

# REGIONALE BELEIDSVORMING ONDER DE OMGEVINGSWET

Eenvoudig  
beter?



*'Zo is het ook met de implementatie. Buiten beginnen is binnen winnen! Vanaf het begin gaan we met de partners van buiten om tafel. Daarbij is vertrouwen nodig tussen bestuurders. Maar ook vertrouwen van de overheid in burgers en bedrijven, in belangenorganisaties en initiatiefnemers. Het vergt politici die durven en moeten kiezen, of het nu in een gemeente is, bij de provincie, bij een waterschap of bij het Rijk.*

*Ik zeg niet dat het makkelijk is. De implementatie van de Omgevingswet wordt een krachttoer. We hebben grote thema's op ons bordje, zoals klimaatadaptatie, de energietransitie. We moeten oefenen, oefenen, oefenen'.*

Passage uit de toespraak van minister Schultz van Haegen (Infrastructuur en Milieu) bij de Bestuurdersbijeenkomst Omgevingswet op 12 april 2017

# Regionale beleidsvorming onder de Omgevingswet Eenvoudig beter?

Master Planologie, Faculteit Geowetenschappen

Universiteit Utrecht

3 augustus 2017

W.D.X. (Wietse) Bruinsma

Studentnummer: 4099729

wietsebruinsma@live.nl

Begeleiding:

Dr. P.A. (Patrick) Witte, Universiteit Utrecht

Dr. F.M. (Fennie) van Straalen, Universiteit Utrecht

## Voorwoord

Als medewerker van een gemeente in het bestuurlijk versnipperde Groene Hart met zijn drie provincies, tientallen gemeenten en vijf waterschappen heb ik in de afgelopen jaren aardig wat regionaal mogen samenwerken. Eenvoudig blijkt dit vaak niet, zeker wanneer het gaat om zaken als regionale beleidsvorming. Gelukkig wordt het volgens het Rijk onder de Omgevingswet allemaal een stuk eenvoudiger én beter. Althans, de term 'eenvoudig beter' wordt vaak door het Rijk gebruikt wanneer het gaat over de Omgevingswet. Onder andere voor een programma, een trofee voor goede praktijkvoorbeelden, een twitter-account etc.

Voorgaande was voor mij aanleiding een onderzoek te starten naar regionale beleidsvorming onder de Omgevingswet. Dit ter afronding van de master planologie aan de Universiteit Utrecht. Dit rapport is het eindresultaat. De ondertitel 'eenvoudig beter?' was hierbij, zoals u zult begrijpen, 'eenvoudig' gevonden. Tijdens het onderzoek ben ik tot de conclusie gekomen dat de Omgevingswet nog niet overal leeft en dat er nog veel onduidelijkheden zijn, zeker op grensoverschrijdend vlak. Gelukkig zijn er een aantal koplopers die al volop experimenteren waardoor het mogelijk was dit onderzoek enkele jaren voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet toch uit te voeren. Ik hoop dat de uitkomsten van dit onderzoek overheden en andere partijen nieuwe inzichten biedt welke kunnen worden betrokken in de afweging om beleid onder de Omgevingswet lokaal of regionaal op te stellen. Daarnaast hoop ik een kleine bijdrage te hebben geleverd aan de wetenschappelijke debatten over het schaalvraagstuk en governance.

Langs deze weg wil ik iedereen bedanken die een bijdrage heeft geleverd aan dit onderzoek. In het bijzonder wil ik mijn dank uitspreken aan de volgende personen. Allereerst alle respondenten voor de interessante gesprekken. Het voeren van deze gesprekken zal ik mij herinneren als het leukste gedeelte van dit onderzoek. Daarnaast Fennie van Straalen en Patrick Witte voor de begeleiding vanuit de Universiteit Utrecht en het steeds blijven hameren op het belang van wetenschappelijke relevantie, wat voor mij met tien jaar praktijkervaring niet altijd een vanzelfsprekendheid was. Ook Vincent van Rheenen ben ik dank verschuldigd, vooral op het gebied van mentale ondersteuning. Als deeltijdstudenten hebben wij de afgelopen periode heel wat donder- en zaterdagmiddagen in de 'UB' (bibliotheek) doorgebracht en koffie gedronken bij Gutenberg. De paar keer dat wij wegens mooi weer in het park zijn beland uitgezonderd. Tot slot wil ik mijn collega's Sander van Alten en Jody de Graaf van de gemeente Bodegraven-Reeuwijk waar ik werkzaam ben bedanken. Sander voor het mij over de drempel helpen deze master te gaan doen, en Jody voor de inhoudelijke feedback tijdens het onderzoek.

Wietse Bruinsma, 3 augustus 2017.

## Samenvatting

Schaalaansluiting heeft betrekking op het zo veel mogelijk laten aansluiten van het schaalniveau waarop beleid wordt gevormd op het schaalniveau waarop beleidsvraagstukken spelen. Het realiseren van schaal aansluiting op het schaalniveau tussen gemeente en provincie is een ingewikkeld vraagstuk. Een belangrijke oorzaak hiervoor is het ontbreken van een formele regionale bestuurslaag. Om deze reden wordt regionale beleidsvorming gezien als alternatief om schaal aansluiting te realiseren. Met de komst van de Omgevingswet zal de manier waarop regionaal beleid wordt gevormd echter veranderen. Onduidelijk is hierbij of regionaal beleid opgesteld binnen de context van de Omgevingswet bijdraagt aan het realiseren van schaal aansluiting. Daarnaast is ook niet bekend op welke wijze overheden en andere partijen bij het opstellen van dit beleid met elkaar samenwerken en of deze manier van samenwerken zich wel verhoudt tot de uitgangspunten van de Omgevingswet.

Via dit onderzoek is meer inzicht verkregen in hoeverre beleid dat tot stand komt via beleidsinstrumenten uit de Omgevingswet bijdraagt aan het realiseren van schaal aansluiting. Dit op het schaalniveau tussen gemeente en provincie. Specifiek is hierbij het instrument omgevingsvisie onderzocht omdat hiermee al op regionaal schaalniveau wordt geëxperimenteerd. Daarnaast is meer inzicht verkregen in de wijze waarop partijen samenwerken bij het opstellen van dit regionaal beleid en hoe dit zich verhoudt tot de uitgangspunten van de Omgevingswet.

Met betrekking tot de bijdrage aan het realiseren van schaal aansluiting komt uit de analyse naar voren dat regionaal beleid in de meeste gevallen niet leidt tot een perfecte schaal aansluiting. Wel is bij het opstellen van regionaal beleid in de meeste gevallen sprake van een schaalniveau dat zich beter verhoudt tot de vraagstukken ten opzichte van lokaal of provinciaal beleid. De context van de Omgevingswet lijkt echter geen bijdrage te leveren aan het realiseren van schaal aansluiting. Sterker, de mogelijkheden om regionale visies op te stellen onder de Omgevingswet zijn beperkter dan onder de huidige Wet ruimtelijke ordening. Dit omdat er slechts één omgevingsvisie per bestuursorgaan is toegestaan. Intergemeentelijke of -provinciale omgevingsvisies zijn niet mogelijk onder de Omgevingswet. Dit leidt tot hulpconstructies waarbij regionale visies als onderlegger dienen voor nog op te stellen omgevingsvisies voor afzonderlijke gemeenten en provincies.

Met betrekking tot de wijze waarop wordt samengewerkt bij het opstellen van regionale omgevingsvisies en hoe dit zich verhoudt tot de uitgangspunten van de Omgevingswet komt uit de analyse het volgende naar voren. Op veel onderdelen sluit de wijze waarop overheden en andere partijen met elkaar samenwerken goed aan bij de uitgangspunten van de Omgevingswet. Het gaat hierbij onder andere over: 1. Een sterke en leidende positie van de overheid bij het opstellen beleid; 2. Het ook overleg voeren met niet gevestigde partijen; 3. Het zowel gericht zijn van die visie op de korte als lange termijn; 4. Een combinatie tussen strakke kaders waarbij een vastliggend eindbeeld wordt gepresenteerd en ruime kaders waarbij het eindbeeld niet vast ligt.

Op andere onderdelen is sprake van een verschil tussen wat de Omgevingswet beoogt en hoe er in de praktijk wordt gewerkt. Zo blijkt het lastig om niet-overheidspartijen een grotere rol te geven bij het formuleren van de inhoud zoals de Omgevingswet beoogt. Dit heeft te maken met het schaal- en abstractieniveau. Hoe hoger dit ligt, hoe verder de visie van markt- en maatschappelijke partijen af komt te staan. Als gevolg van de beperktere betrokkenheid van niet-overheidspartijen is er ook weinig sprake van interacties tussen maatschappelijke- en marktpartijen onderling, zoals op grond van de uitgangspunten van de Omgevingswet verwacht zou mogen worden. Verder houden overheden in alle cases meer dan wenselijk grip op wie er toegang heeft tot het proces en wordt er in sommige gevallen nog bewust voor gekozen de visie sectoraal op te stellen waar de Omgevingswet juist integraliteit beoogt.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>4</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>5</b>
<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>6</b>
<b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b> .....	<b>8</b>
1.1    Aanleiding .....	9
1.2    Probleemstelling en doelstelling .....	10
1.3    Wetenschappelijke relevantie .....	11
1.4    Maatschappelijke relevantie .....	12
1.5    Leeswijzer .....	12
<b>Hoofdstuk 2 Theoretisch kader</b> .....	<b>13</b>
2.1    Het regionale schaalniveau .....	14
2.1.1    Regionale samenwerking .....	14
2.1.2    Schaalvraagstuk .....	18
2.2    Sturingsvormen .....	19
2.2.1    Definitie van governance .....	20
2.2.2    Algemene sturingsvormen .....	20
2.2.3    Planologische sturingsvormen .....	23
2.2.4    Participatie .....	25
2.2.5    Conceptueel model .....	29
2.3    Grenzen .....	31
2.4    Afsluiting theoretisch kader .....	32
<b>Hoofdstuk 3 Context</b> .....	<b>33</b>
3.1    Aanleiding voor de Omgevingswet .....	34
3.2    Beleidsinstrumenten uit de Omgevingswet .....	34
3.3    Uitgangspunten van de Omgevingswet .....	35
3.3.1    Verbeterpunten Omgevingswet .....	35
3.3.2    Uitgangspunten Omgevingswet bij het opstellen van (regionaal) beleid .....	37
3.4    Regionaal beleid binnen de Omgevingswet .....	43
3.5    Afsluiting contexthoofdstuk .....	44
<b>Hoofdstuk 4 Methodologie</b> .....	<b>45</b>
4.1    Type onderzoek .....	46
4.2    Onderzoeksmethodiek .....	46
4.3    Methoden van onderzoek .....	50
4.4    Onderzoekskwaliteit en -ethiek .....	51

<b>Hoofdstuk 5 Resultaten</b> .....	<b>53</b>
5.1 Case 1: Omgevingsvisie Kromme Rijngebied.....	54
5.1.1 Schaal aansluiting .....	54
5.1.2 Toegepaste kenmerken .....	54
5.1.3 Deelconclusies case 1 .....	57
5.2 Case 2: Het Hart van Holland: Regionale Agenda Omgevingsvisie 2040 .....	58
5.2.1 Schaal aansluiting .....	58
5.2.2 Toegepaste kenmerken .....	59
5.2.3 Deelconclusies case 2 .....	62
5.3 Case 3: Perspectief Groene Hart .....	63
5.3.1 Schaal aansluiting .....	63
5.3.2 Toegepaste kenmerken .....	63
5.3.3 Deelconclusies case 3 .....	67
<b>Hoofdstuk 6 Conclusies</b> .....	<b>68</b>
6.1 Schaal aansluiting .....	69
6.2 Toegepaste kenmerken .....	70
6.3 Verhouding toegepaste kenmerken tot Omgevingswet .....	75
6.4 Aanbevelingen voor de praktijk .....	80
<b>Hoofdstuk 7 Discussie en reflectie</b> .....	<b>81</b>
7.1 Methodologische reflectie .....	82
7.2 Theoretische reflectie.....	83
7.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	85
<b>Literatuurlijst</b> .....	<b>87</b>
<b>Bijlagen</b> .....	<b>90</b>
Bijlage 1: Lijst met respondenten.....	91
Bijlage 2: Topic-list diepte-interviews .....	92
Bijlage 3: Topic-list expertinterview .....	94
Bijlage 4: Codeerschema interviews .....	96

## Hoofdstuk 1      Inleiding

Dit eerste hoofdstuk vormt een introductie op het uitgevoerde onderzoek. Allereerst zal worden ingegaan op de aanleiding voor dit onderzoek. Vervolgens worden de probleemstelling, doelstelling en centrale vraagstelling geformuleerd. Ook wordt in dit hoofdstuk dieper ingegaan op zowel de wetenschappelijke als maatschappelijke relevantie. Afgesloten wordt met de leeswijzer waarin de opbouw van het rapport uiteen wordt gezet.



## 1.1 Aanleiding

Ruimtelijke kwaliteit, mobiliteit, groen, economie, energie. Zomaar een paar voorbeelden van thema's waarop beleidsvraagstukken spelen. Het schaalniveau van deze beleidsvraagstukken komt vaak niet overeen met het bestuurlijke niveau waarop beleidsvorming en besluitvorming plaatsvindt (Hamilton, 2004, p.456; Wegener, 2012, p.2). In de literatuur wordt dit ook wel het schaalvraagstuk genoemd. Deze 'mismatch' komt veelvuldig voor op het regionale schaalniveau en wordt veroorzaakt door het 'regional gap' (Ekamper, 2001, pp.9-11; Janssen-Jansen & Hutton, 2011, pp.305-308). Met het regional gap wordt binnen de Nederlandse context verwezen naar het ontbreken van een bestuurslaag tussen gemeente en provincie. Door het ontbreken van een regionale bestuurslaag zijn de provincie als bestuurslaag boven en gemeente als bestuurslaag onder de regio gebonden aan grenzen die niet overeenkomen met die van vraagstukken in een gebied. Al vele malen is geprobeerd om de bestuurlijke inrichting van Nederland hierop aan te passen (Janssen-Jansen, 2011, pp.263-264). De voormalige Wgr-plusregio's<sup>1</sup> zijn hier een voorbeeld van (Metze & Levelt, 2012, p.3). Ondanks het afschaffen van de Wgr-plusregio's wordt zowel in de literatuur als door het werkveld gepleit het schaalniveau waarop beleid wordt gevormd zo veel mogelijk aan te laten sluiten op het schaalniveau van beleidsvraagstukken (Allers & Fraanje, 2011, p.107; Europees Economisch en Sociaal Comité, 2011, pp.7-9; Spit & Zoete, 2009, pp.241-243). Dit wordt ook wel schaal aansluiting genoemd. Deze schaal aansluiting is in het bijzonder wenselijk bij het opstellen van beleid op het regionale schaalniveau waarop deze vraagstukken veelal spelen. Omdat een formele regionale bestuurslaag ontbreekt, en er op dit moment geen plannen zijn om hier in de nabije toekomst in te voorzien (Metze & Levelt, 2012, p.3), dient het realiseren van schaal aansluiting op een andere wijze vorm te krijgen. Dit kan onder andere via regionale beleidsvorming tussen verschillende overheden in een gebied.

De mogelijkheden voor regionale beleidsvorming door overheden gaan in de komende jaren echter veranderen. Naar verwachting in 2019 of 2020 gaat het Omgevingsrecht in Nederland op de schop door de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Binnen de Omgevingswet zullen diverse wetten op het gebied van de fysieke leefomgeving (waaronder de Wet ruimtelijke ordening) worden samengevoegd (De Graaf, 2015, p.68). Onder de Omgevingswet zullen ook nieuwe beleidsinstrumenten worden geïntroduceerd die van invloed zijn op de totstandkoming van regionaal beleid. Door het ontbreken van een regionale bestuurslaag is zoals gezegd regionale beleidsvorming één van de alternatieven om schaal aansluiting te realiseren. Relevant hierbij is de vraag in hoeverre regionaal beleid dat tot stand komt binnen de context van de Omgevingswet bijdraagt aan het realiseren van schaal aansluiting. Hierover is nog geen kennis beschikbaar. Dit is niet zo vreemd omdat de Omgevingswet op dit moment nog in voorbereiding is. Wel wordt door enkele gemeenten en provincies al enige tijd geëxperimenteerd met regionale beleidsvorming door het opstellen van regionale visies in de geest van de Omgevingswet. Dit biedt de mogelijkheid om in dit stadium al een onderzoek te starten.

Naast schaal aansluiting is ook de wijze waarop overheden, maatschappelijke partijen en marktpartijen met elkaar samenwerken een actueel onderwerp in zowel het wetenschappelijk als maatschappelijk debat (Rhodes, 2007; Boonstra & Boelens, 2011; Van Meerkerk, Boonstra & Edelenbos, 2013; Jessop, 1998; Lester & Reckhow, 2013; Evers & De Vries, 2013). Dit valt binnen de reikwijdte van het begrip governance, wat kan worden omschreven als: *'Het geheel aan interacties waarmee overheden, semi-overheden, marktpartijen, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en/of burgers zich richten op het oplossen van bepaalde beleidsproblemen of op het creëren van bepaalde beleidskansen'* (Arnouts, Kamphorst, Arts & Van Tatenhove, 2012a, p.17, afgeleid van Kooiman 2003, p.15). De literatuur beschrijft verschillende sturingsvormen waarbinnen de genoemde partijen met elkaar

---

<sup>1</sup> Wgr-plusregio's waren door het Rijk verplichte en gesubsidieerde samenwerkingsverbanden (Rijksoverheid, 2013)

kunnen samenwerken bij het opstellen van beleid. Deze variëren grofweg van meer tot minder overheid. De sturingsvormen hebben hierbij ieder hun eigen kenmerken. Over hoe deze kenmerken zich verhouden tot de uitgangspunten van de Omgevingswet als nieuwe wetgeving is nog weinig bekend. Dit geldt ook voor welke kenmerken worden toegepast bij het opstellen van beleid dat tot stand komt via beleidsinstrumenten op grond van de Omgevingswet.

## 1.2 Probleemstelling en doelstelling

Het realiseren van schaal aansluiting op het schaalniveau tussen gemeente en provincie is een ingewikkeld vraagstuk. Het ontbreken van een formele regionale bestuurslaag is hier een belangrijke oorzaak van. Omdat deze formele regionale bestuurslaag er in Nederland voorlopig niet zal komen is het zinvol te kijken naar andere mogelijkheden om schaal aansluiting te realiseren zoals regionale beleidsvorming. Met de komst van de Omgevingswet zal de manier waarop regionaal beleid wordt gevormd echter veranderen. Onduidelijk hierbij is of regionaal beleid opgesteld binnen de context van de Omgevingswet wel bijdraagt aan het realiseren van schaal aansluiting. Daarnaast is ook niet bekend op welke wijze overheden en andere partijen bij het opstellen van dit beleid met elkaar samenwerken en of deze wijze van samenwerken zich wel verhoudt tot de uitgangspunten van de Omgevingswet.

Het doel van dit onderzoek is om meer inzicht te verkrijgen in hoeverre beleid dat tot stand komt via beleidsinstrumenten uit de Omgevingswet leidt tot het realiseren van schaal aansluiting. Dit op het schaalniveau tussen gemeente en provincie. De uitkomsten bieden overheden en andere partijen die betrokken zijn bij het opstellen van beleid nieuwe inzichten welke onder andere kunnen worden betrokken in de afweging om dit beleid lokaal of regionaal op te stellen. Daarnaast voegen de uitkomsten kennis toe aan het wetenschappelijk debat over schaal aansluiting op het regionale schaalniveau tussen gemeente en provincie.

Een tweede doelstelling van dit onderzoek is om meer inzicht te verkrijgen op welke wijze partijen samenwerken bij het opstellen van regionaal beleid via beleidsinstrumenten uit de Omgevingswet en hoe dit zich verhoudt tot de uitgangspunten van de Omgevingswet. De uitkomsten hiervan bieden overheden en andere partijen waardevolle inzichten die kunnen worden gebruikt bij het opstellen van regionaal beleid onder de Omgevingswet in de komende jaren. De kennis die wordt verkregen draagt daarnaast ook bij aan het wetenschappelijk debat over governance, specifiek rond de wijze waarop partijen samenwerken bij het opstellen van beleid en de mate van betrokkenheid van de overheid hierbinnen. Voorgaande leidt tot de volgende centrale vraagstelling:

1. ***In hoeverre draagt regionaal beleid binnen de context van de Omgevingswet bij aan het realiseren van schaal aansluiting?***
2. ***Op welke wijze werken overheden en andere partijen samen bij het opstellen van dit beleid en hoe verhoudt dit zich tot de uitgangspunten van de Omgevingswet?***

Om de centrale onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden wordt gewerkt met vijf deelvragen:

1. *Wat zijn de belangrijkste uitgangspunten en mogelijkheden van de Omgevingswet rond regionale beleidsvorming?*
2. *In hoeverre komen beleidsvraagstukken die in regionaal beleid zijn opgenomen overeen met beleidsvraagstukken die op het schaalniveau van het opgestelde beleid spelen?*
3. *Welke sturingsvormen spelen een rol bij het opstellen van regionaal beleid en wat zijn hierbinnen de belangrijkste kenmerken?*
4. *Welke van deze kenmerken worden toegepast bij het opstellen van regionaal beleid binnen de context van de Omgevingswet?*
5. *Hoe verhouden deze kenmerken zich tot de uitgangspunten van de Omgevingswet?*

### 1.3 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek draagt enerzijds bij aan het wetenschappelijke debat over het schaalvraagstuk wat zich afspeelt rond beleidsvraagstukken op het regionale schaalniveau. Anderzijds wordt een bijdrage geleverd aan het wetenschappelijk debat over governance, specifiek rond de wijze waarop overheden en andere partijen met elkaar samenwerken bij beleidsvorming. Onderstaand wordt nader op beiden ingegaan.

Ten eerste heeft dit onderzoek relevantie met betrekking tot het schaalvraagstuk. Het schaalvraagstuk heeft hierbij betrekking op het ontstaan van een steeds groter gat tussen het schaalniveau waarop beleid wordt gevormd en het schaalniveau waarop beleidsvraagstukken spelen (Allers & Fraanje, 2011, p.107; Janssen-Jansen & Hutton, 2011, p.307; Spit & Zoete, 2009, pp.236-237). Dit speelt zich voornamelijk af op het regionale schaalniveau tussen gemeente en provincie, waar geen sprake is van een formele bestuurslaag. Daarom wordt ook wel over het regional gap gesproken (Ekamper, 2001, pp.9-11; Janssen-Jansen & Hutton, 2011, pp.305-308). Waar veel literatuur zich richt op formele regionale bestuurslagen en/of samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), draagt dit onderzoek vanuit de invalshoek van meer informele regionale samenwerking via regionale beleidsvorming bij aan het wetenschappelijk debat over het schaalvraagstuk. Met informele samenwerking wordt bedoeld samenwerking die niet is georganiseerd via een formeel regionaal bestuursorgaan, een zware formele structuur, of is opgelegd van bovenaf (Boogers, 2015, p.11). Door cases uit de praktijk te onderzoeken waarbij regionale beleidsvorming heeft plaatsgevonden doormiddel van informele samenwerking wordt meerwaarde gegenereerd met betrekking tot de kennis over het schaalvraagstuk.

Binnen het governance debat worden over beleidsvorming (zowel lokaal als regionaal) zeer uiteenlopende standpunten ingenomen met betrekking tot de mate waarin overheden betrokken zouden moeten zijn in de samenwerking met andere actoren. Waar Rhodes (2007), Boonstra & Boelens (2011) en Van Meerkerk e.a. (2013) nauwelijks een rol zien voor de overheid vanuit een neo-liberaal perspectief, geven Jessop (1998), Lester & Reckhow (2013) en Evers & De Vries (2013) juist het belang van een betrokken overheid aan in de interacties met andere partijen. Weer anderen zoals Van der Steen, Hajer, Scherpenisse, Gerwen & Kruitwagen (2014) geven aan dat er steeds meer sprake is van verschillende rollen binnen een proces, waarbij op het ene onderdeel de overheid een grotere rol heeft en op het andere onderdeel niet-overheidspartijen het initiatief nemen. Wat wetgeving beoogt voor wat betreft rolverdeling tussen overheden en niet-overheidspartijen en hoe hieraan uitvoering wordt gegeven in processen rond beleidsvorming speelt in de meeste literatuur echter nauwelijks een rol. Binnen dit onderzoek wordt juist vanuit dit perspectief kennis gegenereerd. Dit door te onderzoeken wat de Omgevingswet, als nog in te voeren wetgeving beoogt qua rolverdeling tussen overheden en niet-overheidspartijen. Vervolgens wordt dit gespiegeld aan hoe in pilots, welke vooruitlopend op deze wetgeving al plaatsvinden, partijen hier in de praktijk invulling aan geven. Hiermee draagt dit onderzoek vanuit deze invalshoek bij aan het debat over 'meer of minder overheid'.

Tot slot is het ook wetenschappelijk relevant om het schaalvraagstuk vanuit de invalshoek van regionale beleidsvorming buiten formele samenwerkingsverbanden te koppelen aan de wijze waarop overheden en andere partijen binnen dergelijke constructen met elkaar samenwerken.

## 1.4 Maatschappelijke relevantie

Gemeenten zijn zich momenteel aan het voorbereiden op de invoering van de Omgevingswet. Op dit moment is kennis over de Omgevingswet nog zeer beperkt. Dit blijkt ook uit de 'Eindrapportage Pilots omgevingsvisie' van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (Ministerie van I&M, 2016). Kennis is echter essentieel om een goede afweging te kunnen maken over de wijze waarop toekomstig beleid vorm te geven. Een belangrijk aspect hierin is het schaalniveau waarop beleid wordt opgesteld. Veel beleidsvraagstukken waar gemeenten mee te maken hebben spelen zich immers niet op lokaal maar op regionaal niveau af (Janssen-Jansen & Hutton, 2011, pp.305-308). Regionaal beleid kan mogelijk, bij gebrek aan een formele regionale bestuurslaag, een oplossing bieden om de schaal waarop een vraagstuk speelt dicht bij het niveau te brengen waarop het beleid wordt opgesteld. Dit wordt ook wel het realiseren van schaal aansluiting genoemd. Of regionaal beleid dat wordt opgesteld binnen de context van de Omgevingswet daadwerkelijk bijdraagt aan het realiseren van schaal aansluiting is hierbij een relevante vraag. De uitkomsten van dit onderzoek bieden overheden en andere partijen die betrokken zijn bij het opstellen van beleid op grond van de Omgevingswet nieuwe inzichten welke kunnen worden betrokken in de afweging om beleid lokaal of regionaal op te stellen.

Op dit moment wordt al geëxperimenteerd met regionaal beleid dat wordt opgesteld binnen de context van de Omgevingswet. Dit zijn in alle gevallen visies welke het meest overeenkomen met het instrument 'omgevingsvisie' uit de Omgevingswet. Dit maakt het aannemelijk dat ook in de toekomst regionaal beleid onder de Omgevingswet zal worden opgesteld. Binnen de Omgevingswet speelt governance een belangrijke rol. Governance wordt hierbij omschreven als *'het geheel aan interacties waarmee overheden, semi-overheden, marktpartijen, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en/of burgers zich richten op het oplossen van bepaalde beleidsproblemen of op het creëren van bepaalde beleidskansen'* (Arnouts e.a., 2012a, p.17, afgeleid van Kooiman 2003, p.15). Omdat samenwerking tussen overheden en andere partijen één van de speerpunten is uit de Omgevingswet, is het wenselijk om meer inzicht te verkrijgen in welke sturingsvormen een rol spelen bij het opstellen van regionaal beleid via beleidsinstrumenten uit de Omgevingswet en wat hierbinnen de belangrijkste kenmerken zijn. Dit om vervolgens te kunnen bepalen hoe deze kenmerken zich verhouden tot de uitgangspunten van de Omgevingswet. De uitkomsten hiervan bieden overheden en andere partijen die regionaal beleid onder de Omgevingswet gaan opstellen inzicht in welke kenmerken worden toegepast, waarom ze worden toegepast en hoe ze zich verhouden tot de uitgangspunten van de Omgevingswet. Deze kennis kan benut worden door partijen bij het opstellen van regionaal beleid op grond van de Omgevingswet in de komende jaren.

## 1.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden in het theoretisch kader de voor dit onderzoek meest relevante concepten behandeld. Dit zijn 'het regionale schaalniveau' en 'sturingsvormen'. Daarnaast wordt ook ingegaan op 'grenzen' wat binnen dit onderzoek een ondersteunend concept is. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op de context waarbinnen dit onderzoek zich bevindt. Dit is de Omgevingswet. Onder andere wordt ingegaan op de uitgangspunten van de Omgevingswet en de mogelijkheden om op grond van de wet regionaal beleid op te stellen. Hoofdstuk 4 geeft inzicht in het type onderzoek en de wijze waarop het onderzoek zal worden uitgevoerd. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de resultaten van de onderzochte cases om vervolgens in hoofdstuk 6 hieruit conclusies te kunnen trekken. Tot slot wordt in hoofdstuk 7 een theoretische en methodologische reflectie gegeven wat uiteindelijk leidt tot aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

## Hoofdstuk 2      Theoretisch kader

Om een basis te leggen voor het onderzoek wordt in dit theoretisch kader ingegaan op de literatuur over 'het regionale schaalniveau' en 'sturingsvormen'. Omdat regionale beleidsvorming over grenzen heengaat, wordt tot slot ook kort ingegaan op betekenis van grenzen. Dit biedt als ondersteunend concept ook waardevolle inzichten over de toepassing van de sturingsvormen en kenmerken binnen deze sturingsvormen.

## 2.1 Het regionale schaalniveau

Over het regionale schaalniveau wordt een breed wetenschappelijk debat gevoerd. In dit gedeelte van het theoretisch kader wordt ingegaan op de voor dit onderzoek van belang zijnde onderdelen. Allereerst zal worden ingegaan op regionale samenwerking. Omdat samenwerking breder is dan regionale beleidsvorming (waar dit onderzoek zich specifiek op richt), wordt hierna ingegaan op het schaalvraagstuk. Hierbij wordt ook het begrip beleid gedefinieerd.

### 2.1.1 Regionale samenwerking

In dit gedeelte zal worden ingegaan op regionale samenwerking. Hierbij is het van belang eerst het begrip 'regio' nader te definiëren. Vervolgens wordt ingegaan op de internationale context en Nederlandse context van regionale samenwerking. Tot slot wordt specifiek ingegaan op de voormalige Wgr-plusregio's.

#### **Definitie van regio**

Wanneer wordt gesproken over regionale samenwerking en regionaal beleid is het essentieel om te definiëren wat wordt bedoeld met het begrip regio. Boogers (2013, pp.29-36) beschrijft een regio onder andere als '*strategische visie op een geografisch gebied tussen gemeente en provincie*'. Het regional gap en schaalvraagstuk spelen zich, als belangrijke uitgangspunten voor dit onderzoek, ook af op het door Boogers genoemde geografische gebied tussen gemeente en provincie. Een regio zal binnen dit onderzoek daarom worden beschouwd als een geografisch gebied tussen het schaalniveau gemeente en provincie.

#### **Internationale context**

Ondanks dat binnen dit onderzoek de focus ligt op de Nederlandse context is het ook relevant om kort in te gaan op het internationale wetenschappelijk debat over regionale samenwerking. Regionale samenwerking kan zich hierbij zowel over landsgrenzen heen als binnen landen afspelen. Dit onderzoek heeft primair betrekking op regionale samenwerking binnen Nederland. Daarom wordt dit gedeelte over de internationale context beperkt tot de literatuur welke betrekking heeft op regionale samenwerking binnen landen.

Volgens Janssen-Jansen & Hutton (2011, p.202) is er met betrekking tot regionale samenwerking enerzijds een beweging waar te nemen waarbij formele instituties worden opgeschaald met als doel vraagstukken op regionaal niveau effectiever en efficiënter te kunnen oppakken. Dit is volgens Wegener (2012, p.8) ook wenselijk vanuit het oogpunt van duurzame ruimtelijke planning. Tegelijkertijd is dit opschalen vaak geen succes gebleken. Hieraan liggen volgens Janssen-Jansen & Hutton (2011, p.202) de volgende oorzaken ten grondslag. Allereerst weerstand van partijen waar op dit moment de macht ligt. Immers, het versterken van instituten op een ander schaalniveau verandert de machtsverhoudingen. Van degenen die hierbij macht dreigen te verliezen kan weerstand worden verwacht (Lambregts, Janssen-Jansen & Haran, 2008, p.53). Dat dit in de praktijk ook plaatsvindt wordt ondersteund door Wegener (2012, p.7). Wegener beschrijft hoe voor lange tijd alle pogingen om te komen tot een gemeenschappelijk regionaal plan voor het Ruhrgebied zijn mislukt door weerstand vanuit lokale overheden. Ook regionale instituties zelf blijken vaak niet sterk genoeg voor het implementeren van regionale strategieën (Janssen-Jansen & Hutton, 2011, p.202). Wat hierbij een rol speelt is het steeds groter wordende besef dat schaalniveaus waarop vraagstukken spelen continu in beweging zijn. Het instellen van een nieuw bestuurlijk schaalniveau wordt daarmee slechts een tijdelijke oplossing. Dit heeft ertoe geleid dat flexibele regionale samenwerkingsverbanden steeds meer in opkomst zijn (Janssen-Jansen & Hutton, 2011, p.202). Deze flexibele samenwerkingsvormen, welke overheden niet binden, maken het volgens Wegener (2012, p.7) lastiger om te komen tot

regionaal beleid. Dit gezien de bevoegdheden primair op lokaal niveau blijven liggen waar andere belangen dominant zijn. Hierbij speelt ook mee dat er op regionaal niveau geen verkiezingen zijn waardoor er geen stimulans is voor lokale politici zich met regionale vraagstukken bezig te houden (Hamilton, 2004, p.456).

Financiële en beleidsmatige 'bemoeienis' van de nationale overheid is een ander relevant aspect bij regionale samenwerking. Volgens Hanssen, Nergaard, Pierre & Skaalholt (2011, p.53) is hier veel sprake van en heeft dit een negatief effect op samenwerking tussen overheden en andere actoren. Zo zijn de instrumenten waar nationale overheden mee werken niet afgestemd op de behoeften van de regio doormiddel van maatwerk, maar wordt veelal gewerkt met een 'one-size-fits-all' benadering. Daarnaast heeft de nationale overheid ook veel minder kennis van het specifieke gebied zelf en is men niet in staat om snel op signalen vanuit het gebied te reageren, ook omdat deze signalen vaak niet binnenkomen.

Tot slot is de shift van government naar governance relevant in relatie tot regionale samenwerking en regionale beleidsvorming. Dit gezien er meer in horizontale verhoudingen wordt samengewerkt en de grenzen tussen publiek en privaat vervagen, waarbij ook niet-overheidspartijen betrokken zijn bij beleidsvorming. Dit zijn volgens Hamilton (2004, p.456) voornamelijk marktpartijen.

### **Nederlandse context**

Zoals eerder aangegeven ligt binnen dit onderzoek de focus op de Nederlandse context. Om deze reden wordt ook specifiek ingegaan op regionale samenwerking in Nederland. Op dit moment kent Nederland geen democratisch gekozen regionale bestuurslaag. Zoals Boogers (2013, pp.29-36) definieert hebben we het hier over het schaalniveau tussen gemeente en provincie. Het Rijk, provincies en gemeenten als territoriaal bestuur en daarnaast de waterschappen als functioneel bestuur zijn verantwoordelijk voor de toepassing van het Omgevingsrecht. De huidige inrichting bestaat al ruim anderhalve eeuw en is niet fundamenteel gewijzigd sinds die tijd (Korsten, 2012, p.24). Binnen de literatuur is er wel brede consensus over het aanwezig zijn van een gat tussen het provinciale niveau en het gemeentelijke niveau in Nederland, het zogenoemde regional gap. Desondanks is er geen politieke en maatschappelijke overeenstemming hoe dit gat moet worden gevuld (Hulst, 2000, p.2, Zonneveld, Waterhout & Spaans, 2012, pp.7-8). Pogingen om dit gat te vullen via een vierde bestuurslaag, onder andere via agglomeratiegemeenten, regionale gebiedsautoriteiten of stadsprovincies (Hulst, 2000, p.1) zijn voortijdig gestrand. Oorzaken hiervoor kunnen worden gevonden in concurrentie tussen verschillende overheden. Hierbij wordt veel weerstand gegeven door diegenen die macht dreigen te verliezen door een extra bestuurslaag. Omdat dit in de Nederlandse context vrijwel voor alle overheden geldt, is er weinig draagvlak voor verandering (Lambregts e.a., 2008). Daarbij is er ook geen hard bewijs dat een vierde regionale bestuurslaag zou leiden tot betere economische prestaties (Lambregts, e.a., 2008).

Het verkleinen van het regional gap door het neerleggen van bevoegdheden bij de provincie in plaats van de gemeente is ook nooit tot stand gekomen. Dit komt volgens Hulst (2000, p.6) omdat de provincie *'niet als een volwaardige medespeler wordt beschouwd in het samenspel tussen de drie bestuursniveaus'*. Daarnaast behoort volgens Hulst (2000, p.6) *'een volwaardig en sterk lokaal bestuur tot de grondslagen van ons bestuurlijk stelsel. Dat betekent dat elke mogelijke inbreuk op de gemeentelijke autonomie of op het bestaande gemeentelijk takenpakket kritisch wordt gezien'*. Omdat men het belang van regionale samenwerking wel onderkend wordt dit op een andere wijze ingevuld, voornamelijk door regionale samenwerking tussen gemeenten te bevorderen en te structureren (Hulst, 2000, pp.1-2). Regionale samenwerking vindt hierbij zowel plaats op strategisch, tactisch als operationeel niveau. Elk niveau van samenwerking heeft hierbij zijn eigen doelen (Boogers, 2015, p.5).

Strategische samenwerking richt zich voornamelijk op regionale strategie- en planvorming met als doel gemeenschappelijke opgaven op regionaal niveau aan te pakken. Dit kunnen naast maatschappelijke opgaven volgens Boogers (2015, p.6) ook *'economische, ruimtelijke ordenings- en infrastructurele maatregelen die bijdragen aan het versterken van de (internationale) concurrentiepositie van de regio'* zijn. Strategische samenwerking heeft hierbij een territoriaal en integraal karakter. Tactische samenwerking heeft betrekking op regionale beleidsontwikkeling en – implementatie en kan worden gedefinieerd als beleidsmatig en sectoraal. Met tactische samenwerking wordt beoogd *'de bestuurs- en uitvoeringskracht te vergroten van gemeentelijke taken die door hun omvang en complexiteit het vermogen van de gemeentelijke organisatie te boven gaan'* (Boogers, 2015, p.6). Dit kunnen bijvoorbeeld gedecentraliseerde beleidsopgaven zijn. Operationele samenwerking tot slot heeft voornamelijk betrekking op *'regionale bedrijfsvoering en beheer, met als doel kwaliteits- en kostenvoordelen te bereiken'* (Boogers, 2015, pp.6-7). Gezien integraliteit een belangrijk doel is binnen de Omgevingswet, de context waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt, en het te onderzoeken instrument 'omgevingsvisie' gedefinieerd wordt als strategisch beleidsdocument (Ministerie van I&M, 2016, p.50) ligt de focus binnen dit onderzoek op het strategisch niveau.

