

# Een Omgevingsagenda voor Zuid-Holland

---

*Naar een versterkte interbestuurlijke samenwerking tussen het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam met betrekking tot de Omgevingsvisie*



**Masterscriptie - Augustus 2019**

Marieke Bakker  
Studentnummer: 509452

Erasmus Universiteit Rotterdam  
*Master Bestuurskunde - Governance & Management van Complexe Systemen*

Begeleider: prof. dr. ing. G. R. Teisman  
Tweede lezer: J.A. Josse-Bil (MSc)



## Een Omgevingsagenda voor Zuid-Holland

*Naar een versterkte interbestuurlijke samenwerking tussen het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam met betrekking tot de Omgevingsvisie*

Auteur: Marieke Bakker  
[509452mb@eur.nl](mailto:509452mb@eur.nl)  
[m.bakker@pzh.nl](mailto:m.bakker@pzh.nl)  
Studentnummer: 509452  
Versie: Eindversie  
Datum: 12-08-2019

Erasmus Universiteit Rotterdam  
Master Bestuurskunde  
*Governance & Management van Complexe Systemen*  
Begeleider: prof. dr. ing. G. R. Teisman  
Tweede lezer: J.A. Joesse-Bil (MSc)

Provincie Zuid-Holland  
Team Omgevingsbeleid  
Begeleider: F. P. A Huisman



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

## Voorwoord

*“Wil je snel gaan, ga alleen. Wil je ver komen, ga samen” #Omdenken*

Hierbij presenteer ik mijn masterscriptie geschreven voor de master Bestuurskunde, specialisatie Governance en Management van Complexe Systemen, aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het is de tweede keer dat ik een masterscriptie heb geschreven. Een jaar geleden heb ik de master Planologie aan de Universiteit Utrecht afgerond. De fysieke leefomgeving heeft mij van jongs af aan geïnteresseerd. Echter had ik na de afronding van de master Planologie niet het gevoel dat ik ‘klaar’ was met studeren. Ik was gedreven om mij te verdiepen in maatschappelijke en bestuurlijke vraagstukken, die relevant zijn voor planologie. Ik wilde mijn kennis over complexe governance vraagstukken verbreden en mijzelf ontwikkelen. Dat was de reden om voor de master Bestuurskunde te kiezen. Nu ik klaar ben met de master Bestuurskunde kijk ik tevreden terug. Het is een waardevolle toevoeging.

Het onderwerp in deze scriptie, interbestuurlijke samenwerking bij het opstellen van omgevingsvisies, raakt zowel mijn bestuurskundige als mijn planologische expertise. Zoals de quote boven aangeeft, is samenwerking nodig om verder te komen, ook op bestuurlijk niveau. Tevens blijft de fysieke leefomgeving mij triggeren. Binnen de fysieke leefomgeving is de Omgevingswet een actueel en groot thema. Voor mijn master Planologie heb ik stage gelopen bij de gemeente Rotterdam waar ik voor het eerst in aanraking kwam met de Omgevingswet en -visie wat mijn interesse voor het thema heeft gewekt. Ik wilde dit onderwerp nu vanaf een hoger schaalniveau belichten en ervaren hoe het er in een andere overheidsorganisatie aan toegaat. Het team Omgevingsbeleid van de provincie Zuid-Holland gaf mij de mogelijkheid om mijn afstudeeronderzoek bij hen te doen. Een speciaal dankwoord gaat uit naar Frencky Huisman, mijn begeleidster bij de provincie, die mij de kans, het vertrouwen en de ruimte gaf om zes maanden aan mijn eigen afstudeeronderzoek te werken. Ook wil ik haar bedanken voor haar ingebrachte kennis, enthousiasme en feedback op mijn onderzoek. Dit is erg leerzaam geweest. Daarnaast wil ik het gehele team Omgevingsbeleid bedanken voor hun input en openheid.

Ook wil ik mijn afstudeerbegeleider van de Erasmus Universiteit prof. dr. ing. Geert Teisman bedanken voor zijn tijd, expertise en feedback. Zijn begeleiding, feedback en jarenlange ervaring hebben bijgedragen aan het volbrengen van mijn masterscriptie.

Verder wil ik alle respondenten van verschillende overheidsorganisaties bedanken voor hun bijdrage aan dit onderzoek. Zonder hun input zou dit eindresultaat niet behaald zijn.

Tot slot wil ik mijn naaste omgeving bedanken voor hun betrokkenheid en steun tijdens de periode dat ik deze scriptie aan het schrijven was.

Nu ik deze masterscriptie heb afgerond, is er officieel een einde gekomen aan mijn studententijd. Gedurende de laatste vijf jaar heb ik veel geleerd, zowel academisch als persoonlijk. Ik kijk er naar uit om nieuwe uitdagingen aan te gaan en mijn opgedane kennis toe te passen in de praktijk.

Ik wens u, als lezer, veel leesplezier!

Marieke Bakker  
Den Haag, augustus 2019

## Samenvatting

### *Aanleiding & probleemstelling*

Nederland staat voor grote ruimtelijke en maatschappelijke opgaven zoals de energietransitie, klimaatadaptatie, en verstedelijking. Dergelijke opgaven zijn complex en verweven en reiken over bestuurlijke grenzen heen. Om ze aan te kunnen pakken is samenwerking over bestuurlijke grenzen heen vereist, zowel binnen als tussen overheden. Er is een integrale gebiedsgerichte aanpak nodig en dat vraagt om een intensievere samenwerking tussen Rijk en regio als gelijkwaardige partners. Dit geldt ook in Zuid-Holland. De provincie Zuid-Holland wordt geconfronteerd met een toenemende verstedelijking wat een uitdaging vormt vanwege het (al) grote stedelijke netwerk in de provincie. Daarnaast is Zuid-Holland een energie intensieve regio vanwege de industriële en stedelijke structuur waardoor de energietransitie grote gevolgen heeft. Ten slotte is Zuid-Holland kwetsbaar voor klimaatverandering.

Tegelijkertijd staat Nederland met de invoering van de Omgevingswet aan de vooravond van een stelselwijziging. De Omgevingswet bundelt en moderniseert in één wet alle wetten voor de fysieke leefomgeving en zal vanaf 2021 in werking treden. Dit vraagt om een andere manier van werken. Het doel van de Omgevingswet is het bereiken en behouden van een gezonde en veilige leefomgeving met goede omgevingskwaliteit en tegelijkertijd ruimte bieden voor de ontwikkeling van maatschappelijke functies. De nieuwe Omgevingswet kan een integrale benadering bieden die dus vereist blijkt te zijn om bovengenoemde complexe opgaven aan te kunnen pakken. Echter vraagt de Omgevingswet van zowel het Rijk, als de provincies, als de gemeenten in Nederland om elk een eigen Omgevingsvisie op te stellen. Doordat de bewegingsruimte en -vrijheid van de omgevingsvisies dermate groot is, blijkt het dat deze omgevingsvisies veelal afzonderlijk van elkaar worden opgesteld waardoor de mogelijkheid bestaat dat er tussen verschillende overheden verschillende omgevingsvisies ontstaan die gebonden zijn aan de bestuurlijke grenzen.

Om de opgaven aan te pakken waar Zuid-Holland mee geconfronteerd wordt en om toekomstbestendig en veerkrachtig te worden en te blijven, is er verbetering van de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincie en gemeenten vereist. De drie overheidslagen moeten gaan samenwerken als één overheid en ieder moet een bijdrage leveren van uit haar eigen verantwoordelijkheid. Echter is gebleken dat samenwerking tussen grote partijen zoals tussen het Rijk, de provincie Zuid-Holland en gemeenten complex is. Het bestaat uit verschillende interacties tussen actoren op verschillende niveaus en elke actor heeft zijn eigen belangen en doeleinden. Tevens vraagt de Omgevingswet om een andere manier van werken van overheden waardoor de rolverdeling van de overheden niet meer zo eenduidig is zoals in het verleden. De rollen en taken zijn afhankelijk van de aard van de opgave en het schaalniveau.

### *Doelstelling & Vraagstelling*

Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen hoe de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking tussen het Rijk, de provincie Zuid-Holland, en de gemeente Rotterdam bij de omgevingsvisies verbeterd kan worden zodat complexe grensoverschrijdende opgaven aangepakt kunnen worden. Om dit te onderzoeken wordt gekeken naar de recent vanuit de Nationale Omgevingsvisie geïntroduceerde Omgevingsagenda. De Omgevingsagenda is een programma onder de Omgevingswet voor het maken van gezamenlijke afwegingen en het definiëren van gezamenlijke opgaven en de gewenste aanpak tussen Rijk en regio. Een Omgevingsagenda moet de gezamenlijke integrale gebiedsgerichte opgaven bevatten van Rijk en regio op het gebied van de fysieke leefomgeving. In dit onderzoek wordt gekeken

naar welke kansen de Omgevingsagenda biedt voor de verbetering van de interbestuurlijke samenwerking tussen het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam. Vervolgens wordt onderzocht wat deze samenwerking specifiek betekent voor de rol van de provincie Zuid-Holland. Daarnaast wordt onderzocht wat de uitdagingen zijn van zo'n Omgevingsagenda en hoe hier op ingespeeld kan worden. De bijbehorende hoofdvraag luidt dan ook:

*“Wat is de aanpak om te komen tot een Omgevingsagenda voor Zuid-Holland (voor de regio Rotterdam) om de interbestuurlijke samenwerking te verbeteren en wat is hierin de rol van de provincie Zuid-Holland?”*

Om deze hoofdvraag te onderzoeken is er gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode, bestaande uit de analyse van beleidsdocumenten en de afname van interviews met respondenten van het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam.

### *Belangrijkste resultaten en conclusies*

Het empirische onderzoek heeft aangetoond dat een gedeelde Omgevingsagenda voor Zuid-Holland een meerwaarde heeft voor verbetering van de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking tussen het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam. Een gedeelde agenda is vereist om te kunnen omgaan met complexe grensoverschrijdende opgaven. Door middel van een gedeelde agenda kan een gemeenschappelijk doel geïdentificeerd worden en kan achterhaald worden waar de partijen elkaar nodig hebben en waar ze elkaar kunnen versterken. Binnen een gedeelde agenda is onderling vertrouwen en vitaliteit van belang, maar tegelijkertijd kan een gedeelde agenda bijdragen aan het onderling vertrouwen. Een gedeelde Omgevingsagenda is een middel om het gesprek te faciliteren en zorgt voor afstemming tussen Rijk en regio. Hierdoor kan er een gezamenlijke koers worden bepaald. Echter wordt de Omgevingsagenda wel geconfronteerd met een aantal uitdagingen. Tot nu toe is er veel kritiek op het opstellen van een Omgevingsagenda. Het gekozen schaalniveau - per landsdeel - wordt als te groot en te abstract gezien waardoor het volgens velen geen toegevoegde waarde heeft. Daarnaast heerst er veel onduidelijkheid bij de overheidspartijen (vooral bij provincie en gemeenten) over wat een Omgevingsagenda voor hen gaat betekenen. De meerwaarde is onduidelijk waardoor meedenken niet gestimuleerd wordt. Tot slot zijn er zorgen over de uitvoering. De Omgevingsagenda gaat over prioritering van opgaven in de regio. Echter zijn er veel vraagtekens over hoe de ambities en doelen van de Omgevingsagenda uiteindelijk tot uitvoering leiden.

### *Belangrijkste aanbevelingen*

Om ervoor te zorgen dat de Omgevingsagenda van meerwaarde zal zijn moet de Omgevingsagenda per regio ingevuld worden en moet er aangehaakt worden op bestaande regionale samenwerkingsagenda's. De Omgevingsagenda moet van meerwaarde zijn voor elke betrokken partij zodat het waardevol is om mee te denken en mee te doen. Vervolgens moeten er stappen richting de uitvoering gemaakt worden. Daarnaast moeten alle departementen van het Rijk en het maatschappelijke middenveld aan de voorkant van het samenwerkingsproces betrokken worden. De provincie Zuid-Holland moet hierbij een verbindende en proactieve rol innemen, maar wel als gelijkwaardige partner. Een belangrijke aanbeveling voor vervolgonderzoek is om te onderzoeken wat de percepties, ervaringen en behoeften van andere gemeenten in de regio Rotterdam en in de rest van Zuid-Holland zijn wat betreft interbestuurlijke samenwerking. Tot slot is het belangrijk om per opgave de interbestuurlijke samenwerking te beschouwen, omdat elke opgave uniek is en maatwerk vereist.

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	3
Samenvatting.....	4
1. Inleiding .....	9
1.1 Achtergrond.....	9
1.2 Probleemstelling.....	10
1.3 Doelstelling & vraagstelling .....	11
1.4 Onderzoeksgebied - Provincie Zuid-Holland .....	12
1.5 Leeswijzer .....	12
2. Theoretisch kader .....	13
2.1 Complexe systemen .....	13
2.2 Multi-level governance.....	15
2.3 Collaborative governance.....	19
2.4 Adaptive governance.....	20
2.5 Vitale (sociale) systemen .....	22
2.6 Agendavorming .....	23
2.7 Governance netwerken .....	23
2.8 Vertrouwen .....	27
2.9 Conceptueel model .....	28
2.9.1 Verwachtingen.....	30
3. Methodologie en operationalisatie.....	36
3.1 Onderzoeksmethode .....	36
3.2 Data verzameling.....	37
3.3 Data analyse .....	37
3.4 Operationalisatie .....	38
3.4.1 Vitaliteit .....	42
3.4.2 Vertrouwen.....	44
3.4.3 Multi-level handelen .....	46
3.4.4 Collaboratief vermogen .....	47
3.4.5 Adaptief vermogen .....	49
3.4.6 Governance netwerken.....	50
3.4.7 Netwerk erkennend handelen .....	51
3.5 Evolutionair onderzoek .....	53
3.6 Betrouwbaarheid en validiteit.....	53
4. Empirische resultaten.....	55

4.1 Huidige mate van de interbestuurlijke samenwerking .....	55
4.1.1 <i>Omgevingswet &amp; Omgevingsvisie</i> .....	55
4.1.2 <i>Verstedelijkingsalliantie</i> .....	59
4.1.3 <i>Vitaliteit</i> .....	60
4.1.4 <i>Vertrouwen</i> .....	65
4.1.5 <i>Multi-level handelen</i> .....	68
4.1.6 <i>Adaptief vermogen</i> .....	72
4.1.7 <i>Collaboratief vermogen &amp; gedeelde agenda</i> .....	75
4.1.8 <i>Type governance netwerk</i> .....	79
4.2 Ontwikkelingen en uitdagingen.....	81
4.2.1 <i>Omgevingswet &amp; Omgevingsvisie</i> .....	81
4.2.2 <i>Cultuurverandering</i> .....	81
4.2.3 <i>Opgavegerichte aanpak &amp; rollen</i> .....	84
4.2.4 <i>Verbinden &amp; netwerken</i> .....	87
4.3 Omgevingsagenda .....	90
4.3.1 <i>Wat is de Omgevingsagenda?</i> .....	90
4.3.2 <i>Pilot Omgevingsagenda Oost-Nederland</i> .....	91
4.3.3 <i>Kansen en uitdagingen Omgevingsagenda voor Zuid-Holland</i> .....	92
4.3.4 <i>Vormgeving Omgevingsagenda Zuid-Holland</i> .....	95
4.4 Synthese .....	99
5. Analyse .....	104
5.1 Governance netwerken, gedeelde agenda, vertrouwen en vitaliteit .....	104
5.1.1 <i>Relatie tussen vitaliteit en governance netwerken</i> .....	104
5.1.2 <i>Relatie tussen vertrouwen en governance netwerken</i> .....	106
5.1.3 <i>Wederkerige relatie tussen vitaliteit en vertrouwen</i> .....	108
5.1.4 <i>Relatie gedeelde agenda en governance netwerken</i> .....	108
5.2 Drie dimensies van governance en governance netwerken .....	111
5.2.1 <i>Multi-level governance</i> .....	111
5.2.2 <i>Adaptive governance</i> .....	113
5.2.3 <i>Collaborative governance</i> .....	114
5.3 Samenvatting.....	114
6. Conclusie & discussie.....	117
6.1 Beantwoording van deelvragen en hoofdvraag .....	117
6.2 Discussie .....	126
6.2.1 <i>Methodologische reflectie</i> .....	126
6.2.2 <i>Theoretische reflectie</i> .....	128

6.3 Aanbevelingen.....	129
6.3.1 Aanbevelingen Omgevingsagenda Zuid-Holland .....	129
6.3.2 Provincie Zuid-Holland.....	133
6.3.3 Vervolgonderzoek.....	134
7. Literatuur.....	135
Bijlage 1 - Interviewhandleiding.....	139
Bijlage 2 - Respondenten.....	143
Bijlage 3 - Gebruikte documenten.....	144
Bijlage 4 - Codeerschema .....	145
Bijlage 5 - Planning .....	148



# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond

Nederland verandert. Overheden, bedrijfsleven en maatschappij worden geconfronteerd met complexe maatschappelijke problemen en uitdagingen (Klijn & Koppenjan, 2016). Ten eerste groeit de Nederlandse bevolking naar verwachting tot 18 miljoen inwoners in 2029 (CBS, 2018). Dit legt druk op de kwaliteit van de leefomgeving en de beschikbare en schaarse ruimte. Vooral de bevolking in de steden zal groeien door de toenemende verstedelijking (Jenks et al., 2003). Net als in andere landen is de trek naar steden in Nederland onverminderd, vooral van jonge en hoger opgeleide mensen (Edelenbos et al., 2015). Het grote aantal mensen leidt tot intensief gebruik van middelen, overbelasting van infrastructuur, slechte sanitaire voorzieningen en gezondheid, en sociale en economische ongelijkheden, wat leidt tot niet-duurzame stedelijke gebieden (Jenks et al., 2003). Dit maakt steden middelpunten van sociale en bestuurlijke vraagstukken (Edelenbos et al., 2015). Er ligt een uitdaging voor stedelijke gebieden om duurzamer te worden en te blijven, zowel ecologisch als sociaal, en om duurzame stedelijke vormen te ontwikkelen (Williams et al., 2000).

De provincie Zuid-Holland ervaart de toenemende verstedelijking (Provincie Zuid-Holland, 2019). Daarbij raken stedelijke en landelijke gebieden sterker verbonden. De welvaart en het welzijn van de provincie hangen af van de kwaliteit van dit stedelijk netwerk (Provincie Zuid-Holland, 2019). Ten tweede heeft Zuid-Holland te maken met de energietransitie en verduurzaming van de economie (Ministerie van BZK, 2018; Rotmans, 2018). De transities hebben ruimtelijk consequenties (Rotmans, 2018). Ten slotte moet Nederland zich beschermen tegen gevolgen van klimaatverandering. De provincie Zuid-Holland is door haar ligging extra kwetsbaar voor gevolgen zoals dreiging van overstromingen, hevige neerslag en droogte. Dit heeft invloed op de leefomgeving, economische vitaliteit en de kwaliteit van het water (Provincie Zuid-Holland, 2019).

Bovenstaande uitdagingen benadrukken de noodzaak tot verduurzaming van de energievoorziening, de vraag naar ruimte voor verstedelijking, mobiliteit en klimaatadaptatie (Ministerie van BZK, 2018). De veranderende samenleving en de bovenstaande transitieopgaven vragen om een nieuw omgevingsrecht (Rotmans, 2018). Het huidige omgevingsrecht is volgens Rotmans (2018) niet meer geschikt voor de grote transitieopgaven van deze tijd. Het is namelijk een lappendeken van wetten en regels en kan onvoldoende inspelen op deze nieuwe ontwikkelingen. Daarnaast blijkt er behoefte te zijn aan een integrale benadering en een afweging van de diverse belangen in onderlinge samenhang op lokaal bestuurlijk niveau. De nieuwe Omgevingswet biedt zo'n integrale benadering en streeft ernaar om nieuwe, duurzame ontwikkelingen wettelijk mogelijk te maken (Rotmans, 2018; Ministerie van I&M, 2016). Het doel van de Omgevingswet is het bereiken en behouden van een gezonde en veilige leefomgeving met goede omgevingskwaliteit en tegelijkertijd ruimte bieden voor de ontwikkeling van maatschappelijke functies (Ministerie van BZK, 2018). De Omgevingswet stelt dat zowel het Rijk, als de provincies, als de gemeenten in Nederland eigen omgevingsvisies moeten vaststellen met het oog op het bereiken van de maatschappelijke doelen (Programma aan de slag met de Omgevingswet, z.d.). De Omgevingsvisie dient een samenhangend plan te zijn voor de fysieke leefomgeving dat de ontwikkelingsrichting voor de lange termijn vastlegt (Rotmans, 2018). Van een Omgevingsvisie wordt verwacht dat deze integraal is en alle in de wet gespecificeerde thema's omvat. Tevens is de Omgevingsvisie vormvrij, want er wordt niet beschreven hoe de visie eruit moet zien (Rotmans, 2018; Programma aan de slag met de Omgevingswet, z.d.). Doordat de bewegingsruimte en -vrijheid groot is van de omgevingsvisies kunnen er grote verschillen ontstaan tussen de verschillende omgevingsvisies, maar ook tussen de theorie van de Omgevingswet en de uitvoering ervan in de praktijk (Rotmans,

2018). Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat er tussen de verschillende overheden verschillende omgevingsvisies ontstaan die gebonden zijn aan de bestuurlijke grenzen (Programma aan de slag met de Omgevingswet, z.d.). Er wordt dan geen rekening gehouden met het beleid van andere overheden (Ministerie van BZK, 2018).

## 1.2 Probleemstelling

Echter, de eerder genoemde opkomende transitie en opgaven laten zien dat een integrale gebiedsgerichte aanpak nodig is (Omgevingsagenda Oost-Nederland, 2019). De opgaven en de te maken keuzes in de leefomgeving concentreren zich namelijk in de regio. Ze zijn niet beperkt tot het domein van één specifieke bestuurslaag (Teisman et al., 2018). Dit maakt de opgaven complex en verweven. De verantwoordelijkheden en ambities van een overheid houden niet op bij bestuurlijke grenzen (Programma aan de slag met de Omgevingswet, z.d.). Een integrale, gebiedsgerichte benadering vraagt om een intensievere samenwerking tussen Rijk en regio als gelijkwaardige partners (Ministerie van BZK, 2018). In oktober 2018 is vanuit de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) de Omgevingsagenda geïntroduceerd als programma onder de Omgevingswet voor het maken van gezamenlijke afwegingen en het definiëren van gezamenlijke opgaven en de gewenste aanpak tussen Rijk en regio. Een Omgevingsagenda bevat de gezamenlijke integrale gebiedsgerichte opgaven van Rijk en regio op het gebied van de fysieke leefomgeving. Met deze Omgevingsagenda wil het Rijk een nieuwe stap zetten in de samenwerking met de regio (Omgevingsagenda Oost-Nederland, 2019). Dit is een nieuw integraal sturingsinstrument dat houvast moet bieden voor op elkaar afgestemde beslissingen van overheden en voor maatschappelijke actoren over de ontwikkelingen in het gebied (Ministerie van BZK, 2018). Een Omgevingsagenda vereist dat verschillende overheidspartijen (Rijk, provincies, gemeenten) samenwerken als één overheid en dat elke overheid een bijdrage vanuit haar eigen verantwoordelijkheid en mogelijkheden biedt (Ministerie van BZK, 2018). Echter is samenwerking tussen grote partijen zoals tussen het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam complex. Het bestaat uit verschillende interacties tussen actoren op verschillende niveaus (Holland, 1997; Edelenbos et al., 2015). Elke actor heeft zijn eigen belangen en doeleinden. Dit zorgt voor onzekerheid en onvoorspelbaarheid van processen en uitkomsten (Edelenbos et al., 2015). Daarnaast vraagt de Omgevingswet om een andere manier van werken van overheden waardoor de rolverdeling van de overheden niet meer zo eenduidig is zoals in het verleden (Van der Steen & Van Buuren, 2017). Afhankelijk van de aard van de opgave, het schaalniveau en de samenwerking moet de rol van de verschillende overheden bepaald worden, inclusief van het Rijk (Teisman et al., 2018). Er moet dus niet alleen gekeken worden naar de 'taak' of de formele positie(s). Het idee van multi-level governance is 'je draagt iets bij en doet mee', niet 'je gaat er over of niet' (Teisman et al., 2018). De complexe samenwerking, multischalige opgaven, en rollen die verschillen per opgave vormen een uitdaging voor het opstellen en vormgeven van Omgevingsagenda's. Ten slotte, aangezien de Omgevingsagenda recent geïntroduceerd is als programma onder de Omgevingswet is het tot dusver onduidelijk hoe zo'n Omgevingsagenda eruit moet zien om zoveel mogelijk meerwaarde te hebben. Deze kwesties maken dit onderzoek maatschappelijk relevant, omdat het duidelijkheid schept over welke overheidspartij wanneer en op welke manier een bijdrage kan leveren aan de interbestuurlijke samenwerking. Het onderzoek is daarom relevant voor het collectief - de interbestuurlijke samenwerking - maar ook voor elke betrokken individuele overheidslaag.

In de literatuur bestaat er ook geen overeenstemming over hoe interbestuurlijke samenwerking/multi-level governance georganiseerd zou moeten worden en is er weinig wetenschappelijke kennis over het algehele functioneren van dergelijke samenwerkingsnetwerken (Hooghe & Marks, 2001; Provan & Kenis, 2007). Het is belangrijk om het functioneren van netwerken te begrijpen, omdat alleen

op deze manier beter begrepen kan worden waarom netwerken bepaalde resultaten produceren (Provan & Kenis, 2007). Daarnaast is er in de literatuur over agendavorming weinig bekend over waarom bepaalde kwesties wel op de agenda komen en andere niet (Pralle, 2009). Tevens is er weinig literatuur over de toegevoegde waarde van gedeelde agenda's. Er is sprake van een zogeheten 'data gap'. Klijn & Koppenjan (2016) beweren dat governance netwerken als antwoord kunnen dienen op complexe bestuurlijke processen. Actoren zijn namelijk vaak niet in staat om complexe problemen zelf aan te pakken, omdat ze niet over de middelen of het probleemoplossend vermogen beschikken (Klijn & Koppenjan, 2016). Teisman et al. (2018) benadrukken ook dat, om opgaven aan te pakken, samenwerking over bestuurslagen heen cruciaal is. Dit onderzoek achterhaalt wat de manier is om interbestuurlijke samenwerking te organiseren om ervoor te zorgen dat een effectieve en efficiënte samenwerking tot stand komt. Bovendien wordt onderzocht wat de toegevoegde waarde van gedeelde agenda's is voor interbestuurlijke samenwerking. Ten slotte wordt door perspectieven van verschillende stakeholders over interbestuurlijke samenwerking in beeld te brengen ook een bijdrage geleverd aan het gebrek aan kennis over ervaringen van actoren binnen dergelijke samenwerkingen. Kortom, het onderzoek is wetenschappelijk relevant omdat onderzocht wordt hoe interbestuurlijke samenwerking georganiseerd moet worden en welke toegevoegde waarde gedeelde agenda's hierbij hebben.

### 1.3 Doelstelling & vraagstelling

Doel van dit onderzoek is om de kansen te onderzoeken voor verbetering van de kwaliteit van interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk, de provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam bij het opstellen van omgevingsvisies. Lukt het om tot een integrale, gebiedsgerichte aanpak te komen van complexe opgaven die 'meerschallig' van aard zijn? Het is belangrijk dat omgevingsvisies op elkaar aansluiten, ook voor de onderbouwing van keuzes die provincies en gemeenten maken, en aandacht hebben voor wensen en doelen van andere partijen (Ministerie van BZK, 2018). Daartoe moeten overheden over hun grenzen heen samenwerken (Edelenbos et al., 2015). Dit onderzoek achterhaalt of en hoe Rijk, provincie en gemeente Rotterdam via een Omgevingsagenda als gelijkwaardige partijen samenwerken, welke rollen daar bij horen en wat de toegevoegde waarde is van de partijen. Onderzocht wordt wat de uitdagingen en valkuilen zijn van een Omgevingsagenda en wat interbestuurlijke samenwerking betekent voor de rol van de provincie Zuid-Holland. Ten slotte wordt gekeken naar wat partijen nodig hebben om samen te werken. De Omgevingsagenda moet leiden tot meer wederzijds vertrouwen tussen de partijen wat van belang is voor de samenwerking (Klijn et al., 2010). De sturingsfilosofie van de Omgevingswet is namelijk gebaseerd op vertrouwen, waarbij het gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor opgaven van groot belang is voor het optellen van een Omgevingsvisie (Ministerie van BZK, 2018). Dit kwalitatieve onderzoek bestaat uit een documentenanalyse en diepte interviews met respondenten van Rijk, provincie en gemeente. Ten slotte worden aanbevelingen geformuleerd met specifieke focus op de provincie, en voor vervolgonderzoek. De hoofdvraag luidt:

*“Wat is de aanpak om te komen tot een Omgevingsagenda voor Zuid-Holland (voor de regio Rotterdam) om de interbestuurlijke samenwerking te verbeteren en wat is hierin de rol van de provincie Zuid-Holland?”*

Er wordt dus onderzocht hoe de interbestuurlijke samenwerking verbeterd kan worden met een gezamenlijke Omgevingsagenda. Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn vijf deelvragen opgesteld:

- Hoe ziet de samenwerking tussen het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam bij het vullen en sterk maken van de agenda en de omgevingsvisie eruit?

- Wat willen partijen bereiken met een gedeelde agenda, wat ze niet kunnen bereiken met een eigen agenda?
- Welke lessen kunnen getrokken worden uit de pilot 'Omgevingsagenda Oost Nederland'?
- Wat zijn de percepties/ambities vanuit de drie overheidslagen (het Rijk, de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam) over het maken en bereiken van een gedeelde Omgevingsagenda en waarop zijn deze verwachtingen gebaseerd?
- Welke rol moet de provincie Zuid-Holland innemen binnen de samenwerking om de eigen meerwaarde zo groot mogelijk te laten zijn t.o.v. gemeente en Rijk?

#### 1.4 Onderzoeksgebied - Provincie Zuid-Holland

Volgens Van Buuren et al. (2010) zijn provincies belangrijke spelers in gebiedsontwikkeling. Ze kunnen een belangrijke rol spelen in het bij elkaar brengen van sectorale ambities. Ze kunnen het samenwerkingsproces faciliteren, partijen bij elkaar brengen, en hulpbronnen ter beschikking stellen om dit gezamenlijke zoekproces te ondersteunen. Het is voordelig voor bestuurlijk vermogen als provincies bereid zijn actief te participeren in gebiedsontwikkelingsprocessen, zodra het gaat over vraagstukken die gemeentegrenzen overschrijden. Dankzij hun schaal zijn provincies beter in staat de noodzakelijke hulpbronnen te mobiliseren en provincies kunnen lokale partijen bij elkaar brengen (Van Buuren et al., 2010). Zuid-Holland is de meest verstedelijkte provincie van Nederland waarin twee van de grootste steden van Nederland liggen, een reeks Oudhollandse steden en kleinere gemeenten (Ministerie van BZK, 2018). Zuid-Holland ligt voor een groot deel onder het zeeniveau en is dichtbevolkt. Verder wordt de provincie gekenmerkt door een intensief gebruik van land en water, met veel economische belangen, maar ook ecologische rijkdom. De provincie is een internationaal transport knooppunt; in Zuid-Holland ligt het grootste haven-industriële complex van Europa en het grootste glastuinbouwcluster van de wereld. Tegelijkertijd bestaat de provincie uit een combinatie van een kust-, veenweide- en rivierdeltalandschap, waarin steden en landschap met elkaar verweven zijn, open gebieden en een rijk cultureel erfgoed (Ministerie van BZK, 2018).

#### 1.5 Leeswijzer

Dit hoofdstuk bevat de aanleiding van het onderzoek, het onderzoeksprobleem en -vraag, het doel en de relevantie. De thesis bestaat uit vijf delen. Hoofdstuk 2 bevat het theoretisch kader met relevante bestaande wetenschappelijke literatuur en concepten. De concepten worden uitgelegd en gekoppeld. Dit geeft inzicht in de relaties tussen de concepten. Ten slotte wordt het conceptueel model gepresenteerd. Dat vormt het analytische raamwerk voor het empirische onderzoek.

Hoofdstuk 3 bespreekt de methodologie en operationalisering, inclusief methode en gegevensverzameling. De keuzes worden gerechtvaardigd en de manier om de gegevens te analyseren wordt uitgelegd. Tevens wordt ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit. Hoofdstuk 4 presenteert de empirische resultaten. Deze worden geanalyseerd in hoofdstuk 5. Hoofdstuk 6 bestaat uit een conclusie over de theoretische en empirische resultaten. In dit hoofdstuk worden de deelvragen beantwoord. Op basis van de beantwoorde deelvragen en de resultaten wordt een conclusie getrokken en een antwoord gegeven op de hoofdvraag. Na het beantwoorden van de hoofdvraag wordt in de discussie een kritische reflectie op het onderzoek gegeven bestaande uit een methodologische en theoretische reflectie. Tot slot worden aanbevelingen geformuleerd voor de praktijk met een specifieke focus op de provincie Zuid-Holland, en aanbevelingen voor verder onderzoek. Deze aanbevelingen zijn gebaseerd op de resultaten van het onderzoek. Hoofdstuk 7 bevat de literatuurlijst.

## 2. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk bevat de relevante wetenschappelijke concepten. De concepten worden uitgelegd, inclusief kansen en uitdagingen. Het centrale thema is interbestuurlijke samenwerking. Interbestuurlijke samenwerking wordt beschouwd als complex systeem. Dit concept wordt eerst uitgewerkt. Vervolgens worden dimensies van governance gepresenteerd, kenmerkend voor interbestuurlijke samenwerking: multi-level governance, collaborative governance en adaptive governance. Daarna wordt ingegaan op de vitaliteit van sociale systemen en agendavorming. Ten slotte wordt ingegaan op governance netwerken en vertrouwen. Daarna worden de concepten verbonden. De relaties en bijbehorende variabelen zijn weergegeven in een conceptueel model. Vervolgens worden de verbindingen toegelicht en verwachtingen geformuleerd.

### 2.1 Complexe systemen

De wereld is een diverse plaats waar lokale interacties tussen elementen nieuwe en andere uitkomsten opleveren (Gerrits, 2012). Publieke besluitvorming is onderworpen aan deze complexiteit en is te beschouwen als een complex systeem (Gerrits, 2012). Een complex systeem is samengesteld uit vele elementen waarvan het gedrag emergent is (Bar-Yam, 1997). Dit betekent dat het gedrag van het systeem niet eenvoudig kan worden afgeleid uit het gedrag van de individuele elementen. Er vindt namelijk interactie plaats tussen de verschillende elementen (Holland, 1997). Deze interactie kan ook op verschillende schaalniveaus voorkomen (Edelenbos et al., 2015). Als gevolg van de interactie tussen de elementen ontstaat er een bepaald gedragspatroon op het niveau van het systeem. Dit wordt *emergence* genoemd (Holland, 1997). De elementen van het systeem zijn onderling afhankelijk. Om het gehele systeem te begrijpen is het cruciaal om de interactie tussen de elementen te begrijpen - 'het geheel is meer dan de som der delen' (Holland, 1997). Volgens Meadows (2008) bestaat systeemdenken uit drie dingen: elementen, interconnecties en een functie of doel. Door de continue interactie tussen verschillende elementen in een systeem kunnen onvoorspelbare en onverwachte dingen gebeuren wat resulteert in onvoorspelbare en onverwachte uitkomsten. Er is sprake van dynamiek. Deze uitkomsten kunnen vervolgens weer leiden tot nieuwe reacties wat verdere complexiteit genereert (Gerrits, 2012). Dit zijn zogeheten *feedback loops* en bestaan uit positieve (zelfversterkende) feedback en negatieve (dempende) feedback (Edelenbos et al., 2015; Gerrits, 2012). Positieve en negatieve feedback worden gezien als de bron en basis van alle dynamieken in complexe systemen (Edelenbos et al., 2015; Gerrits, 2012). Positieve feedback loops leiden tot verandering in systemen. De verandering kan gewenst of ongewenst zijn. Negatieve feedback loops zijn zelfcorrigerende loops die een dempend en stabiliserend effect hebben. Het antwoord van een negatieve feedback loop op een input of stimulans is om terug te keren naar de vorige toestand, zodat het de verstoring corrigeert die zich heeft voorgedaan door de kloof tussen de oude en de nieuwe situatie te dichten (Gerrits, 2012). In figuur 1 zijn de positieve (zelfversterkende) en de negatieve (zelfcorrigerende) feedback loops weergegeven.



Figuur 1: Positieve feedback loop (links); negatieve feedback loop (rechts) (Gerrits, 2012)

Daarnaast zijn systemen '*non-linear*': de disproportionele reactie op bepaalde interventies (Edelenbos et al., 2015, p.193). Gerrits (2012) bevestigt dit en gebruikt de term non-lineariteit om te verwijzen naar het ontbreken van een directe of proportionele relatie tussen individuele inputs en de aggregatie van die inputs in de algehele dynamiek van een systeem. Dit betekent dat kleine interventies tot een groot resultaat kunnen leiden of dat groot bedachte interventies tot een klein of niet noemenswaardig resultaat kunnen leiden (Edelenbos et al., 2015). Perioden van relatieve stabiliteit kunnen onderbroken worden met perioden van relatief snelle verandering (Gerrits, 2012). Door non-lineariteit van systemen wordt het onmogelijk om een nauwkeurige voorspelling te geven (Hodgson, 2004). In de wereld van besluitvorming en stedelijke processen uit deze non-lineariteit in de ervaring van grilligheid (Edelenbos et al., 2015). In de publieke besluitvorming kan niet worden voorspeld hoe de opeenstapeling van feedback loops bij gaat dragen aan het resultaat van interventies. Elke situatie is anders door geaccumuleerde en incrementele veranderingen (Hodgson, 2004). Edelenbos et al. (2015, p.194) beargumenteren dat 'weerstand bieden aan grilligheid via een planmatige en projectmatige wijze van management niet gunstig uitwerkt op het ontwikkelproces of resultaat van het project'. Er wordt beweerd dat juist het meebewegen met grilligheid op een adaptieve en procesmatige manier van management meer kansen en uitkomsten biedt (Edelenbos et al., 2015).

Complexe systemen worden in de literatuur ook wel Complexe Adaptieve Systemen (CAS) genoemd. Holland (1992) zegt dat een CAS geen enkele regerende vergelijking, of regel, heeft die het systeem bestuurt. In plaats daarvan heeft het veel verspreide, interacterende delen met niet of nauwelijks centrale besturing. Elk onderdeel wordt bepaald door zijn eigen regels. Elk van deze regels kan bijdragen aan het beïnvloeden van een uitkomst en elk kan de acties van andere delen beïnvloeden (Holland, 1992). Gerrits (2012) benoemt de niet of nauwelijks centrale besturing ook als één van de drie belangrijkste eigenschappen van CAS. Systemen ontstaan door interacties tussen heterogene actoren, maar niet door controle van bovenaf of opzettelijk ontwerp (Gerrits, 2012). Dit betekent dat als actoren zich bezighouden met herhaalde interactie, structuren en processen naar voren zullen komen en (enigszins) aanhoudend worden. Na verloop van tijd zal uit die interacties een systeem worden opgebouwd. Er wordt dan een zogenoemde 'punctuated equilibrium' bereikt waarin het systeem tijdelijk stabiel is (Gerrits, 2012; Peyton-Young, 1996). Dit betekent niet dat het systeem voortdurend in evenwicht is, maar dat het systeem het meeste van de tijd in evenwicht is (Peyton-Young, 1996). Schijnbaar stabiele processen kunnen plotseling 'verstoord' worden door dynamiek, waardoor nieuwe spanningen ontstaan (Van Buuren et al., 2010). Het tweede aspect van CAS dat Gerrits (2012) benoemd is de adaptieve aard van actoren in dergelijke systemen. Structuur, processen en normen zijn niet statisch, maar het is de collectieve reactie van individuele actoren op de prikkels die van binnen en buiten het systeem komen (Gerrits, 2012). Het derde aspect betreft de non-lineaire relatie tussen wat er gebeurt op het niveau van de individuele actoren en het gedrag van het hele systeem. De adaptieve bewegingen van actoren zijn onderling verschillend, omdat elke actor een (enigszins) ander criterium heeft voor wat een betere individuele fit vormt. Deze adaptieve bewegingen vormen het gedrag van het systeem, maar deze twee factoren delen geen lineaire relatie. Deze drie basis eigenschappen kunnen in de loop van de tijd resulteren in de opkomst en ontwikkeling van ingewikkelde en dynamische systemen (Gerrits, 2012). CAS wordt als een eerste stap gezien in het begrijpen van complexiteit.

De overheid is te zien als complex systeem (Gerrits, 2012). Ze bestaat uit een groot aantal organisaties die op hun beurt uit sub-eenheden, teams of secties bestaan: systemen binnen systemen of geneste systemen. Complexiteit hindert publieke besluitvormers en hun werk (Gerrits, 2012). Uitkomsten zijn onvoorspelbaar, stakeholders hebben eigen belangen en doelen, en beschikken over verschillende informatie (Rescher, 1995). Het wordt als normaal gezien om systemen af te bakenen op

formele organisatorische grenzen, maar volgens Gerrits (2012) zijn dergelijke afbakeningen kunstmatig. Organisatorische grenzen worden bepaald door wat de mensen denken over waar ze onderdeel van zijn, wat juridische overwegingen en een uitwisseling van middelen kan omvatten. Publieke besluitvorming vindt plaats in multi-actor omgevingen waar macht niet (alleen) afhankelijk is van formeel toegewezen gezag, maar ook van de middelen die actoren kunnen bezitten (Gerrits, 2012). Het volgende deel zal verder in gaan op deze multi-actor omgevingen.

## 2.2 Multi-level governance

Zoals hierboven vermeld vindt publieke besluitvorming plaats in multi-actor omgevingen en betreft het afwegen van verschillende waarden (Gerrits, 2012). De relaties tussen deze actoren worden beïnvloed door de verdeling van macht tussen hen. Sommigen hebben macht geconceptualiseerd als wat geconcentreerd is aan de top van de hiërarchie van een overheidsorganisatie (Gerrits, 2012). Echter, bestaan volgens Gerrits (2012) pure hiërarchieën binnen overheden niet en zijn deze ook niet aanwezig tussen overheden en de samenlevingen die zij besturen. Toch is het traditionele 'Huis van Thorbecke' wel op deze manier vormgegeven. Het 'Huis van Thorbecke' is de bestuurlijke, verticale inrichting van Nederland waarin macht verspreid is belegd over overheidslagen - het Rijk, de provincies, en de gemeenten (Teisman et al., 2018). Een opgave kan primair worden toegewezen aan één van de verdiepingen van 'het huis'. Dit betekent dat één laag verantwoordelijk is voor een vraagstuk en bijbehorende aanpak. Echter is gebleken dat veel maatschappelijke opgaven niet beperkt zijn tot het domein van één specifieke bestuurslaag (Teisman et al., 2018). Het gaat om meerdere niveaus die onderling op elkaar inwerken. Om zulke maatschappelijk opgaven aan te pakken zijn interactie en samenwerking over bestuurslagen heen vereist. Van Buuren et al. (2010) bevestigen dat overheden op verschillende schaalniveaus moeten samenwerken om grensoverschrijdende problemen op te kunnen lossen. Dit wordt meerlaags werken genoemd en wordt als het tegenovergestelde van het 'Huis van Thorbecke' gezien (Teisman et al., 2018). Meerlaags werken gaat over het samenwerken over de grenzen van bestuurslagen heen. Hierbij zijn de afgebakende taken en grenzen niet leidend, maar wordt gekeken naar de meerwaarde die partijen kunnen bieden. Hierbij dient samengewerkt te worden met maatschappelijke organisaties, burgers, bedrijven, coöperatieve of andere niet-overheden. Het gaat dus om beweging over de grenzen van overheid en samenleving (Teisman et al., 2018).

Meerlaags samenwerken over verschillende bestuurslagen heen wordt multi-level governance. Het begrip governance verwijst volgens Giersig (2008) naar diversificatie en verspreiding van beleidsvormende coalities die slechts voor een deel bestaan uit vertegenwoordigers van de staat. Daarnaast zijn deze coalities van tijdelijke, projectgerichte en gefocuste aard en impliceren ze een wederzijdse afhankelijkheid van de betrokken actoren. Governance gaat dus over vervaging van grenzen tussen en binnen de overheden en tussen staat, markt en de maatschappij (Giersig, 2008). Multi-level governance gaat over governance in een dynamische en gelaagde context op een niet-deterministische manier (Giersig, 2008). Verschillende machtsniveaus zijn verbonden. Teisman et al. (2018, p.3) definiëren multi-level governance als 'het vermogen om taken niet op één niveau te beleggen, maar op verschillende niveaus, en van daaruit af te stemmen en samen te werken'. Taken zijn nog steeds helder verdeeld, maar parallel bij verschillende bestuurslagen. Het refereert naar spreiding van autoriteit van de centrale overheid (Hooghe & Marks, 2001). Die verschillende bestuurslagen moeten vervolgens productief met elkaar samenwerken om een opgave aan te pakken. Ze gaan allemaal over een deel van het geheel en moeten vanuit die afgescheiden delen tot gezamenlijke inzet komen (Teisman

et al., 2018). Op basis van de vorige paragraaf kan gezegd worden dat dit duidt op een complex systeem: het systeem bestaat uit delen die met elkaar interacteren (Holland, 1997). Om het systeem te begrijpen is het cruciaal om de interactie tussen de elementen te begrijpen.

Hooghe & Marks (2001) benadrukken dat multi-level governance de opvatting dat nationale overheden en nationale arena's belangrijk zijn niet verwerpt. Nationale overheden spelen een belangrijke rol. Maar in het multi-level governance model worden beslissingscompetenties gedeeld door actoren op verschillende niveaus in plaats van gemonopoliseerd door nationale overheden. Daarnaast betekent collectieve besluitvorming tussen overheidslagen een aanzienlijk verlies van controle voor nationale overheden (Hooghe & Marks, 2001). De essentie van multi-level governance is: 'je draagt iets bij en doet mee', niet 'je gaat er over of niet' (Teisman et al., 2018). Het gaat om meerwaarde die partijen bieden voor een maatschappelijke opgave. De vorm van samenwerking tussen bestuurslagen hangt daarom af van de aard van het vraagstuk. Hierdoor beperkt samenwerking zich niet tot lagen, maar neemt de vorm aan van wat noodzakelijk is voor de opgave. Dit kunnen zowel permanente vormen van samenwerking zijn als tijdelijke en situationele (Teisman et al., 2018).

In de literatuur is overeenstemming over de verwachting dat spreiding van governance over meerdere rechtsgebieden efficiënter en normatief beter is dan centrale staatsmonopolie (Hooghe & Marks, 2001). De belangrijkste bewering blijkt te zijn dat governance op meerdere schaalniveaus moet opereren om variaties in het territoriale bereik van externe effecten van beleid op te kunnen vangen. Dit omdat externe effecten, die voortkomen uit het aanbieden van publieke goederen, enorm variëren (Hooghe & Marke, 2001). Maatschappelijke opgaven strekken zich vaak uit over verschillende schaalniveaus (Teisman et al., 2018). De oplossing die op het ene schaalniveau en vanuit het ene perspectief rationeel lijkt, hoeft dat niet te zijn op een ander schaalniveau en in een ander perspectief. Met andere woorden, de omgeving van het (publieke) systeem is complex (Gerrits, 2012). Daarom zou de schaal van governance ook enorm moeten variëren (Hooghe & Marks, 2001). Om externe effecten 'eigen te maken', moet governance multi-level zijn; het vermogen om op en neer te bewegen tussen bestuurslagen (Hooghe & Marks, 2001; Teisman et al., 2018). Dit is het kernargument voor multi-level governance, maar er zijn nog andere voordelen. Zo kunnen meer gedecentraliseerde rechtsgebieden de heterogeniteit van voorkeuren van burgers beter weergeven; meerdere rechtsgebieden kunnen geloofwaardige beleidsverbintenissen mogelijk maken; meerdere rechtsgebieden maken concurrentie tussen rechtsgebieden mogelijk; en ze maken innovatie en experimenten mogelijk (Hooghe & Marks, 2001).

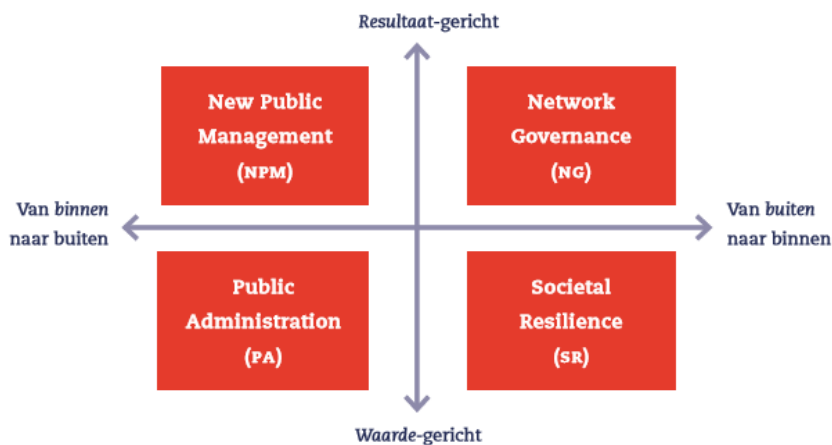
Multi-level governance sluit aan bij de verschuiving van focus op eigen taken naar vraagstukken (Teisman et al., 2018). Met deze verschuiving naar vraagstukken wordt meerlaags werken belangrijker, omdat problemen zich op verschillende niveaus (gemeente, provincie, Rijk of EU) verschillend voordoen. Op elke schaalniveau ziet het vraagstuk er weer anders uit. Dat is een essentieel verschil met taken. Taken zijn vooraf en generiek te benoemen en zijn voor iedereen helder en herkenbaar terwijl een vraagstuk er vanuit verschillende lagen anders uitziet (Teisman et al., 2018).

Ondanks dat er in de literatuur overeenstemming is dat governance multi-level is geworden en zou moeten zijn, is er geen overeenstemming over hoe dit georganiseerd zou moeten worden (Hooghe & Marks, 2001). Hooghe & Marks (2001) onderscheiden twee type multi-level governance. Eén type is bedoeld om autoriteit te verspreiden naar multi-task, territoriaal wederzijds exclusieve rechtsgebieden in een relatief stabiel systeem met beperkte rechtsniveaus en een beperkt aantal eenheden. Hierbij is er vaak geen overlap tussen de rechtsgebieden. Een tweede type governance beschrijft gespecialiseerde, territoriaal overlappende rechtsgebieden in een relatief flexibel, niet-gelaagd



systeem met een groot aantal rechtsgebieden. Hierbij zijn de rechtsgebieden specifiek gericht op de taak in plaats van multitasking. Dit is een meer radicale strategie (Hooghe & Marks, 2001).

Naast bovenstaande typen multi-level governance worden door Teisman et al. (2018) vier perspectieven op overheidssturing onderscheiden waarbij gebruikt is gemaakt van twee variabelen. De eerste variabele is de verhouding tussen een nadruk op concrete resultaten (boven) enerzijds en de nadruk op het borgen en behartigen van bepaalde waarden (onder) anderzijds. Ten tweede kan sturing zowel van binnen naar buiten (links) gezien worden (van overheid naar samenleving) als een meer interactieve vorm, waarin de samenleving zelf ook stuurt en sturing over de verbinding van buiten met binnen gaat (rechts) (Teisman et al., 2018). Vanuit deze twee assen ontstaan vier kwadranten die elk een perspectief op overheidssturing geven, weergegeven in figuur 2.



Figuur 2: Vier sturingsperspectieven (Van der Steen et al., 2016)

Hieronder volgt op basis van de literatuur van Teisman et al. (2018) en Van der Steen et al. (2014) een korte beschrijving van de vier sturingsperspectieven.

De *rechtmatige overheid* (linksonder): vanuit het bestuurskundige perspectief is verankering in het democratisch systeem en het recht de basis voor alles wat overheidsorganisaties doen (Teisman et al., 2018). Rechtmatigheid en rechtsgelijkheid (rechtsstatelijkheid) vormen de basis van bestuur. Deze legitimiteit en rechtmatigheid wordt dan ook centraal gesteld in het perspectief van de rechtmatige overheid. De verhouding met de samenleving is gericht op het borgen van rechten en plichten, die als maatschappelijke ordening functioneren. De wet maakt sturing door de overheid mogelijk, maar tegelijkertijd begrenst de wet het handelen van de overheid. Het perspectief van de rechtmatige overheid wordt gezien als een legalistisch perspectief op sturing. De overheid doet het goed als er sprake is van heldere procedures om politieke doelen te formuleren, die vervolgens neutraal worden vertaald in ambtelijk handelen. Dat is in alle sturingsprincipes een uitgangspunt, maar in dit perspectief is het hét uitgangspunt. De *presterende overheid* (linksboven): in het perspectief van de presterende overheid gaat overheidssturing hoofdzakelijk om het op een effectieve en efficiënte manier bereiken van de vooraf afgesproken resultaten. De overheid moet zelf verantwoordelijkheid nemen voor het doelmatig realiseren van afgesproken prestaties. Dit perspectief komt voort uit het New Public Management (NPM) dat in de jaren 90 is geïntroduceerd. Vanuit dit perspectief gezien ontleent de overheid zijn legitimiteit aan het vermogen om te leveren: niet alleen zorgvuldig en juist (rechtmatig), maar ook efficiënt en effectief (doelmatig). Dat wil zeggen: een doelmatige besteding van overheidsmiddelen en het bereiken van de afgesproken meetbare resultaten. Wetten en procedurele bepalingen zijn instrumenten om het doel te bereiken. Control, audit en verantwoording zijn hier cruciale onderdelen van

goede sturing, omdat ze inzicht bieden in de mate waarin prestaties efficiënt gehaald zijn. De *netwerkende overheid* (rechtsboven): bij de netwerkende overheid staat het principe centraal dat beleidsdoelen vaak worden bereikt in de samenwerking met anderen. Om eigen doelen te realiseren, moeten organisaties buiten de eigen organisatie kijken. Het bij elkaar brengen van de belangen vormt de kern van het perspectief van de netwerkende overheid. Dat gaat om het vormen van coalities van partijen, die vanuit gedeelde belangen de benodigde middelen inbrengen om een probleem op te lossen. De kern van een netwerkende overheid is het vermogen tot het vormen van resultaatgerichte coalities en het vermogen om die coalities ook tot de eindstreep van gerealiseerde resultaten te brengen. De *responsieve overheid* (rechtsonder): in het perspectief van de participerende overheid staat maatschappelijke energie centraal. Publieke waarde wordt door de overheid 'gemaakt', maar ook door anderen. De overheid gaat niet naar buiten om bondgenoten te verwerven voor de eigen uitvoeringsagenda, maar om aan te sluiten bij de bestaande maatschappelijke dynamiek. Soms sluit een initiatief aan bij de eigen agenda en past het binnen kaders die de overheid hanteert. Vaak zijn het echter initiatieven die slechts gedeeltelijk passen binnen de doelen en kaders van de overheid. De vraag is dan hoe om te gaan met praktijken die niet helemaal passen binnen de overheidsdoelen, maar wel bijdragen aan maatschappelijke belangen. Dat vereist politieke afweging: soms betekent het 'gewoon niet doen en laten bestaan', soms is de uitkomst dat het initiatief moet stoppen, omdat het andere belangen schaadt.

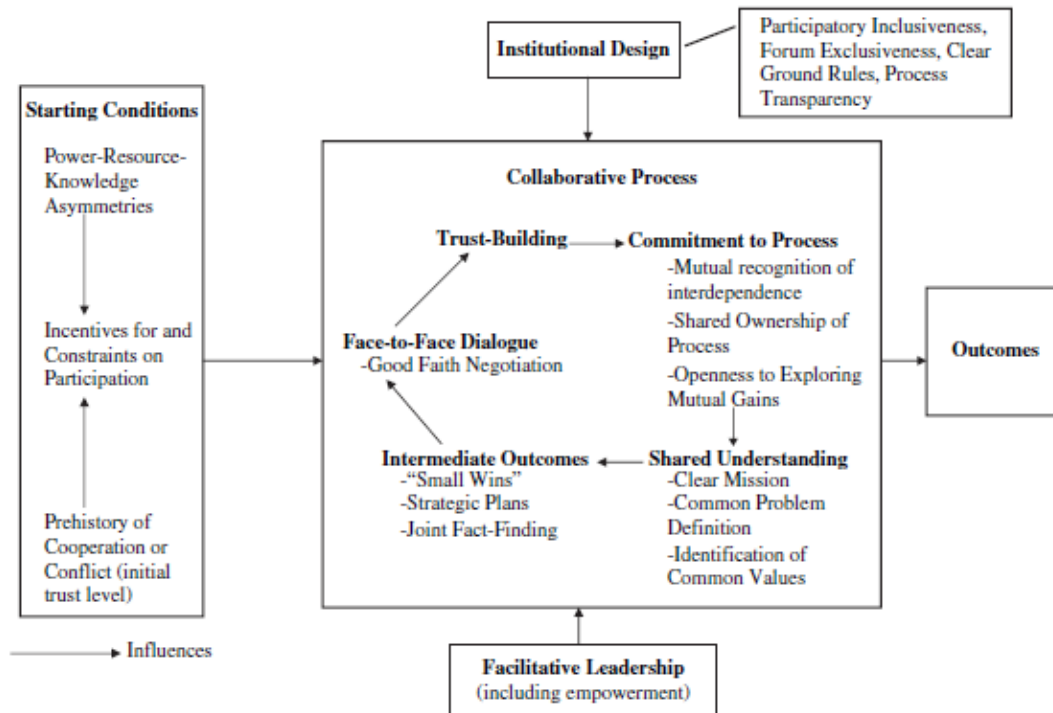
Volgens Teisman et al. (2018) is het belangrijk om te vermelden dat bovenstaande perspectieven niet betekenen dat het één of het ander is. Het zijn accenten in sturing die elk meer of minder nadruk kunnen krijgen. De perspectieven zijn gelijktijdig aan de orde (Van der Steen & Van Buuren, 2017). Om maatschappelijke doelen te realiseren kan een overheid kiezen voor een meer van binnen naar buiten gerichte strategie, meer nadruk op de rechtmatige of de doelmatige dimensie (Teisman et al., 2018). Volgens Van der Steen & Van Buuren (2017) kan de Omgevingswet geplaatst worden in deze vier perspectieven op overheidssturing. Met betrekking tot de Omgevingswet wordt er een duidelijke verschuiving gezien van links naar rechts. In de geest van de Omgevingswet is het namelijk de bedoeling dat overheden meer ruimte geven aan maatschappelijk initiatief (Van der Steen & Van Buuren, 2017).

Ondanks dat er in de literatuur overeenstemming is over de noodzaak van multi-level governance, blijft deze voor overheden uitdagend. Ten eerste hebben bestuurslagen verschillende definities van problemen en oplossingen (Teisman et al., 2018). Wanneer bestuurslagen eigen definities gebruiken in beleid, regels en investeringsprioriteiten, kunnen er conflicten tussen bestuurslagen ontstaan. Hierdoor kunnen partijen (onbedoeld) langs elkaar heen werken, elkaar verzwakken in plaats van versterken of elkaar op een andere manier tegenwerken. Aanvullend ligt er volgens Giersig (2008) een uitdaging voor hedendaagse stedelijke politieke studies in het begrijpen van de connectiviteit tussen verschillende niveaus van macht. Daarnaast beschrijven Teisman et al. (2018) twee soorten dilemma's van meerlaags werken aan maatschappelijke vraagstukken. Ten eerste zijn er pragmatische dilemma's die gaan over de vraag hoe je tot effectieve, 'werkende' meerlaagse samenwerkingen komt. Het blijkt namelijk niet eenvoudig te zijn om veel verschillende partijen bij elkaar te brengen en te houden. Ten tweede zijn er principiële dilemma's en uitdagingen die meer over de kernwaarden van goed openbaar bestuur gaan (Teisman et al., 2018). Het gaat hierbij om waarden als rechtmatigheid, rechtsgelijkheid, rechtszekerheid, doelmatigheid, verantwoording, transparantie, democratische sturing en controle en de bescherming van minderheden en zwakker vertegenwoordigen belangen. De waarborging van waarden is sterk gekoppeld aan specifieke bestuurslagen. Maar, benadrukken Teisman et al. (2018), wanneer de strak afgebakende indeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden wordt

verlaten en onderworpen worden aan wat de concrete opgave vereist, ontstaat er veel onduidelijkheid over hoe kernwaarden precies belegd zijn. Ook leidt de Omgevingswet ertoe dat rollen en verantwoordelijkheden veranderen en niet meer eenduidig zijn. Dit roept vragen op als hoe er gewerkt gaat worden en wie welke rol(len) en verantwoordelijkheden heeft, ook op de lange termijn, en vereisen nieuwe antwoorden in multi-level samenwerkingen. Ten slotte ligt er nog een uitdaging in de huidige inrichting van overheidsorganisaties (Teisman et al., 2018). Overheidsorganisaties zijn voornamelijk ingericht vanuit het perspectief van de eigen kern en kijken niet vanzelfsprekend naar de omgeving om daar oplossingen te zoeken. Het werken vanuit meerdere bestuurslagen is in het publiekrecht maar tot op zekere hoogte geregeld. Overheidsorganisaties kijken ook niet vanzelf vanuit het perspectief van de ander naar de eigen inrichting, de eigen prioriteiten en het eigen optreden (Teisman et al., 2018). Overheidsorganisaties hebben niet zelden andere politieke en inhoudelijke prioriteiten (Van Buuren et al., 2010). Dit leidt tot beperkingen bij het realiseren van een effectieve politieke en technische bemiddeling met subnationale regeringen (Gualini, 2011). Het bereiken van een onderhandel evenwicht ligt volgens Gualini (2011) ten grondslag aan de voortdurende dreiging van het ontstaan van een probleem van complexiteit (overbelasting van besluitvorming) en van een probleem van diversiteit (competitie voor belangenvertegenwoordiging). De huidige inrichting van overheidsorganisaties zijn ingewikkelde beginpunten voor effectieve multi-level samenwerkingen (Teisman et al., 2018).

