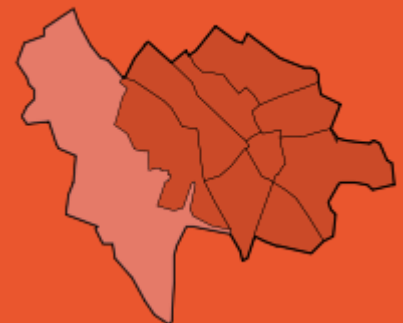


2016

De omgevingsvisie: integraal en interactief?

Een onderzoek naar het governance netwerk rondom de omgevingsvisie Vleuten-De Meern van de gemeente Utrecht



A.C. Teunissen

Master thesis

4-8-2016

De omgevingsvisie: integraal en interactief?

Een onderzoek naar het governance netwerk rondom de omgevingsvisie Vleuten-De Meern van de gemeente Utrecht

Master thesis
04 augustus 2016

A.C. Teunissen (Lisanne)
Student ID: 3856828
a.c.teunissen@utrecht.nl

Onder begeleiding van:

Dr. Patrick Witte
Universiteit Utrecht
Faculteit Geowetenschappen
Planologie

Pieter van der Sluijs
Gemeente Utrecht
Projectmanagementbureau



Voorwoord

De implementatie van de Omgevingswet. Niet alleen overheden, maar ook bedrijven en burgers zijn zoekende naar een manier om te gaan met deze nieuwe wet en de daarbij behorende instrumenten en de gevolgen er van in de fysieke en sociale ruimte. Als student aan de master Planologie van de Universiteit Utrecht wekte dit onderwerp ook mijn interesse op. Dagelijks houd ik mij bezig met de ruimte om mij heen. Het gaat hierbij niet alleen om de fysieke ruimte, maar ook om de koppeling tussen de fysiek en de sociale ruimte. Hoe komt deze ruimte tot stand? Wat zijn de achterliggende planologische paradigma's? Wat is de rol van de overheid? Welke samenwerkingsverbanden krijgen vorm?

Met het vak Smart Governance in Spatial Planning heb ik voor het eerst kennis gemaakt met één van de instrumenten van de Omgevingswet, namelijk de omgevingsvisie. Al snel kwam naar voren dat het niet alleen gaat om het uiteindelijke product. Ook van belang is het proces om tot het product te komen. Het proces waarin verschillende actoren en belangen bij elkaar komen en verschillende samenwerkingsverbanden vorm krijgen.

Mijn interesse voor de omgevingsvisie heeft er toe geleid dat ik stage ben gaan lopen bij de gemeente Utrecht. Ik heb meegedraaid met de afdeling projectmanagementbureau met als opdracht om de eerste gemeentelijke omgevingsvisie op te stellen voor de wijk Vleuten-De Meern. Tijdens mijn stage heb ik de mogelijkheid gekregen om deel te nemen in het proces om deze omgevingsvisie op te stellen. Dit maakte het mogelijk om master thesis te schrijven, waarin het proces om te komen tot een omgevingsvisie is geanalyseerd en bekritiseerd.

Mijn stage en het onderzoek zie ik als een leerzame periode. Ik wil hiervoor een aantal mensen bedanken. Als eerst wil ik mijn begeleider, Patrick de Witte, bedanken voor de goede hulp die hij mij geboden heeft. Gedurende het schrijven van mijn master thesis heb ik ontzettend veel gehad aan al de adviezen, kritische aantekeningen en vertrouwen die hij had in mijn onderzoek. Ik wil tevens al mijn collega's bedanken van het projectteam van de gemeente Utrecht voor het hartelijke ontvangst, de steun en voor het goede proces dat wij gezamenlijk hebben neergezet. In het bijzonder wil ik Pieter van der Sluijs en Elke Bon bedanken voor hun persoonlijke begeleiding. Daarnaast bedank ik alle externe actoren die hebben meegewerkt aan het opstellen van de omgevingsvisie Vleuten-De Meern voor hun enthousiaste bijdrage. Tot slot wil ik mijn dank uiten naar mijn familie en vrienden die mijn scriptie van commentaar hebben voorzien en mij hebben gesteund gedurende deze periode.

Lisanne Teunissen

Utrecht, 04-08-2016

Inhoud

Voorwoord	4
Samenvatting.....	9
1 Inleiding.....	11
1.1 Aanleiding.....	11
1.2 Doelstelling en vraagstelling.....	12
1.3 Relevantie.....	12
1.4 Leeswijzer.....	14
2 Theoretisch kader.....	15
2.1 Governance als analytisch concept.....	15
2.1.1 De verschuiving van government naar governance.....	15
2.1.2 Verschillende vormen van governance.....	16
2.2 Multi-level governance: de interne en externe samenwerkingsverbanden	17
2.2.1 De interne samenwerking tussen bestuurslagen	17
2.2.2 De interne samenwerking tussen beleidssectoren	18
2.2.3 De externe samenwerking: Publiek private samenwerking	20
2.2.4 De externe samenwerking: Burgerparticipatie	22
2.3 Governance als normatieve maatstaf.....	24
2.3.1 De criteria van good governance	24
2.3.2 Kansen en uitdagingen van het integrale beleidsvormingsproces	25
2.4 Conclusie en verwachtingen	30
3 Methoden.....	33
3.1 Karakterisering onderzoek	33
3.2 Case studie.....	34
3.2.1 De omgevingsvisie Vleuten-de Meern in een vogelvlucht.....	34
3.2.2 Keuze omgevingsvisie Vleuten-De Meern.....	34
3.3 Onderzoekseenheden	35
3.3.1 Geobserveerde participanten	35
3.4 Onderzoeksmethoden	37
3.4.1 Participerende observatie.....	37
3.4.2 Interview	38
3.5 Operationalisering onderzoek.....	39
3.5.1 Participerende observatie.....	39
3.5.2 Interview	41
3.6 Analysemethodiek	42
3.7 Evaluatiecriteria.....	42

4	Analyse.....	44
4.1	Governance netwerk: De interne en externe samenwerkingsverbanden.....	44
4.1.1	De interne samenwerking tussen bestuurslagen	44
4.1.2	De interne samenwerking tussen beleidssectoren	45
4.1.3	De externe samenwerking: Publiek-private samenwerking.....	45
4.1.4	De externe samenwerking: Burgerparticipatie	47
4.2	Integraal beleid	48
4.2.1	De samenwerking tussen de projectteamleden	48
4.2.2	Evaluatie integrale aanpak gemeente Utrecht.....	52
4.3	Interactief beleid.....	58
4.3.1	Evaluatie interactieve aanpak gemeente Utrecht	58
5	Conclusie.....	65
5.1	Het governance netwerk rondom de omgevingsvisie	65
5.2	Integraal beleid	66
5.3	Interactief beleid.....	66
5.4	Kansen en uitdagingen governance netwerk	67
6	Discussie.....	71
6.1	Inhoudelijke reflectie.....	71
6.2	Procesmatige reflectie	72
	Literatuurlijst.....	74
	Bijlagen	76
	87
	87

Samenvatting

De komst van Omgevingswet en het daarbij behorende instrument, de omgevingsvisie, heeft de tendens naar een integraal en interactief ruimtelijk beleidsvormingsproces in een nieuw jasje gestoken. Overheden hebben de wens om gezamenlijk beleid op te stellen en hierbij een governance netwerk van verschillende interne en externe actoren te vormen. Deze manier van samenwerken wordt gezien als garantie voor succes.

Centraal in dit onderzoeksrapport staat het governance netwerk rondom de omgevingsvisie Vleuten-De Meern van de gemeente Utrecht. De interne en externe samenwerkingsverbanden worden geïnventariseerd, waarna deze worden geëvalueerd. Uiteindelijk wordt een lijst met kansen en uitdagingen opgesteld die het governance netwerk teweegbrengt. De volgende onderzoeksvraag wordt hierbij beantwoord:

In hoeverre wordt de omgevingsvisie Vleuten-De Meern integraal en interactief opgesteld binnen een governance netwerk van interne en externe samenwerkingsverbanden en welke kansen en uitdagingen kent dit netwerk wanneer deze wordt geëvalueerd aan de hand van de criteria van good governance?

Theorie

Het governance concept wordt in de literatuur op twee manieren geïnterpreteerd: als analytisch concept en als normatief concept. Het analytische concept beschrijft de veranderde rol van de overheid, de marktpartijen en de burgermaatschappij en het daarbij behorende governance netwerk (Driessen, e.a., 2012; Jessop 1998; Lester & Reckhow, 2012; Nuijss & Heinrichs, 2011; Rhodes 1996; Teisman, 2006). Binnen het governance netwerk beschrijven verschillende wetenschappers (Ark, 2005; Boonstra, 2007; Buuren e.a., 2010; Coenen & Janssen, 1999; Irvin & Standsbury, 2004; Kuindersma, 2010; Sanders, 2014; Spit & Zoete, 2009) de interne en externe samenwerkingsverbanden. Deze betreffen de samenwerking tussen bestuurslagen, de samenwerking tussen beleidssectoren, de samenwerking met marktpartijen en de samenwerking met burgers.

Het normatieve concept stelt good governance criteria op en meet de mate van goed bestuur (Agere, 2000; Graham e.a., 2003; Kokx & van Kempen, 2010; Lockwood, 2010). In dit onderzoek zijn vijf criteria opgesteld op basis van de bovengenoemde literatuur, te weten: 1) Legitieme participatie, 2) Openheid, 3) Efficiëntie en Effectiviteit, 4) Verantwoordelijkheid en 5) Consensus. Met dit onderzoek is een verbinding gelegd tussen beide concepten en zijn de interne en externe samenwerkingsverbanden geëvalueerd aan de hand van deze criteria. Hieruit is een theoretische lijst met kansen en uitdagingen ontstaan.

Methodologie

Dit onderzoek betreft kwalitatief praktijkgericht onderzoek middels actieonderzoek naar één specifieke case studie. De methodes die hiervoor zijn gebruikt betreffen de participerende observatie en het interview. Het actieonderzoek maakte het mogelijk om het governance netwerk rondom de omgevingsvisie Vleuten-De Meern van dichtbij te ervaren en deel te nemen in het beleidvormingsproces. Hierdoor was een intensieve observatie van de participanten mogelijk en kon diverse data worden verzameld. De observaties hebben plaatsgevonden gedurende zes maanden aan de hand van verschillende observatieschema's. Om niet alleen uit te gaan van de eigen interpretatie zijn ook verschillende semigestructureerd interviews met interne en externe actoren gehouden. Inhoudelijk is hierdoor een breed analytisch perspectief gerealiseerd.

Resultaten

Uit de analyse is gebleken dat het governance netwerk van de gemeente Utrecht bestaat uit vijf interne en externe samenwerkingsverbanden. Drie interne samenwerkingsverbanden: tussen de bestuurslagen, tussen de projectteamleden, en tussen de beleidssectoren. Twee externe samenwerkingsverbanden: met de (maatschappelijke) organisaties en met de bewoners van Vleuten-De Meern. De intensiteit verschilt aanzienlijk. De gemeente Utrecht legt vooral de focus op de externe samenwerkingsverbanden en vergeet het belang van de interne samenwerkingsverbanden. Alleen de interne samenwerking tussen de projectteamleden kan als intensief worden beschouwd. Ondanks dat de externe samenwerkingsverbanden intensief zijn, is voor de organisaties en voor de burgers slechts een adviserende rol weggelegd. De gemeente Utrecht blijft de regie bij elke samenwerkingsverband in handen houden. De gemeenteraad blijft te allen tijde de beslissende actor.

Nadat de samenwerkingsverbanden zijn geëvalueerd aan de hand van de good governance criteria van het theoretisch kader blijken verschillende kansen en uitdagingen zich voor te doen rondom dit governance netwerk. De kansen van de gemeente Utrecht liggen vooral in de brede externe participatie, de enthousiaste inzet, de open houding, de acceptatie van verschillende belangen, het begrip en de herkenning in het product. De uitdagingen voor de gemeente Utrecht betreffen de beperkte interne betrokkenheid, de beperkte communicatie, de kans op een vaag product, het vertragende proces, de onduidelijke taakverdeling en de gemeentelijke (hiërarchische) organisatiestructuur. De kansen en uitdagingen komen voor een groot deel overeen met de eerder opgestelde theoretische kansen en uitdagingen. Ze bevestigen de criteria en vullen bepaalde specifieke, context gerelateerde kansen en uitdagingen aan.

Conclusie

De gemeente Utrecht heeft een grote wens om de omgevingsvisie integraal en interactief op te stellen, maar behaalt deze doelstelling niet. Dit komt vooral doordat de gemeente Utrecht zich slechts focust op de externe actoren en onvoldoende de beleidssectoren en de bestuurslagen binnen de gemeente betreft. Ook de samenwerking met de externe actoren kan op bepaalde punten verbeterd worden. De belangrijkste kansen die het governance netwerk teweegbrengt, zijn het behalen van begrip, herkenning en acceptatie. De belangrijkste uitdaging betreft het inefficiënte en tijdrovende proces dat de (externe) participatie teweegbrengt.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 1 juli 2015 heeft een ruime meerderheid van de Tweede Kamer ingestemd met de Omgevingswet. Begin 2016 stemde ook de Eerste Kamer in met het wetsvoorstel. Naar verwachting treedt deze wet in 2019 in werking. In de tussentijd wordt de Omgevingswet langzamerhand geïmplementeerd door overheden, bedrijven en bewoners. Iedereen is zoekende en moet het momenteel doen met de kaders die reeds zijn opgesteld (Rijksoverheid, 2016). Waar het omgevingsrecht eerder vanuit sectoren is ontwikkeld, wordt nu het omgevingsrecht integraal ontworpen. De Omgevingswet biedt straks het integrale wettelijke karakter voor het beheer en de ontwikkeling in de fysieke leefomgeving (Rijksoverheid, 2016). De wet gaat uit van de volgende principes:

- van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits' bij ruimtelijke opgaven;
- meer ruimten voor lagere overheden om eigen keuzes te maken;
- integrale aanpak;
- gebiedsgerichte aanpak;
- grotere verantwoordelijkheden voor bedrijven en burgers.

Met de Omgevingswet wil de overheid de regels omtrent ruimtelijke plannen vereenvoudigen en bundelen, waardoor er meer samenhang in het beleid ontstaat. Doordat er minder regels, planvormen en procedures zijn, is er meer duidelijkheid en gemak bij de gebruiker en kunnen ruimtelijke initiatieven sneller als projecten van de grond komen (Rijksoverheid, 2016).

De nieuwe wet kent zes instrumenten, één hiervan is de omgevingsvisie. Zowel het Rijk, de provincie als de gemeenten zijn verplicht om een omgevingsvisie op te stellen. De omgevingsvisie is een integraal en strategisch plan voor de leefomgeving dat inzicht moet geven in de waarden en fysieke ontwikkelingen van een specifiek grondgebied. Het is een vervolg op de structuurvisie, waarbij de omgevingsvisie een meer geïntegreerde beschrijving bevat van alle beleidsonderdelen die te maken hebben met de omgeving. Het uitgangspunt is dan ook dat alle sectorale planfiguren (structuurvisies, natuurvisie, verkeers- en vervoersplannen en milieubeleidsplannen) worden samengevoegd tot één visie voor het gehele grondgebied. Hierbij worden ook sociale aspecten aan fysieke leefomgeving gekoppeld. Een omgevingsvisie kan bij concrete plannen fungeren als toetsingskader, maar het heeft geen bindende werking in juridische of financiële zin (Struiksma, 2012).

Het allesomvattende karakter van de omgevingsvisie vraagt om een integraal en interactief proces. Een proces waarbij verschillende publieke en private actoren bij elkaar worden gebracht en een governance netwerk vormen (Kjaer, 2004). Binnen dit netwerk wordt beleid gezamenlijk opgesteld middels onderling afhankelijke samenwerkingsverbanden. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen de interne samenwerkingsverbanden en de externe samenwerkingsverbanden. De interne samenwerkingsverbanden gaan over de relatie binnen de overheid en bepalen in grote mate de integratie van het beleidsvormingsproces. De externe samenwerkingsverbanden gaan over de relatie tussen publieke en private actoren en bepalen in grote mate de interactie van het beleidvormingsproces.

De wens om te komen tot een integraal en interactief ruimtelijk beleidvormingsproces, past binnen de huidige paradigma verschuiving van government naar governance en de vernieuwende samenwerkingsverbanden die hierbij vorm krijgen (Teisman, 2006). Zo wordt binnen de overheid geëxperimenteerd met het integreren van ruimtelijke beleidssectoren op verschillende schaalniveaus. Daarnaast heeft de overheid tegenwoordig burgerparticipatie hoog op in het

vaandel staan en wordt ruimtelijk beleid geïmplementeerd in samenwerking met marktpartijen (Ark, 2005).

Een integraal en interactief ruimtelijk beleidvormingsproces wordt binnen de overheid gezien als de manier om de Omgevingswet te implementeren. Echter kunnen zowel kansen als uitdagingen zich voordoen bij de vernieuwde interne en externe samenwerkingsverbanden. Afhankelijk van de politieke, economische, sociale en fysieke context worden kansen benut en uitdagingen aangegaan.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

De gemeente Utrecht werkt hard om het beleidsvormingsproces integraal en interactief te benaderen. De omgevingsvisie is hierbij een nieuw instrument. De gemeente Utrecht heeft gekozen om voor de wijk Vleuten-De Meern de eerste gemeentelijke omgevingsvisie op te stellen. Dit project betreft de pilot en dit betekent dat er nog geen handleiding beschikbaar is. De gemeente wordt vrij gelaten in haar handelen en wordt als het ware ingezet op een zoektocht. Dit vernieuwde karakter maakt de omgevingsvisie Vleuten-De Meern, en dan met name het proces van het opstellen ervan, interessant om te onderzoeken. Met dit onderzoek wordt kritisch gekeken naar dit proces. Er wordt nagegaan in hoeverre de gemeente Utrecht in staat is haar doeleinden na te streven om integraal en interactief beleid te vormen. Middels een participierend actieonderzoek wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

In hoeverre wordt de omgevingsvisie Vleuten- De Meern integraal en interactief opgesteld binnen een governance netwerk van interne en externe samenwerkingsverbanden en welke kansen en uitdagingen kent dit netwerk wanneer deze wordt geëvalueerd aan de hand van de criteria van good governance'?

De centrale vraag wordt onderzocht met behulp van de volgende deelvragen:

1. Welke **interne** samenwerkingsverbanden krijgen vorm tijdens het opstellen van de omgevingsvisie Vleuten-De Meern?
2. Welke **externe** samenwerkingsverbanden krijgen vorm tijdens het opstellen van de omgevingsvisie Vleuten-De Meern?
3. In hoeverre wordt de omgevingsvisie **integraal** opgesteld en wat zijn hierbij de kansen en uitdagingen?
4. In hoeverre wordt de omgevingsvisie **interactief** opgesteld en wat zijn hierbij de kansen en uitdagingen?

1.3 Relevantie

Wetenschappelijke relevantie

Al vele wetenschappers (Evers & de Vries, 2013; Jessop 1998; Kjaer, 2004; Lester & Reckhow, 2012; Nuijss & Heinrichs, 2011; Rhodes, 1996; Teisman, 2006) hebben hun theorieën los gelaten op de veranderende relatie tussen de overheid, de marktpartijen en de burgermaatschappij en hun rol bij de ruimtelijke beleidsvorming. Met dit onderzoek is geprobeerd een bijdrage te leveren aan de bestaande kennisbasis rondom het governance concept. Dit onderzoek is in twee opzichten van toegevoegde waarde.

Ten eerste legt dit onderzoek de verbinding tussen verschillende interpretaties van het governance concept. Het governance concept wordt in de literatuur voornamelijk op twee manieren geïnterpreteerd, te weten als analytisch concept en als normatief concept. De literatuur over governance als analytisch concept (Ark, 2005; Boonstra, 2007; Buuren e.a., 2010; Coenen &

Janssen, 1999; Irvin & Standsbury, 2004; Kersbergen & Waarden, 2004; Klijn, 2010; Kuindersma, 2010; Sanders, 2014; Spit & Zoete, 2009; Swyngedouw, 2005) analyseert de gevormde samenwerkingsverbanden binnen het governance netwerk. In deze literatuur wordt veelal onderscheid gemaakt tussen interne en externe samenwerkingsverbanden. De literatuur over governance als normatief concept (Agere, 2000; Graham e.a., 2003; Kokx & van Kempen, 2010; Lockwood, 2010) gaat daarentegen over het opstellen van zogenoemde good governance criteria. Governance wordt dan als toetsingskader gebruikt voor goed bestuur. In de literatuur mist het aan de verbinding tussen het analytische en normatieve concept. De good governance principes worden niet gekoppeld aan de specifieke samenwerkingsvormen van governance netwerken, waardoor kansen of uitdagingen niet in kaart worden gebracht.

In dit onderzoek wordt getracht deze verbinding wel te maken. De interne en externe samenwerkingsverbanden worden geanalyseerd, waarna deze worden geëvalueerd aan de hand van de opgestelde good governance criteria uit de literatuur. Waar in de literatuur vaak wordt uitgegaan van de positieve bijdrage, wordt in dit onderzoek afgevraagd in hoeverre integrale en interactieve samenwerkingsverbanden kansen of uitdagingen leveren voor een ruimtelijk beleidvormingsproces. Bovendien is de omgevingsvisie een nieuw instrument van gemeenten en zijn governance-vraagstukken rondom dit specifieke beleidvormingsproces nog weinig aan de orde gekomen. Dit maakt dit onderwerp in wetenschappelijk perspectief een interessante toevoeging op de bestaande kennis rondom het governance concept.

Ten tweede is de gekozen methode van dit onderzoek van toegevoegde waarden. Het proces omtrent de omgevingsvisie Vleuten-De Meern wordt door middel van actieonderzoek onderzocht. In de literatuur rondom governance netwerken is nog weinig gebruik gemaakt van deze onderzoeksmethode, terwijl deze methode juist een verdiepingsslag kan maken op de bestaande kennisbasis. Het actieonderzoek maakt het mogelijk te participeren in het beleidsvormingsproces en daardoor het governance netwerk van dichtbij te ervaren. Gedurende het gehele onderzoek kan intensief contact plaats vinden met de participanten. Dit intensieve contact zorgt er voor dat meer diverse data kan worden verzameld. Deze diversiteit aan data houdt ook in dat verborgen kennis kan worden achterhaald. Door actief te mengen tussen de participanten kunnen relevante gesprekken worden opgevangen, die normaal gesproken op de achtergrond zouden blijven.

Maatschappelijke relevantie

De gemeente Utrecht beseft, net zoals de andere gemeenten in Nederland, dat zij zich bezig moet gaan houden met de implementatie van de Omgevingswet. De wet treedt naar verwachting in 2019 in werking. Het jaar 2019 klinkt ver weg, maar wanneer wordt bedacht dat 26 wetten gebundeld moeten worden tot één enkele wet, en het aantal wetsartikelen, ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur sterk wordt verminderd, lijkt de urgentie tot implementatie toe te nemen (Rijksoverheid, 2016). Bij de implementatie van de Omgevingswet komen nieuwe instrumenten kijken, waaronder de omgevingsvisie en het omgevingsplan. Het omgevingsplan is een concrete uitwerking van de omgevingsvisie, waarbij ontwikkelingen die passen bij de waarden van een grondgebied op gebiedsgerichte wijze vorm krijgen (Rijksoverheid, 2016). Belangrijk hierbij is dat de omgevingsvisie eerst wordt ontwikkeld, om de waarden en ruimtelijke kaders in beeld te brengen. De urgentie om een omgevingsvisie op te stellen lijkt hiermee toe te nemen.

De implementatie van de Omgevingswet vraagt om een veranderde manier van werken. Een manier van werken waarbij de omgevingsvisie en het omgevingsplan integraal en interactief moet worden opgesteld. Sectoraal beleid moet gebundeld worden en burgers en maatschappelijke organisaties moeten worden betrokken. Deze manier van werken past binnen de veranderende rol van de overheid en de verschuiving van government naar governance. Gemeenten beseffen dat zij is niet langer het centrale orgaan zijn dat de samenleving stuurt, maar dat zij bij het vormen van ruimtelijk beleid steeds meer aangewezen op de private sector en de burgermaatschappij.

Gezamenlijk binnen een netwerk van onderlinge afhankelijkheden vormen zij het nieuwe ruimtelijk beleid.

Door het gehele traject van het opstellen van de omgevingsvisie Vleuten-De Meern te analyseren vanuit een governance-perspectief en kritisch te zijn op de gevormde samenwerkingsverbanden, kan met dit onderzoek een handleiding toegereikt worden aan de gemeente Utrecht. Dit onderzoek kan gebruikt worden als evaluatieverslag. De kansen en uitdaging die uit dit onderzoek naar voren komen, dienen als voorbeeld en kunnen worden gebruikt om de rol in het governance netwerk te bepalen. Het biedt mogelijkheden om in het vervolg kansen te benutten en uitdagingen aan te gaan, waardoor een efficiënt en effectief proces kan worden opgesteld. Ook andere gemeenten, die in de toekomst nog een omgevingsvisie gaan opstellen voor (een deel van) een grondgebied, kunnen dit onderzoek gebruiken om de kansen en uitdagingen van te voren in overweging te nemen. Wel moeten zij rekening houden met hun eigen sociale, economische en politieke context.

1.4 Leeswijzer

In dit onderzoeksrapport wordt het governance netwerk rondom de omgevingsvisie Vleuten-De Meern geïnventariseerd en wordt beschreven welke kansen en uitdagingen dit oplevert voor de gemeente Utrecht. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de bestaande kennis over het governance netwerk rondom het ruimtelijk beleidvormingsproces. Hoofdstuk 3 vormt de methodologische verantwoording en operationalisering van het onderzoek. Hoofdstuk 4 analyseert de verkregen data en beschrijft in hoeverre de omgevingsvisie integraal en interactief is opgesteld. Hoofdstuk 5 betreft de conclusie en beantwoordt de onderzoeksvraag. Hierbij wordt een lijst opgesteld met alle voorkomende kansen en uitdagingen van dit specifieke governance netwerk. Het onderzoeksrapport eindigt met een discussie waarin een inhoudelijke reflectie wordt gegeven op het onderzoek. In de bijlage staan de observatieschema's, de topiclijsten, de specifieke handelingen per week, de contextuele setting van de gemeente Utrecht en het project de omgevingsvisie en het analyseschema. De veldnotities en transcripten zijn in een aparte bijlage opgeslagen.

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de theoretische inkadering van het onderzoek. Centraal in dit onderzoek staan de interne en externe samenwerkingsverbanden in het ruimtelijk beleidsvormingsproces en de mogelijke kansen en uitdagingen die dit proces teweegbrengt. De interne en externe samenwerkingsverbanden worden beschreven en verklaard binnen het governance concept. Het governance concept wordt vanuit twee perspectieven benaderd, namelijk als een analytisch concept en als normatief concept. Paragraaf 1 beschrijft governance als analytisch concept. Hierbij wordt ingegaan op de opkomst voor de belangstelling voor het governance concept en de verschillende vormen die het concept kan aannemen. Paragraaf 2 betreft een analytische verdieping en beschrijft de interne en externe samenwerkingsverbanden. Deze zijn uiteengezet binnen een overkoepelende theorie, genaamd Multi-level governance. Paragraaf 3 beschrijft governance als normatief concept. Hierbij worden eerst criteria voor good governance beschreven, waarna de samenwerkingsvormen uit paragraaf 2 kritisch geanalyseerd worden aan de hand van deze criteria. Op deze manier worden kansen en uitdagingen van het ruimtelijk beleidsvormingsproces achterhaald. Het theoretisch kader eindigt met een duidelijk overzicht van de kansen en uitdagingen en opgestelde verwachtingen.

2.1 Governance als analytisch concept

2.1.1 De verschuiving van government naar governance

Wanneer governance als analytisch concept wordt gebruikt, dan wordt governance gebruikt als analytisch hulpmiddel om verschillende manieren van besturen te definiëren en te onderscheiden. Ook wordt het concept gebruikt om de verandering van structuren en processen in de politieke besluitvorming te beschrijven en te verklaren (Nuissl & Heinrichs, 2011). Deze verandering wordt in de literatuur vaak beschreven als de verschuiving van government naar governance. Teisman (2006) beschrijft deze omslag als volgt: *“De verschuiving van de overheid als sturende eenheid naar een groter geheel van in elkaar verstrengelde leidinggevendenden die samen invulling geven aan de ontwikkeling van stelsels.”* (Teisman, 2006, p. 82). De verschuiving houdt dus in dat de overheid haar centrale, overheersende rol heeft teruggetrokken. De overheid is tegenwoordig niet langer het centrale orgaan dat de samenleving stuurt, maar is bij het vormen van ruimtelijk beleid steeds meer aangewezen op andere actoren. Er is minder sprake van hiërarchische overheidssturing, waarbij beleidsdoelen vanaf bovenaf worden opgelegd (Teisman, 2006). Ruimtelijke ontwikkelingen worden daarentegen gestuurd binnen een netwerk van verschillende publieke en private actoren. Dit netwerk wordt ook wel het governance netwerk genoemd (Kjaer, 2004). De actoren binnen dit netwerk kunnen globaal worden gecategoriseerd naar 1) Overheden, 2) marktpartijen en 3) de burgers. Governance refereert naar een manier van besturen die gericht is op de samenwerking tussen deze actoren die participeren in een netwerk. De overheid wordt gezien als één van de vele spelers. Iedere actor neemt een bepaalde positie in en is daarmee afhankelijk van de andere actoren wat betreft kennis en kapitaal. Het governance netwerk kent verschillende machtsrelaties. De positie die de overheid binnen dit netwerk inneemt, kan verschillen van een centrale positie tot een positie die minder dominant is (Bressers & Kuks, 2000). De positie van de overheid hangt af van welke vorm van governance de overheid hanteert en dus welke manier van bestuur de voorkeur krijgt. Hier wordt dieper op ingegaan in paragraaf 2.1.2.

Governance als analytisch concept wordt dus gebruikt om de veranderende manier van besturen te beschrijven. Belangrijk is om deze ook te verklaren. Een veelgenoemde oorzaak die in de literatuur wordt genoemd, is globalisering. Globalisering, oftewel, internationale economische integratie, heeft er voor gezorgd dat er een gedeelde internationale markt is ontstaan, die nationale grenzen oversteeg (Kearns & Paddison, 2000). De internationale markt legde druk op de concurrentie tussen landen en nieuwe regionale samenwerkingsverbanden werden gezien als

middel om een goede concurrentiepositie te behouden. De overheid kwam tot inzicht dat zij niet alleen economische groei kon bewerkstelligen, maar hulp nodig had van andere (private) actoren (Healey, 2006). Een andere oorzaak van de opkomst van governance is de continue vernieuwende informatie en communicatie technologie. Mensen, kapitaal en informatie zijn steeds mobieler geworden en veel data is gedigitaliseerd. Door deze mobiliteit is een netwerksamenleving ontstaan. Een netwerksamenleving waarin actoren samenwerken binnen een netwerk van onderlinge relaties en afhankelijkheden. Een samenleving waarin de overheid, de markt en de burger dichter bij elkaar zijn gebracht (Lester & Reckhow, 2012).

Naast deze externe oorzaken, kan de opkomst van governance ook intern worden verklaard. De interne verklaring wordt vaak in de literatuur aangeduid (Evers & de Vries, 2013; Kersbergen & van Waarden, 2004; Rhodes, 1996) als "Hollowing out of the State". Hiermee wordt een terugtrekkende overheid bedoeld, die haar overheersende rol verliest en afhankelijk wordt van andere actoren. Andere actoren dan de overheid, zoals supranationale organisaties, marktpartijen en burgers, gaan zich bemoeien met het beleidsvormingsproces. Zij vertegenwoordigen ieder eigen belangen, zijn mondiger geworden, en willen invloed kunnen uitoefeningen op de besluitvorming (Rhodes, 1996). Krimpemde overheidsbudgetten zorgen er daarnaast voor dat de overheid deze andere actoren ook daadwerkelijk nodig heeft om het ruimtelijk beleid te kunnen vormen en implementeren. Een combinatie van noodzaak en overtuigingskracht heeft er dus intern voor gezorgd dat het governance concept in populariteit steeg (Nuisl & Heinrichs, 2011).

2.1.2 Verschillende vormen van governance

Naast het beschrijven en verklaren van het governance concept wordt ook getracht verschillende vormen van governance te onderscheiden en dus verschillende manieren van besturen te definiëren.

Driessen e.a. (2012) hebben geprobeerd het concept governance te simplificeren door vijf vormen te onderscheiden. Deze vormen noemen zij de 'modes of governance'. De vormen zijn gebaseerd op de relatie tussen de overheid, marktpartijen en de maatschappij. De vijftal vormen van governance kennen verschillende actoren, verschillende samenwerkingsvormen, verschillende machtsrelaties en verschillende middelen. De vormen zijn als volgt te beschrijven: 1) Centralized governance, 2) Decentralized governance, 3) Public-Private governance, 4) Interactive governance en 5) Self-governance. In Centralized of Decentralized governance neemt de nationale of lokale overheid de leiding. De marktpartijen en de maatschappij zijn ondergeschikt en volgen het beleid dat is gevormd door de overheid. Public-Private governance daarentegen wordt gekarakteriseerd door publieke-private samenwerking waarin zowel publieke als private actoren gezamenlijk tot actie komen. Bij Interactive governance participeren zowel de overheid, de markt als de burgermaatschappij en werken zij interactief samen. Self-governance, als laatst, wordt gekarakteriseerd door zelfsturende netwerken van marktpartijen en burgers, autonoom van de overheid (Driessen, e.a., 2012).

