

Omgevingsvisie als Verbindend Element

Een onderzoek naar de invloed van het boundary spanning proces, boundary spanning rollen en boundary objecten op het leggen van interne en externe verbindingen – kennisuitwisseling en aangaan relaties – tijdens het ontwikkelen van een omgevingsvisie.



Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit der Sociale Wetenschappen

Bestuurskunde

Michelle Rath (348691)

Email: m.rath@live.nl

Mobiel: 06-13707773

Begeleider: Dr. Ir. Jasper Eshuis

Tweede lezer: Dr. Ingmar van Meerkerk

Oud-Beijerland, 8 september 2015

Voorwoord

Na enige tijd hard zwoegen, vooral naar het einde toe, ligt voor u mijn afstudeerscriptie. Na enige tijd toch trost op het resultaat, hoop ik dat u de komende pagina's het een en ander aan kennis zult opdoen over het leggen van verbindingen tussen publieke, private en maatschappelijke actoren.

De maand december van het jaar 2014 ben ik begonnen met mijn stage bij TNO. Een vervroegde stage door de werkzaamheden die ik zou gaan doen, echter heb ik dit altijd gezien als een extra leermogelijkheid. En door het openlijk en vriendelijk ontvangen van mij door het team waar ik de komende acht maanden meer zou doorbrengen dan thuis, ook zeker geen vervelende. Wel even spannend en wennen omdat je op dat moment echt aan het 'volwassen' leven kan proeven. Door de vrij vroege start van de stage was de prognose om wellicht iets eerder af te studeren, echter is dat niet helemaal gelukt. Het feit dat wij – mijn vriend en ik – binnen zeer korte termijn – vier weken – het huis moesten verlaten waar wij tot dan toe woonde heeft dat mede vormgegeven. Geen ernstig feit, want het snelle verkopen van het huis weerspiegeld de aantrekkelijke economie. En dat is goed voor een student die bijna klaar is met haar studie en hartstochtelijk op zoek is naar een baan. Het zoeken van een huis op zeer korte termijn is gelukt en tegenwoordig wonen wij alweer in een huis dat helemaal naar ons hart is. Tijdens dit hele proces heeft mijn scriptie op een laag pitje gestaan, maar na uiteindelijke vestiging in het nieuwe huis ben ik weer volop aan de slag gegaan waarna dit document tot stand is gekomen.

Graag wil ik Geiske Bouma bedanken voor haar begrip, de leermomenten en ondersteuning tijdens werkzaamheden op het project Pilots Omgevingsvisie waar ik mezelf de afgelopen acht maanden mee bezig heb gehouden bij TNO als brainstormsessies en het tegenlezen van mijn scriptie. Mike Duijn wil ik graag bedanken voor onder meer brainstormsessies, intensieve begeleiding en de altijd kritische blik tijdens het schrijven van mijn scriptie. Dit heeft de scriptie zeker tot en hoger niveau getild. Ook dank ik graag Jasper Eshuis voor alle keren dat hij mij prikkelde om net even wat verder te denken dan dat ik tot dan toe had gedaan. Ook mijn familie en vrienden bedankt ik voor het stelen van de constante vraag 'wanneer ben je nou eens klaar?'. Dit heeft ervoor gezorgd dat er een beetje druk op mij werd gelegd, dat ik af en toe gewoon een beetje nodig heb.

Verder rest mij u nog plezier toe te wensen tijdens het lezen van dit stuk.

Michelle Rath

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	5
1.1 Probleemstelling	7
1.2 Maatschappelijke relevantie.....	8
1.3 Wetenschappelijke relevantie	8
1.4 Leeswijzer.....	8
2. Theoretisch kader	9
2.1 Gedeelde ambitie gezamenlijk werken.....	9
2.2 Kennisuitwisseling en relaties.....	10
2.3 Boundary spanning proces.....	11
2.4 Boundary spanning rollen	13
2.5 Boundary spanning objecten	15
2.6 Conceptueel model	16
3. Operationalisering	18
4. Methodologie.....	21
4.1 Type onderzoek en methoden	21
4.2 Betrouwbaarheid en validiteit	22
4.3 Selectie pilots	23
5. Casuïstiek en achtergrondinformatie	25
5.1 Omgevingswet	25
5.2 Omgevingsvisie	25
5.3 Kennis- en leertraject: 'leren en inspireren'	26
6. Beschrijving data.....	28
6.1 Pilot provincie Groningen	28
6.2 Pilot intergemeentelijke samenwerking Leiden	33
6.3 Pilot gemeente Uden	40
6.4 Pilot gemeente Meerssen	45
7. Analyse.....	51
7.1 Schematische weergave.....	51
7.2 Overeenkomsten en verschillen	63
8. Conclusie	67
8.1 Invloed gedeelde ambitie gezamenlijk werken	67
8.2 Invloed boundary spanning proces, rollen en objecten	67
8.3 Biedt de omgevingsvisie een kader om te verbinden?	69

8.4 Discussie.....	69
9. Aanbevelingen	70
9.1 Integraliteit	70
9.2 Participatie	71
9.3 Kennis- en leertraject.....	71
Referentielijst.....	72
Bijlage.....	75
1. Interviewvragen	75
2. Codeerschema	75

1. Inleiding

Overheden, maatschappelijke en private partijen ervaren knelpunten in het huidige omgevingsrecht. Het merendeel van de ervaren knelpunten in het omgevingsrecht heeft te maken met twee hoofdproblemen. Allereerst is het omgevingsrecht gaandeweg uitgegroeid tot een complex geheel aan wettelijke kaders, waardoor er **complexe en versnipperde regelgeving** is ontstaan. Waar het begon met de Mijnwet 1810 bestaat het stelsel momenteel uit circa 40 wetten, meer dan 150 AMvB's (Algemene Maatregelen van Bestuur) en honderden ministeriële regelingen. Dit komt omdat er de afgelopen decennia vanuit de vele voor leefomgeving relevante beleidsvelden gezocht is naar oplossingen voor deelproblemen. Een begrijpelijke ontwikkeling waarbij echter weinig oog was voor onderlinge samenhang in de regelgeving. De roep om vereenvoudiging klinkt daarom steeds sterker. Deze behoefte kreeg politieke nadruk via de motie Pieper (nov. 2009, 32 123 XI) en is beantwoord met het voornemen van kabinet Rutte-Verhagen *'om met voorstellen tot bundeling en vereenvoudiging van het omgevingsrecht te komen'* (Regeerakkoord VVD-CDA, sept. 2010). Het kabinet Rutte-Asscher zet deze lijn voort: *'De besluitvorming over ruimtelijke projecten moet eenvoudiger en sneller, daarom stroomlijnen we de ruimtelijke wet- en regelgeving verder. In 2013 komen we met een wetsvoorstel Omgevingswet ter vervanging van onder meer de Wet op de ruimtelijke ordening en Waterwet'* (Regeerakkoord VVD-PVDA, okt. 2012). Het gevolg van het huidige stelsel is ontoegankelijkheid en onoverzichtelijkheid, onvoorspelbaarheid over de uitwerking van het recht, die procedureel en inhoudelijk weinig samenhang vertoont (Ministerie van IenM, 2013).

Naast de roep om vereenvoudiging is er ook de vraag of de spelregels voor de ontwikkeling en het beheer van onze omgeving nog passen bij de huidige praktijk van ruimtelijke ontwikkelingen en toekomstige opgaven in de leefomgeving. De signalen van diverse kanten en verschillende gebruikers van het Omgevingsrecht doen vermoeden van niet. Het tweede hoofdprobleem heeft te maken met een **onbalans tussen zekerheid en dynamiek**. De begrijpelijke hang naar zekerheden in de samenleving is groot, ook waar deze niet gegeven kunnen worden. Sectorale regelingen vragen soms om onmogelijke zekerheden. Gevolg is een opeenstapeling van regels en voorschriften die de indruk wekt dat risico's uitgesloten zijn. Behalve dat dit voorbij gaat aan de werkelijkheid wordt het omgevingsrecht hiermee onnodig verzaamd. Dat uit zich in slepende (besluitvormings)procedures, hoge onderzoekslasten, gedetailleerde planning en normering en weinig ruimte voor dynamiek (Ministerie van IenM, 2013).

Bovengenoemde problemen staan efficiënt beheer van de leefomgeving in de weg. Bovendien belemmeren gedetailleerde vereisten en de geringe ruimte voor dynamiek de bestuurlijke wens om maatschappelijke dynamiek te faciliteren – zeker gezien de huidige context van Nederland, waar de eerst Troonrede van Koning Willem-Alexander ging over het feit dat de klassieke verzorgingsstaat in haar huidige vorm economisch onhoudbaar is en we toegaan naar een participatiesamenleving (BB, 2013). Vertrouwen, zelfredzaamheid en zelfstandigheid zijn daarbij belangrijk, de overheid moet daarbij zijn verantwoordelijkheid nemen, het aangaan van relaties tussen overheden (intern en extern), maatschappelijke en private partijen kan hierbij helpen. Op deze manier kan er actief worden gewerkt aan (inter)nationale beleidsdoelen. Het introduceren van een eenduidige sturingsfilosofie in het brede veld van het omgevingsrecht kan de toenemende complexiteit en versnippering ten gunste van de gebruikers verkleinen (Ministerie van IenM, 2013).

Onderstaand schema geeft weer aan welke oplossingsrichtingen volgens het Min. van IenM (Ministerie van Infrastructuur en Milieu) gedacht kan worden bij de geconstateerde problemen.

Ervaren probleem	Oplossingsrichting
1. Ontoegankelijkheid/onoverzichtelijkheid	Reductie van planvormen, besluiten en regels
2. Onvoorspelbaarheid/gemis procedurele samenhang	Duidelijke verwachtingen door eenduidige wetsdynamiek
3. Gemis inhoudelijke samenhang gebiedsniveau	Ruimte voor integrale afwegingen op gebiedsniveau
4. Slepende procedures	Doelmatige procedures, met efficiëntie eisen aan participatie, rechtsbescherming en onderzoek
5. Gedetailleerde planning en normering	Doelvoorschriften en algemene regels met ruimte voor innovaties en marktontwikkelingen
6. Weinig ruimte voor dynamiek	Flexibeler instrumentarium

Schema 1: Schematisch inzicht in problemen en oplossingsrichtingen Omgevingswet (Ministerie van IenM, 2013)

Er zijn twee hoofdlijnen gevonden in de oplossingsrichtingen, namelijk **integraliteit** (nummer 1, 3 en 5) en **participatie** (nummer 2, 4 en 6). Om deze oplossingen te faciliteren heeft het kabinet besloten om een nieuwe Omgevingswet te maken die in 2018 van kracht moet worden (VNG, 2014). De omgevingsvisie is één van de (nieuwe) planfiguren van de Omgevingswet (Rijksoverheid, 2012), ook daar staan de twee oplossingsrichtingen centraal. De omgevingsvisie moet uiteindelijk een politiek bestuurlijk integrale visie inhouden voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving op de lange termijn (Stibbe Blog, 2014; RO Web, 2000). Desondanks is er nog beperkt zicht op de wijze waarop de Omgevingswet en omgevingsvisie in de praktijk zullen uitpakken, om toch een praktijkgerichte toets te voeren heeft het Min. van IenM de BNSP (Beroepsvereniging van Nederlandse Stedebouwkundigen en Planologen) gevraagd negen pilots te werven en te begeleiden met als doel 'leren en inspireren': ervaringen opdoen met de omgevingsvisie en deze delen nog voordat de Omgevingswet in werking treedt (BNSP, 2014a). TNO trekt namens de BNSP het kennis- en leertraject.

Uit de aanmeldformulieren voor het kennis- en leertraject blijkt dat veel actoren willen leren op de thema's cultuurverandering, participatie en integraliteit en samenhang. Dit ligt goed in het verlengde van de twee oplossingsrichtingen zoals het ministerie voorstelt. Vervolgens is de veronderstelling dat het ontwikkelen van een omgevingsvisie ervoor zou kunnen zorgen dat integraliteit en participatie daadwerkelijk bewerkstelligd wordt. Vanuit wetenschappelijke oogpunt is het logisch dat veel van de aanmeldingen willen leren op deze onderdelen, omdat veel hedendaagse publieke vraagstukken op gebieden als watermanagement, stedelijke ontwikkeling, gezondheidszorg, armoedebestrijding en milieubescherming vragen om verbindingen tussen een veelheid van overheden, maatschappelijke en private partijen (Van Meerkerk, 2014). Dit komt doordat vraagstukken steeds complexer worden, waardoor het noodzakelijk wordt dat er een

integrale en participatieve oplossing wordt gezocht om alle belangen te kunnen dienen zo tot de best mogelijke oplossing te komen. Hierdoor komt zowel vanuit praktische als wetenschappelijke kant een interessant onderwerp naar boven 'poppen'.

1.1 Probleemstelling

Het bevorderen van integraliteit en participatie zou ideaal typisch moeten leiden tot interne en externe verbinden over grenzen van publieke, private en maatschappelijke actoren heen. Toch blijkt het vaak praktisch gezien lastig om deze verbindingen daadwerkelijk te leggen. Vanuit de wetenschap wordt er voornamelijk aandacht besteedt aan boundary spanners – in de zin van individuele actoren – die andere actoren aansporen voor het leggen van verbindingen of zelf verbindingen leggen. Interessant is dan om te onderzoeken hoe het ontwikkelen van een omgevingsvisie ervoor kan zorgen dat er daadwerkelijk verbindingen over grenzen heen worden gelegd. De omgevingsvisie vereist namelijk horizontale coördinatie tussen verschillende actoren (participatie) voor de gehele fysieke leefomgeving (integraliteit). Het inzetten van een bepaald proces (Bechky, 2003; Star & Griesemer, 1989; Feldman & Khademian, 2007), de invloed van objecten (Bechky, 2003; Star & Griesemer, 1989) zoals documenten en de bijdrage van bepaalde personen (Feldman & Khademian, 2007; Tushman & Scanlan, 1981) kunnen tijdens het ontwikkelen van een omgevingsvisie een bijdrage leveren aan het leggen van verbindingen. Het leggen van verbindingen kan worden gezien als het aangaan van relaties en kennisuitwisseling.

1.1.1 Doelstelling en vraagstelling

Doelstelling van het onderzoek is aanbevelingen doen hoe het ontwikkelen van een omgevingsvisie positief kan bijdragen aan een boundary spanning proces, boundary spanning rollen en boundary objecten waardoor kennisuitwisseling en het aangaan van relaties wordt gestimuleerd. Op deze manier wordt inzichtelijk op welke manier verbindingen daadwerkelijk gemaakt kunnen worden en hoe andere instrumenten dan het hebben van boundary spanners kunnen bijdragen. Inzicht wordt verschaft door vier pilottrajecten – casestudies – in het kennis- en leertraject te onderzoeken. Door beperkte tijd is het niet mogelijk om het hele kennis- en leertraject te onderzoeken, waardoor de uiteindelijke omgevingsvisie niet getoetst kan worden op de mate integraliteit en participatie door het leggen van verbindingen, omdat in nog geen van de casestudies de omgevingsvisie volledig ontworpen en vastgesteld is. Daarom zijn kennisuitwisseling en het aangaan van relaties het meetinstrument voor het leggen van interne en externe verbindingen over grenzen heen.

De hoofdvraag is: *'Wat is de invloed van het ontwikkelen van een omgevingsvisie op het aangaan van verbindingen over grenzen van publieke, private en maatschappelijke actoren heen?'*

1. Op welke wijze beïnvloedt het ontwikkelen van een omgevingsvisie een boundary spanning proces, boundary spanning rollen en boundary objecten?
2. In hoeverre zorgen het boundary spanning proces, boundary spanning rollen en boundary objecten voor verbindingen zoals kennisuitwisseling over grenzen van publieke, private en maatschappelijke actoren heen?
3. In hoeverre zorgen het boundary spanning proces, boundary spanning rollen en boundary objecten voor verbindingen zoals relaties over grenzen van publieke, private en maatschappelijke actoren heen?

1.2 Maatschappelijke relevantie

De klassieke manier van werken zal vervangen moeten worden door een meer netwerkachtige manier van werken, omdat veel hedendaagse publieke vraagstukken vragen om een veelheid aan actoren (Van Meerkerk, 2014; Eshuis, 2006; Gerrits, 2012). Desondanks is zo'n omslag niet zomaar bewerkstellig. Wat betreft de omgevingsvisie moeten er verbindingen gemaakt worden tussen verschillende partijen in de samenleving en achterban, maar ook interne verbindingen tussen sectoren/disciplines. Concreet gaat het er dan om dat er verbindingen tussen disciplines worden gemaakt, en dat er verbindingen naar de buitenwereld wordt gemaakt. Wanneer inzicht wordt verkregen of en hoe het ontwikkelen van een omgevingsvisie, ofwel een document invloed heeft op het aangaan van het boundary spanning proces, boundary spanning rollen en boundary objecten en hoe deze vervolgens invloed hebben op kennisuitwisseling en het aangaan van relaties kunnen deze inzichten worden aangegrepen om verbindingen over grenzen van publieke, private en maatschappelijke actoren heen te leggen.

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Tot nu toe is er voornamelijk onderzoek gedaan naar de invloed van boundary spanning rollen, ofwel boundary spanners en de invloed die zij hebben op het leggen van verbindingen (Williams, 2002; Tushman & Scanlan, 1981; Feldman & Khademian, 2007). Het aannemen van deze rol is erg persoonsafhankelijk, wanneer niet de juiste personen op de juiste plaats aanwezig zijn blijkt het dus lastig om daadwerkelijk verbindingen te leggen. Vanuit deze afstudeeropdracht wordt de nadruk gelegd op het ontwikkelen van een document, in de geval een omgevingsvisie, op het positief beïnvloeden van boundary spanning proces, rollen en objecten. Hierdoor wordt er een ander startpunt genomen voor het leggen van verbindingen, de veronderstelling is namelijk dat het makkelijker is om vanuit een document te beginnen, dan te sturen op een verbindend persoon. Beckky (2003), Star & Griesmeer (1989) en Carlile (2002) hebben al enig onderzoek verricht naar de aanleiding van het maken van een object – ofwel document in dit geval – op het aangaan van een boundary spanning proces, rollen en objecten. Wanneer deze drie variabelen zijn ingezet is het vervolgens belangrijk in welke mate kennisuitwisseling en het aangaan van relaties wordt bevorderd om zo te kunnen achterhalen op welke wijze de variabelen het leggen van verbindingen beïnvloedt. Wanneer duidelijk wordt dat alle drie de variabelen een bijdrage leveren en hoe deze onderling zijn verbonden kan er onderzoek worden gedaan naar de rol van alle drie de variabelen in plaats van enkel de invloed van boundary spanners te onderzoeken.

1.4 Leeswijzer

Na het lezen van de inleiding kunt u het beste doorgaan naar het conceptuele model en operationalisering, wanneer u vervolgens meer informatie over één van de concepten wilt kunt u dit opzoeken in het theoretisch kader. De methodologie en casuïstiek en achtergrond informatie geven allebei meer inzicht. De casuïstiek en achtergrondinformatie over de Omgevingswet, omgevingsvisie en het kennis- en leertraject. Voor een beter begrip van het onderzoek is dit aan te raden. De methodologie betreft inzicht in de aanpak over het onderzoek en is enkel relevant wanneer u daar meer over wilt weten. Vervolgens kunt u het beste de beschrijving van de casussen aandacht doorlezen, dit geeft gelegenheid de analyse snel te doorgronden. U kunt er ook voor kiezen om enkel de hoofdlijnen van de analyse te lezen, dan raad ik u enkel de overeenkomsten en verschillen aan. De conclusie geeft vervolgens een antwoord op de hoofdvraag en daarom belangrijk, in de aanbevelingen vindt u praktische tips om verbindingen te leggen.

2. Theoretisch kader

Veel (publieke) vraagstukken in de huidige samenleving vragen om interacties tussen een veelheid aan actoren (Van Meerkerk, 2014). Het leggen van verbindingen wordt daarom gezien als onmisbaar, met de netwerksamenleving als gevolg (Gerrits, 2012). Ook Eshuis (2006) onderschrijft dat er in de huidige structuur geen enkele partij machtig genoeg is om doelen te bereiken zonder coöperatie met anderen. Het leggen van verbindingen door het aangaan van interacties – uitmondend in relaties – en kennisuitwisseling zijn daarom onvermijdelijk. Ondanks theoretische onderbouwing voor het leggen van verbindingen, blijkt kennisuitwisseling en het opbouwen van relaties in de praktijk – zeker daar waar het gaat om over grenzen van actoren heen te werken – vaak nog erg lastig. Welke handvatten zijn er te vinden om het verbinden over grenzen van publieke, private en maatschappelijke actoren heen te vergemakkelijken?

2.1 Gedeelde ambitie gezamenlijk werken

In wetenschappelijke literatuur zijn aanwijzingen te vinden dat het hebben van een object zoals een document of in dit geval een visie een positieve invloed heeft op het aangaan van relaties en kennisuitwisseling (Carlile, 2002; Star & Griesemer, 1989). Er zijn veel verschillende institutionele arrangementen, om orde te brengen zijn ze in onder te delen in markten, hiërarchieën en hybriden (Menrad, 1994; Eshuis, 2006: 38). Door bijbehorende coördinatiemechanisme van het hybride institutionele arrangement wordt het inzetten van boundary spanning proces, boundary spanning rollen en boundary spanning objecten positief beïnvloedt. Daarnaast is het ook van belang dat er wordt gestart vanuit een duidelijk gedeeld doel (Bechky, 2003; Star & Griesemer, 1989). Alleen dan zal het proces, de ingezette rollen en de objecten bijdragen aan kennisuitwisseling en het aangaan van relaties.

2.1.1 Hybride institutioneel arrangement

Het ontwikkelen van een hybride institutioneel arrangement, ofwel omgevingsvisie (Menrad, 1994; Eshuis, 2006: 38) heeft een positieve ontwikkeling op het aangaan van relaties en kennisuitwisseling (Carlile, 2002; Star & Griesemer, 1989). Naast een hybride institutioneel arrangement zijn er nog twee verschillende institutionele arrangementen, namelijk markten en hiërarchieën (Menrad, 1994; Eshuis, 2006: 36). Onderscheid wordt gemaakt door te kijken welke coördinatiemechanismen dominant zijn:

- Markten: prijs (Eshuis, 2006)
- Hiërarchieën: supervisie en controle, regels en rangen (Menrad, 1994: 237)
- Hybriden: coördinatie via vormen van horizontale, non markt coördinatie (Slangen & Polman, 2002). Hierin zijn belangrijk: *wederzijdse afhankelijkheid* (Douma & Schreuders, 2002) en de *standaardisatie van normen* (Douma & Schreuders, 2002). Ook autoriteit, ofwel gezag gebaseerd op *informele erkenning* spelen een rol spelen in hybriden (Polman, 2002: 19).

Het dominante coördinatiemechanisme van de uiteindelijk omgevingsvisie, ofwel institutioneel arrangement heeft invloed op de manier van werken naar de omgevingsvisie. Wanneer er sprake is van het eerste coördinatiemechanisme *prijs* zal de omgevingsvisie bestaan uit vraag en aanbod, een financieel adviseur kan hierop toezicht houden en beslissen wat er moet gebeuren. Dit heeft echter weinig te maken met de uitgangspunten van de omgevingsvisie, namelijk integraliteit en participatie.

Wanneer er sprake is van een institutioneel arrangement gebaseerd op een *hiërarchie* kan in dit geval een wethouder leefomgeving bepalen hoe de omgevingsvisie eruit moet komen te zien, en vervolgens controle houdt op hoe uitvoerders de regels hanteren. Ook dit doet weinig voor het bevorderen van integraliteit en participatie. Er zal uiteindelijk één persoon beslissen, waardoor het inzetten van een boundary spanning proces, boundary spanning rollen en boundary objecten voor het uitwisselen van kennis en aangaan van relaties weinig nut heeft, omdat toch alles door één iemand wordt bepaald. Wanneer er sprake is van een *hybride* coördinatiemechanisme komt een integraal en participatief institutioneel arrangement, ofwel omgevingsvisie dichtbij. Wederzijdse afhankelijkheid wijst erop dat actoren bij elkaar gebracht moeten worden om het een en ander af te spreken, hiervoor moet erkenning en de perceptie zijn dat dit nodig is om het doel te bereiken. In een boundary spanning proces kunnen deze afhankelijkheden naar elkaar worden uitgesproken en wordt gezamenlijk verder gewerkt, bijvoorbeeld door het creëren van urgentie, het maken van afspraken en/of het vinden van een gezamenlijke overeenkomst. Standaardisatie van normen wijst erop dat boundary objecten nodig zijn om normen, structuren en eigenaarschap vast te leggen. En als laatste kan een boundary spanner een bepaalde rol aannemen gebaseerd op informele erkenning dat erop toeziet dat actoren aangehaakt blijven. Door het krijgen van informele erkenning hebben de boundary spanners de mogelijkheid om bijbehorende rollen uit te voeren.

2.1.2 Gedeeld doel

Het is van belang dat voor actoren duidelijk is naar welk doel zij gezamenlijk werken (Bechky, 2003; Star & Griesemer, 1989). Want wanneer personen bij elkaar gezet worden, maar praten over het weer wordt er geen kennis uitgewisseld omtrent het ontwikkelen van een omgevingsvisie en worden er geen relaties opgebouwd. Hetzelfde geldt wanneer er een modetijdschrift wordt gebruikt, dit zal ook niet helpen voor de kennisuitwisseling en het aangaan van relaties over de omgevingsvisie. En wanneer actoren met een bepaalde verbindende rol alleen benieuwd zijn naar weekendbelevingen van andere actoren draagt dit wellicht bij aan een vriendschappelijke relatie, maar geen relatie die van invloed is op het ontwikkelen van een omgevingsvisie evenmin kennisuitwisseling. Duidelijkheid in het gedeelde doel zorgt ervoor dat dezelfde mensen en objecten op hetzelfde tijdstip met elkaar gaan praten, en daarbij kennis uitwisselen en relaties aangaan op onderwerpen die van belang zijn voor het ontwikkelen van een omgevingsvisie. Doordat het doel dat zij gezamenlijk nastreven inzichtelijk is weten zij ook het belang van het proces, de rollen die daarin aangenomen worden en het belang van het gebruik van de objecten.

2.2 Kennisuitwisseling en relaties

Zoals al eerder aangegeven staat kennisuitwisseling en het aangaan van relaties in dit onderzoek gelijk aan het leggen van verbindingen over grenzen van publieke, private en maatschappelijke actoren heen. Maar wat wordt nu eigenlijk verstaan onder kennisuitwisseling en het aangaan van relaties?

2.2.1 Kennisuitwisseling

Carlile (2002: 451) definieert kennisuitwisseling als een drie fasen proces, de eerste is de representatie, de tweede is leren en de laatste transformatie. Representatie verwijst naar de articulatie van bestaande kennis en de verbeelding door personen die betrokken zijn bij het boundary spanning proces, boundary spanning rollen en boundary objecten. Leren verwijst naar de identificatie van verschillen en afhankelijkheden tussen bestaande individuen en collectieve kennisbasissen, teneinde soortgelijke elementen zoals tussenstappen voor de omzet van die

kennisbasis te vinden. Transformatie gaat om het proces van verfijning van bestaande kennis over grenzen van actoren heen, en het creëren van gezamenlijk bedachte (nieuwe) kennis.

2.2.2 Relaties

Vertrouwen wordt gezien als een belangrijk faciliterend mechanisme voor verbindingen tussen verschillende sociale werelden (Edelenbos & Klijn, 2007; Nooteboom, 2002; Ring & Van de Ven, 1992). Dit zou uiteindelijk kunnen leiden tot verandering binnen de bestaande, gevestigde gedragspatronen waardoor er nieuwe verbindingen – ook over verschillende sociale werelden heen – kunnen ontstaan. Edelenbos & Klijn (2007: 30) definiëren vertrouwen als *“a more or less stable perception of actors about the intentions of other actors, that is, that they refrain from opportunistic behavior”*. Er is sprake van afwezigheid van opportunistisch gedrag als partijen de bijdragen van andere actoren niet misbruiken voor hun eigen voordeel in plaats van beoogd collectief voordeel (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). Ook leidt vertrouwen ertoe dat actoren leren onzekerheid tolereren, waardoor beslissingen genomen durven worden waar sprake is van onzekerheid (Luhmann, 1979; Bachmann, 2001). Vertrouwen is vooral belangrijk in horizontaal opkomende partnerschappen (Edelenbos & Klijn, 2007; Koppenjan & Klijn, 2004). Zoals al besproken hebben actoren naar het maken van de omgevingsvisie als institutioneel arrangement toe inderdaad te maken met horizontale coördinatie. Van Meerkerk & Edelenbos (2014) onderscheiden vijf dimensies van vertrouwen, waardoor het concept meetbaar wordt gemaakt. De eerste dimensie is agreement trust, gevolgd door benefit of doubt, reliability, goodwill trust en ‘feeling a good connection with the other actors’. Het is van belang dat actoren eenzelfde perceptie hebben over wat vertrouwen is.

Agreement trust wordt gedefinieerd als ‘de actoren in het project komen over het algemeen de afspraken na die zij samen hebben gemaakt’. Benefit of doubt impliceert dat actoren elkaar niet snel verdacht vinden als een afspraak een keer niet wordt nagekomen. Reliability wordt gedefinieerd als ‘actoren zijn betrouwbaar en gedragen zich naar de verwachtingen van andere actoren’. Goodwill trust heeft de volgende omschrijvingen ‘de actoren in dit project kunnen er vanuit gaan dat de intenties van andere actoren in principe goed zijn’. Als laatste is ‘het gevoel een goede persoonlijke connectie te hebben met andere actoren’ een factor die van belang wordt geacht.

Naast vertrouwen is het ook belangrijk dat er wederkerige interactiemomenten zijn in het proces. Indien deze interactiemomenten er niet zijn is het namelijk lastig om vertrouwen überhaupt op te kunnen bouwen (Eshuis, 2006).

2.2.3 Hoe kan kennisuitwisseling en het aangaan van relaties worden vergroot?

Ontwikkelen van een hybride institutioneel arrangement heeft via het erkennen van wederzijdse afhankelijkheid, standaardisatie van normen en informele erkenning invloed op boundary spanning proces, boundary spanning rollen en boundary spanning objecten, net zoals het hebben van een duidelijk gedeeld doel. Deze drie ‘boundary spanning’ elementen kunnen onder bepaalde voorwaarden zorgen dat kennisuitwisseling en het aangaan van relaties wordt vergroot. In de volgende drie paragrafen wordt toegelicht hoe elk van drie elementen bijdraagt aan kennisuitwisseling en het aangaan van relaties.

2.3 Boundary spanning proces

Van Meerkerk (2014: 37) geeft de volgende definitie van een boundary spanning proces: *“Boundary spanning is understood as a combination of interrelated activities concerned with connecting different actors from the realm of government, society, and business, building sustainable*

relationships and information transfer between these actors". Een boundary spanning proces gaat dus over een combinatie van samenhangende activiteiten die verschillende actoren – publiek, privaat en maatschappelijk – moeten verbinden, waardoor duurzame relaties ontstaan en informatie wordt uitgewisseld.

Van belang bij een boundary spanning proces is het hebben van gedeelde of gezamenlijke activiteiten die een gevoel van gemeenschappelijkheid en urgentie ontwikkelen, waardoor de mogelijkheid wordt geschept om grenzen tussen actoren te laten vervagen. Formele contactmomenten zoals field trips, fora, symposia, congressen, kennissessies, masterclasses, vergaderingen en werkconferenties bieden hiertoe de mogelijkheid (Feldman & Khademian, 2007). Ook informele contactmomenten bieden mogelijkheden zoals face to face conversaties, telefonische conversaties en het plaatsen van polls, reacties en discussies op websites. Hierdoor ontstaat een gevoel van gemeenschappelijkheid waardoor actoren minder op hun hoede zijn voor opportunistisch gedrag van andere actoren en onzekerheid meer wordt getolereerd. Dit zorgt ervoor dat er een vertrouwensband kan ontstaan waardoor relaties aangegaan kunnen worden (Edelenbos & Klijn, 2007: 30). Ook de interactiemomenten tijdens deze contactmomenten zorgt ervoor dat relaties kunnen ontstaan (Eshuis, 2006). Maar door contactmomenten kan ook kennis uitgewisseld worden, want actoren leren daar over verschillen en afhankelijkheden tussen elkaar, waardoor grenzen van systemen worden gezien en erkent (Boland & Tenkasi, 1995; Carlile, 2002). Dit sluit aan bij de tweede fase voor succesvolle kennisuitwisseling, namelijk leren (Bechky, 2003).

