

De Omgevingsgerichte Transitie van Het Hoogheemraadschap van Rijnland

De integrale gebiedsgerichte samenwerking van Het Hoogheemraadschap van Rijnland vanuit de omgevingsvisies van gemeente Leiden en provincie Noord-Holland voor het klimaat- en toekomstbestendig inrichten van de fysieke leefomgeving



Hoogheemraadschap van
Rijnland

Erasmus Universiteit Rotterdam - Bestuurskunde

Master Governance & Management van Complexe Systemen

Student: Mieke Metz

Studentnummer: 404109

1^e lezer: prof.dr. Jurian Edelenbos

2^e lezer: prof. dr. ing. Geert Teisman

Augustus, 2017

Aantal woorden: 28.455

Samenvatting

Het groeiende probleem van klimaatverandering en ruimtelijke adaptatie, zorgt voor opgaven die waterschappen niet individueel meer op kunnen lossen. Dit onderzoek stelt Het Hoogheemraadschap van Rijnland (verder aangeduid als Rijnland) centraal, die als doel heeft om de fysieke leefomgeving klimaat- en toekomstbestendig in te richten door water en ruimtelijke adaptatie samen te brengen. De Omgevingswet kan een extra impuls geven aan de samenwerking over eigen grenzen heen. De wet vraagt om een integrale aanpak van diverse overheden. Om functioneel te blijven als waterschap, wordt van Rijnland gevraagd mee te werken aan gemeentelijke en provinciale Omgevingsvisies. De uitdaging vormt de zoektocht naar de positie die Rijnland in kan nemen binnen het netwerk van overheden om klimaat- en wateropgaven te verbinden aan maatschappelijke opgaven, partijen en instrumenten.

In dit onderzoek worden twee cases gebruikt: de Omgevingsvisies van gemeente Leiden en provincie Noord-Holland. Er wordt gekeken welke positie Rijnland in deze (en toekomstige) visies aan kan nemen. Hiervoor worden de mogelijkheden tot grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden onderzocht vanuit *collaborative governance* en cross-sectorale samenwerking. Op basis van het CGR-model wordt een conceptueel model opgesteld die leidend is voor dit onderzoek. De kwaliteit van de begincondities en de capaciteiten ter voorbereiding op cross-sectorale samenwerking bij Rijnland worden onder de loep gelegd. De begincondities bepalen *collaborative dynamics* in het CGR-model en daarmee cross-sectorale samenwerking. Samenwerking kan beter ontwikkelen wanneer begincondities in orde zijn en er aanleiding is om samen te werken. Hoe sterker begincondities, capaciteiten en *dynamics* zijn, des te beter zal Rijnland kunnen samenwerken over eigen grenzen heen met gemeenten en provincie.

Rijnland is ambitieus en actief bezig met de wet. Deze ambitie dient echter vertaald te worden naar doelstellingen betreffende de wet en visies. Meer betrekken van het bestuur en de minder geïnteresseerde interne werknemer, zorgt voor betere mogelijkheden om een cultuuromslag te bewerkstelligen. Zo wordt meer bewustwording gecreëerd en ervaart men de urgentie van de Omgevingswet. Positief is dat Rijnland extern actief op zoek is naar samenwerking en bewust is van de noodzaak voor partners om de klimaat en ruimtelijke opgaven aan te pakken. Provincie en gemeenten stellen zich echter niet gemakkelijk kwetsbaar op en zijn bang eigen verantwoordelijkheid te verliezen. Van belang is dat Rijnland toont waarom zij een waardevol partner zijn en de vertaalslag te maken in het aantrekkelijk formuleren van eigen wateropgaven. Tot slot, vormt personele capaciteit een knelpunt in samenwerking voor Rijnland. Onvoldoende personeel is geïnteresseerd in de wet, wat veranderd kan worden door taak te verbinden aan de wet. Het opwekken van interesse zou al een flink voordeel op kunnen leveren.

Inhoud

1. Introductie	4
1.1 De Context.....	4
1.2 Probleemstelling.....	6
1.2.1 Doelstelling.....	6
1.3 Relevantie.....	7
1.4 Leeswijzer.....	8
2. Theoretische Oriëntatie	9
2.1 Complexe Netwerken.....	9
2.1.1 Complexe probleempercepties.....	9
2.2 Drivers & Collaborative Governance.....	10
2.2.1 Drivers.....	10
2.2.2. Governance Capacity.....	12
2.3 Collaborative Governance & Cross-Sectorale Samenwerking.....	13
2.3.1 Collaborative Dynamics & Actions.....	14
2.3.2 Cross-Sectorale Samenwerking.....	16
2.4 Conceptueel model.....	18
2.4.1 Toelichting.....	18
3. Methodologie	20
3.1 Opzet & Uitvoering.....	20
3.2 Onderzoeksmethoden.....	20
3.3 Operationalisering.....	21
3.3.1 Centrale concepten, waarden en variabelen.....	22
3.3.2 Codering Interviews.....	24
4. Achtergrond Omgevingsvisies	25
4.1 Rijnland en de Omgevingswet.....	25
4.1.1 De organisatie: Het Hoogheemraadschap van Rijnland.....	25
4.1.2 Omgevingswet.....	25
4.1.3 Impactanalyse Waterschappen.....	27
4.2 Omgevingsvisie Leiden.....	28
4.2.1 Regionaal Het Hart van Holland.....	28
4.2.2 Leidse Programmavisie & Programmaplan.....	30

4.2. Impactanalyse Gemeenten.....	32
4.3 Omgevingsvisie van Noord-Holland	33
4.3.1 Startnotitie Omgevingsvisie NH2050	33
4.3.2 Verkenningen.....	34
4.3.3 Wederzijdse Verwachtingen.....	35
4.4 Impactanalyse Provincie.....	36
5. Analyse.....	37
5.1 De Context.....	37
5.2 Drivers & Governance Capacity	39
5.2.1 Onderlinge Relaties Begincondities.....	45
5.3 Cross-Sectorale Samenwerking	46
5.3.1 Relaties Begincondities & Cross-Sectorale Samenwerking	49
5.4 Collaborative Dynamics	50
5.4.1 Oprechte Betrokkenheid	50
5.4.2 Gedeelde Motivatie	51
5.4.3 Gezamenlijke Actie	53
5.4.4 Relaties Begincondities & Collaborative Dynamics	54
5.5 Rijnland in de Omgevingsvisies	54
5.6 Terugkoppeling conceptueel model	56
6. Conclusie	60
6.1 Deelvragen.....	60
6.2 Eindconclusie & aanbevelingen	66
6.3 Kritische reflectie.....	70
Bijlage 1 – Interviewhandleiding	72
Bijlage 2 – Lijst met respondenten	73
Referentielijst.....	74

1. Introductie

De waterschappen komen steeds meer voor opgaven te staan die niet alleen met waterbeheer op te lossen zijn, zo ook het Hoogheemraadschap van Rijnland (verder aangeduid als Rijnland). Het groeiende probleem van de klimaatverandering kan een bedreiging vormen voor kwetsbaar Nederland en gaandeweg wordt men zich er steeds meer van bewust dat de grote gevolgen van de klimaatverandering voor het watersysteem niet meer afgewend kunnen worden door mitigatiebeleid, het aanpakken van de bron van het probleem (Van Buuren et al, 2010, p:47). Er is een noodzaak tot verandering in de ruimtelijke adaptatie van het water en het land. De klimaatverandering zorgt ervoor dat het land meer bedreigd wordt door een grotere kans op overstromingen, wateroverlast of hittestress in steden. Men moet zich door veranderende omstandigheden meer bewust worden van de inrichting van de leefomgeving en aandacht besteden aan het leven met het water. Doordat het een complex probleem is, vraagt dit om samenwerking tussen de overheden in bepaalde gebieden. Oplossingen voor deze verandering dienen gezocht te worden in maatregelen in de ruimtelijke adaptatie en het risicobewustzijn van burgers. De ruimte in Nederland is schaars en het waterbeheer voldoet niet langer meer als dienend voor het inpolderen en bedijken om aan de vraag naar ruimte te kunnen voldoen. De mogelijkheden binnen de ruimtelijke adaptatie van Nederland dienen aangepast te worden aan de grenzen van het waterbeheer en vragen om slimme en creatieve combinaties met andere ruimtelijke functies (Van Buurten et al, 2010, p:51). Dit vraagt om een integrale samenwerking, waar eerst een transitie in de aanpak van Rijnland voor bewerkstelligd moet worden. Om dit proces op te kunnen pakken, dient Rijnland zichzelf meer open en proactief op te stellen. Het waterschap heeft jaren volstaan met het individueel aanpakken van waterkwesties in eigen omgeving. Door de toenemende urgentie van de klimaatverandering en de brede opgaven die binnen en buiten de ruimtelijke adaptatie liggen, is dit echter niet meer mogelijk en dient een duurzame, integrale samenwerking ontwikkeld te worden gericht op de maatschappelijke opgaven van Nederland. Rijnland heeft het doel om de fysieke leefomgeving klimaat- en toekomstbestendig in te richten door het samenbrengen van water en de ruimtelijke adaptatie. Dit is een grote uitdaging, doordat zij zelf zoekende zijn op welke wijze klimaat- en wateropgaven verbonden kunnen worden aan andere maatschappelijke opgaven, diverse partijen en instrumenten.

1.1 De Context

De komst van de Omgevingswet kan een extra impuls geven aan de bewerkstelling tot integrale samenwerking bij het opstellen van provinciale en gemeentelijke Omgevingsvisies. De wet biedt kans wateropgaven te integreren in andere domeinen van de Omgevingsvisie, maar kan ook leiden tot meer diffuse beleidsdoelen en verschuivingen van belangen waardoor water

minder belangrijk wordt op de klimaatagenda (Akhmouch, 2014: p.44). In het kader van de Omgevingswet dienen verschillende overheden samen te werken in het beleidsveld om de regels voor ruimtelijke ontwikkeling te vereenvoudigen en samen te voegen. Binnen deze gedachte is de wet gericht op het creëren van efficiëntie (door minder regels en meer mogelijkheden voor het stimuleren van economische ontwikkeling) en het steunen van een positieve ontwikkeling van geïntegreerd watermanagement en economische ontwikkeling (Akhmouch, 2014: p.103). Het verschuiven van taken en verantwoordelijkheden naar meerdere autoriteiten vraagt om specifieke mechanismen om verantwoording te verzekeren. Het Rijk, provincies en gemeenten hebben binnen dit kader de verplichting om een integrale, strategische lange termijnvisie op te stellen, namelijk de Omgevingsvisie. Deze houdt rekening met alle belangen in het gebied en legt de uitgangspunten vast voor het integrale overheidsbeleid voor de fysieke leefomgeving. Hiermee wordt het dus geen optelsom van beleidsvisies voor de diverse domeinen. De waterschappen zijn hiertoe niet verplicht, maar om effectief hun wateropgaven mee te nemen in het gebied zijn zij wel genoodzaakt actief mee te werken aan de Omgevingsvisies. Over de inhoudelijke en technische kennis beschikken de waterschappen al, nu dient deze kennis vertaald te worden naar de brede, maatschappelijke opgaven en dienen tevens de ambtelijke en bestuurlijke processen zo ingericht te worden dat zij een effectieve positionering van Rijnland binnen de samenwerking kunnen bevorderen.

Voor dit onderzoek is een goed beeld van de Omgevingswet en haar instrumenten van belang. De wet beoogt dat allerlei wetten en regels voor de leefomgeving te bundelen (IenM, 2014). Beoogt is eenvoud te creëren, meer efficiëntie en beter begrip bij degene die onderhevig zijn aan de gebundelde wetten. Ook creëert de wet ruimte voor innovatieve ontwikkelingen naar duurzaamheid en nodigt het provincies en gemeenten uit om meer flexibel regionaal en lokaal maatwerk te leveren. Om dit te bewerkstelligen, bevat de Omgevingswet zes instrumenten.

Instrumenten	Betekenis
Omgevingsvisie	Een samenhangend, strategisch plan dat zich richt op de gehele fysieke leefomgeving. Van Rijk, provincies en gemeenten wordt verwacht dat zij elk één omgevingsvisie vaststellen. Gemeenten hebben ook de mogelijkheid om in een regio een Omgevingsvisie op te stellen.
Programma	Concrete maatregelen voor bescherming, beheer, gebruik en ontwikkeling van de leefomgeving waarmee omgevingswaarden of doelen worden bereikt.
Decentrale	Eén gebiedsdekkende regeling bestaande uit de regels vanuit

regelgeving	decentrale overheden over de leefomgeving.
Algemene rijksregels voor activiteiten	Nationale regels voor bescherming van de leefomgeving die voorkomen dat burgers en bedrijven herhalend toestemming moeten vragen aan de overheid, maar daarnaast soms niet goed passen bij specifieke situaties die zich voordoen.
Omgevingsvergunning	Eenvoudige toetsing die bepaald of een specifiek initiatief mag. Procedures duren hierdoor niet onnodig lang. Door middel van één aanvraag kunnen initiatiefnemers bij één loket al snel duidelijkheid krijgen voor alle activiteiten die zij uit willen voeren.
Projectbesluit	Een uniforme procedure voor besluitvorming over complexe projecten die voortvloeien uit de verantwoordelijkheid van Rijk of provincies.

Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Factsheet Omgevingswet 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit', 2014.

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Doelstelling

Hoewel de opgave van Rijnland breder is, beperkt dit onderzoek zich tot twee casussen. Dit zijn de trajecten Omgevingsvisie Hart van Holland (Leiden en 9 buurtgemeenten) en provinciale Omgevingsvisie Noord-Holland. Beide trajecten kunnen voor Rijnland als onderleggers dienen voor een effectieve transitie naar omgevingsgericht werken. De Omgevingswet is een beleidsinstrument, waarvoor nog geen specifiek referentiekader bestaat. Doordat de Omgevingsvisies nog in de startblokken staan, kunnen zij een richtlijn vormen voor Rijnland waarmee zij hun eigen positie in het netwerk kunnen bepalen binnen de opstelling van het complexe netwerk. Dit onderzoek is gericht op het analyseren van de voorbereiding en capaciteiten van Rijnland voor de transitie naar een integrale grensoverschrijdende samenwerking gericht op de integratie van water en de fysieke leefomgeving door vanuit de empirie explorierend onderzoek te doen naar de ontwikkelingen binnen de Omgevingsvisies van Hart van Holland en provincie Noord-Holland, om tevens interviews af te nemen en documentatie te analyseren waarna naar aanleiding hiervan een advies opgesteld wordt over de mogelijke richting die Rijnland op kan gaan.

1.2.2 Vraagstelling

Deze overwegingen leidt tot de volgende onderzoeksvraag: *'Hoe kan Rijnland zich voorbereiden op samenwerking in een complex netwerk waarin integratie van water en fysieke leefomgeving wordt nagestreefd en welke inzichten leveren de Omgevingsvisies Hart van Holland en provincie*

Noord-Holland op over capaciteiten om integrale grensoverschrijdende samenwerking mogelijk te maken?’

1.2.3 Deelvragen

Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag wordt gebruik gemaakt van acht deelvragen.

- (1) ‘Welke inzichten biedt de literatuur in integrale grensoverschrijdende samenwerking?’
- (2) ‘Welke ontwikkelingen in integrale grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van klimaatverandering en ruimtelijke adaptatie komen terug in de twee cases?’
- (3) ‘Welke belangen van Rijnland, provincie en gemeente spelen bij de ontwikkeling van de Omgevingsvisies op het gebied van integratie van water en de fysieke leefomgeving?’
- (4) ‘Wat zijn de verwachtingen van gemeenten en provincie over wat Rijnland kan bieden als integraal samenwerkingspartner en wat verwacht Rijnland zelf te kunnen bieden in het beginproces?’
- (5) ‘Hoe zien de voorbereidingen en capaciteiten van Rijnland eruit voor het bewerkstelligen van integrale grensoverschrijdende samenwerking?’
- (6) ‘In welke mate is Rijnland betrokken bij de ontwikkeling van de Omgevingsvisie, ervaren zij motivatie deel te nemen aan dit proces en zetten zij zich in om gezamenlijke actie te bewerkstelligen?’
- (7) ‘Hoe kan een effectieve gezamenlijke afstemming tussen Rijnland, gemeenten en provincie bereikt worden voor een succesvolle samenwerking?’
- (8) ‘Welke kansen en bedreigingen vallen te onderscheiden in de voorbereiding en capaciteiten van Rijnland op integrale grensoverschrijdende samenwerking?’

1.3 Relevantie

Maatschappelijke relevantie

Een onderzoek naar de gevolgen van de Omgevingswet voor Rijnland en hoe zij zichzelf het beste kunnen positioneren binnen het integratieve netwerk van gemeenten en provincie, is om meerdere aspecten relevant. Op dit moment bestaat het omgevingsrecht uit tientallen wetten en honderden regelingen voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water (Rijksoverheid, 2017). Dit maakt het voor werkzame personen binnen deze gebieden een stuk lastiger om (samen) te werken en duren projecten daarom ook veel langer. Dit onderzoek is gericht op de nieuwe Omgevingswet, waarin regels worden gebundeld en wetgeving duidelijker en overzichtelijker kan worden opgeschreven. Dit maakt het wettelijke overzicht inzichtelijker voor overheden, maar ook voor burgers en ondernemers. In het bijzonder is dit onderzoek relevant voor Rijnland, omdat zij kunnen profiteren van de inzichten in het kader van de Omgevingswet en een integrale samenwerking op het gebied van de ruimtelijke ordening van

het water. Rijnland is op zoek naar haar positie binnen het netwerk en zijn voornamelijk binnen de bestuurlijke processen nog aan het zoeken welke samenwerking waardevol is en hoe deze ingevuld kan worden. Het is daarom voor hen nuttig om inzicht te krijgen in de verwachtingen en wensen van interne werknemers en externe betrokkenen (in dit geval de gemeenten en provincie) binnen dit proces zodat zij met een stevigere bestuurlijke basis integraal kunnen gaan samenwerken. Dit onderzoek kan daarnaast tevens van grote waarde zijn voor alle betrokken personen bij de implementatie van de Omgevingswet en die een integrale samenwerking willen aangaan met onder andere Rijnland, doordat er wordt getracht met nieuwe inzichten te komen over bestuurlijke processen rondom dit proces en wat dit kan gaan betekenen.

Wetenschappelijke relevantie

Uit vooronderzoek blijkt dat er regelmatig wetenschappelijk onderzoek is verricht naar de veranderende omgeving van de waterschappen op het gebied van de ruimtelijke ordening. Voorbeelden zijn van Buuren, et al. (2010) en Edelenbos, et al. (2013). In deze boeken wordt benadrukt dat het Nederlandse waterbeheer zich in een overgangssituatie bevindt en dat waterproblemen steeds complexer worden en meer actoren raakt, wat vraagt om sturing van deze *multi-actor* processen. De basis van het veranderende waterbeheer van Nederland is dus al regelmatig onderzocht. Echter, ligt dit anders wanneer gekeken wordt naar de veranderingen die komen wanneer de Omgevingswet wordt ingevoerd. Doordat dit een nieuwe regeling is voor overheden van Nederland, is naar de processen die hieruit gaan voortvloeien nog geen wetenschappelijk onderzoek naar gedaan. Dit onderzoek kan daarom zorgen voor waardevolle (beginnende) inzichten over de bestuurlijke en ambtelijke processen tijdens de invoering van de Omgevingswet, wat zeer relevant kan zijn voor toekomstig onderzoek over de uitwerking van deze Omgevingswet op de rol van de waterschappen. In dit kader is het wetenschappelijk relevant, voor nu en voor de toekomst, om te onderzoeken welke rol Rijnland kan gaan aannemen in deze transitie naar integraal samenwerken.

1.4 Leeswijzer

Na bovenstaande uiteenzetting van de probleemstelling, wordt het onderzoek als volgt verder opgebouwd. Het volgende hoofdstuk (H2) gaat over de theoretische oriëntatie en het conceptueel model. Hoofdstuk 3 beschrijft vervolgens de methodologie, waarin tevens wordt de operationalisering van de concepten en indicatoren wordt weergegeven. Voordat wordt ingegaan op de analyse, worden de Omgevingsvisies in hoofdstuk 4 beschreven. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen en interview geanalyseerd naar aanleiding van de theoretische oriëntatie. Tot slot worden de conclusies in hoofdstuk 6 getrokken, worden de aanbevelingen geformuleerd en afgesloten met een kritische reflectie over de implicaties van dit onderzoek.

2. Theoretische Oriëntatie

Dit gedeelte presenteert de theorie die toegepast wordt in dit onderzoek. Er is gekozen voor een koppeling tussen drie theorieën, visueel verduidelijkt in het conceptueel model. Deze theorieën zijn *collaborative governance*, *governance capacity* en cross-sectorale samenwerking. Om duidelijkheid te scheppen over complexe netwerken, wordt het eerste gedeelte van de theoretische oriëntatie hieraan besteed, waarna vervolgens de theorieën aan bod komen.

2.1 Complexe Netwerken

Binnen onze samenleving is er steeds meer een verschuiving gaande naar samenwerking in netwerken, zo ook binnen de publieke sector. Dit betekent dat sommige maatschappelijke opgaven niet meer individueel opgelost kunnen worden, zoals klimaatverandering en ruimtelijke adaptatie. Door toenemende complexiteit van taken en doelstellingen, zijn actoren steeds meer wederzijds afhankelijk geworden van elkaar. Deze vorm van samenwerken wordt ook steeds meer erkend als noodzakelijk binnen de besturing van organisaties op multi organisationeel niveau doordat organisaties veranderen in een complex systeem (Provan & Kenis, 2008, 229). Het werken in complexe netwerken, vraagt om begrip van het functioneren van een dergelijk netwerk vanuit betrokken actoren. Alleen op deze manier kunnen bepaalde gewenste uitkomsten en resultaten bereikt worden.

2.1.1 Complexe probleempercepties

Een netwerksamenwerking is vaak groot en complex, waardoor deze voor betrokken actoren onvoorspelbaar wordt en onzeker. Zij krijgen dan al snel te maken met een *black box*: je weet wat je erin stopt, maar niet wat eruit komt. Gerrits (2012) koppelt deze onzekerheid en de risico's die eraan verbonden zijn, aan een open wereld waarin soms niet valt te voorspellen welke situaties er zich voor kunnen gaan doen. Sociale systemen kenmerken zich vaak door het open karakter en een grote diversiteit aan actoren. Dit maakt het systeem onzeker, omdat de kans dat er een onverwachte situatie optreedt groot is. Deze onzekerheid binnen het netwerk wordt alleen maar groter wanneer de percepties van actoren meer van elkaar verschillen. Hierdoor komen meerdere probleempercepties aan de orde met verschillende belangen vanuit betrokken actoren, waardoor er een complexe situatie kan ontstaan waar onzekerheid de boventoon voert.

De theorie van Klijn & Koppenjan (2016) kan in deze situatie gekoppeld worden aan de onzekerheid in de open wereld van Gerrits (2012). Zij stellen dat actoren hun gedrag baseren op basis van hun percepties van de omgeving en de problemen die zij daarin zien. Hierdoor ontstaan vaak divergerende en conflicterende probleempercepties in een netwerk, die kunnen

zorgen voor een onzekere toekomst en onverwachte uitkomsten van het netwerk. Deze conflicten vallen te voorspellen wanneer de verwachting is dat actoren inderdaad verschillende probleempercepties hebben, waardoor men conflict kan voorkomen in het netwerk en alsnog kan zorgen voor wenselijke resultaten. Wanneer dit echter niet het geval is en betrokken actoren niet op de hoogte zijn van elkaars percepties en belangen, kan dit tijdens het samenwerkingsproces zorgen voor conflicten die nadelig kunnen zijn voor de uitkomsten van het proces. Deze *wicked problems* vallen vaak lastig te temmen doordat ze zo complex en onzeker zijn, dus vaak wordt de keuze gemaakt een manier te vinden waarop met deze problemen omgegaan kan worden. Hiervoor is een mate van begrip en kennis nodig, die er uiteindelijk voor kunnen zorgen dat er een kwalitatief sterk samenwerkingsnetwerk opgebouwd kan worden.

2.2 Drivers & Collaborative Governance

De zoektocht naar een passend netwerk waarin samengewerkt wordt binnen bestuurlijke processen en gezamenlijke doelen nagestreefd worden, bevat veel beïnvloedbare factoren. Deze *collaborative governance* (bestuurlijke samenwerking) bestaat vaak uit een complex netwerk aan actoren die wederzijds afhankelijk van elkaar zijn om een bepaald doel te bereiken. Het proces en de structuur van een dergelijk netwerk zijn zo opgebouwd, dat het van actoren vraagt om over de eigen organisatiegrenzen heen te kijken om het doel te bereiken die actoren afzonderlijk van elkaar niet hadden kunnen bereiken. Deze brede definitie van Emerson et al. (2011) wordt binnen dit onderzoek toegepast omdat deze rekening houdt met de cross-sectorale ontwikkelingen binnen de publieke sector. Het netwerk van participerende actoren wordt namelijk steeds groter en complexer door betrokkenheid van actoren op meerdere niveaus met een verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden. Deze koppeling tussen *collaborative governance* en cross-sectorale ontwikkeling zal later worden behandeld. Voordat samengewerkt kan worden, is het netwerk onderhevig aan de invloed van de *drivers* die kunnen zorgen voor betrokkenheid en toewijding binnen het proces en afhankelijk van de *governance capacity*, namelijk het vermogen om samen te kunnen werken.