### 2.3 Collaborative governance

Een andere veel voorkomende governance term gebruikt in de literatuur van het openbaar bestuur is collaborative governance (Emerson et al., 2011). Deze nieuwe vorm van governance is volgens Ansell & Gash (2008) ontstaan om tegensprekende en bestuurlijke wijzen van beleidsvorming en uitvoering te vervangen. 'Governance' verwijst naar de handeling van het bestuur, in de publieke en/of private sector. Emerson et al. (2011, p.2) hanteren een brede definitie voor collaborative governance namelijk: 'de processen en structuren van publieke beleidsbeslissingen en management die mensen constructief over de grenzen van overheidsinstanties, overheidsniveaus en/of de publieke, private en civiele sferen heen bewegen om een publiek doel te bereiken dat anders niet bereikt zou kunnen worden'. Deze definitie is breder dan de definitie die Ansell & Gash (2008) hanteren. Ansell & Gash (2008, p.3) definiëren collaborative governance als 'een governance regeling waarbij één of meerdere overheidsinstanties rechtstreeks betrokken zijn bij een collectief besluitvormingsproces dat formeel, consensusgericht en deliberatief is en gericht is op het maken of implementeren van openbaar beleid of het beheer van publieke programma's of activa'. De definitie van Emerson et al. (2011) beperkt collaborative governance niet alleen tot formeel, door de staat geïnitieerde regelingen, en tot betrokkenheid tussen overheid en niet-overheid belanghebbenden. Volgens Emerson et al. (2011) zijn er vier drijfveren voor samenwerking: leiderschap, gevolgtrekkingen, onderlinge afhankelijkheid, en onzekerheid. Verder identificeren Ansell & Gash (2008) ook een aantal factoren die volgens hen cruciaal zijn binnen het collaborative proces: face-to-face dialoog, het bouwen van vertrouwen, en de ontwikkeling van betrokkenheid en gedeeld begrip. Deze factoren vormen de kern van onderstaand model in figuur 3.



Figuur 3: Model van collaborative governance (Ansell & Gash, 2008)

Het model heeft vier brede variabelen: *starting conditions*, *institutional design*, *leadership*, and *collaborative process*. Elk van deze brede variabelen kan worden opgesplitst in meer verfijnde variabelen. Ansell & Gash (2008) behandelen de *collaborative process* variabelen als de kern van het model, waarbij *starting conditions*, *institutional design* en *leadership* variabelen worden weergegeven als kritische bijdragen aan of als context voor het samenwerkingsproces. Het samenwerkingsproces zelf is volgens Ansell & Gash (2008) iteratief en non-lineair en wordt daarom weergegeven als een cyclus in het model. Als conclusie benadrukken Ansell & Gash (2008) drie kern contingenties: tijd, vertrouwen en onderlinge afhankelijkheid. Er wordt beargumenteerd dat investeringen vooraf in effectieve samenwerking soms aanzienlijke tijd en energie kunnen besparen bij de uitvoering aan het einde. De literatuur suggereert dat zodra stakeholders een werkende consensus bereiken, dat de implementatie vrij snel kan plaatsvinden. Daarom kan collaborative governance gunstiger zijn voor beleidsmakers wanneer zij een moeilijk implementatieproces verwachten (Ansell & Gash, 2008).

#### 2.4 Adaptive governance

Een andere vorm van governance die, net als multi-level governance, traditionele (en dominante) top-down en bureaucratische governance modellen bekritiseerd, is adaptive governance (Brunner et al., 2005). Adaptive governance gaat over de deconcentratie van managementrechten en machtsdeling die participatie bevorderen (Folke et al., 2005). Adaptive governance bevat het woord 'governance' in plaats van de term adaptive 'management' om de politieke aard van de besluitvorming te benadrukken, en dus technocratische opvattingen over beleidsvorming door experts buiten beschouwing te laten (Brunner et al., 2005). Net als andere vormen van samenwerking heeft adaptive governance wetenschappelijke en andere vormen van kennis geïntegreerd in beleid door middel van open besluitvormingsstructuren die de unieke situatie van een bepaalde context weerspiegelen.

Edelenbos et al. (2015) beargumenteren dat adaptieve capaciteit nodig is om zowel de onzekerheid van systeemdynamieken aan te pakken als de onderlinge afhankelijkheden als gevolg van de

complexiteit van sociale systemen. Deze capaciteit van actoren bepaalt vaak de kwaliteit van de interactie tussen actoren in het sociale systeem. Adaptive governance omvat de aanpassing van beleidsbeslissingen aan 'echte' mensen (Brunner et al., 2005). 'Echte' mensen handelen op basis van beperkte subjectieve perspectieven die divers zijn en niet uniform. Ze handelen zowel rationeel als niet-rationeel op deze perspectieven, en hoewel ze beïnvloed worden door externe factoren, worden hun daden niet bepaald door wetenschappelijke of publieke wetten. Daarnaast interacteren deze mensen met elkaar waar beleidsbeslissingen zich vervolgens aan moeten passen (Brunner et al., 2005). Volgens Folke et al. (2005) organiseren adaptive governance systemen zich vaak als sociale netwerken met teams en actorgroepen die putten uit verschillende kennissystemen en -ervaringen voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk begrip en beleid. De opkomst van het 'overbruggen van organisaties' lijkt de kosten van samenwerking en conflictoplossing te verlagen. Daarnaast kan het mogelijk maken van wetgeving en overheidsbeleid de zelforganisatie ondersteunen terwijl creativiteit wordt gekaderd voor adaptieve co-management inspanningen (Folke et al., 2005). Daarnaast benadrukken Edelenbos et al. (2015) en Folke et al. (2005) het belang van participatieve benaderingen, het delen van informatie tussen actoren, het experimenteren en leren van actoren om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden en betrouwbare actorrelaties voor het omgaan met complexe sociale problemen.

Adaptive governance kan zowel bestaan uit verticale als horizontale verbinding (Folke et al., 2005). Verticale verbindingen kunnen adaptive governance bevorderen, bijvoorbeeld wanneer lokale en nationale instellingen sterker worden door zich te nestelen in regionale en mondiale instellingen (Folke et al., 2005). Institutionele interacties op organisatieniveau (horizontale verbinding) kunnen de diversiteit aan responsies vergroten en kunnen meer adequaat omgaan met onzekerheid en verandering (Folke et al., 2005). Echter kunnen verticale verbindingen adaptive governance ook verstikken, zoals in gevallen waarin nationale regelgeving inzake landgebruik in tegenspraak is met informele lokale systemen van grondbezit of dit ondermijnt, en de mogelijkheden van beoefenaars beperken om de samenwerkingscapaciteit van een interorganiserend netwerk te benutten.

Het beheren van complexe adaptieve systemen vereist volgens Folke et al. (2005) dat adaptieve managers worden ondersteund door flexibele organisaties. De verbonden horizontale en verticale netwerken zijn gebaseerd op vrijwillige participatie. Sleutelpersonen worden gemobiliseerd om ad hoc projectorganisaties te vormen wanneer zich dringende problemen voordoen. Deze samenwerkingsnetwerken kunnen als 'plek' dienen waarin sociaal kapitaal wordt verbeterd en waar bezorgdheden worden geherformuleerd om innovatie te genereren en vernieuwing te bevorderen in tijden van reorganisatie (Folke et al., 2005).

Van Buuren & Teisman (2010) beargumenteren dat het vormgeven van adaptive governance niet eenvoudig is. Overheden zouden een legitieme balans moeten vinden tussen daadkracht en draagvlak voor een passende governance van adaptatie. Daadkracht en draagvlak zijn beide bouwstenen voor legitimiteit (Van Buuren & Teisman, 2010). Enerzijds is een krachtige promotionele rol vereist, waarbij regionale partijen de urgentie voelen dat er tot actie moet worden overgegaan, met sturen en stimulans van de overheid - daadkracht. Anderzijds moet ruimte worden geboden aan lokale en regionale verlangens om zelf te komen tot maatwerk en vervaechting van doelen - draagvlak (Van Buuren & Teisman, 2010). Dit stelt eisen aan adaptive governance, zowel voor de processen van governance, de inhoud ervan, en de institutionele inbedding en structurering. Het is volgens Van Buuren & Teisman (2010) niet eenvoudig om de twee waarden (daadkracht en draagvlak) met elkaar te verzoenen.

## 2.5 Vitale (sociale) systemen

Zoals in bovenstaande paragraaf wordt beargumenteerd, bepaalt de adaptieve capaciteit van actoren vaak de kwaliteit van de interactie tussen actoren in het sociale systeem (Edelenbos et al., 2015). Volgens Edelenbos et al. (2015) is vitaliteit een concept dat kan worden gebruikt om de interacties van hoge kwaliteiten tussen actoren te duiden. Volgens Folke et al. (2005) bieden vitale actor relaties betrouwbare context om nieuwe alternatieven en oplossingen voor complexe problemen te verkennen en te vinden. Vitaliteit in actor relaties hangt samen met het concept van governance capaciteit en specifiek met relationele capaciteit (Edelenbos et al., 2015). Deze vorm van capaciteit focust zich op de kwaliteit van de relaties en interacties tussen de betrokken actoren. Vitale systemen worden gedefinieerd als 'sociale systemen waarin actoren productieve, onderling afhankelijke relaties hebben en waarin actoren regelmatig elkaar ontmoeten en visies, betekenis, interesses, informatie en kennis uitwisselen' (Edelenbos et al., 2015, p.3). Vitaliteit van sociale systemen betreft de capaciteit van individuen om zowel energieke als productieve relaties te creëren tussen actoren en de kwaliteit van die actorrelaties (Edelenbos et al., 2015). Energiek betekent mensen activeren om deel te worden van interactieprocessen, terwijl productief betekent dat deze energie ook wordt geconsolideerd in output en resultaat. Dit houdt in dat vitaliteit niet alleen over de kwaliteit van het samenwerkingsproces gaat, maar ook over de kwaliteit van de inhoud die uit dat proces voortkomt. De volgende definitie van vitale systemen wordt in de literatuur gehanteerd: 'een sociaal systeem van actoren met verschillende achtergronden en van verschillende schalen en niveaus met levendige, energieke en productieve relaties die constant op zoek zijn naar het verkennen, ontwikkelen en consolideren van gemeenschappelijke basis bij het omgaan met complexe governance vraagstukken' (Edelenbos et al., 2015, p.3). Vitale actor relaties ontwikkelen gezamenlijke *fact finding* en wederzijds begrip van probleemsituaties. Actor relaties worden niet gedomineerd door conflicten of deadlocks, maar worden gekenmerkt door voortdurende interactie die leidt tot gezamenlijke strategieën om problemen op te lossen. Met andere woorden, er is een vitale interactie die levendig, energiek en productief is. Het gaat over het vermogen om te handelen (Edelenbos et al., 2015).

Voor het bepalen van succesfactoren van publiek-publieke samenwerking bouwen Van Buuren et al. (2010) voort op inzichten over de elementen van bestuurlijk vermogen of *governance capacity*. Met bestuurlijk vermogen wordt verwezen naar 'het vermogen van publieke partijen om samen tot collectieve actie te komen, waarbij de afzonderlijke partijen enerzijds hun eigen taak uitvoeren en anderzijds gezamenlijk slagen in het formuleren en realiseren van integrale opgaven' (Van Buuren et al, 2010, p.152). Van Buuren et al. (2010) onderscheiden verschillende bouwstenen voor bestuurlijke vitaliteit of vermogen. De eerste bouwsteen heeft betrekking tot de rollen die de deelnemende overheden voor zichzelf zien weggelegd, en de wijze waarop ze die invullen. Een andere bouwsteen voor vitaal bestuurlijk vermogen zijn vitale relaties tussen personen. Volgens Van Buuren et al. (2010) kenmerken succesvolle projecten van bijvoorbeeld gebiedsontwikkeling zich door vitale publiek-publieke coalities. In vitale coalities zijn zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau hechte relaties en intensief contact aanwezig. Een laatste bouwsteen voor bestuurlijk vermogen is de kwaliteit van de interorganisatorische arrangementen die partijen ter beschikking staan om hun samenwerking te ondersteunen en in te bedden (Van Buuren et al., 2010). Er is vaak sprake van een 'dubbelarrangement' dat de samenwerking moet faciliteren: een ambtelijke projectgroep wordt gesteund door een bestuurlijke stuurgroep. Daarnaast hebben Edelenbos et al. (2015) verschillende condities geïdentificeerd die belangrijk verondersteld worden te zijn voor het creëren van vitaliteit in sociale systemen, te weten een gevoel van urgentie, grensoverschrijdende informele netwerken, constructieve dialoog, vertrouwen, en institutionele samenwerkingsregeling.

## 2.6 Agendavorming

Vitaliteit speelt ook een rol in agendavorming. In de literatuur vragen wetenschappers zich af waarom bepaalde issues op overheidsagenda's komen terwijl andere relatief verwaarloosd worden (Pralle, 2009). Agendavorming gaat over het proces waarbij problemen en alternatieve oplossingen aandacht winnen of verliezen van het publiek en de elite (Birkland, 2006). Groepsconcurrentie om de agenda te bepalen is volgens Birkland (2006) hevig, omdat geen enkele maatschappij of politieke instelling in staat is om alle mogelijke alternatieven aan te pakken voor alle mogelijke problemen die zich op elk moment voordoen. Groepen moeten daarom 'vechten' om ruimte op de agenda te verdienen voor hun problemen. Andere kwesties vullen de beperkte ruimte op de agenda vaak al op. Een groep die een probleem succesvol beschrijft zal vaak ook de bijbehorende oplossingen definiëren en daarbij het beleidsdebat beheersen. Tegelijkertijd 'vechten' groepen om kwesties van de agenda te houden (Birkland, 2006).

Een agenda is een verzameling problemen, opvattingen over oorzaken, symbolen, oplossingen en andere elementen van publieke problemen die onder de aandacht van het publiek en hun overheidsfunctionarissen komen (Birkland, 2006). Het kan hierbij over concrete dingen gaan, maar ook over bepaalde overtuigingen over het bestaan en de grootte van problemen en hoe deze aangepakt moeten worden. Het idee over de aanpak kan komen van de overheid, de private sector, non-profit organisaties of door gezamenlijke actie van sommige of al deze instellingen. Agenda's bestaan op alle overheidsniveaus (Birkland, 2006). Elke gemeenschap en elk orgaan van de overheid heeft een verzameling problemen die beschikbaar zijn voor discussie en dispositie, of die actief worden overwogen.

Publieke problemen komen op en verlaten publieke en overheidsagenda's vaak onafhankelijk van de objectieve staat van een probleem (Pralle, 2009). Volgens Pralle (2009) begint de manier waarop men kijkt naar agendavorming met een aantal basisveronderstellingen. Ten eerste hebben onderzoekers ten minste drie brede agenda's in democratische politieke systemen geïdentificeerd, hoewel ze verschillende terminologie gebruiken om ze te beschrijven. De publieke agenda refereert naar de kwesties die het meest opvallend zijn voor burgers en kiezers. De overheidsagenda bestaat uit kwesties die ter discussie staan in overheidsinstellingen. De besluitagenda is de smallere reeks van kwesties waar overheidsvertegenwoordigers naar gaan handelen (Pralle, 2009). De tweede veronderstelling is dat elk van deze agenda's een 'draagvermogen' heeft dat het aantal problemen beperkt dat het tegelijkertijd aankan, waardoor er concurrentie ontstaat tussen problemen voor een plek op de agenda. Ten derde is het volgens Pralle (2009) minder nuttig om kwesties als volledig op of van agenda's te karakteriseren dan om ze te zien als bezigheden in een continuüm waarbij sommige kwesties zeer opvallend zijn en een topprioriteit hebben, andere minder opvallend zijn, en weer anderen helemaal niet geregistreerd worden. Ten slotte veronderstelt de literatuur over agendavorming dat zeer in het oog springende kwesties eerder de besluitagenda's van overheidsinstellingen raken. Er wordt verwacht dat meer inspanningen en middelen ingezet worden om deze problemen op te lossen dan andere minder in het oog springende problemen. Echter is beleidsverandering niet gegarandeerd, ook niet als een kwestie opvalt (Pralle, 2009).

## 2.7 Governance netwerken

Het belang van hoogwaardige actorrelaties - vitaliteit - wordt ook in de literatuur over governance netwerken benadrukt (Edelenbos et al., 2015). In de paragraaf over adaptive governance werd gesteld dat adaptive governance systemen zich vaak organiseren als sociale netwerken met teams en actor-groepen die putten uit verschillende kennissystemen en -ervaringen voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk begrip en beleid (Folke et al., 2005). Netwerk samenwerkingen kunnen ontstaan uit

verschillende actoren en niveaus, waaronder lokale en overheidsinitiatieven (Folke et al., 2005). Bij netwerken gaat het om actoren die in zekere mate gelijkwaardig zijn aan elkaar en zich niet in een expliciete gezagsrelatie tot elkaar verhouden (Ten Heuvelhof, 2016). Tegelijkertijd zijn deze actoren afhankelijk van elkaar vanwege middelen en in het bereiken van hun doelen. Daarom interacteren actoren met elkaar en ontstaan interactiepatronen (Klijn & Koppenjan, 2016; Ten Heuvelhof, 2016). Er ontstaat een web van afhankelijkheden wat de structuur van netwerken vormt. Dit blijkt ook te gelden voor overheden (Ten Heuvelhof, 2016; Van der Steen et al., 2014). Overheden zijn enerzijds zelf verantwoordelijk voor het bereiken van publieke waarde en politieke doelen, maar hebben tegelijkertijd voor het realiseren van die doelstellingen de inzet van anderen nodig (Van der Steen et al., 2014). Overheidssturing vindt daarom steeds meer plaats in netwerken.

Volgens Klijn et al. (2011) vindt veel besluitvorming plaats binnen governance netwerken. In bestuursnetwerken heeft, volgens Gerrits (2012, p.51), governance netwerken een gemeenschappelijke definitie: 'een aantal relatief stabiele relaties die van niet-heersende en onderling afhankelijke aard zijn en een verscheidenheid aan actoren met elkaar verbinden, die gemeenschappelijke belangen met betrekking tot een beleid delen en middelen uitwisselen om deze gedeelde belangen na te streven, in het besef dat samenwerking de beste manier is om gemeenschappelijke doelen te bereiken'. Governance netwerk processen zijn alle interactieprocessen binnen governance netwerken die een specifiek probleem, beleid, programma of openbare dienst aanpakken (Klijn & Koppenjan, 2016). Netwerkeffectiviteit wordt gedefinieerd als het bereiken van positieve uitkomsten op netwerkniveau die normaliter niet door individuele, onafhankelijke deelnemers van de organisatie bereikt kunnen worden (Provan & Kenis, 2007). Omdat partijen afhankelijk van elkaar zijn maar verschillende percepties over de aard van het probleem en oplossingen hebben, maakt dit volgens Klijn et al. (2011) besluitvormingsprocessen in governance netwerken complex.

Folke et al. (2005) stelt dat formele lijnen van gezag vervagen in de zelfgeorganiseerde en op netwerk-gebaseerde governance systemen waarin verschillende beleidsactoren samenkomen om zich te concentreren op veel voorkomende problemen. Deze multi-level netwerken kunnen samenwerking stimuleren, vertrouwen opbouwen, informatie verstrekken en de ontwikkeling van gemeenschappelijke perspectieven op beleidskwesties aanmoedigen. Netwerken worden volgens Provan & Kenis (2007) algemeen erkend door zowel wetenschappers als beoefenaars als een belangrijke vorm van multi-organisatorische governance. Daarnaast wordt netwerkcoördinatie als voordelig gezien voor zowel de publieke als de private sector, vanwege meer leren, efficiënter gebruik van hulpbronnen, meer capaciteit om complexe problemen te plannen en aan te pakken, meer concurrentievermogen en betere dienstverlening aan klanten. Echter blijkt dat er tegelijkertijd nog beperkte kennis is over het algehele functioneren van netwerken (Provan & Kenis, 2007). Met netwerk functioneren wordt verwezen naar het proces waarbij bepaalde netwerkomstandigheden leiden tot verschillende uitkomsten op het netwerkniveau. Het begrijpen van het functioneren van netwerken wordt als belangrijk gezien, omdat alleen op deze manier beter begrepen kan worden waarom netwerken bepaalde resultaten produceren, ongeacht of netwerken het resultaat zijn van bottom-up processen of het resultaat zijn van strategische beslissingen van netwerk participanten of overheidsfunctionarissen (Provan & Kenis, 2007). Binnen de literatuur over governance netwerken wordt benadrukt dat de interacties in netwerken opzettelijk moeten worden gefaciliteerd om resultaten te bereiken vanwege de complexe besluitvormingsprocessen (Klijn et al., 2011). Het wordt als noodzakelijk gezien om interacties tussen actoren te sturen. Deze doelgerichte poging om processen in governance netwerken te beheren, wordt netwerk management genoemd (Klijn et al., 2010). Netwerk management initieert en faciliteert interac-



tieprocessen tussen actoren, creëert en wijzigt netwerkkarrangementen voor betere coördinatie, creëert nieuwe inhoud (bijvoorbeeld door nieuwe ideeën te verkennen), en begeleidt interacties. Volgens Ostrom (2007) zijn actoren niet in staat om vrijwillig samenwerking te bereiken. De facilitering van interactie door netwerk management leidt tot frequentere interactie tussen actoren, zowel formeel als informeel, en in ruil daarvoor ontwikkelt en versterkt het vertrouwen (Klijn et al., 2010). Klijn et al. (2011) onderscheiden verschillende typen netwerkmanagement strategieën: proces afspraken/proces regels instellen, inhoud verkennen, arrangeren, en verbinden.

Volgens Provan & Kenis (2007) kunnen netwerk governance vormen gecategoriseerd worden in twee verschillende dimensies. Ten eerste kan netwerk governance wel of niet worden bemiddeld. Zo kunnen netwerken beheerd worden door organisaties die het netwerk vormen. Organisaties communiceren met elkaar om het netwerk te besturen. Dit is een dichte en sterk gedecentraliseerde vorm, *shared governance* genoemd (Provan & Kenis, 2007). Een netwerk kan ook sterk worden bemiddeld met weinig interacties tussen organisaties onderling, behalve met betrekking tot operationele zaken zoals de overdracht van bedrijven, klanten, informatie over diensten en dergelijke. In dit geval vindt governance plaats door een organisatie, die optreedt als gecentraliseerde 'netwerk bemiddelaar' of leidende organisatie (Provan & Kenis, 2007). Een tweede onderscheid met betrekking tot governance kan worden gemaakt in gecommmercialiseerde netwerken door te focussen op de vraag of het netwerk door de participant wordt bestuurd of extern wordt bestuurd. Hiervoor hebben Provan & Kenis (2007) drie vormen van netwerk governance geïdentificeerd met elk eigen structurele kenmerken en sterke en zwakke punten. De eerste vorm is participant-governed netwerken en wordt als meest eenvoudige vorm van netwerk governance gezien. Deze vorm wordt beheerd door de netwerklleden zelf, zonder afzonderlijke en unieke besturingsentiteit. Governance in deze vorm kan formeel bereikt worden, bijvoorbeeld door regelmatige vergaderingen van aangewezen organisatorische vertegenwoordigers, of meer informeel, door de lopende maar typische ongecoördineerde inspanningen van diegenen die belang hebben bij netwerksucces. Aan de ene kant kunnen participant-governed netwerken sterk gedecentraliseerd zijn, waarbij de meeste of alle netwerklleden op een relatief gelijkwaardige basis in het proces van governance interacteren. Dit wordt 'shared participant governance' genoemd (Provan & Kenis, 2007). Aan de andere kant kan het netwerk zeer gecentraliseerd zijn, bestuurd door en via een leidende organisatie die een netwerk lid is. Shared participant-governed netwerken zijn uitsluitend afhankelijk van de betrokkenheid en inzet van iedereen, of een aanzienlijke subset van de organisatie die het netwerk vormen. Wanneer netwerk governance wordt gedeeld, is het de collectiviteit van partners zelf die alle beslissingen nemen en netwerkactiviteiten beheren. Macht in het netwerk, althans wat betreft beslissingen op netwerkniveau, is min of meer symmetrisch, ook al zijn er verschillen in organisatiegrootte, resourcemogelijkheden en prestaties (Provan & Kenis, 2007).

Shared, participant governance kan veel of alle netwerklleden betreffen, maar er zijn veel situaties die misschien niet bevorderlijk zijn voor zo'n gedecentraliseerd, collectief zelfbestuur (Provan & Kenis, 2007). In het bijzonder kunnen de inefficiënties van gedeeld bestuur betekenen dat een veel centralere aanpak de voorkeur heeft (Provan & Kenis, 2007). In het extreme geval kan netwerk governance plaatsvinden door wat een 'leidende organisatie' wordt genoemd. In de leidende organisatie worden alle belangrijke activiteiten op netwerkniveau en belangrijke beslissingen gecoördineerd door een enkel participierend lid dat optreedt als een leidende organisatie. Aldus wordt netwerk governance sterk gecentraliseerd en bemiddeld, met asymmetrische macht. Een leidende organisatie biedt administratie voor het netwerk en/of faciliteert de activiteiten van lidorganisaties bij hun inspanningen om netwerkdoelen te bereiken, die mogelijk nauw aansluiten bij de doelen van de leidende organisatie.

De rol van de leidende organisatie kan uit de leden zelf voortkomen, op basis van wat het meest efficiënt en effectief lijkt, of het kan worden opgelegd, vaak door een externe financieringsbron (Provan & Kenis, 2007).

Een derde vorm van netwerk governance is het network administrative organization (NAO) model (Provan & Kenis, 2007). Het basis idee is dat een afzonderlijke administratieve entiteit wordt opgezet die specifiek bedoeld is om het netwerk en zijn activiteiten te sturen. Hoewel netwerkleden nog steeds met elkaar interacteren, zoals bij het leidende organisatiemodel, is het NAO-model gecentraliseerd. De netwerk bemiddelaar (in dit geval de NAO) speelt een sleutelrol in de coördinatie en instandhouding van het netwerk. In tegenstelling tot het leidende organisatiemodel, is de NAO geen andere lidorganisatie die haar eigen diensten aanbiedt. In plaats daarvan wordt het netwerk extern bestuurd, waarbij de NAO wordt opgericht via mandaat of door de leden zelf, met als enig doel netwerk governance. De NAO kan een overheidsentiteit zijn of een non-profit organisatie (Provan & Kenis, 2007). Ten slotte kan een NAO bescheiden van omvang zijn en bestaan uit één persoon die vaak de netwerkfacilitator of -bemiddelaar wordt genoemd, of het kan een formele organisatie zijn, bestaande uit een uitvoerend directeur, personeel en bestuur die opereren vanuit een fysiek afzonderlijk kantoor (Provan & Kenis, 2007). In figuur 4 staan de belangrijkste voorspellers van de effectiviteit van de drie netwerk governance vormen weergegeven.

#### Key Predictors of Effectiveness of Network Governance Forms

Governance Forms	Trust	Number of Participants	Goal Consensus	Need for Network-Level Competencies
Shared governance	High density	Few	High	Low
Lead organization	Low density, highly centralized	Moderate number	Moderately low	Moderate
Network administrative organization	Moderate density, NAO monitored by members	Moderate to many	Moderately high	High

*Figuur 4: Belangrijkste voorspellers van de effectiviteit van netwerk governance vormen (Provan & Kenis, 2007)*

Volgens Koppenjan et al. (2007) proberen overheden door middel van horizontale netwerken zich aan te passen aan hun complexe en onzekere omgeving. Deze pogingen worden in grote mate gedreven door effectiviteitsoverwegingen. Door in interactie te gaan met partijen in de omgeving probeert een overheid de effectiviteit van haar beleid en sturingsactiviteiten te verhogen (Koppenjan et al., 2007). Echter vormen horizontale beleidsnetwerken uitdagingen vooral voor de bestaande politieke instituties, omdat deze gebaseerd zijn op de traditionele gedachte van de representatieve democratie. Deze traditionele gedachte gaat er namelijk van uit dat machtsuitoefening binnen een politieke gemeenschap in handen is van gekozen bestuurders. Als er dan veel verschillende partijen betrokken worden bij de besluitvorming in governance netwerken lijkt het alsof er weinig beslisruimte over blijft voor de traditionele klassieke representatieve democratische organen (Van Buuren et al., 2010). Governance netwerken worden daarom als bedreiging gezien voor de klassieke opvatting van democratie en besluitvorming. Klijn & Koppenjan (2016) bevestigen dit en stellen dat governance netwerken vaak gezien worden als horizontale regelingen die moeilijk te beheersen zijn door de verticaal georganiseerde instellingen van de representatieve democratie, of als vormen van directe democratie die concurreren met, of zelfs de traditionele vormen van democratie in gevaar brengen. Hierdoor staan 'horizontaal bestuur en verticale instituties in continue spanning met elkaar (Koppenjan et al., 2007; Van Buuren et al., 2010). Er wordt beweerd dat horizontaal bestuur leidt tot 'verplaatsing van de politiek'. De sturingsmogelijkheden van volksvertegenwoordigers nemen af waardoor zij moeite hebben invloed

uit te oefenen op de inhoud en uitvoering van beleid. Volgens Koppenjan et al. (2007) kunnen er drie reacties op bovenstaande spanning worden onderscheiden. De eerste reactie is de roep om het politieke primaat te herstellen, met andere woorden de herovering van het publieke domein. Deze reactie gaat over het terugdringen van de horizontalisering door de noodzaak van leiderschap te benadrukken, verantwoordelijkheden scherp af te bakenen, heldere doelen te formuleren en de uitvoering daarvan scherper te programmeren, te controleren en te handhaven. De tweede reactie is gebaseerd op de aanname dat in een complexe samenleving horizontale bestuursvormen onvermijdelijk zijn. De inzet is verbetering van het democratisch functioneren van deze horizontale bestuursvormen. De derde reactie gaat uit van het naast elkaar bestaan van horizontale bestuursvormen en de verticale instituties van de representatieve democratie. Het schijnt van belang te zijn dat de koppeling tussen verticale democratie en horizontaal bestuur verbeterd wordt (Koppenjan et al., 2007).

Een andere uitdaging voor netwerk samenwerkingen is het omgaan met grenzen (Van Broekhoven et al., 2014). In netwerken moeten actoren met verschillende achtergronden hun grenzen coördineren en beheren. Het gaat over vervaging van grenzen tussen en binnen overheden (Giersig, 2008). Volgens Van Broekhoven et al. (2014) gaat het niet alleen om het overwinnen van grenzen, maar ook om het reconstrueren en respecteren van gemeenschappelijke grensafbakening. Dit stelt actoren in staat om een bepaald gevoel van orde of duidelijkheid te creëren in termen van verantwoordelijkheid en verantwoording, en daardoor gefaciliteerde realisatie (Van Broekhoven et al., 2014).

## 2.8 Vertrouwen

Om interacties op netwerkniveau te begrijpen beargumenteren Provan & Kenis (2007) dat de verdeling van vertrouwen cruciaal is en of dit al dan niet wordt beantwoord door netwerkleden. "Is vertrouwen wijd verspreid over de leden (een hoge dichtheid van vertrouwensrelaties) of is het slechts nauw verdeeld (lage dichtheid van vertrouwensrelaties)". Vertrouwen kan worden uitgelegd als een aspect van een relatie dat 'de bereidheid om kwetsbaarheid te accepteren op basis van positieve verwachtingen over de intenties of het gedrag van een ander' weerspiegelt (Provan & Kenis, 2007, p.9). Het vertrouwen van een andere actor betekent dat iemand bereid is om een open en kwetsbare positie in te nemen (Klijn et al., 2010). De actor gelooft en verwacht dat de andere actor de belangen van beide actoren in de interactie meeneemt, wat *reliability* oftewel betrouwbaarheid wordt genoemd (Edelenbos et al., 2015; Klijn et al., 2010). Gebaseerd op de literatuur kan vertrouwen gedefinieerd worden als 'een stabiele positieve verwachting dat actor A heeft (of voorspelt) over de intenties en drijfveren van actor B om zich te onthouden van opportunistisch gedrag, zelfs als de gelegenheid zich voordoet' (Klijn et al., 2010, p.196). Vertrouwen gaat daarom over het maken van risicovolle keuzes. Het vertrouwen dat actoren hebben in andere actoren in het netwerk is volgens Klijn & Koppenjan (2016) één van de belangrijkste patronen in de percepties van actoren. Klijn & Koppenjan (2016) beschouwen vertrouwen als een (stabiele) perceptie van de intenties van andere actoren. Wanneer het vertrouwen wederzijds is, kunnen netwerkpatronen van actoren met sterke of zwakke vertrouwensrelaties ontstaan. Normaal gesproken is vertrouwen niet gewoon aanwezig, maar evolueert het in de loop van de tijd door voortdurende interacties (Klijn & Koppenjan, 2016).

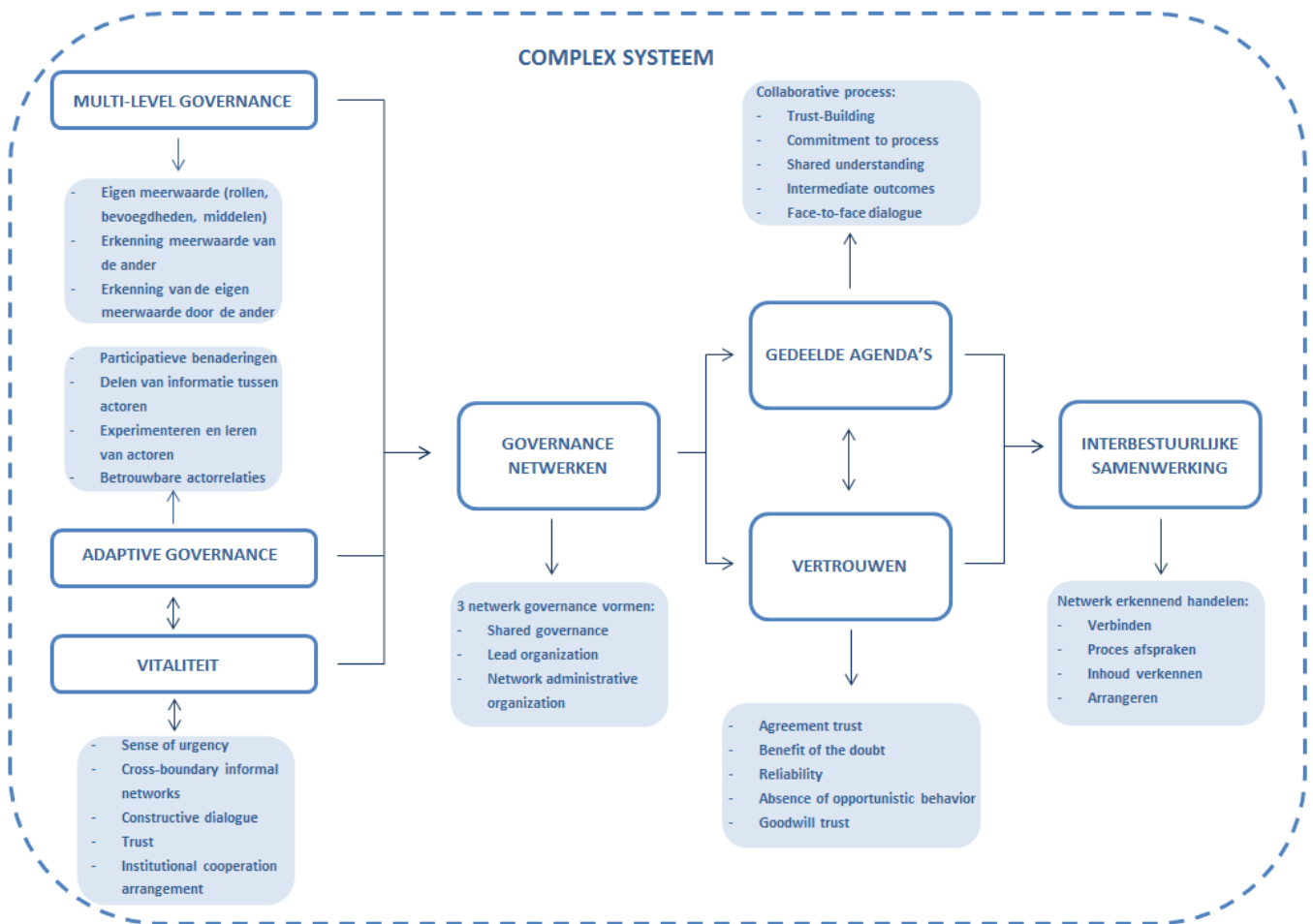
Actoren hebben elkaar nodig, omdat kennis verspreid is en bepaalde middelen om (innovatieve) producten, diensten of beleidsmaatregelen te bereiken mogelijk niet beschikbaar zijn voor één actor alleen (Klijn & Koppenjan, 2016). Vooral vanwege een hoge mate van onderlinge afhankelijkheid en complexe besluitvorming in governance netwerken wordt vertrouwen als essentieel gezien (Klijn et al., 2010). In tijden van onzekerheid is het moeilijk om uitsluitend af te gaan op contracten, verbonden

en sancties. Tegelijkertijd weten actoren in zulke situaties niet wat ze kunnen verwachten en hoe andere actoren zich zullen gedragen. Veel auteurs beweren dat vertrouwen een voordelig effect heeft op samenwerking in allianties en dat actoren in allianties niet alleen op contracten kunnen vertrouwen (Klijn et al., 2010). Er wordt aangenomen dat vertrouwen een positieve invloed heeft op relatieopbouw en de ontwikkeling van sociaal kapitaal in sociale systemen en dus leidt tot een toename van vitaliteit in sociale systemen (Folke et al., 2005; Edelenbos et al., 2015). Tevens blijkt vertrouwen een belangrijke conditie te zijn voor het realiseren van innovatie (Klijn & Koppenjan, 2016). Daarom wordt door Klijn et al. (2010) beargumenteerd dat er aandacht moet worden besteed aan het proces van verbondenheid, niet alleen aan de formele vorm van een alliantie. Vertrouwen in governance netwerken is belangrijk voor het bereiken van betere (waargenomen) uitkomsten (Klijn et al., 2010). Dit geldt zowel voor proces- als inhoudsresultaten. Door vertrouwen tussen actoren zijn actoren eerder bereid informatie te delen en te investeren in samenwerking en dus om risico's te nemen (Ten Heuvelhof, 2016). Dit leidt tot de uitwisseling van kennis en kan leren bevorderen. Vertrouwen verbeterd op deze manier de stabiliteit in relaties (Klijn & Koppenjan, 2016). Ook zullen actoren minder transactiekosten hoeven te maken als zij besluiten om samen te werken, omdat vertrouwen kan dienen als alternatief voor contracten (Klijn & Koppenjan, 2016). Door de uitwisseling van kennis en informatie en lagere transactiekosten kan vervolgens innovatie worden gefaciliteerd. Verder beargumenteren Folke et al. (2005) dat vertrouwen het sociale leven voorspelbaar maakt, het een gevoel van gemeenschap creëert, en het gemakkelijker voor mensen maakt om samen te werken. Vertrouwen kan beschouwd worden als de basis van alle sociale instellingen en is ook een integraal onderdeel van het idee van sociale beïnvloeding, omdat het gemakkelijker is om iemand die vertrouwt te beïnvloeden of overtuigen (Folke et al., 2005). Daarnaast blijkt dat het bouwen van vertrouwen en de groei van het sociale netwerk nauw samenhangt met investeringen in sociaal kapitaal. Sociaal kapitaal gaat over vertrouwensrelaties, wederkerigheid, gemeenschappelijke regels, normen, sancties en verbondenheid in instellingen. Verscheidene auteurs beschouwen sociaal kapitaal als 'lijm' voor adaptieve capaciteit en samenwerking (Folke et al., 2005).

De waarde van vertrouwen is volgens Klijn & Koppenjan (2016) dat het een mogelijk coördinatiemechanisme biedt voor complexe besluitvorming in netwerken en dat het de behoefte aan innovatieve oplossingen in besluitvorming ondersteunt. Vertrouwen ontwikkeld zich in de loop van de tijd, en het wordt in stand gehouden omdat het voortdurend bevestigd wordt en niet herhaaldelijk geschonden. Ten slotte moeten vertrouwensbanden volgens Provan & Kenis (2007) een hoge dichtheid hebben zodat percepties van vertrouwen worden gedeeld tussen netwerkleden. Vertrouwensdichtheid betekent dat veel mensen in het netwerk elkaar vertrouwen waardoor een dicht web van op vertrouwen gebaseerde banden ontstaat. Wanneer dit afwezig is, zal shared governance volgens Provan & Kenis (2007) niet effectief zijn, omdat er weinig basis zal zijn voor samenwerking onder netwerkleden.

## 2.9 Conceptueel model

De concepten kunnen nu verbonden worden, gevisualiseerd in een conceptueel model (figuur 5). Het conceptueel model is een visuele weergave van theorieën die ten grondslag liggen aan het onderzoek.



Figuur 5: Conceptueel model

Dit onderzoek is een cyclisch proces. Om het doel te bereiken wordt het conceptueel model op deductieve wijze geanalyseerd en in hoofdstuk 5 op inductieve manier aangepast tot een nieuw model op basis van de empirische resultaten. In de volgende alinea zullen de onderlinge relaties tussen de variabelen op basis van de literatuur worden toegelicht. De relaties tussen de variabelen op basis van de literatuur (weergegeven in het model) vormen het vertrekpunt voor de dataverzameling en analyse.

Dit onderzoek wordt vanuit de bril van complexe systemen bekeken. Het gaat om de betrokkenheid van verschillende overheden op uiteenlopende schaalniveaus. Door de betrokkenheid van en interactie tussen verschillende actoren op verschillende schaalniveaus is interbestuurlijke samenwerking te zien als complex systeem (figuur 5). Aangezien dit onderzoek zich richt op governance is ervoor gekozen de drie uit de literatuur geïdentificeerde dimensies van governance - multi-level governance, collaborative governance en adaptive governance - samen te voegen. Deze drie dimensies bepalen de kwaliteit van governance. Multi-level governance gaat over de mate van schakelen tussen schalen, oftewel de mate waarin alle lagen snel en gemakkelijk te activeren zijn. Collaborative governance gaat over de vraag of de interactie de kwaliteit heeft van het collaboratieve, met andere woorden het vermogen om in de samenwerking een goede collaboratieve kwaliteit op te bouwen. Een governance netwerk zal collaboratief zijn wanneer aan de indicatoren wordt voldaan die zijn weergegeven in figuur 5 onder het kopje *collaborative process*. Adaptive governance heeft betrekking tot het bestaan van het vermogen tot aanpassing, oftewel de mate waarin er geschakeld kan worden tussen heden en toekomst. Bij deze drie kwaliteiten van governance werken meerdere overheidsinstanties samen over hun

eigen bestuurlijke grenzen heen in het besluitvormingsproces. Het gaat dus over vervaging van grenzen tussen en binnen de overheden. Uit de wetenschappelijke literatuur is gebleken dat deze drie kwaliteiten van governance de traditionele en dominante top-down en bureaucratische governance modellen bekritisieren. Adaptive governance staat op zijn beurt weer in relatie tot vitaliteit, omdat adaptieve capaciteit van actoren vaak de kwaliteit van de interactie tussen actoren in het sociale systeem bepaalt. De interacties van hoge kwaliteiten tussen actoren wordt aangegeven door de term vitaliteit. Uit de literatuur is gebleken dat vitale actorrelaties betrouwbare context bieden om nieuwe alternatieven en oplossingen voor complexe problemen te verkennen en te vinden. Verder is uit de theorie gebleken dat de drie eerder genoemde kwaliteiten van governance zich vaak organiseren als (governance) netwerken. Dit laat een relatie zien tussen de drie kwaliteiten van governance en netwerken. In dit onderzoek wordt achterhaald wat voor type netwerk er bestaat tussen de drie overheden op basis van de drie typen netwerk governance van Provan & Kenis (2007). Met andere woorden, er wordt onderzocht wat de staat is van de samenwerking op dit moment wat gezien kan worden als de initiële conditie. Vervolgens zijn er op basis van de literatuur een aantal variabelen die het vermogen hebben om vanuit de initiële conditie tot een betere en meer vitale interbestuurlijke samenwerking te komen. Eén van deze variabelen is vertrouwen. Op basis van de theorie kan worden aangenomen dat in netwerken vertrouwen essentieel is voor functioneren en de effectiviteit ervan. Vertrouwen kan mogelijk een coördinatiemechanisme bieden voor complexe besluitvorming in het netwerk. In de theorie is gebleken dat de mate van vertrouwen (vertrouwensdichtheid) het type netwerk bepaald. In dit onderzoek wordt daarom gekeken naar de huidige mate van vertrouwen tussen de overheidspartijen en of en hoe de vertrouwensbasis verbeterd moet worden. Dit wordt gedaan op basis van de indicatoren van vertrouwen, zie figuur 5. Bovendien is vertrouwen gekoppeld aan vitaliteit, omdat een hogere mate van vertrouwen bijdraagt aan de vitaliteit van een netwerk. Zoals in figuur 5 is weergegeven is vertrouwen ook een indicator van vitaliteit. Tegelijkertijd is vitaliteit net als vertrouwen ook een verklarende variabele voor de interbestuurlijke samenwerking aangezien vitaliteit over de kwaliteit van het samenwerkingsproces gaat en gezien kan worden als een maat voor kwaliteit. De bijbehorende variabelen van vitaliteit in figuur 5 kunnen vervolgens als mogelijke verbeterpunten gezien worden binnen de samenwerking. Daarom wordt, op basis van de vijf indicatoren van vitaliteit weergegeven in figuur 5, zowel de huidige mate van vitaliteit in de samenwerking onderzocht als wat er in de toekomst nodig is voor vitaliteit. In een complexe benadering is het mogelijk dat één variabele zowel als input en als verklarende variabele dient. Verder zou de variabele gedeelde agenda(s) een belangrijke factor kunnen spelen voor interbestuurlijke samenwerking. Een dergelijke gedeelde agenda kan leiden tot verbinding. Het doel van een gedeelde agenda is namelijk verbinding, overzicht van de opgaven en ambities, en duidelijkheid over wie welke rol wanneer heeft. Hiervoor wordt onderzocht wat de individuele intenties en ambities zijn van de drie overheidslagen om te achterhalen of er overeenkomsten en verschillen zijn tussen de agenda's, en waar de partijen elkaar kunnen aanvullen en dus wat de meerwaarde van de partijen kan zijn. Dit leidt tot een analyse over of en hoe de samenwerking sterker kan tussen de drie overheidspartijen.

### *2.9.1 Verwachtingen*

Het onderzoek start met de aanname dat de huidige interbestuurlijke samenwerking niet de gewenste kwaliteit heeft. De aanname is gebaseerd op de oordelen van de stageverlener - de provincie Zuid-Holland. De verklaring hiervoor wordt gezocht in de kwaliteit van interactie.

### Een eerste set van verwachtingen over vitale systemen

De hoofdverwachting is dat de kwaliteit van interactie niet hoog genoeg is om de gewenste kwaliteit van interbestuurlijke samenwerking te bereiken. De vraag is dan wat de kwaliteit van interactie bepaald. Uit de theorie komt de verwachting dat de kwaliteit van interactie afhangt van de vitaliteit van het (sociale) systeem waarin de interactie tot stand moet komen. Vitaliteit van sociale systemen betreft de capaciteit van actoren om energieke en productieve relaties te creëren en de kwaliteit van die actorrelaties. Het gaat om de kwaliteit van samenwerking en om de inhoud die uit dat proces voortkomt. Meer vitaliteit leidt tot meer bevredigende interbestuurlijke samenwerking, minder vitaliteit tot minder bevredigende samenwerking. De aanname is dat vitale sociale systemen ontstaan wanneer aan vijf voorwaarden (indicatoren) voldaan is:

- Actoren ervaren urgentie om samen te werken;
- Er zijn grensoverschrijdende informele netwerken opgebouwd;
- Er is sprake van constructieve (open en inclusieve) dialoog;
- Er is vertrouwen in het netwerk;
- Er bestaat institutionele samenwerking in het netwerk.

Voor deze voorwaarden is een eerste set van meer specifieke verwachtingen geformuleerd.

De verwachting is dat *het ervaren van urgentie* om samen te werken bijdraagt aan de vitaliteit van het systeem. Partijen zien dan in dat ze elkaar nodig hebben bij complexe grensoverschrijdende opgaven vanwege bevoegdheden en middelen die de anderen bezitten. De ervaren urgentie om samen te werken brengt partijen samen waardoor interactie *zich* ontwikkelt. Hierdoor kunnen gezamenlijke belangen geïdentificeerd worden en kunnen partnerschappen ontstaan die relevant zijn voor het behalen van gezamenlijke (en individuele) doelen. Het ervaren van urgentie draagt dus bij aan de kwaliteit van het samenwerkingsproces (energiek) en aan de kwaliteit van de inhoud die uit dat proces voortkomt (productief). Het ervaren van urgentie is zo een bron van effectievere en efficiëntere interbestuurlijke samenwerking.

Er is sprake van *grensoverschrijdende informele netwerken* wanneer er aantoonbare face-to-face contact is tussen mensen op verschillende schaalniveaus en vanuit verschillende organisaties. De verwachting is dat dit leidt tot meer wederzijds begrip en meer kansen op het identificeren van gezamenlijke belangen. Bij informeel contact zijn de 'lijntjes' kort waardoor betrokkenen eenvoudiger en sneller informatie delen.

Eenzelfde verwachting geldt voor *constructieve dialoog*. Wanneer open en inclusieve dialoog wordt gevoerd, neemt de kans toe dat gezamenlijke belangen geïdentificeerd worden. Zodra eigen verwachtingen en belangen worden uitgesproken kunnen daarover afspraken gemaakt worden en neemt de kans af dat partijen later in het proces voor verassingen komen te staan. De verwachting is dat het identificeren van gezamenlijke belangen en verschillen bevorderlijk is voor de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking.

Er is sprake van *institutionele samenwerking* zodra organisaties een gezamenlijke werkstructuur hebben, zoals een project-, programma-, of regiegroep. Een gezamenlijke formele en zichtbare werkstructuur en de bijbehorende regels helpen om het interactieproces te structureren en te verankeren. Dit helpt bij het functioneren van de interbestuurlijke samenwerking, maar is geen voldoende voorwaarde. Ook de andere voorwaardelijke variabelen moeten positief scoren.

Ten slotte is het de verwachting dat *vertrouwen* positief laadt op de vitaliteit van systemen (vertrouwen is een indicator van vitaliteit, zie operationalisering). Een bijbehorende verwachting uit

de theorie is dat meer ervaren vertrouwen bijdraagt aan de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking (hier is vertrouwen een variabele van interbestuurlijke samenwerking). Vertrouwen kan onzekerheid in rollen van actoren wegnemen. In onzekere situaties is het moeilijk voor partijen om uitsluitend af te gaan op contracten en verbonden waardoor vertrouwen vereist is. Bovendien kan vertrouwen een coördinatiemechanisme bieden voor complexe besluitvorming in het netwerk. Als afspraken worden nagekomen (uitingsvorm van vertrouwen) neemt de kans dat informatie wordt uitgewisseld toe. Dit kan bevorderlijk zijn voor de mate van informeel contact (indicator voor vitaliteit). De aanname hier is dat in situaties van vertrouwen het aantrekkelijker is om samen te werken, informatie te delen en te investeren in samenwerking. Zulke situaties zetten aan tot nieuwe samenwerkingsverbanden. De verwachting is dat zodra actoren merken dat intenties van andere partijen in het netwerk deugen (uitingsvorm van vertrouwen) en partijen elkaar het voordeel van de twijfel geven (indicator van vertrouwen), dit positieve invloeden heeft op de relatieopbouw. Als gevolg daarvan neemt de kwaliteit van interbestuurlijke samenwerking toe. Vertrouwen is naar verwachting de belangrijkste van de vijf variabelen voor het bereiken van meer bevredigende processen en resultaten. Verondersteld wordt dat vertrouwen een positieve invloed heeft op relatieopbouw en de ontwikkeling van sociaal kapitaal in sociale systemen wat leidt tot een toename van vitaliteit in sociale systemen (zie Folke et al., 2005; Edelenbos et al., 2015). De verwachting is dus dat vertrouwen het meest kan bijdragen aan een toename van vitaliteit. Vertrouwen is dan ook een indicator van vitaliteit. Deze relatie kan als een positieve feedback loop beschouwd worden, omdat positieve feedback zelfversterkend werkt en leidt tot verandering in systemen. In dit geval is de verwachting dat vertrouwen de vitaliteit van een systeem versterkt wat vervolgens van positieve invloed is op de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking, wat weer leidt tot meer informeel contact, meer institutionele verbindingen, constructieve dialogen en vertrouwen. Vertrouwen is dus de oorzaak van versterking van de vitaliteit van een systeem (gevolg) en deze versterkte vitaliteit is vervolgens de oorzaak voor een verbeterde kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking (gevolg). Deze positieve feedback kan overigens weer verstoord worden door interventies van buiten die het beeld van de urgentie van samenwerking weer kan verminderen.

#### Een tweede set van verwachtingen rondom de variabele 'interactie'

Interactie heeft een inhoudelijk en organisatorisch component, aangeduid als gedeelde agenda en governance netwerken. Ook hierover zijn verwachtingen geformuleerd.

#### *Gedeelde agenda*

De verwachting is dat een gedeelde agenda kan leiden tot verbinding van partijen. Wanneer een gedeelde agenda wordt opgesteld op basis van gedeelde belangen kunnen partijen hierop samenwerken. Een gedeelde agenda leidt daarmee tot een gevoel van verbinding, een overzicht van opgaven en ambities, een richting van waarop de samenwerking sterker kan en duidelijkheid over wie welke rol wanneer heeft. De verwachting is dat een gedeelde agenda richting geeft aan de interbestuurlijke samenwerking. Om een gedeelde agenda te bereiken is onderling vertrouwen van belang. Partijen hebben eigen belangen en het is niet mogelijk om al deze belangen op de gedeelde agenda te krijgen. Er is sprake van 'groepsconcurrentie' om de agenda te bepalen. Wanneer wederzijdse afhankelijkheid en wederzijds begrip wordt erkend, kan dit het vormen van een gedeelde agenda bevorderen. Hierbij is de verwachting dat face-to-face dialoog van belang is om tot gedeelde probleemdefinities en gedeelde waarden te komen. Tot slot is de verwachting dat een gedeelde agenda inzichtelijk maakt wie welke meerwaarde biedt in termen van bevoegdheden en middelen.



### *Governance (netwerken)*

Op basis van de literatuur zijn drie dimensies van governance geïdentificeerd die de kwaliteit van governance bepalen. Vanuit de theorie is de verwachting dat de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking varieert met de mate van multi-level governance, wat de mate van schakelen tussen schalen inhoudt, met de mate van adaptive governance, wat de het vermogen tot aanpassing inhoudt, en met de mate van collaboratief governance, wat het vermogen om in de samenwerking een goede collaboratieve kwaliteit op te bouwen inhoudt. Verschillen in governance kunnen dan leiden tot verschillen in de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking.

De verwachting is dat het erkennen van de eigen meerwaarde in termen van taken, rollen en bevoegdheden, het erkennen van de meerwaarde van een andere partij, en het erkennen van de eigen meerwaarde door een andere partij (indicatoren voor multi-level governance) een positieve invloed hebben op de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking. Partijen zijn onderling afhankelijk voor het aanpakken van complexe opgaven vanwege verschillende rollen, bevoegdheden en taken. Het erkennen van de eigen meerwaarde maar niet de meerwaarde van de andere partij zal de interbestuurlijke samenwerking belemmeren. Dit gaat dus over rollen, maar er wordt ook ingegaan op de rolverwachting van de partijen aangezien de verwachting is dat door meerlaags werken en de Omgevingswet rollen niet meer zo eenduidig zijn als in het verleden waardoor overheidspartijen mogelijk andere (en meerdere) rollen moeten innemen.

Wat betreft de invloeden van adaptive governance op de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking is de verwachting dat wanneer partijen het vermogen hebben om te kunnen schakelen tussen heden en toekomst dat dit kwaliteit van de samenwerking bevordert. Partijen doen dan aan experimenteren en leren van elkaar, delen informatie en werken samen met niet-overheidspartijen. Het bestaan van betrouwbare actorrelaties kan bovenstaande verbeteren omdat dit hierdoor informatie sneller gedeeld wordt en er eerder wordt samengewerkt. Dit laat een relatie tussen adaptief vermogen en vertrouwen zien. Ook lijkt er een relatie te bestaan tussen adaptive governance en vitaliteit, omdat adaptieve capaciteit van actoren vaak de kwaliteit van de interactie tussen actoren in het sociale systeem bepaalt, oftewel de vitaliteit van het sociale systeem.

Tot slot is de verwachting dat het vermogen om in de samenwerking een goede collaboratieve kwaliteit op te bouwen een positieve invloed heeft op de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking. Als er onderling vertrouwen heerst in een netwerk, de onderlinge afhankelijkheid wordt erkend en het dialoog wordt gevoerd, kan er een gemeenschappelijk doel worden geïdentificeerd waarop samengewerkt kan worden. Werken over de bestuurlijke grenzen heen kan ervoor zorgen dat een (publiek) doel bereikt kan worden dat anders niet bereikt zou kunnen worden. Dit kan vervolgens een stimulans zijn om de mate van interbestuurlijke samenwerking vergroten. Hier lijkt er een wederkerige relatie te bestaan tussen collaborative governance en vertrouwen, omdat vertrouwen een indicator van collaborative governance is. De verwachting is dat vertrouwen nodig is om een collaboratief proces te bereiken. Tegelijkertijd is de verwachting dat een goede kwalitatieve collaboratieve samenwerking bevorderlijk is voor het opbouwen van vertrouwen. Deze wederkerige relatie heeft vervolgens een positieve invloed op de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking en kan daarom beschouwd worden als een positieve feedback loop aangezien de verwachting is dat de relatie zelfversterkend: vertrouwen versterkt het collaboratief vermogen wat op zijn beurt een verbetering van de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking veroorzaakt wat weer leidt tot commitment aan het samenwerkingsproces, wederzijds begrip, tussen-uitkomsten en face-to-face contact. Vertrouwen is hier dus de oorzaak van collaboratief vermogen (gevolg) en vervolgens is dit collaboratieve vermogen de oorzaak van een verbeterde kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking (gevolg). Deze positieve

feedback kan overigens weer verstoord worden door interventies van buiten waardoor bijvoorbeeld wederzijds begrip verdwijnt.

### *De samenhang tussen governance en gedeelde agenda*

Veel onderzoeken kennen een lineaire structuur waarbij de verklarende variabelen alleen invloed hebben op de te verklaren variabelen. De complexiteittheorie kijkt echter ook veel naar feedbackmechanismen, waarbij de te verklaren variabele ook weer effect heeft op de verklarende variabele. Verondersteld wordt dat dit hier ook mogelijk is.

Wanneer governance netwerken de kwaliteiten van multi-level governance, collaborative governance, en adaptive governance hebben, is de verwachting dat dit leidt tot een verbetering van de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking. Deze dimensies van governance dragen namelijk bij aan het werken over bestuurlijke grenzen heen:

- Multi-level governance leidt er toe dat overheidslagen snel kunnen schakelen.
- Collaborative governance leidt tot efficiënte samenwerking.
- Adaptive governance leidt tot vermogen om aan te kunnen passen en snel te kunnen schakelen tussen heden en toekomst.

Wanneer er een lage mate van vertrouwen is, wordt de erkenning van elkaars meerwaarde, het adaptieve vermogen, de collaboratieve kwaliteit en de vitaliteit van de samenwerking belemmerd. De hoofdreden hiervoor is dat door het ontbreken van vertrouwen het niet mogelijk is om open en inclusief dialoog te voeren. Wanneer aan de drie dimensies van governance wordt voldaan, wordt de kans op het vinden van een gedeelde agenda verhoogd. Scoren op de dimensies van governance heeft daarmee ook een indirect effect via de inhoudelijke kwaliteit van interactie (gedeelde agenda). Om de verwachtingen te testen wordt onderzocht wat de huidige kwaliteiten van governance op de drie dimensies zijn, of en waar partijen een gedeelde agenda hebben en wat het vermogen is om een dergelijke agenda te maken, wat de huidige mate van vertrouwen is, en in hoeverre de samenwerking vitaal is en/of hoe het vitaler kan worden. Dit wordt op basis van de indicatoren, weergegeven in figuur 5, onderzocht. De gedeelde agenda kan in het geval van de provincie Zuid-Holland via een Omgevingsagenda vorm gegeven worden. Daarom kijkt dit onderzoek tevens naar de kansen en uitdagingen van zo'n Omgevingsagenda voor de samenwerking in Zuid-Holland. Door een dergelijke gedeelde Omgevingsagenda zou de interbestuurlijke samenwerking de gewenste kwaliteit kunnen bereiken die de provincie Zuid-Holland nodig heeft om te kunnen omgaan met complexe maatschappelijke en ruimtelijke opgaven.

Om bovenstaande verwachtingen te meten wordt er gekeken naar het verschil tussen de verwachtingen van de actoren over (de kwaliteit van) interbestuurlijke samenwerking en de daadwerkelijke ervaringen van de actoren over (de kwaliteit van) interbestuurlijke samenwerking. Op basis van interviews en documentenanalyse wordt achterhaald:

- In hoeverre en hoe wordt nu samengewerkt en hoe oordelen respondenten over deze samenwerking in termen van *hoge of lage vertrouwensdichtheid, veel of weinig participanten, hoge of lage doelconsensus, veel of weinig behoefte aan netwerkniveau competenties*. Op basis van deze oordelen wordt bepaald of het netwerk gelijkwaardig is of dat een partij leidend is;
- In hoeverre wordt openheid en vertrouwen ervaren en leidt dit tot het delen van informatie en kennis, leren en experimenteren en wederzijds begrip;
- In hoeverre wordt urgentie gevoeld en wat dit betekent voor de kwaliteit van samenwerking;
- Is er wel of geen face-to-face dialoog, is er formeel of informeel contact en verhoogt dat in de ogen van respondenten vertrouwen en vitaliteit;

- Wordt er gedacht in termen van meerwaarde en wordt de eigen meerwaarde en die van andere partijen wordt erkend en leidt die tot meer multi-level handelen;
- Welke rollen verwachten de partijen van elkaar en wat dit betekent voor samenwerking;
- Is helder wat ieders belangen zijn, waar gedeelde belangen zitten en of hierop wordt samengewerkt;
- Hoe kijken partijen naar het opstellen van gedeelde agenda's als de Omgevingsagenda.  
Wanneer zien ze meerwaarde in een gedeelde agenda en in rollen die partijen moeten nemen.

De concepten en variabelen dienen als basis voor de operationalisering in hoofdstuk 3. De volgende stap na de samenstelling van het conceptueel model is om de relaties in het model wetenschappelijk te identificeren aan de hand van een empirisch onderzoek.

### 3. Methodologie en operationalisatie

In dit hoofdstuk worden de operationalisatie, gekozen onderzoeksmethoden en de manier van data verzameling en analyse uitgelegd. De gemaakte keuzes in het onderzoeksproces worden hierbij gerechtvaardigd. Ten slotte wordt er aandacht besteed aan de betrouwbaarheid, validiteit en ethiek van het onderzoek.

