



Leren van de Energietransitie en Omgevingswet

Conceptverslag

Ka-chun Lo
20-02-2020

Studiejaar 2018-2020
Begeleider: Prof.dr. Jurian Edelenbos

GOVERNANCE & MANAGEMENT VAN COMPLEXE SYSTEMEN

Voorwoord

Met deze eindthesis komt het einde van mijn lange, doch leerzame studietijd dan eindelijk in zicht. De hele scriptie is een ontdekkingsstocht geweest waarin ik als persoon heb geleerd om mijn grenzen op te zoeken. Aan het begin was ik ambitieus en overmoedig om de scriptie aan te vliegen, maar de realiteit leerde mij dat ik niet wist waar ik in was beland, namelijk in de chaos en complexiteit van één van de grootste verschuivingen die op het gebied van beleid aan het plaatsvinden is. Daarom wil ik niet zeggen dat mijn ambitie is ingedampt door de scriptie, omdat leren over de Omgevingswet én de Energietransitie een passie heeft aangewakkerd waarvan ik niet wist dat ik die had.

TNO heeft daar een grote rol in gespeeld en daarom wil ik Geiske Bouma daar specifiek voor bedanken, omdat zij mij de kans heeft gegeven om alles te leren wat er te leren valt in het kennis- en leertraject Pilots Energietransitie en Omgevingswet. Ik heb in deze periode met bibberende beentjes het Ministerie mogen betreden voor vergaderingen, maar ik heb ook het land door mogen reizen om bijeenkomsten en congressen bij te wonen. Ondanks dat ik vanaf week 2 in het diepe werd gegooid ben ik er alleen maar gemotiveerder van geworden, waardoor ik kan zeggen dat ik ontzettend veel heb kunnen leren. Mijn verbazing over hoe snel zij kan werken zal altijd in mijn hoofd zijn geprent en dat is altijd het nastreven waardig!

Mijn tijd aan de Erasmus Universiteit komt met deze scriptie ook aan zijn einde, maar met de Master Governance & Management van Complexe Systemen heb ik ontdekt, na een paar jaar andere studies te hebben geprobeerd, dat bestuurskunde een onwijs leuke studie kan zijn! Eén van de moeilijkere vakken, waar ik in achteraf gezien ontzettend van heb genoten, bleek in voorgaande jaren te worden gegeven door mijn begeleider Prof.dr. Jurian Edelenbos. Mijn dank gaat eveneens uit naar u, omdat u mijn verhalen en hersenspingsels aan hebt moeten horen, terwijl ik middenin de chaos van het TNO-project tijd probeerde te vinden om iets in elkaar te zetten voor de scriptie. Mijn hoop is dat u tevreden bent met wat dit onderzoek heeft opgeleverd!

Ten slotte wil ik een klein bedankwoordje geven aan Machteld van Rooijen, omdat zij mij gedurende dit hele proces heeft ondersteund en mij heeft geleerd om fatsoenlijk Nederlands te schrijven, zodat de scriptie leesbaar en te volgen is!