2.2.1 Drivers

Voordat een *collaborative* proces in gang gezet kan worden, moet rekening gehouden worden met de aanwezige condities. Uit de literatuur blijkt dat de aanwezige condities van grote invloed kunnen zijn op het vorm te geven proces en het gedrag en de houding van actoren ten opzichte van elkaar tijdens de samenwerking (Emerson, 2011). Om een balans te vinden tussen belangen, moeten actoren interacteren. De kwaliteit van de balans kan herleid worden uit het *collaborative governance* model van Emerson (2011). Dit model ziet specifieke *drivers* die de kwaliteit van het

samenwerkingsproces bepalen. De mate van leiderschap, prikkels om deel te nemen, wederzijdse afhankelijkheden en onzekerheid van betrokken actoren, kunnen uiteindelijk de samenwerking faciliteren of ontmoedigen. Het eerste concept in het model van Emerson vormt leiderschap: is er een geaccepteerde leider aanwezig die draagvlak kan creëren voor samenwerking? Deze kan gezien worden als transformationeel leider, doordat deze collega's enthousiasmeert en motiveert binnen de organisatie voor een actieve deelname binnen de *collaborative governance*. Het is niet van belang vanuit welke groep of partij deze leider opstaat, maar het is wel van belang dat deze zich in moet zetten om collectief te werken aan gezamenlijke problemen en zich open opstelt voor meerdere oplossingen en bepaalde voorkeuren van participanten. Het draagvlak dat de leider kan creëren, is vervolgens weer afhankelijk van interne of externe prikkels, zoals belangen van actoren of situationele problemen. Deze prikkels zijn een consequentie van het feit dat de problemen nijpend zijn voor de participanten en de tijd rijp is om gezamenlijk te zorgen voor oplossingen. De actoren zullen uiteindelijk elkaar gaan opzoeken wanneer zij wederzijds afhankelijk zijn van elkaar om een bepaald doel te bereiken, wat ook erkend wordt als één van de randvoorwaarden voor *collaborative governance*. Tot slot vormt de meest prominente uitdaging de onzekerheden die actoren in het netwerk bezitten. Wanneer deze onzekerheid niet intern opgelost kan worden, zullen actoren deze risico's met anderen willen delen, begrijpen en aanpakken als een collectief (Emerson, 2011, 9-10).

Wanneer actoren in interactie met elkaar staan en op de hoogte zijn van elkaars percepties, kan dit zorgen voor kwalitatief betere begincondities omdat gedeelde percepties van de werkelijkheid ontwikkeld zijn. Wanneer rekening gehouden wordt met deze *drivers* en men hier bewust mee bezig is, kan dit voordeel opleveren voor het verdere proces van de samenwerking. Naast Emerson erkent ook andere literatuur, zoals het artikel van Ansell & Gash (2007), het feit dat deze zowel interne als externe condities voorafgaand aan de samenwerking tussen de actoren en organisaties de *collaborative governance* kunnen faciliteren of ontmoedigen. Schrijvers koppelen dan ook vaak de situationele context aan deze begincondities, omdat dit uiteindelijk de 'omgeving' is waarin het proces zich opstart en de *drivers* invloed op hebben. De *drivers* van Emerson zijn soort gelijk aan de start condities van Ansell & Gash (2007) in hun model van *collaborative governance*. Echter scheidt Emerson binnen zijn model de situationele context van de *drivers*, in tegenstelling tot Ansell & Gash. Emerson verbindt context en specifieke *drivers* juist niet aan elkaar, omdat samenwerking niet van de grond zal komen wanneer bepaalde *drivers* niet passen in de context. Juist deze *drivers* zijn noodzakelijk voor het opstarten van een kwalitatief *collaborative process* en moeten daarom los gezien worden van de situationele context. Uit de discussie van zijn artikel blijkt dan ook, dat de *drivers* zorgen voor de

nodige energie om een *collaborative governance* proces op te zetten en benadrukt Emerson ook dat één of (het liefst) meer van deze drivers aanwezig voor een kwalitatief proces.

2.2.2. Governance Capacity

De *drivers* zijn de randvoorwaarden voor het opstarten van het proces, maar daarnaast dienen actoren ook de capaciteiten te hebben om hoe dan ook deel te kunnen nemen. Wanneer actoren het vermogen niet hebben, of de mogelijkheid tot interactie, bronnen en sociaal kapitaal voor collectieve actie niet hebben, dan zal samenwerking moeilijk van de grond komen (Innes, 2003, p.8). Tegenwoordig wordt er van het bestuur van een organisatie vaker een geïntegreerde benadering gevraagd bij het behandelen van problemen, wat voor nieuwe uitdagingen zorgt voor de capaciteit van de organisatie. Hier zal binnen dit onderzoek ook rekening mee gehouden worden. Capaciteit wordt door Innes (2003) gedefinieerd als het vermogen hebben voor collectieve actie in een gegeven samenleving ten behoeve van verbetering van de gegeven context. Om de capaciteiten effectief te laten zijn in het *governance netwerk*, vraagt dit om de opbouw van capaciteit op vier niveaus: bij leden, binnen hun relaties, binnen hun organisatiestructuur en binnen de programma's waaraan zij werken. Onderstaand worden deze vier niveaus, individueel, organisatie, relationeel en governance, toegelicht naar aanleiding van het artikel van Innes (2003), *the impact of collaborative planning on governance capacity* om deze vervolgens te koppelen aan de theorie van *collaborative governance* en cross-sectorale samenwerking. De twee eerste niveaus zullen binnen dit onderzoek van belang zijn, de overige twee worden toegelicht maar verder niet toegepast.

Individuele capaciteit bepaalt de mate van verandering op verschillende niveaus in het netwerk. Wanneer individuen niet de capaciteit hebben om problemen te begrijpen, creatief te zijn of samen te werken, zullen zij niet voldoende capaciteit hebben om in het netwerk te opereren wat ten koste gaat van de kwaliteit van het netwerk (Innes, 2003, 15). Deze individuele capaciteiten bepalen voor een deel de capaciteit van de organisatie. Hier dient goede interne en externe samenwerking te bestaan waar effectief wordt gecommuniceerd en individuen van elkaar leren om eigen capaciteiten te verbeteren (Innes, 2003, 16-17). De individuele en organisatie capaciteit is vervolgens afhankelijk van de relationele capaciteit. Goed ontwikkelde interacties, gemeenschappelijke probleempercepties en gedeelde doelen, zorgen voor de juiste capaciteit. Ook dit is weer een leerproces, waarbij de meest effectieve samenwerkingen ervoor zorgen dat uitkomsten worden geëvalueerd en informatie met elkaar wordt gedeeld in het netwerk om het leerproces te verbeteren (Innes, 2003, 17). Tot slot, de *governance* capaciteit. Wanneer alle drie de voorafgaande genoemde capaciteiten in orde zijn, leidt dit tot minder conflicten in het netwerk en meer collectieve actie. Op deze manier wordt de *governance* capaciteit gewaarborgd

waarbij de relaties stabiel zijn tussen actoren, er vertrouwen bestaat, men actief participeert en zichzelf constant verbeterd. Deze vier capaciteiten (of een deel hiervan) kunnen zorgen voor het vermogen om samen te werken binnen het *collaborative governance proces*. Wanneer we terug refereren naar de *drivers* van het netwerk, kunnen deze capaciteiten ervoor zorgen dat de *drivers* positief beïnvloed worden. Er is dan namelijk balans tussen de machtsverdelingen, wordt er vertrouwen opgebouwd en heeft men de mogelijkheid om met elkaar samen te werken, dit alles ten behoeve van de begincondities van het *collaborative governance* netwerk.

Governance capacity vormt ook een belangrijke factor voor cross-sectorale samenwerking. Wanneer cross-sectoraal wordt gewerkt, worden meerdere bestuurslagen aan elkaar gekoppeld die vaak gefragmenteerd zijn of aan een eigen takenpakket werken (Edelenbos & Teisman, 2013, 93). Daarmee is het juist belangrijk om de capaciteiten te vergroten wanneer de bestuurslagen aan elkaar gekoppeld worden, want hoe meer capaciteit een organisatie bezit om aan gemeenschappelijke doelen te werken, des te beter kunnen zij over de grenzen van de eigen organisatie heen werken. Echter, wordt vaak vergeten dat over de organisatiegrenzen heen werken juist kan zorgen voor grotere capaciteiten. Dit valt mede te wijten aan het feit dat men zichzelf verantwoordelijk houdt voor eigen domein en dit verder niet uitbestedt aan anderen (Edelenbos & Teisman, 2013, 93). Tegenwoordig is het cross-sectoraal werken meer een eis geworden, dan een optie. De uitdaging ligt hem hierin dat er effectieve interactie en connecties ontstaan tussen verschillende niveaus, functies en domeinen om de *governance* capaciteiten uit te kunnen breiden. Zeker aan het begin van een *collaborative governance proces* vraagt dit om bewustwording van en interactie over elkaars doelen en belangen, om te leren van elkaar en om zo capaciteiten voor een effectieve samenwerking op te bouwen. Onderstaand wordt verder uitgeweid over deze cross-sectorale samenwerking.

2.3 Collaborative Governance & Cross-Sectorale Samenwerking

Het aanpakken van *wicked problems* in multi-actor netwerken vraagt om een samenwerking over de grenzen van de eigen organisatie heen. Alleen samen met de expertise van externe organisaties en het uitwisselen van deze kennis om gezamenlijk het doel te bereiken, kan een dergelijk probleem aangepakt worden. Deze samenwerking wordt ook wel een cross-sectorale samenwerking genoemd en vormt een goede aanvulling op het *collaborative governance regime* (CGR). Dit is het *framework* dat wordt gepresenteerd in Emerson et al. (2011) en vormt de context voor de *collaborative dynamics* en *actions*. Wanneer de twee frameworks met elkaar worden vergeleken valt op dat er veel overlap is en elkaar goed kunnen aanvullen. De *collaborative dynamics*, *actions* en de cross-sectorale samenwerking hebben namelijk een wederzijds effect op elkaar en kunnen gezamenlijk zorgen voor een effectief CGR.

2.3.1 Collaborative Dynamics & Actions

Wanneer de kosten en baten van actoren binnen het netwerk zijn gewogen aan het begin van de *collaborative governance proces* naar aanleiding van de *drivers* en capaciteiten, kan gericht worden op het creëren van dynamiek tussen actoren om het produceren van acties mogelijk te maken. Deze dynamieken zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden om een effectief effect te bereiken in het speelveld waarop ze toepasbaar zijn. Emerson et al. (2011) benoemt in zijn theorie drie interacterende dynamiek componenten binnen het CGR. Dat zijn (1) oprechte betrokkenheid, (2) gedeelde motivatie en (3) gezamenlijke actie (Emerson et al. 2011, 10).

Oprechte betrokkenheid

Oprechte betrokkenheid van actoren in het netwerk, ontstaat pas nadat de samenwerking zich verder heeft kunnen ontwikkelen. Actoren zijn in eerste instantie betrokken omdat het netwerk van belang is voor hun eigen te bereiken doel, maar raken pas oprecht betrokken wanneer mede participanten hen het gevoel van vertrouwen geven voor samenwerking. Daarom is het van belang dat actoren de gelegenheid krijgen om zichzelf neer te zetten als participant en wie of wat zij representeren. Het ontstaan van deze oprechte betrokkenheid hangt af van vier basis leerprocessen in het netwerk (Emerson, 2011, 12). Door middel van deze processen kan het netwerk een gedeeld belang en actie opstellen om een bepaald doel te bereiken. Dit begint met een openbarend proces waarin individuele en gedeelde belangen, twijfels en waarden met elkaar worden gedeeld. In een samenwerking is dit van groot belang om te zorgen voor samenhang binnen het netwerk. Dit vloeit over in het definiëren van een gezamenlijk begrip over het probleem en de mogelijke oplossing door alle betrokken actoren. Om op een goede manier te kunnen communiceren en te discussiëren over het probleem en de oplossingen, vind er deliberatie plaats. Conflicten of langdurige discussies kunnen ontstaan, maar een effectief netwerk heeft de mogelijkheid deze conflicten te reguleren, zowel individueel als gezamenlijk. Een dergelijk effectief netwerk bestaat uit actoren die naar elkaar luisteren, goede behandeling van het probleem voorhanden en een uiteindelijke beslissing die rekening houdt met het gemeenschappelijk belang (Emerson et al, 2011, 12). Tot slot, vormen de uiteindelijke gezamenlijke bepalingen een belangrijk proces binnen de oprechte betrokkenheid. Deze worden vaak gezien als de uitkomst van het proces. Deze vier basis leerprocessen moeten er gezamenlijk voor zorgen dat er de oprechte betrokkenheid van actoren wordt gegenereerd en wordt onderhouden.

Gedeelde motivatie

Oprechte betrokkenheid in het *collaborative governance proces* initieert de tweede component, namelijk gedeelde motivatie. Deze bestaat uit vier elementen; wederzijds vertrouwen,

wederzijds begrip, interne legitimiteit en wederzijdse inzet (Emerson et al. 2011, 13-14), waarvan wederzijds vertrouwen, begrip en inzet worden toegepast binnen dit onderzoek. De ontwikkeling van vertrouwen en begrip gebeurt naar mate de tijd verstrijkt. Hoe meer actoren betrokken zijn bij elkaar binnen het proces, des te beter dit gezamenlijke vertrouwen en begrip kan opbouwen. Vertrouwen is fundamenteel voor netwerken doordat het stabiele relaties creëert, transactiekosten vermindert en het leerproces tussen de diverse actoren aanwakkert (Emerson et al. 2011, 13). Het vertrouwen opent vervolgens de weg naar de appreciatie van elkaars perspectieven en belangen. Het zorgt voor de mogelijkheid om elkaar perspectieven te begrijpen en andermans positie te respecteren, ook al zijn zij er niet mee eens. Dit wederzijds begrip zorgt vervolgens voor legitimiteit in het proces, waar participanten doorgaande samenwerking met elkaar hebben door het gevoel van vertrouwen en begrip in de samenwerking. Tot slot leiden deze drie componenten tot de inzet van actoren in het netwerk, waarbij participanten zowel intern als extern werken aan het proces. In het artikel van Emerson et al (2011) wordt gesteld dat de oprechte betrokkenheid deze vier componenten bevordert, waarmee de gedeelde motivatie wordt onderhouden, en wanneer deze gedeelde motivatie is ontwikkeld dit weer een positief wederkerig effect heeft op oprechte betrokkenheid.

Gezamenlijke actie

Dit tweeledige proces wordt vervolgens aangevuld door gezamenlijke actie. Wanneer men voldoende betrokken en gemotiveerd is, maakt dit gezamenlijke actie mogelijk binnen het netwerk. Dit vraagt om capaciteit van actoren om deze acties in gang te zetten, waarbij het noodzakelijk is dat actoren in het netwerk capaciteit ontwikkelen voor het gezamenlijke doel (Emerson et al, 2011, 14). Dit bevat een cross-sectorale component, doordat de interne en externe elementen bij elkaar dienen te komen om zowel binnen eigen organisatiegrenzen, maar ook over deze grenzen heen te kunnen werken om zo effectieve actie te ontwikkelen. Zoals benoemt in voorgaande paragraaf, zorgt de koppeling van diverse bestuurslagen ervoor dat capaciteiten vergroot kunnen worden voor samenwerking en dit een positief effect heeft op de uiteindelijke uitkomsten van het netwerk. In het artikel van Emerson et al. (2011) wordt gesteld dat deze gezamenlijke actie ervoor zorgt dat de oprechte betrokkenheid en gedeelde motivatie wordt versterkt. Deze twee actoren hebben vervolgens ook weer een positief wederkerend effect op de gezamenlijke actie.

De dynamieken binnen het CGR zorgen voor synergie en kunnen zorgen voor een effectieve samenwerking met waardevolle uitkomsten (Emerson et al, 2011, 15). Emerson et al. stelt dan ook in zijn artikel dat de kwaliteit en de mogelijkheden binnen een *collaborative governance* proces afhangen van de productiviteit en zelfversterkende interacties tussen de hiervoor

benoemde dynamiek componenten van het netwerk. Wanneer deze dynamieken kwalitatief in orde zijn en een gedeeld actiepatroon opgezet kan worden, produceert dit de noodzakelijke capaciteit voor gezamenlijke actie.

3.3.2 Cross-Sectorale Samenwerking

In bovenstaande paragrafen is regelmatig de cross-sectorale samenwerking terugkomen. Deze component is onmisbaar in een *collaborative governance* proces en heeft wederzijds effect op *collaborative dynamics* en *collaborative actions*. De manier van samenwerken deelt informatie, bronnen, activiteiten en capaciteiten in twee of meerdere sectoren om een gezamenlijke uitkomst te bereiken die organisaties apart van elkaar nooit hadden kunnen bereiken (Bryson et al., 2006, 44). Grensoverschrijdende problemen vragen om een aanpak over de eigen organisatiegrenzen heen, waarbij cross-sectorale samenwerking de uitkomst kan bieden binnen het *collaborative governance* proces om zowel intern orde op zaken te stellen, maar ook extern deze mogelijkheid te hebben. Belangrijk binnen dit onderzoek is om een begrip te krijgen hoe de cross-sectorale samenwerking vormgegeven kan worden binnen het CGR door hier uit te weiden over het proces, de structuur en de *governance* van de theorie. Wanneer we terug refereren naar de eerste paragraaf over de *drivers* en de *governance capacity*, is dit ook van groot belang binnen de cross-sectorale samenwerking. De omgeving en de karakteristieken van de actoren en het netwerk zelf, beïnvloeden het proces over de organisatiegrenzen heen. Wanneer de begincondities op orde zijn, is de kans groter dat de cross-sectorale samenwerking een succes zal worden.

Wel is cross-sectorale samenwerking lastig te initiëren doordat er veel eisen en beperkingen mee gemoeid gaan. Op bepaalde omgevingsfactoren hebben managers weinig controle. Ook zijn strategische keuzes van individuen in het netwerk lastig te monitoren. Cross-sectorale samenwerking is complex met zijn processen, structuren en governance en beperkingen die hierin ontstaan. De samenwerking kan echter vaak ontstaan doordat hedendaagse problemen door de groeiende samenleving steeds complexer en groter worden waardoor men het als individu niet meer alleen op kan lossen en dus cross-sectorale samenwerking nodig heeft. Echter, zal cross-sectorale samenwerking niet alle problemen aan kunnen pakken. De *collaborative dynamics* en *collaborative actions* mogen dan voldoen aan de eisen binnen hun eigen theorie, maar (cross-sectorale) samenwerking is geen wondermiddel om uiteindelijk alle problemen effectief op te kunnen lossen (Bryson et al., 2006, 44-45). Dit weerhoudt men er echter niet van om deze theorie te gebruiken, doordat het wel degelijk voor een gezamenlijke en effectieve reactie kan zorgen op problemen wanneer men de samenwerking juist managed.

Proces

Cross-sectoraal samenwerken, hangt af van een kwalitatief goed proces. De ontwikkelingen die het proces doormaakt, hebben ook zijn gevolgen voor de structuur van het netwerk. Wanneer actoren in het netwerk het eens worden over een bepaalde manier van samenwerken, vormt dit ook de structuur van de samenwerking, zoals de rolverdeling en de verantwoordelijkheden. Diverse aspecten bepalen deze ontwikkelingen van het proces. De samenwerking tussen actoren hangt af van de opbouw van het leiderschap en de legitimiteit. De samenwerking zal meer succes hebben wanneer er zowel informele als formele leiderschap bestaat en legitimiteit van werkprocessen wordt bereikt als bron van betrouwbare interactie en men vrij kan communiceren binnen het netwerk. Hierop aansluitend is opbouwen van vertrouwen cruciaal om stabiele en betrouwbare relaties te creëren voor betere prestaties. Tot slot, omdat conflicten vaak voorkomen in relaties tussen actoren, dienen deze gemanaged te worden om een succesvol netwerk te onderhouden. Bronnen en macht dienen gebalanceerd te worden tussen actoren om conflicten effectief op te kunnen vangen (Bryson et al., 2006, 46-48).

Structuur & Governance

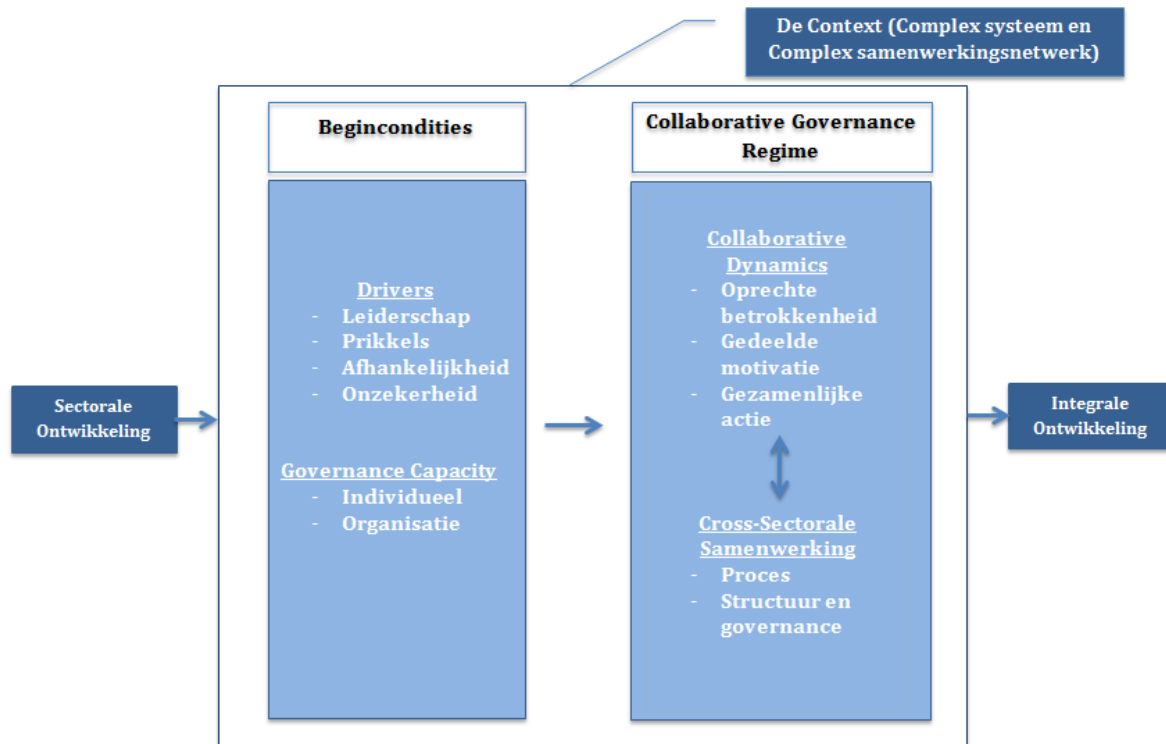
Zoals benoemt, deze vormgeving van het proces vormt in bepaalde mate ook de structuur en de *governance*. Naast het proces heeft ook de context en *governance* invloed op de vormgeving. De context is bijvoorbeeld de complexiteit van het probleem, de mate waarin er beschikbare middelen zijn om dit probleem aan te pakken en in hoeverre men geïnteresseerd is om cross-sectoraal te werken. Hierdoor worden de structuren dynamisch, doordat de rollen, percepties en veranderingen in het netwerk vaak onverwachts en vaag zijn (Bryson et al., 2006, 49). Dit maakt het netwerk een complex geheel om structuur in door te brengen, doordat niet altijd valt te voorspellen wanneer de context kan veranderen en daarmee tevens de structuur mee moet veranderen. Daarnaast speelt de *governance* ook een belangrijke rol. Het beste is als deze voorkomen in coördinerende en monitorende activiteiten om de samenwerking tussen de actoren te onderhouden. Dit ontstaat door regelmatig gestructureerde interacties die normen, waarden en vertrouwen op netwerk niveau genereren en daarmee de mogelijkheid vrij maakt om gedrag te coördineren en te monitoren (Bryson et al., 2006, 49). Ook deze activiteiten beïnvloeden in welke mate de samenwerking effectief is.

Integrale samenwerking

Binnen dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een schema waarin *collaborative governance* gericht is op een netwerk aan actoren vanuit meerdere organisaties, waarbij cross-sectorale samenwerking ook kwalitatief op orde moet zijn om ervoor te zorgen dat er effectief samengewerkt kan worden over eigen grenzen heen. Intern is de samenwerking goed door de

componenten van dynamiek en de gezamenlijke actie die daaruit voortvloeit, doordat het proces en structuur van de samenwerking hiermee duidelijk wordt binnen eigen organisatie. Belangrijk is om daarna deze ontwikkelingen om te zetten over eigen grenzen heen door middel van cross-sectorale samenwerking om te zorgen dat de dynamiek en acties ook voor extern gebruik gelden en zorgen voor een integrale samenwerking.

2.4 Conceptueel model



2.4.1 Toelichting

Bovenstaand model kan als volgt gelezen worden. In de huidige situatie van de waterschappen, zijn ze op zoek naar een integrale benadering. Op dit moment is de organisatie vooral bezig in eigen domein, dus sectoraal, en hebben zij weinig oog voor de externe omgeving. De organisatie wil zich ontwikkelen naar een integrale benadering binnen een samenwerkingsnetwerk. Hiervoor is het CGR-proces nodig die in bovenstaand conceptueel model wordt vertoond. Voordat actoren met elkaar kunnen samenwerken in een netwerk, moet rekening gehouden worden met *drivers* en *governance capacity*. De *drivers* zorgen ervoor dat vanuit de gegeven context (het huidige complexe systeem (in dit geval de aankomende wet) en samenwerkingsnetwerk van de organisatie) een netwerk opgesteld kan worden waarin men effectief met elkaar samenwerkt. Deze samenwerking kan alleen goed geïnitieerd worden wanneer de indicatoren positief ingevuld worden of zijn. Er dient een leider te zijn die collega's motiveert en activeert om zo draagvlak te creëren, personen in de organisatie geprikkeld worden om samen te willen werken, men wederzijds afhankelijk van elkaar is en elkaar daarom

nodig heeft om gestelde doelen te bereiken en men onzeker is over bepaalde risico's die zij tijdens het proces lopen om deze samen met anderen te willen delen en aan te pakken. Deze drivers bepalen voor een groot deel de kwaliteit van het begin van het CGR-proces. Het andere deel wordt bepaald door de capaciteiten om het CGR-proces uit te kunnen voeren. Individuele en organisatiecapaciteiten zijn in dit onderzoek van belang, omdat het CGR-proces afhangt van de vaardigheden en kennis van elk deelnemende individu en daarnaast de organisatie zelf de mogelijkheid moet bieden en heeft om deze vaardigheden en kennis te kunnen uiten in een CGR-proces. Deze twee concepten vormen de begincondities van het CGR en bepalen de kwaliteit en mogelijkheden tot uitvoering van het CGR-proces.