Een boundary spanning proces bevat naast het hebben van gedeelde of gezamenlijke activiteiten ook gezamenlijk werken. Het is van belang dat kennis en individu gezamenlijk getransformeerd worden tot een eenduidig(er) beeld, het doel kan bijvoorbeeld duidelijker worden neergezet en voor iedereen duidelijk worden. Dit zorgt dat conflicten worden opgelost, allianties worden gevormd en akkoorden worden gesloten (Feldman & Khademian, 2007). Gezamenlijk werken in het boundary spanning proces wordt op deze manier gestimuleerd. Er is namelijk een positieve bejegening tegenover andere actoren, het groepsbelang staat boven het eigen belang en er kunnen afspraken worden gemaakt en nagekomen. Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat er positieve verwachtingen zijn ten aanzien van intenties en gedrag van andere actoren, waardoor er vertrouwen kan ontstaan (Edelenbos & Klijn, 2007: 30). Ook is er sprake van kennisuitwisseling, want het groepsbelang boven het eigen belang stellen en het maken en nakomen van afspraken maakt het mogelijk om kennis te verzamelen en percepties van actoren te construeren (representatie), ook kan geïdentificeerd worden welke verschillen en afhankelijkheden er spelen (leren) en wellicht worden afspraken zo ingesteld dat er (nieuwe) kennis gecreëerd wordt (Carlile, 2002: 451).

Het vinden van een common ground – gezamenlijke overeenkomst – (Bechky, 2003) is een tweede stap die gemaakt kan worden in het boundary spanning proces. Het is van belang dat actoren zich over hetzelfde vraagstuk gaan buigen, terwijl actoren verschillende achtergronden hebben. Hierdoor wordt kennis uitgewisseld over domein specifieke kennis heen (Bechky, 2003). Het hebben van een common ground moet stimuleren dat actoren buiten hun locus of practice – buiten hun specialisatie – denken, waardoor er verschillende visies op het vraagstuk zijn, dit betekent dat actoren kennis moeten gaan delen die buiten eigen expertisegebied ligt (Bechky, 2003). Wanneer dit het geval is zal er kennis worden uitgewisseld, aldus Carlile (2002). *"Individuals on either side of the boundary must see some common ground (repository) that represent their practice knowledge"* (Carlile, 2002: 451). De eerste fase van kennisuitwisseling, namelijk representatie – verwijst naar de articulatie van

bestaande kennis en de verbeelding van personen die betrokken zijn rondom het invoeren van een leerproces – wordt vergemakkelijkt. Ook de tweede fase leren over verschillen en afhankelijkheden wordt gestimuleerd door de common ground, tezamen met de derde fase transformatie, want verschillende visies op één vraagstuk kan nieuwe inzichten opleveren (Carlile, 2002: 451).

Naast het boundary spanning proces spelen boundary spanning rollen en boundary objecten ook een rol bij de kennisuitwisseling en het aangaan van relaties, uiteindelijk ter bevordering van een integrale en participatieve omgevingsvisie, echter deze laatste stap kan niet worden gemaakt in dit onderzoek. Dat komt omdat geen van de pilots ten tijde van het afronden van het onderzoek een volledige omgevingsvisie heeft, er kan dus niet onderzocht worden welke invloed kennisuitwisseling en het aangaan van relaties uiteindelijk hebben gehad.

2.4 Boundary spanning rollen

Boundary spanners, individuen die een bepaalde boundary spanning rol op zich nemen, hebben een tweeledige verantwoordelijkheid. Enerzijds moeten ze informatie achter grenzen van actoren verkennen en anderzijds moeten ze deze informatie verspreiden (Tushman & Scanlan, 1981: 291-292). Tushman & Scanlan (1981) hebben dit in de volgende definitie vormgegeven: *“Competent boundary spanners are organizational members who are able to link the organization they represent with its environment”*.

Er zijn drie rollen die boundary spanners kunnen aannemen zodat er makkelijker verbindingen gelegd kunnen worden (Feldman & Khademian, 2007):

- Broker: ontvangen van informatie gerelateerd aan verschillende percepties op het boundary object, waarna de informatie verspreid wordt binnen arena's.
- Translator: herformuleren van probleempercepties van actoren aan de hand van beschikbare informatie zodat actoren elkaar beter begrijpen.
- Synthesizer: individu ziet in welke informatie gecombineerd kan worden om nieuwe inzichten op issues te krijgen.

Er zijn drie belangrijke activiteiten die de rollen van boundary spanners vergemakkelijken, waardoor effectief verbindingen gemaakt kunnen worden, ofwel kennisuitwisseling en het aangaan van relaties kan worden gestimuleerd, (Williams, 2002: 109-112; Tushman & Scanlan, 1981: 290-292; Van Meerkerk & Edelenbos, 2014: 6-7, Quick & Feldman, 2014: 5-7; Feldman & Khademian, 2007: 309-310):

- Het verbinden van verschillende actoren en processen over beide kanten van de grens is een activiteit van een boundary spanner. Hierbij horen handelingen als het gebruiken van verschillen tussen actoren om ze nader bij elkaar te brengen, waardoor individuen inzien welke informatie gecombineerd kan worden om nieuwe inzichten te krijgen. De rol die een boundary spanner hier aanneemt is de rol van synthesizer.
- Het selecteren van relevante informatie aan beide kanten van de grens. Dit gaat bijvoorbeeld gepaard met handelingen als het hebben van grip op de context, het stellen van de juiste vragen, het hebben van een sterk analytisch vermogen, logica van unieke situaties eenvoudig begrijpen en de dynamiek in het systeem aangrijpen om te handelen. In dit geval neemt de boundary spanner de rol aan als broker, hij ontvangt informatie gerelateerd aan verschillende percepties, waarna informatie weer wordt verspreid.

- Het vertalen van deze informatie naar de andere kant van de grens. Handelingen die hierbij horen zijn informatie uit de werkelijkheid vertalen, zodat actoren aan beide kanten van de grens begrijpen wat er wordt bedoeld. Het leggen van contacten en het opbouwen van duurzame en vertrouwenwekkende relaties is hiervoor belangrijk. De rol van translator hoort het beste bij deze activiteit, de probleempercepties worden geherformuleerd aan de hand van de beschikbare informatie zodat actoren elkaar beter begrijpen.

Door het doen van deze activiteiten, en zo het versterken van de rollen van boundary spanners, kunnen de drie fasen van kennisuitwisseling – representatie, leren en transformatie – goed worden ingezet (Carlile, 2002: 451). De rol als broker past goed bij representatie, omdat daar de bestaande kennis en de verbeelding van personen die betrokken zijn rondom het boundary object inzichtelijk gemaakt moeten worden. Leren past bij de rol van translator, leren verwijst namelijk naar de identificatie van verschillen en afhankelijkheden tussen verschillende actoren. En transformatie hoort bij synthesizer er wordt in gezamenlijkheid gekeken naar het creëren van gezamenlijk bedachte (nieuwe) kennis.

Ook het aangaan van relaties kan versterkt worden door het inzetten van activiteiten om boundary spanning rollen beter uit te voeren. Zo is het de bedoeling van boundary spanners om contacten te leggen, dit sluit aan bij het faciliteren van interactiemomenten zodat relaties kunnen ontstaan, want door interactiemomenten ontstaat vertrouwen (Eshuis, 2006). De eerste twee rollen – broker en translator – kunnen in het bijzonder een bijdrage leveren aan het opbouwen van vertrouwen. Een broker moet informatie verzamelen dat hij of zij als translator kan gebruiken om probleempercepties te herformuleren zodat actoren elkaar beter leren begrijpen. Dit zorgt ervoor dat actoren intenties van andere actoren leren kennen, en wanneer deze positief zijn kan vertrouwen worden opgebouwd (Edelenbos & Klijn, 2007: 30).

Naast de drie belangrijke activiteiten is het voor boundary spanners ook van belang dat ze in contact komen met een breed scala aan actoren, waardoor ze al snel de mogelijkheid krijgen om verbindingen over grenzen van actoren te verkennen en exploiteren (Baker, 2008; Sullivan & Skelcher, 2002; Williams, 2002). Dit betekent dat zij in staat zijn zich in te leven in anderen, waardoor ze een gevoel krijgen over de sociale constructies van andere actoren. Tushman & Scanlan (1981: 291-291) geven immers aan dat; *“boundaries can be spanned effectively only by individuals who understand the coding schemes and are attuned to the contextual information on both sides of the boundary, enabling them to search out relevant information on one side and disseminate it on the other”*. Hierdoor begrijpen boundary spanners de behoeften van de andere actoren (Ferguson et al., 2005), dit stelt hun in staat om te zoeken naar gedeelde betekenissen (Levina & Vaast, 2005). Wanneer deze gedeelde betekenissen worden verspreid is het mogelijk dat actoren positieve verwachting krijgen ten aanzien van intenties en gedrag van andere actoren. Wanneer dit het geval is kan vertrouwen worden opgebouwd (Edelenbos & Klijn, 2007: 30). Wat betreft kennisuitwisseling zorgt het zoeken naar gedeelde betekenissen dat er kennis verzameld moet worden, percepties van actoren geconstrueerd moeten worden (representatie) en dat afhankelijkheden en verschillen geïdentificeerd moeten worden (leren) (Carlile, 2002: 451).

Het hebben van een professionele status kan boundary spanners ook helpen bij hun rollen. Door die status hebben boundary spanners de bevoegdheid om toegang te krijgen tot informatie, organisaties en takenpakketten. Naast de bevoegdheid waarderen andere actoren de verkregen status vaak,

waardoor ze zich willen inzetten voor de boundary spanners. Het is voor actoren dan namelijk duidelijk welke rol boundary spanners hebben, wat hun intenties zijn, waardoor vertrouwen kan groeien en relaties over grenzen van actoren ontstaan (Tushman & Scanlan, 1981; Edelenbos & Klijn, 2007: 30). Ook de interactiemomenten met boundary spanners zorgt ervoor dat relaties opgebouwd kunnen worden (Eshuis, 2006). Voor de kennisuitwisseling is het hebben van een duidelijke status voor boundary spanners van belang, omdat zij dan formeel bevoegd zijn om informatie uit te wisselen (Tushman & Scanlan, 1981) dit past het beste bij representatie van kennis (Carlile, 2002: 451).

2.5 Boundary spanning objecten

Star & Griesemer (1989: 393) geven de volgende definitie voor een boundary object: *“Boundary objects are flexible epistemic artefacts that inhabit several intersecting social worlds and satisfy the information requirements of each of them”*. Een boundary object moet dus een flexible artefact zijn, een voorwerp dat tot stand is gekomen door actoren zelf, in verschillende sociale werelden toepasbaar zijn, en iedere actor moet zijn of haar belangrijke informatie uit het object kunnen halen. Dit is van belang zodat het boundary object zich kan aanpassen aan lokale behoeften en beperkingen van verschillende actoren die ermee werken. Star & Griesmer (1989:393) geven daarnaast ook aan dat een boundary object wel robuust genoeg moet zijn zodat identiteiten zichtbaar zijn. Dit kan gaan om zichtbaarheid in culturen, professionele codes, praktijken en normen en waarden. Op deze manier kunnen verschillende actoren zich (h)erkennen. Actoren moeten dus het gevoel van eigenaarschap krijgen bij het boundary object. Ze moeten het ervaren als van ‘hun’ en dat vervolgens ook uitdragen. Omdat het boundary object tot stand moet komen door actoren zelf zijn er interactiemomenten nodig die dit faciliteren, wanneer actoren vervolgens iets willen doen met het boundary object zullen ze sneller contact opnemen met actoren die hebben meegeholpen aan het boundary object omdat vertrouwen is ontstaan (Eshuis, 2006). Door het feit dat het boundary object in verschillende sociale werelden toepasbaar moet zijn kunnen actoren kennis verzamelen en de perceptie van andere actoren construeren (leren) (Carlile, 2002: 451). Daarbij moeten actoren ook in staat zijn eigen informatie uit het boundary object te halen, en wanneer die met verschillende actoren is gemaakt zal deze informatie verschillende visies bevatten waardoor (nieuwe) kennis kan ontstaan (Carlile, 2002: 451).

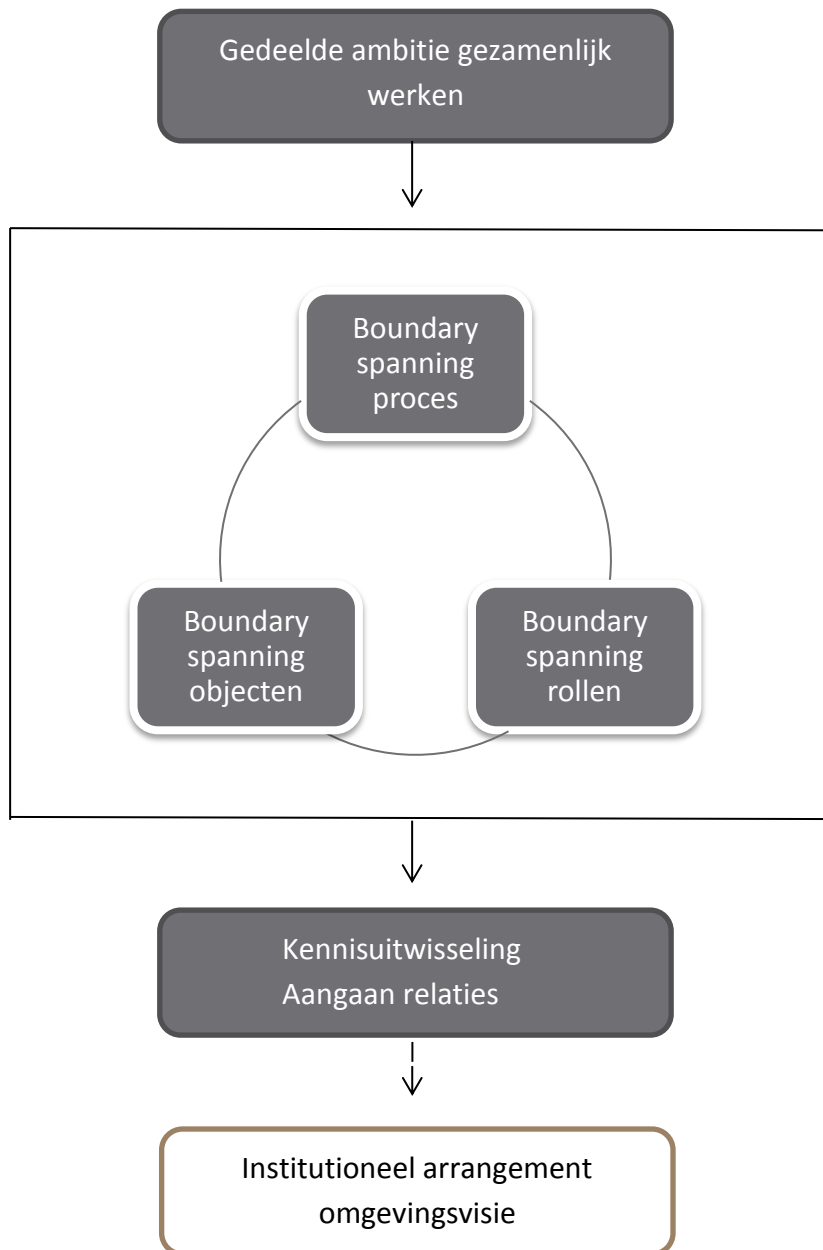
Een gedeelde taal in het boundary object kan ervoor zorgen dat verschillende (sociale) achtergronden elkaar snappen. Zo is het opstellen van een document volledig in ambtelijke vaktaal dat vervolgens gebruikt moet worden door burgers geen boundary object. Wanneer een boundary object gemaakt, geïmplementeerd en gebruikt wordt door actoren zelf (Star & Griesemer, 1989: 393; Eshuis, 2006) wordt het gestimuleerd om een gedeelde taal te ontwikkelen. Er zal dan gebruik worden gemaakt van gedeelde metaforen, uitdrukkingen, afkortingen, vaktermen, indicatoren en een gedeeld dialect, dan is er wel sprake van een boundary object (Star & Griesemer, 1989: 393). Het hebben van een gedeelde taal in een document zorgt zowel voor een flexibel als robuust voorwerp. Flexibiliteit omdat actoren die eenzelfde taal spreken – ongeacht achtergrond – kunnen werken met het boundary object, maar ook robuust omdat de gedeelde taal ook een identiteit ontwikkelt en die gedeelde taal niet zo makkelijk verandert. Door het hebben van een gedeelde taal blijven actoren niet in hun specifieke (kennis)domeinen spreken, maar kan gezamenlijk worden gecommuniceerd en kennis worden uitgewisseld (Carlile, 2002; Bechky; 2003). Hierdoor is het ook makkelijker voor actoren om zich te buigen over een common ground (Bechky, 2003) uit het

boundary spanning proces. Communicatie is in dit geval geen obstakel meer en actoren kunnen daardoor kennis verzamelen, percepties van andere actoren construeren (representatie), verschillen en afhankelijkheden identificeren (leren) en vervolgens vanuit die gedeelde taal (nieuwe) kennis opdoen in de zin van transformatie van kennis (Carlile, 2002: 451; Wenger, 1998).

Naast het ontwikkelen van een gedeelde taal is het voor boundary objects ook belangrijk dat er een goede structuur aanwezig is, omdat deze er veelal voor zorgt dat het object in meer dan één wereld tegelijk kan functioneren (Star & Griesemer, 1989: 393). Deze structuur kan onder andere omvatten welke actoren er allemaal betrokken zijn, hoe bevoegdheden worden verdeeld en wat de sociale grenzen zijn, zodat afhankelijkheden en status zichtbaar worden. Door inzichtelijkheid in onder andere afhankelijkheden en status wordt het voor actoren duidelijk met welke actoren er verbindingen aangegaan moeten worden voor hun doelbereiking. Hierdoor worden verhoudingen gereguleerd. In dit geval zijn boundary spanners en boundary objecten aanvullend op elkaar. Wanneer een boundary object een duidelijke structuur heeft, dus inzichtelijkheid in actoren, bevoegdheden, afhankelijkheden en status kunnen boundary spanners meer tijd steken in het verbinden en vertalen van opgehaalde informatie uit het boundary object (Meerkerk, 2014: 106-107; Bechky, 2003). Hierdoor wordt er meer duidelijkheid verschaft aan andere actoren, waardoor zij weten wat ze onderling aan elkaar hebben (Edelenbos & Klijn, 2007: 30). Vertrouwen kan ontstaan, waardoor relaties aangegaan kunnen worden. Ook kunnen boundary spanners een formele status pakken wanneer zij die bevoegdheid hebben gekregen in het boundary object.

2.6 Conceptueel model

In onderstaand figuur staat bovenstaande theorie gevisualiseerd. Zoals te zien is de veronderstelling dat het hebben van een gedeelde ambitie gezamenlijk werken bijdraagt bij het inzetten van een boundary spanning proces, rollen en objecten. Deze afhankelijke variabelen staan 'naast' elkaar, omdat de ene variabele niet eerst wordt beïnvloedt waardoor de andere variabele wordt beïnvloedt. De afhankelijke variabelen hangen wel aan elkaar samen, maar kunnen alle drie op dezelfde tijd en plaats worden beïnvloedt door de onafhankelijke variabele. Ook is het mogelijk dat de afhankelijke variabelen na elkaar worden beïnvloedt, hoe dit precies verloopt is afhankelijk van de onafhankelijke variabele gedeelde ambitie gezamenlijk werken. Daarnaast staat er in het figuur ook een verbinding tussen de drie afhankelijke variabelen, dit geeft dus aan het dus wel mogelijk is dat de ene variabele een andere variabele beïnvloedt, echter is daar geen vast stramien voor, hierdoor zijn alle variabelen wederzijds verbonden. De volgende stap in de veronderstellingen is dat het boundary spanning proces, rollen en objecten kennisuitwisseling en het aangaan van relaties bevorderen. Hierbij is het mogelijk dat de ene boundary spanning variabele meer invloed heeft in tegenstelling tot andere variabelen op het bevorderen van relaties en kennisuitwisseling. De volgende stap, het hebben van een institutioneel arrangement dat integraal en participatief is door de gelegde verbindingen – kennisuitwisseling en aangaan relaties – kan niet worden onderzocht omdat geen van de casussen de omgevingsvisie af heeft tijdens de afronden van het onderzoek. De reden om het wel op te nemen in het conceptueel model is omdat, dat uiteindelijk wel de veronderstelling is.



Figuur 1: Conceptueel model

3. Operationalisering

Naar aanleiding van de beschreven theorie en het conceptueel model staat hieronder per concept uitgewerkt wat daaronder wordt verstaan. De elementen zijn in dit geval onderdeel van het concept, bij het indiceren wordt een iets bredere betekenis gegeven van het element en de indicatoren maken inzichtelijk op welke wijze het element en dus concept zichtbaar zijn in de verzamelde data.

Concept	Element	Indiceren	Indicatoren	Waarden
Gedeelde ambitie gezamenlijk werken	Hybride institutioneel arrangement	Coördinatie mechanisme	- Wederzijdse afhankelijkheid - Standaardisatie van normen - Gezag gebaseerd op informele erkenning	Aan-/afwezig
	Gedeeld doel	x	- Actoren kennen 'stip op de horizon'	Aan-/afwezig
Boundary spanning proces	Contactmomenten ten behoeve van urgentie	Formele contactmomenten	- Bijeenkomsten - Field trips - Fora - Symposia - Congres - Kennissessies - Masterclasses - Vergaderingen - Werkconferenties	0 Niet aanwezig 1-3 Matig aanwezig 4-6 Aanwezig 7-9 Veel aanwezig 10 Hoge mate van aanwezigheid
		Informele contactmomenten	- Face to face conversatie (hal, werkplek etc.) - Telefonische conversatie - Polls via website - Reacties via website - Discussies via website	0 Niet aanwezig 1-3 Matig aanwezig 4-6 Aanwezig 7-9 Veel aanwezig 10 Hoge mate van aanwezigheid
		Urgentie	- Erkennen dat er iets moet veranderen om efficiënt en effectief te blijven werken - Actoren committeren zich ook om verandering tot stand te brengen	Aan-/afwezig
	Gezamenlijk werken	x	- Gezamenlijk afspraken maken en nakomen (fysiek/digitaal) - Groepsbelang boven eigen belang - Actoren committeren zich aan 'stip op de horizon'	Aan-/afwezig
	Common ground	x	- Actoren bereiken gezamenlijke overeenkomst - Actoren werken buiten locus of	Aan-/afwezig

			practice (specialisatie) - Actoren hanteren eenzelfde strategie	
Boundary spanning rollen	Broker	x	- Ontvangen informatie gerelateerd aan verschillende percepties - Begrijpen logica van situaties - Reageren op unieke situaties	Aan-/afwezig
	Translator	x	- Herformuleren van probleempercepties, zodat actoren elkaar beter begrijpen - Informatie uit de werkelijkheid van actoren vertalen - Contacten opbouwen	Aan-/afwezig
	Synthesizer	x	- Informatie combineren voor nieuwe inzichten - Verschillen tussen actoren inzichtelijk maken - Verbinden verschillende actoren	Aan-/afwezig
	Formele status	Bevoegdheden	- Toegang tot informatie - Toegang tot organisaties - Toegang tot takenpakketten	Aan-/afwezig
Boundary spanning object	Flexibel voorwerp	x	- Object is toepasbaar in verschillende sociale werelden - Object bevat informatie voor verschillende sociale werelden	Aan-/afwezig
	Robuust voorwerp	Aanwezige identiteiten waardoor verschillende actoren zich kunnen (h)erkennen	- Culturen zijn zichtbaar - Professionele codes zijn zichtbaar - Normen en waarden zijn zichtbaar	Aan-/afwezig
	Eigenaarschap	x	- Actoren ervaren object als van 'hun' - Actoren dragen 'hun' object uit	Aan-/afwezig
	Gedeelde taal	Taal is duidelijk voor actoren die ermee werken	- Gedeelde metaforen - Gedeelde uitdrukkingen - Gedeelde afkortingen - Gedeelde vaktermen - Gedeelde indicatoren - Gedeeld dialect	0 Niet aanwezig 1-3 Matig aanwezig 4-6 Aanwezig 7-9 Veel aanwezig 10 Hoge mate van aanwezigheid

	Structuur	x	<ul style="list-style-type: none"> - Inzichtelijkheid in betrokken actoren - Inzichtelijkheid in verdeling bevoegdheden - Inzichtelijkheid in afhankelijkheden - Inzichtelijkheid in status - Inzichtelijkheid in onderwerpen - Inzichtelijkheid in spelregels en speelveld 	<p>0 Niet aanwezig</p> <p>1-3 Matig aanwezig</p> <p>4-6 Aanwezig</p> <p>7-9 Veel aanwezig</p> <p>10 Hoge mate van aanwezigheid</p>
Relaties	Vertrouwen	x	<ul style="list-style-type: none"> - Positieve verwachtingen ten aanzien van intenties en gedrag van andere actoren - Ontbreken opportunistisch gedrag: <ul style="list-style-type: none"> 1. Kunnen van de ander 2. Wil van de ander - Onzekerheid wegnemen 	<p>1. Agreement trust: gemaakte afspraken worden nagekomen</p> <p>2. Benefit of doubt: actoren vinden elkaar niet verdacht als een afspraak een keer niet nagekomen wordt</p> <p>3. Reliability: actoren zijn betrouwbaar en gedragen zich naar de verwachtingen/intenties van andere actoren</p> <p>4. Goodwill trust: actoren gaan ervanuit dat intenties van andere actoren goed zijn</p> <p>5. 'Feeling a good connection with other actors'</p>
	Interactiemomenten	Weerkerende interactiemomenten	<ul style="list-style-type: none"> - Frequentie formele contactmomenten - Frequentie informele contactmomenten 	<p>0 Niet aanwezig</p> <p>1-3 Matig aanwezig</p> <p>4-6 Aanwezig</p> <p>7-9 Veel aanwezig</p> <p>10 Hoge mate van aanwezigheid</p>
Kennisuitwisseling	Representatieve	x	<ul style="list-style-type: none"> - Verzamelen van kennis - Perceptie van actoren construeren 	Aan-/afwezig
	Leren	x	<ul style="list-style-type: none"> - Identificatie van verschillen - Identificatie van afhankelijkheden 	Aan-/afwezig
	Transformatieve	X	<ul style="list-style-type: none"> - Creëren van gezamenlijk bedachte (nieuwe) kennis 	Aan-/afwezig

4. Methodologie

Op welke wijze het onderzoek wordt uitgevoerd en welke methoden daarbij horen wordt in dit hoofdstuk weergegeven. Betrouwbaarheid en validiteit is erg belangrijk bij het doen van onderzoek, de tweede paragraaf geeft dit weer. Als laatste wordt uitgelegd op welke wijze de casussen uit de negen pilots zijn gekozen.

4.1 Type onderzoek en methoden

Er is gekozen voor een casestudy onderzoek (Van Thiel, 2010), omdat negen pilots met een beperkt aantal betrokkenen het niet toelaat een grote steekproef te onderzoeken. En daarbij worden maar vier pilots geselecteerd voor dit onderzoek. Voor het verzamelen en analyseren van de data is er gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode (Van Thiel, 2010). Allereerst omdat er nog weinig kennis is over de complexe opgave, waardoor exploratief onderzoek is vereist. Ten tweede omdat er vanuit TNO voornamelijk kwalitatieve vragen binnen het kennis- en leertraject leven waarvoor kwalitatieve data nodig is, deze data wordt ook gebruikt voor het beantwoorden van de kwalitatieve vragen in dit onderzoek. Daarbij is het van belang dat er veranderingen door de tijd worden gemeten, en dit gaat gemakkelijker met kwalitatieve methoden zoals observeren, interviews en kwalitatieve enquêtes dan met kwantitatieve methoden.

Voor het verkrijgen van kwalitatieve data zijn er door TNO enquêtes afgenomen in het kader van het kennis- en leertraject. Er zijn twee verschillende enquêtes, de eerste is een evaluatieformulier over één van de kennissessies in het pilotproces. Alle aanwezigen tijdens deze sessie, deelnemers (pilothehouder en eventueel betrokken ambtenaren), coach en experts hebben het evaluatieformulier ingevuld. Op deze manier wordt de kwaliteit van de kennissessie inzichtelijk. Naast het evaluatieformulier voor de kennissessie is er ook een evaluatieformulier over het 'overall proces' van de pilot uitgestuurd naar de pilotcoach en -houder. De reden dat alleen deze twee personen het evaluatieformulier hebben ontvangen komt omdat zij een algeheel overzicht hebben van de pilot en dat niet verwacht kan worden van bijvoorbeeld aanwezigen tijdens de kennissessie. Naast deze verzamelde data in het kennis- en leertraject zijn de aanmeldformulieren, verslagen van de startbijeenkomst, agenda's van de kennissessie, verslagen van de twee Masterclasses en verslag van de evaluatiebijeenkomst met de pilotcoaches gebruikt. In aanvulling op de kennis uit het kennis- en leertraject zijn open interviews gehouden met direct betrokkenen van de pilots. Interviews geven namelijk de mogelijkheid om door te vagen, zodat gepercipieerde causale relaties en omgevingsfactoren kunnen worden onderscheiden. Door het afnemen van open interviews wordt er zoveel mogelijk aangestuurd op wat de geïnterviewde uit zichzelf vertelt, en wordt sturing vanuit de interviewnemer beperkt. De interviews worden gestart vanuit een inleiding over het onderzoek, waarna gevraagd wordt naar verantwoordelijkheden van de persoon in kwestie binnen de omgevingsvisie. Wanneer het interview afdwaalt van het onderwerp wordt er een nieuwe vraag ingebracht, daarnaast wordt er op toegezien dat alle onderwerpen die volgen uit het theoretisch kader zijn besproken. Over onduidelijkheden wordt verduidelijking gevraagd. Uitgangspunt van het aantal respondenten is drie per pilot, bij twee pilots is dat gelukt, bij de andere twee pilots is het door lokale/specifieke omstandigheden niet gelukt. Wat betreft de respondenten, alle pilothouders zijn geïnterviewd zodat naar aanleiding van de evaluatieformulieren doorgevraagd kan worden. Vervolgens zijn de pilothouders zelf in de keus gesteld wie nog meer interessant zijn om te interviewen, omdat zij dat inzicht hebben. Als derde methode zijn observaties gebruikt, dit omdat er in het pilotproces een aantal contactmomenten zijn met de pilots die op intervisiebasis informatie

verschaffen over het proces dat zij doorlopen met de omgevingsvisie. Agenda technisch is het niet mogelijk om bij de eerste kennissessies van de pilots aanwezig te zijn – in veel gevallen zijn ze al geweest –, er is daarom besloten geen van de observaties van de kennissessies mee te nemen als data. De intervisieverslagen van de evaluatiebijeenkomst met de pilotcoaches en de twee Masterclasses zullen wel onderdeel uitmaken van de data. Tijdens deze drie contactmomenten is ervoor gekozen om niet mee te doen aan de intervisie, in verband met eventuele sturing, wel is iedereen op de hoogte gebracht dat er verslag werd gemaakt van de sessie. De periodes die geobserveerd worden bestaan elke keer maar uit anderhalf uur. Door het toepassen van drie verschillende methoden is er sprake van triangulatie in de dataverzameling (Yin, 2003), te weten het analyseren van evaluatieformulieren, open interviews en observaties.

4.2 Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid van een onderzoek gaat over de mate van herhaalbaarheid, repliceerbaarheid van het onderzoek en precisie van het meetinstrument. Wanneer het onderzoek wordt herhaald moet het immers eenzelfde resultaat opleveren (Van Thiel, 2010). Door de context waarin de pilots zich begeven is het bijna niet mogelijk om eenzelfde resultaat te behalen wanneer hetzelfde onderzoek bijvoorbeeld over twee jaar wordt gedaan, omdat de pilots dan al veel hebben geleerd en ervaringen hebben opgedaan. De keuze voor open interviews zorgt er wel voor dat de betrouwbaarheid lager is, omdat er niet is vastgehouden aan een vaste vragenlijst. Het bieden van transparantie moet dit compenseren. Allereerst is inzichtelijk gemaakt op welke wijze de interviews zijn afgenomen en zijn er van alle interviews transcripten gemaakt. Vervolgens zijn alle data inclusief de interviews gecodeerd. Dit zorgt voor nauwkeurigheid en herhaalbaarheid van de data-analyse, want wanneer hetzelfde codeerschema wordt gebruikt zal dit resulteren in dezelfde uitkomsten. Ook wordt er in het empirische hoofdstuk ruwe data getoond, waardoor inzichtelijk wordt gemaakt waarop de analyse gebaseerd is. Dit zorgt er ook voor dat het voor andere onderzoekers mogelijk is om het onderzoek op dezelfde manier uit te voeren. Als laatste staat in de volgende paragraaf beargumenteerd wat de casusselectie is.

De externe validiteit (Van Thiel, 2010) heeft betrekking op de mate waarin de onderzoeksresultaten generaliseerd kunnen worden naar de populatie als geheel. Binnen dit onderzoek is de generaliseerbaarheid beperkt, omdat slechts vier casepilots tot de kern wordt onderzocht. De resultaten van het onderzoek zijn hierdoor niet zomaar te repliceren, hiervoor is een breedte onderzoek nodig waartoe dit diepte onderzoek een aanleiding kan zijn. De interne validiteit (Van Thiel, 2010) duidt op de kwaliteit van de conclusies. De causale relaties die worden verondersteld, mogen niet door derde factoren worden beïnvloed. Dit is echter nooit helemaal uit te sluiten, maar door het gebruik van semigestructureerde interviews kan worden doorggevraagd of er geen andere invloeden een rol spelen in de ontwikkelingen die zichtbaar worden. Ook is de conceptualisering van het onderzoek zorgvuldig gedaan, is de operationalisering daarop gebaseerd en is die vervolgens gebruikt bij de interviews, hierdoor wordt gewaarborgd dat er gemeten wordt, wat er gemeten moet worden. Naast de semigestructureerde interviews ben ik als observant aanwezig tijdens de pilotsessies, hierdoor verkrijg ik naast de interviews nog meer extra informatie.

