijk heb ik ook lang gedacht dat het model een handleiding mee zou krijgen. En doordat dat product al in mijn hoofd zat, worstelde ik met het ontwerp. Pas toen ik dat op aanwijzen van mijn academisch begeleider losliet en vanuit de ontwerpeisen ging reflecteren op wat er nodig is, kwamen ontwerpeisen en ontwerp en de praktijkcassussen weer op één lijn. En bleek een overzichtelijke taakomschrijving een veel beter onderdeel van het model.

Oh, en nauwelijks vermeldenswaardig want een voortdurende levensles: hoe manage je divergerend en convergerend denken in een scriptie. Blijft boeiend. Ik vermoed dat ontwerpend onderzoek vooral gekozen wordt door sterk divergerend denkende mensen – en het wordt alleen maar goed als er ook stevig geconvergeerd wordt. Ik kan een boek vullen met alles wat er uit deze scriptie geschraapt is, en ik hoop dat ik jullie vermaakt heb met alle overgebleven geitenpaadjes.

Wat heb ik hiervan geleerd?

Ik heb een behoorlijke verdieping in mijn vakgebied meegemaakt. Ik heb geleerd dat onderzoek met oog voor de praktijk mensen verbindt en inspireert, niet alleen passief maar ook om actief zelf te gaan reflecteren op het eigen handelen. Toepassing van bedrijfsliteratuur op de overheid moet altijd met zeer veel onderzoek gepaard gaan – want een overheid is in zijn politiek bestuurlijke aard en maatschappelijk opdracht anders dan een bedrijf - maar als dat goed gebeurt, kan er meer wederzijds begrip en kennisuitwisseling plaats vinden. Tot mijn verbazing heeft het Bouwlab bv het model, dat ik presenteerde voor de kwaliteitsadvising bij de overheid, ook weer geadopteerd om in de bouw zelf (het bedrijfsleven) aan te tonen hoe ook vanuit de markt aan industriële woningbouw met kwaliteit gewerkt kan worden vóórdát de reguliere processen hierop ingericht zijn. Leuke crossovers in een lerende omgeving.

Literatuurlijst

- Assen, van S., & Van Campen, J. (2014). *Q-Factor : Ruimtelijke kwaliteitsteams in Nederland* (1ste editie). Blauwdruk.
- Assen, van S., & Van Campen, J. (2022). *Kwaliteitskwadrant Omgevingskwaliteit 1.0*, geraadpleegd via <https://q-factor.info/diversen/kwaliteitskwadrant-omgevingskwaliteit-1-0/>
- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., Peters, V., Van Der Velden, T., & De Goede, M. (2021). *Basisboek kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Noordhoff Uitgevers
- Banha, F., Flores, A., & Coelho, L. (2022). A new conceptual framework and approach to decision making in public policy. *Knowledge*, 2(4), 539–556.
<https://doi.org/10.3390/knowledge2040032>
- BDO 2024, *BDO-Benchmark Nederlandse gemeenten 2024. Onbalans taken en middelen bedreigt slagkracht gemeenten. Een onwerkbaar financieel perspectief*. BDO whitepaper via VNG
- Bourgon, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century* (Queen's Policy Studies). Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Braams, R. (2023) *Transformative Government*. Doctoral dissertation, Utrecht University.
- Campen, van J., Mulder, W., & Boros, J. (2020). *Handreiking adviesstelsel omgevingskwaliteit*. VNG en FRK.
- Carmona, M., Bento, J., & Gabrieli, T. (2023). *Urban Design Governance: Soft powers and the European experience*. UCL Press.
- Casteleijn, K.D.J. (2014). *Ruimtelijke kwaliteit bekeken; Een onderzoek naar de opvatting van beleidsmakers, werkzaam bij de Rijksoverheid en de Provinciale overheid, over het bevorderen van ruimtelijke kwaliteit* (Masterscriptie). Rijksuniversiteit Groningen.
Geraadpleegd van
https://frw.studenttheses.ub.rug.nl/1143/1/Masterthesis_Koen_Castelein.pdf
- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). TOWARD a STEWARDSHIP THEORY OF MANAGEMENT. *Academy of Management Review*, 22(1), 20–47.
<https://doi.org/10.5465/amr.1997.9707180258>
- Diercks, G., Loorbach, D., Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Lodder, M., Bugel, S., Notermans, I., Bode, N., Van raak, R. (2020) *Sturing in transitie: een raamwerk voor*

- strategiebepaling*. Drift en de NSOB. Geraadpleegd van [Sturing-in-Transities-Een-raamwerk-voor-strategiebepaling.pdf](#)
- Eisenmann, M., Grauberger, P., Matthiesen, S. (2021) ‘Supporting Early Stages of Design Method Validation - An Approach to Assess Applicability’, in *Proceedings of the International Conference on Engineering Design (ICED21)*, Gothenburg, Sweden, 16-20 August 2021. DOI:10.1017/pds.2021.543
- Federatie Ruimtelijke Kwaliteit (2022), *Davos Kwaliteitssysteem: naar een hoogwaardige bouwcultuur. 8 criteria voor goede omgevingskwaliteit*. Geraadpleegd van https://www.ruimtelijkekwaliteit.nl/wp-content/uploads/2022/09/Het_Davos_Kwaliteitssysteem-NL.pdf
- Gadiner, F., & Scholte, J. A. (2023). *Polycentrism: How governing works today*. Oxford University Press.
- Hajer, M., van der Steen, M., Scherpenisse, J. van Gerwen, O. & Sonja Kruitwagen (2014) *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.
- Hevner, A. R. and S. Chatterjee, Eds. (2010). *Design research in Information Systems - Theory and practice*. New York, Springer.
- Huijting, M., & Van der Twist, M. (2020). *Kijk op kaders: Perspectieven op kaderstelling voorbij NPM*. NSOB. Geraadpleegd op 5 februari 2025, van <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2020-12/NSOB%20%282020%29.%20Kijk%20op%20kaders.%20Perspectieven%20op%20kaderstelling%20voorbij%20NPM..pdf>
- Johannesson, P., & Perjons, E. (2021). *An Introduction to Design Science*. Springer Nature.
- Kaats, E., & Opheij, W. (2023). *Leren samenwerken: condities creëren voor kansrijke samenwerking*. Boom.
- Kamerstukken* 2013/14, 33962 nr. 3 (Memorie van Toelichting (MvT) Omgevingswet). Online geraadpleegd via Kamerstuk 33962, nr. 3 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen op 28-12-24
- Koppenjan, J. (2022). Over instrumenteel bestuur en publieke waarden. Wat kunnen we leren van het publieke-waardenperspectief? in *Bestuurskunde* (31) 3, 38-54
- Lemstra, W. (2024) *Design Science Research for Business Students at Nyenrode Business University. Best practice Guide*, Nyenrode Business University