### **WGR-plusregio's**

Voor de meeste samenwerkingsverbanden geldt dat ze zijn gebaseerd op de uit 1950 stammende (en enige malen herziene) Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). De Wgr biedt gemeenten een kader om op regionaal niveau met elkaar samen te werken. De Wgr wordt niet gezien als een zelfstandige bestuurslaag maar als een verlenging van het lokale bestuur (Levelt, Metze & Salet, 2012, p.12).

Een prominent voorbeeld van intergemeentelijke samenwerking in Nederland waren de Kaderwetgebieden (1994-2005), opgevolgd door de Wgr-plusregio's (2006-2015). Waar tot 1994 de samenwerking van stedelijke regio's in veel gevallen een vrijblijvend karakter had, kreeg deze met de inwerkingtreding van de Kaderwet bestuur in 1994 een verplicht karakter. De aanleiding om te komen tot de Kaderwet bestuur was de geconstateerde noodzaak om de bestuursstructuur van grote steden te versterken. Deze was namelijk onvoldoende toegerust op bestaande en toekomstige planningsopgaven. Daarnaast bood de meer vrijblijvende Wgr onvoldoende handvatten om de problematiek te kunnen oplossen (Spit & Zoete, 2009, p. 174). Binnen zeven regio's moesten gemeenten samenwerken in zogeheten kaderwetgebieden. Het uiteindelijke doel van deze kaderwetgebieden waren aparte stadsprovincies. In de stadsprovincies zouden zowel de toezichtstaak van de provincie als veel taken van de gemeenten zoals het opstellen van bestemmingsplannen worden ondergebracht. Tegen dit plan was veel weerstand vanuit de bevolking. In Amsterdam en Rotterdam heeft de bevolking via referenda tegen de vorming van stadsprovincies gestemd, waarna het plan ook in de Tweede Kamer is gesneuveld (Spit & Zoete, 2009, pp.175-176). Een alternatief voor de stadsprovincie werd een aantal jaar later gevonden in de Wgr-plusregio's. Net als de kaderwetgebieden hadden de Wgr-plusregio's een verplichtend karakter voor gemeenten. In totaal waren er acht Wgr-plusregio's (zie figuur 1). Deze regio's hebben *'vanuit het Rijk wettelijke taken gekregen op het gebied van regionaal verkeers- en vervoersbeleid (...), bouwen, wonen, de woonomgeving en milieubeleid'* (Levelt e.a., 2012, p.12). Dat de Wgr-plusregio's inmiddels niet meer bestaan heeft verschillende oorzaken. Onderstaand wordt hier nader op ingegaan.

In Nederland is er geen consensus over hoe het gat tussen het provinciale en gemeentelijke niveau moet worden ingevuld (Zonneveld, e.a., 2012, pp.7-8). Waar eerdere kabinetten hebben geprobeerd een vierde regionale bestuurslaag te creëren, wat heeft geresulteerd in het compromis van de Wgr-plusregio's, zien de kabinetten onder Rutte Wgr-plusregio's als extra bestuurslaag die niet bijdraagt aan het effectief besturen van een gebied. Gemeenten en provincies worden in staat geacht de taken van de Wgr-plusregio's zelf uit te voeren (Metze & Levelt, 2012, p.3).



Figuur 1: Voormalige Wgr-plusregio's



Bron: Binnenlands Bestuur (2009)

Deze beweging sluit uit aan bij de door Heurkens (2012, p.8) genoemde toenemende neo-liberalisering waarbij een kleinere overheid past. Naast deze politiek ingegeven motivatie om te stoppen met Wgr-plusregio's zijn er ook andere oorzaken aan te wijzen waarom Wgr-plusregio's niet levensvatbaar zijn gebleken. Eén van deze oorzaken is dat binnen veel Wgr-plusregio's voornamelijk overheden participeerden in de samenwerking en geen andere stakeholders (Spaans & Zonneveld, 2016, p.123). Dit terwijl de netwerksamenleving waarin ook andere partijen nadrukkelijk een rol innemen de afgelopen decennia sterk in opkomst is gekomen (Waterhout, 2010, p.3). Dit komt omdat de meeste problemen die op de beleidsagenda staan volgens Bressers & Kok (2014, p.172) tegenwoordig ingewikkeld zijn waardoor overheden andere partijen nodig hebben om te komen tot oplossingen. Een oorzaak dat deze samenwerking op regionaal niveau tussen overheden en andere actoren nauwelijks tot stand komt is dat gemeenten in Nederland financieel erg afhankelijk zijn van de nationale overheid (Lambregts e.a., 2008). Dit heeft tot gevolg dat gemeenten feitelijk weinig autonomie hebben om problemen samen met andere partijen te adresseren (Gupta, Pfeffer, Verrest & Ros-Tonen, 2015, p.37). Deze afhankelijkheid is ook beschreven onder het gedeelte over internationale context eerder in deze paragraaf.

Het probleem rond democratische legitimatie van regionale samenwerkingsverbanden is een ander knelpunt gebleken bij Wgr-plusregio's. Waar de plannen voor stadsprovincies op grond van de Kaderwet bestuur nog wel voorzagen in democratische legitimatie door middel van een rechtstreeks gekozen bestuur, was er bij de Wgr-plusregio's slechts sprake van indirecte democratie. Er bestaan immers geen verkiezingen op regionaal niveau in Nederland. Vertegenwoordiging moest daarom plaatsvinden via bestaande structuren zoals gemeenteraden. De gemeenteraden hebben als gekozen volksvertegenwoordigers echter grote moeite met het grip krijgen op en beïnvloeden van regionale besluitvormingsprocessen. Dit komt omdat colleges van burgemeester en wethouders en ambtelijke organisaties veelal onafhankelijk opereren van de raad in regionale processen, waarbij de raad in veel gevallen alleen achteraf bij de besluitvorming wordt betrokken en niet tijdens het proces (Spaans & Zonneveld, 2016, pp.123-124). Hierdoor is er minder transparantie en de mogelijkheid op een democratische manier verantwoording af te kunnen leggen. Dit kan weer leiden tot verminderd maatschappelijk(e) draagvlak/betrokkenheid (Levelt e.a., 2012, pp.25-26). Daarbij wordt juist het

hebben van één platform waarop de besluiten worden genomen essentieel genoemd bij bestuurlijke besluitvormingsarrangementen (Boogers, 2013, pp.17-20).

### 2.1.2 Schaalvraagstuk

Rond grensoverschrijdende samenwerking (of het ontbreken ervan) hebben overheden vanaf de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw een dominante positie ingenomen. *'Pas in de jaren vijftig en zestig werd publieke waarde sterk gecollectiviseerd en verschoof de productie overwegend van de gemeenschap en de markt naar de overheid'* (Van der Steen e.a., 2014, p.16). Door de sterke overheidspositie werden lands-, provincie-, of gemeentegrenzen leidend bij vraagstukken. Deze lagen worden door Waterhout (2010, p.2) ook wel hard spaces genoemd. Hard spaces stonden grensoverschrijdende samenwerking op bijvoorbeeld economisch gebied in de weg. Door de globalisering en opkomst van de netwerksamenleving in de afgelopen decennia werd zichtbaar dat hard spaces zich in de meeste gevallen niet verhouden tot ruimtelijke structuren en opgaven (Waterhout, 2010, p.3, Gupta, 2015, pp.5-11). Dit wordt in de literatuur ook wel beschreven als het schaalvraagstuk waarbij er een steeds groter gat is ontstaan tussen het schaalniveau waarop beleid wordt gevormd en het schaalniveau waarop beleidsvraagstukken spelen (Allers & Fraanje, 2011, p.107, Janssen-Jansen, 2011c, p.307, Spit & Zoete, 2009, pp.236-237). Hierbij overstijgen beleidsvraagstukken in veel gevallen het niveau waarop beleidsvorming plaatsvindt. Dat beleidsvraagstukken zich op een ander niveau afspelen heeft onder andere te maken met het door Hulst (2000, pp.3-4) genoemde probleem van ordening en sturing. Dit is veroorzaakt door een schaalvergroting in het maatschappelijk verkeer welke zich vanaf de jaren '60 steeds sneller is gaan voltrekken (sneller dan de schaalvergroting welke bij gemeenten heeft plaatsgevonden):

*'Deze vorm van maatschappelijke schaalvergroting impliceert dat burgers zich voor wonen, werken, opleiding, consumptie, sociale contacten en recreatie niet louter of zelfs maar hoofdzakelijk oriënteren op de lokale gemeenschap of sub-eenheden daarbinnen. Zij definiëren voor zichzelf een veel ruimer operationeel gebied, dat overigens per activiteit kan verschillen'* (Hulst, 2000, p.3).

In de literatuur staat het gebied waarbinnen mensen zich veelal bewegen ook bekend als het daily urban system. Dit betekent ook dat ontwikkelingen in een steeds groter gebied op elkaar van invloed zijn. Woningbouwprojecten in een gemeente zullen meer dan vroeger concurreren met plannen van andere gemeenten. Woningzoekenden zijn meer dan vroeger geneigd een gemeente verderop te gaan wonen, omdat dit binnen het operationele gebied valt. Woningmarkten zijn hierbij een voorbeeld van een thema met een bepaalde schaal. Volgens Janssen-Jansen & Hutton (2011, p.307) verschilt de schaal echter per thema en kan deze ook gedurende de tijd veranderen. Dit betekent dat regio's altijd zullen blijven veranderen afhankelijk van de thema's en de partijen die erbij zijn betrokken.

Voorgaande ontwikkelingen hebben mede geleid tot het ontstaan van het concept van 'soft spaces' (Waterhout, 2010, p.3), ook wel fuzzy boundaries genoemd. In de literatuur wordt het begrip soft spaces hierbij gekoppeld aan concepten zoals collaborative spatial planning en strategic spatial planning (Harteveld, Waterhout, Broekmans & Zonneveld, 2015, p.2795). Bij soft spaces zijn in tegenstelling tot hard spaces niet de lands-, provincie-, of gemeentegrenzen leidend, maar worden aan de hand van een bepaalde opgave de beste grenzen bepaald om deze opgave te realiseren (Allemandiger & Haughton, 2009, zoals aan gerefereerd door Waterhout, 2010, p.2). Deze grenzen zijn niet blijvend en kunnen eenvoudig aangepast worden mocht hier aanleiding toe zijn. Ook hebben niet overheidspartijen vaak een grotere rol bij het realiseren van de doelen. Opgaven waarop soft spaces kunnen worden toegepast liggen onder andere op het gebied van woningbouw, infrastructuur, economische ontwikkeling en natuur en milieu. Volgens Waterhout (2010, p.16) zijn soft spaces vooral een aanvulling op de traditionele statutory planning waar dit geen antwoord heeft op de nieuwe

context van planning. Vanuit de politiek is er echter vaak weerstand tegen het adresseren van problemen op een andere wijze dan via de gebruikelijke bestuurslagen. Dit zorgt ervoor dat problemen vaak niet worden opgepakt of op een administratief afgebakend niveau dat geen recht doet aan het niveau waarop het vraagstuk speelt (Janssen-Jansen & Hutton, 2011, pp.308-309). Deze weerstand wordt volgens Harteveld e.a. (2015, pp.2794-2795) veroorzaakt omdat overheden decennia lang dezelfde rollen en verantwoordelijkheden hadden bij ruimtelijke planningsopgaven. Bij soft spaces liggen deze rollen en verantwoordelijkheden niet meer vast.

### **Definitie van beleid binnen het schaalvraagstuk**

Het schaalvraagstuk heeft betrekking op het gat tussen het schaalniveau waarop beleid wordt gevormd en het schaalniveau waarop beleidsvraagstukken spelen. Beleid kan echter op vele manieren gedefinieerd worden. In relatie tot dit onderzoek is het om deze reden wenselijk om het begrip beleid nader te definiëren.

De Oxford Advanced Learner's Dictionary (Wehmeier, 2005), aangehaald door Arnouts (2010, p.1) definieert beleid als: *'A plan of action agreed on or chosen by a political party, a business, a government, etc.'*. Vrij vertaald: *'Een plan van uitvoering, vastgesteld of afgesproken binnen een politieke partij, een bedrijf, een overheid etc.'*. Binnen dit onderzoek wordt overheidsbeleid, specifiek binnen de context van de Omgevingswet (het fysieke domein), als afbakening gekozen. Overheidsbeleid is in veel gevallen een poging om *'het beleid van actoren in een beleidsveld (...) in een bepaalde richting te duwen of te trekken'* (Hoogerwerf & Herweijer, 2014, p.23). Overheden nemen ten opzichte van andere partijen binnen overheidsbeleid een bijzondere positie in door bepaalde bevoegdheden. Zo kunnen ze *'met gezag besluiten nemen'* en kunnen ze *'de naleving van besluiten afdwingen'* (Hoogerwerf & Herweijer, 2014, p.29). Voorgaande betekent nadrukkelijk niet dat het beleid ook alleen door de overheid wordt opgesteld. De onder 2.2.1 gegeven definitie van governance impliceert al dat dit in veel gevallen niet aan de orde is. Dit komt onder andere door de toenemende wederzijdse afhankelijkheid tussen overheden en andere partijen bij het bereiken van de beleidsdoelen (De Bruijn, 2014, p.85).

Een meer uitgewerkte definitie van beleid wordt gegeven door Hoogerwerf & Herweijer (2014, p.27). Beleid valt hierbij in twee onderdelen uit te splitsen. Ten eerste *'een poging om een probleem op een bepaalde manier, namelijk door doelgericht denken en handelen, op te lossen, te verminderen of te voorkomen'*. Ten tweede als *'het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes'*. Binnen dit onderzoek zal de definitie van beleid van Hoogerwerf & Herweijer worden aangehouden.

## **2.2 Sturingsvormen**

In dit gedeelte van het theoretisch kader wordt ingegaan op de verschillende in de literatuur beschreven sturingsvormen. Afhankelijk van de sturingsvorm stuurt de overheid meer zelf of laat dit aan andere partijen over. Onderscheid kan worden gemaakt tussen algemene sturingsvormen, planologische sturingsvormen en participatieve sturingsvormen. Ook wordt ingezoomd op ontwikkelingen die binnen de sturingsvormen plaatsvinden. Op grond van de verschillende sturingsvormen kunnen kenmerken worden benoemd welke relevant zijn binnen dit onderzoek. Deze worden uiteindelijk gespiegeld aan de uitgangspunten van de Omgevingswet om te bepalen hoe beiden zich tot elkaar verhouden. Om deze stap te kunnen zetten wordt in dit gedeelte van het theoretisch kader alvast inzichtelijk gemaakt hoe de sturingsvormen en kenmerken zich onderling tot elkaar verhouden. Hieruit volgt het conceptueel model voor dit onderzoek. Allereerst wordt echter ingegaan op het begrip governance.

### 2.2.1 Definitie van governance

Governance is een veelzijdig begrip wat op verschillende manieren gedefinieerd wordt in de literatuur (Sørensen & Torfing, 2016, pp.8-9), of zoals Rhodes (1996, p.652) aangeeft *'popular, but imprecise'*. De reikwijdte van het begrip komt tot uiting in de definitie die de Oxford Advanced Learner's Dictionary (Wehmeier, 2005) geeft aan governance: *'The way in which a country is governed or a company or institution is controlled'*. Vrij vertaald: *'De manier waarop een gebied, bedrijf of instituut wordt bestuurd'*. Uit deze definitie kan worden afgeleid dat governance niet noodzakelijk hoeft te gaan over samenwerking tussen verschillende partijen, maar bijvoorbeeld ook kan gaan over de wijze van besturen binnen een bedrijf, het zogenoemde corporate governance (Rhodes, 1996, p.654).

Binnen de context van dit onderzoek is juist de wijze van samenwerking tussen partijen bij het oplossen van vraagstukken relevant. De volgende definitie van governance sluit hier goed op aan:

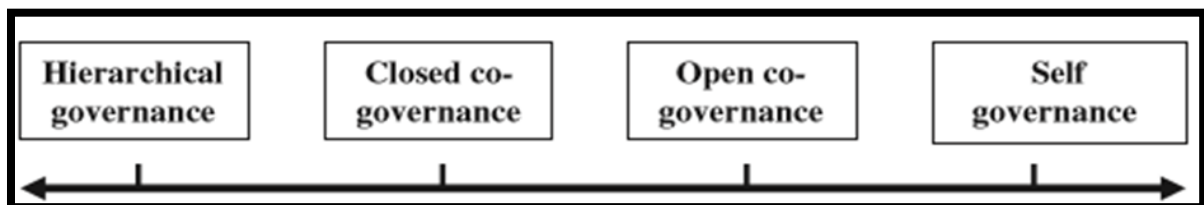
*'Het geheel aan interacties waarmee overheden, semi-overheden, marktpartijen, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en/of burgers zich richten op het oplossen van bepaalde beleidsproblemen of op het creëren van bepaalde beleidskansen'* (Arnouts e.a., 2012a, p.17, afgeleid van Kooiman 2003, p.15).

In dit onderzoek zal de definitie van governance van Arnouts e.a. (2012a, p.17, afgeleid van Kooiman 2003, p.15) worden gehanteerd. De mate waarin de verschillende actoren betrokken zijn bij de in de definitie genoemde interacties kan hierbij verschillen. In de literatuur worden hier zeer uiteenlopende standpunten over ingenomen. Waar onder andere Rhodes (2007), Boonstra & Boelens (2011) en Van Meerkerk e.a. (2013) nauwelijks een rol zien voor de overheid vanuit een neo-liberaal perspectief, geven Jessop (1998), Lester & Reckhow (2013) en Evers & De Vries (2013) juist het belang van een betrokken overheid aan in de interacties met andere partijen. In de volgende alinea's over algemene sturingsvormen, planologische sturingsvormen en participatie wordt nader ingegaan op de mate van betrokkenheid van de overheid in relatie tot andere actoren.

### 2.2.2 Algemene sturingsvormen

Binnen de bredere context van governance kunnen vier sturingsvormen worden onderscheiden (Kooiman, 2003, pp.79-124). Dit zijn hierarchical governance, closed co-governance, open co-governance en self-governance. De verschillende sturingsvormen zijn weergegeven in figuur 2, waarbij de dominantie van de overheid van links naar rechts afneemt ten gunste van de niet-overheidspartijen (Arnouts, Van der Zouwen & Arts, 2012b, pp.44-45). Hierarchical en self-governance zijn hier de uitersten.

**Figuur 2: Sturingsvormen binnen de governance**



Bron: Arnouts e.a. (2012b, p.45), gebaseerd op Kooiman (2003)

Hierarchical governance wordt door Arnouts (2010, p.17) omschreven als *'state centric governance'*. In deze vorm van governance heeft de overheid een sterke en leidende positie bij het opstellen en uitvoeren van beleid. Dit leidt tot een duidelijk onderscheid in de rol en positie van overheids- en niet-overheidspartijen. Hierarchical governance wordt ook wel *'old governance'* genoemd (Arnouts, 2010, p.17). Wanneer er sprake is van self-governance neemt de overheid vrijwel geheel afstand, waarbij processen voornamelijk aan niet-overheidspartijen worden overgelaten. In veel gevallen worden er

echter wel kaders door de overheid gesteld. Buiten het stellen van de kaders speelt de overheid geen rol in de verdere samenwerking (Arnouts, 2010, p.37). Self-governance is niet altijd mogelijk. Het is van belang dat de betrokken partijen over voldoende organisatorische capaciteit beschikken, gezamenlijke belangen hebben en de bereidheid te hebben hierop samen te werken. Deze condities zijn lang niet bij elk vraagstuk aanwezig. Of self-governance kansrijk is heeft ook te maken met de tijdshorizon. Ontwikkelingen die een gebied bedreigen (korte termijn) stimuleren self-governance (Van Meerkerk e.a., 2013, pp.1648-1649). Dit sluit aan bij de bevindingen van Evers en de Vries (2013, p.550). Zij geven aan dat bij niet-overheden de focus meestal ligt op de korte termijn, terwijl overheden zich juist ook op de lange termijn richten. Bijvoorbeeld om open gebieden te beschermen of infrastructurele projecten te realiseren.

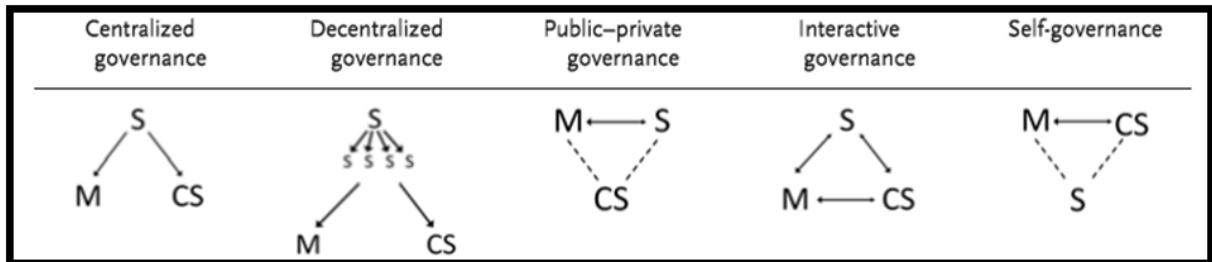
Bij co-governance wordt in tegenstelling tot hierarchical en self-governance meer samengewerkt tussen overheid en andere stakeholders. Grofweg kan co-governance worden uitgesplitst in closed co-governance en open co-governance (Arnouts, 2012b, p.44). Het verschil heeft voornamelijk te maken met in hoeverre de hiërarchische werkwijze is losgelaten. Bij closed co-governance blijft de overheid een sterke regierol voeren in de samenwerking. Closed co-governance kan worden gezien als een vorm van meta-governance zoals door Jessop beschreven (1998, pp.42-43). Meta-governance wordt omschreven als het 'organiseren van zelforganisatie'. Overheden hebben hierbij een grote rol in onder andere het organiseren van de dialoog, het bewaken van het overzicht, het bereiken van de doelstellingen en het ondernemen van actie waar dit door andere partijen niet wordt opgepakt (Jessop, 1998, p.42). Open co-governance kenmerkt zich als een minder door de overheid gereguleerde manier van sturing en komt globaal overeen met theorieën als network governance of collaborative governance. Binnen deze theorieën heeft de overheid een minder sterke en leidende positie in de samenwerking, maar wordt er vanuit gegaan dat beleidsprocessen worden vormgegeven vanuit netwerken van overheids- en niet overheidspartijen. Doormiddel van het voeren van onderhandelingen en overleg met elkaar wordt het beleid vormgegeven (Arnouts, 2010, p.18). Het komen tot formele besluitvormingsarrangementen tussen de betrokken partijen over beleidsprogramma's en uitvoering is een belangrijk doel binnen open co-governance. Boogers (2013, pp.17-20) formuleert een aantal voorwaarden waardoor de kans van slagen toeneemt. Dit zijn:

1. Een gelijke verhouding in macht en middelen bij betrokken actoren. Partijen met minder macht en middelen kunnen niet op een betekenisvolle manier meedoen aan besluitvorming
2. Een gevoel van urgentie bij de deelnemers om samen te werken
3. Positieve eerdere ervaringen met elkaar in samenwerkingen
4. Een leider die boven de partijen staat en het vertrouwen heeft van alle partijen
5. Het hebben van één platform waarop de besluiten worden genomen, en tegelijkertijd hier wel alle betrokken partijen bij aan tafel krijgen
6. Blijvende aandacht voor vertrouwen tussen en betrokkenheid van partijen in het proces

Een nadeel van het model van Arnouts e.a. (2012b, p.45), gebaseerd op Kooiman (2003) is dat het geen onderscheid maakt tussen de twee belangrijkste niet-overheidspartijen. Dit zijn de markt en maatschappij. Driessen, Dieperink, Laerhoven, Runhaar & Vermeulen (2012, pp.145-147) maakt in figuur 3 zichtbaar hoe in de verschillende vormen van governance, (welke globaal overeenkomen met die van Arnouts e.a., 2012b,) overheid (S), markt (M) en maatschappij (CS) zich tot elkaar verhouden. Centralized en decentralized governance komen hierbij globaal overeen met hierarchical governance. De overheid heeft hier een leidende positie ten opzichte van markt en maatschappij, waarbij onderling tussen markt en maatschappij weinig interactie plaatsvindt. In het andere uiterste, self-governance ligt het initiatief bij de markt en maatschappij waarbij interacties over het algemeen tussen deze twee

plaatsvinden. Public-private governance en interactive governance zijn vormen van co-governance. Het belangrijkste verschil is dat de maatschappij bij public-private governance een veel beperktere rol heeft.

**Figuur 3: Verhouding overheid, markt en maatschappij binnen governance sturingsvormen**



Bron: Driessen e.a. (2012, p.146)

Vanuit zowel het model van Arnouts e.a. (2012b, p.45) als het model van Driessen e.a. (2012, p.146) vallen relevante kenmerken te destilleren voor dit onderzoek. Daarom zullen beide modellen worden betrokken bij de uitvoering. De meerwaarde van het model van Driessen is hierbij dat een onderscheid wordt gemaakt tussen markt en maatschappij. Het betrekken van de verschillende posities die markt en maatschappij kunnen innemen bij beleidsvorming wordt relevant geacht binnen dit onderzoek. Binnen het model van Arnouts e.a. (2012b, p.45) is het niet mogelijk dit onderscheid te maken.

### Conclusie

Binnen de behandelde algemene sturingsvormen kunnen diverse kenmerken worden gedefinieerd die relevant zijn binnen dit onderzoek. Onderstaand staan de relevante kenmerken per sturingsvorm benoemd.

#### Hierarchical en (de)centralized governance

- Een sterke en leidende positie van de overheid bij het opstellen en uitvoeren van beleid
- Focus op de lange termijn
- Overheid stuurt aan, weinig interactie tussen markt en maatschappij onderling

#### Closed co- en public-private governance

- Sterke regierol overheid bij het opstellen en uitvoeren van beleid
- Het 'organiseren van zelforganisatie': Overheden hebben een grote rol in het organiseren van de dialoog, het bewaken van het overzicht, het bereiken van de doelstellingen en het ondernemen van actie waar dit door andere partijen niet wordt opgepakt
- Sterke interactie tussen overheid en markt. De maatschappij staat op enige afstand (en wordt hierdoor vaak laat betrokken)

#### Open co- en interactive governance

- Overheid heeft minder sterke en leidende positie bij het opstellen en uitvoeren van beleid
- Beleidsprocessen worden vormgegeven vanuit netwerken van overheids- en niet overheidspartijen. Dit door het voeren van onderhandelingen en overleg met elkaar
- Sterkte interactie tussen overheid, markt en maatschappij

## Self-governance

- Processen voornamelijk overgelaten aan niet-overheidspartijen, overheid stelt kaders
- Vereist dat de betrokken partijen over voldoende organisatorische capaciteit beschikken, gezamenlijke belangen hebben en de bereidheid te hebben hierop samen te werken
- Voornamelijk kansrijk bij ontwikkelingen die een gebied bedreigen (korte termijn)
- Sterke interactie tussen markt en maatschappij, overheid staat op enige afstand

### 2.2.3 Planologische sturingsvormen

Naast algemene sturingsvormen zijn er in de literatuur ook sturingsvormen beschreven die gericht zijn op de ruimtelijke planning. Dit zijn toelatingsplanologie, ontwikkelingsplanologie en uitnodigingsplanologie. Net als onder de algemene sturingsvormen worden de planologische sturingsvormen behandeld in volgorde van een sterk sturende overheid tot een teruggetrokken overheid.

De planologische sturingsvorm met de meeste overheidssturing is toelatingsplanologie. Hierbij wordt een strikte scheiding gehanteerd tussen het maken van beleid en het uitvoeren ervan (Pleijte, Kuindersma, Hettinga & Tepic, 2014, p.16). Toelatingsplanologie is hierbij sterk gefocust op sectorale functies, bijvoorbeeld waterbeheer. Toelatingsplanologie in Nederland is ontstaan in de jaren '50 en '60. Dit heeft volgens Van der Cammen & De Klerk (2008, p.230) te maken met het ontstaan van diverse ruimtelijke inrichtingsdoctrines zoals *'de wijkgedachte, bescherming van de positie van stedelijke centra, de hiërarchie van kernen als regionaal en het spreidingsbeleid en het Groene Hart als regionale concepten'*. Van der Cammen & De Klerk (2008, p.230) noemen dit *'blauwdrukken voor een samenleving die haar welvaart snel zag stijgen en overtuigd raakte van de noodzaak tot zorgvuldige inrichting van de schaarse ruimte'*. Door Spit & Zoete (2009, pp.92-93) wordt dit ook wel blauwdrukplanning genoemd. Hierin wordt een eindbeeld gepresenteerd wat vast ligt en via chronologische stappen wordt gerealiseerd. Via toelatingsplanologie heeft de overheid de mogelijkheid voor haar ongewenste ontwikkelingen tegen te houden (Pleijte e.a., 2014, p.16).

Ontwikkelingsplanologie wordt in Nederland toegepast vanaf de jaren 90. De nadruk ligt ten opzichte van toelatingsplanologie meer op publiek-private samenwerking. Volgens Pleijte e.a. (2014, p.16) werd ontwikkelingsplanologie vooral toegepast in het integraal gebiedsgericht beleid. Kenmerk hiervan is dat de Rijksoverheid *'geen nieuw generiek beleid oplegt, maar met lagere overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers onderhandelt over beleid dat is aangepast aan de specifieke regionale situatie'* (Pleijte e.a., 2014, p.16). Dit doormiddel van het bieden van beleidskaders (Dammers e.a., 2004, p.23). Gebiedsgericht beleid speelt een belangrijke rol binnen ontwikkelingsplanologie. Door de complexiteit van gebiedsgericht beleid kan ontwikkelingsplanologie in tegenstelling tot toelatingsplanologie niet op het niveau van de Rijksoverheid worden toegepast. Door het voeren van ontwikkelingsplanologie op het niveau van regio's wordt recht gedaan aan de specifieke eigenschappen van een regio (Dammers, Verwest, Staffhorst & Verschoor, 2004, p.29). Binnen ontwikkelingsplanologie wordt nog steeds gebruik gemaakt van instrumenten als structuurvisies en bestemmingsplannen. Door de samenwerking met andere partijen wordt er bij de totstandkoming wel onderhandeld over de doelen, en wijzigen deze ook ten opzichte van toelatingsplanologie, omdat andere partijen ook invloed kunnen uitoefenen (Pleijte e.a., 2014, p.16). Omdat de overheid juridisch verantwoordelijk is voor het vaststellen van beleids- en visiedocumenten zoals structuurvisies en bestemmingsplannen ligt de rol van proces- en/of netwerkmanager in de meeste gevallen bij de overheid zelf (Pleijte e.a., 2014, p.16). Ten opzichte van toelatingsplanologie hebben uitvoeringsorganisaties een duidelijk andere rol en positie, *'overheidsdoelen zijn daar niet het startpunt van de uitvoering, maar het startpunt van nieuwe onderhandelingen met publieke en private partijen op gebiedsniveau'* (Pleijte e.a., 2014, p.16). Bij ontwikkelingsplanologie staat samenwerking

tussen overheid en private partijen centraal. Volgens Pleijte e.a. (2014, p.16) worden burgers, volksvertegenwoordigers en uitvoeringsorganisaties echter vaak te laat betrokken bij het proces. Dit kan gevolgen hebben bij de formele besluitvorming of de beheerskosten van een project.

Uitnodigingsplanologie tot slot wordt door Buitelaar e.a. (2012, p.9) een aanvulling op toelatings- en ontwikkelingsplanologie genoemd waarbij deze tussen beiden kan worden geplaatst. Ten opzichte van toelatingsplanologie wordt aan private en publieke partijen binnen de kaders meer ruimte geboden en gefaciliteerd. Ten opzichte van ontwikkelingsplanologie wordt daarentegen minder door de overheid zelf ontwikkeld (Buitelaar e.a., 2012, p.9). Er worden in de literatuur verschillende verklaringen gegeven voor de opkomst van uitnodigingsplanologie. Allereerst speelt *'de veranderende financiële situatie van de overheid (...) een cruciale rol in het denken over sturing door de overheid'* (Van der Steen e.a., 2010, p.53). Door de focus net als bij toelatingsplanologie op regels te leggen, loopt de overheid minder financiële risico's dan bij ontwikkelingsplanologie: *'Regels kosten immers nagenoeg niets'* (Van der Steen e.a., 2010, p.54). Maar niet alleen de financiële situatie van de overheid heeft geleid tot het ontstaan van uitnodigingsplanologie. Ook het contingentieprincipe speelt hierin een rol volgens Van der Steen e.a. (2010, pp.3-4). Volgens dit principe volgt de vorm van sturing, bijvoorbeeld uitnodigingsplanologie, de aard van de maatschappelijke problematiek. Deze problematiek is volgens Van der Steen e.a. (2010, p.3) veranderd waarbij steeds vaker sprake is van een netwerkprobleem waarin *'een groot aantal partijen is betrokken, met uiteenlopende waarden, visies en belangen, met een fragmentatie van macht en verantwoordelijkheid, zonder dat er één actor is die eigenstandig tot een oplossende interventie kan komen'*. Van der Steen e.a. (2010, p.5) stellen dat het wenselijk is om als overheid hierop in te spelen en ruimte te geven aan de maatschappelijke dynamiek. Dit door meer afstand te nemen. Hierdoor worden maatschappelijke actoren zelf verantwoordelijk gemaakt voor het zoeken naar oplossingen. Tot goede resultaten komen bij uitvoeringsplanologie blijkt volgens Van der Steen e.a. (2010, pp.53-57) niet vanzelfsprekend. In veel gevallen blijven overheden hangen in oude routines en structuren waardoor uitnodigingsplanologie meer op toelatingsplanologie lijkt en de beoogde resultaten niet worden behaald.

## **Conclusie**

Binnen dit onderzoek ligt de nadruk op beleidsvorming en welke kenmerken van sturingsvormen deze beleidsvorming bevorderen. Bij planologische sturingsvormen ligt de focus naast beleidsvorming ook nadrukkelijk op beleidsuitvoering. Beleidsuitvoering maakt echter geen onderdeel uit van dit onderzoek. Verder worden de planologische sturingsvormen in de literatuur veelal bekeken vanuit het perspectief van de Rijksoverheid. Binnen dit onderzoek wordt echter gekeken vanuit het gemeentelijk en regionaal perspectief. Bij het verder betrekken van planologische sturingsvormen in dit onderzoek dient met voorgaande rekening te worden gehouden. Op grond van voorgaande constatering kunnen binnen de planologische sturingsvormen de volgende kenmerken worden gedefinieerd die verband houden met het opstellen van beleid en daarmee relevant zijn binnen dit onderzoek.

### *Toelatingsplanologie*

- Strikte scheiding tussen het opstellen en uitvoeren van beleid
- Sterk gefocust op sectorale functies
- In beleid wordt een eindbeeld gepresenteerd wat via chronologische stappen wordt gerealiseerd
- Veel mogelijkheden om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden
- Overheidsdoelen startpunt van uitvoering
- Strakke kaders, focus op regels, minder financiële risico's voor overheid



### Ontwikkelingsplanologie

- Sterk gefocust op integraal gebiedsgericht beleid
- Overheidsdoelen startpunt van onderhandeling met markt en maatschappij
- Rol van proces- of netwerkmanager bij de overheid
- Samenwerking tussen overheid en marktpartijen staat centraal, maatschappelijke partijen zijn vaak minder goed aangehaakt
- Focus op zelf ontwikkelen door overheid, meer financiële risico's voor overheid

### Uitnodigingsplanologie

- Ruime kaders, focus op regels, minder financiële risico's voor overheid
- Netwerkprobleem met veel partijen, uiteenlopende waarden, visies en belangen, fragmentatie macht/verantwoordelijkheid, actoren komen niet eigenstandig tot oplossingen

#### 2.2.4 Participatie

Een andere invalshoek om te kijken naar de wijze en mate waarin overheden met andere partijen samenwerken is participatie. Van der Steen e.a. (2014, pp.20-22) definiëren vier sturingsvormen die hierop betrekking hebben. Dit zijn de rechtmatige overheid, de presterende overheid, de netwerkende overheid en de participerende overheid. Onderstaand wordt ingegaan op deze sturingsvormen.

De rechtmatige overheid wordt ook wel de 'klassieke overheid' genoemd. Binnen deze sturingsvorm is de verhouding tot de maatschappij hiërarchisch (top-down) en staan begrippen als legitimiteit en rechtmatigheid centraal (Van der Steen e.a., 2014, p.20). *'De bepaling van publieke belangen vindt plaats in het politieke debat. In het beleid worden de politieke doelen vertaald naar regels, procedures en de inzet van middelen'* (Van der Steen e.a., 2014, p.20).

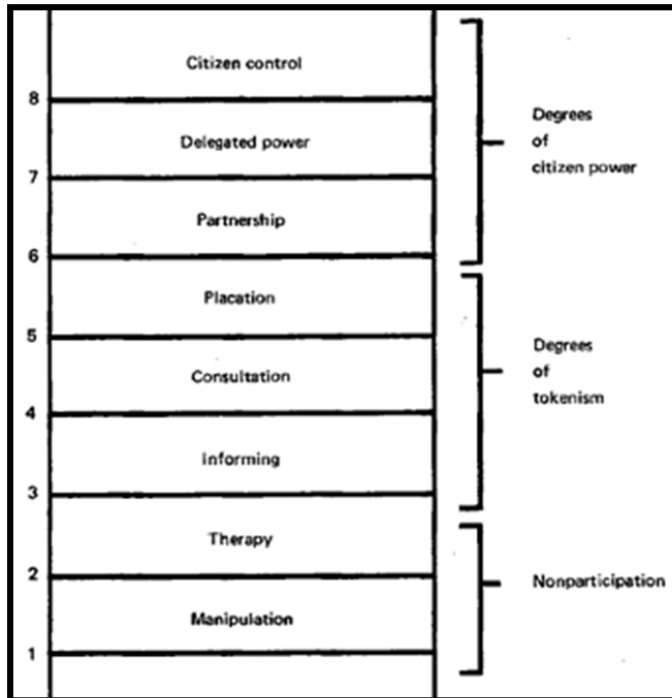
Binnen de presterende overheid staat de markt meer centraal en wordt er ook meer samengewerkt met andere partijen. Echter nog steeds met een sterke hiërarchische aansturing door de overheid (net als bij closed co-governance). Het goed bedienen van markt- en maatschappij vanuit de overheid is een belangrijk element binnen de presterende overheid (Van der Steen e.a., 2014, p.20).

De derde sturingsvorm zoals door Van der Steen e.a. (2014, p.21) beschreven is de netwerkende overheid. Een belangrijk verschil met de rechtmatige en presterende overheid is dat *'de overheid niet geïsoleerd opereert, maar samen met anderen in een meer horizontale verhouding'* (Van der Steen e.a., 2014, p.21). Samenwerking vindt hierbij onder andere plaats via convenanten en publiek-private samenwerking. Binnen de netwerkende overheid vindt het overleg *'vooral plaats met gevestigde partijen, verenigd in koepelorganisaties of vakbonden'* (Van der Steen e.a., 2014, p.21).