Wanneer vervolgens het netwerk is opgestart en actoren hun plek hebben gevonden binnen het netwerk, vinden er tussen deze actoren dynamieken plaats. De oprechte betrokkenheid, gedeelde motivatie en gezamenlijke actie zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden en zijn nodig om te zorgen voor loyale en betrouwbare individuen tijdens het proces en het initiëren van een goede samenwerking. Noodzakelijk is dat deze manier van werken intern omgezet wordt naar de externe omgeving over eigen organisatie grenzen heen. Dit kan door middel van cross-sectorale samenwerking, waarbij meerdere bestuurslagen aan elkaar worden gekoppeld om zo informatie en kennis met elkaar te delen. De indicatoren proces, structuur en governance zijn hierbij het meest van belang, omdat deze de uiteindelijke kwaliteit van de externe samenwerking bepalen. Wanneer het proces, de structuur van de organisatie of de governance niet op een dergelijke manier worden aangepast of ontwikkeld om externe samenwerking te bevorderen, dan zal cross-sectorale samenwerking slecht van de grond kunnen komen.

Wanneer de interactie tussen de concepten van de begincondities en het CGR-model goed wordt ontwikkeld en onderhouden, heeft de organisatie de mogelijkheid hieruit lessen voor verbetering te trekken om zich te kunnen ontwikkelen richting een integrale grensoverschrijdende samenwerking.

3. Methodologie

3.1 Opzet & Uitvoering

Om de hiervoor beschreven casus te analyseren wordt gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoek benadering. Binnen deze manier van onderzoeken worden verschillende sociale settingen en groepen of individuen onderzocht voor antwoorden op gestelde vragen (Berg & Lune, 2012: p.8). De gegevens worden verzameld door middel van kwalitatieve methoden, zoals interviews en inhoudsanalyses van materiaal. Doordat dit onderzoek zich richt op inrichting van ambtelijke en bestuurlijke processen, zal het niet afdoende zijn om de processen cijfermatig uit te drukken. Daarvoor is het proces van het positioneren van Rijnland binnen het netwerk te complex. Het is noodzakelijk dat hierbij het gesprek wordt aangegaan met diverse personen binnen het waterschap, de gemeente en provincie om zo de belangen en verwachtingen naar voren te kunnen brengen.

Binnen dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een casestudy waarbinnen een vergelijking wordt gemaakt. De Omgevingsvisies van Hart van Holland en provincie Noord-Holland dienen hierbij als cases. Deze cases zullen onafhankelijk van elkaar bestudeerd worden, waarna er een vergelijking wordt getrokken tussen beide analyses en gekoppeld wordt aan de huidige situatie waarin Rijnland zich bevindt. Deze documenten vormen daarmee het startpunt van dit onderzoek, waarna deze inzichten vervolgens worden gebruikt om te bekijken welke positie Rijnland kan innemen binnen de transitie van de Omgevingswet en wat wordt verwacht van Rijnland en de andere betrokken actoren. Voor deze manier van onderzoeken is gekozen, omdat case studies een 'dieper' begrip geven over het fenomeen wat onderzocht wordt (Berg & Lune, 2012: p.328). Zo blijven de observaties niet algemeen, maar kan er aan de slag gegaan worden met specifiekere resultaten. Dit geeft de onderzoeker ook de mogelijkheid de situatie in zijn natuurlijke omgeving te onderzoeken, wat helpt om een beter begrip te kunnen genereren van het probleem voorhanden.

3.2 Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek zal gebruik gemaakt worden van triangulatie, oftewel meerdere onderzoeksmethoden. Hierbij wordt getracht om meerdere inzichten te gebruiken om zo een beter en meer inhoudelijk beeld te krijgen van de realiteit (Berg & Lune, 2012: p.6). Deze triangulatie zal opgebouwd worden door gebruik te maken van twee onderzoeksmethoden.

Interviews

De eerste onderzoeksmethode zijn interviews. Antwoorden op de probleemstelling zijn namelijk niet te verkrijgen in een uitgewerkt document, maar wel wanneer men aan de hand van vragen met elkaar in gesprek gaat. Deze interviews zullen op een semigestructureerde wijze worden opgesteld. Dit type interview is opgesteld aan de hand van een aantal vooraf opgestelde vragen en een topiclijst, waarin de belangrijkste onderwerpen staan waarover gesproken dient te worden (Berg & Lune, 2012: p.112). Voor deze manier van interviewen is gekozen omdat het de ruimte en flexibiliteit biedt om in te gaan op bepaalde onderwerpen en biedt tevens de mogelijkheid dieper in te gaan op specifieke aspecten die worden benoemd tijdens het interview. Dit kan zorgen voor meer bruikbare informatie, omdat er op deze manier meer open gesproken kan worden over het nog niet voltooide proces van de Omgevingswet. De interviews zullen na afname volledig worden getranscribeerd zodat de informatie meetbaar wordt gemaakt en gecodeerd kan worden aan de hand van kleurcodering. Daarover wordt dadelijk uitgeweid.

Documentenanalyse

Om ervoor te zorgen dat nadelen, zoals de betrouwbaarheid van interviews of het verkrijgen van wenselijke antwoorden, goed worden opgevangen, wordt als tweede onderzoeksmethode gebruik gemaakt van documentenanalyse. Naar aanleiding van de literatuur zullen relevante beleidsdocumenten en rapporten geanalyseerd worden, waaronder de Omgevingsvisies en gerelateerde documenten. Binnen dit onderzoek wordt voornamelijk gekeken naar documenten over de (ontwikkeling van de) Omgevingswet en de Omgevingsvisies. Doordat deze componenten de kern vormen van dit onderzoek, zullen deze documenten gebruikt worden om een begrip te krijgen van de huidige situatie om deze bevindingen vervolgens de koppelen aan de uitkomsten van de interviews en de literatuur. De belangrijkste punten voor dit onderzoek uit de Omgevingsvisies van provincie Noord-Holland en gemeente Leiden zullen besproken worden, als mede documenten die relevant zijn om als onderbouwing te fungeren voor deze visies. Deze documenten zullen eerste gepresenteerd worden als objectieve bevindingen, zodat een beeld geschetst kan worden, waarna vervolgens in de analyse de theoretische oriëntatie en de uitkomsten van de interviews hieraan gekoppeld worden.

3.3 Operationalisering

Het conceptueel model wordt binnen dit onderzoek gebruikt om tot conclusies te komen over hoe Rijnland zich voor kan bereiden op een integrale grensoverschrijvende samenwerking door middel van *collaborative governance* en cross-sectorale samenwerking tussen het waterschap, de gemeente en provincie. Om de concepten bruikbaar te maken voor het onderzoek, dienen deze eerste meetbaar gemaakt te worden. Dit gebeurt aan de hand van onderstaande

operationalisering. Hierin worden de concepten onderscheiden naar aanleiding van hun indicatoren. Deze worden vervolgens geoperationaliseerd om ze bruikbaar te maken voor dit onderzoek.

3.3.1 Centrale concepten, waarden en variabelen

In onderstaande operationalisering worden de centrale concepten gedefinieerd waarna vervolgens de belangrijkste indicatoren van deze centrale concepten worden benoemd en tevens worden gedefinieerd. Naar aanleiding van deze operationalisering wordt de vragenlijst voor de interviews opgesteld.

Centrale Concept	Definitie	Indicatoren
De Context	Politieke, wettelijke, sociaaleconomische en milieugericht invloeden welke mogelijkheden en beperkingen creëren voor <i>collaborative governance</i> en cross-sectorale samenwerkingen (Emerson et al., 2011)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Complex systeem = systeem met meerdere interacterende delen die zichzelf organiseren naar aanleiding van regels, wetten of machten en zo het systeem laten emergeren (Klijn, 2008) 2. Complex samenwerkingsnetwerk = netwerk van actoren die wederzijds afhankelijk van elkaar zijn en gezamenlijk werken aan (maatschappelijke) complexe opgaven (Provan & Kenis, 2008)
Drivers	Initiërende en richtinggevende factoren, gevormd door leiderschap, prikkels, afhankelijkheid en onzekerheid, voor het verder ontwikkelen van het CGR model richting een integrale grensoverschrijdende samenwerking (Emerson et al., 2011).	<ol style="list-style-type: none"> 3. (Transformationeel) Leiderschap = aanwezigheid van geïdentificeerde leider die positie heeft om bronnen en steun voor CGR te initiëren en ondersteunen (Emerson et al, 2011) 4. Prikkels = interne of externe drijvers voor samenwerking (ibid.) 5. Afhankelijkheid = wanneer individuen of organisaties niet eigen doelen kunnen bereiken zonder samenwerking (ibid.) 6. Onzekerheid = onwetendheid, over een bepaalde situatie waardoor men risico's gezamenlijk wil delen en verminderen.
Collaborative Dynamics	Interactieve componenten binnen het CGR model, oprechte betrokkenheid, gedeelde motivatie en gezamenlijke actie, die interacteren met elkaar en	<ol style="list-style-type: none"> 7. Oprechte betrokkenheid = Personen met verschillende inhoudelijke, relationele en persoonlijke doelen werken langs institutionele, sectorale of juridische grenzen om problemen/conflicten op te lossen en waarde te

	<p>gezamenlijk zorgen voor uitvoering van overeengekomen activiteiten (Emerson et al., 2011).</p>	<p>creëren (Emerson et al., 2011).</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Openbarend proces = waarin individuele en gedeelde belangen, twijfels en waarden met elkaar worden gedeeld (Emerson et al., 2011). 9. Definiërend proces = opbouwen van gedeelde definities door gezamenlijke doelen uit te spreken (ibid). 10. Deliberatie = communiceren en discussiëren over een gegeven probleem (ibid.) 11. Bepalingen = gezamenlijk overeengekomen beslissingen binnen het netwerk (ibid.) 12. Gedeelde motivatie = Zelforganiserende cyclus bestaande uit elementen wederzijdse inzet, wederzijds vertrouwen, wederzijds begrip en interne legitimiteit (Emerson et al, 2011). 13. Wederzijdse inzet = gezamenlijk kunnen inzetten voor een gedeeld belang zonder dat organisatie, sectorale of juridische grenzen in de weg staan (Emerson et al., 2011). 14. Wederzijds vertrouwen = mate waarin actoren elkaar geloofwaardig, voorspelbaar en betrouwbaar vinden (Emerson et al, 2011) en men vertrouwt op elkaars competenties (Bryson et al., 2006). 15. Wederzijds begrip = mogelijkheid om te begrijpen en het te respecteren van andermans posities en belangen (Emerson, et al., 2011). 16. Gezamenlijke actie = Gedeelde activiteiten om gewenste uitkomsten te bereiken, die niet bereikt had kunnen worden als individu (Emerson et al, 2011). 17. Capaciteit tot actie = vermogen persoonlijke als andermans doelen te bereiken ten behoeve van een gedeeld belang (Emerson et al., 2011). 18. Cross-sectorale mogelijkheden = mogelijkheid om over eigen organisatie grenzen heen te
--	---	---

		werken door middel van leiderschap, kennis en bronnen (Ibid.).
Governance Capacity	Vermogen voor collectieve actie in een gegeven samenleving ten behoeve van verbetering van de gegeven context (Innes, 2003).	19. Individueel = individueel vermogen om direct betrokken te zijn binnen CGR (Innes, 2003). 20. Organisatie = organisatie vermogen om snel te kunnen reageren op veranderingen (Ibid.)
Cross-Sectorale Samenwerking	Samenwerking met koppeling van meerdere bestuurslagen die vaak gefragmenteerd zijn/aan eigen takenpakket werken (Edelenbos & Teisman, 2013) om informatie/bronnen/activiteiten/capaciteiten te delen bij organisaties in twee (of meer) sectoren om gezamenlijke uitkomst te bereiken (Bryson et al., 2006).	21. Proces = mate waarin afspraken zijn overeengekomen, leiderschap, legitimiteit en vertrouwen wordt opgebouwd en conflict wordt gemanaged binnen een CGR (Bryson et al., 2006). 22. Structuur en governance = doelen, gespecialiseerde taken, arbeidsverdeling, regels en relaties om de interne organisatie vorm te geven en activiteiten te coördineren en te monitoren (Bryson et al., 2006).

Tabel 3.1 operationalisering en kleurcodering van de variabelen en indicatoren

3.3.2 Codering Interviews

De afgenomen interviews zullen vervolgens gecodeerd worden om de informatie te koppelen aan de theoretische oriëntatie en bruikbaar te maken voor het onderzoek. Binnen dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van gesloten coderen. Naar aanleiding van de theorie zijn de concepten opgesteld en hieraan zijn indicatoren gekoppeld. Deze worden gaande weg het analyseren van de interviews gekoppeld aan uitspraken van de respondent om op deze wijze de data te ordenen. Voor deze manier is gekozen omdat de interviews naar aanleiding van deze theoretische concepten zijn opgesteld, zodat specifiek doorgevraagd kan worden naar bepaalde concepten, en daarom verwacht wordt dat uitspraken over deze concepten terug zullen komen. Zo kunnen de gegevens het beste geordend worden in het licht van dit onderzoek. De interviews worden na afname getranscribeerd en gecodeerd met een kleur passend bij het centrale concept uit de theoretische oriëntatie wanneer deze hierbij aansluit. Zo worden citaten passend bij het concept *collaborative dynamics* geel gekleurd en bij *governance capacity* grijs. De kleur bepaalt binnen welk centraal concept de uitspraak valt. Naar aanleiding van een nummering achter het citaat, wordt aangegeven onder welke indicator deze valt binnen het centrale concept. Zoals binnen *governance capacity*, 1.1 wanneer het citaat valt onder individuele capaciteit of 1.2 wanneer het citaat valt onder organisatie capaciteit.

4. Achtergrond Omgevingsvisies

Dit hoofdstuk bevat de empirische bevindingen. Deze zijn gebaseerd op de Omgevingsvisie van provincie Noord-Holland en de regionale Omgevingsvisie Het Hart van Holland. Daarnaast wordt ingegaan op de huidige positie van Rijnland binnen de Omgevingswet en welke mogelijke impact deze wet gaat hebben op het waterschap volgens eigen onderzoek.

4.1 Rijnland en de Omgevingswet

4.1.1 De organisatie: Het Hoogheemraadschap van Rijnland

'Droge voeten, schoon water', is de slogan waarmee Rijnland zijn ambities weergeeft. Zij zorgen voor veilige dijken, schoon en gezond water in plassen en sloten en voor een evenwichtige waterstand (Rijnland, 2015). Rijnland zorgt ervoor dat het land nu en in de toekomst goed voorbereid is op het water. Zij onderhouden duinen en dijken, zorgen dat het water op peil blijft en dat het water altijd van goede kwaliteit is. Echter, wordt Rijnland nu tevens geconfronteerd met de klimaatverandering en dienen zij zich hierop aan te passen in de ruimtelijke ordening. De zeespiegel stijgt, waardoor het land zal zakken, we zullen te maken krijgen met grotere weersomslagen en het hoeveelheid afvalwater neemt toe. Deze ontwikkelingen zijn te complex en te groot om alleen aan te kunnen pakken, waardoor Rijnland afhankelijk is van samenwerking met andere overheden (zoals gemeenten en provincies) en maatschappelijke partners (zoals bedrijven en burgers). De komende jaren is de ambitie van Rijnland dan ook, om stappen te zetten naar een organisatie waar innovatie en duurzaamheid geborgd is. Daarmee is hun streven om van buiten naar binnen te werken, waar kennis en ervaring van Rijnland zelf en van andere organisaties bijdraagt aan het goed (en sneller) kunnen innoveren om ook effectiever doelen te bereiken (Rijnland, 2015). De aankomende Omgevingswet kan hierbij zorgen voor die extra impuls die organisaties nodig hebben om gezamenlijk de maatschappelijke opgaven aan te pakken.

4.1.2 Omgevingswet

De Omgevingswet is opgesteld om ervoor te zorgen dat de leefomgeving van Nederland wordt vernieuwd. Dit nieuwe stelsel moet ervoor zorgen dat op nationaal niveau de duurzame ontwikkeling, bewoonbaarheid van het land en bescherming en verbetering van het leefmilieu wordt gewaarborgd door: (a) het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften (IenM, 2017, 10). Eén van de vier strategische opgaven binnen deze nationale opgave is het bewerkstelligen en onderhouden van een klimaatbestendige en klimaat neutrale samenleving, een speerpunt waar ook de waterschappen veelvuldig mee te maken hebben en krijgen. Het is

onvermijdelijk dat Nederland zich voorbereid op de gevolgen van de klimaatverandering en om deze reden zet de Nederlandse overheid zich ook in op een robuust en toekomstgericht watersysteem (IenM, 2017, 55). Het streven van Rijnland is om in te spelen op deze ambitie, maar dit vergt wel een andere manier van denken en handelen dan wat Rijnland al jaren gewend is om te doen.

Implementatie Omgevingswet Projectplan (PIO)

Om effectief te kunnen werken, heeft Rijnland de veranderingen van de Omgevingswet vertaald naar uitgangspunten voor zichzelf binnen het Implementatie Omgevingswet Projectplan (2016). Het opstellen van dit projectplan is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat Rijnland 'Omgevingswetproof' gemaakt werd, zodat zij klaar waren voor de komst van de Omgevingswet. Dit plan is gericht op de gehele organisatie, omdat Rijnland het van belang ziet dat werknemers intern actief bezig zijn met de komst van de Omgevingswet en een juiste implementatie hiervan. Daarvoor is draagvlak binnen eigen organisatie nodig, waarbij dit plan hielp om de verwachtingen en doelen intern te delen. Rijnland wil zichzelf gereedmaken op het gebied van vier belangrijke onderwerpen voor het waterschap die gaan veranderen door de komst van de Omgevingswet, namelijk de waterschapsverordening, projectbesluit, Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) en samenwerken in het kader van planadvisering en vergunningverlening. Deze vier onderwerpen zijn onderverdeeld in deelprojectgroepen, onder leiding van de projectleider implementatie Omgevingswet. Dit alles om te zorgen voor een juiste en effectieve gezamenlijke aanpak van de interne veranderopgave.

Binnen dit PIO is het streven om (pro-)actief te participeren in de planvorming van gemeente, provincie en Rijk. Om zelf toegankelijk en transparant te zijn, vraagt Rijnland aan haar partners, maar ook inwoners en bedrijven, om vroegtijdig mee te denken en te participeren in eigen plannen en regels. Rijnland benoemt dat zij denken in mogelijkheden en (economische, innovatieve, duurzame) ontwikkelingen stimuleert, wat zij ook uit willen stralen naar de omgeving om zo vertrouwen te creëren onder inwoners en bedrijven als uitgangpunt bij vergunningverlening en handhaving. Praktisch gezien lijken deze doelstellingen goed haalbaar, maar Rijnland weet dat er nog een opgave ligt in de verandering van de organisatiecultuur- en structuur. Het vraagt om 'harde' wijzigingen, zoals bovenstaande doelstellingen, maar ook 'zachte' wijzigingen, zoals de vraag hoe om te gaan met de omgeving, welk verhaal ze gaan vertellen en welke positie zij aannemen in de maatschappij (Rijnland, 2016, 7). In het aspect van deze 'zachte' wijzigingen, is het doel van Rijnland dan ook om de medewerkers, het management en bestuur zoveel mogelijk te betrekken bij de veranderopgave waar de Omgevingswet om vraagt. Rijnland vindt dat men begrip dient te krijgen waarom de organisatie gaat veranderen en

wat dit voor hen betekent. Dit willen ze bereiken door het geven van diverse presentaties, workshops en sessies. De interne betrokkenheid dient zowel bewerkstelligt te worden op het gebied van technisch inhoudelijke aspecten die noodzakelijk zijn voor de verandering, maar ook de cultuurverandering binnen eigen organisatie om open te staan voor samenwerkingen en uitvoering met interne collega's en externe partners.

4.1.3 Impactanalyse Waterschappen

Voor de voorbereiding op de invoering van de Omgevingswet, hebben de waterschappen het initiatief genomen om een impactanalyse uit te voeren voor het verkrijgen van een helder beeld over de betekenis en effecten van de invoering van de Omgevingswet op de organisatie en de verschillende taken van de waterschappen. De betrokken waterschappen, waaronder Rijnland, zagen deze impactanalyse als belangrijke bijdrage in hun proces binnen de implementatie. Deze impactanalyse is namelijk vrij vroeg in het proces van de implementatie van de Omgevingswet uitgevoerd en is daarom vooral een verkennend en oriënterend document. De analyse is uitgevoerd op de belangrijkste doelgroepen namelijk, de gemeenten, provincies, waterschappen, omgevingsdiensten, Rijk en bedrijfsleven. Met de impactanalyse werd gehoopt dat door middel van deze analyse meer bewustwording van de veranderopgave gecreëerd kon worden onder de doelgroepen. Focus binnen dit gedeelte is de impactanalyse van de waterschappen.

De belangrijkste bevinding voor de waterschappen op ambtelijk en bestuurlijk niveau van de organisatie, was vooral het aspect om samen te werken over eigen organisatiegrenzen heen. Waterschappen dienen te participeren in de ontwikkeling van de visie en de processen van provincie en gemeenten om zo al vroegtijdig rond de tafel te zitten als proactieve gebiedspartner (Royal HaskoningDHV, 2016, 19). Zij dienen zich open op te stellen en hun expertise te delen vanuit het water- en omgevingsbelang. Om een dergelijke omslag in het denken te maken en om als effectieve partner te kunnen fungeren, zijn houding en gedrag intern van belang. Wanneer collega's geen begrip hebben van de verandering binnen eigen organisatie of lastig samen kunnen werken, is een samenwerkingsverband vaak geneigd te stranden in de eerste fasen. Intern dienen collega's over de juiste competenties en vaardigheden te beschikken, om de capaciteit te hebben om samen te werken met externen. Volgens de impactanalyse zijn niet alleen medeoverheden belangrijk voor een goede implementatie van de Omgevingswet. Ook vroegtijdige participatie van burgers en bedrijven wordt gestimuleerd. Wanneer waterschappen meer betrokken willen zijn bij het opstellen van de Omgevingsvisies van provincies en gemeente, dienen zij ook begrip te hebben van wat speelt onder de burgers en bedrijven om zo een juiste indruk te krijgen waar het gebied om vraagt. Naar aanleiding van deze impactanalyse heeft Rijnland een beter beeld gekregen wat de Omgevingswet in de interne organisatie kan

veranderen. Tijdens het proces houden zij daarom ook rekening met deze uitkomsten en trachten zij hierop in te spelen.

Zoals benoemt, zit het met de technisch inhoudelijke kennis goed bij de waterschappen. Waar het aan schort is de mogelijkheden om deze kennis te vertalen naar maatschappelijke opgaven waar niet alleen waterschappen mee te maken hebben, maar ook externe partners met wie samengewerkt dient te worden, zoals de gemeente en provincie. Afstemming en afspraken met deze partners wordt cruciaal onder de Omgevingswet (Royal HaskoningDHV, 2016, 21). Krachten dienen volgens de impactanalyse gebundeld te worden om samen maatschappelijke opgaven aan te kunnen pakken en van elkaar te leren, om uiteindelijk gezamenlijk een effectief plan te ontwikkelen voor gepaste oplossing(en). Rijnland zoekt daarom in deze fase van het proces naar een goed aanhakingspunt binnen de Omgevingsvisies. Hieruit kwamen de Omgevingsvisies van Gemeente Leiden en provincie Noord-Holland naar voren als zijnde voorlopers op het gebied van de visies. De ambitie van Rijnland is om aan te haken bij deze Omgevingsvisies, en uiteraard ook anderen, maar hiervoor dienen gemeente en provincie zich ook open te stellen voor deelname door Rijnland. Onderstaand wordt het proces binnen deze Omgevingsvisies van Gemeente Leiden en provincie Noord-Holland uitgewerkt.

4.2 Omgevingsvisie Leiden

Gemeente Leiden is vooruitstrevend op het gebied van de Omgevingsvisies en het cross-sectoraal samenwerken. Zij hebben gezamenlijk met andere gemeenten in hun omgeving, het initiatief genomen om een regionale agenda op te stellen voor de komende periode. Om zoveel mogelijk op de veranderingen, zoals klimaat en ruimtelijke adaptatie, in te kunnen spelen in hun gebied hebben ze elkaar nodig. Uit deze samenwerking vloeide uiteindelijk de Omgevingsvisie Het Hart van Holland voort.

4.2.1 Regionaal Het Hart van Holland

Het Hart van Holland vormt de regionale agenda omgevingsvisie 2040 en is opgesteld met de tien gemeenten die bij het stedelijke gebied langs de Oude Rijn horen (Gemeente Leiden et al, 2016). Dit is niet de Omgevingsvisie van gemeente Leiden zelf, maar vormt een leidraad voor de ambities en ontwikkelingen voor het grondgebied waar de tien gemeenten gevestigd zijn. Binnen dit document hebben de gemeenten een gezamenlijke agenda en concrete afspraken opgesteld wat zij samen willen bereiken na de invoering van de Omgevingswet. De ruimtelijke ontwikkelingen en klimaatverandering vergt vaak inzet van actoren over eigen gemeentegrenzen heen en daarom was het wenselijk een gezamenlijk document op te stellen met de ambities van alle betrokken gemeenten.

Het klimaatveranderingsaspect komt tevens terug in de ontwikkelingen in de omgeving van Het Hart van Holland (Gemeente Leiden et al, 2016, 24). Het ontstaan van bijvoorbeeld heftigere regenbuien, vraagt om nieuwe eisen aan de waterberging en afwatering, zoals meer groen wat tevens de overlast van hittestress kan opvangen. Dit doet zich vooral voor in steden, waar de temperatuur vaak hoger op kan lopen dan in de omgeving buiten de stad. Ook de drogere periodes zorgen voor andere risico's, zoals uitdroging en verzwakking van de dijken. Het Hart van Holland ziet hiervoor een aantal maatregelen in het gebied. De bebouwde omgeving moet zo aangepast worden dat het meer water op kan vangen en kan verwerken, maar dat vraagt om meer inspanningen van het waterschap, gemeenten en burgers en bedrijven. Een gezamenlijk beleid om de gevolgen van de klimaatverandering op te vangen, kan zorgen voor een verduurzaming van de leefomgeving. Naast de ontwikkelingen in het klimaat, houdt Het Hart van Holland ook rekening met de economie, verstedelijking of de bereikbaarheid van het gebied. Deze thema's dienen echter allemaal aangepakt te worden met een kwalitatieve samenwerking tussen alle betrokken actoren binnen het gebied.