- March, S. T. and G. F. Smith (1995). "*Design and natural science research on information technology*." *Decision Support Systems* 15: 251-266.
- Meijer, A. (2024) Design science in public administration: producing both situational interventions and generic knowledge, *Perspectives on Public Management and Governance*; gvae012, <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvae012>
- Memorie van Toelichting Omgevingswet (2014, 18 juni). *Kamerstuk 33962*, nr. 3. Geraadpleegd op 1-5-2025 van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html>
- Ministerie van BZK (2022). *Programma Mooi Nederland*. Geraadpleegd op 10-01 2024 via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-cd46b02e5d502aa1011e1a89247ed98e08e82b09/pdf>
- Omgevingswet*. (2024, 1 januari). Geraadpleegd op 24 december 2024 van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037885/2024-01-01/>
- PBL (2021), *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pedersen, K., Emblemavag, J., Bailey, R., Allen, J.K. and Mistree, F. (2000), "The "Validation Square" - Validating Design Methods", in *DETC'00, September 10-13, Baltimore, Maryland*, ASME Press, New York, NY.
- Peij, S. C. (Red.). (2022). *Handboek Corporate Governance* (7de editie). Boom.
- Ree, M. de (2024). 'Gebrek aan vertrouwen in politiek potentiële splijtzwam in de samenleving'. Interview met Prof. dr. Karen van Oudenhoven, directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Geraadpleegd op 28-12-2024 van <https://www.cbs.nl/nl-nl/corporate/2024/04/gebrek-aan-vertrouwen-in-politiek-potentiele-splijtzwam-in-de-samenleving->. Website van het CBS.
- RLI, (2023). *Verkenning Systeemfalen in het leefomgevingsbeleid: een probleemverkenning*. Raad Voor De Leefomgeving En Infrastructuur. <https://www.rli.nl/publicaties/2023/publicatie/verkenning-systeemfalen-in-het-leefomgevingsbeleid-een-probleemverkenning>
- Rotmans, J. (2018). *De omgevingswet als transitieopgave*, essay. Erasmus Universiteit. Rotterdam.
- Schaik, J. van (2015). *Werken aan meer samenwerking bij stedelijke opgaven. Drie voorbeelden uit Zuid-Holland* – Voorpublicatie voor Plandag 2015

- Schein, E. H. (2010). *Organizational Culture and Leadership* (4th ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Schillemans, T. (2010). *De belangentegenstelling voorbij. theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering*.
<https://dspace.library.uu.nl/bitstream/1874/297007/1/2010+Bzk+beschouwing+versie+DEF.pdf>
- Schipper, K. (2023). *Architectuur als culturele daad: een architectuurhistorisch onderzoek naar het architectuurbeleid van de rijksoverheid*. [Thesis fully internal (DIV), University of Groningen]. University of Groningen.
<https://doi.org/10.33612/diss.822659085>
- Schlössels, R. (2021). De bestuursrechtelijke omgeving van de Omgevingswet. Een ambitieuze “bijzondere” wet en het algemeen bestuursrecht. In *Vertrouwen in de Omgevingswet* (pp. 81–103). Wolters Kluwer.
- Steen, van der M., van Twist, M., Chin-A-Fat, N. & Kwakkelstein, T. (2013) *Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB.
- Steen, van der M., J. Scherpenisse, M. van Twist (2015) *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.
- Steen, van der M., A. van Buuren (2017). *Doe maar gewoon. Aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), Den Haag.
- Torre, L. van der; Douglas, S. en 't Hart, P. (2018) *Werken aan publieke waarden. Leren van en voor gemeenten*. VNG
- Wit, B. de (2020). *Strategy: An international perspective*. Andover, UK: Cengage Learning.
- Wit, B. de (2017). *Strategy. Synthesis for leaders*. Fifth Edition, Andover, UK: Cengage Learning.
- WRR, Toezien op publieke belangen. (2013). *Tijdschrift Voor Toezicht*, 4(4), 3–9. <https://doi.org/10.5553/tvt/187987052013004004001>
- WRR, (2013) *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijks toezicht*. Amsterdam University Press.
- Venable, J., et al. (2016). "FEDS: a framework for evaluation in design science research." *European Journal of Information Systems* 2016(25): 77-89.

Verklaring van Davos (2018), geraadpleegd op 24-12-2024 via
<https://davosdeclaration2018.ch/nl>

Bijlage A: Expertsessie in Tilburg, juli 2024

Deelnemers: Ruim 40 experts die aanwezig waren aanwezig op de Dag van de Ontwerpkraft 2024 en die op de een of andere manier betrokken zijn als professional bij de kwaliteitsadvisering van de overheid. Onder de aanwezigen waren bestuurders en ontwerpers bij gemeenten en provincies, stedenbouwkundigen en beleidsadviseurs bij gemeenten en diverse specialisten (architecten, landschapsarchitecten en andere disciplines) die reguliere-, proces- en/of strategische kwaliteitsadvisering bij gemeenten verzorgen.

Begeleiders:

1. Onderzoeker en schrijver van deze thesis
2. Ambtenaar gemeente Tilburg
3. Kwaliteitsadviseur gemeente Groningen
4. Gespreksleider van het Tilburgse Architectuurcentrum (CasT)

Voorbereiding en programma: De begeleiders van de gemeenten Tilburg en Groningen hebben in 2 onlinesessies in mei en juni 2024 met de onderzoeker het conceptuele model doorgelopen en vergeleken met de dagelijkse praktijk in Tilburg en Groningen. Met een gespreksleider maakten ze vervolgens gezamenlijk het programma: eerst een korte theoretische inleiding op het model van de onderzoeker en ruimte voor vragen, dan een reflectie op het model vanuit de Tilburgse praktijk, met nadruk op de ingezette instrumenten en de plek van kwaliteitsadvisering daarin en weer ruimte voor vragen en reflectie, dan een beschouwing van begeleider 3, kwaliteitsadviseur in Groningen, over hoe strategische advisering er in de praktijk (van Groningen) uit kan zien. Ruimte voor reflectie en vragen. Vervolgens gaat het woord naar een beleidsadviseur uit een andere gemeente (inwoneraantal tussen 100.000-200.000) waar de kwaliteitsadvisering niet lekker loopt, om dat te analyseren en met behulp van het model te reflecteren op de situatie. Vragen en reflectie op het conceptuele model van de deelnemers.

Doel bijeenkomst: Formatieve evaluatie van het model: werkt dit in de praktijk? Wordt het herkend? Wat mist er, waar zijn vragen bij?

Klaargelegd: Schrijfmateriaal en memoblokjes voor de deelnemers. Audio-opname apparatuur om het geluid van de sessie op te nemen. Figuur 14 geeft een impressie van de expertsessie.

Een uitgebreid verslag van de bijeenkomst en de transcriptie van de geluidsopname zijn beschikbaar bij de onderzoeker.

Belangrijkste conclusies en discussies:

Concluderend werd het belang van invulling van de hele driehoek van advisering (strategisch, proces en regulier) in samenhang herkend en onderschreven door een groot deel van de deelnemers.

Exp 12: “Volgens mij kunnen we hier wel een heel congres over organiseren.”

Exp 13: “Graag een vervolg”.