Kokx & van Kempen (2010) onderscheiden, in tegenstelling tot Driessen e.a. (2012), slechts twee vormen van governance en refereren naar 'governance-as-networks' theorie (Rhodes, 1996) en 'multi-scalar meta governance' theorie (Jessop, 1998). Governance-as-networks beschrijft een autonoom netwerk van publieke en private actoren waarbinnen geen hiërarchie te vinden is. De actoren zijn onderling afhankelijk en werken samen om te komen tot ruimtelijk beleid. Het zijn zelfsturende netwerken, zonder een centrale (overheid)partij die de samenwerking coördineert. De samenwerking wordt georganiseerd door 'rules of the game', dit zijn (vaak) informele regels gevormd door de actoren zelf. Samenwerking vindt vaak plaats op basis van vertrouwen, vertrouwen in elkaars capaciteiten en loyaliteit (Rhodes, 1996). Multi-scalar meta governance beschrijft daarentegen een netwerk waarin de relaties tussen de publieke en private actoren meer hiërarchisch zijn georganiseerd en sterk worden gecoördineerd door één centrale partij. Deze partij betreft (meestal) de overheid. Deze partij vormt de (in)formele regels waaraan de actoren in het netwerk zich moeten houden. Samenwerking vindt plaats op basis van controle, waarbij

één partij het individueel handelen van de andere actoren controleert. Er vindt als het ware een verticale en horizontale reorganisatie plaats. Overheden op hoger en lager niveau betreden het netwerk evenals particuliere ondernemers. Binnen het netwerk spelen machtsrelaties een belangrijke rol en actoren zijn afhankelijk van elkaars kennis en kapitaal (Jessop, 1998).

2.2 Multi-level governance: de interne en externe samenwerkingsverbanden

Zoals beschreven is in de vorige paragraaf wordt governance gekenmerkt door een nieuwe relatie tussen overheid, de markt en de burger. Nieuwe samenwerkingsverbanden worden ontwikkeld om het beleidsproces en de beleidsimplementatie te optimaliseren. Wanneer vanuit een samenwerkingsperspectief wordt gekeken naar het concept governance, wordt dit concept vaak aangeduid als Multi-level governance (MLG).

MLG kent meerdere definities die verschillend kunnen worden geïnterpreteerd. MLG is in eerst instantie ontstaan als een theorie die de (veranderende) samenwerkingsverbanden binnen de overheid beschreef. De focus lag hierbij op de relatie tussen publieke actoren onderling en de formele instituties (Stephenson, 2013). Vanuit deze definitie wordt slechts gefocust op één dimensie van MLG, te weten de interne dimensie. De interne dimensie verwijst naar de relatie tussen hogere en lagere bestuurslagen binnen de overheid. Hiermee wordt dus de samenwerking tussen lokale, regionale, nationale en internationale bestuurslagen bedoeld (Bressers & Kuks, 2000). De interne dimensie is door de jaren heen uitgebreid en kan, naast de relatie tussen hogere en lagere bestuurslagen, ook verwijzen naar de relatie tussen de beleidssectoren. Naast de publieke actoren vanuit de verschillende bestuurslagen spelen nu ook de publieke actoren van de (inhoudelijke) sectoren een rol (Kuindersma, 2010). Later kende MLG naast een interne dimensie ook een externe dimensie. Dit houdt in dat er ook een samenwerking plaatsvindt tussen de overheid en niet-publieke actoren. Dit kan zowel een samenwerkingsverband met de marktpartijen als met de burgers zijn (Stephenson, 2013). Deze benadering van MLG ziet in dat ook voor de andere actoren, naast de overheden, een rol is weggelegd. Het 'Multilevel karakter' van governance houdt in dit opzicht dus in dat verschillende publieke en private actoren een rol spelen bij het beleidsvormingsproces. Aandacht wordt niet alleen besteed aan de formele samenwerkingsverbanden, maar ook aan de meer informele samenwerkingsverbanden (Hajer, 2004). Juist omdat ruimtelijke problemen vaak grensoverschrijdend zijn, vraagt dit om wisselwerking en coördinatie tussen alle actoren binnen en buiten de overheid (Vreke e.a., 2009).

In dit onderzoek wordt uitgegaan van de laatste benadering en wordt MLG dus geïnterpreteerd als een overkoepelende theorie die de positionering en samenwerking tussen de overheid, de markt en de burger beschrijft. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de interne en de externe samenwerking. De interne samenwerking betreft de samenwerking binnen de overheid en beschrijft het integrale beleidvormingsproces. De externe samenwerking betreft de samenwerking tussen de overheid en andere niet-publieke actoren en beschrijft het interactieve beleidvormingsproces. In de praktijk lopen het integrale en het interactieve beleidvormingsproces door elkaar heen, maar om een duidelijke structuur aan te houden in het onderzoek wordt dit onderscheid gemaakt.

2.2.1 De interne samenwerking tussen bestuurslagen

De ruimtelijke beleidsvorming en beleidsimplementatie vindt plaats door middel van planprocessen. Planprocessen kunnen volgens Spit & Zoete (2009) worden gedefinieerd als het totaal van voorbereiding, de uitvoering en (eventueel) evaluatie van een ruimtelijke activiteit. De planprocessen worden uitgevoerd binnen een ruimtelijk planningsstelsel. Ridder & Schut (1995) definiëren dit als: *“Een bestuursstructuur voor georganiseerde ruimtelijke beleidsvorming over meer bestuurslagen, bestaande uit organen, bevoegdheden en procedures.”* (Ridder & Schut, 1995)

p. 34). Het klassieke planningsstelsel bestaat uit drie bestuurslagen, namelijk het Rijk, de provincie en de gemeente. Op de verschillende niveaus wordt zowel nationaal beleid, provinciaal beleid en lokaal beleid gevormd. De niveaus binnen het stelsel zijn sterk hiërarchisch opgesteld en het zwaartepunt ligt bij het Rijk (Spit & Zoete, 2009).

Na de Tweede Wereld oorlog, in tijden van europeanisering en decentralisatie, werd er een poging gedaan om dit klassieke planningsstelsel te verlaten. Nationale overheden hebben hierbij macht moeten afstaan aan supranationale en decentrale overheden. De keuze lag op een zuiver decentraal systeem. De verantwoordelijkheid van ruimtelijke opgaven werd naar lokaal niveau verplaatst en de gemeenten kregen de meeste bevoegdheden. De Provincie en het Rijk kregen in dit systeem wel de mogelijkheid om in te grijpen. Zij konden algemene regels op stellen waaraan de ruimtelijke plannen van de gemeenten moesten voldoen (Buuren e.a., 2010). In de praktijk bleek het decentrale model slechts een ideaalbeeld te zijn. In plaats van een hoge mate van vrijheid van de gemeenten nam de handelingsvrijheid juist af. De regels en uitgangspunten die de provincie en het Rijk konden opstellen kregen juridische binding, waardoor de centrale sturing juist toenam. Het Rijk, en even later ook de EU, kreeg de behoefte meer grip te krijgen op de beleidsvorming en de beleidsuitvoering (Spit & Zoete, 2009). In eerste instantie leek het planningsstelsel dus sterk gedecentraliseerd, met in juridisch opzicht, de belangrijkste bevoegdheden bij de gemeenten. Echter werd er nog steeds geneigd richting centralisatie. De kaders, opgesteld door EU, Rijk of provincie, waren richtinggevend en het gemeentelijk beleid moest passen binnen het provinciale en (inter)nationale beleid (Buuren e.a., 2010).

Met de toenemende dynamiek en complexiteit in de ruimtelijke ordening zijn afhankelijkheden tussen afzonderlijke bestuurslagen alsmat toegenomen. Er wordt nu gestreefd naar een planningsstelsel waarin verschillende overheden hun belangen en ontwikkelingswensen zelf bepalen en op een harmonieuze manier samenwerken. De aard van de problematiek moet bepalen wie de eerstverantwoordelijke actor is, waarna in een open relatie selectief naar afstemming wordt gezocht met publieke partners (Spit & Zoete, 2009). Ook niet-publieke actoren kunnen hierin een rol spelen. Een nieuwe schaalniveau is bovendien toegevoegd, namelijk het regionale schaalniveau. Veel ruimtelijke problemen overstijgen de grenzen van de gemeenten en moeten op hoger niveau worden opgelost. In plaats van gelijk terug te vallen op provinciaal of (inter)nationaal niveau kunnen de gemeenten samenwerken en regionale beslissingen nemen (Buuren e.a., 2010). Het planningsstelsel is dus continu aan verandering onderhevig, schaalniveaus worden toegevoegd en nieuwe samenwerkingsvormen tussen bestuurslagen ontstaan (Spit & Zoete, 2009).

2.2.2 De interne samenwerking tussen beleidssectoren

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat binnen het planningsstelsel verschillende bestuurslagen een rol spelen en beleid wordt gevormd op verschillende schaalniveaus. Op de verschillende schaalniveaus wordt vervolgens beleid gevormd vanuit verschillende beleidssectoren. Verschillende afdelingen bij het Rijk, de provincie en de gemeenten zijn verantwoordelijk voor een specifiek ruimtelijk beleidssector en vormen het sectorale beleid (Ark, 2005).

Sectoraal beleid is beleid dat zich richt op specifieke sectoren of thema's van overheidsbeleid, zoals milieu, wonen, werken, natuur, landbouw, water en infrastructuur. Binnen de sectoren bestaan vaak vele subsectoren, die verbonden zijn aan specialisaties binnen het domein (Kuindersma, 2010). Op Rijksniveau wordt bijvoorbeeld het ruimtelijk beleid gevormd door drie ministeries: 1) Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, 2) Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en 3) Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid. Deze ministeries zijn op hun beurt weer onderverdeeld in gespecialiseerde directoraten die zich richten op de verschillende beleidssectoren (Ark, 2005). Het ruimtelijk beleid wordt dus gevormd door verschillende overheden uit verschillende bestuurslagen. Het

Nederlandse ruimtelijk planningsstelsel is ter verduidelijking weergegeven in figuur 2.1. De EU is buiten beschouwing gelaten, omdat dit schaalniveau voor dit onderzoek in mindere mate relevant is. Slechts algemene beleidsregels, zoals de Flora en faunawet en de Natura 2000 gebieden hebben invloed op de nieuwe omgevingsvisie. De lagere overheden hanteren deze wetten en voeren deze automatisch door in het ruimtelijk beleidsvormingsproces. De andere belangen van de EU spelen in mindere mate een rol voor de omgevingsvisie die moet worden opgesteld voor Vleuten-De Meern.

	Overheidssectoren				
	Ruimtelijke Ordening	Milieubeleid	Waterbeleid	Verkeer en vervoer beleid	Beleid landelijk gebied
Rijk	Nationale nota ruimtelijk beleid (VROM)	Nationaal milieubeleidsplan (VROM)	Nationale nota waterhuishouding (V&W)	Nationaal verkeer en vervoer plan (V&W)	Structuurschema groene ruimte (LNV)
Provincies	Provinciaal streekplan	Provinciaal milieubeleidsplan	Provinciaal waterhuishoudingsplan	Provinciaal verkeer en vervoer plan	
Gemeenten	Structuurplan en bestemmingsplan	Gemeentelijk milieubeleidsplan		Gemeentelijk verkeer en vervoersplan	
Water-schappen			(regionaal) Waterhuishoudingsplan		

Figuur 2.1: Het ruimtelijk planningsstelsel: actoren en sectoren. Bron: Ark, 2005.

Tegenwoordig wordt de hiërarchische en sectorale benadering van ruimtelijke planvorming steeds meer ter discussie gesteld en wordt er gepleit naar een meer allesomvattende benadering. Een benadering waarbij integraal beleid wordt opgesteld (Ark, 2005). Het integreren van beleid kent drie stadia, namelijk: 1) afstemming, 2) coördinatie en 3) integratie. Afstemming van plannen houdt in dat de planprocedures voor iedere planvorming gelijk worden gemaakt. Coördinatie gaat een stap verder en zorgt naast de gelijkschakeling van planprocedures ook voor het integreren van de inhoud van de plannen. Integratie is de eindfase en kan worden beschreven als het verenigen van delen of elementen tot een samenhangend geheel (Coenen en Janssen, 1999). Integraal beleid valt dus op te vatten als het ontwikkelen van onderling samenhangende plannen (Coenen en Janssen, 1999). Integraal beleid kent vier kernbegrippen, namelijk samenwerken, samenhang, afstemming en gemeenschappelijkheid (Doumen, 2010). Om te komen tot integraal beleid is samenwerking dus vereist. Samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen, tussen de beleidssectoren en tussen territoriale besturen (Ark, 2005).

Integratie kan op twee verschillende manieren plaatsvinden. De eerste vorm is de interne integratie. Interne integratie houdt in dat het sectorale beleid wordt geïntegreerd en wordt afgestemd op de verschillende bestuurslagen. Een andere manier om sectoraal beleid te integreren is door deze over te laten op gebiedsniveau. Het gaat dan niet alleen om de integratie van verschillend beleidssectoren en bestuurslagen, maar ook om deze doelen af te stemmen met de doelstelling van andere niet-publieke actoren, zoals de maatschappelijke partijen en de burgers. Het gaat dus een stap verder dan interne integratie, omdat er ook afstemming wordt gezocht met de actoren buiten de gemeente. Dit noemt men geïntegreerde gebiedsgericht beleid (Kuindersma e.a., 2010). Het kernpunt is dat de overheid geen generiek beleid oplegt, maar met lagere overheden, marktpartijen en burgers onderhandelt over beleid dat is aangepast aan de

specifieke situatie. Het beleid wordt hiermee dus niet alleen integraal (tussen beleidssectoren en bestuurslagen), maar ook interactief opgesteld (Kuindersma e.a., 2010).

Hajer e.a. (2004) geven aan dat op het gebied van de ruimtelijke ordening veel geëxperimenteerd is met gebiedsgericht beleid. Sinds de jaren 80 hebben drie generaties van gebiedsgericht beleid zich voorgedaan. De eerste generatie betreft het multi-sectorale gebiedsgerichte beleid. Hierbij werd generiek, gebiedsdekkende beleid gevormd door een sectorale aanpak te hanteren. Voorbeelden zijn het aanwijzen van stiltegebieden, bodembeschermingsgebieden en milieubeschermingsgebieden. Deze aanpak hield onvoldoende rekening met de specifieke regionale en lokale context en daarom werd de tweede generatie gebiedsgericht beleid georganiseerd. Kenmerkend voor deze generatie is dat er een belangrijke rol is weggelegd voor het Rijk en voor de provincies om verschillende ruimtelijke regionale problemen op te lossen. De derde generatie gebiedsgericht beleid ontstond aan het begin van de 21^e eeuw en wordt gekenmerkt door het terugtrekken van de overheid, met de intentie om de actoren uit de regio te betrekken bij het realiseren van gebiedsgericht beleid. Gebiedsgericht beleid wordt hiermee getypeerd als governance vorm waarin publieke en private actoren in horizontale verhoudingen via onderhandelingen en overleg tot gedeelde beleidsvisies komen. Het doel is kwaliteitsverbetering van het landelijk gebied door een integrale aanpak te hanteren. De integrale aanpak vat zich samen door zich vooral te richten op de fysieke en sociale ruimtelijke ordening, waarbij het de focus ligt op natuurlijke, recreatieve en/of cultuurhistorische aspecten (Hajer e.a., 2004).

Op zichzelf is integratie dus geen nieuwe gedachtegang. De zoektocht naar succesvolle vormen van afstemming tussen sectoraal beleid, heeft al tientallen jaren een prominente plek op de beleidsagenda van de ruimtelijke ordening bezet. Echter wordt met de toenemende complexiteit deze roep steeds sterker en het gevraagde niveau van integratie steeds hoger. Integratie van beleid moet nu hét antwoord bieden voor de complexe planningsopgaven en integrale planning is dé ambitie (Spit & Zoete, 2009). Het wordt steeds moeilijker om het gewenste niveau van afstemming te realiseren, terwijl de behoefte tot afstemming blijft groeien door de toegenomen ruimtelijke dynamiek en complexiteit. Enerzijds is er dus een groeiende noodzaak tot afstemming en anderzijds wordt dit steeds minder waargemaakt door problemen bij de realisering van integrale planning en de (eventuele) negatieve consequenties hiervan (Spit & Zoete, 2009). Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 2.3.2.

2.2.3 De externe samenwerking: Publiek private samenwerking

In de jaren tachtig werd ruimtelijke planning niet meer uitsluitend gezien als overheidsopgave en kreeg de overheid meer aandacht voor institutionele verbanden waarin de samenwerking tussen publiek en private organisaties gestalte kreeg. Een nieuwe term deed haar intrede in de literatuur, namelijk: Publiek-Private Samenwerking, afgekort als PPS (Sanders, 2014). PPS is sterk geïnspireerd door ideeën van het New Public Management (NPM). Het idee van NPM is dat de overheid zich meer richt op het formuleren van het beleid en de uitvoering overlaat aan andere actoren. De scheiding tussen beleid en uitvoering kreeg gestalte via privatisering, uitbesteding en verzelfstandiging (Klijn & van Twist, 2007). In de literatuur zijn verschillende definities te vinden van PPS. PPS heeft zich dan ook ontwikkeld tot een containerbegrip. Toch kunnen volgens Sanders (2014) over het algemeen drie kenmerken van PPS worden geformuleerd, namelijk:

- de samenwerking richt zich op het realiseren van beleid en wordt door minimaal één deelnemende publieke partij gezaghebbend vertegenwoordigd;
- er is sprake van een actieve betrokkenheid van private actoren;
- het moet gaan om een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband (Sanders, 2014).

Sanders & Heldeweg (2012) definiëren PPS als een gestructureerd samenwerkingsverband tussen één of meer overheden en één of meer privaatrechtelijke personen. Het samenwerkingsverband richt zich op het ontwikkelen en uitvoeren van een gezamenlijke strategie voor het realiseren van het beleid. Klijn (2010) definieert PPS als een min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren, waarin gemeenschappelijke producten en of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld. Sanders (2014) maakt onderscheid tussen drie PPS-vormen, namelijk 1) Markt PPS, 2) Netwerk PPS en 3) Gezags-PPS. De drie vormen kunnen op een viertal kenmerken worden onderscheiden, namelijk op: 1) het doel van de samenwerking, 2) de interne verhouding tussen de actoren, 3) de uitkomst van de samenwerking en 4) het beoogde maatschappelijke effect. De vier vormen en hun kenmerken zijn weergegeven in tabel 2.1.

<i>Kenmerken</i>	Markt PPS	Netwerk PPS	Gezags-PPS
<i>Doel van de samenwerking</i>	Efficiënte transacties	Uitlokken van nuttige participatie	Bindende besluitvorming
<i>Interne verhouding tussen actoren</i>	Calculerend in het kader van opdrachtgever-opdrachtnemer relaties	Strategische afstemming door participatie	Unitair door gedeelde verantwoordelijkheden en bevoegdheden
<i>Uitkomst samenwerking</i>	Set van contractueel bepaalde uitvoeringsrelaties	Convergentie van organisatiegedrag	Reeks van besluiten met openbaar gezag
<i>Beoogd maatschappelijk effect van uitkomst</i>	Sturing van gedrag op basis van een contract	Mogelijkheid op strategische afstemming	Sturing van gedrag op basis van een bevel

Tabel 2.1: Drie vormen van PPS. Bron: Sanders, 2014.

Markt PPS wordt gekenmerkt door een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. De overheid is de opdrachtgever en de particulier is de opdrachtnemer. Het doel van deze relatie is om beleidsprojecten tegen zo laag mogelijke kosten te realiseren. Netwerk PPS daarentegen is meer van strategische aard en is gefocust op participatie. Doordat zowel de publieke als private actoren participeren in het beleidsvormingsproces wordt afstemming en draagvlak gerealiseerd. Als laatst is Gezags-PPS gericht op het realiseren van bindende besluitvorming. Door samenwerking tussen de publieke en private actoren wordt openbaar gezag gevormd en kunnen bindende normen worden ontwikkeld (Sanders, 2014).

Klijn (2010) maakt een ander onderscheid en benadrukt het type samenwerkingsverband. Een samenwerkingsverband kan of gestructureerd, georganiseerd en vast zijn of flexibel, gelijkwaardig en dynamisch. Bij de eerste vorm worden formele contracten gesloten tussen publieke en private actoren en is er sprake van een gestructureerde, gesloten relatie die sterk gecoördineerd is. Bij de tweede vorm is meer sprake van een informele relatie, waarbij publieke en private actoren gezamenlijke belangen vertegenwoordigen en doelstellingen formuleren. Zij vormen een netwerk waarbinnen intensieve interactie plaatsvindt (Klijn, 2010). PPS kan dus op verschillende manieren worden ingevuld. Daarnaast verschilt PPS per bestuurslaag. Op rijksniveau gaat het voornamelijk over 'slim aanbesteden', waarbij de overheid contracten aangaat met private organisaties. Op lokaal en regionaal niveau krijgt PPS meestal een andere invulling en gaat het vooral om 'slim samenwerken'. Hierbij wordt niet voor de concessie of contractvorm gekozen, maar voor een alliantie (Montfort, 2008). Welke PPS-vorm de overheid hanteert is dus afhankelijk van welke doelstelling de overheid heeft. De overheid kan PPS gebruiken als uitbestedingsrelatie, maar ook als samenwerkingsverband. Of het uitbesteden of samenwerken echt zo 'slim' is, valt te bediscussiëren. Paragraaf 2.3.4 gaat hier dieper op in.

2.2.4 De externe samenwerking: Burgerparticipatie

Een tweede vorm van een extern samenwerkingsverband is de relatie tussen overheid en de burgers. Deze relatie komt vaak tot uiting in de vorm van burgerparticipatie. In het afgelopen decennium is burgerparticipatie hoog in het vaandel komen te staan bij overheden. Bewoners krijgen meer zeggenschap en kunnen invloed uitoefenen op ruimtelijke ontwikkelingen (Arend, 2007). Burgerparticipatie verwijst specifiek naar de deelname van burgers aan politieke besluitvorming en aan de totstandkoming van het beleid (Edelenbos e.a., 2006). Burgerparticipatie heeft de laatste dertig jaar een ontwikkeling doorgemaakt van indirecte participatie naar een diversiteit aan vormen van indirecte en directe participatie.

De ontwikkelingen kunnen worden samengevat in drie generaties: de eerste, tweede en derde generatie van burgerparticipatie (Heijden e.a., 2011). De eerste twee generaties waren voornamelijk gebaseerd op het laten meepraten van bewoners. Tot de jaren zeventig van de vorige eeuw was de eerste generatie participatie van toepassing. Kenmerkend voor deze vorm van participatie was dat burgers achteraf kenbaar konden maken wat men van overheidsplannen vond. Vormen van deze indirecte participatiemogelijkheid waren stemrecht, petitierecht en het indienen van een inspraak. Na de jaren zeventig ontwikkelde zich directe vormen van burgerparticipatie. Bij de tweede generatie ging het dan ook over het ontwikkelen van interactief beleid. Door het hele land werden door de gemeenten inspraakavonden, hoorzittingen en maatschappelijke discussies georganiseerd. Burgers werden nu niet achteraf naar hun mening gevraagd, maar betrokken in het beleidsvormingsproces. Het beleidsvormingsproces moest uitmonden in een breed gedragen beleid (Edelenbos, e.a., 2006). De laatste jaren is de aandacht verschoven van meepraten naar meedoen. Bewoners mogen nu zelf initiatieven bedenken en laten uitvoeren. De overheid participeert en faciliteert. Dit wordt de derde generatie van burgerparticipatie genoemd (Heijden e.a., 2011).

Edelenbos (2006) heeft een model ontwikkeld waarin de verschillende vormen van burgerparticipatie verwerkt zijn tot specifieke rollen voor de overheid en de burger. Hij combineerde de participatieladder van Edelenbos (2000) met de bestuursstijlen van Propper en Steenbeek (1999) en presenteerde deze naast elkaar. Het model is weergegeven in tabel 2.2.

In de participatieladder worden zes gradaties van participatie gerangschikt: 1) geen participatie, 2) informeren, 3) raadplegen, 4) adviseren, 5) coproduceren en 6) meebeslissen. De ladder geeft de betrokkenheid van burgers aan en de invloed die zij kunnen uitoefenen op het beleidsvormingsproces. De zes gradaties zijn gelinkt aan de bestuursstijl van de overheid: 1) autoritaire stijl, 2) consultatieve stijl, 3) participatieve stijl, 4) delegerende stijl, 5) samenwerkende stijl en 6) faciliterende stijl. Door de gradaties met de bestuursstijlen te linken kan de precieze rol van de burger en overheid in het beleidsvormingsproces worden beschreven. De rollen staan weergegeven in de tabel en variëren van een overheid met een autoritaire stijl waarbij participatie geen rol speelt tot een faciliterende overheid waarbij de burger zelf initiatieven neemt (Edelenbos, 2006). Informeren en raadplegen kunnen worden gecategoriseerd onder de eerste generatie burgerparticipatie, adviseren en coproduceren onder de tweede vorm en meebeslissen onder de derde generatie burgerparticipatie. Tonkens (2012) is van mening dat de autoritaire, verzorgende overheid niet meer bestaat (1^e graad participatie). De overheid is veranderd in een uitnodigende en meer teruggetrokken instantie, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van de burger centraal staat. Tonkens (2012) sluit hiermee aan bij de 6^e gradatie burgerparticipatie waarbij de burgers aan zet is en de overheid faciliteert (Tonkens, 2012).

Participatieladder Edelenbos (2000)	Bestuursstijlen Propper & Steenbeek (1999)	Rol van de burger	Rol van de overheid
Participant wordt niet betrokken	Gesloten autoritaire stijl	Geen	Voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
Informereren	Open autoritaire stijl	Doelgroep van onderzoek/voorlichting. Levert geen input	Voert zelfstandig beleid en verschaft informatie
Raadplegen	Consultatieve stijl	Consultatieve gesprekspartner	Bepaalt beleid, maar geeft mogelijkheid tot commentaar. Hoeft daar geen consequenties aan te verbinden
Adviseren	Participatieve stijl	Adviseur	Bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
Coproduceren	Delegerende stijl of Samenwerkende stijl	Medebeslisser binnen randvoorwaarden of Samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	Bestuur besluit over het beleid met inachtneming van de voorgestelde randvoorwaarden Of Bestuur werkt een besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen
Meebeslissen	Faciliterende stijl	Initiatiefnemer	Biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over

Tabel 2.2: Specifieke rollen voor de overheid en de burger bij burgerparticipatie: Edelenbos, 2006

Conclusie

In deze paragraaf zijn de verschillende interne en externe samenwerkingsverbanden uiteengezet en geanalyseerd. Bevoegdheden, middelen en verantwoordelijkheden zijn opnieuw verdeeld in het ruimtelijk planningsstelsel en onderlinge verhoudingen tussen de (publiek en private) actoren zijn veranderd (Ark, 2005). Deze verandering is typerend voor het concept governance, maar staat niet vast. De veranderde samenwerkingsverbanden zijn dynamisch en kennen verschillende vormen. Zo zijn er verschillende degradaties van burgerparticipatie, verschillende publieke-private samenwerkingsvormen en worden bestuurslagen en beleidssectoren op verschillende manieren geïntegreerd. De samenleving wordt op een vernieuwende manier bestuurd en beleid wordt in een meer open proces gevormd. In de volgende paragraaf wordt de kwaliteit van deze manier van besturen beschreven.

2.3 Governance als normatieve maatstaaf

2.3.1 De criteria van good governance

Zoals eerder is vermeld kent het concept governance ook een normatieve interpretatie. Governance wordt in deze zin gebruikt als normatieve maatstaaf. De focus ligt op de kwaliteit van besturen. Governance wordt als het ware gebruikt als toetsingskader voor goed bestuur. Een maatstaaf om de keuze van bestuur, die past bij de veranderende sociale, economische en politieke omstandigheden, te bepalen en te beargumenteren. Governance wordt dan gebruikt als criterium. Er worden eisen en voorwaarden opgesteld om succesvol bestuur te verwezenlijken (Nuissl & Heinrichs, 2011). In de literatuur worden deze eisen en voorwaarden vaak omschreven als de criteria van good governance.

In de jaren 90 van de vorige eeuw wees de World Bank op het feit dat er minder overheidssturing moest plaatsvinden en tegelijkertijd 'betere' overheidssturing nodig was. De World Bank (1992) formuleerde hiervoor criteria en meende dat good governance impliceerde dat:

- sturing volgens de wet moet plaatsvinden;
- actoren verantwoording moeten afleggen bij het beheer van publieke middelen;
- actoren mensenrecht moeten respecteren;
- er transparante besluitvormingsprocessen moeten plaatsvinden;
- er een onafhankelijk rechtssysteem is.

De World Bank pleitte voor een legitieme en efficiënte overheid, die zich richt op de kernactiviteiten en samenwerkt met de marktpartijen en de maatschappij. Op deze manier kon een goed functionerend economisch systeem worden ontwikkeld en een participerende samenleving tot stand komen (World Bank, 1992).

Ook verschillende wetenschappers (Agere, 2000; Graham e.a., 2003; Kokx & van Kempen, 2010; Lockwood, 2010) hebben principes opgesteld waaraan goed bestuur moet voldoen en wanneer het bestuur dus bestempeld kan worden als good governance. Agere (2000) benoemt vijf criteria, te weten: 1) Accountability, 2) Transparency, 3) Combating corruption, 4) Participatory governance en 5) Enabling legal/judicial framework. Belangrijk volgens hem is het nemen van verantwoordelijkheid voor beslissingen en uitvoeringsacties, openheid in het proces, informatie-uitwisseling, het bestrijden van corruptie, het stimuleren van participatie en het formuleren van duidelijke wet- en regelgeving.

Graham (2003) refereert naar de principes opgesteld door de United Nations Development Program (UNDP) uit 1997: participation, consensus orientation, strategic vision, responsiveness, effectiveness, efficiency, accountability, transparency, equity en rule of law. Hij vat deze samen onder de volgende vijf criteria: 1) Legitimacy and Voice, 2) Direction, 3) Performance, 4) Accountability en 5) Fairness. Met deze criteria wijst Graham (2003) erop dat goed bestuur betekent dat iedereen de mogelijkheid moet krijgen om zijn mening te kunnen uiten en met eigen ideeën moet kunnen komen. De overheid krijgt hierbij de rol als mediator en moet streven naar consensusvorming tussen de actoren met verschillende belangen. De belangen moeten bovendien een lange termijn visie vertegenwoordigen. Good governance betekent ook een efficiënte beleidsvorming en beleidsimplementatie, waarbij middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet en uitkomsten worden geaccepteerd door zo veel mogelijk actoren. Het zo efficiënt mogelijk inzetten van middelen wordt gestimuleerd door openheid tussen de actoren en de daarbij behorende informatie-uitwisseling. Bovendien draagt iedereen verantwoordelijkheid voor genomen beslissingen en uitvoering van het beleid. Als laatst is belangrijk dat good governance een eerlijk en rechtvaardig proces is en mensenrechten worden gewaarborgd (Graham, 2003).

Lockwood (2010) stelt dat good governance legitiem, transparant, verantwoordelijk, open, inclusief, rechtvaardig, samenhangend en flexibel moet zijn en sluit daarmee aan bij Agere (2000) en Graham (2003). Ook Kokx & van Kempen (2010) bevestigen deze principes en definiëren ze als: openness, participation, accountability, effectiveness en coherence.

Ondanks de verschillende benamingen worden min of meer dezelfde criteria gesteld voor good governance. In dit onderzoek zijn alle principes samengevat tot de volgende good governance criteria: 1) Legitieme participatie 2) Openheid, 3) Efficiëntie en Effectiviteit 4) Verantwoordelijkheid 5) Consensus. Deze criteria houden in dat iedereen op een democratische en legitieme manier de mogelijkheid moet krijgen om te participeren in het beleidsvormingsproces. Iedereen, ongeacht leeftijd, geslacht of etnische afkomst, moet worden gehoord en op rechtvaardige manier worden betrokken. Het is belangrijk dat het beleidsvormingsproces open en transparant is naar alle actoren toe. Van belang is dat informatie wordt uitgewisseld en er uiteindelijk overeenstemming plaatsvindt tussen de verschillende belangen van de actoren. Daarnaast moet het beleidsvormingsproces efficiënt en effectief zijn. Resultaten moeten worden geboekt terwijl de middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet. De betrokken actoren dienen bovendien gezamenlijk de verantwoordelijkheid te dragen over het gevormde beleid en de implementatie daarvan. Als laatst dient het gevormde beleid gezamenlijk te worden gedragen door zowel de overheid, de private actoren en de maatschappij. De verschillende belangen moeten worden verenigd en de doelstellingen moeten op elkaar worden afgestemd om zo consensus te vormen.

Aan de hand van deze criteria wordt in de volgende paragraaf het integrale en het interactieve beleidsvormingsproces kritisch geanalyseerd. Het integrale beleidsvormingsproces betreft de interne samenwerking tussen bestuurslagen en tussen de beleidssectoren. Het interactieve beleidsvormingsproces betreft de en externe samenwerkingsverbanden uit paragraaf 2.2.

2.3.2 Kansen en uitdagingen van het integrale beleidsvormingsproces

Legitieme participatie

Ark (2005) noemt sectoraal beleid geïnstitutionaliseerd hokjes denken en pleit voor een meer integrale aanpak in de omgang met ruimtelijke claims. Integrale planning moet het participatieniveau verhogen, doordat alle bestuurslagen en beleidssectoren worden geïntegreerd in het ruimtelijk beleidsvormingsproces. Het voordeel hiervan ligt in de afstemming tussen de actoren en sectoren. Ruimtelijke inrichtingsopgave overstijgen vaak sectorale domeinen en bestuurlijke grenzen, waardoor deze niet vanuit één beleidssector of bestuurslaag zijn op te stellen (Ark, 2005). Zonder onderlinge afstemming worden de ruimtelijke planningsopgaven geconfronteerd met inconsistenties en zullen de ruimtelijke problemen blijven voortbestaan. Ruimtelijke vraagstukken zijn verweven met maatschappelijke vraagstukken. Onderling verbonden oorzaak-gevolg relaties kunnen daarom niet vanuit één perspectief worden benaderd (Coenen & Janssen, 1999). De oplossing voor ruimtelijk probleem binnen één sector hoeft het probleem binnen een andere sector niet op te lossen of kan het probleem in die andere sector juist versterken. Integrale beleidsvorming moet deze probleemverschuiving tegengaan, doordat de problemen vanuit verschillende invalshoeken worden bekeken.