Ondanks de vele ambities en richtingen die Het Hart van Holland op wilt, bestaat er een duidelijk begrip over de noodzaak tot samenwerking. Opvallend is echter dat waterschappen, of Rijnland in het specifiek, geen rol hebben gespeeld in het opstellen van deze regionale agenda. Zij erkennen wel dat het vooral binnen de klimaatopgave en ruimtelijke adaptatie inspanning vergt van onder andere het waterschap om de opgaven aan te pakken. Binnen de projectgroep nam een werknemer van Rijnland deel, maar een specifieke input van de waterschappen valt niet terug te vinden. Om van een regionale agenda naar zichtbare acties in de leefomgeving te komen, dient volgens de agenda rekening gehouden te worden met de belangen vanuit de tien gemeenten. Het document is vooral een gezamenlijk vertrekpunt voor de omgevingsvisies die de gemeenten voor eigen grondgebied vaststellen die leiden tot concrete projecten, acties en activiteiten. Echter, voordat op eigen grondgebied gewerkt kan worden, bestaat er het belang om gezamenlijk begrip te creëren over elkaars omgeving. Vanuit het document zijn vijf elementen ontwikkelt waar de gemeenten rekening mee moeten houden wanneer zij hun Omgevingsvisies op gaan stellen:

- Hooggewaardeerde kwaliteiten van de fysieke leefomgeving in de afzonderlijke gemeenten van het Hart van Holland versterken.
- De vier gedeeld waarden 'compleet, sterk, open en mooi' toepassen.
- Opgaven uit nationale en internationale trends en ontwikkelingen in de leefomgeving inpassen, zoals het accommoderen van 'de trek naar de stad', toename van het aantal huishoudens door 'gezinsverdunding', aanpassing aan klimaatverandering en vermindering van CO₂-uitstoot.

- Specifieke opgaven van de tien gemeenten met regionale impact aanpakken.
- Gezamenlijke maatschappelijke doelen ('economisch sterk', 'duurzaam en robuust', 'gezond en veilig') in de ontwikkeling van de leefomgeving combineren.

Bron: Gemeente Leiden et al, Het Hart van Holland, 2016, 54.

De overtuiging van het document is dat er samen meer kwaliteit aan de leefomgeving toegevoegd kan worden dan wanneer iedere gemeente op eigen grondgebied alle ambities en opgaven probeert te combineren. De bovenstaande kernelementen kunnen er uiteindelijk voor zorgen dat alle betrokken gemeenten een richtlijn hebben voor de opstelling van hun Omgevingsvisies en daarmee tegelijkertijd ook rekening houden met het gezamenlijke belang van de omgeving. Een punt dat aangestipt moet worden is dat de openheid naar waterschappen wel ontbreekt en vooral gefocust wordt op de gemeenten.

4.2.2 Leidse Programmavisie & Programmaplan

Programmavisie 'Samen maken we de stad'

De programmavisie is bedoeld als leidraad in de verandering die de Omgevingswet met zich mee gaat brengen en beschrijft de uitgangspunten voor de manier waarop de nieuwe Omgevingswet uitgevoerd gaat worden door Gemeente Leiden (Gemeente Leiden, 2016, 2). De gemeente Leiden geeft in hun programmavisie aan dat zij graag samenwerken met de buurgemeenten in de Leidse regio. Zij zien daarom dat samenwerking niet vrijblijvend is, omdat het realisatiekracht en bestuurlijke slagkracht dient te hebben om uiteindelijk een kwalitatieve implementatie en ontwikkeling van de Omgevingsvisie te kunnen bewerkstelligen. Zij begrijpen het doel van de Omgevingswet om een integrale afweging van belangen tot stand te brengen. Binnen eigen organisatie heeft dit een impact op de cultuur, het gedrag en de competenties. Gemeente Leiden erkent dat dit een andere invulling van de organisatiecultuur en structuur nodig heeft.

Gemeente Leiden ziet een veranderende rol van eigen ambtenaren en bestuurders (Gemeente Leiden, 2016, 11). De verhoudingen tussen de diverse lagen binnen de interne organisatie dienen op orde te zijn en de samenwerking effectief tussen zowel de verschillende teams met hun eigen doelstellingen als binnen de ambtelijke organisatie. Deze integrale manier van werken betekent ook meer in contact staan met de stad en de regio, sterker nog, dit is van groot belang voor de invoering en uitvoering van de Omgevingswet. Om burgerparticipatie te bevorderen en open te staan voor ideeën en eigen initiatieven, zal van buiten naar binnen gewerkt gaan worden. Dit betekent dat er minder sectoraal gewerkt gaat worden en minder gericht wordt op interne werkprocessen en meer op integraliteit en gebiedsgericht werken. Om dit te bewerkstelligen, worden diverse competenties gevraagd aan de medewerkers om als

gebiedsgericht partner te denken en om ambtenaar participatief mee te doen binnen de samenleving. Volgens de Gemeente Leiden vraagt dit om communicatieve vaardigheden, vaardigheden om intern en extern samen te kunnen werken, op basis van vertrouwen, flexibiliteit, zelfwerkzaamheid en bereidheid tot co-creatie voor het vinden van oplossingen en faciliteren van (nieuwe) initiatieven (Gemeente Leiden, 2016, 11). De ontwikkeling van een nieuwe rol, integraal werken en vaardigheden en competenties, gaat niet zonder slag of stoot en de organisatie zal daarom veel gaan leren van zichzelf, maar ook van anderen. De organisatie dient open te staan voor veranderingen intern en extern en hier vervolgens op te reflecteren om te veranderen, te vernieuwen, of gedrag te verbeteren.

Programmaplan

Om bovenstaande manier van werken effectief te kunnen implementeren, is het Programmaplan Omgevingswet 2017-2018 opgesteld. Hierin staan de activiteiten en projecten die de Gemeente Leiden gaat uitvoeren om het nieuwe werk te implementeren (Gemeente Leiden, 2017, 3).

De wijze waarop Leiden invulling geeft aan de Omgevingswet, wordt bepaald in het bestuurlijke keten waarbij twee sporen belangrijk zijn, namelijk de lokale afwegingsruimte van de Omgevingswet en de ruimte voor ontwikkeling in de samenleving. De Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en het programma zijn de instrumenten die de lokale afwegingsruimte gaan invullen (Gemeente Leiden, 2017, 7). Hiervoor dient een eenduidig beeld te ontstaan wat men verstaat onder een Omgevingsvisie om vervolgens in een procesaanpak te formuleren wat de ambitie van Leiden is. Deze procesaanpak dient afgestemd te worden met de regionale Omgevingsvisie en geeft antwoord op hoe Leiden haar doelen wil gaan bereiken en wie daarbij betrokken zijn. Tijdens deze oriëntatie wil gemeente Leiden in beeld krijgen hoe deze drie instrumenten zich tot elkaar verhouden om tot een goede afstemming te komen. Bewustwording staat hierbij centraal en het doel is om uiteindelijk de regionale bevindingen uit Het Hart van Holland te confronteren met de lokale bestuurlijke bevindingen uit eigen gemeente. De processen en organisatie worden vervolgens zo aangepast dat de instrumenten van de Omgevingswet toegepast kunnen worden, vanuit de integrale benadering van de leefomgeving wordt gewerkt, inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties in de stad betrokken worden en zij vanuit een dienstverleningsperspectief geholpen worden (Gemeente Leiden, 2017, 8). Gemeente Leiden start tevens met een cultuurverandering binnen eigen organisatie om vanuit een probleemoplossend en co-creatief perspectief te kunnen werken. Dit wordt vormgegeven langs twee routes, namelijk 'verandering in het werk' en het 'streven naar continu verbeteren'. De cultuurverandering zal dan ook het meeste zitten in het denken vanuit doelen en

ambitie van de gemeente, in plaats van toetsen aan kaders of regels (Gemeente Leiden, 2017, 14).

Ook de Gemeente Leiden erkent dat de maatschappelijke problemen verder strekken dan eigen gemeentelijke grenzen en besteden daarom aandacht aan goede samenwerking met regiogemeenten (Gemeente Leiden, 2017, 22). Door het nieuwe traject en de nieuwe uitdagingen, vinden zij dat gemeenten veel van elkaar kunnen leren en gezamenlijk zoeken naar oplossingen nuttig kan zijn. Ook krijgen gemeenten met grotere lokale afwegingsruimte te maken en om te voorkomen dat er grote beleidsverschillen ontstaan tussen de gemeenten, wordt om afstemming gevraagd wat tevens in lijn ligt met de regionale agenda. Gemeente Leiden heeft voor de interne en externe samenwerking het streven om een communicatiestrategie op te stellen. Intern worden de relevante doelgroepen bepaald waarop de informatiebehoefte en manier van communiceren wordt afgestemd, alles in de context van de verandering in cultuur, houding en gedrag. Oefenen met de instrumenten van de Omgevingswet wordt als essentieel onderdeel gezien om begrip onder medewerkers te creëren en over te brengen wat van hen wordt verwacht. Externe partijen zullen via de trajecten die voor elk thema beschreven zijn geïnformeerd worden en deze afzonderlijk van elkaar opstellen zodat de participatieaanpak en cultuur, houding en gedrag nauw verweven kunnen worden.

4.2. Impactanalyse Gemeenten

De hiervoor benoemde impactanalyse heeft tevens bevindingen gegenereerd voor de gemeenten. De gemeenten krijgen veel te verduren, zo neemt de druk op de begroting en de verwachtingen van inwoners en ondernemers toe. De Omgevingswet komt hier nog eens bovenop en dat kan voor veel druk zorgen. Dit vraagt om een actievere aanpak in samenwerking met ketenpartners, inwoners, bedrijven en belangenorganisaties, omdat de problemen over eigen gemeentegrenzen heen reiken (Royal HaskoningDHV, 2016, 13). Voornamelijk de decentrale overheden dienen geen beperkingen aan elkaar te stellen, maar samen te bepalen wat de kansen zijn voor een gebied (Royal HaskoningDHV, 2016, 17). Er wordt verwacht dat de gemeenten een grote inspanning moeten leveren om te kunnen voldoen aan de eisen die worden gesteld vanuit de Omgevingswet, vooral om te zorgen voor deze integraliteit. Dit moet in regels en instrumenten bereikt worden, maar ook in het denken. Dit blijkt vaak nog een uitdaging door de verschillende eisen en wensen ten aanzien van het opstellen van een omgevingsvisie. Ook wordt in de toekomst van de gemeenten verwacht dat houding en gedrag van medewerkers één van de belangrijkste succesfactoren is voor een goede invoering van de Omgevingswet (Royal HaskoningDHV, 2016, 19). Hiervoor is wel bewustwording van de wet nodig en wordt ook aangegeven dat er vanuit gemeenten op korte termijn behoefte is aan meer inzicht in de impact.

4.3 Omgevingsvisie van Noord-Holland

4.3.1 Startnotitie Omgevingsvisie NH2050

Noord-Holland begon zijn proces binnen de Omgevingsvisie, met een startnotitie. Het doel hiervan was om te zorgen voor een vertrekpunt om zo kaders vast te stellen voor de ambitie die zij hebben met de Omgevingsvisie en wat het plan van aanpak is voor de totstandkoming (Provincie Noord-Holland, 2016a, 7). De rol van de provincie veranderd namelijk op het gebied van de fysieke leefomgeving, waarvan zij de complexe opgaven integraal dienen aan te gaan pakken met nadruk op vertrouwen en participatie van alle belanghebbenden. De provincie is zich bewust van het belang van een integratie op strategisch niveau voor de korte en lange termijn tussen zowel sectoren, maar ook tussen gebieden en schaalniveaus (gemeenten, regio's en provincie).

De aanpak

Voor het opstellen van de omgevingsvisie heeft provincie Noord-Holland een procesaanpak opgesteld. De ambitie van de provincie is om zoveel mogelijk belangen en betrokkenen te betrekken binnen het proces zodat het draagvlak voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in Noord-Holland groter en sterker wordt. Het proces wordt uitgelegd in zes fasen.

De eerste fase richt zich op het formuleren van de ambitie van de Omgevingsvisie en de inrichting van het proces van totstandkoming. Dit is de startnotitie Omgevingsvisie NH2050 zoals benoemd is. De tweede fase richt zich op verkenningen, waarbij de trends, ontwikkelingen en opgaven worden bekeken. Deze verkenningen worden hieronder besproken. In deze fase heeft de provincie gekozen voor een co creatieve aanpak, wat inhoudt dat zij in gesprek gingen met sleutelfiguren uit bijvoorbeeld gemeenten, kennisinstellingen en waterschappen. Kennisinbreng stond centraal en lag vooral de nadruk op het onderzoeken van bepaalde ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Deze verkenningen dienen uiteindelijk als een gemeenschappelijk referentiekader voor alle betrokken partijen binnen de fysieke leefomgeving van Noord-Holland (Provincie Noord-Holland, 2016a, 19-20). In fase drie wordt vervolgens op basis van de verkenningen keuzes gemaakt, waarbij de vraag wordt gesteld welke opgaven er op de provincie afkomen en welke opgaven prioriteit zijn. De provincie houdt hierbij rekening met mogelijke botsingen die tussen partners plaats kunnen vinden. Door de verschillende omgevingswaarden kunnen er conflicten ontstaan, omdat eenieder hun eigen belang vertegenwoordigd wil zien in de Omgevingsvisie van Noord-Holland. Uiteindelijk resulteert deze fase in de Koers NH2050, waarin de eigen toekomstige ambities en inzet bij de opgaven op de lange termijn worden benoemd (Provincie Noord-Holland, 2016a, 21). In fase vier worden de keuzes in de Koers NH2050 vertaald naar ontwikkelrichtingen voor Noord-Holland. Uit deze fase

komt de concept-omgevingsvisie NH2050 tot stand, waarin de gewenste ontwikkeling van de fysieke leefomgeving in Noord-Holland naar voren komt en wat zij nodig hebben om dit doel te bereiken (Provincie Noord-Holland, 2016a, 22). In fase 5 wordt de concept-omgevingsvisie NH2050 ter inzage gelegd en zullen de Provinciale Staten de definitieve omgevingsvisie vaststellen. Tot slot, wordt in fase zes de omgevingsvisie NH2050 vertaald naar beleid in de vorm van programma's zodat concrete uitvoering gegeven kan worden aan de doelstellingen in de omgevingsvisie (Provincie Noord-Holland, 2016a, 23).

4.3.2 Verkenningen

De verkenningen van NH2050, de tweede fase zoals hierboven genoemd, moeten grip geven op de autonome ontwikkelingen die op Noord-Holland afkomen en is bedoeld voor iedereen die wil meepraten over de ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving in deze provincie (Provincie Noord-Holland, 2016b, 8). Deze verkenningen anticiperen op de aankomende Omgevingswet, waarbij wordt gevraagd om als provincie een Omgevingsvisie op te stellen. Door middel van deze verkenningen zoekt de provincie naar een handelingsperspectief hierin richting 2050.

Duurzame ontwikkeling

Centraal in de Omgevingsvisie van Noord-Holland staat de duurzame ontwikkeling van de fysieke leefomgeving (Provincie Noord-Holland, 2016, 10). Dit betekent dat de provincie rekening houdt met de ontwikkelingen die aansluiten op de behoeften van het heden, zoals de klimaatverandering. De provincie kijkt hierbij naar de fysieke leefomgeving, wat de basis van het leven is op aarde, de samenleving en het gebruik van de fysieke leefomgeving door deze samenleving. Met het oog op de veranderingen in de leefomgeving en de wensen en behoeften van de samenleving, kan Noord-Holland zich richten op het opstellen van een Omgevingsvisie gericht op deze duurzame ontwikkeling. Hiervoor heeft de provincie de huidige trends en ontwikkelingen in de samenleving in beeld gebracht met deze voorgenoemde driedeling om vervolgens de opgaven op een rij te zetten. Een duidelijk thema in het verkenningen document is de klimaatverandering. Provincie Noord-Holland is omringd door water waardoor zij genoodzaakt zijn dit thema met grote aandacht te behandelen. Noord-Holland is onderdeel van de Rijndelta, waarvan grote delen beneden het NAP liggen en er gebieden met grote bevolkingsdichtheid bestaan (Provincie Noord-Holland, 2016b, 17). Om deze reden kunnen er grote problemen ontstaan wanneer de hoeveelheid neerslag intenser wordt en de kans op wateroverlast toeneemt voor zowel stedelijk als landelijk gebied. Waar bij de waterschappen met klimaatverandering al langer rekening mee werd gehouden, is het voor de provincie een relatief nieuw terrein. Zij beseffen wel dat voorbereiding noodzakelijk is voor het verminderen of tegengaan van de effecten van klimaatverandering op de directe leefomgeving.

Brug

De verkenningen binnen dit document vormen een brug naar de uiteindelijke Koersfase. De verkenningen zorgen voor een eenduidig en algemeen beeld voor alle belanghebbenden binnen provincie Noord-Holland om op die manier een eerste aanzet te geven voor het publieke debat (Provincie Noord-Holland, 2016b, 50). De vragen die hieruit vanuit de samenleving naar voren komen, vormen een brug naar de Koersfase van de Omgevingsvisie van Noord-Holland. Daarin zullen zij samenwerken met de partneroverheden, zoals gemeenten en waterschappen, maar ook via een participatiecampagne het gesprek aangaan. Hierin trachten zij de naar voren gekomen trends en ontwikkelingen te koppelen aan huidig beleid, taken en bevoegdheden om zo de ambities en doelen voor de Koers NH2050 te formuleren.

4.3.3 Wederzijdse Verwachtingen

Om een beeld te geven van de verwachtingen en inbreng vanuit de waterschappen, hebben de waterschappen die bij de omgevingsvisie van provincie Noord-Holland betrokken zijn een nota opgesteld. Dit geeft een integraal beeld van die zaken die de waterschappen relevant vinden voor de Omgevingsvisie en waarin zij graag een bijdrage willen leveren (Rijnland, 2017, 1).

Door de klimaatverandering zijn er grote uitdagingen ontstaan en neemt de druk op de provincie toe om een klimaat robuuste en toekomstbestendige inrichting van het land te creëren. Een hoop schade en overlast kan met 'slimme' oplossingen voorkomen worden, maar daarvoor dient aan de voorkant samengewerkt te worden. De waterschappen verwachten hierin een coördinerende en sturende rol van de provincie Noord-Holland en willen waterschappen zelf hen hierin bijstaan door inhoudelijke- en gebiedskennis te leveren. Het waterbewustzijn loopt vaak achter bij bedrijven en inwoners, waardoor het lastig is de urgentie als provincie te kunnen tonen. Heldere communicatie richting hen is daarom essentieel om verantwoordingsgevoel te creëren en inspiratie te bieden in welke maatregelen zij zelf al kunnen treffen. Het waterbewustzijn bij de burger is vooral laag als we het hebben over de waterveiligheid (Provincie Noord-Holland, 2016c, 4). Om het adaptieve vermogen van burgers te vergroten is het daarom van belang om ook bij gemeenten een grotere bewustwording te creëren, hierin kan de provincie een belangrijke rol spelen volgens de waterschappen.

Het gezamenlijk opstellen van de Omgevingsvisie vormt de eerste stap in het integraal maken van één samenhangende visie voor de fysieke leefomgeving van provincie Noord-Holland. Om de doelstellingen uit de omgevingsvisie voor elkaar te krijgen, is de gezamenlijke op elkaar afgestemde aanpak nodig. Dit vraagt om een langdurige regie vanuit de provincie met effectieve maatregelen om noodzakelijke ontwikkelingen voor samenwerking en bewustwording aan te

jagen. Wel is het van belang om in oog te houden wat je wel en niet doet (Provincie Noord-Holland, 2016c, 4). Flexibiliteit is hierin van belang, omdat op langer termijn wellicht grotere ingrepen van belang zijn door bijvoorbeeld de sterk stijgende zeespiegel. Dit vraagt op dat moment een andere benadering van het watervraagstuk dan op dit moment, waarop de provincie en haar partners moeten anticiperen om voorbereid te zijn op een mogelijk veranderende toekomst. Om de haalbaarheid voor zowel waterschappen als gemeenten af te stemmen, dient de provinciale visie naar de omgevingsvisies van gemeenten en waterbeheerprogramma's van waterschappen vertaald te worden. Op deze manier kan een afweging gemaakt worden of maatregelen haalbaar en betaalbaar zijn voor alle partners binnen het netwerk.

4.4 Impactanalyse Provincie

De impactanalyse van de provincie laat zien dat zij de Omgevingswet vooral zien als een volgende stap voor het integraal en gebiedsgericht denken. De grootste opgave voor de provincie ligt volgens de analyse in het verder versterken van de integraliteit en de interne en externe samenwerking (Royal HaskoningDHV, 2016, 7). Dit vraagt niet om een verandering in de organisatiestructuur, maar wel om een cultuurverandering. De provincie streeft ernaar om een organisatie te ontwikkelen die ingesteld is op de integraliteit en samenwerking, om als organisatie meer vanuit de positie van een initiatiefnemer te denken. Dit vraagt om meer samenwerking tussen alle beleidsvelden en betrokkenheid van medewerkers.

5. Analyse

In dit hoofdstuk wordt de theoretische oriëntatie toegepast op de bevindingen. Dit wordt gedaan met de relevante concepten uit het conceptueel model en de operationalisering.

5.1 De Context

Voordat het waterschap zich kon richten op het proces voor een effectieve implementatie van de Omgevingswet en de daarbij behorende integrale samenwerking, was het noodzakelijk om de context van de Omgevingswet en het samenwerkingsnetwerk in beeld te brengen. Op het gebied van de context van de wet, maar ook de context van het complexe netwerk waarin het waterschap zich met andere overheden en bedrijven bevindt. Zoals benoemd in de bevindingen, is de ambitie van Rijnland om de komende jaren stappen te zetten waar duurzaamheid en innovatie wordt geborgd, dit alles in licht van de Omgevingswet. Voornamelijk de aspecten klimaat en ruimtelijke adaptatie zijn hierin aspecten voor Rijnland waarbij zij het niet meer alleen op kunnen lossen. Zij hopen dat de wet een steun in de rug biedt voor een effectieve samenwerking tussen Rijnland en de andere betrokken overheden. De onzekerheid van de wet vormt echter de voornaamste kritiek die door respondenten werd geuit. Veel informatie over de uitwerking en consequenties van de wet zijn niet bekend en zelfs de invoeringsdatum van de wet kan (nogmaals) wijzigen. Dit heeft tot gevolg voor het waterschap, de provincie en de gemeente dat de interne organisatie nog niet geheel op orde is om de Omgevingswet te implementeren en Omgevingsvisies op te stellen. Medewerkers zijn onzeker over de toekomst en kunnen zich daarom niet volledig committeren aan de voorbereiding op de wet omdat zij geen zekerheid hebben over wat de gevolgen zullen zijn na de invoering. Hierdoor missen zij soms de benodigde kennis of vaardigheden om zich volledig voor te kunnen bereiden. Dit punt wordt onderbouwd door de uitspraak van een respondent van een waterschap: *‘De implementatie hangt denk ik voor een groter deel af, niet zozeer van of men wel of niet wil, maar van het feit dat we zo snel mogelijkheid duidelijkheid willen hebben over alle aspecten van die wet, en daar schort het op dit moment aan.’* Dit beïnvloedt het gehele CGR-systeem, omdat de samenwerking intern en extern nog niet concreet ingevuld kan worden. De voorbereidingen zijn aanwezig en dat is een goed punt, maar omdat de wet op dit moment geen concrete handvatten kan bieden voor betrokken werknemers kunnen zij zich ook niet volledig inzetten.

De handvatten die er zijn, zoals in de inleiding benoemde instrumenten van de Omgevingswet als het projectbesluit of Omgevingsvisie, worden wel enthousiast aangegrepen door de projectleiders vanuit de waterschappen. Zij zijn erg gemotiveerd om met de wet aan de slag te gaan en de organisatie klaar te stomen voor de invoering. De projectleider voor de implementatie van de Omgevingswet vanuit Rijnland was stellig over de invoering van de

Omgevingswet: *'Er is nu nog veel onduidelijk, maar er blijft nog veel een lange tijd onduidelijk, als we daarop gaan wachten kunnen we net zo goed niets doen en nu stoppen.'* Ook al wordt de voorbereiding bemoeilijkt door het gemis aan informatie en mogelijke gevolgen, de overheden zijn genoodzaakt ermee aan de slag te gaan. Het motiverende aspect voor de projectleiders ligt hem in het feit dat zij kunnen leren van mogelijke fouten binnen het proces, maar dit wel zorgt voor meer inzichten voor het effectiever implementeren van de wet en sterker maken van de Omgevingsvisie. De projectleiders leren van situaties door te doen en proberen op deze manier ook de betrokken werknemers te motiveren, door enthousiasme te tonen en met toewijding het verhaal over de Omgevingswet te vertellen. Doordat de wet nog onzeker is, maar de noodzaak steeds groter wordt om effectief integraal samen te werken, is dat op dit moment één van de belangrijkste acties als projectleider om te zorgen voor betrokkenheid en begrip voor de implementatie van de Omgevingswet. Deze betrokkenheid wordt voornamelijk bereikt onder de personen die directe te maken krijgen met de wet, zoals binnen vergunningverlening en handhaving. De personen die indirect betrokken zijn worden echter minder effectief bereikt, omdat zij minder geïnteresseerd zijn in de uitwerking van de Omgevingswet. Het bereiken van deze mensen is wel noodzakelijk om draagvlak te creëren voor de cultuurverandering waar de wet om vraagt. Hierover zal later in de analyse gesproken worden.

Het valt voor de overheden niet te ontkennen dat de Omgevingswet er komt, dus zijn zij genoodzaakt er op dit moment ook mee aan de slag te gaan. Welke vorm van interne en externe samenwerking het zal behoeven in de toekomst, blijft vaak nog een vraag voor de overheden. Vanuit het waterschap is wel de hoop uitgesproken dat met de invoering van de Omgevingswet dit een steun in de rug kan bieden voor de integrale samenwerking en dat men op deze manier meer leert samenwerken met elkaar. Rijnland zoekt ook actief de samenwerking op met gemeente en provincie om betrokken te raken bij de Omgevingsvisies en toont de behoefte en de wil om meer betrokken te zijn bij de processen van de gemeente en provincie. Wanneer provincie of gemeente dit niet doen, zoekt Rijnland namelijk zelf contact en om gezamenlijk het gesprek aan te gaan over de mogelijkheden voor het waterschap binnen de Omgevingsvisie. Voor de gemeenten zorgen de relatiebeheerders vanuit Rijnland bijvoorbeeld voor het contact en de betrokkenheid bij de Omgevingsvisie, zo benoemt een respondent: *'Zij zorgen ervoor dat de relaties met de gemeenten in ons beheergebied goed zijn en dat we over belangrijke onderwerpen met elkaar spreken. Zij zijn het eerste aanspreekpunt voor die Omgevingsvisie'*. Samenwerking vindt dus wel degelijk plaats, maar de definitieve vormen zal het nog moeten krijgen. Het zoeken naar integraliteit is vaak nog een heikel punt, wat voor meerdere overheden geldt als een uitdaging. Vanuit Rijnland en de andere waterschappen werd duidelijk dat er al veel gaande was binnen de interne organisatie over de Omgevingswet en zij actief op zoek

waren naar een juiste manier om van binnen naar buiten toe te werken. Men was zich ervan bewust dat er door de wet en de veranderende organisatie een cultuurverandering plaats zou vinden. De wet op zichzelf hoeft namelijk weinig te veranderen binnen de organisatie. De structuur verandert niet, maar de houding, het gedrag en de manier waarop de werkprocessen worden uitgevoerd veranderen wel. Er wordt een nieuwe manier van werken geïntegreerd bij overheden en deze vraagt om aanpassingsvermogen om meer van binnen naar buiten te werken en meer gericht te zijn op het ontwikkelen van een integrale samenwerking.