Patton (1987) geeft aan dat het vaak het niet mogelijk is om aan veel bovenstaande vereisten te voldoen wanneer er sprake is van casestudies. Door het gebruik van triangulatie – meerdere methoden voor dataverzameling, namelijk analyseren evaluatieformulieren, participatieve observatie, open interviews – worden veel bovenstaande vereisten gecompenseerd.

4.3 Selectie pilots

Er zijn negen pilots bezig met de beantwoording van de kennis en leervragen. De negen pilots zijn de provincie Groningen; gemeente Leiden c.a. (regionaal en grote gemeente), gemeente Utrecht (grote gemeente), gemeente Zoetermeer (grote gemeente), gemeente Uden (middelgrote gemeente), gemeente Voorst (middelgrote gemeente), gemeente Oirschot (kleine gemeente), gemeente Meerssen (kleine gemeente) en vereniging Markdal (onorthodoxe samenwerking).

Door tijdgebrek is het niet mogelijk om alle negen pilots mee te nemen in het onderzoek. Er is daarom een keuze gemaakt om vier pilots te selecteren aan de hand van twee criteria. Het eerste criterium betreft het schaalniveau van de pilot. Schaalniveau in dit onderzoek gaat om de grootte van de pilot, hierdoor wordt inzichtelijk gemaakt of er verschil is wat betreft schaalniveau daar waar het gaat om verbindingen maken. Indien dit inderdaad een verschil maakt, kan wellicht gekeken worden hoe het komt dat er een verschil aanwezig is daar waar het gaat om verbindingen leggen op verschillende schaalniveaus. Het schaalniveau van onorthodoxe samenwerking zoals de vereniging Markdal heeft wordt niet meegenomen omdat de vereniging Markdal voor de komst van de omgevingsvisie al zorgde voor het leggen van verbindingen tussen partijen in het Markdal.

Het tweede criterium gaat over de fase waarin de pilot zich bevond tijdens de aanmeldperiode voor de omgevingsvisie. De volgende fases zijn daarin opgenomen voorbereidingsfase, initiatiefase, ontwerpfase, vaststellingsfase en uitvoeringsfase. De laatste twee fases, vaststellingsfase en uitvoeringsfase, kwamen tijdens de aanmeldprocedure niet voor, hierdoor kon er alleen geselecteerd worden op de eerste drie fases. Ook in dit geval kan onderzocht worden wanneer een object zoals de omgevingsvisie in beeld moet zijn voordat er verbindingen over grenzen van partijen heen gelegd kunnen worden, door het inzetten van een bepaald proces en rollen waardoor kennisuitwisseling en relaties tot stand komen. Schematisch ziet de verdeling van de pilots over de twee criteria er als volgt uit:

Pilot	Schaalniveau	Fase	Keuze	Coach	Demografische weergave
Provincie Groningen	Provincie	Ontwerpfase	x	KuiperCompagnons	Groningen
Gemeente Leiden c.a.	Regionaal en grote gemeente	Vorbereidingsfase	x	BRO	Zuid-Holland
Gemeente Utrecht	Grote gemeente	Vorbereidingsfase		BRO	Utrecht
Gemeente Zoetermeer	Grote gemeente	Initiatiefase		BRO	Zuid-Holland
Gemeente Uden	Middelgrote gemeente	Ontwerpfase	x	Rho	Noord-Brabant
Gemeente Voorst	Middelgrote gemeente	Vorbereidingsfase		KuiperCompagnons	Gelderland
Gemeente Oirschot	Kleine gemeente	Vorbereidingsfase		BRO	Noord-Brabant
Gemeente Meerssen	Kleine gemeente	Initiatiefase	x	Tonnaer	Limburg

Schema 2: Selectie Pilots

De geselecteerde pilots – Provincie Groningen, Leiden ca., Gemeente Uden en Gemeente Meerssen – betreffen tezamen alle verschillende elementen van de twee criteria. De provincie Groningen is al ver in de ontwerpfase en kan wellicht tijdens het proces overstappen naar de vaststellingsfase dan wel uitvoeringsfase. Hierdoor zou er eventueel zicht kunnen komen op de laatste twee fases. Een leuke bijkomstigheid is dat er vier verschillende bureaus van de BNSP betrokken zijn bij de pilots. Nog een verschil tussen de pilots is dat de omgevingsvisie bij de gemeenten Uden en Meerssen gemaakt wordt door de begeleidende bureaus van de pilots. Bij de provincie Groningen en gemeente Leiden ca. zijn de bureaus er alleen voor het coachen in het pilotproces. Dit kan invloed hebben op de betrokkenheid van de bureaus bij het begeleiden van de pilots. Ook het verplichte karakter van de omgevingsvisie verschilde ten tijde van aanmelding, zo was deze alleen verplicht voor de Provincie en niet voor andere overheidslagen. Echter bij behandeling in de Tweede Kamer in juni/juli 2015 is deze toch verplicht gesteld geworden voor alle overheidslagen. Als laatste is er ook een kleine demografische spreiding wat betreft de geselecteerde pilots.

Het uitgangspunt van het aantal respondenten was drie per pilot, zowel bij de provincie Groningen (3), als de gemeente Leiden c.a. (4) is dit gelukt. Bij de gemeente Meerssen werkt ambtelijk maar één iemand aan de omgevingsvisie in samenwerking met bureau Tonnaer en door het plotseling wegvallen van de pilothouder van Uden zijn er bij beide gemeenten maar twee interviews gedaan.

De vier pilots zijn alle pilots in het kennis- en leertraject, het proces rondom de pilots door het kennis- en leertraject moet dus niet uit het oog verloren worden daar waar het gaat om het werken naar een institutioneel arrangement. In onderstaand schema staan de leerdoelen van de geselecteerde pilots/casussen.

Pilot	Leerdoel 1	Leerdoel 2	Leerdoel 3
<i>Provincie Groningen</i>	Digitalisering	Integraliteit en samenhang	Cultuurverandering
<i>Gemeente Leiden c.a.</i>	Participatie	Integraliteit en samenhang	Planvormingsproces
<i>Gemeente Uden</i>	Participatie	Integraliteit en samenhang	Actueel thema: groeien/ontwikkelen op basis van maatschappelijke ontwikkeling omdat fysiek niet eer gegroeid of uitgebreid kan worden
<i>Gemeente Meerssen</i>	Digitalisering	Cultuurverandering	Participatie

Schema 3: Leerdoelen geselecteerde pilots/casussen

5. Casuïstiek en achtergrondinformatie

De Omgevingswet en omgevingsvisie zijn twee relatief nieuwe wetgevingen, om deze reden staat hieronder kort beschreven waaruit de Omgevingswet en omgevingsvisie bestaan en hoe zich dat verhoudt tot de twee hoofdlijnen integraliteit en participatief. Daarnaast wordt ook meer inzicht gegeven in het kennis- en leertraject, ondersteund door TNO, voor de pilots.

5.1 Omgevingswet

Integraliteit tussen verschillende sectorale projecten en activiteiten, en ruimte voor particulier initiatief zijn de twee hoofduitgangspunten van de Omgevingswet. Om dit te bereiken zullen onder andere vijftien bestaande wetten geheel geïntegreerd worden in de nieuwe Omgevingswet. Van ongeveer vijftientig wetten uit het omgevingsrecht gaan onderdelen naar de Omgevingswet. Ook de huidige 117 AMvB's in het fysieke domein worden teruggebracht tot 4 AMvB's (Rijksoverheid, 2014; VNG, 2014). Er zullen tal van rechtsplannen op het gebied van omgevingsrecht komen te vervallen. De (nieuwe) rechtsplannen in de Omgevingswet zijn de omgevingsvisie, het programma, de algemene regels voor activiteiten in de leefomgeving, de omgevingsverordening, de omgevingsvergunning en het projectbesluit (Rijksoverheid, 2014). Door de reductie van het aantal wetten, planvormen, besluiten en regels wordt gewaarborgd dat er een eenduidige wetsdynamiek ontstaat, waardoor verwachtingen gemanaged kunnen worden. Ook de procedurevoortgang kan worden bewaakt in de nieuwe Omgevingswet. Het nieuwe planfiguur omgevingsvisie zorgt ervoor dat er ruimte is voor een integrale afweging op gebiedsniveau, en stimuleert overheden te gaan werken met doelvoorschriften en algemene regels voor de juiste dynamiek. De vormvrijheid van de omgevingsvisie – in de zin van een flexibeler instrumentarium – geeft hiervoor de ruimte.

5.2 Omgevingsvisie

De omgevingsvisie komt in de plaats van de huidige structuurvisie – onderdeel van de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De omgevingsvisie heeft een breder bereik dan de structuurvisie. De structuurvisie gaat over een goede ruimtelijke ordening voor het grondgebied van de gemeente of een gedeelte hiervan op de lange termijn. De omgevingsvisie is een politiek bestuurlijk document dat een integrale visie inhoudt voor de ontwikkeling van de fysiek leefomgeving op de lange termijn (Stibbe Blog, 2014; RO Web, 2000). Elk overheidsniveau is verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen. Ten aanzien van inhoud is enkel bepaald dat de omgevingsvisie de hoofdlijnen van voorgenomen ontwikkelingen, het gebruik, het beheer, de bescherming en behoud van het grondgebied en de hoofdzaken van het te voeren integrale beleid omtrent de fysieke leefomgeving bevat. Integraal houdt in dat de visie betrekking heeft op alle terreinen van de fysieke leefomgeving, zoals verkeer en vervoer, water, milieu, natuur, gebruik van natuurlijke hulpbronnen, landbouw en cultureel erfgoed (Stibbe Blog, 2014). Naast beleidsmatige aspecten moet de omgevingsvisie ook bevatten met wie en hoe zij de hoofdlijnen van voorgenomen ontwikkelingen tot stand laten komen (BNSP, 2014a). De twee belangrijkste hoofdlijnen zijn op de volgende manier terug te vinden, *integraliteit*; er moet een integrale omgevingsvisie komen en een inhoudelijke samenhang tussen sectoraal beleid en projecten. *Participatief*; er moet gekeken worden met wie en hoe de hoofdlijnen van de omgevingsvisie tot stand komen en de spelregels moeten zo worden aangepast da er ruimte is voor maatschappelijke dynamiek.

5.3 Kennis- en leertraject: ‘leren en inspireren’

Het kennis- en leertraject pilots omgevingsvisie is medio mei 2014 gestart. Er is allereerst gekozen om te achterhalen welke kwesties leven rondom de omgevingsvisie, de BNSP heeft daarom een inventarisatie gedaan onder haar leden, zij blijken een aantal vragen te hebben die zowel voor de uitvoeringspraktijk als voor de samenleving van belang zijn (BNSP, 2014b). Er zijn een zestal leerthema’s gekozen om deze vragen te beantwoorden, namelijk cultuurverandering, digitalisering, integraliteit en samenhang, participatie, planvormingsproces en gerichtheid. Daarnaast konden de pilots één actueel thema zelf uitkiezen, echter was dit niet relevant voor het onderzoek. Parallel daaraan is een werving en selectie proces gestart voor voorbeeldprojecten, die uiteindelijk de negen pilots moeten vormen. Aanmeldformulieren zijn gebruikt voor het selectieproces, daarop moesten de aanvragers aangeven op welke van de drie leerthema’s ze wilden leren. 1 oktober 2014 hebben negen van de tweeëndertig voorbeeldprojecten te horen gekregen dat zij zijn geselecteerd als één van de negen pilots in het kennis- en leertraject. Onderstaand figuur maakt de tijdsplanning van het kennis- en leertraject inzichtelijk.

Tijd →	Okt 2014	Nov 2014	Dec 2014	Jan 2015	Feb 2015	Mrt 2015	Apr 2015	Mei 2015	Juni 2015	Juli / Aug 2015	Sept 2015	Okt 2015	Nov 2015	Dec 2015
Wat:	Start bijeenkomst	Expertsessie pilots 1		Evaluatiebijeenkomst		Mast er-class Pilots	Mast er-class Pilots en 2e ring (afgevalle n pilots)				Expertsessie pilots 2			Rapportage en afsluitende bijeenkomst
											Mast erclass Pilots en 2e ring	Landelijke bijeenkomst 1		
Wie: ↓														
Deelnemer														
Pilothouders	0-meting			Tussenmeting 1					Tussenmeting 2				Eindmeting	
Experts	0-meting													
Pilotcoaches	0-meting			Tussenmeting 1 + overleg					Tussenmeting 2 + overleg				Eindmeting + overleg	

Schema 4: Tijdsplanning kennis- en leertraject pilots omgevingsvisie

De pilots worden in hun pilottraject (traject wat de pilots zelf lopen) ondersteund door het kennis- en leertraject. Zoals zichtbaar in het schema zijn er vanuit het kennis- en leertraject verschillende contactmomenten gefaciliteerd – zie kolom ‘Wat:’. Deze bijeenkomsten zouden een impuls moeten geven, vanuit het kennis- en leertraject, aan de pilots door reflectie op de voortgang en inbreng van (nieuwe) kennis, kunde en perspectieven. Ook kan op deze bijeenkomsten ‘het leren van elkaar’ een belangrijke inspiratiebron zijn voor de voortgang van de pilots, alsmede voor de ontwikkeling van de

nieuwe professionele praktijk van pilotcoaches, experts, pilothouders en deelnemers; zij moeten immers het werken met de Omgevingsvisie ná dit project, verder implementeren.

Naast de contactmomenten zijn de pilots (pilothouder(s) en deelnemers) ook gekoppeld aan twee experts en een pilotcoach. De onderste vier kolommen – zie kolom ‘Wie:’ – geven vervolgens aan wie wat, waar en wanneer moet doen. Zo zijn voor het kennis- en leertraject een aantal evaluatiemomenten van belang. Geel betekent een evaluatieformulier over de expertsessies, experts, pilotcoaches, pilothouders en deelnemers evalueren de inbreng van de experts en de waarde van de expertsessies tegen de achtergrond van de kennis- en leerbehoefte over specifieke leerthema’s betreffende de pilot. De groene kolommen gaan over de evaluatie van processtappen, pilotcoach en pilothouder vullen deze in. Het eerste evaluatiemoment vindt plaats tijdens de startbijeenkomst, op dat moment worden de verwachtingen van de pilothouders, pilotcoaches en experts over het pilot-traject en de rol van het kennis- en leertraject daarbinnen opgetekend. Daarna worden de pilotcoaches en pilothouders nog tweemaal per email met een evaluatieformulier benaderd om de vorderingen van de pilots en de bijdrage daaraan van het kennis- en leertraject, vast te leggen. De eindmeting brengt de bevindingen over het gehele project in beeld en evalueert het pilot-traject als methode om praktijkverandering in gang te zetten en de bijdrage die het kennis- en leertraject heeft geleverd op onder andere de thema’s.

Het pilottraject en kennis- en leertraject is bedoeld om te leren en kennis op te doen hoe een omgevingsvisie het beste opgesteld kan worden. Door de beperkte tijd – start stage januari en eind stage juli – is het niet mogelijk om in dit onderzoek het hele pilottraject en kennis- en leertraject mee te nemen. Hierdoor is het dus niet mogelijk om de laatste stappen binnen het pilottraject en kennis- en leertraject mee te nemen, waaronder de tweede ronde expertsessies, Masterclass Pilots en 2^e ring, landelijke bijeenkomst, de eindmeting en de uiteindelijke omgevingsvisie.

6. Beschrijving data

Alle verzamelde data uit het kennis- en leertraject en de interviews zijn gebruikt voor de beschrijving van de data. De aanmeldformulieren, verslagen van de startbijeenkomst, evaluatiebijeenkomst en evaluatieformulieren over het 'overall' proces zijn verwerkt in de beschrijving van de stappen die de pilots hebben doorlopen, omdat al deze data daar inzicht in verleend. Daarentegen wordt er in elke beschrijving van de pilot expliciet aandacht gegeven aan de kennissessie en twee Masterclasses, omdat deze onderdeel uitmaken van het proces dat de pilots doorlopen. De eerste Masterclass was gericht op uitwisseling van informatie tussen pilots, en tijdens de tweede Masterclass werden de afgevalen projecten die zich hebben aangemeld als pilot (2^e ring) voorzien van informatie door de pilots. Het verschil tussen de Masterclasses kan daarom invloed hebben op de mate waarin kennisuitwisseling mogelijk was en het opdoen van relaties. Naar aanleiding van alle verzamelde informatie wordt bij elke pilot op een zo chronologische wijze getracht alle de stappen inzichtelijk te maken.

6.1 Pilot provincie Groningen

De omgevingsvisie 2015-2019 van Groningen is een strategisch plan dat gaat over de kwaliteit, de inrichting en het beheer van de leefomgeving. In de visie staan twaalf Groningse provinciale belangen, zes gebiedsopgaven en duurzame ontwikkeling centraal. Dit komt voort uit het Keuzedocument Omgevingsvisie dat is geaccordeerd en vastgesteld door de gedeputeerde staten. Expliciet uitwerken van belangen en gebiedsopgaven zorgt ervoor dat er alleen beleidsvelden worden opgenomen in de omgevingsvisie waaraan de provincie echt aandacht geeft. Hiervoor is gebruik gemaakt van een methodisch stappenplan, dat vervolgens is omgezet in een kaart met de waarderingen erin. *"Het is belangrijk dat belangen helder zijn, want dan kun je het gemakkelijk uitwerken"*. Daarnaast worden vier bij wet voorgeschreven provinciale plannen geïntegreerd in de omgevingsvisie – ruimtelijke structuurvisie, regionale waterplan, mobiliteitsplan en milieubeleidsplan. Toch vindt de pilothouder het bijzonder dat er zoveel focus is op de omgevingsvisie, *"over de verordeningen maken mensen zich namelijk druk, in de omgevingsvisie staat alleen wat wij belangrijk vinden en hoe wij dingen zie en wat onze ambitie is en waar wij onze rollen hebben"*. Er wordt daarentegen niet heel intensief of extensief beschreven welke andere partijen een rol hebben. *"Want dan doe je het toch altijd verkeerd, je kan beter opschrijven dat we dat samen willen oppakken met onze stakeholders."* De rol van de provincie kan echter per onderwerp verschillen, het kan reguleren zijn zoals bij de provinciale belangen vaak het geval is, maar ook een regie of faciliterende rol betreffen en dat is meer stimulerend, ofwel uitnodigend.

"De omgevingsvisie zou het volgens het ministerie van IenM mogelijk moeten maken om een integraal plan op te stellen, echter doen wij dat al vanaf 2000. Dus het kan ook makkelijk onder de Wro. Het verschil is alleen dat de Omgevingswet het waarschijnlijk zal voorschrijven", aldus een ambtenaar van Groningen. *"Daarentegen wordt door het gebruik van gebiedsopgave wel gezorgd voor een veel meer integraal karakter dan alleen sectorale stukjes beleid vanuit de provinciale belangen achter elkaar plakken. En dat is toch wel anders dan dat we hiervoor deden. Het is een hybride vorm geworden."* Vanuit de provinciale belangen wordt namelijk nog steeds beleid geschreven waaraan regels zijn verbonden en dit kan vaak best traditioneel per afdeling, echter door het opnemen van gebiedsopgaven zoals krimp en gaswinning is het onmogelijk om dit niet integraal aan te pakken omdat de opgaven steeds ingewikkelder worden. Een grote verandering is dat de omgevingsvisie het eerste digitale plan voor de fysieke leefomgeving wordt, voor de ruimtelijke

structuurvisie is dat verplicht voor de rest niet. Desondanks stelt de provincie Groningen de randvoorwaarde dat alles digitaal wordt opgesteld in plaats dat het achteraf in elkaar wordt geknutseld.

De reden om mee te doen met de pilots is toevallig vanuit het netwerk van de provincie ontstaan, de bestuurder wilde dat de pilothouder(s) op pad ging(en) om met wat mensen te praten. Tijdens een van de bezochte bijeenkomst vertelde de directeur van BVR adviseurs over haar betrokkenheid bij het pilotproject als pilotcoach, waarop Groningen zich heeft aangemeld. Integraliteit was in eerste instantie geen reden om mee te doen als pilot, echter is integraliteit wel op de agenda komen te staan tijdens de vormgeving van de eerste kennissessie op de startbijeenkomst van het pilotproject van 14 oktober 2014. Uitdagingen voor Groningen zijn daarom het borgen van integraliteit en samenhang in proces en inhoud, gegeven het feit dat de ambtelijke organisatie voornamelijk hun sectorale tekst aanleveren en daarvan een tekst wordt gemaakt. De tweede uitdaging gaat over de vraag hoe ver de omgevingsvisie mag/moet gaan in de 'reikwijdte en detailniveau' gezien de actuele en bestuurlijke context. Als laatste wil Groningen graag leren hoe het digitale eindproduct levendig gehouden kan worden.

6.1.1 Externe traject

In april 2014 vonden vijf thema-avonden ter voorbereiding op de omgevingsvisie. Tijdens de bijeenkomsten spraken gedeputeerde, deskundigen en belangstellenden zoals burgers en organisaties buiten het provinciehuis met elkaar over thema's die terugkomen in de omgevingsvisie zoals water, landbouw en natuur, verkeer en vervoer, krimp en duurzame energie. De vijf thema-avonden waren onderdeel van het voortraject van de omgevingsvisie. De uitkomsten van de bijeenkomsten vormden samen de Startnotitie van maart 2014 de basis voor het Keuzedocument Omgevingsvisie. Op deze manier krijg je aan het begin van het proces zoveel mogelijk overeenstemming, waardoor er tijdens de inspraak nog maar weinig reacties worden verwacht. Aanwezige tijdens de bijeenkomst zijn voornamelijk gemeenten en adviesbureaus *"wellicht omdat de burger direct vertegenwoordigd wordt door de gemeente en minder door de provincie"*. Opgemerkt wordt dat er tijdens de sessie veel verschillende ideeën worden ingebracht die weinig rekening houden met andere belangen. Daarentegen hebben de bijeenkomsten de provincie een paar dingen opgeleverd die in eerste instantie nog niet in de omgevingsvisie waren opgenomen. *"Waddenfonds was eerst een soort financieel programmatje wat gewoon euro's verdelen was, terwijl waddenkust nu één van de zes gebiedsopgaven van de omgevingsvisie is geworden."* Naast de thema-avonden heeft de provincie en de Stichting Noorderbreedte in het voorjaar van 2014 een fotowedstrijd 'Grunnen en twijen' georganiseerd. Iedereen mocht twee foto's inzenden waarmee een contrast getoond werd in de leefomgeving, er zijn in totaal 114 inzendingen gedaan die online zijn te bekijken.

In de maanden oktober, november en december zijn circa zes gesprekken georganiseerd met relevante stakeholders, waaronder gemeenten, waterschappen, natuur- en milieuorganisatie en LTO. *"Vanaf het Keuzedocument hebben we bijna elke volgende conceptversie met gemeenten, en al die clubjes besproken"*, aldus de pilothouder. Met name de regelmatige betrokkenheid van de stakeholders wordt zowel door hun als door de interne organisatie van Groningen gewaardeerd. Ook het bijhouden van wat er wel en niet is gedaan met de geleverde input wordt op prijs gesteld. Dit blijkt uit het enthousiasme van de stakeholders om bij te dragen aan de omgevingsvisie. Het intensieve contact heeft uiteindelijk geresulteerd in doorlopende interactiemomenten, waardoor

de provincie onder andere (nieuwe) ideeën kan toetsten bij de stakeholders. *“Dat wekt zeker vertrouwen, vertrouwen ontstaat mede door persoonlijk interactie”*. Daarentegen is dit bij burgers niet het geval, betrokkenheid is daar alleen aan het begin van het proces en daarna niet meer.

De pilothouder en een ambtenaar van Groningen zijn van mening dat hoe meer externen en hoe breder internen worden betrokken in het proces hoe meer de vraag komt vanuit brede opgaven. Het maakt namelijk inzichtelijk waarmee allemaal rekening moet worden gehouden. *“Neem bijvoorbeeld het opzetten van een bedrijfje en hoeveel disciplines van het provinciehuis dat raakt, wanneer dat inzichtelijk wordt kan het provinciehuis ook integraler werken.”* Vervolgens is het mogelijk om het proces kleiner te maken, echter moet wel vanuit brede opgaven worden gedacht.

Doordat de omgevingsvisie een digitaal plan is wordt toegankelijkheid en inzichtelijkheid geboden voor zowel medeoverheden en belangenorganisaties, als burgers. *“Echter moeten ze nog wel een beetje leren om met de visie om te gaan, als je het voor het eerst ziet denk je ook van ‘wooh’, wat gebeurt hier allemaal en waar moet ik op klikken? Waar krijg ik de relevante informatie te zien?”* Er is nog niet echt zicht op het gebruik van de visie, maar er wordt verwacht dat er een aanloopperiode nodig is van actoren die voorgaan voordat andere zullen volgen, het kost daarom altijd wat tijd voordat mensen eraan gewend zijn. De omgevingsvisie is te raadplegen via ruimtelijkeplannen.nl en via de server van de provincie Groningen, echter moet er wel heel doorgeklikt worden voordat de omgevingsvisie gevonden kan worden.

De omgevingsvisie is rond januari 2015 gefinaliseerd, dat wil zeggen dat het nagenoeg klaar is om definitief door de gedeputeerde staten te worden vastgesteld. 17 februari 2015 is de inspraakperiode gestart, er zijn 100 zienswijzen binnen gekomen. Dit is veel minder dan de vorige keren, maar het hadden er nog minder kunnen zijn als de RO gedeputeerde niet zo streng was geweest volgens betrokkenen. *“De provincie heeft denk ik heel goed en zorgvuldig en doordacht proces doorlopen, maar de RO gedeputeerde heeft het ons wel moeilijk gemaakt. Wij hebben heel netjes gepraat maar die heeft gewoon leuk gezegd, maar we doen het niet”*, aldus de pilothouder. Er zijn 40 zienswijzen gekomen van boeren die heel boos waren over de regels omtrent schaalgrootte, de gedeputeerde heeft dat beleid voorgesteld. 20 zienswijzen komen van gemeenten die over dezelfde regels als de boeren begonnen, maar ook heel wisselend over het stuk aanmerkingen hadden. Daarentegen gaven zij ook aan dat ze het proces en de samenwerking fantastisch vonden, alleen de uitkomsten wat minder. De laatste 40 zienswijzen waren over het algemeen allemaal selectieve dingen van actoren. Naar aanleiding van deze zienswijzen wordt het plan herzien waarna besluitvorming volgt. Echter door de komst van de nieuwe gedeputeerde staten zal waarschijnlijk opnieuw inspraak moeten volgen begin 2016 omdat de nieuwe gedeputeerde staten het product kan wijzigen. Voor de zomer van 2016 zal de uiteindelijke besluitvorming plaatsvinden. Op ambtelijk niveau worden de wijzigingen geïnventariseerd,

6.1.2 Interne traject

Naast enthousiasme bij stakeholders is er ambtelijk en bestuurlijk ook enthousiasme en betrokkenheid om bij te dragen aan onder andere het Keuzedocument en de omgevingsvisie. Voor het opstellen van de omgevingsvisie is per provinciaal belang gekeken welke onderwerpen daaronder hangen, de onderwerpen zijn benaderd als objecten. Uiteindelijk is daar een hele objectenboom uit voort gekomen, ofwel een structuur/kapstok voor de omgevingsvisie, *“dat is gewoon van belang, omdat je dan weet waarover je als provincie wat wilt zeggen”*. *“De*

objectenboom gaat feitelijk van abstract naar heel concreet.” De objecten zijn vervolgens belegd bij de inhoudelijke specialisten op het provinciehuis, zij hebben de teksten geschreven. Om dit te realiseren zijn verschillende afdelingen vertegenwoordigd door coördinatoren in een projectgroep. *“Tijdens bijeenkomsten van de coördinatoren wordt uitgewisseld over wat er moet gebeuren.”* Daarop hebben de coördinatoren werkzaamheden uitgezet binnen de afdeling. Daarbij wordt opgemerkt dat het bij de ene afdeling makkelijker ging dan bij de andere en dat heeft ook te maken met de coördinatoren. Desondanks blijft het afhankelijk van bijvoorbeeld tekstschrijvers of zij ook gewend zijn om bijvoorbeeld (inhoudelijke) punten te overleggen met andere afdelingen en bij de één gaat dat natuurlijker dan bij de ander. *“Ik ben bijvoorbeeld naar de projectleiders gegaan en we hebben samen achter de computer gezeten om dingen aan te passen, maar dat doet niet iedereen”,* aldus één van de tekstschrijvers. Daarnaast ligt het ook aan de korte lijntjes van de tekstschrijvers naar buiten of zij externe stakeholders voor hun inhoudelijke bijdrage hebben benaderd. Ook het hangt samen met de aard van de opdracht of project, wanneer daar een actuele vraag is die niet in het eigen kokertje opgepakt kan worden dan met het één en ander worden opgetuigd.

Doordat de objectenboom is ingevuld door verschillende afdelingen konden zij zich er snel in vinden, ook in de andere onderwerpen. De afzonderlijke objectgerichte tekstvoorstellen zijn uiteindelijk aan elkaar verbonden en jargon is geprobeerd te voorkomen, waardoor er een handig te doorlopen tekst is ontstaan voor het digitale document. *“Bewustzijn van ambtelijk jargon is ook al een slag.”* Daarentegen is wel gewaarborgd dat de objectgerichte teksten nog zelfstandig gelezen kunnen worden, omdat het van belang is dat ze helder, begrijpelijk leesbaar en duidelijk zijn. Op die manier wordt het voor interne, maar ook externe actoren heel inzichtelijk welk beleid er geldt voor een bepaald gebied. Dit was de verantwoordelijkheid van twee ambtenaren, maar om toch een link te houden met de inhoud was er om de twee weken en op het laatst één keer per week een vergadering met de projectleider en tevens pilothouder. Voor het ophalen van informatie hebben de projectleider zich alleen beziggehouden met het proces, en dat is nodig omdat zij daardoor het belang van andere inhoud ook zien. Daarnaast hebben zij het contact onderhouden met bestuurders en de juiste mensen aan tafel gezet. *“Wel moeten ze leren het proces niet teveel in eigen hand te willen houden, omdat andere dan lastig verbindingen kunnen maken”,* aldus de pilotcoach. Ondanks dat al het beleid vertegenwoordigd is in de objectenboom zijn de beleidsdomeinen nog wel apart opgesteld. *“Beleidsdomeinen horizontaal koppelen is wel mogelijk, maar nu nog niet gedaan zoals ik nu zie.”* Er is dus nog wel sprake van ambtelijke verkokering.

Na totstandkoming van de conceptvisie is met alle betrokken ambtenaren een test gedaan, daaruit kwam dat er tegengestelde aanduidingen op elkaar lagen en het detailniveau heel erg verschilde. *“Als dat dus in een analoog plan was opgenomen had je het waarschijnlijk niet eens gezien.”* Dit komt omdat iedereen zijn eigen stukje leest, en dan klopt het dat door een digitaal plan integraliteit veel beter gewaarborgd wordt. Onder andere naar aanleiding van deze test zijn er de nodige interne verbeter en redactie rondes geweest, wanneer er echt sprake was van conflicterend beleid is men met elkaar in contact gegaan hoe dat opgelost kan worden. *“En soms moet de discussie bestuurlijk en soms kom je ambtelijk al op een lijn.”*

6.1.3 Kennissessie in het kader van kennis- en leertraject

De eerste kennissessie is gehouden op 27 oktober 2014. Aanwezig waren de pilothouder, pilotcoach, twee experts en sectorale coördinatoren. Echter zijn er geen evaluatieformulieren van de sectorspecialisten. De sessie stond in het kader van een brainstormsessie/rondetafelgesprek met

een agenda zodat er een toelichting kon worden gegeven op de al opgehaalde informatie en een koppeling gemaakt kan worden tussen visie en beleid. De pilotcoach heeft een puntsgewijs verslag gemaakt van de kennissessie. Het doel van de sessie was informatie ophalen over integraliteit en samenhang en het objectgerichte deel van de digitalisering. De omgevingsvisie was namelijk tot stand gekomen door sectorale plannen achter elkaar te zetten. De kennissessie heeft bijgedragen aan het vinden van rode draden die alle sectorale stukken met elkaar verbindt. *“Natuurlijk kan er ook een kanttekening gemaakt worden, omdat een integrale werkwijze vooraf invloed zou hebben op de uitkomst van sectorale deelplannen”*, aldus de pilotcoach. Wel hebben betrokken ambtenaren middels een brainstormsessie ingrediënten geformuleerd voor het nog ontbrekende integrale verhaal, deze zijn gebruikt tijdens de kennissessie. *“Belangrijk vertrekpunt en basis voor meer integraliteit is het duiden van de identiteit en het imago/waarden.”* Vanuit het bestaande is vervolgens de nieuwe en gewenste identiteit geformuleerd als vertrekpunt dat een stevige kapstok biedt voor het visiedeel. Ter illustratie en als vingeroefening is dit uitgewerkt voor één van de deelgebieden, dit heeft geleid tot concretisering. Ook is er gezamenlijk nog vooruitgeblikt naar de tweede sessie, die meer zal gaan over de digitalisering en het ‘levend’/‘up-to-date’ houden van de omgevingsvisie. Hiervoor moet meer voorbereidingstijd genomen worden.