Het integreren van ruimtelijk beleid is echter een complexe opgave. Elk beleidssector en elke bestuurslaag kent zijn eigen planningsstijl, procedures, planvormingsconcepten en planningsdocumenten. Aangezien het planningsstelsel talloze beleidssectoren kent is het een tijdrovend proces om deze allemaal op elkaar af te stemmen en is participatie dus een enorme klus (Ark, 2005).

Openheid

Wanneer verschillende bestuurslagen en verschillende beleidssectoren met elkaar gaan samenwerken wordt verwacht dat het transparantieniveau toeneemt. De verschillende publieke actoren bezitten namelijk verschillende kennis en deze kennis kan worden gedeeld (Ark, 2005). Echter blijkt vaak dat iedere actor eerst zijn eigen beleidsagenda probeert na te streven, voordat hij zich bezig houdt met de gezamenlijke doelstellingen. Hogere bestuurslagen hebben naast hun gezamenlijk agenda met de lagere overheden eerst hun eigen agenda die zij moeten bijhouden en de beleidssectoren zullen eerder prioriteit geven aan aspecten van hun eigen beleid. Dit leidt tot het achterhouden van informatie, waardoor de kennis niet optimaal kan worden benut (Buuren e.a., 2014). Daarnaast kan het verschil in planningsstijl, procedures, planvormingsconcepten en planningsdocumenten er voor zorgen dat informatie niet gemakkelijk kan worden uitgewisseld, omdat het anders is 'opgeschreven' (Ark, 2005).

Niet alleen het proces wordt verwacht open te zijn, ook het resultaat. Het uiteindelijke plan dient een open karakter te hebben bij deze integrale aanpak. Een voortdurend terugkerend spanningsveld dat hierbij komt kijken is de verhouding tussen flexibiliteit en rechtszekerheid. Plannen moeten aan de ene kant zekerheid bieden aan de grondeigenaar of grondgebruiker over de vraag voor welke doeleinden hij zijn grond mag gebruiken. Aan de andere kant moeten plannen ook ruimte bieden voor nieuwe ontwikkelingen en voor initiatieven van de grondeigenaar en grondgebruiker (Buuren e.a., 2010). Integrale plannen zijn vaak meer open en abstract, omdat niet elke beleidssector tot in detail kan worden besproken. Door het hoge abstractieniveau zijn de plannen vaak flexibel, wat ten goede komt aan nieuw ontwikkelingen en initiatieven. Echter bieden de plannen op deze manier weinig rechtszekerheid en ontstaat het gevaar dat minder doordachte beslissingen worden genomen waardoor de kwaliteit van de ruimte wordt verminderd (Buuren e.a., 2010).

Efficiëntie en effectiviteit.

Aan de ene kant zorgt een integraal beleidsvormingsproces voor meer efficiëntie, omdat samenwerking tussen bestuurslagen en beleidssectoren zorgt voor meer kennis en kapitaal, en dit kan worden gebruikt om ruimtelijke problemen efficiënter op te lossen. Het sectorale beleid kan daarnaast op elkaar worden afgestemd, waardoor de samenhang toeneemt (Kuindersma, 2010). Aan de andere kant kost het integreren van actoren en sectoren veel tijd en geld, waarmee het proces minder efficiënt wordt (Ark, 2005). Coenen & Franssen (1999) geven ook aan dat er grenzen zijn aan de omvang van het integratieproces, omdat door integratie het beleid niet altijd effectiever is. Door verschillend beleid met elkaar te laten verweven, wordt de inhoud vaak weinig concreet, omdat er geen ruimte is om alle onderwerpen tot in detail te bespreken. De kans bestaat dat alleen bepaalde onderwerpen worden besproken en andere onderwerpen worden vergeten of worden genegeerd (Coenen & Franssen, 1999). De dynamiek die de ruimtelijke planningsopgaven karakteriseert maakt het nog ingewikkelder om te komen tot één beleidsdocument dat alle huidige en toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen dekt (Kuindersma, 2010).

Verantwoordelijkheid

Integraal beleid lijkt in eerste instantie de manier om het planningsstelsel overzichtelijker te maken en verantwoordelijkheden te delen. Echter kan integratie het planningsstelsel ook onoverzichtelijker maken (Coenen & Franssen, 1999). Wanneer verschillende bestuurslagen en beleidssectoren worden geïntegreerd kan onduidelijkheid ontstaan wie verantwoordelijk is voor welke taak. Juist omdat het netwerk bestaat uit meerdere actoren wordt het ingewikkelder om aan te geven wie verantwoordelijkheid draagt. Aan de ene kant kan worden gesteld dat iedereen verantwoordelijkheid draagt, maar aan de andere kant zal niemand zich écht verantwoordelijk voelen, wanneer deze zo breed wordt gedeeld. Ook voor mensen buiten het netwerk kan verwarring ontstaan. Het is moeilijk te controleren wie welke taken moet uitvoeren (Kersbergen & Waarden, 2004).

Het ideaalbeeld bij integrale beleidsvorming is dat de aard van de problematiek bepaalt welke bestuurslaag de eerstverantwoordelijke is (Spit & Zoete, 2009). Echter blijkt uit de praktijk dat de hogere overheden vaak de verantwoordelijkheid op zich nemen door kaders en randvoorwaarden op te stellen waar de lagere overheden zich aan moeten houden (Buuren e.a., 2010).

Consensus

Zoals eerder genoemd moet integratie zorgen voor afstemming. Afstemming tussen de bestuurslagen en tussen de beleidssectoren. Deze afstemming moet uiteindelijk zorgen voor hoger draagvlak en dus voor een breed gedragen beleid (Coenen & Franssen, 1999). Echter kunnen er samenwerkingsproblemen zich voordoen tijdens het integratieproces. De verschillende doelen en belangen kunnen contrasterend zijn en conflicten veroorzaken (Ark, 2005). Daarnaast kunnen machtsposities een rol gaan spelen, wat kan leiden tot het gevaar dat bepaalde sectorale doeleinden niet worden gehaald en het nieuwe beleid niet alle belangen van de verschillende actoren vertegenwoordigd (Kuindersma, 2010).

Conclusie

Er kan worden geconcludeerd dat het integrale beleidsvormingsproces, waarbij bestuurslagen en beleidssectoren gaan samenwerken, het participatieniveau doet verhogen en de legitimiteit doet versterken. Echter is integratie een complexe opgave, waardoor integratieproblemen kunnen ontstaan. Dit kan zijn uitwerking hebben op de efficiëntie en effectiviteit van het proces. Het idee is om verantwoordelijkheden te delen en consensus te vormen. Echter gebeurt dit niet altijd door contrasterende belangen en doelstellingen. Ter verduidelijking staan alle kansen en uitdagingen in tabel 2.3.

	Voordelen	Nadelen
<i>Legitieme participatie</i>	Afstemming actoren/sectoren Grensoverschrijdend Coördinatie problemen	Complexiteit Eigen stijl en procedures
<i>Openheid</i>	Kennisuitwisseling Flexibiliteit	Verborgene beleidsagenda Achterhouden informatie Rechtszekerheid Weinig concreet
<i>Efficiëntie en effectiviteit</i>	Kapitaal Kennis Samenhang	Tijdrovend proces Kosten Nalatigheid onderwerpen
<i>Verantwoordelijkheid</i>	Overzicht Gedeelde verantwoordelijkheid	Onoverzichtelijkheid Machtsrelaties
<i>Consensus</i>	Afstemming Draagvlak Gedeeld gedragen beleid	Contrasterende belangen Conflicten Overtuigingskracht

Tabel 2.3: Kansen en uitdagingen integrale beleidsvormingsproces. Bron Eigenwerk, 2016

2.3.3 Kansen en uitdagingen van het interactieve beleidsvormingsproces

Legitieme participatie

Het belangrijkste voordeel van externe participatie is het democratische karakter dat het proces karakteriseert. Het idee heerst dat door middel van PPS en burgerparticipatie iedereen de mogelijkheid krijgt zijn stem uit te brengen en invloed kan uitoefenen op het beleidsvormingsproces. Participatie verloopt op een democratisch manier en organisaties en burgers worden op legitieme wijze opgenomen in het netwerk. Daarnaast staat de overheid open voor initiatieven vanuit de maatschappij (Boonstra & Boelens, 2011).

Participatie hoeft echter in de praktijk niet geheel op een democratische manier te verlopen. Vaak worden de organisaties en burgers selectief gekozen op basis van kennis of kapitaal. Het idee dat iedereen de mogelijkheid heeft te participeren is een waanbeeld. Er is eerder sprake van exclusief netwerk, dat gevormd is door een (groepje) machtige actor(en) (Swyngedouw, 2005). Vaak zijn er in de praktijk belemmeringen te vinden voor initiatieven vanuit de samenleving. De private actor moet behoorlijk bureaucratisch competent zijn en over een (georganiseerd) sociaal netwerk beschikken, waardoor het vaak dezelfde mensen zijn die participeren. De onervaren burger wordt niet gehoord. Als continu dezelfde 'participatie-elite' opereert vormt een probleem van representativiteit en legitimiteit (Tonkens, 2012).

PPS en burgerparticipatie hoeven daarnaast niet te betekenen dat er ook daadwerkelijk wordt samengewerkt tussen de overheid en de samenleving. Overheden gebruiken het concept dan om draagvlak en begrip voor hun beleid te creëren (Klijn, 2010). In de praktijk worden PPS en burgerparticipatie vaak toegepast als marketinginstrument. De actoren denken te mogen meebeslissen, maar ideeën worden uiteindelijk niet geïmplementeerd (Irvin & Stansbury, 2004).

Openheid

Volgens Raymond (2012) is het belangrijk om organisaties en burgers op een open manier te betrekken in het beleidsvormingsproces. De gedachtegang is dat iedereen zich open en transparant opstelt en dat informatie optimaal wordt benut omdat kennis wordt gedeeld (Raymond, 2012). Echter blijkt iedere actor vaak zijn eigen agenda na te streven. Zowel de publieke als private actoren zullen eerst eigen belangen nastreven, voordat zij zich bezig houden met de gezamenlijke doelstellingen. Dit leidt tot het achterhouden van informatie, waardoor de kennis niet optimaal kan worden benut (Buuren e.a., 2014). De actoren zullen in de praktijk ook niet blindelings op elkaar vertrouwen. Zij zullen dus minder transparant naar elkaar toe zijn dan in eerste instantie wordt verwacht. In combinatie met een eigen agenda die wordt nagestreefd kan dit hele andere resultaten opleveren (Swyngedouw, 2005).

Efficiëntie en effectiviteit

Een belangrijk voordeel van externe participatie, dat veelvuldig terugkomt in de literatuur (Corburn, 2012; Petts & Brook, 2005; Raymond, 2003; Rydin, 2007; Tonkens, 2012), is het benutten van lokale kennis. De lokale bevolking weet precies wat er gaande is hun omgeving, omdat zij hier wonen en werken. Zij bezitten lokale kennis, die wordt gevormd door alledaagse ervaringen met de omgeving. De lokale bevolking is als het ware de expert van de omgeving. Zij bezitten contextuele kennis, die de overheid niet heeft. De lokale kennis zal uiteindelijk zorgen voor een efficiënter en doelgerichter ruimtelijk beleid van betere kwaliteit.

Private betrokkenheid moet daarnaast leiden tot kostenbesparingen, doordat het integreren van bepaalde activiteiten schaalvoordelen met zich meebrengt. De samenwerking tussen publieke en private actoren zal ook leiden tot innovatievoordelen. Door informatie uit te wisselen en kwaliteiten te combineren kunnen innovatieve ideeën ontstaan. Dit zal uiteindelijk leiden tot een verbeterd beleid (Klijn & van Twist, 2007). Private actoren zijn bovendien veel doelgerichter dan publieke actoren wat de efficiëntie van beleidsvorming verder doet toenemen en ontwikkelingen van de grond laat komen (Klijn & van Twist, 2007).

De assumptie dat interactieve betrokkenheid leidt tot een efficiënter beleidsvormingsproces kan worden bediscussieerd. PPS en burgerparticipatie is een complexe opgave dat erg tijdrovend kan zijn (Nuissl & Heinrichs, 2011). De complexiteit kan er juist voor zorgen dat het een kostbaar en tijdrovend proces wordt. Raymond (2004) beweert zelfs dat het de kosten doet oplopen en het proces doet vertragen.

Verantwoordelijkheid

Externe participatie gaat uit van een gedeelde verantwoordelijkheid. Het kan worden ingezet als strategie voor risicospreiding. Hierbij wordt uitgegaan van de assumptie dat door het betrekken van verschillende actoren de risico's worden gespreid, omdat alle verantwoordelijkheden worden gedeeld. Dit kan worden gedaan uit financiële reden, maar ook uit politieke reden. Op deze manier is de overheid niet alleen verantwoordelijk wanneer een ruimtelijk planimplementatie mislukt (Montfort, 2007).

De overheid blijft echter vaak de verantwoordelijke voor de ruimtelijke beleidsvorming. Dit wordt nog steeds als overheidstaak gezien. Wanneer een plan slecht wordt uitgevoerd, zal de overheid hier als eerst op worden aangekeken door de maatschappij. Daarnaast blijft de overheid het moeilijk vinden om verantwoordelijkheid echt uit handen te geven. Zij twifelen aan de oprechtheid van marktpartijen en de bekwaamheid van de burger (Irvin & Standsbury, 2004). Dit wordt omschreven als de angst voor private dominantie. Situaties kunnen zich voor gaan doen waarbij de private actoren regie krijgen over de ruimtelijke ontwikkelingen (Heldeweg, 2008). Hierbij zullen private doeleinden worden nagestreefd en het algemene belang van de samenleving worden vergeten. De overheid wilt dit voorkomen, waardoor zij zelf verantwoordelijk willen blijven (Irvin & Standsbury, 2004).

Consensus

De intensieve betrokkenheid van organisaties en burgers moet zorgen voor een verbeterde communicatie tussen de overheid en de samenleving. Een verbeterde communicatie zorgt weer voor vertrouwen en meer support. Wanneer de organisaties en de burgers mee kunnen beslissen in het ruimtelijk beleid zullen zij ook automatisch de genomen keuzes accepteren. Door middel van overleg en discussie zal de overheid gezamenlijk doelstellingen formuleren en komen tot consensus. Gezamenlijk worden op deze manier complexe ruimtelijke problemen opgelost (Boonstra & Boelens, 2011).

Het komen tot consensus kost veel tijd en geld en is vaak een onrealistisch streven (Raymond, 2004). Alle actoren zullen andere belangen nastreven en andere doelstellingen voor ogen hebben (Boonstra, 2007). Het formuleren van een gezamenlijke doelstellingen is geen gemakkelijke opgave, hier gaan vele discussies aan vooraf. De belangen van de actoren conflicteren vaak met elkaar en uiteindelijk wordt vaak de doelstelling gehanteerd van de partij met de meeste overtuigingskracht (Swyngedouw, 2005). Daarnaast is het moeilijk te controleren of de actor slechts participeert voor zelfvoldoening of daadwerkelijk een gedeeld belang vertegenwoordigd. In de praktijk blijkt dat persoonlijke doeleinden vaak toch een grote rol spelen (Irvin & Stansbury, 2004).

Volgens Boonstra (2007) is het daarnaast een gehele opgave om te komen consensus, omdat de publieke instanties wezenlijk verschillen van de private actoren. Zij hebben een andere werkhouding en daarmee andere waarden, belangen, verwachtingen en een andere mentaliteit. Dit zorgt er voor dat de communicatie minder vloeiend zal verlopen. Uiteindelijk zorgt dit voor een lage samenwerkingsvaardigheid en een gebrek aan vertrouwen.

Conclusie

Er kan worden geconcludeerd dat externe betrokkenheid in eerste instantie het participatieniveau doet verhogen en het beleidsproces efficiënter maakt door de toevoeging van lokale kennis, kostenbesparingen, innovatiestrategieën en risicospreiding. Echter blijkt dat participatie niet op legitieme wijze plaats hoeft te vinden en dat de complexiteit van het proces de efficiëntie doet verminderen. Verantwoordelijkheden moeten worden gedeeld en informatie uitwisseling moet plaatsvinden, maar gebrek in vertrouwen komt dit niet ten goede. De

betrokkenheid zorgt wel voor meer begrip en vertrouwen in de overheid. Juist omdat iedereen mag meebeslissen zullen keuzes eerder worden begrepen en beleidsimplementaties eerder worden geaccepteerd. Consensus is vooruitstrevend, maar vooralsnog moeilijk te bereiken. Ter verduidelijking staan de kansen en uitdagingen van het interactieve beleidsvormingsproces samengevat in tabel 2.4.

	Voordelen	Nadelen
<i>Legitieme participatie</i>	Democratisch karakter Betrokkenheid Gelijkwaardigheid	Selectiviteit Legitimititeit Participatie-elite Marketingstrategie Complexiteit
<i>Openheid</i>	Transparantie Kennisuitwisseling	Verborgene agenda Vertrouwen
<i>Efficiëntie en effectiviteit</i>	Lokale kennis Kostenbesparing Innovatieve ideeën Werkhouding	Kosten Tijdrovend
<i>Verantwoordelijkheid</i>	Risicospreiding Gedeelde verantwoordelijkheid	Overheidstaak Oprechtheid marktpartijen Onbekwaamheid burger
<i>Consensus</i>	Draagvlak Support Vertrouwen Communicatie	Verschillende werkhouding Conflicten Persoonlijke doeleinden Gebrekkige samenwerking

Tabel 2.4: Kansen en uitdagingen interactieve beleidsvormingsproces. Bron Eigenwerk, 2016

2.4 Conclusie en verwachtingen

Het governance concept is populair in het ruimtelijk domein en kan zowel analytisch als normatief worden geïnterpreteerd. Wanneer het concept op analytisch niveau wordt gebruikt, komt naar voren dat er een verschuiving heeft plaats gevonden van government naar governance. De overheid is niet meer de verantwoordelijke voor de ruimtelijke beleidsvorming maar opereert binnen een netwerk van verschillende actoren. Dit netwerk kan verschillende vormen aannemen, maar bestaat veelal uit actoren die te categoriseren zijn binnen de overheid, de markt en de maatschappij. Binnen het governance netwerk spelen verschillende interne en externe samenwerkingsverbanden een belangrijke rol. De interne samenwerkingsverbanden beschrijven de relatie tussen de bestuurslagen en tussen de beleidssectoren. Het betreft een integraal beleidsvormingsproces wat zich uit in een integraal beleid. De externe samenwerkingsverbanden beschrijven enerzijds de relatie tussen overheid en de markt (PPS) en anderzijds de relatie tussen overheid en de maatschappij (burgerparticipatie). Ook deze samenwerkingsverbanden kunnen verschillende vormen aannemen en bepalen de mate van het interactieve beleid.

De interne en externe samenwerkingsverbanden kunnen kritisch worden geanalyseerd vanuit een normatieve interpretatie van het concept governance. Vijf criteria zijn opgesteld om te komen tot good governance oftewel goed bestuur. De criteria zijn: 1) Legitieme participatie, 2) Openheid, 3) Efficiëntie en Effectiviteit, 4) Verantwoordelijkheid en 5) Consensus. Aan de hand van deze criteria zijn de kansen en de uitdagingen uiteengezet voor zowel het integrale als het interactieve beleidsvormingsproces.

Wanneer deze worden gecombineerd kan een algemene lijst worden opgesteld met de kansen en uitdagingen voor het governance netwerk. In tabel 2.5 zijn deze schematisch weergegeven.

	<i>Kansen</i>	<i>Uitdagingen</i>
<i>Legitieme participatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Betrokkenheid • Mogelijkheid tot participatie • Democratisch • Initiatieven vanuit de samenleving • Gelijkwaardigheid • Afstemming • Coördinatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Selectiviteit • Exclusiviteit • Niet democratisch • Ongelijke machtsverhoudingen • Niet representatief • Legitimititeit • Ongeorganiseerd • Complexe opgave
<i>Openheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibiliteit • Verbeterde communicatie • Continue kennisuitwisseling: lokale en professionele kennis • Begrip 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtszekerheid • Verborgen agenda • Gebrek aan vertrouwen
<i>Efficiëntie en effectiviteit</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Begrip/acceptatie • Kennis • Kapitaal • Kostenbesparing • Innovatievoordelen • Versnelde implementatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Overtuigingskracht • Tijdrovend • Oplopende kosten • Oog voor resultaat valt weg • Gebrek aan concurrentie
<i>Verantwoordelijkheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gelijkwaardigheid • Support • Gedeelde verantwoordelijkheid • Risicospreiding 	<ul style="list-style-type: none"> • Onoverzichtelijkheid • Geen verantwoording • Gebrek aan controle • Dominantie • Ongelijke machtsverhoudingen
<i>Consensus</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Overleg en discussie • Gezamenlijk doelstellingen • Verbeterde communicatie • Vertrouwen • Samenhang • Draagvlak • Gedragen beleid 	<ul style="list-style-type: none"> • Discussies • Conflicten • Verschillende werkhouding • Ongelijke machtsrelaties • Gebrek aan vertrouwen • Persoonlijke doeleinden • Negeerde belangen • Gebrekkige samenwerking • Opportunistisch gedrag

Tabel 2.5: Kansen en uitdagingen van het governance netwerk. Bron: Eigen werk, 2016

Op basis van het theoretisch kader kunnen een aantal verwachtingen worden opgesteld. De gemeente Utrecht zal bij het opstellen van de omgevingsvisie Vleuten-De Meern opereren binnen een governance netwerk van publieke en private actoren. Hierbij zullen verschillende interne en externe samenwerkingsverbanden een rol spelen. Er kan worden verwacht dat de gemeente Utrecht opereert binnen de opgestelde kaders van de provincie en het Rijk en beleidssectoren integreert. Verwacht wordt dat voornamelijk ruimtelijke beleidssectoren zoals milieu, verkeer, wonen en werken worden geïntegreerd en dat sociale aspecten aan fysieke aspecten worden gelinkt. Daarnaast wordt verwacht dat de gemeente Utrecht streeft naar de derde vorm van burgerparticipatie en samenwerkt met private actoren om (vooral) ruimtelijk beleid te implementeren. De omgevingsvisie wordt hiermee op integrale en interactieve wijze gevormd. Het beleidsvormingsproces zal door de verschillende samenwerkingsvormen zowel kansen als uitdagingen kennen. Hoe deze zich precies tot elkaar verhouden zal moeten blijken uit het empirische onderzoek. Verwacht wordt dat de kansen en uitdagingen uit tabel 2.5 overeenkomen met de kansen en uitdagingen in de praktijk, maar hier en daar worden aangevuld door de specifieke context.

Een kanttekening die moet worden gemaakt is dat het definiëren van de criteria voor goed bestuur een moeilijke opgave blijft. Veel criteria overlappen of conflicteren juist met elkaar. Of een governance netwerk en de daarbij behorende interne en externe samenwerkingsverbanden voldoen aan de opgestelde criteria is afhankelijk hoe de criteria worden geïnterpreteerd. Vaak ontstaan er zowel kansen als uitdagingen en hangt het per sociale, economische, politieke en geografische context af in hoeverre kansen worden benut en uitdagingen worden aangegaan (Graham, 2003). In dit onderzoek wordt daarom een specifieke case onderzocht. Middels een inventarisatie van het governance netwerk rondom omgevingsvisie Vleuten-De Meern kunnen de criteria uit de literatuur worden gebruikt om een nieuwe lijst op te stellen met kansen en uitdagingen omtrent dit specifieke beleidsvormingsproces.

3 Methoden

Dit hoofdstuk betreft de operationalisering van het onderzoek en dient als toelichting op de gemaakte methodische keuzes. In paragraaf 1 wordt het type onderzoek beschreven en wordt beargumenteerd waarom deze karakteristieken van toegevoegde waarde zijn. In paragraaf 2 wordt toegelicht waarom er is gekozen voor een specifieke casestudie. In paragraaf 3 worden de onderzoekseenheden vermeld en geoperationaliseerd naar participanten. Paragraaf 4 beschrijft de gekozen onderzoeksmethoden en beargumenteert hun toegevoegde waarde. In paragraaf 5 wordt het onderzoek geoperationaliseerd en wordt beschreven hoe tot meetbare data is gekomen. Paragraaf 6 beschrijft de analysemethoden. Tot slot worden in paragraaf 7 een aantal methodologische kanttekeningen genoemd.

3.1 Karakterisering onderzoek

Er is gekozen voor een interpretatieve onderzoekbenadering met als doel het begrijpen van de verschillende samenwerkingsverbanden die een rol spelen bij de totstandkoming van de omgevingsvisie Vleuten-De Meern. De focus ligt op de interactie tussen overheid, de markt en maatschappij en de betekenis die de overheden, marktpartijen en burgers hieraan geven. De interpretatieve onderzoekbenadering maakt het mogelijk de actoren te begrijpen en ze vanuit hun eigen perspectief te analyseren. Percepties kunnen worden achterhaald en worden geplaatst in een specifieke context (Bryman, 2012).

Dit interpretatieve onderzoek is praktijkgericht. Het beleidsvormingsproces van de omgevingsvisie Vleuten-De Meern wordt namelijk geanalyseerd. De organisatie buiten de wetenschap waarvoor de analyse plaatsvindt, is de gemeente Utrecht. Er is gekozen om actieonderzoek te verrichten. Dit betekent dat er niet slechts onderzoek wordt gedaan naar het beleidvormingsproces, maar er ook nadrukkelijk wordt gemengd in het proces (Boeije e.a., 2009). Het mengen in het beleidsvormingsproces levert verschillende voordelen op. Gedurende het gehele onderzoek kan intensief contact plaats vinden met de participanten. Dit intensieve contact zorgt er voor dat diverse data kan worden verzameld. Deze diversiteit aan data houdt ook in dat verborgen kennis kan worden achterhaald. Door actief te mengen tussen de participanten kunnen relevante gesprekken worden opgevangen, die normaal gesproken op de achtergrond zouden blijven.

Naast het interpretatieve en actieve karakter, is dit onderzoek kwalitatief van aard. De gedragingen en ervaringen van de actoren binnen het governance staan centraal. Het onderzoek dient als een beschrijvende analyse van de samenwerkingsverbanden die een belangrijke rol spelen. De analyse vindt plaats aan de hand van het observeren van gedragingen en het vragen naar ervaringen. Het kwalitatieve onderzoek leent zich goed voor ingewikkelde onderwerpen waar nog veel onzekere aspecten aan verbonden zijn (Boeije, e.a., 2009). De omgevingsvisie is zo een ingewikkeld onderwerp waar de gemeenten momenteel mee experimenteren en invulling proberen te geven aan de inhoud en het proces.

Kwalitatief onderzoek wordt vaak gekarakteriseerd door een inductieve onderzoeksbenadering. Echter betreft dit onderzoek een deductieve onderzoeksbenadering. In dit onderzoek staan de theorieën uit het theoretisch kader centraal. De good governance criteria vormen de rode draad voor het empirische onderzoek en de vier samenwerkingsverbanden uit het theoretisch kader worden empirisch onderzocht aan de hand van deze criteria. Uit de praktijk moet blijken of interne en externe samenwerkingsverbanden tussen actoren voldoen aan de good governance criteria en/of deze criteria moeten worden aangepast.

3.2 Case studie

Het onderzoek kan op verschillende manieren worden uitgevoerd. In dit onderzoek is gekozen voor een case studie. Het betreft een gedetailleerde en intensieve analyse van een specifieke case. In dit geval de op te stellen omgevingsvisie voor Vleuten-De Meern door de gemeente Utrecht. Verschillende type cases kunnen worden onderzocht, namelijk: een kritische case, een extreme case, een representatieve case, een onthullende case en een longitude case (Bryman, 2012). Deze case typeert zich enerzijds als een onthullende case, omdat de omgevingsvisie een nieuw instrument is. Anderzijds kan de case worden getypeerd als een representatieve case, omdat de contextuele setting waarin de omgevingsvisie wordt opgesteld niet alleen bij de gemeente Utrecht is te vinden. Het theoretisch kader heeft benadrukt dat er een tendens gaande is binnen overheden om integraal en interactief beleid te vormen.

Er is specifiek gekozen voor deze case studie, omdat de totstandkoming van de omgevingsvisie verstrengeld ligt in verschillende relaties tussen overheden, marktpartijen en burgers. Dit maakt het onderzoeksobject complex. De case studie leent zich goed voor intensief onderzoek naar complexe materie (Bryman, 2012).

3.2.1 De omgevingsvisie Vleuten-de Meern in een vogelvlucht

In december 2015 heeft het projectmanagement bureau (PMB) van de gemeente Utrecht de opdracht gekregen om de eerste gemeentelijke omgevingsvisie op te stellen voor het grondgebied Vleuten-De Meern. De opdracht maakt deel uit van een groter project, genaamd Beter Bestemmen. Beter Bestemmen faciliteert projecten om de nieuwe Omgevingswet te implementeren.

De omgevingsvisie wordt opgesteld door een integrale werkgroep van elf medewerkers vanuit verschillende beleidssectoren binnen de gemeente. Er is daarnaast veel ruimte voor input vanuit de samenleving. Het proces van het opstellen van de omgevingsvisie Vleuten-De Meern kan daarmee gekarakteriseerd worden als integraal en interactief. Voor de volledige contextuele beschrijving wordt verwezen naar bijlage 4.

3.2.2 Keuze omgevingsvisie Vleuten-De Meern

Om een aantal redenen is in dit onderzoek gekozen voor deze specifieke case. Allereerst is gekozen voor een gemeentelijke omgevingsvisie, omdat de gemeente de laagste bestuurslaag betreft. In de laagste bestuurslaag komen de samenwerkingsverbanden tussen overheden, marktpartijen en burgers het best tot uiting. Aangezien de omgevingswet pas in 2019 in werking treedt, zijn er in Nederland nog niet veel gemeentelijke omgevingsvisies opgesteld. De keuze welke gemeente het zou worden, was daarmee beperkt.

In 2015 heeft het Ministerie van Infrastructuur en Milieu het initiatief genomen om een negental pilots omgevingsvisie, waaronder zes gemeentelijke, op te zetten. In deze pilots hebben professionals bij verschillende bestuursorganen en gebiedspartijen, samen met planologische en stedenbouwkundige adviseurs, kennis en ervaring opgedaan met dit instrument. De gemeente Utrecht is één van de negen deelnemers. De gemeente is anderhalf jaar intensief begeleid en heeft daarmee veel kennis en ervaring opgedaan over de omgevingsvisie (Bouma e.a., 2015). Vanwege deze ervaring en deskundigheid is gekozen voor de gemeente Utrecht.

De eerdere ervaring met een omgevingsvisie betrof twee wijken, namelijk Leidsche Rijn en Utrecht Noordoost. Er is gekozen om geen onderzoek te doen naar deze wijken, omdat het onderzoek al was uitgevoerd en actieonderzoek daarmee niet mogelijk is. Het idee was om actieonderzoek te doen naar de totstandkoming van een omgevingsvisie, om zo de interactie tussen overheid, markt en maatschappij van dichtbij te kunnen meemaken en deze zelf te kunnen

ervaren. De gemeente Utrecht bleek ook zelfstandige plannen te hebben om nog een omgevingsvisie op te stellen, namelijk voor de wijk Vleuten-De Meern. Dit project moest nog worden gestart, waardoor het ideaal was voor actieonderzoek. De mogelijkheid om te participeren in het beleidsvormingsproces gedurende het gehele project van het opstellen van de omgevingsvisie heeft de keuze voor Vleuten-De Meern bepaald.

Naast de interesse om actieonderzoek uit te voeren was de interesse gewekt om onderzoek te doen naar een integraal en interactief beleidsvormingsproces. Integratie en interactie zijn twee concepten waar de gemeente Utrecht naar streeft. 'Utrecht maken we samen' is tenslotte het motto van de gemeente. Het idee van de gemeente was dan ook om de omgevingsvisie Vleuten-De Meern integraal en interactief op te stellen. Het projectteam bestaat uit medewerkers uit verschillende beleidssectoren van de gemeente. Daarnaast is veel ruimte open gelaten om input te verkrijgen vanuit de samenleving door participatiemogelijkheden met externe actoren. Deze gedachte en manier van handelen maakt de omgevingsvisie Vleuten-De Meern een geschikte case voor dit onderzoek.

Bovendien is Vleuten-De Meern een interessante wijk vanwege haar dynamische ontwikkelingen die er de laatste jaren hebben plaatsgevonden en de komende jaren zullen plaatsvinden. De wijk Vleuten-De Meern is de grootste wijk van Utrecht en kent verschillende karakteristieke buurten. In 2001 zijn Vleuten, De Meern, Vleuterweide, Veldhuizen, Haarzuilens, Rijnenburg en de Oudenrijn gefuseerd tot éénzelfde wijk die valt onder de gemeente Utrecht. Vanuit de VINEX-gedachte van de jaren 90 uit de vorige eeuw zijn oude dorpskernen met nieuwbouw gecombineerd en wordt er nog steeds gebouwd (Gemeente Utrecht, 2016). Niet alleen Vleuten-De Meern heeft te maken met dit beleid, waardoor de onderzoeksresultaten ook relevant zullen zijn voor soortgelijke wijken. Bovendien wordt door participierend onderzoek vooral de aandacht gelegd op het proces en niet de inhoud. De setting van een gemeente die samenwerkt met marktpartijen en burgers om beleid te vormen, komt ook voor bij andere gemeenten, waardoor de analyse van specifiek deze wijk ook bruikbaar kan zijn voor andere gemeenten.