Tot slot ligt bij de participerende overheid het initiatief vrijwel geheel bij markt en maatschappij waarbij wordt uitgegaan van een veerkrachtige samenleving. In bepaalde gevallen sluit de overheid aan bij initiatieven, maar dit is lang niet altijd het geval. Daarom wordt deze laatste sturingsvorm in tegenstelling tot de andere drie sturingsvormen ook wel overheidsparticipatie genoemd in plaats van burgerparticipatie. Een belangrijk verschil met de netwerkende overheid is dat ook niet gevestigde partijen onderdeel uitmaken van de samenwerking (Van der Steen e.a., 2014, pp.21-22).

De sturingsvormen zoals gedefinieerd door Van der Steen e.a. (2014, pp.20-22) komen globaal overeen met de treden van de participatieladder van Arnstein (1969, p.217), waarbij de rechtmatige overheid overeenkomt met de onderste treden en de participerende overheid met de bovenste treden (figuur 4). Een belangrijk verschil tussen Van der Steen e.a. (2014) en Arnstein (1969) is dat laatstgenoemde het bereiken van hogere treden op de ladder als positief bestempeld. Van der Steen e.a. (2014) benaderen dit daarentegen neutraal.

**Figuur 4: Participatieladder**



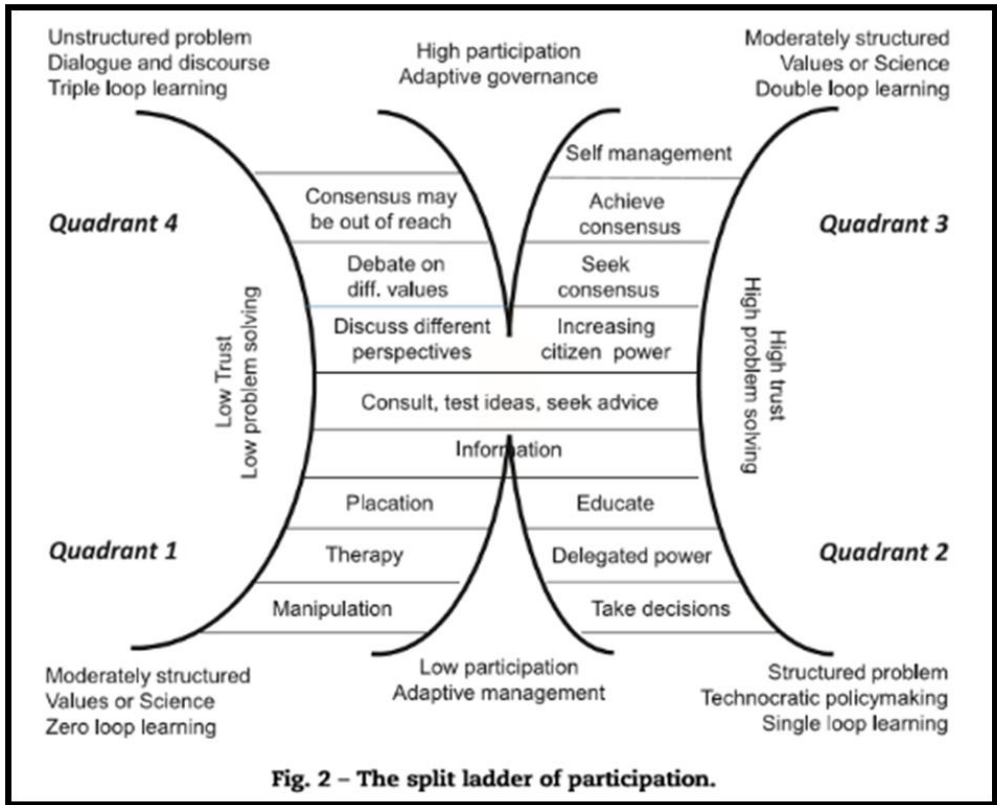
Bron: Arnstein (1969, p.217)

Vanuit verschillende hoeken wordt om deze reden kritiek geuit op de ladder van Arnstein. Zo wordt macht voor de burger gezien als een doel van de participatie, terwijl dit niet noodzakelijk het doel hoeft te zijn voor de burger. Een situatie waarbij de machtsverhoudingen anders liggen kan namelijk leiden tot meer tevredenheid in resultaat bij de betrokkenen (Collins & Ison, 2009, p.361). Een ander kritiekpunt is volgens Collins & Ison (2009, pp.361-362) dat er in de ladder van Arnstein te weinig rekening wordt gehouden met de grote verscheidenheid in beleidsvraagstukken, die elk om andere niveaus en manieren van participatie vragen. Daarbij is veel meer het proces waarop de participatie wordt georganiseerd van belang dan het niveau waarop het plaatsvindt. Hierin voorziet de ladder van Arnstein niet. Hurlbert & Gupta (2015, p.101) gaan nader op deze punten in. Zij geven aan dat de bestaande literatuur over participatie (inclusief Arnsteins ladder) niet ingaat op de condities waaronder participatie werkt en de condities die bepalen welk participatieniveau het beste geschikt is voor de verschillende beleidsproblemen. Op grond hiervan hebben Hurlbert & Gupta (2015, pp.104-105) de 'split ladder of participation' gecreëerd (figuur 5).

Net als bij de ladder van Arnstein (1969, p.217) neemt de mate van participatie toe wanneer men hoger op de ladder komt. Er zijn echter een aantal belangrijke toevoegingen die tot uiting komen in de vier kwadranten waarin de ladder is opgesplitst. De kwadranten 1 en 3 volgen in grote lijnen de ladder van Arnstein, waarbij meer participatie (kwadrant 3) tot meer macht voor de burger leidt en wordt gezien als kansrijker om te komen tot oplossingen voor problemen. Kwadrant 2 zijn 4 zijn hierop aanvullingen. Met kwadrant 2 wordt inzichtelijk gemaakt dat een lage mate van participatie bij sommige problemen een goede oplossing biedt. Voorwaarden zijn dat er sprake is van een gestructureerd probleem, waarover wetenschappelijke consensus is, de meningen van partijen niet te ver uit elkaar liggen en er sprake is van vertrouwen in elkaar.

Aan de andere kant wordt met kwadrant 4 inzichtelijk gemaakt dat een hoge mate van participatie niet altijd (of niet eenvoudig) leidt tot een oplossing voor vraagstukken. Vooral wanneer er sprake is van een ongestructureerd probleem waarover geen wetenschappelijke consensus is, de meningen van par-

**Figuur 5: Split ladder of participation**



Bron: Hurlbert & Gupta (2015, p.104)

tijen verder uit elkaar liggen en er weinig vertrouwen is tussen de betrokken partijen (Hurlbert & Gupta, 2015, p.105). Problemen die zich in dit kwadrant afspelen worden ook wel ‘wicked problems’ genoemd (Hurlbert & Gupta, 2015, p.105). Wicked problems worden door Hartmann (2012, p.243) omschreven als ‘problemen’ die gezien de vele onzekere factoren en complexiteiten welke een rol spelen niet in zijn geheel vallen te definiëren. Hierdoor kunnen ze ook niet als geheel worden opgelost, omdat een antwoord op één gedeelte van het probleem weer nieuwe vragen oproept. Ook zijn wicked problems altijd uniek, en daarmee de oplossing ook. In de praktijk zijn de meeste problemen die op de beleidsagenda staan volgens Bressers & Kok (2014, p.172) tegenwoordig ingewikkeld omdat ze onderdeel zijn van een breder vraagstuk.

Binnen dit onderzoek is de ‘split ladder’ ondersteunend aan de sturingsvormen zoals benoemd door Van der Steen e.a. (2014, pp.20-22). De split ladder laat zien dat een hoge of lage mate van participatie niet per definitie goed of fout is maar afhankelijk van de context. Hiermee komt de ladder tegemoet aan de belangrijkste kritiekpunten van Collins & Ison (2009, pp.361-362) op de ladder van Arnstein, namelijk aandacht geven aan de verscheidenheid in vraagstukken en de hoogte waarop participatie plaatsvindt niet automatisch koppelen aan de mate waarin dit leidt tot een oplossing.

**Positie van de overheid**

In relatie tot de sturingsvormen zoals geformuleerd door Van der Steen e.a. (2014, pp.20-22) is het relevant ook de positie van de overheid nader te beschouwen. Dit wordt vanuit de invalshoeken inclusiviteit en het omgaan met verschillende sturingsvormen tegelijkertijd.

Op inclusiviteit in relatie tot (sturingsvormen binnen de) participatie wordt vanuit verschillende hoeken kritiek geuit (Gupta e.a., 2015, pp.134-135). In het geval van de presterende en nog sterker bij de netwerkende overheid heeft de kritiek vooral betrekking op dat de overheid bepaald wie wordt

'toegelaten' tot het participatieproces. Hierop kan worden gestuurd door uitnodigingen gericht te versturen of partijen het gevoel te geven niet welkom te zijn. In het geval van de participerende overheid, ook wel governance-beyond-the state genoemd, heeft de overheid zelf vrijwel geen grip meer op wie er wel en niet mag participeren. Coalities bestaan vaak uit economische, sociaal-culturele of politieke elites. Het gevolg van het door de overheid onderbrengen van bevoegdheden bij andere actoren is volgens Swijngedouw (2005, pp.1999-2001) dat enerzijds alleen de sterksten participeren en anderzijds de sterksten nog sterker worden. Dit kan leiden tot een onevenredige verdeling van macht en invloed tussen de verschillende actoren, onder andere op grond van de middelen die zij hebben te besteden (Lester & Reckhow, 2013, p.117). Dit sluit aan bij de bevindingen van Boogers (2013, pp.17-20) waarin hij aangeeft dat *'een gelijke verhouding in macht en middelen bij betrokken actoren'* essentieel is om te komen tot succesvolle besluitvormingsarrangementen.

Met betrekking tot het omgaan met verschillende sturingsvormen tegelijkertijd is het van belang dat overheden (maar ook andere partijen) hiermee moeten leren omgaan:

*'Er zijn initiatieven uit netwerken, naast samenwerkingsverbanden met bestaande en gevestigde partijen. En die vinden plaats binnen de voor het openbaar bestuur fundamentele waarden van rechtmatigheid, rechtsgelijkheid en legaliteit. Net zoals dat alles gebeurt volgens regels van verantwoording en prestatieafspraken. Waarbij geldt dat verschillende onderwerpen vragen om dominantie van andere kwadranten'* (Van der Steen e.a., 2014, p.23).

Dit leren omgaan met verschillende sturingsvormen leidt volgens Van der Steen e.a. (2014, p.23) tot spanningen. Immers, hoeveel ruimte willen dagelijkse besturen van overheden zoals colleges van burgemeester en wethouders en Gedeputeerde Staten geven aan markt- en maatschappelijke partijen? Zij voelen immers voortdurend de druk van de gemeenteraad of Provinciale Staten die resultaten willen zien. Juist de noodzaak tot deze meer flexibele opstelling is nog niet goed ingebed bij zowel overheden als veel andere partijen. Beiden zijn gewend terug te schieten in oude reflexen uit de periode van de rechtmatige overheid. Twee concrete voorbeelden hiervan worden gegeven door Oude Vrielink & Verhoeven (2011, p.380). Zij geven aan dat enerzijds *'burgers gewend zijn om voor hun particulier initiatief financiële of andere steun te zoeken bij de overheid'* en anderzijds dat *'de overheid de neiging heeft om zich vroegtijdig met particulier initiatief te bemoeien'*.

### **Conclusie**

Geconcludeerd kan worden dat participatie geen doel op zich is maar kan bijdragen aan het oplossen van een vraagstuk. Afhankelijk van de context kan ook een lage mate van participatie het meest geschikt zijn volgens de ladder van Hurlbert & Gupta (2015, p.104). De context waarin participatie plaatsvindt kent hierbij een grote verscheidenheid. In relatie tot dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de sturingsvormen binnen de participatie zoals benoemd door Van der Steen e.a. (2014, pp.20-22) voornamelijk zijn gericht op beleidsuitvoering, waar dit onderzoek betrekking heeft op beleidsvorming. Toch worden deze sturingsvormen relevant geacht voor dit onderzoek omdat hiermee inzicht wordt geboden in de mechanismen welke een rol spelen op de verschillende sturingsniveaus tussen overheid aan de ene kant en maatschappij (en in mindere mate markt) aan de andere kant. Dit in relatie tot het eerder genoemde model van Driessen e.a. (2012). Onderstaand worden de kenmerken benoemd vanuit de sturingsvormen binnen de participatie welke relevant zijn voor dit onderzoek.

### *Rechtmatige overheid*

- Verhouding overheid tot markt en maatschappij hiërarchisch (top-down), weinig samenwerking
- Veel grip op wie wordt toegelaten tot proces

### *Presterende overheid*

- Verhouding overheid tot markt en maatschappij hiërarchisch (top-down), wel de samenwerking zoekend
- Enigszins grip op wie wordt toegelaten tot proces

### *Netwerkende overheid*

- Overheid opereert samen met anderen in een meer horizontale verhouding
- Weinig grip op wie wordt toegelaten tot proces

### *Participerende overheid*

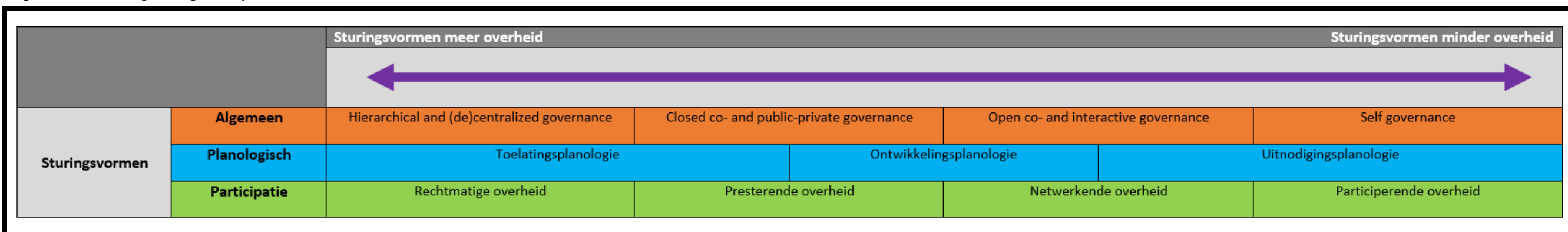
- Initiatief ligt vrijwel geheel bij markt en maatschappij, overheid niet altijd betrokken
- Geen grip op wie wordt toegelaten tot proces

## 2.2.5 Conceptueel model

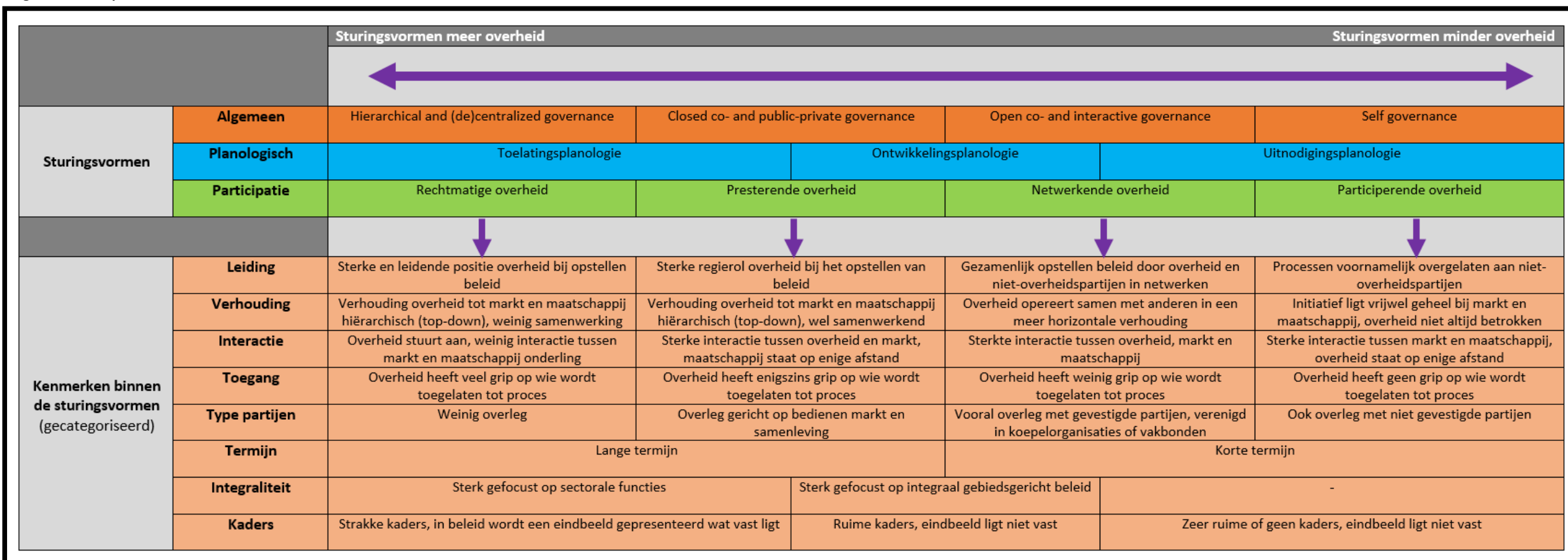
In de vorige paragrafen zijn de belangrijkste sturingsconcepten relevant voor de context van dit onderzoek behandeld. Deze sturingsconcepten hebben allen een andere invalshoek (algemeen, planologisch en participatief). Wel zijn er diverse overeenkomsten tussen de binnen deze concepten beschreven sturingsvormen. In figuur 6 (zie het uitvouwbare blad wat achter deze pagina is gevoegd) wordt inzichtelijk gemaakt wanneer er sprake is van meer of minder sturing. Ook wordt zichtbaar hoe de sturingsconcepten zich in grote lijnen tot elkaar verhouden. De indeling is tot stand gekomen op grond van de bevindingen in deze paragraaf. Dit figuur is hiermee een eerste stap om te komen tot het conceptueel model voor dit onderzoek.

Figuur 6 maakt het mogelijk om de kenmerken, die in de verschillende sturingsvormen worden gehanteerd (zie deelconclusies deelparagrafen over de betreffende sturingsvormen) te groeperen en te plaatsen op de schaal van meer overheid tot minder overheid. Dit leidt tot het conceptueel model in figuur 7 wat eveneens weergegeven is op het uitvouwbare blad achter deze pagina. Het conceptueel model vormt de basis van dit onderzoek.

Figuur 6: Verhouding sturingsconcepten tot elkaar



Figuur 7: Conceptueel model



## 2.3 Grenzen

Dit onderzoek heeft betrekking op grensoverschrijdende beleidsvorming. Grenzen spelen daarmee een rol spelen bij de samenwerking om te komen tot beleid. Omdat dit onderzoek zich voornamelijk focust op schaalansluiting en sturingsvormen staat het concept van grenzen niet centraal binnen dit onderzoek. Toch is het wenselijk het concept grenzen beknopt te behandelen omdat het over de grenzen samenwerken een aspect is wat van invloed kan zijn op de wijze waarop partijen met elkaar samenwerken.

In veel gevallen wordt met grenzen de scheidslijn tussen landen bedoeld. De literatuur beschrijft echter vele verschijningsvorming. Door het tekenen van een grens wordt in feite bepaald wie of wat er wel of niet bij hoort in een bepaalde context (Shack, 1999, p2). Volgens Zimmerbauer (2012, p.213) kunnen grenzen dan ook worden gedefinieerd als multicontextuele en multigelaagde sociale constructen. Afhankelijk van de context zijn verschillende lagen meer of minder van invloed waardoor de betekenis en rol van een aanwezige grens verschilt. Dit heeft invloed op grensoverschrijdende samenwerking tussen gebieden en/of betrokken partijen aan weerszijden van de grens. In tabel 1 is per laag het belangrijkste kenmerk weergegeven en welke invloed het al dan niet sterk aanwezig zijn van de laag heeft. De politieke laag kan hierbij gedefinieerd worden als administratieve grens, bijvoorbeeld tussen landen. In de literatuur worden staatsgrenzen (politieke grenzen) vaak centraal gesteld. Dit is volgens Shack (1999, pp.2-5) onterecht. Zo worden gemeenschappen (de sociale laag) vaak gelijk gesteld aan landen (de politieke laag). Er wordt gesproken over Duitsers, Zweden of Zwitsers, dit terwijl gemeenschappen (de sociale, culturele of identiteits laag) ook hele andere vormen kunnen hebben, bijvoorbeeld in het grensgebied tussen Duitsland en Denemarken.

**Tabel 1: Betekenis verschillende lagen van grenzen**

Laag	Kenmerk	Sterk aanwezig	Zwak of niet aanwezig
Sociaal	Interactie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weinig grensoverschrijdende netwerken/communicatie</li> <li>• Weinig grensoverschrijdende mobiliteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veel grensoverschrijdende netwerken/communicatie</li> <li>• Veel grensoverschrijdende mobiliteit</li> </ul>
Wettelijk	Soevereiniteit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grote verschillen tussen rechtsstelsels gebieden</li> <li>• Beperkingen in mogelijkheden formele samenwerkingsverbanden aan te gaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kleine of geen verschillen tussen rechtsstelsels gebieden</li> <li>• Weinig of geen beperkingen in mogelijkheden formele samenwerkingsverbanden aan te gaan</li> </ul>
Economisch	Handel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weinig handelsrelaties tussen gebieden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veel handelsrelaties tussen gebieden</li> </ul>
Politiek	Autonomie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoge mate van autonomie van een bepaalde entiteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lage mate van autonomie van een bepaalde entiteit</li> </ul>
Cultureel	Traditie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sterke homogeniteit/gevoel van eenheid binnen een gebied, onder andere via tradities en religie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weinig homogeniteit/gevoel van eenheid binnen een gebied</li> </ul>
Fysisch	Natuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanwezigheid van bijvoorbeeld bergen of water welke een barrière vormen tussen gebieden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afwezigheid van natuurlijke barrières of de aanwezigheid van goede verbindingen er doorheen</li> </ul>
Identiteit	Binding	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Een sterke regionale identiteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het ontbreken van een regionale identiteit</li> </ul>

Bron: Zimmerbauer (2012, p.214), eigen bewerking

De lagenindeling van Zimmerbauer (tabel 1) is erop gericht om grensoverschrijdende samenwerking tussen gebieden/grensoverschrijdende regio's gelegen in verschillende landen te kunnen analyseren. Toch wordt deze lagenindeling ook relevant beschouwd voor regionale samenwerking binnen Nederland zoals in dit onderzoek wordt beschouwd. Binnen dit onderzoek worden grenzen gedefinieerd volgens de lagenindeling van Zimmerbauer.

#### 2.4 Afsluiting theoretisch kader

In dit theoretisch kader zijn de hoofdconcepten 'het regionale schaalniveau' en 'sturingsvormen' behandeld. Daarnaast is ook kort ingegaan op het concept grenzen. Bij de hoofdthema's is uitgebreid ingegaan op de voor dit onderzoek relevante literatuur. Zo is bij het gedeelte over het regionale schaalniveau onder andere dieper ingegaan op het regional gap en het schaalvraagstuk. Bij het gedeelte over sturingsvormen zijn de verschillende typen uitgebreid behandeld en is ingegaan op de verhouding van de sturingsvormen en de hieruit naar voren gekomen kenmerken tot elkaar. Dit heeft geleid tot een conceptueel model. Dit model is relevant in relatie tot het tweede gedeelte van de centrale vraagstelling van dit onderzoek. Daarmee vormt het theoretisch kader een eerste basis voor dit onderzoek. De basis voor dit onderzoek is met het theoretisch kader echter nog niet volledig gelegd. De context van de Omgevingswet speelt namelijk een belangrijke rol binnen dit onderzoek. Daarom wordt hier een apart hoofdstuk aan gewijd (hoofdstuk 3). Tezamen vormen beide hoofdstukken de basis voor het onderzoek.



## Hoofdstuk 3 Context

De invoering van de Omgevingswet is een zeer omvangrijke operatie en zal de meeste wet- en regelgeving binnen het fysieke domein gaan vervangen. Dit maakt dat er veel feitelijke informatie beschikbaar is. Slecht een klein gedeelte hiervan is relevant voor dit onderzoek. In dit kader is het wenselijk de context uitgebreider te schetsen. In dit contexthoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op de aanleiding voor de Omgevingswet, de nieuwe beleidsinstrumenten, de uitgangspunten en tot slot op de mogelijkheden voor regionaal beleid.

### 3.1 Aanleiding voor de Omgevingswet

In 2019 gaat het Omgevingsrecht in Nederland op de schop. Na een proces van circa zes jaar heeft de Eerste Kamer op 22 maart 2016 ingestemd met de Omgevingswet. In het VVD-CDA regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid' uit 2010 is een eerste belangrijke stap richting de Omgevingswet gezet door het opnemen van de volgende passage: *'Het kabinet komt met voorstellen tot bundeling en vereenvoudiging van wet- en regelgeving op het gebied van het omgevingsrecht'* (Regeerakkoord VVD-CDA, 2010). Vervolgens is door de Minister van Infrastructuur en Milieu op 23 maart 2011 een brief aan de Tweede Kamer verstuurd waarin dieper wordt ingegaan op de aanleiding en de voorgestelde aanpak om te komen tot de herziening. In deze brief wordt aangegeven dat de huidige regelgeving onvoldoende samenhangend is. Deze samenhang wordt juist wel als wenselijk beschouwd omdat projecten *'steeds vaker gebiedsgericht van aard zijn en er steeds meer samenhang tussen verschillende maatschappelijke opgaven zichtbaar is'* (Kamerstukken II, 2011-2012). Het gevolg van het ontbreken van samenhang is volgens de minister dat betrokken partijen tegen steeds meer problemen aanlopen op terreinen als *'duurzame gebiedsontwikkeling, stedelijke herstructurering, bereikbaarheid, woningbouw, natuurontwikkeling, herbestemming van cultureel erfgoed, duurzame energie en waterbeheer'* (Kamerstukken II, 2011-2012).

### 3.2 Beleidsinstrumenten uit de Omgevingswet

Om te komen tot de gewenste vereenvoudiging van de wet en het creëren van meer samenhang is er voor gekozen zes nieuwe instrumenten te introduceren. Dit zijn de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving (waaronder het gemeentelijk omgevingsplan), algemene rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. De omgevingsvisie en het programma zijn gericht op beleidsvorming, de overige instrumenten op regelgeving. Binnen dit onderzoek ligt de focus op beleidsdocumenten. Decentrale regelgeving (waaronder het gemeentelijk omgevingsplan), algemene rijksregels voor activiteiten in de leefomgeving, de omgevingsvergunning en het projectbesluit maken geen onderdeel uit van dit onderzoek en zullen verder buiten beschouwing worden gelaten. Binnen de beleidsdocumenten richt dit onderzoek zich primair op het instrument omgevingsvisie. De reden hiertoe is dat er rond regionale beleidsvorming op dit moment alleen nog geëxperimenteerd wordt met de omgevingsvisie of documenten die zijn gebaseerd op de omgevingsvisie. Het opstellen van regionaal beleid binnen de context van de Omgevingswet is daarom op dit moment alleen via het instrument omgevingsvisie onderzoekbaar. Onderstaand wordt dieper ingegaan op de omgevingsvisie.

#### **Omgevingsvisie**

De omgevingsvisie wordt beschouwd als een integrale en strategische langetermijnvisie waarin diverse afzonderlijke strategische visies (onder andere op het gebied van ruimtelijke ordening, natuur, milieu, water, cultureel erfgoed en verkeer en vervoer) worden samengevoegd. Dit kunnen bijvoorbeeld milieubeleidsplannen, verkeer- en vervoerplannen, structuurvisies of waterplannen zijn. Door deze samenvoeging wordt beoogd de genoemde terreinen beter aan elkaar te verbinden. De wetgever stelt hierbij ook dat de omgevingsvisie integraal moet worden opgesteld (Aan de slag met de Omgevingswet, 2017). Een omgevingsvisie geeft volgens Zuidhof (2016, p.5) *'sturing aan het eigen handelen, zorgt voor meer integrale plannen, vormt het kader voor afweging/legitimatie van keuzes rondom initiatieven van derden en werkt uitnodigend voor nieuwe initiatieven'*. De omgevingsvisie zal onder de Omgevingswet verplicht worden voor zowel Rijk, provincies als gemeenten. Een belangrijk verschil met de structuurvisie onder de Wet ruimtelijke ordening is dat er per overheidsorgaan slechts één omgevingsvisie mag worden vastgesteld (Zuidhof, 2016, p.6, Traudes, interview mei 2017). Dit betekent dat wanneer meerdere gemeenten of provincies samen één omgevingsvisie willen maken, er daarnaast geen omgevingsvisie meer mag worden vastgesteld voor het eigen grondgebied.

Omgevingsvisies dienen door de overheden uitgewerkt te worden. Dit kan afhankelijk van de bestuurslaag in een programma, een omgevingsplan of een verordening. Omgevingsvisies zijn hiermee net als structuurvisies onder de Wet ruimtelijke ordening een richtinggevend document. Hierdoor zijn markt en maatschappij niet aan een omgevingsvisie gebonden. Deze gebondenheid ontstaat pas op het moment dat de omgevingsvisie in de bovengenoemde documenten is uitgewerkt (Aan de slag met de Omgevingswet, 2017).

### 3.3 Uitgangspunten van de Omgevingswet

De ruimtelijke ordening en daarmee ook de ruimtelijke planning zijn in Nederland verankerd in artikel 21 van de Grondwet: *‘De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu’*. Op dit moment is artikel 21 van de Grondwet verder uitgewerkt via onder andere de Wet ruimtelijke ordening (Spit & Zoete, 2009, p.15). Ook binnen de Omgevingswet blijft dit het belangrijkste uitgangspunt. De manier waarop te voldoen aan artikel 21 van de Grondwet verandert wel. Met de nieuwe Omgevingswet wordt door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu namelijk een cultuurverandering ten opzichte van het huidige omgevingsstelsel beoogd. Hierbij staan vier verbeteringen centraal. Om meer grip te krijgen op de verbeterpunten en de specifiek voor dit onderzoek relevante uitgangspunten van de Omgevingswet (die betrekking hebben op het opstellen van omgevingsvisies) is een expertinterview gehouden met Dirk van de Rijdt van adviesbureau KuiperCompagnons uit Rotterdam. Daarnaast biedt ook de informatie welke naar voren is gekomen uit de diepte-interviews waardevolle inzichten om de door het ministerie geformuleerde verbeteringen en uitgangspunten van de Omgevingswet voor wat betreft het opstellen van beleid te kunnen duiden. Onderstaand wordt eerst in algemene zin ingegaan op de verbeterpunten om vervolgens op de voor dit onderzoek relevante uitgangspunten in te zoomen.

#### 3.3.1 Verbeterpunten Omgevingswet

Het Ministerie van I&M benoemd vier verbeteringen binnen het nieuwe omgevingsstelsel. Dit zijn de volgende (zie ook figuur 8):

1. Omgevingsrecht: Een inzichtelijker en voorspelbaarder omgevingsrecht met een groter gebruiksgemak
2. Leefomgeving centraal: Een integraal en samenhangend beleid, besluitvorming en regelgeving voor de fysieke leefomgeving
3. Actieve aanpak: Een actieve en flexibele aanpak vergroot de bestuurlijke afwegingsruimte bij het bereiken van doelen in de fysieke leefomgeving
4. Besluitvorming: Snellere en betere besluitvorming bij projecten in de fysieke leefomgeving. Met verplichte burgerparticipatie bij grote projecten

Aan Dirk van de Rijdt van KuiperCompagnons is voorgelegd op welke wijze de Omgevingswet in zijn ogen bijdraagt aan het realiseren van deze verbeteringen. Onderstaand wordt hier per verbetering kort op ingegaan. Hierbij wordt aangetekend dat de verbeteringen betrekking hebben op de Omgevingswet in de volle breedte en niet alleen op het opstellen van beleid via omgevingsvisies. Toch wordt het voor dit onderzoek wenselijk geacht eerst meer inzicht in de breedte van de wet te krijgen. Onder 3.3.2 wordt vervolgens verder ingekaderd tot de voor dit onderzoek relevante aspecten.

Met de betrekking tot ‘het realiseren van een inzichtelijker en voorspelbaarder omgevingsrecht met een groter gebruiksgemak’ is Van de Rijdt (expertinterview mei 2017) van mening dat het stellen van zoveel mogelijk algemene regels, voor zover de Amvb’s er nu zijn, op een goede manier is opgepakt op Rijksniveau. *‘Dit is een aanzienlijke verbetering in de kenbaarheid, rechtszekerheid en het gebruiksgemak van die regelgeving’*. Op gemeentelijk niveau ligt dit volgens Van de Rijdt anders omdat niet alles in algemene regels is te vatten:

*‘Wat lokaal afweging behoeft is aan gemeenten gelaten. En op gemeentelijke niveau zie je veel meer de discussie ontstaan of we wel algemene regels moeten stellen of juist meer afwegingsruimte moeten hebben. In het laatste geval dreigt het gebruiksgemak weer verloren te gaan. Wat op Rijksniveau gewonnen is in deze wet, dreigt daarmee op lokaal niveau weer verloren te gaan’ (Van de Rijdt, expertinterview mei 2017).*

**Figuur 8: Verbeteringen nieuwe omgevingsstelsel**



Bron: Ministerie van I&M (2017)

Een probleem is volgens Van de Rijdt dat gemeenten allemaal op andere manieren plannen gaan maken. Partijen die met meerdere gemeenten te maken hebben, al dan niet binnen één project, bijvoorbeeld ProRail dit naar verwachting als lastig gaan ervaren. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) zou volgens Van de Rijdt een belangrijke rol kunnen spelen om gemeenten te bewegen tot gelijklopende regels te komen, bijvoorbeeld via de nu in ontwikkeling zijnde staalkaarten. Het op regionaal niveau afstemmen en vormen van beleid zou volgens Van de Rijdt ook kunnen bijdragen aan meer eenduidigheid en daarmee gebruiksgemak.

Aan de tweede verbetering, ‘een integraal en samenhangend beleid, besluitvorming en regelgeving voor de fysieke leefomgeving’, wordt volgens Van de Rijdt bijgedragen via de instrumenten omgevingsplan en omgevingsvisie. Deze dwingen meer om vanuit de gezamenlijke thema’s te komen tot planvorming. Dit wordt ook beoogt vanuit de Omgevingswet zelf, waarbij getracht is alles in één wet te vatten.

De derde verbetering betreft: ‘Een actieve en flexibele aanpak vergroot de bestuurlijke afwegingsruimte bij het bereiken van doelen in de fysieke leefomgeving’. Volgens Van de Rijdt is bestuurlijke afwegingsruimte misschien wel het populairste onderwerp binnen de pilots die op dit moment worden gehouden vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet:

*‘Tegelijkertijd is dit ook nog het onderwerp waar nog het meeste verwarring over heerst, en waar de praktijk het heel moeilijk vindt om daar methodes en wetgeving bij te bedenken. Hoe gaan we die afwegingsruimte goed inkaderen, zodat die andere doelstelling,*

*gebruiksgemak en rechtszekerheid niet onder druk komt. En daar zie ik wel een lastige spanning in de Omgevingswet. Dus die bestuurlijke afwegingsruimte is eigenlijk een beetje vreemde eend in de bijt. Als je naar de andere doelstellingen van de Omgevingswet kijkt, die veel meer gericht zijn op rechtszekerheid, duidelijkheid, gebruiksgemak, is die afwegingsruimte juist iets wat, in potentie weer heel verwarrend is, ongelijkheid en ad-hoc beleid in de hand werkt, wanneer je dat niet op een goede manier oppakt' (Van de Rijdt, expertinterview mei 2017).*

Een ander risico van het systeem van de Omgevingswet is volgens Van de Rijdt dat iedere gemeente zelf de afwegingsruimte gaat bepalen. Dit gaat weer ten koste van de regionale samenhang. Onduidelijk is hierbij nog welke rol provincies hier gaan pakken. Volgens Van de Rijdt is het wel wenselijk dat de provincies hierin gaan sturen om het behalen van de andere doelstellingen uit te Omgevingswet niet in de weg te zitten:

*'Je merkt wel in de plannen waar we mee bezig zijn dat provinciaal beleid nauwelijks een rol speelt in de discussie, terwijl heel veel thema's wel regionaal spelen. Je mist eigenlijk die provinciale inbreng in die regionale samenwerking, en daarmee de kans dat die bestuurlijke afwegingsruimte weer tot allerlei verschillen gaat leiden die we nu juist willen wegnemen met de Omgevingswet' (Van de Rijdt, expertinterview mei 2017).*

Van de Rijdt beveelt dan ook aan om de provincie actief te betrekken bij de planvorming op gemeentelijke niveau. Dat zou de provincie zelf kunnen afdwingen door omgevingsvisies en omgevingsplannen die in samenspraak en instemming met de provincie tot stand zijn gekomen vrij te stellen van (delen) van de provinciale omgevingsverordening.

De laatste door het ministerie benoemde verbetering betreft: 'Snellere en betere besluitvorming bij projecten in de fysieke leefomgeving. Met verplichte burgerparticipatie bij grote projecten'. Volgens Van de Rijdt geeft de wet hiervoor alleen instrumenten, maar 'is het aan de praktijk om daar op een goede manier uitvoering aan te geven'. De Omgevingswet laat het dus eigenlijk over aan de praktijk. De winst hierbij is dat het proces op veel verschillende manieren kan worden ingericht en dat er daarmee veel verschillende mogelijkheden zijn voor participatie en het versnellen van het proces. Het risico is echter dat in oude fouten wordt vervallen omdat de Omgevingswet niet echt verplicht om anders te gaan werken. Inspiratie voor gemeenten en provincies hoe hiermee om te gaan ontbreekt vooralsnog.

### 3.3.2 Uitgangspunten Omgevingswet bij het opstellen van (regionaal) beleid

Dit onderzoek richt zich nadrukkelijk niet op de volle breedte van de Omgevingswet maar beperkt zich (naast het onderdeel over schaal aansluiting) tot het opstellen van regionaal beleid binnen de context van de Omgevingswet. De reden hiertoe is dat op dit moment wordt geëxperimenteerd met betrekking tot het opstellen van regionaal beleid binnen de context van de Omgevingswet. Deze trajecten bevinden zich nog niet in de fase van uitvoering. Bij het opstellen van (regionaal) beleid zijn op grond van het theoretisch kader een aantal sturingsvormen met daarbinnen kenmerken naar voren gekomen en in acht categorieën ingedeeld. Deze zijn te vinden in het conceptueel model (zie figuur 7). Door gericht vragen te stellen tijdens het expertinterview wordt inzicht verkregen in welke kenmerken overeenkomen met de uitgangspunten van de Omgevingswet voor het opstellen van beleid. Daarnaast biedt ook de informatie welke naar voren is gekomen uit de diepte-interviews waardevolle inzichten. Deze inzichten helpen bij het beantwoorden van deelvraag 1 en uiteindelijk de centrale vraagstelling. Onderstaand wordt per categorie ingegaan op de via interviews verkregen inzichten.