#### 3.1 Onderzoeksmethode

Om de hoofdvraag “*Wat is de aanpak om te komen tot een Omgevingsagenda voor Zuid-Holland (voor de regio Rotterdam) om de interbestuurlijke samenwerking te verbeteren en wat is hierin de rol van de provincie Zuid-Holland*” en de deelvragen te beantwoorden is er gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. Een kwalitatief onderzoek is volgens DiCocco-Bloom & Crabtree (2006) het meest geschikt om een dergelijk onderzoek te doen aangezien deze methode *in-depth* informatie biedt. De gebruikte kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn interviews en de analyse van bestaand materiaal namelijk beleidsdocumenten. Een interview is ‘een gesprek waarin de onderzoeker, door vragen te stellen aan een of meer personen (respondenten), informatie verzamelt over het onderzoeksonderwerp’ (Van Thiel, 2015, p.114). Interviews worden als een flexibele manier gezien om informatie te verzamelen, omdat een onderzoeker tijdens het gesprek aanvullende vragen kan stellen om een antwoord beter te begrijpen. Volgens Bryman (2012) is interviewen op grote schaal de meest gebruikte methode en zijn er verschillende soorten interviews beschikbaar. Dit kwalitatieve onderzoek maakt gebruik van semi-structureerde interviews. Het semi-structureerde interview is een gesprek aan de hand van een zogenoemde topic list (Van Thiel, 2015). In de topic list staan de onderwerpen waarover de onderzoeker vragen wil stellen of een aantal vooropgestelde vragen die de onderzoeker aan de respondenten stelt. Ook is er ruimte voor doorvraag-vragen. Binnen semi-structureerde interviews zijn diepte interviews de meeste gebruikte vorm van interviewen (DiCocco-Bloom & Crabtree, 2006). Voor dit onderzoek worden individuele diepte interviews gehouden om te kunnen verdiepen in sociale (en persoonlijke) zaken. Het levert meer gedetailleerde en volledige informatie op over het beleid van en de samenwerking tussen de verschillende overheidsorganisaties.

De andere onderzoeksmethode die in dit onderzoek gebruikt wordt, is de analyse van bestaand materiaal, in dit geval beleidsdocumenten. Volgens Van Thiel (2015, p.123) is bestaand materiaal onderzoeksinformatie die voor een ander doel is geproduceerd, maar (her)gebruikt kan worden voor bestuurskundig onderzoek. Eén van de voordelen van deze onderzoeksstrategie is dat er veel materiaal beschikbaar is en dat het een efficiënte en goedkope manier van onderzoek is (Van Thiel, 2015). Het nadeel is het operationalisatie probleem en het feit dat het verzamelen en analyseren van bestaand materiaal arbeidsintensief en tijdrovend is (Van Thiel, 2015). Het doel van een documentenanalyse is om betekenis te onthullen, begrip te krijgen en empirische kennis te ontwikkelen (Bowen, 2009). De methode voor het verzamelen en analyseren van bestaand materiaal in dit onderzoek is inhoudsanalyse. Bij inhoudsanalyse wordt de inhoud van bestaand materiaal onderzocht, meestal schriftelijke documenten (Van Thiel, 2015), wat ook in dit onderzoek het geval is. Er is namelijk gekeken naar beleidsdocumenten van de verschillende desbetreffende overheidsorganisaties. Deze documenten hebben als bestaand materiaal een belangrijke, eerste informatiebron voor het onderzoek gevormd.

Ten slotte heeft voor dit onderzoek een literatuuronderzoek plaatsgevonden in de vorm van het theoretisch kader (hoofdstuk 2). Hierbij is gebruik gemaakt van bestaande wetenschappelijke theorieën. Een literatuuronderzoek geeft inzichten in de verschillende theoretische debatten die relevant zijn voor het onderzoek en die vervolgens geïnterpreteerd kunnen worden (Bowen, 2009).

Het gebruik van interviews in combinatie met de analyse van bestaand materiaal en een literatuuronderzoek leidt tot triangulatie. Triangulatie gaat over het verzamelen en/of verwerken van informatie op meer dan één manier (Van Thiel, 2015). Triangulatie van gegevens produceert geloofwaardigheid en minimaliseert *bias* (Bowen, 2009). Het is een manier om aantasting van de betrouwbaarheid en validiteit van onderzoek tegen te gaan (Van Thiel, 2015).

### 3.2 Data verzameling

Om de hoofdvraag te beantwoorden, is het onderzoek opgedeeld in vijf deelvragen die in hoofdstuk 1 benoemd zijn. Het is belangrijk te benadrukken dat de data van de verschillende onderzoeksmethoden relevant is voor het beantwoorden van de deelvragen. De vergelijking van de data van de verschillende methoden maakt het mogelijk om significante verbanden en/of opmerkelijke verschillen te vinden tussen de data, wat het mogelijk maakt om de deelvragen op een valide en representatieve manier te beantwoorden. Dit betekent dat het beantwoorden van de deelvragen een geïntegreerd proces is met de data van de verschillende onderzoeksmethoden. Dit hangt samen met de triangulatie van de data, uitgelegd in paragraaf 3.1.

Het onderzoek start met een literatuuronderzoek in de vorm van een theoretisch kader in hoofdstuk 2. Hierin worden de belangrijkste theoretische concepten belicht, verschillende perspectieven op deze concepten, en de onderlinge relaties tussen de concepten.

Na het literatuuronderzoek volgt de analyse van beleidsdocumenten van de relevante overheidsorganisaties. Dit is waardevol, omdat hierdoor de huidige situatie en samenwerking, het beleid, de ambities, en uitdagingen van de verschillende overheidsorganisaties belicht wordt. De gebruikte beleidsdocumenten zijn *Ontwerp Nationale Omgevingsvisie*, *Omgevingsvisie Omgevingsbeleid Zuid-Holland*, *Omgevingsverordening Zuid-Holland*, *Verkenning Omgevingsvisie Rotterdam*, *Opzet en Aanpak Omgevingsagenda*, en *Omgevingsagenda Oost-Nederland*. Daarnaast is de website [aandeslagmet-deomgevingswet.nl](http://aandeslagmet-deomgevingswet.nl) gebruikt om informatie over de Omgevingswet te verkrijgen.

Niettemin, om meer diepgaande informatie te verkrijgen over de huidige situatie en samenwerking is het noodzakelijk om interviews te houden. Voor dit onderzoek zijn in totaal 19 interviews afgenomen met in totaal 20 respondenten. Deze interviews zijn gehouden met verschillende respondenten van het Rijk, de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam en de provincie Overijssel en Gelderland. In bijlage 2 is een gedetailleerd overzicht te vinden van de verschillende respondenten. De keuze van de respondenten is gebaseerd op de expertise, betrokkenheid en belangen van de desbetreffende personen om een zo representatief en compleet mogelijk beeld te verkrijgen over de kwestie. Binnen het onderzoek en tevens de interviews is er bewust gekozen voor respondenten die zich voornamelijk richten op de verstedelijking(salliantie) in de regio. De reden hiervoor is afbakening van het onderzoek waardoor overeenkomsten en verschillen beter geïdentificeerd kunnen worden. De opgedane inzichten uit de interviews zijn relevant voor het beantwoorden van de deelvragen.

### 3.3 Data analyse

Het analyseren van kwalitatieve data verloopt in drie stappen: verzamelen, ordenen en analyseren (Van Thiel, 2015). De eerste stap na het verzamelen van data is het ordenen ervan. Om data te kunnen ordenen is het van belang dat het op een systematische manier wordt opgeslagen (Van Thiel, 2015).

Omdat kwalitatieve data meestal ongestructureerd is en moeilijk af te bakenen is, moet de onderzoeker structuur aanbrengen in de kwalitatieve data. Dit gebeurt door middel van coderen: de onderzoeker interpreteert de kwalitatieve data en kent er een code of label aan toe (Van Thiel, 2015). Hierdoor worden de gegevens ingedeeld en onderverdeeld zodat ze met elkaar vergeleken kunnen worden. Bryman (2012) bevestigt dat coderen geschikt is om data te structureren en om verbanden te leggen tussen de verschillende gegevens. De codes in dit onderzoek zijn bepaald op basis van de operationalisatie in paragraaf 3.1. Voor de ordening van de data en het coderen ervan is in dit onderzoek gebruik gemaakt van het computerprogramma Atlas.ti. In dit programma worden de interviewtranscripties opgeslagen. Vervolgens worden passages uit de interviewtranscripties aan de hand van het codeerschema (zie bijlage 4) gelabeld met de indicatoren die in de operationalisatie vermeld staan. Dit is bruikbaar voor het analyseren van de data. De analyse komt er namelijk op neer dat de onderzoeker data-eenheden verder opdeelt in kleinere eenheden, deze voorziet van een code en vervolgens die codes met elkaar vergelijkt (Van Thiel, 2015). De laatste fase in het analyseren van de kwalitatieve is het genereren van antwoorden op de onderzoeksvragen. In deze fase worden de verzamelde en gecodeerde data geïntegreerd. Er vindt vergelijking tussen de codes plaats met als doel zoeken naar patronen, oorzaak-gevolg relaties en andere verbanden (Van Thiel, 2015).

### 3.4 Operationalisatie

Om tot een antwoord te komen op de hoofdvraag is het van belang dat de theoretische concepten meetbaar worden gemaakt. De overgang van theorie naar empirisch onderzoek wordt operationaliseren genoemd, oftewel het waarneembaar of 'meetbaar' maken van theoretische concepten (Van Thiel, 2015). Om deze reden zijn alle begrippen uit het conceptueel model en gerelateerde begrippen geoperationaliseerd. Het operationaliseren geeft de onderzoeker aanwijzingen voor het empirisch onderzoek (Van Thiel, 2015). De eerste stap bij operationaliseren is het definiëren van de te onderzoeken theoretische concepten. Dit maakt het mogelijk om wat onderzocht gaat worden af te bakenen (Van Thiel, 2015). Ten tweede worden indicatoren van de theoretische concepten bepaald. Dit zijn de eigenschappen van een concept die het in de dagelijkse praktijk kan aannemen. Ten slotte worden de uitingvormen die elke uiting van een concept kan aannemen gegeven. Onderstaande tabel toont de uitwerking van deze operationalisatie. In de linker kolom staat het desbetreffende concept, in de derde kolom de bijbehorende definitie, en in de vierde kolom staan de indicatoren en de mogelijke uitingvormen.

Concept	Definitie	Indicator (uitingsvormen)
Complex systeem (vs. gecompliceerd)	Een combinatie van elementen of delen die met elkaar zijn verweven en samenhangend georganiseerd in een patroon of structuur die een karakteristieke combinatie van gedragingen als zijnde 'func-	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Elementen (actoren, personen, partijen, organisaties etc.)</li> <li>○ Interactie tussen elementen (communicatie, informatie- en kennisstromen, geld- en kapitaalstromen etc.)</li> <li>○ Gemeenschappelijk doel (afstemming, afspraak,</li> </ul>

		tie' of 'doel' voortbrengt (Meadows, 2008).	besluit, convenant, oplossing etc.) ○ Non-lineair (grillig)
Governance systeem	De erkenning van de noodzaak om multi-level te handelen	Het vermogen om taken niet op één niveau te beleggen, maar op verschillende niveaus, en van daaruit af te stemmen en samen te werken (Teisman et al., 2018).	○ Eigen meerwaarde (verhaal over eigen taken, rollen en verantwoordelijkheden die toevoegen aan het geheel ) ○ Erkenning meerwaarde van de ander (geen erkenning, wel erkenning) ○ Erkenning van de eigen meerwaarde door de ander (meerwaarde wordt door anderen erkend, wordt niet erkend)
	De erkenning van de noodzaak om collaboratief te handelen	Een akkoord ( <i>governing arrangement</i> ) opgesteld door één of meer overheidsinstanties in een collectief besluitvormingsproces gericht op het maken of implementeren van beleid of het beheer van publieke programma's of activa (Ansell & Gash, 2008).	Vereiste kwaliteiten van <i>collaborative process</i> : ○ Vertrouwen opbouwen ○ Procestoewijding (wederzijdse erkenning van onderlinge afhankelijkheid; gedeeld eigendom van proces; openheid voor verkennen wederzijdse voordelen) ○ Gedeeld begrip (duidelijke missie; gemeenschappelijke probleemstelling; identificatie van gemeenschappelijke waarden) ○ Tussen(intermediaire) uitkomsten (kleine winsten; strategische plannen; gezamenlijke <i>fact finding</i> ) ○ Face-to-face dialoog (onderhandelingen te goede trouw)
	De erkenning van de noodzaak om adaptief te handelen	Deconcentratie van managementrechten en machtsdeling bevorderen participatie. Dit	○ Publieke participatie (samenwerking overheid en niet-overheid)

		<p>verschafft het systeem het vermogen om zich aan te passen en te veranderen (Folke et al., 2005).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Delen van informatie (gezamenlijke <i>fact finding</i>)</li> <li>○ Experimenteren en leren om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden (erkennen van beperkte eigen kennis; leren van ervaringen)</li> </ul>
Vitaliteit interbestuurlijk samenwerken		<p>Het vermogen van het complexe systeem om klappen op te vangen (robuust) en nieuwe kansen te grijpen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gevoel voor urgentie (aanwezigheid van beleidsdrang; aanwezigheid van bottom-up urgentie)</li> <li>○ Grensoverschrijdende informele netwerken (opzetten van multi-actor face to face, informele vergaderingen; kanaliseren van frequente informatieuitwisseling georganiseerd door boundary spanners)</li> <li>○ Constructieve dialoog (zorgvuldig overleg tussen actoren in het systeem; open en inclusieve dialoog)</li> <li>○ Vertrouwen (actoren in het sociale systeem houden de intenties van de andere partijen in gedachten bij het vinden van oplossingen; actoren gebruiken de bijdragen van anderen niet voor hun eigen voordeel)</li> <li>○ Institutionele samenwerkingsovereenkomst (aanwezigheid van een gezamenlijke werkstructuur zoals een projectgroep etc.; het niveau</li> </ul>



			waarop deze regels gebruikt worden structuren het interactieproces)
Governance netwerken		Een aantal relatief stabiele relaties die van niet-heersende en onderling afhankelijke aard zijn en een verscheidenheid aan actoren met elkaar verbinden, die gemeenschappelijke belangen met betrekking tot een beleid delen en middelen uitwisselen om deze gedeelde belangen na te streven, in het besef dat samenwerking de beste manier is om gemeenschappelijke doelen te bereiken (Gerrits, 2012).	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Shared governance</i> (hoge vertrouwensdichtheid; weinig participanten; hoge doelconsensus; lage behoefte aan competenties op netwerkniveau)</li> <li>○ <i>Lead organization</i> (lage vertrouwensdichtheid en zeer gecentraliseerd; gematigd aantal participanten; gematigde lage doelconsensus; matige behoefte aan competenties op netwerkniveau)</li> <li>○ <i>Network administrative organization</i> (matige vertrouwensdichtheid; NAO gemonitord door leden; matig tot veel aantal participanten; gematigde hoge doelconsensus; grote behoefte aan competenties op netwerkniveau)</li> </ul>
Vertrouwen		Een stabiele positieve verwachting dat actor A heeft (of voorspelt) over de intenties en drijfveren van actor B om zich te onthouden van opportunistisch gedrag, zelfs als de gelegenheid zich voordoet (Klijn et al., 2010).	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Agreement trust</i> (de partijen houden zich over het algemeen aan de afspraken die met elkaar gemaakt zijn)</li> <li>○ Voordeel van de twijfel (de partijen geven elkaar het voordeel van de twijfel)</li> <li>○ Betrouwbaarheid (de partijen houden rekening met de intenties van de andere partijen)</li> <li>○ Afwezigheid van opportunistisch gedrag (par-</li> </ul>

			<p>tijen gebruiken de bijdragen van andere actoren niet voor hun eigen voordeel)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ <i>Goodwill trust</i> (partijen kunnen ervan uitgaan dat de intenties van de andere partijen in principe goed zijn)</li> </ul>
Handelen van actoren in complexe netwerken	Organisatie-centrisch versus netwerk erkennend handelen	Netwerk management initieert en faciliteert interactieprocessen tussen actoren, creëert en wijzigt netwerkarangementen voor betere coördinatie, creëert nieuwe inhoud, en begeleidt interacties (Klijn et al., 2011).	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Proces afspraken/proces regels (regels voor entree in of exit uit netwerk; conflictregulering; veto mogelijkheden; afspraken over beschikbaar stellen van informatie etc.)</li> <li>○ Inhoud verkennen (exploreren) (zoektocht naar doelcongruentie; expliciteren en beïnvloeden percepties, management van en verzamelen van informatiestromen en onderzoek etc.)</li> <li>○ Arrangeren (creëren van ad hoc organisatorische arrangementen (projectgroepen, stuurgroepen, klankbordgroepen etc.)</li> <li>○ Verbinden (selectieve (de)activering, mobiliseren van middelen, initiëren nieuwe interacties, coalitie vorming, creëren incentives voor samenwerking etc.)</li> </ul>

Tabel 1: Operationalisatie

### 3.4.1 Vitaliteit

Er zijn vijf indicatoren gehanteerd om de mate van vitaliteit in beeld te brengen. De eerste indicator is urgentie gevoel, en hierbij geldt de volgende vijf-punt schaal:

++ : Zeer grote mate van urgentie gevoel: de partij is zeer goed op de hoogte dat er problemen zijn en erkent in zeer grote mate dat het noodzakelijk is om samen te werken;

- + : Grote mate van urgentie gevoel: de partij is goed op de hoogte dat er problemen zijn en erkent in grote mate dat het noodzakelijk is om samen te werken;
- +/- : Redelijke/gemiddelde mate van urgentie gevoel: de partij is redelijk op de hoogte dat er problemen zijn en erkent in redelijke mate dat het noodzakelijk is om samen te werken;
- : Geringe mate van urgentie gevoel: de partij is slecht op de hoogte dat er problemen zijn en erkent in geringe mate dat het noodzakelijk is om samen te werken;
- : Zeer geringe mate van urgentie gevoel: de partij is zeer slecht op de hoogte dat er problemen zijn en erkent in zeer geringe mate dat het noodzakelijk is om samen te werken.

Voor de tweede indicator, grensoverschrijdende informele netwerken, geldt de volgende vijf-punt schaal:

- ++ : Zeer grote mate van informele netwerken/contact over grenzen heen: er is een zeer grote mate van face-to-face contact, joint-fact finding, informele bijeenkomsten/vergaderingen, en frequente informatie uitwisseling (door boundary spanners);
- + : Grote mate van informele netwerken/contact over grenzen heen: er is een grote mate van face-to-face contact, joint-fact finding, informele bijeenkomsten/vergaderingen, en frequente informatie uitwisseling (door boundary spanners);
- +/- : Redelijke/gemiddelde mate van informele netwerken/contact over grenzen heen: er is een redelijke mate van face-to-face contact, joint-fact finding, informele bijeenkomsten/vergaderingen, en frequente informatie uitwisseling (door boundary spanners);
- : Geringe mate van informele netwerken/contact over grenzen heen: er is een geringe mate van face-to-face contact, joint-fact finding, informele bijeenkomsten/vergaderingen, en frequente informatie uitwisseling (door boundary spanners);
- : Zeer geringe mate van informele netwerken/contact over grenzen heen: er is een zeer geringe mate van face-to-face contact, joint-fact finding, informele bijeenkomsten/vergaderingen, en frequente informatie uitwisseling (door boundary spanners).

Voor de derde indicator, constructieve dialoog, geldt de volgende zes-punt schaal:

- ++ : Dialoog die de ruimte geeft aan de samenleving, dus burgers en bedrijfsleven laten meedenken;
- + : Dialoog binnen de gehele organisatie plus de politiek;
- +/- : Dialoog tussen boundary spanners, de 'bazen' van de boundary spanners en bestuurders;
- /+ : Dialoog tussen boundary spanners en de 'bazen' van de boundary spanners;
- : Alleen dialoog tussen boundary spanners;
- : Geen dialoog.

Voor de vierde indicator, institutionele samenwerkingsovereenkomst, geldt de volgende vijf-punt schaal:

- ++ : Zeer grote mate van institutionele samenwerkingsovereenkomst: er is zeer grote aanwezigheid van een gezamenlijke werkstructuur, zoals een project groep, en er wordt in zeer grote mate gebruik gemaakt van deze regels om het interactieproces te structureren;

+ : Grote mate van institutionele samenwerkingsovereenkomst: er is grote aanwezigheid van een gezamenlijke werkstructuur, zoals een project groep, en er wordt in grote mate gebruik gemaakt van deze regels om het interactieproces te structureren;

+/- : Redelijke/gemiddelde mate van institutionele samenwerkingsovereenkomst: er is redelijke aanwezigheid van een gezamenlijke werkstructuur, zoals een project groep, en er wordt in gemiddelde mate gebruik gemaakt van deze regels om het interactieproces te structureren;

- : Geringe mate van institutionele samenwerkingsovereenkomst: er is geringe aanwezigheid van een gezamenlijke werkstructuur, zoals een project groep, en er wordt in geringe mate gebruik gemaakt van deze regels om het interactieproces te structureren;

-- : Zeer geringe mate van institutionele samenwerkingsovereenkomst: er is zeer geringe aanwezigheid van een gezamenlijke werkstructuur, zoals een project groep, en er wordt in zeer geringe mate gebruik gemaakt van deze regels om het interactieproces te structureren.

De laatste indicator vertrouwen wordt in 3.4.2 behandeld. Elke individuele indicator zegt iets over de mate van vitaliteit. Wanneer er op een indicator laag wordt gescoord (- of --) heeft dit negatieve (afzwakkende) gevolgen voor de mate van vitaliteit. Wanneer er op een indicator juist hoog wordt gescoord (+ of ++) heeft dit een positieve (versterkende) invloed op de mate van vitaliteit. Indien op alle indicatoren van vitaliteit bovengemiddeld gescoord wordt (+ of ++) leidt dit tot een (zeer) hoge mate van vitaliteit van de interbestuurlijke samenwerking. Voor elke indicator is een totaaloordeel vastgesteld door een gemiddelde te nemen van de scores op de indicatoren. Dit is berekend door het toekennen van cijfers aan de plussen en minnen van de losse indicatoren waarbij geldt ++ is 5 en -- is 1. Uiteindelijk is een eindoordeel gevormd voor de mate van vitaliteit in de gehele casus door een gemiddelde te nemen van de totaaloordelen van de indicatoren. Dit is in percentages uitgedrukt.

### 3.4.2 Vertrouwen

Om de mate van vertrouwen op basis van de interviews vast te stellen is gebruik gemaakt van vijf indicatoren. Deze indicatoren zijn direct aan de respondenten voorgelegd. Voor iedere partij is eerst een score toegekend voor de mate waarin iedere indicator wordt ervaren. Voor de eerste indicator, agreement trust, geldt de volgende vijf-punt schaal:

++ : Zeer grote mate van agreement trust: de partij vindt dat de andere partij(en) in het netwerk de afspraken zeer goed nakomt/nakomen;

+ : Grote mate van agreement trust: de partij vindt dat de andere partij(en) in het netwerk de afspraken goed nakomt/nakomen;

+/- : Redelijke/gemiddelde mate van agreement trust: de partij vindt dat de andere partij(en) in het netwerk de afspraken redelijk nakomt/nakomen;

- : Geringe mate van agreement trust: de partij vindt dat de andere partij(en) in het netwerk de afspraken slecht nakomt/nakomen;

-- : Zeer geringe mate van agreement trust: de partij vindt dat de andere partij(en) in het netwerk de afspraken zeer slecht nakomt/nakomen.

Voor de tweede indicator, voordeel van de twijfel, geldt de volgende vijf-punt schaal:

++ : Zeer grote mate van voordeel van de twijfel: de partij geeft in zeer grote mate voordeel van de twijfel aan de andere partij(en) in het netwerk;

+ : Grote mate van voordeel van de twijfel: de partij geeft in grote mate voordeel van de twijfel aan de andere partij(en) in het netwerk;  
+/- : Redelijke/gemiddelde mate van voordeel van de twijfel: de partij geeft in redelijke mate voordeel van de twijfel aan andere partij(en) in het netwerk;  
- : Geringe mate van voordeel van de twijfel: de partij geeft in geringe mate voordeel van de twijfel aan andere partij(en) in het netwerk;  
-- : Zeer geringe mate van voordeel van de twijfel: de partij geeft in zeer geringe mate voordeel van de twijfel aan de andere partij(en) in het netwerk.

Voor de derde indicator, betrouwbaarheid, geldt de volgende vijf-punt schaal:

++ : Zeer grote mate van betrouwbaarheid: de partij houdt zeer veel rekening met de intenties van de andere partijen in het netwerk;  
+ : Grote mate van betrouwbaarheid: de partij houdt veel rekening met de intenties van de andere partijen in het netwerk;  
+/- : Redelijke/gemiddelde mate van betrouwbaarheid: de partij houdt redelijk rekening met de intenties van de andere partijen in het netwerk;  
- : Geringe mate van betrouwbaarheid: de partij houdt gering rekening met de intenties van de andere partijen in het netwerk;  
-- : Zeer geringe mate van betrouwbaarheid: de partij houdt zeer gering rekening met de intenties van de andere partijen in het netwerk.

Voor de vierde indicator, afwezigheid van opportunistisch gedrag, geldt de volgende vijf-punt schaal:

++ : Zeer geringe mate van opportunistisch gedrag: de partij vindt dat het gebruik van de bijdrage van andere partijen voor eigen doeleinden zeer afwezig is bij de andere partij(en) in het netwerk;  
+ : Geringe mate van opportunistisch gedrag: de partij vindt dat het gebruik van de bijdrage van andere partijen voor eigen doeleinden afwezig is bij de andere partij(en) in het netwerk;  
+/- : Redelijke mate van opportunistisch gedrag: de partij vindt dat het gebruik van de bijdrage van andere partijen voor eigen doeleinden redelijk afwezig is bij de andere partij(en) in de casus;  
- : Grote mate van opportunistisch gedrag: de partij vindt dat het gebruik van de bijdrage van andere partijen voor eigen doeleinden aanwezig is bij de andere partij(en) in de casus;  
-- : Zeer grote mate van opportunistisch gedrag: de partij vindt dat het gebruik van de bijdrage van andere partijen voor eigen doeleinden zeer aanwezig is bij de andere partij(en) in de casus.

Voor de laatste indicator, goodwill trust, geldt de volgende vijf-punt schaal:

++ : Zeer grote mate van goodwill trust: de partij vindt dat de intenties van de andere partij(en) in het netwerk in principe zeer goed zijn;  
+ : Grote mate van goodwill trust: de partij vindt dat de intenties van de andere partij(en) in het netwerk in principe goed zijn;  
+/- : Redelijke/gemiddelde mate van goodwill trust: de partij vindt dat de intenties van de andere partij(en) in het netwerk in principe gemiddeld zijn;  
- : Geringe mate van goodwill trust: de partij vindt dat de intenties van de andere partij(en) in het netwerk in principe slecht zijn;

-- : Zeer geringe mate van goodwill trust: de partij vindt dat de intenties van de andere partij(en) in het netwerk in principe zeer slecht zijn.

Elke individuele indicator zegt iets over de mate van vertrouwen. Wanneer er op een indicator laag wordt gescoord (- of --) heeft dit negatieve (afzwakkende) gevolgen voor de mate van vertrouwen. Wanneer er op een indicator juist hoog (+ of ++) wordt gescoord heeft dit positieve (versterkende) gevolgen voor de mate van vertrouwen. Indien op alle indicatoren van vertrouwen bovengemiddeld gescoord wordt (+ of ++) leidt dit tot een (zeer) hoge mate van onderling vertrouwen in de interbestuurlijke samenwerking. Voor elke indicator is een totaaloordeel vastgesteld door een gemiddelde te nemen van de scores op de indicatoren. Dit is berekend door het toekennen van cijfers aan de plussen en minnen van de losse indicatoren waarbij geldt ++ is 5 en -- is 1. Uiteindelijk is een eindoordeel gevormd voor de mate van vertrouwen in de gehele casus door een gemiddelde te nemen van de totaaloordelen van de indicatoren. Dit is in percentages uitgedrukt.

### *3.4.3 Multi-level handelen*

Om de mate van multi-level handelen in beeld te brengen, is gebruik gemaakt van drie indicatoren. De eerste indicator is erkenning van de eigen meerwaarde, en hierbij geldt de volgende vijf-punt schaal:

- ++ : Zeer grote mate van erkenning van de eigen meerwaarde: de partij erkent in zeer grote mate de meerwaarde van zijn/haar taken en verantwoordelijkheden aan het geheel;
- + : Grote mate van erkenning van de eigen meerwaarde: de partij erkent in grote mate de meerwaarde van zijn/haar taken en verantwoordelijkheden aan het geheel;
- +/- : Redelijke/gemiddelde mate van erkenning van de eigen meerwaarde: de partij erkent in redelijke mate de meerwaarde van zijn/haar taken en verantwoordelijkheden aan het geheel;
- : Geringe mate van erkenning van de eigen meerwaarde: de partij erkent in geringe mate de meerwaarde van zijn/haar taken en verantwoordelijkheden aan het geheel;
- : Zeer geringe mate van erkenning van de eigen meerwaarde: de partij erkent in zeer geringe mate de meerwaarde van zijn/haar taken en verantwoordelijkheden aan het geheel.

Voor de tweede indicator, erkenning van de meerwaarde van de ander, geldt de volgende vijf-punt schaal:

- ++ : Zeer grote mate van erkenning van de meerwaarde van de andere partij: de partij erkent in zeer grote mate de meerwaarde van de taken en verantwoordelijkheden van de andere partij aan het geheel;
- + : Grote mate van erkenning van de meerwaarde van de andere partij: de partij erkent in grote mate de meerwaarde van de taken en verantwoordelijkheden van de andere partij aan het geheel;
- +/- : Redelijke/gemiddelde mate van erkenning van de meerwaarde van de andere partij: de partij erkent in redelijke mate de meerwaarde van de taken en verantwoordelijkheden van de andere partij aan het geheel;
- : Geringe mate van erkenning van de meerwaarde van de andere partij: de partij erkent in geringe mate de meerwaarde van de taken en verantwoordelijkheden van de andere partij aan het geheel;
- : Zeer geringe mate van erkenning van de meerwaarde van de andere partij: de partij erkent in zeer geringe mate de meerwaarde van de taken en verantwoordelijkheden van de andere partij aan het geheel.

Voor de laatste indicator, erkenning van de eigen meerwaarde door de ander, geldt de volgende vijf-punt schaal:

++ : Zeer grote mate van erkenning van de eigen meerwaarde door de andere partij: de andere partij erkent in zeer grote mate de eigen meerwaarde van de taken en verantwoordelijkheden aan het geheel;

+ : Grote mate van erkenning van de eigen meerwaarde door de andere partij: de andere partij erkent in grote mate de eigen meerwaarde van de taken en verantwoordelijkheden aan het geheel;

+/- : Redelijke/gemiddelde mate van erkenning van de eigen meerwaarde door de andere partij: de andere partij erkent in redelijke mate de eigen meerwaarde van de taken en verantwoordelijkheden aan het geheel;

- : Geringe mate van erkenning van de eigen meerwaarde door de andere partij: de andere partij erkent in geringe mate de eigen meerwaarde van de taken en verantwoordelijkheden aan het geheel;

-- : Zeer geringe mate van erkenning van de eigen meerwaarde door de andere partij: de andere partij erkent in zeer geringe mate de eigen meerwaarde van de taken en verantwoordelijkheden aan het geheel.

Om iets te kunnen zeggen over de mate van multi-level handelen moet achterhaald worden in hoeverre de eigen meerwaarde, de meerwaarde van de ander en de eigen meerwaarde door de ander erkend worden. Elke individuele indicator zegt iets over de mate van multi-level handelen. Echter om multi-level te kunnen handelen, is het vereist dat op elk van de indicatoren bovengemiddeld (+ of ++) gescoord wordt. Wanneer de eigen meerwaarde erkend wordt, maar de meerwaarde van de andere partij niet, zal dit niet leiden tot multi-level handelen. Voor elke indicator is een totaaloordeel vastgesteld door een gemiddelde te nemen van de scores op de indicatoren. Dit is berekend door het toevoegen van cijfers aan de plussen en minnen van de losse indicatoren waarbij geldt ++ is 5 en -- is 1. Uiteindelijk is een eindoordeel gevormd voor de mate van multi-level handelen in de gehele casus door een gemiddelde te nemen van de totaaloordelen van de indicatoren

#### *3.4.4 Collaboratief vermogen*

Er zijn vijf indicatoren gehanteerd om de mate van collaboratief vermogen vast te stellen. De eerste indicator is toewijding (*commitment*) aan het proces, en hierbij geldt de volgende vijf-punt schaal:

++ : Zeer grote mate van toewijding aan het proces: er is een zeer grote mate van wederzijdse erkenning van onderlinge afhankelijkheid, gedeeld eigendom van het proces, en openheid voor het onderzoeken van wederzijdse voordelen;

+ : Grote mate van toewijding aan het proces: er is een grote mate van wederzijdse erkenning van onderlinge afhankelijkheid, gedeeld eigendom van het proces, en openheid voor het onderzoeken van wederzijdse voordelen;

+/- : Redelijke/gemiddelde mate van toewijding aan het proces: er is een redelijke mate van wederzijdse erkenning van onderlinge afhankelijkheid, gedeeld eigendom van het proces, en openheid voor het onderzoeken van wederzijdse voordelen;

- : Geringe mate van toewijding aan het proces: er is een geringe mate van wederzijdse erkenning van onderlinge afhankelijkheid, gedeeld eigendom van het proces, en openheid voor het onderzoeken van wederzijdse voordelen;

-- : Zeer geringe mate van toewijding aan het proces: er is een zeer geringe mate van wederzijdse erkenning van onderlinge afhankelijkheid, gedeeld eigendom van het proces, en openheid voor het onderzoeken van wederzijdse voordelen.

Voor de tweede indicator, gedeeld begrip, geldt de volgende vijf-punt schaal:

++ : Zeer grote mate van gedeeld begrip: er is een zeer grote mate van gemeenschappelijke probleemstelling, identificatie van gemeenschappelijke waarden, en een duidelijke missie;

+ : Grote mate van gedeeld begrip: er is een grote mate van gemeenschappelijke probleemstelling, identificatie van gemeenschappelijke waarden, en een duidelijke missie;

+/- : Redelijke/gemiddelde mate van gedeeld begrip: er is een redelijke mate van gemeenschappelijke probleemstelling, identificatie van gemeenschappelijke waarden, en een duidelijke missie;

- : Geringe mate van gedeeld begrip: er is een geringe mate van gemeenschappelijke probleemstelling, identificatie van gemeenschappelijke waarden, en een duidelijke missie;

-- : Zeer geringe mate van gedeeld begrip: er is een zeer geringe mate van gemeenschappelijke probleemstelling, identificatie van gemeenschappelijke waarden, en een duidelijke missie.

Voor de derde indicator, tussen(intermediair)-uitkomsten, geldt de volgende vijf-punt schaal:

++ : Zeer grote mate van tussen(intermediair)-uitkomsten: er is een zeer grote mate van 'kleine winsten', strategische plannen, en joint fact-finding;

+ : Grote mate van tussen(intermediair)-uitkomsten: er is een grote mate van 'kleine winsten', strategische plannen, en joint fact-finding;

+/- : Redelijke/gemiddelde mate van tussen(intermediair)-uitkomsten: er is een redelijke mate van 'kleine winsten', strategische plannen, en joint fact-finding;

- : Geringe mate van tussen(intermediair)-uitkomsten: er is een geringe mate van 'kleine winsten', strategische plannen, en joint fact-finding;

-- : Zeer geringe mate van tussen(intermediair)-uitkomsten: er is een zeer geringe mate van 'kleine winsten', strategische plannen, en joint fact-finding.

Voor de vierde indicator, face-to-face dialoog, geldt de volgende vijf-punt-schaal:

++ : Zeer grote mate van face-to-face dialoog: er is een zeer grote mate van face-to-face dialoog en onderhandelingen te goeder trouw;

+ : Grote mate van face-to-face dialoog: er is een grote mate van face-to-face dialoog en onderhandelingen te goeder trouw;

+/- : Redelijke/gemiddelde mate van face-to-face dialoog: er is een redelijke mate van face-to-face dialoog en onderhandelingen te goeder trouw;

- : Geringe mate van face-to-face dialoog: er is een geringe mate van face-to-face dialoog en onderhandelingen te goeder trouw;

-- : Zeer geringe mate van face-to-face dialoog: er is een zeer geringe mate van face-to-face dialoog en onderhandelingen te goeder trouw.

De laatste indicator vertrouwen wordt in 3.4.2 behandeld. Elke individuele indicator zegt iets over de mate van collaboratief vermogen. Wanneer er op een indicator laag wordt gescoord (- of --) heeft dit



negatieve (afzwakkende) gevolgen voor de mate van collaboratief vermogen. Wanneer er op een indicator juist hoog wordt gescoord (+ of ++) heeft dit positieve (versterkende) gevolgen voor de mate van collaboratief vermogen. Indien op alle indicatoren van collaboratief vermogen bovengemiddeld gescoord wordt (+ of ++) leidt dit tot een (zeer) hoge mate van collaboratief vermogen van de interbestuurlijke samenwerking. Voor elke indicator is een totaaloordeel vastgesteld door een gemiddelde te nemen van de scores op de indicatoren. Dit is berekend door het toekennen van cijfers aan de plussen en minnen van de losse indicatoren waarbij geldt ++ is 5 en -- is 1. Uiteindelijk is een eindoordeel gevormd voor de mate van collaboratief vermogen in de gehele casus door een gemiddelde te nemen van de totaaloordelen van de indicatoren.

### *3.4.5 Adaptief vermogen*

Om de mate van adaptief vermogen in beeld te brengen, zijn drie indicatoren gehanteerd. Voor de eerste indicator, publieke participatie, geldt de volgende vijfpunt-schaal:

- ++ : Zeer grote mate van publieke participatie: er is een zeer grote mate van samenwerking tussen overheids- en niet-overheidspartijen;
- + : Grote mate van publieke participatie: er is een grote mate van samenwerking tussen overheids- en niet-overheidspartijen;
- +/- : Redelijke/gemiddelde mate van publieke participatie: er is een redelijke mate van samenwerking tussen overheids- en niet-overheidspartijen;
- : Geringe mate van publieke participatie: er is een geringe mate van samenwerking tussen overheids- en niet-overheidspartijen;
- : Zeer geringe mate van publieke participatie: er is een zeer geringe mate van samenwerking tussen overheids- en niet-overheidspartijen.

Voor de tweede indicator, informatie delen, geldt de volgende vijfpunt-schaal:

- ++ : Zeer grote mate van informatie delen: er is in zeer grote mate joint fact-finding;
- + : Grote mate van informatie delen: er is in grote mate joint fact-finding;
- +/- : Redelijke/gemiddelde mate van informatie delen: er is in redelijke mate joint fact-finding;
- : Geringe mate van informatie delen: er is in geringe mate joint fact-finding;
- : Zeer geringe mate van informatie delen: er is in zeer geringe mate joint fact-finding.

Voor de laatste indicator, experimenteren en leren om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden, geldt de volgende vijfpunt-schaal:

- ++ : Zeer grote mate van experimenteren en leren om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden: de partij erkent in zeer grote mate de beperkte eigen kennis en er wordt in zeer grote mate geleerd van ervaringen;
- + : Grote mate van experimenteren en leren om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden: de partij erkent in grote mate de beperkte eigen kennis en er wordt in grote mate geleerd van ervaringen;
- +/- : Redelijke/gemiddelde mate van experimenteren en leren om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden: de partij erkent in gemiddelde mate de beperkte eigen kennis en er wordt in redelijke mate geleerd van ervaringen;

- : Geringe mate van experimenteren en leren om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden: de partij erkent in geringe mate de beperkte eigen kennis en er wordt in geringe mate geleerd van ervaringen;

-- : Zeer geringe mate van experimenteren en leren om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden: de partij erkent in zeer geringe mate de beperkte eigen kennis en er wordt in zeer geringe mate geleerd van ervaringen.

Elke individuele indicator zegt iets over de mate van adaptief vermogen. Wanneer er op een indicator laag wordt gescoord (- of --) heeft dit negatieve (afzwakkende) gevolgen voor de mate van adaptief vermogen. Wanneer er op een indicator juist hoog wordt gescoord (+ of ++) heeft dit positieve (versterkende) gevolgen voor de mate van adaptief vermogen. Indien op alle indicatoren van adaptief vermogen bovengemiddeld gescoord wordt (+ of ++) leidt dit tot een (zeer) hoge mate van adaptief vermogen van de interbestuurlijke samenwerking. Voor elke indicator is een totaaloordeel vastgesteld door een gemiddelde te nemen van de scores op de indicatoren. Dit is berekend door het toekennen van cijfers aan de plussen en minnen van de losse indicatoren waarbij geldt ++ is 5 en -- is 1. Uiteindelijk is een eindoordeel gevormd voor de mate van adaptief vermogen in de gehele casus door een gemiddelde te nemen van de totaaloordeelen van de indicatoren.

#### 3.4.6 Governance netwerken

Om het type governance netwerk (shared leadership, lead organization, of network administrative organization) vast te stellen, zijn vier indicatoren gehanteerd. Voor de eerste indicator, vertrouwen, geldt een drie-punt schaal:

+ : Hoge dichtheid van vertrouwen;

+/- : Matige dichtheid van vertrouwen; *NAO monitored by members*

- : Lage dichtheid van vertrouwen: zeer gecentraliseerd

Voor de tweede indicator, aantal participanten, geldt een drie-punt schaal:

+ : Veel participanten.

+/- : Matig aantal participanten

- : Weinig participanten.

Voor de derde indicator, doel consensus, geldt een vijf-punt schaal:

++ : Zeer hoge mate van doel consensus;

+ : Hoge mate van doel consensus;

+/- : Redelijke/gemiddelde mate van doel consensus;

- : Lage mate van doel consensus;

-- : Zeer lage mate van doel consensus.

Voor de laatste indicator, behoefte aan netwerkniveau competenties, geldt een drie-punt schaal:

+ : Grote behoefte aan netwerkniveau competenties;

+/- : Matige behoefte aan netwerkniveau competenties;

- : Lage behoefte aan netwerkniveau competenties.

Om iets te kunnen zeggen over het type governance netwerk wordt op basis van de indicatoren achterhaald welke dichtheid het vertrouwen in het netwerk heeft, hoeveel participanten er zijn, in welke mate er sprake is van doel consensus, en in welke mate behoefte is aan netwerkniveau competenties. Het is hierbij belangrijk dat de vier indicatoren samen beschouwd worden, anders is het niet mogelijk om een uitspraak te doen over het type governance netwerk. Om dit te bereiken is voor elke indicator een totaaloordeel vastgesteld door een gemiddelde te nemen van de scores op de indicatoren. Dit is berekend door het toekennen van cijfers aan de plussen en minnen van de losse indicatoren waar bij een vijf-punt schaal geldt ++ is 5 en -- is 1 en bij een drie-punt schaal + is 3 en - is 1. Tot slot is een eindoordeel gevormd voor het type governance netwerk door een gemiddelde te nemen van de totaaloordeelen van de indicatoren.

### *3.4.7 Netwerk erkennend handelen*

Om de mate van netwerk erkennend handelen vast te stellen, is gebruik gemaakt van vier indicatoren. Voor de eerste indicator, proces afspraken/proces regels, geldt de volgende vijf-punt schaal:

++ : Zeer grote mate van proces afspraken/proces regels: er is een zeer grote mate van regels voor entree in of exit uit netwerk, conflictregulering, veto mogelijkheden, en afspraken over beschikbaar stellen van informatie;

+ : Grote mate van proces afspraken/proces regels: er is een grote mate van regels voor entree in of exit uit netwerk, conflictregulering, veto mogelijkheden, en afspraken over beschikbaar stellen van informatie;

+/- : Redelijke/gemiddelde mate van proces afspraken/proces regels: er is een redelijke mate van regels voor entree in of exit uit netwerk, conflictregulering, veto mogelijkheden, en afspraken over beschikbaar stellen van informatie;

- : Geringe mate van proces afspraken/proces regels: er is een geringe mate van regels voor entree in of exit uit netwerk, conflictregulering, veto mogelijkheden, en afspraken over beschikbaar stellen van informatie;

-- : Zeer geringe mate van proces afspraken/proces regels: er is een zeer geringe mate van regels voor entree in of exit uit netwerk, conflictregulering, veto mogelijkheden, en afspraken over beschikbaar stellen van informatie.

Voor de tweede indicator, inhoud verkennen (exploreren), geldt de volgende vijf-punt-schaal:

++ : Zeer grote mate van inhoud verkennen (exploreren): er is een zeer grote mate van zoektocht naar doelcongruentie, expliciteren en beïnvloeden van percepties, en management van en verzamelen van informatiestromen en onderzoek;

+ : Grote mate van inhoud verkennen (exploreren): er is een grote mate van zoektocht naar doelcongruentie, expliciteren en beïnvloeden van percepties, en management van en verzamelen van informatiestromen en onderzoek;

+/-: Redelijke/gemiddelde mate van inhoud verkennen (exploreren): er is een redelijke mate van zoektocht naar doelcongruentie, expliciteren en beïnvloeden van percepties, en management van en verzamelen van informatiestromen en onderzoek;

- : Geringe mate van inhoud verkennen (exploreren): er is een geringe mate van zoektocht naar doelcongruentie, expliciteren en beïnvloeden van percepties, en management van en verzamelen van informatiestromen en onderzoek;

-- : Zeer geringe mate van inhoud verkennen (exploreren): er is een zeer geringe mate van zoektocht naar doelcongruentie, expliciteren en beïnvloeden van percepties, en management van en verzamelen van informatiestromen en onderzoek.

Voor de derde indicator, arrangeren, geldt de volgende vijf-punt-schaal:

++ : Zeer grote mate van arrangeren: er wordt in zeer grote mate ad hoc organisatorische arrangementen gecreëerd (projectgroepen, klankbordgroepen etc.);

+ : Grote mate van arrangeren: er wordt in grote mate ad hoc organisatorische arrangementen gecreëerd (projectgroepen, klankbordgroepen etc.);

+/- : Redelijke/gemiddelde mate van arrangeren: er wordt in redelijke mate ad hoc organisatorische arrangementen gecreëerd (projectgroepen, klankbordgroepen etc.);

- : Geringe mate van arrangeren: er wordt in geringe mate ad hoc organisatorische arrangementen gecreëerd (projectgroepen, klankbordgroepen etc.);

-- : Zeer geringe mate van arrangeren: er wordt in zeer geringe mate ad hoc organisatorische arrangementen gecreëerd (projectgroepen, klankbordgroepen etc.).

Voor de laatste indicator, verbinden, geldt de volgende vijf-punt-schaal:

++ : Zeer grote mate van verbinden: er is een zeer grote mate van selectieve (de)activering, mobiliseren van middelen, initiëren van nieuwe interacties, coalitievorming, en creëren van incentives voor samenwerking;

+ : Grote mate van verbinden: er is een grote mate van selectieve (de)activering, mobiliseren van middelen, initiëren van nieuwe interacties, coalitievorming, en creëren van incentives voor samenwerking;

+/- : Redelijke/gemiddelde mate van verbinden: er is een redelijke mate van selectieve (de)activering, mobiliseren van middelen, initiëren van nieuwe interacties, coalitievorming, en creëren van incentives voor samenwerking;

- : Geringe mate van verbinden: er is een geringe mate van selectieve (de)activering, mobiliseren van middelen, initiëren van nieuwe interacties, coalitievorming, en creëren van incentives voor samenwerking;

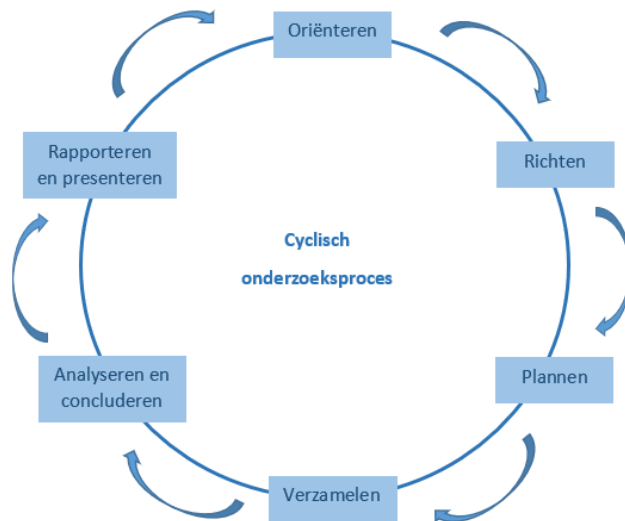
-- : Zeer geringe mate van verbinden: er is een zeer geringe mate van selectieve (de)activering, mobiliseren van middelen, initiëren van nieuwe interacties, coalitievorming, en creëren van incentives voor samenwerking.

Elke individuele indicator zegt iets over de mate van netwerk erkennend handelen. Wanneer er op een indicator laag wordt gescoord (- of --) heeft dit negatieve (afzwakkende) gevolgen voor de mate van netwerk erkennend handelen en kan het wijzen op organisatie-centrisch handelen. Wanneer er op een indicator juist hoog wordt gescoord (+ of ++) duidt dit op enige mate van netwerk erkennend en kan het een versterkend effect hebben. Indien op alle indicatoren van netwerk erkennend handelen bovengemiddeld gescoord wordt (+ of ++) kan verondersteld worden dat er sprake is van een (zeer) hoge mate van netwerk erkennend handelen binnen de interbestuurlijke samenwerking. Voor elke indicator is een totaaloordeel vastgesteld door een gemiddelde te nemen van de scores op de indicatoren. Dit

is berekend door het toekennen van cijfers aan de plussen en minnen van de losse indicatoren waarbij geldt ++ is 5 en -- is 1. Uiteindelijk is een eindoordeel gevormd voor de mate van netwerk erkennend handelen in de gehele casus door een gemiddelde te nemen van de totaaloordelen van de indicatoren.

### 3.5 Evolutionair onderzoek

Het maken en doen van dit onderzoek kan gezien worden als een cyclisch proces wat uit verschillende fasen bestaat. In figuur 6 is dit cyclische proces weergegeven met de verschillende fasen.



Figuur 6: Cyclisch onderzoeksproces

Zoals in paragraaf 2.9 benoemd, is het conceptueel model op deductieve wijze geanalyseerd en vervolgens op een inductieve manier aangepast tot een nieuw conceptueel model op basis van de empirische resultaten. Op basis van de literatuur zijn de kernvariabelen geïdentificeerd en zijn er onderlinge relaties gelegd, zie figuur 5. Op basis van deze relaties zijn een aantal verwachtingen geformuleerd over hoe de variabelen op elkaar in spelen en hoe het interbestuurlijke samenwerking beïnvloedt. Deze relaties vormen de basis voor de empirische dataverzameling en analyse. Dit deductieve deel is in de operationalisering terug te vinden in het gebruik van indicatoren uit de literatuur om de variabelen in de empirie zichtbaar te maken. Deze indicatoren zijn gebruikt voor het opstellen van de interviewvragen. Naast deze deductieve werkwijze is voor het bereiken van de doelstelling ook een inductieve aanpak vereist, omdat de relaties worden verkend in de situaties waarin ze zich voordoen, namelijk in de empirie. Op basis van de empirische resultaten kunnen de relaties tussen de variabelen specifieker worden gemaakt. Dit inductieve deel heeft vorm gekregen door het stellen van open en doorvraag vragen om meer te weten te komen over de variabelen. Dergelijke vragen hebben geleid tot de identificatie van andere kenmerken, naast de uit de literatuur gehaalde indicatoren. Dit komt in hoofdstuk 4 en 5 aan bod.

### 3.6 Betrouwbaarheid en validiteit

Het is belangrijk om rekening te houden met de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Betrouwbaarheid en validiteit zijn nauw met elkaar verbonden (Van Thiel, 2015). Wanneer een onderzoek niet betrouwbaar is, kan dat onderzoek ook niet valide zijn. Andersom hoeft dit niet het geval te zijn. De betrouwbaarheid van onderzoek wordt bepaald door nauwkeurigheid en consistentie waarmee variabelen worden gemeten (Van Thiel, 2015). Nauwkeurigheid heeft vooral betrekking op de

meetinstrumenten die gebruikt worden door de onderzoeker. Deze instrumenten moeten zo nauwkeurig mogelijk de beoogde variabelen 'meten' en onderscheid kunnen maken tussen verschillende waarden. Consistentie gaat over het principe herhaalbaarheid: 'onder dezelfde omstandigheden zal dezelfde meting leiden tot dezelfde bevinding'. Dit maakt een onderzoek betrouwbaarder, omdat je als onderzoeker dan zekerder bent van de juistheid van de bevindingen (Van Thiel, 2015). Het is mogelijk dat er een afwijking in de resultaten optreedt wanneer andere respondenten worden geïnterviewd vanwege verschillende meningen, kennis en kwaliteiten. Daarom is het belangrijk om meerdere personen te interviewen en is dit onderzoek gebaseerd op uitspraken van meerdere respondenten met diverse expertises om een betrouwbaar onderzoek te bereiken. Bovendien, om als onderzoeker betrouwbaar te zijn en vooroordelen te voorkomen, is het belangrijk om zo open mogelijk te zijn en geen suggestieve of sturende vragen te stellen. Daarom zijn zo objectief mogelijke vragen gesteld in de interviews en zijn moeilijke woorden vermeden. Bovendien zijn de interviews opgenomen. Ten slotte hebben de verschillende onderzoeksmethoden geleid tot triangulatie.

Validiteit bestaat uit interne en externe validiteit. Interne validiteit gaat over de geldigheid van onderzoek: 'heeft de onderzoeker gemeten wat hij wilde meten?' Hierbij gaat het zowel om of de operationalisaties wel een goede weergave zijn van het theoretische construct en of het veronderstelde theoretische verband tussen de onafhankelijke een afhankelijke variabele zich inderdaad voordoet (Van Thiel, 2015). Ten behoeve van de interne validiteit zijn de theoretische concepten uit het conceptueel model voortdurend als uitgangspunt genomen voor de data verzameling en analyse. Echter blijft het mogelijk dat tijdens de interviews of de analyse zowel de respondenten als de onderzoeker een andere interpretatie kunnen hebben over een bepaald concept. Externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van onderzoek: 'gelden de gevonden resultaten ook voor andere personen, instituties, tijden en plaatsen?' Voor validiteit is het nuttig om een interviewhandleiding op te stellen (DiCocco-Bloom & Crabtree, 2006). Dit zorgt ervoor dat de onderzoeker beter is voorbereid op het interview en een (tamelijk) vast stramien heeft. Voor dit onderzoek is dan ook een interviewhandleiding en een reeks vooraf bepaalde open vragen opgesteld, zie bijlage 1. Na het verzamelen van de data kan de validiteit van het onderzoek worden bepaald. Wanneer het mogelijk is om de hoofdvraag te beantwoorden en bruikbare aanbevelingen kunnen worden gemaakt, is de validiteit van het onderzoek bereikt.

Ten slotte is het belangrijk om de privacy van de respondenten te waarborgen. Ethisch onderzoek is vereist. Het onderzoek mag de respondenten niet schaden (Bryman, 2012). Onderzoekers moeten zich integer gedragen en moeten handelen op een manier die rechtvaardig, weldadig en respectvol is. De rechten van de respondenten, zoals het recht op anonimiteit, en het doel van het onderzoek zijn duidelijk gecommuniceerd naar de respondenten, evenals wat er gaat gebeuren met de informatie van de respondenten. Bovenstaande moet het gebrek aan geïnformeerde toestemming voorkomen (Bryman, 2012). Eén respondent heeft aangegeven anoniem te willen blijven en hier is dan ook gehoor aangegeven.

## 4. Empirische resultaten

Dit hoofdstuk bevat de analyse van de empirische gegevens. De gegevens verkregen uit interviewdata en beleidsdocumenten zijn hier geïntegreerd. De mate van interbestuurlijke samenwerking (4.1), de ontwikkelingen en uitdagingen (4.2), en kansen en uitdagingen van een Omgevingsagenda (4.3) komen aan bod. De analyse is gebaseerd op een codeerschema (bijlage 4).

### 4.1 Huidige mate van de interbestuurlijke samenwerking

#### 4.1.1 Omgevingswet & Omgevingsvisie

De Omgevingswet is een wetswijziging waarin 26 wetten op het gebied van ruimte, wonen, milieu, water en infrastructuur worden samengevoegd. Er komt één integrale wet voor de fysieke leefomgeving die bestaande wetten op dat gebied vervangt (Ministerie van BZK, 2018). De Omgevingswet treedt op 1 januari 2021 in werking. De intentie is om de wetgeving eenvoudiger, flexibel, dynamischer en stimulerender te maken. Het gaat om een gezonde en veilige leefomgeving én ruimte bieden voor de ontwikkeling van maatschappelijke functies (Ministerie van BZK, 2018, p.5). Uitgangspunten van de Omgevingswet zijn minder en overzichtelijkere regels, meer ruimte voor initiatieven, lokaal maatwerk en vertrouwen. Het motto luidt *'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen van kwaliteit'* (Programma aan de slag met de Omgevingswet, z.d.). Dit motto is vertaald in twee doelen:

1. Bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit,
2. Doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Dit doel wordt door meerdere respondenten van de interviews benadrukt:

*"Het doel van de Omgevingswet is om te sturen op samenhang en kwaliteit."* - D. van Zelm van Eldik (Ministerie van BZK)

*"Het idee van de Omgevingswet is niet meer contouren van te voren vastleggen, maar flexibel er mee omgaan."* - S. Van de Walle (Gemeente Rotterdam)

De Omgevingswet is opgavegericht. De maatschappelijke opgave staat centraal en speelt zich af in de ruimte. De leefomgeving staat in de Omgevingswet centraal evenals de mensen die in die omgeving wonen en werken (Rotmans, 2018). Zij krijgen binnen de Omgevingswet meer ruimte om met eigen initiatieven te komen. Dit betekent dat participatie van de omgeving (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties) een voorwaarde is (Ministerie van BZK, 2018). Uit de interviews met de respondenten blijkt dat het centraal stellen van de maatschappij ook als belangrijk wordt gezien:

*"Zij (burgers en bedrijven) zijn de gebruikers van de ruimte, zij weten wat zij nodig hebben om de interactie te organiseren die ze nodig hebben om te functioneren in steden. Mensen maken het verschil."* - H. L. Pálsdóttir (Ministerie van BZK)

*"Uiteindelijk gaat het erom dat je de maatschappij moet dienen."* - D. van Zelm van Eldik (Ministerie van BZK)

Uit interviews blijkt dat de participatie van de maatschappij beperkt is. Overheidspartijen op alle schaalniveaus werken bij het maken van hun eigen Omgevingsvisie weinig samen met de maatschappij en voeren er onvoldoende het gesprek mee.

*“Soms is de druk zo hoog om samen te werken met andere departementen of andere directies dat wij er niet aan toekomen om het ook met de samenleving te doen, terwijl we het eigenlijk allemaal doen voor de samenleving.”* - H. L. Pálsdóttir (Ministerie van BZK)

Tegelijkertijd is er besef dat het gesprek met de maatschappij beter moet, maar de vormvrijheid van participatie maakt het een uitdaging om deze participatie vorm te geven.

*“Het liefst wil je dat ook het maatschappelijk middenveld meedenkt in het proces. Daar kunnen we echt verbeterlagen in maken.”* - A. Speulman (Ministerie van BZK)

*“Het gesprek met het maatschappelijke veld wordt onvoldoende gevoerd en moet echt beter, dat is hier intern ook de ambitie om dat beter te doen.”* - H. L. Pálsdóttir (Ministerie van BZK)

Ook blijkt uit interviews dat de overheidspartijen onderling onvoldoende samenwerken aan de omgevingsvisies, zowel qua vorm als inhoud. De Omgevingswet verplicht dat drie bestuurslagen hun Omgevingsvisie opstellen: het Rijk, provincie en gemeente (Programma aan de slag met de Omgevingswet, z.d.). Een Omgevingsvisie dient een samenhangend plan te zijn voor de fysieke leefomgeving dat de ontwikkelingsrichting voor de lange termijn vastlegt. De Omgevingsvisie is één van de zes instrumenten van de Omgevingswet (Programma aan de slag met de Omgevingswet, z.d.). Er worden echter nauwelijks inhoudelijke en vorm eisen gesteld aan de visie. Meerdere respondenten benadrukken de toegevoegde waarde van de Omgevingsvisie:

*“Ik denk dat het een heel mooi instrument is. Het is heel belangrijk om per overheidslaag na te denken over de samenhang en kwaliteit van beleid en dat kan niet als je dat allemaal in losse beleidstrajecten pakt. In potentie is de Omgevingsvisie een fantastisch instrument om te sturen op samenhang en kwaliteit.”* - D. van Zelm van Eldik (Ministerie van BZK)

*“Ik denk dat het heel goed is dat iedere laag heel bewust wordt van wat zijn onze verantwoordelijkheden op die laag, wat zijn onze rollen en ambities, de instrumenten, en hoe willen we dat uitvoeren.”* - H. L. Pálsdóttir (Ministerie van BZK)

Uit de interviews blijkt dat bij het opstellen van de omgevingsvisies de overheidspartijen niet tot nauwelijks samenwerken. Bij het opstellen van de Provinciale Omgevingsvisie (POVI) van Zuid-Holland is er volgens G. Everraert (Gemeente Rotterdam) wel inspraak geweest, maar is met hun inspraak niks tot weinig gedaan:

*“Je had inspraak, maar ik weet zeker dat ondanks dat het een beleidsrijk traject was, dat met onze opmerkingen vrij weinig gedaan is. We kregen eind oktober een brief binnen dat de inspraak geopend was, en dat we even zes weken de tijd hadden om even voor de kerst te reageren. Dat is allemaal super traditioneel.”*



Volgens D. Bres (Ministerie van BZK) zijn de provinciale omgevingsvisies en de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) ook niet met elkaar gemaakt, ondanks dat het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tijdens het opstellen van de NOVI wel alle provincies is afgegaan om te kijken hoe iedereen is met de Omgevingsvisie en wat voor input zij willen leveren aan de NOVI. Hiervoor zijn op interbestuurlijk niveau gebiedsdialogen gehouden in het land om op te halen wat er op nationaal niveau moet gebeuren (werkplaats NOVI genoemd). Echter heeft destijds de politiek besloten om deze gebiedsdialogen te stoppen en is van deze gebiedsdialogen nu weinig terug te vinden:

*“Dus je gaat wel een keer bij elkaar buurten en je kijkt wat de ander heeft liggen, maar dat is iets anders dan dat je iets samen met elkaar ontwikkeld.”* - D. Bres (Ministerie van BZK)

*“Er is toen in de politiek besloten om het heel erg een ‘Haags feestje’ te laten zijn en dus is die hele werkplaats NOVI gestopt. Nou dat is denk ik onhandig want daarmee wordt het kwetsbaar en niet meer in verbinding.”* - D. van Zelm van Eldik (Ministerie van BZK)

Het wordt als een uitdaging gezien om een stuk te maken waarvan alle partijen zullen denken dat ze zich daar in herkennen. De reden hiervoor is dat de regio's van de informatie die zij leveren vervolgens weinig terug zien in het concept NOVI, omdat het allemaal gecompriëerd moet worden. Dit leidt volgens D. Bres (Ministerie van BZK) tot continue spanning.