Ondanks krappe voorbereidingstijd was de sessie redelijk goed doordacht en had het een hele integrale opzet en invulling. De sessie was goed voorbereid door de pilothouder, en er was het nodige materiaal beschikbaar wegens het late instappen van het pilotproject in het proces van de provincie. De sessie had een directe relatie met het proces van de provincie, dit kwam doordat de sessie gezamenlijk is opgezet en bedacht. Door input van alle deelnemers, voornamelijk sectorspecialisten, is getracht te kijken en bij te dragen aan een visie in de breedte. Er is een gezamenlijk vertrekpunt geformuleerd, of althans de basis daarvoor, dat als kapstok kan dienen en als het ware boven de sectorale stukken gehangen kan worden. Het product van Groningen is naar aanleiding van de sessie weldegelijk aangepast en aangevuld. *“Het heeft meer integraliteit gebracht en betere verdeling/weging van belangrijke doelen en waarden.”* *“Het heeft bijgedragen aan een betere afbakening en ‘methodologie van onze omgevingsvisie.’* Ondanks deze constatering van de pilothouder speelt toch de vraag of de sessie voldoende invloed heeft gehad omdat deze in een relatief laat stadium was. Naast de veranderingen in het product heeft de sessie ook laten zien dat het noodzakelijk is om sectorale experts in een vroeg stadium bijeen te brengen en hen uit te dagen over hun eigen beleidsveld heen te kijken. Dat de sectorale experts aanwezig waren tijdens deze sessie was dan ook van toegevoegde waarde omdat Groningen veel sectorale, specifieke en organisatorische kennis had en de coach en experts vooral integrale, procesmatige kennis. *“Men vulde elkaar goed aan.”* De interactie was daarbij van goed niveau en de rollen waren duidelijk, iedereen was voldoende gedisciplineerd en in elkaar geïnteresseerd waardoor een open en interactieve sessie ontstond. Desondanks zijn niet alle leerthema’s van de provincie Groningen aan de orde geweest, tijdens de volgende sessie moeten de thema’s goed in de agenda worden gezet, zodat deze in het enthousiasme van de gesprekken niet verloren gaan. *“Wellicht is het daarbij ook nog nodig om met de pilothouder/team te brainstormen over de vraag hoe er gewerkt kan worden aan een sterkere borging van de visie in het ambtelijk apparaat en de bevolking.”*

6.1.4 Masterclasses 5 maart en 8 april in het kader van kennis- en leertraject

Tijdens de eerste Masterclass heeft de pilotcoach van Groningen twee vragen ingebracht, namelijk hoe kan een omgevingsvisie ‘levend’ worden gehouden en hoe om te gaan met de gemeentelijke herindeling en de wens om ‘over te dragen’ van provincie naar gemeenten en van gemeenten naar

(lokale) samenleving? Er is input geleverd vanuit de andere pilots op drie punten. Tijdens de tweede Masterclass waren de twee pilothouders en coach aanwezig, omdat de Masterclass in het teken stond van informatie delen met de 2^e ring is er voornamelijk een schets gegeven van de genomen stappen in Groningen. De provincie heeft over het algemeen het beeld dat ze veel kennis hebben gedeeld en in beperkte mate opgehaald.

6.2 Pilot intergemeentelijke samenwerking Leiden

Tijdens het ontwikkelen van de vorige structuurvisie heeft Leiden te weinig naar buiten gekeken, hierdoor ontwikkeld Leiden nu samen met negen buurgemeenten, in eerste instantie acht (Katwijk, Teylingen, Kaag en Braassem, Zoeterwoude, Voorschoten, Leiderdorp en Oegstgeest), een visie op de ruimtelijke ontwikkeling tot 2040. De volgende citaten van enkele deelnemers aan het proces laten zien dat de omgevingsvisie ervoor zorgt dat gemeenten zich aansluiten: *“De omgevingsvisie lijkt wel een olievlek in Leiden, het lijkt of de omgevingsvisie een instrument is om verbindingen te leggen.”* *“Op een gegeven moment krijg je een soort ‘peer pressure’ model, zelfs een gemeente die feitelijk niet in de regio ligt doet mee.”* Als opmaat voor de visie zijn in 2014 middels een interactief proces de gedeelde kernwaarden van de gemeenten vastgelegd in het Manifest voor het Metropolitane gebied Leiden. Hiervoor is met veel partijen gezamenlijk opgetrokken in de vorm van diverse werksessies, een ronde-tafel gesprek, en een discussieavond. De gemeenten willen dit spoor doortrekken voor het opstellen van de Omgevingsvisie Leiden 2040. Daarin moet de positieve ‘flow’ uit het eerdere proces worden vastgehouden, omdat samenwerking in de Leidse regio altijd moeizaam is geweest. Hoewel het Manifest tot een set gezamenlijke grensoverschrijdende ambities heeft geleid, kan in de uitwerking ervan toch sprake zijn van interpretatieverschillen. Want deelnemen aan dit samenwerkingsverband betekent niet dat ineens sprake is van een eensluidende mening over wat ‘goed’ is voor elk deelgebied of elke gemeente. Toch moet hierover consensus worden bereikt en moeten gebiedsoverstijgende keuzes worden gemaakt. Vanuit een Mutual Gain Approach (MGA) moet volgens de pilothouders op zoek worden gegaan naar gedeelde belangen in plaats van de aanwezige verschillen te benadrukken, dit vormt de kern van de innovatieve aanpak om te komen tot een gezamenlijke vernieuwde praktijk in de ruimtelijke ordening. Dit vraagt om een aanpak waarbij de gevoelde urgentie voor het behoud van dynamiek en vitaliteit, waarbij geacteerd moet worden op het niveau van de Deltametropool, vertaald wordt naar de belevingswereld van de meer lokaal georiënteerde partijen, om te beginnen bij de bewoners van het gebied. De omgevingsvisie zal daarom gebied georiënteerd worden benaderd.

De omgevingsvisie visie moet uiteindelijk uitgaan van integratie in plaats van segregatie, van samenwerken en combineren in plaats van ieder voor zich, en het moet een agenda geven om daadwerkelijk invulling te geven aan de opgaven van de toekomst vinden de pilothouders bij de start van het proces. Desondanks blijkt het lastig wat de omgevingsvisie precies is, een pilot kan bijdragen aan het ophalen van kennis, waardoor de omgevingsvisie in 2018 gewoon bruikbaar is. Leiden heeft daarnaast nog een reden om mee te doen: *“dit project wordt vanuit de Rijksoverheid georganiseerd dus helpt het ons ook gewoon ons verhaal bij andere gemeenten op tafel te leggen en met hen wat meer samen op te trekken.”* De pilot, maar zeker ook het visieverhaal erbij zorgt ervoor dat het voor buurgemeenten van Leiden interessant wordt, waardoor het ze gezamenlijk bindt. Dit is ook zichtbaar, *“het heeft 2/3 buurgemeenten uiteindelijk ook over de streep getrokken”*. Daarnaast is de veronderstelling dat het intern in Leiden ook voor meer betrokkenheid zorgt.

6.2.1 Interne traject

Voor de omgevingsvisie Leiden 2040 zie je twee interne trajecten lopen, namelijk het traject met de gemeenten uit de regio en het traject om de interne organisaties betrokken te krijgen/houden.

6.2.1.1 Traject buurgemeenten

De gemeente Leiden heeft buurgemeenten gevraagd om na te denken over de toekomst van de regio en de waarden/identiteiten daarvan. Op basis van deze waarden/identiteiten zijn de in eerste instantie acht gemeenten met elkaar het gesprek aangegaan over de toekomst. Identiteiten dienen als kapstok waaraan verschillende onderwerpen kunnen worden opgehangen, daarnaast kan men zich daardoor ook gelijk herkennen in het product *“maar eigenlijk moet je groter denken dan je eigen identiteit, omdat dat een nieuwe stap naar verbindingen te kunnen maken”*. De trajecten die Leiden eerder met Oegstgeest, Leiderdorp, Zoeterwoude en Voorschoten heeft gedaan op het gebied van bereikbaarheid en economie hebben een grote bereidheid opgeleverd om ook dit proces samen te doen. 8 november 2014 heeft de eerste bijeenkomst plaatsgevonden in Leiderdorp met afdelingsmanagers van de acht betrokken gemeenten. Daarna is Wassenaar aangesloten bij het project. De volgende stap was een bijeenkomst met de tien wethouders op 24 november 2014. Deze bijeenkomst is ontstaan omdat er veel onzekerheid was onder ambtenaren over het ontbreken van het bestuurlijke mandaat. De bijeenkomst heeft geleid tot de vorming van een stuurgroep die bijeen komt als er iets nieuws te bespreken is, er worden daar nog geen echte beslissingen genomen, *“het is meer aftasten”*. Daarnaast is besloten dat het project moet leiden tot een gezamenlijk besluit. *“Dit was een hele stap, omdat er bestuurlijk veel wantrouwen is/was tussen de buurgemeenten.”* Het verkregen commitment werd tijdens de eerste kennissessie in het kader van het kennis- en leertraject benadrukt door de deelnemers, dit laat zien dat de regio Leiden erin geslaagd is heel duidelijk in de colleges te laten zien dat ze één samenhangend systeem zijn. Desondanks merken gemeenten wel dat ze moeten schipperen met wat ze vertellen tegen hun bestuurders, zodat het aansluit bij dezelfde belevingswereld. Ook is er een bijeenkomst voor gemeenteraadsleden geweest, zodat zij ook zien waarmee de gemeenten bezig zijn. Naar aanleiding van de waarden zoals opgesteld in de zomer van 2014 is er op 11 december 2014 een bijeenkomst geweest in Teylingen met alle gemeenten waarin de uitkomsten van de gezamenlijke waarden zijn gevalideerd met inzichten door de Deltametropool (proces ondersteuning). Vervolgens is er gezamenlijk verder gewerkt aan de kenboodschap. *“Bovendien begint het besef te ontstaan dat er voor grote opgaven alleen gezamenlijke oplossingen zijn. En dat we met elkaar afspraken zullen maken over verdere ontwikkelingen, willen wij in de toekomst gewoon een sterker gebied blijven ten opzichte van de Noord (Amsterdam) en Zuid (Rotterdam) vleugel. Dit zit wel tussen de oren”*, aldus de pilothouder. Gemeenschappelijke urgentie op het redelijk abstracte meer visionaire schaalniveau is dus aanwezig. Wel moet er gewaakt worden dat het product niet zal exploderen. *“In het regionale stuk moeten daarom alleen regionale opgaven worden aangehaald, alles wat een gemeente zelf kan doen moet zij zelf doen. Voor het oppakken van regionale opgaven is vaak een concrete ruimte of project nodig.”* Er is geprobeerd om extra kennis over klimaatadaptatie op te halen via het Interred programma ADAPT, echter is dat niet gelukt. De bijeenkomst Plein 1 van de Provincie over stedelijk metabolisme heeft daarentegen erg inspirerend gewerkt. Dit heeft geleid tot een duurzaamheidsfestival, er zijn toonaangevende sprekers geweest met een visie op energie voor geïnteresseerden vanuit de gemeenten. Uitdrukkelijk is daarbij de mogelijkheid gegeven om ook burgers en partijen uit de eigen gemeente mee te nemen. *“Wij vonden dat een bijzonder geslaagde bijeenkomst, en hebben de indruk dat die mening door alle aanwezige wordt gedeeld.”* 18 juni 2015 heeft er een bijeenkomst

plaatsgevonden waarin de stuurgroep voor de tweede keer bijeen kwam, tijdens de bijeenkomst zijn een drietal scenario's gepresenteerd, deze scenario's gaan over de kennisregio, versterken van de kernen en versterken van het landschap dit heeft de Delta Metropool gebaseerd op de input van alle sessies tot nu toe. De gedachte hierachter is dat het gemakkelijker wordt om keuzes voor de toekomst te maken als je weet waar je wel en niet voor kiest, dit werkt alleen minder goed in de communicatie naar buiten omdat zij de keuzes nog niet goed overzien. 2 stedenbouwkundige hebben deze scenario's vervolgens verder uitgewerkt waardoor de ruimtelijke opgaven en keuzes begrijpelijker worden. *"De bijeenkomst kwam op het juiste tijdstip, want er was behoefte om inzicht te krijgen wat er nou gedaan is met al die informatie."* Er moeten nog lijntjes gelegd worden naar vitaliteit en economie omdat dit ook twee belangrijke thema's zijn in de omgevingsvisie. Vitaliteit moet meer inhoud krijgen vanuit vergrijzing, hierover is contact met het Leiden Institute on Aging and Vitality, maar dat blijft een nog wat academisch verhaal volgens de pilothouders. Wat betreft economie zijn er verbanden met het min. van IenM, echter is daar nog geen vervolg aan gegeven. Het hebben van gesprekken in kleine samenstelling is af en toe ook nuttig merkt een ambtenaar van één van de gemeenten op, het is dan namelijk mogelijk om dieper op de materie in te gaan en te kijken of er slimme oplossingen te vinden zijn. In al deze processen is er geen sprake van het achterhouden van kennis, echter is er wel sprake van scheefheid in kennisvoorraad.

De vraag blijft bestaan hoe ver de uitwerking van het visionaire gedeelte kan gaan. *"Wanneer er daadwerkelijk keuzes gemaakt moeten worden, en dat gaat voorbij de omgevingsvisie kan dat pijn gaan doen. Zijn wij gezamenlijk zo sterk, is het proces zo sterk dat we met elkaar in staat zijn tot oplossingen te komen?"* Hiervoor is het van belang dat vanuit de interne organisatie niet alleen ruimtelijke ambtenaren aan tafel zitten, maar ook ambtenaren van beleidsvelden waarover de keuzes worden gemaakt. Bijvoorbeeld de afdeling economie wanneer bepaald wordt waar een bedrijventerrein komt te staan. Om dit te bewerkstelligen wordt op thematische vragen doorgepakkt via bijeenkomsten van een dagdeel zoals een duurzaamheidsfestival. Leiden functioneert daarbij als echte trekker, *"daardoor ook wel een beetje de lijn die het bij elkaar houdt"*. Wanneer Leiden met haar beschikbare inzet weg zou vallen als projectleider valt het proces dat tot nu toe gelopen is vanzelf weg. Dat heeft er ook deels mee te maken dat de meeste gemeenten het er als het ware bij doen. *"Samenwerking heeft te maken met interactie, er is dus niet iets als een gezamenlijke projectorganisatie."* Hiermee moet rekening worden gehouden bij het inrichten van het proces zeker wanneer het project gaandeweg steeds groter wordt zoals nu het geval is. *"Niet alleen qua aantal gemeenten, maar ook de scope en ambitie is alsmaar gestegen."* In eerste instantie was het input leveren voor de structuurvisie van Leiden, terwijl nu wordt getracht te werken naar een gezamenlijke omgevingsvisie *"en dat is te ambitieus"* volgens een ambtenaar van een andere gemeente. De meeste gemeenten hebben daar hun inzet niet op aangepast, en dit heeft invloed op aanwezigheid bij processen en geleverde input. *"Ik heb nog geen één vergadering gezien waarbij alle 10 de gemeenten tegelijkertijd aanwezig waren."*

6.2.1.2 Traject bij de interne organisaties

Intern in Leiden zelf draagt de omgevingsvisie niet echt bij aan het integraal maken van onder andere de werkprocessen. *"We zeggen dit aanvankelijk wel, en waarschuwen dat het moet maar van sommige van onze collega's krijgen we nog steeds te horen 'wat doet het nou?' terwijl we dit wel de hele tijd intern uitdragen."* Er is bijvoorbeeld een duurzaamheidsbijeenkomst gehouden om opgaven op te halen over duurzaamheid, hoofdthema van de omgevingsvisie. In het proces hebben de pilothouders aan de wethouder gevraagd wat hij ervan vindt *"en dan pas voor het eerst realiseren"*

mensen zich dat hetgeen wat we zeggen, namelijk we gaan het richten op jouw vakgebied en jullie moeten daarbij een bijdrage leveren, want zonder jou kunnen we het niet, dan pas als het heel concreet wordt op een gegeven moment valt het kwartje". Het blijft lastig om personen te betrekken, er zijn nu zes bijeenkomsten geweest waarbij personen in Leiden een bijdrage moeten leveren. Dit kan persoonlijk verteld worden, op clusterbijeenkomsten en tijdens de bijeenkomsten zelf maar het blijft lastig. Dit komt mede door praktische zaken, "een dagdeel maal drie tot zes keer betekent twaalf tot vierentwintig uur en dan is iedereen allang over z'n uren heen en heeft andere dingen te doen". "Je ziet dus dat men breder en integraler wil werken, maar in de praktijk zie je altijd een paar verantwoordelijken die het trekken, en alle andere mensen die zijn aangehaakt moeten deelstukjes inleveren, maar het is niet zo dat het altijd van hen is." Het is dus niet zo dat een product in gelijke mate door een organisatie gemaakt wordt. Als wordt gekeken naar de onderwerpen uit de omgevingsvisie zou dat eigenlijk wel zo moeten zijn. Er moet daarom gewaakt worden dat trekkers niet alles zelf gaan doen. In kleine gemeenten is het gevaar dat één iemand alle onderwerpen op zich neemt en daarvoor niet voldoende denkracht heeft, terwijl bij grote gemeenten de vraag heerst of men wel tot één gedachte kan komen omdat ze organisatorisch vaak zo in kolommetjes zitten. Ondanks dat Leiden moeilijkheden ervaart met het betrekken van de interne organisatie zijn contactmomenten wel van cruciaal belang. "Zonder dat je met elkaar zit, het is heel simpel, we hebben een aantal weken gehad met veel vrije dagen en vakantie en je ziet gewoon dat de energie eraf gaat. Je moet gewoon elkaar hebben gezien in dit soort processen anders werkt het niet. Onmogelijk." Het ontbreken van betrokkenheid van Leiden blijkt uit het volgende: "Er loopt nu parallel een initiatief vanuit het bestuur van Leiden om samen te werken met vijf gemeenten waar nu dezelfde inhoudelijke agenda begint te ontstaan. De projecten gaan over hetzelfde, maar vanuit een andere hoek en ze komen elkaar pas later in het proces tegen."

Door de ervaren hobbels in Leiden hoopt zij dat andere gemeenten de interne organisatie wel meekrijgt. Dit blijkt voor kleinere gemeenten uiteindelijk makkelijker omdat de lijntjes korter zijn. "Wanneer een bijeenkomst wordt gehouden over water hoef ik maar even een mailtje te doen naar degene van water om mee te gaan." Vaak zijn de teams in kleinere gemeenten zo samengesteld dat veel disciplines al vertegenwoordigd zijn in één persoon. Dit brengt wel met zich mee dat veel informatie van buiten gehaald moet worden. Een andere gemeente geeft aan het betrekken van collega's te maken heeft met urgentie, waardoor input geleverd wordt. Het is hiervoor van belang dat het omgevingsvisie project in allerlei stukken terugkomt, "op die manier laat je zien dat we ermee bezig en er allerlei gebiedsoverstijgende onderwerpen zijn die daar ingebracht en afgestemd kunnen worden, daardoor denkt iedereen dat het op een gegeven moment concreet wordt. Dus het is toch een soort olievlek die begint bij één persoon, waarna er langzamerhand meer mensen bij betrokken raken als is het maar om kennis te hebben van en ze hoeven dan nog geen eens input te leveren, maar ze moeten wel weten dat we ermee bezig zijn." Er is tot nu toe een enkeling die dat actief doet, maar over het algemeen is men toch gericht op de eigen activiteiten. Zeker de afdeling samenleving, maar dat komt waarschijnlijk ook omdat zij vanuit een hele andere hoek kijken en de urgentie niet voelen. De rol van de trekker is dan voornamelijk het organiseren van bijeenkomsten en één-op-één gesprekken aangaan zodat er wordt gepraat en het weer op de agenda wordt gebracht. Hierdoor zie je dat er steeds meer concrete vragen komen en het niet te abstract blijft want dan mis je connectie met andere werkzaamheden, "dit helpt want het gaat pas leven als je beelden hebt".

6.2.1.3 Vertrouwen

“In al deze processen is vertrouwen fundamenteel. Het draait tussen die gemeenten om vertrouwen, het draait naar de samenleving om vertrouwen.” Dat is de kern van de processen. Het gaat daarbij om transparantie en men moet het gevoel hebben dat het met elkaar wordt gedaan. *“Dat het niet alleen een verhaal is van Leiden, maar van ons allemaal. Het is niet meer Leiden ‘de grote broer’ die het allemaal wel even komt vertellen.”* Ook tijdens de kennissessie werd gelijkwaardigheid opgemerkt. *“Leiden doet heel erg haar best om iedereen te betrekken – het is ook geen moeite voor de projectleiders om een extra overleg in te plannen –, alle input is welkom en ze hebben een open houding, in die zin is er vertrouwen. Het vertrouwen is er nu ook in het proces, maar dat heeft toch wel een tijdje geduurd, omdat het een black-box was”,* aldus een ambtenaar van één van de gemeenten.

6.2.2 Externe traject

Tijdens één van de bijeenkomsten hebben de gemeenten het gehad over welke stakeholders eventueel belangrijk kunnen zijn om mee samen te werken in het kader van de omgevingsvisie. Aan de hand daarvan heeft de gemeente Leiden de stakeholder- en krachtenanalyse verder uitgewerkt in een processchema. Dit processchema heeft er toe geleid dat er is begonnen met het plannen van afspraken met stakeholders. Daarbij is het inzicht ontstaan dat het probleem niet de hoeveelheid participatie, maar dat de participatie zulke vormen dreigt aan te nemen dat het onbeheersbaar wordt. Het aantal inwoners van de gezamenlijke gemeenten is namelijk al 380.000. Inmiddels is de eerste fase van bewoners afgerond. Eerst is een algemene bijeenkomst gehouden waarvoor ruim is uitgenodigd. Het Rijnlands Architectuur Platform heeft de opdracht gekregen de tafelgesprekken met de burgers te organiseren. De avond werd goed bezocht. Vervolgens is er nog een tafelbijeenkomst geweest, deze avond is opgezet in vijf gesprekken waarbij groepen bewoners uit verschillende gemeenten op locaties in de regio op naam werden uitgenodigd om over de toekomst te praten. Er is geput uit een lijst van ongeveer 200 bekenden, desondanks wat de opkomst laag met 5 tot 10 personen. De avonden zelf zijn door alle betrokkenen als bijzonder nuttig en prettig ervaren. *“Bovendien krijg je in een dergelijk gezelschap wel een goed gesprek.”* Er moet geconcludeerd worden dat de werkvorm goed is, maar dat het lastig is om veel ‘gewone’ burgers rond een dergelijk algemeen thema te krijgen. Het Rijnlands Architectuur Platform zal aan de hand van geleverde input gebiedsDNA moeten bepalen ofwel per (deel)gebied moeten bepalen wat identiteitsbepalende elementen zijn. Daarnaast worden de resultaten gebruikt voor drie algemene bijeenkomsten waar meer deskundigen voor worden uitgenodigd. De afstemming van het externe proces wordt inmiddels begeleid door de afdeling Communicatie van de gemeente Leiden. Naast dit proces heeft de gemeente Zoeterwoude ook een heel participatietraject opgetuigd, waarbij ambtenaren en wethouder één zaterdag op straat bij winkelcentra in gesprek zijn gegaan met bewoners, daarna hebben ze nog gerichte bezoeken gebracht aan een aantal organisaties. Dit leverde ongeveer veertig gespreksverslagen op die nu bewerkt worden. Daarentegen is tijdens een bijeenkomst van 18 juni 2015 met de wethouders van alle deelnemende gemeenten middels de stuurgroep doorgepraat over de ‘participatiemoetheid’ onder de bevolking.

Naast het traject met burgers is de gemeente Leiden bezig met het betrekken van organisaties zoals Universiteiten, echter merken de pilothouders dat die organisatie al voor ‘100.000 dingen’ worden gevraagd. Het is daarom van belang dat instanties niet worden overvraagd, en dat er concrete vragen worden gesteld *“want het is voor hun namelijk ook een ballast om elke keer mee te doen met participatietrajecten”*. De pilothouders proberen daarom in eerste instantie met collega’s te praten

die vaak contact hebben met bijvoorbeeld de Universiteit. Op die manier wordt informatie op een andere manier verkregen, en soms geven de pilothouders vragen mee aan collega's die binnenkort gaan praten met de betreffende organisaties. *"We praten daarom de hele dag, zodat ook de achtergrond van de vraag wordt meegenomen naar organisaties."* Vanuit andere gemeenten wordt geconstateerd dat het betrekken van organisaties best wel lastig is omdat de omgevingsvisie kennelijk toch te abstract is, er is dus nog geen relatie gelegd. Daarentegen hangt het ook van de bestuurders af in hoeverre zij participatietrajecten in willen zetten. Tijdens deze trajecten is vertrouwen van belang, dit zal gecreëerd moeten worden door burgers en andere partijen serieus te nemen.

6.2.3 Hoe gaat de Omgevingsvisie Leiden 2040 eruit zien?

Het traject in Leiden maakt inzichtelijk welke opgaven gezamenlijk opgepakt moeten worden zodat doelen worden behaald. In de omgevingsvisie wordt hiervoor een regionaal visieverhaal geschreven, er moet vervolgens wel gewaakt worden dat de 'verhaaltjes' niet in afzonderlijke gemeenten worden uitgewerkt. Het is daarom van belang dat expliciet in de omgevingsvisie wordt aangegeven dat de uitvoering van het regionale verhaal ook regionaal wordt opgepakt met alle partners die daarvoor nodig zijn – gezamenlijke gemeenten, burgers en organisaties. De pilothouder geeft hiervoor de volgende verklaring; *"Dat komt, om welke gemeente het ook gaat, omdat gemeenten gewoon niet zo georganiseerd zijn. De gemeenteraad gaat uiteindelijk over het eigen grondgebied en het college legt verantwoording aan zijn eigen gemeenteraad af voor wat die doet. Dus op het moment dat je iets regionaal wilt, zal je het toch op de één of andere manier moeten afspreken. En dan leg ik het, het liefst aan de voorkant vast."* Er is gekozen voor een omgevingsvisie tot 2040 omdat de pilothouders dan zeker wisten dat er geen ruzies meer zouden zijn over allerlei onderwerpen die er nu wel zijn plus het feit dat de doorlooptijd van ruimtelijke projecten al gauw 10 jaar is. *"Het mooie van dit product is dat het tot 2040 gaat en dat is nog zo ver weg waardoor bestuurders 'vrij' kunnen denken, want ze hoeven er nog niet direct wat mee en tegelijkertijd wil je ook wel dat ze zich er een beetje aan committeren en het gevoel krijgen 'nou het is wel belangrijk'."* Daarentegen hebben de meeste gemeenten zich (nog) niet gecommitteerd aan de omgevingsvisie Leiden 2040 of om hun eigen omgevingsvisie of ruimtelijk beleid eraan te koppelen. Dit komt mede omdat men nog niet weet hoe de visie eruit gaat zien en hoe bestuurders daarop reageren, en dat is dus ook heel persoonsgebonden. De meeste hebben wel gezegd dat als er een hoofdstuk komt waar zij ook wat aan hebben het dan integreren in het eigen beleid. Eén van de gezamenlijke gemeente zit er vanuit de relatie met eigen ruimtelijke plannen, zodat de potenties van die gemeente terug komen in de Omgevingsvisie Leiden 2040. Wanneer die overeenkomen wil die gemeente de hoofdlijnen gebruiken voor de eigen omgevingsvisie. Er is daarom niet echt sprake van een 'wij-gevoel' omtrent de omgevingsvisie, omdat iedereen kijkt vanuit zijn of haar eigen visie wat ze eraan hebben wanneer er samenwerking wordt opgezocht en dat vertrouwen is er nu wel. Een andere ambtenaar van een gemeente heeft de ambitie om tot een gedeelde ruimtelijke agenda te komen en geen gedeelde omgevingsvisie. *"Als dat al lukt, en te zeggen 'dit zijn gemeente overstijgende projecten waar we ons allemaal voor inzetten' dat is al heel bijzonder."*

6.2.4 Kennissessie in het kader van kennis- en leertraject

13 januari 2015 heeft de eerste kennissessie in Teylingen plaatsgevonden. Daarin stonden de volgende vragen centraal: 'Hoe kunnen belanghebbenden optimaal betrokken worden in de totstandkoming van de visie?', 'Hoe kunnen uiteenlopende uitkomsten van de diverse gesprekken worden vertaald naar ruimtelijke en functionele kaders?', 'Welk inhoudelijke insteek is van belang

voor de visie van Leiden?'. Tijdens de kennissessie zijn aanwezig de buurgemeenten op ambtelijk niveau (RO-ambtenaren), twee projectleiders/pilothouders van de gemeente Leiden en RAP (Rijnlands Architecten Platform) voor creatieve inbreng naar aanleiding van het Manifest. De sessie maakte deel uit van het reguliere overleg, waardoor het, het proces niet in de weg stond. Daarnaast was de sessie net op tijd zodat 'tips and tricks' nog kunnen worden meegenomen in het proces. Daarentegen was er iets te weinig inhoudelijke diepgang volgens de coach, dit komt mede omdat de experts niet goed wisten hoe ver en diep op de materie ingegaan mocht worden. Daarvoor was ook te weinig informatie over het project verstrekt.

Voor veel aanwezigen was het doel van de sessie helder, namelijk het participatieproces en wat de meerwaarde is van een omgevingsvisie. Enkele deelnemers daarentegen geven aan dat de doelen niet vooraf zijn besproken, waardoor de rode draad een beetje ontbrak en er geen gerichte vragen gesteld konden worden. Dit kwam ook omdat het gesprek een beetje heen en weer ging. Ondanks dat het doel over het algemeen duidelijk was, komen uit de evaluatieformulieren verschillende berichten als het gaat om het verkrijgen van nieuwe kennis/inzichten. Zo is voor de één participatie al een onderdeel van de structuurvisie en biedt de sessie daarom enkel extra/opnieuw nadenken over het participatieproces, terwijl het voor andere een heel nieuwe proces is, waardoor er veel nieuwe kennis/inzichten zijn opgedaan. *"Zet de burger centraal en begin bij wat men waardeert was een duidelijke boodschap."* De burger dient een centrale rol te krijgen, omdat het een gevaar is wanneer instituties eerder of teveel worden betrokken, dat burgers dan het gevoel krijgen dat alles al vastgetimmerd is. Gebruik enkele scenario's/beelden zodat burgers kunnen reageren in plaats van volledig blanco ergens ingaan, hierdoor kan structuur worden aangebracht. *"De sessie bracht genoeg stof tot nadenken over het participatieproces, er zijn meerdere wegen die naar Rome leiden!"* Daarentegen is te weinig ingegaan op de keuzes van ingrediënten van het participatietraject zoals welke actoren, spelregels, inhoud, sturing en invloed van belang zijn. Desondanks geeft één van de deelnemers ook aan *"participatie is voor inhoudsdeskundigen niet bij voorbaat gesneden koek"*. De sessie heeft bijgedragen aan de discussie onderling hoe het een en ander procesmatig aangepakt dient te worden en hoe juist niet. De tussentijdse uitwisseling van kennis en sturing door kritische vragen te stellen heeft daarin verheldering gebracht. *"De sessie blijkt de manier om iedereen over dezelfde dingen te laten nadenken en te enthousiasmeren, waardoor het verhaal ook naar de eigen organisatie overgebracht kan worden."* Ondanks de sessie blijkt het lastig hoe het processchema van eventuele samenwerkingsstakeholders kan worden afgepeld.

Tijdens de sessie blijkt dat het nog wel een zoektocht is naar het verschil van de huidige structuurvisie en de omgevingsvisie, echter *"het wordt steeds helderder, het is meer dan een nieuwe sticker op het structuurplan"*. Over het algemeen was er veel info uitwisseling en interactie, zoekend naar de procesinrichting en af en toe inhoud, alleen zijn punten niet scherp geformuleerd waardoor er geen conclusies zijn gemaakt over leermomenten. Ook wordt ervaren dat niemand nog echt tekeningen wil maken, omdat ze zich dan moeten blootleggen en vastleggen tegenover elkaar. *"Gezien de historische verstandhoudingen tussen gemeenten blijft dit spannend"*. In de tweede kennissessie wordt het omgevingsvisieproces verder uitgediept en wordt het begrip duurzaamheid benut om de inhoud concreter te maken, wellicht dat dit onderwerp gelegenheid geeft om vast te leggen. *"Desondanks blijft het proces kwetsbaar en dat besef leeft ook bij de andere gemeenten."*

Ondanks de kennissessie blijft het voor veel gemeenten toch nog lastig om te bepalen wanneer iets omgevingsvisie waardig is, dit komt mede omdat de invulling van de omgevingsvisie nog niet

duidelijk is. Om deze reden heeft het ministerie van Infrastructuur en Milieu een presentatie gegeven om dit nader toe te lichten. Dit heeft geleid tot het besef dat de opgave waarvoor de tien gemeenten staan vele malen complexer is dan bij aanvang werd gedacht. Leiden probeert de omgevingsvisie nu zo breed en visionair mogelijk te laten zijn, en al het andere wordt gestopt in omgevingsplannen en documenten die erachteraan komen. *“De omgevingsvisie is niet duidelijk beschreven, voor een deel is dat vrijheid, maar je merkt dat er hele andere beelden over bestaan en verschillende invullingen aan worden gegeven.”* Over de invulling is dus nog geen consensus – visionair of instrumentaal. *“Dat is ook niet erg, want het proces is nog niet afgerond maar we zijn ons hier wel heel erg van bewust dat, dat misschien wel de grootste opgave is.”* Daarnaast heeft de pilot Leiden in contact gebracht met verschillende experts binnen het ministerie.