3.3 Onderzoekseenheden

In dit onderzoek spelen drie onderzoekseenheden een belangrijke rol. Deze onderzoekseenheden representeren de overheid, de markt en de burgermaatschappij van het beschreven governance netwerk rondom de totstandkoming van de omgevingsvisie Vleuten-De Meern. De onderzoekseenheden bestaan uit publieke actoren, private actoren en burgers. Deze onderzoekseenheden zijn geoperationaliseerd naar participanten. De participanten betreffen het projectteam en de actieve (maatschappelijke) organisaties en de burgers die hebben geparticipeerd. De participanten zijn op twee wijzen betrokken in het onderzoek. In de eerste fase zijn de participanten geobserveerd en in de tweede fase is een deel van de participanten geïnterviewd.

3.3.1 Geobserveerde participanten

In dit onderzoek zijn verschillende participanten geobserveerd. Allereerst zijn de tien medewerkers die hebben meegewerkt aan het opstellen van de omgevingsvisie geobserveerd. De medewerkers bestaan uit een projectleider, een projectassistent, een planningsadviseur, een communicatieadviseur, een milieuadviseur, een volksgezondheidsadviseur, een gebiedsmanager, een stedenbouwkundige, een juridisch adviseur en een wijkadviseur. De medewerkers vertegenwoordigen allen een bepaalde beleidssector binnen de gemeente en hebben allen eigen vakkennis. Dit maakt ze interessante observanten.

Naast de interne medewerkers zijn ook externe medewerkers geobserveerd, deze bestaan uit de (maatschappelijke) organisaties en de bewoners uit Vleuten-De Meern. De maatschappelijke organisaties bestaan uit een zorginstelling, bewonersverenigingen, een winkeliersvereniging, cultuurinitiatiefnemers, sportvereniging, buurtteams en scholen. Middels verschillende tafelgesprekken hebben zij input mogen leveren voor de omgevingsvisie Vleuten-De Meern. Ook zijn er straatinterviews met de bewoners van Vleuten-De Meern gehouden. Deze vonden plaats in een winkelcentrum, een school, een markt, het wijkservicecentrum en het buurthuis. Hoe de observatie precies is verlopen wordt verder toegelicht in paragraaf 3.5.

Wat betreft de interviews heeft doelgerichte selectie (purposive sampling) plaatsgevonden (Bryman, 2012). De participanten zijn op strategische wijze geselecteerd op basis van hun relevantie voor de te beantwoorden onderzoeksvragen. Er is gekozen voor deze strategie, om te verzekeren dat de participanten alle drie de dimensies, de overheid, de markt en de burgermaatschappij, van het governance netwerk vertegenwoordigen. De participanten zijn op basis van bepaalde karaktereigenschappen geselecteerd, zoals de functie binnen de overheid, het zijn van een belangenorganisatie en het zijn van een actieve burger.

Tien participanten representeren de publieke actoren en vier representeren de marktpartijen en de burgers. Er is gekozen om meer publieke actoren te interviewen, omdat zij het intensiever betrokken zijn bij het project en dus het meeste over de samenwerkingsverbanden kunnen vertellen. Het is echter ook belangrijk de samenwerking vanuit het perspectief van de ander (de markt en de burger) te bekijken en daarom zijn ook met hen interviews afgenomen. Vanwege de beperkte tijd is het niet mogelijk geweest om alle externe actoren te benaderen, daarom is er gekozen voor de actoren die het meest relevant waren voor dit onderzoek. Desondanks zijn wel veel tafelgesprekken en interviews bijgewoond. In tabel 3.1 zijn de participanten van de interviews weergegeven.

Participant	Functie
Publiek 1	Gebiedsmanager
Publiek 2	Communicatieadviseur
Publiek 3	Volksgezondheidsadviseur
Publiek 4	Stedenbouwkundige
Publiek 5	Milieuadviseur
Publiek 6	Planner
Publiek 7	Projectleider
Publiek 8	Juridisch adviseur
Publiek 9	Projectassistent
Publiek 10	Wijkadviseur
Bewoner 1	Inwoner Vleuten-De Meern en organisatie deskundige
Bewoner 2	Inwoner de Vleuten-De Meern en directeur van zorginstelling de Rijnhoven
Ondernemer 1	Ondernemer parkorganisatie Maximapark
Ondernemer 2	Ondernemer in winkelcentrum Velthof

Tabel 3.1 Overzicht participanten interviews. Bron: Eigenwerk, 2016

Er is gekozen voor tien publieke actoren, allen teamleden van het projectteam. De teamleden van het projectteam vertegenwoordigen verschillende beleidssectoren binnen de overheid. De specifieke expertise en de verschillende belangen die zij hebben, maakt hun ervaring over de samenwerking relevant. Zo is het voor dit onderzoek interessant om er achter te komen in hoeverre zij bepaalde aspecten uit hun vakgebied willen laten terug komen in de omgevingsvisie en hoe dit de samenwerking intern en extern beïnvloedt. Een interview met de communicatieadviseur heeft daarnaast nog een toegevoegde waarde, omdat zij tot in detail kan vertellen hoe het participatieproces met bewoners en organisaties verloopt. De projectmanager, de planner en de projectassistent zijn daarnaast gekozen, omdat zij een algemene en overkoepelende rol spelen binnen het project. Zij zijn het best op de hoogte wat er gaande is gedurende het proces. Zij hebben het totaaloverzicht en kunnen precies vertellen welke samenwerkingsverbanden er plaatsvinden. Bovendien heeft de projectleider niet alleen contact met het projectteam, maar ook met hogere bestuurslagen. Dit maakt een interview met hem nog relevanter.

Er is gekozen om een interview af te nemen met vier externe actoren, dit om de samenwerking vanuit het perspectief van de ander (de markt en de burger) te analyseren. De vier externe actoren zijn intensief betrokken bij het project en hebben allen meegedaan aan een tafelgesprek. Twee interviews zijn er gehouden met inwoners van Vleuten-De Meern, om zo de burgermaatschappij te vertegenwoordigen. Twee interviews zijn er gehouden met ondernemers uit Vleuten-De Meern, om zo de (maatschappelijke) organisaties te vertegenwoordigen. Inwoner 1 uit Vleuten-De Meern is tevens organisatie-, - en samenwerkingsdeskundige, wat zijn deelname aan dit onderzoek nog relevanter maakt. Inwoner 2 woont heel haar leven in Vleuten-De Meern en is daarnaast werkzaam bij zorginstelling de Rijnhoven in Vleuten-De Meern, wat haar tevens een vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie maakt. Ondernemer 1 is werkzaam bij parkorganisatie Maximapark, wat een publiek-private samenwerking tussen de gemeente Utrecht en ondernemers betreft. Ondernemer 2 is eigenaar van vele winkels in een groot winkelcentrum in Vleuten-De Meern en is tevens inwoner en oprichter van een winkeliersvereniging. Deze specifieke karaktereigenschappen maakt de actoren interessant voor dit onderzoek.

3.4 Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek is gekozen voor methodische triangulatie, waarbij participerende observatie en interviews als onderzoeksmethoden zijn gebruikt om data te verzamelen. Dit was nodig om de centrale vraag te kunnen beantwoorden. De participerende observatie is namelijk gebruikt om de interne en externe samenwerkingsverbanden in kaart te brengen en eventuele kansen en uitdagingen te observeren. De interviews zijn daarnaast gebruikt als methode om verder de diepte in te gaan en de samenwerkingsverbanden vanuit een ander perspectief te analyseren. Door de twee methoden te combineren, kan rekening worden gehouden met het feit dat andere data kan worden verzameld uit interviewgegevens dan uit de observaties. Door deze data te combineren kan een bredere analyse worden toegepast en wordt het mogelijk gemaakt om vanuit verschillende invalshoeken de samenwerkingsverbanden te analyseren (Bryman, 2012). Hieronder wordt beschreven wat de toegevoegde waarde is van deze twee onderzoeksmethoden.

3.4.1 Participerende observatie

Participerende observatie kan gedurende het gehele onderzoek worden toegepast om voor een langere periode de participanten te observeren en te participeren in hun bezigheden (Boeije e.a., 2009). Het voordeel dat dit levert voor dit onderzoek is dat er gedurende het gehele onderzoek intensief contact plaatsvindt met de participanten. Het intensieve contact zorgt er enerzijds voor dat veel data over de omgevingsvisie kan worden verzameld. Anderzijds zorgt het intensieve

contact er voor dat er een waarheidsgetrouwe analyse plaats kan vinden, omdat data niet alleen wordt verzameld door wat er verteld is, maar ook door wat er direct is waargenomen. De waarneming kan op deze manier het verhaal controleren. De participerende observatie maakt het ook mogelijk om 'door de ogen' van de participanten te kijken. Hierdoor kan de analyse vanuit een breder perspectief, dan alleen de onderzoeker, worden geschreven. Er kan een band worden opgebouwd met de participanten, waardoor het aannemelijker is om te geloven dat de participanten de waarheid vertellen wanneer hen wat wordt gevraagd.

Er zijn diverse participatieve handelingen verricht. Er is meegelopen met de actoren, deelgenomen met hun bezigheden, er zijn vergaderingen en bijeenkomsten bijgewoond en er zijn diverse gesprekken aangeknoopt. Deze diversiteit aan handelingen zorgt voor meer diverse data over de verschillende samenwerkingsverbanden. Door enerzijds mee te lopen met de publieke actoren en te mengen in hun bezigheden kan de relatie tussen verschillende bestuurslagen en beleidssectoren worden geobserveerd. Door anderzijds gesprekjes aan te knopen met burgers tijdens het participatiegesprek kan de relatie tussen de overheid, de markt en de burger worden achterhaald. Aantekeningen tijdens vergaderingen kunnen daarnaast weer andere data opleveren. Juist deze diversiteit aan handelingen maakt het dus mogelijk veel en diverse kennis te vergaren. Deze diversiteit aan kennis houdt ook in dat verborgen kennis kan worden achterhaald. Door actief te mengen tussen de participanten kunnen relevante gesprekken worden opgevangen.

Participerende observatie is echter geen gemakkelijke onderzoeksmethoden. Het doet een zwaar beroep op de sociale vaardigheden van de onderzoeker, het doet beroep op het geheugen en op de interpretatie (Boeije e.a., 2009). Een groot nadeel van participerend onderzoek is dan ook de subjectiviteit die het teweeg kan brengen. Door het intensieve contact zou de interpretatie van de onderzoeker worden beïnvloed en de analyse uiteindelijk te subjectief zijn (Bryman, 2012). In dit onderzoek is hier rekening mee gehouden door een tweede persoon in te schakelen. Deze persoon neemt het verzamelde empirisch materiaal door en controleert de analyse op irrelevante subjectieve uitspraken. Daarnaast is ook een tweede onderzoeksmethode gebruikt (het interview), zodat de informatie uit de observaties als het ware kunnen worden gecontroleerd.

3.4.2 Interview

De tweede methode die gebruikt is het semigestructureerde interview. Er is gekozen om naast de observaties ook interviews af te nemen om het tweede deel van de centrale vraag te kunnen beantwoorden. Nadat de samenwerkingsverbanden geobserveerd en beschreven zijn moeten de samenwerkingsverbanden worden geëvalueerd aan de opgestelde good governance criteria uit het theoretisch kader. Het gaat slechts om een klein aantal samenwerkingsverbanden binnen de gemeente, de markt en de maatschappij, waardoor interviews een geschikte methode zijn om deze relatief kleine onderzoekseenheden te onderzoeken.

Een andere reden voor de keuze van het interview is dat met interviews echt de diepte in kan worden gegaan. Door een semigestructureerd gesprek aan te gaan met de participanten kunnen hun meningen, belangen en ervaringen worden achterhaald. Het semigestructureerde karakter maakt het mogelijk om de relevante data uit het interview te filteren. De inhoud van de vragen ligt niet vast, maar er wordt wel gewerkt met een topiclijst. In de topiclijst zijn een aantal thema's verwerkt die betrekking hebben op de evaluatiecriteria uit het theoretisch kader. De topiclijst is te vinden in bijlage 2.

De interviews maken het mogelijk om specifieke antwoorden te verkrijgen naast de brede observatie. Dit maakte de analyse gemakkelijker en specifiek. Belangrijke thema's kunnen worden bediscussieerd en ook de participanten kunnen eigen onderwerpen aankaarten die tevens interessant zijn voor het onderzoek.

3.5 Operationalisering onderzoek

3.5.1 Participerende observatie

Kenmerkend voor participerende observatie is dat de uitvoering van tevoren niet helemaal is vast te leggen in een methodisch plan. Veel hangt af van wat er zich tijdens het onderzoek in het veld afspeelt. Het onderzoek moet flexibel zijn en de onderzoeker moet kunnen reageren op relevante veranderingen en gebeurtenissen (Boeije, 2009). Om deze reden is van te voren geen uitgebreid methodologisch plan geschreven, maar is deze continu aangepast gedurende het onderzoek.

Observatieschema's

Van te voren zijn wel twee observatieschema's gemaakt om de samenwerkingsverbanden gestructureerd te kunnen observeren. Door een observatieschema aan te houden kan er op gestructureerde wijze aantekeningen worden gemaakt en kunnen de aantekeningen tijdens de analyse gemakkelijker worden vergeleken. Er zijn twee observatieschema's gemaakt. Eén voor de interne samenwerkingsverbanden en één voor de externe samenwerkingsverbanden. De observatieschema's zijn gebaseerd op de criteria van good governance uit het theoretisch kader. Omdat de inhoud van de criteria voor de interne en externe samenwerkingsverbanden iets verschillen, verschillen ook de observatieschema's van elkaar.

Het observatieschema om de interne samenwerkingsverbanden te observeren is zo gemaakt dat er wordt gelet op enerzijds de verschillende beleidssectoren die worden betrokken en anderzijds de verschillende bestuurslagen die een rol spelen. Ook is belangrijk in hoeverre wordt gesproken over externe actoren en in welke mate zij worden betrokken in het proces. Het observatieschema is gebruikt om tijdens de vergaderingen te letten op (sectorale) discussiepunten. Belangrijk hierbij is om de individuele reactie van de verschillende projectleden te observeren en de uitkomsten van de vergadering te noteren. Tijdens elke vergadering is gekeken naar de verschillende belangen, het gemeenschappelijk doel, de taakverdeling, de verantwoordelijkheden, de knelpunten, de tegenstellingen en overeenstemmingen tussen de projectleden. Daarnaast is gelet op de sfeer en is een eigen interpretatie gegeven. Uit de observaties kan op deze manier op gestructureerde wijze het samenwerkingsverband worden geanalyseerd en eventuele kansen en uitdagingen worden opgespoord.

Het observatieschema voor de externe samenwerkingsverbanden lijkt op die van de interne samenwerkingsverbanden. Wederom staat de discussie tussen de deelnemers centraal en worden hun reacties geobserveerd. Echter verschillen de deelnemers wel met de deelnemers van de interne samenwerkingsverbanden en betreffen het nu actoren buiten de gemeente. De focus bij het observatieschema ligt dan ook op PPS of burgerparticipatie. Verschillende belangen worden genoteerd en het (mogelijke) algemene belang wordt er uit gefilterd. Gedurende de bijeenkomsten wordt nu vooral gelet in hoeverre de actoren openlijk met elkaar overleggen en in hoeverre er consensus wordt gevormd tussen de actoren binnen en buiten de gemeente. Wederom is gelet op de sfeer en wordt er een eigen interpretatie gegeven.

De observatieschema's zijn gecombineerd met (extra) notities om alle belangrijke aspecten van de vergaderingen en bijeenkomsten kort en bondig op te kunnen schrijven. De observatieschema's zijn te vinden in bijlage 1 en de uitwerkingen en veldnotities van de interne en externe observatie schema's staan in bijlage 6.

Het observatieproces

Het project van het opstellen van de omgevingsvisie kent drie fasen: 1) de voorbereidingsfase, 2) de participatiefase en 3) opstelfase. Het gehele proces zou in zes maanden worden doorlopen en de omgevingsvisie zou worden vastgesteld in juli 2016. De participerende observatie zou gedurende het gehele project plaatsvinden en elke fase zou worden doorlopen. Echter is het proces uitgelopen en wordt fase 2 pas in oktober 2016 afgerond. De omgevingsvisie moet vervolgens nog worden opgesteld en fase 3 eindigt naar verwachting in december 2016.

Het streven was om dit onderzoek voor augustus 2016 af te ronden. Uiteindelijk is er dan ook gekozen om niet het gehele proces van de omgevingsvisie te observeren. Aangezien het onderzoek de focus legt op de totstandkoming van de omgevingsvisie en niet op het resultaat, is dit niet een groot probleem geweest. De observaties, de tafelgesprekken, de straatinterviews en de interviews met interne en externe medewerkers hebben daarnaast veel data opgeleverd, dat het missen van het wijkgesprek, het laatste deel van de participatiefase, ook niet van dermate invloed is op het onderzoeksresultaat. Uiteindelijk heeft de participerende observatie alsnog circa zes maanden geduurd.

Intensieve observerende participatie was mogelijk door middel van een meeloopstage. Vanaf februari tot en met juli is twee tot drie dagen per week actief geparticipeerd op het stadskantoor van de gemeente Utrecht op de afdeling PMB. Hierbij is een open actieve rol aangenomen. De participanten zijn van tevoren ingelicht over het onderzoek en aan hen is om medewerking gevraagd. Tijdens de actieve participatie en observatie zijn een aantal handelingen verricht, deze zijn over het algemeen te categoriseren naar:

- observeren van de participanten;
- deelnemen aan de bezigheden van de participanten;
- aanknopen van diverse gesprekken.

De publieke participanten zijn voornamelijk geobserveerd door het bijwonen van diverse vergaderingen. Middels het observatieschema is elk overleg tussen de projectteamleden vastgelegd en zijn de houdingen, de reacties, de sfeer en de uitkomsten van de vergaderingen geobserveerd. Naast de algemene vergaderingen is ook elke week de weekstart bijgewoond. Hiervan zijn geen aantekeningen volgens het observatieschema, omdat de projectassistent deze weekstart elke week bij heeft gehouden middels een actielijst. In deze actielijst is puntsgewijs beschreven wat de stand van zaken van het project is en wat de uit te voeren taken zijn.

Naast het observeren van de publieke participanten is ook deelgenomen aan hun bezigheden. Dit om de participanten echt te leren kennen. Taken die zijn uitgevoerd zijn onder andere het inventariseren van het bestaande beleid omtrent Vleuten-De Meern, het inventariseren van de huidige situatie van de wijk (op economisch, sociaal, cultureel en politiek gebied), het deelnemen aan verschillende vergaderingen, het betrekken van actoren buiten de gemeente, het inplannen van verschillende tafelgesprekken, het voeren van tafelgesprekken en het afnemen van straatinterviews. Door deel te nemen aan de verschillende activiteiten werd het mogelijk om de participanten vanuit een ander perspectief te observeren. Door zelf actief mee te doen aan hun bezigheden kon meer data worden verzameld. Het was bijvoorbeeld mogelijk om naast de algemene vergaderingen ook gesprekken met actoren buiten de gemeente te voeren en tegelijkertijd hun gedrag, houding en perspectief te observeren. Ook de betrekking in verschillende mailwisselingen en verschillende één op één gesprekken zijn van toegevoegde waarde geweest voor de analyse.

De participanten buiten de gemeente zijn geobserveerd op drie verschillende manieren: de online internetenquête, de tafelgesprekken en de interviews. Het observatieschema uit bijlage 1 is gebruikt om het gedrag, de sfeer en de inhoud van de tafelgesprekken en straatinterviews te observeren. Niet alle tafelgesprekken en interviews zijn bijgewoond. In totaal zijn acht van de dertien tafelgesprekken bijgewoond en twee van de vier straatinterviews. Van de overige tafelgesprekken en straatinterviews zijn de aantekeningen van projectteamleden geanalyseerd. De specifieke handelingen die zijn verricht, zijn per week bijgehouden. Het schema staat in bijlage 3.

3.5.2 Interview

In dit onderzoek zijn veertien semigestructureerde interviews afgenomen. Hierbij is gebruik gemaakt van een topiclijst. De topiclijst is gebaseerd op de good governance criteria uit het theoretisch kader en te vinden in bijlage 2.

Topiclijsten

Er zijn twee verschillende topiclijsten gemaakt. Eén topiclijst voor de participanten binnen de gemeente en één voor de participanten buiten de gemeente. Met de eerste topiclijst wordt geprobeerd om de integrale en interactieve totstandkoming van de omgevingsvisie Vleuten-De Meern te beoordelen vanuit het perspectief van de projectleden. Enerzijds wordt de integrale aanpak binnen de gemeente geëvalueerd. Anderzijds wordt de interactieve aanpak buiten de gemeente geëvalueerd. Met behulp van vragen over de rollen, belangen, informatie-uitwisseling, taakverdelingen, verantwoordelijkheden, samenwerkingsvormen en discussiepunten tussen de projectleden wordt geanalyseerd welke kansen en uitdagingen het proces van de omgevingsvisie kent.

Om niet alleen vanuit het perspectief van de gemeente naar de samenwerkingsverbanden te kijken is ook een topiclijst opgesteld voor de actoren buiten de gemeente. De lijst is bedoeld om het participatieproces met de actieve betrokken belangenorganisaties en de actieve burgers te beoordelen. Aan de hand van good governance criteria zijn vele vragen bedacht, die uiteindelijk het participatieniveau, de openheid, de verantwoordelijkheden, de mate van consensus en de efficiëntie en effectiviteit van het proces van de omgevingsvisie moeten onthullen, en zo de mogelijke kansen en uitdagingen in kaart brengen.

Verloop interviews

Er zijn veertien interviews gehouden met zowel interne als externe actoren die een rol spelen bij de totstandkoming van de omgevingsvisie Vleuten-De Meern. Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van de opgestelde topiclijsten. Er is geprobeerd om de geïnterviewden te stimuleren om zo precies mogelijk hun ervaringen te beschrijven.

Tijdens de interviews is gebruik gemaakt van een audio recorder om het gesprek op te nemen. Dit is gedaan om de interview onbeperkt terug te luisteren, waardoor een preciezere analyse van het gesprek mogelijk was. Daarnaast komt het de betrouwbaarheid ten goede, omdat opnames kunnen worden teruggeluisterd door andere onderzoekers (Bryman, 2012). De opnames hebben tevens de mogelijkheid geboden om beter te focussen op het gesprek, omdat geen notities hoefde te worden gemaakt.

De interviews zijn naderhand letterlijk getranscribeerd, om de data gereed te maken voor de verdere analyse. De transcripties van de interviews zijn een week na het betreffende interview per mail naar de participanten opgestuurd ter validatie. Op deze manier is hen de kans geboden om het transcript te controleren en goed te keuren en is een poging gedaan om verkeerde interpretaties weg te nemen. De transcripten staan in bijlage 7.

3.6 Analysemethodiek

De empirische data, komend uit de participerende observatie en de interviews, moeten systematisch worden geanalyseerd om conclusies te trekken en de centrale vraag te beantwoorden. Er is gebruik gemaakt van een deductieve analysemethode, omdat gebruik is gemaakt van de eerder genoemde good governance criteria uit het theoretisch kader. Op basis van deze criteria is de empirische data gestructureerd en geanalyseerd.

Om de data logisch te categoriseren is gebruik gemaakt van de analysetechniek coderen. Codering kent verschillende technieken, waaronder open coderen, axiaal coderen en selectief coderen (Bryman, 2012). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van selectief coderen. Dit om de opgestelde good governance criteria uit het theoretisch kader vast te houden en te gebruiken als hoofdcodes. Op deze manier kon de diverse data toch op gestructureerde wijze worden geanalyseerd en kon een lijst met kansen en uitdagingen worden opgesteld. Deze lijst kon hierdoor vergeleken worden met de eerder opgestelde theoretische lijst met kansen en uitdagingen.

Er is een coderingsschema opgesteld, waarbij de criteria de hoofdthema's vormen: legitieme participatie, openheid, efficiëntie en effectiviteit, verantwoordelijkheid en consensus. Onder de hoofdthema's zijn een aantal veelvoorkomende begrippen geselecteerd, zodat op basis van die begrippen verder kon worden gezocht. Het volledige analyseschema staat in bijlage 5.

3.7 Evaluatiecriteria

Kwalitatief onderzoek kent onder de wetenschappers diverse kritiekpunten. Zo zou kwalitatief onderzoek te subjectief zijn, zou het onderzoek moeilijk te repliceren zijn, en zouden generalisatieproblemen zich voordoen (Bryman, 2012). Om kwalitatief onderzoek te evalueren zijn criteria opgesteld die de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek aantonen. De criteria van kwalitatief onderzoek verschillen iets met die van kwantitatief onderzoek en kunnen worden omschreven als 1) Credibility, 2) Transferability, 3) Dependability en 4) Confirmability (Bryman, 2012).

Credibility zegt iets over de geloofwaardigheid van het onderzoek en dan met name over de geloofwaardigheid van de onderzoeksresultaten. Credibility kan worden aangetast door verkeerde interpretaties of door sociaal wenselijke antwoorden (Bryman, 2012). In dit onderzoek is hiermee rekeningen gehouden door een triangulatie techniek toe te passen. Er zijn twee onderzoeksmethoden gebruikt om meer kwalitatieve data te verzamelen. De informatie verkregen uit de observaties en de interviews bevestigen elkaar of vullen elkaar aan, waardoor de kans op een verkeerde interpretatie afneemt. Daarnaast zorgt de observatie methoden er voor dat de kans op sociaal wenselijke antwoorden wordt verkleind, omdat er niet alleen wordt gevraagd naar het gedrag van de participanten, maar deze ook wordt geobserveerd. In de interviews is geprobeerd om verkeerde interpretaties te voorkomen door te werken met een topiclijst. Wanneer de participant een vraag verkeerd begreep, kon vervolgens worden doorgevraagd om toch het goede antwoord met betrekking tot het thema te krijgen. Er is getracht om sociaal wenselijke antwoorden zo veel mogelijk te beperken door het stellen van objectieve, neutrale vragen.

Transferability zegt iets over de overdraagbaarheid van het onderzoek en beoordeelt in hoeverre een onderzoek kan worden toegepast in een andere context, oftewel of het onderzoek generaliseerbaar is naar een andere sociale setting (Bryman, 2012). Dit onderzoek is bedoeld om een gedetailleerde beschrijving te geven over specifiek de omgevingsvisie Vleuten-De Meern. De onderzoeksresultaten hebben alleen betrekking hebben op deze case en zijn niet gegeneraliseerd naar een andere context. Wel kunnen de onderzoeksresultaten, en dan met name de kansen en

uitdagingen, worden meegenomen in de praktijk wanneer de gemeente Utrecht (of andere gemeenten) een nieuwe omgevingsvisie gaan opstellen.

Dependability geeft aan hoe betrouwbaar het onderzoek is door te beoordelen of de onderzoeksresultaten bij herhaald onderzoek constant zullen zijn (Bryman, 2012). Om de dependability van het onderzoek te vergroten zijn gestructureerde procedures doorlopen en is in de vorige paragraaf het onderzoek tot in detail geoperationaliseerd. De operationalisering heeft niet vooraf aan het onderzoek plaats gevonden, maar is continu aangepast gedurende het onderzoek. De participerende observatie heeft veel diverse kennis opgeleverd, maar deze is uiteindelijk gefilterd en gestructureerd om relevante onderzoeksresultaten in kaart te brengen. Daarnaast zijn de interviews ook gebruikt om te zorgen dat de relevante onderzoeksresultaten worden gehaald door de participanten daadwerkelijk te vragen wat er moet worden gevraagd zonder te erg af te wijken van een bepaald thema. Bovendien zijn al het opgenomen materiaal, de transcripties van de interviews en de aantekeningen van de observatie bewaard.

Comfirmability als laatst gaat over de oprechtheid en professionaliteit van de onderzoeker en beoordeeld in hoeverre de onderzoeker zonder eigen belang of idee gehandeld heeft (Bryman, 2012). Er is geprobeerd om het gevaar van een té subjectieve analyse te voorkomen door een tweede persoon in te schakelen. Deze persoon heeft het verzamelde empirisch materiaal doorgenomen en analyse gecontroleerd op irrelevante subjectieve uitspraken. Daarnaast zijn twee onderzoeksmethoden gebruikt om de verzamelde empirische data tegen elkaar af te wegen.

4 Analyse

Dit hoofdstuk vormt het empirische gedeelte van dit onderzoek. Door de data van de observaties en interviews te analyseren, wordt een beeld gevormd van het huidige integrale en interactieve beleidsvormingsproces van de gemeente Utrecht rondom de omgevingsvisie voor Vleuten-De Meern. In paragraaf 1 wordt het governance netwerk rondom de omgevingsvisie in beeld gebracht en worden de daarbij behorende interne en externe samenwerkingsverbanden beschreven. Vervolgens worden deze samenwerkingsverbanden geanalyseerd aan de hand van het analyseschema (bijlage 5). Paragraaf 2 beschrijft in hoeverre de omgevingsvisie integraal is opgesteld en paragraaf 3 beschrijft in hoeverre de omgevingsvisie interactief is opgesteld. Uiteindelijk wordt in de conclusie een lijst opgesteld met kansen en uitdagingen die het governance netwerk teweegbrengt.

4.1 Governance netwerk: De interne en externe samenwerkingsverbanden

4.1.1 De interne samenwerking tussen bestuurslagen

Het Rijk kwam met het voorstel om wetten omtrent de fysieke leefomgeving te bundelen tot één integrale omgevingswet. Hiermee is het instrument, de omgevingsvisie, ontstaan en heeft het Rijk de provincies en de gemeenten de opdracht gegeven om voor hun grondgebied een omgevingsvisie op te stellen (Rijksoverheid, 2016). Het initiatief ligt dus bij het Rijk en zij verwachten van de provincies en de gemeenten dat zij hun beleid hierop aanpassen en hun ruimtelijke plannen integreren (Struiksma, 2012). Deze manier van werken past binnen het klassieke planningsstelsel van Spit & Zoete (2009), waarbij het Rijk beslist en de provincies en de gemeenten volgen. Het Rijk heeft echter geen kaders opgesteld waaraan de omgevingsvisie moet voldoen. De gemeente Utrecht wordt gezien als de belangrijkste actor voor het opstellen van de omgevingsvisie en wordt dan ook in hoge mate vrij gelaten in haar handelen. Ieder projectteamlid geeft aan dat de omgevingsvisie een 'zoektocht' is naar een onbekende weg, waarbij geen kaders zijn opgesteld. De projectleider noemt zichzelf een 'expeditieleider' en geeft aan 'niet te worden opgejaagd van hogerhand' (Projectleider, 2016).

Tijdens het gehele participatietraject is slechts aan het einde contact gezocht op provinciaal niveau en op regionaal niveau. Dit contact vond plaats middels een algemene mail. Met de mail werden zij geïnformeerd over het project. De provincie en de omliggende gemeenten zijn niet specifiek uitgenodigd, maar hebben de mogelijkheid gekregen om zelf contact op te nemen met de gemeente Utrecht wanneer zij dit belangrijk achten. Dit kan worden gezien als een voorbeeld van een minimale vorm van samenwerking tussen de gemeente Utrecht en de omliggende gemeente en de provincie Utrecht.

Ook binnen de gemeente Utrecht kan er niet worden gesproken van een intensieve samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen. Heel duidelijk komt naar voren dat de gemeenteraad het ruimtelijk beleid bepaalt en zij beslist wat er in de omgevingsvisie terecht komt. Het projectteam stelt de omgevingsvisie op en de gemeenteraad keurt het goed of wijst het af.

"Uiteindelijk bepaalt de raad welke kant de gemeente uit gaat, wij komen slechts met een voorstel." (Projectleider, 2016).

Het projectteam moet rekening houden met de belangen van de gemeenteraad en ze moeten te allen tijden op de hoogte worden gehouden. De gemeenteraad wordt op de hoogte gehouden door verschillende presentatie, vergaderingen en workshops. Deze manier van werken bevestigt dat er ook binnen de gemeente een hiërarchie bestaat, waarbij hogere bestuurslagen de verantwoordelijkheid op zich nemen en niet durven los te laten (Buuren e.a., 2010).

Een voorbeeld hierbij is dat de gemeenteraad enkele stedelijke opgaven heeft geformuleerd die moeten worden meegenomen in de omgevingsvisie. Dit zijn thema's zoals de opvang van

vluchtelingen en de inbreiding van woningen. Tijdens de straatinterviews is ook aan de burgers gevraagd naar deze stedelijke opgaven. Hieruit kwam naar voren dat het belang van de gemeenteraad botst met het belang van de burger. Het merendeel is namelijk fel tegen de komst van vluchtelingen en wil de bouw van nieuwe woningen tegengaan. De omgevingsvisie blijft echter een product van de gemeenteraad en zij nemen de uiteindelijke beslissing wat wel en wat er niet in de omgevingsvisie komt. De projectleider geeft aan de gemeenteraad meer te willen betrekken in het proces en dan met name het participatieproces. Dit om de gemeenteraad zelf ook kennis te laten nemen met de wijk en het belang van de burger.

Conclusie

Er kan worden geconcludeerd dat de gemeente Utrecht in zeer beperkte samenwerkt met hogere bestuurslagen binnen en buiten de gemeente. Zij moet eerder het belang van deze bestuurslagen accepteren en meenemen in het beleidsvormingsproces.

4.1.2 De interne samenwerking tussen beleidssectoren

In het organogram in bijlage 4 staan alle verschillende beleidssectoren van de gemeente Utrecht weergegeven, te weten: Ruimtelijke Economische Ontwikkeling (REO), Bureau NegenTien (BNT), Projectorganisatie Stationsgebied (POS), Milieu & Mobiliteit (M&M), Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), Utrechtse Vastgoed Organisatie (UVO), Werk en Inkomen (W&I), Stadswerken (SW), Vergunningsverlening, Toezicht en Handhaving (VTH), Publiekszaken (PSZ), Veiligheid, Cultuur, Wijken en Volksgezondheid. Van deze veertien beleidssectoren zijn vijf intensief betrokken bij de omgevingsvisie. Eén of twee vertegenwoordigers maken namelijk deel uit van het projectteam. Het gaat om de sectoren: REO, M&M, Wijken, Volksgezondheid en Bureau NegenTien. Daarnaast spelen twee interne bedrijven een rol binnen het project, namelijk het Projectmanagementbureau (PMB) en Juridische Zaken (JZ).