Tevens wordt er, in het geval van de gemeente Rotterdam, beargumenteerd dat gemeenten onderling ook nauwelijks samenwerken bij het opstellen van de Omgevingsvisie:

*“Je merkt toch dat al die producten behoorlijk in die organisaties zelf worden ontwikkeld.”* - G. Everaert (Gemeente Rotterdam)

Omdat bij het opstellen van de NOVI niet tot nauwelijks is samengewerkt, heerst onder de partijen de angst dat de NOVI een Rijksvisie wordt in plaats van een nationale visie. Om te voorkomen dat de NOVI een Rijksvisie wordt, wordt beargumenteerd dat interactie met andere overheden vereist is:

*“De NOVI moet richting geven aan anderen, maar ook ruimte laten voor invulling samen met andere overheden.”* - G. Gelissen (Ministerie van BZK)

Doordat de Omgevingsvisie vormvrij is en er niet tot nauwelijks is samengewerkt, zijn er meningsverschillen tussen de partijen over de invulling van de Omgevingsvisie. Dit verschil gaat over de keuze voor een vernieuwende of traditionele invulling van de Omgevingsvisie. De NOVI moet de integrale lange-termijnvisie worden voor de fysieke leefomgeving (Ministerie van BZK, 2018). In de NOVI worden de gezamenlijke sectorale opgaven beschreven. De NOVI laat zien hoe deze opgaven elkaar raken, waar integratie gewenst of noodzakelijk is en waar het Rijk nationale belangen heeft in de leefomgeving. De NOVI kijkt dus algeheel naar de opgaven en onderdelen van de fysieke leefomgeving, en brengt ze met elkaar in verband. Daarbij wordt het beleid en de aanpak vernieuwd zodat er meer samenhang ontstaat (Ministerie van BZK, 2018). De NOVI is geen statisch document. De visie kan constant geactualiseerd en bijgesteld worden als omstandigheden daartoe aanleiding geven of nieuwe opgaven zich voordoen. Dit geeft de visie een cyclisch karakter en moet de visie robuust maken voor de lange termijn (Ministerie van BZK, 2018). Voor de NOVI is dus gekozen voor een 'vernieuwende' aanpak aangezien

het beleid en de aanpak vernieuwd wordt. De provincie Zuid-Holland heeft er daarentegen voor gekozen om al het bestaande provinciale beleid voor de fysieke leefomgeving samen te voegen in één zogenaamd Omgevingsbeleid (Provincie Zuid-Holland, 2019). Het Omgevingsbeleid bestaat uit twee kaderstellende instrumenten: de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening. De POVI heeft hierdoor ook een andere structuur dan de NOVI. De Omgevingsverordening bevat samenhangende, overzichtelijke en gebruiksvriendelijke regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Provincie Zuid-Holland, 2019). Daarnaast zijn in het Omgevingsbeleid operationele doelstellingen opgenomen die zichtbaar moeten maken hoe de provincie zelf invulling geeft aan de realisatie van haar beleid. De provincie streeft naar ‘een optimale wisselwerking tussen gewenste ruimtelijke ontwikkelingen en een goede leefomgevingskwaliteit’ (Provincie Zuid-Holland, 2019, p.4). Hieraan geven zij richting door het maken van samenhangende beleidskeuzes, die volgen uit de provinciale opgaven. Deze beleidskeuzes werken door naar uitvoeringsprogramma’s en naar regels in de verordening. Het geheel aan bestaande beleidskeuzes, inclusief de doorwerking naar programma’s en verordening, vormt het provinciale beleid voor de fysieke leefomgeving (Provincie Zuid-Holland 2019). De gemeente Rotterdam stelt in tegenstelling tot de provincie Zuid-Holland wel een nieuw instrument op als Omgevingsvisie. De gemeente Rotterdam ziet de Omgevingsvisie als een strategisch document waarmee inzicht en richting gegeven wordt aan de samenhang tussen alle aspecten die de fysieke leefomgeving beïnvloeden (Gemeente Rotterdam, 2018). De gemeente Rotterdam heeft gekozen om de Omgevingsvisie als intersectoraal model vorm te geven. De gemeente vindt dat deze vorm zorgt voor integraliteit en de mogelijkheid biedt om snel met een nieuwe visie aan de slag te gaan. Het uitgangspunt voor het intersectorale model is dat de gemeente voortbouwt op bestaande sectorale visies, zoals bijvoorbeeld de Woonvisie en het Stedelijk Verkeersplan die recent zijn vastgelegd. Daarnaast heeft de gemeente gezegd dat zij een nieuwe integrale ‘bril’ nodig hebben om kansen en kwesties tussen de verschillende sectoren inzichtelijk te maken en beleidsvernieuwing integraal te toetsen. Daarom heeft de gemeente een integrale benadering geïntroduceerd met vijf perspectieven: compacte stad; gezonde stad; inclusieve stad; circulaire stad; en productieve stad (Gemeente Rotterdam, 2018). De verschillen tussen de omgevingsvisies van de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland zijn merkbaar:

*“De Omgevingsvisie van Zuid-Holland is eigenlijk een database aan beleid, dat zien zij als de Omgevingsvisie. Waar wij van mening verschillen is ja wij hebben ook een database van beleid, dat willen we ook, maar daarnaast hebben wij ook drie producten die daar uit putten: de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan, en Omgevingsprogramma’s. En bij de provincie is die database ook gelijk de schil van hoe je het laat zien. Voor mij houdt het daar niet op, de Omgevingsvisie is niet alleen een kopverhaal.” - G. Everraert (Gemeente Rotterdam)*

*“De aanpak van de provincie is dat het bestaande beleid, heel veel beleid, eigenlijk niet is vernieuwd, maar gewoon bij elkaar is gevoegd en er een strik om heen is gedaan, en dat is de Omgevingsvisie. Dat is niet de intentie die achter de Omgevingsvisie zit en het hele idee van de Omgevingswet. Het gaat om een andere manier van denken.” - S. Van de Walle (Gemeente Rotterdam)*

*“In die trajecten hebben zij (de provincie) niet bijzonder gekozen voor een vernieuwende aanpak, dat is eigenlijk gewoon een beleidstraject oude stijl. De mensen die daar zaten hebben gewoon de mogelijkheid gehad om het op traditionele wijze te doen.” - G. Everraert (Gemeente Rotterdam)*

Op het gebied van de Omgevingsvisie is en wordt niet tot nauwelijks samengewerkt tussen de overheidslagen. Bij de Omgevingswet wordt er volgens R. Delhaas (Provincie Zuid-Holland) wel meer samengewerkt met bestuurlijke partners. De samenwerking is gericht op het samenvoegen van alle onderdelen van bestaande wetten in één wet, de Omgevingswet. Daarnaast wordt binnen Zuid-Holland samengewerkt tussen provincie, gemeenten en waterschappen. Dit is per regio vormgegeven en bestaat uit bijeenkomsten en overleggen. Ten slotte wordt binnen de provincie Zuid-Holland actief ingezet op interne voorbereiding van de organisatie op de Omgevingswet. Dit is gericht op de medewerkers van de beleidsafdelingen die met de Omgevingswet te maken hebben en/of krijgen, maar ook op het management, de Gedeputeerde Staten en de Provinciale Staten. Er kan dus geconstateerd worden dat op het gebied van de Omgevingswet in Zuid-Holland meer interbestuurlijk samengewerkt wordt dan op het gebied van de Omgevingsvisies.

#### 4.1.2 Verstedelijkingsalliantie

Op lokaal en regionaal schaalniveau speelt de verstedelijkingsopgave en daarom wordt deze opgave opgenomen in de omgevingsvisies. Om te illustreren hoe een huidige interbestuurlijke samenwerking in de regio rondom een opgave eraan toegaat, wordt er in dit onderzoek ingegaan op de verstedelijkingsalliantie. Deze alliantie is geen formaliteit. Het is een samenwerkingsvorm tussen acht gemeenten (Dordrecht, Rotterdam, Schiedam, Delft, Rijswijk, Den Haag, Zoetermeer, Leiden), de provincie Zuid-Holland en ondersteuning van metropoolregio Rotterdam Den Haag (MRDH) langs de spoorlijn Leiden Dordrecht (figuur 7), en is bedoeld om het perspectief op de verstedelijking op de toekomst in de Zuidelijke Randstad uit te werken.



Figuur 7: Verstedelijkingsalliantie (Verstedelijkingsalliantie, 2019)

Het is belangrijk te vermelden dat verstedelijking geen kerntaak van de MRDH is. De MRDH kan alleen kennis inbrengen en faciliteiten regelen, maar heeft geen taken op het gebied van ruimtelijke ordening. De MRDH is een vervoersautoriteit en gericht op het versterken van het economisch vestigingsklimaat, aldus L. Zandstra (MRDH). In de verstedelijkingsalliantie worden stappen gezet om te bepalen waar het Rijk, de provincie, regio, MRDH, en gemeenten elkaar nodig hebben.

*“Wat zijn nu de onderwerpen waar je als één overheidslaag niet uitkomt en waar je anderen voor nodig hebt? Daar zijn we in de verstedelijkingsalliantie nu mee bezig om dat uit te werken.” - M. Soeterbroek (Provincie Zuid-Holland)*

Tot 2040 moeten er in de Zuidelijke Randstad circa 250.000 woningen extra bij komen (Verstedelijkingsalliantie, 2019). Gemeenten zijn hiertoe in eerste instantie aan zet en daarom hebben de acht gemeenten van de verstedelijkingsalliantie de handen ineengeslagen. Vanuit gezamenlijke ambitie is een strategie ontwikkeld om tot versnelde ontwikkeling van woningbouwlocaties te komen. De woningbouwproductie wordt als een belangrijk middel gezien om de agglomeratiekracht te versterken (Verstedelijkingsalliantie, 2019). De ambitie van de alliantie is om ruim 170.000 extra woningen te realiseren tot 2040 in bestaand (centrum)stedelijk gebied met hoogwaardig openbaar vervoer oriëntatie. Een voorbeeld van een primaire transformatielocatie is Rotterdam Stadionpark. Een belangrijke reden om de verstedelijkingsalliantie op te richten was volgens S. Bekx (Gemeente Rotterdam) de versnippering van verstedelijking in het verleden in de provincie:

*“Als je kijkt waar verstedelijkt werd en wordt dan is dat toch een soort confetti kaart over de hele regio. Alle gemeenten, alle regio’s die bouwen toch een relatief groot aandeel terwijl als je kijkt naar waar de vraag zit, is er vooral vraag naar stedelijk wonen en wonen op de goed bereikbare plekken in de steden.” - S. Bekx (Gemeente Rotterdam)*

Een andere reden voor het oprichten van de verstedelijkingsalliantie is de opkomende verstedelijkingsopgave waardoor het landschap van Zuid-Holland onder druk staat. Het is belangrijk om samen te werken op het gebied van verstedelijking, omdat wanneer die versnippering door wordt gezet de kans bestaat dat er één grote stedelijke configuratie ontstaat in de Zuidelijke Randstad. Dat zou planologische gezien niet wenselijk zijn:

*“Dus we hebben met die verstedelijkingsalliantie ook geprobeerd om dat beeld te kantelen, van hoe gaan we er nou voor zorgen dat we in ieder geval de komende 20 à 25 jaar veel meer binnenstedelijk nabij hoogwaardig openbaar vervoer gaan bouwen.” - S. Bekx (Gemeente Rotterdam)*

De provincie Zuid-Holland is ambtelijk en bestuurlijk aangehaakt bij de verstedelijkingsalliantie. Er is een directorennetwerk en een bestuurlijk netwerk opgebouwd binnen de alliantie wat voor afstemming moet zorgen. Hierbij komen de acht gemeenten, de provincie en de MRDH samen. Het Rijk zit er niet bij, maar er wordt door M. Soeterbroek (Provincie Zuid-Holland) gesteld dat in het kader van het verstedelijkingsakkoord het Rijk ook meer betrokken wordt.

#### **4.1.3 Vitaliteit**

Een indicator van vitaliteit is urgentie gevoel. Ondanks dat er weinig tot niet wordt samengewerkt bij de omgevingsvisies, twijfelen de meeste respondenten niet aan de urgentie om over bestuurlijke grenzen heen samen te werken. Afstemming tussen de overheidslagen - interbestuurlijke afstemming - over de omgevingsvisies wordt als noodzakelijk en kansrijk gezien om te kunnen omgaan met grote regio overstijgende opgaven en transities:

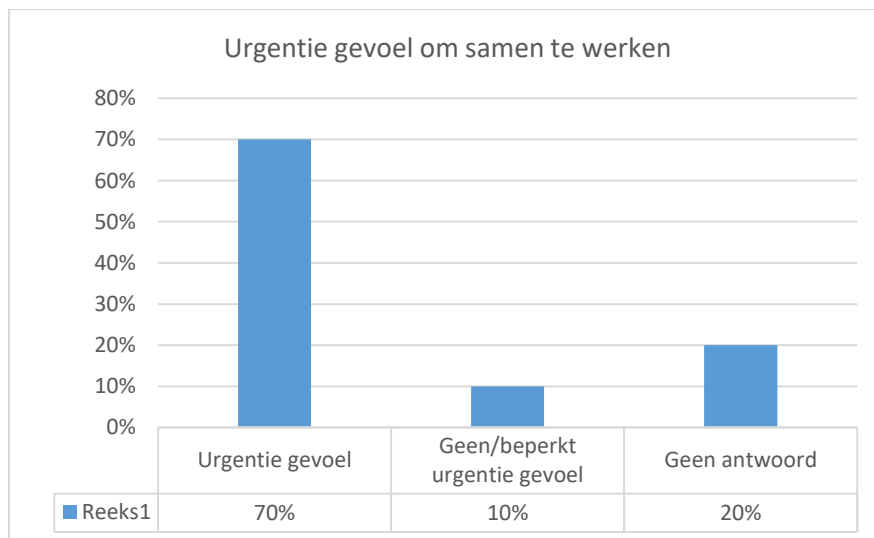
*“We moeten gezamenlijk optrekken in de omgevingsvisies, want als blijkt dat het provinciale beleid eigenlijk nog gewoon oud beleid is met een nieuw hoesje er omheen en wij (gemeente Rotterdam)*

*proberen nieuw beleid te maken, dan gaat dat niet goed met elkaar rijmen, dus daar moet je goed schakelen.” - S. van de Walle (Gemeente Rotterdam)*

*“Het is natuurlijk uniek dat je allemaal tegelijk bezig bent met zo’n nieuw instrument (Omgevingsvisie). Als je samen optrekt heb je natuurlijk de unieke kans om er voor te zorgen dat je elkaar versterkt in plaats van dat je elkaar uitdooft.” - D. van Zelm van Eldik (Ministerie van BZK)*

*“Er zit bij iedereen wel een urgentie dat er iets moet gebeuren. De urgentie is gekoppeld aan de maatschappelijke opgaven. Dus de verstedelijkingsopgave met de bouw van 240.000 woningen tot 2040 is zo groot, dat moet je wel combineren met mobiliteit, dat moet je wel combineren met hoe je economisch verder wil.” - J. Wassens (Provincie Zuid-Holland)*

Figuur 8 geeft weer in welke mate de respondenten het gevoel hebben dat er een urgentie gevoel heerst bij de partijen om met andere partijen samen te werken. Ruim de meerderhelft van de respondenten geeft aan dat dit urgentie gevoel aanwezig is bij de verschillende partijen.



Figuur 8: Mate van urgentie gevoel om samen te werken volgens de respondenten (in percentages)

De urgentie om samen te werken ontstaat doordat partijen gedwongen worden keuzes te maken in de transitie en opgaven. Het gaat om gemeentelijke en provinciaal grensoverschrijdende opgaven waardoor het niet mogelijk is om opgaven alleen aan te pakken en samenwerking vereist is. Er is sprake van een wederkerigheid van zowel de opgave als de inspanning die geleverd moet worden. Partijen delen voor het overgrote deel de oplossingsrichting. Gemeenten worden bijvoorbeeld door de opgaven gedwongen om geld te genereren en om risico's te nemen, maar zij kunnen dit niet alleen. Hiervoor wordt het als belangrijk gezien dat het Rijk en de provincie ook mee doen en oplossingen aandragen. Dit wordt ook ervaren door de respondenten:

*“De problematiek houdt niet op bij de gemeentegrens. Dat geldt voor energie etc. en natuurlijk voor ruimtelijke ordening. Je ziet dat er vaak ook voordelen zitten aan het gezamenlijk oppakken van opgaven.” - H. Martin (Provincie Zuid-Holland)*

*“Transities zoals de verstedelijking, energietransitie en klimaatadaptatie zijn opgaven die niet binnen de postzegels van een gemeente opgelost kunnen worden. Je hebt een openbaar lichaam nodig wat groter is dan 1 of 2 gemeenten, en niet het Rijk want dat is te groot. Het gaat om een regio of provincie.” - G. Everraert (Gemeente Rotterdam)*

Bij grensoverschrijdende opgaven hebben overheidspartijen elkaar nodig om ze aan te pakken. Dan blijft volgens H. Lesschen (Provincie Zuid-Holland) de vraag hoe je dat dan doet en wie wat doet. Het feit dat de partijen elkaar nodig hebben, heeft te maken met de bevoegdheden, middelen en instrumenten waar de partijen over beschikken, zoals planologisch en financieel beleid:

*“Je hebt elkaar toch nodig, omdat het meeste bij de gemeenten op het bord ligt maar je ziet dat ze daar geen bevoegdheden over hebben. De gemeente kan natuurlijk niet over zijn eigen grondgebied regeren dus daar is een andere overheid voor nodig om dat te organiseren en te regelen. Gemeenten hebben maar een beperkte hoeveelheid geld. Dus op die onderdelen heb je elkaar nodig.” - M. Soeterbroek (Provincie Zuid-Holland)*

*“Dat is misschien wel tekenend voor de nieuwe transities die opkomen; die vragen veel meer van ruimtelijke ordening dan we eigenlijk gewend waren. Je merkt nu dat de energietransitie, mobiliteits-transitie, verstedelijking en nieuwe economie dat allemaal nieuwe vraagstukken zijn die eigenlijk vragen om een nieuw soort planologie en daar heb je elkaar bij uitstek voor nodig.” - Anoniem (Gemeente Rotterdam)*

Naast grensoverschrijdende opgaven wordt er nog een ander argument gegeven waarom regionale samenwerking vereist is, namelijk het mobiliteitsprincipe *daily urban system*. Dit principe gaat over het feit dat mensen over het algemeen niet in dezelfde stad wonen en werken, maar zich over regionale schaal bewegen. Dit betekent dat wanneer je als gemeente je burgers wilt sturen dat je regionaal moet samenwerken. Het principe wordt hieronder toegelicht:

*“Daily urban system komt van origine uit de mobiliteitstermen, maar je kan hem ook vanuit het economische en ruimtelijke perspectief gebruiken. Het gaat om het gebied dat je dagelijks gebruikt, waar bezigheden zich afspelen, en dat is veel groter dan de stad.” - S. van de Walle (Gemeente Rotterdam)*

Ook Rotterdam heeft andere overheidspartijen nodig om complexe grensoverschrijdende opgaven aan te pakken. De gemeente kan de opgaven niet alleen oplossen en is afhankelijk van anderen. Dat maakt samenwerking in de regio noodzakelijk. S. van de Walle (Gemeente Rotterdam) licht dit toe:

*“In Rotterdam hebben we inmiddels de naam dat we heel veel ruimte hebben, maar de verstedelijkingsopgave is dermate groot, want het gaat niet alleen om 50.000 woningen nee die mensen gaan ook ergens werken en de woningen die buiten Rotterdam worden gebouwd die mensen gaan ook ergens werken en als centrumgemeente trekken wij ook veel werkgelegenheid aan. Dus naast 50.000 woningen moeten wij ook ergens minimaal 2 miljoen m<sup>2</sup> werkruimte gaan realiseren, omdat die mensen gewoon een baan hebben. En dat gaan we niet meer alleen in de stad kunnen faciliteren dus dan moeten we schakelen met onze buurgemeenten.”*

Wel verschilt de behoefte aan hulp van hogere overheidsorganisaties tussen grote en kleine gemeenten. Als het bijvoorbeeld gaat om het uitwerken van binnenstedelijke opgaven hebben kleinere gemeenten meer baat bij hulp van hogere overheden. Kleinere gemeenten hebben een kleiner ambtelijk apparaat en missen kennis en expertise. Een grote gemeente als Rotterdam heeft een groot ambtelijk apparaat waar zeker zoveel kennis aanwezig is als bij de provincie, aldus S. Bekx (Gemeente Rotterdam). Bovendien, doordat grote steden een groot ambtelijk apparaat hebben, praten ze volgens G. Everraert (Gemeente Rotterdam) meer met elkaar. Dat gebeurt in kleinere gemeenten minder waardoor de provincie voor hen meer een strakker bestuurlijk orgaan is. Bovendien beargumenteerd G. Gelissen (Ministerie van BZK) dat de gemeente Rotterdam en de provincie geen sterke partners zijn in de zin dat Rotterdam weinig afhankelijk is van de provincie, omdat Rotterdam problemen zelf kan oplossen en hulp van de provincie niet noodzakelijk is. Maar, stelt K. Spannenburg (Provincie Zuid-Holland), als provincie zijnde zitten zij toch eerder op één lijn qua beleid met grotere steden:

*“Je ziet met landelijke gebieden meer dat daar nog wel eens flinke discussies zijn. De landelijke gebieden zien dan vrij snel noodzaak om in het buitengebied te bouwen en daar zijn wij (provincie) toch voorzichtig mee. Met stedelijke gebieden zie je dat we eigenlijk wel echt op één lijn zitten qua beleid.”*

Verder blijkt uit de interviews dat, net als gemeenten, provincies ook andere overheidspartijen nodig hebben om opgaven aan te pakken. Ten slotte wordt binnen organisaties ook de urgentie van afstemming gevoeld. Ondanks dat de urgentie om samen te werken gevoeld wordt, blijkt uit de interviews dat er nog wel een uitdaging ligt in de uitvoering ervan:

*“Iedereen voelt de urgentie om opgaven gezamenlijk op te pakken, alleen de grote vraag is wel hoe gaan we dat in vredesnaam doen.” - A. Speulman (Ministerie van BZK)*

*“Ik denk dat in essentie mensen geneigd zijn om zo min mogelijk samenwerking te zoeken. Als je de ander niet nodig hebt waarom zou je die dan betrekken, daar wordt het alleen maar moeilijker van. Dus mensen maken voortdurend een afweging van heb ik daar wat aan, heb ik daar wat bij te winnen direct of indirect.” - G. Gelissen (Ministerie van BZK)*

Daarnaast zijn er ook geluiden dat het urgentiegevoel nog te beperkt is, zie figuur 8. Er wordt beargumenteerd dat de urgentie om samen te werken niet door iedereen gevoeld wordt, omdat iedereen te maken heeft met zijn eigen ingewikkeldheid:

*“Kijk analytisch zeg maar als je zo dit interview afneemt zullen denk ik velen zeggen ja de urgentie snappen wij, maar er zit natuurlijk ook altijd, als het op de uitwerking aankomt, een vorm van strategie bij. Als het dichterbij komt dan gaat men toch naar de eigen belangen kijken.” - G. Gelissen (Ministerie van BZK)*

D. Bres (Ministerie van BZK) voegt toe dat het een proces is waarbij mensen als ze over samenwerking nadenken de urgentie wel zien, maar het lastig vinden om er invulling aan te geven en men behoefte heeft aan begeleiding. Daarnaast wordt door D. van Zelm van Eldik (Ministerie van BZK) gesteld dat vaak de urgentie van horizontale verbinding (verbinding binnen de organisatie) meer gevoeld wordt dan verticale verbinding (tussen organisaties), terwijl uiteindelijk alles samen komt in het landschap en bij de burger. Het gevaar dat hierdoor op de loer ligt, is dat het landschap uiteindelijk de toevallige

resultante wordt van alle aparte keuzes die per overheidslaag en/of thema zijn gemaakt. Dit kan leiden tot maatschappelijke weerstand, omdat het landschap dan niet op gemeenschappelijke basis is ontwikkeld. Tot slot wordt ook binnen een organisatie een verschil geconstateerd wat betreft het urgentie gevoel:

*“Wat je merkt is dat de ambtelijke samenwerking eigenlijk wel loopt maar dat de bestuurlijke samenwerking wat lastiger is, omdat je dan toch af en toe in een andere dynamiek zit. Je merkt dat een gedeputeerde soms net iets andere belangen heeft dan een regio bestuurder, omdat die ook andere partijen moet meenemen. Dus daar zit nog wel wat spanning in.” - J. Wassens (Provincie Zuid-Holland)*

Hierbij komt kijken dat het overeenstemmen op bestuurlijk niveau ook een uitdaging is, omdat elke partij een achterban heeft. De provincie heeft de Provinciale Staten, de gemeente de Gemeenteraad, en die achterbannen kunnen een andere visie hebben op wat het belangrijkste is. Daarnaast heb je te maken met bestuurswisselingen en wethouderwisselingen per periode.

Wat betreft de beschikking tot informatie zijn er verschillende geluiden te horen. Er wordt gesteld dat in principe alle informatie met elkaar gedeeld wordt dus dat in die zin alle partijen beschikking hebben tot dezelfde informatie. Het frequent delen van informatie is volgens de literatuur essentieel voor vitaliteit. Maar, wordt door J. Wassens (Provincie Zuid-Holland) gesteld:

*“Of dit daadwerkelijk zo is dat is een kwestie van vertrouwen. Dus ik ga er van uit dat we allemaal over dezelfde informatie beschikken.”*

Ook H. Bor (Provincie Zuid-Holland) stelt dat het lastig te zeggen is of iedereen over dezelfde informatie beschikt, maar dat er wel zoveel mogelijk gezorgd wordt dat andere partijen op hetzelfde moment over nieuwe informatie beschikken. Al met al wordt door de respondenten ervaren dat de onderlinge informatieuitwisseling tussen de overheidspartijen open en transparant is:

*“Ik merk dat we de afgelopen jaren juist heel erg open hebben gepraat met elkaar. Weet je, de truc is je hebt een gezamenlijke agenda, maar wat ook belangrijk is is dat je ook met elkaar deelt wat elkaars belangen zijn. Dan weet je gewoon wat je van elkaar kan verwachten.” - S. van de Walle (Gemeente Rotterdam)*

Het delen van informatie tussen de partijen verloopt onder andere via formele overleggen zoals bestuurlijke en directeuren overleggen. De bestuurlijke overleggen MIRT<sup>1</sup> zijn hier een voorbeeld van en worden twee keer per jaar georganiseerd - één in het voorjaar en één in het najaar. Deze overleggen gaan over welke opgaven gezien worden in het landsdeel, dus meer strategisch, en over investeringsbeslissingen, en moeten zorgen voor afstemming. Verder is er bijvoorbeeld in het beleidsveld wonen een projectgroep opgericht voor het sociale woningbouwdossier waarbij veertien gemeenten bij elkaar komen met vergaderingen. Bij zo'n projectgroep wordt vanuit alle betrokken organisaties gezorgd dat daar mensen van vakafdelingen in komen die per onderdeel iets uitwerken wat dan vervolgens weer terug komt in het projectleidersoverleg. Daarnaast heeft de MRDH veel overleg met de provincie. Eén keer in de drie à vier weken is er een bestuurscommissie en voordat deze bestuurscommissie plaatsvindt komen ze op ambtelijk niveau samen. Daarnaast worden er veel zogenoemde bestuurlijke

---

<sup>1</sup> Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte & Transport



tafels georganiseerd op basis van de thema's die spelen in de regio's. Deze tafels hebben geen besluitvormingsbevoegdheid (op een paar tafels na), maar agenderen relevante thema's die om afstemming vragen. Hierbij is het essentieel dat er van elkaar geleerd wordt, dat de samenhang bevorderd wordt en gekeken wordt welke werkafspraken daarover met elkaar kunnen worden gemaakt. Dit gebeurt op allerlei schaalniveaus. Dit zijn formele tafels, maar zijn niet formeel besluitvormend. Naast deze formele bijeenkomsten, blijkt uit de interviews dat er ook veel informeel contact plaatsvindt zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Onder informeel contact valt onder andere telefonisch en mail contact, maar ook face-to-face contact. Informeel en face-to-face contact zijn indicatoren van vitaliteit. Uit de interviews blijkt dat de respondenten informeel contact belangrijk vinden voor de samenwerking zodat de partijen elkaar snel kunnen vinden en op onderwerpen kunnen schakelen. Veel informeel contact wordt gezien als een lichte organisatiestructuur waarbij actoren elkaar op de inhoud weet te vinden. Deze organisatiestructuur valt of staat met het netwerk wat er is en hoe goed dit onderhouden wordt. Volgens S. Bekx (Gemeente Rotterdam) is een lichte organisatiestructuur veel belangrijker dan aan de voorkant hele (werk)structuren opbouwen. De intensiteit van het informele contact verschilt per periode. Dit hangt af van de drukte en richting de aanloop van een bestuurlijke overleg is dit informele contact intensiever. Tussen de partijen in de verstedelijkingsalliantie vindt ook veel informeel contact plaats bijvoorbeeld via wekelijkse mail contact.

Binnen de verstedelijkingsalliantie vervullen de leden van het kernteam een belangrijke sleutelrol in het verbinden van de acht gemeenten, en doordat er ook een directeurenoverleg omheen is, zorgt dat er voor dat de directeuren elkaar vaker zien en leren kennen, en ook sneller de telefoon zullen gebruiken als er iets nodig is wat op directieniveau moet worden afgestemd, aldus S. Bekx (Gemeente Rotterdam). Ook de gedeputeerde A. Bom wordt als een sleutelpersoon gezien vanwege de open houding en de middelen die de gedeputeerde bezit.

#### 4.1.4 Vertrouwen

Het urgentie gevoel dat er samen gewerkt moet worden met andere overheidspartijen en het besef dat partijen elkaar nodig hebben staat in verband met de mate van vertrouwen. Wanneer er naar de huidige samenwerking wordt gekeken, zijn de meeste respondenten tevreden over de huidige mate van vertrouwen. Echter wordt ook gesteld dat dit in de meeste gevallen wel veel tijd en persoonlijke investering heeft gekost:

*“Het vertrouwen groeit aan beide kanten door elkaar ook echt meer te zien, met elkaar om tafel zitten of elkaar bellen. Dat werkt veel beter dan dat je op afstand brieven stuurt.”* - H. Lesschen (Provincie Zuid-Holland)

Voor de provincie ziet het als essentieel dat ze persoonlijk bij de samenwerking zitten, dat ze zelf de verbinding maken tussen partijen, en zelf vertrouwen uitspreken. Vertrouwen wordt bepaald door de energie die personen er in steken en is daarmee afhankelijk van karaktereigenschappen. Tegelijkertijd blijkt uit de interviews dat de motivatie van mensen samenhangt met de organisatiecultuur aangezien er een directie en bestuurder boven zitten die samenwerking belangrijk moeten vinden en ambtenaren ook de ruimte en het vertrouwen moeten geven om een bepaalde rol te pakken. Daarnaast wordt het delen van kennis en informatie en openheid van zaken als belangrijk gezien, inclusief openheid over waarom afspraken niet nagekomen kunnen worden. Dat kan zowel formeel als informeel en levert vertrouwen en begrip op:

*“Als je gewoon eerlijk kan zeggen zonder dat dat in een verslag zit of formeel bekend is of wat dan ook van hé het zit zo, daarom moeten we even dit doen, dan oké weten we dat van elkaar. En dat helpt ook, want voor je het weet, zeker omdat we een wat moeizaam verleden hadden, gaan er op basis van beelden ook verkeerde ideeën ontstaan en dat is natuurlijk heel fout.”* - H. Lesschen (Provincie Zuid-Holland)

Enkele respondenten vinden het lastig om iets over de mate van vertrouwen te zeggen:

*“In principe is het zo dat we alle informatie delen met elkaar, dus in die zin zou alle beslissende informatie gelijk moeten zijn. Of dat natuurlijk echt zo is dat is een kwestie van vertrouwen. Maar ik ga er vanuit dat we allemaal over dezelfde informatie beschikken.”* - J. Wassens (Provincie Zuid-Holland)

Net als bij vitaliteit kan ook bij vertrouwen een verschil geconstateerd worden tussen het ambtelijke en bestuurlijke niveau. Volgens de respondenten is op het ambtelijke niveau sprake van een goede vertrouwensbasis. Op bestuurlijk niveau ligt dit anders:

*“In deze regio zijn de bestuurswisselingen en wethouderwisselingen per periode best wel groot. Dat betekent dat in elke nieuwe bestuursperiode opnieuw dat vertrouwen moet worden opgebouwd, de verschillende deelnemers moeten elkaar spreken, een gemeenschappelijk beeld hebben, en die processen duren wel eens jaren voordat je weer een gemeenschappelijke visie of aanpak hebt.”* - Anoniem (Gemeente Rotterdam)

Daarbij wordt gesteld dat vanwege deze bestuurlijke wisselingen het des te belangrijker is dat op ambtelijk niveau in ieder geval de kennis en kunde en ervaringen goed geborgd zijn.

Uit de interviews is gebleken dat de intenties van de partijen in principe goed zijn, dat is de basishouding volgens J. Wassens (Provincie Zuid-Holland). Dit is een uitingvorm van vertrouwen. Echter stelt S. van de Walle (Gemeente Rotterdam) dat intenties alleen niet genoeg zijn:

*“Het gaat ook om wat iemand zijn rol is en wat iemand zijn taak is. Kijk je hebt gewoon belangen en uiteindelijk in the end of the day streeft iedereen wel zijn belangen na, maar als je die belangen snapt dan kan je daar ook mee schakelen, dan kan je daar ook mee omgaan.”*

K. Spannenburg (Provincie Zuid-Holland) voegt toe dat elke partij wel een andere agenda heeft, maar dat dat niet altijd hoeft te conflicteren. Ook is er in het proces voor de gemeenten ruimte geweest om hun eigen intenties te benoemen. Dit heeft geholpen voor begrip en hier is door de provincie rekening geprobeerd mee te houden. Bovendien wordt gesteld dat de partijen in de regio over het algemeen elkaars intenties goed kennen, maar dat hier nog wel haken en ogen aanzitten:

*“Je merkt wel dat zodra het spannend wordt dat dan bepaalde dingen niet gelijk op tafel worden gelegd.”* - J. Wassens (Provincie Zuid-Holland)

Tegelijkertijd stelt J. Wassens (Provincie Zuid-Holland) dat dit gewoon een bestuursstijl is en dat het lastig is om dit te veranderen of te verbeteren. Hierbij wordt het wel als essentieel gezien dat er open

en transparant gepraat wordt over zorgen en irritaties zodat er niks sluimert. Daarnaast wordt er beargumenteerd dat de partijen elkaars intenties wel kennen, maar dat het nog een vraag is of ze het wel helemaal kunnen begrijpen.

*“Het zou leuk zijn om een keer ‘kruip in de hand van’ te doen, zo van ga je zelf ook ander gedrag vertonen als je voor een andere organisatie zou werken, waarschijnlijk wel, je hebt ineens een heel andere rol en verantwoordelijkheid en dus gedraag je je anders.”* - M. den Heijer (Gemeente Rotterdam)

Wat betreft het nakomen van onderlinge afspraken (een uitingsvorm van vertrouwen) zijn er verschillende geluiden te horen. Het nakomen van de afspraken wordt als essentieel gezien voor onderling vertrouwen en wanneer een afspraak niet nagekomen wordt, wordt het ook als belangrijk gezien dat dit benoemd wordt. Volgens H. Lesschen (Provincie Zuid-Holland) is het openlijk hierover praten voordelig voor wederzijds begrip. Echter zijn er geen consequenties of conflictreguleringen wanneer een partij de afspraken niet nakomt. Uit de interviews blijkt dat de afspraken niet altijd nagekomen worden:

*“Er worden wel eens pogingen gewaagd om onder de afspraken uit te komen, en dat is natuurlijk niet gek want uiteindelijk heb je als gemeente soms ook echt een lokaal belang, dus dan is het helemaal niet gek dat je een poging waagt.”* - J. Wassens (Provincie Zuid-Holland)

Ook als het gaat om het houden aan planningsen of er strak op sturen, zijn verbeteringen nodig volgens H. Bor (Provincie Zuid-Holland). Dit heeft ook te maken met het idee dat partijen elkaar onderling moeten aanspreken en dat de afspraken niet te vrijblijvend moeten zijn. Toch wordt er ook gesteld dat het niet nakomen van afspraken niet per se met onwil te maken heeft:

*“Op het moment dat er ook nog andere dingen spelen, andere projecten waar mensen ook op in gezet worden, ja dan kom je gewoon krap in je tijd, maar dat is bij elk project.”* - D. de Jong (Provincie Overijssel)

Ook wordt door L. Zandstra (MRDH) beargumenteerd dat meestal de wil er wel is om afspraken na te komen, maar dat bijvoorbeeld de uitvoering in de praktijk niet wil.

Daarnaast komt kijken dat wanneer men langer samenwerkt dat men over en weer zich aan de samenwerkingsafspraken moet gaan houden. Dit heeft te maken met elkaar het voordeel van de twijfel geven wat een indicator is van vertrouwen. Uit de interviews is gebleken dat de partijen over het algemeen elkaar het voordeel van de twijfel geven, maar dat dit voorheen niet altijd het geval was. K. Spannenburg (Provincie Zuid-Holland) stelt dat er vroeger tussen gemeenten onderling en van woningcorporaties naar gemeenten veel wantrouwen was, maar dat door het (samenwerkings)proces wat doorlopen is mensen en partijen dicht bij elkaar zijn gebracht en dat er meer begrip is voor elkaars positie. Het heeft bij dit proces geholpen dat de provincie er dicht boven op is gaan zitten.

*“Dat betekent niet dat het wantrouwen helemaal weg is, maar wel dat dat minder is geworden.”* - K. Spannenburg (Provincie Zuid-Holland)

Ten slotte is het volgens verschillende respondenten belangrijk voor de samenwerking dat er vertrouwen en ruimte wordt gegeven binnen de organisatie om veel tijd te steken in de samenwerking. Een voorbeeld hiervan is de verstedelijkingsalliantie. Binnen de verstedelijkingsalliantie heerst volgens de respondenten een goede vertrouwensbasis.

*“Zo’n alliantie werkt alleen als er onderling vertrouwen is en dat gaat alleen op basis van openheid en een goede samenwerking.” - S. Bekx (Gemeente Rotterdam)*

Niet alleen tussen gemeenten onderling heeft er wantrouwen geheerst. Ook kan geconstateerd worden dat in het Rijk niet altijd vertrouwen is door wat partijen in het verleden hebben meegemaakt. Hierdoor kost volgens H. L. Pálsdóttir (Ministerie van BZK) het vertrouwen opbouwen veel tijd en investering. Een ander kwestie waar in het verleden spanningen speelden met betrekking tot vertrouwen was de oprichting van de MRDH. Toen de MRDH werd opgericht ontstond er vanuit de provincie veel discussie over wie nu waar over gaat. Dat is volgens de respondenten een hele tijd ingewikkeld geweest. Met het nieuwe college is er destijds wel gezegd dat er meer samengewerkt moet worden met de MRDH. Toen is er gewerkt vanuit een gebiedsprogramma, dus vanuit een gemeenschappelijk verhaal, wat heeft geholpen om het onderlinge vertrouwen te versterken, aldus J. Wassens (Provincie Zuid-Holland).

#### *4.1.5 Multi-level handelen*

Overheidspartijen hebben elkaar dus nodig om grensoverschrijdende opgaven aan te pakken. Er is sprake van een wisselwerking tussen de verschillende overheidspartijen en elke partij heeft zijn eigen meerwaarde. Dit kan gezien worden als de ‘één overheidsgedachte’ en wordt expliciet genoemd als doel van de Omgevingswet:

*“Het punt van de 1 overheidsgedachte is niet dat je allemaal met elkaar overal verantwoordelijk voor bent, maar dat je met elkaar erkent dat bijna voor elke opgave elk van de betrokken partijen zijn eigen ding moet doen om het te laten slagen.” - J. Huneker (Provincie Gelderland)*

Dit betekent dus dat je zowel je eigen meerwaarde erkent als die van de andere partijen en dat de opgave centraal wordt gesteld. Het erkennen van de eigen meerwaarde en de meerwaarde van andere partijen zijn indicatoren van multi-level governance. Wanneer de opgave centraal wordt gesteld, heb je automatisch met andere partijen te maken. Ook betekent de één overheidsgedachte dat je als partij in principe niet in de bevoegdheid van een andere partij treedt. Het komt er op neer dat de partijen samen afspraken maken over hoe de opgave gezamenlijk aangepakt kan worden waarbij elke partij een eigen deel doet. Iedere partij heeft dus zijn eigen rol en verantwoordelijkheden binnen de opgave en de opgave bepaalt of je ergens groot of klein in zit. Dit betekent dus dat een partij verschillende rollen kan vervullen, afhankelijk van de opgave. Ook wordt gesteld dat een partij nooit maar één rol heeft, maar dat het altijd meerdere rollen vervult. Op basis van de interviews kan iets gezegd worden over de huidige meerwaarde van de verschillende overheidspartijen. In onderstaande tabellen is deze meerwaarde weergegeven in rollen die een overheidspartij kan innemen en in de instrumenten en middelen die een overheidspartij bezit en in kan zetten bij regionale samenwerking. Zoals hierboven vermeld is dit afhankelijk van de aard van de opgave en kunnen meerdere rollen tegelijk worden ingenomen.

Rijksoverheid	
Rollen/taken	Instrumenten/middelen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Koers vastleggen.</li> <li>• Opdrachtgever en aanjager.</li> <li>• Coördinerende rol.</li> <li>• Faciliterende rol / verbindingen leggen tussen partijen en instanties.</li> <li>• Samenwerkingspartner.</li> <li>• Monitoring.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiële middelen.</li> <li>• Bevoegd gezag.</li> <li>• Kennis en expertise.</li> <li>• Wet- en regelgeving (bijvoorbeeld crisis- en herstelwet).</li> <li>• Kaders stellen.</li> </ul>

Tabel 2: Huidige rollen en instrumenten Rijksoverheid

Provincie Zuid-Holland	
Rollen/taken	Instrumenten/middelen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bewaken ruimtelijk ordeningsbeleid op het schaalniveau van de provincie / toetsend richting gemeenten.</li> <li>• Monitoring / interbestuurlijke toezicht.</li> <li>• Coördinerend / netwerkcoördinator / regio's bijsturen.</li> <li>• Bovenlokale en regionale blik en belang. / Gemeenteoverstijgend perspectief.</li> <li>• Neemt langere termijn in ogenschouw.</li> <li>• Verbinden / samenbindende overheid.</li> <li>• Bemiddelende rol tussen gemeenten / intermediaire rol.</li> <li>• Hoeder voor balans/evenwicht in regio qua verhoudingen en thema's.</li> <li>• Afwegingen en slimme keuzes maken</li> <li>• Onderwerpen op agenda houden (bij gemeenten).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ruimtelijke ordeningsinstrument en -beleid / provinciaal beleid.</li> <li>• Inpassingsplannen maken: Als gemeenten niet willen meewerken of wanneer de provincie een plan van de gemeente slechte ruimtelijke ordening vindt, heeft de provincie bevoegdheden op RO gebied om inpassingsplannen te maken zodat de provincie het zelf kan regelen / doorpakmacht / kaders stellen.</li> <li>• Stimuleringsmaatregelen (bijvoorbeeld subsidies).</li> <li>• Aanwijzingsbesluiten.</li> <li>• Financiële middelen.</li> <li>• Bevoegd gezag.</li> <li>• Regelgeving en formele besluitvorming.</li> <li>• Kennis en expertise.</li> <li>• Menskracht.</li> </ul>

Tabel 3: Huidige rollen en instrumenten Provincie Zuid-Holland

Gemeente Rotterdam	
Rollen/taken	Instrumenten/middelen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verantwoordelijk voor het planologisch mogelijk maken van bijvoorbeeld voldoende woningbouw / zorgen dat er voldoende plancapaciteit komt.</li> <li>• Ruimtelijk op de goede plek bouwen en op een toekomstbestendige manier bouwen.</li> <li>• Verbinding leggen met ontwikkelaars.</li> <li>• Trekkersrol.</li> <li>• Regierol.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennis &amp; kunde (kleinere gemeenten hebben dat minder in huis).</li> <li>• Bestemmingsplannen en visies.</li> <li>• Initiatieven mogelijk maken.</li> </ul>

- Faciliterend / responsief.
- Coördinerend / regisserend.

Tabel 4: Huidige rollen en instrumenten Gemeente Rotterdam

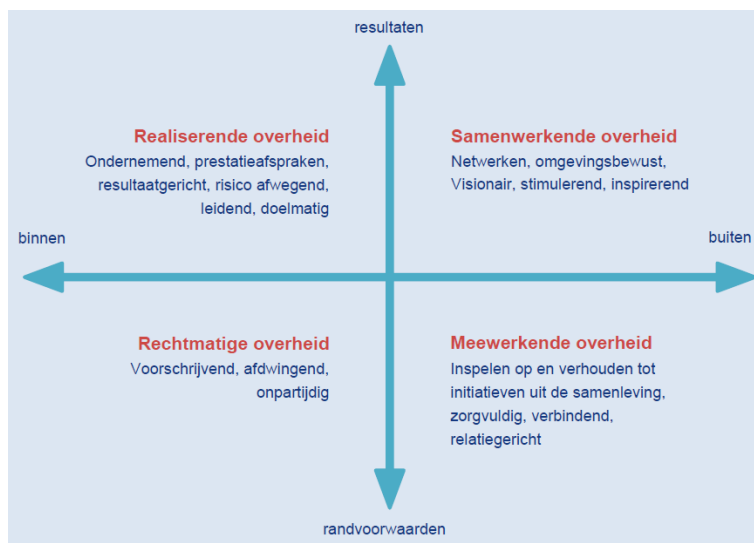
De (mogelijke) verschillende rollen worden ook in de omgevingsvisies van de overheidspartijen genoemd. In de NOVI worden drie type rollen onderscheiden die het Rijk zou kunnen innemen en de mogelijk in te zetten instrumenten (Ministerie van BZK, 2018). Deze rollen zijn gebaseerd op de vier-sturingsperspectieven van het NSOB kwadrant van Van der Steen (2016):

1. Samenwerkend: het Rijk werkt samen met andere overheden en maatschappelijke partijen. Enerzijds door allianties bij elkaar te brengen (spelverdeler), anderzijds als partij in samenwerkingen (gelijkwaardig partner).
2. Sturend en kaderstellend: het Rijk stuurt zelf direct op de nationale belangen en doelen via het stellen van regels en kaders met een doorwerking. Om nationale belangen te borgen realiseert het Rijk ook eigen projecten en neemt besluiten waar andere overheden rekening mee moeten houden.
3. Faciliterend: het Rijk biedt ruimte voor en zoekt aansluiting bij initiatieven van anderen. Het brengt deze verder en stimuleert nieuwe samenwerkingsvormen, innovatie, ontwikkeling en transitie. Het Rijk heeft een rol als verbinder, als agendasetter, als mediator, kennismakelaar en begeleider. En heeft hierbij oog voor de verschillende perspectieven van burgers, bedrijven, initiatiefnemers, en maatschappelijke organisaties.

Ook in de POVI worden vier mogelijk sturingsstijlen onderscheiden op basis van de sturingsprincipes van de provincie Zuid-Holland. De vier sturingsstijlen kunnen afhankelijk van de opgave ingezet worden en zijn als volgt (Provincie Zuid-Holland, 2019):

1. Zoveel mogelijk overlaten aan initiatieven uit de samenleving (meewerkende overheid);
2. Waar (meer) regie nodig is, netwerkend werken (samenwerkende overheid);
3. Waar overheidsinvesteringen onmisbaar zijn, zelf prestaties leveren (realiserende overheid);
4. Waar normerend optreden noodzakelijk is, wettelijke bevoegdheden inzetten (rechtmatige overheid).

Figuur 9 geeft een overzicht van bovenstaande vier mogelijke sturingsstijlen en is ook gebaseerd op de vier sturingsperspectieven van het NSOB kwadrant.



Figuur 9: Vier sturingsstijlen (Provincie Zuid-Holland, 2019)

De gemeente Rotterdam heeft geen expliciete mogelijke sturingsstijlen benoemd in de Rotterdamse Omgevingsvisie. De eerder genoemde vijf perspectieven moeten een integrale kijk bieden op de toekomst en moeten richting geven aan het handelen van ambtenaren en bieden houvast voor raadsleden en initiatiefnemers (Gemeente Rotterdam, 2018).

Een aantal van de respondenten verwezen ook naar de vier sturingsperspectieven van het NSOB kwadrant, behandeld in 2.2. In de interviews wordt door een aantal respondenten beargumenteerd dat de provincie Zuid-Holland alle vier de sturingsstijlen bezit:

*“Eigenlijk hebben wij van het NSOB kwadrant alle vier de rollen. Juist die combinatie maakt dat je ook echt adaptief kan zijn. We passen dat niet allemaal tegelijk toe, maar je moet het wel allemaal in beeld hebben, wat je daar binnen kan doen.”* - K. Spannenburg (Provincie Zuid-Holland)

*“Als je kijkt naar de rollen die in zo’n NSOB kwadrant staan dan hebben we vaak rollen op alle vier de vlakken. Maar dan moet je wel scherp zijn als je een gesprek aangaat met een gemeente, dan moet je je beraden over waar nou het accent ligt bij welke rollen. En dat is heel verschillend.”* - H. Martin (Provincie Zuid-Holland)

Uit de interviews is gebleken dat het belangrijk is dat partijen de houdingen en posities van elkaar weten en dat erkend wordt dat een andere partij een meerwaarde kan bieden qua instrumenten, inzet en taken. Onderstaande tabellen geven weer in welke mate de eigen meerwaarde en de meerwaarde van andere partijen erkend wordt. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de verschillen.

Gemeente Rotterdam		
Erkennen van de meerwaarde van andere partijen		Erkennen van de eigen meerwaarde
Provincie Zuid-Holland	Het Rijk	Gemeente Rotterdam
++	+	++

Tabel 5: Erkenning meerwaarde door de gemeente Rotterdam

Provincie Zuid-Holland		
Erkennen van de meerwaarde van andere partijen		Erkennen van de eigen meerwaarde
Gemeente Rotterdam	Het Rijk	Provincie Zuid-Holland
++	+	++

Tabel 6: Erkenning meerwaarde door de provincie Zuid-Holland

Het Rijk		
Erkennen van de meerwaarde van andere partijen		Erkennen van de eigen meerwaarde
Gemeente Rotterdam	Provincie Zuid-Holland	Het Rijk
+/-	++	++

Tabel 7: Erkenning meerwaarde door het Rijk

Op het gebied van de verstedelijkingsalliantie wordt volgens M. Soeterbroek (Provincie Zuid-Holland) door de partijen de meerwaarde van de andere partijen erkend wat de reden is waarom er samengewerkt wordt. De steden, waaronder Rotterdam, erkennen de meerwaarde van de provincie Zuid-Holland binnen de verstedelijkingsalliantie:

*“Het is heel belangrijk dat we gezamenlijk optrekken in de lobby richting het Rijk. Daar helpt zo’n verhaal van de verstedelijkingsalliantie heel erg in, dat wij hier eigenlijk gezamenlijk al een verstedelijkingsstrategie hebben met de grote steden en een aantal steden er omheen plus de provincie waardoor we allemaal met één mond spreken richting het Rijk. Dus dat maakt het in ieder geval enorm sterk.” - S. Bekx (Gemeente Rotterdam)*

*“De steden erkennen de provincie als een samenbindende overheid, dus die rol hebben we ook wel gekregen en genomen.” - M. Soeterbroek (Provincie Zuid-Holland)*

S. Bekx (Gemeente Rotterdam) voegt hier aan toe dat het werken in een alliantie en netwerkvorm waardevol is, omdat dat een vrij lichte organisatiestructuur is en dat daardoor de partijen elkaar weten te vinden op de inhoud:

*“Het valt en staat met het netwerk wat je hebt richting ambtenaren of andere organisaties en hoe goed je dat onderhoud, dat je dingen samen voorbereid. Dat is veel belangrijker dan aan de voorkant hele structuren optuigen met werkgroepen en projectgroepen waar niemand zich aan geëngageerd voelt.”*

Daarnaast wordt benadrukt dat wanneer gekozen wordt om een alliantievorm te starten waarin in een netwerk wordt samengewerkt dat dat alleen lukt op basis van gelijkwaardigheid, dus dat andere partijen ook de ruimte krijgen om het voortouw te nemen. Dit is volgens de respondenten naar tevredenheid gedaan binnen de verstedelijkingsalliantie.

#### *4.1.6 Adaptief vermogen*

Zoals in 4.1.5 benoemd, wordt door een aantal respondenten beargumenteerd dat de provincie Zuid-Holland alle vier de sturingsstijlen van het NSOB kwadrant bezit en dat juist deze combinatie leidt tot adaptiviteit. Tegelijkertijd, wat betreft experimenteren en leren van actoren om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden (indicator van adaptive governance) is uit de interviews gebleken dat er tussen de partijen in beperkte mate wordt geëxperimenteerd en geleerd om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden. Er wordt wel erkend dat dit meer zou moeten:

*“Vooraf meer experimenteren zou wel goed zijn. We zijn al een hele tijd bezig met het zoeken naar andere manieren van bekostiging van allerlei projecten die er spelen, en het zou best wel kunnen helpen om daar een bul van experimenten in te doen. We proberen het wel, maar het zou nog wel meer kunnen.” - J. Wassens (Provincie Zuid-Holland)*

*“Experimenteren wordt minder gedaan dat zou misschien best wel eens wat meer kunnen. Kennisontwikkeling doen we samen wel.” - M. den Heijer (Gemeente Rotterdam)*

Volgens J. Wassens (Provincie Zuid-Holland) zit er op meerdere vlakken een toegevoegde waarde aan experimenteren:

*“Je gaat op een andere manier naar opgaven kijken, dat je daar mee ook een beetje uit de traditionele manier van aanpak van zo’n MIRT project komt, en daarmee dus ook wat ontspanning kan creëren, en dus misschien ook kijken of je met minder geld resultaat kan halen.”*



Volgens K. Spannenburg (Provincie Zuid-Holland) is het onderling kennis delen en leren van elkaar (indicator van adaptive governance) wel verbeterd in het beleidsveld wonen, omdat het nu meer onder de aandacht is en er nu meer mensen werken in dat beleidsveld zowel bij de provincie als bij gemeenten. Tevens heeft de provincie de afgelopen jaren meer een samenwerkende rol ingenomen door middel van meebetalen aan onderzoeken en ambtelijke ondersteuning voor gemeenten. Ook heeft de verbeterde samenwerking tussen de provincie en de MRDH hier aan bijgedragen. Voor het ontstaan van de verstedelijkingsalliantie is volgens S. Bekx (Gemeente Rotterdam) ook veel kennis uitgewisseld tussen de acht gemeenten en provincie en is er een gezamenlijk verhaal gebouwd. Daar is vervolgens het netwerk omheen ontstaan.

Wat volgens R. Delhaas (Provincie Zuid-Holland) nog ontbreekt is de beschikbaarheid van ‘mislukte pilots’ van de Omgevingswet:

*“Als je mensen spreekt hebben ze daar (mislukte pilots) vaak behoefte aan, want ze zeggen op de site aandeslagmetdeomgevingswet.nl staan de gelijke voorbeelden, maar eigenlijk willen we ook de achterkant van het verhaal horen, wat zijn nou de lastige dingen, de hobbels en de klemmen waar je tegenaan bent gelopen. Want daar leren mensen vaak veel van.”*

Die leerervaring delen zou dus nog beter kunnen en heeft op zijn beurt met vertrouwen te maken. Het delen van kennis en informatie en anderen daar van laten profiteren binnen de alliantie heeft volgens S. Bekx (Gemeente Rotterdam) ook bijgedragen aan vertrouwen. Ook in andere beleidsvelden zijn er volgens H. Lesschen (Provincie Zuid-Holland) flinke stappen gezet in de verbetering van de samenwerking. Eigenlijk kan geconstateerd worden dat alle respondenten het er over eens zijn dat de onderlinge samenwerking tussen de partijen in de loop der jaren verbeterd is. Dit heeft te maken met een verbeterde onderlinge afstemming en door het hebben van een gezamenlijke agenda. Desondanks concluderen een aantal respondenten dat deze afstemming en samenwerking nog altijd beter kan en dat er nog uitdagingen zijn:

*“We hebben een gezamenlijke agenda, maar de truc is om die om te zetten in wat het dan concreet betekent in het planologisch juridisch kader. En ja in de Omgevingswet gaat daar natuurlijk een heleboel in veranderen. En daar moeten we het goede gesprek over voeren.” - S. van de Walle (Gemeente Rotterdam)*

Volgens D. Bres (Ministerie van BZK) heeft het Rijk de afstemming tussen de verschillende departementen laten liggen. De verschillende departementen staan op zichzelf en vullen hun opgave niet zo breed in als eigenlijk vanuit de NOVI zou moeten, want dat wordt als lastig ervaren door de departementen:

*“We hebben te laat onderkend dat je het eerst met je eigen collega’s eens moet worden, dat er een commitment moet ontstaan voordat je met de regio aan de slag gaat. Of misschien moet het wel allebei tegelijkertijd, maar dan meer in evenwicht.”*

Daarnaast is er volgens D. van Zelm van Eldik (Ministerie van BZK) tijdens het ontwerpen van de NOVI een periode geweest waarin de interbestuurlijke samenwerking heeft stil gestaan. Dit is voor een groot deel weer gerepareerd, maar heeft nog altijd verbeterpunten. Ten slotte blijkt uit de interviews dat de

afstemming tussen gemeenten onderling ook nog verbetering vereist aangezien gemeenten veel naar binnen zijn gericht en niet tot nauwelijks over hun bestuurlijke grenzen heen kijken.

S. Bekx (Gemeente Rotterdam) stelt dat in de verstedelijkingsalliantie nadrukkelijk wordt afgestemd. Dit is niet alleen afstemming tussen partijen onderling via directeuren overleggen, maar ook tussen thema's. Een doel van de verstedelijkingsalliantie is dan ook afstemming van verschillende thema's zoals verstedelijking, mobiliteit, energie en economie. Afstemming van en samenhang tussen dergelijke thema's is van belang vanwege ruimtelijke consequenties. Daarom moeten op het juiste moment relaties gelegd worden. H. Lesschen (Provincie Zuid-Holland) stelt ook dat de agenda's van de provincie Zuid-Holland en van de MRDH op bijvoorbeeld het gebied van economie steeds meer op elkaar worden afgestemd. Echter moeten deze agenda's nog wel concreter worden gemaakt, vooral richting de uitvoering.