5.2 Drivers & Governance Capacity

Het bewerkstelligen van een integrale samenwerking is afhankelijk van de begincondities van een organisatie. In dit geval wordt gekeken naar de drivers en de capaciteiten van de organisatie. Deze bepalen de kwaliteit aan het begin van het CGR-proces. Wanneer deze condities niet op orde zijn, zoals het gemis aan kennis of personele capaciteit of de prikkel intern om samen te werken, dan zal de kwaliteit van het CGR-proces ook afnemen. Hierdoor zal de cross-sectorale samenwerking minder effectief zijn en vinden er minder dynamieken tussen diverse partners plaats, omdat de samenwerking niet op een waardevolle manier ontwikkelt kan worden tijdens het proces. Onderstaand wordt uitgeweid over deze drivers en governance capaciteiten.

Leiderschap

Voor de implementatie van de Omgevingswet is binnen ieder waterschap een projectleider aangesteld om hierover de leiding te nemen. Voor de Omgevingsvisies van de provincie en de gemeente geldt hetzelfde. Deze projectleiders staan er niet alleen voor. Binnen zowel het waterschap, de provincie en de gemeente hebben de projectleiders teams met meerdere deelprojectgroepen die zich elk met een ander deel van de Omgevingswet of Omgevingsvisie bezighouden, zoals binnen Rijnland deelprojectgroepen zijn voor onder andere de samenwerking en het digitale stelsel. Elk beschikken zij over experts op diverse gebieden van de wet. Wat dat betreft wordt er binnen de overheden rekening gehouden om het proces in goede banen te leiden en te behouden. De projectleiders zorgen, zowel intern als extern, voor het draagvlak wat het CGR-proces nodig heeft om goed te functioneren. Dit draagvlak bestaat uit commitment en begrip voor de samenwerking van zowel de interne organisatie als de externe partners. De projectleider vanuit Rijnland is zelf veel bezig om intern de urgentie te creëren voor meer draagvlak onder collega's door middel van acties gericht op het creëren van bewustwording en begrip: *'Voor die doelgroepen moet ik als projectleider ervoor zorgen dat ze ervan doordrongen zijn dat deze verandering echt heel belangrijk is en dat ze daarin ook hun mensen meenemen.'* De projectleiders organiseren vaak zelf activiteiten binnen de interne organisatie om men meer te betrekken, zoals lunchcolleges met een specifiek Omgevingswet

gericht thema of interne opleidingen waarin de gevolgen van de Omgevingswet voor de organisatie worden besproken en toegelicht. Door middel van deze acties hopen zij dat de bewustwording en het begrip onder collega's meer gaat groeien, zodat zij de urgentie van de wet in gaan zien. De aanpak om dit te creëren verschilt echter wel per projectleider van elke overheid. Dit komt niet zozeer door het verschil in de Omgevingsvisies, maar voornamelijk vanuit de behoeften die leven onder de werknemers binnen de overheid. Vanuit de provincie benoemt een respondent een voorbeeld vanuit de Programma manager Omgevingsvisie: *'Hij organiseert veel bijeenkomsten en gesprekken binnen de organisatie over de werkwijze binnen het programma Omgevingswet. Daarnaast hebben we een apart traject lopen dat heet Toekomstagenda, wat gaat over de werkwijze en de cultuurverandering. Dat wordt heel erg gestimuleerd vanuit onze directie.'*

Diverse respondenten van de overheden benoemen dat een goede start is gemaakt binnen eigen organisatie en daarbuiten om bewustwording en begrip te creëren voor de komst van de Omgevingswet en wat dit met zich mee gaat brengen. Noodzakelijk is dat de projectleiders nu en in de toekomst bezig blijven met het behouden van de urgentie die gaat leven onder belanghebbenden zodat zij actief betrokken blijven, samen met de hulp van de interne en externe collega's.

Het bestuur

Niet alleen collega's binnen de overheden hebben hier behoefte aan, het bestuur van de overheden heeft ook de behoefte om meer kennis te vergaren over de Omgevingswet. De ene bestuurder is wel meer gedreven om met de wet te werken dan de andere. Dit heeft vaak te maken met het feit dat elke bestuurder een andere portefeuille heeft en bepaalde taken weinig te maken hebben met de implementatie van de Omgevingswet. Zo hebben bestuurders binnen het waterschap portefeuilles waterveiligheid of waterkwaliteit, maar die zijn op zich weinig relevant voor de Omgevingswet. Een belangrijke discussie hierbij is dat het bestuur op zoek gaat naar consensus over het gebied en wat de belangrijkste opgaven zijn voor het water, wat niet specifiek gericht is op eigen portefeuille, want de rol van het bestuur heeft veel invloed op hoe de interne organisatie uiteindelijk zal gaan werken met de Omgevingswet. Het bestuur heeft als ambitie om meer van binnen naar buiten te werken en meer 'activistisch' te worden aan de voorkant van het proces zodat de wateropgaven goed meegenomen kunnen worden in de Omgevingsvisies. Deze activistische houding kan gezien worden als het afdwingen van een positie in het netwerk aan overheden, zodat Rijnland er zeker van is dat de wateropgaven een plaats krijgen in de Omgevingsvisies. Dat is in dit aspect hun doel en zij dienen daar zelf ook voor te zorgen door middel van deze activistische houding. Een bestuurslid van Rijnland benoemt dat

de crux wordt om water echt bij de integrale opgaven van gemeente en provincie mee te nemen. Op dit moment wordt het namelijk gezien als een apart onderwerp, waarbij het juist van belang is dat water ook wordt meegenomen in domeinen als het klimaat. De activistische houding kan hierbij van grootte waarde zijn. Dit is zeker van groot belang voor het verdere CGR-proces, omdat het integraal oppakken van de wateropgaven kan zorgen voor een effectievere samenwerking over eigen overheidsgrenzen heen.

Om de integraliteit te bewerkstelligen dient het waterschap zich op te stellen als volwaardig partner, waarbij het bestuur zowel financiële als bestuurlijke afwegingen moet maken. Een volwaardig partner kan in deze casus gekenmerkt worden als een partner die over alle benodigde kenmerken beschikt om effectief samen te kunnen werken met andere partners. Als het gaat om het financiële aspect, kan Rijnland niet met elk initiatief meedoen, maar dienen zij wel open te staan voor de initiatieven die aangeboden worden en wellicht de balans ook meer te verschuiven naar initiatieven vanuit de Omgevingswet. Als het gaat om het bestuurlijke aspect, dan zal het bestuur tijdens de samenwerking met de gemeenten en provincie ook stukjes autonomie over moeten dragen voor een effectieve samenwerking. Wanneer zij dit niet doen, is het mogelijk dat Rijnland weer in het oude regime terugvalt en van integraliteit minder sprake is ten koste van de doelen die de Omgevingswet stelt: *'Het gaat ook best wel ingrijpende bestuurlijke besluiten vergen en dan zou het wel weer een grote stap terug kunnen maken, als we dat te complex vinden. Die valkuil is er wel, dat je weer bij de traditionele aanpak komt.'*

Een respondent vanuit Rijnland benoemt het feit dat urgentie creëren bij het bestuur als projectleider daarom van belang, wat tevens geldt voor provincie en gemeente om eigen bestuur effectief mee te nemen in het proces, en dat zij zich realiseren dat er afwegingen gemaakt dienen te worden tussen het prijskaartje en het overdragen van stukjes autonomie. Rijnland neemt hierin inmiddels al acties door middel van een Omgevingsvisie Denktank. Daarin wil de projectgroep binnen Rijnland één van de eerste casussen die hiervoor zijn ontwikkelt, behandelen in het college. Een dergelijke casus kan gaan over een ontwikkeling die zich voor kan doen binnen het samenwerkingsverband voor de Omgevingsvisies. Zo wordt de inhoudelijke portefeuillehouder gevraagd wat hij of zij vindt een situatie, zodat er een bestuurlijke discussie op gang komt wat uiteindelijk moet zorgen voor een gedragen input door alle bestuursleden. De Rijnlandse projectleider benoemt hierbij ook: *'Portefeuillehouders kunnen zich hierbij realiseren van ohja, ik ga over waterveiligheid, maar er speelt ook een waterkwaliteitsaspect mee in deze casus.'* Deze bewustwording door de projectleider is een eerste stap richting het integraal werken als bestuur, maar er is meer voor nodig. Wat betreft de Omgevingsvisies van Noord-Holland en Leiden, dient Rijnland ook concessies te maken. Om het financieel haalbaar te maken,

dienen zij zich vooral te focussen op de onderwerpen die op dit moment het meest relevant zijn voor het waterschap en waarin zij het meest kunnen betekenen, zoals de klimaatverandering en de ruimtelijke adaptatie.

Leiderschap in Omgevingsvisies

Bij de provincie zit het leiderschap vooral op het co-creërende aspect van de samenwerking met externen. Binnen de aanpak van de Omgevingsvisie is een organisatietraject opgesteld waarbij kernwaarden zijn geformuleerd en samenwerken daar één waarde van vormt. Het waterschap is binnen de provincie al actief betrokken bij de eerste fasen van de Omgevingsvisie. De uitdaging ligt voornamelijk op het bewerkstelligen van integraliteit en dit vraagt om sturing. Deze sturing is gericht op de houding en het gedrag van werknemers om zoveel mogelijk van buiten naar binnen te werken. De organisatie is zich bewust van de verandering die de Omgevingswet met zich meebrengt, zo wordt vanuit het bestuur de cultuurverandering actief gestimuleerd door middel van bijeenkomsten en gesprekken met werknemers. Wel is de constatering dat er inderdaad nog flink wat sturing nodig is om de veranderende werkwijze door te voeren in de organisatie en dat vraagt nog om tijd. Gemeente Leiden daarnaast is erg regionaal gericht, waar zij binnen de Omgevingsvisie Hart van Holland duidelijk de samenwerking opzoeken met gemeenten, maar minder gericht wordt op andere partners zoals het waterschap. Ook binnen deze Omgevingsvisie vormt de integraliteit een uitdaging. Op het gebied van de bij de Omgevingsvisie betrokken gemeenten, is deze integraliteit al wel aanwezig. Rijnland is echter weinig binnen dit proces betrokken geweest. De gemeenten hebben veel uitkomsten over wat zij willen bereiken en zoeken nu naar een positionering van Rijnland binnen dat proces. Doordat gemeente Leiden zelf echter ook nog zoekende is naar de uiteindelijke invulling voor de Omgevingsvisie en de rol van eigen bestuur daarbinnen, loopt deze ontwikkeling in de samenwerking nog traag. Rijnland ligt al wel op de radar voor de gemeente, maar een duidelijke vorm van betrokkenheid binnen het proces van de Omgevingsvisie is minder zichtbaar. Om hier als Rijnland meer naar de voorgrond te komen, is het van belang dat zij zich open stelt en expertise deelt vanuit hun water- en omgevingsbelang met de gemeenten en provincie, wat ook één van de opmerkingen was binnen de impactanalyse. Daarnaast dient gemeente Leiden hetzelfde te doen en open te staan voor de expertise van Rijnland.

Prikkels, afhankelijkheid en onzekerheden

De interne en externe *drivers* om samen te werken zijn in alle overheden aanwezig. De mate waarin deze wil wordt getoond, verschilt echter per overheid. Een verklaring hiervoor is te vinden binnen de wederzijdse afhankelijkheden van de overheden. Rijnland is zeer gemotiveerd om zich meer naar buiten te richten en samen te werken met externen. De respondenten vanuit

Rijnland benoemen ook dat er de intern betrokken personen bij de Omgevingswet een echt voorbeeld zijn in het omgevingsgericht werken en de wil om samen te werken. Daarnaast is het echter wel het geval, dat wanneer het waterschap weinig of niet betrokken wordt bij de Omgevingsvisies van provincie en gemeenten, zij hun waarde verliest en de wateropgaven meegenomen worden door interne waterexperts van gemeente en provincie zelf: *'Als wij teveel lopen te treuzelen of te moeilijk doen, dan kunnen ze het ook wel zonder ons maken uiteindelijk. We moeten onze invloed daarin niet helemaal overschatten, dan gaan ze toch wel door.'* Dit zou kunnen betekenen dat de waterschappen opgeheven worden, door het gemis aan functionaliteit. Deze situatie valt vaak te wijten aan het waterschap zelf, omdat het haar oorsprong vindt in het reactief werken: een plan wordt gemaakt en het waterschap zegt wat moet gebeuren. Nu dienen zij echter vanaf het begin erbij te zitten en actief mee te werken aan de visies, wat vraagt om een andere werkwijze. Door deze afhankelijkheid is het waterschap meer gedreven om actief bezig te zijn met de Omgevingswet en Omgevingsvisies om een rol binnen de gemeenten en provincie af te dwingen. Een respondent van Rijnland benadrukt deze afhankelijkheid: *'Het is toebedeeld aan de algemene democratie, dus je moet het hebben van hoe de omgevingsvisie door gemeente en provincie wordt opgesteld.'*

Uit de interviews blijkt dat de provincie en gemeente belang hechten aan externe samenwerking. Zij maken graag gebruik van de expertise van het waterschap voor een goede invulling van de wateropgaven, ondanks de eigen waterkennis die zij in huis hebben. Rijnland dient daarom de wateropgaven aantrekkelijk te maken voor de gemeente en provincie om hun belang binnen het proces te tonen. Door te tonen dat zij vanuit hun expertise en kennis voor de gemeente en provincie een waardevolle en aanvullende inbreng kunnen leveren voor de Omgevingsvisies, maakt dat het waterschap voor deze overheden interessanter om mee samen te werken. Vanuit gesprekken werd duidelijk dat gemeenten wel angst hebben om zich kwetsbaar op te stellen richting de waterschappen, omdat zij met veel meer lokale aspecten te maken hebben en daarom niet zomaar verantwoording af willen geven. Dit heeft voornamelijk te maken met de burgers en bedrijven binnen de gemeente die de gevolgen ondervinden van bepaalde beslissingen in de wateropgaven. Water is voor hen één aspect in een gemeente waarin ze burgers en bedrijven tevreden moeten houden. Om met hen de urgentie van de opgaven te bespreken, dient Rijnland dus met een goed onderbouwt en kwalitatief verhaal te komen. De gemeenten vormen één van de belangrijkste partners voor het aanpakken van de klimaat en ruimtelijke adaptatie opgaven, dus is het voor Rijnland belangrijk om ook bij hen aan de voorkant mee te werken.

De onzekerheid over de toekomst van de wet en de visies valt in elk overheidsorgaan te merken. Er wordt een cultuurverandering in werking gesteld binnen de overheden en dit vraagt om een aanpassingsvermogen waar nog niet elke overheid klaar voor is. Zo krijgen de gemeenten al veel te verduren en neemt de druk alleen maar meer toe door de komst van de Omgevingswet. Ook de provincie dient hierdoor flink intern te veranderen om integraliteit en samenwerking mogelijk te maken, maar vindt dit vaak nog lastig doordat er geen duidelijk punt is waar naartoe gewerkt dient te worden. Het tempo van de veranderingen neemt daarnaast ook toe waarin meegegaan moet worden, maar waar het uiteindelijk definitief naartoe gaat is nog niet zeker. Om zoveel mogelijk onzekerheid in de samenwerking uit te sluiten, worden huidige situaties en risico's zoveel mogelijk gedeeld met elkaar.

Capaciteiten

Rijnland mist op bepaalde vlakken de capaciteit om mee te gaan in het opstellen van de Omgevingsvisies door provincie en gemeente. Op het vlak van personele capaciteit, heeft Rijnland niet voldoende collega's die over de individuele vaardigheden beschikken om het eigen verhaal aantrekkelijk naar buiten te brengen of de koppeling te vormen als representatief van het waterschap tussen provincie en gemeente. Voor hen is dit een aandachtspunt en een uitdaging hoe zij dit gaan managen. Een respondent vanuit Rijnland benoemt dat de capaciteit die er wel is vaak operationeel gericht is en niet op het niveau van een integrale gebiedspartner die inzicht heeft over hoe effectief samengewerkt kan worden in het opstellen van de Omgevingsvisie. De provincie en de gemeente moeten in de toekomst van Rijnland kunnen verwachten dat zij intern de lijnen goed georganiseerd hebben en vanuit één mond kunnen praten. Op dit moment kan het gemis aan deze capaciteiten ervoor zorgen dat wanneer de vraag vanuit de provincie en gemeente groter wordt, het waterschap problemen gaat krijgen met de interne capaciteiten en daarmee niet aan de vraag kan voldoen. Rijnland kan al een eind komen, maar als het bestuur de sturing niet meer kan bieden door onbegrip, zal het proces stagneren. Wanneer over voldoende capaciteiten wordt beschikt, betekent dit echter niet gelijk dat de samenwerking ook effectief kan plaatsvinden binnen het proces. De respondenten vanuit Rijnland benoemen dat daar meer nodig is dan alleen capaciteit: *'Op een gegeven moment zie je wat je moet gaan doen als waterschap, maar ga je dan zeggen van het is een gemeente taak en ga je hen erbij helpen. Dat vergt ingrijpende bestuurlijke besluiten voor die samenwerking en dan zou het weer een grote stap terug kunnen maken als we dat te complex vinden.'* Het omarmen van de gedachte van de omgevingswet als overheid en overtuigd zijn dat je echt iets moet doen voor de mensen in de omgeving, waar samenwerking daar op een betere manier een bijdrage aan levert, bepaald ook in grote mate de effectiviteit van de samenwerking.

De vraag bij de capaciteiten is ook, of Rijnland voldoende capaciteit in huis heeft om de klimaat en ruimtelijke adaptatie opgaven aan te pakken. In beide Omgevingsvisies wordt de urgentie om deze opgaven aan te pakken benadrukt. Het vergt meer koppeling van deze domeinen aan de wateropgaven, omdat het water één van de belangrijkste factoren is die het klimaat en ruimtelijke adaptatie kan beïnvloeden op zowel landelijk, provinciaal en lokaal niveau. Dit vraagt van Rijnland om door deze diverse schalen heen te werken om op alle niveaus een waardevolle bijdrage te leveren. Rijnland benoemt de gemeente en de provincie ook als de twee belangrijkste partners voor de aanpak van deze opgaven. Zoals een respondent vanuit Rijnland benoemt, twijfelt het waterschap niet over eigen interne kennis over het klimaat en de ruimtelijke adaptatie, maar twijfelt zij wel over hoe het verhaal zo goed mogelijk overgebracht kan worden naar haar partners: *'Ik zou liegen als ik zeg dat we daar goed op voorbereid zijn, maar we werken er wel aan'*. Daar ligt nog een belangrijkste uitdaging, waarbij Rijnland de juiste mensen moet inzetten om rond de tafel te zitten met deze partners en duidelijke verwachtingen kan scheppen over wat Rijnland hen uiteindelijk kan bieden.

5.2.1 Onderlinge Relaties Begincondities

Het waterschap beseft dat zij actie moeten ondernemen om onderdeel uit te maken van de Omgevingsvisies. Zij hebben daarom het projectteam opgesteld om interne implementatie en externe samenwerking te bewerkstelligen, waarin het bestuur actief wordt meegenomen om bewustwording te creëren. Door de wederzijdse afhankelijkheid en de onzekerheden, heeft Rijnland om deze reden in de beginfasen van het traject leiderschap serieus opgepakt. Om functioneel te blijven als waterschap, dienen zij actief bezig te zijn in de beginfasen en dit lukt wanneer de organisatie stuurt richting het omgevingsgericht werken. Dit heeft vervolgens een positief effect op de prikkels voor de externe samenwerking. Het waterschap verliest zijn functionaliteit wanneer zij niet actief participeren met gemeenten en provincie, waarmee de prikkel voor het opstellen van een externe samenwerking groter wordt.

De manier waarop het waterschap in de beginfasen actief bezig is geweest met de *drivers*, heeft dit echter geen positieve weerslag gehad op de capaciteiten. Het gemis aan capaciteit kan anderzijds weer negatief effect hebben op de *drivers*, omdat dit ervoor zorgt dat deze nooit volledig aangepakt kunnen worden. Het projectteam kan werknemers en bestuur aansporen in de organisatie om met de wet bezig te zijn, maar wanneer er niet voldoende personele capaciteit is het draagvlak voor participatie, dan zal de implementatie bemoeilijkt worden. Dit heeft vervolgens ook zijn weerslag op de onzekerheden die daarmee toenemen en de prikkel om extern samen te werken die afneemt. Personeel kan hierdoor het werk niet als belonend zien,

omdat er door gebrek aan capaciteit niet tot de gewenste wederzijdse samenwerking gekomen kan worden.

5.3 Cross-Sectorale Samenwerking

Zoals gepresenteerd in het conceptueel model, bepalen de voorgaande begincondities de drivers en capaciteiten de kwaliteit van het CGR-proces. Binnen dit proces zal het samenwerkingsnetwerk nader tot elkaar komen en daadwerkelijk gaan samenwerken. Hieruit ontstaan onder andere cross-sectorale samenwerkingsverbanden. Door de komst van de Omgevingswet zullen overheden over eigen organisatiegrenzen heen moeten werken om een netwerk op te stellen met wederzijds afhankelijke actoren. De functionaliteit van een dergelijk netwerk hangt af van de kwaliteit van het CGR-proces en in welke mate deze kwaliteit wordt gewaarborgd. Dit is afhankelijk van de *collaborative dynamics* en de kwaliteit van de cross-sectorale samenwerking. Over dat laatste wordt in deze paragraaf uitgeweid.

Waterschap

Vanuit de doelen van de Omgevingswet, speelt het gedeelte samenwerken een grote rol en wordt ook als noodzakelijk benoemd om de wet goed te kunnen implementeren binnen de overheden. Zo is Rijnland actief bezig met deze samenwerkingsverbanden. Zij merken dat de oude werkwijze niet meer goed kan functioneren, waarin zij puur als expertisecentrum fungeren en zelf de problemen oplossen. Een respondent benoemt wanneer Rijnland actief mee wil doen in het proces, zij zelf intern een omslag moeten maken zodat de wateropgaven op zo'n manier gepresenteerd kunnen worden zodat deze passen binnen het CGR-proces. Opgaven als de klimaatverandering of ruimtelijke adaptatie behoeften deze vertaling naar een gezamenlijk plan, omdat alleen met alle kennis uit de diverse overheden de opgaven aangepakt kunnen worden. Uit interviews met Rijnland blijkt dat de organisatie meer open wordt naar de buitenwereld en er duidelijk geïnvesteerd is in het naar buiten gericht werken, zoals presentaties en bijeenkomsten over wateropgaven organiseren voor externen. Er valt nog wel een slag te maken. Dit valt vooral te zien in het feit wanneer het er daadwerkelijk op aan komt om samen te werken. Overheden zijn zelf nog aan het zoeken welke positionering het meest geschikt is, maar wanneer de provincie en alle gemeenten harder gaan lopen en het waterschap blijft achter, dan kan dit een probleem vormen in het samenwerkingsnetwerk. Een respondent kan dit statement benadrukken met een uitspraak: *'Voor ruimtelijke adaptatie hebben we recent een evaluatie gehad en daar zijn twee conclusies: er lopen leuke initiatieven, maar we gaan het er niet mee halen.'* Op dit moment zijn bepaalde initiatieven voldoende en wordt vooral gericht op verkenningen. Het waterschap kan echter niet meer aan de vraag voldoen wanneer het proces bij de gemeente of provincie in een sneller tempo gaat verlopen, omdat zij daar op dit moment

onvoldoende op voorbereid zijn wat betreft de capaciteiten. Dit punt wordt ook benoemd door het waterschap: *'Als het opeens over een half jaar moet gebeuren en die gemeenten echt hard gaan lopen, ja dan moet je daar wel je organisatie naartoe gaan inrichten en dan kan het wel gaan kraken en piepen.'*

Ook van invloed op dit aspect is dat het waterschap van de eigen heilige huisjes af moet stappen en niet meer volledig het eigen belang moet beschermen. Vooral op het gebied van de visies moet het waterschap veel opener zijn naar gemeente en provincie om zo een volwaardig partner te vormen binnen het proces. Van Rijnland wordt verwacht dat zij minder reactief werken, maar meer actief meedenken in het proces van de visies en hierin hun expertise op het gebied van de wateropgaven delen om effectief samen te werken. Rijnland is hier al actief mee bezig door meer van binnen naar buiten te werken en de interactie met partners op te zoeken. Echter is niet de hele organisatie betrokken of geïnteresseerd in de samenwerking met de buitenwereld. Werknemers van Rijnland vooral op operationeel niveau, hebben weinig kennis van de Omgevingswet of zien het nut er niet van in om betrokken te zijn. Dit werd juist benoemt in de impactanalyse als één van de valkuilen. Het samenwerkingsverband is vaak geneigd te stranden in de eerste fasen wanneer collega's intern geen begrip hebben voor de verandering of lastig kunnen samenwerken. Om dit te voorkomen dienen zij over de juiste competenties en vaardigheden te beschikken. Juist deze personen staan namelijk vaak dichterbij de lokale bevolking, waarmee het verhaal van Rijnland ook binnen deze lokale gemeenschap kan vallen als deze personen meer betrokken raken binnen het proces van de Omgevingswet. Dit ook ten behoeve van een belangrijk punt uit de impactanalyse: vroegtijdige participatie van burgers en bedrijven. Zo wordt er niet alleen op provinciaal niveau of gemeentelijk niveau over gepraat, maar zijn ook de lokale bevolking en bedrijven op de hoogte wat er de komende periode gaat spelen binnen hun eigen gebied. Kortom, het zou ten nadele kunnen zijn voor het CGR-proces wanneer alleen een select aantal personen vanuit Rijnland het verhaal vertellen. Voor de cultuuromslag intern, maar ook voor een betere samenwerking extern zou het in het voordeel werken van Rijnland om zowel werknemers op bestuurlijk niveau als op operationeel niveau actief te betrekken en uit te nodigen om het gesprek hierover aan te gaan.