6.2.5 Masterclasses 5 maart en 8 april in het kader van kennis- en leertraject

Tijdens de Masterclasses waren de twee pilothouders van de gemeente Leiden c.a. aanwezig, zij hadden tijdens de eerste Masterclass van 5 maart vragen over de werkbaarheid, beheersbaarheid en de juiste maatvoering van de onderwerpen in het omgevingsvisieproces. Ook hadden zij vragen over het betrokken houden van de kleinere gemeenten waarmee de gemeente Leiden samenwerkt omdat zij toch minder capaciteit hebben. In het verlengde daarvan hadden zij nog een vraag over het voorkomen dat de omgevingsvisie een verhaal wordt van de centrumgemeente in de ogen van de andere gemeenten. De gemeente Leiden c.a. heeft zeven adviezen gehad omtrent bovenstaande vragen. *“Je komt wel tot een uitwisseling van ervaringen en ideeën, maar niet tot een echt gesprek.”* Eén van de workshops heeft het besef laten indalen dat een goed gesprek meer effect heeft dan een formele bijeenkomst, er wordt geprobeerd dit toe te passen in de burgerparticipatietrajecten. De tweede Masterclass stond in het teken van informatie delen met de 2^e ring, het proces tot dan toe is daarin toegelicht.

6.3 Pilot gemeente Uden

Binnen de gemeente Uden is een kanteling gaande waarbij er veel ruimte is voor zelf-organisatie en zelf-initiatief. In Uden denken en doen burgers actief mee over de toekomst. De inmiddels vastgestelde visie Udenaar de Toekomst en het initiatief van een burgertop in de vorm van een G1000 geven blijk van deze manier van samenwerken tussen burgers en overheid in Uden. Tegen deze achtergrond wil de gemeente Uden op basis van een interactief proces komen tot een omgevingsvisie die recht doet aan de actieve rol van Udense burgers. Doel is een omgevingsvisie die inspeelt op de mogelijkheden die de omgevingsvisie als instrument ons biedt en die de gedachte van uitnodigingsplanologie omarmt. Leerthema voor de gemeente Uden is de vraag hoe een kader op hoofdlijnen zo kan worden ingericht dat participatie betekent dat er veel bewegingsruimte is voor initiatieven voor burgers, maar tegelijkertijd ook helder maakt waar Uden in ruimtelijk opzicht naartoe wil. De omgevingsvisie zal moeten uitmonden in een integraal en samenhangend beleidskader op strategisch niveau met een duidelijk regiekader en een sturingsfilosofie, waarin rollen en verwachtingen van partijen benoemd zijn, ook die van de overheid zelf. Door bewust te zijn van elkaars competenties en witte vlekken en elkaar te ontmoeten, wordt het mogelijk om op specifieke thema's concrete uitvoerings-allianties te smeden. Het resultaat nieuwe: energie en nieuwe samenwerkingsverbanden. Zo kan de initiërende partij een platform creëren voor samenwerking zonder zelf de (betalende) aanjager te hoeven zijn. Daarbij constateert Uden een spanningsveld tussen een hoog abstractieniveau van de omgevingsvisie en de concreetheid die past bij de Udenaar. Door het pilotproces is de gemeente Uden zich nog bewuster geworden van het feit

dat de omgevingsvisie als instrument deel uit moet gaan maken van een keten die leidt van een vraag of een initiatief naar realisatie. Daarbij is het van belang dat er verbindingen gemaakt worden met betrokken partijen (intern en extern), want zij moeten niet alleen de omgevingsvisie mede maken, maar ook mede uitvoeren. Daartoe moet je mensen verleiden, zij moeten belang hebben om mee te doen en ze moeten medeverantwoordelijk worden gemaakt, echter blijkt de omgevingsvisie 'eigendom' te zijn van een beperkt clubje en dan wordt het lastiger. Nog niet iedereen in Uden had deze visie voor ogen, juist de presentatie van Rho (begeleidend adviesbureau voor omgevingsvisie Uden) heeft hier wel veel meer de neuzen dezelfde kant op doen staan.

6.3.1 Interne inventarisatie beleid

De eerste stap in het omgevingsvisieproces was een inventarisatie van (bestaand) beleid, hiervoor is een ambtelijke startbijeenkomst gehouden. Tijdens deze bijeenkomst wilde iedereen een bijdrage leveren en was er interesse. Na de startbijeenkomst is de pilotcoach, tevens opdrachtnemer omgevingsvisie Uden, langs alle beleidsmedewerkers gegaan om apart of in groepjes van twee nogmaals informatie in te winnen. De pilotcoach/opdrachtnemer brengt ook veel creativiteit met zich mee met betrekking tot invulling van bijeenkomsten, omdat zij het omgevingsvisie proces begeleiden en niet alleen de pilot. In de maanden april en juni van 2015 heeft er een interne gezamenlijke terugkoppeling plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst is het integrale resultaat uit de beleidsanalyse teruggekoppeld en besproken. Dit was nodig, want ondanks het enthousiasme wordt toch opgemerkt dat iedereen vooral met eigen projecten bezig is. *“Integraal denken zal zich vast langzaam ontwikkelen. En wanneer die omgevingsvisie er is hebben mensen ook iets tastbaars, waardoor mensen zien ‘ooh, hier staat ook iets van mij’ en wellicht dat het dan ook logischer wordt om ook zo te gaan denken.”* Desondanks merkt de pilothouder dat de omgevingsvisie op verschillende plekken in de organisatie wel leeft, zo kreeg zij op de dag van het interview een mailtje van iemand bij openbare werken die refereerde aan de omgevingsvisie. *“En dat alleen is al fijn, dat er een signaleringsfunctie vanuit gaat.”* Zeker gezien het feit dat 80% van de ambtelijke tak niet eens afwist van de structuurvisie. Daarentegen wordt er niet actief meegeschreven, echter is er tijdens het organiseren van bijeenkomsten wel invloed op de efficiënte verzameling van kennis. De andere pilothouder speelde een natuurlijke rol als het gaat over het betrekken van collega's in het meewerken en meedenken, dat was zijn ding. Hij deed dat door af en toe iets over de omgevingsvisie te zeggen, 'van we zijn er ook met de omgevingsvisie mee bezig, dus denk eraan'. En dan is het vervolgens aan de mensen zelf. Bestuurlijk is men enthousiast, zoals al eerder aangegeven heeft Uden een grote participatietraditie en het proces rondom de omgevingsvisie sluit daar bij aan.

6.3.2 Kennissessie in het kader van kennis- en leertraject

Op 5 november 2014 heeft de eerste kennissessie plaatsgevonden met de kerngroep van Uden (3 ambtenaren), twee experts en de pilotcoach. De pilotcoach had van te voren een uitgebreide agenda opgesteld met onder andere de leerdoelen van de sessie. Integraliteit en samenhang ging over de vraag welke sturingsfilosofie er wordt gehanteerd voor proces en realisatie, welke procesafspraken komen daar uit voor en welke rollen horen daarbij? Participatie ging over de vragen hoe doen burgers mee met het bepalen van de sturingsfilosofie en welke ruimte gaat er dan ontstaan voor zelf-initiatief? Welke participatievorm is daarvoor geschikt? Het is van belang dat aangehaakt wordt bij bestaande kaders zoals Uden naar de Toekomst en de G1000. Het doel van de kennissessie was voor iedereen duidelijk en sloot goed aan op het ontwikkelen van de Omgevingsvisie. *“Deze sessie heeft bijgedragen aan inzicht in het inbrengen van de thema's 'sturingsfilosofie' en 'participatie' in de beoogde omgevingsvisie en in het ontwikkelen van een proces wat aansluit bij het reeds gelopen*

participatietraject in Uden.” Nieuwe inzichten en/of kennis zijn voornamelijk opgedaan in de koppeling van inhoud en proces, waar er in Uden nog iets teveel aandacht was voor enkel het proces. Hierdoor is het proces van totstandkoming van de omgevingsvisie wat Uden voor ogen had (lichtelijk) gekanteld. De experts zijn erg gewaardeerd door de deelnemers, *“aan de hand van voorbeelden hebben ze hun expertise laten blijken”*. Ondanks dat bleek het voor de experts wel lastig om al zaken concreet te maken, dit komt waarschijnlijk doordat de gemeente Uden blanco de bijeenkomst is ingegaan. Tijdens de sessie was er veel ruimte voor interactie, was er respect, voelde iedereen zich comfortabel en was het mogelijk om elkaars belangen te achterhalen. Het concluderende verslag van de pilotcoach maakt de opgehaalde kennis specifiek, maar komt overeen met de evaluatieformulieren. Zo hebben de experts nieuwe input aangeleverd, en er is ingegaan op de betekenis van de vraag van de wethouder, namelijk de raad eerst in het proces te betrekken alvorens een workshop te organiseren. Concluderend is een discussie over de sturingsfilosofie essentieel, maar ook vrij abstract en leeft die waarschijnlijk alleen bij de gemeente als procesregisseur, daarnaast is al een deel beantwoord in Udenaar de Toekomst en G1000 (co-creatie is geen vraag meer, maar een gegeven). Wel blijft het relevant wie stuurt bij initiatieven in de toekomst? Over de wijze waarop je deze vraag kunt beantwoorden, zijn nieuwe inzichten ontstaan. Twee zaken spelen daarbij een rol:

1. Houd het concreet; probeer aan de hand van concrete situaties of voorbeelden in te gaan op deze vraagstelling (bijvoorbeeld door een testcase in te brengen). *“Door voorbeelden krijg je namelijk veel los bij personen.”*

2. Laat de raad zich eerst uitspreken over hoe zij hierin staan. Dat zou 20 november 2014 aan de orde kunnen komen. Het is daarbij van belang dat er informatieoverdracht plaatsvindt door inzicht te geven in het te doorlopen proces omgevingsvisie, en daarin de nieuwe rol van de overheid kenbaar maken. Daarnaast is ophalen en meedenken over de sturingsfilosofie ook van belang; waar kan de gemeente meer loslaten en wanneer is een nadrukkelijker en stevigere rol nodig?

Wat betreft de workshops: *“Benader workshop(s) zowel via een inhoudelijk spoor (thematisch vanuit Udenaar de Toekomst en G1000), als via het procespoor.”* Echter is er nog geen concrete invulling gegeven aan de workshop tijdens de kennissessie. Dit komt waarschijnlijk omdat een eenmalige kennissessie te mager is om echter ver te komen in het proces. De rol als coach en experts in het pilottraject is dan ook klein, omdat ze na twee keer twee à drie uur weer weggaan. De gemeente zelf gaat daar vervolgens mee verder en heeft een eigen proces. Hierdoor is het lastig om zo efficiënt mogelijk kennis te vergaren. Dit was ook zichtbaar bij Uden, er zijn bijvoorbeeld geen conclusies gemaakt tijdens de kennissessie.

6.3.3 Informatiebijeenkomst raad

20 november 2014 heeft de informatiebijeenkomst met de raad plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst is besproken hoe het proces naar de omgevingsvisie eruit ziet (welke rol zien zij voor zichzelf), wat passende werkvormen in de workshops zijn, waar de omgevingsvisie over moet gaan (agenda voor de omgevingsvisie) en op welke wijze sturing gegeven moet worden aan toekomstige ontwikkelingen met een uitnodigende visie. Toch blijft de procesvraag leven (welke rollen en momenten worden gepakt), daarom is de BOB-werkgroep (Beeldvorming Oordeelsvorming Besluitvorming, voortgekomen uit de Raadsconferentie van vorig jaar) benaderd om nogmaals mee te denken, de werkgroep houdt zich bezig met het proces om de bevolking op een goede en

transparante wijze te betrekken bij allerlei processen die door de overheid worden geïnitieerd. Omdat het moeilijk was om een afspraak te maken is wat vertraging opgelopen, ondanks dat zijn ze wel enthousiast. Ook is er contact opgenomen met een kerngroep van inwoners die onderdeel uitmaken van Udenaar de Toekomst en de G1000, zodat zij ook mee kunnen praten over het proces en de opzet van de workshops. Op deze wijze hoopt de gemeente Uden te komen tot een breed draagvlak en de raad en inwoners actief te betrekken en met elkaar te verbinden in het proces. Ondertussen is er begonnen met een analyse regionale structuur, is er een rubricering van G1000 ideeën geweest en heeft een vooroverleg over een nieuwe uitvoeringsparagraaf plaatsgevonden.

6.3.4 Masterclass 5 maart en 8 april 2015 in het kader van kennis- en leertraject

Tijdens de eerste Masterclass had de gemeente Uden het idee dat ze verder waren dan de rest, of in ieder geval één van de versten. Het was dan ook meer geven dan nemen, echter is er wel sprake van inspiratie door anderen te horen en een bevestiging van ideeën die leven. Bij deze Masterclass waren aanwezig de twee pilothouders en een ondersteunend ambtenaar. Tijdens de tweede Masterclass is een raadslid met de twee pilothouders mee geweest en dat wordt op grote waarde geschat door de pilothouder, omdat opgehaalde informatie door het raadslid teruggekoppeld wordt naar de BOB-werkgroep waar hij ook in zit. Ook wordt er in Uden nog steeds gerefereerd aan de workshops van de Masterclasses, zoals *“maak van elk probleem een feestje”*. Uit de evaluatieformulieren blijkt ook dat beide Masterclasses op goed niveau zijn beoordeeld, wel waren er weinig voorbeelden in de zin van oplossingen. Uden zou graag meer willen leren over de Omgevingswet en van andere pilots, echter was daar te weinig gelegenheid voor.

6.3.5 Workshop breed publiek ‘Muzerijk’

Op 1 april 2015 heeft er in het Muzerijk een workshop plaatsgevonden voor een breed publiek van stakeholders, de opkomst viel echter tegen. De avond was ingedeeld in verschillende gebieden en thema's, elke gebiedsgroep mocht per thema aangeven wat ze graag zouden willen zien. Het adviesbureau heeft al die posters meegenomen en verwerkt in een karakter beschrijvende tekst van de gebieden waar mensen zich in moeten kunnen vinden, vervolgens worden doelen beschreven en uiteindelijk spelregels of voorwaarden waaraan initiatieven moeten voldoen. Op die manier wordt toegewerkt naar een 'ja, mits' cultuur in plaats van 'nee, tenzij'. *“Het moet zo uitnodigend mogelijk zijn.”* Uitdaging bij deze vertaalslag is het 'stoepregel niveau' vertalen naar een heel hoog abstractie niveau daar waar het bij de omgevingsvisie omgaat. Alle aanwezige stakeholders zijn door middel van een mail op de hoogte gebracht van het raamwerk en zij konden daarop reageren. Nog voordat deze mail was verzonden stuurde één van de aanwezige stakeholders een mail met de vraag wanneer ze iets te horen kregen. *“De omgevingsvisie leeft dus echt bij de mensen.”* Er is een aantal reacties binnen gekomen, voornamelijk van private partijen die een groot belang hebben bij de ruimtelijke ordening zoals bijvoorbeeld een eigenaar van een bungalowpark. Naast een apart emailadres voor de omgevingsvisie is er veel aandacht op de website en kunnen mensen ook altijd bellen. Deze aanpak kent een groot verschil met de huidige structuurvisie, namelijk een opstapeling van al het beleid dat er was. De bijeenkomst van 1 april moet gezien worden als een toevoeging, en niet de enige bijeenkomst in het proces van de omgevingsvisie. Burgers zijn namelijk al in eerdere processen zoals Udenaar de Toekomst en G1000 betrokken, dat zijn twee hele grote participatietrajecten en daar kan en wil de gemeente Uden niet aan voorbij gaan. Tijdens de G1000 is opgemerkt dat op heel veel punten gelijkgestemdheid is. Het is vervolgens de schone taak van de gemeente om duidelijk te maken dat er kennis is opgedaan, want mensen moeten wel zien waartoe het avondje praten heeft geleid. Daarnaast is het van belang dat stakeholders zich gehoord voelen

en vertrouwd raken met de kennis die zij inbrengen, want het is echt kennis wat er zit. *“Het is een illusie om te denken dat de gemeente het werk doet en zij het allemaal wel weten. Want zo is het niet, nee.”* Desondanks blijft de gemeente Uden het lastig vinden om unusual suspects te benaderen, zij waren ook de grote afwezige tijdens de vorige twee grote evenementen. Er is daarom geprobeerd om via een oproep op het internet stakeholders foto's te laten maken van hetgeen dat ze mooi en minder mooi vinden. Echter is daar niet zoveel op gereageerd. *“Misschien is de omgevingsvisie ook wel een beetje een te abstract onderwerp voor burgers.”* Het is namelijk van belang dat mensen worden overtuigd wat hun belang is, en kennelijk heeft de gemeente Uden ze niet genoeg kunnen overtuigen. Daarentegen is de vertegenwoordiging van Udenaar de Toekomst en G1000 zwaar geïnteresseerd in deze materie.

In eerste instantie wilde de gemeente Uden nog een participatiebijeenkomst houden voor een groot publiek, echter werd er participatiemoeheid gesignaleerd, waardoor dat niet zoveel zin had. Dat komt waarschijnlijk omdat iedereen hier nu iets met participatie wil doen. Zo kreeg de projectleider een paar dagen van te voren te horen dat op diezelfde avond een GVVP (Gemeente verkeers- en vervoersplan) bijeenkomst was en zij kon daar niet meer op anticiperen. En dat zijn eigenlijk dingen die niet kunnen, want mensen moeten dan een keuze maken en als je als gemeenten niet de goede voorwaarden en omstandigheden creëert doet dat het participatieproces tekort. *“Participatie moet wat doen met je mindset, en dat klinkt misschien een beetje hoogdravend, maar het is zo.”* In dat licht heeft de gemeente Uden ook een hele organisatieverschuiving doorgemaakt, zo zijn er allerlei afdelingen samengevoegd. De projectleider zit nu bij de afdeling ruimte, en die past helemaal bij de nieuwe Omgevingswet, visie en het integrale werken. Ook het buitenwerk is nu onderdeel van het team, wat door haar heel positief wordt ervaren omdat zij andere inzichten meebrengen en eigenlijk het gezicht zijn voor de burger. De buitendienst gebruiken voor burgerparticipatie is voor haar dan ook een mogelijkheid om burgers meer betrokken te maken en te houden. Het is niet zo dat de gemeente Uden deze keuzes heeft gemaakt op basis van de Omgevingswet, maar de nieuwe indeling is wel dienend voor de Omgevingswet. *“Misschien moet je in de toekomst toegaan naar een maandelijks avond voor burgers.”*

6.3.6 Intern overleg raamwerk met raad

25 juni 2015 is het raamwerk besproken met een deel van de raad, zodat zij nog voor het concept richting konden geven. De BOB-werkgroep heeft de voorkeur gegeven om dit plaats te laten vinden in een interne bijeenkomst met de raad en portefeuillehouder, ingegeven vanuit het feit dat er participatiemoeheid is. Tijdens de bijeenkomst werd helder dat het los lezen van het raamwerk nog wel moeilijk was. Daarentegen wanneer er met voorbeelden van initiatieven wordt gewerkt, wordt het een stuk duidelijker. Het wordt grijpbaarder, waardoor raadsleden zagen dat het een goed plan is als voorloper voor de omgevingsvisie. Uiteraard wordt naar aanleiding van deze sessie het raamwerk verder uitgewerkt en aangepast, zodat er na de zomer van 2015 een concept omgevingsvisie ligt. Als actie uit dit overleg is een mail naar aanwezige stakeholders van 1 april gestuurd met daarin drie uitgewerkte initiatieven aan de hand van het raamwerk, zodat het hele hoge abstractieniveau van de omgevingsvisie concreter en grijpbaarder wordt. De reden dat er gekozen is om een hele paragraaf te wijden aan spelregels komt voort uit de gedachte dat het samenwerking bevordert, omdat het, het proces zou moeten verduidelijken en personen op die manier uitnodigt om een initiatief in te dienen en uit te voeren. Het moet duidelijk zijn wie waar staat en op welk moment dus aan de lat, en dat is niet altijd de gemeente. Vertrouwen speelt hierin een belangrijke rol, vertrouwen moet je namelijk ook geven en door loslaten geef je vertrouwen.

Maar dan moet het gehele gemeentelijke apparaat daar wel aan toe zijn, en dat is Uden naar alle waarschijnlijkheid (onder andere gezien de organisatieverschuiving). Naast het loslaten zijn interactiemomenten ook erg belangrijk voor het opdoen van vertrouwen. Ondanks de goede bespreking was de opkomst met vijf aanwezigen van de vijftientig tot dertig raadsleden redelijk laag. Wel kunnen degenen die afwezig waren nog per mail reageren. Nu komt het er vervolgens op aan dat goed gecommuniceerd wordt dat deze omgevingsvisie een initiatieventest is, zeker gezien het feit dat de vorige structuurvisie niet iets was voor burgers.

6.3.7 Overige informatie

De projectgroep is erg enthousiast en behoeft geen verdere enthousiasmering meer volgens de pilotcoach. Daarnaast zit de samenstelling van de projectgroep goed in elkaar. Dit komt omdat de ene projectleider een achtergrond heeft als vastgoed jurist en de andere projectleider een stedenbouwkundige achtergrond had. Hierdoor stappen zij niet in de valkuil van teveel inhoud, en te weinig het proces. Het is vervolgens de specialistische kennis van de stedenbouwkundige die inhoud kan geven aan de omgevingsvisie. Naast de inhoud had de stedenbouwkundige projectleider ook een enorm netwerk buiten de gemeente en dat is ook echt een rijkdom, want die kon heel veel dingen samenbrengen. Hij had ook hele korte lijnen met mensen uit de regio, een groep waarmee de gemeente Uden binnenkort nog mee moet gaan zitten. Door het plotseling uitvallen van deze projectleider zal het lastiger worden om deze acties op te pakken in de toekomst.

De naam van de uiteindelijke omgevingsvisie zal waarschijnlijk 'Omgevingsvisie Uden 2015' worden, *"het is een visie die absoluut een doorkijk heeft naar de toekomst, maar hij moet absoluut werkbaar zijn"*. Dit omdat de omgevingsvisie nu speelt, morgen, over een week, een maand, maar ook over een jaar. Er is een horizon nodig, maar het gaat ook om de weg ernaartoe daarom is het de 'Omgevingsvisie Uden 2015'.

6.4 Pilot gemeente Meerssen

Met de omgevingsvisie wil de gemeente Meerssen een samenhangende en overzichtelijke lange termijn visie opstellen, met daarin de randvoorwaarden van de te varen koers van het gemeentebestuur zoals het in stand houden en verder duurzaam ontwikkelen van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies voor de komende jaren. Dit moet gedaan worden door het samenbrengen en verbinden van beleid met betrekking tot alle relevante aspecten die met de ruimtelijke omgeving te maken hebben en zal de omgevingsvisie moeten dienen voor de nog op te stellen omgevingsplannen. Procesmatig betekent de omgevingsvisie voor Meerssen een nieuwe terugtrekkende houding van de gemeente, die zich meer als arrangeur bij nieuwe ontwikkelingen zal gaan opstellen. Dit vereist een interactief werkproces tussen gemeente en initiatiefnemer, hetgeen een andere werkwijze tot gevolg heeft, zowel intern als extern. Daarnaast is er behoefte aan het leggen van verbindingen: tussen burgers, ambtelijk apparaat en politiek; tussen de hoofdkern Meerssen en overige kernen; tussen kernen onderling; tussen de gemeente Meerssen en de regio. Hoe met deze behoefte om te gaan zal moeten worden uitgezocht in het kader van de omgevingsvisie, wat ook mogelijk is want *"in de Omgevingswet wordt de omgevingsvisie aangehaald als verbindend integraal document"*. Wat betreft het verbinden met burgers speelt de vraag hoe burgers enthousiast gemaakt kunnen worden, zodat er een zo breed mogelijk draagvlak wordt gecreëerd *"een omgevingsvisie is immers van ons allemaal"*. *"Het creëren van urgentie of eigenlijk een trigger kan heel goed helpen om actoren betrokken te krijgen moet een bepaalde relatie zijn met het product, zowel intern in de gemeente als extern in de samenleving."*

Helaas is het niet mogelijk om conform de toekomstige situatie een inzichtelijk en duidelijk digitaal raadpleegbare visie te maken door de huidige RO-standaarden. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan interactie tussen plantekst en plankaart, figuratieve symbolen en kleurschakeringen. Dit is belangrijk want wanneer een product informatie bevat dat heel gemakkelijk te raadplegen is zullen mensen het ook niet zo snel vergeten.

6.4.1 Voorbereidingen omgevingsvisie

In de gemeente Meerssen is de pilothouder de enige binnen de afdeling ruimte die zich bezighoudt met de ruimtelijke ordening en het opstellen van de omgevingsvisie. Het bureau Tonnaer is daarom ingehuurd ter ondersteuning, en door een samenloop van omstandigheden hebben zij zich aangemeld bij de pilots. Zo ontbrak het bij de gemeente Meerssen aan een paraplu boven (nieuwe) bestemmingsplannen voor de kernen, hierdoor was er weinig inzichtelijkheid in de 'stip op de horizon' en welke verbindingen er gemaakt konden worden tussen de kernen. Tijdens een bijeenkomst waar de sluier van de omgevingsvisie werd gelicht vertelde Tonnaer dat ze nauw betrokken waren/zijn bij de ontwikkeling, en ze nog zochten naar een pilot. De pilothouder was aanwezig tijdens deze bijeenkomst en in het kader van de structuurvisie had Tonnaer al een opdracht gekregen van de gemeente Meerssen, al pratende is men vervolgens overeengekomen om een omgevingsvisie te maken. Temeer dat er op dat moment ook een nieuw college kwam in Meerssen van buiten de politiek, en ze het idee hadden van een 'stroperige' overheid dat zij wel eens zouden veranderen. En dat bepaalt dus ook dat je als afdeling anders moet gaan werken en de omgevingsvisie past daar goed bij. Uiteindelijk moet de omgevingsvisie de 'stip op de horizon' laten zien, de weg daarnaartoe kan een rechte weg zijn, maar ook een hele bochtige – dat bepaalt eigenlijk een beetje de 'waan van de dag', de politieke situatie op dat moment. Aan de hand daarvan kan inzichtelijk worden gemaakt aan onder andere de gemeenteraad wat wordt gedaan en wat het programma is, zodat overvraging wordt voorkomen. Dit moet duidelijk gemaakt worden door de uitvoeringsparagraaf van de omgevingsvisie te koppelen aan de begrotingscycli. Op die manier is er een communicatiemiddel naar raadsleden toe, en heeft het ambtelijk apparaat ook een meetinstrument.

De eerste stap in de voorbereidingen van de omgevingsvisie was het maken van een SWOT-analyse door het gemeentelijk apparaat, op basis van demografische factoren. Voor het verwoorden van de identiteit van Meerssen heeft de pilothouder een intern rondje gemaakt. Na inventarisatie van deze informatie is een aantal externe professionals uit het veld uitgenodigd om de gemeente te informeren over de ontwikkelingen op onder andere woon- en bouwgebieden en demografische ontwikkelingen. *"Want je hoeft het ook niet allemaal zelf te bedenken, he"*. Ook is er een interne werkgroep opgericht voor ambtenaren die op de één of andere manier iets te maken hebben met de fysieke leefomgeving, zodat er ook echt een integrale visie tot stand komt. Naast de werkgroep is er een stuurgroep aanwezig met daarin pilotcoach/opdrachtnemer, pilothouder/projectleider en de portefeuille houdende wethouder. Op deze manier kunnen zij elkaar op de hoogte houden van ontwikkelingen, en is de politiek betrokken. Naar aanleiding van deze informatie is de gemeente Meerssen begonnen met filosoferen over hoe de omgevingsvisie eruit moet zien. De vraag die leefde is of de raad ook betrokken moet worden, immers alle neuzen moeten dezelfde kant op komen te staan. Er was interesse vanuit de raad, waardoor de volgende uitdaging zich aandiende namelijk het betrekken van burgers. De raad had het voorstel om elke kern, vijf in totaal, af te gaan met een informatieavond, echter door ervaring was daar ambtelijk enige terughoudendheid in. Het grote probleem is namelijk dat er altijd hetzelfde publiek komt (50+) en afhankelijk van het onderwerp zijn

de avonden ook niet zo goed bezocht. De uitdaging is dus tweeledig, op inhoudelijk vlak gaat het over de vraag hoe geïnventariseerde gegevens over sterkten en zwakten, kansen en bedreigingen (SWOT-analyse) van verschillende ontwikkelingen, inzichtelijk, toegankelijk en bespreekbaar gemaakt kunnen worden voor de lokale omgeving. Procesmatig gaat het over de vraag hoe brengt de gemeente de omgevingsvisie naar de lokale samenleving (in de afzonderlijke kernen) en expliciet naar de 25-45 jarigen? Met daarbij de vraag hoe het abstracte karakter van een omgevingsvisie concreter gemaakt kan worden voor burgers.

6.4.2 Kennissessie in het kader van kennis- en leertraject

De resultaten van de SWOT-analyse en verwoording van de identiteit van Meerssen zijn beide benut tijdens de eerste kennissessie van 9 december 2014. Aanwezig waren de pilothouder/projectleider, pilotcoach tevens begeleidend adviseur en één expert. Doel van de sessie was informatie inwinnen hoe de SWOT-analyse van verschillende ontwikkelingen en de identiteit van Meerssen op een interactieve manier met de lokale samenleving gedeeld kan worden, en hoe burgers en ondernemers uitgenodigd kunnen worden om deze informatie aan te vullen. Dit is van belang omdat een aantal inhoudelijke onderwerpen van de SWOT-analyse een plek moeten krijgen in de omgevingsvisie. Ook zal aandacht gegeven moeten worden aan wat de terugtrekkende beweging van gemeenten betekent voor burgers en ondernemers, omdat zij nu zelf meer aan zet zullen zijn voor het organiseren en inrichten van de fysieke leefomgeving. Meerssen heeft daartoe zeven specifieke vragen opgesteld. Tijdens de kennissessie is in het algemeen gesproken over de input van burgers, maar is summier ingegaan op de inrichting ofwel werkwijzen van de avonden. Daarentegen is wel inzicht gegenereerd dat een dergelijk traject goed ingestoken zou kunnen worden door het gebruik van klankbordgroepen, echter is het traject al gestart en moet bezien worden of dit nog meegenomen kan worden. Andere verworven inzichten zijn onder andere kernwaarden tijdens burgeravonden onderwerp van gesprek te laten zijn en voordelen van keuzes te laten zien. Ook is opgehaald wat Meerssen al heeft gedaan en is vervolgens gekeken hoe dat een vervolg kan krijgen, ervaringen uit eerdere projecten met bewonersparticipatie boden voor de expert een grondlegger. De expert heeft geleerd over het gebruik van promofilmpjes/infografie bij participatietrajecten. Er was een goede sfeer aanwezig met ruimte voor interactie, waardoor er sprake was van een gesprek waarin alle vragen, ideeën en suggesties aan de orde zijn gekomen. Desondanks geven zowel de pilotcoach als pilothouder in een vervolg evaluatieformulier aan dat er voornamelijk sprake was van een bevestiging van ideeën en er niet echt nieuwe inzichten en kennis zijn vergaard. Ook wordt geconstateerd dat experts slechts een klein deel van het proces meekrijgen, waardoor twee uurtjes praten en elkaar dan niet meer spreken weinig tot geen toegevoegde waarde heeft.

6.4.3 Participatietraject

Op uitnodiging van de pilotcoach heeft er een intern overleg plaatsgevonden over het betrekken van burgers. Twee studenten Communicatie en Multimedia Design zijn gevraagd om handen en voeten te geven aan burgerparticipatie en waren dus ook aanwezig tijdens dit overleg. Door middel van een creatieve methode wordt aandacht, input en betrokkenheid van burgers gevraagd voor de omgevingsvisie. Hiervan kon tijdens het overleg ook al wat getoond worden, waardoor het één en ander ging leven en iedereen een bijdrage wilde leveren om het nog beter te maken. Ambtelijk is men dan ook nieuwsgierig naar de uiteindelijke slagkracht. Op bestuurlijk niveau is er veel commitment, in het bijzonder voor de vernieuwde aanpak. Naar aanleiding van het overleg is er een begin gemaakt met sensibilisering c.q. burgerparticipatietraject middels een campagne om burgers te betrekken en te informeren via een 800-tal deurmatten, een infomotion over de te maken keuzes

in het kader van ontwikkelingen, facebook en de website per kern (ons'...' .nl) met dezelfde inhoud erachter. Tijdens dit alles heeft de gemeente zich aangeboden als zijnde burgers van de gemeente Meerssen die bezig zijn om ideeën te verzamelen over de toekomst van Meerssen. Helaas is dat snel uitgelekt, waardoor iedereen toch wist dat het vanuit de gemeente kwam. Via de website is getracht de burger te triggeren en te vertellen over welke onderwerpen een omgevingsvisie gaat. Dit is gedaan door twee maanden lang per week een drietal items te plaatsen, daarbij is het woord omgevingsvisie niet gebruikt, omdat dat burgers helemaal niets zegt. Burgers reageren goed op de website en facebook, er zijn reacties op polls, daarentegen zijn er weinig reacties op vrije invoer, behalve bij concrete en tastbare zaken. Wanneer er bijvoorbeeld wordt vermeld dat een lokale gymzaal wordt gesloten komen er wel reacties, omdat het mensen direct raakt. Om burgers toch te triggeren meer input te leveren heeft de gemeente een bekendere persoon uit het dorp geïnterviewd. Helaas is het gewenste resultaat door dit alles niet gehaald, de gemeente had namelijk meer actieve communicatie verwacht waardoor er veel informatie opgehaald zou kunnen worden.