Zoals eerder benoemd, is er niet altijd een goede relatie geweest tussen de provincie Zuid-Holland en de MRDH. Toen de MRDH werd opgericht, heeft de MRDH een aantal taken overgenomen van de provincie. Zoals in 4.1.2 benoemd is dit op het gebied van mobiliteit en economie. Deze taken doet de provincie nog wel in de gemeenten buiten de MRDH. Uit de interviews blijkt dat de overname van taken door de MRDH heeft geleid tot spanningen tussen de MRDH en de provincie:

*"Sommigen binnen de provincie zeggen van kunnen wij dat zelf niet doen?" - L. Zandstra (MRDH)*

Door een nieuw college en betere afstemming tussen de partijen zijn deze spanningen verdwenen. Verder kan er ook onvoldoende afstemming geconstateerd worden tussen de partijen wat betreft verwachtingen van elkaar. Gemeenten verwachten te veel van de provincie, bijvoorbeeld in termen van geld, maar dit is volgens de provincie niet mogelijk:

*"Ik zei toen als het daar over gaat (geld) en je verwacht dat wij 80 of 100 miljoen kunnen gaan bijdragen dan ben je aan het verkeerde adres. Dus toen hebben we eigenlijk door zitten praten en de verwachtingen op elkaar afgestemd en duidelijk gemaakt dat onze bijdrage vooral zit in deskundigheid, procesgeld, en netwerkgebruik ambtelijk en bestuurlijk." - H. Martin (Provincie Zuid-Holland)*

*"Wij hebben af en toe wel het gevoel dat partijen, met name ook gemeenten, de provincie zien als een grote broer die wel de portemonnee trekt als er iets moet gebeuren. Voor de grap wordt wel eens gezegd: wij voelen ons af en toe de pinautomaat aan het Malieveld." - H. Bor (Provincie Zuid-Holland)*

Om op veel vlakken toch tot afstemming te komen, vindt er volgens de respondenten veel overleg met elkaar plaats, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Een vereiste hierbij is wel dat de eigen agenda ook op orde is. Dit is niet op alle vlakken en bij iedereen het geval. Ook is er kritiek op de huidige afstemming tussen de partijen op het gebied van samenwerking bij het opstellen van de verschillende omgevingsvisies. Zoals in 4.1.1 is benoemd, blijkt dat tijdens het opstellen van de omgevingsvisies er nauwelijks is samengewerkt tussen de verschillende overheidspartijen. M. den Heijer (Gemeente Rotterdam) beargumenteert dat deze afstemming tussen de overheidspartijen wel essentieel is:

*"De NOVI is een onderdeel van het Rijksbeleid wat dan vervolgens weer doorwerking heeft naar het sectoraal beleid van het Rijk. Dat moet ook ergens passen op het provinciale beleid en het moet ergens passen op het lokale beleid. Ja dat hoort wel op elkaar te passen en het wordt steeds concreter naarmate je naar beneden gaat."*

Bovendien is de samenwerking tussen de overheidspartijen met niet-overheidspartijen volgens verschillende respondenten nog beperkt, terwijl publieke participatie een indicator is van adaptive governance. Het gesprek met het maatschappelijke veld wordt onvoldoende gevoerd, terwijl de maatschappij wel als belangrijk wordt gezien, omdat zij de gebruikers van de ruimte zijn. De samenwerking met het maatschappelijke veld heeft betrekking tot participatie van de burger en ondernemer. Zoals in 4.1.1 benoemd is participatie een uitgangspunt van de Omgevingswet en -visie, omdat de mensen die in de leefomgeving wonen en werken meer ruimte krijgen om met eigen initiatieven te komen. Participatie van de maatschappij wordt wel als een uitdaging gezien:

*De uitdaging is ook het maatschappelijke dialoog organiseren, dat je gewoon continu in gesprek bent. Het is ingewikkeld, iedereen heeft een ander belang, dus de kunst is kan je als regisseur van zo'n gesprek, kan je zorgen dat er voortgang geboekt wordt. Ja dat is ingewikkeld.*" - H. L. Pálsdóttir (Ministerie van BZK)

*"Het is nog een vraagstuk van hoe zie je dan ook de participatie, hoe gaat de inspraak, hoe gaat de vaststelling ervan. Dus dat zijn nog wel vraagstukken die eigenlijk gewoon nog uitgevonden moeten worden."* - Anoniem (Gemeente Rotterdam)

#### *4.1.7 Collaboratief vermogen & gedeelde agenda*

Het feit dat de overheidspartijen elkaar nodig hebben om bepaalde opgaven aan te pakken (4.1.3) en daarbij de meerwaarde van de ander erkennen (4.1.5) laat zien dat de partijen onderling afhankelijk zijn. Dit wordt ook erkend door de respondenten op de verschillende schaalniveaus:

*"De samenwerking is echt nodig. Zeker omdat we gewoon qua netwerken afhankelijk van elkaar zijn."* - J. Wassens (Provincie Zuid-Holland)

*"We zijn allemaal afhankelijk van elkaar, het is één systeem."* - D. van Zelm van Eldik (Ministerie van BZK)

*"De provincie en de twee grote steden Rotterdam en Den Haag, of ook wel de metropoolregio, zijn belangrijke partners en in die zin ook een belangrijk netwerk. Wij zijn dus ook afhankelijk van elkaar, en wij als provincie zijn dus ook afhankelijk van de twee grote steden, van de metropoolregio, omdat ze daar veel ervaring en kennis hebben als het gaat op het gebied van mobiliteit en openbaar vervoer. Daar kunnen we gewoon van leren."* - H. Lesschen (Provincie Zuid-Holland)

*"Ruimtelijk zijn wij enorm afhankelijk van de provincie. We hebben een enorme discussie met de provincie over hoe je om gaat met de ruimte en het schaalniveau en dat is ook altijd ingewikkeld, ook voor de provincie van hoe vul je je rol nou in."* - S. van de Walle (Gemeente Rotterdam)

Het wederzijds erkennen van de onderlinge afhankelijkheid is een indicator van collaborative governance, omdat dit kan zorgen voor commitment aan het samenwerkingsproces. Daarnaast blijkt dat deze onderlinge afhankelijkheid te maken heeft met de nieuwe Omgevingswet:

*“Een aantal thema’s kunnen we niet als gemeente oplossen. Rotterdam gaat bijvoorbeeld niet meer in z’n eentje over het hele havengebied, want al die omliggende gemeenten gaan straks ook die omgevingswaarden moeten vaststellen, en de provincie hebben ze ook nodig als partner.” - R. Delhaas (Provincie Zuid-Holland)*

De onderlinge afhankelijkheid heeft te maken met bevoegdheden, middelen en instrumenten. In de tabellen van 4.1.5 zijn de verschillende rollen, instrumenten en middelen van de partijen weergegeven. Zowel het Rijk, provincie en gemeenten hebben elk hun eigen instrumentarium. Gemeenten kijken bijvoorbeeld naar de provincie om kwesties aan te pakken, bijvoorbeeld wanneer er conflicten tussen de gemeenten onderling zijn. De provincie heeft instrumentarium om op te kunnen treden, maar dit is beperkt, aldus K. Spannenburg (Provincie Zuid-Holland). Bovendien moet de provincie op haar beurt naar het Rijk kijken, omdat het Rijk weer andere instrumentarium heeft die de provincie nodig heeft om dingen te realiseren. Dit bestaat uit financiële middelen, de inzet van bestaand instrumentarium zoals bevoegdheden, maar ook uit het aanpassen van wet- en regelgeving:

*“Wij zijn zowel financieel afhankelijk van het Rijk, omdat zij uiteindelijk de grote geldpot hebben als het gaat om investeringen, maar ook omdat zij voor bijvoorbeeld Rijkswegen het bevoegd gezag zijn. Dus zij zijn uiteindelijk ook opdrachtgever om dingen voor elkaar te krijgen. Het is een dubbele rol.” - J. Wassens (Provincie Zuid-Holland)*

De rol van de gemeente heeft een meer lokale focus:

*“De gemeenten zijn primair aanzet voor de ruimtelijke economische ontwikkeling. Zij moeten er uiteindelijk voor zorgen dat de woningen gerealiseerd gaan worden. Dus het echt mogelijk maken ligt bij de gemeenten. Samen met ons (provincie), want wij zijn daar voor een deel ook kaderstellend in waar het wel of niet kan.” - J. Wassens (Provincie Zuid-Holland)*

Naast een kaderstellende rol beschikt de provincie ook over financiële middelen en bevoegd gezag. De provincie heeft investeringsmiddelen, maar wel beperkt. Ten slotte blijkt de provincie nodig te zijn als partij die binnen bijvoorbeeld het verstedelijkingsbeleid afspraken maakt of die kleinere gemeenten aanspreekt, dus het ruimtelijk beleid, aldus M. den Heijer (Gemeente Rotterdam).

Binnen de samenwerking op het gebied van de verstedelijking heerst er volgens enkele respondenten wederzijds begrip (indicator van collaborative governance). Dit is met name tot stand gekomen door het samenwerkingsproces dat doorlopen is. Ook is het benoemen van de eigen intenties door de partijen belangrijk geweest voor de groei van het wederzijds begrip. Bovendien wordt het als belangrijk gezien dat de partijen begrip hebben voor elkaars ingewikkelde positie:

*“Je moet begrip hebben voor elkaars ingewikkelde positie. Ik bedoel het Rijk heeft nu eenmaal weinig middelen voor openbaar vervoer, ik noem maar wat.” - M. den Heijer (Gemeente Rotterdam)*

Wat te maken heeft met wederzijds begrip is het hebben van gemeenschappelijke probleemstellingen en definities. Dit is een uitingvorm van wederzijds begrip (wat weer een indicator is van collaborative governance). Wat betreft het hanteren van bepaalde definities kan er volgens K. Spannenburg (Provincie Zuid-Holland) een discussie ontstaan tussen de verschillende schaalniveaus. Op het niveau van de provincie kan toekomstbestendig bouwen een andere definitie hebben dan op het niveau van een

specifieke gemeente. Toch blijkt dat de provincie met grotere stedelijke gemeenten eerder op één lijn zit qua beleid dan met meer landelijke gebieden.

Het eens zijn over definities wordt als basis gezien voor de samenwerking, omdat dezelfde definities uiteindelijk nodig zijn om gezamenlijke afspraken te kunnen maken. Hierbij is het belangrijk dat er regelmatig gepraat wordt en dat de tijd genomen wordt. Niet alleen gemeenschappelijke definities worden als essentieel gezien voor de samenwerking, ook moeten de partijen een bepaalde mate van eigenaarschap voelen: partijen voelen zich eigenaar van een stukje problematiek of een casus. Eigenaarschap heeft te maken met het nemen van verantwoordelijkheid voor taken en voor het gezamenlijk oppakken van opgaven en klussen. Het blijkt dat het hierbij belangrijk is om uit te spreken wie van wat is. Elke partij heeft zijn eigen verantwoordelijkheden, er is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid. Het bereiken van verantwoordelijkheidsgevoel heeft volgens S. Bekx (Gemeente Rotterdam) tijd nodig, omdat het tijd kost om het commitment van iedereen te krijgen. Bij de verstedelijkingsalliantie is het uiteindelijk gelukt om een gezamenlijke verantwoordelijkheidsgevoel te bereiken. Volgens S. Bekx (Gemeente Rotterdam) is dit gelukt door de samenwerking vanuit de inhoud in stappen op te bouwen en daar op een gegeven moment op een slimme manier instrumenten aan te koppelen.

Ook J. Wassens (Provincie Zuid-Holland) stelt dat samenwerken vanuit een goede gezamenlijke inhoudelijke agenda belangrijk is als basis. Daarnaast stelt J. Wassens (Provincie Zuid-Holland) dat het gevoel van eigenaarschap onder de betrokkenen hoog is:

*“Soms zelfs eerder te hoog eigenaarschap dan te weinig. Je merkt dat iedereen zich gewoon er mee bemoeit. Iedereen die gaat ervoor. Iedereen gaat voor het MIRT, dat merk je hier intern ook. Ik vind dat heel positief.”*

Deze hoge mate van eigenaarschap is gekoppeld aan de urgentie om maatschappelijke opgaven te combineren. Toch zijn er ook geluiden te horen dat het gevoel van eigenaarschap en het verantwoordelijkheidsgevoel niet bij iedereen even hoog is:

*“Sommige gemeenten zitten toch primair voor hun eigen belang aan tafel om hun eigen projecten te promoten.” - H. Bor (Provincie Zuid-Holland)*

Volgens J. Huneker (Provincie Gelderland) is het ook nodig dat de verschillende departementen binnen het Rijk eigenaarschap gaan voelen:

*“Het punt is als je uiteindelijk echt die agenda wil hebben in de breedte zoals die bedoeld is, dan moet dat eigenaarschap ook bij EZ (Economische Zaken) liggen, ook bij LNV (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit) en noem maar op.”*

Volgens de respondenten is het goed om op basis van gedeeld belang samen te werken. Een voorbeeld waarbij vanuit een gedeeld belang wordt gewerkt, is de verstedelijkingsalliantie. Rotterdam heeft een eigen belang en agenda, namelijk het bouwen van 50.000 nieuwe woningen om de groei van de stad in goede banen te leiden (Gemeente Rotterdam, 2019). De groei van de stad is tevens een belangrijk uitgangspunt voor het Stedelijk Verkeersplan Rotterdam 2030: het sturen op een samenhangende ontwikkeling van openbaar vervoer en verstedelijking (Gemeente Rotterdam, 2019). Dit is ook een regio-

nale opgave. Het MIRT onderzoek bereikbaarheid Rotterdam Den Haag heeft de basis gelegd voor afspraken op regionaal niveau (Gemeente Rotterdam, 2019). Het belang van de gemeente Rotterdam (50.000 woningen bouwen) past in het gedachtegoed van de verstedelijkingsalliantie: ruim 170.000 extra woningen realiseren vanwege de verstedelijkingsopgave (Verstedelijkingsalliantie, 2019). Bovendien benadrukt de provincie dat Zuid-Holland voor de opgave staat om in het komende decennium een fors aantal woningen te realiseren wat om ingrijpende keuzes vraagt (Provincie Zuid-Holland, 2019). Er is dus sprake van een gezamenlijke ambitie en belang, namelijk het realiseren van extra woningen vanwege de verstedelijkingsopgave. S. Bekx (Gemeente Rotterdam) stelt dat wanneer Rotterdam hun verhaal van 50.000 woningen bouwen kan koppelen aan een regionaal verhaal, dat je dan sterker staat dan wanneer je dat niet doet. Bovendien verbindt de verstedelijkingsalliantie Rotterdam en Den Haag als twee grote steden wat ook weer kracht biedt richting het Rijk om daar goed lobby op uit te voeren. Er is een gezamenlijk verhaal. Dit illustreert de voordelen van het hebben van een gezamenlijk verhaal. J. Wassens (Provincie Zuid-Holland) benadrukt ook de voordelen van het hebben van een gezamenlijk verhaal. In het Bestuurlijke Overleg MIRT wordt ook gezamenlijk opgetreden richting het Rijk:

*“Dat samen optrekken is gewoon heel belangrijk, want als het Rijk één ding verschrikkelijk vindt, is dat als er verdeeldheid is in de regio. Dus daarom is het ook goed dat we consequent uit de gezamenlijke agenda blijven werken.”*

Het belang van werken vanuit een gedeelde agenda wordt steeds meer erkend. De agenda's van de provincie en de MRDH worden bijvoorbeeld in toenemende mate op elkaar afgestemd, en de gemeenten zijn als MRDH een stuk beter gaan samenwerken, omdat ze in de MRDH een gezamenlijke agenda gingen maken. Zo'n gezamenlijk agenda is belangrijk, anders heb je niks om op samen te werken, aldus S. van de Walle (Gemeente Rotterdam). Om tot een gezamenlijke agenda en verhaal te komen, moet er veel tijd gestoken worden in onderzoek naar wat het precieze probleem is.

Echter wordt, zoals eerder genoemd, het niet benoemen van de dingen waar je van mening verschilt als grootste valkuil gezien:

*“Dat sluimert altijd en dat komt aan het einde of halverwege boven en dat kan de bom zijn voor die samenwerking. Gezamenlijk belang is altijd maar voor een X deel overlappend.” - G. Everraert (Gemeente Rotterdam)*

Uit alle interviews kan geconcludeerd worden dat een gezamenlijk verhaal en een gezamenlijke agenda als essentieel worden gezien voor een goede samenwerking. Dit heeft te maken met de gezamenlijke opgaven waar de overheidspartijen voor staan. Bovendien wordt gezegd dat een gezamenlijke agenda en een gezamenlijk doel het vertrouwen verbeterd. Ook omdat dat betekent dat je naar buiten toe een gezamenlijk verhaal uitstraalt waardoor resultaten behaald kunnen worden:

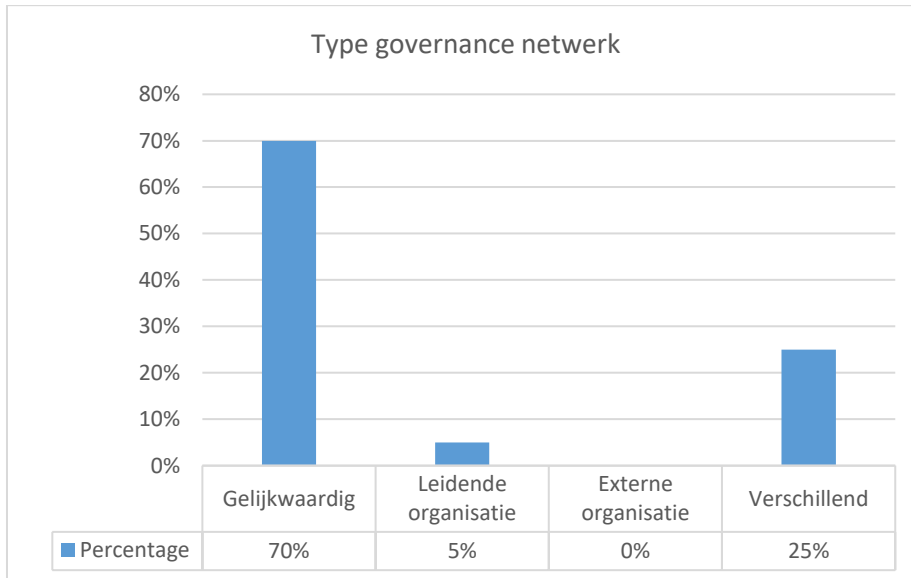
*“Je merkt dat we eigenlijk gewoon door consequent te werken vanuit dat gezamenlijke verhaal resultaten boeken.” - J. Wassens (Provincie Zuid-Holland)*

Ondanks dat er gedeelde agenda's en gezamenlijke verhalen zijn, zijn er nog wel uitdagingen te identificeren, voornamelijk richting de uitvoering en realisatie van de gezamenlijke ambities:

*“Spanning ontstaat vaak als je dat (de gedeelde agenda) in concrete projecten vertaalt.” - J. Wassens (Provincie Zuid-Holland)*

#### 4.1.8 Type governance netwerk

Op basis van de interviewresultaten kan de huidige netwerkvorm van de interbestuurlijke samenwerking getypeerd worden. In figuur 10 is in percentages weergegeven hoe de respondenten het huidige netwerk typeren.



Figuur 10: Type governance netwerk volgens de respondenten (in percentages)

De meerderheid van de respondenten is van mening dat de huidige interbestuurlijke samenwerking in de regio plaatsvindt op basis van gelijkwaardigheid:

*“Je ziet dat wij als regio eigenlijk op basis van gelijkwaardigheid opereren. Er is dus niet één partij die daar de lead in neemt.” - J. Wassens (Provincie Zuid-Holland)*

*“Het is onzin om over een hogere overheid te praten. Gemeenten en provincies zijn gelijkwaardig en het Rijk ook. Maar iedereen heeft wel zijn eigen verantwoordelijkheden en instrumenten.” - H. Martin (Provincie Zuid-Holland)*

*“Grosso modo is het gelijkwaardig en is het een netwerkorganisatie. Het is een netwerk van mensen die gelang de opgaven elkaar opzoeken, rondom opgaven georganiseerd.” - M. den Heijer (Gemeente Rotterdam)*

Enkele respondenten geven aan dat de samenwerking gelijkwaardig lijkt, maar dat dit in de praktijk niet het geval is en er sprake is van een ‘leidende’ organisatie:

*“Als je kijkt naar de Omgevingswet is het niet precies gelijkwaardig, want het lijkt gelijkwaardig maar als wij (de provincie) iets in onze verordening schrijven dan heeft dat impact op het omgevingsplan (van de gemeente). En als het Rijk iets regelt dan heeft dat ook impact op de provincie. Dus er blijft een bepaalde getraptheid zitten in de regelgeving.” - R. Delhaas (Provincie Zuid-Holland)*

Dit heeft te maken met de beschikbaarheid van middelen. De provincie heeft meer budget voor economie dan de MRDH. Hierdoor is de samenwerking minder gelijkwaardig. Ook tussen gemeenten heerst enige getraptheid. Binnen de MRDH vormen Den Haag en Rotterdam samen meer dan de helft van de regio, ze zijn de grootste steden, waardoor volgens S. van de Walle (Gemeente Rotterdam) automatisch meer naar deze steden gekeken en geluisterd wordt. Vanwege deze verhoudingen is het volgens enkele respondenten belangrijk om als 'grotere' partij zoals de provincie of gemeente Rotterdam waakzaam te zijn om niet de leidende rol in te nemen.

Daarnaast blijkt het per opgaven en processen te verschillen welke partij in de lead is waardoor de interbestuurlijke samenwerking niet als één type netwerk te typeren is. Daarom geven een aantal respondenten aan dat het netwerk in principe gelijkwaardig is, maar dat er bij sommige onderwerpen of opgaven wel een partij de lead neemt. Het hangt af van het systeemniveau. Dit vormt de meest rechterkolom in de grafiek van figuur 10.

*"Bij het landelijk klimaatakkoord is het Rijk natuurlijk heel erg in de lead geweest. En bij het haven industrieelcomplex daar zit het Rijk ook heel erg in de lead. Bij de gebouwde omgeving zegt het Rijk dat de gemeenten daar meer de regie op moeten pakken. Daar tussen in zit eigenlijk de provincie, vooral als het gaat om elektriciteit en mobiliteit. Het zit voornamelijk op systeemniveau want bij mobiliteitstransitie heb je natuurlijk met verkeerssystemen te maken."* - Anoniem (Gemeente Rotterdam)

*"Het hangt af van waar het over gaat. Ik denk wel dat er een zekere gelijkwaardigheid is, maar voor sommige onderwerpen neemt het Rijk de lead en voor andere de provincie."* - D. van Zelm van Eldik (Ministerie van BZK)

*"Als je naar de aard van de opgave kijkt dan zijn de steden en de regio's misschien het meest zwaar aanwezig. Als je het hebt over de meer procedurele kant, bijvoorbeeld de MIRT systematiek, dan is het Rijk weer leidend of een bestuurlijk overleg met de minister. Dan lijkt het toch weer een beetje op het Huis van Thorbecke, want dan is de minister, de Rijksoverheid bepalend."* - M. den Heijer (Gemeente Rotterdam)

Verder kan geconstateerd worden dat het type netwerk in de loop van de tijd veranderd is van centraal naar decentraal. Dit is bij de verstedelijkingsalliantie ook het geval. Toen de verstedelijkingsalliantie werd opgericht, heeft Rotterdam in het eerste jaar de leiding sterk naar zich toe getrokken. S. Bekx (Gemeente Rotterdam) stelt dat dit ook nodig was, omdat er 'power' moest komen vanuit één partij om zo'n alliantie op te zetten. Vooral in het begin was dit nodig vanwege de vele twijfels over of het wel zou gaan werken.

In het tweede jaar van de verstedelijkingsalliantie heeft Rotterdam gezegd dat de verantwoordelijkheid voor zo'n samenwerking verdeeld moet zijn over de verschillende partijen. Toen is een directeur van de gemeente Delft aan de alliantie gekoppeld die het bestuurlijk boegbeeld werd. Doordat een gemeente het aanspreekpunt is en niet de provincie, is de provincie niet de 'leidende' overheid en is de samenwerking gelijkwaardig. Ten slotte is eind vorig jaar de verantwoordelijkheid nog meer gelijkwaardig verdeeld over een aantal partners door het samenstellen van een kernteam. In dit kernteam zitten onder andere Rotterdam, Den Haag, Rijswijk, Delft en de provincie.



*“Als je er voor kiest om echt een alliantievorm te starten waarin je in een netwerk samenwerkt dan lukt dat alleen op basis van gelijkwaardigheid. Er moet altijd in een bepaalde fase iemand zijn die even het voortouw neemt, dat waren wij (Rotterdam) en nu zweven wij daar iets meer boven en sturen we alleen op hoofdlijnen en laten we anderen meer dingen doen.” - S. Bekx (Gemeente Rotterdam)*

Ondanks dat door de meeste respondenten het netwerk als gelijkwaardig wordt getypeerd, zijn er ook kritiekpunten op het netwerk, voornamelijk over het nemen van verantwoordelijkheid:

*“Ja wij zijn gelijk (Rijk, provincie, gemeenten), maar toch voelen we niet allemaal dezelfde verantwoordelijkheid. Nu je gelijkwaardig bent bepaal je gezamenlijk de verstedelijkingsagenda en moet je ook gelijkwaardig instrumentarium inbrengen, want je bent nu ook financieel wederkerig. Dat wordt vooral gevoeld in de steden, want die merken als geen ander de druk op de woningmarkt, die voelen echt de urgentie.” - M. den Heijer (Gemeente Rotterdam)*

## 4.2 Ontwikkelingen en uitdagingen

In deze paragraaf wordt in gegaan op de ontwikkelen en uitdagingen die spelen en van invloed zijn op de interbestuurlijke samenwerking tussen het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam. Daarnaast wordt benoemd wat er nodig is of veranderd moet worden binnen de samenwerking om in te kunnen spelen op deze ontwikkelingen en uitdagingen.

### 4.2.1 Omgevingswet & Omgevingsvisie

Werken met de Omgevingswet vraagt een andere wijze van werken van overheden en van de omgeving zelf. De Omgevingswet streeft naar het creëren van een gedragsverandering bij burgers, bedrijven en overheden (Rotmans, 2018). De wet zet ambtenaren aan om integraal te kijken naar de omgeving, en zet bestuurders aan om integrale afwegingen te maken en open te staan voor initiatieven van buiten de overheid. Burgers en bedrijven worden door de wet uitgedaagd om initiatief te nemen, en de ruimte daarvoor te benutten. Daarnaast vraagt het om een nieuwe manier van samenwerken. Het gaat om vier bestuurslagen - Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen - die gaan samenwerken als één overheid (Programma aan de slag met de Omgevingswet, z.d.). Dit betekent werken over de grenzen van de eigen organisatie en taken. Er moet integraal gewerkt gaan worden.

### 4.2.2 Cultuurverandering

De Omgevingswet vraagt dus om integraal, gebiedsgericht en opgavegericht werken. Uit de interviews blijkt dat deze nieuwe manier van werken een uitdaging vormt voor alle overheidspartijen. Het vereist namelijk een cultuurverandering binnen de organisaties:

*“Het gaat om een hele andere manier van denken. We stoeien natuurlijk als gemeente daar ook behoorlijk mee, maar we gaan er wel echt vol voor om dat echt te veranderen. Daar moeten we ook gezamenlijk met de partijen in optrekken.” - S. van de Walle (Gemeente Rotterdam)*

*“De weg is nu omgekeerd. We willen opgavegericht en gebiedsgericht werken, en beleid is dan niet meer de hoofdmode. Het begint bij waar de partijen behoefte aan hebben. En goed kijken op welk schaalniveau je het het beste kan aanpakken.” - H. Bor (Provincie Zuid-Holland)*

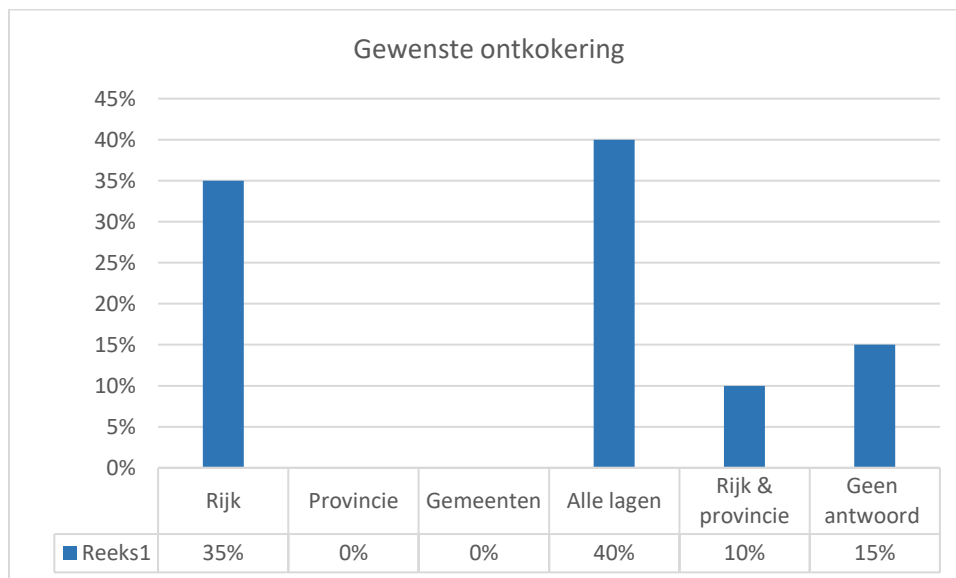
Het vergt dus een andere manier van denken wat het ingewikkeld maakt:

*“Men heeft behoefte aan guidance. De regio zegt aan de ene kant wij willen onze eigen verantwoordelijkheden, we kunnen het zelf, maar tegelijkertijd zeggen ze tegen het Rijk jullie moeten ons leiden, jullie moeten ons perspectief bieden, kaders geven.” - D. Bres (Ministerie van BZK)*

*“Het vereist een andere manier van denken en werken. En ik denk dat het belang daarvan top down in een organisatie benadrukt moet worden. Het moet breed uitgedragen worden. En ja dat is ook nog een uitdaging.” - D. Bres (Ministerie van BZK)*

Ook heeft de cultuuromslag betrekking op het nemen van verantwoordelijkheid. Gemeenten zijn bijvoorbeeld geneigd om wanneer ze het zelf niet kunnen ophoesten naar de provincie of het Rijk te kijken. Dit moet volgens respondenten meer losgelaten worden. Gemeenten moeten zelf initiatief nemen. Gezamenlijke verantwoordelijkheid is vereist voor het nemen van stappen. Dit wordt ook wel het ‘uitgestoken hand principe’ genoemd.

D. van Zelm van Eldik (Ministerie van BZK) stelt dat de Omgevingsvisie meer is dan een inhoudelijk instrument, dat het een instrument is voor cultuurverandering zowel binnen de Rijksoverheid, de provincie en gemeenten. Het instrument kan ervoor zorgen dat per laag nagedacht wordt over samenhang en kwaliteit van beleid. De cultuurverandering heeft te maken met verkokering van de organisaties. Verschillende respondenten geven aan dat Rijk, provincies en gemeenten te maken hebben met verkokering, waarbij die binnen het Rijk als ‘zwaarste’ ervaren wordt. Figuur 11 geeft in percentages weer in hoeverre bestuurslagen volgens respondenten ontokerd dienen te worden.



Figuur 11: Gewenste ontkokering van overheidslagen volgens de respondenten (in percentages)

Van oudsher zijn de drie overheidslagen sectoraal georganiseerd. Het Rijk heeft verschillende departementen (ministeries), de provincie directies en beleidsafdelingen, en gemeenten afdelingen. Kleinere gemeenten hebben minder te maken met verkokering vanwege een kleiner ambtelijk apparaat waardoor integraler werken eenvoudiger is. De Omgevingswet vraagt om ontkokering. Daarnaast wordt ontkokering vereist om te kunnen omgaan met de opkomende transitie:

*“Al die transities zijn te ingewikkeld om ze als één overheidslaag aan te pakken, maar ze zijn ook te ingewikkeld en te verweven om ze als één domein of als één sector of als één thema aan te pakken. Je moet het echt samen doen.”* - D. van Zelm van Eldik (Ministerie van BZK)

*“Die verkokering maakt dat je uiteindelijk niet tot het gewenste resultaat komt.”* - J. Wassens (Provincie Zuid-Holland)

Ontkokering wordt als grote uitdaging gezien. Het vraagt om een andere organisatievorm. De ontkokering wordt vooral voor het Rijk als een uitdaging gezien vanwege de verschillende departementen:

*“Het Rijk heeft een enorme opgave. De hele structuur past niet meer op de toekomst.”* - S. van de Walle (Gemeente Rotterdam)

*“Je moet al die kokers gaan verbinden en dat is gewoon geen vanzelfsprekendheid. Dat is heel ingewikkeld en daarmee is het een cultuurverandering.”* - D. van Zelm van Eldik (Ministerie van BZK)

*“Ik denk dat het Rijk nog een flinke slag te maken heeft als het gaat om integraliteit. Om juist niet meer sectoraal, maar om daadwerkelijk die integrale samenwerking tussen overheidslagen vorm te geven.”* - Anoniem (Gemeente Rotterdam)

G. Gelissen (Ministerie van BZK) identificeert twee opgaven voor het Rijk, namelijk het bovensectoraal, integraal organiseren en het gebiedsgericht samenwerken.

De aanpak om de cultuuromslag teweeg te brengen schijnt een veel koppig antwoord te zijn. Het belangrijkste hierbij is op tijd uitzoomen en naar het grotere geheel kijken op een integrale manier. Op basis van de interviews kan geconstateerd worden dat vooral van het Rijk verwacht wordt dat alle ministeries een brede blik krijgen en dat zaken meer integraal worden aangepakt.

Daarnaast beargumenteert M. den Heijer (Gemeente Rotterdam) dat ontkokering van het Rijk niet noodzakelijkerwijs in de zin van één integraal departement hoeft te zijn, maar dat de departementen het eens moeten zijn over de gezamenlijke agenda die is vastgelegd zodat ze daar op kunnen samenwerken om het doel te halen. Bovendien moet er volgens enkele respondenten niet alleen ontkokering in de organisatiestructuren plaatsvinden, maar is ontkokering van financieringsbronnen ook vereist zowel binnen het Rijk als de provincie, maar ook tussen de overheidslagen:

*“Wat je merkt is dat onze financiële bijdrage ook gekoppeld is aan diverse modaliteiten. OV geld moet OV geld blijven etc. Dat is gewoon niet gekoppeld aan de maatschappelijke opgaven dus daar zou wel verandering in plaats moeten vinden. Dat zou onze rol nog sterker maken.”* - J. Wassens (Provincie Zuid-Holland)

*“Je moet kijken hoe je het provinciefonds kunt koppelen aan het Rijksfonds als het bijvoorbeeld om infrastructuur gaat. Dan heb je met elkaar meer geld te besteden en is het allemaal minder in hokjes opgedeeld.”* - D. Bres (Ministerie van BZK)

Ontkokerd kijken naar geld wordt als een uitdaging gezien:

*“Als je niet actief zoekt naar meekoppelkansen van geld dan geef je je geld één keer uit en dan heb je één keer resultaat, terwijl als je je geld slim uitgeeft met het oog op dubbeldoelstellingen en meekoppelkansen dan is je gulden ineens een daalder waard. Dit vraagt om een bepaalde houding, het is een andere mindset.” - D. van Zelm van Eldik (Ministerie van BZK)*

*“Er moet gekeken worden of je die voorwaarden flexibeler kunt maken. Dat je het niet hebt over een bepaald budget voor sporen en voor wegen en voor tunnels etc. maar dat je kijkt hoe je daar in kan schuiven. Dat ligt gevoelig.” - D. Bres (Ministerie van BZK)*

Het koppelen van bronnen heeft te maken met het combineren van transities en opgaven. De opgaven staan met elkaar in verband. De verstedelijkingsopgave moet hoofdzakelijk in het stedelijk gebied worden opgevangen. Dat heeft consequenties voor het infrastructuurnetwerk, zoals toenemende druk op het openbaar vervoer en autonetwerk. Om dergelijke opgaven in goede banen te leiden, is het volgens respondenten essentieel dat ze integraal aangepakt worden, dat er samengewerkt wordt en dat financieringsbronnen worden gekoppeld:

*“Ik denk dat het nodig zal zijn om die fondsen, die financieringsbronnen te koppelen en dat als je gecombineerde opgaven hebt dat je dus een fonds voor verstedelijking koppelt aan infrastructuur koppelt en aan natuur en energie bijvoorbeeld. Dus eerst kijken naar wat samenhangt, wat kun je aan elkaar knopen, en vervolgens betekent dat dat je ook kijkt van welke financieringsbronnen kan je koppelen.” - D. Bres (Ministerie van BZK)*

#### **4.2.3 Opgavegerichte aanpak & rollen**

De opgave moet volgens de respondenten - en vanwege de Omgevingswet - dus centraal worden gesteld waardoor partijen automatisch moeten gaan samenwerken.

*“De opgave is van ons allemaal en die realiseren we alleen als we dat allemaal doen. En soms zit je ergens klein in en soms zit je ergens groot in.” - J. Huneker (Provincie Gelderland)*

De partijen moeten met elkaar erkennen dat voor bijna elke opgave elk van de betrokken overheden zijn eigen ding moet doen om het te laten slagen. Er moeten afspraken gemaakt worden over hoe de opgave gezamenlijk aangepakt gaat worden waarbij ieder zijn eigen deel doet. Dit wordt als de één overheidsgedachte gezien zoals benoemd in 4.1.5. Hiervoor wordt per opgave gekeken wie welke rol heeft en op welk schaalniveau de opgave het beste aangepakt kan worden:

*“Er is niet één uniek schaalniveau waarop je het moet aanpakken. Je moet op een gegeven moment een keuze maken van op dit schaalniveau doen we het, maar soms moet je opschalen of verbreden of soms moet je het weer kleiner maken.” - H. Bor (Provincie Zuid-Holland)*

Daarnaast is maatwerk noodzakelijk, want de ene regio is de andere niet:

*“Maatwerk van hoe zit de bestuurlijke cultuur in elkaar in de regio, hoe zijn de partijen gewend om met elkaar samen te werken. De ene regio zal dit nodig hebben van het Rijk en de andere regio zal dat nodig hebben.” - H. L. Pálsdóttir (Ministerie van BZK)*

De uitdaging is om te bepalen welke partij wat waar gaat doen. Het is zoeken naar welke rollen en bijdragen de verschillende overheden kunnen hebben. Er moet benoemd worden wie voor welk onderdeel verantwoordelijk. Daarbij moet uitgekeken worden dat de partijen niet op elkaars ‘stoel’ gaan zitten en dat er respect is voor elkaars positie. Dit wordt als lastig ervaren, omdat de provincie af en toe ook als ‘scheidsrechter’ tussen bijvoorbeeld gemeenten moet optreden.

Dit heeft ook te maken met het erkennen van elkaars meerwaarde. Om opgaven gezamenlijk aan te pakken, wordt het als belangrijk gezien dat de partijen elkaars meerwaarde binnen de samenwerking erkennen. Er moet erkend worden dat je met elkaar verantwoordelijk bent voor de opgave:

*“Er moet een soort werkrelatie ontstaan waarbij je elkaar gewoon waardeert in de rol die je hebt. Dus bij wijze van spreken dat provincies omarmen dat het Rijk zinvol werk kan doen en niet in de kramp schieten omdat het Rijk zich ergens mee bemoeit. En andersom dat het Rijk niet in ‘pavlov’ reactie schiet van we gaan het wel even centraal regelen en dan komt het goed, dat is ook niet waar.” - D. van Zelm van Eldik (Ministerie van BZK)*

De introductie van de Omgevingswet heeft ook gevolgen voor de strak afgebakende klassieke rollen en verantwoordelijkheden van de overheidslagen. Het is niet meer eenduidig wie welke rol heeft. Daarnaast wordt het college van Burgemeester en Wethouders (gemeentelijk niveau) primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de Omgevingswet wat vragen oproept over de rol van het Rijk. Een vervolgvraag is dan wat voor sturing daar bij past en welke rolopvattingen (Teisman et al., 2018). Op basis van de interviews kunnen rollen geïdentificeerd worden die de verschillende overheidspartijen volgens de respondenten in de toekomst moeten gaan vervullen. Alle respondenten stellen dat elke overheidspartij verschillende rollen heeft: ‘het is nooit één rol’. De verwachte rollen zijn weergegeven in de drie onderstaande tabellen.

Verwachte rollen van Rijksoverheid	
Rollen/taken	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontkokering / integraliteit / Rijksbreed optreden / brede blik vanuit alle ministeries.</li> <li>• Opgaven integraal aanpakken &amp; opgaven meer centraal stellen.</li> <li>• Uit ivoren toren stappen.</li> <li>• ‘Wat regionaal kan regionaal doen’ / regio’s worden steeds belangrijker.</li> <li>• Langjarig commitment.</li> <li>• Aanschuiven bij regio overleggen / meer meedoen in de regionale ontwikkeling als gelijkwaardige partner.</li> <li>• Als gelijkwaardige partner optreden.</li> <li>• Koppelen financieringsfondsen en -bronnen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wijziging van wet- en regelgeving.</li> <li>• Systeemwijzigingen doorvoeren om extra geld op te halen voor bijvoorbeeld bekostiging verstedelijkingsopgave.</li> <li>• Rijk ook verantwoordelijk nemen voor verstedelijkingsopgave, niet alleen provincie en gemeenten. Dus financiële middelen en instrumenten beschikbaar stellen.</li> <li>• Als Rijk verantwoordelijkheden bij gemeenten legt, moeten ze ook de financieringsmogelijkheden bieden.</li> <li>• Herverdelen middelen / flexibeler worden in de voorwaarden.</li> </ul>

Tabel 8: Verwachte rollen van Rijksoverheid

Verwachte rollen van provincie	
Rollen/taken	

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Netwerk organiseren en zorgen dat het netwerk effectief werkt (op inhoud focussen).</li> <li>• Toezien dat er op een toekomstbestendige manier gebouwd wordt door gemeenten.</li> <li>• Cruciale rol in het verbinden van partijen (bv. gemeenten) en schakelrol tussen Rijk en gemeenten.</li> <li>• Hoeder van het regio belang.</li> <li>• Opstellen als partner van gemeenten / partnership.</li> <li>• Bestuurlijk sturend / andere partijen (vooral gemeenten) overtuigen om voor een bepaalde koers te kiezen in de regio.</li> <li>• Financieringsbronnen combineren.</li> <li>• Flexibiliteit in ruimtelijk beleid.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontkooking / integraler en locatiegerichter te werk gaan.</li> <li>• Agenderen / in gesprek gaan met gemeenten.</li> <li>• (Nog) Meer naar buiten treden.</li> <li>• Push en pull rol.</li> <li>• Proactievere rol innemen / meer in de lead zijn voor ontwikkeling.</li> <li>• Samenwerking met andere nabije provincies.</li> <li>• Goed samen werken met grote steden zoals Den Haag en Rotterdam.</li> <li>• De consequenties van de plussen en minnen die aan de keuzes zitten helder aan het voetlicht brengen voor gemeenten.</li> </ul>
--	--

Tabel 9: Verwachte rollen van provincie

Verwachte rollen van gemeente	
Rollen/taken	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primair aan zet voor ruimtelijke economische ontwikkeling / zorgen dat er voldoende plancapaciteit komt.</li> <li>• Ruimtelijk op de goede plek bouwen / op een toekomstbestendige manier bouwen.</li> <li>• Andere gemeenten durven aanspreken.</li> <li>• Blik naar buiten: niet alleen belang gemeente maar ook belang regio / over eigen grenzen heen kijken.</li> <li>• Initiatief en verantwoordelijkheden nemen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regio en provincie voeden met waar zij tegen aanlopen en welke opgaven zij zien / stem laten horen.</li> <li>• Als grote gemeente ook het verhaal van de regio meenemen naar het Rijk.</li> <li>• Op regionaal niveau kunnen en willen denken.</li> <li>• Ontkooking.</li> <li>• Aanwinnen andere financiële bronnen.</li> <li>• Actieve gesprekken met de regio.</li> </ul>

Tabel 10: Verwachte rollen van gemeente

Bij het erkennen van elkaars meerwaarde is het belangrijk dat de verwachtingen van elkaar helder zijn. De partijen moeten hun eigen verwachtingen aan het begin van het samenwerkingsproces uitspreken. Dit zijn verwachtingen over rolopvatting en inzet, maar ook verwachtingen over waar het eindproduct of resultaat aan moet voldoen. Verwachtingen kunnen dan op elkaar afgestemd worden van wat je wel en wat je niet van elkaar kunt verwachten. Hier kunnen dan, in het begin van het proces, duidelijke afspraken over worden gemaakt. Het maken van afspraken en de inhoud verkennen zijn indicatoren van netwerk erkennend werken. Om dit tot stand te brengen moeten de partijen elkaar regelmatig zien en spreken, zowel ambtelijk als bestuurlijk, en daadwerkelijk naar elkaar willen luisteren. Tevens is het van belang dat het ambtelijke een bestuurlijke niveau elkaar vinden. Partijen moeten zich willen verplaatsen in de ambities en belangen van de ander, maar ook in de complexiteit van de context van de ander, aldus D. van Zelm van Eldik (Ministerie van BZK). Dit geldt voor alle overheidslagen. Het is essentieel dat het gesprek, zowel intern als extern, aan de voorkant van het proces gevoerd wordt om

op deze manier tot onderlinge afstemming te komen op alle schaalniveaus en om deze afstemming te behouden. Ook het gesprek voeren over meningsverschillen en zorgen wordt als belangrijk gezien:

*“Je moet met elkaar in dialoog blijven en ook de lastige punten benoemen.”* - K. Spanenburg (Provincie Zuid-Holland)

Meningsverschillen moeten volgens de respondenten aan de voorkant zo snel mogelijk duidelijk worden gemaakt en er moeten afspraken over worden gemaakt. Wanneer dat gesprek gevoerd wordt, kan op sommige punten *agree to disagree* worden afgesproken. Dat is volgens de respondenten ook een mogelijke uitkomst. Niet alleen het gesprek over meningsverschillen moet gevoerd worden, maar dialoog voeren in zijn algemeenheid wordt als essentieel gezien voor een goede samenwerking, en dan hoofdzakelijk face-to-face dialoog. Dit is van belang om op deze manier gezamenlijk afspraken te kunnen maken en om gedeelde waarden te identificeren.

#### 4.2.4 Verbinden & netwerken

Het is dus belangrijk dat de partijen in verbinding en contact blijven, ook als het aan één van de zijden ingewikkeld wordt. Verbinding is dan ook een indicator van netwerk erkennend werken. De partijen moeten bij elkaar komen, samenwerken als één overheid, en af en toe ook het doel opnieuw bevestigen. Daarnaast wordt verbinding binnen de organisaties ook als belangrijk gezien. De interne samenhang vereist versterking. De afdelingen moeten van elkaar weten waar ze mee bezig zijn en moeten een gezamenlijk verhaal naar buiten hebben.

*“Ik hoop dat wij als provincie het zo weten te organiseren dat economie, mobiliteit, en ruimte en wonen dat die integraal met elkaar in dit gebied specifiek in contact staan en van daaruit met de MRDH korte lijntjes hebben.”* - H. Lesschen (Provincie Zuid-Holland)

Om tot verbinding te komen ten behoeve van netwerk erkennend werken, blijkt uit de interviews dat het zoeken naar de gezamenlijke agenda belangrijk is. Een gezamenlijke agenda wordt als cruciaal gezien voor een goede samenwerking, omdat de partijen dan iets hebben om op samen te werken. Partijen moeten een gemeenschappelijke stip op de horizon hebben en achterhalen waar ze elkaar kunnen versterken. Hierbij moeten de verschillende belangen duidelijk worden gemaakt en begrepen worden door de andere partijen.

Bovendien wordt door enkele respondenten beargumenteerd dat de *coalition of the willing* ook een goede manier is voor verbinding wat tevens een uitingsvorm is van netwerk erkennen werken:

*“Ik geloof heel erg in coalities. Dus niet iedereen er bij omdat het moet, maar eigenlijk partijen er bij omdat ze zich eigenaar voelen van een stukje problematiek.”* - G. Everraert (Provincie Zuid-Holland)

*“Ik denk dat we de tijd voorbij zijn dat alles volledig moet zijn en logisch moet kloppen. Uiteindelijk gaat het over waar zien we dat er beweging is, waar kunnen wij daar op aansluiten, en waar kunnen we de energie verder brengen en versnellen, en verbinden met de praktijk.”* - H. L. Pálsdóttir (Ministerie van BZK)

Dit heeft met eigenaarschap te maken, maar ook met de energie en motivatie van mensen. Het is een menselijke waarde, aldus H. L. Pálsdóttir (Ministerie van BZK). Uit de interviews blijkt dat commitment van de betrokken partijen een vereiste is voor een effectieve samenwerking:

*“Ambtenaren die er iets mee willen, die in een proactieve meewerkstand staan en bereid zijn zelf hun handen uit de mouwen te steken en niet alleen maar in een overleg zitten om standpunten van een bepaalde afdeling of gemeente te verdedigen.” - S. Bekx (Gemeente Rotterdam)*

Vooral langjarig commitment wordt als noodzakelijk gezien, maar dit is lastig vanwege bestuurlijke wisselingen. Toch wordt ook het belang van bestuurlijk commitment en draagvlak genoemd:

*“Bestuurlijk draagvlak is cruciaal. De bestuurders moeten er wel elke keer in geloven. Je moet iets van mandaat hebben, het hoeft niet altijd geld te zijn, maar ook gewoon een soort politiek bestuurlijk mandaat van ja dit wil mijn bestuurder dus hier gaan we aan werken met elkaar.” - H. Bor (Provincie Zuid-Holland)*

*“De samenwerking valt of staat met bestuurlijk commitment.” - S. Bekx (Gemeente Rotterdam)*

Er wordt benadrukt dat aanhaken op de bestaande energie kansrijk is. Daarnaast kan geconstateerd worden dat, om deze energie te behouden, er af en toe een succes gevierd moet worden. Tussentijdse momenten en zichtbare resultaten moeten benoemd worden, wat ook een indicator is van collaborative governance. Alleen maar wachten op het uiteindelijke fysieke eindresultaat is niet wenselijk:

*“Je moet gewoon zorgen dat tussentijds in de looptijd van een programma ook af en toe wat leuke dingen gebeuren zoals bijeenkomsten of lintjes doorknippen. Het feit dat men bij elkaar komt en het gevoel heeft van ja we zijn goed bezig.” - H. Bor (Ministerie van BZK)*

*“Af en toe een keer een succes vieren van dit is wat we allemaal bereikt hebben om een beetje het gevoel te krijgen van jongens hoe ingewikkeld het ook lijkt, als je kijkt wat we nou bereikt hebben de laatste jaren dan is dat eigenlijk bizar veel geweest.” - M. den Heijer (Gemeente Rotterdam)*

*“Wat beter zou kunnen is met name het inzichtelijk maken van wat we nu al doen aan investeringen. Wij doen al heel veel als regio. In mijn beleving zou dat wel iets van ontspanning geven.” - J. Wassens (Provincie Zuid-Holland)*

Volgens de respondenten is de provincie cruciaal in het verbinden van partijen. De provincie kan het netwerk organiseren in de regio vanwege haar schaalniveau. De provincie kan aan de ene kant een belangrijke rol spelen in het verbinden van gemeenten. De provincie moet proberen om alle regio's mee te krijgen en bij te sturen. Hiervoor dient de provincie een proactieve rol in te nemen in plaats van een reactieve rol die nu ervaren wordt. Hierbij wordt het wel als belangrijk gezien dat de provincie zo veel mogelijk als gelijkwaardige partner optreedt en de samenwerking op basis van gelijkwaardigheid organiseert, op uitzonderingen na. Aan de andere kant is de provincie een middenbestuur tussen gemeenten en het Rijk waardoor de provincie een cruciale positie bezit:



*“De provincie kan echt de schakel zijn tussen het Rijk en de gemeenten. Van wat hebben we nu van het Rijk nodig en wat kunnen gemeenten echt zelf doen.” - H. L. Pálsdóttir (Ministerie van BZK)*

*“De provincie is een fantastische verbindingsschakel. Die kan de link leggen tussen nationale belangen en ambities en lokale uitwerking. Zij kunnen abstracte nationale doelen vertalen naar concrete regionale ambities.” - D. van Zelm van Eldik (Ministerie van BZK)*

Verder moeten niet alleen de overheidspartijen verbonden worden, maar ook de bestaande netwerken, aldus R. Delhaas (Provincie Zuid-Holland). Dit zou de regionale samenwerking kunnen versterken. Netwerken zijn veelal rondom een opgave georganiseerd. Vanwege de complexe overlappende opgaven en transities zijn deze netwerken afhankelijk van elkaar. Om bestaande netwerken te verbinden moet er actief op gestuurd worden door bijvoorbeeld de provincie of het Rijk. H. L. Pálsdóttir (Ministerie van BZK) noemt dit ‘aandachtseconomie’- aandacht geven aan elkaar:

*“Het gaat uiteindelijk om je netwerk dus ken je die mensen in het netwerk, verbinden, welke mensen hebben dezelfde soort ambitie en die zou je kunnen verbinden met elkaar.”*

Er kan geconstateerd worden dat er tegenwoordig ook veel nieuwe netwerken ontstaan op alle schaalniveaus. Dit is volgens de respondenten een goede ontwikkeling, omdat de oude strakke structuur van het ‘Huis van Thorbecke’ schuurt. Echter is het hierbij belangrijk dat deze aantallen netwerken enigszins in de hand worden gehouden, omdat anders het overzicht verdwijnt.

Een aandachtspunt voor de bestaande netwerken is dat ze onderhouden worden en dat er zo open en transparant mogelijk geopereerd wordt door de partijen in de netwerken. Dit betekent dat het in een netwerk helder moet zijn welke partij welke middelen en instrumenten inzet en wie welke rol heeft. Het netwerk moet vitaal gemaakt worden volgens de respondenten. Daarnaast is er, zoals in 4.1.4 benoemd, geen sprake van een conflictregulering binnen het netwerk van bijvoorbeeld de verstedelijkingsalliantie. Volgens de respondenten is een concrete conflictregulering ook niet noodzakelijk. Aan de andere kant wordt wel benadrukt dat vooral gemeenten elkaar onderling meer moeten gaan aanspreken en ondersteunen binnen het netwerk wanneer bijvoorbeeld afspraken niet worden nagekomen of een partij een helpende hand nodig heeft:

*“Je moet echt scherp naar elkaar zijn, en af en toe ook gewoon hard naar elkaar zijn op het moment dat een gemeente toch zijn eigen koers dreigt te gaan varen. Elkaar aanspreken.” - J. Wasens (Provincie Zuid-Holland)*

*“Elkaar echt kritisch bevragen dat zit niet zo in de cultuur bij de samenwerking tussen gemeenten maar dat kan wel eens beter. Het is een vrijblijvende samenwerking en dan heb je geen instrumenten om iets af te dwingen.” - K. Spannenburg (Provincie Zuid-Holland)*

Bovendien zou aan de voorkant van een samenwerkingsverband het gesprek gevoerd moeten worden over de strategie hoe je met elkaar omgaat als je bepaalde vragen of meningsverschillen hebt om te voorkomen dat het later in het proces kan escaleren.

Daarnaast wordt continuïteit binnen het netwerk als noodzakelijk gezien. Dit heeft vooral betrekking op de bestuurlijke samenwerking, omdat die het meest beïnvloedbaar is door dingen van buitenaf. Door de snelle bestuurlijke wisselingen verandert het type mensen regelmatig op bestuurlijk

niveau wat een uitdaging is voor continuïteit. Er moet voor continuïteit gezorgd worden bij de partijen. Hiervoor is het volgens de respondenten belangrijk dat er op ambtelijk niveau een soort vaste lijn ontstaat en dat continu het verhaal afgestemd en herhaald wordt.

Ten slotte blijkt uit de interviews dat de partijen zich nu moeten gaan richten op de uitvoering in de praktijk. Het zetten van stappen is noodzakelijk om de opgaven daadwerkelijk te realiseren:

*“Het is nu ook zaak om op een gegeven moment door te pakken richting de uitvoering. Hoe krijg je nou die gesignaleerde uitdagingen en opgaven gezamenlijk voor elkaar in plaats van dat je weer gaat studeren en daar een mooi beleidsdocument over schrijft.” - S. Bekx (Gemeente Rotterdam)*

*“Er worden eigenlijk heel veel visies in Nederland gemaakt, daar zijn wij als provincie ook sterk in, maar uiteindelijk gaat het er om dat het uitvoerbaar gemaakt moet worden. Die stap zetten is lastig als je dat met meerdere gemeenten wil doen.” - H. Martin (Provincie Zuid-Holland)*

*“Uiteindelijk gaat het over de uitvoering, hoe ga je het nou waarmaken, en wat voor stappen ga je daar in zetten met elkaar, als overheden en met name ook met anderen. De buitenwereld moet dat uiteindelijk gaan maken.” - M. Soeterbroek (Provincie Zuid-Holland)*

### 4.3 Omgevingsagenda

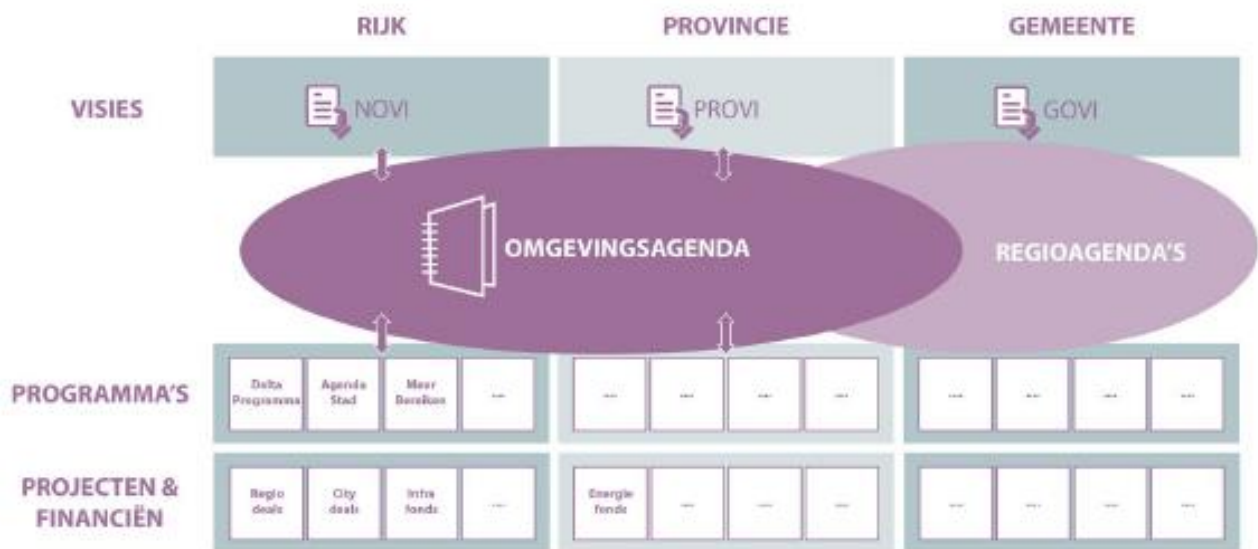
In deze paragraaf wordt in gegaan op de Omgevingsagenda. Er wordt toegelicht wat de Omgevingsagenda is en wat het doel ervan is. Daarna wordt kort ingegaan op de pilot Omgevingsagenda Oost-Nederland. Tot slot wordt aandacht besteedt aan de mogelijke kansen en uitdagingen van een Omgevingsagenda voor Zuid-Holland en hoe deze Omgevingsagenda dan vormgegeven zou moeten worden.

#### 4.3.1 Wat is de Omgevingsagenda?

In het kabinetsperspectief NOVI (oktober 2018) is de Omgevingsagenda gepositioneerd als programma onder de Omgevingswet, voor het maken van gezamenlijke afwegingen en het definiëren van gezamenlijke opgaven en gewenste aanpak (Omgevingsagenda Oost-Nederland, 2019). In een Omgevingsagenda definiëren Rijk en regio de gezamenlijke ambitie, opgaven en aanpak op het gebied van de fysieke leefomgeving (Omgevingsagenda Oost-Nederland, 2019). De Omgevingsagenda vormt daarom een gebiedsgerichte agenda voor de gedeelde opgaven, die voortvloeien uit nationale, provinciale en gemeentelijke visies, daar waar overlap zit. Nationale, provinciale, regionale en lokale visies en doelen worden op elkaar aangesloten, daar waar ze elkaar in de uitvoering nodig hebben en kunnen versterken (Ministerie van BZK, 2018,) De Omgevingsagenda moet een kader vormen voor nieuwe (uitvoerings)afspraken tussen Rijk en regio op het gebied van de fysieke leefomgeving, zoals bijvoorbeeld bij verstedelijkingsafspraken. De samenwerking tussen Rijk en regio wordt gebaseerd op een aantal samenwerkingsprincipes die moeten bijdragen aan maximale meerwaarde van de Omgevingsagenda. De samenwerkingsprincipes zijn (Omgevingsagenda Oost-Nederland, 2019):

1. Opgavegericht werken;
2. Gezamenlijke opgaven van Rijk en regio;
3. Focus op een selectief aantal integrale (gebieds)opgaven;
4. Intensieve samenwerking tussen overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke partijen;
5. Adaptief programmeren.

In figuur 12 is de positionering van de Omgevingsagenda weergegeven in relatie met andere instrumenten. Het lijkt er op dat de Omgevingsagenda gepositioneerd wordt als instrument die de NOVI, POVI en de GOVI verbindt.



Figuur 12: Positionering van de Omgevingsagenda (Omgevingsagenda Oost-Nederland, 2019)

Nieuwe inzichten en resultaten moeten vervolgens vertaald worden naar vervolgfafspraken. Hierbij heeft de uitvoering van elke integrale gebiedsopgave zijn eigen proces en dynamiek.

#### 4.3.2 Pilot Omgevingsagenda Oost-Nederland

In Oost-Nederland is de eerste landelijke pilot voor het opstellen van Omgevingsagenda's gestart: de Omgevingsagenda Oost-Nederland. De Omgevingsagenda Oost-Nederland bevat de gezamenlijke integrale gebiedsgerichte opgaven van Rijk en regio in Oost-Nederland op het gebied van de fysieke leefomgeving. Dit is vertaald naar een programma van acties, maatregelen en projecten die, aanvullend op wat al loopt, op de agenda staan van Rijk en regio (Omgevingsagenda Oost-Nederland, 2019). Deze agenda is de nieuw breed ingestoken opvolger van de Gebiedsagenda Oost 2013. Het doel van de pilot is, naast het opstellen van een nieuwe agenda, het verkennen van hoe een Omgevingsagenda eruit kan zien om zoveel mogelijk meerwaarde te hebben in relatie met al bestaande instrumenten. Binnen deze pilot moet worden vastgesteld of, hoe en op welk schaalniveau en welke gebiedsgrootte de Omgevingsagenda voorziet in een behoefte. Het is de bedoeling dat met de resultaten van de pilot lessen worden getrokken die gebruikt kunnen worden voor het opstellen van omgevingsagenda's in de andere landsdelen. De manier waarop een Omgevingsagenda wordt ingevuld, kan per landsdeel verschillen (Omgevingsagenda Oost-Nederland, 2019). In Oost Nederland vormen drie overheidspartijen samen het opdrachtgeverschap, namelijk het Rijk (Ministerie van BZK), de provincie Gelderland en de provincie Overijssel.

Naast het formele doel van de Omgevingsagenda hebben de provincies Gelderland en Overijssel binnen de Omgevingsagenda ook een belangrijk eigen bijkomend doel:

*“Wij hebben al die regio agenda's eigenlijk al, dus hoe kunnen we het Rijk daar eigenlijk beter bij betrekken dan in het verleden het geval is. Dit proberen wij er zelf eigenlijk mee te bereiken.” - J. Hunker (Provincie Gelderland)*

Uit de pilot Omgevingsagenda Oost-Nederland kunnen een aantal lessen genomen worden die waardevol kunnen zijn voor het opstellen van een Omgevingsagenda voor Zuid-Holland. Deze lessen worden benoemd in 4.3.4.

#### *4.3.3 Kansen en uitdagingen Omgevingsagenda voor Zuid-Holland*

De Omgevingsagenda moet dus de uitwerking van de opgaven omvatten waarop Rijk en regio moeten samenwerken. Het belang van een Omgevingsagenda heeft voornamelijk te maken met de grensoverschrijdende complexe opgaven waar de overheidspartijen mee te maken hebben. Omdat partijen elkaar nodig hebben om een heel aantal van deze opgaven op te lossen, wordt de Omgevingsagenda door verschillende respondenten als een middel gezien om de samenwerking tussen partijen te organiseren:

*“Het gaat over gezamenlijke opgaven die we niet afzonderlijk van elkaar kunnen aanpakken en die willen we graag benoemen in de Omgevingsagenda.”* - A. Speulman (Ministerie van BZK)

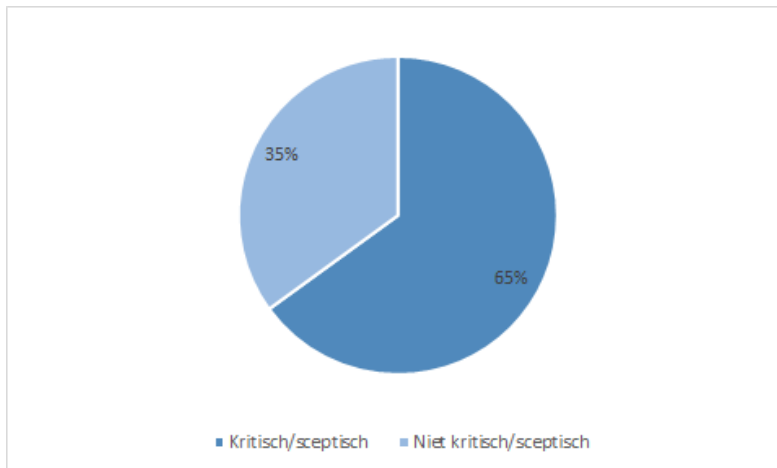
*“Een heel aantal van de opgaven kan je niet zelf, daar heb je betrokkenheid vanuit verschillende partijen voor nodig, en dat kan je organiseren via de Omgevingsagenda.”* - D. de Jong (Provincie Overijssel)

*“De basis voor de Omgevingsagenda is dat je een gezamenlijke koers wilt bepalen, voor welke opgave staan we en daar op basis van gelijkwaardigheid aan werken.”* - D. de Jong (Provincie Overijssel)

*“In de Omgevingsagenda moet de samenwerking als het ware inhoud krijgen. Het woord agenda zegt het al, het prioriteren van opgaven waar Rijk en regio samen mee aan de slag moeten.”* - D. Bres (Ministerie van BZK)

De Omgevingsagenda kan het gesprek faciliteren en dus voor afstemming tussen Rijk en regio zorgen. Met de Omgevingsagenda moeten de gezamenlijke opgaven die in de regio of het landsdeel spelen geagendeerd worden en niet de projecten die daar mogelijk uit voortkomen. Dit is een uitdaging, omdat bijvoorbeeld gemeenten vrij snel in een project sfeer zitten. Maar, stelt A. Speulman (Ministerie van BZK), dit zit bij grotere gemeenten zoals Rotterdam weer anders. Een meerwaarde van de Omgevingsagenda zou kunnen zijn dat opgaven beter aan elkaar verbonden worden en er richting gegeven wordt aan ontwikkelingen en transities. Een andere meerwaarde van een Omgevingsagenda zit in het bieden van een overzicht van welke projecten er lopen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Dus een soort overzichtsdocument.