Provincie

Naast het waterschap, zoeken ook de provincie en de gemeente actief de samenwerking op. Voornamelijk de provincie zegt graag gebruik te maken van de gebiedskennis van Rijnland. Zij willen daarbij het gesprek aangaan met de waterschappen hoe de wateropgaven zich verhouden met de opgaven uit de andere domeinen. Op een dergelijke manier kan er binnen de provinciale visie gericht op zoek gegaan worden naar de positionering van Rijnland in deze samenwerking.

Dit vraagt om een heldere koppeling tussen water en bijvoorbeeld de opgaven voor het klimaat of ruimtelijke adaptatie. Het waterschap dient op tafel te leggen waar zij mee zitten en wat zij vervolgens weer van de provincie verwachten. Een dergelijke heldere wederzijdse manier van communiceren kan dan bevorderlijk werken voor de cross-sectorale samenwerking binnen het CGR-proces, wat tevens geldt voor de gemeente. De provincie werkt zoals benoemt met fasen voor het opstellen van hun Omgevingsvisie. Tijdens de verkenningsfase en de koersfase, dus voornamelijk het oriënterende deel, wil de provincie het waterschap actief betrokken hebben voor hun kennisinbreng als integraal partner. Na deze fasen moet het echter iets van Noord-Holland zelf worden. Om de wateropgaven zoveel mogelijk effectief te koppelen aan de te benoemen domeinen, dient het waterschap daarom aan de voorkant betrokken te zijn zodat tijdens de koersfase de rol van het water in de Omgevingsvisie is gedekt. Vanuit de respondent van Rijnland blijkt dat zij hierin inderdaad actief zijn en zoveel mogelijk het gesprek opzoeken met de provincie Noord-Holland voor een goede kennisoverdracht en juiste ontwikkeling van de visie.

Intern ziet de provincie nog wel een valkuil tijdens deze samenwerking. Er is namelijk een mogelijkheid dat partijen terugvallen in hun oude gewoontes wanneer de implementatie van de wet is voltooid. Dit kan komen omdat collega's liever op de oude manier werken, maar ook omdat de kans bestaat dat deze werkwijze niet op een dergelijke wijze functioneert om effectief te zijn. Daarnaast zit het proces nog in de groeifase, waardoor kans op terugval ook mogelijk is. De samenwerking dient, om terugval te voorkomen, gehandhaafd te worden door actief de samenwerkingsbanden aan te blijven halen. Van belang is dat ten gunste van de Omgevingswet men zoveel mogelijk gericht blijft op het integraal werken over eigen grenzen heen en niet weer naar binnen gericht gaat werken. Een respondent vanuit provincie Noord-Holland zegt over dit punt het volgende: *'Soms heb ik wel eens het idee dat dat onze interne gerichtheid, vooral leidend is voor de manier waarop wij ons netwerk inrichten.'* Juist deze inrichting van het netwerk, werkt nadelig in het licht van de Omgevingswet omdat dit de integraliteit bemoeilijkt. Het doel van de provincie is dan ook om een netwerk op te richten dat gericht is op samenwerkingen en niet op het bedienen van je eigen interne besluitvorming. Op deze manier wil de provincie de urgentie blijven benadrukken om externen bij het proces te betrekken om integraal uiteindelijk de maatschappelijke opgaven effectief aan te kunnen pakken.

Gemeente

De gemeente Leiden heeft een stap richting de cross-sectorale samenwerking gezet door een regionale agenda op te stellen samen met de belangrijkste gemeenten in haar gebied, Het Hart van Holland. De gemeente heeft hierbij langs alle grenzen van de interne organisatie gekeken

welke buren het meest interessant waren voor de samenwerking. De samenwerking met Rijnland loopt echter achter op deze regionale samenwerking. Gemeente Leiden geeft aan vroeg begonnen te zijn om intern het gesprek aan te gaan over water en hierbij tevens Rijnland te betrekken omdat zij hen zien als een belangrijke partij. Echter, heeft Rijnland tot op heden nog geen duidelijk verhaal kunnen schetsen met welke wateropgaven zij bezig zijn en op welke manier zij deze graag terug willen zien in de domeinen van de Omgevingsvisie van gemeente Leiden. Een respondent vanuit Gemeente Leiden benadrukt dit punt en geeft aan dat Rijnland nog teveel praat vanuit hun eigen perspectief: *"Als ik aan Rijnland vraag 'wat moeten wij gaan regelen', van vertelt Rijnland heel goed hoe het systeem in elkaar zit en wat de problemen zijn, maar ze zeggen ook van: wij gaan het wel regelen"*. Gemeente Leiden erkent dat met alleen Het Hart van Holland zij het niet gaan redden qua capaciteiten en het vaak inzet van actoren vergt om over de grenzen heen te werken. Hierin is al een grote stap gezet in de samenwerking met de tien gemeenten, maar Rijnland zien zij hierin ook graag een belangrijke rol bedienen.

Wat betreft de cross-sectorale samenwerking, kwam regelmatig terug dat gemeenten bang zijn zich kwetsbaar op te stellen naar andere partijen. Dit heeft niet per definitie te maken met vertrouwen, maar voornamelijk met het feit dat zij bepaalde verantwoordelijkheden uit handen geven wanneer zij integraal gaan samenwerken. Zij geven stukjes van hun autonomie aan Rijnland weg voor bijvoorbeeld de wateropgaven. Zij geven echter wel aan het waterschap nodig te hebben om aan bepaalde wateropgaven te kunnen voldoen. Het probleem ligt hierin voornamelijk dat grote gemeenten intern de kennis in huis hebben om wateropgaven aan te pakken, doordat zij zelf ook beschikken over experts op het gebied van water. Daarnaast missen de kleinere gemeenten juist deze expertise over water om zelf de opgaven op te pakken, waardoor zij meer afhankelijk zullen zijn van de samenwerking met het waterschap. Het wederzijdse spel dient op een dergelijke manier door Rijnland opgepakt te worden om zowel de kleine gemeenten mee te krijgen, maar ook de grotere gemeenten warm te krijgen voor een samenwerking met hen en hen daadwerkelijk als volwaardig partner zien.

5.3.1 Relaties Begincondities & Cross-Sectorale Samenwerking

Voortbordurend op de relaties tussen de begincondities, kan beargumenteerd worden dat het gebrek aan capaciteit kan leiden tot minder effectieve cross-sectorale samenwerking. Het gemis aan personele draagvlak voor externe samenwerking en de desinteresse die wordt getoond, heeft een negatief effect op de samenwerking over de grenzen heen. Dit probleem wordt deels opgevangen door de projectleider en haar projectteam, die intern en extern zoveel mogelijk de samenwerking proberen te verstevigen voor een goede implementatie van de wet. Het ontwikkelen van begincondities heeft echter niet een dusdanig positief effect op de cross-

sectorale samenwerking, dat deze van goede kwaliteit is. Het gemis aan capaciteit speelt hierin een belangrijke rol en doet afbreuk aan het van binnen naar buiten werken.

5.4 Collaborative Dynamics

Wanneer de samenwerkingsverbanden zijn bewerkstelligd, zullen tussen de partners bepaalde dynamieken plaats gaan vinden die bepalen in welke mate gezamenlijke doelen effectief bereikt kunnen worden. In dit geval uiteindelijk de integrale ontwikkeling. Deze dynamieken bestaan uit oprechte betrokkenheid, gedeelde motivatie en gezamenlijke actie, elk opgebouwd uit meerdere sub-dynamieken.

5.4.1 Oprechte Betrokkenheid

De oprechte betrokkenheid binnen de overheden houdt in dat personen met verschillende inhoudelijke, relationele en persoonlijke doelen gezamenlijk langs de grenzen van de organisatie werken om problemen en conflicten op te lossen en hierbij waarde te creëren. Deze betrokkenheid is goed zichtbaar bij Rijnland. Rijnland heeft de ambitie om de wateropgaven door te werken in andere elementen die voor de provincie of de gemeente van belang zijn. Zij willen hun opgaven over de interne grenzen heen tillen om gezamenlijk de opgaven aan te pakken, maar het blijkt dat zij moeite hebben deze ambitie in praktijk te brengen, voornamelijk bij de gemeente. Uit de interviews met de respondenten werd duidelijk dat betrokkenheid er meestal wel is, maar dat deze niet specifiek draait om de Omgevingswet. De werknemers van Rijnland zeggen zelf gepassioneerd te zijn in het werk dat zij zelf doen, of dit nou gekoppeld is aan de Omgevingswet of niet. Wanneer dit wel het geval is, zullen zij met dezelfde passie werken aan de wet als zij doen met hun eigen werk. Hier zit echter wel een belangrijk punt, omdat de taken van werknemers niet altijd gekoppeld zullen zijn aan de Omgevingswet en de betrokkenheid bij de wet dan gelijk een stuk minder is. Dit kan, zoals eerder ook benoemt, ten koste gaan van de personele capaciteit bij de Omgevingswet en Omgevingsvisies en daarmee het CGR-proces. Dit ligt in lijn met de drivers in de begincondities van het conceptueel model. Wanneer de projectleiders meer werknemers betrekken en de urgentie aantonen, de prikkel om samen te werken duidelijker gegeven wordt en men op deze manier inziet op welke manier zij in hun takenpakket afhankelijk zijn van de Omgevingswet, zullen meerdere werknemers zich oprechter betrokken gaan voelen bij de wet. Een respondent benoemt aansluitend op voorgaand punt wel, dat wanneer je commitment wil, je op een gegeven moment ook aan mensen helderheid moet kunnen bieden over wat zij kunnen verwachten van de wet in termen van het eigen werk. Het probleem met de omgevingswet is, is dat het nog vaag is en onzeker hoe het zich uiteindelijk gaat vormen in de toekomst. De context van de wet heeft hierdoor invloed op het gehele CGR-proces, en daarmee ook de mogelijkheid tot oprechte betrokkenheid. Hoe

duidelijker de doelen van de wet zijn, hoe meer begrip men kan krijgen over de context van de wet en de samenwerkingsverbanden.

Als gekeken wordt naar de betrokkenheid van de provincie en de gemeente, dan is deze ook duidelijk aanwezig. De provincie is zich bewust van de veranderingen die gaande zijn, echter blijkt uit de interviews met provincie Noord-Holland dat de naar binnen gerichte blik een valkuil kan vormen voor een goede ontwikkeling van de Omgevingsvisie. De naar binnen gerichte blik kan namelijk zorgen voor minder betrokkenheid bij de doelstellingen van de wet, namelijk meer integraal werken over eigen organisatie grenzen heen. De provincie zal hier actief op moeten sturen, om dit zoveel mogelijk te voorkomen nu en in de toekomst. Aangegeven wordt dat de provincie het lastig vindt gemeenten te betrekken bij wateropgaven. Een respondent benoemt: *"We zijn ons hartstikke bewust van water robuust bouwen en allerlei andere zaken die in het waterbeleid voorkomen, maar help ons nou eens een keertje de gemeenten dat wijs te maken."* De provincie doelt hiermee op het feit dat zij zich al goed bewust zijn van het belang van de wateropgaven in de domeinen van de Omgevingsvisie, maar de gemeenten stelt tevens andere prioriteiten naast de wateropgaven. De gemeente Leiden geeft aan wel betrokken te zijn bij de wet en het integreren van deze wateropgaven, maar dat zij merken dat de overheden duidelijk een andere taal spreken. Op deze manier is het voor de gemeente lastig een plek te vinden voor de wateropgaven in hun domeinen. Dit kan een struikelblok vormen voor de uiteindelijke samenwerking, want voor een goede samenwerking dienen alle betrokken overheden op gelijke hoogte te staan wat betreft de expertise, onder andere over de wateropgaven. Helderheid en communicatie vormt hierbij het sleutelwoord, waarbij het kan zorgen voor het op tafel komen van de opgaven en de mogelijkheid deze te koppelen aan de diverse domeinen. Alle overheden dienen hier echter wel voor open te staan tijdens dit openbare proces om gedeelde definities van gezamenlijke doelen op te bouwen.

5.4.2 Gedeelde Motivatie

Naast de oprechte betrokkenheid van de interne organisaties, is een andere belangrijke dynamiek de gedeelde motivatie. Wederzijdse inzet, vertrouwen en begrip zijn cruciaal voor een goede samenwerking tijdens het proces.

Wederzijdse inzet en begrip

Bij Rijnland speelt de inzet en het begrip op diverse niveaus in de organisatie een belangrijke rol. Veel afdelingen denken niet geraakt te worden door de Omgevingswet en zijn daarom niet of minder geïnteresseerd. Interessant bij deze uitspraak is dat er juist wel vaak gesproken wordt over de cultuurverandering die noodzakelijk is binnen het waterschap om de Omgevingswet

goed te kunnen implementeren en mee te werken in Omgevingsvisies van provincie en gemeente. De gehele organisatie verandert hierbij mee, dus zullen de werknemers die meer op operationeel niveau werken en minder met de wet te maken krijgen, ook moeten veranderen. Een respondent verwacht dat een heleboel mensen precies hetzelfde blijven doen. Dat hoeft niet per sé een probleem te vormen, maar kan de cultuurverandering stagneren of terugval veroorzaken in oude gewoontes. Van belang is wanneer getracht wordt intern gedeelde inzet te creëren om de taak van de werknemers te verbinden aan de Omgevingswet. Zoals benoemt zijn Rijnlanders gepassioneerd in het werk dat zij uitvoeren. Wanneer de wet gekoppeld wordt aan hun taken, zal dit de verandering voor hen interessanter kunnen maken. Dit punt wordt ondersteunt door een uitspraak van een respondent uit het waterschap: *"Dan is het opeens een aansprekend voorbeeld geworden, omdat het met hun onderwerp te maken heeft. Deze personen zouden er niets mee te maken krijgen als het niet op die manier onder de ogen gebracht werd."*. Wanneer intern gedeelde inzet bestaat, is dit ook ten bate van de wederzijdse inzet. Wanneer Rijnland namelijk minder inzet en begrip toont dan de gemeente en provincie, zal de samenwerking niet effectief verlopen doordat gemeente en provincie minder kunnen verwachten van Rijnland omdat zij door het gemis aan inzet en begrip zich niet volledig committeren aan het proces.

Vertrouwen

Vertrouwen is naast inzet en begrip ook een belangrijk aspect om gedeelde motivatie te creëren. Wanneer er geen vertrouwen tussen de partijen bestaat, zal het CGR-proces stagneren omdat er geen effectieve samenwerking bereikt kan worden. Door het waterschap werd benoemt dat een dergelijke vertrouwensband aanwezig was door voorgaande samenwerking. Er wordt echter wel gesteld dat wanneer het gaat wringen op lastige momenten, het daarmee ook ten koste kan gaan van het vertrouwen. Een uitspraak van een respondent van Rijnland illustreert dit punt: *'[...] ons bestuur zegt klimaat, grote opgaven, veel aan doen, samen met omgeving. Tegelijk heeft hetzelfde bestuur aangegeven dat de tarieven niet hoger gaan. Dus we gaan niet meer geld uitgeven, ja, dan is het lastig met elkaar te verenigen.'* Op deze momenten zal er sprake moeten zijn van reciprociteit: ik geef vertrouwen en krijg daar vertrouwen voor terug. Dit is in het belang van het proces, omdat de wet er hoe dan ook gaat komen en samenwerking één van de kernelementen is om het proces te laten slagen. Wanneer dit niet gebeurt, dan kom je als netwerk in een impasse terecht en vormt zich de mogelijkheid dat het ieder voor zich wordt. Daarvoor moet wel op tafel gelegd worden wat je hebt aan kennis en vaardigheden als overheid en de opgaven die er spelen in beeld brengen om samen te kijken naar oplossingen. Wat opvallend is, is dat de respondenten van Rijnland, de gemeente en provincie het vertrouwen bijna als vanzelfsprekend zien. Deze is of al aanwezig, of zal 'gegeven' worden aan elkaar. Van

een gecreëerde situatie om dit vertrouwen te ontwikkelen is verder geen sprake. Regelmatig wordt het vertrouwen geïllustreerd als een wederkerige overeenkomst, zoals ook een respondent van Rijnland schetst: *'Je helpt elkaar en je wil bij elkaar echt wat doen, dus de gemeenten komen ook echt een keer naar ons toe om te helpen, andersom hebben wij meegedacht met een vraagstuk bij hun.'*

5.4.3 Gezamenlijke Actie

Wanneer de oprechte betrokkenheid en gedeelde motivatie op orde zijn, kunnen hieruit gezamenlijke acties voortvloeien om gewenste uitkomsten te bereiken. Dit vraagt om capaciteit om actie te ondernemen ten behoeve van het gedeeld belang en de mogelijkheid om over eigen organisatie grenzen heen te werken.

Wanneer gericht wordt op het capaciteiten aspect om actie te ondernemen, verschilt dit per overheid. Het waterschap kan alleen actie ondernemen wanneer zij actief worden betrokken bij de visievorming van de provincie en de gemeente. Zoals een respondent van Rijnland benoemt: *"[...] het aardige is dat het je verplicht tot samenwerking, want de waterschappen hebben niet meer het instrument van de visie."* Zij komen hierbij tegen dat het waterschap het niet meer alleen kan en hun eigen boodschap niet het meest heilige is. Voor effectieve gezamenlijke actie erkent het waterschap daarom dat ideeën geïntegreerd moeten worden die er dan ook bij andere overheidspartners leven. Dit vormt nog een leerproces voor het waterschap, omdat zij meer gewend zijn reactief te werken: zij maken een plan en vertellen wat er moet gebeuren. Nu dienen zij onderdeel uit te maken, gezamenlijk met andere overheden, van de uit te voeren acties en dat is soms nog ingewikkeld. Het streven van het waterschap is om in elk geval het gezamenlijke belang te dienen door geen kennisinstituut meer te vormen, maar nadruk te leggen op het delen van expertise als een volwaardig partner. Een respondent vanuit Rijnland benoemt dan ook: *"We streven eigenlijk naar een netwerkconstructie, met andere overheden in de regio, juist omdat je het niet alleen wil doen met collega's, maar juist collega's in contact wil brengen met andere overheden."*

Rijnland en de provincie Noord-Holland zijn actief bezig met gezamenlijke acties. Een respondent bij de provincie benoemt wel dat zij soms het idee hebben dat de interne gerichtheid leidend is voor de manier waarop de provincie Noord-Holland het netwerk inricht. Zij zijn vooruitstrevend op het gebied van samenwerking de waterschappen en gemeenten binnen hun gebied. Binnen de taskforce is al veel bewerkstelligd voor de voorbereiding van de visie. De provincie had Rijnland gevraagd om een plek in te nemen in de projectgroep om echt mee te werken en te bouwen aan de visie. Uit deze projectgroep zijn op dit moment de verkenningen en

de koersfase gekomen, waarbij de trends en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving in beeld zijn gebracht en welke richting zij politiek gezien voornamelijk op moeten gaan met de visie (wat de dominante invalshoek van de visie is, zoals veiligheid, economie of duurzaamheid). Uiteindelijk zal dit vertaald worden naar een concept omgevingsvisie. Binnen dit proces heeft het waterschap haar stempel gezet op de begin fasen van de visie: *'Uiteindelijk heeft dat geresulteerd dat namens de waterschap één iemand direct zitting heeft in de projectgroep en die houdt ook nauwe lijntjes met ons, zodat we gegevens kunnen leveren als het nodig is.'*

De gemeente Leiden is zelf ook veel bezig geweest met gezamenlijke acties door het opstellen van de gezamenlijke agenda met de tien gemeenten. De kansen in de gezamenlijke actie liggen vooral nog op integraliteit in lijn met de Omgevingswet, waarbij Rijnland een grotere rol dient te krijgen binnen het proces. Gemeente Leiden is vooral kritisch over Rijnland als het aankomt op de samenwerking voor gezamenlijke actie: *'Rijnland is een hele erge doe-organisatie, met een enorme verantwoordelijkheidsgevoel en weten goed wat ze moeten doen. Alleen zijn ze niet gewend om na te denken over de synergie tussen verschillende onderdelen.'* De openheid dient echter ook vanuit de kant van de gemeente Leiden te komen, waarbij zij zich minder moeten richten op het afgeronde Het Hart van Holland en meer op het samenwerkingsverband met Rijnland. Zij geven aan de wateropgaven van Rijnland op tafel te willen zien, maar daarvoor dient gemeente Leiden zelf ook intern orde op zaken te stellen om duidelijkheid over eigen processen aan Rijnland te kunnen verschaffen.

5.4.4 Relaties Begincondities & Collaborative Dynamics

De aanwezigheid van de dynamieken bij Rijnland wordt beperkt door de begincondities. Zoals ook benoemt in de voorgaande onderlinge relaties, doet het capaciteit probleem afbreuk aan de concepten. Zo heeft capaciteit ook een nadelig effect op de dynamieken bij Rijnland. De oprechte betrokkenheid en gedeelde motivatie wordt in beide gevallen beperkt door het gemis aan capaciteit. Bij beide concepten heerst hetzelfde probleem, namelijk dat intern nog weinig personele draagvlak is voor het implementeren van de Omgevingswet en mee te werken aan de visies. Gezamenlijke actie is wel tot stand gekomen, maar er is meer mogelijk in de cross-sectorale samenwerking wanneer het probleem in capaciteit wordt opgelost.

5.5 Rijnland in de Omgevingsvisies

Rijnland is een zichtbare partner voor de provincie Noord-Holland en gemeente Leiden. De inbreng van Rijnland verschilt echter per Omgevingsvisie. Onderstaand wordt hierover uitgeweid.

Omgevingsvisie Noord-Holland

Wat betreft de betrokkenheid van Rijnland binnen de Omgevingsvisie van Noord-Holland, is deze duidelijk aanwezig. De inbreng van Rijnland wordt gewaardeerd en zij worden actief aan de voorkant betrokken in de eerste fasen van het proces. De provincie vindt het belangrijk dat de drie betrokken waterschappen een positie krijgen binnen de Omgevingsvisie en dat wateropgaven ook op een dusdanig effectieve manier worden gedekt voor de toekomst. De kennis vanuit het in de Omgevingsvisie Noord-Holland wordt duidelijk gewaardeerd en omgevraagd. De drie waterschappen worden binnen de Omgevingsvisie gerepresenteerd door een woordvoerder die onderdeel uitmaakt van de taskforce, als het ware de projectgroep binnen de provincie voor de visie. Directe inbreng is er dus niet, maar gezamenlijk met de woordvoerder en de twee andere waterschappen bespreekt Rijnland haar opgaven, wensen en verachtingen. Vanuit interviews bleek dat deze voornamelijk gericht zijn op de klimaatopgaven en de ruimtelijke adaptatie. De provincie is hier zelf ook actief mee bezig, maar heeft intern niet voldoende capaciteit om dit individueel op te pakken. De inbreng van het waterschap komt hierbij als geroepen. Wanneer we deze betrokkenheid koppelen aan het conceptueel model, kan gezien worden dat de dynamieken en cross-sectorale samenwerking tussen de provincie en Rijnland op orde zijn. Wat betreft de drivers en capaciteiten verschillen beiden echter en dit kan tevens een valkuil vormen in de toekomst. Provincie Noord-Holland benadrukt de angst om terug te vallen in de oude gewoontes, door vooral weer veel intern gericht te werken wanneer de wet is geïmplementeerd. Belangrijk is dat er constante communicatie blijft tussen de provincie en Rijnland. Ook wanneer provincie Noord-Holland de eigen koers gaat varen, is actieve deelname van Rijnland noodzakelijk zodat zij oog kunnen houden op het nakomen van de afspraken wat betreft de wateropgaven.