De volgende aandachtspunten werden genoemd:

Aandacht voor kwaliteitscultuur belangrijk

Vanuit de ambtelijke organisatie en de strategische advisering is aandacht voor alle vier de kwadranten van het kwaliteitskwadrant van Van Assen en Van Campen van belang voor het draagvlak van de kwaliteitsadvising in de gemeente en in de gemeenschap: dus zowel inzetten op formele en informele instrumenten op het gebied van een goede bouwcultuur (prijsvragen en het samen met omgeving en experts opstellen van gebiedsbiografieën bv) als aandacht voor formele en informele instrumenten gericht op resultaat en uitvoering.

Discussie over strategische advisering

Contact met de ambtelijke organisatie én met de politiek is heel belangrijk voor de rol van strategische adviseur, en dan vooral ook met de wethouder verantwoordelijk voor ruimtelijke ontwikkelingen. De opdracht van de stadsbouwmeesters [strategisch advisering] bestaat uit twee delen: inhoudelijk ondersteunen bij grote projecten in de stad en input geven aan inhoud en uitvoering van de omgevingsvisie [ontwerpgerichte procesadvising en strategische advisering, red]. “Het gaat er [bij strategische advisering, red] dus niet alleen om dat het goed in de omgevingsvisie landt, maar ook dat we in kunnen grijpen in de lopende projecten en deze input mee kunnen geven in de procesadvising rond die lopende projecten.

Daar is ook weer democratische legitimatie voor nodig, en heel goed overleg en afstemming tussen de strategische en de procesadvisering.”

“Voor goede strategische advisering heb je ook echt je democratische legitimatie, het goede gesprek en de politieke backing nodig.” De agenda die je als strategische adviseurs met een organisatie uit kan voeren, is afhankelijk van de politieke samenstelling. De impact die strategische adviseurs /stadsbouwmeesters in een bepaalde stad kunnen hebben, kun je daarom ook niet zomaar meenemen naar een andere stad met een andere politieke samenstelling. Als je dan kijkt naar het bestel in Nederland met de politieke samenstellingen van Rijk, provincies en gemeenten, is de positie van de stadsbouwmeester als strategisch adviseur ook een interessante, omdat je de vakschakel kunt zijn op politiek gevoelige onderwerpen. Hoe geven we die nu wel vorm? Je kunt daarmee juist de verbinder zijn in de implementatie van politiek gevoelige onderwerpen. Dat is ook onderdeel van de tweebenigheid die je nodig hebt als strategisch adviseur: weten van en adviseren over de uitvoerbaarheid van nieuw beleid en om kunnen gaan met de gevoeligheden om zo’n verandering. Cruciaal daarbij is dat je in de strategische advisering de complexiteit van de opgaven op lokaal niveau goed doorgrondt en daar integraal over kunt adviseren.

Discussie procesadvisering

Procesadvisering is weliswaar arbeidsintensief, maar ook aantrekkelijk omdat alle belangen bij elkaar worden gebracht, waarbij samen met onpartijdige inhoudelijke expertise, met de markt en haar economische belangen, met de overheid en met de omgeving in een gebied naar de beste oplossing wordt gezocht. “Lekker samen dingen mogelijk maken.” Daar zit vaak veel energie op. Maar op een gegeven moment moet de overstap gemaakt worden naar wat het voor het reguliere proces betekent, niet alleen voor dit gebied maar ook in de omringende gebieden. En als we hier iets veranderen, betekent dat dan ook iets voor onze eigen visie en ambities? Moeten die misschien ook veranderen? Daar heb je dan weer strategische advisering voor nodig. Die daar met een brede, integrale blik en twee-benigheid naar kan kijken. “Kwaliteitsteams en supervisoren [procesadvisering, red] zijn heel aantrekkelijk en herkenbaar voor initiatiefnemers, maar hoe en wanneer vindt de afstemming en de overdracht naar de adviescommissie [reguliere advisering, red] plaats, daar moet je goed over communiceren. Ook naar de initiatiefnemer. En binnen de gemeente is de onderlinge afstemming en feedback naar het beleid [tbv de strategische advisering, red] heel belangrijk.”

Exp. 11: “Dat is wel wat ik ook zie, ja.”

Discussie over betrekken omgeving bij kwaliteitsadvisering

“Belangrijk voor het realiseren van omgevingskwaliteit in een kwaliteitsteam [procesadvisering, red] is dat je met elkaar het gesprek voert. Vanuit de vraag: wat is hier nu de omgevingskwaliteit die we willen en kunnen realiseren? Om die waarden goed te krijgen is het belangrijk dat je je laat informeren, zowel door experts als door bewoners én door belanghebbenden” “Dus dat je dat gesprek ook breed voert en van alle kanten laat voeden” “Hoe kunnen we de mensen in de stad ook daadwerkelijk mee laten doen en delen in het werken aan omgevingskwaliteit? Dat doen we door (1) de uitvoering centraal te stellen, de daadwerkelijke uitvoering: Wat je maakt, maak dat goed, met goede kwaliteit en toekomstbestendig. En (2) werk daarnaast aan een hele sterke en verbeeldende bouw- en ontwerpcultuur, binnen de organisatie en met de initiatiefnemers, zodat je ook de ontwerpen hebt om iets goeds te bouwen.” “Die twee dingen zijn van belang om het werken aan omgevingskwaliteit zo samenhangend mogelijk vorm te geven.”

Discussie over capaciteit

“Wat betekent deze inrichting voor bemensing? Wij hebben een schaarste aan mensen. Heb ik meer mensen nodig om dit allemaal waar te maken of gaat dit uit van bestaande inzet?” “Wij werken samen met externe partners om dit in te vullen en voor elkaar te krijgen.” “Dat zijn regionale kennisorganisaties maar ook ontwerp bureau’s, architecten, bouwhistorici, etc.” “Als we weten wat de [democratisch vastgestelde, red] ambitie is, stellen we een uitvraag op om te kijken met wie we die vorm gaan geven. We zijn niet groot genoeg om al die expertise in huis te halen. We maken daarbij ook gebruik van regionale kennisinstellingen zoals Dorp, Stad en Land en architectuurcentra voor de architectuurprijs en debatten” “we hebben veel lokale en regionale partners om het programma te dragen, het is nadrukkelijk niet alleen van de gemeente. Die samenwerking met partijen buiten zoeken we echt op, omdat dat de informele bouwcultuur ook versterkt.” “Bij het uitvoeringsplan omgevingskwaliteit hebben we ook geld gereserveerd om dit te kunnen realiseren.’

Discussie over tijdslijn

“Het is een fascinerend model omdat je het in kunt zetten in het hier en nu, maar je denkt ook aan de toekomst. Is er ook een soort **tijdslijn** aan te geven ten aanzien van de verschillende vormen van kwaliteitsadvisering? Korte termijn, middellange termijn en lange termijn, en hoe draaien die in een soort lemniscaat om kwaliteitsadvisering?” Discussie: Is dit

een extra dimensie bij het model? In het kwaliteitsaspect ‘Duurzaamheid’ zit deze natuurlijk al impliciet en expliciet. Je beantwoordt dit ook binnen het project en afhankelijk van het project met aandacht voor delen van de tijdlijn. Strategische advisering is altijd met de toekomst bezig, proces en reguliere advisering ook maar soms wel met minder verre toekomst.