## **Leiding**

Leiding is een breed begrip en wordt in de volgende onderdelen uitgesplitst: Waar zou op grond van de Omgevingswet het initiatief voor het opstellen van omgevingsvisies moeten liggen, op welke wijze zouden niet-overheidspartijen bij het proces betrokken moeten worden, en waar zou de leiding en regie moeten liggen. Onderstaand wordt hier nader op ingegaan.

De bevoegdheid voor het vaststellen van omgevingsvisies op gemeentelijk en provinciaal niveau komt respectievelijk te liggen bij de gemeenteraad en Provinciale Staten. Vanuit deze gedachte, en vanuit de gedachte dat de gemeenteraad/Provinciale Staten zich één keer uitspreekt en de verdere uitwerking aan het college van burgemeester en wethouders/Gedeputeerde Staten overlaat zou het wenselijk zijn dat het initiatief voor het opstellen van de omgevingsvisie bij de gemeenteraad/Provinciale Staten komt te liggen. Juist omdat het zo een belangrijk document is (Van de Rijdt, expertinterview mei 2017). Ook Traudes (diepte-interview, mei 2017) is van mening dat het initiatief voor omgevingsvisies in ieder geval bij de overheid zou moeten liggen.

Zoals ook al onder punt 4 van de vier verbeteringen wordt omschreven vormt participatie een belangrijk onderdeel binnen de Omgevingswet (Ministerie van I&M, 2017). Volgens Van de Rijdt vraagt dit om een open planproces waarbij alle partijen die dat willen kunnen aanhaken op het proces. Dit vraagt volgens Van de Rijdt echter ook om een proactieve houding van niet-overheidspartijen en inwoners zelf. Het is hierbij wenselijk dat niet-overheidspartijen onderling beter gaan samenwerken om op deze manier krachtiger binnen de omgevingsvisie naar voren te komen. Om te komen tot deze samenwerking is het volgens Van de Rijdt ook van belang dat partijen in staat zijn zichzelf goed te organiseren. Waar dit niet het geval is zou de overheid op de één of andere manier moeten bijspringen om dit op te lossen. De gemeente of provincie dient echter niet meer aan de voorkant te bepalen welke partijen zij er in elk geval bij willen hebben. Tegelijkertijd blijft de overheid wel verantwoordelijk voor het goed in beeld brengen welke belangen er spelen en ervoor te zorgen dat deze integraal in de visie terugkomen.

Voor wat betreft de leiding en regie geeft Van de Rijdt aan dat gemeenten de provincie(s) moeten betrekken bij het opstellen van beleid omdat er spanning kan zijn met het provinciaal belang. Zeker vanuit de gedachte dat de Omgevingswet beoogt tot meer integrale afwegingen te komen valt het provinciaal belang hier ook zeker onder. De leiding en regie zou dus in principe bij de provincie(s) moeten liggen. In ieder geval ligt de leiding en regie bij de overheid. Ook Van der Kamp (diepte-interview, juni 2017) geeft aan dat de overheden de leiding en regie op zich moeten nemen bij het opstellen van omgevingsvisies, zeker waar het abstracte en lange termijn visies betreft. Traudes (diepte-interview, mei 2017) sluit zich hierbij aan, *'een omgevingsvisie is een instrument van de overheid, dus de overheid moet dat ding opstellen'*.

## **Verhouding**

In de verhouding hoe partijen met elkaar zouden moeten samenwerken op grond van de Omgevingswet valt een onderscheid te maken tussen het proces en de inhoud. Voor wat betreft het bepalen van het proces is een belangrijkere rol voor de overheid weggelegd, *'de overheid zou wel spelregels moeten formuleren'* (Van de Rijdt, expertinterview mei 2017). Tegelijkertijd is het wenselijk het proces zoveel mogelijk open te houden, zodat betrokken partijen de mogelijkheid krijgen om invulling aan de inhoud (niet zijnde de kernkwaliteiten) te geven. De rol voor de overheid is hierbij veel kleiner. Zie hiervoor het punt interactie.

## **Interactie**

Zoals in het theoretisch kader benoemd kunnen interacties tussen overheid, markt en maatschappij zich op vier verschillende manieren voordoen bij het opstellen van beleid.

1. Weinig interactie tussen marktpartijen en maatschappelijke partners en veel sturing vanuit de overheid
2. Overheid en marktpartijen werken nauw met elkaar, maatschappij blijft wat op de achtergrond
3. Een goede samenwerking tussen alle partijen
4. De overheid staat meer op afstand, waarbij veel door marktpartijen en maatschappelijke partners gezamenlijk wordt opgepakt

Volgens Van de Rijdt (expertinterview mei 2017) beoogt de Omgevingswet een combinatie tussen variant 1 en 4:

*‘De samenleving is te complex op alle niveaus om als wetgever of als parlement in alle situaties te voorzien in regels. Dus je zult je moeten beperken tot je kerntaak als overheid. Dus je kernkwaliteiten. Daar moet je op vastleggen hoe je hier mee omgaat. Daar denk ik ook dat je politiek voor hebt, daar moeten ook de verkiezingen over plaatsvinden, daar is het democratisch stelsel voor. Vervolgens is het aan de samenleving hoe ze binnen de grenzen die de overheid stelt, tot nieuwe initiatieven, ontwikkelingen, uitvoering komt. Waarbij de overheid een zoveel mogelijk teruggetrokken rol speelt’ (Van de Rijdt, expertinterview mei 2017).*

Dit geldt volgens Van de Rijdt ook voor het opstellen van een omgevingsvisie. Samengevat kan het formuleren van kernkwaliteiten worden gezien als een taak die voornamelijk bij de overheid ligt gezien het meer abstracte karakter. Dit komt overeen met variant 1 waarbij veel sturing wordt gegeven vanuit de overheid en er weinig interactie is tussen marktpartijen en maatschappelijke partners. Maar wanneer het gaat om het formuleren van beleids- en initiatiefdoelstellingen ligt de bal volgens Van de Rijdt juist bij de markt en maatschappij. Wel moet één en ander passend zijn binnen de geformuleerde kernkwaliteiten. Ook Van der Kamp duidt dit onderscheid tussen meer abstracte en concrete zaken in een visie, *‘hoe abstracter, hoe beter de overheid is, dus van die lange termijn perspectieven, dat is typisch waar wij als overheid goed in zijn (...) en dat interesseert de gemiddelde inwoner in het algemeen weinig’ (Van der Kamp, diepte-interview, juni 2017).* Binnen dit onderzoek zal rekening worden gehouden met het hier naar voren gekomen onderscheid tussen meer abstracte en concrete zaken in een visie.

## **Toegang**

Ook in lijn met punt 4 van de vier verbeteringen zou volgens Van de Rijdt (expertinterview mei 2017) iedereen zonder voorbehoud toegang moeten hebben tot het proces van het opstellen van een omgevingsvisie. Zoals onder proces genoemd blijft de overheid wel verantwoordelijk voor het goed in beeld brengen welke belangen er spelen en ervoor te zorgen dat deze integraal in de visie terugkomen. Zonder actief partijen te selecteren vraagt het wel regie van met name gemeenten om te zorgen dat de niet gehoorde stemmen ook meeklinken. Dit kan aanleiding zijn om in bepaalde gevallen toch partijen te benaderen. Belangrijk verschil is volgens Van de Rijdt echter dat het niet wenselijk is op voorhand een selectie te maken.

### **Type partijen**

Bij het opstellen van beleid binnen de Omgevingswet is het wenselijk om zo breed mogelijk iedereen te betrekken en erop te richten om ieder belang te horen en een stem te geven. Dit is althans het ideaalbeeld op grond van de Omgevingswet volgens Van de Rijdt (expertinterview mei 2017). In de praktijk zal dat niet lukken, *'er zal altijd een soort lobby op gang komen van bepaald soort clubs die zwaarder op zo een omgevingsvisie insteken en dus ook meer invloed hebben'*. Volgens Van de Rijdt hoeft dit ook niet erg te zijn, *'blijkbaar hebben zij in de maatschappij zo een kracht weten te ontwikkelen dat hun stem ook meer doorklinkt'*.

### **Termijn**

Volgens Van de Rijdt (expertinterview mei 2017) zou de omgevingsvisie zich voor wat betreft kernkwaliteiten alleen moeten focussen op de lange termijn. Dit omdat kernkwaliteiten bijna niet veranderen. Voor wat betreft de beleids- en initiatiefdoelstellingen kunnen deze zich zowel op de korte, middellange als lange termijn focussen.

### **Integraal/sectoraal**

Echt integraal werken is onmogelijk (Van de Rijdt, expertinterview mei 2017). Binnen de omgevingsvisie zou daarom zoveel mogelijk integrerend gewerkt moeten worden (Ministerie van I&M, 2016). Daar liggen de grootste kansen maar tegelijkertijd ook de grootste gevaren als het gaat om de uitvoering. Integraal of integrerend besluiten nemen vraagt hierbij de nodige discipline omdat er door heel veel mensen van te voren goed over zaken nagedacht dient te worden. Dit betekent dat er voor colleges en raden weinig ruimte is om er vervolgens heel anders in te gaan zitten. Van de Rijdt ziet hier vooral voor colleges een grote opgave in cultuuromslag. Dit standpunt wordt door Zuidhof (diepte-interview, juni 2017) ondersteund. Ook hij geeft aan dat integraal werken lastig is voor colleges, *'want alle wethouders zijn vanuit een sectorale insteek ergens aangemonsterd. Nu moet je in één keer integraal gaan denken'*.

### **Kaders**

Voor wat betreft de kernkwaliteiten zouden de kaders in een omgevingsvisie vastgelegd moeten worden omdat deze vrijwel niet veranderen. Voor wat betreft beleids- en initiatiefdoelstellingen is dit niet het geval. Het vastleggen van kernkwaliteiten in een omgevingsvisie is hierbij essentieel. In hoeverre beleids- en initiatiefdoelstellingen in de omgevingsvisie worden vastgelegd kan hierbij verschillen (Van de Rijdt, expertinterview mei 2017).

### **Beantwoording deelvraag 1 (deel 1)**

Bovenstaande bevindingen vormen de beantwoording van het eerste gedeelte van deelvraag 1: *'Wat zijn de belangrijkste uitgangspunten van de Omgevingswet bij het opstellen van beleid en welke mogelijkheden biedt de wet om te komen tot regionaal beleid?'* Het antwoord op het tweede gedeelte van deelvraag 1 volgt onder 3.4. Ten eerste kan worden geconcludeerd dat de Omgevingswet, voor wat betreft het opstellen van beleid niet zozeer streeft naar meer (Jessop, 1998, Lester & Reckhow, 2013, Evers & De Vries, 2013) of minder overheid (Rhodes, 2007, Boonstra & Boelens, 2011, Van Meerkerk e.a., 2013) maar een bepaalde taak- en rolverdeling tussen overheden enerzijds en maatschappelijke- en marktpartijen anderzijds beoogt. Het initiatief en de leiding en regie worden hierbij als primaire overheidstaak gezien. Met betrekking tot de verhouding waarin overheden en andere partijen met elkaar samenwerken bij het opstellen van beleid maakt de Omgevingswet onderscheid tussen het voeren van het proces en het neerzetten van de hoofdlijnen van de visie enerzijds en het leveren van de inhoud anderzijds. Bij de eerste twee is hier onder de Omgevingswet



nadrukkelijk een sturende rol weggelegd voor de overheid, bij het leveren van de inhoud beoogt de Omgevingswet juist om dit neer te leggen bij markt- en maatschappelijke partijen. Daarnaast is het nadrukkelijk het doel het proces voor iedereen open te stellen, met nieuwe partijen in gesprek te gaan en niet-overheidspartijen ook met elkaar het gesprek te laten voeren. Integraal gebiedsgericht beleid wat zich zowel op de korte als lange termijn richt en kaders die op hoger abstractieniveau vast liggen, maar nog voldoende ruim zijn gedefinieerd om op verschillende manieren uit te werken zijn andere uitgangspunten van de Omgevingswet bij beleidsvorming.

Op grond hiervan kan het conceptueel model uit het theoretisch kader verder geoperationaliseerd worden waarbij wordt aangegeven welke kenmerken van sturingsvormen zoals gedefinieerd op grond van de literatuur in het theoretisch kader overeenkomen met de uitgangspunten zoals de Omgevingswet beoogt (zie figuur 9). Aangezien de visies uit de te onderzoeken cases binnen de context van de Omgevingswet zijn opgesteld wordt de verwachting uitgesproken dat de kenmerken die hierin worden toegepast in grote lijnen aansluiten bij de uitgangspunten van de Omgevingswet zoals weergegeven in figuur 9.

Figuur 9: Operationalisering conceptueel model met uitgangspunten Omgevingswet

		Sturingsvormen meer overheid			Sturingsvormen minder overheid		
Sturingsvormen	Algemeen	Hierarchical and (de)centralized governance	Closed co- and public-private governance	Open co- and interactive governance	Self governance		
	Planologisch	Toelatingsplanologie		Ontwikkelingsplanologie	Uitnodigingsplanologie		
	Participatie	Rechtmatige overheid	Presterende overheid	Netwerkende overheid	Participerende overheid		
		↓		↓		↓	
Kenmerken binnen de sturingsvormen (gecategoriseerd)	Leiding	Sterke en leidende positie overheid bij opstellen beleid	Sterke regierol overheid bij het opstellen van beleid	Gezamenlijk opstellen beleid door overheid en niet-overheidspartijen in netwerken	Processen voornamelijk overgelaten aan niet-overheidspartijen		
	Verhouding	Verhouding overheid tot markt en maatschappij hiërarchisch (top-down), weinig samenwerking	Verhouding overheid tot markt en maatschappij hiërarchisch (top-down), wel samenwerkend	Overheid opereert samen met anderen in een meer horizontale verhouding	Initiatief ligt vrijwel geheel bij markt en maatschappij, overheid niet altijd betrokken		
	Interactie	Overheid stuurt aan, weinig interactie tussen markt en maatschappij onderling	Sterke interactie tussen overheid en markt, maatschappij staat op enige afstand	Sterke interactie tussen overheid, markt en maatschappij	Sterke interactie tussen markt en maatschappij, overheid staat op enige afstand		
	Toegang	Overheid heeft veel grip op wie wordt toegelaten tot proces	Overheid heeft enigszins grip op wie wordt toegelaten tot proces	Overheid heeft weinig grip op wie wordt toegelaten tot proces	Overheid heeft geen grip op wie wordt toegelaten tot proces		
	Type partijen	Weinig overleg	Overleg gericht op bedienen markt en samenleving	Vooraf overleg met gevestigde partijen, verenigd in koepelorganisaties of vakbonden	Ook overleg met niet gevestigde partijen		
	Termijn	Lange termijn			Korte termijn		
	Integraliteit	Sterk gefocust op sectorale functies		Sterk gefocust op integraal gebiedsgericht beleid	-		
	Kaders	Strakke kaders, in beleid wordt een eindbeeld gepresenteerd wat vast ligt		Ruime kaders, eindbeeld ligt niet vast	Zeer ruime of geen kaders, eindbeeld ligt niet vast		
		↓		↓		↓	
Uitgangspunten Omgevingswet	Leiding	●					
	Verhouding	●				●	
	Interactie	●	●				
	Toegang	●			●		
	Type partijen	●				●	
	Termijn	●	●			●	
	Integraliteit	●			●		
	Kaders	●	●				

### 3.4 Regionaal beleid binnen de Omgevingswet

Omdat dit onderzoek betrekking heeft op regionaal beleid binnen de context van de Omgevingswet is het tot slot relevant om in te zoomen op de mogelijkheden die de Omgevingswet hiertoe biedt. Deze informatie is verzameld door hier in het expertinterview met Dirk van de Rijdt van KuiperCompagnons expliciet naar te vragen. De diepte-interviews zijn hierbij ondersteunend geweest om de informatie aan te vullen.

Volgens Van de Rijdt (expertinterview mei 2017) zijn de mogelijkheden om regionaal beleid binnen de Omgevingswet op te stellen minimaal. Dit betekent niet dat de Omgevingswet geen regionale samenwerking mogelijk maakt. Volgens Van de Rijdt is het alleen niet expliciet geregeld. Dit past volgens hem bij de filosofie van de Omgevingswet welke vooral instrumenten bevat om te zorgen dat er integraal gewerkt kan worden. Het opzetten van grote regionale bestuursorganen is binnen de Omgevingswet ook niet wenselijk, de regio verschuift immers per situatie, per thema en per geval. Binnen de Wet ruimtelijke ordening werd hier nog meer op twee gedachtes gehinkt, wel of niet naar regionale samenwerking. Van de Rijdt vindt het overigens een gemiste kans dat de Omgevingswet niet meer aandacht heeft, stimulerend is of handreikingen biedt in hoe op het regionale schaalniveau met de Omgevingswet aan de slag te gaan: *‘Het is wel opvallend dat het ontbreekt’*.

Omdat het binnen de Omgevingswet in tegenstelling tot de Wet ruimtelijke ordening nog maar is toegestaan één omgevingsvisie (in plaats van meerdere structuurvisies) vast te stellen voor het grondgebied van een gemeente of provincie, kunnen regionale en lokale omgevingsvisies niet naast elkaar bestaan (Traudes, diepte-interview, mei 2017). Toch lijken hier ook oplossingen voor te zijn:

*‘Je kunt natuurlijk wel zeggen we maken één visie, en die laten we in alle gemeenteraden vaststellen, en die koppel je aan je eigen omgevingsvisie. Ja dat vraagt wat wetstechniek of plantetechniek, maar in het digitale tijdperk zie ik daar geen belemmeringen. Als je daar elkaar vindt, van dit is onze visie, op dat gebied, dan moet je die gewoon als gemeenteraad vaststellen en als je dat allemaal op dezelfde manier vaststelt heb je in principe je regionale visie te pakken’ (Van de Rijdt, expertinterview mei 2017).*

Dit komt globaal ook overeen met de vorm waar in de case Het Hart van Holland voor gekozen is (Traudes, diepte-interview, mei 2017). Hiermee wordt ook voorkomen dat het noodzakelijk is om regionale visies *‘de brede lading te geven van zowel het ruimtelijke domein als veiligheid en leefmilieu in brede zin zoals de Omgevingswet deze heeft bedoeld, inclusief een breed maatschappelijk participatieproces’ (Zuidhof, 2016, p.6)*. Volgens Zuidhof (diepte-interview, juni 2017) zijn dergelijke constructies echter wel juridisch op drijfzand gestoeld en kan er makkelijker dan onder de Wet ruimtelijke ordening van afgeweken worden.

Op grond van bovenstaande bevindingen kan een antwoord worden geformuleerd op het tweede gedeelte van deelvraag 1: *‘Wat zijn de belangrijkste uitgangspunten van de Omgevingswet bij het opstellen van beleid en welke mogelijkheden biedt de wet om te komen tot regionaal beleid?’* Het antwoord op het eerste gedeelte van deelvraag 1 is te vinden onder 3.3. Het volgende wordt hierover geconcludeerd. De Omgevingswet biedt ten opzichte van de Wet ruimtelijke ordening minimale mogelijkheden om te komen tot een regionale omgevingsvisie. Dit komt omdat het aantal omgevingsvisies per bestuursorgaan is gemaximeerd op één. Het maken van één gezamenlijke visie welke vervolgens kan worden verwerkt in verschillende lokale/provinciale visies biedt mogelijkheden toch regionaal samen te werken. Hierdoor vervalt tevens de noodzakelijkheid om de volledige breedte van het ruimtelijke/fysieke domein mee te nemen. De juridische houdbaarheid is hierbij wel een zorgpunt.

### 3.5 Afsluiting contexthoofdstuk

De context waarbinnen dit onderzoek wordt uitgevoerd speelt een belangrijke rol. Dit heeft alles te maken met het gekozen onderwerp, de Omgevingswet, welke op dit moment nog niet in werking is getreden. Daarnaast worden binnen de Omgevingswet specifieke elementen onderzocht. Dit zijn het procesgedeelte waarin het beleid wordt opgesteld en het instrument omgevingsvisie. Voorgaande binnen de context van regionale beleidsvorming. Door in dit hoofdstuk in te gaan op de aanleiding, beleidsinstrumenten, uitgangspunten en de mogelijkheden voor regionale beleidsvorming binnen de Omgevingswet wordt de context beter gedefinieerd. Hiermee vormt het contexthoofdstuk enerzijds samen met het theoretisch kader de basis voor dit onderzoek en beantwoordt het anderzijds ook de eerste deelvraag met als doel later de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden.

## Hoofdstuk 4      Methodologie

In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe het onderzoek zal worden uitgevoerd. Allereerst wordt ingegaan op het type onderzoek. Vervolgens wordt achtereenvolgens ingegaan op de onderzoeksmethodiek waarin ook een globale beschrijving van de te onderzoeken cases wordt gegeven, de methoden van onderzoek en tot slot de onderzoekskwaliteit en -ethiek.

## 4.1 Type onderzoek

Dit onderzoek is tweeledig. Allereerst richt dit onderzoek zich op in hoeverre regionaal beleid opgesteld binnen de context van de Omgevingswet bijdraagt aan het realiseren van schaal aansluiting. Daarnaast wordt onderzocht welke sturingsvormen bij de vorming van dit regionaal beleid worden toegepast en hoe deze sturingsvormen zich verhouden tot de uitgangspunten van de Omgevingswet. De focus binnen dit onderzoek ligt op het beter verklaren en begrijpen. Om tot een antwoord op de centrale vraag te komen zal het onderzoeksveld verder verkend moeten worden.

Wanneer er sprake is van verkenningen van het onderzoeksveld in combinatie met het beter verklaren en begrijpen van onderwerpen is het uitvoeren van kwalitatief onderzoek een aangewezen methode (Boeije, 't Hart & Hox, 2009, p.254). Deze variant van kwalitatief onderzoek, waarin het verklaren en begrijpen een centrale plaats inneemt staat bekend als de interpretatieve variant (Boeije e.a., 2009, p.257). In relatie tot de centrale vraagstelling voor dit onderzoek wordt verkend in hoeverre regionaal beleid binnen de context van de Omgevingswet bijdraagt aan het realiseren van schaal aansluiting. Daarnaast worden verklaringen gezocht waarom bepaalde sturingsvormen binnen de context van de Omgevingswet wel of geen regionale beleidsvorming bevorderen en wordt verkend in hoeverre de toegepaste sturingsvormen zich verhouden tot de uitgangspunten van de Omgevingswet. De theorieën zoals in het theoretisch kader beschreven over het aanwezig zijn van een regional gap en de verschillende sturingsvormen met bijbehorende kenmerken vormen de basis van het empirisch onderzoek. Deze theorieën geven in combinatie met het contexthoofdstuk een bepaalde verwachting over de uitkomsten van het onderzoek. Dit met betrekking tot de toegepaste sturingsvormen en kenmerken. Door het onderzoeken van drie cases moet blijken in hoeverre het regional gap wordt verkleind door regionale beleidsvorming en of de kenmerken die uit de sturingsvormen naar voren komen overeenkomen met de uitgangspunten van de Omgevingswet. Dit betekent dat er sprake is van een deductief onderzoek (Bryman, 2012, pp.24-25).

## 4.2 Onderzoeksmethodiek

Binnen dit onderzoek is gekozen voor een casestudy. Hiervoor is gekozen omdat via casestudy onderzoek de omgevingsvisie, als zijnde het enige reeds opgestelde beleidsdocument binnen de context van de Omgevingswet, nader onderzocht kan worden. Hierbij wordt specifiek gekeken in hoeverre regionale omgevingsvisies (of hiermee vergelijkbare documenten) bijdragen aan het realiseren van schaal aansluiting, welke sturingsvormen zijn toegepast bij het opstellen van regionale omgevingsvisies en in hoeverre deze aansluiten bij de uitgangspunten van de Omgevingswet.

Gezien de complexiteit van het onderwerp is een casestudy de beste methode omdat via een casestudy een gedetailleerde en intensieve analyse van een case kan plaatsvinden (Bryman, 2012, p.66). Hierbij gaat het onder andere om het op tafel krijgen van beweegredenen waarom er is gekozen voor bepaalde wijzen van sturing. Daarnaast sluit een casestudy ook goed aan bij de keuze voor kwalitatief interpretatief onderzoek waarin het verklaren en begrijpen centraal staat (Bryman, 2012, pp.67-68).

### ***De cases***

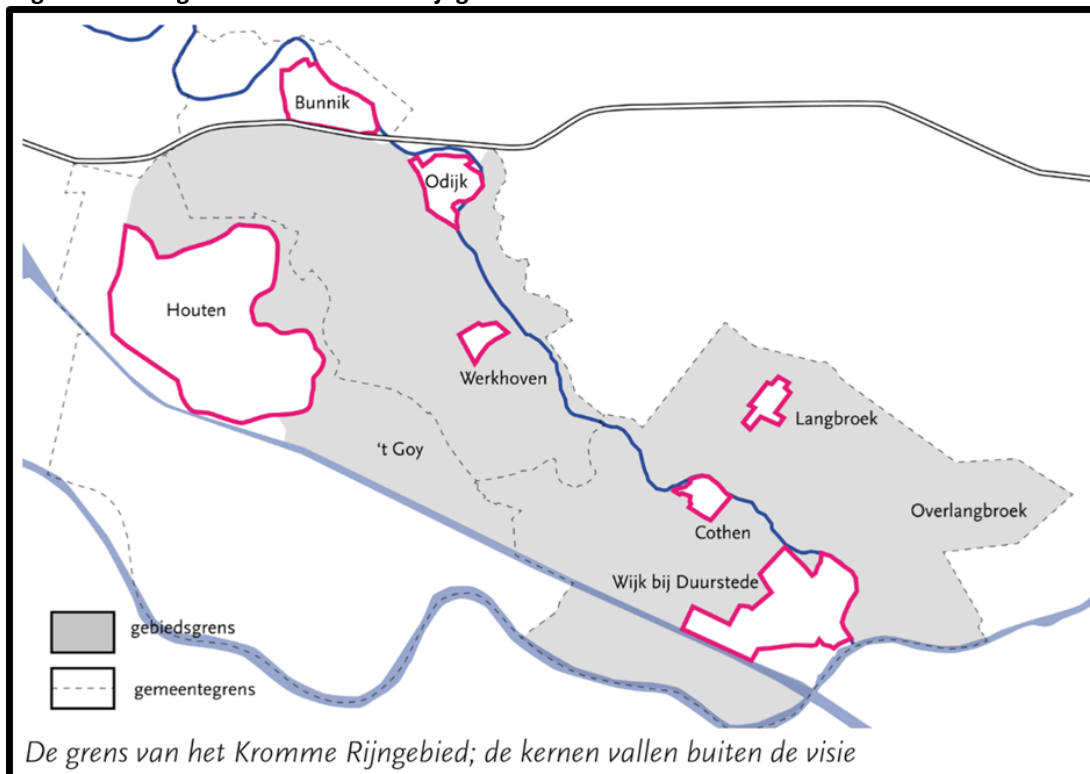
Voor dit onderzoek zijn drie cases geselecteerd. Dit zijn drie regionale beleidsdocumenten (omgevingsvisies/voorlopers op omgevingsvisies) die tot nu toe zijn opgesteld binnen de context van de Omgevingswet. Het gaat om de Omgevingsvisie Kromme Rijngebied voor het landelijk gebied van de gemeenten Bunnik, Houten en Wijk bij Duurstede, de Regionale Agenda Omgevingsvisie 2040 voor Het Hart van Holland (10 gemeenten rond Leiden), en het Perspectief Groene Hart voor het Groene Hart in de provincies, Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht. Voor deze drie cases is gekozen omdat het op dit moment de enige drie regionale beleidsdocumenten zijn die binnen de context van de

Omgevingswet zijn opgesteld en zich daarmee lenen voor dit onderzoek. Onderstaand worden de cases verder toegelicht.

#### *Case Kromme Rijngebied*

Het plangebied van de case Kromme Rijngebied is gelegen in de Provincie Utrecht en is gelegen in drie gemeenten: Bunnik, Houten en Wijk bij Duurstede. De omgevingsvisie beslaat niet het hele grondgebied van de gemeenten maar richt zich primair op het buitengebied. De kernen maken dan ook geen onderdeel uit van de omgevingsvisie. Dit geldt ook voor het Eiland van Schalkwijk ten zuiden van het Amsterdam-Rijnkanaal, het gebied ten westen van de A27 (beiden gemeente Houten) en het gebied ten noorden van de A12 in de gemeente Bunnik. Voor het Eiland van Schalkwijk is al eerder een visie opgesteld, de andere twee gebieden maken fysiek geen onderdeel uit van het samenhangende Kromme Rijngebied (Gemeenten Bunnik, Houten en Wijk bij Duurstede, 2016). Van de onderzochte cases binnen dit onderzoek is de omgevingsvisie voor het Kromme Rijngebied veruit het kleinst in omvang, zowel in oppervlakte als in het aantal inwoners wat in het gebied woont. De omgevingsvisie is recent door de raden van de drie gemeenten vastgesteld. De vaststelling heeft hierbij nog plaatsgevonden onder de Wet ruimtelijke ordening.

**Figuur 10: Plangebied case Kromme Rijngebied**



Bron: Gemeenten Bunnik, Houten en Wijk bij Duurstede (2016)

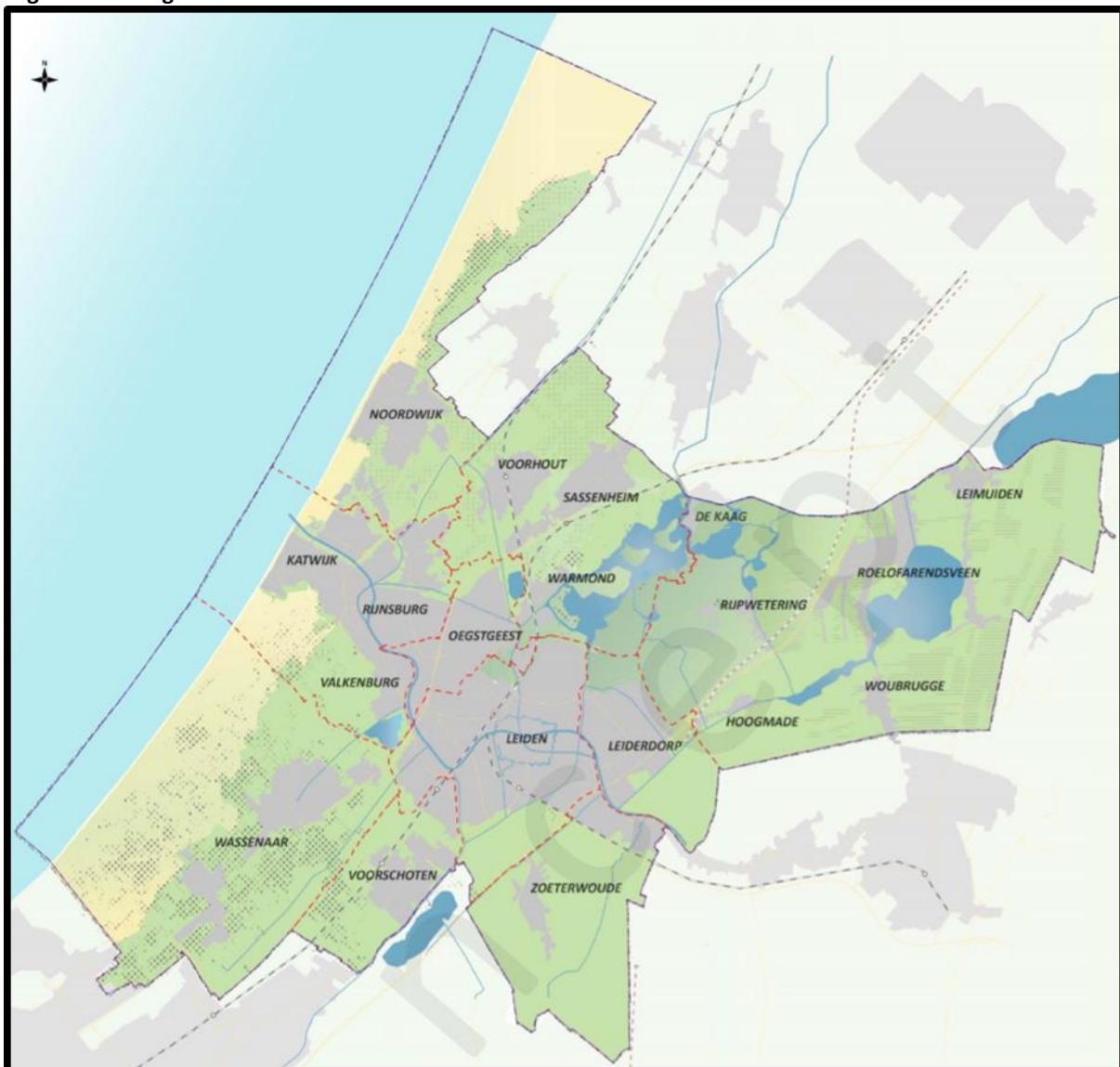
#### *Case Het Hart van Holland*

Het plangebied van de case Het Hart van Holland is gelegen in de Provincie Zuid-Holland en bestaat uit tien gemeenten. Dit zijn: Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Noordwijk, Oegstgeest, Teylingen, Voorschoten, Wassenaar en Zoeterwoude. Het gebied omvat verschillende samenwerkingsverbanden. Zo ligt het oostelijk gedeelte in het Groene Hart, maakt het gehele gebied op Wassenaar na uit van het grotere verband Holland Rijnland, is Wassenaar onderdeel van de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, vormt een deel van de gemeenten in de Bollenstreek de Greenport Ontwikkelingsmaatschappij en vormen een aantal gemeenten samen met Leiden de Leidse



Regio 071. Daarnaast grenst het gebied ook nog aan de Metropoolregio Amsterdam. Van de onderzochte cases binnen dit onderzoek is Het Hart van Holland de middelste qua omvang en inwonertal. Het is daarnaast de meest verstedelijkte regio. De Regionale Agenda Omgevingsvisie 2040 voor Het Hart van Holland is één van de nationale pilots van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu welke worden gehouden ter voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit betekent dat binnen de pilot onder andere wordt bekeken hoe de doelstellingen van de Omgevingswet kunnen worden gerealiseerd. Binnen de pilot voor Het Hart van Holland is hierbij de focus gelegd op de thema's participatie, integraliteit en samenhang en planvormingsproces (Ministerie van I&M, 2016). De Regionale Agenda Omgevingsvisie 2040 is op het moment van schrijven vastgesteld door negen van de tien gemeenten (Wassenaar stelt het document niet vast).

**Figuur 11: Plangebied case Het Hart van Holland**



Bron: Het Hart van Holland (2016)

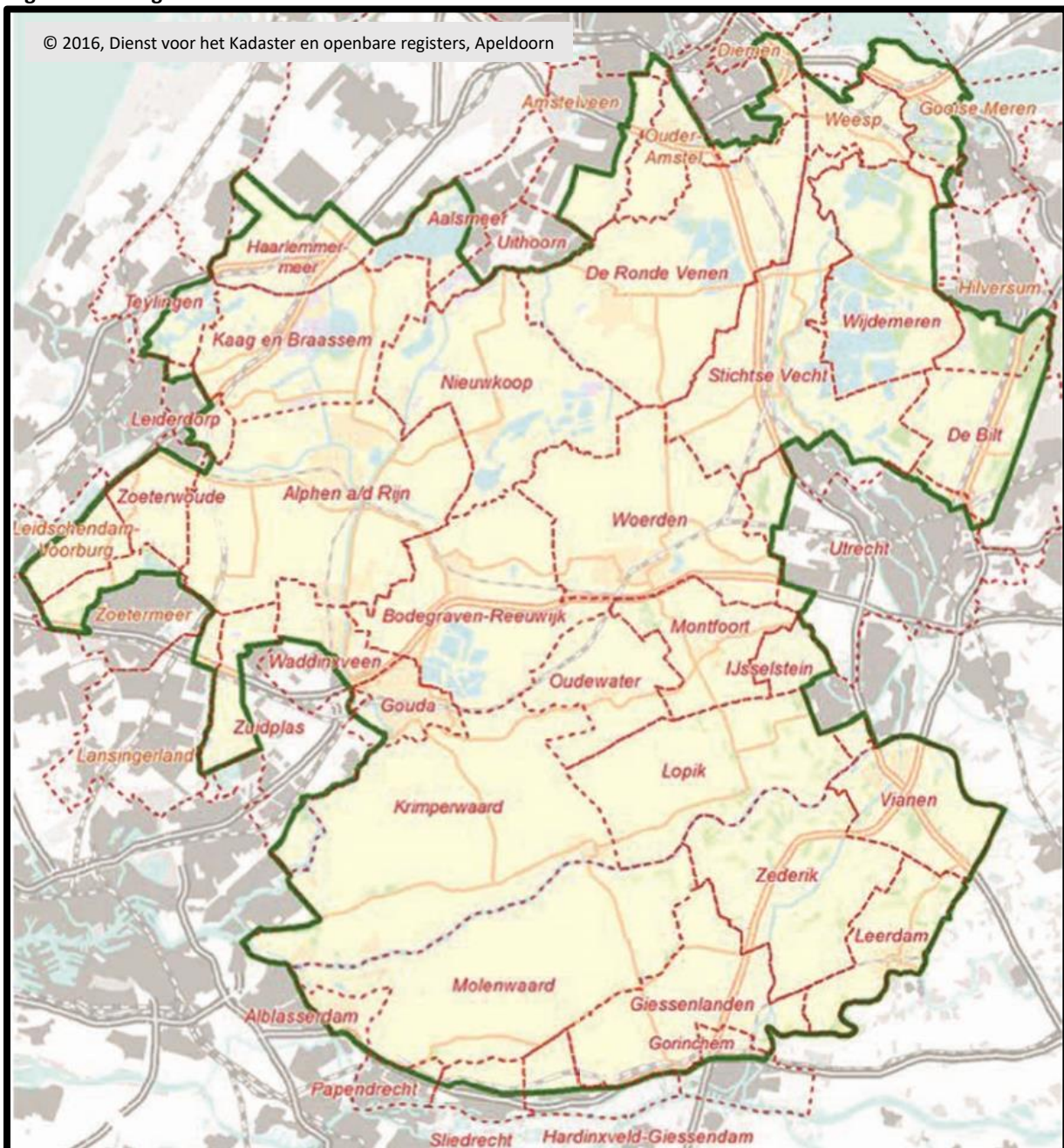
### Case Groene Hart

In tegenstelling tot de twee andere cases ligt het plangebied van het Perspectief Groene Hart, wat exact overeen komt met de grenzen van het Groene Hart, niet in één maar in drie provincies. Dit zijn Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht. Zuid-Holland en Utrecht hebben ieder ongeveer 40% van het Groene Hart binnen hun grenzen. Noord-Holland heeft circa 20% binnen de provincie liggen. Daarnaast



ligt het Groene Hart in tientallen gemeenten. Het exacte aantal hangt hierbij van de gekozen definitie af omdat vele gemeenten slechts gedeeltelijk in het Groene Hart liggen. In figuur 12 staan de meeste gemeenten waar het Groene Hart geheel of gedeeltelijk deel uitmaakt van het grondgebied weergegeven. Het Groene Hart is qua omvang en inwonertal (ruim 700.000) veruit de grootste van de drie onderzochte casussen. Op dit moment is het Perspectief Groene Hart door de drie colleges van Gedeputeerde Staten van de drie Groene Hart provincies doorgeleid naar Provinciale Staten. In het najaar van 2017 wordt het Perspectief besproken in de Provinciale Staten van de drie provincies. Dit met als doel het Perspectief te gaan benutten als bouwsteen voor de provinciale omgevingsvisies. Nog nader verkend wordt op welke wijze het Perspectief Groene Hart een plek zal krijgen in gemeentelijke omgevingsvisies en beleid van de waterschappen.