In totaal spelen dus zeven verschillende beleidssectoren een intensieve rol in het project. Hiermee wordt afstand gedaan van het vormen van sectoraal beleid. De omgevingsvisie wordt opgesteld vanuit verschillende beleidssectoren, waarbij de inhoud van de verschillende sectoren op elkaar wordt afgestemd en een samenhangend product wordt gevormd. Dit betreft het derde niveau van integratie volgens Coenen en Janssen (1999). De integratie is echter nog niet compleet, omdat de samenwerking tussen beleidssectoren plaatsvindt op kleinschalig niveau. Slechts één derde van alle beleidssectoren van de gemeente Utrecht is intensief betrokken bij het project. De andere beleidssectoren zijn slechts geïnformeerd over het project middels een presentatie.

Conclusie

Er kan worden geconcludeerd dat er sprake is van samenwerking tussen de beleidssectoren. Aangezien slechts een minderheid van de beleidssectoren intensief wordt betrokken en de overige sectoren weinig worden betrokken, kan worden gesteld dat samenwerking tussen beleidssectoren niet op grootschalig niveau plaatsvindt. De verdere analyse van deze samenwerkingsvormen vindt plaats in paragraaf 4.2.

4.1.3 De externe samenwerking: Publiek-private samenwerking

Gemeente Utrecht heeft intensief contact gezocht met de (maatschappelijke) organisaties uit Vleuten-De Meern. Het eerste contact was middels een netwerkbijeenkomst, genaamd Broodje Vleuten-De Meern. Tijdens deze bijeenkomst werden maatschappelijke organisaties geïnformeerd over het proces van de omgevingsvisie. Daarnaast werd besproken welke waarden er nu en over vijftig jaar belangrijk werden gevonden. Bij de netwerkbijeenkomst waren onder andere een seniorenorganisatie, een jongerenorganisatie, zorginstellingen en woningcorporaties aanwezig.

Na dit eerste contact met de private sector is een lijst opgesteld met externe actoren waarmee de gemeente een samenwerkingsverband wilde aangaan. Vervolgens is intensief gebeld en gemaild om te proberen een afspraak in te plannen met verschillende (maatschappelijke) organisaties. Het doel was het ophalen van ideeën, als input voor de omgevingsvisie. De lijst met instanties waar uiteindelijk een gesprek mee heeft plaatsgevonden staat in tabel 4.1.

	Organisatie	Omschrijving
1	Cultuur 19	Culturele initiatiefnemers
2	Hoor de Haar	Bewonersvereniging
3	De Velthof	Winkeliersvereniging
4	De Rijnhoven	Zorginstelling
5	Parkorganisatie Maximapark	Parkorganisatie
6	Marekerk	Kerkvereniging
7	De Schalm	Bewonersvereniging
8	Hart voor Sport	Sportvereniging
9	Stichting Utrecht Natuurlijk	Natuurstichting
10	Team Welzaam Utrecht	Welzaam instantie
11	Buurtteam Vleuten-De Meern	Sociale hulpverlening
12	Brede School Weide Wereld	Basisscholen
13	De Roef	Dienstencentrum senioren

Tabel 4.1: (maatschappelijke) Organisaties voor PPS. Bron: gemeente Utrecht, 2016.

Tijdens de gesprekken waren één of meerdere vertegenwoordigers van de organisaties aanwezig en twee ambtenaren van de gemeente Utrecht. De vertegenwoordigers werd gevraagd om input te leveren voor de omgevingsvisie, waarbij nadrukkelijk werd gezegd dat de (eventuele) verwerking van de input niet werd gegarandeerd. Het idee was dat de vertegenwoordigers vertelde wat zij willen behouden in de wijk, wat zij graag veranderd zien in de wijk en welke ideeën zij daarvoor hebben. De ambtenaren namen vooral de rol in van luisterend oor en traden niet in discussie.

Ik heb nu twee tafelgesprekken gehad en wij hebben echt leuke ideeën opgehaald.”(Communicatieadviseur, 2016).

Het doel van de samenwerking tussen de gemeente Utrecht en de organisaties is om de organisaties te laten participeren in het project en ze mee te laten denken over de inhoudelijke ruimtelijke en sociale kwesties. Deze vorm van PPS, waarbij organisaties de kans krijgen om te participeren in het beleidsvormingsproces sluit aan bij, wat Sanders (2014) noemt, netwerk PPS. Het gaat hierbij niet om een opdracht-opgever relatie, maar om meer gelijkwaardige relatie waarbij het doel is om kennis, draagvlak en afstemming te bewerkstelligen (Sanders, 2014). De PPS is niet verder gegaan dan het overdragen van kennis en het uitwisselen van ideeën. Wanneer wordt gekeken naar de rolverdeling van Edelenbos (2000) kan worden gesproken van een adviserende rol vanuit de private sector en een beslissende rol voor de publieke sector. De nadruk die gelegd werd op de mogelijke verwerking van de input geeft deze participatieve stijl nadrukkelijk weer. Zo zei de communicatieadviseur tijdens ieder gesprek niet ‘wij gaan er wat mee doen’, maar ‘het staat genoteerd’.

Na de eerste ronde gesprekken te hebben gevoerd is gezamenlijk een nieuwe lijst gevormd. Dit keer een lijst met externe actoren die wel geïnformeerd zijn, maar niet specifiek zijn uitgenodigd. Zij hebben dezelfde algemene mail gekregen als de provincie Utrecht en de omliggende gemeenten en kunnen op eigen verzoek een afspraak inplannen met de gemeente Utrecht. Op de lijst stonden de politie, energiemaatschappijen, zorginstellingen, woningcorporaties, telecombedrijven, openbaarvervoerbedrijven en sociale instanties.

Conclusie

Er kan worden geconcludeerd dat gemeente Utrecht samenwerkt met de private sector, maar dat deze PPS niet verder gaat dan een adviserende rol voor de private kant. De gemeente blijft de beslissende actor en blijft hiermee haar centrale machtspositie behouden. Waarom de gemeente zo veel waarde hecht aan PPS wordt beschreven in paragraaf 4.3.

4.1.4 De externe samenwerking: Burgerparticipatie

De gemeente Utrecht zet de burgerparticipatie breed in. De burgerparticipatie kent drie fasen: 1) de online thema enquête, 2) de interviews en online ideeën enquête en 3) het wijkgesprek. In dit onderzoek zijn fase 1 en fase 2 doorlopen, fase 3 vindt plaats in september.

In eerste instantie kregen alle burgers en bezoekers van Vleuten-De Meern de kans om online sociale en fysieke onderwerpen in te dienen op de website van de gemeente Utrecht. Om niemand uit te sluiten en de doelgroep te verbreden, kon men ook onderwerpen indienen op een flip-over op het wijkservicecentrum in Vleuten-De Meern. In totaal zijn honderden onderwerpen voorbij gekomen. Hieruit zijn vier overkoepelende thema's gekozen: groen, woonomgeving, verplaatsen en ontmoeten. Aan deze thema's zijn ook de stedelijke opgaven van de gemeenteraad gekoppeld (figuur 4.1).



Figuur 4.1: Thema's omgevingsvisie Vleuten-De Meern. Bron: gemeente Utrecht, 2016.

Aan de hand van deze thema's is fase twee gestart en hebben er vier straatinterviews plaatsgevonden, elk op een verschillende locatie. Tijdens de straatinterviews werden mensen op willekeurige wijze op straat aangesproken en gevraagd wat zij wilde behouden aan de wijk, wat zij graag zouden willen veranderen en hoe zij dit voor zich zien. De straatinterviews waren puur bedoeld om ideeën op te halen en hebben hiermee hetzelfde doel als de tafelgesprekken. De online enquête is gestart met hetzelfde doel en is opgezet om een grotere doelgroep te bereiken. Tevens is een facebookcampagne gestart om meer publiciteit te verkrijgen.

“Wij hebben de straatinterviews voor de bewoners, de tafelgesprekken voor de georganiseerde partijen en dan hopen we via de online enquête en via een facebookcampagne het groots per wijk uit te zetten.”(Communicatieadviseur, 2016).

Het wijkgesprek is de derde fase van de burgerparticipatie. Tijdens het wijkgesprek worden burgers en organisaties bij elkaar gebracht. Zij kunnen vervolgens in discussie treden over de weging van verschillende (vaak tegenstrijdige) belangen. De gemeente neemt hierbij een faciliterende rol op zich en doet niet mee aan het gesprek. De gemeente komt slechts met een aantal stellingen en discussiepunten, waarna de burgers hierover gaan praten. Het doel is om de burgers tot consensus te laten komen.

De gemeente Utrecht pakt burgerparticipatie groots aan en gebruikt verschillende middelen om de burger te bereiken, zoals social media, de pers, interviews, tafelgesprekken en de online enquête. De burger wordt voor het proces betrokken, nog voordat er een (concept) plan op tafel ligt. Dit houdt in dat de gemeente Utrecht de eerste generatie burgerparticipatie passeert en gebruik maakt van de tweede vorm van burgerparticipatie, namelijk interactieve deelname aan het beleidsvormingsproces. De derde vorm van burgerparticipatie van Heijden (2011) wordt niet gehaald, omdat de gemeente Utrecht met het initiatief is gekomen om een omgevingsvisie op te stellen en niet het initiatief van de burgers faciliteert. De gemeente Utrecht handelt via de participatieve stijl van Edelenbos (2006), waarbij zij het beleid vormt, maar open staat voor de ideeën en de input van de burger. De gemeente Utrecht zit hiermee in participatietrede nummer vier, wat betekent dat de burger een adviserende rol toegewezen krijgt. Er is nog geen sprake van coproduceren of meebeslissen, omdat de gemeente de omgevingsvisie uiteindelijk zelf opstelt. De burger levert input, maar de gemeente beslist wat er met deze input wordt gedaan. Deze meedenkende rol in plaats van een meebeslissende rol is typisch tweede generatie burgerparticipatie (Heijden, 2011).

Conclusie

Er kan worden geconcludeerd dat alle vier de eerder genoemde samenwerkingsverbanden voorkomen in het beleidsvormingsproces omtrent de omgevingsvisie Vleuten-De Meern. Er kan dus worden gesproken van een governance netwerk van zowel publieke als private actoren. De gemeente Utrecht blijft de regie in handen houden en is in ieder samenwerkingsverband de beslissende actor. Het governance netwerk rondom de omgevingsvisie is hiërarchisch georganiseerd en wordt gecoördineerd door de gemeente Utrecht.

4.2 Integraal beleid

Deze paragraaf beschrijft in welke mate de gemeente Utrecht haar doestelling haalt om integraal beleid te vormen en of dit (mogelijke) kansen of uitdagingen oplevert. Eerst wordt de samenwerking tussen de projectteamleden geëvalueerd aan de hand van het analyseschema (bijlage 5), waarna de integrale aanpak van gemeente Utrecht en het project wordt beschreven.

4.2.1 De samenwerking tussen de projectteamleden

Participatie

In het begin van het project zijn een aantal vergaderingen ingepland en is datum van de weekstart bepaald. Tijdens het inplannen van deze data is rekening gehouden met ieder zijn agenda, om zo de kans op aanwezigheid te vergroten. In totaal zijn er tweeëntwintig algemene vergaderingen geweest en vijfentwintig weekstarts. De weekstarts vonden iedere week plaats op donderdag en hadden een duur van een half uur. Het doel was om taken te verdelen en de voortgang te bespreken. De algemene vergadering vonden plaats op willekeurige data, hadden een duur van een uur en waren bedoeld om over bepaalde aspecten te overleggen en beslissingen te nemen. Het is geen enkele keer voorgekomen dat tijdens de weekstart ieder projectteamlid aanwezig was. Ook bij de algemene vergaderingen kon niet iedereen aanwezig zijn. Het is zelfs regelmatig voorgekomen dat minder dan de helft van de projectteamleden aanwezig was.

De beperkte aanwezigheid kan worden veroorzaakt door een gebrek aan inzet. Uit de interviews blijkt dit echter niet het geval te zijn. De projectleider geeft aan dat iedereen gemotiveerd en nieuwsgierig is en dit blijkt ook uit de rest van de interviews.

"Ik voel enthousiasme bij iedereen en er is inzet."(Gebiedsmanager, 2016).

"Iedereen voelt zich betrokken en is enthousiast."(Planner, 2016).

"Je merkt dat er veel enthousiasme is bij iedereen."(Stedenbouwkundige, 2016).

"Ik vind het enthousiasme erg leuk." (Projectassistente, 2016).

Het gebrek aan enthousiasme is dus niet de reden. Twee andere oorzaken zijn wel gevonden, namelijk de gemeentelijke organisatiestructuur en een onduidelijke taakverdeling. De organisatiestructuur van de gemeente Utrecht is zo opgezet dat iedere werknemer zich bezighoudt met tien tot vijftien verschillende projecten. Het ene project groter dan de ander en de één met hardere deadlines dan de ander. Veel projectteamleden geven aan dat dit te veel projecten zijn en zij daardoor prioriteiten moeten gaan stellen. Hier komt bovenop dat dit project geen harde deadlines heeft. Er zijn, volgens de projectteamleden, niet tot nauwelijks consequenties wanneer het project uitloopt.

"Iedereen is met verschillende projecten bezig en ik denk dat je moet teruggaan naar twee of drie projecten, dan kun je echt stappen maken." (Volksgezondheidsadviseur, 2016).

"Ik geef de voorkeur aan iets anders. Het is te vrijblijvend." (Milieuadviseur, 2016).

"Het is nog te vrijblijvend allemaal, dan geef ik prioriteit aan een ander project." (Juridisch adviseur, 2016).

Openheid en verantwoordelijkheid

Een onduidelijke taakverdeling betreft de andere oorzaak voor de beperkte inzet. Wanneer taken niet goed worden verdeeld, weten mensen niet wat er van hun wordt verwacht. Dit kan resulteren in passief gedrag. Iedereen uit het projectteam geeft tijdens de interviews aan niet op de hoogte te zijn van zijn eigen of andermans taken.

"Ik krijg geen grip op wie wat doet." (Juridisch adviseur, 2016).

"De taakverdeling vind ik niet duidelijk, ik weet ook niet precies wat iedereen doet." (Communicatieadviseur, 2016).

"Het is te onduidelijk. Iedereen is zoekende naar zijn rol." (Wijkadviseur, 2016).

Het feit dat iedereen zoekende is naar zijn rol, blijkt ook uit de taken die wel worden uitgevoerd. Een goed voorbeeld hierbij is dat de stedenbouwkundige zich voornamelijk bezig heeft gehouden met het communicatieve proces. Zij heeft een logboek bijgehouden waarin alle tafelgesprekken en interviews met bewoners en organisaties in staan verwerkt. Normaal gesproken een taak voor de communicatieadviseur. Een ander voorbeeld is dat de planner na twee maanden de planning heeft losgelaten en zich is gaan focussen op het voeren van gesprekken met de externe actoren. Ook een taak voor de communicatieadviseur.

De taakverdeling binnen het project kan dus worden verbeterd. Volgens Kersbergen & Waarden (2004) kan een onduidelijke taakverdeling leiden tot verwarring binnen en buiten de organisatie. Een integrale aanpak resulteert op deze manier in onoverzichtelijkheid. Dit wordt ook in de interviews bevestigd. Zowel de juridisch adviseur, de planner, de wijkadviseur en de milieuadviseur geven aan dat zij structuur missen in het proces. De stedenbouwkundige en communicatieadviseur geven aan dat er op meerdere momenten langs elkaar heen is gewerkt. De taak om structuur aan te brengen, is de taak van de projectleider en van de planner. De planner heeft in het interview zelf aangegeven deze taak los te hebben gelaten en geeft toe dat er iets scherper gepland had kunnen worden, met duidelijkere fases en deadlines. Volgens hem is de projectleider eindverantwoordelijke voor de uiteindelijke (behaalde) planning. De projectleider geeft aan dat iedereen zijn eigen agenda beheert en hij van het *'losjes leiding geven'* is. Hij vindt het niet nodig specifieke taken te definiëren en legt de verantwoordelijkheid bij de projectteamleden zelf. Ook geeft hij aan het juist fijn te vinden als mensen een idee hebben buiten hun eigen vakgebied. De projectleider is zich daarentegen wel bewust dat er zo nu en dan langs elkaar heen wordt gewerkt, maar noemt dit slechts *'incidentjes'*.

Het feit dat de projectleider de verantwoordelijkheid durft over te dragen aan zijn projectteamleden past binnen het nieuwe planning stelsel van Spit & Zoete (2009) en kan worden gezien als een stap in de goede richting naar een integrale beleidsvorming (Spit & Zoete, 2009). Echter moet hierbij wel de vraag worden gesteld: wie voelt zich uiteindelijk verantwoordelijk?

De stedenbouwkundige, milieudeskundige en projectassistente geven aan dat zij zich medeverantwoordelijk te voelen voor de omgevingsvisie. Zij zeggen dat het gehele team hier verantwoordelijk voor is. De communicatie adviseur en volksgezondheid adviseur trekken de verantwoordelijkheid nog breder en beweren dat ook de externe actoren verantwoordelijk zijn. De projectleider, planner, gebiedsmanager en juridisch adviseur geven aan dat hoger gezag de eindverantwoordelijke is en zij de uiteindelijke beslissing nemen.

Het merendeel van het projectteam voelt zich dus verantwoordelijk voor het eindproduct, ondanks de soms beperkte aanwezigheid en het werk dat er wordt verricht. Toch kan de verantwoordelijkheidsdeling wel (onbewust) resulteren in geen verantwoordelijkheid (Kersbergen & Waarden, 2004). De projectteamleden geven aan zich 'medeverantwoordelijk' te voelen en geven niet aan zich zelf verantwoordelijk te voelen. De planner wijdt dit wederom aan de taakverdeling en geeft aan dat een specifieke taakverdeling leidt tot een specifieke verantwoordelijkheid. De juridisch adviseur is het hier mee eens.

"Door iedereen verantwoordelijkheid te geven over alles, voelen ze zich minder verantwoordelijk." (Juridisch adviseur).

Iedereen gaf daarnaast wel aan zijn bijdrage te willen leveren door hun kennis vanuit hun vakgebied open te stellen en bij te dragen aan het leerproces. De projectteamleden zijn allen bereid zich open op te stellen en hebben vertrouwen in elkaars capaciteiten.

Efficiëntie en effectiviteit

Het feit dat het project is uitgelopen en nu zes maanden is uitgesteld, benadrukt dat de voortgang van het project kan worden verbeterd. Alle projectteamleden geven dit ook aan. Volgens hen is het de urgentie die ontbreekt.

"Het ontbreekt in huis aan een sense of emergency. We zijn lekker aan het pionieren met een nieuw projectje." (wijkadviseur, 2016).

"De urgentie is er nu niet, dus dan loop je op half tempo." (Projectleider, 2016).

Dat de urgentie er niet is, is eerder een gedachte dan een feit. De wijkadviseur en de juridisch adviseur wijzen er op dat er voor alle wijken een omgevingsvisie moet worden gerealiseerd voor 2019. Deze pilot moet dienen als voorbeeld, als 'leerproces' voor de andere visies. Wanneer vanuit dit perspectief wordt geredeneerd, lijkt 2019 een stuk dichterbij.

Het gebrek aan urgentie is niet de enige reden voor het uitstellen van het project. De projectteamleden benadrukken allen dat het vooral draait om het proces: hoe komen wij tot de nieuwe omgevingsvisie.

"Het is een waanzinnige zoektocht, we proberen en we zien wel." (Gebiedsmanager, 2016).

De milieuadviseur geeft aan dat er weinig kaders zijn en de planner vertelt te weinig houvast te hebben, zowel qua inhoud als qua proces. Het beeld van wat de omgevingsvisie precies is en hoe de omgevingsvisie moet worden opgesteld is onduidelijk. Het doel dat de projectteamleden willen bereiken is daarnaast niet concreet. Dit zorgt er voor dat iedereen aan het 'uitproberen is' en uitproberen kost tijd. Veel projectteamleden geven aan dit juist fijn te vinden. Er ligt minder druk achter en zij hebben het idee dat het nooit fout kan gaan, juist omdat het een pilot is. Dit blijkt echter niet het geval te zijn, omdat de pilot moet dienen als voorbeeld voor andere omgevingsvisies. De juridisch adviseur wijst er op dat er 'gestructureerd gezocht' moet worden, waarbij verslag wordt gemaakt van de keuzes en beslissingen. Dit zal het proces, maar ook het

uiteindelijke product uiteindelijk kunnen verbeteren en helpen bij het opstellen van volgende omgevingsvisies.

“We zijn nu allemaal beslissingen aan het nemen en later weten we niet meer waarom en op basis waarvan. Het is heel belangrijk om het proces in beeld te brengen, zodat je bij een volgende visie kan zeggen dit zijn de keuze mogelijkheden.” (Juridisch adviseur, 2016).

De projectleider geeft aan zelf meer vaart te willen hebben in het project.

“Ik zou niet te lang willen blijven hangen in allerlei gefilosofeer. We moeten vaker de knoop doorhakken en verder gaan. Het blijft balanceren tussen voldoende energie er inhouden, tempo maken en het omgaan met gebrek aan urgentie.” (Projectleider, 2016).

Zoals de projectleider zelf ook al aangeeft, kan op bepaalde momenten sneller de knoop worden doorgehakt. Tijdens de verschillende overleggen die hebben plaatsgevonden werd diep ingegaan op de inhoud van de omgevingsvisie. Iedereen kreeg hierbij de mogelijkheid zijn standpunten toe te lichten en er werd aandachtig geluisterd. Echter werd het overleg niet afgesloten met een conclusie of een beslissing. Er werden eerder uitspraken gedaan als: *‘we gaan er nog eens goed over nadenken’* of *‘we bespreken het in het volgende overleg’*. Een voorbeeld dat hierbij kan worden gegeven, is de vaststelling van de thema’s, waar vier verschillende overleggen voor nodig zijn geweest. Volgens de planner ligt het aan een gebrek van projectmatig werken, waarbij volgens een aantal fases wordt gewerkt en de ene fase de andere fase opvolgt.

“Ik mis het projectmatig werken volgens de letter, dan heb je meerdere fases waarin bepaalde fases eindigen en op basis daarvan ga je door naar de volgende fase. Nu loopt alles door elkaar.” (Planner, 2016).

Projectmatig werken, zou voor dit project zinvol kunnen zijn, juist omdat het project een zoektocht is. De uitkomsten van de eerste fase vormen dan de input voor de tweede fase en zo kan verder worden gewerkt. Dit kan meer structuur brengen in het proces en meer houvast bieden aan de projectteamleden.

Consensus

Ook belangrijk voor het interne samenwerkingsproces is de interne communicatie. Mede doordat niet iedereen elke week aanwezig is geweest op de weekstart, wordt er intern niet voldoende gecommuniceerd. Het feit dat de projectteamleden aangeven niet te weten waar die ander mee bezig is, benadrukt deze analyse. Uit de observaties is daarnaast gebleken dat er weinig gebruik gemaakt wordt van de gezamenlijke P-schijf. Dit is een opslagruimte, waarop ieder projectteamlid zijn of haar werk kan opslaan, zodat de andere projectteamleden op de hoogte zijn van de werkzaamheden en deze kunnen doornemen. Ook verschillende projectteamleden geven aan dat de interne communicatie beter kan. Wel wordt intensief gebruik gemaakt van mailcontact.

Het laatste belangrijke aspect om de interne samenwerking tussen de projectteamleden te beoordelen is de mate waarin de projectteamleden tot consensus komen. Het komen tot consensus begint bij het verenigen van (tegenstrijdige) belangen (Graham, 2003). Alle projectteamleden hebben éénzelfde doel, namelijk het opstellen van de omgevingsvisie Vleuten-De Meern. Achter dit gezamenlijke doel kunnen echter veel verschillende belangen schuil zitten. Wanneer naar de individuele belangen wordt gekeken van de projectteamleden blijkt dat deze verschillen. De communicatieadviseur wilt een goed participatietraject bewerkstelligen. De volksgezondheidsadviseur wilt gezondheid een belangrijke plaats geven in de omgevingsvisie. De wijkadviseur zit bij het project om te controleren of de omgevingsvisie Vleuten-De Meern wel aansluit bij de visie die wordt opgesteld voor Leidsche Rijn. De juridisch adviseur zit in het projectteam als een soort controleur, die controleert of bepaalde doelen vanuit het overkoepelende project Beter Bestemmen wel worden nagestreefd. Het maakt de planner en de projectassistente niet uit wat er uiteindelijk wordt gemaakt, zij houden zich enkel bezig met het

proces. Uit deze voorbeelden blijkt dat de voorkeur uitgaat naar het eigen vakgebied, en dat verborgen beleidsagenda's, waar Buuren e.a. (2014) voor waarschuwen, aanwezig zijn. Echter worden de verschillende belangen wel geaccepteerd en zijn deze niet in strijd met elkaar.

“We verschillen wel is van mening, maar iedereen luistert naar elkaar en dat is belangrijk.”(Milieudeskundige, 2014).

De verschillende belangen en actoren die volgens Ark (2005) samenwerkingsproblemen kunnen veroorzaken spelen in deze specifieke case dus in mindere mate een rol.

Conclusie

Er kan worden geconcludeerd dat de interne samenwerking tussen de projectteamleden goed verloopt wanneer wordt gekeken naar de inzet, de sfeer, het verantwoordelijkheidsgevoel en de mate van consensus. Wanneer echter wordt gekeken naar het verloop van het proces kan worden gesteld dat punten zoals aanwezigheid, taakverdeling, overzicht en voortgang van het beleidsvormingsproces kunnen worden verbeterd. Mogelijke oplossingen zijn projectmatig werken, hardere deadlines stellen, een concrete taakverdeling en gestructureerd zoeken. Ter verduidelijking staan de kansen en uitdagingen van de interne samenwerking tussen de projectteamleden schematisch weergegeven in tabel 4.2.

	<i>Kansen</i>	<i>Uitdagingen</i>
<i>Legitieme participatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Inzet • Enthousiasme 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanwezigheid • Organisatiestructuur gemeente • Beperkte samenwerking met de gemeenteraad
<i>Openheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Transparantie • Kennisdeling • Ideeën buiten vakgebied 	<ul style="list-style-type: none"> • Abstractieniveau • Onscherpe planning • Eigen beleidsagenda
<i>Efficiëntie effectiviteit</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aandacht voor kwaliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebrek aan urgentie • Ongestructureerd zoeken • Beperkte communicatie • Beslissend vermogen
<i>Verantwoordelijkheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordelijkheidsdeling • Vertrouwen 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen gedefinieerde taakverdeling • Onoverzichtelijkheid
<i>Consensus</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Overeenstemming • Dialoog • Vertrouwen • Geen tegenstrijdige belangen 	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende interne communicatie • Verschillende belangen

Tabel 4.2: Kansen en uitdagingen interne samenwerking tussen projectteamleden. Bron: Eigenwerk, 2016

4.2.2 Evaluatie integrale aanpak gemeente Utrecht

De verschuiving naar een integrale aanpak

Volgens Ark (2005) vindt er binnen overheden een verschuiving plaats van een sectorale aanpak naar een meer integrale aanpak om ruimtelijk beleid te vormen. Ook uit de interviews met de projectteamleden komt naar voren dat deze verschuiving aanwezig is binnen de gemeente Utrecht en dat deze verschuiving gepaard gaat met de verschuiving van government-benadering naar een

governance-benadering. In tijden van de government-benadering, waar de gemeente Utrecht zich met elk maatschappelijk probleem in de stad bemoeide, vormde zij sectoraal beleid, die heel gedetailleerd voor de hele stad kon bepalen hoe de stad in elkaar zat. De projectleider noemt deze manier van werken *'achter de feiten aanlopen'* en is van mening dat sectoraal beleid nieuwe ontwikkelingen belemmerd.

"Je kunt niet met het beleid van vandaag de samenleving over 20 jaar niet sturen." (Projectleider, 2010).

Ook zorgde het sectorale beleid voor een *'schijnparticipatie'*, waarbij wel werd geparticipeerd om burgers te betrekken, maar uiteindelijk toch het sectorale beleid bepaalde welke kant de gemeente op ging.

"Het was dan vaak toch schijn. Het is leuk dat jullie iets willen, maar het beleid wijst de andere kant op, dus we gaan gewoon de andere kant op. We hebben jullie gehoord en we hebben jullie laten praten, maar we doen er niets mee." (Projectleider, 2016).

De nadelen van deze sectorale aanpak hebben er voor gezorgd dat de gemeente Utrecht een meer integrale aanpak is gaan hanteren. Beleidsproducten werden niet meer sectoraal opgesteld, maar vanuit een samengestelde groep van de medewerkers uit verschillende beleidssectoren. Echter bleef de mate van integratie beperkt, omdat iedere sector zijn eigen paragraaf met inhoud mocht schrijven. De projectleider noemt deze manier van werken *'onsamenhangend, raar, niet uitnodigend en onvolledig.'*

Volgens de projectteamleden zet de gemeente Utrecht zich momenteel intensief in om integraal beleid te realiseren. Tijdens observaties bij vergaderingen en andere werkgelegenheden werd de integrale aanpak ook sterk benadrukt. De gemeente Utrecht hanteert een gebiedsgerichte aanpak, waarbij beleid wordt gevormd in samenwerking met verschillende beleidssectoren, marktpartijen en burgers. Dit komt overeen met de derde generatie gebiedsgericht beleid van Hajer (2004). Voor de tien wijken van Utrecht zijn gebiedsteams opgericht. Deze bestaan uit de medewerkers vanuit verschillende beleidssectoren en hebben de focus op een brede participatie naar externe actoren. Ook wordt geprobeerd om bestaand beleid te structureren en integreren.

Integrale aanpak omgevingsvisie Vleuten-De Meern

Volgens de projectleider is de doelstelling om de omgevingsvisie integraal op te stellen, waarbij niet het sectorale beleid bepaalt hoe de wijk er uit komt te zien, maar het bestaande beleid wordt geïntegreerd, tegenover het verhaal van de wijk wordt geplaatst en waar mogelijk wordt aangepast. Ook interviews met de andere projectteamleden bevestigen deze nadruk op integratie.

"Met dit project zijn we bewust met integraal aanpakken bezig en willen we iedereen aan tafel hebben." (Stedenbouwkundige, 2016).

"Ik denk wel dat het van belang is dat allerlei partijen aanschuiven." (Communicatieadviseur, 2016).

Het bestaande beleid van de gemeente Utrecht kan op deze manier mogelijk worden aangepast gedurende het proces. Het idee is om het beleid even neer te leggen en eerst iedereen, zowel intern als extern, aan tafel te krijgen. Hierna wordt bepaald of het huidige beleid voldoende is of moet worden aangepast. De projectteamleden geven toe dat dit geen gemakkelijke opgave is, omdat medewerkers vaak trots zijn op het opgestelde beleid en dit niet geheel willen aanpassen. De oplossing hiervoor is om niet het hele beleid aan te passen, maar aan te tonen dat voor bepaalde aspecten maatregelen kunnen worden getroffen. Diegene die uiteindelijk bepaalt of het beleid moet worden aangepast, blijft de gemeenteraad.

Uit de observaties en interviews is gebleken dat de omgevingsvisie zich goed leent voor een integrale aanpak, omdat een omgevingsvisie een breed begrip is. Juist omdat het een breed begrip is, kan de visie in breed perspectief worden opgesteld en kunnen verschillende aspecten uit verschillende vakgebieden worden verwerkt. Volgens de penvoerder wordt het niet een soort *'afchecklijstje'*, maar wordt verschillende kennis benut om een integraal kader te schrijven. Dit integrale kader zorgt er voor dat initiatieven sneller van de grond kunnen komen, doordat procedures sneller worden doorlopen en vergunningen sneller worden verleend. Volgens de juridisch adviseur en volksgezondheidsadviseur zorgt de omgevingsvisie er namelijk voor dat initiatiefnemers uit één document kunnen bepalen of hun initiatief past bij de visie van de wijk.

Niet alleen de omgevingsvisie zelf moet integraal worden opgesteld, ook moeten beleidsstukken op verschillende niveau worden geïntegreerd. De bovenste laag betreft de RSU en beschrijft het algemene beleid van de gehele stad Utrecht. De middelste laag betreft de omgevingsvisie per wijk en omschrijft het wijkbeleid. De onderste laag betreft het omgevingsplan en beschrijft de toepasbaarheid van het wijkbeleid met concrete ontwikkelingen.

"Het moet een trechter zijn, alles moet haaks op elkaar staan en gestroomlijnd worden tot op wijkniveau." (Juridisch adviseur, 2016).

De vraag die resteert is: lukt dit ook? Op het moment zijn verschillende groepen bezig met het opstellen van een omgevingsvisie, een omgevingsplan en het structureren van het beleid. Het project Beter Bestemmen coördineert het geheel en heeft verschillende vertegenwoordigers in elke projectgroep zitten. In dit project zijn dit de juridisch adviseur en de milieuadviseur. Zij geven aan dat verschillende stromen naast elkaar aan het werken zijn en dat deze niet voldoende op elkaar worden afgestemd. De terugkoppeling tussen de verschillende projecten is onvoldoende. De reden hiervoor is dat er tussen projectteams niet voldoende wordt gecommuniceerd.

"Zoek de rest op, de projectgroep van het omgevingsplan. Laat het matchen. Ik denk dat we zo veel meer werk kunnen doen dan we nu doen." (Juridisch adviseur, 2016)

Volgens de juridisch adviseur, de gebiedsmanager en de wijkadviseur wordt de omgevingsvisie zelf ook onvoldoende integraal aangepakt. Wanneer naar het feit wordt gekeken dat slechts één derde van de beleidssectoren intensief betrokken zijn, wordt geneigd om hen gelijk te geven. De wijkadviseur geeft aan vooral het sociale aspect te missen in de omgevingsvisie.