Discussie over democratische legitimatie

“Hoe verhoudt kwaliteitsadvising zich tot de **democratische legitimatie**? Afweging van belangen hoort in de raad en in het college thuis. Met name bij hele brede, integrale advisering ga je naar belangenafwegingen en hoort dat niet in de raad thuis?” Discussie aanwezigen: Goed aandachtspunt, en daarom wordt het ook ‘advising’ genoemd. Besluitvorming vindt altijd plaats in het college of in de raad. De *reguliere advisering* is mede gebaseerd op door college of raad vastgesteld beleid en derhalve zwaarwegend, dwz dat er in de besluitvorming alleen gemotiveerd van afgeweken kan worden. *Procesadvising* is vanuit zijn aard zwaarwegend omdat die, als het goed is met in acht name van alle relevante belangen tot stand is gekomen. Toch blijft ook daar het besluit aan de raad of het college. *Strategische advisering* is advies ter voorbereiding van besluitvorming door raad en college over de visie en strategische instrumenten.

Aandachtspunten over benodigdheden voor integrale advisering (taakomschrijving)

“Over brede, integrale advisering: een adviescommissie [reguliere advisering] gaat altijd over een locatie waar gebouwd gaat worden. Vanaf vooroverleg. Tot en met definitieve vergunningaanvraag. Welke deskundigheden zitten er in een commissie? Primair erfgoed en architectuur. Maar ook stedenbouw en landschap. En afhankelijk van de complexiteit ook andere expertises, zoals bv archeologie. Ook heb je vanuit reguliere advisering een terugkerend afstemmingsmoment nodig, zowel ambtelijk als bestuurlijk. En wat ook helpt is om een voorzitter aan te stellen met de juiste competenties om integraal advies te geven. Een integrale voorzitter met een kort lijntje met de wethouder kan enorm helpen om tot gedragen integrale advisering te komen.”

Over professionaliteit en procesadvising

“Wat is de plek van *professionaliteit*? Met name bij *procesadvising*? Als je alle belangen gezamenlijk af moet wegen, hoe voorkom je dan dat je niet op een gedrocht uitkomt

aan het einde? Je hebt een moment nodig waarop een aantal professionals zeggen: ho, wacht even, ik versta wel mijn vak. En daar sta ik voor. Als bestuurder heb ik behoefte aan een professional die zegt: ‘vanuit mijn vak, is dit het beste om te doen.’”

Discussie: procesadvisering is een ander type proces dan zorgen dat iedereen het ermee eens is. Soms moet je accepteren dat de uitkomst beter is als niet iedereen het ermee eens is. Dat moet je borgen in procesadvisering. Bv door het inhuren van onpartijdige vakmensen, externe expertise. Ook betekent ‘alle belangen meewegen’ niet dat er geen ruimte is voor onpartijdige professionaliteit. Het is wel een goed aandachtspunt voor procesadvisering. Je lost het niet op door compromissen te sluiten, je maakt op basis van sterke inhoudelijk argumentering een integraal advies.

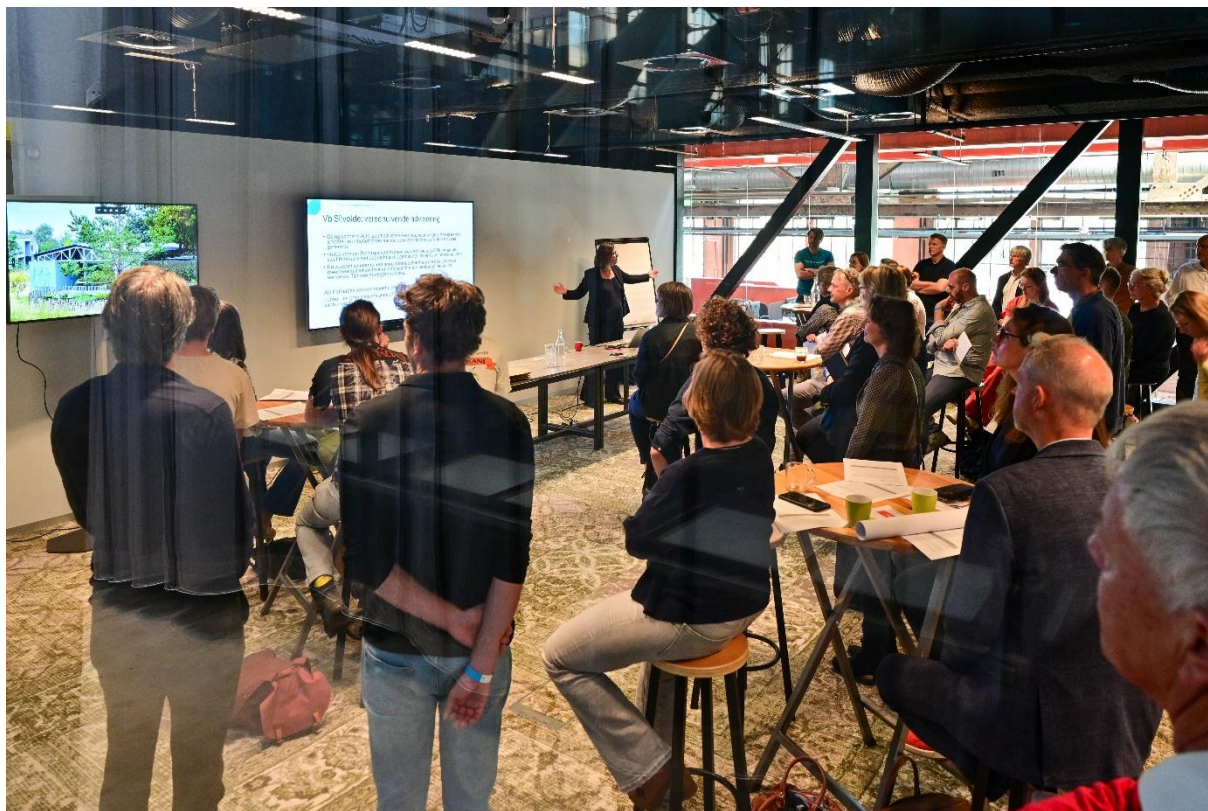
Voorbeeld strategische advisering en relatie met proces- en reguliere advisering

‘Kun je toelichten hoe de strategische advisering rond de CO2 reductie eruit ziet?’

Antwoord: “We zijn nu hard bezig te adviseren ten aanzien van de Omgevingsvisie, om deze opgave daar zo in te laten landen dat als die er over twee jaar is, een instrument als de klimaatcontracten bv daar straks ook een goede basis in kan vinden. We hebben die al wel doorgedacht en in ons achterhoofd, inclusief succes- en faalfactoren van elders, zodat we de lessen daaruit nu ook al kunnen laten landen in onze voeding voor de omgevingsvisie, voor zover nodig. Dat is nu al een integraal vraagstuk, want hoe koppel je die reductieopgave nou aan de netcongestie van het energienetwerk bv, aan de mobiliteitstransitie, aan de bouwopgave en de groei, de transitie van de stad. En welke stappen kunnen we nu al zetten om het ruimtelijke beleid te koppelen aan de realisatie van die vraagstukken? We hebben nu al 78 projecten waar we mee praten om invulling aan die klimaatopgave te geven. Het bij elkaar brengen van beleid en uitvoering en de afstemming met de ambtelijke organisatie en de proces- en reguliere advisering is daarbij cruciaal. Zij gaan het straks doen.”