**Figuur 12: Plangebied case Groene Hart**



Bron: Stuurgroep Groene Hart (2017)

### 4.3 Methoden van onderzoek

Om een antwoord te geven op de vraagstelling wordt, naast het literatuuronderzoek wat in het theoretisch kader is opgenomen, gebruik gemaakt van de volgende onderzoeksmethodes:

- Diepte-interviews
- Expertinterview

Onderstaand wordt per methode nader ingegaan op de onderzoeksmethode en de wijze van dataverzameling. Vervolgens wordt ingegaan op de verwerking van deze data in de analyse.

#### ***Diepte-interviews***

Een belangrijk onderdeel van dit onderzoek is te onderzoeken welke kenmerken van de verschillende sturingsvormen leidend zijn geweest bij het opstellen van de omgevingsvisies en waarom deze zijn toegepast. Omdat papier onvoldoende inzicht geeft in de beweegredenen achter gemaakte keuzes zal deze informatie primair via diepte-interviews worden verzameld. Hierdoor kunnen ook meningen worden getoetst. In de diepte-interviews zal hiertoe worden getoetst in hoeverre de uit de literatuur naar voren gekomen kenmerken van de verschillende sturingsvormen zijn toegepast bij het opstellen van de onderzochte visies en waarom deze zijn toegepast. De diepte-interviews zullen worden gehouden met de volgende personen:

- Beleidsambtenaren gemeenten/provincies
- Bestuurders
- Externe adviseurs
- Belanghebbenden
- Overlegpartners

Het interviewen van externe adviseurs, belanghebbenden en overlegpartners dient om te toetsen of er bij deze partijen eenzelfde beeld over het proces heerst als bij de overheden. De diepte-interviews met voornoemde personen lenen zich daarnaast ook om meer inzicht te genereren op het andere belangrijke onderdeel binnen dit onderzoek, namelijk in hoeverre regionaal beleid binnen de context van de Omgevingswet bijdraagt aan schaal aansluiting. Via de diepte-interviews zal enerzijds worden onderzocht of beleidsvraagstukken die opgenomen zijn in de onderzochte visies aansluiten bij het schaalniveau waarop het betreffende vraagstuk speelt. Anderzijds wordt onderzocht of er vraagstukken spelen die niet zijn opgenomen in de visies maar wel op dit schaalniveau spelen.

In verband met de validiteit van het onderzoek (zie ook 4.4) is het wenselijk dat de interviews vergelijkbaar zijn, zodat aan waarheidstoetsing kan worden gedaan. Om een gedetailleerde en intensieve analyse van een case te kunnen doen (Bryman, 2012, p.66) is het echter ook wenselijk dat de respondenten de mogelijkheid hebben om dieper op bepaalde zaken in te gaan, dat de volgorde van de vragen wordt gewijzigd of dat er extra vragen worden toegevoegd door de interviewer (Bryman, 2012, p.471). In dit geval kan het beste gebruik worden gemaakt van semigestructureerde interviews (Bryman, 2012, p.471). Hierbij worden enerzijds gestructureerd interviewvragen gesteld, maar wordt tegelijkertijd ook ruimte gelaten aan de respondent om af te wijken van de vragen of dieper in te gaan op bepaalde zaken. Door deze methode toe te passen blijft er wel sprake van structuur, waardoor de resultaten op een later moment vergeleken kunnen worden. Bij de interviews zal gebruik worden gemaakt van een topiclist. Hiermee wordt geborgd dat de onderwerpen die relevant zijn binnen dit onderzoek in elk interview terugkomen. In totaal zullen 15 interviews worden afgenomen. De interviews zullen worden opgenomen en letterlijk worden getranscribeerd. Dit is van belang om de informatie te kunnen analyseren. De topiclist voor de diepte-interviews is te vinden in bijlage 2.

### **Expertinterview**

Omdat de Omgevingswet op dit moment nog niet in werking is getreden en er nog niet mee gewerkt wordt is het complex de context te vatten waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt. De informatie welke beschikbaar is kan daarbij op verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Daarom wordt een expertinterview gehouden om de geschetste kaders binnen het contexthoofdstuk te bevestigen, dan wel aan te kunnen scherpen. Daarnaast wordt in het interview ook ingezoomd op de wijze waarop de kenmerken van de verschillende sturingsvormen terugkomen in de uitgangspunten van de Omgevingswet. Het expertinterview zal worden gehouden met Dirk van de Rijdt van KuiperCompagnons uit Rotterdam. Hij is op dit moment betrokken is bij de voorbereiding op en implementatie van de Omgevingswet. Voor dit expertinterview zal ook gebruik worden gemaakt van een semigestructureerd interview. Omdat het expertinterview ten opzichte van de kwalitatieve interviews een ander doel heeft zal met een aparte topiclist worden gewerkt. Ook dit interview zal opgenomen en letterlijk getranscribeerd worden om de informatie te kunnen analyseren. De topic-list voor het expertinterview is te vinden in bijlage 3.

### **Data-analyse**

Om de deelvragen en de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden moet de verkregen data uit de diepte-interviews en het expertinterview systematisch worden geanalyseerd. Dit is op deductieve wijze vorm gegeven gezien de onder 4.1 toegelichte deductieve vorm van het onderzoek. Hierbij is gebruik gemaakt van de bestaande theorieën over het aanwezig zijn van een regional gap voor wat betreft het eerste deel van het onderzoek over schaal aansluiting. Voor wat betreft het tweede deel van het onderzoek over sturingsvormen is gebruik gemaakt van bestaande theorieën hierover en de beschreven kenmerken hierbinnen. Dit in combinatie met de uitgangspunten van de Omgevingswet welke uit het contexthoofdstuk naar voren zijn gekomen. Om de analyse gestructureerd te kunnen uitvoeren is de verkregen data allereerst gecodeerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van 'selective coding' (Verschuren en Doorewaard, 2007, p.199). De vragen uit de topiclist, welke weer corresponderen met enerzijds het regional gap en anderzijds de kenmerken van de verschillende sturingsvormen, vormen hierbij de codes welke in een codeerschema zijn opgenomen (zie bijlage 4). Hierdoor is het mogelijk geworden de theorie aan de uitkomsten van de cases (praktijk) te spiegelen en daarmee de theorie te toetsen. Naast de hoofdthema's schaal aansluiting en kenmerken (van de sturingsvormen) is ook de betekenis van grenzen als thema opgenomen. Dit omdat grenzen als ondersteunend concept binnen dit onderzoek ook waardevolle inzichten biedt over de toepassing van de sturingsvormen en kenmerking hierbinnen.

#### **4.4 Onderzoekskwaliteit en -ethiek**

Tot slot wordt ingegaan op de onderzoekskwaliteit en -ethiek. Dit bestaat uit de onderdelen betrouwbaarheid, validiteit en ethiek. Onderstaand wordt dieper op genoemde punten ingegaan in relatie tot dit onderzoek.

#### **Betrouwbaarheid**

De betrouwbaarheid van het onderzoek heeft betrekking op de mate waarin herhaling van het onderzoek leidt tot dezelfde resultaten. Bij kwalitatief onderzoek, zo ook in dit onderzoek, wordt gebruik gemaakt van methoden zoals kwalitatieve interviews die lastig te herhalen zijn. Dit komt onder andere omdat een topic-list door elke interviewer op een andere wijze worden gebruikt (Boeije e.a., 2009, p.274). Via methodische verantwoording wordt getracht het onderzoek zo goed mogelijk replicerbaar te maken.

## **Validiteit**

De interne validiteit van het onderzoek wordt volgens Boeije e.a. (2009, p.276) voornamelijk bepaald door het juist interpreteren van de data door de onderzoekers. Om dit te ondervangen zal gebruik worden gemaakt van member validation (Boeije e.a., 2009, p.277). Hierbij zullen de interpretaties van de onderzoeker worden voorgelegd aan de respondenten met wie de interviews zijn gehouden.

De externe validiteit heeft betrekking op de vraag in hoeverre de conclusies gelden in andere situaties (Boeije e.a., 2009, p.279). Dit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid. Generaliseerbaarheid is echter niet het doel van dit onderzoek. Binnen dit onderzoek is namelijk gedetailleerd gekeken naar drie casussen die binnen de context van nog niet geldende wetgeving (de Omgevingswet) tot stand zijn gekomen. Het doel ligt dan ook meer op het vlak van lering trekking uit deze casussen bij de verdere implementatie van de wetgeving in de komende jaren. Daarmee biedt dit onderzoek vooral interessante inzichten voor overheden en andere partijen die overwegen regionaal beleid binnen de context van de Omgevingswet te gaan opstellen.

## **Ethiek**

Bij het houden van de interviews is het van belang om ervoor te zorgen dat dit op een ethisch verantwoorde wijze gebeurt. Het voorkomen van ongewenste gevolgen voor respondenten is hierbij een zeer belangrijk uitgangspunt. Op de volgende manieren is hier binnen dit onderzoek invulling aan gegeven.

Allereerst wordt respondenten bij het benaderen voor een interview aangegeven dat deelname op vrijwillige basis geschiedt. Ook wordt uitgelegd wat het doel van het onderzoek en van het interview is. Bij aanvang van het interview wordt nogmaals het doel van het onderzoek en van het interview toegelicht. Verder wordt voordat het interview start toestemming gevraagd om het interview op te nemen. Mocht de respondent dit niet willen worden tijdens het interview uitgebreide aantekeningen gemaakt welke zo kort mogelijk na het interview worden uitgewerkt. Ook zal tijdens het interview expliciet worden gevraagd of de respondent er bezwaar tegen heeft dat zijn of haar naam aan het afgenomen interview wordt gekoppeld in het onderzoek. Mocht respondent hier bezwaar tegen hebben worden de persoonsgegevens geanonimiseerd. Hierbij wordt wel aangegeven dat anonimiteit bij diepte-interviews niet gegarandeerd kan worden. Tot slot worden de te gebruiken conceptteksten voor het rapport voorgelegd aan de respondenten voor zover de gesprekken met respondent betrekking hebben gehad op het betreffende gedeelte.

## Hoofdstuk 5 Resultaten

Op basis van de gehouden diepte-interviews en de op grond daarvan uitgevoerde analyse worden in dit hoofdstuk per case de resultaten gepresenteerd. Per case wordt ingegaan op de voor dit onderzoek relevante aspecten schaal aansluiting en toegepaste kenmerken (op grond van de sturingsvormen uit het theoretisch kader). Ook worden per case deelconclusies geformuleerd. Deze vormen tezamen de opmaat naar hoofdstuk 6 waarin conclusies zullen worden getrokken en de nog niet beantwoorde deelvragen en centrale vraagstelling van dit onderzoek zullen worden beantwoord.



## 5.1 Case 1: Omgevingsvisie Kromme Rijngebied

Onderstaand wordt ingegaan op de resultaten van de case 'omgevingsvisie Kromme Rijngebied'. De resultaten zijn gebaseerd op vijf diepte-interviews gehouden met de gemeenten Houten en Bunnik, Provincie Utrecht (PU), Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (HDSR) en adviesbureau LOS Stad om Land (LOS) welke het traject heeft begeleid. Van de drie onderzochte cases speelt de omgevingsvisie voor het Kromme Rijngebied op het laagste schaalniveau (kleinste gebied en minste inwoners).

### 5.1.1 Schaal aansluiting

Met betrekking tot het schaalniveau zijn de gemeenten, provincie en waterschap het met elkaar eens dat het Kromme Rijngebied een goed schaalniveau is voor een omgevingsvisie. Hierbij spelen de volgende zaken een rol. Allereerst is het een samenhangend gebied met vergelijkbare problemen en kansen, waarin de fruitteelt een belangrijke rol speelt. Voor de inwoners en bedrijven in het gebied spelen gemeentegrenzen hierbij geen rol van betekenis (HDSR, PU, Bunnik, Houten, interviews mei 2017). Ook de ligging van het gebied als plattelandsg gebied onder de rook van de stad maakt het wenselijk om tot één gezamenlijke visie voor het gebied te komen (HDSR, interview mei 2017). Verder is het een duidelijk begrenst gebied met een eigen identiteit (Bunnik, interview mei 2017). Enigszins tegenstrijdig hieraan komt wel een duidelijk identiteitsverschil tussen de verschillende dorpen en steden binnen de gemeenten naar voren (HDSR, PU, Bunnik, Houten, interviews mei 2017). De dorpen en steden zelf vallen echter buiten de reikwijdte van de omgevingsvisie.

Met de Utrechtse Heuvelrug aan de ene kant en het Amsterdam Rijnkanaal (en voor een klein gedeelte de Lek) aan de andere kant is het een duidelijk afgebakend gebied, terwijl binnen het gebied geen fysieke barrières van betekenis aanwezig zijn (PU, Bunnik, interviews mei 2017). Door zowel Houten als Bunnik (interviews mei 2017) is aangegeven dat idealiter ook het deel van het Kromme Rijngebied wat is gelegen in de gemeente Utrechtse Heuvelrug en het Eiland van Schalkwijk zouden zijn meegenomen in de visie. In dat geval zou er een visie zijn voor het hele Kromme Rijngebied. In ieder geval wordt een visie voor dit gebied als een stuk logischer beschouwd dan wanneer de grens bij de huidige gemeentegrenzen zou zijn getrokken (Houten, interview mei 2017).

LOS (interview mei 2017) heeft een iets andere kijk op het schaalniveau. Volgens LOS is het schaalniveau niet meer zo relevant als je eenmaal het proces bent ingegaan:

*'Als je een groter gebied hebt, heb je gewoon andere interviewpartners. Je problemen, haal je op een ander niveau op. En dan gaat het proces op dat niveau beginnen. Dus de sturing zit in het begin wel heel sterk op wie ga je interviewen. Dat is eigenlijk het cruciale. (...) Dus nu zitten we heel gericht te sturen op wie ga je interviewen, om op het juiste niveau de vraagstukken naar boven te krijgen' (LOS, interview mei 2017).*

Vanuit de gemeenten worden geen thema's gemist binnen de omgevingsvisie. Het waterschap mist klimaatadaptatie als thema en de uitwerking hiervan in de visie (HDSR, interview mei 2017). Met klimaatadaptatie wordt bedoeld het omgaan met klimaatverandering.

### 5.1.2 Toegepaste kenmerken

Binnen het theoretisch kader zijn diverse sturingsvormen benoemd welke specifieke kenmerken hebben. Deze kenmerken, welke betrekking hebben op het opstellen van beleid, zijn ingedeeld in een achttal categorieën welke terug te leiden zijn naar de kenmerken van de sturingsvormen zoals beschreven in het theoretisch kader. De categorieën zijn: Leiding, verhouding, interactie, toegang, type partijen, termijn, integraliteit en kaders. De kenmerken zijn hierbij net als de sturingsvormen uit het theoretisch kader ingedeeld op een schaal waarbij de overheid aan de ene kant sterk en aan de andere

kant bijna niet aanwezig is. De diepte-interviews welke zijn gehouden met personen die betrokken zijn geweest bij het opstellen van de omgevingsvisie voor het Kromme Rijngebied geven inzicht welke van deze kenmerken zijn toegepast bij deze omgevingsvisie.

### **Leiding**

Het eerste kenmerk betreft de leiding van het proces. Dit heeft betrekking op welke partijen het initiatief hebben genomen voor het opstellen van de omgevingsvisie, wie tijdens het proces de leiding had en hoe andere partijen bij het proces zijn betrokken. Met betrekking tot het initiatief wordt eenduidig door de respondenten geconcludeerd dat dit bij de gemeentelijke overheden lag (HDSR, PU, Bunnik, Houten, interviews mei 2017). Specifieker wordt de gemeente Houten genoemd als initiator voor de omgevingsvisie (PU, Bunnik, Houten, interviews mei 2017). Het startpunt hierbij was het collegeprogramma van Houten waarin stond dat in navolging van de visie op het Eiland van Schalkwijk een visie opgesteld diende te worden voor het noordelijk buitengebied (Houten, interview mei 2017). In ieder geval hebben niet-overheidspartijen geen rol gespeeld in de overweging om deze omgevingsvisie op te stellen.

Naast het initiatief heeft ook de leiding en regie over het proces zelf volledig bij de gemeenten gelegen (HDSR, PU, Bunnik, Houten, interviews mei 2017). Ook het bureau LOS dat was ingeschakeld om de gemeenten te begeleiden wordt genoemd als partij welke samen met de gemeenten de leiding en regie heeft gehad bij het opstellen van de omgevingsvisie (HDSR, Bunnik, interviews mei 2017). Over het betrekken van andere partijen zijn aan de voorkant door de gemeenten in samenspraak met LOS duidelijke afspraken gemaakt. De manier waarop andere partijen betrokken zijn had hierbij een bepaalde volgordelijkheid waarbij allereerst met deskundigen uit het gebied (voornamelijk mensen die er wonen of werkzaam zijn) het gesprek is aangegaan om de vraagstukken uit het gebied naar voren te krijgen (Bunnik, Houten interviews mei 2017). Vervolgens is hier in een voor iedereen toegankelijke bijeenkomst over doorgesproken en later in het proces is er een nog laagdrempeligere internetdiscussie georganiseerd. Gedurende het gehele proces hebben de gemeenten strak de regie gehouden op de wijze waarop andere partijen betrokken werden.

*‘Gericht kregen mensen op een moment een window of opportunity waarop iedereen dingen kon inbrengen. Maar dat werd wel geregisseerd vanuit de opstellers van de visie. Dus als je wat wilde inbrengen, dan was het dat. Je moest je dan vormen naar het format dat zij gekozen hadden’ (HDSR, interview mei 2017).*

Deze regie had vooral betrekking op het proces en niet zozeer op de inhoudelijke inbreng. Ook werd er waar nodig door gemeenten van het proces afgeweken wanneer hier aanleiding toe was (Bunnik, interview mei 2017). Voor een partij als het waterschap was het echter niet duidelijk dat deze mogelijkheid er was (HDSR, interview mei 2017).

### **Verhouding**

Over de verhouding waarin partijen met elkaar hebben samengewerkt zijn de meningen tussen de respondenten onderling verdeeld. In de basis is er vanuit de gemeenten getracht gelijkwaardig met andere partijen samen te werken (PU, Houten, interviews mei 2017). Dit is echter niet altijd mogelijk omdat het *‘uiteindelijk wel de gemeenten zijn die het stuk vast moet stellen, de raad is nu eenmaal bevoegd gezag, hoe gelijkwaardig je ook hebt samengewerkt in het voortraject’ (Houten, interview mei 2017)*. Deze spagaat wordt ook ervaren door een partij als het waterschap. *‘Er was geen structureel overleg gepland met het waterschap over de vorderingen’ (HDSR, interview mei 2017)*. Hierdoor werd het proces vanuit het waterschap meer ervaren als een top-down proces.

## **Interactie**

De verhouding waarin de partijen met elkaar hebben samengewerkt komt ook terug in de interacties tussen overheid, markt en maatschappij gedurende het proces. Het was vooral de overheid die communiceerde met markt en maatschappij, af en toe in gezamenlijke bijeenkomsten. Hierbij moet worden opgemerkt dat de gemeenten wel nadrukkelijk hebben geprobeerd de markt en maatschappij met elkaar in gesprek te brengen door dit te faciliteren tijdens een internetdiscussie:

*'Wij hadden graag gezien dat boeren ook meededen in dat soort discussies op internet, over landbouw, of dat die daar een discussie opstartte over het stuk. Maar dat gebeurt dan niet, die houden zich vrij stil, en die nodigen ons dan als gemeenten uit bij een overleg van de LTO, om het over de visie te hebben en de dingen over landbouw daarin' (Houten, interview mei 2017).*

Wat hierin mogelijk een rol speelt zijn de tegenstrijdige belangen binnen het gebied van de verschillende gebruikers, bijvoorbeeld tussen recreatieondernemers aan de ene kant en fruittelers aan de andere kant (PU, Bunnik, Houten, interviews mei 2017). Van veel onderlinge bereidheid tot samenwerking tussen de verschillende partijen in het gebied is dan ook geen sprake (Bunnik, Houten, interviews mei 2017). Dat kan ook te maken hebben met het feit dat bepaalde sectoren in het gebied zoals de recreatiesector niet georganiseerd zijn (Houten, interview mei 2017). Tot slot komt vanuit het waterschap het beeld naar voren dat binnen dit proces naar verhouding heel veel maatschappelijke inspraak is geweest omdat de gemeenten nadrukkelijk het gebied hebben opgezocht (HDSR, interview mei 2017).

## **Toegang**

Binnen het proces wat heeft geleid tot de omgevingsvisie voor het Kromme Rijngebied is er bewust door de gemeenten voor gekozen het proces niet op alle momenten open te stellen voor iedereen. Met name in het begin, bij het ophalen van de vraagstukken, zijn er gericht mensen benaderd (Bunnik, Houten, interviews mei 2017). Dit betekent ook dat er sprake is geweest van selectie. Deze selectie is door de gemeenten zelf gemaakt (Bunnik, interview mei 2017). Gedurende het proces is het meer open komen te staan voor iedereen. Er kan dus worden gesteld dat het proces niet op alle momenten open heeft gestaan voor iedereen, maar dat wel iedereen gedurende het proces de mogelijkheid heeft gehad mee te doen. De gemeenten geven aan dat zij geen partijen gemist hebben in het proces. Wel komt naar voren dat het beter was geweest voor de discussie wanneer partijen zich op andere momenten meer hadden gemengd, zoals bijvoorbeeld boeren in de internetdiscussie (Houten, interview mei 2017). Ook komt naar voren dat zowel waterschap als gemeenten zich ervan bewust zijn dat het waterschap graag een grotere rol had willen spelen gedurende het proces (Bunnik, HDSR, interviews mei 2017). Vanuit de gemeenten is echter bewust gekozen voor een proces waarin alle partijen, dus ook het waterschap, gelijk werden behandeld.

## **Type partijen**

Gedurende het proces zijn bewust ook partijen benaderd die normaal gesproken niet tijdens visietrajecten betrokken zijn. Om dit te bewerkstelligen is dit vanaf de start strak ingeregeld geweest door eerst deskundigen uit het gebied te benaderen (LOS, interview mei 2017). Daarnaast worden ook de GGD en het Kadaster als nieuwe partijen genoemd. De GGD gezien de verbrede reikwijdte van de Omgevingswet waarbij thema's als een gezonde en veilige leefomgeving prominent naar voren komen (LOS, Bunnik, Houten, interviews mei 2017). Het zijn echter niet alleen nieuwe partijen die een rol hebben gehad tijdens het proces. Ook gebruikelijke partijen als het waterschap, provincie, LTO zijn betrokken geweest (LOS, Houten, interviews mei 2017).



## **Termijn**

De omgevingsvisie voor het Kromme Rijngebied richt zich zowel op de korte als de lange termijn (en alles wat daartussenin zit). Door LOS wordt de keuze om ook op de korte termijn te focussen direct gekoppeld aan de Omgevingswet: *‘De Omgevingswet is bedoeld om de uitvoering te versnellen. Dat moet dus gaan over nu’* (LOS, interview mei 2017). Volgens het HDSR ligt de focus voor een belangrijk deel op de korte termijn:

*‘Dat is denk ik omdat er vooral werd ingezet op het dienen van het gebied, en op wat het gebied wil. Door daar naar te luisteren denk ik dat er vooral op de korte termijn werd gedacht. Vanuit het waterschap gezien hadden thema’s die op een veel langere termijn spelen geen aansluiting’* (HDSR, interview mei 2017).

Voorbeelden van vraagstukken die worden bedoeld zijn bijvoorbeeld de lange termijn toekomst van de fruitteelt in het gebied en hoe moet worden omgegaan met de aanvoer van water via de Kromme Rijn (HDSR, interview mei 2017). De behoefte om ook op de korte termijn te focussen in de visie lijkt hierbij ook te maken te hebben met de wens om meer concreet te worden, *‘dat hebben we bewust gedaan want dat is een leerpunt uit onze structuurvisie voor het eiland van Schalkwijk, waarin dat niet zo concreet was’* (Houten, interview mei 2017). Dit wordt ondersteund door Bunnik (interview mei 2017), *‘anders blijf je maar in vaagheden op gegeven moment’*.

## **Integraliteit**

Met betrekking tot integraliteit geven respondenten aan dat de visie integraler is opgesteld dan een gemiddelde structuurvisie (LOS, Bunnik, Houten, interviews mei 2017). Zo zitten er thema’s als gezondheid, regeltegenkracht en off-grid verweven in de omgevingsvisie (Houten, interview mei 2017). Toch kan er niet gesproken worden van een integraal opgestelde visie volgens LOS (interview mei 2017): *‘In de Kromme Rijn was het nog een beetje sectoraal en een beetje integraal’*. Ook vanuit de gemeenten komt dit beeld naar voren. *‘Sommigen vinden het niet integraal genoeg’* (Houten, interview mei 2017).

## **Kaders**

Tot slot kan met betrekking tot de kaders zoals die in de visie worden gesteld dat sommige vastliggen en andere juist nog flexibel zijn (Bunnik, interview mei 2017).

### 5.1.3 Deelconclusies case 1

Samengevat kan worden gesteld dat het Kromme Rijngebied wordt gezien als een logisch samenhangend gebied voor een omgevingsvisie omdat diverse thema’s spelen in het gehele gebied en niet ophouden bij de gemeentegrenzen. Het zou nog beter zijn de ontbrekende delen in de toekomst ook mee te nemen. Verder kan worden geconcludeerd dat de gemeenten (samen met LOS) strak sturing hebben gegeven aan het proces, waarbij nadrukkelijk ook de samenwerking is gezocht met ‘nieuwe’ partijen om de juiste vraagstukken op tafel te krijgen. Dit heeft mede tot gevolg gehad dat het proces niet op alle momenten voor iedereen open stond. Wel heeft iedereen gedurende het proces de mogelijkheid gehad mee te doen. Door strak sturing te geven kan het proces overkomen als top-down, bijvoorbeeld bij het waterschap. Vanuit de gemeenten is de intentie echter geweest om op basis van gelijkwaardigheid samen te werken. Met het doel van versnellen binnen de Omgevingswet in het achterhoofd en het dienen van het gebied richt de visie zich naast de lange termijn ook nadrukkelijk op de korte termijn. Het waterschap mist hierbij een visie op bepaalde zaken op de lange termijn. Tot slot kan worden geconcludeerd dat de omgevingsvisie integraler is opgesteld dan de meeste structuurvisies, maar dat er nog integraler gewerkt kan worden.

## 5.2 Case 2: Het Hart van Holland: Regionale Agenda Omgevingsvisie 2040

Onderstaand wordt ingegaan op de resultaten van de case 'Het Hart van Holland'. De resultaten zijn gebaseerd op vijf diepte-interviews gehouden met de gemeenten Leiden en Katwijk, Regio Holland Rijnland (HR), Hoogheemraadschap Rijnland (Rijnland) en pilotcoach Piet Zuidhof van adviesbureau BRO welke het traject in het begin heeft begeleid. Van de drie onderzochte cases speelt de Regionale Agenda Omgevingsvisie 2040 voor Het Hart van Holland op het middelste schaalniveau, zowel qua omvang van het gebied als inwoneraantal. Ook al is dit naar de letter van de toekomstige Omgevingswet geen formele omgevingsvisie wordt onderstaand deze term uit praktische overwegingen wel gebruikt wanneer het gaat over de Regionale Agenda Omgevingsvisie 2040.

### 5.2.1 Schaal aansluiting

Met betrekking tot het schaalniveau zijn respondenten redelijk eenduidig. Het Hart van Holland wordt als een goed schaalniveau beschouwd om een omgevingsvisie voor op te stellen (Rijnland, Leiden, Zuidhof, HR, Katwijk, interviews mei/juni 2017). Hierbij komen de volgende argumenten naar voren. Wanneer het gaat om het strategische niveau van een omgevingsvisie is het handig op een hoger schaalniveau dan het gemeentelijke zaken te benaderen. Dit omdat op een hoger schaalniveau het eenvoudiger is te komen tot een lange termijnvisie omdat het abstracter is. De doorwerking naar de consequenties voor de eigen gemeente worden hierbij minder direct gevoeld (Rijnland, interview mei 2017). Het willen slechten van fysieke barrières is ook een argument om een omgevingsvisie op dit schaalniveau op te stellen (Rijnland, Leiden, HR, interviews mei/juni 2017). Het schaalniveau van Het Hart van Holland met 10 gemeenten wordt hierbij nog als behapbaar en overzichtelijk gezien om op samen te werken, met name in bestuurlijke zin. Tegelijkertijd heeft het toch enige 'body' (Rijnland, interview mei 2017). Het daily urban system is een ander genoemd argument waarom Het Hart van Holland een logisch schaalniveau is om op samen te werken. Dit komt volgens Leiden (interview, mei 2017) aardig overeen met het nu gekozen gebied. Tegelijkertijd komt ook duidelijk naar voren dat de relaties niet overal binnen het gebied even sterk zijn. Dit geldt ook voor de bedrijven in het gebied. De bollenstreek waar de bollensector binnen samenwerkt is bijvoorbeeld maar voor een deel gelegen binnen Het Hart van Holland (Katwijk, interview juni 2017). Ook het meer aanwezig zijn van gebiedskennis bij partijen op regionaal niveau in vergelijking met het provinciaal niveau wordt genoemd als reden waarom Het Hart van Holland een goede schaal is voor het opstellen van een omgevingsvisie (Katwijk, interview juni 2017). In aansluiting hierop wordt tot slot aangevoerd dat tussen het lokale en provinciale niveau, met name in een provincie als Zuid-Holland, een groot gat zit wat niet is gedekt (Rijnland, interview mei 2017).

Ondanks dat respondenten het erover eens zijn dat Het Hart van Holland een goed schaalniveau is voor een omgevingsvisie komt ook nadrukkelijk naar voren dat één bepaald schaalniveau nooit perfect kan zijn omdat vraagstukken zich afspelen op verschillende schaalniveaus (Rijnland, Leiden, Zuidhof, HR, interviews mei/juni 2017). Het logische schaalniveau is hierbij afhankelijk van de vraag die je stelt (Leiden, interview mei 2017). Op een aantal thema's die gekozen zijn vinden sommige respondenten Het Hart van Holland een minder logisch schaalniveau voor een omgevingsvisie. Bodemdaling speelt bijvoorbeeld vooral in Kaag en Braassem en het oostelijk deel van het gebied (Zuidhof, interview juni 2017). Een ander thema wat wordt genoemd als onlogisch bij de schaal van Het Hart van Holland is energietransitie:

*'Als de Leidse regio ambities heeft en je wilt met windmolens en zonnevelden aan de slag, gaat dat lastig worden in je regio. Dan heb je je omgeving nodig. Dan heb je heel snel een Rijn en Veenstreek nodig want dan kun je elkaar aanvullen' (HR, interview juni 2017).*

Over het missen van thema's zijn respondenten niet eenduidig. Rijnland (interview mei 2017) geeft aan dat het binnen omgevingsvisies ten opzichte van een structuurvisie lastiger is geworden aandacht te vragen voor zaken als waterveiligheid. Door het ontbreken van een waterhoofdstuk moet echt gezocht worden naar een haakje om dit onder te hangen, bijvoorbeeld onder leefbaarheid. Soms lukt het hierbij volgens Rijnland (interview mei 2017) niet om naar de nieuwe thema's te schikken waardoor deze voor het waterschap onvoldoende terugkomen in de omgevingsvisie. De rol en positie van het waterschap speelt hierin een belangrijke rol:

*'Als je heel sec kijkt naar onze institutionele rol, we roepen wel, van ja we willen meer, we willen sturen, maar daarvoor zijn wij eigenlijk niet op de wereld. Dat kan ook niet als je één thema hebt. Je kan natuurlijk nooit de brede afweging maken als eigenlijk jouw rol één thema is' (Rijnland, interview mei 2017).*

Een ander thema wat genoemd wordt als onderbelicht is economie (HR, Katwijk, interviews juni 2017). Een mogelijke verklaring die hiervoor wordt gegeven is dat er op het gebied van economie ook al een ander verband is waarop wordt samengewerkt. Dat is economie071 (HR, interview juni 2017). Vanuit het perspectief van Katwijk (interview juni 2017) wordt een ander aspect op economie gemist. Volgens Katwijk is er nadrukkelijk voor kenniseconomie gekozen in de omgevingsvisie. Dit terwijl de economie van het gebied veel breder is en er veel meer sectoren zijn. Zo is het MKB volgens Katwijk op dit moment nog onderbelicht. Voor de verdere uitwerking wordt dit genoemd als belangrijk om te betrekken.

### 5.2.2 Toegepaste kenmerken

Binnen het theoretisch kader zijn diverse sturingsvormen benoemd welke specifieke kenmerken hebben. Deze kenmerken, welke betrekking hebben op het opstellen van beleid, zijn ingedeeld in een achttal categorieën welke terug te leiden zijn naar de kenmerken van de sturingsvormen zoals beschreven in het theoretisch kader. De categorieën zijn: Leiding, verhouding, interactie, toegang, type partijen, termijn, integraliteit en kaders. De kenmerken zijn hierbij net als de sturingsvormen uit het theoretisch kader ingedeeld op een schaal waarbij de overheid aan de ene kant sterk en aan de andere kant bijna niet aanwezig is. De diepte-interviews welke zijn gehouden met personen die betrokken zijn geweest bij het opstellen van de omgevingsvisie voor Het Hart van Holland geven inzicht welke van deze kenmerken zijn toegepast bij het opstellen van deze omgevingsvisie.

#### **Leiding**

Met betrekking tot het initiatief om te komen tot een regionale omgevingsvisie wordt eenduidig geconcludeerd dat Leiden dit heeft genomen. Ook over de leiding en regie tijdens het proces zijn alle respondenten het erover eens dat dit bij Leiden heeft gelegen (Rijnland, Leiden, Zuidhof, HR, Katwijk, interviews mei/juni 2017). Hierbij wordt opgemerkt dat er ook de mogelijkheid bestond voor andere overheden een grotere rol te spelen maar dat dit bewust bij Leiden is gelaten (Zuidhof, interview juni 2017). Hieraan lijken ook een gebrek aan menskracht en financiële middelen bij andere gemeenten ten grondslag te liggen (Rijnland, Zuidhof, interviews mei/juni 2017). Niet-overheidspartijen hebben geen rol gespeeld bij zowel het initiatief als bij de leiding en regie van het proces. Tijdens het proces zijn niet-overheidspartijen wel nadrukkelijk betrokken geweest:

*'Daarnaast hebben we ook vanaf het begin geprobeerd de samenleving erbij te betrekken, participatie is daar heel belangrijk in. Je kan het niet alleen, je weet het niet alleen, maar je gaat het zeker niet alleen uitvoeren zometeen. Tegelijkertijd zie je dat het verhaal nog zo abstract is dat het heel moeilijk is om mensen daarbij aan te haken. Op dat grote verhaal,*

*hebben we allerlei sessies georganiseerd waar mensen op af zijn gekomen' (Leiden, interview mei 2017).*

De gemeenten (met name Leiden) hebben hierbij wel de regie op de wijze waarop anderen betrokken worden:

*'Kortom je probeert state of the art kennis, bureaus etc. bij elkaar te brengen, je organiseert festivals, je presenteert het aan iedereen die het interessant vindt. Je merkt op het moment dat het concreter wordt, dat je op dat soort thema's gaat doorwerken, dat het makkelijker wordt om dat soort partijen erbij te krijgen. Maar overall bekeken is het een circus met enorme lijsten' (Leiden, interview mei 2017).*

Overigens geldt dit ook voor het proces wat tussen de overheden plaatsvindt. Ook hier regelt Leiden vrijwel het gehele proces. Ook rond het aanhaken van andere overheden heeft Leiden een centrale positie ingenomen. Leiden heeft onder andere de projectgroep opgetuigd waar de andere gemeenten bij aansloten (Katwijk, interview juni 2017).

### **Verhouding**

In de verhouding waarin overheden met andere partijen hebben samengewerkt komt naar voren dat het proces redelijk top-down was ingericht (Rijnland, Zuidhof, Katwijk, interviews mei/juni 2017). *'Te meer omdat het bottom-up proces, stevig werd getrechterd en gevoed van bovenaf' (Zuidhof, interview juni 2017).* Omdat er sprake is van een hoog schaalniveau is het relevant om hierbij met partijen om tafel te zitten die ook schaal overstijgend functioneren en werken. Voor veel burgers is een hoog schaalniveau volgens Zuidhof (interview juni 2017) echter veel te abstract. Verder wordt het wel als opgave genoemd dat overheden meer bij bestaande verbanden gaan aanhaken:

*'Ik kom vaak in gemeenten en regio's, daar zeggen ze, we werken al jaren lang samen, laat de overheid maar bij ons aanschuiven, in plaats van dat wij bij de overheid aanschuiven. Snap je. Dat weten heel veel overheidspartijen niet, er is al zoveel samenwerking op allerlei vlakken dat je eigenlijk misschien dat wel moet omarmen en zeggen nou we schuiven toch daarbij als overheid' (Zuidhof, interview juni 2017).*

Tussen de overheden onderling is juist weer getracht het proces op basis van gelijkwaardigheid in te richten:

*'Je betreft iedereen, je legt alles op tafel en zoveel mogelijk doe je alles samen. Je beslist het met elkaar. Er is pas overeenstemming als je het allemaal met elkaar eens bent. En dat is het uitgangspunt. Daar hebben we heel veel tijd ingestoken. Heel veel tijd gestoken in het draagvlak tussen gemeentes. Ik kan alleen maar zeggen dat het gelukt is, want zoals het er nu naar uitziet gaat het document gewoon in alle gemeenteraden vastgesteld worden' (Leiden, interview mei 2017).*

### **Interactie**

Met betrekking tot interacties tussen overheden, marktpartijen en maatschappelijke partners tijdens het proces komt naar voren dat het een heel erg overheidsgedreven proces is geweest (Leiden, interview mei 2017). Tegelijkertijd wordt dit ook logisch genoemd. Aan de andere kant wordt samenwerking met derde partijen ook als essentieel gezien omdat de benodigde kennis niet bij de overheid zit. Om die kennis te verkrijgen blijkt de overheid wel aan zet: *'Alleen als wij daar geen druk op zetten en als wij niet het initiatief nemen, dan gebeurt er helemaal niks' (Leiden, interview mei 2017).*

Dit gedeelte heeft vooral betrekking op het proces. Met betrekking tot de inhoud is wel een voorzichtige beweging waar te nemen bij sommige partijen om meer het initiatief over te nemen:

*‘Bijvoorbeeld DUNEA, als het om de wateropgave gaat, die hebben zelf een enorm belang, rondom waterleidingen, rondom waterkwaliteit, duinen, extra waterwinputten, waterinlaatpunten, verzin het allemaal. Die hebben plotseling zelf een enorme inhoudelijke drive en gaan er zelf aan sleuren omdat zij een direct belang hebben. Op energiegebied heb je dat precies hetzelfde gezien. Dat is leuk en dan komt het bij elkaar’ (Leiden, interview mei 2017).*

Dit beeld wordt bevestigd door Rijnland (interview mei 2017), zij werken samen met DUNEA aan diverse van bovengenoemde opgaven. Wel komt naar voren dat het meer overnemen van de inhoud nog geen gemeengoed is en dat bovengenoemd voorbeeld op dit moment nog een uitzondering is. Daarbij heeft DUNEA, als semi-overheidspartij een gunstigere positie om het eigen sectorale belang in te brengen ten opzichte van andere partijen als een milieubeweging of agrariërs (Rijnland, interview mei 2017).