"Ik denk dat er niet genoeg mensen, afdelingen en diensten bij betrokken zijn" (Wijkadviseur, 2016).

"Hij wordt naar mijn idee nog veel te ruimtelijk benaderd. We benaderen het steeds vanuit het fysieke en daarom zitten er geen sociale partners aan tafel." (Wijkadviseur, 2016).

De juridisch adviseur geeft aan dat de beperkte betrokkenheid niet ligt aan de beleidssectoren zelf. Zij geven juist aan betrokken te willen worden in het project, maar hebben geen idee wat er op het moment gaande is. Een beperkte interne communicatie is hiervoor de oorzaak. De projectleider geeft aan dat veel mensen nog niet weten waar het projectteam mee bezig is, maar hiervoor bewust te hebben gekozen.

"We hebben ze tot nu toe redelijk buiten spel gezet." (Projectleider, 2016).

De reden hiervoor is om *'open'* naar buiten toe te treden, zonder dat de beleidssectoren al hun stempel hebben gedrukt op de omgevingsvisie. Omwille van de externe actoren worden de interne actoren dus onvoldoende betrokken. De gebiedsmanager en projectassistente geven daarnaast als reden op dat er nog niet voldoende op papier staat om intern te bespreken. De projectleider is het hiermee eens, maar geeft wel aan de interne actoren te gaan betrekken na de participatiefase. Als deskundige om te helpen bij het opstellen van de omgevingsvisie.

“Wat willen ze dat ik toestuur? Er staat nog niets op papier, er is nog even niets en het heeft geen zin om onnuttige informatie te sturen.”(Projectassistente, 2016).

Tot nu toe staan de interne actoren en externe actoren dus niet in verhouding met elkaar. Dit terwijl ook de interne samenwerking van belang is. De juridisch adviseur geeft aan dat naast de visie van de wijk ook de gemeentelijke visie van belang is. Ook de specifieke expertise van de verschillende beleidssectoren kan helpen bij het opstellen van de omgevingsvisie. Het probleem dat nu ontstaat, is een verontwaardigd gevoel onder de interne actoren. Hoe langer je de interne participatie uitstelt, hoe lastiger het is om ze alsnog mee te krijgen. Om de bovengenoemde redenen is het verstandiger om de interne actoren eerder te betrekken en de interne participatie en externe participatie tegelijkertijd plaats te laten vinden. Niet iedere beleidssector hoeft een prominente plek te krijgen in het projectteam, maar zij moeten wel worden geïnformeerd en betrokken.

“Benut de mensen meer. We zitten met een grote groep, maar slechts een deel is aan het werk.”(Juridisch adviseur, 2016).

Kansen en uitdagingen van de integrale aanpak

Professionele kennis wordt door de projectteamleden als grootste voordeel gezien. Volgens de wijkadviseur moeten verschillende mensen met hun *‘professionele bril’* naar de inhoud van de omgevingsvisie kijken. De gebiedsmanager geeft aan dat iedereen zijn eigen verhaal en kennis heeft en het daarom zinvol is om breed in te zetten. Volgens Buuren e.a. (2014) lukt dit niet altijd, omdat niet iedereen bereid is om zijn kennis te delen met andere. Echter blijkt uit de observaties en interviews dat dit bij de gemeente Utrecht niet het geval is. Iedereen geeft aan zijn ideeën over de omgevingsvisie te willen uiten. Elke beleidssector wilt graag zijn kennis openstellen, maar krijgt hier niet de mogelijkheid toe. Hierdoor wordt de professionele kennis niet optimaal benut.

Juist omdat iedereen zijn ideeën heeft bij de omgevingsvisie zijn verschillende, soms tegenstrijdige belangen aanwezig, zowel binnen het projectteam als er buiten. De projectleider geeft aan dat dit het proces complexer maakt.

“Er zijn allerlei belangen in het spel en dan is het al heel snel moeilijk.”(Projectleider, 2016).

Wanneer wordt gekeken naar de aanwezige belangen buiten het projectteam blijken tegenstrijdige belangen aanwezig te zijn. Vooral de verkeersdeskundige hebben een ander zicht op Vleuten-De Meern, dan het projectteam en de wijk. Uit verschillende vergaderingen is gebleken dat het aspect verkeer een gevoelig onderwerp is, zowel binnen de gemeente als bij de bewoners. De verkeersdeskundige hebben volgens de bewoners verschillende fouten gemaakt, waardoor de wijk slecht ontsloten is en er verkeersonveilige situaties zijn gecreëerd. De verkeersdeskundigen willen dit niet erkennen en houden vast aan het huidig beleid. De projectteamleden geven aan dat bepaalde aspecten inderdaad moeten worden aangepast, maar vinden het moeilijk dit te bespreken met de verkeersdeskundige. De volksgezondheidsadviseur geeft nog een ander voorbeeld en stelt dat Economische Zaken andere belangen heeft bij een wijk dan hijzelf. Waar hij denkt vanuit de gezondheid van de bewoners, denkt Economische Zaken of een ontwikkeling rendabel is of niet. Dit geldt hetzelfde voor de stedenbouwkundigen, die vooral uit functioneel perspectief naar de wijk kijken. Omdat de omgevingsvisie nog niet is opgesteld, zijn deze spanningsvelden nog niet concreet voelbaar. Ieder projectteamlid is er wel van overtuigd dat deze nog gaan komen.

“Het is altijd een afweging van belangen.”(Planner, 2016).

“Iedereen wil er iets in kwijt vanuit zijn eigen vakgebied.”(Milieudeskundige, 2016).

“Het is zoeken naar een compromis hoe verder samen te gaan.”(Projectleider, 2010).

Volgens de projectleider en gebiedsmanager kan het belangenverschil worden opgelost door niet direct als scheidsrechter op te treden, maar de besluitvorming uit te stellen.

“Het hoeft niet per se een besluit te zijn, soms kan de conclusie zijn dat er een heftig belangenverschil is waar nog geen uitspraak over gedaan wordt.” (Gebiedsmanager, 2016).

“Opschrijven waar je het over eens bent en een hoop dingen weglaten of aankondigen dat als er een concreet initiatief komt er nog een aantal gesprekken moeten worden gevoerd.” (Projectleider, 2016).

Echter is dit geen oplossing, maar het uitstellen van een probleem. De planner vraagt zich dan ook af wat de omgevingsvisie dan nog waard is. De juridisch adviseur en volksgezondheidsadviseur wijzen er op dat je het belangenverschil alleen maar versterkt door interne actoren pas laat bij het project te betrekken. Volgens hen kan de discussie beter vooraf plaats vinden, zodat integratie van te voren wordt gewaarborgd en de gemeente in ieder geval éénzelfde beeld naar buiten toe uitdraagt.

Volgens Kuindersma (2010) kunnen machtsposities een rol gaan spelen. Dit geldt ook voor dit project en de projectleider geeft toe dat er sprake is van een machtsspel. Zo moest in het project een milieudeskundige en duurzaamheidsadviseur zitten, omdat Milieu en Duurzaamheid opdrachtgever zijn van het overkoepelende project Beter Bestemmen. Een ander voorbeeld is dat er bewust is gekozen voor een volksgezondheidsadviseur, omdat het thema gezondheid belangrijk wordt gevonden door de gemeenteraad.

Een andere uitdaging, die het gehele projectteam benadrukt, is de tijd die het integrale proces vergt. Zowel de interne als externe participatie zorgt er voor dat het proces lang duurt en daarom al met een half jaar is uitgesteld.

“Je bent afhankelijk van de medewerking van partijen binnen en buiten de gemeente.” (milieudeskundige, 2016).

Deze afhankelijkheid zorgt er voor dat niet alleen het projectteam de voortgang bepaalt, maar deze ook wordt bepaald door andere actoren. Zowel de interne als externe actoren hebben daarnaast een andere planningsstijl, die op elkaar moet worden afgestemd. Ook dit vergt tijd. Volgens de wijkadviseur wordt dit nog onvoldoende gedaan en zorgt de planningsstijl van de ruimtelijke ordening er voor dat het sociale aspect wordt vergeten in omgevingsvisie. Dit komt omdat de projectleider een ervaringsdeskundige is uit de ruimtelijke ordening en daardoor slechts gefocust is op de fysieke en ruimtelijke omgeving. Volgens hem zouden er ook medewerkers vanuit de sociale beleidssectoren aan moeten schuiven, om zo de omgevingsvisie socialer in te steken. De stedenbouwkundige geeft aan dat het soms prettiger werken is met vakgenoten, omdat dezelfde achtergrond en kennis hebben. Hierdoor kun je meer diepgaande discussies voeren over de inhoud. Integratie moet dan ook niet te ver doorslaan. Het blijft ook van belang om de medewerkers in te zetten op de deskundigheid die zij hebben.

“Soms is het even handig om niet integraal met iedereen te werken, maar gewoon even als een vakidoot iets uit te gaan zoeken en dan kun je dat vervolgens weer inbrengen in een groter geheel.” (Stedenbouwkundige, 2016).

“Het is goed dat er integraal meegedacht wordt, ook op vakgebieden van iemand anders, maar dat is iets anders dan dat je het werk dat erbij hoort gaat overnemen.” (Wijkadviseur, 2016).

Volgens Coenen & Franssen (1999) kan de integrale aanpak ook te ver doorslaan in de zin dat de inhoud te abstract wordt. De projectleider beaamt dit geeft aan dat een bepaald abstractieniveau nodig is om alle belangen te behartigen. Doordat de inhoud niet concreet is bestaat het gevaar dat er een vaag product wordt gerealiseerd. De juridisch adviseur benadrukt dat dit geen probleem hoeft te zijn omdat verschillende beleidsstukken op elkaar moeten aansluiten. Op het hoogste

niveau de gehele visie voor de stad, vervolgens de visie per wijk en op het laagste niveau de concreet beschreven ontwikkelingen. Door die samenhang wordt het abstracte product steeds concreter.

Conclusie

Er kan worden geconcludeerd dat gemeente Utrecht veel aandacht geeft aan een integrale aanpak. De doelstelling is om de omgevingsvisie integraal op te stellen, maar deze doelstelling wordt niet op elk punt gehaald. De aanpak binnen het projectteam zelf kan wel als integraal worden beschouwd, maar de aanpak naar andere beleidssectoren toe kan worden verbeterd. De reden die wordt gegeven voor de beperkte samenwerking met andere beleidssectoren is de breed ingezette externe participatie. Of de externe samenwerking ook daadwerkelijk zo breed wordt ingezet, moet blijken uit de volgende paragraaf.

Wanneer word gekeken naar de kansen en uitdagingen van het integrale beleidsvormingsproces kan worden geconcludeerd dat de gemeente Utrecht open het beleidsvormingsproces in gaat, Toch blijken ook eigen beleidsagenda's een rol te spelen. De integrale beleidsvorming maakt de omgevingsvisie inhoudelijk sterker, door verschillende aspecten in acht te nemen. Echter moet dit ook niet te ver doorslaan omdat dit kan zorgen voor een vaag product. Een bijkomend nadeel van de integrale aanpak is dat het proces wordt vertraagd en daarmee de mate van efficiëntie niet ten goede komt. Een ander nadeel is dat machtsverhoudingen een rol kunnen spelen en daarmee het proces kan worden gemanipuleerd. De verschillende (tegenstrijdige) belangen die het integrale proces met zich mee brengt zorgen er ten slotte voor dat het moeilijker wordt om consensus te bereiken. Ter verduidelijking staan de kansen en uitdagingen opgesomd in tabel 4.3.

	<i>Kansen</i>	<i>Uitdagingen</i>
<i>Legitieme participatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Verschillende beleidssectoren • Externe participatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende interne participatie • Schijnparticipatie
<i>Openheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Flexibiliteit • Transparantieniveau 	<ul style="list-style-type: none"> • Verborgen beleidsagenda •
<i>Efficiëntie effectiviteit</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpasbaarheid beleid • Breed perspectief • Versnelde procedures • Afstemming 	<ul style="list-style-type: none"> • Tijdrovend • Uitgestelde oplossingen • Diepgang • Abstractieniveau • Sociale insteek •
<i>Verantwoordelijkheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gedeelde verantwoordelijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Trotse houding beleidssectoren • Machtsspel
<i>Consensus</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Discussie vooraf 	<ul style="list-style-type: none"> • Tegenstrijdige belangen • Andere planningsstijl

Tabel 4.3: Kansen en uitdagingen integrale beleidsvorming. Bron: Eigenwerk, 2016

4.3 Interactief beleid

Deze paragraaf beschrijft in hoeverre de gemeente Utrecht haar doestelling om interactief beleid te vormen haalt en of dit (mogelijke) kansen of uitdagingen oplevert. De externe samenwerkingsverbanden zullen hierbij worden geanalyseerd aan de hand het analyseschema (bijlage 5).

4.3.1 Evaluatie interactieve aanpak gemeente Utrecht

In paragraaf 4.1 is beschreven op welke manier is samengewerkt met de burgers en organisaties. Hier kwam naar voren dat het vooral gaat om een adviserende rol binnen het tweede niveau van (burger)participatie (Edelenbos, 2006).

Participatie

In principe hebben alle burgers, bezoekers en organisaties in Vleuten-De Meern de mogelijkheid gekregen om te participeren in het beleidsvormingsproces. Middels verschillende middelen, de straatinterviews, de tafelgesprekken, de web enquête en de uitnodigingen per mail, zijn zij benaderd. Daarnaast is via social media en de pers om aandacht gevraagd voor de omgevingsvisie. De pers heeft hierop gereageerd en enkele artikelen geschreven (figuur 4.2).



Figuur 4.2: Krantenberichten over de omgevingsvisie Vleuten-De Meern. Bron: destadutrecht.nl, DUIC, 2016

Tijdens verschillende vergaderingen is benadrukt dat de gemeente niet alleen de 'usual suspects' wil benaderen. De usual suspects zijn de bewoners in een gebied, die intensief gebruik maken van participatiemogelijkheden van de gemeente en meestal een negatieve insteek hebben.

"Normaal gesproken kom je de usual suspects tegen of de mensen die in ieder geval tegen zijn, zij nemen de moeite, de mensen die voor zijn hoor je niet, die komen niet naar een insprekavond." (Projectleider, 2016).

Er ontstaat op deze manier een soort negatieve democratie, waarbij mensen slechts gaan participeren als zij in hun belangen worden geraakt. De gemeente Utrecht wilde juist een positieve insteek en ook de onervaren burger laten spreken.

"We willen ook de positieve reacties te horen krijgen, dan komen ook andere onderwerpen aan bod, waar je zelf niet aan gedacht zou hebben." (Wijkadviseur, 2016).

Om dit te bewerkstelligen zijn een aantal maatregelen genomen. Ten eerste zijn organisaties intensief benaderd. Ten tweede zijn straatinterviews gehouden om willekeurige mensen op straat aan te spreken, die niet de moeite nemen om zelf contact te zoeken met de gemeente. Als laatste is de online web enquête opgericht waarop iedereen kon reageren en is deze intensief gepromoot door wekelijks een facebookbericht te verzenden naar alle bewoners van Vleuten-De Meern.

“Het is een illusie om iedereen te spreken, maar ik vind wel dat er goed gebruik wordt gemaakt van nieuwe mogelijkheden, bijvoorbeeld ICT. Je ziet toch dat een aantal mensen reageren met hele andere thema’s dan bijvoorbeeld op de straatinterviews” (Milieuadviseur, 2016).

De moeite die gemeente Utrecht heeft genomen wijst op, wat Boonstra en Boelens (2011) noemen, een democratisch participatieproces. Er is geen sprake van selectie of exclusiviteit, waarbij alleen machtige actoren inspraak krijgen. Het probleem van legitimiteit waar Tonkens (2012) op wijst kan echter nooit worden voorkomen. Een participatieproces kan nooit gehele representativiteit bewerkstelligen, omdat niet elke burger reageert. Het merendeel van de burgers heeft andere prioriteiten dan participeren in een beleidsvormingsproces. Het inplannen van de tafelgesprekken is een intensieve taak geweest. Er moesten gemiddeld vijf telefoontjes en vijf mailtjes worden gestuurd, voordat een gesprek was ingepland. Daarnaast hebben enkele organisaties laten weten geen interesse te hebben of überhaupt niet gereageerd. Op de web enquête hebben in totaal 134 mensen gereageerd. Dit is circa 3% van alle inwoners van Vleuten-De Meern. In het eerste opzicht lijkt dit een laag percentage, maar in vergelijking met andere participatieprojecten binnen de gemeente is de participatie erg breed aangepakt. De projectteamleden geven zelf aan dat volledige representativiteit een illusie is. Het gaat hen er om, dat in ieder geval iedereen de gelegenheid is gegeven om mee te doen.

Na vier externe actoren te hebben gesproken, is gebleken dat ook zij het belangrijk vinden om betrokken te worden in het beleidsvormingsproces. Zij voelen zich ook daadwerkelijk betrokken en hebben allen sterk het gevoel dat gemeente Utrecht daarin veranderd is ten opzichte van eerdere jaren en ten opzichte van andere gemeenten.

“De gemeente is zich steeds meer bewust dat het belangrijk is om het gesprek aan te gaan met burgers en om te kijken hoe ze het op zo een goed mogelijke manier met elkaar kunnen organiseren.” (Bewoner 1, 2016).

“Gemeente Utrecht is een van de weinige gemeenten, die wel heel duidelijk de dialoog aan wilt gaan en het gesprek.” (Bewoner 2, 2016).

Hieruit blijkt dat de verschuiving van government naar governance ook onder de externe actoren voelbaar is. De externe actoren benadrukken sterk dat het belangrijk is om een blijvende participatie te realiseren en geven aan het op prijs te stellen als er blijvende terugkoppeling wordt gegeven over de stand van zaken.

“Mensen willen betrokken blijven in het project.” (Bewoner 1, 2016).

“Er moet blijvend aandacht worden besteed aan de bewoners.” (Bewoner 2, 2016).

Deze terugkoppeling voelen zij nog onvoldoende en ook uit de observatie blijkt dat deze terugkoppeling nog niet is gemaakt. De ondernemer van de parkorganisatie gaat een stap verder en doelt meer op de derde vorm van participatie. Hij noemt ‘meepraten’ de ouderwetse manier van participeren en streeft naar ‘meedoen’, waarbij de gemeente en de burger gezamenlijk een project tot stand brengen.

Openheid

Buuren e.a. (2014) en Irvin & Stansbury (2004) zijn er van overtuigd dat de overheid nooit haar gehele beleidsvormingsproces openstelt en informatie achterhoudt voor de burgers en organisaties. De gemeente Utrecht is echter wel open het participatietraject ingegaan. De participatie is direct bij de start van het project begonnen en input van externe actoren werd net zo belangrijk gevonden als de interne overleggen.

“Ik ga er open in en hoef niet per se mijn stempel er op te drukken.” (Stedenbouwkundige, 2016).

“Normaal heeft de gemeente allerlei wensen en ambities en giet het vervolgens in een plan. Dat is nu niet het geval, de inzet is nu heel open.” (Milieuadviseur, 2016).

Ook de externe actoren erkennen deze open houding van de gemeente: *“Het vorige gesprek was heel open en eerlijk.”*(Bewoner 1, 2016).

De wens om de bewoners er bij te betrekken is dan ook zeker aanwezig. Verschillende projectteamleden geven wel aan dat je enige mate van sturing houdt en dit ook nodig is om de gesprekken gaande te houden. Daarnaast moet de gemeente de stedelijke opgaven naar buiten brengen en ook hierover in gesprek gaan met de burger. Op deze manier kunnen de stedelijke opgaven toch op een wijze worden verwerkt die past bij de wijk.

Naast een open proces, kent ook de inhoud van de omgevingsvisie een mate van openheid. Het gaat dan voornamelijk over het abstractieniveau en het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit (Buuren e.a., 2010). Hier hebben alle projectleden moeite mee. In de verschillende interviews is gevraagd naar een manier om hier mee om te gaan, maar niemand wist een duidelijk antwoord te geven. De projectleider geeft aan dat het zoeken is naar een balans.

“Een balans waarin je vastlegt wat je per se moet vastleggen en open laat wat je open kan laten” (Projectleider, 2016).

Uit de interviews en uit de vergaderingen blijkt dat alle projectleden moeite hebben met het vinden van deze balans. Zij vinden het moeilijk te bepalen welke set aan minimale zekerheden moet worden gegeven en welke maximale vrijheid de omgevingsvisie moet kunnen geven. In andere woorden dus het spanningsveld tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Het spanningsveld is gedurende het onderzoek niet opgelost, dit komt mede omdat de omgevingsvisie nog niet is opgesteld.

Verantwoordelijkheid

Ondanks de openhouding van de gemeente geven zowel de projectteamleden als de externe actoren aan dat de verantwoordelijkheid bij de gemeente ligt. De gemeente en dan met name de gemeenteraad stelt het uiteindelijk product vast. Wanneer wordt gevraagd aan de externe actoren of zij meer verantwoordelijkheid willen hebben, wordt hier gevarieerd op gereageerd. De één wilt meer verantwoordelijkheid en vindt dat de overheid burgerinitiatieven onvoldoende steunt, terwijl de ander de verantwoordelijkheid bij de gemeente legt en beweert dat *‘meepraten’* voldoende is.

De projectteamleden geven wel aan te vertrouwen in de burger en zijn bereid initiatieven te stimuleren. Dit vertrouwen is echter niet wederzijds. De externe actoren geven aan dat er veel gedachten heersen als *‘de gemeente beslist toch wel, wat wij er ook van vinden’* of *‘wij hebben toch geen invloed’*. Dit bleek ook uit de straatinterviews, waarbij een aantal keer negatief werd gereageerd op vragen die aan voorbijgangers werden gesteld. Ze gaven aan dat het geen zin had om mee te denken over de omgevingsvisie, omdat de gemeente toch al een plan op tafel zou hebben liggen. De projectleider herkent deze houding van de samenleving en geeft aan dat de gemeente dit zelf veroorzaakt heeft.

“In het verleden was het zo dat als er iets niet goed was, de gemeente zelf dacht het op te moeten lossen, zonder er bij na te denken dat andere misschien een rol kunnen spelen. We hebben het zelf over ons afgeroepen, door zelf altijd plannen te maken en ons overal mee te bemoeien.” (Projectleider, 2016).

De wijkadviseur herkent dit ook en geeft aan dat er een groot wantrouwen te overwinnen is en je altijd start op een één-nul achterstand. *“Een hele hardnekkige achterstand, een hardnekkig wantrouwen in de overheid in zijn algemeenheid.”* (Wijkadviseur, 2016).

In andere woorden betekenen deze uitspraken dat de government-benadering die gemeenten vroeger hanteerde de oorzaak is van het wantrouwen van de externe actoren. Ondanks dat gemeenten veranderd zijn en een meer governance strategie hanteren is dit wantrouwen nog steeds voelbaar. Zowel de externe actoren als de projectteamleden geven toe dat de gemeente inderdaad veranderd is, maar benadrukken dat vertrouwen krijgen tijd nodig heeft.

Efficiëntie en effectiviteit

De belangrijkste reden voor de gemeente Utrecht om een participatietraject te starten is om begrip en draagvlak te creëren. Mensen moeten zich 'gehoord' voelen en zich 'herkennen' in het product. Ook de externe actoren geven aan het belangrijk te vinden om 'gehoord' te worden en vinden dat de gemeente er alles aan moet doen om organisaties en burgers te betrekken in het proces.

"Participatie laat ook zien dat de gemeente ook maar mensen zijn die hard werken en proberen het juiste te doen."(Ondernemer 1, 2016).

"Het is goed als veel mensen worden gehoord en er veel meningen worden gegeven." (Ondernemer 2, 2016).

Wanneer aan de externe actoren wordt gevraagd of zij door de brede participatie meer begrip hebben gekregen voor de gemeente, wordt volmondig ja gezegd:

"Het is goed als de burger wordt gezien als iemand die waarden heeft voor het beleid van de gemeente."(Bewoner 1, 2016).

"Het is goed dat de gemeente zich openstelt en dichter bij haar burgers komt." (Bewoner 2, 2016).

"Door het aan de voorkant goed te doen, bespaar je een hoop werk aan de achterkant." (Ondernemer 1, 2016).

De externe actoren willen niet alleen worden gehoord, zij willen ook dat gemeente Utrecht daadwerkelijk de input verwerkt in de omgevingsvisie. De bewoners en organisaties van Vleuten-De Meern zijn er van overtuigd dat zij bepaalde kennis bezitten, die de gemeente niet bezit. Zij hebben er ook volledig vertrouwen dat de gemeente deze mening deelt en zijn er van overtuigd dat de informatie wordt verwerkt.

"De gemeente weet veel over de registraties van haar burgers, maar voor bepaalde zaken is het goed om bij derden kennis op te halen, met name basale kennis. Je moet de totale kennis benutten en niet slechts uitgaan van eigen kennis."(Bewoner 1, 2016).

"Het is goed om een beeld op te halen van wat er leeft in de wijk."(Ondernemer 1, 2016).

Ook de gemeente Utrecht geeft aan deze lokale kennis te waarderen en vindt met name het laatste belangrijk, het beeld van de wijk.

"De krachten in de wijk, wat er leeft, de kleine dingetjes die de wijk aantrekkelijk maakt, daar zijn we naar op zoek."(Projectleider, 2016).

"Je leert op een andere manier het gebied kennen." (Milieuadviseur, 2016).

De contextuele kennis waar verschillende wetenschappers over spreken (Corburn, 2012; Petts & Brook, 2005; Raymond, 2003; Rydin, 2007; Tonkens, 2012) wordt dus ook door de gemeente Utrecht belangrijk geacht. Echter twijfelen sommige projectteamleden wel over de waarde van de opgehaalde kennis en geven zij aan weinig innovatie ideeën te hebben gehoord. Iedereen is het eens dat participatie zorgt voor een beter gevoel bij de wijk, maar of de input ook daadwerkelijk van zo veel waarde is dat het daadwerkelijk verwerkt wordt, daar zijn de meningen over verdeeld.

"Of nou echt de inhoud van de tekst heel anders wordt, vraag ik mij af. We doen het meer om de bewoners een goed gevoel te geven, dus eigenlijk een soort schijnparticipatie."(Volksgezondheidsadviseur, 2016).

"Ik vraag mij af wat we precies met de input kunnen als ik heel eerlijk ben, achteraf dacht ik wat is het nou eigenlijk waard." (Planner, 2016).

"Mensen bevestigen eigenlijk wat je al weet." (Stedenbouwkundige, 2016).

De projectassistente geeft daarentegen aan dat alle informatie bruikbaar is, maar niet altijd past binnen de omgevingsvisie. Het is dan een kwestie van deze informatie doorspelen naar andere sectoren binnen de gemeente.

Het grootste nadeel, wat uit alle observaties en interviews, naar voren kwam was de duur van het beleidsvormingsproces. Zowel de projectteamleden als de externe actoren zijn van mening dat het proces qua efficiëntie, en dan met name in snelheid, kan worden verbeterd. De projectleider geeft aan dat het veel tijd kost wanneer je breed wilt participeren. Hij beseft echter niet dat deze uitgebreide participatie leidt tot het stagneren van de uitvoering.

“De gemeente moet beseffen dat hier en daar sneller geleverd moet worden.” (Ondernemer 1, 2016).

De externe actoren zijn van mening dat de langere duur van het proces vooral te wijten is aan de werkhouding en organisatiestructuur van de gemeente.

Zorgvuldigheid staat centraal bij de overheid en zorgvuldigheid en snelheid gaan niet goed samen.”(Ondernemer 1, 2016).

“Je ziet dat particuliere kant veel sneller kan schakelen en veel flexibeler is. Binnen de gemeentelijke hiërarchie moet alles worden teruggekoppeld.”(Ondernemer 2, 2016).

“Ik denk dat het waardevol zou zijn als de gemeente wat meer bedrijfsmatig denkt en aanpakt. Als ik mijn bedrijf zo zou leiden, zou ik failliet zijn.” (Bewoner 1, 2016).

Een ander voorkomend nadeel is de teleurstelling die participatie teweeg kan brengen. Participatie schept bepaalde verwachtingen bij de burgers en organisaties. Wanneer de burgers en organisaties hun input niet verwerkt zien in de omgevingsvisie, voelen zij zich bedrogen en wordt het wantrouwen naar de gemeente toe vergroot.

“Je voelt je miskent en dan denk je: oh, het was weer een verplicht rondje.”(Bewoner 1 2016).

De externe actoren geven aan niet een één op één vertaalslag te hoeven zien in de visie, maar dat zij zoeken naar herkenning. Zij willen zich herkennen in het product.

Consensus

Een (te) vooruitstrevend doel van participatietrajecten van overheden is het bereiken van consensus. Hoe breder de participatie, hoe meer mensen een verschillende mening hebben en dus hoe moeilijker het wordt om consensus te bereiken. De gemeente Utrecht beseft dat volledige consensus niet kan worden behaald en draagt als oplossing aan om bepaalde aspecten open te laten in de omgevingsvisie.

“Als je samen niet verder komt schrijf je op waar je het wel over eens bent en waar je het niet over eens bent. Het is niet de bedoeling om als een soort scheidsrechter beslissingen te gaan nemen op punten waar mensen het niet eens zijn. We laten de uitwerkingsvraag open.” (Projectleider, 2016).

Dit kan mogelijk een oplossing zijn, maar neigt eerder naar uitstel van het probleem. Zodra er namelijk een project van de grond moet komen zal de discussie weer gaan opbloeien en moet de gemeente alsnog als scheidsrechter optreden. De projectassistente komt met een ander voorstel en geeft aan dat de verwachtingsmanagement goed moet zijn. Zij bedoelt hiermee te zeggen dat de gemeente eerlijk en duidelijk moet zijn naar buiten toe. De gemeente moet eerlijk zijn en naar iedereen luisteren. Vervolgens moet zij duidelijk communiceren dat bepaalde keuzes moesten worden gemaakt en deze keuzes toelichten met argumenten. Ook de externe actoren benadrukken dat de verwachtingsmanagement goed moet zijn.

“Je krijgt nooit iedereen op een lijn, maar je moet kunnen uitleggen dat je hebt geluisterd en waarom je bepaalde besluiten hebt genomen.” (Bewoner 2, 2016).

“De gemeente heeft als taak om alsmaar aan te geven dat het algemeen belang gewogen is.”(Ondernemer 1, 2016).

“Je moet mensen altijd het gevoel geven dat ze gehoord zijn en vervolgens duidelijk maken waarom iets niet is opgenomen.”(Ondernemer 2, 2016).

Het blijft echter een illusie om te denken dat een goed verwachtingsmanagement alle weerstand wegneemt. Volgens de gemeente Utrecht en de externe actoren zal het ongetwijfeld voorkomen dat bepaalde groepen op hun strepen blijven staan tot hun eigen belang is behaald. Niet iedereen kan zijn eigen belang op zijn zetten voor het algemene belang, zelfs niet na een open en eerlijke discussie.

De intensieve betrokkenheid moet volgens Boonstra en Boelens (2011) zorgen voor een verbeterde communicatie tussen publieke instanties en de samenleving. Een verbeterde communicatie zorgt weer voor vertrouwen en meer support. Ook uit dit onderzoek is gebleken dat communicatie een belangrijke rol speelt om begrip, draagvlak en vertrouwen te creëren bij bewoners en organisaties. Ondanks de intensieve betrokkenheid zijn de externe actoren van mening dat de communicatie beter kan.

“Soms lijkt het wel of de gemeente Chinees spreekt en de bewoners Japans, het kan soms zo lang duren voordat ze elkaar begrijpen.”(Bewoner 2, 2016).

De externe actoren verklaren dit aan de hand van het verschil in werkhouding dat zijzelf hebben en dat de overheid hanteert. De ondernemers zijn van mening dat de particuliere kant veel sneller kan en wilt handelen en flexibeler met nieuwe situaties om kan gaan, omdat de gemeente een hiërarchische structuur blijft houden met veel beleid en regels.

Conclusie

Wanneer het interactieve beleidsvormingsproces wordt geanalyseerd blijkt dat de gemeente Utrecht veel moeite doet om burgers en organisaties te betrekken. De burgers en organisaties voelen zich ook daadwerkelijk betrokken, maar ondanks dat heerst er een gevoel van wantrouwen onder de externe actoren. De brede participatie levert vooral draagvlak, begrip en herkenning op en de lokale kennis wordt ingezet om een passend beeld bij de wijk te schetsen. De brede participatie zorgt daarnaast ook dat het proces lang duurt en de externe actoren zijn bang voor teleurstellingen. Volledige consensus zal niet worden bereikt, maar acceptatie is al een stap in de goede richting volgens alle actoren. Ter verduidelijking zijn alle kansen en uitdagingen weergegeven in tabel 4.4.