Na de campagne is een start gemaakt met de organisatie van informatieavonden, hiervoor is een multiactor simulatie bedacht zodat bewoners spelenderwijs bekend worden met de onderwerpen uit de omgevingsvisie. Tijdens de simulatie moest een tafel van 10 personen bepalen welke voorzieningen ze in welke kern (5) wilde hebben, vervolgens moesten ze nog een keer de simulatie doen maar dan met de huidige ontwikkelingen (krimp, participatie). Door deze simulatie krijgen burgers ineens te maken met wat anderen willen en ervaren ze dus waar een gemeente rekening mee moet houden. De gemeente krijgt op haar beurt informatie over wat de burgers het liefst zouden willen. En dit is spannend voor ambtelijke medewerkers, omdat er veel ruimte voor input wordt geboden waardoor niemand weet wat voor reacties er zullen komen. Tezamen met de gesprekken uit de werkgroepen, stuurgroep, raadsleden en burgers heeft de gemeente Meerssen wel een rode lijn kunnen ontdekken. Wanneer deze iets afwijkt van wat burgers hebben ingebracht tijdens zo'n bijeenkomst zal goed gecommuniceerd moeten worden waarom er voor iets anders is gekozen geeft de pilotcoach aan.

De hoop was dat door de (digitale) campagne ook een ander soort publiek naar de informatieavonden zou komen, achteraf blijkt dat dit niet echt gelukt is. In het verlengde hiervan viel de algehele opkomst tegen, uit een eerste evaluatie kwam de voorzichtige conclusie dat de communicatie misschien niet 'agressief' genoeg was, het triggerde te weinig. Desondanks heeft de gemeente Meerssen wel de dagbladen gehaald, maar denkt de pilothouder/projectleider dat dit niet veel heeft uitgemaakt en dat waarschijnlijk hetzelfde aantal mensen waren bereikt als er op de oude manier informatie over de informatieavond was gegeven. Tijdens de informatieavond zelf wordt opgemerkt dat mensen het interessant vinden, maar nog niet door hebben wat zij er op dat moment mee moeten. De campagne en de informatieavond hebben blijkbaar niet goed overgebracht wat het belang van de burgers is, waardoor het ook niet iets van 'hun' is geworden. Het gevoel creëren dat een visie op hoog abstractieniveau van belang is voor de burger blijkt dus een harde dobber. Zoals al eerder aangegeven wilde de raad vijf informatieavonden, echter is besloten om het bij deze bijeenkomst te houden. Naast de informatieavonden is er ook een klankbordgroep aanwezig dat bestaat uit een aantal burgers. Dit zijn burgers die bijvoorbeeld werken bij instanties zoals het waterschap, provincie Limburg et cetera, zij worden gevraagd om mee te denken over ontwikkelingen waar Meerssen rekening mee moet houden. Ook is de klankbordgroep een keer benut om de conceptversie van de omgevingsvisie kort te sluiten. *“Daaruit bleek dat zij de angst hebben iets te missen, dat ze wat over het hoofd zien als informatie moet worden geraadpleegd.*

Want, ja ze weten niet hoe de digitale omgevingsvisie is opgebouwd.” Dit zorgt voor twijfels bij de gemeente of er toch niet ook een fysiek document gemaakt moet worden. Voor de gemeente is het soms ook lastig dat de omgevingsvisie helemaal digitaal wordt opgesteld door het adviesbureau (terwijl dit wel het streven is), omdat het bijna niet mogelijk is om tussentijds feedback te geven en vroegtijdig te sturen. En dat is lastig, want de gemeente moet wel de inhoud aanleveren. Gelukkig wordt de inrichting en uitvoering van de bijeenkomsten gezamenlijk opgepakt waardoor zij voor een deel ook op de hoogte zijn van inhoudelijke input. Daarnaast is het fijn om bijeenkomsten samen aan te pakken omdat het voor de pilothouder op dat moment mogelijk is om mee te praten terwijl iemand van Tonnaer het voorzitterschap neemt en iemand anders noteert.

6.4.4 Interne betrokkenheid

Naast betrokkenheid van burgers moet het ambtelijk apparaat ook betrokken blijven, duidelijkheid bieden middels een agenda is daarbij van belang tezamen met een inventarisatie van individuele belangen. *“We zijn het traject heel goed begonnen met alle inhoudelijke medewerkers aan tafel, hen op de juiste manier weten te verbinden aan het traject en op een ludieke wijze te betrekken in het geheel. En ja, een sessie als ‘teken een omgevingsvisie’ en allerlei van dat speelse gedoe om ze maar op een andere manier te laten kijken naar de inhoud”,* aldus de projectleider. Zoiets loopt dan goed, zeker gezien de indeling van de gemeente Meerssen waardoor er verschillende disciplines in één team zitten, totdat er conflicterende raadgevingen komen, waardoor het twee tot drie maanden duurde voordat er een nieuwe wethouder kwam. Die wethouder moest vervolgens weer overtuigd worden van de omgevingsvisie, omdat het niet in het coalitieprogramma zat. Daarna heeft het traject zich op de burgers gericht, en op dat moment was er te weinig aandacht voor de interne medewerkers, omdat de projectgroep wel een goed gevoel hadden bij hetgeen waar zij mee bezig waren. *“Maar als je een half jaar geen contact meer hebt, of in ieder geval geen fysiek contact met elkaar dan merk je dat het verwatert tot de dagelijkse gang van zaken en nu zijn we al een jaar verder.”* Prioritering is dus ook van acuut naar plaats 10 of daaronder gezakt. Er zijn nog wel wat werkgroep overleggen geweest, maar daar komen ook minder mensen dan in het begin en de bijdrage die geleverd moet worden is ook verminderd. En vervolgens is het college opnieuw gevallen, dat brengt opnieuw onduidelijkheden met zich mee over de prioritering van onderwerpen voor ambtenaren.

Politiek, maar ook management spelen dus een wezenlijke rol, want er moet wel gelegenheid geboden worden en middelen moeten aanwezig zijn om te participeren in andere trajecten. *“Dus een omgevingsvisie kan verbinden als je de juiste mensen aan tafel hebt en ze op een juiste manier betreft, maar dat verbinden moet wel een continu proces zijn waar aandacht aan gegeven wordt.”* *“Wanneer het proces goed is geweest en ze bagage hebben meekregen zullen ze in de toekomst ook aan elkaar denken misschien contact met elkaar leggen, maar wanneer het proces niet goed is geweest of individuen hebben teveel gemorrel aan hun hoofd, ja dan valt het makkelijk uiteen.”* De pilothouder geeft op haar beurt aan dat het inderdaad te maken heeft met de waan van de dag, maar ook met tijd(gebrek) om te kunnen participeren. Want in de gemeente Meerssen is door het kleine apparaat en korte lijntjes zeker interesse en vertrouwen om te participeren in een ander traject, maar zo was de afdeling samenleving ten tijde van de voorbereidingen van de omgevingsvisie bezig met de 3D decentralisaties in het kader van de WMO, waardoor ze het heel druk hadden met hun eigen onderwerp en dan moeten ze ook nog iets met een traject dat ze niet zoveel zegt. *“Sociale interactie is dus wel heel erg belangrijk voor het binden en laten ontsluiten van informatie, maar op datzelfde moment flinterdun, want op het moment dat een manager tegen een*

sectormedewerker zegt 'je bent teveel tijd kwijt aan andere dingen en je overschrijdt het budget' dan kruipt hij of zij snel in zijn hol en wordt gedaan waar hij of zij voor aangenomen is."

Als projectleider ben je eigenlijk constant bezig om collega's te betrekken via werkgroepen, maar gedurende de rit haken mensen soms toch af. Collega's moeten daarom gevoed worden door het toesturen van mailtjes of via persoonlijk contact wanneer iemand niet aanwezig was tijdens een werkgroep. *"Constant bezig zijn om te kijken hoe iedereen bij de les gehouden kan worden, en kijken hoe het interessant gehouden kan worden. Daarbij hangt het af van een goede communicatie en dat er veel verteld wordt van hoe en wat"*. Communicatie is dus belangrijk, *"want je kunt mensen aan tafel zetten, maar als je elkaar niks vertelt komt het er nog niet uit"*. De projectleider krijgt van het begeleidende adviesbureau ondersteuning op het procesmatige onderdeel, maar dat blijkt toch lastig. Een extern adviseur komt namelijk te weinig in het gemeentehuis, waardoor ze te weinig meekrijgen wat er op de achtergrond speelt bij individuen die een bijdrage moeten leveren in het proces. Daarom is een sterke interne medewerker nodig die ze allemaal op de vingers tikt en beloont voor hun bijdrage.

Ondanks wat haperingen heeft het eerste interne succesje zich gevestigd. *"Waar voorheen een beleidsmedewerker moest zeggen, jongens van het riool en wegen dit is het idee hoe gaan we dat inpassen in onze vervangingsopgaven? Is iemand van wegen naar een beleidsmedewerker gegaan en gaf aan dat over twee jaar een weg in een wijk vervangen moet worden en of we vanuit de kwaliteit van de wijk en de ambitie die we ambiëren niet moeten gaan kijken of ik dat op een andere manier kan gaan doen dan met asfalt?"* Desondanks is de veronderstelling dat een ieder na het vaststellen van de omgevingsvisie weer zijn eigen weg gaat, tenzij het proces goed is geweest en ze bagage hebben meegekregen en aan elkaar denken en misschien zelfs contact leggen met elkaar, maar wanneer het proces niet goed is geweest gebeurt dit vaak niet.

6.4.5 Masterclass 5 maart en 8 april 2015 in het kader van kennis- en leertraject

Tijdens de Masterclass van 5 maart 2015 heeft de gemeente Meerssen de vraag neergelegd hoe de opkomst van usual suspects (50+) doorbroken kan worden, zodat ook de generatie van de toekomst (25-45) komt. In de intervisieronde zijn een zevental punten opgesomd die daaraan bij kunnen dragen. De Masterclass van 8 april 2015 stond in het teken van informatie uitwisseling aan de 2^e ring, het proces dat de gemeente Meerssen tot dan toe heeft gelopen is op dat moment voorgelegd. Bij de eerste bijeenkomst was de pilotcoach aanwezig, de pilothouder was tijdens de tweede bijeenkomst aanwezig. Tijdens deze bijeenkomst kan de pilothouder niet spreken van opgedane kennis, *"het waren interessante gesprekken, maar ik heb het gevoel dat ik hoofdzakelijk over onze ervaringen met het opstellen van de omgevingsvisie heb verteld, dan dat ik informatie heb gekregen van anderen"*. Dit komt wellicht omdat niet alle deelnemers even ver in het proces staan.

7. Analyse

Alle stappen die de pilots hebben doorlopen is in de beschrijving te vinden, aan de hand van deze beschrijving wordt inzichtelijk gemaakt welke elementen uit het conceptueel model terugkomen en welke relaties tussen de elementen te vinden zijn. Dit wordt weergegeven middel een grote tabel gebaseerd op de operationalisering. Vervolgens worden de overeenkomsten en verschillen tussen de pilots toegelicht.

7.1 Schematische weergave

Concept	Element	Indicatoren	Waarden	Provincie Groningen	Leiden c.a.	Gemeente Uden	Gemeente Meerssen
Gedeelde ambitie gezamenlijk werken	Hybride institutioneel arrangement	<ul style="list-style-type: none"> - Wederzijdse afhankelijkheid - Standaardisatie van normen - Gezag gebaseerd op informele erkenning 	Aan-/afwezig	Het besef dat steeds meer opgaven gebiedsgericht aangepakt moeten worden zorgt voor wederzijdse afhankelijkheid intern in de provincie. De provincie draagt dit middels de gebiedsopgaven uit naar externe actoren.	Wederzijdse afhankelijkheid met buurgemeenten is noodzakelijk voor grensoverschrijdende opgaven – structuurvisie te weinig gedaan. In eerste instantie deden niet alle uitgenodigde gemeenten, mee maar o.a. door pilot en 'peer pressure' doen alle gemeenten inclusief een niet uitgenodigde gemeente mee. Intern in de afzonderlijke is de erkenning van wederzijdse afhankelijkheid verschillend, bij Leiden lastiger dan bij kleine gemeenten.	Udenaar de Toekomst, G1000 en multidisciplinaire teams geven blijkt dat er erkenning is omtrent wederzijdse afhankelijkheid tussen de gemeente Uden, burgers, private en maatschappelijke actoren. Hiervoor moet gezamenlijk een uitnodigingsplanologie en een samenhangend beleidskader worden gemaakt dat alle aspecten van de fysieke leefomgeving in zich heeft.	De gemeente Meerssen is zich bewust dat er een 'kapstok' gevonden moet worden waarin samengebracht (bestuurlijk, politiek, ambtelijke, vijf kernen en de regio), onder meer omdat dat tot dan toe allemaal los van elkaar hing terwijl het indirect wel met elkaar samenhangt.
	Gedeeld doel	- Actoren kennen 'stip op de horizon'	Aan-/afwezig	Bestuurlijk commitment naar het doel komt voort uit het accorderen en vaststellen van het Keuzedocument, hierdoor is het op ambtelijk niveau ook duidelijk wat het doel is. Externe actoren (gemeenten, waterschappen, natuur- en milieuorganisaties en LTO) goed vertegenwoordigd tijdens contactmomenten en	Middels de stuurgroep en werkgroep is er commitment, de gemeenten hebben hun commitmentniveau uitgesproken naar elkaar – mede doordat bestuurlijk mandaat helder is –, maar doordat de scope van het project is verhoogd is dit commitmentniveau niet meer duidelijk en treedt er	Zowel het projectteam als bestuurlijk is er commitment naar het doel, omdat het aansluit bij de gedachte van Uden, namelijk zelf-organisatie en zelf-initiatief. Ambtelijk is er nieuwsgierigheid. Voor burgers is het lastiger om het doel te erkennen, omdat de omgevingsvisie van een hoog	Enkel de 'stip op de horizon' – creëren van een 'kapstok' - is aanwezig, de weg ernaartoe is vrij. Zowel politiek, bestuurlijk als ambtelijk is er feeling bij het doel, mede door de nieuwe inrichting van de gemeente Meerssen (multidisciplinaire teams, bevorderen samenwerken en terugtrekkende overheid). Voor

				willen bijdragen (o.a. zichtbaar middels vervolgspraken). Bij burgers weinig commitment doel omdat het abstractieniveau te hoog is (weinig opkomst tijdens thema-avonden).	verzadiging op. Het doel is voor burgers (opkomst 10 personen) door het hoge abstractieniveau) niet duidelijk. In de afzonderlijke gemeenten is er bij kleine gemeente meer commitment naar het doel dan bij grote gemeenten.	abstractieniveau is.	burgers is het abstractieniveau hoog waardoor opkomst tijdens de participatiebijeenkomst laag is (40-50), de doelgroep 50+ blijft en de inbreng via de website ook laag is (i.t.t. aantal views).
Boundary spanning proces	Contactmoment en ten behoeve van urgentie	Formele bijeenkomsten	0 Niet aanwezig 1-3 Matig aanwezig 4-6 Aanwezig 7-9 Veel aanwezig 10 Hoge mate van aanwezigheid	Vijf thema-avonden (burgers afwezig, daarentegen wel veel andere externe actoren), overleggen met coördinatoren van sectoren, testsessie, vergaderingen met projectleiding en digitaliseringsgroep, kennissessie (grote groep door betrekken van coördinatoren sectoren) en Masterclasses.	Contactmomenten zijn cruciaal om de energie tussen actoren te behouden. Formele contactmomenten – meerdere thematische bijeenkomsten, werkgroepen stuurgroepoverleg, participatiebijeenkomst (laat stadium), kennissessie (grote groep door betrekken alle gemeenten van het samenwerkingsverband) en Masterclasses – bieden gelegenheid voor het verzamelen van kennis.	Interne bijeenkomst voor enthousiasmering van ambtenaren en naar het einde toe een terugkoppeling waarin nogmaals de omgevingsvisie wordt benadrukt. Raadsbijeenkomst (twee maal), bijeenkomst Muzerijk (planning niet praktisch i.v.m. andere participatiebijeenkomst), fotowedstrijd, kennissessie (4 aanwezige vanuit gemeente Uden) en Masterclasses.	Er is een interne bijeenkomst geweest voor de start van het proces. Overleggen met professionals buiten de gemeente over ontwikkelingen in de samenleving. Werkgroep voor inhoudelijke ambtenaren rakend aan de fysieke leefomgeving. Stuurgroep met daarin adviseur, projectleider en portefeuillehouder. Klankbordgroep met burgers met elk eigen professionele achtergrond. Participatiebijeenkomst (opkomst en doelgroep waarschijnlijk hetzelfde als wanneer er niet zoveel aandacht voor is gegeneerd). Kennissessie (projectleider, coach en expert aanwezig) en Masterclasses.
		Informele bijeenkomsten	0 Niet aanwezig 1-3 Matig aanwezig - Face to face	Kleine overleggen tussen tektschrijvers zorgt voor het voorkomen van tegenstrijdigheden, is niet	Eén-op-één contactmomenten zorgen ervoor dat actoren elkaar beter leren kennen, dit blijkt	Na de interne bijeenkomst is er door de pilotcoach intern een rondje langs alle ambtenaren gemaakt voor het	De website met daarop allerlei informatie over wat een omgevingsvisie is en wat het betekent heeft niet gezorgd

	<p>conversatie (hal, werkplek etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Telefonische conversatie - Polls via website - Reacties via website - Discussies via website 	<p>4-6 Aanwezig 7-9 Veel aanwezig 10 Hoge mate van aanwezigheid</p>	<p>verder begeleidt waardoor afhankelijk van de personen. Met externe actoren zijn veelvuldig vervolg overleggen geweest.</p>	<p>uit kleine overleggen tussen een gemeente en Leiden. Informatie bereikt elkaar veel gemakkelijker, en er kunnen stappen ondernomen worden. In grote bijeenkomsten gaat het vaak toch om de hoofdlijnen.</p>	<p>ophalen van informatie. Daarnaast zorgt de inhoudelijke projectleider ervoor dat de omgevingsvisie vaak terugkomt tijdens gesprekken, zodat de omgevingsvisie wordt onderkent.</p>	<p>voor de reacties die Meerssen voor ogen had. Opgemerkt wordt dat berichten heel concreet moeten zijn, enkel dan wordt er gereageerd. Het sturen van een mailtje zorgt ervoor dat actoren worden herinnerd aan de omgevingsvisie. De projectleider heeft een interne ronde gemaakt om beleid één-op-één te inventariseren.</p>
	<p>Urgentie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Erkennen dat er iets moet veranderen om efficiënt en effectief te blijven werken - Actoren committeren zich ook om verandering tot stand te brengen 	<p>Aan-/afwezig</p>	<p>Door het proces is er geen verandering gekomen in urgentiegevoel bij burgers, bij externe actoren is die alleen maar vergroot (projectleiding wordt tegenwoordig nog vaak gevraagd voor overleggen). Middels de kennissessie is bij de coördinatoren nog meer het besef gaan leven dat er verandering moet plaatsvinden op het gebied van samenwerken. De RO-gedeputeerde heeft middels het Keuzedocument commitment gegeven aan het proces, echter niet aan de uitkomsten blijkt wanneer hij vasthoudt aan eigen beleid in plaats van uitkomsten n.a.v. contactmomenten.</p>	<p>Interne ambtenaren in Leiden hebben tijdens het proces niet genoeg urgentie ontwikkelt, dat komt door praktische omstandigheden zoals tijd en deadlines (relevante actoren betrekken bij thematische bijeenkomsten is daardoor lastig, ook bij kleine gemeenten). Urgentie ontwikkelen bij kleine gemeenten gaat wel natuurlijker, omdat zij vaak werken in multidisciplinaire teams en elkaar middels team overleggen gemakkelijk op de hoogte kunnen houden. Bij de afdeling samenleving lastig urgentie te ontwikkelen, komt door andere cultuur. Burgers erkennen het urgentiegevoel ook niet, dat komt door het hoge abstractieniveau. Tussen de gemeenten is het besef dat</p>	<p>Er is erkenning onder ambtenaren wat de omgevingsvisie is, echter moet er een balans worden gevonden tussen eigen werk en meewerken in verband met praktische omstandigheden. Dit omdat de bijdrage tot nu toe nog beperkt is. De afdeling samenleving onderkend weinig urgentie bij de omgevingsvisie, wellicht doordat zij anders werken. Private partijen met een direct belang erkennen dat ze moeten bijdragen, wanneer zij namelijk niet aanwezig waren bij de Muzerijk bijeenkomst is er mailcontact geweest. Minder opkomst dan verwacht bij de Muzerijk bijeenkomst (40) en ook de generatie onder de veertig is niet bereikt, er is geen</p>	<p>De werkgroep was in het begin erg enthousiast, maar het urgentiegevoel neemt af naarmate de tijd vordert en er te weinig contact is (zichtbaar wanneer het proces zich extern focust) en het contact niet meer aansluit bij de wereld van bepaalde actoren. De afdeling samenleving wordt moeilijk bereikt. Ook de raadsverkiezingen en nieuwe wethouder die overtuigd moet worden van het nut van de omgevingsvisie dragen hieraan bij. Het proces moet dus continu zijn. Het externe traject heeft er niet toe geleid dat burgers urgentie voelen bij de omgevingsvisie, dat komt door het hoge abstractieniveau. Ook tijdens de bijeenkomst hadden burgers niet het idee wat hun</p>

					er samengewerkt moet worden om sterk, dat komt omdat er het besef is dat samengewerkt moet worden voor een sterke regio.	urgentiegevoel gecreëerd en dat komt door het hoge abstractieniveau waardoor het niet tastbaar wordt. Ook de fotowedstrijd heeft niet bijgedragen aan het ontwikkelen van een urgentie.	belang was. Mede hierdoor zijn er geen vijf (aanraden van de raad), maar is er maar één bijeenkomst geweest. Door het gebruik van de interactieve werkvorm 'teken een omgevingsvisie' bij de interne bijeenkomst is urgentie gecreëerd onder de deelnemers, omdat hun belang inzichtelijk werd.
Gezamenlijk werken	<ul style="list-style-type: none"> - Gezamenlijk afspraken maken en nakomen (fysiek/digitaal) - Groepsbelang boven eigen belang - Actoren committeren zich aan 'stip op de horizon' 	Aan-/afwezig	Vervolgafspraken met externe actoren zorgt dat beleid getoetst kan worden. De testsessie geeft inzichten – tegenstrijdig beleid – dat niet iedere tekstschrijver gezamenlijk werkt (afhankelijk van ambtenaar). N.a.v. de testsessie zijn ambtenaren waarvan conflicterend beleid was in gesprek gegaan met elkaar om dit te stroomlijnen. Wanneer er praktische omstandigheden zijn zoals tijd, deadlines etc. staat het eigen belang boven het groepsbelang.	Eigen belang is intern in Leiden doorslaggevend, waardoor het lastig is om interne actoren te betrekken. Doordat kleine gemeenten multidisciplinaire teams hebben is gezamenlijk werken makkelijker te bereiken. De afdeling samenleving is lastig te bereiken. Middels contactmomenten met de werkgroep en stuurgroep wordt gezamenlijk werken gestimuleerd. Dit laat zien dat het commitmentniveau belangrijk is voor de mate van samenwerken in een later stadium.	Tijdens de eerste raadsbijeenkomst wordt er gezamenlijk gekeken naar de inrichting van het proces van de omgevingsvisie. Daarnaast wordt ook een actieve groep burgers (vanuit Udenaar de Toekomst en G1000) en de wethouder in een vroeg stadium betrokken om mee te denken over de procesinrichting. Dit heeft te maken met het gezamenlijk werken aan procesregels. Deze duidelijkheid zorgt voor het urgentie, en commitment naar de uitkomst.	De werkgroep is er om gezamenlijk te werken aan de 'kapstok' van de omgevingsvisie, desondanks blijkt dat wanneer er tijdsnood of deadlines gehaald moeten worden (3D decentralisaties) dat het eigen belang voorop staat. Middels de stuurgroep houden de adviseur, projectleider en portefeuillehouder elkaar op de hoogte en wordt het bestuur in een vroeg stadium betrokken en heeft het de mogelijkheid om bij te sturen, waardoor commitment wordt gegenereerd.	
Common ground	<ul style="list-style-type: none"> - Actoren bereiken gezamenlijke overeenkomst - Actoren werken buiten locus of 	Aan-/afwezig	Door de overleggen met verschillende coördinatoren denken zij gezamenlijk vanuit provinciale belangen en gebiedsopgaven, hierdoor werken ze buiten de eigen specialisatie. Echter hanteren	In de stuur- en werkgroep worden gezamenlijke overeenkomsten bereikt als het gaat over gebiedsoverschrijdende opgaven. In de kennissessie was het doel duidelijk,	De BOB-werkgroep geeft een verdere uitwerking aan de betrokken bij het proces van de omgevingsvisie.	Tijdens de werkgroepen is er een 'trechter' ontstaan over hoe de 'kapstok' er ongeveer uitziet. Hiervoor hebben de actoren buiten hun eigen specialisatie gedacht, omdat de 'kapstok' bestaat uit alle	

		practice (specialisatie) - Actoren hanteren eenzelfde strategie		ze niet eenzelfde strategie. Dit is zichtbaar in het delegeren van taken naar tekstschrijvers.	waardoor het makkelijker wordt om een gezamenlijke overeenkomst te bereiken.		opgaven binnen de fysieke leefomgeving. Doordat de klankbordgroep bestaat uit burgers met verschillende professies werken deze actoren ook buiten hun specialisatie.
Boundary spanning rollen	Broker	- Ontvangen informatie gerelateerd aan verschillende percepties - Begrijpen logica van situaties - Reageren op unieke situaties	Aan-/afwezig	Door de bijeenkomsten en vergaderingen wordt informatie verzameld door de projectleiding, tijdens de thema-avonden was dat voornamelijk eenzijdig. De projectleiding gebruikt tijdens deze bijeenkomsten vooral één-op-één gesprekken om ideeën te toetsten. Positief was dat de projectleiding puur procesmatig was, waardoor er geen onderscheidt gemaakt werd tussen inhoudelijke belangen.	Tijdens de werkgroepen, thematische bijeenkomsten en het participatietraject zet de projectleiding zoveel mogelijk in op het geven en verkrijgen van informatie door uitnodigende werkvormen aan te bieden. Wanneer deze informatie is opgehaald kan de translatorrol vervuld worden.	De brokerrol moet uitgevoerd worden voor het verkrijgen van informatie, zodat de translatorrol vervuld kan worden. Het gebruik van concrete voorbeelden, interactieve werkvormen en een verscheidenheid aan verschillende actoren helpt boundary spanners om informatie te ontvangen tijdens contactmomenten.	De brokerrol is voor de projectleiding noodzakelijk om informatie te ontvangen over percepties van andere actoren zodat de rol als translator vervuld kan worden. Deze rol vereist intensieve werkzaamheden, omdat de actor constant in gesprek moet gaan met (betrokken) actoren, wanneer dit minder wordt verliest zij het vermogen om de translatorrol te vervullen en verliezen de actoren het commitmentniveau.
	Translator	- Herformuleren van probleem-percepties, zodat actoren elkaar beter begrijpen - Informatie uit de werkelijkheid van actoren vertalen - Contacten opbouwen	Aan-/afwezig	Projectleiding herformuleert probleem-percepties voor het behouden van feeling onder actoren, echter wordt dit weinig gedaan door de projectleiding. Eenzijdigheid in kennis wordt gesignaleerd, maar vervolgens doet de projectleider er niks mee. Wel is hij goed in het opbouwen van contacten met externe actoren – uitgezonderd burgers. Ook wist de projectleider tijdens de	De projectleiding van Leiden bouwt contacten op met de gemeenten, dit is belangrijk omdat het samenwerkingsverband anders zou wegvallen. Intern is het voor Leiden lastiger om contacten op te bouwen, voor kleinere gemeenten is dat makkelijker in verband met multidisciplinaire teams.	Een raadslid uit de BOB-werkgroep is meegegaan naar een Masterclass, hierdoor krijgt hij informatie uit een andere werkelijkheid. Vervolgens koppelt hij dat terug naar de andere raadsleden. De inhoudelijke projectleider begeeft zich natuurlijk tussen de mensen en heeft een netwerk, daardoor is het voor hem gemakkelijk om contacten op te bouwen. Bij de	Het is voor een boundary spanner van belang dat actoren worden betrokken, en behouden blijven. Het is daarom voor de projectleiding van constant belang om te kijken hoe het proces urgent genoeg blijft voor actoren. Hiervoor heeft zij probleem-percepties over de omgevingsvisie van actoren geherformuleerd waardoor het project geen urgentie verliest. Voor de coach en tevens

				kennissessie goed wat hij wilde bereiken, en bracht hij dit goed over op de andere aanwezige.		procesmatige projectleider is het opbouwen van contacten in mindere mate aanwezig. Zij zorgt er daarentegen wel voor dat de inhoudelijke projectleider geen tunnelvisie krijgt wat betreft het betrekken van welke actoren.	adviseur blijkt het lastig om deze rol op zich te nemen omdat achtergrondinformatie van de actoren bij hem ontbreekt.
Synthesizer	<ul style="list-style-type: none"> - Informatie combineren voor nieuwe inzichten - Verschillen tussen actoren inzichtelijk maken - Verbinden verschillende actoren 	Aan-/afwezig	Door één van de thema-avonden is de Waddenkust een provinciaal belang. Dit was nooit tot stand gekomen wanneer er geen gebruik wordt gemaakt van actoren met verschillende achtergronden. Coördinatoren moeten informatie uit hun overleg combineren met informatie van de tekstschrijvers, afhankelijk van de persoon hoe dat gedaan wordt. Dit geeft weer dat enkel nieuwe inzichten opgedaan kunnen worden tijdens het proces.	De projectleiding van Leiden is zelf altijd aanwezig bij het leggen van contacten, waardoor andere actoren niet aan elkaar verbonden worden. Informatie combineren voor nieuwe inzichten is enkel mogelijk tijdens een proces waar verschillende actoren bij betrekken zijn.	Een boundary spanner kan door de verzamelde kennis een aanzet geven tijdens het proces waar verschillende actoren aanwezig zijn om informatie te combineren voor nieuwe informatie. De verkregen informatie combineren voor nieuwe inzichten uit het participatietraject is lastig omdat dat van een laag abstractieniveau is en de omgevingsvisie hoog.	Er is enkel sprake van een synthesizerrol wanneer een groep actoren vanuit verschillende disciplines bij elkaar worden gezet, zoals bij het maken van de 'kapstok'.	
Formele status	<ul style="list-style-type: none"> - Toegang tot informatie - Toegang tot organisaties - Toegang tot takenpakketten 	Aan-/afwezig	Doordat de RO-gedeputeerde standhoudt bij zijn beleid oefent hij zijn formele status uit die tegen de opgehaalde informatie ingaat.	De projectleiding van Leiden heeft geen formele status, maar door het beschikken over geld en (menselijke) middelen wel bevoegd om een vooraanstaande rol te vervullen. Daarnaast is het bestuurlijke mandaat belangrijk voor gemeenten voor het bepalen van het commitmentniveau in het	Er is bestuurlijk en politiek commitment, omdat beide in een vroeg stadium zijn betrokken, waardoor ze zich aan zowel het proces als de uitkomsten committeren.	Door de val van het college, waardoor de nieuwe wethouder overtuigd moet worden van de omgevingsvisie is er een ambtelijk twijfel ontstaan of zij bestuurlijk mandaat hebben/krijgen voor meewerken aan de omgevingsvisie. Daarnaast speelt het management ook een rol, want wanneer actoren	