Figuur 14

De expertsessie met de onderzoeker voor de groep



Bijlage B: Casus Silvolde

Omschrijving door de onderzoeker gebaseerd op een gesprek met de betrokken expert van het reguliere kwaliteitsadvies van de gemeente, een gemeentelijk ambtenaar en de initiatiefnemer.

Doel casus: voorbeeld toepassing model en vaststellen samenhang kwaliteitsadvising

De gemeente Oude IJsselstreek is een gemeente in het oosten van Nederland, met 39.502 inwoners in 2024 (allecijfers.nl). Het dorp Silvolde met ruim 4000 inwoners in deze gemeente kenmerkt zich door grondgebonden, veelal vrijstaande woningen en een landelijk karakter. In het centrum van het dorp Silvolde bevond zich een industrieterrein dat al geruime tijd niet gebruikt werd. De eigenaar en initiatiefnemer van het terrein wilde er woningbouw realiseren en de gemeente kon zich daarin vinden.

De initiatiefnemer was zeer ambitieus bij de planontwikkeling: ze wilden het plan realiseren met industrieel gefabriceerde woningbouw met een hoge woonkwaliteit (brede kamers bv en veel buitenruimte) en voor een betaalbare prijs, met daarbij oog voor duurzaamheid in de bouw, in het gebruik en in de buitenruimte. De private buitenruimte wilde ze herinrichten gebaseerd op het oorspronkelijke rivierduinenlandschap, collectief gebruiken en als park (semi)openbaar maken voor alle inwoners van Silvolde. Ook op sociaal gebied waren de ambitieus hoog bij de planontwikkeling, met gezamenlijke kassen en gedeelde gebouwen. Ze hadden daarvoor een architect, een landschapsarchitect en een industrieel bouwer betrokken bij de planvorming.

De gemeente verwees de initiatiefnemer al in een vroeg stadium van de planvorming voor advies over omgevingskwaliteit naar de reguliere kwaliteitsadvising voor het dorp Silvolde (de welstandscommissie). Daar werd al snel vastgesteld dat de ambities en wensen van de initiatiefnemer niet pasten binnen het vastgestelde beleid voor de kern Silvolde, onder andere omdat er nog geen beleid was voor industriële bouw, voor de hoge duurzaamheidsambities en voor de voorgestelde sociale voorzieningen. Omdat ook herkent werd dat de ambities van de initiatiefnemer hoog waren en de herontwikkeling gewenst was, adviseerde de welstandscommissie om met een tijdelijk kwaliteitsteam van gemeente, initiatiefnemer en experts en met in achtnaam van de wensen van de omgeving samen te werken aan de doorontwikkeling van de plannen om tot de beste invulling van de locatie te komen.

Dit voorstel is overgenomen en in relatief korte tijd (twee jaar) is vervolgens door het kwaliteitsteam van initiatiefnemer, gemeente en experts tot het definitieve plan (figuur 15) en de bouw van de nieuwe wijk Rivierduinen (figuur 16) gekomen. De reguliere advisering is goed aangesloten geweest op dit traject, doordat een van de adviseurs die ook de reguliere advisering verzorgen deelnam in het kwaliteitsteam. Bij de vergunningverlening waren er dan ook geen verrassingen en de toets aan de gemaakte afspraken tijdens het ontwikkelproces verliep soepel, dus de welstand adviseerde positief over het plan.

Ongeveer een jaar na realisatie van het plan begon het echter weer te kraken in de gemeente: andere initiatiefnemers in en om Silvolde waren ook onder de indruk van de gerealiseerde kwaliteit in de wijk Rivierduinen en wilden onderdelen hiervan meenemen in hun planontwikkeling. Het bestaande beleid was echter nog niet aangepast, en dus liepen ook zij er bij de reguliere advisering tegen aan dat hun ambities niet binnen het vastgestelde beleid pasten. Op het moment van beschrijving van deze casus, voorjaar 2024, realiseerde de gemeente zich dat ze behoefte heeft aan strategische advisering: Op welke locaties en hoe moeten de bestaande visie, ambities en doelstellingen en de bijbehorende beleidsregels van de gemeente aangepast worden om deze nieuwe doelstellingen op het gebied van industriële woningbouw, duurzaamheid en ecologie tot bestaand beleid te maken?

Samenvatting uitkomst casus:

- Initiatieven die passen binnen vastgesteld beleid en ambities: reguliere advisering
- Initiatieven die niet passen binnen vastgesteld beleid en wel gewenst zijn: procesadvisering
- Procesadvisering leidt altijd tot een strategische overweging: is aanpassing van het bestaande beleid nodig naar aanleiding van de procesadvisering? Opdat er in de toekomst en in vergelijkbare situaties reguliere advisering kan optreden.
- Samenhang en afstemming ten behoeve van een goede (kennis)overdracht tussen de drie adviseringsvormen is dus essentieel!

Figuur 15

Plan Rivierduinen, Silvolde (gemeente Oude IJsselstreek)



Figuur 16

Rivierduinen, Silvolde (gemeente Oude IJsselstreek)