	<i>Kansen</i>	<i>Uitdagingen</i>
<i>Legitieme participatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Onervaren burger • Brede doelgroep • Gebruik van verschillende middelen • Promotie Social media/pers 	<ul style="list-style-type: none"> • Usual suspects • Representativiteit • Medewerking burgers en organisaties • Blijvende betrokkenheid / terugkoppeling
<i>Openheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Open • Eerlijk • Dialoog aangaan • Flexibiliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Sturing • Rechtszekerheid
<i>Efficiëntie effectiviteit</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Begrip • Draagvlak • Herkenning • Lokale kennis • Passend bij de wijk 	<ul style="list-style-type: none"> • Tijdrovend • Teleurstellingen • Organisatorisch structuur gemeente • Verwerken van lokale kennis
<i>Verantwoordelijkheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Inlevingsvermogen • Vertrouwen in de burger • Vertrouwen in het verwerken van de input 	<ul style="list-style-type: none"> • Wantrouwen • Burgerinitiatieven • Meedenken i.p.v. meedoen
<i>Consensus</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gehoord voelen • Luisteren • Duidelijkheid • Herkenning • Acceptatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Eigen belang behalen • Communicatie • Werkhouding gemeente

Tabel 4.4: Kansen en uitdagingen interactieve beleidsvormingsproces. Bron: Eigenwerk, 2016

5 Conclusie

In dit hoofdstuk wordt geconcludeerd in hoeverre de omgevingsvisie Vleuten-De Meern integraal en interactief is opgesteld en welke kansen en uitdagingen dit teweegbrengt voor de gemeente Utrecht. Hierbij wordt de volgende centrale vraag beantwoord:

In hoeverre wordt de omgevingsvisie Vleuten- De Meern integraal en interactief opgesteld binnen een governance netwerk van interne en externe samenwerkingsverbanden en welke kansen en uitdagingen kent dit netwerk wanneer deze wordt geëvalueerd aan de hand van de criteria van good governance?

5.1 Het governance netwerk rondom de omgevingsvisie

Het governance netwerk rondom de omgevingsvisie Vleuten-De Meern bestaat, zoals verwacht op basis van de theorie van MLG (Hajer 2004; Kuindersma, 2010; Stephenson, 2013; Vreke e.a., 2009), uit verschillende publieke en private actoren en daarbij behorende interne en externe samenwerkingsverbanden. De inventarisatie wijst op vijf samenwerkingsverbanden van de gemeente Utrecht. Drie interne samenwerkingsverbanden: tussen de bestuurslagen, tussen de projectteamleden en tussen de beleidssectoren. Twee externe samenwerkingsverbanden: tussen de gemeente Utrecht en de (maatschappelijke organisaties) en tussen de gemeente Utrecht en de burgers. De intensiteit van de verschillende samenwerkingsverbanden verschilt.

Wanneer wordt gekeken naar de interne samenwerkingen, dan blijkt de samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen beperkt te zijn. Het Rijk heeft de gemeente Utrecht slechts de opdracht gegeven om een omgevingsvisie op te stellen en verder geen kaders opgesteld. Ook binnen de gemeente wordt niet samengewerkt tussen de verschillende bestuurslagen. De gemeenteraad is de opdrachtgever en beslissende actor en het projectteam stelt de omgevingsvisie op. Binnen het projectteam wordt wel intensief samengewerkt. Echter betreft dit slechts enkele beleidssectoren, waardoor de interne samenwerking met de overige beleidssectoren beperkt is. De beperkte interne samenwerking kan worden verklaard door de sterke focus op de externe samenwerking.

De gemeente Utrecht heeft een grote wens om intensief samen te werken met de (maatschappelijke) organisaties en de burgers. Het samenwerkingsverband met de organisaties kan worden gekarakteriseerd als een Netwerk-PPS (Sanders, 2014), waarbij het doel is om organisaties te laten participeren in het beleidsvormingsproces, zodat kennis wordt vergaard en draagvlak wordt gerealiseerd. De relatie die de gemeente Utrecht heeft opgebouwd met de organisaties gaat echter niet verder dan een adviserende rol voor de private kant. Wanneer wordt gekeken naar de externe samenwerking tussen de gemeente Utrecht en haar burgers blijkt dat de gemeente niet streeft naar de derde generatie van burgerparticipatie, maar genoeg neemt met de tweede generatie van burgerparticipatie van Heijden (2011). De burger mag meedenken in het beleidsvormingsproces. De gemeente Utrecht zit in participatietrede nummer vier (Edelenbos, 2000), waarbij de burger de adviserende rol toegewezen krijgt en de gemeente het ruimtelijk beleid alleen opstelt.

De gemeente Utrecht, en dan met name de gemeenteraad, blijft in alle gevallen de regie in handen houden en is in iedere samenwerkingsvorm de beslissende actor. Het netwerk is hiërarchisch georganiseerd en wordt gecoördineerd door de gemeente Utrecht. Alle samenwerkingsverbanden krijgen hierbij vorm, maar de nadruk ligt vooral op de samenwerkingsverbanden naar buiten toe en dus op PPS en burgerparticipatie.

5.2 Integraal beleid

Door de jaren heen is de gemeente Utrecht een meer integrale aanpak gaan hanteren. Van een sectorale aanpak is zij stapsgewijs overgegaan op iets dat in lijn ligt met de derde generatie van gebiedsgerichte beleidsvorming van Hajer (2004). Dit beleidsvormingsproces karakteriseert zich door het betrekken van zowel interne als externe actoren.

De omgevingsvisie Vleuten-De Meern wordt opgesteld binnen een projectteam van medewerkers afkomstig vanuit de verschillende beleidssectoren van de gemeente Utrecht. Integraal aanpakken, dat is volgens alle projectteamleden het doel van de omgevingsvisie. Iedereen is erg enthousiast en geeft aan graag deel te nemen aan de zoektocht om de eerste omgevingsvisie op te stellen. Er heerst een gemoedelijke sfeer binnen het projectteam en iedereen gaat open het beleidsvormingsproces in. Binnen het projectteam wordt intensief samengewerkt en wordt de omgevingsvisie gezamenlijk opgesteld. De integrale aanpak is voelbaar door de onduidelijke taakverdeling, waarbij de stedenbouwkundig en de planner zich mengen in de taken van de communicatieadviseur.

Toch wordt de omgevingsvisie onvoldoende integraal aangepakt. Dit komt omdat de gemeente Utrecht is doorgeslagen in de externe integratie en slechts de focus legt op het betrekken van actoren buiten de gemeente. De interne actoren, zoals de beleidssectoren en de verschillende bestuurslagen worden hierdoor onvoldoende betrokken. Dit blijkt uit het feit dat slechts één derde van de beleidssectoren intensief wordt betrokken bij het opstellen van de omgevingsvisie. Het overige deel van de beleidssectoren wordt volgens de projectleider bewust buiten spel gezet en wordt slechts geïnformeerd over het proces. Vooral de meer sociale sectoren worden niet betrokken. Dit zorgt er voor dat de omgevingsvisie erg fysiek en ruimtelijk wordt ingestoken.

Naast de beperkte interne betrokkenheid van de verschillende beleidssectoren worden de beleidsstukken op verschillende bestuurslagen onvoldoende op elkaar afgestemd. Zo wordt de omgevingsvisie niet afgestemd op de RSU (het stedelijk beleid) en ook niet op het omgevingsplan (de concrete ontwikkelingen per wijk). Vooral het gebrek aan communicatie tussen verschillende projectteams binnen de gemeente is hiervoor de oorzaak.

Er kan worden geconcludeerd dat volledige integratie van Ark (2005) niet wordt behaald. De aanpak binnen het projectteam zelf kan wel als integraal worden beschouwd, evenals de aanpak naar externe actoren toe. Echter worden interne beleidssectoren onvoldoende betrokken en worden verschillende beleidsstukken niet op elkaar afgestemd. Hierdoor wordt de integratie niet van te voren gewaarborgd en is van de derde generatie gebiedsgericht beleid (Hajer, 2004) geen sprake.

5.3 Interactief beleid

De focus op de externe integratie wijst op een interactieve relatie met de externe actoren. Ook uit de interviews met de projectteamleden en de externe actoren blijkt dat de gemeente Utrecht veel aandacht besteedt aan de participatie met de (maatschappelijke) organisaties en de burgers. Zij proberen een democratisch participatieproces te realiseren met een positieve insteek en zonder exclusiviteit. Dit gebeurt door niet alleen 'de usual suspects' te betrekken, maar een brede doelgroep te bereiken door verschillende middelen in te zetten, zoals social media, straatinterviews, gesprekken en een online internet enquête. Volledige representativiteit wordt niet bereikt, maar dat is ook niet het idee van de gemeente. Het gaat er om dat iedereen de gelegenheid heeft gekregen om te participeren in het beleidsvormingsproces.

De gemeente Utrecht neemt een open houding aan en is bereid te luisteren naar de lokale kennis van de samenleving. De lokale kennis wordt hierbij niet ingezet om de gehele omgevingsvisie te vormen, maar wordt ingezet om een passend beeld bij de wijk te schetsen. De verantwoordelijkheid ligt nog steeds bij de gemeente Utrecht en zij stelt uiteindelijk alleen de omgevingsvisie op. De samenwerking met de externe actoren is vooral bedoeld om begrip en herkenning te bewerkstelligen. Het gaat eerder om 'gehoord voelen' dan om 'gehoord worden'. Ook gaat het volgens de externe actoren eerder om 'meepraten' dan 'meedoen'. Zij krijgen geen specifieke taken opgelegd.

Ondanks de brede participatieve inzet van de gemeente Utrecht heerst er een groot wantrouwen onder de externe actoren. De samenwerking begint altijd op één-nul achterstand, omdat externe actoren er nog niet van overtuigd zijn dat gemeente Utrecht haar centrale machtspositie heeft uitgeschakeld. Zij erkennen dat de gemeente Utrecht een meer governance-strategie is gaan hanteren, maar benadrukken dat volledig vertrouwen tijd nodig heeft. Het feit dat de gemeente de beslissende actor is en voor burgers en organisaties slechts een adviserende rol is weggelegd, benadrukt dat er nog steeds een hiërarchische structuur aanwezig is. Deze hiërarchische structuur biedt volgens de externe actoren ook nadelen voor het beleidsvormingsproces, omdat de gemeente hierdoor minder flexibel is en minder efficiënt te werk kan gaan. De externe actoren benadrukken de verschillende werkhouding tussen hen en de gemeente. Dat verschil zorgt er voor dat de communicatie niet goed verloopt en kan worden verbeterd.

Er kan worden geconcludeerd dat de wens van de gemeente Utrecht groot is om intensief samen te werken met externe actoren. De samenwerking kan tot op zekere hoogte als intensief worden beschouwd, omdat de gemeente veel moeite doet om een brede doelgroep te laten participeren. Echter blijft de participatie bij een adviserende rol en krijgen de externe actoren geen taken opgelegd. Zij denken slechts mee en leveren ideeën. De moeite die gemeente Utrecht steekt in de externe samenwerking gaat daarnaast ten koste van de interne samenwerking. Omwille van het 'open' naar uiten toe treden, worden de interne actoren (met uitzondering van de projectteamleden) niet voldoende betrokken bij het opstellen van de omgevingsvisie.

5.4 Kansen en uitdagingen governance netwerk

Wanneer het governance netwerk wordt geëvalueerd aan de hand van de opgestelde criteria van good governance ontstaan er verschillende kansen en uitdagingen (tabel 5.1).

	<i>Kansen</i>	<i>Uitdagingen</i>
<i>Legitieme participatie</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Brede externe participatie • Inzet • Enthousiasme • Brede doelgroep • Onervaren burger • Inzet verschillende middelen • Promotie • Verschillende beleidssectoren in het team • Dialoog aangaan • Gehoord voelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende interne participatie • Gemeentelijke organisatiestructuur • Beperkte samenwerking met de gemeenteraad • Representativiteit • Usual suspects • Medewerking burgers en organisaties • Blijvende betrokkenheid • Schijnparticipatie
<i>Openheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Open houding • Kennisdeling 	<ul style="list-style-type: none"> • Abstractieniveau • Onscherpe planning

	<ul style="list-style-type: none"> • Ideeën buiten vakgebied • Eerlijkheid • Flexibiliteit 	<ul style="list-style-type: none"> • Sturing • Rechtszekerheid • Verborgene beleidsagenda
<i>Efficiëntie & effectiviteit</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aandacht voor kwaliteit • Versnelde procedures 	<ul style="list-style-type: none"> • Tijdrovend proces • Gebrek aan urgentie • Ongestructureerd • Geen planning • Beperkte communicatie • Beslissend vermogen • Organisatorische structuur gemeente
<i>Verantwoordelijkheid</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Lokale kennis • Passend bij de wijk • Herkenning • Begrip • Draagvlak • Aanpasbaarheid beleid • Breed perspectief • Afstemming 	<ul style="list-style-type: none"> • Gemis van professionele kennis • Teleurstellingen • Uitgestelde oplossingen • Diepgang • Sociale insteek
<i>Consensus</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordelijkheidsdeling binnen het team • Vertrouwen in de burger • Vertrouwen in het verwerken van de input • Inlevingsvermogen 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen gedefinieerde taakverdeling • Onoverzichtelijkheid • Wantrouwen in de gemeente • Weinig burgerinitiatieven • Meedenken i.p.v. meedoen • Trotse houding beleidssectoren • Machtsspel
	<ul style="list-style-type: none"> • Overeenstemming • Dialoog • Vertrouwen • Gehoord voelen • Luisteren • Duidelijkheid • Herkenning • Acceptatie • Gewogen belangen • Discussie vooraf 	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende interne communicatie • Belang van de raad • Eigen belang behalen • Werkhouding gemeente • Tegengestelde belangen tussen beleidssectoren • Tegengestelde belangen gemeente versus burger • Andere planningsstijl

Tabel 5.1: Kansen en uitdagingen governance netwerk rondom omgevingsvisie Vleuten-De Meern.
Bron: Eigenwerk, 2016

Hieronder worden de belangrijkste kansen en uitdagingen per criteria besproken.

Legitieme participatie

Er kan niet worden gesproken van een legitiem democratisch participatieproces, omdat de gemeente Utrecht slechts de focus legt op de externe participatie en de interne participatie grotendeels achterwege laat. Er heerst enthousiasme onder alle (interne en externe) actoren om mee te doen, maar niet iedereen wordt ook daadwerkelijk betrokken. Vooral de beleidssectoren worden bewust buiten spel gezet. De interne participatie kan dus worden verbeterd. De breed opgezette externe participatie biedt wel vele kansen voor dit project. Door verschillende middelen in te zetten kan een brede doelgroep worden bereikt en kan ook de onervaren burger worden gesproken. Uiteindelijk leidt dit tot begrip, draagvlak en herkenning.

Openheid

De gemeente Utrecht neemt te allen tijde een open houding aan. Dit biedt kansen op het gebied van kennisdeling en afstemming. Echter moet deze openheid niet te ver doorslaan. De omgevingsvisie wordt bestempeld als een *'waaninnige zoektocht'*, waarbij open het proces in moet worden gegaan. Hierdoor verliest de gemeente Utrecht de structuur en de planning uit het oog. Dit zorgt voor een slecht overzicht in de taakverdelingen en in verantwoordelijkheid. Het vergroot daarnaast de kans dat er een *'vaag product'* wordt gerealiseerd. Er moet bovendien worden gerealiseerd dat ook verborgen (beleid)agenda's een rol kunnen spelen.

Efficiëntie en effectiviteit

Wanneer dieper wordt ingegaan op de effecten van het governance netwerk kan worden geconcludeerd dat het project verschillende positieve effecten biedt. Met name de externe participatie en daarbij verkregen lokale kennis zorgen er voor dat de omgevingsvisie op passende wijze bij de wijk kan worden opgesteld. Dit zorgt voor een groot begrip, herkenning en acceptatie binnen de samenleving. Het belangrijkste negatieve effect dat het governance netwerk teweegbrengt is het gebrek aan diepgang. Juist door de externe participatie zo breed in te steken, is de interne participatie los gelaten. Hierdoor wordt vooral basale kennis vanuit de wijk opgehaald. De expertise of professionele kennis van de beleidssectoren wordt op deze manier onvoldoende benut.

Het governance netwerk zorgt er voor dat het proces minder efficiënt wordt uitgevoerd. De grootste uitdaging van dit project is dan ook het tijdrovende proces dat de participatie teweegbrengt. Niet alleen de participatie zelf, maar ook de werkhouding van de gemeente Utrecht zorgt voor een vertraging in het proces. Een onduidelijke taakverdeling, de ongestructureerde zoektocht en het beperkte beslissende vermogen zorgen er allen voor dat het project dusdanig is uitgelopen. Ook de organisatiestructuur van de gemeente heeft hier een bijdrage in geleverd. Projectteamleden hebben tien tot vijftien verschillende projecten tegelijkertijd, waardoor zij prioriteiten moeten stellen. De prioriteit ligt dan snel bij een ander project, vooral wanneer in dit project de planning is weggevallen.

Verantwoordelijkheid

De gemeente en dan met name de gemeenteraad blijft de beslissende actor. Er kan dan ook niet worden gesproken van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen de interne en externe actoren. De externe actoren mogen dan ook alleen *'meedenken'* en niet *'meedoen'*. Een belangrijke uitdaging voor de gemeente Utrecht is het wantrouwen dat heerst onder de burgers. Dit wantrouwen hebben zij zelf gerealiseerd door de vroeger gehanteerde government-benadering. De gemeente Utrecht is al op weg, maar heeft nog veel vertrouwen te winnen.

Consensus

Het bereiken van volledige consensus is een illusie. Wel zorgt het dialoog aan de voorkant er voor dat de discussie vooraf plaats kan vinden. Dit zorgt er voor dat mensen zich *'gehoord voelen'* en dit wordt door alle actoren belangrijk geacht. Wanneer de actoren zich gehoord voelen in proces, accepteren zij eerder het uiteindelijke product. Er hoeft geen één op één vertaalslag te zijn, maar wel een mate van herkenning. Begrip, herkenning en acceptatie zijn dan ook kansen van dit project en vinden voornamelijk plaats onder de externe actoren. De onvoldoende interne communicatie zorgt dat consensus binnen de beleidssectoren nog niet is bereikt. Het is te allen tijde het belangrijkste dat er een goed verwachtingsmanagement wordt gerealiseerd, zodat zowel de interne als externe actoren weten waar zij over mee mogen denken. Daarnaast moeten keuzes worden beargumenteerd. Het draait om een goede communicatie naar binnen en buiten toe. Hierin kan nog een verbeterslag worden gemaakt.

6 Discussie

Dit hoofdstuk vormt een inhoudelijke en procesmatige reflectie op het onderzoek. De inhoudelijke reflectie bediscussieert de toegevoegde waarde van dit onderzoek op wetenschappelijk en maatschappelijk gebied. De procesmatige reflectie gaat in op enkele methodologische kanttekeningen.

6.1 Inhoudelijke reflectie

De opgestelde lijst met kansen en uitdagingen voor de samenwerkingsverbanden rondom de omgevingsvisie Vleuten-De Meern (tabel 5.1) komt voor een groot deel overeen met de kansen en uitdagingen rondom andere samenwerkingsverbanden die is opgesteld aan de hand van onder andere de literatuur van Ark (2005), Boonstra (2007), Buuren e.a. (2010), Coenen en Janssen (1999), Irvin & Standsbury (2004) Kuindersma (2010) en Swyngedouw (2005) (tabel 2.5). Uit zowel de literatuurstudie als het empirisch onderzoek kwam naar voren dat voornamelijk lokale kennis, begrip, draagvlak en acceptatie kansen bieden voor het beleidsvormingsproces en dat het proces qua efficiëntie, en dan met name voortgang, kan worden verbeterd. Met dit specifieke empirische onderzoek zijn dan ook de good governance criteria uit het theoretisch kader bevestigd en aangevuld met bepaalde specifieke, contextuele kansen en uitdagingen die gelden voor de gemeente Utrecht.

Deze vernieuwde lijst kan de gemeente Utrecht helpen bij het verder implementeren van de Omgevingswet en bij het opstellen van nieuwe omgevingsvisies voor de andere wijken van de gemeente Utrecht. Op basis van dit onderzoek kan de gemeente bij volgende omgevingsvisies bijvoorbeeld meer tijd en ruimte reserveren voor het interne participatieproject en een meer gestructureerde en planmatige werkhouding aannemen. Kortom kunnen eerder genoemde kansen worden benut en uitdagingen worden aangegaan. De vraag of een integraal en interactief beleidsvormingsproces de manier is om de Omgevingswet te implementeren en de omgevingsvisie in te steken is nog niet te beantwoorden. Deze vraag kan alleen worden beantwoord wanneer meerdere lijsten met kansen en uitdagingen worden opgesteld. Vervolgonderzoek naar andere cases kan hierbij helpen.

Terugkijkend op de wens van de gemeente Utrecht om integraal en interactief op te stellen, kan worden afgevraagd of deze wens bij deze omgevingsvisie daadwerkelijk vernieuwend is. Het governance netwerk rondom beleidsvormingsprocessen lijkt eerder een dynamisch netwerk, dat steeds een (iets) andere vorm aanneemt. Zo zijn er door de jaren heen verschillende planningsstelsels (Spit en Zoete, 2009), meerdere participatieve ladders (Edelenbos, 2000), verschillende generaties participaties (Heijden, 2011), verschillende PPS-vormen en verschillende generaties gebiedsgericht integraal beleid (Hajer, 2004) geweest. Het lijkt er op dat de tendens van government naar governance wel voelbaar is, maar geen lineair proces betreft. Het betreft eerder een dynamisch dan wel een cyclisch proces, waarbij overheden, marktpartijen en burgers zich op een steeds andere manier tot elkaar verhouden in een governance netwerk.

Verder is met dit onderzoek is de relatie gelegd tussen governance als analytisch concept en governance als normatief concept. Eerder in de literatuur zijn deze twee concepten nog niet verbonden. Met dit onderzoek is dit wel gedaan door interne en externe samenwerkingsverbanden te evalueren aan de hand van de good governance criteria. Op deze manier is een brug geslagen tussen de good governance criteria van Agere (2000), Graham e.a. (2003), Kokx & van Kempen (2010) en Lockwoord (2010) en de samenwerkingsverbanden van Ark (2005), Coenen en Janssen (1999), Edelenbos, (2000) Hajer (2004), Sanders (2014) en Spit & Zoete (2009).

Literatuur over de nieuwe omgevingsvisie is nog beperkt. Dit maakt een specifieke case studie naar dit onderwerp waardevol. Daarnaast is in de literatuur rondom governance netwerken (Ark, 2005; Boonstra, 2007; Buuren e.a., 2010; Coenen & Janssen, 1999; Graham e.a., 2003; Irvin & Standsbury, 2004; Kersbergen & Waarden, 2004; Klijn, 2010; Kuindersma, 2010; Sanders, 2014; Spit & Zoete, 2009; Swyngedouw, 2005) nog niet eerder gebruik gemaakt van actieonderzoek. Deze methode heeft het mogelijk gemaakt het governance netwerk van dichtbij te ervaren en zelf deel te nemen in het proces. Dit heeft er voor gezorgd dat veel interne en externe actoren konden worden gesproken, ook middels één-op-één gesprekken in de wandelgangen en door mailcontact. Inhoudelijk zorgde dit er voor dat een eigen beleving rondom het proces kon worden opgesteld en data vanuit een breder perspectief kon worden geanalyseerd. In vervolgonderzoek wordt aangeraden om het actieonderzoek dan ook voort te zetten.

6.2 Procesmatige reflectie

De belangrijkste procesmatige kanttekening die bij dit onderzoek kan worden geplaatst, is het feit dat niet het gehele empirische deel van dit onderzoek is uitgevoerd. Met name de opstelfase van de omgevingsvisie is niet doorlopen. Dit heeft er voor gezorgd dat bepaalde data niet verkregen is en dat het inhoudelijke verband tussen het proces en het product niet in kaart is gebracht. De wijze waarop de input al dan niet wordt verwerkt in de omgevingsvisie is van invloed op de manier waarop de interne en externe actoren zich herkennen in het product en de mate van begrip die zij hebben voor het product. Deze uitwerkingsvraag is met dit onderzoek niet beantwoord. In vervolgonderzoek is het interessant om dit verband wel te onderzoeken.

Ook de participatiefase is niet geheel doorlopen, omdat het wijkgesprek nog niet heeft plaatsgevonden. Dit heeft echter geen dermate invloed gehad op het uiteindelijke onderzoeksresultaat. Dit komt omdat de observaties zijn gecombineerd met de tafelgesprekken, straatinterviews en interviews met de interne en externe actoren. Dit heeft zo veel data opgeleverd, dat het missen van het wijkgesprek geen groot nadeel is geweest. Uiteindelijk heeft de participerende observatie alsnog circa zes maanden geduurd. In vervolgonderzoek wordt wel aangeraden deze fase geheel te doorlopen. Niet zo zeer om meer harde data te verkrijgen, maar om het proces van het opstellen van de omgevingsvisie vanuit meerdere perspectieven te analyseren. Dit kan ook worden gerealiseerd door de interviews uit te breiden.

Daarnaast moet een kanttekening worden geplaatst betreffende de omvang van het onderzoek. Dit onderzoek betreft slechts één case: het opstellen van de omgevingsvisie voor de wijk Vleuten-De Meern van de gemeente Utrecht. De kansen en uitdagingen die zijn gepresenteerd hebben dan ook slechts betrekking op dit specifieke proces. Echter kunnen de kansen en uitdagingen wel in algemene context worden gebruikt, juist omdat uitkomsten in lijn liggen met eerder opgestelde literatuur rondom governance netwerken. Echter moet wel rekening worden gehouden met het feit dat elk proces uniek is en elke gemeente een eigen ruimtelijke, sociale, politieke en economische context heeft. In vervolgonderzoek wordt aangeraden om meerdere processen van gemeenten rondom het opstellen van omgevingsvisies te vergelijken, zodat de specifieke context tegen elkaar kunnen worden afgewogen en een vollediger lijst met kansen en uitdagingen kan worden opgesteld.

In hoofdstuk 3 zijn vier evaluatiecriteria besproken om kwalitatief onderzoek te evalueren, te weten: credibility, transferability, dependability, confirmability. Aan de hand van deze evaluatiecriteria is in dat hoofdstuk beschreven op welke manier rekening is gehouden is de geloofwaardigheid, overdraagbaarheid, betrouwbaarheid en professionaliteit van het onderzoek. Terugkijkend op het onderzoek kan worden gesteld dat het onderzoek geloofwaardig is, omdat de interviews gecombineerd zijn met participerende observaties. Hierdoor was het mogelijk om door sociaal-wenselijke antwoorden heen te prikken. Het onderzoek is, zoals hierboven beschreven,

overdraagbaar wanneer in vervolgonderzoek rekening wordt gehouden met de ruimtelijke, sociale, politieke en economische context. De betrouwbaarheid is zo hoog mogelijk gehouden door een gestructureerd operationaliseringsparagraaf bij te houden gedurende het gehele onderzoek en door te werken met opgestelde observatie, - en analyseschema's. De grootste uitdaging van dit onderzoek was om de professionaliteit van het onderzoek hoog te houden. Juist door mee te werken aan het gehele project en zelf een bijdrage te leveren in het te onderzoeken proces, wordt de kans op subjectiviteit vergroot. Om een te subjectieve analyse te voorkomen, is een tweede persoon ingeschakeld. Deze persoon heeft het verzamelde empirisch materiaal doorgenomen en analyse gecontroleerd op irrelevante subjectieve uitspraken. In vervolgonderzoek wordt dan ook aanbevolen om het onderzoek door twee personen te laten uitvoeren.

Literatuurlijst

- Arend, Van der. A., (2007) Pleitbezorgers, procesmanagers en participanten. Interactief beleid en de rolverdeling tussen overheid en burgers in de Nederlandse democratie.
- Ark, R. van (2005), Planning, contracten en commitment. Naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning. Eburon Delft.
- Bressers, J.T.A. & S.M.M. Kuks (2001), Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip. In: *Beleidswetenschap*, 15 (1). pp. 76-104.
- Boonstra, J. (2007), Ondernemen in allianties en netwerken. Een multidisciplinair perspectief, in: *M&O*, n 3-4, p. 5 – 35.
- Buuren, P.J.J, van, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer, J. Robbe (2010), *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Achtste druk, Kluwen Deventer.
- Coenen, F. & J. Janssens (1999), *De grenzen van het integreren van beleid door planning: Ervaringen met provinciale milieubeleidsplanning*. *Beleidswetenschap*.
- Corburn, J. (2015), Bringing local knowledge into environmental decision making: improving urban planning for communities at risk. *Journal of Planning, Education and Research* 22, 420-433.
- Doumen, M.J.A., C.C. Schoon, L.T. Aarts (2010), *Integraal beleid voor verkeersveiligheid: wat houdt dat eigenlijk in? Een studie naar integraal sectorbeleid en integraal facetbeleid*. SWOV, Leidschendam.
- Driessen P.P.J, Dieperink C, van Laerhoven F.S.J, et al. (2012), Towards a conceptual framework for the study of shifts in modes of environmental governance – experiences from the Netherlands. *Environmental Policy and Governance* 22: 143–160.
- Edelenbos, J. (2000), *Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*, Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J., A. Domingo, P.J. Klok, J. van Tatenhove (2006), *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Gemeente Utrecht (2014), *Wijkambities Vleuten-De Meern 2014 – 2018: van “samen werken” naar “samenwerken”*. www.utrecht.nl.
- Gemeente Utrecht (2015), *Uitleg project Beter Bestemmen*. Projectteam Beter Bestemmen.
- Gemeente Utrecht (2016), *Vleuten-De Meern*. www.utrecht.nl.
- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove & C. Laurent (2004), *Nieuwe vormen van Governance: Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Bilthoven.
- Healey, P. (2006), Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space. *European Planning Studies* 14 (3), pp. 299-320.
- Heijden, J. van der, R. van Dam, R. van Noordwijk, I. Salverda, I. van Zanten (2011), *Experimenteren met burgerinitiatief: van doe het zelf naar doe het samen maatschappij*. Universiteit Amsterdam.
- Heldeweg, M.A. (2009), *Smart rules & regimes. Publiekrechtelijk(e) ontwerpen voor privatisering en technologische innovatie*. Uitgewerkte oratie. Enschede: Universiteit Twente.
- Irvin, R.A. & J. Stansbury (2004), Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort? *public Administration Review* vol. 64, No.1.
- Jessop, B. (1998), the rise of governance and the risk of failure: the case of economic development. *International Social Science Journal* 50 (155), pp. 29-45.

- Kearns, A. & R. Paddison (2000), New Challenges for Urban Governance. *Urban Studies* 37 (5-6), pp. 845-850.
- Kjaer, M. (2004), *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Kokx, A. & R. van Kempen (2010), Dutch urban governance: Multi-level or multi-scalar? *European Urban and Regional Studies* 17 (4), pp. 355-369.
- Kuindersma, W., F.W. Boonsta, D. Brunt, S. van Bommel (2010), Afstemming van sectoraal beleid en integrale gebiedsprocessen. *Alterraport 2056*, Wageningen.
- Lester, T.W. & S. Reckhow (2012), Network governance and regional equity: Shared agendas or problematic partners? *Planning Theory* 12 (2), pp. 115-138.
- Montfort, C. van. (2008), *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*. Den Haag: Uitgeverij Lemma.
- Petts, J. & C. Brook (2005). Expert conceptualizations of the role of lay knowledge in environmental decision making: challenges for deliberative democracy. Centre for Environmental Research and Training, School of Geography, Earth and Environmental Sciences, the University of Birmingham, Birmingham, England.
- Pröpper, I. & D. Steenbeek (1999), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum; uitgeverij Coutinho.
- Raymond, B.J. (2003), Making Plans that Matter: Citizen Involvement and Government Action, *Journal of the American Planning Association*, 69:1, 33-49, DOI: 10.1080/01944360308976292.
- Rhodes, R.A.W. (2007), Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies* 28 (8), pp. 1243-1264.
- Rijksoverheid (2016), *Omgevingswet*. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>.
- Rydin, Y. (2007), Re-examining the role of knowledge within planning theory. *Planning theory* 6(1), 52-68.
- Sanders, M. & M.A. Heldeweg (2012), Publiek-private samenwerking: even-]wichtskunst tussen juridisch-bestuurskundige waarden. *Bestuurswetenschappen*, 66(1), 39-56.
- Sanders, M (2014), *Publiek-Private Samenwerking: een reparatiestrategie voor falende ordeningsvormen*. Boom Lemma uitgevers. *Bestuurskunde* (23) 3.
- Spit, T. & P. Zoete (2009), *Ruimtelijke ordening in Nederland. Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Herziene editie. Sdu Uitgevers bv, Den Haag.
- Struiksmā, J. (2012), Gemeentelijke planologische instrumenten: weinig nieuws onder de zon. Naar een nieuw omgevingsrecht, pp. 73-84. Den Haag.
- Teisman, G.R. (2006), *Stedelijke netwerken; ruimtelijke ontwikkeling door het verbinden van bestuurslagen*. Den Haag: NIROV.
- Tonkens, E. (2012), *De kwaliteit van burgerparticipatie in de stad: de casus bewonersbudgetten*. University of Humanistic Studies. Thema *Bestuurskunde*.
- Vreke, J., A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk, M. Pleijte, P.H. Kersten, F.J.P. van den Bosch (2009), *Maatlat Government-Governance*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Wageningen.

Bijlagen

Bijlage 1 Observatieschema's

Observatieschema vergaderingen	
Datum:	Intern samenwerkingsverband / integrale beleidsvorming
Locatie:	Betrokkenen:
Doel:	
Topiclist	Observatie
Beleidssectoren	
Bestuurslagen	
Externe partijen	
(sectorale) discussiepunten	
Reacties deelnemers	
Consensus	
Knelpunten	
Uitkomsten	
Doel behaald	
Sfeer	
Algemene interpretatie	
Handelingen en verantwoordelijkheden	

Observatieschema tafelgesprekken	
Datum:	Extern samenwerkingsverband / interactieve beleidsvorming
Locatie:	Betrokkenen:
Doel:	
Organisatie:	
Topiclist	Observatie
Discussiepunt	
Eigen belang versus algemeen belang	
Reacties deelnemers	
Openheid	
Uitkomsten	
Consensus	
Samenwerkingsvorm	
Sfeer	
Algemene interpretatie	

Bijlage 2 Topiclijst

Topiclijst 1: Gemeente Utrecht

Interview met verschillende projectteamleden afkomstig vanuit verschillende beleidssectoren

Toelichting onderzoek

Doel interview

Ervaringen ophalen van het integrale en interactieve proces:

- Integrale beleidsvorming van de gemeente Utrecht (samenwerking tussen bestuurslagen en beleidssectoren).
- Interactieve beleidsvorming van de gemeente Utrecht (samenwerking met maatschappelijke organisaties en bewoners Vleuten-De Meern).