### **Toegang**

Voor wat betreft de toegang tot het proces is in Het Hart van Holland geprobeerd ‘om het zo open mogelijk te doen’ (Leiden, interview mei 2017). Sommigen hebben dat ook zo ervaren (HR, interview juni 2017), anderen hadden minder dit gevoel:

*‘Zeker mijn bestuurder die heeft ervaren dat hij niet de toegang kreeg die hij wilde. Die heeft daar echt zijn best voor moeten doen. Dus er zat toch wel een soort van regie op van wanneer het proces dan open staat voor welke partijen en wanneer je mag meedenken’ (Rijnland, interview mei 2017).*

Dat men zijn best moet doen om mee te mogen doen aan het proces wordt overigens door Rijnland eerder als positief dan als negatief beschouwd: ‘Ik vind het niet eens zo heel fout dat we daar echt even hebben moeten aantonen van we willen’ (Rijnland, interview mei 2017). In hoeverre het proces open te stellen voor anderen was hierbij ook een kwestie van uitproberen omdat het de eerste keer is dat een dergelijk traject is doorlopen (Leiden, interview mei 2017).

Naast de momenten die voor iedereen open stonden is er ook duidelijk sprake geweest van het selecteren van partijen/deelnemers. Dit is georganiseerd door Leiden waarbij de selectie zelf door Leiden en de andere betrokken gemeenten is gemaakt, ‘er is wel aan ons gevraagd wie ook in de informerende ronde moeten worden meegenomen’ (Katwijk, interview juni 2017). Er komen verschillende redenen naar boven waarom is gekozen voor het selecteren van partijen. Allereerst wilden de gemeenten graag een doorsnee van de samenleving bereiken. De partijen die normaal gesproken op bijeenkomsten verschijnen worden hierbij nadrukkelijk niet als doorsnee gezien (Leiden, interview mei 2017). Een tweede reden is dat hiermee werd beoogt andere kennis uit nieuwe invalshoeken binnen te halen om te kunnen betrekken in de visie. Naast de gebruikelijke ruimtelijke invalshoek bijvoorbeeld ook de sociale invalshoek (eenzaamheid, vergrijzing etc.) (Leiden, interview mei 2017). Maar ook ‘natuurlijke selectie’ lijkt een rol te spelen bij het wel of niet deelnemen aan het proces. Rijnland (interview mei 2017) constateert dat bij de start van het proces meer partijen aanschoven waarvan er velen op een later moment zijn afgehaakt. Uiteindelijk bleven alleen de partijen over die er zelf veel energie in wilden steken.

Met betrekking tot het missen van partijen komt naar voren dat het lastig is geweest om partijen op lokaal schaalniveau aan te haken (Katwijk, interview juni 2017). Door het lokaal bestuur van Katwijk

wordt het ontbreken van deze partijen in het proces wel als een gemis ervaren. Mogelijke oorzaken die worden genoemd zijn het hogere abstractieniveau wat verder van partijen afstaat en de mindere gerichtheid op de regio. Deze mindere gerichtheid op de regio als geheel blijkt ook uit het benoemen van het aanwezig zijn van sterke eigen identiteiten en verschillen in cultuur tussen zowel de gemeenten als de inwoners en bedrijven (Rijnland, HR, Katwijk, interviews mei/juni 2017).

### ***Type partijen***

Respondenten geven geen eenduidig antwoord in hoeverre er nieuwe partijen hebben deelgenomen aan het proces, of dat er toch vooral sprake was van de gebruikelijke partijen. Dat de gebruikelijke partijen ook hebben deelgenomen staat echter wel vast. Dat hier verschillende beelden over zijn ontstaan lijkt te maken te hebben met de wijze waarop partijen zelf betrokken zijn geweest in het proces. Rijnland, HR en Katwijk (interviews mei/juni 2017) geven aan vooral de gebruikelijke partners te zijn tegengekomen. Leiden en Zuidhof (interviews mei/juni 2017), die een grotere rol in het proces hebben gehad, geven echter aan dat er ook veel nieuwe partijen zijn betrokken zoals de GGD en lokale deskundigen en dat hier ook veel energie in is gestoken.

### ***Termijn***

Over de termijn waarop de omgevingsvisie zich richt komt een eenduidig beeld naar voren dat dit met name de lange termijn (2040) is (Rijnland, Leiden, Zuidhof, HR, interviews mei/juni 2017).

### ***Integraliteit***

Integraliteit was één van de speerpunten bij deze omgevingsvisie (Leiden, Zuidhof, interviews mei/juni 2017). Er is veel aandacht besteed aan het beschouwen van de samenhang der dingen. Er komt een duidelijk beeld naar voren dat de omgevingsvisie integraler is opgesteld ten opzichte van beleidsdocumenten in het verleden. Toch had Katwijk (interview juni 2017) graag de bedrijventerreinenstrategie meer integraal betrokken gezien in de omgevingsvisie.

Integraliteit wordt ook als een lastig element beschouwd vanuit onder andere Rijnland. Volgens Rijnland (interview mei 2017) is het bijna onmogelijk om alles aan elkaar te knopen bij de verdere uitwerking en is het opknippen de enige mogelijkheid. Er moet wel sprake blijven van een logische samenhang. Integraliteit moet hier niet te veel als doel op zich worden beschouwd. Ook het aanhaken van wethouders vanuit een voornamelijk sectorale insteek maakt het niet makkelijker om integraal te werken volgens Zuidhof (interview juni 2017). Ook wordt benoemd dat het integraal benaderen van zaken ervoor kan zorgen dat mensen afhaken omdat het te abstract wordt (HR, interview juni 2017).

### ***Kaders***

De gestelde kaders in de visie lijken redelijk vast te liggen (Leiden, HR, interviews mei/juni 2017). Tegelijkertijd zijn deze kaders zo gesteld dat hierbinnen nog voldoende flexibiliteit aanwezig is om deze op verschillende manieren uit te werken in de eigen lokale omgevingsvisies die nog opgesteld gaan worden (Katwijk, interview mei 2017).

#### 5.2.3 Deelconclusies case 2

Samengevat komt uit de diepte-interviews naar voren dat Het Hart van Holland als een logisch schaalniveau wordt beschouwd voor een omgevingsvisie omdat het aansluit bij het daily urban system van veel inwoners en het schaalniveau waarop veel vraagstukken spelen. Ook het aanwezig zijn van een groot schaalverschil tussen provincie en gemeenten in Zuid-Holland speelt hierin mee. Toch zou op vraagstukken als energietransitie een hoger schaalniveau wenselijk zijn volgens sommige

respondenten. Als gemiste thema's komt economie het meest prominent naar voren, terwijl waterthema's lastig zijn onder te brengen binnen de gekozen structuur.

De leiding en regie van het proces lagen vrijwel geheel bij Leiden. De verhouding waarin is samengewerkt met andere partijen wordt overwegend als top-down ervaren, terwijl de samenwerking met andere gemeenten binnen het proces als gelijkwaardig wordt gezien. Een overheidsgedreven proces wordt gegeven als omschrijving voor de interacties met markt en maatschappij. Toch hebben op de inhoud partijen als DUNEA en Rijnland stappen gezet om hier mee aan de slag te gaan.

Ondanks dat er heel erg veel partijen in het gebied actief zijn is er wel gestreefd naar een zo open mogelijk proces. Tegelijkertijd is er om meerdere redenen, zoals de behoefte om een doorsnee van de samenleving te bereiken, wel nadrukkelijk sprake geweest van selectie tijdens het proces. Het aanhaken van lokale partijen is hierbij een lastig punt gebleken.

De omgevingsvisie richt zich primair op de lange termijn, waarbij de kaders redelijk vast liggen, maar wel ruimte bieden voor maatwerk in de verdere uitwerking. Tot slot is gestreefd de omgevingsvisie zo integraal mogelijk op te stellen. De noodzaak en wenselijkheid hiertoe wordt echter niet door iedereen gedeeld.

### 5.3 Case 3: Perspectief Groene Hart

Onderstaand wordt ingegaan op de resultaten van de case 'Perspectief Groene Hart'. De resultaten zijn gebaseerd op vijf diepte-interviews gehouden met het Programmabureau Groene Hart (PB), Provincie-Zuid-Holland (PZH), Regio Midden-Holland (RMH), Gemeente Bodegraven-Reeuwijk en Stichting Groene Hart (SGH). Van de drie onderzochte cases speelt het Perspectief Groene Hart op het hoogste schaalniveau, zowel qua omvang van het gebied als inwoneraantal.

#### 5.3.1 Schaal aansluiting

Binnen het Perspectief Groene Hart is de keuze gemaakt om specifiek op vijf thema's die in het gebied spelen samen te werken. Dit zijn landschap en identiteit, bodemdaling, energietransitie, economie en bereikbaarheid. Daarmee is het document minder breed dan de andere onderzochte visies. Voor de thema's die in het Perspectief zijn opgenomen wordt het Groene Hart door respondenten over het algemeen als een goed schaalniveau beschouwd (Bodegraven-Reeuwijk, SGH, PB, interviews mei/juni 2017). Dit ondanks dat het Groene Hart uit vele deelgebieden zoals onder andere de Alblasserwaard, Krimpenerwaard en Gooi en Vechtstreek bestaat, met ieder een sterke eigen identiteit. Daarnaast zijn er niet tussen al deze gebieden veel interacties zijn tussen inwoners en bedrijven. Ook wordt geconcludeerd dat de meeste thema's niet alleen binnen het Groene Hart spelen (RMH, SGH, PB, interviews mei/juni 2017). Er worden verschillende redenen genoemd waarom het Groene Hart toch een logisch schaalniveau is om op samen te werken. Ten eerste omdat het Groene Hart in drie provincies ligt. Het wordt hierbij als waardevol ervaren dat er op de gekozen thema's tussen de provincies samen wordt gewerkt. Een andere reden is de verhouding van het Groene Hart tot de omliggende Randstad als hoog dynamisch gebied (Bodegraven-Reeuwijk, RMH, interviews juni 2017).

Zoals bovenstaand genoemd is er binnen het Perspectief Groene Hart gekozen om specifiek te kiezen voor vijf thema's. Verschillende respondenten geven hierbij wel aan thema's te missen zoals inclusieve samenleving, gezondheid, economie (Bodegraven-Reeuwijk, PZH, PB, interviews mei/juni 2017) en wonen (Bodegraven-Reeuwijk, PB, interviews mei/juni 2017).

#### 5.3.2 Toegepaste kenmerken

Binnen het theoretisch kader zijn diverse sturingsvormen benoemd welke specifieke kenmerken hebben. Deze kenmerken, welke betrekking hebben op het opstellen van beleid, zijn ingedeeld in een achttal categorieën welke terug te leiden zijn naar de kenmerken van de sturingsvormen zoals

beschreven in het theoretisch kader. De categorieën zijn: Leiding, verhouding, interactie, toegang, type partijen, termijn, integraliteit en kaders. De kenmerken zijn hierbij net als de sturingsvormen uit het theoretisch kader ingedeeld op een schaal waarbij de overheid aan de ene kant sterk en aan de andere kant bijna niet aanwezig is. De diepte-interviews welke gehouden zijn met personen die betrokken zijn geweest bij het opstellen van het Perspectief Groene Hart geven inzicht welke van deze kenmerken zijn toegepast bij het opstellen van deze visie.

### **Leiding**

Het initiatief voor het Perspectief Groene Hart komt volgens de respondenten van de Stuurgroep Groene Hart (Bodegraven-Reeuwijk, PZH, RMH, PB, interviews mei/juni 2017). Ook de Stichting Groene Hart, welke ook in de stuurgroep is vertegenwoordigd, is warm pleitbezorger geweest voor het Perspectief (SGH, interview juni 2017). Om het proces te begeleiden is in eerste instantie adviesbureau BRO ingeschakeld, later in het proces is de projectleiding bij de Provincie Zuid-Holland komen te liggen (PZH, PB, interviews mei/juni 2017). Tijdens het proces zijn niet-overheidspartijen (los van de Stichting Groene Hart) en niet in de stuurgroep zitting hebbende overheden via bijeenkomsten aangehaakt op het proces. Deze bijeenkomsten bestonden uit themasessies en grotere werkplaatsen (PZH, interview juni 2017). Het merendeel van de aanwezigen op deze bijeenkomsten bestond hierbij uit overheden.

### **Verhouding**

Voor wat betreft de verhouding waarin de overheden hebben samengewerkt met andere partijen komt naar voren dat er een serieuze poging is gedaan om dit niet top-down te laten plaatsvinden (PZH, RMH, interviews juni 2017). Aan alle oproepen om mee te denken is echter zeer beperkt gehoor gegeven waardoor de overheden noodgedwongen zelf in de sturende positie terecht zijn gekomen (PZH, interview juni 2017). Volgens Bodegraven-Reeuwijk willen de meeste mensen ook niet in dit stadium meedenken:

*‘Mensen gaan niet naar een stembus in de verwachting dat een overheid niets doet, sterker nog, die gaan naar een stembus in de verwachting dat ze wat doen. En ja ze willen gehoord worden, ja ze willen betrokken worden, ja ze willen dat zo een overheid dat met verstand doet. Maar ze willen wel dat die overheid een keer wat doet’ (Bodegraven-Reeuwijk, interview juni 2017).*

Het slechts beperkt aanhaken van niet-overheidspartijen heeft hierbij volgens Bodegraven-Reeuwijk (interview, juni 2017) ook te maken met de beperkte maatschappelijke relevantie van het Groene Hart als gebied. *‘Je moet je er heel erg van bewust zijn, is er wel een maatschappelijke logica waarin dit bestuur zich koppelt? En als die er niet is, dan wordt het heel erg lastig besturen’.*

Later in het proces, toen er stukken waren waarop gereageerd kon worden was er wel veel meer bereidheid mee te doen aan sessies:

*‘Onze ervaring is ook wel op het moment dat je nog niets hebt liggen, de mensen, partijen, bedrijven, maatschappelijke organisaties, het ontzettend moeilijk vinden om iets in te brengen. Dus volgens mij is nog steeds wel de neiging, dat degenen van wie je inbreng zou willen het makkelijker vinden als er iets is om op te reageren. Want verderop in het proces kwam het wel. Omdat er toen iets lag om op te reageren’ (PZH, interview juni 2017).*

Meer naar het einde toe, hebben de overheden het schrijven van het Perspectief weer volledig teruggenomen om het klaar te maken voor de bestuurlijke besluitvorming. Dit wordt omschreven als top-down (PB, interview mei 2017). De schaal van het gebied wordt ook genoemd als reden waarom enige top-down sturing onvermijdelijk is:



*'Je steekt natuurlijk in vanuit het gebied Groene Hart, en het gebied Groene Hart, ja dat is groter dan menig maatschappelijk of commerciële partij bestrijkt. Groter dan menig gemeente bestrijkt, groter dan menig provincie bestrijkt, dus in die zin wil je het wel een beetje gestuurd aanpakken. Anders krijg je niks' (PB, interview mei 2017).*

Een vergelijkbare waarneming wordt gedaan door de PZH (interview, juni 2017) waarbij aangegeven wordt dat het abstractieniveau en het schaalniveau ook een rol lijken te spelen in het al dan niet aanhaken van niet-overheidspartijen en daarmee in de verhouding waarin wordt samengewerkt. Samengevat was er sprake van een top-down samenwerking gedurende het proces tussen overheden enerzijds en marktpartijen en maatschappelijke partners anderzijds, waarbij op sommige momenten werd samengewerkt en op andere momenten de overheden zelf alles deden.

### **Interactie**

Het Perspectief bevindt zich op een hoog schaal- en abstractieniveau. Volgens Bodegraven-Reeuwijk geldt hier:

*'Hoe abstracter, hoe beter de overheid is, dus van die lange termijn perspectieven, dat is typisch waar wij als overheid goed in zijn, (...) en dat interesseert de gemiddelde inwoner in het algemeen weinig. Ik heb nog nooit iemand uit zijn bed zien komen en horen zeggen: Goh, vanochtend ben ik wakker geworden en weet je wat ik ga doen, in mijn vrije tijd ga ik mij bemoeien met een toekomstvisie die door de overheid gemaakt wordt. Dat doen mensen maar heel zelden. Dan moet je ze er echt heel concreet voor uitnodigen en heel concreet bij betrekken' (Bodegraven-Reeuwijk, interview juni 2017).*

Dit sluit aan bij de perceptie van de PZH en het PB (interviews mei/juni 2017) dat tijdens het proces interacties voornamelijk tussen overheden plaatsvonden.

### **Toegang**

Het proces stond in principe open voor iedereen, maar niet op alle momenten. Zoals onder verhouding aangegeven hebben overheden bijvoorbeeld aan het eind van het proces de luiken weer gesloten en hebben het Perspectief zelf geschreven. Ook is er gericht uitgenodigd vanuit de overheden en zijn er partijen geselecteerd waarvan het belangrijk werd geacht dat deze erbij waren (PB, interview mei 2017). Het gericht uitnodigen van partijen heeft hierbij volgens de SGH (interview juni 2017) tot gevolg dat je een andere samenstelling krijgt van deelnemende partijen en dat het proces hiermee indirect minder open staat voor degenen die niet zijn uitgenodigd. Tegelijkertijd hebben ook uitgenodigde partijen lang niet allemaal en altijd meegedaan in het proces (Bodegraven-Reeuwijk, RMH, interviews juni 2017). Zo zijn de gemeenten slecht op het proces aangehaakt: *'Ik had het wel leuker gevonden als wethouders van gemeentes wat meer hadden meegedaan. Daar zie je wel dat het kennelijk nog steeds moeilijk is om dat schaalniveau in één keer over te stappen' (Bodegraven-Reeuwijk, interview juni 2017).* Daarnaast wordt ook het bedrijfsleven genoemd als lastig om aan te haken op dit soort processen:

*'We hebben bijvoorbeeld de economische programmaraden of de Economic Boards proberen te betrekken. Ja die vinden dat toch lastig. Omdat hun focus niet het Groene Hart is. Volgens mij gaat dat op gebiedsniveau veel beter, daarom denk ik ook oprecht dat je het Perspectief op gebiedsniveau moet gaan toepassen en uitwerken' (PZH, interview juni 2017).*

Ook kleinere partijen zijn nauwelijks betrokken. Hierover geeft de SGH (interview juni 2017) aan dat *'het Groene Hart eigenlijk te groot is om af te dalen tot de vierkante centimeter om te zeggen, nou ik moet iedereen die er woont, alle 700.000 mensen bereiken. Dat lukt niet'.* Het schaalniveau lijkt een

belangrijke rol te spelen in het al dan niet betrokken krijgen van andere partijen dan de initiatiefnemers. Opvallend hierbij is dat ook overheidspartijen lastig te betrekken waren.

### **Type partijen**

Voor wat betreft de type partijen die betrokken waren is de eenduidige conclusie van alle respondenten dat vooral de usual suspects hebben geparticipeerd (Bodegraven-Reeuwijk, PZH, RMH, SGH, PB, interviews mei/juni 2017). Nieuwe partijen zijn op enkele uitzonderingen na zoals Transport en Logistiek Nederland en het ROC ID college nauwelijks zichtbaar geweest binnen het proces om te komen tot het Perspectief Groene Hart (PB, interview mei 2017). Een uitzondering hierop was de slotbijeenkoms t waar wel meer unusual suspects aanwezig waren (Bodegraven-Reeuwijk, interview juni 2017).

### **Termijn**

Het Perspectief zet een stip op de horizon voor de lange termijn, maar formuleert ook diverse punten die op korte termijn gerealiseerd moeten worden (PZH, PB, interviews mei/juni 2017). Deze hangen veelal wel samen met het uiteindelijke lange termijn doel. Bijvoorbeeld het creëren van meer bewustzijn rond energietransitie (PB, interview mei 2017).

### **Integraliteit**

Er is binnen het Perspectief Groene Hart een poging gedaan om de verschillende thema's integraal te benaderen en cross-overs te schetsen tussen bijvoorbeeld 'landschap en identiteit' en 'energietransitie'.

*'Maar is het echt allemaal al aan elkaar gekoppeld? Nee, want dat kan volgens mij ook pas op gebiedsniveau. Ook daar kom je weer op het punt, daar is de schaal te groot voor. Om dat echt al volledig aan elkaar verknoopt te krijgen' (PZH, interview juni 2017).*

Een andere reden waarom ervoor is gekozen het Perspectief niet in zijn geheel integraal op te stellen is volgens het PB dat het nog moet worden vertaald in diverse omgevingsvisies. *'Ik denk zelf als je wel integraal had geprobeerd te zijn, dan had je nu iets opgeleverd gekregen waarin je niet heel veel medestanders had gevonden' (PB, interview mei 2017).*

### **Kaders**

Het Perspectief schetst vooral algemene kaders en daaraan gaat niets meer veranderen (PB, interview mei 2017). Het document zal verwerkt moeten worden in de verschillende provinciale en mogelijk lokale omgevingsvisies. Door de manier waarop de kaders in het Perspectief zijn geformuleerd is er nog voldoende ruimte hier om op verschillende manieren invulling te geven (PB, interview mei 2017):

*'Het is echter aan de politiek om afwegingen voor de gehele provincie te maken. Bij de besluitvorming over het omgevingsbeleid bepalen Provinciale Staten wat uit het Perspectief wel en niet wordt overgenomen, waar mogelijk met een gelijklopende aanpak in de drie provincies voor het Groene Hart. Uiteraard kunnen ook andere overwegingen van invloed zijn op het al dan niet één op één overnemen van het Perspectief Groene Hart' (PZH, interview juni 2017).*

### 5.3.3 Deelconclusies case 3

Het Groene Hart wordt over het algemeen als een goed schaalniveau beschouwd voor wat betreft de thema's die worden behandeld. Tegelijkertijd is er sprake van een bewustzijn dat deze thema's niet specifiek op Groene Hart niveau spelen. Daarnaast worden thema's als inclusieve samenleving, economie en wonen gemist op het schaalniveau van het Groene Hart.

Het initiatief en de leiding en regie van het proces lagen vrijwel geheel bij de overheden. Wel is binnen de Stuurgroep Groene Hart ook een maatschappelijke partij, de Stichting Groene Hart vertegenwoordigd. Andere partijen, zowel overheids- als niet overheidspartijen, zijn via de Stuurgroep Groene Hart betrokken bij het proces. Dit proces is voornamelijk top-down van aard geweest, ook omdat er vanuit andere partijen weinig animo was om mee te doen in het proces in de beginfase. De interacties tijdens het proces vonden dan ook voornamelijk plaats vanuit de initiatief nemende overheden met andere partijen.

De toegang tot het proces stond op de meeste momenten voor iedereen open, hier is echter op de slotbijeenkomst na weinig gebruik van gemaakt. Gemeenten, bedrijfsleven en kleine partijen zijn gemist tijdens het proces. Binnen het proces is er daarnaast voor gekozen om gericht mensen te benaderen om mee te doen, er is dus sprake geweest van selectie. In het bijzonder gemeenten en het bedrijfsleven (de gemiste partijen) zijn actief benaderd. Het schaalniveau lijkt een belangrijke rol te spelen bij de beperkte deelname van andere partijen aan het proces. De partijen die wel hebben deelgenomen betroffen voornamelijk de usual suspects.

Het Perspectief zet een stip op de horizon voor de lange termijn, maar formuleert ook diverse punten die op korte termijn gerealiseerd moeten worden. Deze hangen veelal wel samen met het uiteindelijke lange termijn doel. Hierbij worden vooral algemene kaders geschetst die ruimte geven aan overheden om hier op eigen wijze mee om te gaan binnen de provinciale en lokale omgevingsvisies. Vanwege de schaal en de gekozen thema's is er tot slot voor gekozen de nadruk binnen het Perspectief niet op integraliteit te leggen. Dit wordt beter passend geacht op gebiedsniveau.

## Hoofdstuk 6 Conclusies

In het vorige hoofdstuk zijn de resultaten per onderzochte case weergegeven. In dit hoofdstuk zullen op basis van de gecombineerde resultaten per onderdeel van het onderzoek, dit zijn schaal aansluiting en toegepaste kenmerken (op grond van de sturingsvormen uit het theoretisch kader) antwoorden geformuleerd worden op de deelvragen 2 (en daarmee ook op deel 1 van de centrale vraagstelling) en 4. De deelvragen 2 en 4 zijn hierbij als volgt: *‘In hoeverre komen beleidsvraagstukken die in regionaal beleid zijn opgenomen overeen met beleidsvraagstukken die op het schaalniveau van het opgestelde beleid spelen’* en *‘welke van deze kenmerken worden toegepast bij het opstellen van regionaal beleid binnen de context van de Omgevingswet’*. Op grond van de beantwoording van deelvraag 4 kan vervolgens deelvraag 5, *‘hoe verhouden deze kenmerken zich tot de uitgangspunten van de Omgevingswet’* worden beantwoord om daarmee het tweede gedeelte van de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden. Hoofdstuk 6 wordt afgesloten met het geven van aanbevelingen voor de praktijk.

## 6.1 Schaal aansluiting

In deze paragraaf wordt een antwoord geformuleerd op deelvraag 2: *‘In hoeverre komen beleidsvraagstukken die in regionaal beleid zijn opgenomen overeen met beleidsvraagstukken die op het schaalniveau van het opgestelde beleid spelen?’* en daarmee ook op deel 1 van de centrale vraagstelling: *‘In hoeverre draagt regionaal beleid binnen de context van de Omgevingswet bij aan het realiseren van schaal aansluiting?’* Om deze vragen te beantwoorden wordt gebruik gemaakt van de resultaten van de drie onderzochte cases op het onderdeel ‘schaal aansluiting’.

Allereerst wordt opgemerkt dat in alle drie de cases er brede overeenstemming is dat het schaalniveau waarop de visie is opgesteld logisch is (interviews mei/juni 2017). Er is wel belangrijk verschil tussen de cases Kromme Rijngebied en Het Hart van Holland aan de ene kant en de case Groene Hart aan de andere kant. Bij de eerste twee wordt het schaalniveau gekoppeld aan de inhoudelijke thema’s en vraagstukken die er spelen (HDSR, PU, Bunnik, Houten, Rijnland, Leiden, Zuidhof, HR, Katwijk, interviews mei/juni 2017). Bij het Groene Hart voeren andere argumenten de boventoon waarom het logisch is samen te werken op deze schaal. Hierbij worden onder andere het verbeteren van de samenwerking tussen de provincies genoemd. Het Groene Hart in verhouding tot de Randstad beschouwen is een ander argument wat naar voren komt (Bodegraven-Reeuwijk, RMH, interviews juni 2017). Opgemerkt wordt dat het schaalniveau van de case Groene Hart beduidend hoger ligt dan de andere twee cases. Binnen de context van de Randstad kan het echter nog wel steeds worden gezien als een regio zoals in het theoretisch kader is geformuleerd: Een geografisch gebied tussen gemeente en provincie. Zowel qua inwoneraantal als oppervlakte is het kleiner dan de provincies Noord- en Zuid-Holland.

Ook in de cases Kromme Rijngebied en Het Hart van Holland waar het schaalniveau wordt gekoppeld aan de inhoudelijke thema’s en vraagstukken wordt geconcludeerd dat het schaalniveau waarop de vraagstukken spelen in veel gevallen verder reikt dan de schaal waarop de visie is opgesteld. Zo spelen de beleidsvraagstukken welke in de omgevingsvisie voor het Kromme Rijngebied zijn opgenomen ook in een deel van de gemeente Utrechtse Heuvelrug en op het Eiland van Schalkwijk (Houten, Bunnik, interviews mei 2017). In Het Hart van Holland geldt dit bijvoorbeeld voor de vraagstukken op een thema als energietransitie:

*‘Als de Leidse regio ambities heeft en je wilt met windmolens en zonnevelden aan de slag, gaat dat lastig worden in je regio. Dan heb je je omgeving nodig. Dan heb je heel snel een Rijn en Veenstreek nodig want dan kun je elkaar aanvullen’ (HR, interview juni 2017).*

Andersom komt naar voren dat de schaal van de omgevingsvisie te hoog wordt geacht voor sommige vraagstukken of niet samenvalt met het gebied zoals bij het thema bodemdaling in Het Hart van Holland (Zuidhof, interview juni 2017), of het schaalniveau in ieder geval te hoog is voor een verdere uitwerking van het vraagstuk op dat niveau (PZH, interview juni 2017). In het Kromme Rijngebied wordt de schaal niet als te hoog gezien.

Tegelijkertijd komt naar voren dat er vraagstukken worden gemist. Wat hier met name opvalt is dat een thema als water door de waterschappen wordt gemist (HDSR, Rijnland, interviews mei 2017). Specifiek wordt aangegeven dat er onvoldoende aandacht in de visies is voor zaken als klimaatadaptie en waterveiligheid. Het missen van een thema als water valt hierbij samen met het ontbreken van een specifiek waterhoofdstuk in visies. Water zit hierbij meer verweven door het gehele document in verband met het integraler benaderen van thema’s zoals wordt beoogd met de Omgevingswet.

Het schaalniveau van de visies lijkt ook een rol te hebben gespeeld bij het abstractieniveau waarop de thema’s en vraagstukken in de visies zijn verwerkt. Waar het Kromme Rijngebied voornamelijk focust

op het concreet worden en uitvoering (Bunnik, interview mei 2017) is in Het Hart van Holland gekozen voor een hoger abstractieniveau zodat gemeenten nog speelruimte hebben voor de verdere uitwerking binnen de eigen op te stellen omgevingsvisies. Ditzelfde geldt voor het Groene Hart, met de kanttekening dat het Perspectief Groene Hart daar in de omgevingsvisies van drie provincies een plek moet krijgen. De aanpassing van het abstractieniveau op het schaalniveau sluit aan bij de constatering van LOS (interview mei 2017): *‘Als je een groter gebied hebt heb je gewoon andere interviewpartners. Je problemen, haal je op een ander niveau op. En dan gaat het proces op dat niveau beginnen’*. Het logische schaalniveau is hierbij ook afhankelijk van de vraag die je stelt (Leiden, interview mei 2017).

Samengevat kan deelvraag 2: *‘In hoeverre komen beleidsvraagstukken die in regionaal beleid zijn opgenomen overeen met beleidsvraagstukken die op het schaalniveau van het opgestelde beleid spelen’* als volgt worden beantwoord. In de meeste gevallen komen de beleidsvraagstukken zoals in de visies opgenomen niet of niet geheel overeen met het schaalniveau waarop deze daadwerkelijk spelen. Ook spelen er op het schaalniveau van de visies vraagstukken die weer niet in de visie zijn opgenomen, maar wel relevant worden geacht voor het gekozen schaalniveau. Dit laatste geldt het meest voor de Groene Hart case waar bewust is gekozen voor een beperkt aantal thema’s. Tegelijkertijd kan voor alledrie de cases worden geconcludeerd dat *‘een visie voor dit gebied als een stuk logischer wordt beschouwd dan wanneer de grens bij de huidige gemeentegrenzen zou zijn getrokken’* zoals dit door Houten (interview mei 2017) wordt geformuleerd. Daarmee kan op grond van de uitkomsten van de diepte-interviews deelvraag 2 niet met een antwoord als ‘geheel of volledig’ worden beantwoord gezien *‘één bepaald schaalniveau nooit perfect kan zijn omdat vraagstukken zich afspelen op verschillende schaalniveaus (Rijnland, Leiden, Zuidhof, HR, interviews mei/juni 2017)’*.

### **Beantwoording deelvraag 2 en deel 1 centrale vraagstelling**

Met het beantwoorden van deelvraag 2 kan ook het eerste gedeelte van de centrale vraagstelling worden beantwoord: *‘In hoeverre draagt regionaal beleid binnen de context van de Omgevingswet bij aan het realiseren van schaal aansluiting?’* Het antwoord hierop luidt, zoals bovenstaand min of meer al geformuleerd, dat regionaal beleid in de meeste gevallen niet leidt tot een perfecte schaal aansluiting, maar dat er in de meeste gevallen wel sprake is van een schaalniveau dat zich beter verhoudt tot de vraagstukken dan wanneer deze op gemeentelijk of provinciaal niveau in een visie zouden worden opgenomen. Desalniettemin kan hierbij ook een kanttekening worden gemaakt. De context van de Omgevingswet lijkt namelijk geen bijdrage te leveren aan het realiseren van schaal aansluiting. Sterker, de mogelijkheden om regionale visies te maken onder de Omgevingswet zijn beperkter dan onder de Wet ruimtelijke ordening. Dit omdat er slechts één omgevingsvisie per provincie of gemeente is toegestaan. Intergemeentelijke of interprovinciale omgevingsvisies zijn dus niet mogelijk (Leiden, Zuidhof, interviews mei/juni 2017). Dit blijkt ook uit de hulpconstructies die worden toegepast in de cases Groene Hart en Het Hart van Holland. Beiden betreffen visies die als onderlegger dienen voor de nog op te stellen omgevingsvisies voor het gebied waar de visie betrekking op heeft. Hierdoor wordt het juridisch mogelijk eenvoudiger om af te wijken van de visie dan wanneer er sprake zou zijn van een formele intergemeentelijke of interprovinciale visie. Een nadere beschouwing of dit daadwerkelijk zo is maakt geen onderdeel uit van dit onderzoek.

## **6.2 Toegepaste kenmerken**

In deze paragraaf wordt een antwoord geformuleerd op deelvraag 4: *‘Welke van deze kenmerken worden toegepast bij het opstellen van regionaal beleid binnen de context van de Omgevingswet?’* ‘Kenmerken’ slaat hierbij op de kenmerken zoals bedoeld in deelvraag 3: *‘Welke sturingsvormen spelen een rol bij het opstellen van regionaal beleid en wat zijn hierbinnen de belangrijkste kenmerken?’* Om deelvraag 4 te beantwoorden wordt gebruik gemaakt van de resultaten van de drie onderzochte cases

op het onderdeel 'toegepaste kenmerken'. Deze kenmerken, welke betrekking hebben op het opstellen van beleid, zijn ingedeeld in een achttal categorieën welke terug te leiden zijn naar de kenmerken van de sturingsvormen zoals beschreven in het theoretisch kader. De categorieën zijn: Leiding, verhouding, interactie, toegang, type partijen, termijn, integraliteit en kaders. De kenmerken zijn hierbij net als de sturingsvormen uit het theoretisch kader ingedeeld op een schaal waarbij de overheid aan de ene kant sterk aanwezig is en zich aan andere kant geheel afzijdig houdt. Onderstaand wordt per categorie ingegaan welke kenmerken worden toegepast bij het opstellen van regionaal beleid binnen de context van de Omgevingswet.

### Leiding

Sterke en leidende positie overheid bij opstellen beleid	Sterke regierol overheid bij het opstellen van beleid	Gezamenlijk opstellen beleid door overheid en niet-overheidspartijen in netwerken	Processen voornamelijk overgelaten aan niet-overheidspartijen
<b>KR HH GH</b>			

Tabel 2: In cases toegepaste kenmerken categorie leiding

De vier sturingskenmerken welke in het theoretisch kader zijn gedefinieerd onder de categorie 'leiding' zijn weergegeven in tabel 2. Uit alle drie de cases komt sterk naar voren dat de overheden een sterke en leidende positie hebben gehad bij het opstellen van de visies. Het initiatief om een gezamenlijke visie op te gaan stellen heeft bij de gemeentelijke cases Kromme Rijngebied en Het Hart van Holland gelegen bij de grootste gemeente (PU, Bunnik, Houten, Rijnland, Leiden, BRO, HR, Katwijk, interviews mei/juni 2017). Voor wat betreft de leiding en regie over het proces wordt ook voor alle drie de cases geconcludeerd dat dit primair bij de overheid heeft gelegen, al dan niet met ondersteuning van een adviesbureau. Daarnaast hebben bij alle drie de cases bestuurders invloed gehad via een stuurgroep. De sterke rol voor de overheid komt ook naar voren in de wijze waarop andere partijen bij het proces zijn aangehaakt en betrokken. De overheden hebben hier strak regie op gehouden door zelf het initiatief te nemen met bepaalde partijen/personen in gesprek te gaan en zelf de vorm en inhoud van de bijeenkomsten gedurende het proces te bepalen (Bunnik, Leiden, PZH, interviews mei/juni 2017).

### Verhouding

Verhouding overheid tot markt en maatschappij hiërarchisch (top-down), weinig samenwerking	Verhouding overheid tot markt en maatschappij hiërarchisch (top-down), wel samenwerkend	Overheid opereert samen met anderen in een meer horizontale verhouding	Initiatief ligt vrijwel geheel bij markt en maatschappij, overheid niet altijd betrokken
<b>GH HH KR</b>			

Tabel 3: In cases toegepaste kenmerken categorie verhouding

De tweede categorie waaronder sturingskenmerken zijn gedefinieerd is verhouding. Verhouding heeft hierbij betrekking op de wijze waarop overheden aan de ene kant en markt en maatschappij aan de andere kant met elkaar samenwerken. De kenmerken zijn weergegeven in tabel 3. Hieruit valt op te maken dat in de case Groene Hart het meest sprake was van een hiërarchische samenwerking vanuit de betrokken overheden met andere partijen. De schaal waarop de visie wordt opgesteld lijkt een rol te spelen in hoeverre er sprake is van een top-down, gelijkwaardige of bottom-up verhouding tussen overheden aan de ene kant en markt en maatschappij aan de andere kant. Wanneer de schaal groter is, zoals in Het Hart van Holland, is het volgens Zuidhof (interview, juni 2017) ook noodzakelijk om met partijen om tafel te gaan die schaal overstijgend functioneren en werken. Bij veel partijen is dit echter niet aanwezig waardoor deze tijdens het proces afhaken. Ook de mate waarin er binnen het plangebied sprake is van relaties tussen inwoners en tussen bedrijven speelt hierbij een rol. Hieruit komt

nadrukkelijk naar voren dat de inwoners en bedrijven binnen het Kromme Rijngebied veel meer interacties hebben dan binnen het Groene Hart (HDSR, PU, Bunnik, Houten, PZH, RMH, SGH, PB, interviews mei/juni 2017). Geconcludeerd kan worden dat de top-down processen niet altijd een keuze zijn van de overheid, maar een gevolg zijn van de keuze voor een gebiedsschaal en/of abstractieniveau wat te ver van markt- en maatschappelijke partijen afstaat (PZH, interview juni 2017). Daarnaast speelt ook mee dat een bottom-up samenwerking niet altijd mogelijk is omdat het *'uiteindelijk wel de gemeenten zijn die het stuk vast moet stellen, de raad is nu eenmaal bevoegd gezag'* (Houten, interview mei 2017).