Bijna alle respondenten hebben van het instrument Omgevingsagenda vernomen. Echter betekent dit niet dat alle respondenten weten wat de Omgevingsagenda precies inhoudt. Enkele respondenten hebben alleen van de term Omgevingsagenda gehoord en zijn nog heel erg zoekende naar wat het precies inhoudt en wat het voor hen betekent. Daarnaast zijn de perspectieven over de Omgevingsagenda verdeeld. Op basis van de interviews kan worden gesteld dat er veel scepticisme en kritiek is op het opstellen van een Omgevingsagenda. In figuur 13 is de mate van scepticisme en kritiek in percentages weergegeven.



Figuur 13: Mate van scepticisme/kritiek op de Omgevingsagenda (percentages)

De meerderheid van de respondenten (65%) staat dus kritisch tegenover het opstellen van een Omgevingsagenda. Uit de interviews kan geconstateerd worden dat de onbekendheid van de Omgevingsagenda een hoofdreden is voor het scepticisme en de kritiek. Het is voor veel respondenten onduidelijk wat de Omgevingsagenda voor hen gaat betekenen en wat het kan toevoegen:

*“Ik ben nog niet echt overtuigd of het nu wat toevoegt ten aanzien van wat we allemaal al hebben liggen.” - J. Wassens (Provincie Zuid-Holland)*

*“Ik ben best wel kritisch. Ik bedoel we hebben ook al een keer een gebiedsagenda gemaakt en wat je dan feitelijk doet is opschrijven, het is toch een soort overzicht van de stand van het gewas om het zo maar te zeggen. Wat je er nou echt aan hebt is een tweede. Mijn ervaring is dat je er vaak heel veel tijd aan kwijt bent om het allemaal goed op te schrijven.” - M. Soeterbroek (Provincie Zuid-Holland)*

Ook de vrijblijvendheid van de Omgevingsagenda baart enkele respondenten zorgen. De omgevingsvisies zijn zelfbindend, daar kan niemand rechten aan ontleen. Daarom is er ook twijfel over wat de juridische binding van een Omgevingsagenda is. Om grensoverschrijdende opgaven aan te kunnen pakken, zoals de energietransitie en klimaatadaptatie, is volgens G. Everraert (Gemeente Rotterdam) enige centrale sturing vereist vanuit het Rijk. Gemeenten hebben behoefte aan begeleiding. Bovendien is een ander kritiekpunt dat de Omgevingsagenda te abstract zal zijn:

*“Ik denk dat zo’n Omgevingsagenda, zeker op het schaalniveau van Zuid-Holland als het geen heel dik document moet worden, dan zal die waarschijnlijk redelijk abstract blijven.” - H. Bor (Provincie Zuid-Holland)*

*“Het is best moeilijk om echt stevige gebiedsgerichte uitspraken te doen. Ik denk dat we erg lang blijven hangen in een soort van visie, beleidsvorming, analyse fase.” - S. Bekx (Gemeente Rotterdam)*

Toch zijn er ook respondenten die wel positief tegenover de Omgevingsagenda staan. Dit zijn vooral de respondenten die bij het Rijk werkzaam zijn en zich met de NOVI bezig houden. Desondanks zijn er ook respondenten buiten het Rijk die de meerwaarde van een Omgevingsagenda benadrukken:

*“Volgens mij is het heel goed dat je als overheidspartijen (Rijk, regio, provincie en gemeenten) in ieder geval een Omgevingsagenda maakt. Je moet een agenda maken zodat je afspreekt van welke onderwerpen welke opgaven belangrijk zijn en daar wil je werkafspraken over maken. Je wilt verwachtingen met elkaar afstemmen van wat je wel en wat je niet van elkaar kunt verwachten.”* - H. Martin (Provincie Zuid-Holland)

*“Het Rijk kiest voor zo’n Omgevingsagenda om daarmee een soort van uniformiteit voor alle landsdelen te creëren. Er zijn natuurlijk delen in Nederland waar geen gebiedsagenda is en niet dat overkoepele beeld. Dus daar is zo’n Omgevingsagenda van enorme toegevoegde waarde waarbij duidelijk wordt gemaakt waarin welke rol het Rijk pakt.”* - S. Bekx (Gemeente Rotterdam)

Op basis van de interviews kunnen verschillende voor- en nadelen van een Omgevingsagenda worden geïdentificeerd. Voordelen die worden benadrukt zijn:

*“Ik denk dat het voordeel van een Omgevingsagenda is dat je een groot deel van het gesprek in openheid probeert te voeren. Je organiseert het contact. Dit heeft denk ik ook een grote meerwaarde om vertrouwen op te bouwen met een open vizier van we komen hier niet om zaken te doen, nee we komen gewoon op gesprek, belangstellend.”* - G. Gelissen (Ministerie van BZK)

*“Ik denk, vanuit de regio gezien, kan het enorm veel meer snelheid, slagkracht en swing geven aan ambities als je het hogere schaalniveau erbij haalt. En andersom vanuit Rijksperspectief kunnen de abstracte nationale belangen enorm veel meer snelheid en swing krijgen op het moment dat je ze concreet gaat vertalen naar afspraken in de regio.”* - D. van Zelm van Eldik (Ministerie van BZK)

*“Het meest belangrijke is denk ik dat het de voortgang van programma’s kan structureren. En ik denk dat de Omgevingsagenda een goede paraplu is om juist alle transities goed te monitoren en bij te sturen naar verwachtingen, realisaties.”* - Anoniem (Gemeente Rotterdam)

De Omgevingsagenda kan dus het gesprek en de samenwerking tussen Rijk en regio organiseren en structureren. Er kan dan gekeken worden waar de kansen voor synergie liggen, hoe de partijen elkaar kunnen versterken en wie welke taken en rollen kan pakken. Daarnaast zou volgens D. Bres (Ministerie van BZK) de Omgevingsagenda ook eerder duidelijk kunnen maken waar knelpunten tussen partijen optreden:

*“Dat tussen verschillende gemeenten of tussen overheid en bedrijfsleven eerder zichtbaar wordt dat je moet kiezen. Waar je anders misschien alleen met oogkleppen op sectoraal aan de gang gaat en wel ziet waar het schip strand kun je nu in een veel eerdere fase misschien wel concluderen van we kunnen het wel allemaal willen, maar het kan helemaal niet in een bepaald gebied of het is niet verstandig.”*

Ten slotte moet de Omgevingsagenda de één overheidsgedachte stimuleren, zowel tussen als binnen de lagen. D. de Jong (Provincie Overijssel) stelt dat met de Omgevingsagenda de verkokering van het Rijk verminderd kan worden, omdat het Rijk meer betrokken wordt bij de opgaven die in een regio spelen.

Nadelen van de Omgevingsagenda betreffen vooral het gekozen schaalniveau waarop de Omgevingsagenda vormgegeven gaat worden. Het idee is om voor de omgevingsagenda's dezelfde indeling als de gebiedsagenda's te hanteren, dus per landsdeel: Noord Nederland, Oost Nederland, Zuid Nederland, Zuidwest Nederland, en Noordwest Nederland. Een landsdeel dekt dus meerdere provincies. Het voordeel van deze indeling is voornamelijk praktisch, omdat het voor de minister handig is als hij maar met vijf landsdelen te maken heeft en deze landsindeling bestaat al voor de bestuurlijke overleggen MIRT dat alom gerespecteerd is. Een ander voordeel is dat veel van de opgaven over de provincie grenzen heen reiken:

*"Kijk als je het helemaal opknipt per provincie dan ga je weer niet provincie overschrijdend werken en heb je bovendien ongelofelijk veel parallelle processen aan de gang en krijg je het niet geregeld."* - D. van Zelm van Eldik (Ministerie van BZK)

Echter blijkt uit de interviews dat er veel kritiek is op deze indeling. De regio's zelf vinden dit schaalniveau namelijk te breed en hebben liever kleinere omgevingsagenda's. Een nadeel van deze landsdeelindeling is dat sommige provincies weinig met elkaar te maken hebben. Dit geldt ook voor de provincies in het landsdeel Zuidwest Nederland (Zuid-Holland en Zeeland). Bij Zuid-Holland en Zeeland overlappen de opgaven maar voor een beperkt deel. Ook verschilt het per opgave, want bij bijvoorbeeld infrastructuur gaat het eerder om meerdere provincies dan bij de kwaliteit van het landelijk gebied. Verschillende respondenten delen deze kritiek op de landsdeelindeling:

*"De indeling per landsdeel is te groot. Wat hebben wij nou met Zeeland. Zeeland heeft krimpproblematiek, dat is heel anders dan wat hier speelt. Hier moeten we juist huizen bouwen."* - L. Zandstra (MRDH)

*"Daar ga je al denk ik dan, dat is dan zo breed. Vanuit het Rijk gezien snap ik het wel, maar dat is dus het probleem."* - K. Spannenburg (Provincie Zuid-Holland)

*"Zuidwest Nederland heb ik altijd raar gevonden. Dat merken we ook bij de BO MIRT discussies, omdat we werken met een landsdeel Zuidwest Nederland hebben we twee provincies er in zitten waarvan we weten dat Zuid-Holland een veel groter belang heeft. Het economisch belang van Nederland is totaal anders dan het Zeeuwse belang. Zeeland heeft wel zware industrie, maar er zit een niveau verschil in en dat is ingewikkeld."* - S. van de Walle (Gemeente Rotterdam)

Toch wordt de kritiek op de landsdeeldeling gerelativeerd:

*"Elke indeling heeft voor- en nadelen. Ik snap best dat Zeeland in heel veel dingen natuurlijk anders is dan Zuid-Holland en dat men het niet handig vindt en met name dat Zeeland het niet handig vindt, omdat ze bang zijn dat de aandacht gaat naar de provincie met het meeste geld en de meeste urgentie. Maar dat is met elke indeling, het is nooit optimaal, maar ik denk dat het werkbaar is."* - D. van Zelm van Eldik (Ministerie van BZK)

#### **4.3.4 Vormgeving Omgevingsagenda Zuid-Holland**

Vanwege de landsdeelindeling verwacht A. Speulman (Ministerie van BZK) dat het ambtelijk opdrachtgeverschap voor de Omgevingsagenda van Zuidwest Nederland zal bestaan uit het Rijk, de provincie

Zuid-Holland, en de provincie Zeeland, omdat het belangrijk is dat Zeeland meegenomen wordt. D. de Jong (Provincie Overijssel) en J. Huneke (Provincie Gelderland) verwachten echter dat de samenwerkingsvorm bij de Omgevingsagenda in Zuid-Holland anders zal zijn dan in Oost Nederland, omdat Zuid-Holland te maken heeft met twee grote invloedrijke steden, Rotterdam en Den Haag:

*“Het zou zo kunnen zijn dat bij jullie één provincie, twee steden en één Rijkspartij de opdrachtgevers zijn. Dus dat je vier opdrachtgevers hebt, omdat die verhoudingen gewoon heel anders zijn.”* - D. de Jong (Provincie Overijssel)

Daarbij wordt benadrukt dat het voor het opstellen van een Omgevingsagenda voor Zuid-Holland noodzakelijk is om eerst met die twee grote steden in gesprek te gaan:

*“Ik zou als eerste met die grote steden om de tafel gaan zitten. Kijken wat je in ieder geval met die grote steden samen bedenkt van wat willen we hier uit halen, hoe willen we dat het product er uitziet, en hoe gaan we dat organiseren.”* - J. Huneke (Provincie Gelderland)

Ook A. Speulman (Ministerie van BZK) verwacht dat in de verdere uitwerking van de Omgevingsagenda de twee grote steden een grotere rol gaan spelen.

Wat betreft het gekozen schaalniveau voor de Omgevingsagenda delen de kritische respondenten de gedachte dat, om ervoor te zorgen dat de Omgevingsagenda een meerwaarde heeft, het schaalniveau kleiner moet:

*“De Omgevingsagenda moet opgesplitst worden in zones in Zuid-Holland, niet alle zones om één tafel, niet allemaal in één Omgevingsagenda.”* - S. Bekx (Gemeente Rotterdam)

*“Het Rijk moet afdalen op het niveau van ik denk bijvoorbeeld allianties of verbanden die er al zijn. Het MRDH gebied vind ik geen gekke gedachte en zo is het qua watergebied misschien heel logisch om naar bijvoorbeeld het Groene Hart te kijken.”* - K. Spanenburg (Provincie Zuid-Holland)

*“Ik zou zelf kijken naar logische samenhangende gebieden. Dan heb je de kust als logische eenheid, je hebt gewoon het hele stedelijke netwerk, het Groene Hart, en de zuidwestelijke delta. Dat maakt het ook makkelijker om allerlei partijen aan je te binden.”* - J. Wassens (Provincie Zuid-Holland)

*“Het is goed dat we die Omgevingsagenda maken, want het bindt gewoon even alle partijen op de gezamenlijke agenda. Maar dan wel specifiek voor de regio Rotterdam Den Haag. Zuid-Holland en Zeeland is geen samenhangend gebied, dat mag best wel even wat specifiek voor de regio Rotterdam Den Haag.”* - M. den Heijer (Gemeente Rotterdam)

Volgens deze respondenten moet er dus gekeken worden naar bestaande samenwerkingsagenda's in de regio en samenhangende gebiedseenheden zoals het Groene Hart, het stedelijk gebied, de delta, de kust etc. Er moet voorkomen worden dat de Omgevingsagenda te breed ingestoken wordt en dat het een te breed beleidsproduct wordt. De Omgevingsagenda moet aanhaken op de bestaande regionale samenwerkingsagenda's en gemeenten en provincies moeten betrokken worden in de samenwerking. Het kan dan dienen als een samenwerkingsinstrument. Er wordt beargumenteerd dat er niet een compleet nieuw document opgesteld moet worden, omdat er al zoveel is:



*“Wij hadden een gebiedsagenda, toen zijn we programma verstedelijking mobiliteit begonnen, we hebben traject Next Economy, de havenvisie en noem maar op, dus wij hebben echt een enorme gemeenschappelijke agenda, maak daar dan ook gebruik van.” - M. den Heijer (Gemeente Rotterdam)*

*“Er is de verstedelijkingsalliantie, de provincie heeft het verstedelijkingsbeleid, wij hebben de gebiedsagenda, ik kan me wel voorstellen van dat we zeggen laten we al die documenten die er liggen nog eens even integraal tegen het licht houden en die goed op elkaar afstemmen en dan is dat wat mij betreft de Omgevingsagenda. Daar ligt al 80 tot 90% de inhoud voor op tafel.” - S. Bekx (Gemeente Rotterdam)*

Vanuit het Rijk is het ook niet de intentie om een compleet nieuw product te ontwikkelen. Het is de bedoeling dat de bestaande MIRT gebiedsagenda's omgebouwd worden tot omgevingsagenda's en dat betekent dat deze gebiedsagenda's breder en integraler worden:

*“We willen niet met deze omgevingsagenda's allerlei dingen er naast zetten. Het moet juist niet meer werk opleveren maar juist dingen integreren, dus we sluiten aan bij de huidige overlegstructuur van de MIRT gebiedsagenda's.” - A. Speulman (Ministerie van BZK)*

Ook stellen enkele respondenten van het ministerie van BZK dat de Omgevingsagenda binnen het landsdeel per regio ingevuld moet worden. Er is maatwerk vereist, omdat elke regio anders is:

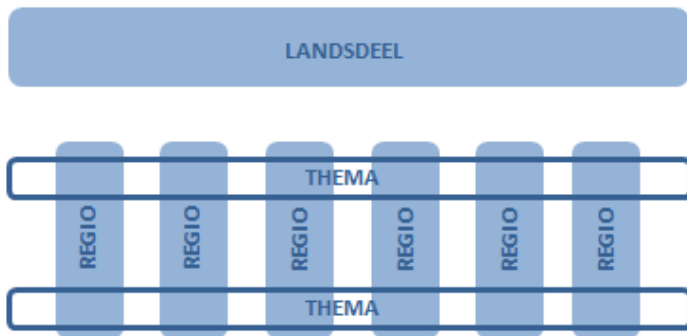
*“Een soort blauwdruk maken en die aan regio's voorleggen van kijk zo willen wij dat het gebeurt helpt niet.” - D. Bres (Ministerie van BZK).*

Doordat het per regio bekeken moet worden, is de verwachting dat het opstellen van de omgevingsagenda's veel tijd zal kosten. Tegelijkertijd, stelt D. Bres (Ministerie van BZK), kunnen de andere landsdelen mogelijk baat hebben bij de pilot in Oost-Nederland. Door de leerprocessen kan het opstellen van de omgevingsagenda's in de andere delen misschien sneller gaan.

Het invullen van de Omgevingsagenda per regio betekent niet dat de Omgevingsagenda per regio wordt vormgegeven. Volgens meerdere respondenten van het ministerie van BZK moet het landsdeel het hoogste abstractieniveau worden en binnen het landsdeel moet er vervolgens gekeken worden welke uitwerkingen per regio nodig zijn. Er moet worden bepaald welke samenwerkingsvorm passend is bij de regionale opgave en hoe dit samenhangt met de andere regio's.

*“Ik denk dat je een landsdeel nodig hebt en dat is een soort van dit is wat er gebeurt in dit gebied. En dan onder die landsdelen hebben we misschien een aantal thematische gebieden en een aantal komen misschien samen in een bepaald gebied. En kijken waar thema's en gebieden elkaar aan vullen.” - H. L. Pálsdóttir (Ministerie van BZK)*

In figuur 14 is visueel weergegeven hoe de vorm van de Omgevingsagenda er dan uit zou kunnen zien met het landsdeel als hoogste abstractieniveau. Binnen het landsdeel wordt dan per regio uitwerking gegeven en bepaalde thema's kunnen meerdere regio's overlappen.



Figuur 14: Mogelijke vormgeving Omgevingsagenda

D. Bres (Ministerie van BZK) voegt hier aan toe dat:

*“Regio’s misschien allereerst met elkaar zo integraal mogelijk bepalen waar wat nodig is. Het zou helpen als de regio eerst de eigen mind op maakt en zegt van oké we bepalen met elkaar wat urgent is, wat zo ingewikkeld is dat we het zelf niet kunnen, wat zo duur is dat we het niet kunnen betalen en dan gaan we met het Rijk daar over aan tafel.”*

Regio’s moeten dus niet direct naar het Rijk stappen. Hoe dit in de omgevingsagenda’s zou moeten landen is echter nog niet uitgewerkt en vergt nog nadere verdieping. Daarnaast is het idee om binnen de landsdeling invulling te geven per regio bij een groot deel van de respondenten werkzaam buiten het ministerie van BZK onbekend wat tot veel onduidelijkheden en kritiek leidt. Dit vergt daarom verdere aandacht.

Een ander belangrijk aandachtspunt wat uit de interviews blijkt, is dat de Omgevingsagenda voor elke overheidspartij een meerwaarde moet creëren waarom het waardevol is om mee te denken. Partijen moeten zich verbonden voelen. Dit moet gezamenlijk aan de voorkant bepaald worden en er moet gezamenlijk aan gewerkt worden, anders bestaat de kans dat het een verplichting wordt. Het belang van commitment van beide kanten - Rijk en regio - om iets te doen met de Omgevingsagenda wordt benadrukt. De ambitie moet aan de voorkant goed in beeld gebracht worden en iedereen moet zich daar aanhouden. Op basis van de pilot kan geconstateerd worden dat het hierbij ook belangrijk is dat de eigen verwachtingen (ook over het eindproduct) en onderlinge verschillen aan de voorkant van het proces op tafel worden gelegd en besproken worden. Verder wordt het ook als belangrijk gezien dat het maatschappelijke veld en het bedrijfsleven meedenken in het proces:

*“Je wil ook maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven bij het vormgeven van de Omgevingsagenda betrekken.” - A. Speulman (Ministerie van BZK)*

*“Het risico kan zijn dat de Omgevingsagenda alleen een feestje wordt van de overheidspartijen, dus het Rijk, provincie, en gemeenten, terwijl je voor een heel groot deel ook private partijen of maatschappelijke organisaties nodig hebt.” - M. den Heijer (Gemeente Rotterdam)*

Een leerpunt van de pilot Oost-Nederland is dat de maatschappij nog te beperkt betrokken wordt bij het vormgeven van de Omgevingsagenda. Ook is nog onduidelijk op welk moment je deze partijen moet betrekken. Het gesprek voeren met het maatschappelijke veld zou veel meer terug moeten ko-

men in de omgevingsagenda's. Bovendien blijkt uit de pilot dat de betrokkenheid van alle departementen van het Rijk vroeg in het proces georganiseerd moet worden, omdat alle ministeries uiteindelijk nodig zijn om de opgaven aan te pakken. Het is nog de vraag wat hier de beste manier voor is, maar het organiseren van een breed directeurenoverleg wordt hierbij als cruciaal gezien zodat bij de verschillende ministeries eigenaarschap kan ontstaan.

Ten slotte vinden meerdere respondenten dat de Omgevingsagenda uiteindelijk wel tot uitvoering moet leiden:

*“Je kunt wel een instrument Omgevingsagenda bedenken en denken met dat instrument willen we integraal gaan werken, maar als je het in de praktijk niet doet dan gaat wat mij betreft het introduceren van een nieuw instrument uiteindelijk nooit het verschil maken.”* - S. Bekx (Gemeente Rotterdam)

*“Uiteindelijk gaat het er vooral om dat je met elkaar bepaald wie wat doet. Het gaat er om wie ook echt de uitvoering geeft aan die ambities. Uiteindelijk gaat het om de uitvoering, hoe ga je het nou waarmaken en wat voor stappen ga je daar in zetten met elkaar.”* - M. Soeterbroek (Provincie Zuid-Holland)

D. Bres (Ministerie van BZK) beargumenteerd dat de Omgevingsagenda over het prioriteren van opgaven gaat waar Rijk en regio samen mee aan de slag moeten gaan en dat het nog niet een concreet uitvoeringsprogramma is. Wanneer de prioriteiten gezamenlijk bepaald zijn, is de volgende stap om een uitvoeringsprogramma en integrale projecten op te starten. J. Huneker (Provincie Gelderland) benadrukt dan ook dat één van de doelen van de Omgevingsagenda is om verbinding te leggen tussen visie en uitvoering:

*“Dus van je visie echt een agenda maken zodat je van uit daar naar werkafspraken en programma's kan gaan.”*

#### 4.4 Synthese

In de casus van Zuid-Holland kan verondersteld worden dat er hoog opgegeven wordt over interbestuurlijke samenwerking. Vanwege complexe grensoverschrijdende opgaven heerst bij Rijk, provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam een urgentie gevoel om over de bestuurlijke grenzen heen samen te werken. De overheidslagen beseffen dat ze, om deze opgaven aan te kunnen pakken, afhankelijk zijn van andere overheidslagen. Er is sprake van onderlinge afhankelijkheid. Elke overheidslaag heeft zijn eigen rollen en verschillende bevoegdheden en middelen. De overheidspartijen erkennen dan ook de meerwaarde van andere overheidslagen (in termen van rollen, bevoegdheden en middelen), maar erkennen ook de eigen meerwaarde. Dit zijn indicatoren van multi-level governance wat daarom duidt op een zekere mate van multi-level governance in het netwerk: de noodzaak om multi-level te handelen wordt erkend. Daarnaast wordt er een hoge mate van vertrouwen ervaren bij de overheidspartijen. Er kan geconstateerd worden dat afspraken over het algemeen nagekomen worden, dat de partijen binnen de samenwerking elkaar het voordeel van de twijfel geven, dat alle partijen beschikking hebben tot dezelfde informatie, dat de partijen ervan uitgaan dat de intenties van de ander in principe goed zijn, en dat de partijen op de hoogte zijn van elkaars intenties (dit zijn allemaal indicatoren van vertrouwen). Bovendien is vertrouwen een indicator van vitaliteit. Het blijkt dat door dit onderlinge vertrouwen er veel informatie wordt gedeeld en er veel onderling contact is, ook infor-

meel en face-to-face contact. Het dialoog wordt gevoerd. Aan de andere kant blijkt ook dat dit informele contact meer en frequenter kan. Vooral persoonlijk aan tafel zitten wordt als waardevol gezien. Hierbij blijkt het van belang te zijn dat dit informele contact op continue basis plaatsvindt. Aangezien er een grote mate van urgentie gevoel ervaren wordt, een hoge mate van vertrouwen is, er informeel contact plaatsvindt en het dialoog wordt gevoerd (indicatoren van vitaliteit), zou verondersteld kunnen worden dat de huidige kwaliteit van de interactie - vitaliteit - goed is. Aan de andere kant kan geconstateerd worden dat de huidige interbestuurlijke samenwerking niet aan alle indicatoren van vitaliteit voldoet waardoor de huidige vitaliteit van de samenwerking niet optimaal is. Voornamelijk op het gebied van frequente grensoverschrijdende informele netwerken kan nog verbetering plaatsvinden. Bovendien is er bij het opstellen van de omgevingsvisies geen institutionele samenwerkingsregeling overeengekomen (een andere indicator van vitaliteit). Elke overheidslaag geeft de Omgevingsvisie op zijn eigen manier vorm. Er is geen sprake van een gedeelde werkstructuur zoals een project groep. Een dergelijke samenwerkingsregeling zou (volgens de literatuur) het interactieproces kunnen structureren.

Binnen de huidige interbestuurlijke samenwerking kan geconstateerd worden dat er sprake is van gelijkwaardigheid, oftewel shared governance. Alle overheidslagen worden als gelijkwaardig gezien en er is geen partij die de leiding neemt. Toch kan ook geconstateerd worden dat dit in de praktijk niet altijd het geval is en dat er toch sprake is van een 'leidende' organisatie. Dit geldt ook voor de Omgevingswet. Als de provincie iets in de Omgevingsverordening regelt heeft dat impact op het Omgevingsplan van de gemeente. Er blijft een bepaalde getraptheid zitten in de regelgeving. Bovendien blijkt het per opgave en proces te verschillen welke partij in de lead is. Hierdoor kan geconstateerd worden dat de interbestuurlijke samenwerking in Zuid-Holland niet te typeren is als één soort netwerk maar afhankelijk is van de aard van de opgave en van het schaalniveau waarop deze opgave speelt.

Ondanks dat er hoog opgegeven wordt over interbestuurlijke samenwerking blijkt uit de casus dat dit onvoldoende wordt gedaan. De interbestuurlijke samenwerking heeft niet de gewenste kwaliteit. Ondanks dat het netwerk, zoals hierboven genoemd, wel een zekere mate van multi-level governance bevat, lijkt het governance netwerk geringe tot zeer geringe mate van collaboratief en adaptief vermogen te hebben. Wat betreft het adaptieve vermogen van het netwerk wordt er tussen de partijen wel kennis en informatie gedeeld vanwege betrouwbare relaties, maar wordt er weinig geëxperimenteerd en echt geleerd om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden (indicatoren van adaptive governance). Er wordt toegegeven dat vooral experimenteren waardevol zou kunnen zijn, omdat hierdoor op een andere manier naar opgaven gekeken kan worden. Daarnaast kan geconstateerd worden dat de huidige publieke participatie (indicator van adaptive governance) zeer gering is. Er wordt onvoldoende samengewerkt tussen overheids- en niet-overheidspartijen terwijl de maatschappij wel als een belangrijke partij wordt gezien, omdat zij de gebruikers van de ruimte zijn. Tevens is participatie van de burger en ondernemer een uitgangspunt van de Omgevingswet. De vormgeving van deze participatie wordt als een uitdaging gezien vanwege de grote vormvrijheid. Wat betreft het collaboratieve vermogen van het netwerk wordt de onderlinge afhankelijkheid (uitingsvorm van collaborative governance) door alle partijen erkend vanwege verschillende bevoegdheden, instrumenten en middelen. Verder blijkt er wederzijds begrip (indicator van collaborative governance) te bestaan tussen de partijen. De verstedelingsalliantie is hier een voorbeeld van. Wederzijds begrip is bereikt door het samenwerkingsproces dat doorlopen is, het identificeren van gedeelde waarden en het benoemen van de eigen intenties. Toch blijkt het wel ingewikkeld om tot gemeenschappelijke probleemdefinities te komen (uitingsvorm van collaborative governance), omdat elk schaalniveau zijn eigen definitie hanteert. Tot slot, zoals eerder genoemd, heerst er in de samenwerking een grote mate van

vertrouwen en vindt er face-to-face contact plaats wat ook indicatoren van collaborative governance zijn. Om van alle partijen commitment aan het samenwerkingsproces te bereiken, wordt het gevoel van eigenaarschap bij deze partijen als belangrijk gezien. Eigenaarschap gaat over het feit dat partijen zich eigenaar voelen van een stukje problematiek en verantwoordelijkheid nemen. Echter neemt niet elke partij zijn verantwoordelijkheid, vooral gemeenten zijn geneigd om eerst naar hogere overheidslagen te kijken, en kijken partijen toch snel naar hun eigen belangen, vooral wanneer het ingewikkeld wordt. Bovendien kan geconstateerd worden dat er in de huidige interbestuurlijke samenwerking tussen-resultaten worden behaald (indicator van collaborative governance), maar dat deze momenten niet nadrukkelijk benoemd en gevierd worden. Dit zou echter wel voor ontspanning kunnen zorgen en is bevorderlijk voor het collaboratieve vermogen.

Vooraf bij het opstellen van de omgevingsvisies is en wordt niet tot nauwelijks samengewerkt tussen de overheidslagen. Elke overheidslaag volgt zijn eigen weg. Dit is tegenstrijdig met het uitgangspunt van de Omgevingswet - integraler samenwerken en meer kwaliteit en samenhang - en met de opkomst van complexe opgaven die over de bestuurlijke grenzen heen reiken waardoor interbestuurlijke samenwerking is vereist. Werken met de Omgevingswet vraagt een andere wijze van werken van overheden en van de omgeving zelf.

Een verklaring voor de geringe interbestuurlijke samenwerking is dat deze nieuwe manier van werken een cultuurverandering binnen de organisaties vereist. De bedoeling is dat er niet meer vanuit beleid gewerkt wordt, maar opgave- of gebiedsgericht. Dit vormt een uitdaging. Vooral het regionale niveau heeft behoefte aan begeleiding in dit proces. Er blijft behoefte aan enige centrale sturing vanuit het Rijk. Daarnaast heeft de cultuurverandering betrekking op het nemen van verantwoordelijkheid. Er wordt van gemeenten verwacht dat ook zij meer initiatief en verantwoordelijkheid gaan nemen. Gemeenten zijn dit van oudsher niet gewend, omdat zij gauw geneigd zijn om naar hogere overheidslagen te kijken om iets tot stand te brengen. Tot slot heeft de cultuurverandering te maken met vertokering van de organisaties. Het Rijk, provincie Zuid-Holland en een grote gemeente zoals Rotterdam zijn van oudsher sectoraal georganiseerd. Het blijkt dat het door deze sectoraliteit lastig is om integraal te werken. Iedereen werkt vanuit zijn eigen 'hokje'. Geconstateerd kan worden dat vanwege de Omgevingswet ('integraal werken') en om te kunnen omgaan met de (opkomende) transitie en opgaven vertokering vereist is. De transitie worden als te ingewikkeld en te verweven gezien om ze als één overheidslaag en/of als één sector of domein aan te pakken. Het blijkt dat deze vertokering als een grote uitdaging wordt gezien, vooral voor het Rijk vanwege verschillende departementen. Het vereist een andere organisatievorm en een brede blik. Bovendien blijkt de noodzaak van vertokering ook te gelden voor financieringsbronnen van Rijk en provincie. Dit maakt het mogelijk om meekoppelkansen te benutten waardoor gezamenlijk meer te besteden is. Dit heeft betrekking op het combineren van opgaven. Opgaven, zoals (duurzame) mobiliteit en verstedelijking, staan in verband met elkaar waardoor het als belangrijk wordt gezien dat ze integraal aangepakt worden en dat de financieringsbronnen gekoppeld worden.

Een andere verklaring is dat er onvoldoende verbonden wordt tussen partijen terwijl verbinding een indicator is van netwerk erkennend werken. Geconstateerd kan worden dat vooral gemeenten verbonden moeten worden door een sleutelpartij. De provincie zou hier een belangrijke rol in kunnen spelen. Vanwege haar schaalniveau is de provincie in staat het netwerk te organiseren en partijen mee te krijgen. Ook het organiseren van verbinding tussen Rijk en regio (gemeenten) schijnt van belang te zijn waarbij de provincie ook een belangrijke rol kan spelen: vertalen van abstracte nationale doelen naar concrete regionale ambities. De partijen zijn eensgezind over het feit dat de provincie een verbindingsschakel is. Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat de provincie nog onvoldoende aan het

verbinden is en te reactief te werk gaat, terwijl een proactieve rol - meer persoonlijk naar buiten treden - nodig zou zijn voor verbinding. Verder kan geconstateerd worden dat om tot verbinding te komen het zoeken naar een gedeelde agenda van belang is, omdat partijen dan iets hebben om op samen te werken en een gemeenschappelijke stip op de horizon hebben. Het blijkt hierbij belangrijk te zijn dat de partijen hun belangen en verwachtingen aan de voorkant van het proces duidelijk uitspreken zodat hier afspraken over kunnen worden gemaakt. Hierdoor kunnen conflicten later in het samenwerkingsproces voorkomen worden. Bovendien is het ook noodzakelijk dat de meningsverschillen op tafel worden gelegd. Verschillende belangen hoeven niet te conflicteren, het schijnt dat *agree to disagree* op sommige punten ook een uitkomst kan zijn, maar door het uitspreken van verschillen kan er rekening met elkaar worden gehouden en staan de partijen niet voor verassingen. Conflictregulering (een indicator van netwerk erkennend werken) wordt niet als noodzakelijk gezien, maar er is wel behoefte aan dat partijen, en dan vooral gemeenten, elkaar kritischer gaan bevragen en elkaar aanspreken wanneer bijvoorbeeld afspraken niet nagekomen worden. Tot slot wordt verondersteld dat de *coalition of the willing* ook een goede manier is om te verbinden, omdat deze actoren energie hebben en over eigenaarschap beschikken. Coalitievorming is dan ook een uitingsvorm van verbinden. Bij eigenaarschap is sprake van commitment. Naast ambtelijk commitment wordt bestuurlijk commitment bij interbestuurlijke samenwerking als essentieel gezien. Echter blijkt dat bestuurlijk commitment een uitdaging is door bestuurlijke wisselingen en verschillende achterbannen met eigen belangen.

Geconstateerd kan dus worden dat het dialoog voeren van belang is voor een goede interbestuurlijke samenwerking. Hierbij wordt benadrukt dat informeel en face-to-face contact cruciaal is zodat partijen elkaar op de inhoud kunnen vinden. Dit is dan ook succesvol in de verstedelijkingsalliantie gedaan. De partijen in de alliantie hebben elkaar gevonden op de inhoud en werken daar vanuit samen waardoor ze resultaten hebben kunnen boeken. Over het algemeen vindt ook bij andere huidige interbestuurlijke samenwerkingen, naast veel formeel contact, informeel contact plaats. Echter, zoals hierboven genoemd, kan verondersteld worden dat dit informele contact meer, frequenter en op continue basis kan.

Een andere verklaring is de uitdaging van het bepalen wie welke rol heeft. De rolverhouding is niet meer zo eenduidig en strak als in het verleden (denk aan het 'Huis van Thorbecke'). Door de introductie van de Omgevingswet en daarmee opgabegericht werken is maatwerk vereist waardoor rollen en verantwoordelijkheden van de overheidspartijen per opgave verschillen. Dit maakt het ingewikkeld en een uitdaging voor partijen om niet op elkaars 'stoel' te gaan zitten. Het roept vragen op over wat voor sturing en welke rolopvattingen daar bij horen. Dit heeft te maken met het erkennen van elkaars meerwaarde om gezamenlijk opgaven aan te pakken. Zoals hierboven vermeld wordt dit door de partijen reeds erkend.

Een laatste verklaring is dat binnen de huidige samenwerking er geen stappen worden gezet richting de uitvoering in de praktijk. Het blijkt dat er veel wordt gepraat en beleid wordt opgeschreven, maar dat er behoefte is aan doorpakken richting de uitvoering en dus concreet maken welke stappen er met elkaar gezet moeten worden.

De recent geïntroduceerde Omgevingsagenda zou kunnen dienen als eerste aanzet tot welke concrete stappen gezet moeten worden. Het doel van een Omgevingsagenda is het definiëren van de gezamenlijke ambitie, opgaven en aanpak op het gebied van de fysieke leefomgeving waar Rijk en regio op moeten samenwerken. De Omgevingsagenda moet een kader vormen voor nieuwe (uitvoerings)afspraken tussen Rijk en regio op het gebied van de fysieke leefomgeving. De Omgevingsagenda wordt gezien als een middel om de samenwerking tussen Rijk en regio te organiseren, omdat het het

gesprek kan faciliteren, de samenwerking tussen Rijk en regio kan structureren en daarmee voor afstemming tussen Rijk en regio kan zorgen. Daarnaast dient de Omgevingsagenda als een soort overzichtsdokument van welke projecten er lopen op het gebied van de fysieke leefomgeving. Ondanks deze voordelen kan er ook veel kritiek op de Omgevingsagenda worden geconstateerd. Dit komt vooral door de onbekendheid van het programma. Het is voor veel partijen nog onduidelijk wat de Omgevingsagenda gaat inhouden, wat het voor hen gaat betekenen en wat precies de meerwaarde zal zijn. Het blijkt dat de partijen niet zitten te wachten op een compleet nieuw document, omdat er al veel loopt. Verder blijkt dat de landsdeelindeling van de Omgevingsagenda veel kritiek oproept. Deze indeling wordt als te breed en te abstract gezien. Geconstateerd kan worden dat er behoefte is aan een kleiner schaalniveau om de Omgevingsagenda van meerwaarde te laten zijn zoals het schaalniveau van regio's of samenhangende gebiedseenheden. Dit zou het makkelijker maken om partijen te binden. Er wordt expliciet gesteld dat de Omgevingsagenda op bestaande regionale samenwerkingsagenda's en samenhangende gebiedseenheden moet aanhaken. Dit staat in verband met de constatering dat de partijen niet zitten te wachten op een nieuw document. Het blijkt dat het vanuit het Rijk ook niet de intentie is om een compleet nieuw document te ontwikkelen. De Omgevingsagenda wordt per regio ingevuld vanwege maatwerk, maar het landsdeel blijft wel het hoogste abstractieniveau. Daarnaast wordt het als noodzakelijk gezien dat alle relevante partijen - overheids- en niet-overheidspartijen zoals de maatschappij - bij het opstellen van de Omgevingsagenda betrokken worden zodat bij iedereen eigenaarschap kan ontstaan. Tot slot is één van de doelen van de Omgevingsagenda verbinding leggen tussen visie en uitvoering. Echter zijn er bij de overheidslagen nog wel vraagtekens te constateren over hoe de Omgevingsagenda uiteindelijk tot uitvoering moet leiden en daarmee van meerwaarde kan zijn.

## 5. Analyse

Dit hoofdstuk bevat de analyse van de empirische resultaten en behandelt het conceptueel model. Hierbij worden de theoretische verwachtingen (van 2.9.1) 'getest'.

### 5.1 Governance netwerken, gedeelde agenda, vertrouwen en vitaliteit

Wat zijn de directe en indirecte relaties tussen het type governance netwerk, gedeelde agenda, vertrouwen en vitaliteit en wat kan op basis van de empirische resultaten gezegd worden over de vitaliteit van de interbestuurlijke samenwerking.

#### 5.1.1 Relatie tussen vitaliteit en governance netwerken

Het huidige governance netwerk kent géén centrale leider. Er is sprake van gelijkwaardigheid. Uit de scores van de indicatoren voor governance netwerken (tabel 11) valt op te maken dat er een hoge vertrouwensdichtheid is, weinig participanten, hoge doelconsensus en een gemiddelde tot lage behoefte aan netwerkcompetenties. Volgens de literatuur duidt dit op een shared governance in het netwerk.

	Vertrouwensdichtheid	Aantal participanten	Doelconsensus	Behoefte aan netwerkcompetenties
Rijk	+	-	+	-
Provincie ZH	+	+/-	+	+/-
Gemeente Rotterdam	+	-	+/-	+/-

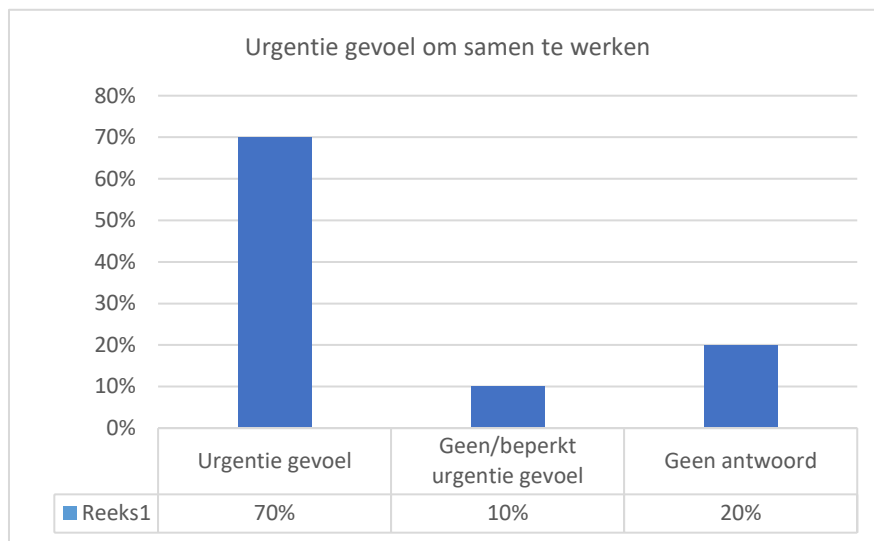
Tabel 11: Type governance netwerk

Wel is het belangrijk te vermelden dat de gelijkwaardigheid verschilt per opgave en schaalniveau waarop de opgave zich afspeelt. Dit heeft te maken met de beschikbaarheid van middelen. Zodra overheidsorganisatie op hoge schalen meer financiële en rechtsmiddelen tot hun beschikking hebben kan een getrappt netwerk ontstaan waarin een hogere overheidsorganisatie wel de 'lead' neemt. Bij bijvoorbeeld klimaatkwesities is het Rijk in de 'lead', omdat deze kwesities op nationaal niveau spelen en het Rijk verantwoordelijk is voor de klimaatmaatregelen en uitgaven. In de casus verstedelijkingsalliantie evenwel functioneert het netwerk gelijkwaardig. Geen der partijen neemt de 'lead'.

Wat is nu de relatie tussen vitaliteit van netwerken en kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking. In het conceptueel model en in 2.9.1 is verondersteld dat de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking varieert met de mate van vitaliteit van het (sociale) systeem. De verwachting was dat de kwaliteit van interbestuurlijke samenwerking zal variëren met de mate waarin actoren urgentie gevoel ervaren om samen te werken, met de mate waarin grensoverschrijdende informele netwerken bestaan, met de mate waarin constructieve (open en inclusieve) dialoog plaatsvindt, met de mate van vertrouwen in het netwerk, en met de mate waarin een institutionele samenwerkingsovereenkomst bestaat in het netwerk. Vitaliteit kan leiden tot het vinden van nieuwe alternatieven en oplossingen voor complexe problemen. Op basis van de empirische resultaten kan geconstateerd worden dat er een zekere mate van vitaliteit aanwezig is binnen het governance netwerk. Dit kan op basis van de indicatoren van vitaliteit verondersteld worden. De indicatoren zijn gevoel voor urgentie, cross-



boundary informele netwerken, constructieve dialoog, vertrouwen, en institutionele samenwerkings-overeenkomst. In figuur 15 is weergegeven in hoeverre er een urgentie gevoel heerst onder de partijen om met andere partijen samen te werken.



Figuur 15: Mate van urgentie gevoel om samen te werken (in percentages)

Ruim 70% ervaart urgentie om samen te werken. Bijna alle partijen ervaren dit, op twee respondenten van het Rijk na. De urgentie heeft te maken met de complexe opgaven en transities die respondenten willen aanpakken. Deze zijn niet door één partij op te lossen. Partijen hebben elkaar nodig en moeten in een netwerk samenwerken. De opgaven spelen in de regio en elke partij beschikt over benodigde middelen en bevoegdheden. Het is dan belangrijk dat partijen samen bepalen hoe de opgave aangepakt wordt en wie wat doet. De invulling en uitvoering van de urgentie zien de respondenten als uitdagend en vereisen begeleiding.

Er is een duidelijk verschil in de behoefte aan hulp van hogere overheidsorganisaties tussen kleine en grote gemeenten. Grotere gemeenten als Rotterdam hebben een groter ambtelijk apparaat en kunnen meer problemen zelf oplossen. Kleinere gemeenten missen kennis en expertise en hebben eerder behoefte aan hulp van hogere overheidsorganisaties als de provincie. Wel heeft Rotterdam een grote verstedelijkingsopgave en juist daarom organisaties als de provincie Zuid-Holland nodig. Daarbij lijkt het erop dat de provincie eerder op één lijn zit met grote gemeenten als Rotterdam dan met kleinere gemeenten.

Tenslotte lijkt het erop dat wanneer het ingewikkeld wordt en richting de uitvoering gaat partijen sterker naar eigen belangen kijken waardoor het urgentiegevoel om samen te werken afneemt.

Binnen het netwerk vindt veel formeel contact plaats in de vorm van (bestuurlijke) overleggen en bijeenkomsten, en veel informeel contact bestaande uit telefonisch en mail contact en face-to-face dialogen. Informeel contact over de bestuurlijke grenzen heen is belangrijk zodat partijen elkaar snel kunnen vinden en op onderwerpen kunnen schakelen. Daarbij is het van belang dat partijen elkaar op de inhoud weten te vinden. De mate van informeel contact hangt af van het type netwerk. In dit geval is het netwerk zo ingericht dat informeel contact kan plaatsvinden en dat er gebruik van wordt gemaakt. Het dialoog wordt gevoerd en de partijen vinden elkaar op de inhoud waardoor doelconsensus ontstaat, wat een indicator is van shared governance.

Wel kan geconstateerd worden dat dit informele contact tussen de partijen beter kan. Het meer mogelijk maken van informeel contact hangt samen met de organisatiestructuur. Een lichte organisatiestructuur maakt het voor actoren toegankelijker om informeel contact te hebben met actoren van de eigen organisatie maar ook van andere overheidsorganisaties. Daarnaast kan gesteld worden dat de partijen verbonden moeten worden en het contact georganiseerd moet worden door een sleutelpartij, anders komt de interactie niet tot stand. Vooral de interactie tussen gemeenten vraagt om organisatie door bijvoorbeeld de provincie. Binnen de verstedelijkingsalliantie ligt deze sleutelrol bij de leden van het kernteam.

Wanneer er niet verbonden wordt, blijven de partijen binnen hun bestuurlijke grenzen hangen. Er ontstaan dan geen institutionele samenwerkingsovereenkomst (zoals een projectgroep) terwijl dit het interactieproces kan structureren. Tot slot wordt, net als in de theorie, in de empirie vertrouwen als basis voor samenwerking gezien.

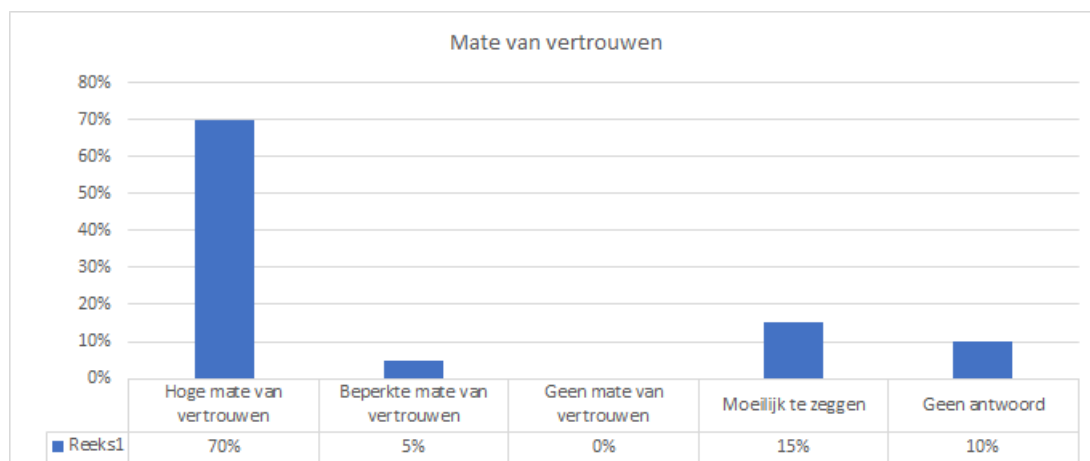
De conclusie is dat de huidige interbestuurlijke samenwerking een gemiddelde mate van vitaliteit heeft. Er heerst urgentie gevoel, er is vertrouwen en het dialoog wordt gevoerd, maar het informele contact kan beter, een sleutelpartij om de interactie (vooral tussen gemeenten) te organiseren ontbreekt en er is geen sprake van een institutionele samenwerkingsovereenkomst.

Dit onderschrijft de verwachte relaties in het conceptueel model. De verwachting dat meer vitaliteit leidt tot meer bevredigende interbestuurlijke samenwerking wordt bevestigd. Om de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking te verbeteren is een gevoel van urgentie vereist, moet er dialoog plaatsvinden binnen een lichte organisatiestructuur om informeel contact te bevorderen, heerst er vertrouwen, is de informatie-uitwisseling zo open en transparant mogelijk is en wordt de interactie georganiseerd. Tenslotte is het een belangrijke constatering dat urgentiegevoel richting de uitvoering nog wel eens verdampt. Dit is een toevoeging aan het conceptueel model. Bij de uitvoering spelen mogelijk ander actoren een belangrijke rol die geen vitaal systeem met elkaar hebben.

### 5.1.2 Relatie tussen vertrouwen en governance netwerken

Een andere centrale relatie is die tussen de kwaliteit van netwerken en onderling vertrouwen. Verondersteld is dat een hoge mate van vertrouwen de kwaliteit van interbestuurlijke samenwerking bevordert. Actoren kunnen in allianties niet uitsluitend afgaan op contracten en sancties. Vertrouwen kent vijf indicatoren: agreement trust, voordeel van de twijfel, betrouwbaarheid, afwezigheid van opportunistisch gedrag, en goodwill trust. Verderop zal op deze indicatoren worden ingegaan.

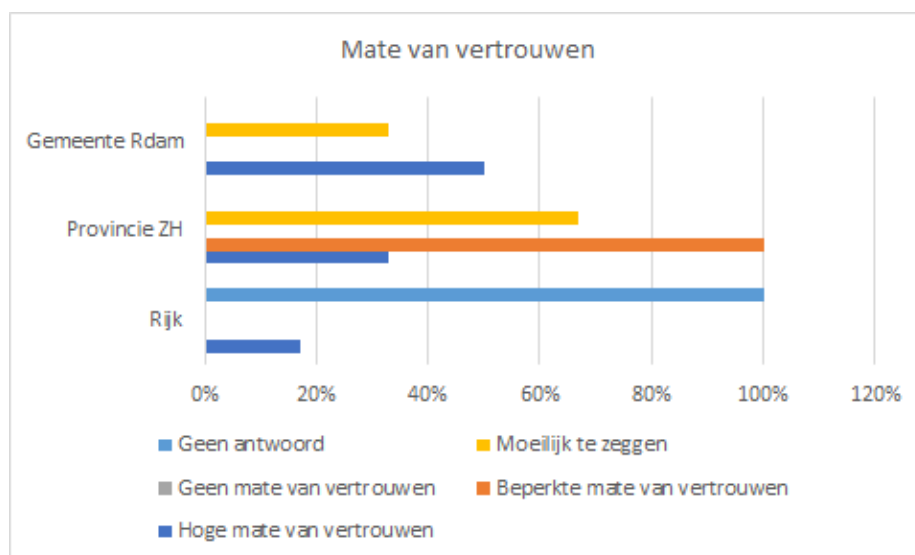
De conclusie is dat in het onderzochte netwerk onderling vertrouwen bestaat. Een hoge vertrouwensdichtheid is in de literatuur typerend voor shared governance. Figuur 16 bevat de inschatting van vertrouwen.



Figuur 16: Mate van vertrouwen (in percentages)

70% ervaart veel vertrouwen. Op basis van de citaten in 4.1.4 kan verondersteld worden dat vertrouwen als basis voor samenwerking wordt gezien. Het bereiken van vertrouwen heeft persoonlijke investering en tijd gekost, en is geëvolueerd door voortdurende interacties. Vertrouwen wordt bepaald door de energie die personen erin steken en is afhankelijk van karaktereigenschappen. Het is van belang dat hogere overheidsorganisaties zoals Rijk en provincie persoonlijk aan tafel gaan zitten in de regio. Verder is het belangrijk te vermelden dat er verschil bestaat tussen de mate van ambtelijk en bestuurlijk vertrouwen. Op ambtelijk niveau is het eenvoudiger om onderling vertrouwen op te bouwen dan op bestuurlijk niveau, omdat op bestuurlijk niveau bestuurswisselingen een rol spelen waardoor vertrouwen elke periode opnieuw opgebouwd moet worden. Op ambtelijk niveau werken dezelfde personen een langere tijd samen wat bevorderlijk is voor het vertrouwen. Tevens blijkt uit de empirische resultaten dat vertrouwen en ruimte krijgen van bovenaf een vereiste is om vertrouwen op ambtelijk niveau op te kunnen bouwen.

Wanneer we naar de verdeling tussen organisaties kijken, worden verschillen zichtbaar. Figuur 17 laat zien dat respondenten van Rotterdam veel vertrouwen ervaren. Bij de provincie Zuid-Holland wordt minder vertrouwen ervaren<sup>2</sup>. Tot slot onthouden respondenten van het Rijk zich het meest van het geven van een oordeel over vertrouwen. Dit betekent niet dat zij vinden dat vertrouwen ontbreekt, maar dat ze het niet goed kunnen inschatten.



Figuur 17: Verdeling van mate vertrouwen (in percentages)

Wat betreft de indicatoren van vertrouwen kunnen verschillen geïdentificeerd worden tussen de respondenten. Aangaande het kennen van elkaars intenties en rekening houden met elkaars intenties klinken er verschillende geluiden. Erkend wordt dat de partijen vaak de intenties van de ander kennen, maar dat het de vraag is in hoeverre ze de 'echte' intenties van elkaar kennen en of ze die intenties daadwerkelijk begrijpen. Het begrijpen van intenties is nodig voor samenwerking. Daarnaast beoordelen respondenten de intenties van partijen als goed, maar stellen ze ook dat zodra het proces ingewikkeld wordt de eigen belangen vaak voorop komen te staan. Verder wordt geconstateerd dat partijen de ander het voordeel van de twijfel geven. Dit heeft te maken met de duur van de samenwerking en ervaringen binnen deze samenwerking. Doordat er bijvoorbeeld binnen de verstedelijkingsalliantie al

<sup>2</sup> Het is belangrijk te vermelden dat de uitspraak gebaseerd is op één respondent van de provincie Zuid-Holland en dus met de nodige voorzichtigheid gehanteerd moet worden.

een langere tijd samengewerkt wordt, is er een hogere mate van vertrouwen opgebouwd. Mede hierdoor worden in de meeste gevallen de afspraken nagekomen, terwijl dit in het verleden anders ervaren werd en er meer wantrouwen was.

In het conceptueel model is verondersteld dat het onderlinge vertrouwen moet toenemen om een hogere kwaliteit van interbestuurlijke samenwerking te bereiken. Aangezien in het geval van de interbestuurlijke samenwerking tussen het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam reeds een hoge mate van vertrouwen ervaren wordt binnen het netwerk, betekent dit dat deze relatie in het conceptueel niet opgaat voor de (verbetering van) de interbestuurlijke samenwerking van bovenstaand netwerk. De verwachting dat het werken aan vertrouwen leidt tot verbetering van de interbestuurlijke samenwerking wordt hier dus niet bevestigd. Er is al voldoende vertrouwen. De verbetering moet dus bij andere variabelen gevonden worden.

### *5.1.3 Wederkerige relatie tussen vitaliteit en vertrouwen*

In 2.9.1 is verondersteld dat de relatie tussen vertrouwen en vitaliteit beschouwd kan worden als een positieve feedback loop. Feedback loops worden in de literatuur als de bron en basis gezien van alle dynamieken in complexe systemen. De verwachting was dat een hoge mate van vertrouwen leidt tot een toename van vitaliteit wat vervolgens leidt tot verbetering van de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking.

In de empirie wordt er inderdaad een relatie tussen vertrouwen en vitaliteit gevonden. Deze relatie blijkt echter wederkerig te zijn. Aan de ene kant is vertrouwen noodzakelijk om vitaliteit te bevorderen (vertrouwen is een indicator van vitaliteit). Wanneer er onderling vertrouwen heerst, wordt informatie en kennis eerder gedeeld wat van belang is voor vitaliteit. Daarnaast wordt in de literatuur aangenomen dat vertrouwen een positieve invloed heeft op relatieopbouw en de ontwikkeling van sociaal kapitaal in sociale systemen wat leidt tot een toename van vitaliteit in sociale systemen. Aan de andere kant blijkt vitaliteit op zijn beurt bij te dragen aan onderling vertrouwen door informeel contact en het voeren van open en inclusieve dialoog. Dit zorgt ervoor dat partijen op de hoogte zijn van elkaars belangen en verwachtingen. Dat kan leiden tot meer wederzijds begrip en vertrouwen. In de empirie blijkt veel informatie gedeeld te worden in het netwerk in open en informeel contact. Hierdoor wordt onderling vertrouwen ervaren. Het delen van informatie, het hebben van vertrouwen en open dialoog voeren zijn indicatoren van vitaliteit. Wel blijft lastig vast te stellen of partijen daadwerkelijk alle informatie delen en niets achterhouden.

Geconstateerd kan worden dat de verwachting over de relatie tussen vertrouwen en vitaliteit klopt, maar dat het gaat om een wederkerige relatie. Vitaliteit en vertrouwen versterken elkaar en verbeteren zo de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking. Vertrouwen en vitaliteit kunnen beschouwd worden als positieve (zelfversterkende) feedback mechanismen: vertrouwen/vitaliteit (oorzaak) leidt tot een toename van vitaliteit/vertrouwen (gevolg) en deze toegenomen vitaliteit/vertrouwen (oorzaak) leidt tot verbetering van de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking (gevolg). De wederkerige relatie was niet in het conceptueel model verondersteld.

### *5.1.4 Relatie gedeelde agenda en governance netwerken*

De laatste centrale relatie in dit onderzoek is die tussen gedeelde agenda en kwaliteit van het netwerk. In het conceptueel model wordt verondersteld dat een gedeelde agenda in het netwerk leidt tot een hogere kwaliteit van het netwerk. Verwacht wordt dat een gedeelde agenda partijen verbindt. Volgens

het conceptueel model staat een gedeelde agenda in relatie tot het vermogen om collaboratief vermogen op te bouwen. De indicatoren voor collaboratief vermogen zijn: vertrouwen opbouwen, procestoewijding, gedeeld begrip, tussen(intermediaire) uitkomsten, en face-to-face dialoog.

Uit de empirie blijkt een gedeelde agenda een vereiste voor hoogwaardige samenwerking. Figuur 18 geeft weer hoe belangrijk respondenten het hebben van een gedeelde agenda achten.

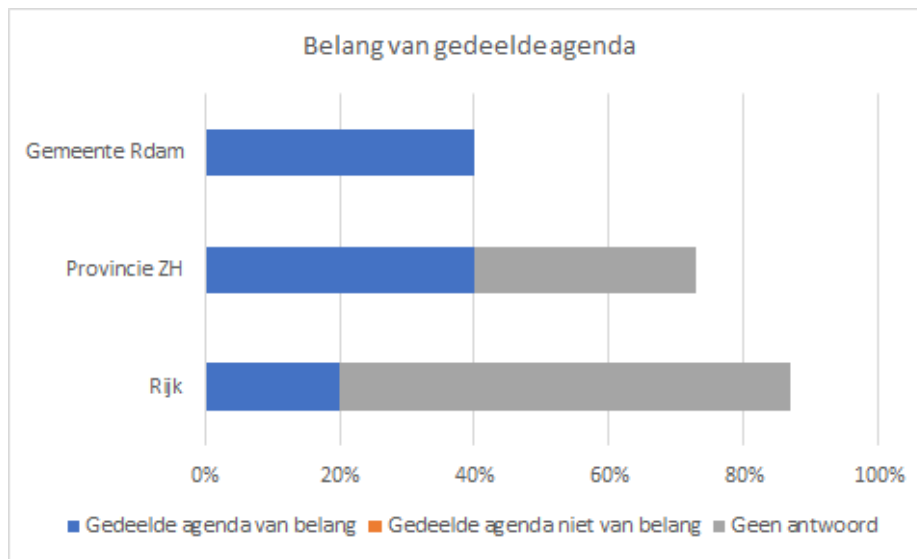


Figuur 18: Belang van het hebben van een gedeelde agenda (in percentages)

Dat belang wordt unaniem gedeeld (op 'geen antwoorden' na): het hebben van een gedeelde agenda is van belang voor de kwaliteit van de samenwerking. Een gedeelde agenda kan de partijen in het netwerk verbinden en zorgt voor een gezamenlijk verhaal waaruit gewerkt kan worden. Hierdoor kunnen partijen elkaar versterken. Optrekken in een gezamenlijk verhaal wordt als noodzakelijk gezien om resultaten te boeken en (eigen) doelen te realiseren, omdat partijen onderling afhankelijk zijn vanwege verschillende middelen en instrumenten. Ook binnen de verstedelijkingsalliantie wordt gewerkt vanuit een gedeelde agenda. Hierdoor wordt er gewerkt vanuit een gezamenlijk verhaal en wordt er consequent gezamenlijk gelobbyd richting het Rijk waardoor resultaten geboekt worden. Het Rijk zit namelijk niet op verdeeldheid te wachten. Wat betreft de beschikking tot verschillende middelen en instrumenten kan de provincie bijvoorbeeld kaders stellen voor gemeenten en beschikt de provincie over financiële middelen en bevoegd gezag. De provincie is op haar beurt weer afhankelijk van het Rijk voor andere financiële middelen en wet- en regelgeving. Deze afhankelijkheden vormen de structuur van het netwerk, maar maken ook besluitvormingsprocessen in governance netwerken als deze complex. Elke partij heeft zijn eigen belangen en percepties over de aard van het probleem en de oplossingen. Vanwege een hoge mate van onderlinge afhankelijkheid en complexe besluitvorming in governance netwerken wordt vertrouwen als essentieel gezien. Aan de andere kant kan een gezamenlijk verhaal (via een gedeelde agenda) het wederzijds begrip en onderling vertrouwen bevorderen, omdat door te werken vanuit een gezamenlijk verhaal resultaten geboekt kunnen worden. Er is dus een wederzijdse relatie tussen vertrouwen en het hebben van een gedeelde agenda, welke ook in het conceptueel model opgenomen is. Bovendien is vertrouwen opbouwen een indicator van het collaboratieve proces.