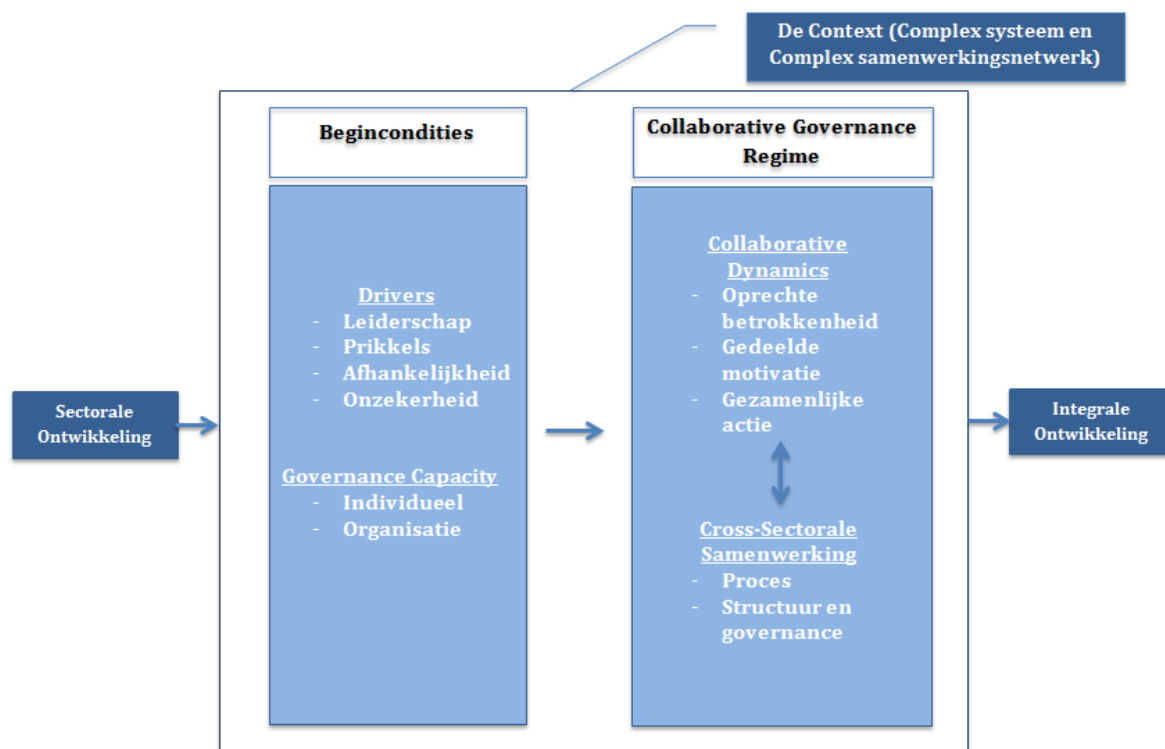
Omgevingsvisie Leiden

De regionale Omgevingsvisie Het Hart van Holland daar gelaten, is Gemeente Leiden daarentegen nog veel intern gericht bezig om orde op zaken te krijgen voor de lokale visie. Zij zitten dan ook in de verkenningsfase. De regionale visie vormt het leidraad voor de gemeente, maar een specifieke rol van het waterschap mist hierin nog. Wel wordt gevraagd om de inbreng van Rijnland. De gemeente wil graag de wateropgaven op tafel krijgen en helder krijgen in welke domeinen (zoals het domein klimaat of ruimtelijke adaptatie) van de omgevingsvisie van Leiden deze meegenomen moeten worden. Gemeente Leiden speelt in deze kwestie echter ook een rol, want de focus ligt voornamelijk op eigen gemeente en de gemeenten in de omgeving. De vraag is wat gemeente Leiden van het waterschap concreet wil zien. Het waterschap kan de wateropgaven op tafel leggen, maar is afhankelijk van de openheid van gemeenten of zij deze ook vinden aansluiten bij eigen ambities in de lokale omgevingsvisie. Deze situatie vraagt om

een meer activistische houding van Rijnland. Om de gedachten helder op een rijtje te krijgen, dient wederzijds duidelijke taal gesproken te worden. Wordt dit gekoppeld aan het conceptueel model, dan verschillen de drivers en capaciteiten bij deze twee overheden zeer. Rijnland is opzoek naar samenwerking en heeft de ambitie om aan de voorkant samen te werken met gemeenten. Gemeenten zijn echter kwetsbaar, voornamelijk door het feit dat ze bang zijn hun eigen verantwoordelijkheden te verliezen aan het waterschap. Ook hebben gemeenten intern vaak de kenniscapaciteit om wateropgaven aan te pakken en wordt het waterschap niet beschouwd als vereiste partner, zoals bij de provincie wel het geval is. Rijnland en Gemeente Leiden dienen meer naar elkaar toe te trekken, concreet te zijn en duidelijk te communiceren. Op dit moment is de samenwerking te oppervlakkig en dienen beide partijen zich in te zetten om meer betrokken te raken bij elkaar om een integrale samenwerking te bereiken.

5.6 Terugkoppeling conceptueel model

Om een beeld te geven van de relatie tussen de analyse en het CGR-proces, vindt hier een terugkoppeling naar het conceptueel model plaats. Dit model zag er als volgt uit:



Volgens dit conceptueel model, begint het Omgevingswet traject voor het waterschap met begincondities. Deze bepalen de situatie waarin het waterschap zich nu bevindt op basis van drivers en *governance capacity*. De projectleider van het waterschap vormt een goede basis voor het creëren van een stabiel intern netwerk. Door middel van diverse activiteiten zorgt zij ervoor dat onder werknemers en bestuur urgentie wordt gecreëerd voor de wet. Ook wordt het bestuur

effectief meegenomen in het proces. De provincie en de gemeente hebben dezelfde leiderschap als Rijnland met een projectleider voor de Omgevingsvisie en het bestuur. Wel vormt het ontwikkelen van een integraal netwerk voor beiden nog een uitdaging. Naast het leiderschap, was er voor Rijnland een duidelijke prikkel om samen te werken. Zij zullen namelijk integraal moeten samenwerken om een rol te spelen in de Omgevingsvisies van gemeenten en provincie. Op deze manier zijn ze ook afhankelijk van hen, omdat zij zelf geen Omgevingsvisie ontwikkelen. Rijnland moet onderdeel uitmaken van de Omgevingsvisies van andere overheden om daarmee hun eigen functionaliteit te behouden. Deze noodzaak heeft een positief effect op het prikkel en leiderschap concept bij de begincondities. Hoe meer men zich onzeker voelt over de uitwerking van de wet en hoe groter de wederzijdse afhankelijkheid is, des te meer zal het leiderschap zich inzetten voor het behoud van de functionaliteit en des te meer zal men de prikkel voelen om extern samen te werken. Dit vormt een uitdaging voor hen, omdat het waterschap vooral veel reactief werkte. Dit vraagt om een meer activistische houding, maar zorgt voor een onzekere toekomst doordat consequenties van de wet nog niet volledig zichtbaar zijn. Daarnaast vormt de capaciteit een probleem binnen Rijnland, vooral qua interne personele capaciteit. Er zijn volgens de respondenten te weinig mensen met de communicatieve vaardigheden die nodig zijn om het verhaal van Rijnland aan externen te kunnen vertellen. Dit probleem doet afbreuk aan de vooraf ontwikkelde begincondities, omdat zo externe samenwerking wordt bemoeilijkt en hiermee de prikkel om samen te werken kan afnemen. Kennis en expertise capaciteit zijn wel aanwezig in de organisatie, maar de koppeling van deze kennis over de wateropgaven aan de Omgevingsvisies moet plaatsvinden om de kennis waardevol te laten zijn.

Rijnland bevond zich daarom in het begin van het proces in een tweeledige situatie. Zij heeft een enthousiaste projectleider en een gemotiveerd team aangesteld om de implementatie van de wet en de creatie van urgentie onder werknemers en bestuur op te pakken. Daarnaast beschikken zij over de expertise om de wateropgaven effectief aan te pakken. Echter, mede door hun afhankelijkheid van gemeente en provincie en de houding die drastisch moet veranderen om cultuurverandering te bewerkstelligen, maakt dit het proces een uitdaging voor Rijnland. Het gemis aan personele capaciteit zorgt voor de extra uitdaging, omdat er draagvlak nodig is om de doelstellingen te bewerkstelligen. Zonder de capaciteit zal er namelijk te geringe steun zijn voor de uitvoering van de Omgevingswet en Omgevingsvisies. Om de cultuurverandering succesvol te laten verlopen, is dit draagvlak nodig.

De begincondities hadden invloed op het verdere CGR-proces, namelijk de *governance dynamics* en de cross-sectorale samenwerking, om tot de integrale ontwikkeling te komen. Doordat Rijnland afhankelijk is van een rol in de Omgevingsvisie van de gemeente en provincie, is hun

ambitie om oprecht betrokken te zijn. Zij zullen actief moeten participeren om eigen functionaliteit te kunnen behouden. Rijnland kan alleen actief participeren wanneer zij ook het vertrouwen winnen van de gemeente en provincie. Door voorgaande samenwerking is deze aanwezig, maar wanneer vooral financiële vraagstukken opkomen, bestaat de mogelijkheid dat het kan gaan wringen. Niet voor alle initiatieven is er budget beschikbaar, dus zal het bestuur van Rijnland keuzes moeten maken met het ook op eigen financiën die nadelig uit kunnen vallen voor provincie of gemeente. Het probleem in capaciteiten, heeft ook zo zijn weerslag op de gedeelde motivatie. Er is minder draagvlak door het gemis aan personele capaciteit, omdat er onvoldoende mensen zijn maar ook omdat men minder geïnteresseerd is wanneer de wet van hun taken af staat. Wanneer Rijnland ervoor kan zorgen dat men meer motivatie krijgt om deel te nemen aan het proces, zal de interne betrokkenheid ook toenemen. Dit alles ten gunste van een effectievere integrale ontwikkeling. Op dit moment zorgen deze twee concepten binnen de *dyamics* niet voor een positief effect op elkaar, omdat zowel gemis is aan motivatie als betrokkenheid door het probleem in personele capaciteit. Gezamenlijke actie is al wel zichtbaar tussen voornamelijk Rijnland en de provincie, maar dit kan gestimuleerd worden wanneer de motivatie en betrokkenheid onder personeel verbeterd. Hoe meer gemotiveerd en betrokken men is, des te meer gezamenlijke acties kunnen er afgesproken en uitgevoerd worden. Bij de gemeente blijkt dit vaag, omdat de gemeente intern nog orde op zaken moet stellen maar ook vooral gericht is op de regionale agenda met de andere negen gemeenten.

Wat betreft de cross-sectorale samenwerking, zijn bepaalde initiatieven nu voldoende. Het waterschap kan echter niet meer aan de vraag voldoen wanneer beide overheden harder gaan lopen, wat gekoppeld kan worden aan de begincondities, voornamelijk het gemis aan capaciteit. Rijnland is hierop nog niet voldoende voorbereid. Van Rijnland wordt in de samenwerking verwacht dat zij minder reactief werken en meer actief meedoen in het proces. Samenwerking is echter geneigd te stranden in de eerste fasen, wanneer er intern geen begrip is voor de verandering. De begincondities en ook de dynamieken gedeelde motivatie en oprechte betrokkenheid zoals deze nu bestaan bij Rijnland, hebben hier negatieve invloed. Wat betreft de samenwerking met de provincie loopt het op dit moment goed. Rijnland is voldoende betrokken aan de voorkant van het proces, maar ook na het proces is het noodzakelijk om constant in contact te blijven met de provincie om het nakomen van de wateropgaven te verzekeren. Daarnaast moet Rijnland bij de gemeente juist meer vechten om aan de voorkant te komen. De gemeente kan het ook zonder Rijnland, dus het waterschap moet laten zien wat zij waard zijn om tot de gewenste integraliteit te komen.

Leertraject theorie

De casus heeft op een dusdanige manier kunnen bijdragen aan de theorie, dat gesteld kan worden dat de concepten uit Emerson et al. (2011) en Ansell & Gash (2007) goed op elkaar aansluiten om gezamenlijk te gebruiken in een onderzoek. Het ontwikkelde conceptueel model uit deze twee theorieën is van belang geweest bij het analyseren van de grensoverschrijdende samenwerking van Rijnland. De concepten uit de theorie sloten goed bij elkaar aan en lieten tijdens het onderzoek wederzijdse afhankelijkheden zien. Uit het onderzoek blijkt dat voornamelijk de begincondities de kwaliteit bepalen van het proces, maar dit proces alsnog kan stagneren wanneer de concepten uit het CGR-model niet voldoen aan de gevraagde norm. Op deze manier zijn niet alleen de begincondities doorslaggevend voor het proces, wat van tevoren wel werd gesteld. Zo is het gehele model doorslaggevend voor de grensoverschrijdende samenwerking. Het conceptueel model heeft met deze wederzijdse afhankelijkheden tussen de concepten geholpen om de analyse op een dusdanige manier te ordenen zodat relaties tussen de variabelen zichtbaar werden en deze aangeduid konden worden.

6. Conclusie

In dit hoofdstuk worden de conclusies getrokken. Naar aanleiding van de antwoorden op de deelvragen en hoofdvraag, worden er vervolgens aanbevelingen gegeven. Tot slot wordt een kritische reflectie gegeven op het verloop van dit onderzoek en welk vervolgonderzoek mogelijk is naar aanleiding van deze resultaten. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

'Hoe kan Rijnland zich voorbereiden op samenwerking in een complex netwerk waarin integratie van water en fysieke leefomgeving wordt nagestreefd en welke inzichten leveren de Omgevingsvisies Hart van Holland en provincie Noord-Holland op over capaciteiten om integrale grensoverschrijdende samenwerking mogelijk te maken?'

Om de hoofdvraag te beantwoorden, worden de deelvragen per paragraaf behandeld.

6.1 Deelvragen

'Welke inzichten biedt de literatuur in integrale grensoverschrijdende samenwerking?'

Naar aanleiding van het CGR-model kan een integrale grensoverschrijdende samenwerkingsverband bereikt worden. Afhankelijk van de begincondities, namelijk de drivers en de *governance capacity*, wordt de beginkwaliteit van het proces beoordeeld: in welke mate is er sprake van leiderschap, prikkels voor samenwerking, wederzijdse afhankelijkheid, onzekerheid en de individuele en organisatie capaciteit om vraagstukken aan te kunnen pakken met de middelen die beschikbaar zijn. Deze begincondities bepalen de kwaliteit van de start van het CGR-proces. Uit dit onderzoek blijkt dat de concepten onderling belangrijke relaties met elkaar hebben. Zo zijn alle concepten afhankelijk van elkaar om te zorgen voor kwaliteit. Wanneer een concept (of concepten) een nadelige uitwerking heeft op de andere concepten (zoals slecht leiderschap), heeft dit een negatieve invloed op het proces. Dit heeft effect op de *collaborative dynamics* en de cross-sectorale samenwerking. De mate waarin de begincondities positief zijn, beïnvloedt de dynamieken die plaatsvinden binnen het samenwerkingsverband. Hoe meer men geneigd is samen te werken of hoe meer er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid, des te meer dynamieken zullen zich voordoen in het samenwerkingsverband. Wanneer de drivers en capaciteit op orde zijn en dynamieken zich in positieve mate voordoen, werkt dit positief op de cross-sectorale samenwerking, namelijk de mogelijkheid om over eigen organisatie grenzen heen te werken met de externe actoren. De theorie zegt dat wanneer de begincondities in voldoende mate aanwezig zijn, dit positieve invloed heeft op het gehele CGR-proces, wat uiteindelijk kan leiden tot een kwalitatieve integrale grensoverschrijdende samenwerking. Dit onderzoek leert echter dat alle concepten van belang zijn voor grensoverschrijdende samenwerking. De begincondities hebben in de eerste fasen een

doorslaggevende rol, maar wanneer bijvoorbeeld dynamiek niet ontstaat in het proces, zal dit alsnog ten koste gaan van de grensoverschrijdende samenwerking. Zo heeft het gehele conceptueel model invloed op elkaar en zijn de concepten wederzijds afhankelijk voor het bewerkstelligen van een uiteindelijk kwalitatief samenwerkingsverband. Geconcludeerd kan worden dat de theorie goed bruikbaar is geweest voor dit onderzoek en de belangrijkste concepten behandelt voor het vaststellen van grensoverschrijdende samenwerking. De onderstaande deelvragen zullen mede naar aanleiding van deze relaties in de theorie beantwoordt worden.

'Welke ontwikkelingen in integrale grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van klimaatverandering en ruimtelijke adaptatie komen terug in de twee cases?'

Uit de analyse is gebleken dat zowel provincie Noord-Holland en de gemeente Leiden actief bezig zijn met de vraagstukken over klimaat en ruimtelijke adaptatie. In de Omgevingsvisies worden er regelmatig paragrafen aan geweid op welke manier zij deze vraagstukken aan gaan pakken en uit interviews blijkt dat zij veel waarde hechten aan de expertise van het waterschap over de klimaat en ruimtelijke adaptatie, waar ze graag gebruik van maken. De provincie Noord-Holland betreft meerdere waterschappen uit hun gebied actief bij de diverse fasen van hun Omgevingsvisie. Inmiddels heeft Rijnland meegedaan aan de verkennings- en koersfase waarin zij hun wateropgaven gedeeld en gekoppeld hebben aan relevante domeinen als, klimaat en ruimtelijke adaptatie. De provincie is echter wel onzeker over de toekomst. Dit heeft voornamelijk te maken met terugval in oude gewoontes, omdat de werkwijze nog niet volledig geïntegreerd is in de organisatie. Mede omdat provincie Noord-Holland wil eindigen met Omgevingsvisie als een eigen product, is het van belang dat het waterschap hierna actief contact blijft zoeken met de provincie. Zo kunnen de samenwerkingsverbanden sterk blijven en heeft Rijnland oog op het nakomen van de afspraken die gemaakt zijn.

De gemeente Leiden bevindt zich in een andere situatie dan de provincie. Zij zijn op dit moment voornamelijk bezig met de regionale agenda Het Hart van Holland. Wel valt de conclusie te trekken dat de tien gemeenten duidelijk zicht hebben op de klimaat en ruimtelijke adaptatie vraagstukken die spelen in hun eigen gebied. Het waterschap dient hierin echter ook een rol te gaan spelen, wat gemeente Leiden zelf benadrukt. Zij willen graag dat Rijnland haar wateropgaven op tafel legt en in welke domeinen zij deze meegenomen zien willen worden. De gemeente speelt hierin ook een belangrijke rol om het waterschap aan te trekken, namelijk door duidelijke verwachtingen op te stellen voor Rijnland en open te staan voor haar expertise.

'Welke belangen van Rijnland, provincie en gemeente spelen bij de ontwikkeling van de Omgevingsvisies op het gebied van integratie van water en de fysieke leefomgeving?'

Door de komst van de Omgevingswet is het waterschap meer afhankelijk geworden van andere overheden. Deze afhankelijkheid heeft te maken met het verliezen van eigen functionaliteit wanneer zij niet actief participeren in de ontwikkeling van de Omgevingsvisies van gemeente en provincie. Rijnland heeft daarom het belang om aan de voorkant mee te werken. Voor het waterschap is dit ook de enige manier om water en de fysieke leefomgeving te integreren, want Rijnland kan dit niet meer alleen. Zij dienen mee te doen op landelijk, provinciaal en lokaal niveau om zo een balans te vinden tussen deze schalen. Op die manier kan water integraal meegenomen in het gebied waar Rijnland actief is.

De gemeente en de provincie hebben zelf al de kennis in huis om met de wateropgaven aan de slag te gaan, maar erkennen de waardevolle positie die Rijnland heeft als expert op het gebied van water. De gemeente heeft het belang om de eigen verantwoording te behouden. Dit is echter een valkuil voor de samenwerking met externen, omdat de gemeente minder snel stukjes autonomie uit handen wil geven. Gemeente Leiden geeft echter wel aan Rijnland graag te willen betrekken bij de opgaven en stelt zich open voor de mogelijkheden in de Omgevingsvisie. De provincie daarnaast heeft al actieve betrokkenheid vanuit Rijnland bewerkstelligd en hecht veel waarde aan de expertise van het waterschap. De provincie staat hierin veel opener en heeft al stukken verantwoording bij de externe partijen neergelegd. Hun grootste belang is vooral binnen de interne organisatie. De houding en het gedrag van werknemers moet drastisch veranderen, om een cultuuromslag te bewerkstelligen zodat de Omgevingsvisie ook effectief uitgevoerd kan worden en samenwerkingsverbanden goed worden onderhouden.

'Wat zijn de verwachtingen van gemeenten en provincie over wat Rijnland kan bieden als integraal samenwerkingspartner en wat verwacht Rijnland zelf te kunnen bieden in het beginproces?'

De verwachtingen van provincie en gemeente sloten beide goed bij elkaar aan, zij verwachten namelijk dat Rijnland minder reactief gaat werken. Zij dienen van hun eigen heilige huisjes af te stappen om meer integraal aan de slag te kunnen. Van hen wordt verwacht dat wanneer zij aan de voorkant mee willen werken, ook actief participeren in het proces en hierin hun expertise op het gebied van de wateropgaven delen. Niet puur als een expertisecentrum, maar als een integraal partner die verder meedenkt in de Omgevingsvisie. Aan de andere kant verwacht Rijnland hierin een coördinerende en regisserende rol van provincie en gemeente, zodat het proces van de Omgevingsvisie in goede banen geleid wordt en blijft onderhouden. Op die manier kan Rijnland het meest effectief participeren.

Rijnland verwacht zelf een belangrijke bijdrage te kunnen leveren binnen de Omgevingsvisies met het delen van hun kennis over water. Zij willen als partner fungeren in het proces, zodat zij een duidelijke rol kunnen bekleden in het ontwikkelen van de Omgevingsvisies van gemeente en provincie. Dit vraagt echter wel om een vertaalslag in deze ambitie, omdat de overheden vaak niet dezelfde taal spreken en elkaar daarom niet begrijpen. Rijnland ziet een uitdaging in deze samenwerking, omdat zij intern de cultuuromslag dienen te maken en tevens ook meer van buiten naar binnen moeten werken samen met externe partners. Rijnland verwacht op dit moment een goede bijdrage te kunnen leveren, maar zij worden bemoeilijkt in het leveren van deze bijdrage wanneer gemeente en provincie sneller gaan lopen en meer vragen van Rijnland. Dan kunnen zij op dit moment met de capaciteit die voor handen is, de vraag niet meer aan. Dit geldt niet alleen voor de capaciteiten, maar ook de begincondities. Zoals blijkt uit de analyse kan het gemis aan capaciteit ervoor zorgen dat men minder gemotiveerd wordt om over grenzen heen te werken, omdat het veel extra werk vergt met mogelijk niet de gewenste resultaten.

'Hoe zien de voorbereidingen en capaciteiten van Rijnland eruit voor het bewerkstelligen van integrale grensoverschrijdende samenwerking?'

Rijnland is actief bezig om de samenwerkingsverbanden op te stellen en te onderhouden voor de Omgevingswet, maar er is een interne omslag in de werkwijze van de organisatie nodig zodat wateropgaven effectief met externen gedeeld kunnen worden. Het vraagt om een cultuuromslag, waar nog niet alle werknemers bewust van zijn of aan willen deelnemen. Rijnland benoemt dan ook dat er een personele capaciteit probleem is en deze mogelijk erger kan worden wanneer gemeente en provincie harder gaan lopen. De initiatieven die er nu zijn op vraagstukken als het klimaat of ruimtelijke adaptatie zijn op dit moment genoeg, maar zij zullen niet meer aan de vraag kunnen voldoen wanneer gemeente en provincie zich sneller ontwikkelen van dan het waterschap. Zoals blijkt uit de analyse, heeft deze gemis aan capaciteit ook invloed op de begincondities van het proces. Het zorgt ervoor dat men de prikkel tot samenwerking minder kan voelen, omdat het harde werk mogelijk niet wordt beloond. Dit is ten nadelen van het verdere CGR-proces. Wat betreft de kenniscapaciteit zit het wel goed bij Rijnland. De organisatie is duidelijk expert op het gebied van water en heeft ook diverse experts in huis om water te verbinden aan de ruimtelijke opgaven. Het punt van zorg zit echter op de personele capaciteit om het verhaal naar gemeenten en provincie te vertalen en voor draagvlak te zorgen (de nieuwe werkwijze integreren en een cultuuromslag bewerkstelligen) binnen de organisatie om de implementatie van de Omgevingswet te laten slagen.

'In welke mate is Rijnland betrokken bij de ontwikkeling van de Omgevingsvisie, ervaren zij motivatie deel te nemen aan dit proces en zetten zij zich in om gezamenlijke actie te bewerkstelligen?'

De mate van betrokkenheid van Rijnland verschilt tussen de gemeente en de provincie. De aanwezigheid van Rijnland binnen de Omgevingsvisie van Noord-Holland is duidelijk zichtbaar. Zij zijn direct betrokken binnen de verkennings- en koersfase van de provincie en hebben hierin ook hun wateropgaven gekoppeld aan de domeinen van de provincie. Mede doordat zij ook actief betrokken worden door de provincie zelf en de provincie haar waardering uitspreekt over de kennisinzet van het waterschap, is Rijnland gemotiveerd deel te nemen aan dit proces. Het waterschap neemt deel in de projectgroep om zo de belangen voor te leggen. Er is al een flinke stap gezet in de gezamenlijke actie door gezamenlijk het koersdocument op te stellen, waarin Rijnland haar wateropgaven heeft gekoppeld.

Binnen gemeente Leiden ligt dit anders. De gemeente is intern gericht bezig om orde op zaken te krijgen voor de lokale visie. Daarin zitten zij nog in de verkenningsfase. Wat betreft de regionale agenda Het Hart van Holland zijn er naast Leiden negen andere gemeenten betrokken. Een duidelijke rol van Rijnland komt hierin niet naar voren. Tevens komt niet duidelijk naar voren of het waterschap al actief betrokken is in de verkenningsfase van de lokale visie. Gemeente Leiden is wel van plan Rijnland meer te betrekken, maar duidelijke verwachtingen komen niet naar voren. Hierdoor is er van gezamenlijke actie ook nog verder geen sprake. De gemeente spreekt wel uit de wateropgaven van Rijnland op tafel te willen zien en welke belangen zij behartigd zien worden binnen de Leidse Omgevingsvisie. Hier dient Rijnland nog een stap in te maken, waarin de gemeente Leiden kan helpen door duidelijke verwachtingen te scheppen richting Rijnland en wat zij als rol zien voor het waterschap binnen de Omgevingsvisie. Op een dergelijke wederzijdse manier kunnen de twee overheden dichter tot elkaar komen in het proces.

De betrokkenheid van Rijnland bij de Omgevingsvisies en de motivatie die zij hebben om deel te nemen, wordt echter beperkt door de begincondities. Voornamelijk de personele capaciteiten doet afbreuk aan de dynamieken die plaats vinden, door het gemis aan draagvlak en de motivatie die men voelt om deel te nemen aan het proces. Om deze reden kan Rijnland niet bij elke gemeente vooraan bij het proces betrokken worden, omdat zij zelf niet het personeel ervoor hebben. Dit kan een probleem gaan vormen in de toekomst, waar Rijnland aandacht aan moet besteden.

'Hoe kan een effectieve gezamenlijke afstemming tussen Rijnland, gemeenten en provincie bereikt worden voor een succesvolle samenwerking?'

Van samenwerking tussen de overheden was al sprake voordat de Omgevingswet ingevoerd diende te worden. De overheden dienen nu echter op een integrale wijze samen te werken, waar intern nog niet iedereen klaar voor is. Van belang is dat intern orde op zaken wordt gesteld zodat de gewenste houding, gedrag en werkwijze geïmplementeerd kan worden. Wanneer dit voldoende is, kan men effectiever over eigen grenzen heen werken met externe partijen. Dit vraagt om personele capaciteiten, waar voor het waterschap vooral het knelpunt ligt. Wanneer Rijnland ervoor zorgt dat er intern meer draagvlak gecreëerd wordt en de urgentie van de wet wordt erkend, kan dit ervoor zorgen dat de prikkel om samen te werken groter wordt en meer werknemers betrokken raken bij de Omgevingsvisies. Het verhaal van Rijnland en de ambitie om wateropgaven integraal te verbinden met ruimtelijke opgaven, kan zo op diverse niveaus in de samenleving beter gedeeld worden. De gemeente dient zich daarnaast minder kwetsbaar op te stellen en open te staan voor de expertise vanuit andere overheden. Zij dienen delen verantwoordelijkheid uit handen te geven om een effectieve samenwerking mogelijk te maken. De provincie aan de andere kant, dient oog te houden op het integreren van de nieuwe werkwijze. Zij geven zelf aan dat nog niet iedereen er klaar voor is en veel sturing richting deze nieuwe werkwijze nog nodig is. Zij verwachten daarom dat een terugval in oude gewoontes en weer intern werken mogelijk is. Dit dient voorkomen te worden, mede door het waterschap en de gemeente, om zo de Omgevingsvisie op een degelijke manier uit te kunnen voeren en de doelstellingen van de Omgevingswet te behalen.