### Interactie

Overheid stuurt aan, weinig interactie tussen markt en maatschappij onderling	Sterke interactie tussen overheid en markt, maatschappij staat op enige afstand	Sterkte interactie tussen overheid, markt en maatschappij	Sterke interactie tussen markt en maatschappij, overheid staat op enige afstand
KR HH GH			HH

Tabel 4: In cases toegepaste kenmerken categorie interactie

Interactie is de derde categorie waaronder sturingskenmerken zijn geformuleerd. De vier geformuleerde kenmerken hebben betrekking op de verschillende manieren waarop interacties tussen overheden aan de ene kant en marktpartijen en maatschappelijke partijen aan de andere kant kunnen plaatsvinden. Deze kenmerken zijn weergegeven in tabel 4. In alle drie de cases is er sprake van weinig interacties tussen markt en maatschappij onderling (uitgezonderd een specifieke situatie in de case Het Hart van Holland). Dit is deels verklaarbaar omdat de leiding van het proces in alle cases bij de overheden heeft gelegen en de verhouding waarin wordt samengewerkt tussen overheden en andere partijen overwegend top-down is. De gemeenten hebben hier wel nadrukkelijk geprobeerd de markt en maatschappij met elkaar in gesprek te brengen door dit te faciliteren tijdens een internetdiscussie (Houten, interview mei 2017). Tegenstrijdige belangen, weinig onderlinge bereidheid tot samenwerking en het niet goed georganiseerd zijn van bepaalde sectoren zoals de recreatiesector worden genoemd als redenen dat interacties en gesprekken tussen markt en maatschappij lastig op gang komen (Bunnik, Houten, interviews mei 2017).

Daarnaast wordt het aansturen door de overheid om kennis boven tafel te krijgen ook gezien als noodzaak, *'als wij daar geen druk op zetten en als wij niet het initiatief nemen, dan gebeurt er helemaal niks'* (Leiden, interview mei 2017). Toch is er met betrekking tot de inhoud een voorzichtige beweging te zien waarbij andere partijen elkaar meer opzoeken (Rijnland, Leiden, interviews, mei 2017). Wel komt naar voren dat het meer overnemen van de inhoud nog geen gemeengoed is en dat bovengenoemd voorbeeld op dit moment nog een uitzondering is.

### Toegang

Overheid heeft veel grip op wie wordt toegelaten tot proces	Overheid heeft enigszins grip op wie wordt toegelaten tot proces	Overheid heeft weinig grip op wie wordt toegelaten tot proces	Overheid heeft geen grip op wie wordt toegelaten tot proces
KR HH GH			

Tabel 5: In cases toegepaste kenmerken categorie toegang

De vierde categorie betreft toegang tot het proces. Dit heeft betrekking op de mate waarin de overheid grip heeft gehad op wie toegang had tot het proces. Uit tabel 5 blijkt dat in alle cases de overheid enigszins grip heeft gehad op wie wordt toegelaten tot het proces. In alle drie de cases was er hierbij sprake van momenten dat de overheden het proces voor iedereen open stelden, momenten dat er gericht bepaalde partijen werden benaderd via selectie om mee te doen en momenten waarop de



overheden zelf aan de slag gingen (Bunnik, Houten, Rijnland, Leiden, Katwijk, PB, PZH, interviews mei/juni 2017). De door de overheden benaderde partijen hebben overigens niet in alle gevallen daadwerkelijk meegedaan in het proces (PZH, Katwijk, interviews juni 2017). Een belangrijk verschil tussen de cases is hierbij dat in het Kromme Rijngebied gemeenten er bewust voor gekozen hebben het proces niet op alle momenten open te stellen voor een ieder en dat in het Groene Hart juist is geprobeerd het proces zo open mogelijk te laten, maar dat dit zoals eerder beschreven weinig resultaat heeft opgeleverd voor wat betreft de inhoudelijke deelname van andere partijen (PZH, interview juni 2017).

### Type partijen

Weinig overleg	Overleg gericht op bedienen markt en samenleving	Vooral overleg met gevestigde partijen, verenigd in koepelorganisaties of vakbonden	Ook overleg met niet gevestigde partijen
		GH	KR HH

Tabel 6: In cases toegepaste kenmerken categorie type partijen

De categorie type partijen geeft kenmerken die betrekking hebben op het soort partijen dat deelneemt aan het proces. Dit kunnen enerzijds gevestigde partijen zijn (de gebruikelijke deelnemers) of anderzijds kunnen er ook nieuwe niet gevestigde partijen meedoen in het proces. De uitkomst (zie tabel 6) laat zien dat in de cases Kromme Rijngebied en Het Hart van Holland naast de gebruikelijke partijen ook partijen hebben deelgenomen aan het proces die normaal niet tijdens visietrajecten betrokken zijn. Uit beide cases komt naar voren dat er bewust veel tijd en energie is gestoken in het betrekken van andere dan de gebruikelijke partners (LOS, Leiden, Zuidhof, interviews mei/juni 2017). In de case Groene Hart is de eenduidige conclusie van respondenten dat er vooral sprake is geweest van de ‘usual suspects’ (Bodegraven-Reeuwijk, PZH, RMH, SGH, PB, interviews mei/juni 2017). Nieuwe partijen zijn nauwelijks zichtbaar geweest binnen het proces om te komen tot het Perspectief Groene Hart. De omvang van het werkgebied van partijen in relatie tot het plangebied en het ontbreken van maatschappelijke logica lijken hier gezien het hogere schaal- en abstractieniveau een belangrijke rol in te spelen.

### Termijn

Lange termijn	Korte termijn
GH HH KR	GH HH

Tabel 7: In cases toegepaste kenmerken categorie termijn

De kenmerken binnen de categorie termijn hebben betrekking op de termijn waarop de visie zich richt. In Het Hart van Holland komt een eenduidig beeld naar voren dat dit vooral de lange termijn (2040) is (Rijnland, Leiden, Zuidhof, HR, interviews mei/juni 2017). In het Kromme Rijngebied is er naast lange termijn doelstellingen ook bewust voor gekozen te focussen op de korte termijn: ‘De Omgevingswet is bedoeld om de uitvoering te versnellen. Dat moet dus gaan over nu’ (LOS, interview mei 2017). Ook het willen dienen van het gebied vanuit de visie wordt als reden genoemd waarom de visie voor het Kromme Rijngebied voor een belangrijk deel is gefocust op de korte termijn (HDSR, interview mei 2017). Dit had tot gevolg dat thema’s die spelen op de veel langere termijn naar mening van het waterschap onvoldoende aansluiting hebben gekregen in de visie (HDSR, interview mei 2017). De behoefte om ook op de korte termijn te focussen in de visie lijkt hierbij ook te maken te hebben met de wens om meer concreet te worden (Houten, interview mei 2017). De schaal van de visie voor het Kromme Rijngebied lijkt zich ook meer te lenen om concreet te worden op de kortere termijn dan in

het geval van de case Groene Hart. Toch komt uit de interviews naar voren dat ook bij de case Groene Hart de visie zich naast de lange termijn ook op de korte termijn richt (PZH, PB, interviews mei/juni 2017). Ten opzichte van het Kromme Rijngebied blijft de visie voor het Groene Hart echter op een hoger abstractieniveau.

### **Integraliteit**

Sterk gefocust op sectorale functies	Sterk gefocust op integraal gebiedsgericht beleid	-
<b>GH</b>	<b>KR</b>	<b>HH</b>

Tabel 8: In cases toegepaste kenmerken categorie integraliteit

Integraliteit is de voorlaatste categorie en bestaat uit twee kenmerken (zie tabel 8). Naar voren komt dat integraliteit in de visie voor het Groene Hart niet het belangrijkste speerpunt is geweest. Er zijn wel nieuwe verbindingen gelegd, maar het schaalniveau van het Groene Hart wordt niet als het juiste schaalniveau beschouwd om de visie integraal op te stellen (PB, PZH, interviews, mei/juni 2017). In tegenstelling tot de visie op het Groene Hart was in Het Hart van Holland integraliteit juist één van de speerpunten (Leiden, Zuidhof, interviews mei/juni 2017). Er is veel aandacht besteed aan het beschouwen van de samenhang der dingen. Er komt een duidelijk beeld naar voren dat de omgevingsvisie integraler is opgesteld ten opzichte van beleidsdocumenten in het verleden. Over de visie voor het Kromme Rijngebied wordt door respondenten geconcludeerd dat deze in ieder geval integraler is opgesteld dan een gemiddelde structuurvisie (LOS, Bunnik, Houten, interviews mei 2017). Toch kan er niet gesproken worden van een volledig integraal opgestelde visie volgens LOS (interview mei 2017).

### **Kaders**

Strakke kaders, in beleid wordt een eindbeeld gepresenteerd wat vast ligt	Ruime kaders, eindbeeld ligt niet vast	Zeer ruime of geen kaders, eindbeeld ligt niet vast
<b>KR HH GH</b>	<b>KR HH GH</b>	

Tabel 9: In cases toegepaste kenmerken categorie kaders

De laatste categorie betreft kaders. De kenmerken hebben betrekking op in hoeverre de kaders die in de visie worden gepresenteerd vastliggen. In alle drie de cases komt naar voren dat er kaders zijn die vast liggen, maar dat sommige kaders flexibel zijn. Dat er sprake is van flexibiliteit heeft in de cases voor Het Hart van Holland en voor het Groene Hart te maken met de nog geplande doorvertaling in lokale/provinciale omgevingsvisies. Hierdoor ontstaat ruimte om op verschillende manieren invulling te geven aan de kaders (PB, interview mei 2017). Dit sluit aan bij de constatering dat zelfstandigheid en autonomie van gemeenten en provincies als erg belangrijke waarden worden gezien bij de betrokken overheden in alle cases (Leiden, Katwijk, HDSR, PZH, interviews mei/juni 2017). Het volledig vastleggen van kaders betekent immers ook het inleveren van een stukje autonomie.

### **Beantwoording deelvraag 4**

Op grond van bovenstaande conclusies kan deelvraag 4: 'Welke van deze kenmerken worden toegepast bij het opstellen van regionaal beleid binnen de context van de Omgevingswet?' worden beantwoord. 'Kenmerken' slaat hierbij op de kenmerken zoals bedoeld in deelvraag 3: 'Welke sturingsvormen spelen een rol bij het opstellen van regionaal beleid en wat zijn hierbinnen de belangrijkste kenmerken?'

Met betrekking tot de leiding van het proces komt sterk naar voren dat binnen de regionale visies die zijn opgesteld de overheid bij opstellen beleid een sterke en leidende positie heeft gehad. De

verhouding waarin overheden en andere partijen met elkaar hebben samengewerkt is overwegend top-down, waarbij in één case sprake is geweest van een gedeeltelijk gelijkwaardige samenwerking (Kromme Rijngebied). De interacties hebben voornamelijk plaatsgevonden vanuit de overheid met marktpartijen en maatschappelijke partners. Op enkele uitzonderingen na is geen sprake geweest van sterke interacties tussen markt en maatschappij binnen de processen. Voor wat betreft de toegang tot het proces hebben de overheden in alle cases enigszins grip gehouden op wie toegang kreeg. De partijen die meededen in de processen bestonden in twee van de drie cases naast gebruikelijke partners ook uit nieuwe partijen die normaal gesproken niet bij visievorming binnen het fysieke domein betrokken zijn. In één case (Groene Hart) waren deze nieuwe partijen grotendeels afwezig. Alle drie de visies richten zich op de lange termijn, maar twee van de drie richten zich ook op de kortere termijn. Op het gebied van integraliteit zijn verschillende keuzes gemaakt. Eén visie is sectoraal ingericht, één gedeeltelijk integraal en bij de laatste was integraliteit een belangrijk speerpunt. Tot slot de kaders. In alle drie de visies is sprake van zowel vastliggende kaders als ruime kaders waarbinnen nog ruimte voor een flexibele uitwerking aanwezig is.

Onderstaand wordt een overzicht gegeven van kenmerken die worden toegepast bij het opstellen van regionaal beleid binnen de context van de Omgevingswet. Dit is de beantwoording van deelvraag 4: *‘Welke van deze kenmerken worden toegepast bij het opstellen van regionaal beleid binnen de context van de Omgevingswet?’*

- Sterke en leidende positie overheid bij opstellen beleid
- Verhouding overheid tot markt en maatschappij hiërarchisch (top-down), wel samenwerkend
- Overheid stuurt aan, weinig interactie tussen markt en maatschappij onderling
- Overheid heeft enigszins grip op wie wordt toegelaten tot proces
- Ook overleg met niet gevestigde partijen of een poging dit te organiseren
- Zowel korte als lange termijn
- Zowel strakke kaders waarbij in beleid een eindbeeld wordt gepresenteerd wat vast ligt als ruime kaders waarbij het eindbeeld niet vast ligt

Op integraliteit kan geen kenmerk worden benoemd gezien de uiteenlopende keuzes die hier binnen de onderzochte visies op zijn gemaakt.

### 6.3 Verhouding toegepaste kenmerken tot Omgevingswet

Met het beantwoorden van deelvraag 4: *‘Welke van deze kenmerken worden toegepast bij het opstellen van regionaal beleid binnen de context van de Omgevingswet?’* kan vervolgens deelvraag 5: *‘Hoe verhouden deze kenmerken zich tot de uitgangspunten van de Omgevingswet?’* worden beantwoord. Om deelvraag 5 te beantwoorden zullen in deze paragraaf de onder 6.2 naar voren gekomen kenmerken worden vergeleken met de uitgangspunten van de Omgevingswet. Dit wordt evenals onder 6.2 inzichtelijk gemaakt per categorie.

#### Leiding

Sterke en leidende positie overheid bij opstellen beleid	Sterke regierol overheid bij het opstellen van beleid	Gezamenlijk opstellen beleid door overheid en niet-overheidspartijen in netwerken	Processen voornamelijk overgelaten aan niet-overheidspartijen
<b>KR HH GH</b>			
<b>OW</b>			

Tabel 10: Verhouding toegepaste kenmerken tot uitgangspunten Omgevingswet (categorie leiding)

Uit de onderzochte cases komt naar voren dat met betrekking tot het initiatief om de visie op te stellen en het voeren van leiding en regie over het proces, de overheden zoals de Omgevingswet beoogt de leiding nemen. De wijze waarop partijen samenwerken bij het opstellen van beleid op dit onderdeel sluit hiermee goed aan op de uitgangspunten van de Omgevingswet.

### Verhouding

Verhouding overheid tot markt en maatschappij hiërarchisch (top-down), weinig samenwerking	Verhouding overheid tot markt en maatschappij hiërarchisch (top-down), wel samenwerkend	Overheid opereert samen met anderen in een meer horizontale verhouding	Initiatief ligt vrijwel geheel bij markt en maatschappij, overheid niet altijd betrokken
<b>GH</b>	<b>HH</b>	<b>KR</b>	
<b>OW</b>		<b>OW</b>	

Tabel 11: Verhouding toegepaste kenmerken tot uitgangspunten Omgevingswet (categorie verhouding)

Voor wat betreft de verhouding waarin overheden en andere partijen met elkaar samenwerken is het uitgangspunt van de Omgevingswet verschillend voor wat betreft proces en hoofdlijnen (kernkwaliteiten) enerzijds en inhoud anderzijds. Voor wat betreft het bepalen van het proces is een belangrijkere rol voor de overheid weggelegd, 'de overheid zou wel spelregels moeten formuleren' (Van de Rijdt, expertinterview mei 2017). Tegelijkertijd is het wenselijk het proces zoveel mogelijk open te houden, zodat betrokken partijen de mogelijkheid krijgen om invulling aan de inhoud (niet zijnde de kernkwaliteiten) te geven. De rol voor de overheid is hierbij veel kleiner. In de interviews is niet specifiek gevraagd naar dit onderscheid tussen proces en inhoud. Desalniettemin komt een duidelijk beeld naar voren dat zowel bij het vormgeven van het proces als het samenwerken op de inhoud er sprake was van een top-down verhouding. Hierbij is wel samengewerkt tussen overheden en niet-overheidspartijen, in de case op het laagste schaalniveau het meest, in de case op het hoogste schaalniveau het minst (Houten, PB, interviews mei/juni 2017).

Voor het bepalen van het proces en het formuleren van de kernkwaliteiten sluit deze hiërarchische wijze van samenwerking goed aan bij het uitgangspunt van de Omgevingswet. Voor wat betreft de inhoud houden de overheden in alle drie de cases dit nog meer bij zichzelf dan de Omgevingswet dit beoogt. Zoals eerder aangegeven heeft dit ook te maken met het lastig aangehaakt krijgen van niet-overheidspartijen wat onder andere te maken heeft met het schaal- en abstractieniveau. Hoe hoger dit ligt, hoe verder de visie van markt- en maatschappelijke partijen af komt te staan. Het zoeken naar een schaalniveau wat enigszins aansluit bij de schaal waarop de meeste inwoners/maatschappelijke partijen zich bewegen of marktpartijen opereren lijkt dus wenselijk om de binnen de Omgevingswet beoogde aanhaling op de inhoud te kunnen realiseren.

### Interactie

Overheid stuurt aan, weinig interactie tussen markt en maatschappij onderling	Sterke interactie tussen overheid en markt, maatschappij staat op enige afstand	Sterke interactie tussen overheid, markt en maatschappij	Sterke interactie tussen markt en maatschappij, overheid staat op enige afstand
<b>KR</b>	<b>HH</b>	<b>GH</b>	
<b>OW</b>		<b>HH</b>	
<b>OW</b>		<b>OW</b>	

Tabel 12: Verhouding toegepaste kenmerken tot uitgangspunten Omgevingswet (categorie interactie)

De interacties tussen partijen zijn onlosmakelijk verbonden met de verhouding waarin overheden en andere partijen met elkaar samenwerken (zie het vorige punt). Ook voor wat betreft de interacties tussen partijen kan een onderscheid worden gemaakt tussen het vormgeven van proces en het

formuleren van de kernkwaliteiten enerzijds, en het werken aan de inhoud van de visies anderzijds (Van de Rijdt, expertinterview mei 2017). Bij het eerste ligt de bal voornamelijk bij de overheid, bij het laatste bij de markt en maatschappij (zie tabel 12). In de onderzochte cases is hierbij een vergelijkbaar beeld waar te nemen als bij de verhouding waarin overheden en andere partijen met elkaar samenwerken, namelijk dat de overheden zowel op proces als inhoud voornamelijk aansturen waarbij er weinig interactie is tussen markt en maatschappij. Ook in dit geval geldt dat het lastig aangehaakt krijgen van niet-overheidspartijen onder andere te maken heeft met het schaal- en abstractieniveau. Het zoeken naar een schaalniveau wat enigszins aansluit bij de schaal waarop de meeste inwoners/maatschappelijke partijen zich bewegen of marktpartijen opereren gaat ook hier op. Dit ondanks de waarneming dat in de case Het Hart van Holland op specifieke onderdelen zoals water en energie er sprake is van interacties tussen andere partijen dan de gemeenten. In de ideale situatie zou dit onder de Omgevingswet veel vaker voorkomen.

### Toegang

Overheid heeft veel grip op wie wordt toegelaten tot proces	Overheid heeft enigszins grip op wie wordt toegelaten tot proces	Overheid heeft weinig grip op wie wordt toegelaten tot proces	Overheid heeft geen grip op wie wordt toegelaten tot proces
<b>KR HH GH</b>			
<b>OW</b>			

Tabel 13: Verhouding toegepaste kenmerken tot uitgangspunten Omgevingswet (categorie toegang)

Onder de Omgevingswet zou volgens Van de Rijdt (expertinterview mei 2017) iedereen zonder voorbehoud toegang moeten hebben tot het proces van het opstellen van een omgevingsvisie. De praktijk leert echter dat de overheden in de cases toch wel enigszins grip houden op wie wordt toegelaten tot het proces. Enerzijds door gericht met partijen in gesprek te gaan in besloten sessies, anderzijds door gericht partijen uit te nodigen voor openbare, voor iedereen toegankelijke bijeenkomsten. Door slechts aan bepaalde partijen uitnodigingen te versturen wordt immers ook gestuurd op de samenstelling van de partijen die meedoen in het proces. De taak voor overheden ligt volgens Van de Rijdt (expertinterview mei 2017) veel meer aan de achterkant om te zorgen dat niet gehoorde stemmen ook meeklinken. Dit kan aanleiding geven om in bepaalde gevallen toch partijen te benaderen. Op dit moment kan worden geconcludeerd dat ten opzichte van wat de Omgevingswet beoogt overheden nog te veel op voorhand een selectie maken. Dat dit gebeurt kan ook te maken hebben met het onvoldoende deelnemen van niet-overheidspartijen op de inhoud op dit moment, zoals eerder geconcludeerd onder 'verhouding' en 'interactie'. Mogelijk voelt de overheid hierdoor een verantwoordelijkheid om partijen waarvan zij het wenselijk achtten deel te nemen actief te benaderen.

### Type partijen

Weinig overleg	Overleg gericht op bedienen markt en samenleving	Vooral overleg met gevestigde partijen, verenigd in koepelorganisaties of vakbonden	Ook overleg met niet gevestigde partijen
<b>GH</b>			<b>KR HH</b>
<b>OW</b>			

Tabel 14: Verhouding toegepaste kenmerken tot uitgangspunten Omgevingswet (categorie type partijen)

Voor wat betreft de type partijen die betrokken zijn bij het opstellen van beleid binnen de Omgevingswet is het wenselijk om zo breed mogelijk iedereen te betrekken en erop gericht te zijn om ieder belang te horen en een stem te geven (Van de Rijdt, expertinterview mei 2017). Uit de cases

komt het beeld naar voren dat dat hier ten opzichte van visietrajecten in het verleden, bijvoorbeeld voor structuurvisies, de nodige stappen zijn gemaakt. Ook niet gevestigde partijen, bijvoorbeeld de GGD, zijn betrokken geweest in twee van de drie cases. Alleen in de case op het hoogste schaalniveau, het Groene Hart, is het niet gelukt veel nieuwe partijen te betrekken. Ook hier komt weer het beeld naar voren dat het schaal- en abstractieniveau waarop de visie is opgesteld dit in de weg heeft gestaan.

### Termijn

Lange termijn	Korte termijn
KR HH GH	KR GH
OW	OW

Tabel 15: Verhouding toegepaste kenmerken tot uitgangspunten Omgevingswet (categorie termijn)

Volgens Van de Rijdt (expertinterview mei 2017) zou de omgevingsvisie zich voor wat betreft kernkwaliteiten alleen moeten focussen op de lange termijn. Dit omdat kernkwaliteiten bijna niet veranderen. Voor wat betreft de beleids- en initiatiefdoelstellingen kunnen deze zich zowel op de korte, middellange als lange termijn focussen. In de interviews is niet specifiek gevraagd naar het onderscheid tussen kernkwaliteiten enerzijds en beleids- en initiatiefdoelstellingen anderzijds. Wel komt naar voren dat in alle visies lange termijn doelstellingen zijn opgenomen. De visies voor het Kromme Rijngebied en Groene Hart richten zich daarnaast ook op de korte termijn. Dit sluit aan bij de uitgangspunten van de Omgevingswet. Dit wil overigens niet zeggen dat de visie voor het Hart van Holland niet aansluit bij de uitgangspunten van de wet omdat aangegeven is dat deze visie nog uitgewerkt zal worden. Aannemelijk is dat bij de uitwerking de focus komt te liggen op de middellange en korte termijn.

### Integraliteit

Sterk gefocust op sectorale functies	Sterk gefocust op integraal gebiedsgericht beleid	-
GH	KR	HH
OW		

Tabel 16: Verhouding toegepaste kenmerken tot uitgangspunten Omgevingswet (categorie integraliteit)

Ondanks dat echt integraal werken volgens Van de Rijdt (expertinterview mei 2017) erg lastig is, beoogt de Omgevingswet wel dat er integrerend gewerkt gaat worden. De cases laten hier een heel verschillend beeld zien. De meer sectorale visie voor het Groene Hart verhoudt zich hiermee niet tot het uitgangspunt van de Omgevingswet om integrerend te werken. Hierbij moet worden aangetekend dat het Perspectief Groene Hart nog uitgewerkt zal worden in verschillende provinciale omgevingsvisies welke mogelijk wel integraal zullen worden opgesteld. Deze uitwerking moet ook nog plaatsvinden in de case Het Hart van Holland. Hierin is echter al wel veel aandacht geweest voor het integraal opstellen van de visie. Het is zelfs één van de speerpunten geweest. Dit verschil kan worden verklaard door het lagere schaalniveau. De case Het Hart van Holland sluit dan ook het beste aan bij de uitgangspunten van de Omgevingswet. In het Kromme Rijngebied is ook integraler gewerkt ten opzichte van eerdere ruimtelijke visies, maar sprake van volledig integrerend werken is er nog niet (LOS, Houten, interviews mei 2017).

## Kaders

Strakke kaders, in beleid wordt een eindbeeld gepresenteerd wat vast ligt	Ruime kaders, eindbeeld ligt niet vast	Zeer ruime of geen kaders, eindbeeld ligt niet vast
KR HH GH	KR HH GH	
OW	OW	

Tabel 17: Verhouding toegepaste kenmerken tot uitgangspunten Omgevingswet (categorie kaders)

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is voor wat betreft de kernkwaliteiten om strakke kaders in een omgevingsvisie vast te leggen. Dit gezien deze vrijwel niet veranderen. Voor wat betreft beleids- en initiatiefdoelstellingen worden ruime kaders passend geacht. Het vastleggen van kernkwaliteiten in een omgevingsvisie is hierbij essentieel, in hoeverre beleids- en initiatiefdoelstellingen in de omgevingsvisie worden vastgelegd kan en mag verschillen (Van de Rijdt, expertinterview mei 2017). In de onderzochte cases komen zowel de strakke als ruimere kaders terug. Deze kunnen echter niet één op één worden gekoppeld aan kernkwaliteiten of beleids- en initiatiefdoelstellingen. Op grond van de resultaten van de onderzochte cases is het niet mogelijk hier uitspraken over te doen.

### Beantwoording deel 2 centrale vraagstelling

Op grond van bovenstaande bevindingen is een antwoord gegeven op deelvraag 5: 'Hoe verhouden deze kenmerken zich tot de uitgangspunten van de Omgevingswet?' 'Kenmerken' slaat hierbij op de kenmerken zoals bedoeld in deelvraag 3: 'Welke sturingsvormen spelen een rol bij het opstellen van regionaal beleid en wat zijn hierbinnen de belangrijkste kenmerken?' Indirect wordt hiermee ook antwoord gegeven op deel 2 van de centrale vraagstelling: 'Op welke wijze werken overheden en andere partijen samen bij het opstellen van dit beleid en hoe verhoudt dit zich tot de uitgangspunten van de Omgevingswet?' Deze uitkomsten worden hier niet nogmaals herhaald maar zijn onder 6.3 terug te lezen. Wel wordt ingegaan op de meest opvallende zaken die naar voren komen.

Wat opvalt is dat de wijze waarop overheden en andere partijen met elkaar samenwerken binnen de cases op veel onderdelen goed aansluit bij de uitgangspunten van de Omgevingswet. Hiervan is onder andere sprake binnen de categorieën leiding, type partijen, termijn en kaders. Bij kaders wordt hierbij wel een kanttekening gemaakt (zie de eerdere opmerking hierover). Bij de overige categorieën is in meer of mindere mate sprake van een verschil tussen wat de Omgevingswet beoogt en hoe er binnen de onderzochte cases in de praktijk is gewerkt. Zo komt met betrekking tot de verhouding waarin partijen met elkaar samenwerken bij het opstellen van beleid naar voren dat het lastig is om niet-overheidspartijen een grotere rol te geven bij het formuleren van de inhoud. Zoals eerder aangegeven heeft dit ook te maken met het schaal- en abstractieniveau waarbij het lastig is om niet-overheidspartijen aan te haken. Hoe hoger dit ligt, hoe verder de visie van markt- en maatschappelijke partijen af komt te staan. Om in de toekomst inhoudelijke betrokkenheid van maatschappelijke- en marktpartijen bij visievorming te realiseren wordt het wenselijk geacht aansluiting te zoeken bij de schaal waarop maatschappelijke- en marktpartijen in een gebied opereren. Voorgaande geldt ook op het punt van interacties tussen verschillende partijen. Als gevolg van de beperktere betrokkenheid van niet-overheidspartijen is er ook weinig sprake (uitzonderingen daargelaten) tussen maatschappelijke- en marktpartijen onderling, zoals op grond van de uitgangspunten van de Omgevingswet verwacht zou mogen worden. Ook met betrekking tot de toegang tot het proces is er nog sprake van een 'mismatch' tussen praktijk en uitgangspunt van de wet. Overheden houden in alle casussen meer dan wenselijk is grip op wie er toegang heeft tot het proces. Dat dit gebeurt kan ook te maken hebben met het onvoldoende deelnemen van niet-overheidspartijen op de inhoud op dit moment, zoals eerder geconcludeerd. Tot slot wordt integraliteit als belangrijk speerpunt binnen de Omgevingswet



beschouwd. Ondanks dat wordt in sommige gevallen er nog bewust voor gekozen de visie sectoraal op te stellen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat een grensoverschrijdende visie binnen de context van de Omgevingswet in veel gevallen nog zal moeten worden uitgewerkt in een formele omgevingsvisie op lager schaalniveau. De gewenste vrijheid voor nadere uitwerking op een lager schaalniveau maakt een integrale visie op het hogere schaalniveau daarmee complexer.

#### 6.4 Aanbevelingen voor de praktijk

Op grond van het uitgevoerde onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen voor de praktijk worden geformuleerd. Naast dat deze aanbevelingen relevant zijn voor overheden en andere partijen die in de toekomst betrokken zullen zijn bij regionaal beleid onder de Omgevingswet, hebben de aanbevelingen ook relevantie voor het opstellen van lokaal of provinciaal beleid onder de Omgevingswet. Onderstaand worden de aanbevelingen benoemd en toegelicht.

1. Allereerst wordt aanbevolen om bij het opstellen van een (regionale) visie onder de Omgevingswet onderscheid te maken tussen het voeren van het proces en het formuleren van hoofdlijnen enerzijds en het formuleren van beleids- en initiatiefdoelstellingen anderzijds. De Omgevingswet ziet het proces en het formuleren van hoofdlijnen als een primaire taak van overheden, het formuleren van beleids- en initiatiefdoelstellingen wordt gezien als een taak voor met name niet-overheidspartijen. De uitkomsten van dit onderzoek geven aanleiding dit onderscheid aan te houden. Niet-overheidspartijen blijken namelijk lastig te betrekken op hogere abstractieniveaus waarop hoofdlijnen worden geformuleerd. Dit heeft ook te maken met de lange termijn waarop hoofdlijnen veelal betrekking hebben. Markt en maatschappij richten zich namelijk vooral op de korte termijn.
2. Ook het hoge schaalniveau van regionale visies werkt versterkend voor de grotere afstand van niet-overheidspartijen tot het proces. Dit sluit namelijk niet aan op het schaalniveau waarop de meeste markt- en maatschappelijke partijen zich bewegen. Op grond hiervan wordt aanbevolen het formuleren van beleids- en initiatiefdoelstellingen en het verder uitwerken van de visie op een schaalniveau te laten plaatsvinden wat beter aansluit bij het schaalniveau waarop marktpartijen en maatschappelijke partners in een gebied opereren. Dit met de wetenschap dat partijen ook op verschillende schaalniveaus opereren, evenals dat beleidsvraagstukken op verschillende schaalniveaus spelen. Het is hierbij wenselijk te zoeken naar een goede balans waarbij de uitwerking van verschillende beleidsvraagstukken ook op verschillende schaalniveaus kan worden opgepakt. Een belangrijke uitdaging zal worden om de beoogde integraliteit hierbij niet uit het oog te verliezen.
3. Integraliteit komt in twee van de drie onderzochte cases nadrukkelijk terug. Dit heeft opgeleverd dat er verbindingen konden worden gelegd tussen verschillende thema's en opgaven waar dit in het verleden bij sectorale structuurvisies niet mogelijk was. Daarnaast sluit integraal werken ook goed aan bij de uitgangspunten van de Omgevingswet. Dit betekent echter ook een andere wijze van samenwerken tussen partijen. Uit het onderzoek komt naar voren dat met name waterschappen, gezien hun rol primair ligt op het thema water, meer moeite hebben om de eigen belangen in te brengen. Op grond hiervan wordt aanbevolen in te zetten op meer integraliteit in visies, maar tegelijkertijd voldoende rekening te houden met meer sectorale inbreng van belangen van partijen die zich richten op één of enkele thema's, zoals het waterschap. Ook dient voorkomen te worden dat door het integraal opstellen van visies partijen afhaken omdat het te abstract wordt.
4. De laatste aanbeveling heeft betrekking op dat overheden op dit moment meer dan de Omgevingswet beoogt grip houden op wie toegang heeft tot het proces. Aanbevolen wordt om dit meer vrij te laten en het proces zoveel mogelijk gedurende het gehele proces open te stellen voor andere partijen.



## Hoofdstuk 7      Discussie en reflectie

Waar voor de praktijk de hoofdstukken resultaten en conclusies het meest interessant zijn, is vanuit wetenschappelijk oogpunt het discussie en reflectie hoofdstuk het meest relevant. In dit laatste hoofdstuk wordt namelijk ingegaan op wat dit onderzoek wetenschappelijk gezien heeft opgeleverd. Voor hierop in de theoretische reflectie wordt ingegaan wordt allereerst een methodologische reflectie gegeven waarin wordt ingegaan op kanttekeningen bij het doorlopen proces. Tot slot wordt afgesloten met aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

## 7.1 Methodologische reflectie

In deze methodologische reflectie wordt ingegaan op de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. In het bijzonder wordt ingegaan op de punten waar kritische kanttekeningen bij te plaatsen zijn.

Een eerste punt waarop gereflecteerd wordt is de volgorde waarin het onderzoek is uitgevoerd. Het houden van de diepte-interviews is gestart nog voor het houden van het expertinterview en het afronden van het contexthoofdstuk. Dit leek in eerste instantie geen bezwaar. Achteraf is echter gebleken dat het hierdoor niet mogelijk is gebleken specifiek in te gaan op de uitkomsten van het expertinterview en het contexthoofdstuk. Een voorbeeld hiervan is het onderscheid tussen proces en hoofdlijnen (kernkwaliteiten) enerzijds en voor de inhoud anderzijds. Dit rond de verhouding waarin partijen met elkaar samenwerken. Hierdoor konden op sommige onderdelen alleen meer algemene uitspraken worden gedaan, zoals bijvoorbeeld bij het kenmerk kaders.

Specifiek met betrekking tot het contexthoofdstuk is besloten om één expertinterview te houden. Het contexthoofdstuk is hierbij aangevuld met informatie welke naar voren is gekomen uit de diepte-interviews. Bepaalde respondenten uit de verschillende cases kunnen namelijk gezien hun rol en positie ook als experts worden aangemerkt. Achteraf is gebleken dat de relevantie voor het contexthoofdstuk van de diepte-interviews toch beperkt is geweest. De vraagstelling die anders was en ook een ander doel diende ten opzichte van het expertinterview is de voornaamste oorzaak. Daarom was het achteraf gezien beter geweest om een tweede expertinterview te houden om nog iets meer verbreding in dit hoofdstuk te kunnen aanbrenge.

Over de uitvoering van het onderzoek wordt het volgende opgemerkt. Binnen het theoretisch kader is een aantal keer benoemd dat dit onderzoek zich richt op het opstellen van beleid, en niet op de uitvoering. Bij het opstellen van de topic-list voor de diepte-interviews had hier scherper naar gekeken moeten worden. Een aantal vragen had betrekking op de uitvoering van beleid. Deze zijn achteraf niet bruikbaar gebleken binnen dit onderzoek. Gezien het aantal interviews wat is gehouden heeft dit onnodig tijd ingenomen. Een oorzaak dat deze scherpste ontbrak bij het opstellen van de topic-list zijn latere aanpassingen in het conceptueel model geweest die weer het gevolg waren van voortschrijdend inzicht op basis van het gereed komen van het contexthoofdstuk.

Een ander punt met betrekking tot de gehouden diepte-interviews wat relevant is om te benoemen is dat de onderzoeker circa de helft van de respondenten voorafgaand aan het interview al kende vanuit zijn professionele werk. Daarnaast is onderzoeker vanuit zijn professionele werk zelf betrokken geweest bij de case Groene Hart. Dit gegeven maakte het soms lastig om de focus te houden op dit onderzoek tijdens de interviews. Door zoveel mogelijk vast te houden aan de topic-list is dit ondervangen.

De laatste kanttekening die wordt geplaatst bij dit onderzoek is dat er cases zijn onderzocht die niet geheel vergelijkbaar zijn. Ook komen de onderzochte cases niet volledig overeen met visies die onder de Omgevingswet zullen worden opgesteld. De case Kromme Rijngebied is hierbij wel een omgevingsvisie, maar heeft geen betrekking op het gehele grondgebied van de drie betrokken gemeenten, en is vastgesteld onder de Wet ruimtelijke ordening. De cases Het Hart van Holland en Groene Hart zijn opgesteld als voorlopers op lokaal/provinciaal op te stellen omgevingsvisies. Daarmee zijn het formeel geen omgevingsvisies zoals de Omgevingswet deze beoogt. Omdat het specifiek onderzoeken van omgevingsvisies op grond van de Omgevingswet niet het doel was van dit onderzoek, en omdat deze drie cases de enige voorbeelden zijn van grensoverschrijdende beleidsdocumenten die in de geest van de Omgevingswet zijn opgesteld kunnen deze punten goed worden verantwoord.

## 7.2 Theoretische reflectie

Waar in het hoofdstuk conclusies redelijk dicht bij de resultaten van het onderzoek is gebleven, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op nieuwe inzichten welke via dit onderzoek worden geboden ten opzichte van de bestaande literatuur over het schaalvraagstuk en sturingsvormen. Daarnaast wordt ook gereflecteerd op het onderwerp democratische legitimatie en worden tot slot de genoemde thema's aan elkaar verbonden.

### **Schaalvraagstuk**

Met betrekking tot de literatuur over het schaalvraagstuk worden op grond van de uitkomsten van dit onderzoek de volgende nieuwe inzichten geboden. Deze inzichten hebben betrekking op redenen die een rol spelen bij het niet of slechts gedeeltelijk realiseren van schaal aansluiting.