Wanneer ingegaan wordt op de verdeling tussen de bestuurslagen blijken er kleine verschillen te zijn in de antwoorden, zie figuur 19. Het belang van het hebben van een gedeelde agenda wordt meer benoemd door respondenten van Rotterdam en provincie Zuid-Holland dan door die van het

Rijk. De laatsten stellen overigens niet dat dit niet van belang is. Ze hebben er blijkbaar minder aandacht voor.



Figuur 19: Verdeling belang van het hebben van een gedeelde agenda (in percentages)

Ondanks dat het belang van een gedeelde agenda erkend wordt, is het ontwikkelen en behouden van een gedeelde agenda een uitdaging. Alle partijen - niet in de laatste plaats gemeenten - hebben hun eigen prioriteiten. Tevens ligt er een uitdaging bij de realisatie van ambities. De gedeelde agenda moet vertaald worden naar concrete projecten. Dit levert vaak spanningen op.

Daarnaast kan geconstateerd worden dat samenwerken op basis van gedeeld belang voordelig is, maar dat het niet benoemen van meningsverschillen en eigen belangen een valkuil kan zijn. Het is belangrijk dat eigen verwachtingen aan de voorkant van processen uitgesproken worden en er afspraken over gemaakt worden. Dialoog voeren wordt als essentieel gezien. Hierdoor kunnen definities afgestemd worden, gedeelde waarden geïdentificeerd worden en kan er wederzijds begrip ontstaan. Bij gedeelde agenda's moeten de partijen vervolgens hun eigen verantwoordelijkheden nemen zodat er uiteindelijk een gedeelde verantwoordelijkheid kan ontstaan. Dit heeft te maken met eigenaarschap - de partijen voelen zich eigenaar van een stukje problematiek. Ook bij partijen, vooral bij het Rijk, moeten verschillende departementen en afdelingen eigenaarschap gaan voelen en verantwoordelijkheid nemen. Om tot een gezamenlijke agenda te komen moet er door alle partijen veel tijd in worden gestoken. Daarnaast moeten bestaande agenda's scherper worden gemaakt en dient een gedeelde agenda meerwaarde voor elke partij te hebben.

Bovenstaande relaties komen overeen met de relaties in het conceptueel model. De verwachting dat een gedeelde agenda leidt tot verbinding wordt bevestigd. Indien voldaan wordt aan de indicatoren van collaboratief vermogen - commitment aan het proces, face-to-face dialoog voeren, scherpe gedeelde agenda's, onderling vertrouwen, tussen-uitkomsten, en wederzijds begrip - zal dit leiden tot een toename van de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking in het governance netwerk. Ook wordt de verwachting dat er een wederkerige relatie bestaat tussen vertrouwen en collaboratief vermogen bevestigd. Daarnaast blijkt uit de empirie dat het uitspreken van meningsverschillen en verwachtingen aan de voorkant van het proces en vertaling van de gedeelde agenda richting de uitvoering ook als essentieel worden gezien voor een hogere kwaliteit van interbestuurlijke samenwerking. Dit is niet af te leiden uit het conceptueel model.

## 5.2 Drie dimensies van governance en governance netwerken

In deze paragraaf worden de directe en indirecte relaties tussen multi-level governance, adaptive governance, collaborative governance en governance netwerken besproken. In dit onderzoek worden multi-level governance, adaptive governance, en collaborative governance beschouwd als dimensies van governance die gezamenlijk de kwaliteit van governance bepalen.

### 5.2.1 Multi-level governance

Multi-level governance gaat over de mate van schakelen tussen schalen, oftewel de mate waarin alle lagen snel en gemakkelijk te activeren zijn. In het conceptueel model is verondersteld dat wanneer alle overheidslagen snel kunnen schakelen en snel te activeren zijn, dat dit bijdraagt aan een hogere kwaliteit van het governance netwerk. Dit wordt in de literatuur als noodzakelijk gezien, omdat maatschappelijke opgaven niet (meer) beperkt zijn tot het domein van één specifieke bestuurslaag. Om zulke maatschappelijke opgaven aan te pakken zijn interactie en samenwerking over bestuurslagen heen vereist. De verschillende bestuurslagen moeten productief met elkaar samenwerken en gaan allemaal over een deel van het geheel. Multi-level governance heeft drie indicatoren, namelijk erkenning van de eigen meerwaarde (in termen van taken, rollen en bevoegdheden), erkenning van de meerwaarde van de ander, en erkenning van de eigen meerwaarde door de ander. De verwachting in 2.9.1 was dat het erkennen van de eigen meerwaarde, het erkennen van de meerwaarde van een andere partij, en het erkennen van de eigen meerwaarde door een andere partij een positieve invloed hebben op de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking.

In onderstaande tabellen is weergegeven (net als in 4.1.4) in welke mate de drie overheidspartijen de meerwaarde van de andere overheidspartijen en de eigen meerwaarde erkennen voor het aanpakken van opgaven.

Gemeente Rotterdam		
Erkennen van de meerwaarde van andere partijen	Erkennen van de eigen meerwaarde	
Provincie Zuid-Holland	Het Rijk	Gemeente Rotterdam
++	+	++

Tabel 12: Erkenning meerwaarde door de gemeente Rotterdam

Provincie Zuid-Holland		
Erkennen van de meerwaarde van andere partijen	Erkennen van de eigen meerwaarde	
Gemeente Rotterdam	Het Rijk	Provincie Zuid-Holland
++	+	++

Tabel 13: Erkenning meerwaarde door de provincie Zuid-Holland

Het Rijk		
Erkennen van de meerwaarde van andere partijen	Erkennen van de eigen meerwaarde	
Gemeente Rotterdam	Provincie Zuid-Holland	Het Rijk
+/-	++	++

Tabel 14: Erkenning meerwaarde door het Rijk

Op basis van het gemiddelde van de scores in de tabellen kan geconstateerd worden dat door de overheidslagen erkend wordt dat er multi-level gehandeld moet worden. Alle partijen erkennen volledig hun eigen meerwaarde. De partijen zijn dus van mening dat zij via rollen, bevoegdheden of middelen

kunnen bijdragen aan een specifieke maatschappelijke opgave, zoals de verstedelijkingsopgave. Daarnaast blijkt uit de tabellen dat alle drie de overheidspartijen elkaars meerwaarde om complexe grensoverschrijdende opgaven aan te pakken erkennen. Er wordt erkend dat het niet mogelijk is om opgaven op één bestuurslaag aan te pakken. Alle partijen zijn verantwoordelijk voor het aanpakken van de opgaven en hebben elk hun eigen meerwaarde door verschillende rollen, bevoegdheden en middelen. Dit kan gezien worden als de één overheidsgedachte. Afhankelijk van de opgave kan een partij verschillende rollen vervullen. Het erkennen van elkaars meerwaarde wordt als een reden gezien om samen te werken. Daarbij is het belangrijk dat er respect is voor elkaars positie en dat er niet in de bevoegdheid van de ander wordt getreden. Dit wordt wel eens als lastig ervaren, vooral door de provincie. De provincie moet namelijk wel eens als 'scheiderechter' tussen gemeenten optreden. Ook is het belangrijk om vast te leggen wie welke rol en verantwoordelijkheid heeft. Het blijkt zowel uit de interviews als uit de literatuur dat deze rolopvatting niet meer zo eenvoudig is als in het verleden en dat er verschillende (nieuwe) rollen van elkaar verwacht worden. Multi-level governance en de Omgevingswet vragen van de overheidslagen andere rollen en verantwoordelijkheden. Het is niet meer strak georganiseerd. Het gemeentelijke niveau krijgt meer verantwoordelijkheden wat vraagt tekenen oproept over de rol van het Rijk. Dit leidt vervolgens tot de vraag wat voor sturing daar bij past.

Ondanks dat de partijen elkaars meerwaarde erkennen, zijn er kleine verschillen tussen de partijen te identificeren. Volgens enkele respondenten wordt de rol van het Rijk in de toekomst minder belangrijk, omdat regio's steeds belangrijker worden. 'Wat regionaal kan, moet je regionaal doen'. Dit heeft ook te maken met opgave- en gebiedsgericht werken wat de Omgevingswet vraagt. Echter blijft het Rijk van belang voor financiële middelen, bevoegd gezag, en wet- en regelgeving, en zijn er respondenten die stellen dat het Rijk voor enige sturing noodzakelijk blijft. De provincie Zuid-Holland wordt vooral als belangrijk gezien voor het stellen van kaders voor gemeenten, voor het verbinden van verschillende gemeenten en van gemeenten en het Rijk, en voor het bewaken van het ruimtelijk ordeningsbeleid. Gemeenten worden als primair verantwoordelijk gezien voor het planologisch mogelijk maken van bijvoorbeeld woningbouw en ruimtelijk op de goede plek bouwen. Wanneer naar tabel 15 wordt gekeken, blijkt dat het Rijk de meerwaarde van de gemeente het 'minste' erkend. Echter blijkt uit de empirische resultaten niet dat het Rijk de meerwaarde van de gemeenten niet erkend, maar dat deze meerwaarde minder benoemd wordt. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat het Rijk verder van de gemeenten afstaat. Bovendien blijkt dat de provincie door anderen hoger gewaardeerd wordt dan het Rijk. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat de provincie het middenbestuur is waardoor deze overheidslaag (meer) in contact staat met alle andere overheidslagen. Tot slot blijkt uit de empirische resultaten dat de drie overheidspartijen in de toekomst bepaalde rollen van elkaar verwachten om (nog meer) meerwaarde te bereiken. Deze verwachte rollen zijn weergegeven in de tabellen van 4.2.3.

Bovenstaande relaties komen voor een deel overeen met de relaties uit het conceptueel model. Uit de empirische resultaten blijkt dat het erkennen van elkaars meerwaarde van belang is voor de samenwerking. Aan de andere kant wordt dit reeds gedaan binnen de samenwerking. De overheidspartijen beseffen dat ze de andere overheidspartijen nodig hebben om de complexe grensoverschrijdende opgaven aan te pakken. Daarnaast erkennen de partijen ook hun eigen meerwaarde. Er kan dus geconstateerd worden dat de basis om multi-level te handelen aanwezig is. De verwachting dat het erkennen van de eigen meerwaarde en die van andere partijen leidt tot een verbetering van de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking gaat hier dus niet op, aangezien dit al erkend wordt door de partijen.



### 5.2.2 Adaptive governance

Adaptive governance heeft betrekking tot de aanwezigheid van het vermogen tot aanpassing, oftewel de mate waarin er geschakeld kan worden tussen heden en toekomst. In het conceptueel model is verondersteld dat om een governance netwerk van hoge kwaliteit te bereiken, partijen de beschikking moeten hebben over adaptief vermogen, oftewel het vermogen hebben om te schakelen tussen heden en toekomst. Deze adaptieve capaciteit wordt in de literatuur als noodzakelijk gezien om zowel de onzekerheid van systeemdynamieken aan te pakken als de onderlinge afhankelijkheden als gevolg van de complexiteit van sociale systemen. Deze capaciteit van actoren bepaalt vaak de kwaliteit van de interactie tussen actoren in het sociale systeem. Adaptive governance heeft vier indicatoren, namelijk publieke participatie (samenwerking overheid en niet-overheid), delen van informatie, betrouwbare actorrelaties en experimenteren en leren om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden.

	Publieke participatie	Informatie delen	Experimenteren en leren	Betrouwbare relaties
Rijk	--	++	-	+
Provincie ZH	--	++	-	++
Gemeente Rotterdam	--	++	--	+

Tabel 15: Adaptief vermogen

Op basis van de empirische resultaten en het gemiddelde van de scores in tabel 15 kan geconstateerd worden dat het adaptieve vermogen onder de partijen ondermaats is. In het governance netwerk van het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam wordt de afgelopen jaren onderling wel meer kennis en informatie gedeeld, maar er wordt niet actief geleerd en geëxperimenteerd met elkaar. Vooral het experimenteren zou meer mogen zodat er anders naar opgaven en oplossingen kan worden gekeken. Ook informatie delen over mislukte experimenten en pilots zou leerzaam kunnen zijn. Het delen van kennis en leren met elkaar kan vervolgens bijdragen aan vertrouwen. Wel wordt door enkelen het belang van adaptiviteit benadrukt. Daarnaast wordt benadrukt dat de provincie Zuid-Holland alle vier de sturingsstijlen van het NSOB kwadrant bezit en dat juist deze combinatie leidt tot adaptiviteit.

Een andere constatering is dat de afstemming tussen en zelfs binnen de overheidspartijen beter kan. Door te werken vanuit een gezamenlijke agenda is dit de afgelopen jaren enigszins verbeterd, maar er liggen nog een aantal uitdagingen. Dit gaat hoofdzakelijk over het tot uitvoering brengen van de gedeelde agenda. Daarnaast is afstemming binnen organisaties vereist, voornamelijk binnen het Rijk tussen de verschillende departementen. De departementen staan op zichzelf (sectoraal) en gaan niet Rijksbreed te werk, er is sprake van verkokering. Deze verkokering komt ook voor bij de provincie en grote gemeenten. Om complexe opgaven aan te pakken en vanwege de Omgevingswet is ontkokering vereist. Er moet integraal, gebiedsgericht en opgavegericht gewerkt gaan worden. Echter wordt dit wel als een uitdaging gezien, omdat het een cultuurverandering vereist. Het gaat om een andere manier van denken en werken. Bovendien is het noodzakelijk dat financieringsbronnen ontkokerd worden zodat deze flexibeler ingezet kunnen worden en er gestuurd kan worden op meekoppelkansen.

Tot slot is de samenwerking tussen overheids- en niet-overheidspartijen gering. Het gesprek met de maatschappij wordt nu onvoldoende gevoerd, terwijl dit wel waardevol zou zijn, omdat zij de gebruikers van de ruimte zijn. Niet-overheidspartijen moeten een plek in de agenda krijgen.

Deze relaties komen overeen met de relaties uit het conceptueel model, omdat om een hogere kwaliteit van interbestuurlijke samenwerking te bereiken partijen onderling moeten experimenteren, er meer samenwerking tussen overheids- en niet-overheidspartijen moet plaatsvinden, en dat het delen van informatie en kennis van belang is. Op basis van de resultaten kan geconstateerd worden dat de samenwerking niet het benodigde adaptieve vermogen heeft om de gewenste kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking te bereiken. Daarnaast is uit de empirie een nieuwe variabele naar voren gekomen die van invloed is op de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking, namelijk ontkokering. Ontkokering binnen de drie overheidsorganisaties, vooral binnen het Rijk, en ontkokering van financieringsbronnen zijn vereist om een hogere kwaliteit van het governance netwerk te bereiken. Deze relatie is niet opgenomen in het conceptueel model en verschilt dus met het conceptueel model.

### 5.2.3 Collaborative governance

Collaborative governance gaat over de vraag of de samenwerking de kwaliteit heeft van het collaboratieve, met andere woorden het vermogen om in de samenwerking een goede collaboratieve kwaliteit op te bouwen. In het conceptueel model is verondersteld dat een governance netwerk collaboratief zal zijn indien aan de indicatoren wordt voldaan. Zoals in 5.1.3 benoemd heeft collaborative governance vijf indicatoren, namelijk vertrouwen opbouwen, procestoewijding, gedeeld begrip, tussen(intermediaire) uitkomsten, en face-to-face dialoog.

	Vertrouwen	Toewijding aan proces	Wederzijds begrip	Tussen uitkomsten	Face-to-face dialoog
<b>Rijk</b>	++	+/-	+	-	+
<b>Provincie ZH</b>	++	+	++	-	+
<b>Gemeente Rotterdam</b>	++	+/-	+	-	+

Tabel 16: Collaboratief vermogen

Op basis van de empirische resultaten en het gemiddelde van de scores in tabel 16 kan geconstateerd worden dat het collaboratieve vermogen onder de partijen gemiddeld is en dat dit op een aantal punten verbeterd kan worden. Vooral op het gebied van tussen uitkomsten benoemen en vieren en op volledige toewijding aan het proces zijn nog verbeterlagen te maken. Vooral bestuurlijk commitment en commitment vanuit alle departementen zijn nog beperkt. De lage scores op deze indicatoren hebben negatieve invloed op het collaboratieve vermogen van de samenwerking.

In 5.1.3 zijn reeds de relaties toegelicht tussen de empirische resultaten over het collaboratieve vermogen en het conceptueel model. Er kan geconstateerd worden dat de relatie van het conceptueel model overeenkomt met de relatie in de empirische resultaten. Kortom, indien de interbestuurlijke samenwerking de kwaliteit heeft van het collaboratieve zal dit leiden tot een hogere kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking. De huidige interbestuurlijke samenwerking heeft niet het collaboratieve vermogen dat vereist is om de gewenste kwaliteit van de samenwerking te bereiken.

## 5.3 Samenvatting

De analyse geeft inzicht in de relaties tussen governance netwerken, vertrouwen, vitaliteit, gedeelde agenda, collaborative governance, adaptive governance en multi-level governance. Nagegaan is of de verwachtingen (2.9.1) uitkomen. Het grootste deel ervan is uitgekomen. Meer vitaliteit leidt tot een betere interbestuurlijke samenwerking.

In de casus is sprake van een zekere mate van vitaliteit, geen hoge mate. Wel heerst bij alle partijen urgentiegevoel om samen te werken, is er onderling vertrouwen en informeel contact en vindt face-to-face dialoog plaats. Om te spreken van hoge vitaliteit is op een aantal punten (indicatoren) verbetering nodig, zoals (nog) meer en frequenter informeel contact, het organiseren van contact en interactie (vooral tussen gemeenten) door een sleutelpartij en het oprichten van institutionele samenwerkingsovereenkomsten die het interactieproces kunnen structureren.

Omdat in de casus al een hoge mate van vertrouwen ervaren wordt, is het niet waarschijnlijk dat meer vertrouwen leidt tot een betere interbestuurlijke samenwerking. De partijen komen hun afspraken na, geven elkaar het voordeel van de twijfel, hebben beschikking tot dezelfde informatie, hebben in principe goede intenties en kennen elkaars intenties ook.

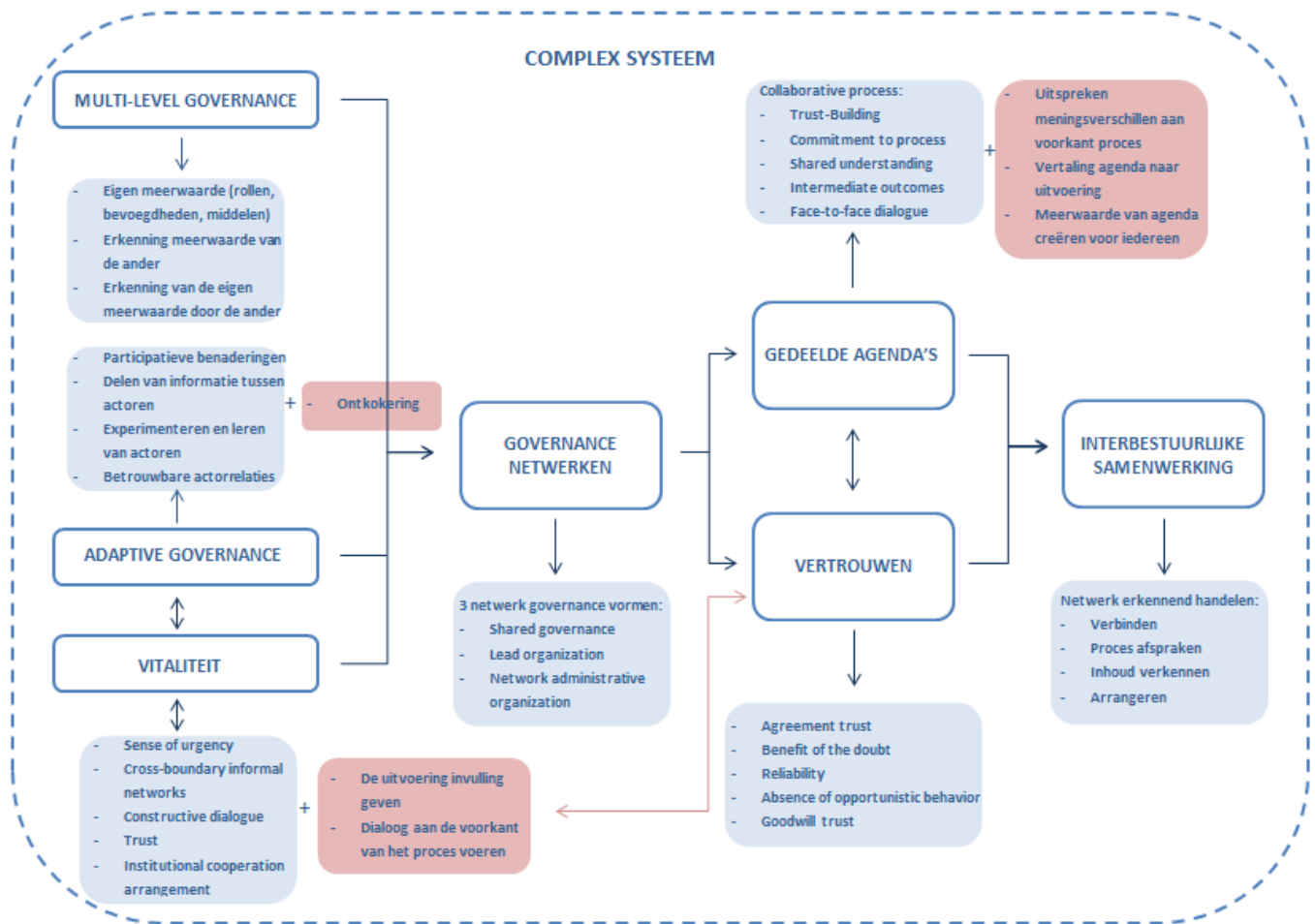
De relatie dat vertrouwen vitaliteit versterkt komt naar voren, omdat door vertrouwen informatie eerder gedeeld wordt en er wederzijds begrip kan ontstaan.

De relatie dat het hebben van een gedeelde agenda bevorderlijk is de verbetering van de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking komt ook naar voren. Het hebben van een gedeelde agenda zorgt ervoor dat partijen worden verbonden en dat gedeelde ambities en doelen kunnen worden geïdentificeerd waardoor partijen kunnen samenwerken vanuit een gezamenlijk verhaal en koers. Hierdoor kunnen resultaten geboekt worden die een overheidslaag alleen niet zou kunnen realiseren vanwege onderlinge afhankelijkheid. Hierbij is gebleken dat vertrouwen van belang is voor het opstellen van een gedeelde agenda.

De relatie dat multi-level handelen leidt tot een betere kwaliteit van interbestuurlijke samenwerking komt voor een deel naar voren. Er kan geconstateerd worden dat voor interbestuurlijke samenwerking het belangrijk is om de eigen meerwaarde (in termen van rollen, bevoegdheden en middelen) en de meerwaarde van de andere partijen te erkennen. Echter blijkt dat deze meerwaarde door de partijen al wordt erkend waardoor dit dan ook minder een verklaring biedt voor de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking.

Tot slot komen de relaties dat adaptief en collaboratief vermogen leiden tot een verbetering van de interbestuurlijke samenwerking wel naar voren. In de huidige samenwerking is het adaptieve en collaboratieve vermogen gering. Om de kwaliteit van de samenwerking te verbeteren is het vereist dat er meer geëxperimenteerd wordt, er publieke participatie komt, dat tussen-uitkomsten benadrukt worden, en dat er toewijding vanuit alle organisaties en alle niveaus binnen organisaties komt.

Naast het 'testen' van de verwachtingen kunnen een aantal nieuwe inzichten geconstateerd worden die samengevat zijn in een nieuw model (figuur 20). De nieuwe inzichten bestaan aan de ene kant uit nieuwe indicatoren voor variabelen die in de literatuur niet waren opgenomen (zie de rode vakjes). Aan de andere kant bestaat een nieuw inzicht uit een wederkerige relatie tussen twee variabelen die in het conceptueel model nog niet was opgenomen (zie het rode lijntje).



Figuur 20: Nieuw conceptueel model

In figuur 20 zijn bij de variabele *collaborative process* drie nieuwe indicatoren toegevoegd, namelijk het uitspreken van meningsverschillen aan de voorkant van het proces, vertaling van de agenda naar de uitvoering, en het creëren van een meerwaarde van de agenda voor alle partijen. Deze indicatoren kunnen op basis van de empirische resultaten ook als eigenschappen van collaboratief vermogen worden gezien. Bij de variabele vitaliteit zijn twee nieuwe indicatoren toegevoegd, namelijk de uitvoering invulling geven en dialoog aan de voorkant van het proces voeren. Deze indicatoren lijken op de nieuw toegevoegde indicatoren voor *collaborative process*. Toch zijn deze indicatoren ook essentieel als eigenschappen van de variabele vitaliteit. Verder is er bij de variabele adaptive governance de indicator ontkokering toegevoegd. Deze ontkokering geldt zowel voor alle overheidslagen als voor de financieringsbronnen. Ontkokering zorgt er voor dat er integraler samengewerkt kan worden en dat financieringsbronnen flexibeler en efficiënter ingezet kunnen worden wat gunstig is voor de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking.

Tot slot heeft vertrouwen een wederkerige relatie met vitaliteit die de positieve effecten van vitaliteit op de interbestuurlijke samenwerking helpt mogelijk te maken. Aan de ene kant is vertrouwen bevorderlijk voor vitaliteit aangezien vertrouwen een indicator en dus een eigenschap is van vitaliteit. Aan de andere kant is terug te zien dat wanneer aan de indicatoren van vitaliteit wordt voldaan dat kennis en informatie eerder gedeeld wordt en dat er (informeel) face-to-face dialoog plaatsvindt wat bevorderlijk is voor het opbouwen van vertrouwen.

## 6. Conclusie & discussie

Dit hoofdstuk beantwoordt de deelvragen en de hoofdvraag. Daarna volgt een theoretische en methodologische reflectie. Aanbevelingen voor praktijk en vervolgonderzoek sluiten dit hoofdstuk af.

### 6.1 Beantwoording van deelvragen en hoofdvraag

Het doel was te onderzoeken hoe de interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam bij de omgevingsvisies verbeterd kan worden en wat dit specifiek betekent voor de rol van de provincie Zuid-Holland. Bovendien is verkend welke kansen en uitdagingen een gedeelde agenda, zoals de Omgevingsagenda, biedt om de interbestuurlijke samenwerking te verbeteren. In de volgende onderdelen van deze paragraaf worden de deelvragen en de hoofdvraag beantwoord door het trekken van een aantal conclusies.

*Deelvraag 1:* Hoe ziet de samenwerking tussen het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam bij het vullen en sterk maken van de agenda en de Omgevingsvisie eruit?

Geconcludeerd kan worden dat bij het opstellen van de omgevingsvisies in geringe mate is samengewerkt tussen Rijk, provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam. De overheidsorganisaties hebben in het proces bij elkaar gekeken, maar niks samen ontwikkeld. Elke bestuurslaag heeft haar eigen aanpak om tot een Omgevingsvisie te komen waardoor de omgevingsvisies qua vormgeving en inhoud van elkaar verschillen en gebonden zijn aan bestuurlijke grenzen. Het is opmerkelijk dat er bij het opstellen van de omgevingsvisies niet tot nauwelijks interbestuurlijk is samengewerkt aangezien interbestuurlijke samenwerking vereist is om complexe grensoverschrijdende opgaven aan te kunnen pakken (Teisman et al., 2018). Bovendien is het tegenstrijdig met het doel van de Omgevingswet om te sturen op samenhang en kwaliteit. Het wordt als een uitdaging gezien om een stuk te maken (*lees*: Nationale Omgevingsvisie) waarin alle partijen zich herkennen.

In de verstedelijkingsalliantie is wel vanuit een gedeelde agenda en belang gewerkt. In de alliantie is vanuit een gezamenlijke ambitie een strategie ontwikkeld om tot versnelde ontwikkeling van woningbouwlocaties te komen. Binnen deze samenwerking is sprake van gelijkwaardigheid. Er is geen partij die de leiding neemt of heeft, ook de provincie niet. De alliantie functioneert als netwerk. De actoren zijn gelijkwaardig en verhouden zich niet in een expliciete gezagsrelatie (Ten Heuvelhof, 2016). Aangezien de verhoudingen in de alliantie als gelijkwaardig worden ervaren kan het netwerk getypeerd worden als shared governance. Macht in het netwerk wat betreft beslissingen op netwerkniveau is min of meer symmetrisch, ondanks dat er verschillen zijn in organisatiegrootte en de beschikking tot middelen (Provan & Kenis, 2007). Niet alleen binnen de alliantie wordt gelijkwaardigheid ervaren. De interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam wordt in het algemeen als gelijkwaardig ervaren. Toch komt het in de praktijk voor dat een partij de leiding neemt. Dit hangt af van het systeemniveau en de aard van de opgave. Op het nationale systeemniveau bij een kwestie zoals klimaat of MIRT problematiek is het Rijk meer in de lead terwijl op een lager systeemniveau zoals de gebouwde omgeving gemeenten aan zet zijn. De provincie zit er tussenin en is in de lead als het gaat om kwesties zoals mobiliteit. Hierdoor is er niet altijd sprake van gelijkwaardigheid en is de interbestuurlijke samenwerking in Zuid-Holland niet als één type netwerk te definiëren. Verschillende systeemniveaus hebben verschillen in vitaliteit, omdat per systeemniveau of opgave de interbestuurlijke samenwerking anders vormgegeven is waardoor de interacties een andere kwaliteit hebben.

Volgens Klijn et al. (2011) vindt veel besluitvorming plaats in netwerken. Dit geldt ook voor de verstedelijkingsalliantie. Om de opgave aan te pakken en te laten landen op de goede plek werken organisaties van verschillende schaalniveaus samen. De verstedelijkingsalliantie is het resultaat. De verstedelijkingsopgave reikt over bestuurlijke grenzen heen waardoor geen der lagen de opgave alleen kan aanpakken. De praktijk van de alliantie komt overeen met de literatuur die aanbeveelt dergelijke maatschappelijke opgaven aan te pakken in interactie en samenwerking tussen bestuurslagen (Teisman et al., 2018; Van Buuren et al., 2010). Dit wordt meerlaags werken genoemd. Daarbij zijn afgebakende taken en grenzen niet leidend, maar wordt gekeken naar de meerwaarde die partijen bieden bij het aanpakken van de opgaven. De bestuurslagen moeten productief samenwerken om een opgave aan te pakken. Hierdoor hangt de samenwerkingsvorm af van de aard van het maatschappelijke vraagstuk (Teisman et al., 2018). Dit wordt door de respondenten de één overheidsgedachte genoemd. Het punt van de één overheidsgedachte is dat met elkaar erkend wordt dat voor bijna elke opgave elk van de betrokken partijen zijn eigen deel moet doen om het te laten slagen. Dit betekent niet dat een partij in de bevoegdheid van een andere partij treedt. Binnen de verstedelijkingsalliantie wordt door de partijen de meerwaarde van de andere partijen erkend. De gemeente Rotterdam erkent de meerwaarde van de provincie Zuid-Holland en vice versa. Het Rijk zit niet officieel bij de verstedelijkingsalliantie, maar wordt in het kader van het verstedelijkingsakkoord wel meer betrokken. Het erkennen van de eigen en van elkaars meerwaarde (multi-level handelen) is volgens de respondenten de reden waarom er samengewerkt wordt in de alliantie en is bevorderlijk voor een toename van de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking.

*Deelvraag 2:* Wat willen partijen bereiken met een gedeelde agenda, wat ze niet kunnen bereiken met een eigen agenda?

De partijen in de verstedelijkingsalliantie werken samen vanuit een gedeelde agenda omdat één enkele partij niet in staat is om de verstedelijkingsopgave aan te pakken. Dit geldt ook voor andere (grensoverschrijdende) opgaven. Er kan geconcludeerd worden dat er bij de overheidspartijen een gevoel van urgentie heerst om samen te werken. De regionale partijen voelen de urgentie dat er tot actie moet worden overgegaan, ook wel daadkracht genoemd (Van Buuren & Teisman, 2010). Er is sprake van onderlinge afhankelijkheid - de overheidslagen zijn afhankelijk van andere overheidspartijen vanwege middelen en bevoegdheden. Dit komt overeen met de literatuur. Volgens Emerson et al. (2011) is onderlinge afhankelijkheid één van de vier drijfveren voor collaboratieve samenwerking. Vanwege onderlinge afhankelijkheid interacteren actoren met elkaar en ontstaan interactiepatronen (Ten Heuvelhof, 2016). Om onderlinge afhankelijkheid aan te pakken is volgens Edelenbos et al. (2015) adaptieve capaciteit nodig. Deze capaciteit van actoren bepaalt vaak de kwaliteit van de interactie tussen de actoren in het sociale systeem, oftewel de vitaliteit van het systeem. Voor adaptieve capaciteit zijn betrouwbare actorrelaties voor het omgaan met complexe sociale problemen van belang (Edelenbos et al., 2015). In de casus van Zuid-Holland is er geringe adaptieve capaciteit te constateren. Er wordt kennis en informatie gedeeld en er zijn betrouwbare relaties, maar de roep om de maatschappij te betrekken lijkt nog onvoldoende te zijn ingebed terwijl de maatschappij de gebruiker van de ruimte is. Daarnaast ontbreekt het aan experimenteren terwijl door te experimenteren het mogelijk is om op een andere manier naar opgaven te kijken waardoor andere manieren van bekostiging ontdekt kunnen worden. Dit maakt adaptieve capaciteit bevorderlijk voor verbetering van de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking.

Uit de empirische resultaten blijkt dat interbestuurlijke afstemming als noodzakelijk wordt gezien bij de omgevingsvisies van de verschillende overheidsorganisaties. Samen optrekken bij het opstellen van de omgevingsvisies wordt als een kans gezien om elkaar te versterken. Om tot afstemming tussen de overheidslagen te komen, is een gedeelde agenda van belang. Een gedeelde agenda prioriteert de opgaven waar de partijen gezamenlijk voor staan en zorgt voor een gemeenschappelijke stip op de horizon. Het leidt tot verbinding van partijen wat essentieel is voor netwerk erkennend handelen. Door het uitspreken van en afspraken maken over verwachtingen en eigen belangen aan de voorkant van het opstellen van een gedeelde agenda, zal de gedeelde agenda een positief effect hebben op de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking.

Naast afstemming tussen overheidslagen heeft afstemming binnen organisaties ook invloed op de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking. Er is behoefte aan een brede blik en integraliteit, ook vanwege de Omgevingswet. Echter vormt verkokering binnen de organisaties, vooral binnen het Rijk, een uitdaging voor deze afstemming. Ontkokering vereist een cultuurverandering binnen de organisaties. Het is opmerkelijk dat deze verkokering niet expliciet in de literatuur wordt genoemd. Daarentegen wordt in de literatuur wel gesteld dat de horizontale governance netwerken uitdagingen vormen voor de bestaande politieke instituties, omdat deze gebaseerd zijn op de traditionele gedachte van de representatieve democratie (Koppenjan et al., 2007). Governance netwerken worden als bedreiging gezien voor de klassieke opvatting van democratie en besluitvorming (Van Buuren et al., 2010). Echter worden deze horizontale governance netwerken in de empirische resultaten niet als een bedreiging gezien. Er wordt wel erkend dat deze horizontale netwerken het 'Huis van Thorbecke' uitdagen, maar dit wordt als een positieve ontwikkeling gezien. Het 'Huis van Thorbecke' wordt als een te strakke structuur ervaren en de besluitvorming moet meer verdeeld worden over de overheidslagen. Meerlaags werken is het tegenovergestelde van het 'Huis van Thorbecke' en zorgt voor een toename van de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking omdat het samenwerking over bestuurlijke grenzen heen betreft (Teisman et al., 2018).

Invulling geven aan de urgentie om samen te werken, en dus invulling geven aan de gedeelde agenda, wordt als lastig ervaren. Er is behoefte aan begeleiding. Een partij die een sleutelrol op zich neemt om partijen te verbinden zorgt voor een toename van interactie tussen de partijen, omdat het contact georganiseerd wordt. Ook kan volgens Folke et al. (2005) een sleutelpartij of -persoon vertrouwen opbouwen en conflict managen. Vooral het organiseren van contact tussen gemeenten door bijvoorbeeld een provincie zorgt voor een betere interbestuurlijke samenwerking. Het faciliteren van interactieprocessen kan gezien worden als netwerk management en is een doelgerichte poging om processen in governance netwerken te beheren (Klijn et al., 2010). Actoren zijn niet in staat om vrijwillig samenwerking te bereiken (Ostrom, 2007). Dit geldt ook voor de actoren binnen de verstedelijkingsalliantie, omdat deze samenwerkingsvorm vrijblijvend is waardoor facilitering van interactie vereist is.

De facilitering van interactie door netwerk management leidt tot frequentere interactie tussen actoren, zowel formeel als informeel, en in ruil daarvoor ontwikkelt en versterkt het vertrouwen (Klijn et al., 2010). De mate van vertrouwen heeft ook effect op de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking. Volgens de literatuur zorgt een hoge mate van vertrouwen voor een toename van de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking. In tijden van onzekerheid is het moeilijk voor partijen om uitsluitend af te gaan op contracten, verbonden en sancties (Klijn et al., 2010). Uit de empirie blijkt dat door vertrouwen kennis en informatie gedeeld wordt, partijen elkaars intenties weten zodat er wederzijds begrip ontstaat en partijen elkaar het voordeel van de twijfel geven. Vertrouwen draagt dan ook bij aan de vitaliteit van het systeem (vertrouwen is een indicator van vitaliteit) wat vervolgens positieve effecten heeft op de interbestuurlijke samenwerking. Echter is geconstateerd dat in de casus

de huidige mate van vertrouwen zodanig hoog is dat de verbetering van de interbestuurlijke samenwerking niet bij deze variabele gezocht moet worden.

Geconcludeerd wordt dat het opbouwen van vertrouwen in interbestuurlijke samenwerking tijd en persoonlijke investering kost. Dit komt overeen met de literatuur. Volgens Klijn & Koppenjan (2016) is vertrouwen niet gewoon aanwezig, maar evolueert het door interactie. Tevens houdt vertrouwen stand doordat het niet herhaaldelijk geschonden wordt. Het bouwen van vertrouwen hangt nauw samen met investeringen in sociaal kapitaal (Folke et al., 2005). Uit de empirie blijkt vertrouwen afhankelijk van de energie die mensen erin steken en van karaktereigenschappen wat samenhangt met organisatiecultuur. Wanneer in een organisatie van bovenaf vertrouwen wordt gegeven om een bepaalde rol te pakken zal de interbestuurlijke samenwerking verbeteren. Bovendien maakt een lichte organisatievorm het mogelijk dat er informeel contact plaatsvindt, partijen elkaar snel kunnen vinden en vanuit de inhoud kunnen samenwerken. Tot slot draagt het hebben van een gedeelde agenda bij aan vertrouwen, omdat partijen werken vanuit een gezamenlijk verhaal. Wanneer de meningsverschillen op tafel worden gelegd en daar afspraken over worden gemaakt groeit het vertrouwen verder. Dat elke partij een eigen agenda heeft, hoeft niet te conflicteren. Het is dan wel nodig dat partijen elkaar aanspreken wanneer afspraken niet worden nagekomen. Dit maakt conflictreguleringen onnodig. In de literatuur wordt gesteld dat vertrouwen een conditie is voor het realiseren van innovatie (Klijn & Koppenjan, 2016). De relatie tussen vertrouwen en innovatie komt niet specifiek terug in de empirie wat dus een verschil laat zien tussen de literatuur en empirie. Ook wordt in de literatuur gesteld dat vertrouwen in governance netwerken belangrijk is voor het bereiken van betere (waargenomen) uitkomsten (Klijn et al., 2010). Dit komt overeen met de empirie en in de verstedelijkingsalliantie. Er wordt gesteld dat door onderling vertrouwen en het gezamenlijk optrekken resultaten geboekt worden. Bovendien wordt in de literatuur gesteld dat door vertrouwen actoren eerder bereid zijn informatie te delen en te investeren in samenwerking (Ten Heuvelhof, 2016). Deze relatie wordt ook geconstateerd in de empirie en laat de wisselwerking tussen vertrouwen en vitaliteit zien (informatie delen is een indicator van vitaliteit).

Bij de mate van vertrouwen is een verschil te constateren tussen het ambtelijke en bestuurlijke niveau. Het bestuurlijke niveau heeft te maken met bestuurlijke wisselingen. Hierdoor moet per periode weer opnieuw het vertrouwen worden opgebouwd. Wanneer het vertrouwen op het ambtelijk niveau constant is, zorgt dit voor enige mate van continuïteit wat bevorderlijk is voor het vertrouwen op bestuurlijk niveau.

Op basis van de empirie kan geconcludeerd worden dat het hebben van een gedeelde agenda positieve effecten heeft op interbestuurlijke samenwerking vanwege overlappende opgaven. Elke overheidslaag heeft zijn eigen agenda (Birkland, 2006). Een gedeelde agenda bestaat uit de overlappende opgaven waar overheidslagen voor staan. Samenwerken vanuit een gedeelde inhoudelijke agenda wordt, net als vertrouwen, als de basis voor een goede samenwerking gezien. In de literatuur wordt agendavorming gedefinieerd als het proces waarbij problemen en alternatieve oplossingen aandacht winnen of verliezen van de actoren (Birkland, 2006). Hierbij kan (groeps)concurrentie om te bepalen wat op de agenda komt een rol spelen. Dit blijkt ook uit de empirische resultaten. Wanneer er spanning ontstaat, omdat het samenwerkingsproces ingewikkeld wordt of wanneer de gedeelde agenda in concrete projecten vertaald moet worden, treedt er vaak 'concurrentie' op in de zin van dat er dan toch naar de eigen belangen wordt gekeken. Er is beperkte ruimte op de gedeelde agenda waardoor de partijen gaan 'strijden' om plaats voor hun belangen te verdienen (Birkland, 2006). Dit vormt een uitdaging voor de realisatie van de doelen en ambities van de gedeelde agenda in de interbestuurlijke samenwerking. Verder heeft het hebben van een gedeelde agenda te maken met eigenaarschap.



Eigenaarschap gaat over het nemen van verantwoordelijkheid voor taken en voor het gezamenlijk op-pakken van opgaven en klussen. Het bereiken van gezamenlijke verantwoordelijkheidsgevoel kost tijd, omdat iedereen zich gecommiteerd moet gaan voelen. Bij de verstedelijkingsalliantie is dit gezamenlijke verantwoordelijkheidsgevoel bereikt door vanuit de inhoud in stappen op te bouwen. Het werken vanuit een gedeelde agenda, en dus een gezamenlijk verhaal, biedt meer kracht in het gezamenlijk optrekken en lobbyen richting het Rijk. Wanneer de gedeelde agenda breed ingezet wordt, is het mogelijk dat er bij elke partij eigenaarschap komt te liggen (ook bij alle departementen van het Rijk) wat een positief effect heeft op de interbestuurlijke samenwerking. Bovendien is het van belang dat er tijd gestoken wordt in het achterhalen van het precieze gezamenlijke probleem. Tot slot, het uitvoerbaar maken van de ambities in de gedeelde agenda, oftewel de gedeelde agenda vertalen naar concrete projecten, resulteert in meer overtuiging vanuit de actoren dat een gedeelde agenda van meerwaarde is wat leidt tot verbetering van de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking.

*Deelvraag 3:* Welke lessen kunnen getrokken worden uit de pilot 'Omgevingsagenda Oost Nederland'?

Op basis van de empirische resultaten kunnen een aantal lessen geconstateerd worden uit de pilot Omgevingsagenda Oost-Nederland die meegenomen kunnen worden in het opstellen van een Omgevingsagenda voor Zuid-Holland. Het doel van deze pilot was het verkennen van hoe een Omgevingsagenda eruit kan zien om zoveel mogelijk meerwaarde te hebben in relatie met al bestaande instrumenten (Omgevingsagenda Oost-Nederland, 2019). De omgevingsagenda's worden per landsdeel vormgegeven. In Oost-Nederland vormen drie overheidspartijen - het Rijk (ministerie van BZK), de provincie Gelderland en de provincie Overijssel - samen het opdrachtgeverschap (Omgevingsagenda Oost-Nederland, 2019). De provincie Zuid-Holland valt onder het landsdeel Zuidwest Nederland, bestaande uit Zuid-Holland en Zeeland. Op basis van de empirische resultaten is het aannemelijk dat het opdrachtgeverschap van de Omgevingsagenda van Zuidwest Nederland hetzelfde vormgegeven wordt als die van Oost-Nederland, namelijk bestaande uit het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de provincie Zeeland. Echter wordt ook gesteld dat de twee grote steden Rotterdam en Den Haag van grote invloed zullen zijn bij het opstellen van de Omgevingsagenda waardoor het ook mogelijk is dat deze twee steden deel uitmaken van het opdrachtgeverschap. Het wordt als belangrijk gezien dat er breed wordt ingezet op de samenwerking en dat deze twee steden betrokken worden bij het opstellen van de Omgevingsagenda voor Zuid-Holland.

Een leerpunt uit de pilot is dat het gesprek met de maatschappij onvoldoende gevoerd wordt. Dit wordt ook erkend binnen de huidige interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk, provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam. Het is opmerkelijk dat dit gesprek onvoldoende gevoerd wordt aangezien de maatschappij de gebruikers van de ruimte zijn en de maatschappij gediend moet worden. Bovendien is een uitgangspunt van de Omgevingswet dat de leefomgeving en dus ook de mensen die in die omgeving wonen en werken centraal staan. Participatie van de omgeving (burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties) is een voorwaarde. De literatuur benadrukt ook dat het betrekken van niet-overheden vereist is. Het blijkt dat multi-level governance gunstig is om de heterogeniteit van voorkeuren van burgers beter weer te geven (Hooghe & Marks, 2001). Bij multi-level governance hoort samenwerking met maatschappelijke organisaties, burgers en het bedrijfsleven, dus de niet-overheid (Teisman et al., 2018). Ook collaborative governance benadrukt dat niet-overheid belanghebbenden betrokken moeten worden (Emerson et al., 2011). Echter blijkt uit de empirie dat het organiseren en vormgeven van participatie van de maatschappij als een uitdaging wordt gezien, vooral vanwege de grote vormvrijheid.

Een ander leerpunt uit de pilot is dat voor positieve effecten op de kwaliteit van interbestuurlijke samenwerking het nodig is dat de betrokken overheidspartijen aan de voorkant van het proces het dialoog voeren. Hierdoor kunnen de ambities en verwachtingen op tafel gelegd worden zodat overeenkomsten en verschillen geïdentificeerd kunnen worden. Vervolgens kunnen daar afspraken over worden gemaakt om conflicten in de toekomst te voorkomen. In de literatuur wordt gesteld dat het uitspreken van verwachtingen gunstig is voor het onderlinge vertrouwen, omdat een partij hierdoor op de hoogte is van de intenties of het gedrag van de ander (Provan & Kenis, 2007). Uit de empirische resultaten blijkt dat eigenaarschap hierbij ook belangrijk is. Eigenaarschap zorgt ervoor dat actoren verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen deel of taak. Tevens beschikken actoren met eigenaarschap dikwijls over veel energie en motivatie om samen te werken. Dit betekent ook betrokkenheid van alle ministeries van het Rijk aan de voorkant van het proces zodat daar ook eigenaarschap kan ontstaan aangezien alle departementen nodig zijn om opgaven aan te pakken. Het is nog onduidelijk wat de beste manier is voor het organiseren van deze betrokkenheid, maar op basis van de pilot kan wel geconcludeerd worden dat een breed directeurenoverleg hierbij cruciaal is zodat bij de verschillende departementen eigenaarschap kan ontstaan. Wat opmerkelijk is, is dat in de literatuur niks gesteld wordt over het belang van eigenaarschap. Dit is een opvallend verschil tussen de literatuur en de empirische resultaten.

Het is dus belangrijk dat aan de voorkant van het proces het dialoog gevoerd wordt. Volgens Ansell & Gash (2008) kunnen investeringen vooraf in effectieve samenwerking soms aanzienlijke tijd en energie besparen bij de uitvoering aan het einde. Daarom kan collaborative governance gunstiger zijn voor beleidsmakers wanneer zij een moeilijk implementatieproces verwachten (Ansell & Gash, 2008). Het voordeel van investeringen aan de voorkant van het samenwerkingsproces wordt bevestigd in de empirie. Investerings aan de voorkant van het proces kunnen soms duurder zijn, maar er wordt gesteld dat dit zich op termijn terug verdient.

Een laatste uitdaging die naar voren komt bij de pilot gaat over de invulling van de Omgevingsagenda. Dit gaat over de vraag in hoeverre het alleen een agenda is waar je in opschrijft wat er moet gebeuren of in hoeverre je ook al daadwerkelijk afspraken gaat maken. Dit is nog een vraagteken en vereist verdere verdieping. Dit heeft ook te maken met maatwerk. Elke regio bevindt zich in een andere situatie waardoor maatwerk per gebied vereist is en de Omgevingsagenda per gebied kan verschillen. Het volgende deel gaat verder in op maatwerk.

*Deelvraag 4:* Wat zijn de percepties/ambities vanuit de drie overheidslagen (het Rijk, de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam) over het maken en bereiken van een gedeelde Omgevingsagenda en waarop zijn deze verwachtingen gebaseerd?

De intentie is dat de Omgevingsagenda de uitwerking van de opgaven omvat waarop Rijk en regio moeten samenwerken. De Omgevingsagenda vormt daarom een gebiedsgerichte agenda (Omgevingsagenda Oost-Nederland, 2019). Op basis van de empirische resultaten kan geconcludeerd worden dat de percepties over het maken van een gedeelde Omgevingsagenda verdeeld zijn. Eén van de hoofdredenen voor deze verdeeldheid is dat er nog veel onbekend is over de Omgevingsagenda, vooral bij provincies en gemeenten. Het blijkt dat het voor hen onduidelijk is wat de Omgevingsagenda precies inhoudt en wat het voor hen gaat betekenen. Deze kritiek op de toegevoegde waarde van een Omgevingsagenda hangt ook samen met het argument dat er al veel samenwerkingsvormen bestaan waardoor er geen behoefte is aan een compleet nieuw document. Daarnaast zijn er zorgen over de vrijblijvendheid van de Omgevingsagenda, omdat het zelfbindend is. Het heeft dus alleen verplichtingen voor

degene die het document maakt terwijl blijkt dat er, voornamelijk vanuit gemeenten, behoefte is aan enige centrale sturing.

Toch kan op basis van de empirische resultaten de meerwaarde van een Omgevingsagenda geïdentificeerd worden. Vooral respondenten van het Rijk die aan de NOVI werken zijn positief over de Omgevingsagenda. De meerwaarde van een Omgevingsagenda heeft voornamelijk betrekking op de grensoverschrijdende complexe opgaven waar de overheidspartijen mee geconfronteerd worden. Om deze opgaven effectief aan te pakken, is samenwerking tussen de overheidslagen vereist (Teisman et al., 2018). De Omgevingsagenda wordt als middel gezien om deze samenwerking te organiseren en de gezamenlijke koers en agenda te bepalen waardoor de samenwerking inhoud krijgt. De Omgevingsagenda is dus een middel om het gesprek te faciliteren en voor afstemming tussen Rijk en regio te zorgen. Dit kan op zijn beurt de één overheidsgedachte stimuleren en verkokering binnen organisaties verminderen, omdat de overheidslagen 'bij elkaar gebracht worden'. Een andere meerwaarde zit in het bieden van een overzicht van welke projecten reeds in de fysieke leefomgeving lopen en het eerder inzichtelijk maken van knelpunten tussen partijen.

Naast bovenstaande meerwaarde kan ook gewezen worden op nadelen en uitdagingen bij het opstellen van een Omgevingsagenda. Het grootste kritiekpunt betreft het schaalniveau waarop een Omgevingsagenda vormgegeven wordt: de landsdeelindeling. De keuze voor deze indeling is voornamelijk praktisch en het leidt ertoe dat provincies over hun grenzen heen gaan werken. Op basis van de empirie kan geconcludeerd worden dat dit schaalniveau als te groot en te abstract wordt gezien. Zuid-Holland en Zeeland hebben in hun eigen ogen weinig overlappende opgaven. Gesteld wordt dat het wenselijker is omgevingsagenda's meer op het niveau van de regio in te vullen en te laten aanhaken op al bestaande samenwerkingsagenda's in de regio en samenhangende gebiedseenheden zoals de kust, het Groene Hart, het stedelijk gebied, de delta etc. Alleen dan zou de Omgevingsagenda van meerwaarde zijn volgens veel respondenten, omdat dit het eenvoudiger maakt om partijen te binden. De Omgevingsagenda wordt als onbruikbaar gezien als deze te breed wordt ingestoken. De meerwaarde van de Omgevingsagenda zit hem vooral in bestaande samenwerkingsverbanden en agenda's tegen het licht houden en op elkaar afstemmen, omdat hierdoor bepaalde opgaven aan elkaar gekoppeld kunnen worden en synergiën kunnen ontstaan. Dit heeft een positief effect op integraal werken. Bovendien kan geconcludeerd worden dat het koppelen van financieringsbronnen een positief effect kan hebben op het effectief en gecombineerd aanpakken van opgaven. Hierdoor is het mogelijk om op meekoppelkansen te sturen wat als kansrijk wordt gezien. Door financieringsbronnen flexibeler in te zetten kan er meer besteed worden. De Omgevingsagenda is dus een manier om alle opgaven en de bijbehorende financieringsbronnen bij elkaar te brengen om synergiën te vinden.

Tegelijkertijd blijkt dat het vanuit het Rijk ook niet de intentie is om een compleet nieuw product te ontwikkelen, maar dat de bestaande MIRT gebiedsagenda's omgebouwd worden tot omgevingsagenda's. De gebiedsagenda's worden dan breder en integraler vormgegeven. Bovendien wordt vanuit het Rijk gesteld dat de Omgevingsagenda per landsdeel vormgegeven wordt en vervolgens per regio ingevuld wordt, omdat maatwerk vereist is. Elke regio bevindt zich in zijn eigen situatie en heeft zijn eigen behoefte. Dit komt overeen met de literatuur. Er moet ruimte worden geboden aan lokale en regionale verlangens om zelf te komen tot maatwerk en vervlechting van doelen. Dit wordt draagvlak genoemd (Van Buuren & Teisman, 2010). Hierdoor kan de invulling van de Omgevingsagenda per regio verschillen. In de literatuur wordt ook gesteld dat een agenda over verschillende dingen kan gaan. Het kan over concrete dingen gaan, maar ook over bepaalde overtuigingen over het bestaan en de grootte van problemen en hoe deze aangepakt moeten worden (Birkland, 2006). Het is belangrijk

te vermelden dat het invullen van de Omgevingsagenda per regio niet betekent dat de Omgevingsagenda per regio vormgegeven wordt. De intentie van het ministerie van BZK is dat het landsdeel het hoogste abstractieniveau wordt en dat binnen het landsdeel gekeken wordt naar welke uitwerkingen per regio nodig zijn. De intentie om per landsdeel de Omgevingsagenda per regio in te vullen is bij de overheidspartijen buiten het ministerie van BZK onbekend wat tot veel onduidelijkheid en verwarring leidt.

Daarnaast kan geconcludeerd worden dat wanneer de Omgevingsagenda voor elk van de betrokken (overheids)partijen een meerwaarde heeft het voor partijen waardevol is om mee te denken en partijen zich verbonden voelen. Wanneer het een verplichting wordt, gaat de Omgevingsagenda niet werken.

Tot slot zijn er vraagtekens te constateren over in hoeverre de Omgevingsagenda tot uitvoering leidt. In de Omgevingsagenda is het de bedoeling dat de opgaven geprioriteerd worden waar Rijk en regio samen mee aan de slag moeten gaan. Dit betekent dat het geen concreet uitvoeringsprogramma is. De uitvoering is de volgende stap. Het uitvoerbaar maken van de Omgevingsagenda zal leiden tot meer commitment en een betere interbestuurlijke samenwerking.

*Deelvraag 5:* Welke rol moet de provincie Zuid-Holland innemen binnen de samenwerking om de eigen meerwaarde zo groot mogelijk te laten zijn t.o.v. gemeente en Rijk?

De provincie Zuid-Holland is de meest verstedelijkte provincie van Nederland waarin twee van de grootste steden van Nederland liggen, namelijk Rotterdam en Den Haag (Ministerie van BZK, 2018). Wanneer in de empirie gefocust wordt op de rol van de provincie Zuid-Holland in de interbestuurlijke samenwerking met het Rijk en de gemeente Rotterdam kunnen verschillende rollen van de provincie geïdentificeerd worden. De provincie beschikt over het ruimtelijk ordeningsinstrument en -beleid, financiële middelen, bevoegd gezag, en kennis en expertise. Daarnaast kan de provincie ook maatregelen nemen of kaders stellen om bijvoorbeeld het ruimtelijk ordeningsbeleid te bewaken. In de literatuur wordt het belang van de provincie ook bevestigd. Provincies worden als belangrijke spelers in gebiedsontwikkeling gezien. Vooral provincies zouden een belangrijke rol kunnen spelen in het bij elkaar brengen van verschillende sectorale ambities (Van Buuren et al., 2010). Op basis van de empirische resultaten kan geconcludeerd worden dat de provincie gezien wordt als een cruciaal middenbestuur. De provincie is in staat netwerken en partijen in de regio te verbinden en de samenwerking te organiseren vanwege haar schaalniveau. De provincie kan bijvoorbeeld gemeenten onderling verbinden en heeft een cruciale schakelrol tussen het Rijk en gemeenten. Het schaalniveau van de provincie wordt in de literatuur ook als gunstig gezien. Volgens Van Buuren et al. (2010) kunnen provincies het samenwerkingsproces faciliteren, partijen bij elkaar brengen, en hulpbronnen ter beschikking stellen om het gezamenlijke zoekproces te ondersteunen. Het is voordelig voor bestuurlijk vermogen als provincies bereid zijn actief te participeren in gebiedsontwikkelingsprocessen als vraagstukken gemeentegrenzen overschrijden (Van Buuren et al., 2010). Op basis van de interviews kan geconstateerd worden dat de provincie steeds meer probeert te participeren. Wat betreft de Omgevingswet participeert de provincie al redelijk veel in de regio's van Zuid-Holland, maar dit kan bij de Omgevingsvisie meer en beter aangezien er niet tot nauwelijks is samengewerkt met gemeenten of andere provincies. Zoals hierboven genoemd is deze samenwerking omtrent de Omgevingsvisie waardevol voor het afstemmen van de samenhang en kwaliteit van het beleid. Het wordt als belangrijk gezien dat de provincie meer persoonlijk aan tafel zit in de regio's en dus meer naar buiten treedt. Hiervoor is het essentieel dat de provincie een meer proactieve rol inneemt in plaats van een reactieve rol zodat de provincie partijen

(vooral gemeenten) overtuigt om voor een bepaalde koers te kiezen in de regio. Hierbij is het wel belangrijk dat de provincie optreedt als een gelijkwaardige partner van gemeenten.

Verder kan geconcludeerd worden dat de provincie als organisatie - net als Rijk en grote gemeenten - te maken heeft met verkokering. De provincie bestaat uit allerlei afdelingen. Vanwege verweven opgaven en de Omgevingswet is het nodig dat deze afdelingen integraler gaan samenwerken. Dit wordt als een uitdaging gezien, omdat het een cultuurverandering vereist. Daarnaast wordt gesteld dat het koppelen van financieringsbronnen binnen de provincie en tussen de provincie en Rijk het combineren van opgaven bevordert. Het benutten van meekoppelkansen wordt als kansrijk gezien voor de toekomst.

Tot slot zijn gemeenten primair aanzet voor de ruimtelijke economische ontwikkeling. Gemeenten zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk voor voldoende plancapaciteit en dat er ruimtelijk op de goede plek wordt gebouwd. De provincie vervult hierbij ook een belangrijke rol. De provincie heeft de taak om het ruimtelijk ordeningsbeleid te bewaken en dus ervoor te zorgen dat gemeenten op de goede plek bouwen. De provincie agendeert wat belangrijk is in Zuid-Holland en stelt kaders. Wanneer een gemeente niet wil meewerken of wanneer de provincie een plan van de gemeente slechte ruimtelijke ordening vindt, heeft de provincie bevoegdheden op het ruimtelijke ordeningsgebied om inpasingsplannen te maken zodat de provincie plannen van de gemeente af kan keuren en het zelf kan regelen. Dit wordt de zogenaamde doorpakkmacht genoemd. Daarnaast is de provincie hoeder voor balans in de regio qua verhoudingen en thema's.

De hoofdvraag luidt:

[“Wat is de aanpak om te komen tot een Omgevingsagenda voor Zuid-Holland \(voor de regio Rotterdam\) om de interbestuurlijke samenwerking te verbeteren en wat is hierin de rol van de provincie Zuid-Holland?”](#)

Geconcludeerd kan worden dat een gedeelde agenda zoals de Omgevingsagenda voor Zuid-Holland van meerwaarde is voor de verbetering van de kwaliteit van de interbestuurlijke samenwerking tussen het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam. Een gedeelde agenda zorgt ervoor dat individuele intenties en ambities van partijen duidelijk worden en op elkaar afgestemd worden. Hierdoor is het mogelijk om een gemeenschappelijk doel te identificeren en wordt achterhaald waar de partijen elkaar nodig hebben en waar ze elkaar kunnen versterken. De gedeelde agenda binnen de verstedelijkingsalliantie heeft bijvoorbeeld als meerwaarde dat de betrokken gemeenten onderling hebben afgestemd hoeveel nieuwe woningen op welke plek gerealiseerd gaan worden zodat er niet lukraak verstedelijkt wordt. Bovendien zorgt een gedeelde agenda ervoor dat er vanuit een gezamenlijk verhaal opgetrokken kan worden wat gunstig is voor het behalen van resultaten. Vanuit de verstedelijkingsalliantie wordt gezamenlijk richting het Rijk gelobbyd waardoor resultaten geboekt worden. De meerwaarde van een Omgevingsagenda bestaat uit het bieden van een middel om opgaven gezamenlijk aan te pakken wanneer één overheidslaag er zelf niet uit komt. Het vormt een gebiedsgerichte agenda en biedt de mogelijkheid om het Rijk te betrekken wanneer een opgave op regionaal niveau niet aangepakt kan worden. De Omgevingsagenda faciliteert het gesprek tussen Rijk en regio en zorgt daarmee voor afstemming.