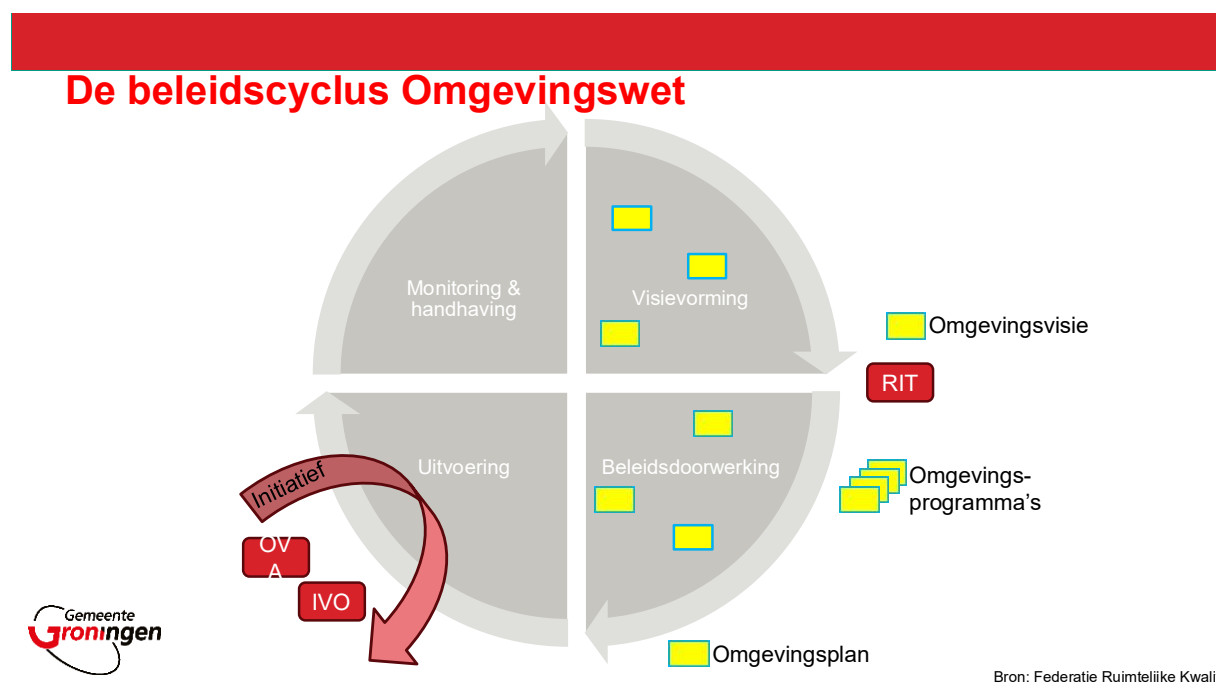


Bijlage C: Casus Groningen: summatieve acceptatie.

In Groningen is het model vergeleken met de huidige situatie en is getest of het toegepast kon worden om de knelpunten in de huidige situatie te verbeteren. Initiatieven komen bij de gemeente binnen via drie sporen (zie figuur 17): de OmgevingsVergunning Aanvragen (OVA), het Informele VoorOverleg (IVO), en het Ruimtelijk InpassingsTraject (RIT). OVA en IVO zijn in onderstaande illustratie door de gemeente bij uitvoering geplaatst omdat deze meestal binnen het regulier vastgestelde beleid en met reguliere advisering kunnen worden begeleid tot een vergunning. Het Ruimtelijk InpassingsTraject (RIT) vindt plaats als een initiatief, gebiedsontwikkeling of opgave niet past binnen het bestaande beleid maar mogelijk wel gewenst is, en dan vindt er procesadviesing plaats. De gemeente heeft geconcludeerd dat er nog te weinig afstemming tussen RIT enerzijds en OVA en IVO anderzijds plaats vindt.

Figuur 17

Drie manieren om initiatieven in behandeling te nemen



Note: Sheet uit een presentatie van Groningen, gebaseerd op het conceptuele model. Voor de gemeente Groningen zijn de drie manieren ingetekend waarop initiatieven behandeld worden: via OVA (OmgevingsVergunningAanvraag) en IVO (Informeel VoorOverleg) bij regulier advies, of via RIT (Ruimtelijk InpassingsTraject) als het initiatief niet past in het geldende beleid maar wel gewenst is, met procesadvies.

De gemeente werkt met een Bureau Ruimtelijke Kwaliteit (BRK) en een brede, integrale Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (CRK), die gezamenlijk de gehele reguliere advisering (ontwerpgericht en beoordelingsgericht) van de gemeente voor hun rekening nemen. Het BRK ontvangt alle ca 3000 bouwvergunningaanvragen (OVA's) en IVO's per jaar en alleen de complexe of politiek gevoelige aanvragen worden door de CRK behandeld (ca 10%).

Voor procesadvising werkt de gemeente met circa 18 supervisors die vooral ontwerpgericht adviseren en 2 thematische bouwmeesters, die naast ontwerpgericht ook opgavegericht adviseren (1 over initiatieven ten behoeve van wijkvernieuwing en 1 over initiatieven en de aardbevingsproblematiek).

Daarnaast heeft Groningen twee stadsbouwmeesters die voornamelijk strategisch advies en wat procesadvies geven: een architect en een landschapsarchitect. Deze adviseren beleidsgericht, met name ten behoeve van de Omgevingsvisie (strategische advisering), maar leveren ook bijdragen aan grote en complexe projecten (procesadvies, ontwerpgericht). In de expertsessie werd dit als nuttig genoemd om beleid en uitvoering dichter bij elkaar te brengen, bv voor de implementatie van nieuw duurzaamheidsbeleid in projecten.

Na een uitgebreide kennismaking met het conceptuele model op zowel ambtelijk als managementniveau heeft de gemeente besloten dat het ontwikkelde model passend is als kapstok voor het verbeteren van bestaande knelpunten in de kwaliteitsadvising. De focus ligt hierbij op het vergroten van de samenhang van de verschillende vormen van advisering. Door analyse van de bestaande situatie en door samen een aantal casussen door te nemen waarbij de bedoeling van de samenwerking centraal staat (vlot en soepel kwalitatief hoogwaardige ontwikkelingen en initiatieven faciliteren), wordt het onderlinge begrip vergroot en nieuwe werk- en samenwerkingsafspraken gemaakt. Ook is er meer aandacht gekomen voor het belang van adequate monitoring vanuit de uitvoering om sneller de instrumenten aan te kunnen passen op ontwikkelingen buiten en strategische drift tegen te gaan.

Bijlage D: Casuïstiek samenhang adviseringsvormen

D1. Situationele advisering over een gebied en de relatie met de ambtelijke organisatie en de (kern)instrumenten van de Omgevingswet (gemeente Zwolle)

Als een heel gebied verandert, bv als een woonwijk van een woningbouwcorporatie wordt gerenoveerd en geïntensiveerd (lees: meer woningen worden toegevoegd, vaak door sloop/nieuwbouw of door optopping/splitsing) of als agrarisch gebied wordt omgezet in een bedrijventerrein of woonwijk, raakt dat alle kwadranten van de ruimtelijke beleidscyclus. Visie, doelstellingen en ambities veranderen voor dat gebied, en de doorwerking(sinstrumenten) voor die doelstellingen dus ook. Zwolle heeft in kaart gebracht hoe de ambtelijke organisatie en situationele advisering ingezet kan worden in dat proces. Deze casus beschrijft het systeem van Zwolle als voorbeeld van hoe bij gebiedsontwikkeling de samenhang tussen de verschillende vormen van advisering en de ambtelijke organisatie vorm kan worden gegeven.

In figuur 18 heeft de gemeente Zwolle inzichtelijk gemaakt hoe situationele advisering ingezet kan worden bij een ruimtelijke verandering op gebiedsniveau (bv bedrijventerrein wordt woonwijk). In het midden staat de ambtelijke inzet, die de producten (de rode blokjes) aan weersijden van de lijn maakt. Deze producten worden door de beslissers van de gemeente (raad of college van B&W en hun gemandateerden) vastgesteld.

De ambtelijke inzet kent de volgende fases: orientatiefase, verkenning, haalbaarheid, RO-procedures (incl. vergunningverlening) en realisatie (bouw) en beheer. In iedere fase is er behoefte aan kwaliteitsadvising en iedere fase resulteert in producten, waarvan hier de belangrijkste zijn geschetst:

De orientatiefase resulteert in een startnotitie gebiedsontwikkeling en eventueel een intentieovereenkomst (IOK in het plaatje) tussen overheid en eigenaar/potentiële initiatiefnemer.