					samenwerkingsverband.		niet de mogelijkheid krijgen om samen te werken zullen zij dit ook niet doen.
Boundary spanning object	Flexibel voorwerp	- Object is toepasbaar in verschillende sociale werelden - Object bevat informatie voor verschillende sociale werelden	Aan-/afwezig	Objectgericht invullen zorgt ervoor dat tekstdelen afzonderlijk gelezen kunnen worden. Een digitale visie moet het vergemakkelijken om toepasbaar te zijn in verschillende sociale werelden, echter is dat nu nog niet het geval (digitale visie nog lastig om mee te werken), middels een vingeroefening is de rode draad getest.	Concreetheid is belangrijk, waardoor actoren gaan inzien dat het object toepasbaar is en het informatie betreft voor hun. Beelden, modellen en scenario's werken heel prikkelend wanneer ze opgesteld zijn buiten de comfortzone van de actoren.	Het gebruik van voorbeelden, concreetheid en interactieve werkvormen beïnvloedt het gebruik van objecten positief, omdat het toepasbaarder wordt en het voor actoren mogelijk wordt om de informatie toe te passen in de eigen sociale wereld. Tijdens de tweede bespreking met de raad werd duidelijk dat er voorbeelden ter illustratie van het raamwerk moesten worden gebruikt, naar aanleiding daarvan is een mail met voorbeelduitwerking verzonden naar de actoren van de Muzerijk bijeenkomst.	De gemeente heeft ervoor gekozen om zich voor te doen als zijnde een burger met een burgerinitiatief omtrent het ophalen van informatie over de toekomst van Meerssen. De veronderstelling was dat het daardoor beter toepasbaar is voor burgers. Echter door het vroeg uitlekken van deze informatie is daar geen zicht op. Voor de toegankelijkheid maakt Meerssen een digitale omgevingsvisie, middels het toetsen van de digitale versie in de klankbordgroep zijn er aanpassingen gedaan waardoor de omgevingsvisie toepasbaar is in verschillende sociale werelden.
Onderliggende documenten aanzien ten van het proces zijn belangrijk, omdat	Robuust voorwerp	- Culturen zijn zichtbaar - Professionele codes zijn zichtbaar - Normen en waarden zijn zichtbaar	Aan-/afwezig	Aanwezigheid van imago en waarden (culturen) zorgen ervoor dat het mogelijk is om rode draden te ontdekken zodat er een integrale visie kan ontstaan.	Het manifest zorgt ervoor dat er een gezamenlijk vertrekpunt is gebaseerd op imago en waarden. MGA moet bijdragen aan het verkrijgen van gedeelde waarden in plaats van verschillen. Ook zorgen de waarden voor een kapstok.	De gebiedsomschrijvingen zijn gezamenlijk opgesteld met burgers en private actoren, waardoor culturen zichtbaar zijn. Het raamwerk daarentegen is vrij abstract, maar door de toepassing van het voorbeeld wordt getracht het toepasselijker te maken.	De SWOT-analyse en de verwoording van de identiteit van Meerssen liggen allebei ten grondslag aan de omgevingsvisie en zorgen ervoor dat actoren zich kunnen (h)erkennen in de uiteindelijke omgevingsvisie.
	Eigenaarschap	- Actoren ervaren object	Aan-/afwezig	Digitale visie moet ervoor zorgen dat actoren het al van	Geen sprake van eigenaarschap intern in	Presentatie Rho zorgt voor eigenaarschap van de	De benaming van de eigen kern op de deurmaten zorgt

deze inzicht bieden in wat er daar is opgehaald. De transparantie is daarbij belangrijk.		als van 'hun' - Actoren dragen 'hun' object uit		'hun' ervaren, echter is daar nog geen sprake van want de digitale visie is nog erg lastig te bereiken en lezen.	Leiden, het blijft een product van het kernteam. Door het gebruik van imago is het mogelijk dat externe actoren zich (h)erkennen, door het bijdragen aan de omgevingsvisie ontwikkeld er zich ook eigenaarschap.	strategie, echter blijft dit beperkt tot het kernteam. De gebiedsomschrijvingen zouden voor (h)erkenning moeten zorgen, maar nog niet zichtbaar omdat de omgevingsvisie er nog niet is.	ervoor dat actoren worden aangesproken op hun eigenaarschap, echter is dit niet gelukt gezien opkomst participatiebijeenkomst en reacties via de website. De omgevingsvisie blijft vooral en product van het kernteam.
	Gedeelde taal	- Gedeelde metaforen - Gedeelde uitdrukkingen - Gedeelde afkortingen - Gedeelde vaktermen - Gedeelde indicatoren - Gedeeld dialect	0 Niet aanwezig 1-3 Matig aanwezig 4-6 Aanwezig 7-9 Veel aanwezig 10 Hoge mate van aanwezigheid	Geen gedeelde taal, enkel voorkomen ambtelijke jargon.	Er is geen sprake van een gedeelde taal.	Geen sprake van een gedeelde taal, in de tweede raadsbijeenkomst is wel getest of het raamwerk voor iedereen logisch navolgbaar is. Naar aanleiding daarvan zijn er aanpassingen gemaakt. Doordat het projectteam uit een inhoudelijke en procesmatige actor bestaat is de valkuil minder groot om in vaktaal te spreken.	Er is geen gedeelde taal ontstaan, wel heeft de gemeente via de website, facebookpagina, 800-tal deurmaten, sfeerfilm en infomotion nooit gepraat over de omgevingsvisie omdat dat actoren niks zegt.
	Structuur	- Inzichtelijkheid in betrokken actoren - Inzichtelijkheid in verdeling bevoegdheden - Inzichtelijkheid in afhankelijkheden - Inzichtelijkheid in status - Inzichtelijkheid in onderwerpen - Inzichtelijk-	0 Niet aanwezig 1-3 Matig aanwezig 4-6 Aanwezig 7-9 Veel aanwezig 10 Hoge mate van aanwezigheid	Middels methodisch stappenplan en kaart worden waarderingen duidelijk, de provinciale belangen en gebiedsopgaven zijn hierop gebaseerd waardoor structuur qua onderwerpen inzichtelijk wordt. De rode draad heeft vervolgens integraliteit gebracht in de structuur in plaats van beleid achter elkaar te plakken. Wat betreft afhankelijkheden wordt enkel vermeld dat de provincie het met andere actoren wil doen. Een agenda brengt structuur	Middels de kapstok is er inzichtelijkheid in de onderwerpen van de omgevingsvisie. Door het ontwikkelen van een uitvoeringsagenda naar aanleiding van de Omgevingsvisie Leiden 2040 zal inzichtelijkheid in bevoegdheden en betrokken actoren worden verkregen. De stakeholderanalyse zorgt voor inzichtelijkheid in actoren.	In het raamwerk is een hele paragraaf besteedt aan het inzichtelijk maken van verantwoordelijkheden en spelregels voor het nemen van initiatieven. De onderwerpen in de gebiedsopgaven zijn inzichtelijk gemaakt door de verkregen informatie over imago/waarden.	Een agenda zorgt ervoor dat contactmomenten gestructureerd verlopen. De multi actor analyse die is uitgevoerd tijdens de participatiebijeenkomst zorgt ervoor dat burgers inzicht krijgen in welke actoren betrokken zijn, welke afhankelijkheden en bevoegdheden er spelen bij bepaalde opgaven. Er is geen sprake van een duidelijke structuur als het gaat om wie betrokken zijn, verantwoordelijkheden,

		heid in spelregels en speelveld		aan tijdens het proces.			afhankelijkheden, spelregels en speelveld. Meerssen spreekt enkel uit dat ze het gezamenlijk wil doen.
Relaties	Vertrouwen	<p>- Positieve verwachtingen ten aanzien van intenties en gedrag van andere actoren</p> <p>- Ontbreken opportunistisch gedrag:</p> <p>1. Kunnen van de ander</p> <p>2. Wil van de ander</p>	<p>1. Agreement trust</p> <p>2. Benefit of doubt</p> <p>3. Reliability</p> <p>4. Goodwill</p> <p>5. 'Feeling a good connection with other actors'</p>	<p>Translator rol draagt bij aan inzicht in belangen actoren, waardoor verwachtingen gemaakt kunnen worden. Hiervan is enkel sprake bij externe actoren en direct betrokken interne ambtenaren. Externe actoren erkennen doel en hebben hierbij belang, waardoor ze input willen leveren. Wanneer teruggekoppeld wordt wat er met deze input is gedaan ontstaat transparantie waardoor verwachtingen over intenties gemaakt kunnen worden. Intern vertrouwen is zichtbaar bij de één-op-één overleggen tussen projectleiding en ambtenaren</p>	<p>Middels één-op-één contactmomenten is het mogelijk intenties van andere actoren in te schatten, ook transparantie draagt daaraan bij. De open houding werkt positief op het vertrouwen in Leiden van andere gemeenten – in het begin lastig doordat omgevingsvisie nog een 'black-box' was. Het is daarom ook belangrijk dat wordt gecommuniceerd middels objecten over wat er is gedaan met de opgehaalde input. Voor burgers is het ook van belang dat niet alles al besloten is, er moet een open gesprek mogelijk zijn. Doordat de rollen en commitmentniveau van de andere gemeenten niet inzichtelijk zijn ontstaat het gevaar dat er verkeerde verwachtingen naar elkaar worden gewekt.</p>	<p>Middels de één-op-één gesprekken zijn de interne ambtenaren bewust van de omgevingsvisie, een enkeling neemt naderhand contact op wanneer beleid raakt aan de fysieke leefomgeving. Naar sommige actoren hebben de contactmomenten en de rollen dus bijgedragen aan het ontwikkelen van vertrouwen waardoor relaties worden gelegd. Naar burgers toe is het lastig om te spreken van vertrouwen, het raamwerk zou dit wellicht kunnen bieden doordat het inzichtelijkheid biedt. De paragraaf in het raamwerk over spelregels en verantwoordelijkheden geeft zekerheid over wat een initiatiefnemer kan verwachten, hierdoor is het mogelijk verwachtingen te creëren op de intenties van andere actoren (in dit geval de gemeente in het faciliteren). Terugkoppelingen over de gegeven input middels objecten zorgt voor</p>	<p>Door het hebben van een digitale omgevingsvisie is het mogelijk dat actoren inzichten verkrijgen over belangen, waardoor verwachtingen over intenties gemaakt kunnen worden en er vertrouwen ontstaat. Vertrouwen naar de afdeling samenleving is lastig doordat er geen inzicht is in elkaar werk.</p>

						transparantie, waardoor intenties kunnen worden achterhaald.	
	Interactiemomenten	- Frequentie formele contactmomenten - Frequentie informele contactmomenten	0 Niet aanwezig 1-3 Matig aanwezig 4-6 Aanwezig 7-9 Veel aanwezig 10 Hoge mate van aanwezigheid	Vervolgafspraken met externe actoren zorgt ervoor dat ze elkaar kennen en daardoor duidelijker voor ogen hebben wat intenties zijn, bijvoorbeeld door het toetsen van ideeën.	De één-op-één contacten tussen Leiden en andere gemeenten zorgen voor duidelijkheid, waardoor er vertrouwen ontstaat. Echter is er geen sprake van vertrouwen tussen de andere gemeenten, omdat zij weinig één-op-één met elkaar in contact komen. Er is daarom ook geen sprake van een 'wij-gevoel' tussen de andere gemeenten, wel naar Leiden toe.	Contactmomenten zorgen ervoor dat actoren elkaar beter leren kennen, waardoor intenties van actoren inzichtelijk worden. Doordat er weinig contactmomenten zijn met de afdeling samenleving is het lastig om daar relaties mee aan te gaan.	Vertrouwen creëren door formele contactmomenten is lastig, omdat het voornamelijk gaat om het ophalen van informatie. Daarentegen door het kleine schaalniveau van de gemeente kent iedereen elkaar, waardoor er al sprake is van vertrouwen tussen veel ambtenaren. Het gaat er dan voornamelijk om, om het urgentiegevoel te blijven behouden.
Kennisuitwisseling	Representatie	- Verzamelen van kennis - Perceptie van actoren construeren	Aan-/afwezig	Thema-avonden worden gebruikt voor het verzamelen van kennis, echter is de ingebrachte kennis vooral eenzijdig. Interne overleggen met coördinatoren en de projectleiding zorgt voor verzamelen van kennis over grenzen heen. De projectleiding verzamelt alle informatie en geeft dit aan de digitaliseringsgroep, waardoor er een inhoudelijke link ontstaat. Er is dus een brokerrol aanwezig. De Masterclasses hebben niet bijgedragen aan het opdoen van informatie	In de stuur- en werkgroep wordt kennis vanuit verschillende actoren verzameld, tijdens de thematische bijeenkomsten geeft Leiden vooral veel informatie, het participatietraject heeft in beperkte mate kennis opgehaald omdat er weinig burgers aanwezig waren. De kennissessie heeft voor sommige aanwezige nieuwe informatie opgeleverd en voor andere niet. De Masterclasses heeft Leiden geen nieuwe informatie gegeven, omdat	Eén-op-één contact middels de interne ronde geeft de projectleiding de mogelijkheid voor het verzamelen van kennis. De raadsbijeenkomst was er om informatie op te halen over hoe zij haar eigen rol ziet. Udenaar de Toekomst en G1000 zijn gebruikt als input voor de omgevingsvisie. Voorbeelden geven aanleiding om kennis te verzamelen vanuit verschillende percepties. De Masterclass heeft bijgedragen aan een beter begrip over participatie,	De overleggen met professionals zorgen voor het verzamelen van informatie met betrekking tot de trends in de samenleving. Aan de hand hiervan en van de werkgroep is gefilosofeerd over de 'kapstok' van de omgevingsvisie. Ook de klankbordgroep heeft bijgedragen om kennis op te halen via burgers met elk een eigen professionele achtergrond. Middels de participatiebijeenkomst is de 'kapstok' die Meerssen voor ogen had bevestigd. Een trigger is belangrijk voor het mogelijk maken van het

				<p>omdat Groningen al vrij ver in het proces is. Structuur, flexibiliteit en het vermijden van ambtelijke jargon biedt actoren de mogelijkheid informatie te verzamelen in de objecten. Het delen van objecten waarin opgehaalde input staat verwoord draagt bij aan het kunnen verzamelen van informatie.</p>	<p>Leiden al vrij ver was in het proces. Structuur in onderwerpen zorgt ervoor dat actoren informatie kunnen verzamelen. De brokerrol zorgt ervoor dat informatie verzameld kan worden, bijvoorbeeld door het organiseren en open staan voor het hebben van contactmomenten.</p>	<p>de intervisieronde tijdens de Masterclass heeft er niet voor gezorgd dat er informatie opgehaald kan worden, omdat veel van de pilots erg naar binnen zijn gericht. Doordat de inhoudelijke projectleider veel contacten heeft opgebouwd kan hij bij deze actoren kennis verzamelen.</p>	<p>verzamelen van informatie bij burgers. Tijdens de kennissessie waren er weinig vernieuwende ideeën, dat komt doordat de groepssamenstelling weinig diversiteit bevat. Masterclasses hebben niet bijgedragen aan het verzamelen van kennis, omdat Meerssen al vrij ver in het proces was. Interactieve werkvormen maken het voor boundary spanners mogelijk om informatie te verzamelen, omdat actoren worden gestimuleerd om mee te doen i.p.v. reacties geven. Eén-op-één gesprekken geven de mogelijkheid om kennis van actoren te verzamelen.</p>
Leren	<p>- Identificatie van verschillen - Identificatie van afhankelijkheden</p>	Aan-/afwezig	<p>Doordat veel opgehaalde informatie uit de thema-avonden eenzijdig is, is het van belang dat de boundary spanner de rol als translator goed op zich neemt, omdat anders verschillen en afhankelijkheden niet zichtbaar worden. Door de aanwezigheid bij veel overleggen, moet dit mogelijk zijn echter is er weinig sprake van deze identificatie. Een vingeroefening omtrent de rode draden zorgt wel voor inzicht in verschillen en</p>	<p>Leren wordt tussen de negen gemeenten vrijwel niet gedaan, wel wordt er geleerd tussen Leiden en de andere gemeenten. Ook de kennissessie heeft niet bijgedragen, aan een beter begrip van belangen onderling. Het manifest, MGA en stakeholderanalyse daarentegen zorgen voor inzichtelijkheid in waarden, waardoor actoren kunnen leren over verschillen en afhankelijkheden. Voor boundary spanners is de</p>	<p>De inhoudelijke projectleider heeft door het hebben van veel contacten inzicht in verschillen en afhankelijkheden. Contactmomenten van kleinere aard zijn daar uitermate geschikt voor. De paragraaf met bevoegdheden en spelregels uit het raamwerk geeft aan welke stappen ondernomen moeten worden voor initiatieven, onder meer ook welke stappen er naar andere actoren genomen moeten</p>	<p>De translator rol maakt inzichtelijk wat verschillen en afhankelijkheden zijn en speelt daarop in voor het behouden van commitment onder actoren naar de omgevingsvisie toe. De multi actor analyse zorgt ervoor dat burgers inzicht krijgen in elkaars verschillen en afhankelijkheden, waardoor ze met elkaar in gesprek gaan om te achterhalen hoe ze de opgaven dan het beste kunnen aanpakken.</p>	

				afhankelijkheden.	translator rol hier van belang.	worden. Dit zorgt voor identificatie van verschillen en afhankelijkheden bij de initiatiefnemer. Door de aanwezigheid van een raadslid uit de BOB-werkgroep bij een Masterclass zorgt een terugkoppeling naar de andere raadsleden voor inzicht in verschillen en afhankelijkheden buiten hun eigen wereld.	
Transformatie	- Creëren van gezamenlijk bedachte (nieuwe) kennis	Aan-/afwezig	De thema-avonden hebben het provinciale belang Waddenkust opgeleverd. Tijdens de kennissessie zijn rode draden gevonden, dit komt doordat sectorale coördinatoren en experts van het kennis- en leertraject aanwezig waren, hierdoor is het mogelijk nieuwe kennis te genereren. De testsessie heeft bijgedragen aan het oplossen van tegenstrijdig beleid, waardoor gezamenlijk (nieuw) bedachte kennis is ontstaan. Niet aanwezig zijn van conflicterend beleid bij andere tektschrijvers geeft weer dat er op sommige onderdelen als gezamenlijk is gewerkt.	Vanuit de verzamelde kennis in de stuur- en werkgroep is het mogelijk om gezamenlijk kennis te transformeren. Hieruit blijkt dat het niet mogelijk is om gezamenlijk kennis te creëren door een enkele persoon, maar dat de groep/netwerk nodig is. Door het verschil in achtergrondkennis tijdens de kennissessie was het niet mogelijk om gezamenlijk nieuwe kennis te bedenken. Het gebruik van objecten buiten de comfortzone van actoren zorgt voor nieuwe gezamenlijk bedachte kennis.	De tweede bijeenkomst met de raad heeft ertoe geleid dat het raamwerk wordt aangepast en er een mail is gestuurd naar externe actoren waarin het raamwerk wordt toegelicht aan de hand van drie voorbeelden, hierdoor wordt het toepasbaar voor actoren. De kennissessie heeft bijgedragen aan veranderingen in de procesvormgeving. Dit geeft weer dat er enkel sprake is van transformatie in het netwerk, één persoon kan dit namelijk niet bewerkstelligen.	De 'trechter' ofwel 'kapstok' afkomstig uit de werkgroep en overleggen met externe professionals is gezamenlijk bedachte nieuwe kennis. De participatiebijeenkomst bevestigd de 'kapstok'. Dit geeft aan dat er enkel gezamenlijk bedachte nieuwe kennis kan ontstaan tijdens contactmomenten met een groep/netwerk.	

7.2 Overeenkomsten en verschillen

7.2.1 Gedeelde ambitie gezamenlijk werken

In alle casussen is het van belang dat er bewustzijn is over de wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren, het bewustzijn start bij de provincie of gemeente zelf. Redenen voor de wederzijdse afhankelijkheid komen ongeveer op hetzelfde uit, namelijk het oppakken van gebiedsopgaven of grensoverschrijdend werken. Bij de twee kleinere gemeenten wordt daaraan toegevoegd dat de overheid een terugtrekkende rol aanneemt. Het hebben van standaardisatie van normen en gebaseerd op informele erkenning is in geen van de casussen terug te vinden, echter heeft dat niet geleid tot het niet hebben van een boundary spanning proces, rollen en objecten. Doordat de erkenning voor de wederzijdse afhankelijkheid vanuit de casus is, is het van belang dat er vanuit maatschappelijke, private en publieke actoren commitment is naar het doel toe. Dit commitment is lastig te bereiken bij burgers, omdat het abstractieniveau van de omgevingsvisie te hoog is. Hierdoor weten burgers niet wat hun belang is bij de omgevingsvisie. Dit blijkt uit de lage opkomsten tijdens de participatiebijeenkomsten, alhoewel de opkomst in Uden en Meerssen beduidend hoger ligt dan bij Groningen en Leiden. Dit komt doordat Uden al een voorgeschiedenis heeft met participatie en Meerssen veel dichterbij de burgers staat doordat de gemeente veel kleiner is. Groningen en Leiden zijn daarentegen veel meer gericht op het vinden van commitment van publieke organisaties zoals andere gemeenten (intergemeentelijke samenwerking Leiden) en belangenorganisaties. Voor deze actoren is het wel mogelijk om mee te gaan in het abstractieniveau. Vanuit private actoren is er commitment wanneer het hun bedrijf raakt, dit is bij alle pilots terug te vinden. Wanneer het er sprake is van lage commitment bij bepaalde actoren blijkt dat de casussen minder energie steken in het betrekken van deze actoren in het boundary spanning proces, rollen en objecten. Het vinden van interne commitment is voor kleine gemeenten gemakkelijker wanneer zij in multidisciplinaire teams werken. Grote gemeenten zoals Leiden blijkt het door praktische omstandigheden heel lastig om interne commitment te krijgen. Groningen heeft daar minder moeite mee omdat er een bestuurlijk mandaat is voor de omgevingsvisie middels het Keuzedocument, hierdoor moeten ambtenaren commitment hebben.

7.2.2 Boundary spanning proces

Zowel formele als informele één-op-één contactmomenten geeft de projectleiding de mogelijkheid informatie te verzamelen (representatie). Het gebruik van website voor het uitlokken van reacties en discussies draagt hier niet aan bij. Echter bij formele bijeenkomsten blijft de opgehaalde kennis eenzijdig wanneer het de vorm van een hoorcollege setting aanneemt. Één-op-één contactmomenten dragen ook bij aan het ontwikkelen van vertrouwen, omdat dat de mogelijkheid geeft aan actoren om een verwachting te schetsen over belangen en intenties van andere actoren. In Groningen en Leiden is er vertrouwen ontstaat naar gemeenten en belangenorganisaties toe. Naar burgers en private actoren is echter nog geen sprake van vertrouwen, door de voorgeschiedenis van Uden is dat er tussen de actieve burgers en de gemeente wel. Tijdens het proces wordt er weinig geleerd in de zin van identificatie van verschillen en afhankelijkheden, omdat daar geen tijd voor is. Echter Meerssen heeft middels het multi actor spel bereikt dat actoren inzicht krijgen in verschillen en afhankelijkheden onderling en waar de gemeente mee te maken heeft. De Masterclasses hebben bij Groningen, Meerssen en Uden niet bijgedragen aan het verzamelen van nieuwe kennis omdat zij al ver in het project van de omgevingsvisie waren. Het betrekken van actoren met verschillende achtergronden en disciplines middels formele contactmomenten in een vroeg stadium bereikt dat actoren buiten hun specialisatie gaan werken en er een gezamenlijke overeenkomst wordt bereikt dat (nieuwe) bedachte kennis is (transformatie). Het creëren van een werkgroep of stuurgroep zorgt ervoor dat actoren de mogelijkheid hebben om gezamenlijk te werken, wanneer er geen mogelijkheid wordt geboden

om gezamenlijk te werken hangt het heel erg van de personen af of ze andere actoren gaan opzoeken. De kennissessie worden door Groningen, Uden en Leiden meer gewaardeerd dan door Meerssen omdat zij geen nieuwe bedachte kennis heeft gegenereerd. Dat komt mede doordat de samenstelling zich daar beperkte tot de projectleider, coach/adviseur en één expert. In Leiden was er wel de potentie om gezamenlijk nieuwe bedachte kennis te genereren, maar doordat de achtergrondkennis van de actoren sterk verschilde is daar tijdens de kennissessie niet aan toe gekomen. De testsessie in Groningen met alle sectoren en rollen geeft aan dat tegenstrijdigheden gevonden worden, en naar aanleiding daarvan actoren in gesprek zijn gegaan.

Het ontwikkelen van een omgevingsvisie heeft invloed op het leggen van verbindingen – in het proces is namelijk sprake van kennisuitwisseling en aangaan van relaties. Contactmomenten zijn daarbij van cruciaal belang voor het behouden van het commitment en urgentie naar de omgevingsvisie toe, echter moet er wel sprake zijn van een continu proces omdat het urgentiegevoel enkel dan standhoudt. Daarentegen wanneer actoren zich moeilijk committeren aan het doel van de omgevingsvisie wordt er tijdens het proces weinig aandacht aan besteedt. Wanneer er namelijk verbindingen met maatschappelijke actoren – burgers – gelegd moeten worden heeft het proces daar geen invloed op, waardoor in een later stadium burgers vaak niet worden meegenomen. Enkel in Uden wordt er na de lage opkomst nog steeds geprobeerd om burgers te bereiken onder andere middels de mail, zodat ze (h)erkennen wat het nut voor hun is. De reden hiervoor is dat de omgevingsvisie van een te hoog abstractieniveau is. Verbindingen met private actoren is al makkelijker, wanneer zij een direct belang hebben bij de omgevingsvisie. Het leggen van verbindingen naar andere gemeenten en belangenorganisaties toe manifesteert zich sterk Leiden en Groningen, vervolgafspraken zijn hiervan de uitkomst. Interne verbindingen zijn in kleinere gemeenten gemakkelijker dan in grotere gemeenten, dat komt door praktische omstandigheden zoals tijdgebrek en deadlines. In kleinere gemeenten is dat minder zichtbaar wanneer er sprake is van multidisciplinaire teams, omdat zij bijvoorbeeld tijdens team overleggen al met elkaar in contact zijn waardoor praktische belemmeringen kleiner zijn. In Uden en Meerssen en in kleinere gemeenten in het samenwerkingsverband met Leiden zijn er al een paar succesverhalen geweest waar een ambtenaar van bijvoorbeeld de afdeling wegen naar ruimtelijke ordening is gekomen met het voorstel samen te kijken naar de aanleg van een nieuwe weg dat beter past in de omgeving. Vooral naar de afdeling samenleving toe blijkt het lastig om verbindingen te maken, dat komt doordat zij een hele andere werkwijze en cultuur hanteren en daardoor niet (h)erkennen wat voor belang zij hebben bij de omgevingsvisie.

7.2.3 Boundary spanning rollen

In alle casussen wordt de brokerrol aangenomen door de projectleiding – duidelijk is dat de ene projectleider daar van nature meer feeling mee heeft dan een andere projectleider, ook wanneer er sprake is van een translatorrol. In Groningen en Meerssen wordt dit voornamelijk gedaan tijdens één-op-één contactmomenten, zodat de projectleider de tijd heeft om de kennis te verzamelen (representatie) onder aanwezig actoren. In Leiden en Uden daarentegen wordt kennis ook opgehaald in grotere bijeenkomsten door het gebruik van interactieve werkvormen, voorbeelden, scenario en beelden zodat actoren worden geprikkeld om een bijdrage te leveren. Wanneer de projectleiding kennis van verschillende actoren heeft verzameld (representatie), en dus percepties kan construeren is het voor hem/haar mogelijk om informatie te herformuleren zodat actoren elkaar beter begrijpen en contacten op te bouwen (translatorrol). Contacten opbouwen gebeurt in alle casussen – anders is er namelijk geen sprake van verbindingen zoals net aangegeven onder het boundary spanning proces – daarbij onttaardt niet elk contact in vertrouwen. De manier waarop actoren dat doen is verschillend, Groningen is tijdens bijeenkomsten veel in gesprek met personen, maar besteedt weinig wanneer er eenzijdige kennis wordt opgehaald aan de herformulering ervan. Ook de projectleider van Meerssen is constant bezig om actoren betrokken te houden, maar gebruikt

de informatie uit de brokerrol wel om haar boodschap zo te construeren dat het aantrekkelijk wordt voor actoren. De projectleider Uden heeft al een groot netwerk en kan van nature in bijna elk gesprek ongehoord het woord omgevingsvisie laten vallen waardoor er (h)erkenning komt bij de omgevingsvisie. Leiden is vooral naar de samenwerkende gemeenten een motor, omdat zij iedereen bij elkaar probeert te houden middels mails, telefonisch contact en uiteindelijk het hebben van contactmomenten. Het blijkt dat bij alle casussen openheid en transparantie bijdraagt aan het leggen van de contacten, daarnaast wanneer de projectleiding de translatorrol goed uitvoert heeft hij of zij de beschikking over de identificatie van verschillen en afhankelijkheden (leren) en is het mogelijk om vertrouwen op te bouwen. Deze informatie wordt weinig gedeeld met actoren die niet deelnamen aan het contactmoment. Vervolgens is er de synthesizerrol, het blijkt dat de projectleiding bij het uitvoeren van deze rol – net zoals de brokerrol en translatorrol – een netwerk van actoren nodig heeft. Echter bij de brokerrol en translatorrol kan de projectleiding middels het netwerk zelf de activiteit uitvoeren en behoeft dat niet gezamenlijk te worden gedaan, daar ligt het verschil met de synthesizerrol. Een synthesizer rol kan namelijk enkel uitgevoerd worden wanneer het netwerk – liefst in verschillende samenstelling – bijeen is. Hierdoor wordt er tijdens de contactmomenten in de groep de gezamenlijk bedachte (nieuwe) kennis gegenereerd, ofwel transformatie van kennis (werkgroepen, stuurgroepen, testsessies, participatiebijeenkomsten). Het is daarom niet mogelijk dat de projectleiding deze rol alleen op zich neemt. Door middel van de formele status heeft het bestuur en de politiek invloed op de betrokkenheid van actoren. Het is daarom in alle casussen van belang dat er commitment is bij deze twee organen, omdat anders uitkomsten van het doorlopen proces teniet gedaan kunnen worden door het formele gezag. In Groningen is dit zichtbaar wanneer de RO-gedeputeerde vasthoudt aan zijn beleid. Ook in Meerssen blijkt dat wanneer het college valt er twijfel ontstaat onder ambtenaren over het bestuurlijke mandaat dat zij krijgen/hebben voor het meewerken aan de omgevingsvisie, ook in Leiden is dat terug te zien onder de samenwerkende gemeenten (de stuurgroep neemt deze onzekerheid weg). Uden daarentegen heeft in een heel vroeg proces het bestuur en de politiek meegenomen, waardoor zij commitment hebben naar zoals het proces als de uitkomsten van het proces waardoor opgeleverde uitkomsten ook daadwerkelijk vastgesteld zullen worden.

Middels het hebben van een continu proces tijdens het ontwikkelen van een omgevingsvisie is het mogelijk om verbindingen aan te gaan over grenzen van actoren heen – voornamelijk naar gemeenten, belangenorganisaties en in mindere mate naar private actoren en interne ambtelijke betrokkenheid en bijna niet naar burgers. De boundary spanner of in dit geval de projectleiding – want in geen enkel geval neemt iemand anders de rol als boundary spanner op zich – heeft hier een grote invloed op – voornamelijk de rol als translator waar het gaat om het opbouwen van contacten. Wanneer er geen sprake is van boundary spanning rollen is er geen sprake van een continu proces en zullen er geen verbindingen gemaakt worden. Door het hebben van vervolgspraken buiten de oorspronkelijke contactmomenten om blijven actoren betrekken en is er vertrouwen ontstaan. Echter is het voor een projectleider niet mogelijk om met alle verschillende actoren – maatschappelijk, publiek en privaat – verbindingen aan te gaan en met de ene groep actoren gaat het gemakkelijker dan bij de andere en dat heeft te maken met het commitmentniveau.