Abstract

Dit onderzoek heeft zich gericht op de interactie tussen de Omgevingswet en de Energietransitie op gemeentelijk niveau. Er is een case study verricht naar de gemeente Zoeterwoude binnen het kennis- en leertraject van TNO “*Pilots Energietransitie & Omgevingswet*”. Er is gebruik gemaakt van *communities of practice* (CoP) om kennis en expertise over de Omgevingswet en Energietransitie bijeen te brengen om mogelijkwerwijs te integreren. Voor dit onderzoek is een ruime casus gebouwd rondom het Zoeterwoudse Omgevingsplantraject, waarin Zoeterwoude poogt de afspraken vanuit de Regionale Energiestrategie (RES) te borgen in het Omgevingsplan. Er is gebruik gemaakt van PME(L) om de basisconditie vast te stellen, waarna de CoP's als interventiemomenten zijn gebruikt om *policy learning* en *policy integration* te faciliteren. Uit dit onderzoek is gebleken dat policy learning in CoP's bijdraagt in het maken van beleidskeuzes. De lessen uit de CoP's hebben domeinoverschrijdende samenwerking tussen de Energietransitie en Omgevingswet gestimuleerd, terwijl PME(L) heeft geholpen om de beleidskeuzes op te nemen in de interne beleidsprocessen. Het resultaat is een verhoogd vermogen van de gemeente om beleidsdomeinen te koppelen en te integreren, wat in dit geval heeft geresulteerd in het opnemen van de Energietransitiedoelen in de Omgevingswet.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	2
ABSTRACT	3
HOOFDSTUK 1: INTRODUCTIE EN PROBLEEMSTELLING	8
1.1 DE NEDERLANDSE ENERGIETRANSITIE	8
1.2 KLIMAATAKKOORD, NATIONAAL PROGRAMMA REGIONALE ENERGIESTRATEGIE (RES)	8
1.3 OMGEVINGSWET EN INSTRUMENTARIUM.....	9
1.3.1 INSTRUMENT OMGEVINGSVISIE	9
1.3.2 INSTRUMENT OMGEVINGSPLAN	10
1.3.3 INSTRUMENT PROGRAMMA.....	10
1.4 PROBLEEMSTELLING	10
1.5 ONDERZOEKSVRAAG.....	10
LEESWIJZER.....	11
HOOFDSTUK 2: THEORETISCH KADER.....	12
DEEL A: COMPLEXITEIT EN PME(L)	12
2.1 COMPLEXITEITSTHEORIE.....	12
2.2 PME(L)	12
2.2.1 LEARNING (LEREN)	13
2.2.2 ADAPTIVE CAPACITY (ADAPTIEVE CAPACITEIT).....	14
2.2.3 RELATIONSHIPS (RELATIES, ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN)	14
2.2.4 ACCOUNTABILITY (VERANTWOORDING)	14
2.3 CONCLUSIE	14
DEEL B: BELEIDSONTWIKKELING EN BELEIDSLEREN	15
2.4 BELEIDSONTWIKKELING.....	15
2.5 POLICY LEARNING	15
2.5.1 POLITICAL POLICY LEARNING	15
2.6 INSTRUMENTAL (POLICY) LEARNING	16
2.7 SOCIAL (POLICY) LEARNING.....	16
2.8 RELATIE TUSSEN INSTRUMENTAL LEARNING EN SOCIAL LEARNING	16
DEEL C: BELEIDSINTEGRATIE EN BELEIDSFALLEN	17
2.9 COMMUNITIES OF PRACTICE	17
2.10 POLICY INTEGRATION.....	17
2.11 BOUNDARY SPANNING.....	18
HOOFDSTUK 3: CONCEPTUEEL MODEL	19
3.1 BASISSTRUCTUUR PROJECT O.B.V. PME(L)	19
3.2 POLICY INTEGRATION O.B.V. POLICY LEARNING IN COMMUNITIES OF PRACTICE	20
3.3 EXTERNE EFFECTEN.....	20
HOOFDSTUK 4: METHODOLOGIE.....	21

DEEL A: CONTEXT VAN HET ONDERZOEK	21
4.1 TNO-PROJECT PILOTS ET&OW	21
4.2 LEERTRAJECT EN TIJDLIJN PILOTS ET&OW	21
4.2A START VAN DE PILOTS (T_1)	22
4.2B EERSTE PILOTBIJEENKOMST (CoP_1)	22
4.2C TWEDE PILOTBIJEENKOMST (CoP_2)	23
DEEL B: OPZET EN METHODOLOGIE VAN HET ONDERZOEK	24
4.4 AFBAKENING	24
4.5 CASUS SELECTIE	24
4.6 ONDERZOEKSMETHODEN EN DATAVERZAMELING	24
4.6A PARTICIPATIEVE OBSERVATIE	25
4.6B LITERATUURONDERZOEK	25
4.6C INTERVIEWS	26
4.7 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	26
4.8 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE	26