Het bereiken van een gedeelde agenda vraagt om een hoge mate van vertrouwen en een hoge mate van vitaliteit. Onderling vertrouwen leidt ertoe dat partijen zich committeren aan het samenwerkingsproces en dat er informatie gedeeld wordt. Vitaliteit leidt ertoe dat er veel (informele) interactie

plaatsvindt. Aan de andere kant is een gedeelde agenda bevorderlijk voor onderling vertrouwen en leidt het tot een toename van de kwaliteit van de interactie. Er is dus sprake van een wisselwerking. Bij een gedeelde agenda zijn partijen op de hoogte van de belangen en intenties. Wanneer de eigen belangen, verwachtingen én meningsverschillen aan de voorkant van het opstellen van de gedeelde agenda op tafel worden gelegd en hier afspraken over worden gemaakt, zal dit conflicten later in het proces voorkomen. Hierdoor kan er rekening met elkaar worden gehouden en kan wederzijds begrip ontstaan. Wederzijds begrip is op zijn beurt weer bevorderlijk voor vitaliteit en vertrouwen wat positieve effecten heeft op de interbestuurlijke samenwerking. Duidelijk benoemen wie welke rol en taak heeft, heeft ook positieve effecten op de interbestuurlijke samenwerking.

Voor een Omgevingsagenda voor Zuid-Holland zijn een aantal aandachtspunten te constateren. Wanneer alle departementen van het Rijk vooraan in het proces worden meegenomen, kan bij alle departementen eigenaarschap ontstaan. Bovendien leidt ontkokering van de overheidsorganisaties tot breder en integraler werken wat de Omgevingswet vraagt. Ontkokering van financieringsbronnen maakt het mogelijk om meekoppelkansen te benutten. Ontkokering vergt echter een cultuurverandering binnen de organisaties. Door deze cultuurverandering binnen organisaties top-down breed uit te dragen, wordt ontkokering gestimuleerd. Wat betreft het schaalniveau van de Omgevingsagenda kan geconcludeerd worden dat het regionale schaalniveau positieve effecten heeft. Door de Omgevingsagenda aan te haken op bestaande regionale samenwerkingsagenda's en samenhangende gebiedseenheden kunnen dwarsverbanden en/of synergiën tussen opgaven zichtbaar worden gemaakt. Door de Omgevingsagenda in te vullen per regio biedt de Omgevingsagenda meerwaarde voor alle betrokken (overheids)partijen, omdat het waardevol is om mee te denken en mee te doen. Wanneer duidelijk is hoe de ambities en doelen gerealiseerd gaan worden (dus de uitvoering), zal de Omgevingsagenda van meerwaarde zijn. Als ook het maatschappelijke middenveld in het proces meegenomen wordt, zal de Omgevingsagenda van nog meer meerwaarde zijn omdat dan ook de lokale behoeften meegenomen wordt.

Het streven naar een gedeelde (omgevings)agenda heeft gevolgen voor de rol van de provincie Zuid-Holland. De provincie is het middenbestuur en is vanwege haar schaalniveau in staat om een verbindende rol in te nemen. De provincie heeft een sleutelrol in het verbinden van gemeenten onderling en in het verbinden van gemeenten en het Rijk. Wanneer de provincie een meer proactieve rol inneemt, maar wel als gelijkwaardige partner, wordt het eenvoudiger om te verbinden. Dit indiceert een verschuiving van een 'hand opsteken' naar het 'uitgestoken hand' principe. Tot slot, wanneer binnen de provincie ontkokering plaatsvindt van de organisatie en van financieringsbronnen kan de provincie integraler, gebiedsgericht, en opgavegericht te werk gaan wat de uitgangspunten van de Omgevingswet vragen.

## 6.2 Discussie

De discussie bestaat uit een methodologische en theoretische reflectie. Er wordt gereflecteerd op belangrijke bevindingen uit het onderzoek en op de onderzoeksmethoden, inclusief beperkingen van het onderzoek. Door middel van een methodologische en theoretische reflectie wordt onderzocht op welke manier dit onderzoek toegevoegde waarde kan hebben.

### 6.2.1 Methodologische reflectie

Voor dit onderzoek is een kwalitatieve onderzoeksmethode via interviews en beleidsdocumenten uitgevoerd. Dit is een geschikte methode om aan *in-depth* informatie te komen. In dit onderzoek worden een aantal kwantitatieve elementen gebruikt om herhaalbaarheid van opvattingen te identificeren en

verwachtingen te testen. Toch zou een volledige kwantitatieve onderzoeksmethode geen beter alternatief geweest zijn, omdat dit te objectief zou zijn geweest en geen *in-depth* informatie zou hebben opgeleverd.

Dit onderzoek is gebaseerd op negentien interviews met respondenten van Rijk (ministerie van BZK), provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam, en provincie Gelderland en Overijssel. In negentien interviews zijn twintig respondenten geïnterviewd. Dit heeft geleid tot verzadiging van de data. Bij het afnemen van interviews is het belangrijk dat de onderzoeker zo objectief en open mogelijk te werk gaat. Geïnterviewden mogen niet worden gestuurd met de interviewvragen. De keuze voor semi-structureerde interviews was een goede keuze, omdat dit heeft geleid tot een 'open' interview met doorvraag-vragen die naar voren kwamen tijdens het interview. Toch was de interviewhandleiding en de topic list waar de onderwerpen voor het interview in stonden nuttig, omdat dit een zekere structuur en begeleiding bood voor het interview. Deze begeleiding hield de focus op het onderzoeksthema en het doel.

Een beperking van het onderzoek is dat het in sommige gevallen lastig bleef om vast te houden aan de interviewonderwerpen. Bepaalde geïnterviewden waren erg bereid om te praten, ook over dingen die niet of nauwelijks in verband stonden met het onderzoek. Bovendien kwam er nog enige mate van subjectiviteit onder de geïnterviewden voor en heeft niet elke respondent op alle vooraf opgestelde vragen een antwoord gegeven. Met de topic list en met het stellen van dezelfde (centrale) vragen aan de geïnterviewden is geprobeerd om het subjectiviteit probleem te beperken.

Het moeilijkste deel van het uitvoeren van de interviews was het maken van afspraken met de respondenten. Sommige respondenten antwoordden niet of pas laat op de uitnodiging. Doordat de respondenten op tijd benaderd waren, was er genoeg tijd om herinneringsmails te sturen waardoor er geen tijdsdruk ontstond. Uiteindelijk is het gelukt om elke respondent te interviewen waarvan was voorgenomen om diegene te interviewen. Echter zijn deze geïnterviewde respondenten slechts een deel van de relevante actoren van dit onderzoek. Vanwege de beperkte tijdsperiode van dit onderzoek was het niet mogelijk om alle relevante actoren te interviewen. Er hadden zowel van het Rijk, als van de provincie Zuid-Holland, als van de gemeente Rotterdam nog meer relevante actoren geïnterviewd kunnen worden om een completer beeld te krijgen van de huidige interbestuurlijke samenwerking en de behoeften. Bovendien is het onderzoek alleen gericht op de interbestuurlijke samenwerking in de regio Rotterdam waardoor het niet mogelijk is om algemene conclusies te trekken voor alle regio's in Zuid-Holland. Ten slotte zijn voor dit onderzoek voornamelijk respondenten geïnterviewd die werken met de Omgevingsvisie en/of de verstedelijkingsopgave. Dit is een bewuste keuze geweest om het onderzoek af te bakenen en behapbaar te houden. De huidige mate van interbestuurlijke samenwerking bij andere opgaven, zoals bij klimaatadaptatie, is in dit geval niet onderzocht waardoor de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek niet hoeven te gelden voor de interbestuurlijke samenwerking bij andere opgaven. Bovenstaande waarnemingen tonen dat de generaliseerbaarheid een beperking van dit onderzoek is.

Een andere kwestie is validiteit. Bij het reflecteren op de conclusies is het belangrijk om de geldigheid van het onderzoek na te gaan. 'Weet de onderzoeker wat hij wilde weten?' Na het verzamelen van de gegevens en de empirische analyse is dit bereikt, de hoofdvraag is beantwoord en de meeste hypothesen zijn bevestigd. De interviewhandleiding en het codeerschema hebben bijgedragen aan deze validiteit. Daarnaast is betrouwbaarheid van het onderzoek belangrijk. 'Wanneer het onderzoek wordt herhaald, zouden dan dezelfde resultaten optreden?' Het is mogelijk dat een afwijking in de resultaten optreedt wanneer andere respondenten, zowel binnen het Rijk, de provincie Zuid-Hol-

land en de gemeente Rotterdam als buiten deze organisaties, geïnterviewd worden. Andere respondenten zouden een andere mening kunnen hebben over de huidige mate van de interbestuurlijke samenwerking of over wat noodzakelijk is. Bovendien zouden de resultaten kunnen afwijken als het onderzoek in een andere regio of andere provincie zou worden gedaan. Elke regio of provincie bevindt zich in zijn eigen situatie. Toch is geprobeerd om afwijkingen zo veel mogelijk te voorkomen door het stellen van zo objectief mogelijke vragen op basis van het codeerschema en het vermijden van moeilijke woorden.

Tot slot is ethisch onderzoek belangrijk. De privacy van respondenten moet worden gerespecteerd. Daarom zijn de rechten van de respondenten aan het begin van de interviews uitgelegd, inclusief hun recht op anonimiteit, en is toegelicht wat er ging gebeuren met de verstrekte informatie.

### *6.2.2 Theoretische reflectie*

Dit onderzoek is begonnen op deductieve wijze, namelijk vanuit de theorie naar de empirie kijken waarbij hypothesen getest worden. Vervolgens is het onderzoek inductief ingestoken - vanuit de empirie naar de theorie kijken. Op basis van de empirische resultaten kan achterhaald worden of de theorie wordt bevestigd in de empirie en op welke punten de theorie eventueel moet worden aangepast. Het doel van dit onderzoek was om te achterhalen op welke manier de interbestuurlijke samenwerking tussen het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam met betrekking tot de Omgevingsvisie verbeterd kan worden. Een tweede doelstelling was om te achterhalen wat deze (verbetering van de) interbestuurlijke samenwerking specifiek betekent voor de rol van de provincie Zuid-Holland. Het laatste doel was gericht op het verkennen van de kansen en uitdagingen van een Omgevingsagenda voor Zuid-Holland.

Om deze doelen te verwezenlijken is onderzocht hoe vitaliteit, vertrouwen, governance netwerken en het hebben van een gedeelde agenda de interbestuurlijke samenwerking kan versterken. De interviews zijn gebaseerd op een grote hoeveelheid wetenschappelijke literatuur. Het literatuuronderzoek was een goede basis voor de interviews. De concepten en bevindingen in de theorie boden een structuur voor de interviews en zijn in de interviews besproken. Er kunnen veel overeenkomsten tussen de theorie en empirische resultaten worden geïdentificeerd met betrekking tot variabelen van interbestuurlijke samenwerking. Echter kunnen er toch ook verschillen tussen de theorie en empirische resultaten geïdentificeerd worden, zoals besproken in 6.1. Op basis van de empirische resultaten (inductief) kunnen een aantal indicatoren en relaties geïdentificeerd worden die ook van belang zijn voor een verbetering van de interbestuurlijke samenwerking die niet in de literatuur waren opgenomen. Daarom kan worden gesteld dat het literatuuronderzoek niet alle perspectieven van het onderzoeksthema omvat. Deze bevindingen zijn opgenomen in het nieuwe conceptueel model in 5.3. Bovendien kwam uit de empirie een duidelijk verschil naar voren tussen het ambtelijke en bestuurlijke niveau binnen de interbestuurlijke samenwerking. Op ambtelijk niveau heerst meer continuïteit en is vertrouwen en vitaliteit eenvoudiger te bereiken dan op bestuurlijk niveau vanwege bestuurlijke wisselingen. Dit niveau verschil is niet in de literatuur belicht terwijl dit in de empirie meerdere malen naar voren kwam.

Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant, omdat het onderzoek achterhaalt hoe interbestuurlijke samenwerking georganiseerd moet worden en wat de kansen en uitdagingen van een gedeelde agenda (de Omgevingsagenda) zijn voor een goede interbestuurlijke samenwerking. In de literatuur bestaat geen overeenstemming over hoe deze interbestuurlijke samenwerking georganiseerd moet worden en er is weinig wetenschappelijke kennis over het algehele functioneren van dergelijke



samenwerkingsnetwerken en over de meerwaarde van gedeelde agenda's. Dit onderzoek heeft achterhaald hoe een dergelijke gedeelde Omgevingsagenda vormgegeven moet worden.

Terugkijkend op het onderzoek kan gesteld worden dat de veelheid aan theoretische concepten tot een rijkdom aan informatie heeft geleid, maar dat dit tegelijkertijd wellicht tot een te groot detailniveau heeft geleid waardoor het onderzoek aan 'kracht' verliest. Een voorstel zou zijn om in het vervolg een overzichtelijker en afgebakender conceptueel model op te stellen waardoor duidelijker wordt waar de precieze relaties liggen. De belangrijkste concepten (gebleken uit dit onderzoek) *vitaliteit*, *vertrouwen*, *gedeelde agenda* en *multi-level governance* zouden dan de kern moeten vormen van het nieuwe conceptueel model.

### 6.3 Aanbevelingen

Na het beantwoorden van de hoofdvraag is het mogelijk om aanbevelingen te doen voor hoe de Omgevingsagenda vormgegeven moet worden om de interbestuurlijke samenwerking tussen Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam te verbeteren. Hierbij worden specifiek aanbevelingen gegeven voor de rol van de provincie Zuid-Holland. Na de aanbevelingen voor de praktijk worden aanbevelingen voor vervolgonderzoek gegeven.

#### 6.3.1 Aanbevelingen Omgevingsagenda Zuid-Holland

Onderstaande aanbevelingen zijn gebaseerd op de empirische en theoretische resultaten:

- *Een gedeelde Omgevingsagenda moet meerwaarde hebben voor alle (overheids)partijen.* Uit de empirie blijkt dat een Omgevingsagenda een meerwaarde moet creëren voor alle betrokken (overheids)partijen. Dit moet ervoor zorgen dat het waardevol en aantrekkelijk is om mee te denken over en mee te doen met de Omgevingsagenda. Dit kan het gevoel van eigenaarschap stimuleren: partijen voelen zich 'eigenaar' van een stukje problematiek en nemen verantwoordelijkheid. Op basis van de literatuur bestaat meerwaarde onder andere uit het mogelijk maken van innovatie en experimenteren, het efficiënt kunnen aanpakken van maatschappelijke opgaven die zich uitstrekken over verschillende schaalniveaus en het inzichtelijk maken van de heterogeniteit van voorkeuren van burgers. Het overbruggen van organisaties (via een Omgevingsagenda) lijkt de kosten van samenwerking en conflictoplossing te verlagen. Op basis van interviews en beleidsdocumenten bestaat meerwaarde uit het verbinden van Rijk en regio, het bijdragen aan het behalen van belangen en doelen van een overheidslaag die een overheidslaag alleen niet kan bereiken, grensoverschrijdende aspecten belichten, maar ook uit het bieden van een gezamenlijke koers en het geven van richting aan de uitvoering door het formuleren van een gezamenlijk programma van afspraken, acties etc. Het is aan te bevelen om deze meerwaarde als betrokken (overheids)partijen aan het begin van het samenwerkingsproces te identificeren en/of vorm te geven.
- *De Omgevingsagenda per regio invullen.* Elke regio bevindt zich in zijn eigen situatie en heeft zijn eigen behoefte. Er is maatwerk vereist. Het heeft geen zin om van de Omgevingsagenda een blauwdruk versie te maken die overal toegepast wordt. De diversiteit van de regio's is hier te groot voor. De Omgevingsagenda per regio invullen lijkt in eerste instantie tegenstrijdig met de noodzaak om over bestuurlijke grenzen heen samen te werken, omdat er een 'regionale grens' getrokken wordt. Echter leidt regionale samenwerking ertoe dat gemeenten over hun grenzen heen

samen gaan werken waardoor er wel degelijk sprake is van verbreding. Daarnaast is het aan te bevelen om afstemming tussen regio's te organiseren en om per opgave te kijken naar het passende schaalniveau. De overheidsorganisaties moeten continu schakelen tussen de niveaus wat duidt op multi-level governance: het vermogen om op en neer te bewegen tussen bestuurslagen. De provincie kan vanwege haar schaalniveau een belangrijke verbindende rol spelen in de afstemming tussen regio's en tussen Rijk en regio.

- *De Omgevingsagenda aanhaken op bestaande regionale samenwerkingsagenda's en samenhangende gebiedseenheden.*

Om de Omgevingsagenda van meerwaarde te laten zijn, is het aan te bevelen dat er aangehaakt wordt op de bestaande regionale samenwerkingsagenda's en samenhangende gebiedseenheden zoals het stedelijk gebied, het Groene Hart, de kust, de delta etc. Dit omdat er al erg veel loopt in de regio's. Een Omgevingsagenda kan inzicht bieden in wat er allemaal loopt, synergiën ontdekken en tot afstemming leiden tussen opgaven en samenwerkingen. Een compleet nieuwe agenda is niet wenselijk.

- *Aan de voorkant van het opstellen van een Omgevingsagenda is het essentieel dat de verwachtingen en belangen van de partijen duidelijk worden gemaakt.*

Het is van belang dat het gesprek over de verschillende verwachtingen (ook over het eindproduct) en belangen van de betrokken partijen aan de voorkant van het proces gevoerd wordt zodat hier gezamenlijk afspraken over kunnen worden gemaakt om conflicten later in het proces te voorkomen. Dit kan ten goede komen aan het onderling vertrouwen, omdat de actoren op de hoogte zijn van elkaars intenties. Vertrouwen is volgens de literatuur essentieel in tijden van onzekerheid, omdat actoren moeilijk uitsluitend af kunnen gaan op contracten, verbonden en sancties. Wanneer vertrouwen aanwezig is zal shared governance effectief zijn.

- *Aan de voorkant van het opstellen van een Omgevingsagenda is betrokkenheid van alle departementen van het Rijk essentieel.*

Uiteindelijk is de betrokkenheid van alle departementen noodzakelijk voor de Omgevingsagenda en voor het aanpakken van complexe opgaven. Wanneer deze betrokkenheid aan de voorkant van het proces georganiseerd wordt, ontstaat eigenaarschap bij de departementen wat belangrijk is voor commitment. Op basis van de literatuur kan gesteld worden dat ambtelijke en bestuurlijke commitment essentieel is voor collaboratieve samenwerking en dat deze draagvlak (naast daadkracht) een bouwsteen is voor legitimiteit.

- *Ontkokering binnen het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam.*

Om te voldoen aan de uitgangspunten van de Omgevingswet en om complexe grensoverschrijdende opgaven aan te kunnen pakken, is het vereist dat er binnen het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam ontkokering plaats gaat vinden. Dit betekent dat er integraler gewerkt moet worden en dus regelingen en beleid gebundeld moeten worden. Er is een brede blik vanuit de organisaties vereist. Dit vereist een cultuurverandering wat van bovenaf in de organisaties breed uitgedragen moet worden. Hier is veel inzet van tijd en energie voor nodig.

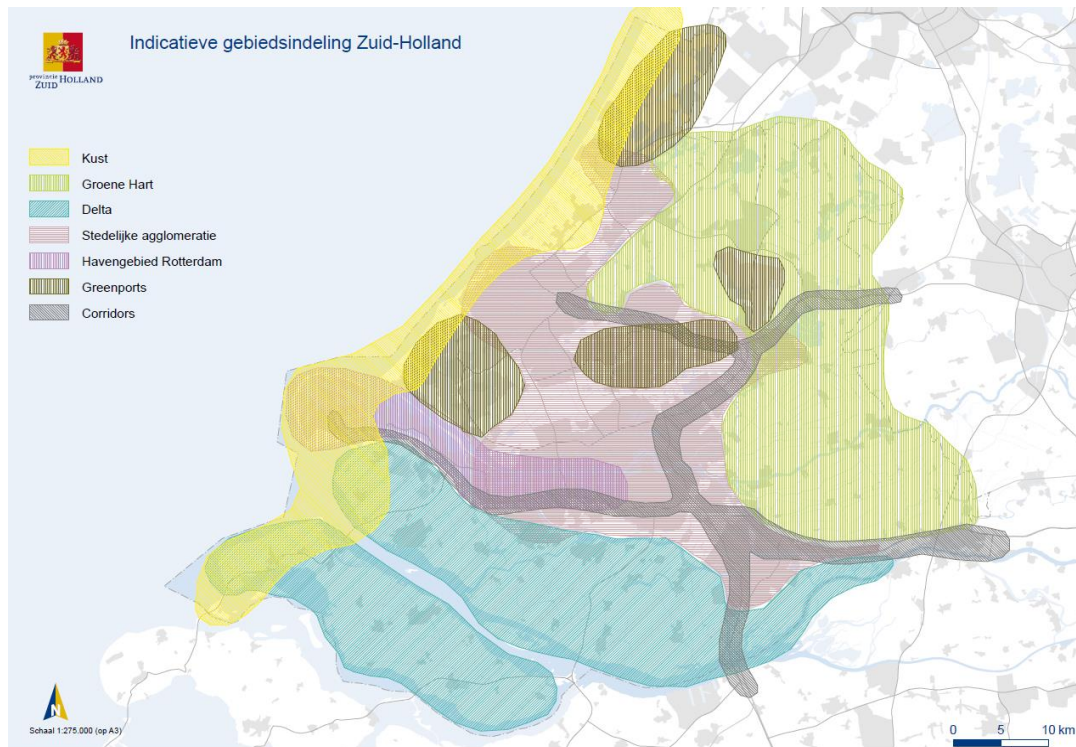
- *Ontkoking van financieringsbronnen.*  
Wat in verband staat met de ontkoking van de overheidsorganisaties is ontkoking van de financieringsbronnen. Om opgaven effectief gecombineerd aan te pakken (vanwege verweven opgaven) is het noodzakelijk om financieringsbronnen te combineren, zowel binnen als tussen overheidsorganisaties. Wanneer financieringsbronnen gecombineerd worden, is het mogelijk om investeringen flexibeler in te zetten zodat er gestuurd kan worden op meekoppelkansen. Er moet gekeken worden hoe de voorwaarden van de financieringsbronnen flexibeler kunnen worden gemaakt zodat financieringsbronnen gekoppeld kunnen worden.
- *Het gesprek voeren met het maatschappelijke middenveld.*  
Het gesprek met het maatschappelijke middenveld wordt onvoldoende gevoerd terwijl dit een relevante partij is. De maatschappij is de gebruiker van de ruimte en beschikt over kennis van de lokale behoeften. De overheid moet de maatschappij uiteindelijk dienen. Ook blijkt uit de literatuur dat het betrekken van de maatschappij hoort bij multi-level en collaborative governance. Het is de bedoeling dat de overheid aansluit bij de bestaande maatschappelijke dynamiek en kijkt hoe maatschappelijke initiatieven op de eigen agenda passen. Daarom moet bij het opstellen van de Omgevingsagenda ook het gesprek met de maatschappij worden gevoerd.
- *De uitvoering van de Omgevingsagenda moet concreet worden gemaakt.*  
In de Omgevingsagenda worden de opgaven geprioriteerd waar het Rijk en regio samen mee aan de slag moeten gaan. Daarna is het belangrijk om concreet te maken hoe er doorgepakt moet worden naar de uitvoering. Oftewel, hoe worden de ambities en doelen van de agenda gerealiseerd. Er moet dus uitvoering worden gegeven aan de ambities. Hiervoor is het noodzakelijk dat uitvoeringsprogramma's en werkafspraken worden gemaakt.

Naast bovenstaande aanbevelingen gebaseerd op de empirische en theoretische resultaten kunnen een aantal verdiepende aanbevelingen worden gedaan voor de praktijk die logischerwijs voortvloeien uit het onderzoek:

- *Omgevingsagenda dient een gebiedsgerichte uitwerking te zijn van de NOVI, POVI én GOVI.*  
Om de Omgevingsagenda van meerwaarde te laten zijn, is het verstandig om de Omgevingsagenda te positioneren als een gebiedsgerichte uitwerking van de NOVI, POVI én GOVI. De meerwaarde van de Omgevingsagenda zit in het verbinden van de omgevingsvisies. Wanneer de Omgevingsagenda als gebiedsgerichte uitwerking van alleen de NOVI wordt gepositioneerd kan dit veel weerstand teweeg brengen bij lagere overheidslagen waardoor de motivatie om mee te denken over en mee te doen met de Omgevingsagenda kan afnemen of verdwijnen.
- *De intentie om Omgevingsagenda per regio in te vullen kenbaar maken.*  
De intentie van het ministerie van BZK om per landsdeel de Omgevingsagenda vervolgens per regio in te vullen is nog erg onbekend bij de overheidspartijen buiten het Rijk. Dit zou daarom door het ministerie van BZK meer onder de aandacht gebracht moeten worden bij de andere overheidslagen zodat er meer draagvlak gecreëerd kan worden en weerstand voorkomen kan worden. Het kan hierbij helpen om dit verhaal aan de voorkant van het opstellen van een Omgevingsagenda te vertellen aan de betrokken overheidslagen.

- *De Omgevingsagenda aanhaken op samenhangende gebiedseenheden, maar ook grensoverschrijdend kijken naar deze gebiedseenheden.*

Op basis van de interviews is het aan te bevelen om de Omgevingsagenda aan te haken op bestaande regionale samenwerkingsagenda's en samenhangende gebiedseenheden, omdat een hoger schaalniveau te abstract is. Figuur 21 geeft een mogelijke indeling van de gebiedseenheden in Zuid-Holland weer. Dit bestaat uit de kust, het Groene Hart, delta, stedelijke agglomeratie, het havengebied, greenports, en corridors.



*Figuur 21: Indicatieve gebiedsindeling Zuid-Holland*

Het is aan te bevelen dat per gebiedseenheid de belangrijkste opgaven benoemd worden op het schaalniveau van Rijk en regio. De provincie heeft hierbij een verbindende rol: de gemeenten in de regio bij elkaar brengen. Daarnaast is het belangrijk dat er ook grensoverschrijdend naar deze gebieden wordt gekeken. Dit betekent dat de samenhangende gebiedseenheden doorgetrokken moeten worden naar bijvoorbeeld provincie Zeeland. Zowel de kust als de zuidwestelijke delta kunnen doorgetrokken worden, maar ook het Groene Hart kan doorgetrokken worden naar provincie Noord-Holland en Utrecht. Het is van belang dat relaties met andere gebieden en andere schaalniveaus in beeld worden gebracht zodat meerlaags werken tot stand kan komen.

- *De maatschappij betrekken aan de voorkant van het opstellen van een Omgevingsagenda.* Hoe en wanneer de maatschappij betrokken moet worden in het proces van de Omgevingsagenda vereist nog verdere onderzoek. De vormgeving van participatie heeft een grote vrijheid wat het vormgeven van participatie juist ingewikkeld maakt. Op basis van de vierde aanbeveling is het logisch dat de verwachtingen en belangen van de maatschappij ook aan de voorkant van het opstellen van de Omgevingsagenda in beeld worden gebracht zodat hier ook afspraken over kunnen worden gemaakt en conflicten later in het proces voorkomen kunnen worden.

- *Regionale vooroverleggen waarin bepaalt wordt voor welke opgaven het Rijk betrokken moet worden.*

Tot slot is het een optie dat regio's/gebiedseenheden eerst zelf bepalen voor welke opgaven zij staan en wat waar nodig is. Dus een soort regionaal vooroverleg. Vervolgens kan de regio bepalen welke opgaven niet op het schaalniveau van de regio aangepakt kunnen worden en waarvoor betrokkenheid van het Rijk nodig is. Dat is dan het moment waarop de regio stapt naar het Rijk wat betekent dat het Rijk niet bij elk regionale opgave vanaf het begin betrokken hoeft te worden. Hoe dit in de omgevingsagenda's moet worden opgenomen vergt verdere onderzoek.

### 6.3.2 Provincie Zuid-Holland

Onderstaande aanbevelingen zijn gebaseerd op de empirische resultaten:

- *Verbindende rol innemen.*

De provincie Zuid-Holland heeft binnen de interbestuurlijke samenwerking en de Omgevingsagenda een belangrijke rol in het netwerk organiseren en moet ervoor zorgen dat het netwerk effectief werkt. Vanwege haar schaalniveau heeft de provincie een cruciale rol in het verbinden van partijen zoals gemeenten onderling. De provincie heeft de sleutelrol in het organiseren en faciliteren van het gesprek tussen gemeenten. Daarnaast heeft de provincie een schakelrol tussen het Rijk en gemeenten. De provincie kan abstracte nationale doelen vertalen naar concrete regionale ambities.

- *Meer naar buiten treden - proactief.*

Om bovenstaande verbindende rol te bereiken moet de provincie meer naar buiten treden en persoonlijk aan tafel gaan zitten bij overleggen in de regio's. Het is van belang dat de provincie zich laat zien in de interbestuurlijke samenwerking. Dit vraagt om een proactieve rol in plaats van een reactieve rol, dus zelf de regie pakken, keuzes maken en daar de verantwoordelijkheid voor nemen. Hierbij is het wel belangrijk dat de provincie zich als gelijkwaardige partner opstelt.

- *Ontkokering.*

Zoals hierboven genoemd moet de provinciale organisatie net als het Rijk en de gemeente Rotterdam ontkokerd worden. Er zijn allerlei afdelingen die integraler en locatiegerichter te werk moeten gaan wat onder andere bundeling van beleid vereist. Ook moet de provincie haar financieringsbronnen koppelen, zowel intern als met de financieringsbronnen van het Rijk. De provincie en het Rijk moeten gezamenlijk kijken naar de mogelijkheden.

- *Bestuurlijk sturend en agenderend.*

De provincie moet ervoor zorgen dat bepaalde onderwerpen op de agenda komen en op de agenda blijven, vooral bij samenwerkingen met en tussen gemeenten. De provincie moet partijen zoals gemeenten overtuigen om voor een bepaalde koers te kiezen in de regio. Hiervoor moet de provincie in gesprek gaan met gemeenten. Ook is de provincie hoeder van het regio belang en van balans in de regio qua verhoudingen en thema's.

- *Bewaken ruimtelijk beleid.*

De provincie Zuid-Holland heeft een belangrijke rol in het bewaken van het ruimtelijk beleid en de omgevingskwaliteit. Hiervoor is het belangrijk dat de provincie kaders stelt en gemeentelijke (ruimtelijke) plannen toetst. Bovendien, om integraliteit te bevorderen en om op meekoppelkansen te kunnen sturen is het van belang dat er meer flexibiliteit komt in het ruimtelijk beleid.

- *Goed samenwerken met grote steden zoals Rotterdam en Den Haag.* Rotterdam en Den Haag zijn twee grote invloedrijke steden in Zuid-Holland. Zij hebben een groot ambtelijk apparaat en veel kennis en expertise. Daarom is het essentieel dat de provincie aan het begin van het opstellen van de Omgevingsagenda ook met deze twee gemeenten bepaalt hoe de interbestuurlijke samenwerking en de Omgevingsagenda eruit moet zien en hoe dit georganiseerd moet worden.

### 6.3.3 Vervolgonderzoek

Naast aanbevelingen voor de praktijk, kunnen een aantal aanbevelingen voor vervolgonderzoek worden gedaan. Het tijdsbestek van dit onderzoek heeft ervoor gezorgd dat niet op alle relevante aspecten van het onderzoek even diepgaand in kon worden gegaan. Verder onderzoek is noodzakelijk om de betrouwbaarheid van de resultaten te bepalen. Aangezien het onderzoek zich heeft gericht op de interbestuurlijke samenwerking tussen het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam is het niet mogelijk om specifieke aanbevelingen te geven voor de andere regio's in Zuid-Holland of voor de rest van Nederland. Daarom is het aan te bevelen om verder onderzoek te doen naar interbestuurlijke samenwerkingen in de andere regio's van Zuid-Holland en Nederland om te kijken wat daar de behoeften en percepties zijn. Hiervoor zouden de gemeenten in de andere regio's benaderd moeten worden. Dit kan tot meer regio-specifieke inzichten en aanbevelingen leiden, ook over hoe de Omgevingsagenda per landsdeel vormgegeven moet worden en hoe deze per regio ingevuld moet worden. Bovendien zou voor het verbeteren van de interbestuurlijke samenwerking in de regio Rotterdam ook naar de andere gemeenten in deze regio moeten worden gekeken. Andere gemeenten in de regio Rotterdam kunnen de huidige interbestuurlijke samenwerking namelijk anders ervaren en daardoor andere behoeften hebben. Ook kan het voor vervolgonderzoek relevant zijn om waterschappen en maatschappelijke organisaties te betrekken aangezien deze partijen ook een belangrijke rol spelen in de (interbestuurlijke) samenwerking. Daarnaast is het noodzakelijk om de interbestuurlijke samenwerking rondom andere opgaven, zoals klimaatadaptatie en energietransitie, te onderzoeken. Het is mogelijk dat deze opgaven om een andere invulling van de samenwerking vragen. Waarschijnlijk zit er veel overlap tussen de opgaven wat betreft interbestuurlijke samenwerking. Toch is elke opgave uniek en is het mogelijk dat elke opgave om een andere invulling van de interbestuurlijke samenwerking vraagt.

Tot slot is het aan te bevelen om middels een gevalstudie het samenwerkingsproces binnen de Omgevingsagenda over een langere periode te volgen om inzichtelijk te maken hoe dit ontwikkelt. De pilot Omgevingsagenda Oost-Nederland zou voor dit onderzoek geschikt kunnen zijn, omdat het samenwerkingsproces omtrent de Omgevingsagenda in Oost-Nederland het verste ontwikkeld is. De uitkomsten van dit onderzoek kunnen helpen om de interbestuurlijke samenwerking nog beter te begrijpen en kunnen houvast bieden voor de andere landsdelen.

## 7. Literatuur

Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, pp. 543-571.

Bar-Yam, Y. (1997). *Dynamics of complex systems*. Redding: Perseus Books.

Birkland, T. A. (2006). 5 Agenda Setting in Public Policy. *Handbook of public policy analysis*, pp. 63-78.

Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(20), pp. 27-40.

Broekhoven, S. van, Boons, F., Buuren, A. van & Teisman, G. (2015). Boundaries in action: a framework to analyse boundary actions in multifunctional land-use developments. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 33(5), pp. 1005-1023.

Brunner, R. D., Steelman, A., Coe-Juell, L., Crowley, C. M., Edwards, C. M. & Tucker, D. W. (2005). *Adaptive governance: integrating science, policy and decision-making*. New York: Columbia University Press.

Bryman, A. (2012). *Social research methods*. 4<sup>e</sup> Editie. Oxford: Oxford University Press.

Buuren, A. van, Edelenbos, J., Klijn, E.H. & Verkerk, J. (2010). *Gebiedsontwikkeling in woelig water*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Buuren, A. van & Teisman, G. (2010). De governance van klimaatadaptatie: naar een legitieme balans tussen daadkracht en draagvlak. *B en M: tijdschrift voor politiek, beleid en maatschappij*, 30(1), pp. 59-72.

Carey, G. & Crammond, B. (2015). What Works in Joined-Up Government? An Evidence Synthesis. *International Journal of Public Administration*, 0, pp. 1-10.

Carey, G. & Harris, P. (2015). Developing Management Practices to Support Joined-Up Governance. *Australian Journal of Public Administration*, 75(1), pp. 112-118.

Carey, G., McLoughlin, P. & Crammond, B. (2015). Implementing Joined-Up Government: Lessons from the Australian Social Inclusion Agenda. *Australian Journal of Public Administration*, pp.1-11.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2018, 18 december). Prognose: 18 miljoen inwoners in 2029. Ge raadpleegd van <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/51/prognose-18-miljoen-inwoners-in-2029>.

DiCocco-Bloom, B. & Crabtree, B. F. (2006). The Qualitative Research Interview. *Medical Education*, 40, pp. 314-321.

Edelenbos, J., Gerrits, L. & Klijn, E. H. (2015). Complexiteit in stedelijke processen Rotterdam. *Rooijlijn*, 48(3), pp. 188-195.

- Edelenbos, J., Meerker, I. van & Leeuwen, C. van (2015). Vitality of Complex Water Governance Systems: Condition and Evolution. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 17(2), pp. 237-261.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, pp. 1-29.
- Folke, C., Hahn, T., Olsson, P. & Norberg, J. (2005). Adaptive Governance of Social-Ecological Systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30, pp. 441-473.
- Gemeente Rotterdam (2018). *Verkenning Omgevingsvisie Rotterdam*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds: An introduction to the complexity of public decision-making*. Emergent Publications.
- Giersig, N. (2008). *Multilevel Urban Governance and the 'European City'. Discussing Metropolitan Reforms in Stockholm and Helsinki*. Wiesbaden: VS Research.
- Gualini, E. (2011). Challenges to multi-level governance: contradictions and conflicts in the Europeanization of Italian regional policy. *Journal of European Public Policy*, 10(4), pp. 616-636.
- Heuvelhof, E. ten (2016). *Strategisch gedrag in netwerken*. Den Haag: Boom bestuurskunde.
- Hodgson, G. M. (2004). Darwinisms, causality and the social sciences. *Journal of Economic Methodology*, 11(2), pp. 175-194.
- Holland, J. H. (1992). Complex Adaptive Systems. *Daedalus*, 121(1), pp.17-30.
- Holland, J. H. (1997). Emergence. *Philosophica*, 59(10), pp. 11-40.
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001). *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Jenks, M., Burton, E. & Williams, K. (2003). *The Compact City: A Sustainable Urban Form?* Spon Press.
- Klijn, E. H., Edelenbos, J. & Steijn, B. (2010). Trust in Governance Networks; its impacts and outcomes. *Administration and Society*, 42(2), pp. 193-221.
- Klijn, E. H., Edelenbos, J. & Steijn, B. (2011). De invloed van netwerkmanagement op de uitkomsten van governance netwerken. *Bestuurswetenschappen*, 65(2), pp. 5-26.
- Klijn, E. H. & Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. Oxon: Routledge.



Koppenjan, J., Kats, M. & Voort, H. van der (2007). Verticale politiek in horizontale beleidsnetwerken: kaderstelling als koppelingsarrangement. *B&M. Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 34(4), pp. 210-225.

Meadows, D. H. (2008). *Thinking in Systems – A primer*. London: Earthscan.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). *Ontwerp Nationale Omgevingsvisie*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2019). *Opzet en aanpak Omgevingsagenda's*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, provincie Gelderland, en provincie Overijssel (2019). *Omgevingsagenda Oost Nederland*.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016). *Omgevingswet in het kort. Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Ostrom, E. (2007). Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework, in: P. Sabatier (ed.): *Theories of the Policy Process* (volume 2), Boulder, CO: Westview Press: 21-64.

Peyton-Young, H. (1996). The Economics of Convention. *The Journal of Economic Perspectives*, 10(2), pp. 105-122.

Pralle, S. B. (2009). Agenda-setting and climate change. *Environmental Politics*, 18(5), pp. 781-799.

Programma aan de slag met de Omgevingswet (z.d.). Geraadpleegd van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>.

Provan, K. G. & Kenis, P. N. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), pp. 229-252.

Provincie Zuid-Holland (2019). *Omgevingsvisie. Omgevingsbeleid Zuid-Holland*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

Provincie Zuid-Holland (2019). *Omgevingsverordening Zuid-Holland*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.

Rescher, N. (1995). Failures of foresight. In *Luck: the brilliant randomness of everyday life* (pp.41-68). University of Pittsburgh Press.

Rotmans, J. R. (2018). *De Omgevingswet als transitieopgave*. G40 stedennetwerk.

Steen, M. van der & Buuren, A. (2017). Doe maar gewoon. Aan de slag met de Omgevingswet door systematisch proberen. Den Haag: NSOB.

Steen, M. van der, Chin-A-Fat, N., Twist, M. van & Scherpenisse, J. (2014). *Naar een ge(s)laagde strategie. Een evaluatie van het Interdepartementaal Programma BioBased Economy*. Den Haag: NSOB.

Teisman, G., Steen, M. van der, Frankowski, A. & Vulpen, B. van (2018). *Effectief Sturen met Multi-level Governance. Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: NSOB.

Thiel, S. van (2005). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. 3<sup>e</sup> Druk. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Williams, K., Burton, E. & Jenks, M. (2000). *Achieving Sustainable Urban Form*. New York: Routledge.

#### **Figuren en tabellen:**

- Figuur 1: Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds: An introduction to the complexity of public decision-making*. Emergent Publications.
- Figuur 2: Teisman, G., Steen, M. van der, Frankowski, A. & Vulpen, B. van (2018). *Effectief Sturen met Multi-level Governance. Snel en slim schakelen tussen schalen*. Den Haag: NSOB.
- Figuur 3: Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, pp. 543-571.
- Figuur 4: Provan, K. G. & Kenis, P. N. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), pp. 229-252.
- Figuur 7: Verstedelijkingsalliantie (2019). *Verstedelijkingsalliantie*. Geraadpleegd van [https://www.stedelijketransformatie.nl/uploads/media\\_item/media\\_item/122/26/l\\_On-conventioneel\\_samenwerken\\_in\\_de\\_Verstedelijkingsalliantie-1554392042.pdf](https://www.stedelijketransformatie.nl/uploads/media_item/media_item/122/26/l_On-conventioneel_samenwerken_in_de_Verstedelijkingsalliantie-1554392042.pdf)
- Figuur 9: Provincie Zuid-Holland (2019). *Omgevingsvisie. Omgevingsbeleid Zuid-Holland*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Figuur 12: Ministerie van BZK, Provincie Overijssel & Provincie Gelderland (2019). *Omgevingsagenda Oost-Nederland*.

Alle andere figuren, afbeeldingen en tabellen bestaan uit eigen materiaal.

## Bijlage 1 - Interviewhandleiding<sup>3</sup>

Datum: ...-...-2019

Waar:

Wie:

### Korte introductie

Over mijzelf:

Ik volg de Master Bestuurskunde aan de EUR (specialisatie governance & management van complexe systemen). Vorig jaar heb ik de Master Planologie gedaan aan de UU (stage gelopen bij de gemeente Rotterdam, Stadsontwikkeling). Ik ben nu bezig met mijn afstudeerstage bij de provincie Zuid-Holland bij het team Omgevingsbeleid.

Over het onderzoek:

Mijn afstudeeronderzoek gaat over de interbestuurlijke samenwerking tussen het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam met betrekking tot de Omgevingsvisie. (Hierbij focus ik op de verstedelijkingsopgave) Elke overheidslaag maakt haar eigen Omgevingsvisie, terwijl uit de wetenschappelijke literatuur is gebleken dat voor complexe opgaven samenwerking over bestuurlijke grenzen heen vereist is. Het doel van dit onderzoek is om te onderzoeken hoe deze interbestuurlijke samenwerking verbeterd kan worden. Hierbij wordt gekeken welke rollen daarbij horen, wat de toegevoegde waarde is van de partijen, en dus op welke manier de overheden als één overheid samen kunnen gaan werken. Vervolgens wordt er gekeken wat de uitkomsten specifiek betekenen voor de rol van de provincie Zuid-Holland binnen deze interbestuurlijke samenwerking en wat de verwachting hierbij is van de andere twee overheidslagen. Om dit te onderzoeken is het belangrijk om te achterhalen wat de stand van de huidige samenwerking is, wat de percepties en ambities van de verschillende overheidsorganisaties zijn ('is er een gedeelde agenda?'), waar conflicten liggen, en wat de verwachtingen zijn.

Om verbetering van de interbestuurlijke samenwerking te bereiken wordt gekeken of het recent geïntroduceerde programma (vanuit de NOVI) Omgevingsagenda een kans biedt om deze samenwerking vorm te geven. Dit is een nieuw sturingsinstrument dat houvast moet bieden voor samenwerking met de regio.

De gegevens uit de interviews zullen geanalyseerd en met elkaar vergeleken worden om verbanden en opmerkelijke verschillen te ontdekken. De resultaten moeten uiteindelijk tot aanbevelingen leiden, specifiek voor de provincie Zuid-Holland.

Als eerste wil ik u vragen of u wilt dat uw gegevens en antwoorden anoniem blijven. Dit zal in het hele onderzoekproces gewaarborgd blijven. JA / NEE

Ook heeft u het recht te allen tijde het interview te onderbreken of te stoppen.

Ten slotte, geeft u toestemming voor het opnemen van het interview? JA / NEE

### Topic list

Complex systeem	Governance netwerken
Multi-level governance	Vertrouwen
Collaborative governance	Netwerk management
Adaptieve capaciteit	Omgevingsagenda
Vitaliteit	Toekomst /verwachtingen

<sup>3</sup> Deze lijst geeft een algemeen overzicht van de gestelde interviewvragen. Per interview zijn de vragen op de respondent afgestemd.

## Interviewvragen

### 1. Introductie

1.1 Wat is uw huidige functie en de daar bijbehorende werkzaamheden? Wat is uw connectie met de Omgevingsvisie of de verstedelijkingsopgaven daaruit?

1.2 Wat is uw rol/betrokkenheid in de samenwerking met de andere overheidspartijen (m.b.t. Omgevingsvisie en de opgaven)?

1.3 In hoeverre bent u ook inhoudelijk bezig (met opgaven etc)?

### 2. Huidige samenwerking / stand van zaken

2.1 Wat ziet u als verstedelijkingsopgave en wat is daarin uw rol en die van uw organisatie?

2.2 Kunt u het zelf af of is er samenwerking nodig om deze opgave verder te brengen?

2.3 In hoeverre wordt er wat betreft het maken van Omgevingsvisies/beleid of plannen of opgaven samengewerkt met andere overheidslagen?

2.3.1 Hoe zou u het netwerk willen typeren dat zich daar ontwikkelt?

(eerst open laten vertellen en dan de drie typen voorleggen; zie apart blaadje)

2.4 Welke rol heeft elke partij, inclusief jullie? En welke taken en verantwoordelijkheden horen daarbij?

2.5 Wat is jullie (persoonlijke) ambitie/doel in de regio wat betreft verstedelijking? → eigen agenda

2.5.1 Wat is voor jullie de belangrijkste verstedelijkingsopgave in de regio?

2.6 Bestaat er tussen de betrokken partijen een (duidelijk) gemeenschappelijk doel(en) of probleemdefinitie (& waarden) in de regio? → gedeelde agenda

2.7 In hoeverre wordt er op elkaar afgestemd?

(eerst open vragen en dan wat typen afstemming voorleggen; bijvoorbeeld is het doel onderling gedoe te voorkomen of tot slimme nieuwe combinaties te komen ook als u daarvoor de eigen agenda moet aanpassen; bijvoorbeeld om de eigen visie goed vast te stellen of juist om tot een doorgaande aanpassing in staat te zijn en elkaar daarover vroegtijdig te informeren)

2.8 Hoe verloopt doorgaans de interactie/communicatie tussen de partijen? (Zijn er (on)geschreven regels?)

(bv: houdt u zichzelf aan regels bij de interactie? Bv: ik tast eerst iets extern af voordat ik intern iets vastleg etc)

2.9 Deze vraag gaat over de mate waarin informatie wordt gedeeld tussen de partijen:

2.9.1 Beschikken alle bestuurslagen grosso modo over dezelfde informatie? (antwoorden: ja, grotendeels, veel informatie van de anderen is niet bekend, velen houden bewust informatie achter)

2.9.2 Welke informatie wordt grosso modo wel gedeeld en welke informatie niet?

2.9.3 Wat doet het niet delen van informatie met de samenwerking?

2.9.4 Wordt er samen geëxperimenteerd en geleerd of trekt elke laag zijn eigen lessen en neemt op basis daarvan zelf weer besluiten?

2.10 In hoeverre voelen jullie je afhankelijk van de andere partijen?

2.10.1 Waarvoor (de anderen nodig wat ze niet alleen kunnen; geld, wettelijke bevoegdheden, kennis van zaken, uitvoerend vermogen)?

2.11 Een bestuurskundige theorie stelt dat in hoogwaardige samenwerking partijen elkaars meerwaarde erkennen. Deelt u deze veronderstelling?

2.11.1 Wat is volgens u de meerwaarde van de andere partijen?

2.11.2 Wat is uw meerwaarde in uw ogen en erkennen de anderen dat? Zo nee, waarom?

2.12 Hoe vaak komen jullie (de partijen) fysiek/formeel bij elkaar?

2.13 Zijn er gezamenlijk (kleine) overwinningen/voortuitgangen bereikt?

### 3. Vitaliteit

3.1 Hoe urgent acht u het om samen te werken met anderen te maken om de opgave aan te pakken? (antwoorden: eigenlijk zouden we het zelf wel kunnen; we voorkomen zo onderling gedoe; de eigen visie wordt er beter van en door de afstemming wordt de uitvoering kansrijker)

3.2 Vinden er (naast de formele) informele meetings plaats?

3.3 Vindt er frequente informatie uitwisseling plaats? Op welke manier?

3.4 Hoeveel openheid geeft u en geven anderen in de gesprekken?  
(100 % 50 % 20 %)

3.5 Wie zijn de sleutelpersonen die steeds weer over de grenzen tussen bestuurslagen en met anderen speuren naar samenwerking en combinaties van visies of plannen?

3.5.1 Waardoor worden zij sleutelpersonen en hoe sterk wordt deze boundary spanning door uw organisatie ondersteund en hoe sterk doen anderen dat?

3.6 In hoeverre kennen partijen elkaars intenties en worden ze in het vinden van oplossingen gerespecteerd? (helemaal bekend, grotendeels bekend, deels bekend, niet bekend; sterk gerespecteerd, gerespecteerd zo lang het kan, nauwelijks gerespecteerd)

3.7 Is er sprake van een gezamenlijke werkstructuur? Bv een project groep

3.7.1 Zijn er gezamenlijke regels voor het structureren van het interactieproces?

### 4. Vertrouwen

4.1 Worden de gemaakte afspraken nagekomen door de partijen?

4.2 In hoeverre geven de partijen/jullie elkaar het voordeel van de twijfel?

4.3 In hoeverre houden de partijen rekening met de intenties van de andere partijen?

4.4 Worden de bijdragen van andere actoren wel eens door een partij gebruikt voor eigen voordeel?

4.5 Kunt u ervan uit gaan dat de bedoelingen van de andere partijen in principe goed zijn?

4.6 Waar zijn jullie tevreden over mbt samenwerking?

4.7 Is de samenwerking de afgelopen periode veranderd? (verbeterd; gelijk gebleven; verslechterd)

4.8 Heb jij of jouw organisatie zorgen over het proces van samenwerking en over de voorwaarden waarbinnen gewerkt wordt? Zo ja, waarover?

4.9 In hoeverre is er een gevoel van eigenaarschap bij de partijen/bij jullie? (voelt men zich verantwoordelijk?)

5. Netwerk management: gaat over de voorwaarden waarbinnen gewerkt wordt:

5.1 Is er sprake van conflict regulering?

5.2 Zijn er afspraken over het beschikbaar stellen van informatie?

5.3 In hoeverre en op welke manier wordt er verbonden? (mobiliseren van middelen, initiëren nieuwe interacties, coalitie vorming, creëren incentives voor samenwerking)?

5.4 Is er veel waardering voor netwerkmanagers (management en verzamelen van info)? Hoe dan?

6. De Omgevingsagenda is een voorbeeld van een gedeelde agenda.

6.1 Heeft u gehoord van de Omgevingsagenda?

6.2 Wat is uw perceptie van zo'n Omgevingsagenda en werkt het als gedeelde agenda?

6.3 Denkt u dat een Omgevingsagenda bruikbaar is voor de vormgeving van de interbestuurlijke samenwerking? Biedt het kansen? Uitdagingen?

6.3.1 Hoe zou zo'n Omgevingsagenda tot stand moeten komen?

6.3.2 Wat is het best passende schaalniveau volgens u? (het Rijk wil een Omgevingsagenda voor Zuid West Nederland)

6.4 Wat zijn uw verwachtingen van een Omgevingsagenda voor Zuid-Holland? En waarop gebaseerd?

6.5 Wat zou voor u een belangrijke meerwaarde zijn van een Omgevingsagenda?

7. Verwachtingen/Toekomst

7.1 Wat moet er volgens u gebeuren om de samenwerking te verbeteren?

7.2 Hoe te verbinden tussen de partijen?

7.3 Welke rol willen jullie spelen in de samenwerking?

7.4 Wat verwachten jullie van de rol(len) van de andere partijen?

7.5 Welke rol moet de provincie Zuid-Holland binnen de samenwerking innemen?

## Bijlage 2 - Respondenten

Datum	Respondent	Functie	Organisatie	Duur interview
28 maart 2019	R. Delhaas	Programmamanager Omgevingswet	Provincie Zuid-Holland	01:07:52
1 april 2019	G. Everraert	Projectmanager Omgevingsvisie Rotterdam	Gemeente Rotterdam	00:49:30
2 april 2019	J. Huneker	Coördinator Gelderse inbreng NOVI	Provincie Gelderland	00:46:02
	D. de Jong	Strategisch adviseur RO	Provincie Overijssel	
2 april 2019	S. Bekx	Strategisch planoloog	Gemeente Rotterdam	01:02:29
3 april 2019	K. Spanenburg	Coördinator Wonen	Provincie Zuid-Holland	00:50:25
5 april 2019	J. Wassens	Programmamanager MIRT Beleidsadviseur Ruimte en Mobiliteit	Provincie Zuid-Holland	00:38:59
8 april 2019	L. Zandstra	Strategisch adviseur vervoersautoriteit	MRDH	00:31:02
9 april 2019	H. Lesschen	Adviseur bestuurlijke zaken	Provincie Zuid-Holland	01:03:07
10 april 2018	S. van de Walle	Beleidscoördinator regionale samenwerking	Gemeente Rotterdam	01:16:26
10 april 2019	H. Martin	Accountmanager RO Rotterdamse regio	Provincie Zuid-Holland	00:47:29
10 april 2019	H. Bor	Gebiedsregisseur Metropoolregio Rotterdam Den Haag	Provincie Zuid-Holland	00:47:51
11 april 2019	M. den Heijer	Inhoudelijke trekker Omgevingsvisie Rotterdam	Gemeente Rotterdam	00:48:28
15 april 2019	D. Bres	Beleidsadviseur Kernteam NOVI	Ministerie van BZK	00:58:53
17 april 2019	A. Speulman	Projectleider Omgevingsagenda pilot Oost	Ministerie van BZK	00:44:34
18 april 2019	H. L. Pálsdóttir	Projectleider Nederland van Morgen Voorheen kernteam NOVI	Ministerie van BZK	00:51:59
18 april 2019	M. Soeterbroek	Programmamanager verstedelijking	Provincie Zuid-Holland	00:36:13
23 april 2019	Anoniem	Strategisch beleidsadviseur	Gemeente Rotterdam	00:31:06
23 april 2019	G. Gelissen	Gebiedsgerichte uitwerking NOVI	Ministerie van BZK	00:55:36
6 mei 2019	D. van Zelm van Eldik	Strategisch adviseur ruimtelijke activering	Ministerie van BZK	00:38:16

### Bijlage 3 - Gebruikte documenten

<b>Document</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Jaar</b>
Ontwerp Nationale Omgevingsvisie	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	2019
Omgevingsagenda Oost-Nederland	Provincie Overijssel, provincie Gelderland en het Rijk	2019
Omgevingsverordening Zuid-Holland	Provincie Zuid-Holland	2019
Omgevingsvisie. Omgevingsbeleid Zuid-Holland	Provincie Zuid-Holland	2019
Omgevingswet in het kort	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	2016
Opzet en aanpak Omgevingsagenda's	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	2019
Verkenning Omgevingsvisie Rotterdam	Gemeente Rotterdam	2018

Website: <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/>



## Bijlage 4 - Codeerschema

Concept	Indicatoren	Uitingsvormen
1. Complex systeem	1.1 Elementen	1.1.1 Persoon 1.1.2 Organisatie
	1.2 Interactie tussen elementen	1.2.1 Communicatie 1.2.2 Informatie-/kennisstromen 1.2.3 Geld-/kapitaalstromen
	1.3 Gemeenschappelijk doel	1.3.1 Gemeenschappelijk doel 1.3.2 Geen gemeenschappelijk doel
	1.4 Non-lineariteit	1.4.1 Grilligheid 1.4.2 Geen grilligheid
2. Multilevel handelen	2.1 Eigen meerwaarde	2.1.1 Taken 2.1.2 Verantwoordelijkheden
	2.2 Erkenning toegevoegde waarde van de ander	2.2.1 Erkenning toegevoegde waarde ander 2.2.2 Geen erkenning toegevoegde waarde ander
	2.3 Erkenning van de eigen meerwaarde door de ander	2.3.1 Erkenning door ander 2.3.2 Geen erkenning door ander
3. Collaboratief vermogen	3.1 Vertrouwen opbouwen <i>zie 7</i>	
	3.2 Procestoewijding	3.2.1 Wederzijdse erkenning van onderlinge afhankelijkheid 3.2.2 Gedeeld eigendom van het proces 3.2.3 Openheid voor het verkennen van wederzijdse voordelen
	3.3 Gedeeld begrip	3.3.1 Duidelijke missie 3.3.2 Gemeenschappelijke probleemstelling 3.3.3 Identificatie van gemeenschappelijke waarden
	3.4 Intermediate uitkomsten	3.4.1 Kleine winsten 3.4.2 Strategische plannen 3.4.3 Gezamenlijke fact-finding

	3.5 Face-to-face dialoog	3.5.1 Onderhandelingen te goeder trouw
4. Adaptief vermogen	4.1 Publieke participatie	4.1.1 Samenwerking overheid en niet-overheid
	4.2 Delen van informatie	4.2.1 Gezamenlijke fact-finding
	4.3 Experimenteren en leren om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden	4.3.1 Erkennen van beperkte eigen kennis 4.3.2 Leren van ervaringen
5. Vitaliteit interbestuurlijk samenwerken	5.1 Gevoel voor urgentie	5.1.1 Aanwezigheid van beleidsdrang 5.1.2 Aanwezigheid van bottom-up urgentie
	5.2 Grensoverschrijdende informele netwerken	5.2.1 Opzetten van multi-actor face to face, informele vergaderingen 5.2.2 Kanaliseren van frequente informatieuitwisseling georganiseerd door boundary spanners
	5.3 Constructieve dialoog	5.3.1 Zorgvuldig overleg tussen actoren in het systeem 5.3.2 Open en inclusieve dialoog
	5.4 Vertrouwen <i>zie 7</i>	
	5.5 Institutionele samenwerkingsovereenkomst	5.5.1 Aanwezigheid van een gezamenlijke werkstructuur zoals een projectgroep etc. 5.5.2 Het niveau waarop deze regels gebruikt worden structureren het interactieproces
6. Governance netwerken	6.1 Shared governance	6.1.1 Hoge mate van vertrouwen 6.1.2 Weinig participanten 6.1.3 Hoge doelconsensus 6.1.4 Lage behoefte aan netwerkniveau competenties
	6.2 Lead organization	6.2.1 Lage dichtheid van vertrouwen en zeer gecentraliseerd 6.2.2 Matig aantal participanten 6.2.3 Gematigde lage doelconsensus 6.2.4 Matige behoefte aan competenties op netwerkniveau

	6.3 Network administrative organization members	6.3.1 Matige vertrouwensdichtheid 6.3.2 Gematigd tot veel participanten 6.3.3 Gematigde hoge doelconsensus 6.3.4 Hoge behoefte aan competenties op netwerkniveau
7. Vertrouwen	7.1 <i>Agreement trust</i>  7.2 Voordeel van de twijfel  7.3 Betrouwbaarheid  7.4 Afwezigheid van opportunistisch gedrag  7.5 Goodwill vertrouwen	7.1.1 De partijen voldoen over het algemeen aan de afspraken die met elkaar gemaakt zijn  7.2.1 De partijen geven elkaar het voordeel van de twijfel  7.3.1 De partijen houden rekening met de intenties van de andere partijen  7.4.1 Partijen gebruiken de bijdragen van andere actoren niet voor hun eigen voordeel  7.5.1 Partijen kunnen ervan uitgaan dat de intenties van de andere partijen in principe goed zijn
8. Organisatiecentrisch versus netwerk erkennend handelen	8.1 Proces afspraken/proces regels  8.2 Inhoud verkennen (exploreren)  8.3 Arrangeren  8.4 Verbinden	8.1.1 Regels voor entree in of exit uit netwerk 8.1.2 Conflictregulering 8.1.3 Veto mogelijkheden 8.1.4 Afspraken over beschikbaar stellen van informatie  8.2.1 Zoektocht naar doelcongruentie 8.2.2 Expliciteren en beïnvloeden percepties, management van en verzamelen van informatiestromen en onderzoek etc.  8.3.1 Creëren van ad hoc organisatorische arrangementen (projectgroep)  8.4.1 Selectieve (de)activering 8.4.2 Mobiliseren van middelen 8.4.3 Initiëren nieuwe interacties 8.4.4 Coalitie vorming 8.4.5 Creëren incentives voor samenwerking

## Bijlage 5 - Planning

Datum	Wat	Opmerkingen
04-02-2019	Start stage bij provincie Zuid-Holland Eerste bijeenkomst scriptiekring	
08-02-2018	M&T Seminar: Theorie, onderzoeksopzet en operationalisatie	
Eind februari	Concept inleiding Concept theoretisch kader Concept conceptueel model	Naar Teisman mailen op 28 februari
04-03-2019	Tweede bijeenkomst scriptiekring	1 <sup>e</sup> concept inleiding, theorieën & conceptueel model
19-03-2018 Maart	Eén op één afspraak met Teisman Inleiding, theoretisch kader & conceptueel model definitief maken Interviews inplannen + opstellen	Operationalisatie + interviewvragen
29-03-2018 April	M&T Seminar: Kwalitatieve analyse Beginnen met methodologie Interviews afnemen + transcriberen	
17-04-2019 Mei	Derde bijeenkomst scriptiekring Interviews analyseren Starten met resultaten en conclusies	Van te voren stukken mailen
27-05-2019 Juni	Vierde bijeenkomst scriptiekring Conclusie, discussie, reflectie Aanbevelingen formuleren	
07-06-2019	M&T Seminar: Formuleren van aanbevelingen en conclusie	
12-06-2019	Vijfde bijeenkomst scriptiekring	
08-07-2019 Juli	Concept scriptie inleveren Feedback op concept verwerken Scriptie afronden	
15-07-2019	Laatste bijeenkomst scriptiekring	
30-07-2019	Inleveren scriptie	
31-07-2019	Laatste stagedag bij PZH	
Augustus	Afstuderen	