In de orientatiefase geeft strategische advisering (dit gebeurt in Zwolle vaak door de stadsbouwmeester) aan of een bepaalde nieuwe ontwikkeling gewenst is en hoe die passend is bij de strategische doorontwikkeling van de stad, zowel in relatie tot de bestaande stad als met het oog op de toekomst. Dit advies geeft onderbouwing voor de vraag of de gemeente de

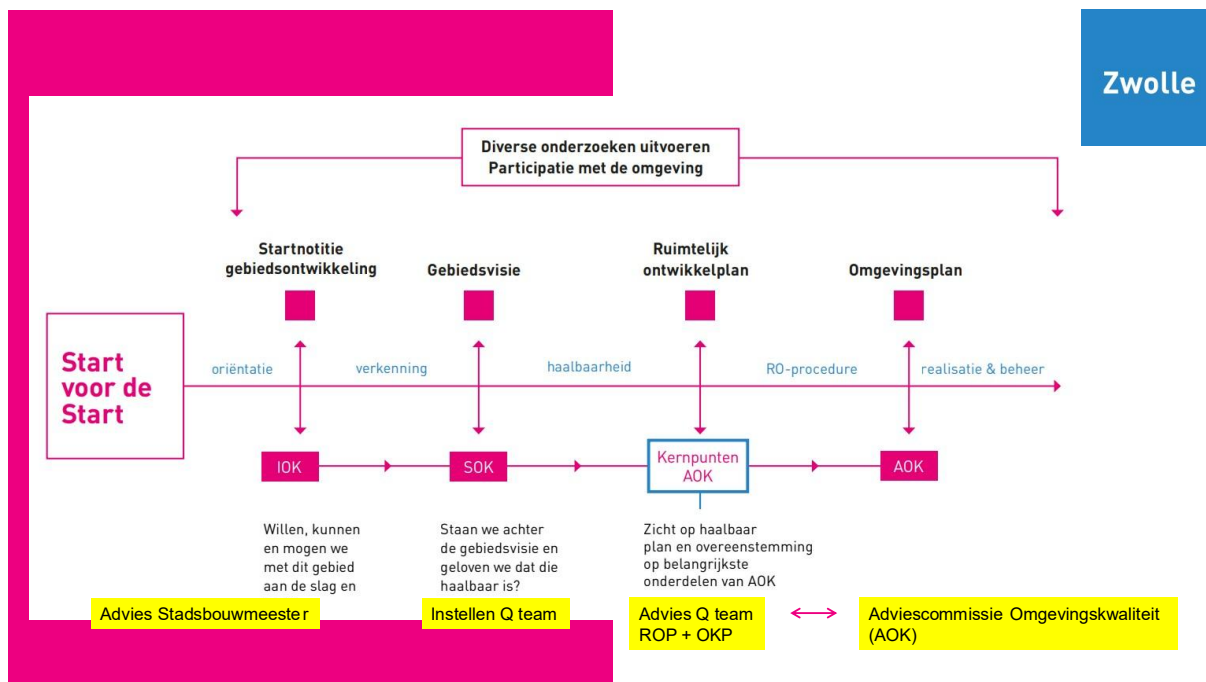
ontwikkeling zou willen en of en hoe het zou kunnen (bv in relatie tot andere beleid en gemeentelijke opgaven en doelstellingen).

De verkenningsfase resulteert in een gebiedsvisie en een samenwerkingsovereenkomst (SOK). Ook de gebiedsvisie wordt gevoed door strategisch advies over omgevingskwaliteit. In deze fase wordt door de democratisch gekozen beslissers (raad, college en gemandateerden) de vraag beantwoord of de gemeente achter de gebiedsvisie staat en verwacht dat die haalbaar is. Als die vraag positief wordt beantwoord, dan is de situatie ontstaan dat een nieuwe ontwikkeling gewenst is, maar nog niet de juiste instrumenten kent om via reguliere advisering te worden behandeld (omdat er nog veel doorontwikkeld moet worden). Dan wordt procesadvisering ingeschakeld om de ontwikkeling verder van kwaliteitsadvies te voorzien. In de onderhavige casus bestaat de procesadvisering uit een kwaliteitsteam met meerdere disciplines.

De haalbaarheidsfase resulteert in een ruimtelijk ontwikkelplan, met zowel stedenbouwkundige (programma en volumes, plaatsing, infrastructuur, openbare ruimte bv) als beeldkwaliteit van bebouwing en buitenruimte, de verbindende schakel tussen landschap architectuur en stedenbouw. Hiervoor wordt ook afstemming gezocht met de reguliere advisering (de adviescommissie omgevingskwaliteit, AOK) over de belangrijkste uitgangspunten, zodat die bekend zijn en vastliggen ten behoeve van de vergunningverlening. Dit is niet alleen van belang voor de eerste realisatie van de gebiedsontwikkeling, maar ook voor alle aanpassingen en vergunningverleningen in de fasen erna (bv bij verbouw en uitbouw). In Zwolle wordt de afstemming tussen procesadvisering en reguliere advisering samengevat in het Kernpunten AOK. In de casus Deventer (bijlage D2) wordt het samenspel tussen procesadvisering en reguliere advisering verder uitgewerkt.

De RO procedure leidt tot het laten landen van de mogelijkheden voor de initiatieven in het omgevingsplan, en omdat afstemming al heeft plaats gevonden met de AOK kan die daarop vooruitlopend ook al adviseren over vergunningaanvragen.

In de fase **Realisatie en beheer** wordt er gebouwd en gebruikt. Bij afwijkingen van vergunningen of verbouw kunnen de initiatieven dan weer in de RO procedures belanden en via regulier advies (AOK) geadviseerd worden over passendheid binnen de gemaakte afspraken en vastgesteld beleid.

Figuur 18.*Situationele advisering in een gebiedsontwikkeling*

Note. Bron: gemeente Zwolle

D2. Situationele advisering: overgang van procesadvisering naar reguliere advisering (gem. Deventer)

In veel gemeenten speelt de vraag of er na procesadvisering door bv een kwaliteitsteam of een supervisor nog reguliere advisering nodig is. In sommige gevallen is zelfs in de opdracht aan de procesadvisering het mandaat om ook te adviseren over de vergunningaanvraag geregeld. Reguliere advisering en dan met name het toezicht op en de beoordeling van de definitieve aanvraag (de rechtmatigheidstoets) vergt echter onafhankelijkheid van initiatiefnemer en het proces erna toe, en die onafhankelijkheid is in direct conflict met het tijdelijk samengaan van alle belangen die in procesadvisering relevant is. De onafhankelijkheid is dan ook het makkelijkste te borgen door dit door verschillende adviseurs te laten doen. Bovendien is procesadvisering altijd tijdelijk en zal er uiteindelijk een ‘going concern’ situatie moeten gaan ontstaan, waarbij de activiteiten in een gebied onder reguliere advisering vallen. Het overgangsgebied tussen proces en reguliere advisering is echter, zeker bij de eerste plannen in een nieuwe situatie, een gebied waarin goede afstemming plaats moet vinden. De gemeente Deventer heeft dit als volgt geregeld:

1. De adviescommissie (regulier advies, in Deventer heet dit Planadviesraad) is de enige partij die B&W adviezen geeft op grond waarvan vergunningen kunnen worden geweigerd of verleend.
2. De adviescommissie geeft over elk bouwplan advies, of er nou wel of niet een supervisor (procesadvies) bij betrokken is.
3. De supervisor communiceert met de initiatiefnemer op basis van een beeldkwaliteitplan en begeleidt de planvorming.
4. De supervisor legt na afronding van de planvorming (soms ook tussentijds) het plan voor aan de adviescommissie en die adviseert (uiteeraard) op basis van hetzelfde beeldkwaliteitplan. De adviescommissie volgt hierin in principe het advies van de supervisor en gaat dus niet opnieuw een adviestraject in. Dus als de supervisor een plan positief beoordeelt, doet de adviescommissie dat in principe ook. Bij negatief geldt hetzelfde.
5. De adviescommissie kan echter beargumenteerd afwijken van het advies van de supervisor als deze bijvoorbeeld het beeldkwaliteitplan overduidelijk niet juist heeft geïnterpreteerd, zich door eigen stokpaardjes heeft laten meeslepen of door de initiatiefnemer zodanig onder druk is gezet dat het advies niet correct is.
6. De adviescommissie geeft dit advies aan de supervisor, niet aan de initiatiefnemer. De supervisor moet dan dus terug naar het gesprek met de initiatiefnemer. Zo komt het dus niet voor dat de initiatiefnemer twee verschillende adviezen krijgt.
7. Ook kan de supervisor de adviescommissie om raad vragen als er bijvoorbeeld te weinig beweging is bij de initiatiefnemer, als de supervisor in dubio zit over het resultaat of het proces. De adviescommissie biedt dan dus ruggespraak aan de supervisor. De supervisor gaat vervolgens terug naar de initiatiefnemer en begeleidt het plan verder.
8. Tot slot krijgt de adviescommissie het plan onder ogen als de vergunningaanvraag voorligt. Er wordt dan gecontroleerd of het plan in uitgewerkt conform de uitkomsten van de eerdere advisering door supervisor en adviescommissie. Zo niet, dan volgt een negatief advies aan B&W.

In het door de gemeenteraad vastgestelde beeldkwaliteitsplan, het kader waarmee de procesadvising adviseert over ontwikkelingen in een gebied, staat de volgende zin opgenomen (BKP Havenkwartier, gemeente Deventer) om dit formeel vast te leggen:

“Het is de bedoeling dat de architectuur tot stand komt in een dialoog tussen de initiatiefnemer en de supervisor Havenkwartier. Het beeldkwaliteitplan vormt hierbij de leidraad. De bouwplannen die op deze wijze tot stand zijn gekomen worden door de supervisor toegelicht aan de welstandscommissie. De welstandscommissie brengt op basis hiervan het welstandsadvies en geeft indien nodig de supervisor feedback over de toepassing van het beeldkwaliteitplan.”

De supervisor verzorgt daarmee de procesadvising, de welstandscommissie en het welstandsadvies de reguliere advisering.

Deze informatie komt uit een mail van de ambtelijke organisatie van gemeente Deventer, april 2025 en is met toestemming gereproduceerd.

D3. Situationele advisering: relatie procesadvising – overige advisering (anonieme gemeente)

In de expertgroep bracht een van de deelnemers een casus in die het belang van samenhangende kwaliteitsadvising in de gehele beleidscyclus onderstreept, en dan met name de relatie tussen procesadvising en strategische advisering. In deze korte omschrijving wordt, ter illustratie van dit belang, een samenvatting geschetst van de situatie in deze gemeente waarbij de gemeente geanonimiseerd is. Tijdens de expertgroep vond het voorbeeld veel herkenning bij andere gemeentelijke experts, waar uit af te leiden valt dat dit niet op zichzelf staat of een uitzondering is. De gemeente was niet een van de bij de voorbereiding betrokken gemeenten, hoewel ook zij dit risico herkennen. Op verzoek van de gemeente is de casus geanonimiseerd.

In deze gemeente, met een inwonertal tussen de 100.000 en 200.000 inwoners, is een adviescommissie omgevingskwaliteit actief voor het reguliere advies en is voor 4 verschillende gebieden met veel ontwikkelingen per gebied een kwaliteitsteam ingesteld, voor procesadvies. Voor deze kwaliteitsteams zijn gebied- en ontwikkelings specifieke experts benaderd (bv experts spooromgeving, infrastructuur, cultuurhistorie en/of landschapsarchitecten). De gemeente heeft er daarbij voor gekozen om experts van naam en met een indrukwekkende staat van dienst te benaderen voor deze kwaliteitsteams. Ieder kwaliteitsteam heeft een andere samenstelling en een andere voorzitter. De kwaliteitsteams

zijn erg geliefd vanwege het kwaliteitspredikaat dat de ontwikkelingen zo mee krijgen en hun aansluiting op de gebiedsontwikkeling. Er is geen specifieke of herkenbare overkoepelende strategische advisering voor het kwaliteitsbeleid in de gemeente.

De expert die de casus inbracht, schetst dat de volgende problemen daarbij ontstaan:

- De kwaliteitsteams hebben de neiging eilanden te vormen voor hun specifieke gebied. Soms liggen deze gebieden zelfs naast elkaar. De relatie met de gemeente als geheel en het overkoepelende beleid ontbreekt doordat er geen eenduidige vertaalslag gemaakt wordt naar de strategie vanuit de verschillende kwaliteitsteams
- In een enkel geval neemt de voorzitter van het kwaliteitsteam een stukje van die strategische advisering op zich waar dat noodzakelijk is voor zijn of haar gebied, maar de samenhang met de gehele gemeente en met de andere kwaliteitsteams ontbreekt daarbij. Ook wordt die strategische advisering direct ingegeven vanuit een bepaald gebiedsspecifiek belang en niet per definitie afgestemd met het belang van of het effect op de gehele gemeente.
- Er is onduidelijkheid in de afstemming tussen procesadvies en regulier advies, bij het ene gebied iets meer dan bij het andere, omdat daar geen formele afspraken over zijn gemaakt. Dat levert met name gedoe op rond de randen van de gebieden
- De reguliere advisering signaleert vervolgens knelpunten en conflicten tussen de (resultaten) van de procesadvisering en het vastgestelde en overkoepelende beleid. Maar zij kan dit niet goed ergens kwijt, doordat onduidelijk is wie daar strategisch over kan adviseren (ontbrekende strategische advisering).

Conclusie van de bespreking van deze casus in de expertgroep was dat de gemeente behoefte heeft aan een duidelijk herkenbaar orgaan voor strategische advisering, die de afstemming verzorgd tussen de verschillende gebiedsgerichte kwaliteitsteams en het overkoepelende beleid en in staat is de signalen van de reguliere advisering te ontvangen en om te zetten in advies over overkoepelend beleid en instrumenten.

Alle deelnemers van de expertgroep (bijlage A) onderstreepten de trend om veel in te zetten op procesadvisering in gemeenten.