HOOFDSTUK 5: OPERATIONALISERING **27**

5.1 BASISSTRUCTUUR – PME(L)	27
5.1.1 LEARNING	27
5.1.2 RELATIONSHIPS	27
5.1.3 ACCOUNTABILITY	27
5.1.4 ADAPTIVE CAPACITY	27
5.2 COMMUNITIES OF PRACTICE	27
5.3 POLICY LEARNING	28
5.3.1 INSTRUMENTAL POLICY LEARNING	28
5.3.2 SOCIAL POLICY LEARNING	28
5.4 POLICY INTEGRATION	28

HOOFDSTUK 6: RESULTATEN & ANALYSE **29**

6.1 INTRODUCTIE ZOETERWOUDE	29
6.2 PME(L) – P_0	29
6.2.1 ACCOUNTABILITY – P_0	29
6.2.2 RELATIONSHIPS – P_0	31
6.2.3 LEARNING – P_0	32
6.2.4 ADAPTIVE CAPACITY – P_0	33
6.2.5 KRACHT VAN DE OMGEVINGSWET – P_0	34
6.3 CoP_1	35
6.4 POLICY LEARNING – CoP_1	35
6.4.1 INSTRUMENTAL POLICY LEARNING – CoP_1	35
6.4.2 SOCIAL POLICY LEARNING – CoP_1	36
6.5 PME(L) – P_1	36
6.5.1 ACCOUNTABILITY – P_1	36
6.5.2 RELATIONSHIPS – P_1	37
6.5.3 LEARNING – P_1	37
6.5.4 ADAPTIVE CAPACITY – P_1	38
6.6 CoP_2	38
6.7 POLICY LEARNING – CoP_2	38
6.7.1 INSTRUMENTAL POLICY LEARNING – CoP_2	38

6.7.2 SOCIAL POLICY LEARNING – COP ₂	39
6.8 BEANTWOORDING DEELVragen	40
<u>HOOFDSTUK 7: CONCLUSIE</u>	<u>42</u>
7.1 PME(L)	42
7.2 POLICY LEARNING	42
7.3 POLICY INTEGRATION.....	43
<u>HOOFDSTUK 8: DISCUSSIE</u>	<u>45</u>
8.1 TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DIT ONDERZOEK	45
8.2 AANBEVELINGEN VOOR DE WETENSCHAP	46
8.3 AANBEVELINGEN VOOR DE PRAKTIJK	46
8.4 REFLECTIE	47
<u>LITERATUURLIJST</u>	<u>48</u>
<u>APPENDIX A: INTERVIEWVRAGEN P₀ – P₁ – COP₁ – COP₂.....</u>	<u>53</u>
BASISSTRUCTUUR – P ₀	53
PME(L) – LEARNING – P ₀₋₁	53
PME(L) – ACCOUNTABILITY – P ₀₋₁	53
PME(L) – ADAPTIVE CAPACITY – P ₀₋₁	54
PME(L) – RELATIONSHIPS – P ₀₋₁	54
POLICY LEARNING – T ₁ (COP ₁) EN T ₂ (COP ₂)	55
POLICY INTEGRATION - T ₁ (COP ₁) EN T ₂ (COP ₂)	55
<u>APPENDIX B: BASISCONCEPT VAN DIT ONDERZOEK.....</u>	<u>56</u>
<u>APPENDIX C: ONDERBOUWING ANTWOORD ONDERZOEKSVRAAG</u>	<u>57</u>

Lijst van afkortingen

OW	= Omgevingswet
AMvB	= Algemene maatregel van bestuur
OP	= Omgevingsplan
OV	= Omgevingsvisie
NOVI	= Nationale Omgevingsvisie
ET	= Energietransitie
RES	= Regionale Energiestrategie
CHW	= Crisis- en Herstelwet
BPVR	= Bestemmingsplan Verbrede Reikwijdte
CoP	= Community of Practice