'Welke kansen en bedreigingen vallen te onderscheiden in de voorbereiding en capaciteiten van Rijnland op integrale grensoverschrijdende samenwerking?'

De kansen liggen voornamelijk bij Rijnland zelf. Rijnland dient veel meer de handvatten vast te pakken die hen geboden worden en risico's te nemen om vooraan in het proces te komen. Zoals benoemd verwachten de gemeente en provincie een meer actieve houding van het waterschap en het waterschap dient daarom ook meer hun rol af te dwingen dan te wachten tot deze wordt toebedeeld. De kansen voor het waterschap zien zij ook in het vervolg van de Omgevingsvisies wanneer de handtekening eronder is gezet. Het is een proces dat de komende jaren nog blijft lopen en die dient ook onderhouden te worden door toekomstige samenwerkingen tussen het waterschap, de provincie en de gemeente.

Wat betreft de bedreigingen hebben alle overheden te maken met mogelijke terugval, omdat het proces nog in de beginfasen zit. Er ligt een kans in het vervolg van de Omgevingsvisies om de ontwikkelingen die hierin naar voren komen te onderhouden en aan te pakken, maar ook een

bedreiging dat men terug kan vallen in oude werkwijzen en op deze manier de doelstellingen van de Omgevingswet niet meer nagekomen worden. Het samenwerkingsverband kan hierdoor verslechteren en de uitvoering van de Omgevingsvisie zal hierdoor bemoeilijkt worden. Daarnaast zijn de gemeenten een lastige component voor Rijnland, omdat zij hun eigen verantwoording willen houden. Wanneer Rijnland niet actiever optreedt en een rol in het proces afdwingt, zal de gemeente ook zelf weinig aanstalten maken om wateropgaven vanuit Rijnland te vertalen naar hun visie. Als de gemeente meer open is en autonomie durft te geven aan externe partijen, zal Rijnland ook effectiever deel kunnen nemen aan de ontwikkeling van de visie.

6.2 Eindconclusie & aanbevelingen

'Hoe dient Rijnland zich voor te bereiden op een integrale samenwerking binnen een complex netwerk waarin integratie van water en de fysieke leefomgeving wordt nagestreefd en over welke capaciteiten dienen zij te beschikken om integrale grensoverschrijdende omgevingsamenwerking mogelijk te maken naar aanleiding van de inzichten vanuit de omgevingsvisies Hart van Holland en provincie Noord-Holland?'

Vorbereiding

Allereerst moet benadrukt worden dat Rijnland actief bezig is met de Omgevingswet. De aangestelde projectleider en haar team organiseren activiteiten voor werknemers en bestuur. Op een dergelijke manier hopen zij de urgentie van de wet te tonen en meer werknemers en bestuursleden actief te betrekken bij de Omgevingswet. De Omgevingswet vraagt een cultuuromslag in de organisatie, wat alleen bereikt kan worden wanneer de houding, het gedrag en de werkwijze verandert. Het bestuur loopt hierin achter in verband met de diverse portefeuilles die bestuursleden hebben. De Omgevingswet raakt niet elke portefeuille, maar het is wel van belang dat alle bestuursleden actief de wet ondersteunen om de implementatie binnen Rijnland te laten slagen. Ook niet alle werknemers zijn even geïnteresseerd in de gevolgen van de Omgevingswet, omdat het vaak de eigen taken niet raakt. Het is echter van belang om hen onder ogen te brengen dat de Omgevingswet hoe dan ook hun werk zal veranderen, omdat de hele cultuur van de organisatie mee moet veranderen voor het kunnen aanpakken van de Omgevingswet. Tevens zoekt Rijnland actief de samenwerking met externen op. Rijnland weet dat zij niet zelf de koppeling kunnen maken tussen wateropgaven en ruimtelijke ordeningsvraagstukken. Daarvoor zijn zij afhankelijk van de Omgevingsvisies van gemeente en provincie. Samenwerking is van belang voor de eigen functionaliteit van Rijnland. Wanneer zij er niet in slagen actief mee te werken aan de Omgevingsvisies, zullen zij minder functie als waterschap hebben in de maatschappij wat in het ergste geval kan leiden tot opheffing van het waterschap. De cross-sectorale samenwerking over eigen grenzen heen vormt

een uitdaging voor het waterschap. Van oudsher werkte Rijnland vooral reactief, maar dient nu een verandering in de houding, het gedrag en werkwijze te komen om meer actief aan de voorkant mee te werken. Daarvoor heb je echter wel, zoals benoemd, de gehele organisatie voor nodig om dit te laten slagen.

Integratie van water

De ambitie van Rijnland is dus om over eigen grenzen heen te werken en een cross-sectorale samenwerking te bewerkstelligen om water te integreren met de fysieke leefomgeving, maar de vertaalslag van de wateropgaven dient nog gemaakt te worden. Voornamelijk bij de gemeenten spreekt het waterschap niet dezelfde taal, waardoor de samenwerking wordt bemoeilijkt. De integratie van water en de fysieke leefomgeving wordt tevens bemoeilijkt door de gemeenten, omdat zij zich vaak niet kwetsbaar op durven te stellen. De reden hiervoor is dat ze bang zijn om eigen verantwoordelijkheid kwijt te raken aan externe partijen waar zij mee samenwerken. Rijnland dient om deze reden de wateropgaven aantrekkelijk te maken voor de gemeenten, zodat zij Rijnland zien als waardevol partner en zich meer open durven te stellen voor hun kennis en expertise. Hierover in de aanbevelingen later meer. Het integreren van water met de fysieke leefomgeving kan alleen slagen wanneer de samenwerkingsverbanden in het licht van de Omgevingswet worden onderhouden. Een angst voor alle overheden is echter dat zij mogelijk weer terug kunnen vallen in oude werkwijzen. Doordat het proces nog in de beginfasen zit, is dit zeker niet ondenkbaar. Door het gemis aan draagvlak van betrokken werknemers en bestuur of te weinig integratie van de nieuwe werkwijze in de organisatie kan deze mogelijkheid versterkt worden. Dit wordt benoemd als punt uit de impactanalyse en kan één van de grootste valkuilen vormen voor de overheden. Daarom dient hier veel aandacht aan geschonken te worden.

Capaciteiten

Over de capaciteiten van Rijnland kan geconcludeerd worden dat dit een probleem gaat vormen in de toekomst. Voornamelijk de personele capaciteit vormt een probleem. Op dit moment zijn er te weinig mensen met de gevraagde communicatieve vaardigheden die nodig zijn om het verhaal over te brengen naar gemeente en provincie of is er te weinig draagvlak van eigen werknemers doordat de wet niet aansluit bij de taken. Dit is nadelig voor de begincondities, omdat Rijnland geen stabiele basis heeft in haar capaciteit om al effectief aan de slag te kunnen in het CGR-proces. Dit kan ten koste gaan van de actieve houding aan de voorkant van de Omgevingsvisies waar Rijnland juist naar opzoek is. Voornamelijk bij de Omgevingsvisies van de gemeenten kan dit een probleem gaan vormen, want in haar gebied liggen (of gedeeltelijk) 31 gemeenten. Wanneer deze zich sneller ontwikkelen binnen de Omgevingsvisies, zal Rijnland niet met iedere gemeente mee kunnen gaan door gesprek aan personeel om de vraag op te vangen.

Qua capaciteiten in kennis en kunde ligt het goed, omdat Rijnland experts in huis heeft op het gebied van klimaat en ruimtelijke adaptatie. Op dit moment lopen er goede initiatieven en wordt het daarmee gered met de vraag die er op dit moment komt vanuit de gemeente en provincie. Wanneer deze vraag echter toeneemt, zal Rijnland het daar niet mee gaan redden, ondanks een goed opgestarte CGR-proces.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van de eindconclusie kunnen de volgende aanbevelingen getrokken worden. Op basis van de conclusie over de voorbereiding op de integrale samenwerking door Rijnland, is het van belang dat zij het bestuur actiever gaan betrekken. Dit kan door middel van informatie bijeenkomsten, maar belangrijker is dat het bestuur meer geconfronteerd wordt met praktische casussen of activiteiten om gevoel te krijgen bij de Omgevingswet en haar gevolgen. Dit ten behoeve van de urgentie die bestuursleden moeten gaan voelen concessies te maken in eigen portefeuille, ook al heeft deze minder of niets te maken met de Omgevingswet. Het is belangrijk dat het gehele bestuur meegaat in de verandering, want ook al heeft de wet of het ogenblik minder te maken met bepaalde portefeuilles, deze kunnen wel in de toekomst geraakt worden door veranderingen die de wet en de Omgevingsvisies met zich mee gaan brengen, zoals de veranderende werkwijze in de gehele organisatie en daarmee ook binnen het takenpakket van overheden.

Niet alleen het meekrijgen van het bestuur is hierin belangrijk, want om de cultuuromslag te bewerkstelligen zijn daarin de interne werknemers ook van groot belang. Om ook de personen te interesseren in de wet en hen meer gekoppeld te krijgen een de uitwerking hiervan, is het interessant om als Rijnland de taak te koppelen aan de wet. Op deze manier kun je urgentie creëren, krijgt men begrip van de uitwerking en zullen zij ook meer betrokken en gemotiveerd zijn om met de wet bezig te zijn. Dit kan bijvoorbeeld door bij een bepaalde taak te stellen wat voor gevolgen de Omgevingswet met zich mee kan brengen hierin en op welke manier deze gevolgen opgevangen kunnen worden. Op deze manier werken de minder betrokken werknemers toch aan hun eigen takenpakket en zijn zij niet meer tijd kwijt aan bijeenkomsten of activiteiten over de Omgevingswet, maar raken zij toch meer betrokken en hebben zij de mogelijkheid de wet op die manier te leren kennen.

De ambitie van Rijnland is om water en de fysieke leefomgeving te integreren. Om dit te kunnen bereiken dienen zij over eigen grenzen heen te werken met externe partijen, omdat zij de vraagstukken niet alleen meer aankunnen. Om effectief samen te kunnen werken met provincie en gemeente, wordt van Rijnland gevraagd minder reactief te werken. Rijnland dient veel meer

op de voorgrond te treden en een 'activistische' houding aan te nemen. Op deze manier creëert Rijnland een minder afwachtende houding en kunnen zij in meer of mindere mate een rol binnen de provincie en gemeente afdwingen. Het is belangrijk dat Rijnland duidelijk laat zien waarom zij een waardevolle partner kunnen vormen in het proces van de Omgevingsvisies. Het is Rijnland die uiteindelijk beschikt over de expertise en kennis om wateropgaven op een meest effectieve wijze aan te pakken, maar dit dient wel verkocht te worden aan gemeente en provincie. Doordat gemeenten een meer gesloten houding hebben en zich minder kwetsbaar op durven te stellen, is daarnaast een aanbeveling aan Rijnland om eigen wateropgaven aantrekkelijker te maken voor gemeenten. Dit vraagt een vertaalslag, omdat de twee overheden nu vaak een andere taal spreken en elkaar niet begrijpen. Door middel van het organiseren van bijeenkomsten op een meer praktische manier (Bijvoorbeeld met een interactief vragenspel over de wateropgaven van Rijnland) leren gemeenten op een 'lager niveau' kennis maken met de wateropgaven van Rijnland. Dit lagere niveau is vooral gelinkt aan het feit dat er kennisverschil is tussen de twee overheden en dat Rijnland zich daarom moet aanpassen om op dit kennisniveau van de gemeente mee te praten.

Daarnaast is één van de belangrijkste valkuilen om rekening mee te houden als Rijnland, de terugval in oude werkwijzen. Dit kan ten koste gaan van het gehele proces om te komen tot de integrale ontwikkeling. Het is daarom belangrijk dat Rijnland zich na de invoering van de Omgevingswet de vraag stelt op welke manier zij het samenwerkingsverband met gemeenten en provincie op een dergelijke manier kan onderhouden dat wordt voldaan aan de overeengekomen afspraken. Belangrijk is dat zij in het samenwerkingsverband continu in contact blijven staan met elkaar en zorgen voor informatie-uitwisseling. Informatie asymmetrie dient te allen tijde voorkomen te worden zodat de samenwerkende partijen precies van elkaar weten met welke aspecten zij van de Omgevingsvisie bezig zijn. Wanneer dit contact met elkaar goed onderhouden blijft en in principe het proces na de invoering wordt doorgetrokken, is dit ten bate van een effectieve en kwalitatieve uitvoering van de Omgevingsvisies.

Tot slot kunnen de capaciteiten van Rijnland problemen gaan opleveren in de toekomst. Dit zijn voornamelijk de personele capaciteiten, wat opgevangen dient te worden. De aanbeveling om taak te verbinden aan de wet, kan hierop een positief effect hebben. De minder geïnteresseerde personen worden namelijk geconfronteerd met de wet, wat ervoor kan zorgen dat zij de urgentie ervan in gaan zien en meer betrokken willen raken bij de Omgevingswet en de Omgevingsvisies. Dit zou voor de personele capaciteiten al een flink voordeel op kunnen leveren. Wanneer dit echter niet gebeurt en er geen (externe) personen worden aangesteld om de personele capaciteiten op te vangen, zullen de huidige werknemers harder moeten gaan lopen.

Dit dient wel op een efficiënte wijze te gebeuren, zodat zij er zo min mogelijk extra druk door ervaren. Rijnland dient een duidelijke koppeling op te stellen tussen het water en de ruimtelijke vraagstukken waarmee zij geconfronteerd worden. Wanneer dit al van tevoren wordt gedaan wordt het doel en de ambitie van het waterschap al een stuk duidelijker en kan het verhaal op een eenvoudigere wijze verteld worden bij gemeente en provincie. De vertaalslag van ambitie naar duidelijke doelstellingen die Rijnland wil bereiken in de Omgevingsvisie, helpt om als goede basis te fungeren voor de toekomstige samenwerkingsverbanden.

6.3 Kritische reflectie

Voorafgaand dit onderzoek was de vraag gesteld op welke wijze Rijnland haar wateropgaven kon integreren met de ruimtelijke vraagstukken en hoe zij zich daarop het beste kon voorbereiden. Vanuit de complexiteitstheorie is op zoek gegaan naar geschikte concepten, waar naar aanleiding hiervan een model is opgesteld voor een effectieve integrale grensoverschrijdende samenwerking. Ondanks dat het proces van de Omgevingswet nog in de beginfasen is en er nog veel niet zeker of bekend is, heeft dit onderzoek toch plaats kunnen vinden. Het was een uitdaging om deze casus te onderzoeken, omdat de puzzelstukjes nog niet in elkaar liggen. De operationalisering van concepten uit de theorie, heeft geholpen een model te ontwikkelen waar de bevindingen goed naast gelegd kunnen worden om relaties te ontdekken. De respondenten zorgden daarnaast voor goede input, die gekoppeld kon worden aan de bevindingen van de documenten analyse en de theorie.

Tijdens het onderzoek werd langzaamaan duidelijk dat de beginfase van dit proces gelijk een verbeterpunt voor dit onderzoek was. Doordat er nog niet veel bekend is over de gevolgen van de Omgevingswet en situaties nog niet goed geëvalueerd kunnen worden op verbeterpunten, maakte dit het lastig om dieper in te gaan op bepaalde aspecten die naar voren kwamen. Hiervoor was de theorie niet toereikend of waren er niet genoeg feiten beschikbaar om de aspecten te onderbouwen. Dit biedt wel mogelijkheden voor vervolgonderzoek om in latere fasen van het proces te kijken waar op dat moment knelpunten liggen en welke verbeteringsmogelijkheden er zijn om het proces beter te laten verlopen tot aan de eindfase. Een vervolgonderzoek dat mogelijk gericht is op de evaluatie van het doen en handelen van Rijnland binnen het proces van de Omgevingswet is relevant. Dit onderzoek is één van de eerste onderzoeken die wordt uitgevoerd naar de bestuurlijke en ambtelijke processen van de Omgevingswet binnen het waterschap. Het is zeker interessant om in vervolgonderzoek de loep te leggen op de provincie of de gemeente, omdat hier het vraagstuk ook een grote uitdaging vormt waar zij ook nog niet de precieze werkwijze voor hebben gevonden. Je zou dus wat betreft

onderzoek naar de Omgevingswet op bestuurlijk niveau nog veel winst kunnen behalen, voornamelijk in de latere fasen van het proces of als evaluatie.

Bijlage 1 – Interviewhandleiding

Variabele	Indicatoren	Mogelijke vragen
1. Drivers	1.1 Leiderschap 1.2 Prikkel 1.3 Afhankelijkheid 1.4 Onzekerheid	<ul style="list-style-type: none"> - Leidinggevende(n) implementatie Omgevingswet/opstellen Omgevingsvisie? <ul style="list-style-type: none"> o Wie leidt het proces nu en na de invoering? o Stimulans voor motivatie en actieve deelname - Andere prikkels (zowel intern als extern) naast leiding voor motivatie en actieve deelname? - Van wie afhankelijk voor effectieve invoering/uitvoering Omgevingswet/Omgevingsvisie? - Onzekerheden over invoering/uitvoering Omgevingswet en Omgevingsvisies? (bv. gebrek aan tijd voor voorbereiding, onzekerheden na invoering, etc.)
2. De Context	2.1 Complex systeem 2.2 Complex samenwerkingsnetwerk	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe beoordeeld de organisatie de complexiteit van de Omgevingswet? - Hoe zien zij invulling van Ruimtelijke Adaptatie en Klimaatverandering binnen de Omgevingsvisie? - Zienswijze op complexe netwerk waarin organisatie werkt met anderen? - Vereenvoudiging van processen invoering Omgevingswet & opstellen Omgevingsvisie <i>ivm</i> complexiteit? <ul style="list-style-type: none"> o Zo ja, welke processen zijn dit en welke gevolgen kan dit hebben voor de organisatie?
3. Cross-Sectorale Samenwerking	3.1 Proces 3.2 Structuur en governance	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe zien zij integrale grensoverschrijdende samenwerking voor zich? - Met welke actoren wordt op dit moment intensief samengewerkt voor de implementatie van de Omgevingswet/opstellen van de Omgevingsvisie? - Aangewezen persoon of personen die zorgen voor informatie en kennisuitwisseling met externe organisaties? <ul style="list-style-type: none"> o Zo ja, op welke manier zorgen zij voor een effectieve samenwerking met externe actoren? o Op welke manier wordt de samenwerking vormgegeven? o Experts op gebied van Ruimtelijke Adaptatie en Klimaatverandering? - Gedeelde belangen/doelen opgesteld met externe actoren? <ul style="list-style-type: none"> o Zo ja, waar ligt nog conflict en waar kunnen actoren elkaar goed aanvullen? - Wat kan deze cross-sectorale samenwerking opleveren voor de Omgevingswet en Omgevingsvisies? - Verwachting wat Rijnland kan brengen binnen samenwerking? VOOR GEMEENTE + PROVINCIE <ul style="list-style-type: none"> o Op gebied van Ruimtelijke Adaptatie en klimaatverandering? - Wat verwacht Rijnland zelf te kunnen brengen binnen samenwerking? VOOR RIJNLAND
4. Governance Capacity	4.1 Individueel 4.2 Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> - Heeft individu/organisatie interne capaciteiten (kennis, vaardigheden) voor effectieve invoering van Omgevingswet/opstelling van Omgevingsvisie? - Heeft individu/organisatie externe capaciteiten (netwerk mogelijkheden, contacten) voor effectieve invoering van Omgevingswet/opstelling van Omgevingsvisie? - Ook intern capaciteiten voor aanpak van Ruimtelijke Adaptatie en Klimaatverandering? Extern nodig? - Opzoeken van interactie met externen voor Omgevingswet/visie? Op welke manier? Hoe worden deze relaties onderhouden? - Op welke manier wordt het bestuur van de organisatie betrokken bij de Omgevingswet/Omgevingsvisie? Wat is hun begrip & rol?
5. Collaborative Dynamics	5.1 Oprechte betrokkenheid 5.2 Openbaard proces 5.3 Definiërend proces 5.4 Deliberatie 5.5 Bepalingen 5.6 Gedeelde motivatie 5.7 Wederzijdse inzet 5.8 Wederzijds vertrouwen 5.9 Wederzijds begrip 5.10 Gezamenlijke actie 5.11 Capaciteit tot actie 5.12 Cross-sectorale mogelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> - Interne en externe gedeelde belangen, twijfels en waarden over Omgevingswet en Omgevingsvisie? - Regelmatige sessies voor discussie over aankomende wet voor creëren van begrip voor elkaars belangen? (zowel intern, als voor externe gasten) - Wordt samenwerking gestimuleerd/gefaciliteerd binnen de organisatie? - Mate van vertrouwen onderling met partners? - Mogelijkheden tot afspreken collectieve acties? Wat is daarvoor nodig? - Verwachting wat Rijnland kan brengen? VOOR GEMEENTE + PROVINCIE - Eigen verwachting van Rijnland? VOOR RIJNLAND - Kansen en bedreigingen in samenwerking met Rijnland? VOOR GEMEENTE + PROVINCIE - Kansen en bedreigingen in samenwerking met gemeente/provincie? VOOR RIJNLAND - Concrete voorbeelden van gezamenlijk ondernomen acties <i>tbv</i> opstelling omgevingsvisie, implementatie omgevingswet gericht op Ruimtelijke Adaptatie en Klimaatverandering - Eigen wensen voor gezamenlijke actie? Wat willen ze in de toekomst met de partners op gebied van Ruimtelijke Adaptatie en Klimaatverandering bereiken?

Bijlage 2 – Lijst met respondenten

Waterschap respondenten:

- Dolf Kern (beleidsadviseur Voldoende Water, Het Hoogheemraadschap van Rijnland). Geïnterviewd op 18 april 2017.
- Erwin de Groot (Beleidsadviseur oa Omgevingswet Noord-Holland, Het Hoogheemraadschap van Rijnland). Geïnterviewd op 19 april 2017.
- Jeroen Haan (Bestuur, Het Hoogheemraadschap van Rijnland). Geïnterviewd op 19 april 2017.
- Johan Loois (Projectleider Omgevingswet, Waternet). Geïnterviewd op 20 april 2017.
- Marije van Berk (Projectleider Implementatie Omgevingswet, Het Hoogheemraadschap van Rijnland). Geïnterviewd op 24 april 2017.
- Martijn Brabander (Procesmanager Implementatie Omgevingswet, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier). Geïnterviewd op 25 april 2017.

Provincie Noord-Holland respondenten:

- Robert Sabée (Strategisch adviseur water, Provincie Noord-Holland). Geïnterviewd op 20 april 2017.
- Ton Bossink (Projectleider Omgevingsvisie, Provincie Noord-Holland). Geïnterviewd op 26 april 2017.

Gemeente Leiden respondenten:

- Bas Hoondert (Programmamanager Omgevingswet, Gemeente Leiden). Geïnterviewd op 24 april 2017.
- Fred Goedbloed (Trekker Omgevingsvisie Het Hart van Holland, Gemeente Leiden). Geïnterviewd op 26 april 2017.

Referentielijst

- Akhmouch, A. (2014). *Chapter 1: Interlocking water management functions in the Netherlands*. In OECD (Ed.), *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, (29-50), OECD Studies on Water, OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264102637-en.
- Akhmouch, A. (2014). *Chapter 4: Multi-level water governance in the Netherlands*. In OECD (Ed.), *Water Governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, (89-139), OECD Studies on Water, OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264102637-en.
- Ansell, C. & Gash, A. (2007). *Collaborative Governance in Theory and Practice*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543-571. doi:10.1093/jopart/mum032.
- Berg, Bruce L. & Lune, H. (2011). *Qualitative research methods for the social sciences*. 8th ed. Pearson.
- Bryson, J. M., Crosby B. C. & Stone, M. M. (2006). *The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature*. In: *Public Administration Review*, 66, 44-55.
- Buuren, van A., Edelenbos, J., Klijn, E.H. (2010). *Gebiedsontwikkeling in woelig water. Over water governance bewegend tussen adaptief waterbeheer en ruimtelijke besluitvorming*. Den Haag: Boom Lemma.
- Edelenbos, J. & Teisman, G. (2013). *Water governance capacity: The art of dealing with a multiplicity of levels, sectors and domains*. In: *International Journal of Water Governance*, 1, 89-108.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2011). *An Integrative Framework for Collaborative Governance*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 1-30. doi: 10.1093/jopart/mur011.
- Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds: an introduction to the complexity of public decision-making*. Arizona: Emergent Publications.
- Gemeente Leiden, et al. (2016). *Het Hart van Holland – Regionale Agenda Omgevingsvisie 2040*.

- Gemeente Leiden (2016). *Programmavisie Omgevingswet 'Samen maken we de stad'*.
- Gemeente Leiden (2017). *Programmaplan Omgevingswet 2017-2018*.
- Klijn, E. & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. London: Routledge.
- Klijn, E. (2008). *Complexity theory and Public Administration: what's new; key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration*. In: *Public Management Review*, 10 (3), 299-317.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2014). *Factsheet Omgevingswet 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'*.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). *De opgaven voor de Nationale Omgevingsvisie*.
- Provan, K. & Kenis, P. (2008). *Modes of Network Governance: Structure, Management and Effectiveness*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2), 229-252.
- Provincie Noord-Holland (2016a). *Startnotitie Omgevingsvisie NH2050*.
- Provincie Noord-Holland (2016b). *Verkenningen NH2050*.
- Provincie Noord-Holland (2016c). *Verslagen Expertsessies*.
- Rijnland (2015). *Rijnland in vogelvlucht*. Geraadpleegd via [<https://www.rijnland.net/over-rijnland/kijkje-in-de-keuken/rijnland-in-vogelvlucht>] op 12 april 2017.
- Rijnland (2016). *Implementatie Omgevingswet: Rijnland Omgevingswetproof*.
- Rijnland (2017). *Omgevingsvisie Noord-Holland: inbreng Noord-Hollandse waterschappen*.
- Scholten, P., Edelenbos, J. & Bressers, N. (2013). *Water Governance as Connective Capacity*. London: Ashgate.