7.2.4 Boundary spanning objecten

Het ontwikkelen van een omgevingsvisie wordt gezien als een boundary spanning object, maar voordat deze tot stand komt liggen daar allerlei documenten aan ten grondslag die ook bij kunnen dragen als boundary object aan kennisuitwisseling en het aangaan van relaties en dus het leggen van verbindingen. De documenten die gebruikt zijn in de casussen zijn bijna allemaal – op het raamwerk van Uden en de digitale conceptversie van Groningen na, omdat deze al veel lijken op de uiteindelijke omgevingsvisie na – ondersteunend aan het boundary spanning proces en de boundary spanning rollen. Ze zijn ondersteunend

aan het proces om het voor actoren inzichtelijk maakt wat er met de opgehaalde kennis uit de contactmomenten is gedaan (vertrouwen), en het geeft actoren de mogelijkheid kennis op een later tijdstip nogmaals op te halen. Boundary spanning objecten zijn ondersteunend aan het proces en de rollen wanneer de objecten passen in de sociale wereld van de actoren, hierdoor is het voor hun mogelijk om informatie uit de objecten te halen (representatie). In Groningen wordt dat bereikt door het objectgericht benaderen van de omgevingsvisie, waardoor de teksten afzonderlijk gelezen kunnen worden. Leiden en Uden passen daarentegen concreetheid toe, waardoor het abstractieniveau minder hoog wordt. Hiervoor worden voorbeelden, modellen, beelden en scenario's gebruikt. Meerssen heeft voor een andere strategie gekozen, de gedachte bij Meerssen was dat wanneer burgers met een burgerinitiatief komen dat meer aansluit op de sociale wereld van andere burgers en private actoren. Tijdens het burgerinitiatief is niet gepraat over de omgevingsvisie, omdat dat actoren niks zegt. Echter door het vroeg uitlekken is er geen zicht op of dit daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het feit dat het dichterbij de sociale wereld van actoren en private actoren is gekomen. Daarnaast wil de gemeente Meerssen met de digitale visie bereiken dat het toepasbaarder wordt, Groningen had dit ook voor ogen maar merkt dat het vinden van de visie en ermee werken als lastig wordt ervaren. Meerssen heeft er daarom voor gekozen om de visie niet volledig middels ruimtelijkeplannen.nl op te stellen, omdat deze site inderdaad gebruiksonvriendelijk is. Vervolgens is het erg belangrijk dat identiteiten verwoord worden in objecten, omdat dit bijdraagt aan inzichtelijkheid in verschillen en afhankelijkheden tussen de verschillende identiteiten. Hierdoor kan vertrouwen worden opgebouwd, en kunnen actoren 'leren' van deze inzichten. Uden zorgt er middels het hebben van een hele duidelijke structuur in bevoegdheden, afhankelijkheden en spelregels en speelveld voor dat het voor actoren nog gemakkelijker is om vertrouwen op te bouwen omdat er zekerheid is en te kunnen 'leren' van elkaars verschillen en afhankelijkheden. De andere casussen hebben geen uitgebreide paragraaf die hier aandacht aan besteedt, dat blijft op het niveau van 'we willen het gezamenlijk oppakken'. Wel heeft Meerssen het multi actor spel waar verschillen en afhankelijkheden duidelijk worden voor burgers. Het hebben van een identiteit zorgt er vervolgens ook voor dat er rode draden gevonden kunnen worden, in de vorm van een 'kapstok' voor de omgevingsvisie zodat inzichtelijk wordt welk beleid (onderwerpen) erin terugkomen. Het opstellen van identiteiten zorgen dus voor het gezamenlijk creëren van (nieuwe) bedachte kennis, in de vorm van de 'kapstok'. Eigenaarschap van de omgevingsvisie blijft bij alle casussen toch bij het kernteam, enkel in Leiden voelen de samenwerkende gemeenten zich eigenaar van het product omdat ze intensief hebben samengewerkt. Een gedeelde taal is niet aanwezig in de onderliggende documenten. Groningen heeft getracht ambtelijke jargon te voorkomen, Uden heeft het raamwerk getest op de mate van logische navolgbaarheid met de raad en heeft naar aanleiding daarvan aanpassingen gedaan, Meerssen heeft getracht de taal zo dicht mogelijk bij de burger te houden door het niet spreken over de omgevingsvisie.

Het blijkt dus dat door het hebben van objecten die dichtbij de sociale wereld van actoren staan en er aanwezigheid is van identiteiten dat objecten ondersteunend zijn aan het proces en de rollen. Daarnaast biedt Uden de mogelijkheid aan maatschappelijke actoren om middels het processchema in het raamwerk extra inzicht wat nodig is voor het nemen van een initiatief, waardoor zekerheid ontstaat. Deze zekerheid heeft een positieve invloed op vertrouwen, omdat intenties gemakkelijk ingeschat kunnen worden. De reden voor deze aanpak door Uden komt omdat zij met de omgevingsvisie een initiatieventest willen genereren voor burgers en private actoren, zodat er een basis is voor participatie. De andere casussen zijn veel meer bezig zijn met het betrekken van actoren voor het goed ontwikkelen van een omgevingsvisie, participatie – verbindingen over grenzen van maatschappelijke actoren heen – in een later stadium is daarbij minder aanwezig. Leiden daarentegen streeft naar een uitvoeringsagenda voor de samenwerkende gemeenten, hierdoor worden er ook verbindingen gelegd met publieke organisaties op de langere termijn.

8. Conclusie

Naar aanleiding van voorgaande informatie zal hieronder de hoofdvraag worden beantwoordt. De hoofdvraag luidt: *‘Wat is de invloed van het ontwikkelen van een omgevingsvisie op het aangaan van verbindingen over grenzen van publieke, private en maatschappelijke actoren heen?’*. In aanleiding op het beantwoorden van deze vraag worden eerst de deelvragen behandeld: *‘Op welke wijze beïnvloedt het ontwikkelen van een omgevingsvisie een boundary spanning proces, boundary spanning rollen en boundary objecten?’* en *‘In hoeverre zorgen het boundary spanning proces, boundary spanning rollen en boundary objecten voor verbindingen zoals kennisuitwisseling/relaties over grenzen van publieke, private en maatschappelijke actoren heen?’*.

8.1 Invloed gedeelde ambitie gezamenlijk werken

Wanneer er geen sprake is van wederzijdse afhankelijkheid bij bepaalde opgaven heeft het opzetten van een boundary spanning proces, rollen en objecten geen meerwaarde omdat het sectoraal ook opgepakt kan worden. In de pilots wordt duidelijk dat Leiden en Groningen voornamelijk wederzijdse afhankelijkheid erkennen naar andere publieke en in mindere mate naar private organisaties. Terwijl Uden (middelgrote gemeente) en Meerssen (kleine gemeente) wederzijdse afhankelijkheid erkennen naar burgers toe, echter blijkt dit lastiger door het abstracte karakter van de omgevingsvisie. Publieke en private organisaties bevatten het abstracte karakter makkelijker waardoor er veelal verbindingen gelegd kunnen worden, omdat zij commitment hebben naar het doel toe.

Doordat opgaven waar meerdere disciplines input moeten leveren aan terrein winnen (bijvoorbeeld gaswinning) worden het boundary spanning proces, rollen en objecten steeds belangrijker in het leggen van verbindingen over grenzen van actoren heen. Het ontwikkelen van een omgevingsvisie beïnvloedt het leggen van verbindingen positief wanneer er een continu proces met contactmomenten aanwezig is. Het bijdragen aan dit continue proces is van cruciaal belang voor boundary spanners. Erkenning van de wederzijdse afhankelijkheid door de projectleiding is dan van groot belang, want alleen dan kunnen zij het proces ondersteunen. De omgevingsvisie wordt gezien als een boundary object, maar daar liggen allerlei documenten aan ten grondslag. Door het besef van wederzijdse afhankelijkheid worden de documenten opgesteld in gezamenlijkheid, waardoor het flexibele en objecten objecten worden. Indien noodzaak van afhankelijkheid om het doel te bereiken ontbreekt dan is er weinig enthousiasme en betrokkenheid bij het ontwikkelen en daarmee een zeer beperkt effect op de boundary spanning elementen.

8.2 Invloed boundary spanning proces, rollen en objecten

Tijdens het ontwikkelen van een omgevingsvisie draagt het hebben van een continu boundary spanning proces bij aan kennisuitwisseling en het aangaan van relaties. Verbindingen met burgers zijn daarbij veel moeilijker te bereiken door het hoge abstractieniveau van de omgevingsvisie. Interne verbindingen binnen de casussen zijn gemakkelijker wanneer er sprake is van een kleine gemeente, en wanneer er intern werkgroepen zijn opgesteld waardoor het proces geregeld is in plaats van losstaande contactmomenten. Verbindingen naar publieke organisaties zoals andere gemeenten en belangenorganisaties gaat de provincie en grote gemeenten gemakkelijk af omdat zij het besef hebben dat zij ook iets met de omgevingsvisie moeten doen. Met private actoren wordt enkel verbindingen aangegaan wanneer er sprake is van een direct belang dat hun raakt. Het commitment en urgentiegevoel is dus erg belangrijk voor het betrekken van actoren in het boundary spanning proces. Wanneer dat niet in het begin wordt erkend, is het lastig om dat nog tijdens het proces te bewerkstelligen. Tijdens formele contactmomenten is er voornamelijk sprake van representatie en transformatie wanneer er actoren zijn betrokken met verschillende disciplines. Openheid

en transparantie zijn cruciaal tijdens de kennisuitwisseling. Ook bij informele één-op-één contactmomenten zijn openheid en transparantie noodzakelijk voor het opbouwen van vertrouwen. Dit zorgt er namelijk voor dat er inzichtelijkheid in belangen van actoren mogelijk is waardoor er verwachtingen gemaakt kunnen worden over de intenties van actoren, ofwel geen sprake van opportunistisch gedrag bij andere actoren. Dit besef ontstaat vaak pas na veelvuldig contact waar veel ruimte is voor interactie en daarover beschikken formele contactmomenten veel minder. Van vertrouwen naar maatschappelijke actoren – burgers en private actoren – is nauwelijks sprake op het vertrouwen tussen actieve burgers (Udenaar de Toekomst en G1000) en Uden na. Vertrouwen tussen publieke organisaties en Leiden en Groningen – gemeenten en belangenorganisaties – ontwikkeld zich wel, gezien de herhaaldelijke vervolg overleggen. In Uden en Meerssen is er tussen de interne organisatie vertrouwen ontwikkeld, omdat ieder orgaan in een vroeg stadium is betrokken in het proces.

Tijdens het ontwikkelen van de omgevingsvisie zijn het uitvoeren van de boundary spanning rollen van belang bij proces continu houden. Middels de translatorrol is de projectleiding namelijk in staat om contacten op te bouwen met actoren, waardoor urgentie gecreëerd kan worden voor het bijwonen van een contactmoment. Hiervoor moet een boundary spanner contacten hebben met verschillende soorten actoren, echter blijkt dit lastig. Het is namelijk geen enkele projectleider gelukt om op alle niveaus – publiek, privaat en maatschappelijk – verbindingen te leggen. Groningen en Leiden gemeenten en belangenorganisaties, Uden actieve burgers en interne organisatie, Meerssen interne organisatie. Alle casussen maken verbindingen met private actoren wanneer hun belang direct wordt geraakt. Voor het leggen van deze verbindingen is het naast het opbouwen van contacten ook belangrijk dat actoren inzicht hebben in verschillen en afhankelijkheden (leren), omdat op basis daarvan vertrouwen ontwikkeld. Dit is alleen zichtbaar bij de actoren waar de casussen contacten mee hebben opgebouwd. Voor het kunnen uitvoeren van de translatorrol is het van belang dat de projectleiding informatie verzameld vanuit verschillende disciplines, hierdoor moeten zij wel zichtbaar zijn bij publieke, private en maatschappelijke actoren. In tegenstelling tot het opbouwen van contacten is dit wel mogelijk, omdat dat minder tijd vergt. De synthesizerrol is in tegenstelling tot de andere twee rollen niet weggelegd voor één boundary spanner, omdat enkel nieuwe kennis gegenereerd kan worden in gezamenlijkheid (transformatie) tijdens een contactmoment. De projectleiding moet deze rollen uitvoeren voor het komen tot een goed resultaat in het boundary spanning proces, echter is het vervolgens afhankelijk van het commitment naar zowel het proces als de uitkomsten hoe er bestuurlijk en politiek gereageerd wordt. En heeft invloed hebben op gedragingen van actoren die moeten bijdragen.

Naar het ontwikkelen van een omgevingsvisie toe worden er allerlei documenten gebruikt ter ondersteuning van het boundary spanning proces en rollen. Flexibiliteit en robuustheid door het bieden van concrete voorbeelden, scenario's, modellen of beelden en het vinden van identiteiten draagt bij aan het toepasbaar maken van de documenten in verschillende sociale werelden waardoor er kennis uitgehaald kan worden (representatie). De identiteiten zorgen er vervolgens voor dat rode draden gevonden kunnen worden, dit identificeert meteen verschillen en afhankelijkheden tussen actoren (leren). Desondanks blijft het eigenaarschap van de omgevingsvisie bij het kernteam en dragen de betrokken actoren enkel input bij. In Leiden ligt dit anders, omdat de samenwerkende gemeenten daar intensief hebben bijgedragen aan de omgevingsvisie. Er is bij geen enkele casus een gedeelde taal aanwezig, ook niet tussen de actoren waar verbindingen mee zijn gelegd. Wel wordt getracht de informatie zo logisch mogelijk en zonder vaktaal neer te zetten, waardoor het wel voor iedereen leesbaar is en informatie kunnen opdoen. De aanwezigheid van structuur verschilt per casus, enkel Uden heeft middels het processchema een duidelijk kader neergelegd waar initiatiefnemers zich aan dienen te houden. Dit zorgt ervoor dat ook na het tot stand komen van de

omgevingsvisie verbinden naar maatschappelijke actoren worden gemaakt. In Leiden is dit door middel van een uitvoeringsagenda maken ook een wens.

8.3 Biedt de omgevingsvisie een kader om te verbinden?

Ja, de omgevingsvisie biedt provincies en gemeenten de mogelijkheid om verbindingen te leggen naar publieke, private en maatschappelijke actoren toe. Van belang daarbij is dat actoren waarmee verbindingen gelegd moeten worden wederzijdse afhankelijkheid erkennen en zich eraan committeren. Wanneer dit niet wordt gedaan is dat lastig te bereiken middels de boundary spanning elementen. Wanneer erkenning van de wederzijdse afhankelijkheid er is, is het van belang dat het proces dat wordt ingezet van continue aard is omdat vertrouwen zich daarin ontwikkelt en niet gelijk tot stand komt. Boundary spanners spelen een grote rol tijdens het proces continu houden, en daar wordt nogmaals zichtbaar dat het ook de projectleiding niet lukt om met zowel private, maatschappelijke als publieke actoren verbindingen aan te gaan. Boundary spanning objecten zijn ondersteunend tijdens het hele proces, flexibiliteit en robuustheid van de objecten zorgt ervoor dat actoren zich kunnen (h)erkennen waardoor ze informatie uit de objecten kunnen halen. Wanneer het ontwikkelen van een omgevingsvisie zich goed manifesteert aan de hand van de drie boundary spanning elementen is het logische gevolg dat de omgevingsvisie een boundary object wordt voor de actoren waarmee verbindingen zijn gelegd.

8.4 Discussie

Alle casussen erkennen de wederzijdse afhankelijkheid, dit komt mede doordat alle casussen zich hebben aangemeld als pilot in het kennis- en leertraject om te leren over integraliteit en participatie. Dit is zeker niet representatief voor de rest van Nederland, want er zijn namelijk genoeg gemeenten en provincies die alles sectoraal aanpakken. Wanneer er dus random een keuze was gemaakt voor casussen, dus niet enkel uit het kennis- en leertraject, zullen er andere uitkomsten zijn qua het inzetten van een boundary spanning proces, rollen en objecten omdat er casussen bij zitten die de wederzijdse afhankelijkheid wellicht niet erkennen.

9. Aanbevelingen

Tijdens het doen van het onderzoek heb ik al student een aantal inzichten opgedaan, hieronder deel ik graag deze inzichten. De inzichten maken het naar mijn mening makkelijker om verbindingen te leggen, ofwel integraliteit (interne verbindingen) en participatie (externe verbindingen).

9.1 Integraliteit

Wanneer gesproken wordt over integraliteit is dat meer dan beleid achter elkaar plakken. Vergelijk het daarom met een muziekevenement zoals 'Vrienden van Amstel Live'. Wanneer artiesten enkel het liedje in tweeën delen en dat vervolgens bijeenbrengen op het podium ontstaat er niets nieuws dan enkel twee andere stemmen en wellicht is er geen samenhang. Dit komt omdat actoren niet vanuit een gezamenlijk kader zijn vertrokken en tussentijds niet hebben afgestemd met elkaar. Voor de omgevingsvisie geldt hetzelfde actoren zullen van te voren moeten beslissen wat hun vertrekpunt en eindpunt is, vervolgens zullen ze tussentijds bij elkaar moeten komen voor kennisuitwisseling. Een projectleiding kan dit proces goed vormgeven en actoren daarvoor betrekken, het gebruik van documenten die voor iedereen duidelijk zijn werkt ondersteunend. Op deze manier kunnen rode draden gevonden worden, aan de hand van de rode draden kunnen de teksten worden geschreven en komt er een integraal document tot stand.

Echt integraal werken vereist dat sectorplannen verdwijnen en alles integraal in één visie wordt opgenomen zodat er tussen sectoren verbindingen gemaakt kunnen worden en geen tegenstrijdigheden meer aanwezig zijn. Echter ligt dat politiek gevoelig, omdat politici willen pronken met eigen stokpaardjes en zonder sectoraal beleid vallen bepaalde stokstaartjes weg. De politiek heeft dus alternatieven mogelijkheden nodig om zichtbaar te zijn (of zelfs mee te pronken), dit kan bijvoorbeeld door politici een positie te geven als spreker tijdens een bijeenkomst, waardoor zijn of haar gezicht het gezicht wordt van dat thema uit de visie. Voor een extra impuls kan de pers erbij gehaald worden, zodat kranten, radio en televisie erover kunnen berichten. Het feit dat de politiek spreekt tijdens zo'n bijeenkomst is tevens goed voor het proces omdat de politici aan uitspraken gehouden kunnen worden die zij gedaan hebben. De uitvoeringsagenda kan nog wel sectoraal zijn, mits gebaseerd op de algehele visie hierdoor heeft de politiek nog steeds iets om mee te pronken. Ook ambtelijk loopt blijft heel veel beleid gewoon bestaan, en dan komt de (omgevings)visie er eigenlijk bovenop, waardoor alles door elkaar loopt. Wanneer er ambtenaren zijn die een algehele brede visie hebben over wat er in één integrale visie moet komen kan dat als kapstok dienen voor de uitvoeringsprogramma's. Wanneer dit bereikt wordt moet de visie periodiek worden herzien, omdat veranderingen in de praktijk daarom vragen.

Vraagstukken in het 'echte' leven zijn bijna nooit sectoraal, het is daarom van belang het proces in het begin breed te houden zodat er een integrale samenstelling van groepen wordt nagestreefd. Dit maakt inzichtelijk met hoeveel afdelingen een vraagstuk aangepakt dient te worden voor de creëren of behouden van integraliteit. Nadat dit inzichtelijk is kan het proces met een kleinere groep worden opgepakt, bijvoorbeeld in de vorm van een werkgroep waar de opgehaalde informatie centraal staat. Daarnaast kan het vinden van concrete verbindingen zoals een rivier of snelweg ook inzichtelijkheid bieden in welke gebiedsoverstijgende acties er nodig zijn om de concrete verbinding integraal aan te pakken. Het is daarom van belang dat er niet enkel RO-ambtenaren worden betrokken, omdat deze niet het algehele overzicht hebben.

De indeling van een organisatie moet het toestaan om verbindingen met elkaar te maken. Want wanneer een organisatie hiërarchisch is ingericht, terwijl er horizontaal gewerkt moet worden komt het maken van verbindingen niet ten goede. In hiërarchische organisaties zal een manager vooral letten op hetgeen dat zijn medewerkers moeten uitvoeren voor zijn afdeling. Meedenken met een andere organisatie kost tijd wat niet

gestoken kan worden in eigen werk, een manager in een hiërarchische organisatie zal zijn medewerkers hierop aanspreken. Terwijl als medewerkers beloond zouden worden voor het bereiken van een win-win situatie zal dit leiden tot nog meer samenwerken, waardoor de financiële- en tijdsvoordelen opgezocht kunnen worden. Daar komt nog eens bij dat afdelingen van een hiërarchisch ingerichte organisatie meer van elkaar afstaan. Samenbrengen van afdelingen middels disciplinaire teams maakt het voor ambtenaren gemakkelijker om verbindingen te zoeken, want ééns per week of per twee weken is er een teamoverleg waar verschillende disciplines aanwezig zijn.

Het opstellen van doelvoorschriften in de omgevingsvisie of omgevingsplannen in plaats van regels formuleren die individuele situaties oplossen zorgen ervoor dat beleid niet constant aangepast hoeft te worden aan de snel veranderende situatie, want wanneer alles is afgedekt met regels is er alweer een uitzondering op de regels. Een doelvoorschrift bestaat bijvoorbeeld uit een goed woon- en leefklimaat waaronder bepaalde waarden horen zoals de aanwezigheid van zon, niet teveel geluid op de achtergrond, niet zoveel geuren, niet zoveel verkeer en alle functies die binnen dat patroon passen zijn toegestaan.

9.2 Participatie

Burgerparticipatie hoeft niet alleen te worden gezien door het organiseren van avonden voor burgers, maar is ook mogelijk door de 'lijntjes' die al aanwezig zijn. Buitendiensten kunnen bijvoorbeeld goed gebruikt worden voor het ophalen van informatie, want zij zijn altijd in contact met burgers en eigenlijk het gezicht van de gemeente. Daarnaast heeft de buitendienst door de ervaring een hele andere kijk en dit werkt verhelderend. Wanneer de buitendienst ook nog eens in het team is onderverdeeld is het helemaal makkelijk op het ophalen van informatie. Naast de buitendienst kunnen ook collega's worden ingezet die al lijntjes hebben met externe partijen. Het is bij allebei de aanpakken wel van belang dat de context van de vraag inzichtelijk wordt gemaakt.

Het aangaan van relaties met burgers blijkt nog steeds lastig omdat ze vaak de urgentie niet voelen. Wanneer burgers zich kunnen aansluiten bij een (professionele) organisatie gestart vanuit burgers zelf zorgt ervoor dat gemeenten makkelijker in contact kunnen komen. Het is van belang dat gemeenten deze organisatie niet opstellen, want dan is het 'alsnog van de overheid'. In plaats daarvan kunnen gemeenten faciliteren door een locatie beschikbaar te stellen waar burgers bijeen kunnen komen. Het bepalen van een duidelijk speelveld en spelregels draagt ook al bij aan het faciliteren.

9.3 Kennis- en leertraject

De deskundigen kunnen een beperkte bijdrage leveren, ondanks enthousiasme, omdat in de opzet van de pilots de tijd ontbreekt om echt tot een inhoudelijke verdieping te komen. Er zijn nu verschillende grote bijeenkomsten zoals een startbijeenkomst, drie Masterclasses en een afsluiting. Wanneer er minder grote bijeenkomsten zijn is het mogelijk om meer tijd te besteden als deskundige aan het pilotproces, waardoor de deskundigheid die zij hebben daadwerkelijk ingebracht kunnen worden. Ook kan de expert een groter rol krijgen tijdens de intervisierondes tijdens de Masterclass, waardoor er gesprekken tot stand komen in plaats van enkel aanhoren.

Referentielijst

- Bachmann, R. (2001). Trust, power and control in trans-organisational relations. *Organization Studies*, 22 (2), 337-365.
- Baker, K. (2008). Strategic service partnerships and boundary-spanning behaviour: A study of multiple, cascading policy windows. Doctoral thesis. Birmingham: University of Birmingham.
- BB (2013). Troonrede: omslag naar participatiesamenleving. [<http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/troonrede-omslag-naar-participatiesamenleving.9102753.lynkx>]. 24 april 2014.
- Bechky, B.A. (2003). Sharing Meaning across Occupational Communities- The Transformation of Understanding on a Production Floor. *Organization Science*, Vol. 14, No. 3. (May - Jun., 2003), pp. 312-330.
- Boland, J.R., & Tenkase, V.T. (1995). Perspective Making and Perspective Taking in Communities of Knowing. *Organization Science*, Vol. 6, No. 4. (Jul. - Aug., 1995), pp. 350-372.
- BNSP. (2014a). *Plan van aanpak en offerte Pilots Omgevingsvisie*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- BNSP. (2014b). *Meld je aan als pilot omgevingsvisie!* Verkregen op 2 maart 2015. [<http://www.bnsp.nl/site/wp-content/uploads/2014/08/flyer-BNSP.pdf> 27-01-2015].
- Carlile, P.R. (2002). A Pragmatic View of Knowledge and Boundaries: Boundary Objects in New Product Development. *Organization Science*, Vol. 13, No. 4. (Jul. - Aug., 2002), pp. 442-455.
- Douma, S. & Schreuder, H. (2002). *Economic approaches to organizations*. Harlow, Pearson Education.
- Edelenbos, J., & Klijn, E.H. (2007). Trust in complex decision making networks: a theoretical and empirical exploration. *Administration and Society*, 39, 25-50.
- Eshuis, J. (2006). *Kostbaar Vertrouwen: Een studie naar proceskosten en procesvertrouwen in beleid voor agrarisch natuurbeheer*. Eburon, Nederland.'
- Ferguson, R.J., Paulin, M., & Bergerson, J. (2005). Contractual governance, relational governance, and the performance of interfirm service exchanges: The influence of boundary-spanner closeness. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 33 (2), 217-234.
- Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds. An introduction to the complexity of public decision-making*. Litchfield Park, AZ: Emergent Publications.
- Koppenjan, J., & Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.
- Levina, N., & Vaast, E. (2005). The emergence of boundary spanning competence in practice: Implications for implementation and use of information systems. *MIS Quarterly*, 29(2), 335-363.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and Power*. Chichester, Wiley.
- Menrad, C. (1994). Markets as institutions versus organizations as markets? Disentangling some fundamental concepts. *Journal of economic Behavior and Organization*, 28, 161-182.

- Meerkerk, van I. (2014). *Boundary Spanning in Governance Networks: A study about the role of boundary spanners and their effects on democratic throughput legitimacy and performance of governance networks*. Erasmus Universiteit Rotterdam
- Meerkerk, van, I., & Edelenbos, J. (2014). The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: findings from survey research on urban development projects in the Netherlands. *Policy Sciences*, 47, 3-24.
- Min. IenM. (2013). *Eenvoudig Beter: Waarom een Omgevingswet*. Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Nooteboom, B. (2002). *Trust: forms, foundations, functions, failures and figures*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Patton, M.Q. (1987). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. Newbury Park, CA, Sage.
- Polman, N.B.P. (2002). *Institutional economics analysis of contractual arrangements; managing wildlife and landschape on Dutch farms*. Dissertatie. Wageningen, Wageningen Universiteit.
- Quick & Feldman (2014). Boundaries as Junctures: Collaborative Boundary Work for Building Efficient Resilience. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 0, 1-23.
- Rijksoverheid. (2012). *De Omgevingsvisie*. Verkregen op 3 maart 2015. [<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2012/03/09/omgevingswet-nader-uitgewerkt.html> 26-01-2015].
- Rijksoverheid. (2014). *De Omgevingswet*. Verkregen op 3 maart 2015. [<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet> 26-01-2015].
- Ring, P.S., & Ven, van de A.H. (1992). Structuring cooperative relationships between organizations. *Strategic Management Journal Volume 13, Issue 7, pages 483–498, October 1992*.
- RO Web. (2000). *Wat is een structuurvisie?* Verkregen op 26 januari 2014. [<http://www.ro-web.nl/2000/01/wat-is-een-structuurvisie/>].
- Slangen, L.H.G., & Polman, N.B.P. (2002). *Environmental cooperatives: a new institutional arrangement of farmers*. In K. Hagedoorn (red.). *Environmental cooperation and institutional change*. Cheltenham, Edward Elgar: 69:90.
- Star, S. L., & Griesemer, J.R. (1989). Institutional Ecology, 'Translations' and boundary objects, amateurs and professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology. *Social Studies of Science*. Vol. 19, No. 3. (Aug. 1989). 387-420.
- Stibbe Blog. (2014). *De omgevingsvisie in de omgevingswet*. Verkregen op 26 januari 2014. [<http://www.stibbeblog.nl/environment-and-planning/de-omgevingsvisie-in-januari-de-omgevingswet/>].
- Sullivan, H., & Skelcher, C. (2002). *Working across boundaries: Collaboration in public services*. New York: Palgrave/Macmillan.
- Thiel, van S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

Tushman, M.L., & Scanlan, T.J. (1981). Characteristics and External Orientations of Boundary Spanning Individuals. *The Academy of Management Journal*, 24, 83-98.

VNG. (2014). *Wegwijzer Omgevingswet*. Verkregen op 26 januari 2014. [<http://www.vng.nl/bw/startpagina-burgemeesters-en-wethouders/wegwijzers-fysieke-leefomgeving/wegwijzer-omgevingswet>].

Wenger, E. (1998). Communities of Practice-Learning as a Social System. *The systems Thinker*, 9 (5), 2-3.

Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public Administration*, 80, 103-124.

Feldman, M.S., & Khademian, A.M. (2007). The Role of the Public Manager in Inclusion: Creating Communities of Participation. *Governance*, 20, 305-324.

Bijlage

1. Interviewvragen

Zoals al eerder aangegeven zijn er open interviews gehouden, de operationalisering was hier leidend voor.

2. Codeerschema

Voor inzichtelijkheid van de genomen stappen tijdens het analyseren staat hieronder het codeerschema weergegeven waarin alle concepten, elementen en indicatoren uit het operationaliseringsschema terugkomen. Aan de hand van het codeerschema krijgt elk concept een eigen kleur en nummer, zodat in het gegevensbestand inzichtelijk wordt waar wat terugkomt.

1. Gedeelde ambitie gezamenlijk werken	1.1 Hybride institutioneel arrangement	1.1a Wederzijdse afhankelijkheid (wens, erkenning e perceptie)	
		1.1b Standaardisatie van normen	
		1.1c Gezag gebaseerd op informele erkenning	
	1.2 Gedeeld doel	1.2a Actoren weten wat het doel is	
2. Boundary spanning proces	2.1 Contactmomenten voor creëren urgentie	2.1a Formele contactmomenten	2.1a.a Bijeenkomsten
			2.1a.b Field trips
			2.1a.c Fora
	2.1a.d Symposia		
	2.1a.e Congres		
	2.1a.f Kennissessies		
	2.1a.g Masterclasses		
	2.1a.h Vergaderingen		
	2.1a.i Werkconferenties		
	2.1b Informele contactmomenten	2.1b.a Face to face conversatie	
2.1b.b Telefonische conversatie			
2.1b.c Polls via website			
2.1c Urgentie	2.1c.a Erkenning dat er iets moet veranderen		
	2.1c.b Commitment voor verandering		
2.2 Gezamenlijk werken	2.2a Gezamenlijk afspraken maken (fysiek/digitaal)		
		2.2b Gezamenlijk afspraken nakomen (fysiek/digitaal)	
		2.2c Positieve bejegening tegenover andere actoren	
		2.2d Actoren committeren zich aan doel	
2.3 Common ground	2.3a Actoren bereiken gezamenlijke overeenkomst		

		2.3b Actoren werken buiten specialisatie		
		2.3c Actoren hanteren eenzelfde strategie		
3. Boundary spanning rollen	3.1 Broker	3.1a Ontvangen informatie gerelateerd aan verschillende percepties		
		3.1b Begrijpen logica situaties		
		3.1c Reageren op unieke situaties		
	3.2 Translator	3.2a Herformuleren probleempercepties		
		3.2b Informatie uit de werkelijkheid van actoren vertalen		
		3.2c Contacten opbouwen		
	3.3 Synthesizer	3.3a Informatie combineren voor nieuwe informatie		
		3.3b Verschillen tussen actoren inzichtelijk maken		
		3.3c Verbinden verschillende actoren		
	3.4 Formele status	3.4a Toegang tot informatie		
3.4b Toegang tot organisaties				
3.4c Toegang tot takenpakketten				
4. Boundary spanning object(en)	4.1 Flexibel voorwerp	4.1a Object is toepasbaar in verschillende sociale werelden		
		4.1b Object bevat informatie voor verschillende sociale werelden		
	4.2 Robuust voorwerp	4.2a Aanwezigheid identiteiten	4.2a.a Culturen zijn zichtbaar 4.2a.b Professionele codes zijn zichtbaar 4.2a.c Praktijken zijn zichtbaar 4.2a.d Normen en waarden zijn zichtbaar	
	4.3 Eigenaarschap	4.3a Actoren ervaren object als van 'hun'		
		4.3b Actoren dragen 'hun' object		
	4.4 Gedeelde taal	4.4a Gedeelde metaforen		
		4.4b Gedeelde uitdrukkingen		
		4.4c Gedeelde afkortingen		
		4.4d Gedeeld vaktermen		
		4.4e Gedeelde indicatoren		
		4.4f Gedeeld dialect		
	4.5 Structuur	4.5a Inzichtelijkheid in betrokken actoren		
		4.5b Inzichtelijkheid in verdeling bevoegdheid		
		4.5c Inzichtelijkheid in afhankelijkheden		
		4.5d Inzichtelijkheid in status		
		4.5e Inzichtelijkheid in onderwerpen		
		4.5f Inzichtelijkheid in spelregels en speelveld		
	5. Relaties	5.1 Mate van	5.1a Agreement trust	5.1a.a Gemaakte

	vertrouwen		afspraken nakomen
		5.1b Benefit of doubt	5.1b.a Voordeel van d twijfel als actoren afspraken niet nakomen
		5.1c Reliability	5.1c.a Actoren zijn betrouwbaar 5.1c.b Actoren gedragen zich naar verwachting/intenties van andere actoren
		5.1d Goodwill trust	5.1d.a Actoren gaan ervanuit dat intenties van andere actoren goed zijn
		5.1e 'Feeling a good connection with other actors'	5.1e.a Actoren hebben een goede connectie met andere actoren
5.2 Interactiemomente n	5.2a Meer dan eenmalig contact		
	5.2b Frequentie formele contactmomenten		
	5.2c Frequentie informele contactmomenten		
6. Kennisuitwisseli ng	6.1 Representatie	6.1a Verzamelen van kennis	
		6.1b Perceptie van actoren construeren	
	6.2 Leren	6.2a Identificatie van verschillen	
		6.2b Identificatie van afhankelijkheden	
	6.3 Transformatie	6.3c Creëren van gezamenlijk bedachte (nieuwe) kennis	