Integrale aanpak van de Gemeente Utrecht

Voorstellen	Kunt u zichzelf voorstellen? Wat is uw functie? Wat is uw rol in het project?
Doel/belangen omgevingsvisie?	Wat is uw doel bij het project? Welke belangen wilt u nastreven? Welke aspecten vanuit uw vakgebied ziet u graag terug in de Hoe probeert u deze aspecten terug te laten komen in de omgevingsvisie?
Informatie	In hoeverre bent u bereid uw kennis vanuit uw vakgebied open te stellen voor uw collega's? In hoeverre denkt u dat kennis vanuit andere beleidssectoren relevant zijn voor de omgevingsvisie (gezondheid, sport, welzijn)?
Taakverdeling	Wat vindt u van de taakverdeling binnen het project? (Overzichtelijk? Op de hoogte wat iedereen doet?) Verantwoordelijkheid In hoeverre voelt u zich verantwoordelijk voor het uiteindelijke resultaat?
Samenwerking	Hoe ervaart u de samenwerking met lagere en hogere bestuurslagen? Hoe ervaart u de samenwerking met collega's uit andere sectoren? Wat zijn uw positieve ervaringen en wat zijn uw eventuele verbeterpunten?
Overeenstemming	Welke (vurige) discussies vinden er plaats? In hoeverre wordt gekomen tot overeenstemming?
Proces/resultaat	In hoeverre vindt u dat de omgevingsvisie integraal wordt aangepakt? Hoe ervaart u dit (integrale) proces? (Voor- en nadelen). Hoe ervaart u het interactieve proces? (Voor- en nadelen). Ervaaft u dit project anders dan andere projecten? Is er een verschil?

Interactieve aanpak van de gemeente Utrecht

Participatie	In hoeverre krijgen <u>alle</u> actoren buiten de gemeente de kans om te participeren? (Participatieniveau? Stimulans? Onervaren burger)
Informatie	In hoeverre zijn alle actoren vanaf het begin intensief betrokken bij het proces? (Informatieverstrekking? Media?) In hoeverre denkt u dat de actoren buiten de gemeente relevante informatie kunnen geven, relevant voor het opstellen van de omgevingsvisie?
Initiatieven	In hoeverre probeert u initiatieven vanuit de maatschappij te stimuleren? Denkt u dat deze omgevingsvisie daaraan bijdraagt?
Verantwoordelijkheid	Durft u uw verantwoordelijkheid over te dragen aan partijen buiten de gemeente? Zo ja: waarom draagt u deze verantwoordelijkheid over? (financiële, sociale of politieke redenen)
Samenwerking belangenorganisaties?	In hoeverre wordt het product 'gezamenlijk' tot stand gebracht? Hoe verloopt de communicatie met de burgers en de
Proces/Resultaat	Hoe ervaart u het interactieve proces met actoren buiten de gemeente? (duur project, samenwerking). Welke voordelen levert de participatie volgens u op? (draagvlak, begrip, vertrouwen, lokale kennis, innovatieve ideeën) Welke nadelen levert de participatie volgens u op? (duur, geld...)

Afsluiting interview en bedanken medewerking

Topiclijst 2: Belangenorganisaties en burgers

Interview met verschillende belangenorganisaties en burgers die actief geparticipeerd hebben.

Toelichting onderzoek

Doel interview

Ervaring van bewoners en organisaties met het participatieproces omtrent de omgevingsvisie Vleuten-De Meern.

Participatie	Voelt u zich intensief betrokken bij het project 'de omgevingsvisie' door gemeente Utrecht? In hoeverre denkt u invloed te hebben op de omgevingsvisie?
Doel/Belangen	Wat is uw doel om te participeren? Welke belangen streeft u na? Welke aspecten vindt u belangrijk die in de omgevingsvisie terug komen?
Informatie	In hoeverre vindt u dat de gemeente met u communiceert over de omgevingsvisie? (Informatie? Stand van zaken?) In hoeverre bent u bereid uw kennis over de wijk te delen met gemeente Utrecht? Denkt u dat de gemeente uw kennis kan gebruiken bij het maken van de omgevingsvisie? (Lokale kennis, innovatie ideeën?)
Initiatieven	Zou u graag met eigen ruimtelijke initiatieven willen komen? Welke? In hoeverre verwacht u dat de gemeente u hierin steunt?
Verantwoordelijkheid	In hoeverre bent u verantwoordelijk voor de omgevingsvisie Vleuten-De Meern? (Wilt u meer verantwoordelijkheid? Waarom?)
Vertrouwen/begrip	In hoeverre heeft u vertrouwen in gemeente Utrecht? In hoeverre heeft u begrip voor de gemeente? (Moeite voor participatie)?
Samenwerking	Wat vindt u van de werkhouding van de gemeente? Merkt u verschil met uw eigen werkhouding? Wat zijn de dilemma's, discussiepunten en conflicten tussen standpunten vanuit de gemeente en standpunten die u zelf heeft? In hoeverre bent u bereid persoonlijke belangen opzij te zetten voor het algemene belang?
Proces/Resultaat	Hoe ervaart u de participatie? (duur, omgang...) Heeft het participatieproces een positieve of negatieve invloed gehad op hoe u aankijkt tegen de gemeente? Wat zijn hiervoor de redenen? Denkt u dat de gemeente in staat is om een passende en wenselijke omgevingsvisie te produceren? Waarom? In hoeverre heeft u er vertrouwen in dat uw input wordt gebruikt bij het produceren van de omgevingsvisie? (Hoe heeft u graag uw input verwerkt?)
Afsluitende vraag	Wat zijn voordelen en nadelen die participatie voor u opleveren?

Afsluiting interview en bedanken medewerking

Bijlage 3 Specifieke handelingen per week

Data 2016	Handeling	Details
Week 5	Kennismaking	<ul style="list-style-type: none"> - Kennismaking projectteam - Eerste vergadering
Week 6	Kennismaking	<ul style="list-style-type: none"> - Kennismaking Vleuten-De Meern middels een fietstocht
Week 7	Inventarisatie huidig beleid	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse beleidsdocumenten - Thema indeling
Week 8	Inventarisatie huidig beleid	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse beleidsdocumenten - Thema indeling
Week 9	Huidige situatie Vleuten-De Meern	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse wijkambities, wijkactieprogramma en buurtmonitor
Week 10	Huidige situatie Vleuten-De Meern & Participatie voorbereiding	<ul style="list-style-type: none"> - Analyse wijkambities, wijkactieprogramma en buurtmonitor - Inleidende tekst participatie schrijven
Week 11	Participatie voorbereiding	<ul style="list-style-type: none"> - Niet-publieke actoren inventariseren - Eerste fase participatie voorbereiden (digitale enquête)
Week 12	Participatie voorbereiding	<ul style="list-style-type: none"> - Coördinatie tafelgesprek en interviews schrijven - Participatieverslaglegging
Week 13	Participatievoorbereiding	<ul style="list-style-type: none"> - Uitleg wijk door gebiedsmanager - Vergadering over participatie en participatieverslaglegging
Week 14	Participatievoorbereiding	<ul style="list-style-type: none"> - Draaiboek participatie
Week 15	Vrij	Vakantie
Week 16	Participatie	<ul style="list-style-type: none"> - Netwerkbijeenkomst met maatschappelijke organisaties in Vleuten-De Meern organiseren, voeren en verwerken - Tafelgesprekken / interviews inplannen
Week 17	Participatie	<ul style="list-style-type: none"> - 1^e tafelgesprek met Cultuur 19 voorbereiden, voeren en uitwerken - Workshop participatie met projectteam - Overleg betrekken interne en externe actoren - Tafelgesprekken / interviews inplannen
Week 18	Organisatie en verslaglegging participatie	<ul style="list-style-type: none"> - Tafelgesprekken / interviews inplannen - Online reacties analyseren
Week 19	Organisatie en verslaglegging participatie	<ul style="list-style-type: none"> - Tafelgesprekken / interviews inplannen

		- Logboek bijhouden
Week 20	Organisatie en verslaglegging participatie	- Tafelgesprekken / interviews inplannen - Nieuwe thema indeling
Week 21	Participatie & start opstelfase	- Interview wijkmarkt - Overleg product
Week 22	Organisatie en participatie	- Tafelgesprek Hoor de Haar voeren en verwerken - Overleg wijkgesprek
Week 23	Participatie	- Tafelgesprek Rijnhoven - Verslag Parkorganisatie Maximapark analyseren - Interview winkelcentrum Mereveldplein
Week 24	Participatie	- Verslag tafelgesprek buurtcentrum de Schalm analyseren - Tafelgesprek Marekerk de Meern voeren en analyseren
Week 25	Participatie	- Tafelgesprek Hart voor Sport voeren en analyseren - Tafelgesprek Utrecht Natuurlijk voeren en analyseren - Interview Castellum Hoge Woerd analyseren
Week 26	Participatie	- Tafelgesprek team Welzaam Utrecht voeren en analyseren - Externe partijen lijst opstellen
Week 27	Participatie	- Verslag tafelgesprek Brede School Weide wereld analyseren - Verslag tafelgesprek buurtteam analyseren - Tafelgesprek Vrienden van de Roef/senioren voeren/analyseren
Week 28	Participatie	- Vergadering interviews en tafelgesprekken

Bijlage 4 Context

De gemeentelijke organisatie

De gemeente Utrecht kent ongeveer 4000 medewerkers verdeeld over verschillende beleidsonderdelen. Samen met de gemeenteraad vormt het college het gemeentebestuur van Utrecht. De gemeenteraad bepaalt het gemeentelijk beleid op hoofdlijnen en het college van burgemeester en wethouders voert dit uit. Het college van Utrecht bestaat uit D66, GroenLinks, VVD en SP. Goed samenwerken is het doel van de coalitie, binnen en buiten het stadhuis, met bewoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. 'Utrecht maken we samen' is dan ook het motto van de gemeente (Utrecht.nl, 2016).

De gemeentelijke organisatie bestaat uit vier eenheden: de Bestuurs- en Concernstaf (BCS), de ontwikkelorganisatie (OO), de uitvoeringsorganisatie (UO) en de interne bedrijven (IB). De BSC is verantwoordelijk voor strategisch beleid en is kaderstellend en aansturend. De ontwikkelorganisaties richten zich op de ontwikkeling, regie en realisatie van de grote maatschappelijke opgaven van de stad Utrecht. De ontwikkelorganisatie bestaat uit acht onderdelen, te weten: Culturele Zaken, Maatschappelijke Ontwikkeling, Milieu en Mobiliteit, Bureau NegenTien, Projectorganisatie Stationsgebied, Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling, Veiligheid en Wijken. De uitvoeringsorganisaties bestaat uit diverse onderdelen en hebben als doel het leveren van producten of diensten die vooraf al vast staan. Afdelingen die bij de UO horen zijn: Publiekszaken, Volksgezondheid, Utrechtse Vastgoed Organisatie, Vergunning, Toezicht en Handhaving, Werk en Inkomen en Stadswerken. De Interne bedrijven binnen de gemeente zijn ondersteunende afdelingen en betreffen: Automatisering Utrecht, Staf, Onderzoek, Communicatiebureau, Human Resource Management, Concerninkoop, Facilitair en Huisvesting, Financiën, Projectmanagementbureau, Juridische Zaken en Informatievoorziening. Ter verduidelijking is de gemeentelijke organisatie in het ontstaande organogram weergegeven (Utrecht.nl, 2016).



[Klik op het organogram voor een vergroting](#)

REO	Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling	AD	Algemeen directeur
BNT	Bureau NegenTien (voorheen PBLR)	UVO	Utrechtse Vastgoed Organisatie
BCS	Bestuurs- en Concernstaf	W&I	Werk en Inkomen
POS	Projectorganisatie Stationsgebied	SW	Stadswerken
M&M	Milieu & Mobiliteit	VTH	Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving
MO	Maatschappelijke Ontwikkeling	PBZ	Publiekszaken

Figuur 4.1 Organogram gemeente Utrecht. Bron: gemeente Utrecht, 2016

Project Beter Bestemmen

Vanuit de Utrechtse politiek kwam de vraag hoe flexibeler om te gaan met ruimtelijke initiatieven vanuit de stad. Het project Beter Bestemmen is opgesteld om hier een antwoord op te geven en een methode te ontwikkelen voor flexibel bestemmen, gericht op een planologisch uitnodigend product. De methode moet zich kenmerken door:

- sturen op ontwikkeling/initiatieven;
- anticipatie op de omgevingswet;
- geleidelijke integratie van beleid;
- verankering van het beleid in één omgevingsvisie en één omgevingsplan.

Het project Beter Bestemmen houdt zich bezig met alle zaken rondom planologische procedures en richt zich op de uitnodigingsplanologie, burgerparticipatie, transparantie, integratie, gebruiksvriendelijkheid en het spanningsveld flexibiliteit versus rechtszekerheid. Beter Bestemmen werkt toe naar een wijze van ruimtelijke ordening die bijdraagt aan een helder en kort proces, passend binnen de nieuwe Omgevingswet (Gemeente Utrecht, 2015).

Het project bestaat uit twee fasen. Fase 1 is eind 2015 afgerond. In de eerste fase zijn de verwachtingen, kansen, mogelijkheden en onmogelijkheden voor 'beter bestemmen' in Utrecht in beeld gebracht. Op basis van deze verkenning is een voorstel gemaakt voor een werkwijze die de ruimtelijke ordeningspraktijk flexibeler maakt en mogelijkheden biedt tot integratie. Dit voorstel is goedgekeurd en dit betekent dat:

- alle bestemmingsplannen worden samengevoegd tot één integraal omgevingsplan;
- voor (elk) gebied een omgevingsvisie op gebiedsniveau (wijk) wordt opgesteld als kader voor het omgevingsplan
- het beleid omtrent de fysieke leefomgeving wordt geïntegreerd tot één overzichtelijk document.

Fase 2 is dan ook eind 2015 gestart met de volgende deelprojecten:

- Pilot Omgevingsvisie Vleuten-De Meern
- Pilot Omgevingsplan
- Pilot Structureren van beleid

De tweede fase duurt tot december 2016 en eindigt met de drie bovengenoemde concrete producten. De doelstellingen die hierbij gehanteerd worden zijn:

- het procesmatig en inhoudelijk ervaring opdoen voor het opstellen van een omgevingsplan en omgevingsvisie, het zijn tenslotte pilots;
- het structureren en integreren van het beleid van de afdelingen Milieu en Mobiliteit en Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling;
- het laten aansluiten van beleid op verschillende niveaus: stad,- sectoraal,- en gebiedsniveau;
- Interactieve werkprocessen met zowel publieke- als niet-publieke actoren stimuleren (Gemeente Utrecht, 2015).

Het project Beter Bestemmen wordt geleid door een stuurgroep. De deelprojecten bestaan uit verschillende projectteams, met elk een vertegenwoordiger vanuit de stuurgroep. De volgende paragraaf beschrijft de Pilot Omgevingsvisie Vleuten-De Meern. Dit project betreft de case van dit onderzoek en wordt dan ook in hoofdstuk 5 verder geanalyseerd en bekritiseerd.

Pilot Omgevingsvisie Vleuten-De Meern

In de pilot Omgevingsvisie Vleuten-De Meern wordt gewerkt naar een omgevingsvisie op gebiedsniveau waarin door alle belanghebbende (intern en extern) de te behouden waarden voor de leefomgeving en de mogelijke ontwikkelingen worden genoemd (Gemeente Utrecht, 2015).

Het Projectmanagementbureau (PMB), behorend tot een van de Interne Bedrijven van de gemeente Utrecht, heeft de opdracht gekregen om deze eerste gemeentelijke omgevingsvisie op te stellen voor Utrecht. Het PMB verzorgt project- en programmamanagement. Zij leveren organisatieadvies, planningsadvies en allround- en projectondersteuning. Het PMB realiseert verschillende projecten in de stad op het gebied van ruimtelijke ordening, maatschappelijke ontwikkeling, veiligheid en evenementen. Eén van de nieuwe opdrachten is dus de omgevingsvisie Vleuten-De Meern (Gemeente Utrecht, 2016).

Doelen

De omgevingsvisie Vleuten-de Meern betreft een visie voor het gehele grondgebied. In de visie moeten de te behouden waarden en mogelijke ontwikkelingen voor de leefomgeving benoemd worden en de volgende doelstellingen worden gehanteerd:

- met alle belanghebbenden de omgevingsvisie opstellen (het motto is 'Utrecht maken we samen');
- de gewenste ontwikkelingsrichtingen van de wijk verenigen met de koers voor de gehele stad;
- een visie ontwikkelen dat richtinggevend is voor de uitvoering en dan met name voor het omgevingsplan en de vergunningverlening (Gemeente Utrecht, 2015).

Bij de totstandkoming van deze visie vindt, naast een analyse van het bestaande ruimtelijke beleid, actieve participatie met alle belanghebbenden plaats. Deze omgevingsvisie geeft hiermee richting aan de gezamenlijke ambitie van het gebied en kan zo de gewenste ontwikkelingen mogelijk maken.

De werkgroep

In opdracht van de opdrachtgever Ruimtelijke Regie wordt de omgevingsvisie opgesteld door een diverse integrale werkgroep bestaande uit een projectleider, een projectassistent, een planningsadviseur, een communicatie/participatiedeskundige, een vertegenwoordiger van Beter Bestemmen en medewerkers vanuit verschillende afdelingen binnen de gemeente. Daarnaast is er ruimte beschikbaar voor een stagiair, die mee kan lopen met elk onderdeel van het opstellen van de omgevingsvisie. Deze functie vervul ik zelf en heeft mij de mogelijkheid gegeven om dit onderzoek te kunnen uitvoeren.

Vanuit het kernteam Beter Bestemmen wordt het proces en inhoud begeleid, waarbij met name wordt gekeken naar de relatie omgevingsvisie en omgevingsplan en naar de afstemming hierover met de rest van de organisatie. De deelnemers zijn vanwege privacy redenen geanonimiseerd en worden benoemd naar hun functie. De deelnemers zijn weergegeven in tabel 4.1.

Functie	Afdeling
Opdrachtgever	Ruimtelijke regie
Projectmanager	Projectmanagementbureau (PMB)
Projectassistent	Projectmanagementbureau (PMB)
Planningsadviseur	Projectmanagementbureau (PMB)
Communicatieadviseur	Communicatiebureau (CB)
Milieuadviseur & vertegenwoordiger Beter Bestemmen	Milieu & Mobiliteit (M&M)
Volksgezondheidsadviseur	Volksgezondheid
Gebiedsmanager	Bureau NegenTien
Stedenbouwkundige	Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling (REO)
Juridisch adviseur & vertegenwoordiger Beter Bestemmen	Juridische Zaken (JZ)
Wijkadviseur	Wijkservicecentrum
Stagiair	Projectmanagementbureau (PMB)

Tabel 4.1 Het projectteam Omgevingsvisie Vleuten-De Meern. Bron: gemeente Utrecht, 2016

De werkgroep bestaat uit deelnemers vanuit verschillende afdelingen van de gemeente die allen hun specifieke expertise hebben, verschillende functies verrichten en daarmee een andere betekenis en invulling geven aan de omgevingsvisie. In het organogram (figuur 4.1) zijn al eerder de verschillende vakafdelingen weergegeven. De afdelingen die voor deze omgevingsvisie voornamelijk een rol spelen zijn: Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling, Milieu en Mobiliteit, Juridische Zaken, Wijken, Bureau NegenTien en Volksgezondheid.

Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling regelt alles wat betreft de ruimtelijke ordening, waarbij vooral wordt gewerkt via een gebiedsgerichte aanpak. Milieu en Mobiliteit houdt zich bezig met verkeer- en veiligheidsaspecten en stelt verschillende beleidsnota's op voor milieuaspecten, zoals het bodembeleid, de groenstructuur, de geluidsnormen enzovoorts. Juridische Zaken houdt zich bezig met planologische procedures, zoals vergunningverlening en het toetsen en wijzigen van bestemmingsplannen. Wijken vertegenwoordigt de tien verschillende wijken van Utrecht, waarbij wijkraden verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de wijk. Bureau NegenTien is specifiek verantwoordelijk voor de gebiedsontwikkelingen binnen de wijken Leidsche Rijn (wijk 9) en Vleuten-De Meern (wijk 10). Als laatst zorgt Volksgezondheid er voor dat Utrecht gezond, duurzaam en veerkrachtig is (Gemeente Utrecht, 2016).

De taakverdeling

Binnen de werkgroep is een taakverdeling gemaakt. Drie kerntaken zijn te onderscheiden, namelijk: 1) de inhoud, 2) het proces en 3) het product. Een deel van het projectteam focust zich op de inhoud van de omgevingsvisie. Hierbij is de integratie van bestaand beleid een belangrijke opgave. Een ander deel houdt zich voornamelijk bezig met de proceskant, zij zijn verantwoordelijk voor het participatieproces met burgers en belangenorganisaties. Als laatst is de vormgeving van het product een belangrijke kerntaak.

De volgende stappen moeten worden gemaakt:

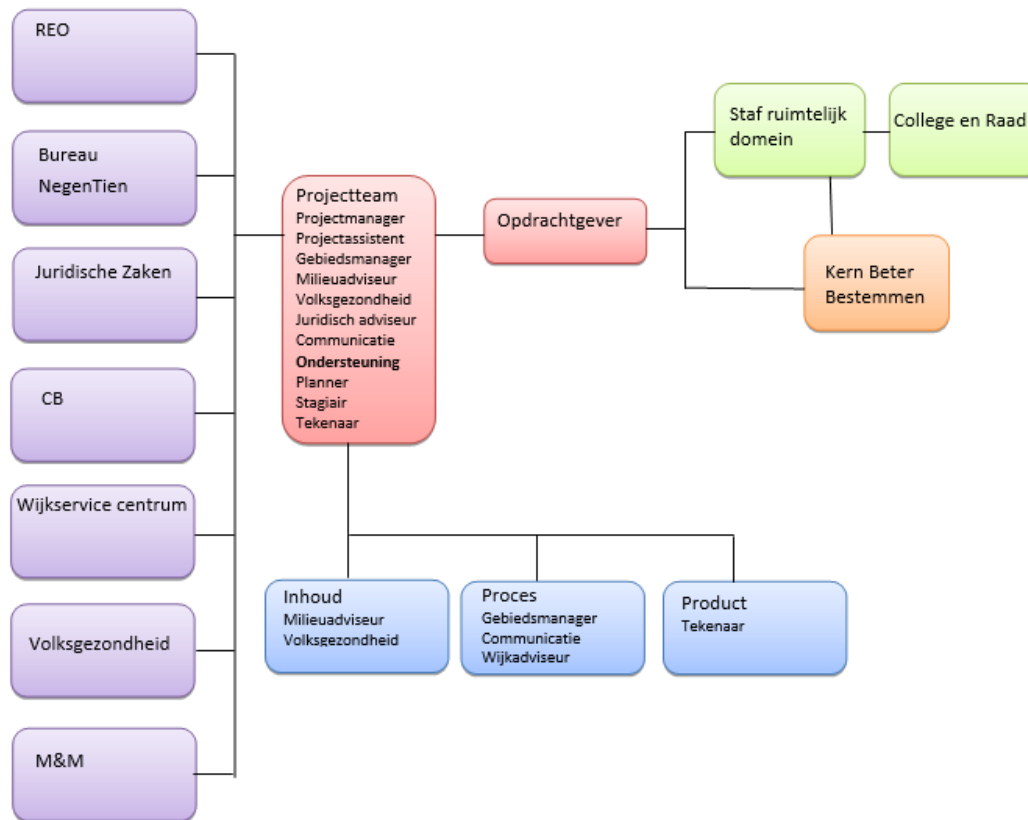
1. inventarisatie bestaand beleid Vleuten-De Meern;
2. inventarisatie wensen uit de wijk;
3. duiding koers voor de stad en trends met betrekking tot de impact op het gebied;
4. confrontatie van verschillende invalshoeken;
5. opstellen van de omgevingsvisie.

Het startpunt voor de omgevingsvisie is de analyse en bundeling van de bestaande beleidskaders in het gebied Vleuten-De Meern. Dit beleid is neergelegd in sectoraal beleid en betreft de beleidssectoren: ruimtelijke ordening, economie, wonen, milieu, energie en erfgoed. Naast het sectorale beleid zijn wijkambities, wijkactieplannen, programma's van eisen en bestemmingsplannen van belang en moet de omgevingsvisie rekening houden met het Rijks- en provinciale beleid. Vervolgens zullen aan de hand van actieve participatie, de gewenste ontwikkeling en de te behouden waarden van belanghebbenden in Vleuten-De Meern worden geïnventariseerd. Uitgangspunt hierbij is dat actieve participatie van bewoners, bedrijven en instellingen bijdraagt aan de kwaliteit en het draagvlak voor de omgevingsvisie. Daarmee wordt een omgevingsvisie opgesteld waarin helder wordt verwoord waar en onder welke condities ruimte is om mee te werken aan toekomstige initiatieven.

Uiteindelijk betreft de omgevingsvisie enerzijds een procesbeschrijving dat dient als ervaring en leerdocument voor het opstellen van volgende omgevingsvisies in Utrecht. Anderzijds betreft de omgevingsvisie een kader voor latere omgevingsplannen en omgevingsvergunningen om af te wijken van de omgevingsplannen. Ter verduidelijking zijn de afdelingen, de projectleden en hun taken schematisch weergegeven in figuur 4.2.

Planning

In december heeft de projectleider het projectteam bij elkaar verzameld. Het project kent drie fasen: 1) de voorbereidingsfase, 2) de participatiefase en 3) opstelfase. Het project zou zes maanden duren en het product zou in juli 2016 geleverd worden. Echter heeft de voorbereidingsfase geduurd tot mei en is de participatiefase nog niet afgerond. De participatiefase eindigt in september met het wijkgesprek en de omgevingsvisie wordt opgesteld in de maanden oktober tot en met december.



Figuur 4.2 Het projectteam omgevingsvisie Vleuten-De Meern. Bron: gemeente Utrecht, 2016

Gebiedsafbakening Vleuten-De Meern

De wijk Vleuten-De Meern is één van de tien wijken van Utrecht, ten westen van de stad. De wijk wordt gekenmerkt door een diversiteit aan kenmerkende buurten. De volgende buurten worden onderscheiden: Vleuten, De Meern, Vleuterweide, Veldhuizen, Haarzuilen, Máximapark, Oudenrijn en Rijnenburg (figuur 4.3). Rijnenburg is voor deze omgevingsvisie buiten beschouwing gelaten.

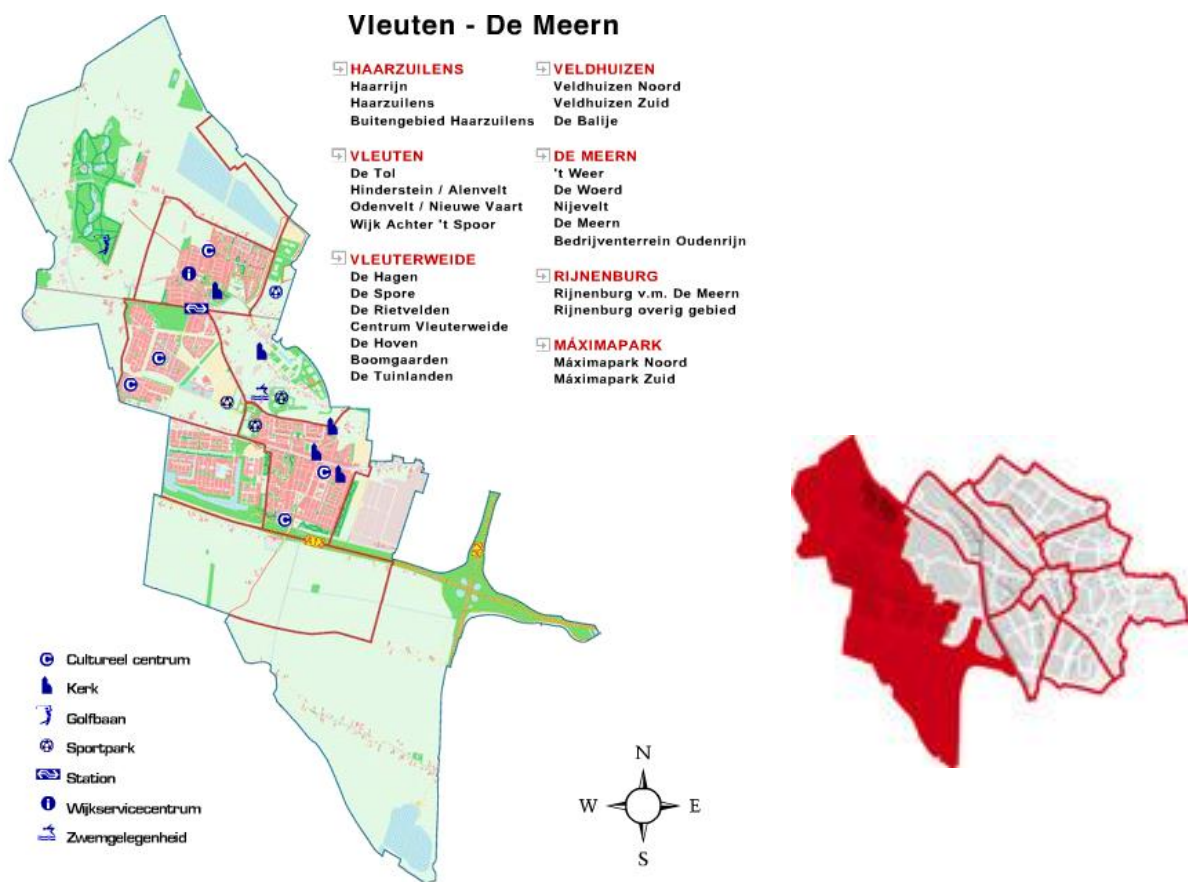
Vleuten-de Meern is de grootste wijk van Utrecht en heeft op 1 januari 2015 46.253 inwoners (Buurtmonitor, 2016). Enerzijds bestaat de wijk uit de twee oude kernen Vleuten en De Meern, met een dorpskarakter door de kleinschaligheid en diversiteit aan bebouwing. Anderzijds heeft het landelijk gebied veelal plaats moeten maken voor (geplande) nieuwbouw in Vleuterweide, De Woerd, De Balije en Veldhuizen. De wijk is nog steeds groeiende en het gebied is in ontwikkeling. Ten noorden van Vleuten worden twee nieuwe buurten ontwikkeld: Haarzicht en Haarrijn (Gemeente Utrecht, 2016).

Kenmerkend voor de Wijk is het grote aantal gezinnen en een groeiend percentage jeugdigen (Gemeente Utrecht, 2014). In sociaaleconomisch perspectief kenmerkt de wijk zich met een relatief hoog percentage hoogopgeleiden, relatief weinig mensen in de bijstand en een relatief laag percentage werkzoekende (Buurtmonitor, 2016). Vleuten-de Meern is goed bereikbaar, door vele verkeersontsluitingen, het treinstation Vleuten en verschillende Hoogwaardige Openbaar Vervoer verbindingen. Vleuten-De Meern heeft daarnaast veel groene, open ruimte. Dit geldt in het bijzonder voor het Máximapark en het gebied rondom Haarzuilens (Gemeente Utrecht, 2014). Bewoners van Vleuten-De Meern zijn positiever dan de gemiddelde Utrechter over de sociale cohesie in hun wijk. Echter is het rapportcijfer voor de sociale cohesie nog steeds niet erg hoog,

namelijk een 6.2 (tegenover een 5.8) in 2015 (Buurtmonitor, 2016). De top drie buurtproblemen zijn:

- verkeersproblematiek: verkeersoverlast, verkeersveiligheid en verkeersdruk;
- openbare ruimte problematiek: verschillende doelgroepen, beheer, evenementen;
- jeugd problematiek: jongerenoverlast, te weinig voorzieningen voor de jongeren (Gemeente Utrecht, 2014).

Met buurtproblemen in acht genomen heeft de wijk een aantal ambities opgesteld. Zo wil zij de bereikbaarheid optimaliseren, de verkeersoverlast terugbrengen, investeren in voldoende voorzieningen voor verschillende doelgroepen en de openbare ruimte efficiënt en meervoudig gebruiken (Gemeente Utrecht, 2014). Deze wijkambities moeten worden meegenomen in de omgevingsvisie Vleuten-De Meern, evenals de ruimtelijke visies en ambities op hoger niveau.



Figuur 4.3 Afbakening case studie: Vleuten-De Meern. Bron: Gemeente Utrecht, 2016

Bijlage 5

Het onderstaande analyse is opgesteld aan de hand van de good governance principes uit het theoretisch kader. De principes vormen de overkoepelende thema's waaronder verschillende begrippen vallen.

Legitieme participatie	Openheid	Efficiëntie en effectiviteit	Verantwoordelijkheid	Consensus
Mogelijkheid	Open	Proces	Taakverdeling	Doel
Gehoord	Transparant	Resultaat	Verantwoordelijk	Belang
Dialogoog	Doel	Duur/tijd	Taken	Samenwerken
Selectie	Belang	Vertraging	Initiatief	Discussie
Usual suspects	Eigen agenda	Geld/kosten	Overzicht	Overeenstemming
Communicatie	Informatie	Kwaliteit	Beslissing	Dialogoog
Onervaren	(lokale) Kennis	Innovatie	Randvoorwaarden	Luisteren
Representatief	Flexibiliteit	(lokale) kennis	Kader	Werkhouding
Gezamenlijk	Rechtszekerheid	Begrip	Macht	Vertrouwen
Democratisch	Regel	Draagvlak	Vertrouwen	Conflict
Integraal	Communicatie	Efficiënt	Faciliteren	Gezamenlijk
Betrokken	Abstract	Structuur	Steun	Overleg
Afdelingen	Concreet			Herkenning
Sector	Sturing			Aanpassen