Wanneer het gaat om schaal aansluiting blijkt ten eerste de wettelijke context van groot belang te zijn bij de mogelijkheden om dit te realiseren. Uit dit onderzoek komt namelijk naar voren dat de Omgevingswet beperkingen geeft om te komen tot regionaal beleid. Dit omdat elk bestuursorgaan maximaal één omgevingsvisie voor het eigen grondgebied mag vaststellen. Onder de huidige Wet ruimtelijke ordening is het bijvoorbeeld wel mogelijk meerdere structuurvisies op te stellen die aansluiten bij een willekeurig gebied waarop vraagstukken spelen. Vanzelfsprekend zijn er mogelijkheden om de beperkingen te omzeilen, bijvoorbeeld door regionale visies op te stellen vooruitlopend op formele lokale en provinciale visies. Dit maakt het echter niet eenvoudiger.

Een ander inzicht wat is verkregen is dat het opstellen van integraal gebiedsgericht beleid ook beperkingen geeft om schaal aansluiting te realiseren. Het doel van integraal gebiedsgericht beleid is namelijk vraagstukken aan elkaar te verbinden. Het verbinden van vraagstukken op verschillende thema's aan elkaar in beleid zal hierbij aannemelijk op eenzelfde schaalniveau (het gekozen schaalniveau van het beleid) plaatsvinden. Omdat elk vraagstuk zijn eigen grenzen heeft ontstaat een extra barrière om te komen tot schaal aansluiting.

Uit de literatuur komen ook argumenten naar voren die schaal aansluiting bemoeilijken zoals felle weerstand vanuit de politiek tegen het adresseren van problemen op een andere wijze dan via de gebruikelijke bestuurslagen (Janssen-Jansen & Hutton, 2011, pp.308-309). In combinatie met de nieuw verkregen inzichten wordt het standpunt ingenomen dat het realiseren van schaal aansluiting eerder lastiger dan eenvoudiger wordt door bepaalde trends en ontwikkelingen op bijvoorbeeld wetgevingsgebied of integraliteit.

### **Sturingsvormen**

Met betrekking tot de literatuur over sturingsvormen binnen het governance debat worden op grond van de uitkomsten van dit onderzoek de volgende nieuwe inzichten geboden. Wanneer het gaat om processen die zich op een hoger schaal- en abstractieniveau en/of langere termijn afspelen blijkt de rol en positie van de overheid onverminderd sterk. Opvallend hierbij is dat overheden en niet-overheidspartijen eerder proberen elkaar een sterkere positie te geven dan dat zij voor zichzelf een sterkere positie opeisen tijdens het proces. Het niet willen of kunnen leveren van capaciteit lijkt hier een oorzaak van. De mate van betrokkenheid van niet-overheidspartijen heeft niet alleen te maken met het type inhoudelijke vraagstuk dat speelt zoals door Hurlbert & Gupta (pp.104-105) genoemd. Ook niet-inhoudelijke factoren vraagstukken spelen een belangrijke rol rond de mate waarin niet-overheidspartijen betrokken zijn bij beleidsprocessen. Dit betekent dat het wenselijk is om (meer dan nu het geval) de verhouding tussen overheden en niet-overheden rond beleidsprocessen in een zo breed mogelijk perspectief te plaatsen waarbij naast inhoudelijke, ook andere factoren worden betrokken.

In aansluiting op voorgaande punt wordt voor wat betreft de mate van betrokkenheid door overheden gepleit voor een onderscheid tussen het formuleren van hoofdlijnen van beleid op hogere schaal- en abstractieniveaus en/of de langere termijn en het formuleren van beleids- en initiatiefdoelstellingen op lagere schaal- en abstractieniveaus en de kortere termijn. Wanneer sprake is van het eerste wordt een sterke rol en positie van de overheid noodzakelijk geacht. Hiermee wordt aangesloten bij de standpunten van Jessop (1998), Lester & Reckhow (2013) en Evers & De Vries (2013). Aanvullende argumenten voor dit standpunt die uit dit onderzoek naar voren komen zijn dat de meeste marktpartijen en maatschappelijke partners zich niet bewegen op hogere schaal- en abstractieniveaus en zich ook niet focussen op de langere termijn. Hierdoor voelen zij zich niet geroepen om initiatieven van overheden over te nemen of zich te mengen in de beleidsvorming. Wanneer er sprake is van het formuleren van beleids- en initiatiefdoelstelling op lager schaal- en abstractieniveau en wanneer het gaat om de kortere termijn wordt op grond van de onderzochte cases wel gepleit voor een kleinere rol voor de overheid in beleidsprocessen. Op grond van de onderzochte cases blijkt dat de betrokkenheid van niet-overheidspartijen toeneemt naarmate het schaal- en abstractieniveau lager ligt en de termijn waarop de visie zich richt korter wordt. Daarmee wordt hier meer aangesloten op de standpunten van Rhodes (2007), Boonstra & Boelens (2011) en Van Meerkerk e.a. (2013) die slechts een beperkte rol zien voor de overheid.

Op grond van voorgaande wordt gesteld dat er sprake is van een breed spectrum van government tot (self-)governance waarbinnen tegelijkertijd door verschillende partijen wordt samengewerkt. Toch is er wel sprake van enige ordening wanneer er sprake is van meer government of meer governance. In aanvulling op de bestaande literatuur zoals de split ladder van Hurlbert & Gupta (pp.104-105) spelen zoals bovenstaand genoemd ook niet-inhoudelijke factoren hierbij een belangrijke rol.

### ***Democratische legitimatie***

Binnen dit onderzoek is specifiek gekeken naar informele samenwerkingsverbanden. Binnen de onderzochte cases is er veel aandacht geweest voor democratische legitimatie. Zo zijn bij de gemeentelijke cases gemeenteraden zowel aan de voorkant als tijdens het proces betrokken geweest via verschillende bijeenkomsten. Een belangrijk verschil met formele samenwerkingsverbanden als de voormalige Wgr-plusregio's is dat er geen bevoegdheden gedelegeerd zijn vanuit de gemeenten naar de regio of vanuit de raad naar het college. Dit zorgt ervoor dat ambtelijke organisaties en colleges niet zonder controle onafhankelijk kunnen opereren van de raad tijdens het proces, iets wat bij formele samenwerkingsverbanden zoals de voormalige Wgr-plusregio's wel mogelijk is gebleken (Spaans & Zonneveld, 2016, pp.123-124). Informele samenwerkingsverbanden stimuleren hiermee een meer democratische werkwijze zolang er geen sprake is van een democratisch gekozen regionale bestuurslaag. Daarmee stimuleert de Omgevingswet indirect de totstandkoming van beleid op een democratische wijze aangezien regionale omgevingsvisies vrijwel niet mogelijk zijn omdat elk bestuursorgaan maximaal één omgevingsvisie voor het eigen grondgebied mag vaststellen. Ook kunnen gemeenteraden beleid wat tot stand is gekomen via informele samenwerkingsverbanden eenvoudiger opzij leggen. Dit komt omdat er in de meeste gevallen geen sprake is van een juridische basis zoals onder de Wgr.

### ***Koppeling schaalvraagstuk, sturingsvormen en democratische legitimatie***

Tot slot wordt de nieuwe kennis met betrekking tot het schaalvraagstuk, sturingsvormen en democratische legitimatie aan elkaar verbonden. Op een aantal punten blijkt er een spanningsveld te ontstaan. Onderstaand wordt hierop ingegaan.

Beleidsvraagstukken spelen vaak op regionaal schaalniveau. Dit is binnen dit onderzoek gedefinieerd als het schaalniveau tussen gemeente en provincie. Binnen de Nederlandse context wordt op dit

moment niet voorzien in een formele regionale bestuurslaag voor de regio. Sterker, eerdere pogingen hiertoe zijn mislukt zoals de Wgr-plusregio's. Zonder regionale bestuurslaag is het echter ook mogelijk beleid op dit schaalniveau op te stellen. Dit kan via geformaliseerde regionale samenwerking via een gemeenschappelijke regeling onder de Wgr of doormiddel van informele samenwerkingsverbanden. De binnen dit onderzoek onderzochte visies zijn via informele samenwerkingsverbanden tot stand gekomen. Ten opzichte van formele samenwerkingsverbanden wordt met informele samenwerkingsverbanden een meer democratische werkwijze gestimuleerd. De democratisch gekozen gemeenteraden blijken namelijk meer grip te houden op het proces omdat bevoegdheden niet naar een college of regio zijn verplaatst. Beperkingen vanuit wetgeving stimuleren deze informele samenwerkingsverbanden door visies op niet democratisch gekozen bestuurslagen praktisch onmogelijk te maken. Elk bestuursorgaan mag namelijk maximaal één omgevingsvisie voor het eigen grondgebied vaststellen. Dit heeft echter ook een keerzijde. Het realiseren van schaal aansluiting wordt namelijk een stuk ingewikkelder wanneer wetgeving in de weg staat dat er beleid wordt gevormd op schaalniveaus waarop geen democratisch gekozen bestuursorgaan bestaat. Toch is deze keerzijde niet alleen negatief. Het regionale schaalniveau blijkt namelijk ver af te staan van het schaalniveau van markt- en maatschappelijke partijen. Het gedeeltelijk oppakken van beleid op lagere schaalniveaus, bijvoorbeeld het lokale, stimuleert juist weer een grotere betrokkenheid bij het opstellen van beleid door niet-overheidspartijen. Het realiseren van schaal aansluiting op beleidsvraagstukken enerzijds en het organiseren van een grotere betrokkenheid van niet-overheidspartijen zijn daarmee lastig met elkaar verenigbaar. Het leggen van een knip tussen het formuleren van hoofdlijnen door primair overheden voor de langere termijn op een hoger schaal- en abstractieniveau en het formuleren van beleids- en initiatiefdoelstellingen voor de kortere termijn op een lager schaal- en abstractieniveau door primair niet-overheidspartijen, wordt gezien als manier om zowel schaal aansluiting als een grotere betrokkenheid van niet-overheidspartijen te realiseren. Dit heeft als bijkomend voordeel dat felle weerstand vanuit de politiek tegen het adresseren van problemen op een andere wijze dan via de gebruikelijke bestuurslagen (Janssen-Jansen & Hutton, 2011, pp.308-309) mogelijk ook beperkt blijft. Overheden hoeven het immers gezamenlijk slechts op hoofdlijnen eens te worden op regionaal schaalniveau en hoeven daarmee minder bevoegdheden uit handen te geven.

### 7.3 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Naar aanleiding van dit onderzoek zijn een aantal nieuwe vragen naar voren gekomen waar dit onderzoek geen antwoord op heeft. Daarom worden tot slot wordt een aantal aanbevelingen gegeven voor vervolgonderzoek.

Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat ook niet-inhoudelijke factoren als schaalniveau, abstractieniveau en termijn van invloed zijn op de wijze waarop de samenwerking tussen overheden en niet-overheden plaatsvindt. Dit leidt tot de aanbeveling voor nader onderzoek om meer inzicht te verkrijgen in de niet-inhoudelijke factoren die een rol spelen bij het al dan niet plaatsvinden van een verschuiving van government naar governance (of andersom). Hierdoor ontstaan mogelijkheden om voorafgaand aan een beleidsproces beter te kunnen bepalen of er sprake zal zijn van meer of minder betrokkenheid van niet-overheidspartijen. Een optie kan hierbij zijn niet-inhoudelijke factoren ook te betrekken in het verdere onderzoek naar de betrouwbaarheid van de split ladder die zich vooral richt op inhoudelijke factoren (Hurlbert & Gupta, 2015, p.105).

Een andere aanbeveling voor vervolgonderzoek heeft betrekking op in hoeverre het essentieel is om bij het opstellen van beleid op hoger schaal- en abstractieniveau niet-overheidspartijen aan te haken. Hierbij is het wenselijk om meer inzicht te genereren onder welke omstandigheden dit wel of niet relevant is. Op grond van de uitkomsten van dit onderzoek lijkt het niet betrokken zijn van niet-overheidspartijen bij beleidsprocessen geen bezwaar te hoeven zijn. Dit zolang er voldoende ruimte

wordt geboden voor verdere gezamenlijke uitwerking op lagere schaal- en abstractieniveaus, welke beter aansluiten op het schaalniveau waarop de meeste markt- en maatschappelijke partijen zich bewegen. Nader onderzoek is echter wenselijk om dit te toetsen of hetgeen wat deze richting op wijst juist is.

De laatste aanbeveling voor vervolgonderzoek heeft betrekking op wie of wat bepalend is bij de keuze om regionaal beleid op te stellen. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat regionaal beleid een zeer breed begrip is wat op vele schaalniveaus kan spelen. Er zijn een aantal redenen naar voren gekomen uit de interviews waarom is besloten tot het opstellen van regionaal beleid. Hieruit kan echter niet worden opgemaakt welke factoren leidend zijn. Dit kunnen bijvoorbeeld het gebied zelf, vraagstukken die spelen, politieke overwegingen of een combinatie hiervan zijn. Door meer inzicht te verkrijgen in welke factoren een rol spelen ontstaat aan de voorkant van een proces meer inzicht in hoeverre het regionale beleid zal bijdragen aan schaal aansluiting en welke kenmerken van sturingsvormen het beste toegepast kunnen worden.

## Literatuurlijst

- Aan de slag met de Omgevingswet (2017). *Omgevingsvisie*. Geraadpleegd op 22 juli 2017, <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/vogelvlucht/instrumenten/kerninstrumenten/omgevingsvisie/>
- Allers, M.A. & M.J. Fraanje (2011). Randstadprovincie of Infrastructuurautoriteit. J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek overheidsfinanciën*, 103-118.
- Allmendinger, P. & G. Haughton (2009). Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A*, 41(3), 617-633.
- Arnouts, R.C.M. (2010). *Regional Nature Governance in the Netherlands: Four Decades of Governance Modes and Shifts in the Utrechtse Heuvelrug and Midden-Brabant*. Wageningen: Wageningen University.
- Arnouts, R.C.M., D.A. Kamphorst, B.J.M. Arts & J. Van Tatenhove (2012a). *Innovatieve governance voor het groene domein Governance-arrangementen voor vermaatschappelijking van het natuurbeleid en verduurzaming van de koffieketen (No. 306)*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Arnouts, R.C.M., M. van der Zouwen & B.J.M. Arts (2012b). Analysing governance modes and shifts – Governance arrangements in Dutch nature policy. *Forest Policy and Economics*, 16, pp.43–50. doi:10.1016/j.forpol.2011.04.001
- Arnstein, S.R. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Boeije, H., H. 't Hart & J. Hox (2009). *Onderzoeksmethoden*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Boogers, M. (2013). *Het Raadsel van de Regio: Waarom Regionale Samenwerking Soms Resultaten Oplevert*. Universiteit Twente.
- Boogers, M., B. Denters & M. Sanders (2015). *Effecten van regionaal bestuur: Quick scan van de effectiviteit en democratische kwaliteit van regionaal bestuur*. Universiteit Twente.
- Boonstra, B. & L. Boelens (2011). Self-organization in urban development: towards a new perspective on spatial planning. *Urban Research & Practice*, 4(2), pp. 99-122.
- Bressers, J. & P. Kok (2014). De inhoud van het beleid. In: Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2014). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, negende druk. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Bruijn, de, T. (2014). Beleid voorbereiden in netwerken. In: Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2014). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, negende druk. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford University Press. Fourth Edition.
- Buitelaar, E., S. Feenstra, M. Galle, J. Lekkerkerker, N. Sorel & J. Tennekes (2012). *Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*. Den Haag: Uitgeverij PBL.
- Cammen, H. van der & L. Klerk, de (2008). *Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot Vinex-wijk*. Utrecht, Netherlands: Het Spectrum.
- Collins, K. & R. Ison (2009). Jumping off Arnstein's ladder: social learning as a new policy paradigm for climate change adaptation. *Environmental Policy and Governance*, 19(6), 358-373.
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst & W. Verschoor (2004). *Ontwikkelingsplanologie: Lessen uit en voor de praktijk*. NAi Uitgevers: Rotterdam. Ruimtelijk Planbureau: Den Haag
- Driessen, P.P., C. Dieperink, F. Laerhoven, H.A. Runhaar & W.J. Vermeulen (2012). Towards a conceptual framework for the study of shifts in modes of environmental governance—experiences from the Netherlands. *Environmental policy and governance*, 22(3), 143-160.
- Ekamper, T. (2001). *Bestuur ter discussie: een overzicht van de discussie over regionaal bestuur in grootstedelijke gebieden (No. 288, p. 84)*. Alterra.
- Europees Economisch en Sociaal Comité (2011). *Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over metropolitane gebieden en stadsregio's in Europa 2020 (initiatiefadvies)*. Brussel: Europees Economisch en Sociaal Comité.

- Evers, D. & J. de Vries (2013), Explaining Governance in Five Mega-City Regions: Rethinking the Role of Hierarchy and Government. *European Planning Studies*, 21(4), pp. 536-555.
- Gemeenten Bunnik, Houten en Wijk bij Duurstede (2016). *Omgevingsvisie Kromme Rijngebied. LOS stadomland*. Vught.
- Graaf, K.J. de (2015). De Omgevingswet: Subsidiariteit Verankerd en Gemeentelijke Autonomie Gehandhaafd. *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 68.
- Gupta, R., K. Pfeffer, H. Verrest & M. Ros-Tonen (2015). *Geographies of urban governance*. New York, NY: Springer.
- Hamilton, D.K. (2004). Developing regional regimes: A comparison of two metropolitan areas. *Journal of Urban Affairs*, 26(4), 455-477.
- Hanssen, G.S., E. Nergaard, J. Pierre & A. Skaalholt (2011). Multi-level governance of regional economic development in Norway and Sweden: too much or too little topdown control? *Urban Research & Practice* 4(1), pp. 38-57
- Harteveld, E., B. Waterhout, B. Broekhans & W.A.M. Zonneveld (2015). Evaluating the strategic capacity of collaborative spatial planning initiatives by the performance of its process, output and outcomes: The case of the southern Randstad Holland. In Book of Proceedings: *AESOP 29th Annual Congress 2015 "Definite space-fuzzy responsibility"*, Prague, Czech Republic, 13-16 July 2015. Czech Technical University.
- Hartmann, T. (2012). Wicked problems and clumsy solutions: Planning as expectation management. *Planning Theory*, 11(3), 242-256.
- Het Hart van Holland (2016). *Regionale Agenda Omgevingsvisie 2040*. Het Hart van Holland. Leiden.
- Heurkens, E.W.T.M. (2012). *Privaat-gestuurde gebiedsonwikkeling: sturing, samenwerking & effecten in Nederland en Engeland*. A+ BE.
- Hoogerwerf, A. & M. Herweijer (2014). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, negende druk. Alphen aan de Rijn: Kluwer.
- Hulst, J. R. (2000). *De bestuurlijke vormgeving van regionale beleidsvoering. Een vergelijkende studie op het terrein van de volkshuisvesting*.
- Hurlbert, M. & Gupta, J. (2015). The split ladder of participation: A diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary. *Environmental Science & Policy*, 50, 100-113.
- Janssen-Jansen, L.B. (2011). From Amsterdam to Amsterdam metropolitan area: A paradigm shift. *International Planning Studies*, 16(3), 257-272.
- Janssen-Jansen, L.B. & T.A. Hutton (2011). Rethinking the metropolis: Reconfiguring the governance structures of the twenty-first-century city-region. *International Planning Studies*, 16(3), 201-215.
- Jessop, B. (1998). The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development. *International social science journal*, 50(155), 29-45.
- Kamerstukken II (2011-2012). 31953. Nr. 39.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
- Korsten, F.A. (2012). *Een Halve Eeuw Lokaal Bestuur*. Heerlen: A.F.A. Korsten.
- Lambregts, B., L.B. Janssen-Jansen & N. Haran (2008). Effective governance for competitive regions in Europe: the difficult case of the Randstad. *GeoJournal*, 72(1-2), 45-57.
- Lester, T.W. & S. Reckhow (2013). Network governance and regional equity: Shared agendas or problematic partners? *Planning Theory*, 12(2), pp. 115-138.
- Levelt, M., T. Metze & W. Salet (2012). *Conflict in samenwerking. De geloofwaardigheid van regionale verstedelijking*. Den Haag: Nicis Institute.
- Meerkerk, I. van, B. Boonstra & J. Edelenbos (2013). Self-Organization in Urban Regeneration: A Two-Case Comparative Research. *European Planning Studies*, 21(10), pp. 1630-1652.
- Metze, T. A. P. & Levelt, M. (2012). Barriers to credible innovations: Collaborative regional governance in the Netherlands. *The Innovation Journal*, 17(1), 1-15.
- Ministerie van I&M (2016). *Eindrapportage pilots omgevingsvisie*. Ministerie van I&M. Den Haag.



- Ministerie van I&M (2017). *Omgevingswetportaal*. Geraadpleegd op 22 juli 2017, <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2017/04/05/infographic-de-vier-verbeteringen>.
- Oude Vrielink, M. & I. Verhoeven (2011). Burgerinitiatieven en de bescheiden overheid. *B en M: tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 38(11), 377-387.
- Pleijte, M., W. Kuindersma, N. Hettinga, & J. Tepic (2014). *Samen werken in gebiedsontwikkeling; Een verkenning naar rollen en ambities van Rijkswaterstaat, Dienst Landelijk Gebied en waterschappen in gebiedsontwikkeling*. Wageningen, Alterra Wageningen UR (University & Research centre).
- Regeerakkoord VVD-CDA (2010). *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*. Den Haag.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Rijksoverheid (2017). *Toespraken*. Geraadpleegd op 27 juli 2017, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2017/04/12/toespraak-minister-schultz-van-haegen-bij-bestuurdersbijeenkomst-omgevingswet>.
- Schack, M. (1999). *On the multi-contextual character of border regions*. In ERSA conference papers. European Regional Science Association.
- Sørensen, E., & J. Torfing (Eds.). (2016). *Theories of democratic network governance*. Springer.
- Spaans, M. & W.A.M. Zonneveld (2016). Informal Governance Arrangements in the Southern Randstad: Understanding the Dynamics in a Polycentric Region. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 107(1), 115-125.
- Spit, T. & P. Zoete (2009). *Ruimtelijke ordening in Nederland. Een wetenschappelijke introductie in het vakgebied*. Sdu uitgevers, The Hague.
- Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies* 42(11), pp. 1991-2006.
- Steen van der M., R. Peeters & M. van Twist (2010). *De boom en het rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Steen, M. van der, M. Hajer, J. Scherpenisse, O.J. Gerwen & S. Kruitwagen (2014). *Leren door doen: Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB).
- Stuurgroep Groene Hart (2017). *Groene Hart monitor 2016*. Delfgauw: Berkers Advies.
- Verschuren, P. & H. Doorewaard (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom.
- Waterhout, B. (2010). *Soft spaces and governance: The transformation of planning*. Association of European Schools of Planning (AESOP).
- Wegener, M. (2012). Government or governance? The challenge of planning for sustainability in the Ruhr. *Planning by law and property rights reconsidered*, 157-170.
- Wehmeier, S. (2005). *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. Oxford: Oxford University Press.
- Zimmerbauer, K. 2012. Conceptualizing Borders in Cross-Border Regions: Case Studies of the Barents and Ireland-Wales Supranational Regions. *Journal of Borderlands Studies*, 26(2), 211–229.
- Zonneveld, W.A.M., B. Waterhout, & M. Spaans (2012). Meta-governance and developing integrative territorial strategies: The case of MIRT territorial agendas in the Randstad (Netherlands). In RSA conference, 'Networked regions and cities in times of fragmentation: Developing smart, sustainable and inclusive places', 13-16 May 2012, Delft, Nederland. RSA (Regional Studies Association).
- Zuidhof, P. (2016). *Startnotitie en plan van aanpak Perspectief Groene Hart*. Utrecht: Stuurgroep Groene Hart.

## Bijlagen

## Bijlage 1: Lijst met respondenten

### ***Expertinterview***

- Dirk van de Rijdt (adviesbureau), KuiperCompagnons, 23 mei 2017

### ***Diepte-interviews***

#### Case 1: Kromme Rijngebied

- Beke Romp (ambtelijk), Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, 17 mei 2017
- Fred Odijk (ambtelijk), Gemeente Bunnik, 24 mei 2017
- Ruben de Goede (ambtelijk), Gemeente Houten, 24 mei 2017
- Nancy van Hattem en Frans Assmann (ambtelijk), Provincie Utrecht, 24 mei 2017
- Hans van Kempen (adviesbureau), LOS Stad om Land, 29 mei 2017

#### Case 2: Het Hart van Holland

- Dolf Kern (ambtelijk), Hoogheemraadschap van Rijnland, 19 mei 2017
- Jeroen Traudes (ambtelijk), Gemeente Leiden, 19 mei 2017
- Piet Zuidhof (adviesbureau), BRO, 2 juni 2017
- Judith van der Laken (ambtelijk), Gemeente Katwijk, 7 juni 2017
- Jeroen Ververs (ambtelijk), Regio Holland Rijnland, 7 juni 2017

#### Case 3: Groene Hart

- Stefan Ruizendaal (ambtelijk), Programmabureau Groene Hart, 30 mei 2017
- Christiaan van der Kamp (bestuurlijk), Gemeente Bodegraven-Reeuwijk, 1 juni 2017
- Inge van Westbroek (ambtelijk), Provincie Zuid-Holland, 2 juni 2017
- Sjoerd Veerman (maatschappelijk), Stichting Groene Hart, 8 juni 2017
- Jeroen Mekenkamp (ambtelijk), Regio Midden-Holland, 8 juni 2017

## Bijlage 2: Topic-list diepte-interviews

### Start van het gesprek

1. Toestemming vragen voor opname
2. Voorstellen
3. Vragen de geïnterviewde zichzelf voor te stellen (functie, aantal jaar hierin werkzaam)
4. Vragen op welke manier geïnterviewde betrokken is bij de nieuwe Omgevingswet en bij de regionale omgevingsvisie
5. Onderzoek en hoofdvraag toelichten
6. Uitleggen begrippen schaal aansluiting, sturingsvormen, regio en beleidsvraagstuk

### Redenen tot het opstellen van de regionale omgevingsvisie (extra vraag over betekenis grenzen)

1. Welke redenen hebben volgens u een rol gespeeld in de overweging om een regionale omgevingsvisie voor dit specifieke gebied op te stellen?

### In de regionale omgevingsvisie toegepaste kenmerken (deelvraag 4)

1. Initiatief: Door welke partij(en) is het initiatief genomen om de omgevingsvisie op te stellen?
2. Proces: Op welke wijze zijn andere partijen bij het vormgeven van het beleidsproces betrokken?
3. Leiding/regie: Welke partij(en) had(den) de leiding/regie bij het opstellen van de omgevingsvisie?
4. Toegang tot proces: Stond het proces (op alle momenten) open voor iedereen? Kunt u aangeven wanneer wel of niet? Zo niet, waarom niet?
5. Selectie: Indien er sprake was van selectie, door welke partij(en) is deze selectie gemaakt?
6. Deelname: Zijn er ook partijen aan wie is gevraagd betrokken te zijn, die hier niet of nauwelijks gebruik van hebben gemaakt? Zo ja, om welke partijen ging dit?
7. Type partijen: Bestaan de betrokken partijen voornamelijk uit de gebruikelijke partners of zijn er ook nieuwe partijen onderdeel van het proces geweest?
8. Verhouding: In welke verhouding hebben overheden en andere partijen met elkaar samengewerkt in het proces (top-down, gelijkwaardig, bottom-up)?
9. Interactie: Wat kan worden gezegd over de interacties tussen overheden, maatschappelijke partners en marktpartijen met elkaar tijdens het proces?
10. Meningen: In hoeverre lagen de meningen van de betrokken partijen uiteen bij beleidsthema's die in de Omgevingsvisie aan de orde zijn gekomen? Kunt u hier voorbeelden van geven?
11. Vertrouwen: In hoeverre was er sprake van vertrouwen tussen de betrokken partijen bij deze beleidsthema's? Hoe heeft dit vertrouwen zich tijdens het proces ontwikkeld?
12. Gezamenlijke belangen: In hoeverre was er sprake van gezamenlijke belangen bij niet-overheidspartijen?
13. Samenwerking: In hoeverre was er sprake van bereidheid tot onderlinge samenwerking bij niet-overheidspartijen?
14. Organisatorische capaciteit: In hoeverre was er sprake van organisatorische capaciteit bij niet-overheidspartijen?
15. Termijn: Spelen de vraagstukken in beleidsthema's op korte termijn, lange termijn of beiden? Wat is de tijdshorizon van de omgevingsvisie?

16. Integraal/sectoraal: In hoeverre is de omgevingsvisie integraal opgesteld? Is hier een voorbeeld van te geven?
17. Kaders: In hoeverre ligt het eindbeeld wat in de visie wordt geschetst vast bij de verdere uitwerking?

#### Schaalaansluiting (deelvraag 2)

1. De volgende beleidsthema's\* spelen een centrale rol in de regionale omgevingsvisie (1, 2, 3, enz.). Klopt dit volgens u? Is het schaalniveau van de omgevingsvisie waarop deze beleidsthema's nu worden opgepakt in uw ogen het juiste? Waarom wel of niet?
2. Missen er volgens u beleidsthema's (binnen de fysieke leegomgeving) in de regionale omgevingsvisie die spelen op het niveau van Leiden e.o./Houten, Bunnik, Wijk bij Duurstede?
3. Waarom is het wenselijk deze beleidsthema's in de regionale omgevingsvisie op te pakken?

- \* **Kromme Rijng gebied**: Landbouw, toerisme en recreatie, vrijkomende agrarische bebouwing, wegen en bereikbaarheid, ruimtelijke kwaliteit en beleving, energie en gezondheid.  
**Het Hart van Holland**: Verstedelijking (trek naar de stad, veranderingen in demografie), energietransitie (klimaatverandering, nieuwe energiebronnen, verminderen verbruik), mobiliteit (toenemend), landschap, groen en biodiversiteit (bodemdaling). Daarnaast worden ook globalisering, flexibilisering en functiemening, technologische innovatie, ruimtelijke kwaliteit, economisch sterk, duurzaam/robuust en gezond/veilig benoemd, deze lijken meer overkoepelend.  
**Groene Hart**: Landschap en identiteit, bodemdaling, bereikbaarheid, economie en energietransitie.

#### Redenen tot het opstellen van de regionale omgevingsvisie (extra vraag over betekenis grenzen)

1. Bij het over grenzen samenwerken kunnen verschillende kenmerken een rol spelen. De volgende vragen hebben betrekking op deze kenmerken. Kunt u hier een antwoord opgeven in relatie tot het plangebied van de omgevingsvisie, met eventueel een korte toelichting?
  - Sociaal/interactie: Bewegen inwoners zich makkelijk over de gemeentegrenzen heen?
  - Economisch/handel: Zijn er veel handelsrelaties tussen bedrijven in het gebied?
  - Wettelijk/soevereiniteit: Verschilt gemeentelijk beleid veel van elkaar?
  - Politiek/autonomie: Speelt zelfstandigheid en autonomie van gemeenten een belangrijke rol?
  - Cultureel/traditie: Vormen gemeenten ieder een eigen culturele eenheid (bijvoorbeeld door tradities of religie)?
  - Identiteit/binding: Hebben gemeenten een sterke eigen identiteit?
  - Fysisch/natuur: Zijn er binnen het gebied barrières aanwezig die eenheid in de weg staan? (bijvoorbeeld rivieren)

#### Afsluiting interview

1. Respondent mogelijkheid geven nog punten mee te geven naar aanleiding van gesprek/Vragen of de respondent dingen heeft gemist
2. Contact opnemen wanneer er nog vragen zijn
3. Uitwisselen contactgegevens
4. Vragen of naam mag worden opgenomen in rapport
5. Vragen hoe respondent op de hoogte wil blijven van vervolg/uitkomsten
6. Bedanken voor gesprek

## Bijlage 3: Topic-list expertinterview

### Start van het gesprek

1. Toestemming vragen voor opname
2. Voorstellen
3. Vragen de geïnterviewde zichzelf voor te stellen (functie, aantal jaar hierin werkzaam)
4. Vragen op welke manier geïnterviewde betrokken is bij de nieuwe Omgevingswet
5. Onderzoek en hoofdvraag toelichten
6. Uitleggen begrippen schaal aansluiting, sturingsvormen, regio en beleidsvraagstuk

### Mogelijkheden regionaal beleid (deelvraag 1)

1. Welke mogelijkheden biedt de Omgevingswet om regionaal beleid op te stellen?
2. Zijn deze mogelijkheden groter, gelijk aan of minder groot dan onder de Wet ruimtelijke ordening?
3. Welke mogelijkheden biedt de Omgevingswet om regionale omgevingsvisies op te stellen?

### Uitgangspunten Omgevingswet (deelvraag 1)

1. Met de nieuwe Omgevingswet wordt door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu een cultuurverandering ten opzichte van het huidige omgevingsstelsel beoogt. Het Ministerie van I&M benoemt hierbij vier verbeteringen die centraal staan. Kunt u voor deze verbeteringen aangeven op welke wijze de Omgevingswet in uw ogen bijdraagt aan het realiseren hiervan?
  - a) Omgevingsrecht: 'Een inzichtelijker en voorspelbaarder omgevingsrecht met een groter gebruiksgemak';
  - b) Leefomgeving centraal: 'Een integraal en samenhangend beleid, besluitvorming en regelgeving voor de fysieke leefomgeving';
  - c) Actieve aanpak: 'Een actieve en flexibele aanpak vergroot de bestuurlijke afwegingsruimte bij het bereiken van doelen in de fysieke leefomgeving';
  - d) Besluitvorming: 'Snellere en betere besluitvorming bij projecten in de fysieke leefomgeving. Met verplichte burgerparticipatie bij grote projecten'.
2. Wat zijn volgens uzelf de belangrijkste uitgangspunten van de Omgevingswet?

Samenwerking speelt een belangrijke rol binnen de Omgevingswet. De literatuur beschrijft verschillende sturingsvormen waarbinnen deze samenwerking vorm kan krijgen (toelichten sturingsvormen). Deze sturingsvormen hebben specifieke kenmerken. Via cases wordt getoetst welke kenmerken in de praktijk worden toegepast. Eén van de doelen van dit onderzoek is om meer inzicht te krijgen in hoe de binnen deze cases toegepaste kenmerken zich verhouden tot de uitgangspunten van de Omgevingswet. Hiertoe is het wenselijk op specifieke onderdelen de uitgangspunten (kenmerken) van de Omgevingswet scherper te krijgen. De volgende vragen gaan hierover.

3. Initiatief: Door welke partij(en) zou het initiatief genomen moeten worden om een (regionale) omgevingsvisie op te stellen?
4. Proces: Op welke wijze zouden andere partijen bij het vormgeven van het beleidsproces voor een (regionale) omgevingsvisie betrokken moeten worden?
5. Leiding/regie: Welke partij(en) zouden de leiding/regie moeten hebben bij het opstellen van de (regionale) omgevingsvisie?

6. Toegang tot proces: Zou het proces om een (regionale) omgevingsvisie op te stellen (op alle momenten) voor iedereen open moeten staan? Kunt u aangeven wanneer wel of niet en waarom wel of niet?
7. Selectie: Indien het antwoord op vraag 6 nee is: Welke partij(en) zouden verantwoordelijk moeten zijn voor de selectie wie mee mag doen in het proces?
8. Type partijen: Zouden partijen die bij het opstellen van een omgevingsvisie zijn betrokken voornamelijk moeten bestaan uit de gebruikelijke partners of is het ook wenselijk nieuwe partijen onderdeel van het proces te laten zijn? Zo ja, kunt u voorbeelden van nieuwe partijen geven?
9. Verhouding: In welke verhouding zouden overheden en andere partijen met elkaar moeten samenwerken bij het opstellen van een (regionale) omgevingsvisie (top-down, gelijkwaardig, bottom-up)?
10. Interactie: Welke wijze van interactie tussen overheden, maatschappelijke partners en marktpartijen past het beste bij het opstellen van een (regionale) omgevingsvisie?
11. Samenwerking: In hoeverre is de bereidheid tot onderlinge samenwerking door niet-overheidspartijen van belang bij het opstellen van een (regionale) omgevingsvisie?
12. Organisatorische capaciteit: In hoeverre is organisatorische capaciteit bij niet-overheidspartijen van belang bij het opstellen van een (regionale) omgevingsvisie?
13. Termijn: Richt het instrument omgevingsvisie zich op korte termijn, lange termijn of beiden? Wat is de tijdshorizon van een omgevingsvisie? Geldt dit ook voor een regionale omgevingsvisie?
14. Integraal/sectoraal: In hoeverre dient een (regionale) omgevingsvisie integraal opgesteld te worden?
15. Kaders: In hoeverre zou het eindbeeld wat in een (regionale) omgevingsvisie wordt geschetst vast moeten liggen bij de verdere uitwerking?

#### Afsluiting interview

1. Respondent mogelijkheid geven nog punten mee te geven naar aanleiding van gesprek/Vragen of de respondent dingen heeft gemist
2. Contact opnemen wanneer er nog vragen zijn
3. Uitwisselen contactgegevens
4. Vragen of naam mag worden opgenomen in rapport
5. Vragen hoe respondent op de hoogte wil blijven van vervolg/uitkomsten
6. Bedanken voor gesprek

## Bijlage 4: Codeerschema interviews

Code	Uitleg
<b>Schaalaansluiting</b>	
Juiste_schaal	Juistheid van het schaalniveau van de opgepakte thema's
Missen_thema's	Missende thema's op het schaalniveau van de omgevingsvisie
<b>Kenmerken</b>	
Initiatief	Partij die het initiatief heeft genomen
Proces	Wijze waarop andere partijen bij het proces zijn betrokken
Leiding_regie	Partij die de leiding en regie had over het proces
Toegang	Mate waarin het proces open stond voor iedereen
Selectie	Maken van een selectie van betrokken partijen
Deelname	Niet deelgenomen maar wel uitgenodigde partijen
Type_partijen	Deelname van alleen gebruikelijke partijen of ook nieuwe partijen
Verhouding	Verhouding van samenwerking tussen overheid en niet-overheidspartijen
Interactie	Interacties tijdens proces tussen overheden, markt en maatschappij
Meningen	Inhoudelijke verschillen van inzicht over de thema's tussen partijen
Vertrouwen	Mate van vertrouwen tussen verschillende partijen tijdens het proces
Gez_belangen	Mate van gezamenlijke belangen niet-overheidspartijen
Samenwerking	Bereidheid tot onderlinge samenwerking niet-overheidspartijen
Org_capaciteit	Aanwezigheid van organisatorische capaciteit bij niet-overheidspartijen
Termijn	Termijn waarop de vraagstukken spelen
Integraal_sectoraal	Mate van integraliteit van de omgevingsvisie
Kaders	Mate waarin de gestelde kaders vastliggen
<b>Betekenis grenzen</b>	
Sociaal_interactie	Bewegingen van inwoners over de grenzen heen
Economie_handel	Handelsrelaties van bedrijven in het gebied
Wettelijk_soev	Onderlinge verschillen gemeentelijk beleid
Politiek_autonomie	Zelfstandigheid en autonomie van gemeenten
Cultureel_traditie	Aanwezigheid van verschillende culturele eenheden binnen het gebied
Identiteit_binding	Aanwezigheid van verschillende eigen identiteiten binnen het gebied
Fysisch_natuur	Aanwezigheid van fysieke barrières in het gebied
<b>Overig</b>	
Redenen	Redenen om voor dit specifieke gebied een omgevingsvisie op te stellen