Hoofdstuk 1: Introductie en probleemstelling

“Gemeenten nog niet klaar voor de Omgevingswet” luidt de titel van het onderzoek van I&O Research in opdracht van Binnenlands Bestuur (Hilhorst, 2020 in I&O Research). De algemene conclusie van het onderzoek is dat “ruim een jaar voor de invoering van de Omgevingswet denkt 43 procent van de gemeenteambtenaren dat de eigen organisatie klaar is voor de implementatie hiervan”. De Nederlandse gemeenten staan onder druk om zich voor te bereiden op de wetswijziging in 2021, maar tegelijkertijd is er een andere verschuiving gaande. In juni 2019 is in Nederland het Klimaatakkoord (o.b.v. van het Klimaatakkoord van Parijs in 2015) ondertekend en heeft de Nederlandse Energietransitie een stimulans gekregen. Het Klimaatakkoord heeft invloed op gemeenten, omdat zij het beleid zullen moeten vaststellen om uiteindelijk de doelen uit het Klimaatakkoord te bereiken. Dat betekent dat er druk staat op de gemeenten om zich enerzijds voor te bereiden op de nieuwe Omgevingswet en anderzijds duurzamer beleid moeten gaan voeren ten behoeve van de Energietransitie (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2019). In dit onderzoek wordt gekeken hoe de gemeente Zoeterwoude omgaat met deze twee ontwikkelingen. Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van het kennis- en leertraject Pilots Energietransitie & Omgevingswet (afgekort: Pilots ET&OW) van een consortium bestaande uit Antea Group (opdrachthouder), TNO, Platform31, Rho Adviseurs, Over Morgen en Rebel. Het kennis- en leertraject is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koningsrelaties.

1.1 De Nederlandse Energietransitie

De Energietransitie maakt een herziening van het huidige energielandschap noodzakelijk (Uyterlinde, 2017). Een belangrijke reden hiervoor is dat Nederland al bijna 70 jaar afhankelijk is van het Groningse gas voor de opwekking van warmte en energie aan de Nederlandse huishoudens (Essent, z.d.). Aardgas wordt in het Klimaatakkoord afgebouwd, zodat Nederland in 2050 aardgasvrij kan zijn (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2019). Van het aardgas afstappen brengt echter veranderingen teweeg bij het Rijk, zowel in wetgeving (met name de Gaswet) als in de reeds aanwezige ondergrondse infrastructuur waar het aardgas de afgelopen decennia Nederland heeft voorzien van warmte en energie (Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, 2017). De transitie van aardgas naar alternatieve warmtebronnen wordt in dit geval de warmtetransitie genoemd en is onder andere opgenomen in één van de opgaven van het Nationaal Programma RES, namelijk de opgave Warmte (Liander, z.d.; RES, z.d.).

De Energietransitie verandert de manier waarop Nederland met haar energie omgaat en het heeft gevolgen voor de samenleving, omdat energie anders gaat worden opgewekt en vervoerd (ECN & WUR, 2017). Uyterlinde et al. (2017) beargumenteren een verandering van het fysieke Nederlandse landschap ten behoeve van het nieuwe energielandschap en stelt dat voor een succesvolle Energietransitie, nu al rekening moet worden gehouden met de ruimtelijke vormgeving van de fysieke leefomgeving. Tevens stelt Rotmans (2011) dat binnen de Energietransitie de nadruk vooral ligt op technologische innovaties, en minder op sociale en institutionele innovaties, terwijl juist de laatste (sociaal en institutioneel) van doorslaggevend belang zijn. Immers gaat het om mensen en gaat het in de Energietransitie ook over het overbruggen van institutionele barrières, om gedragsverandering, over nieuwe rollen van de betrokken partijen (Rijk en burgers), en de sociale haalbaarheid om uiteindelijk de veranderingen door te voeren die nodig zijn voor de Energietransitie (Rotmans, 2011).

Rotmans (2014) stelt dat Nederland zich momenteel in een kantelfase bevindt, waar de samenleving kantelt van een gecentraliseerde, top-down gestuurde samenleving naar een gedecentraliseerde, meer bottom-up gestuurde samenleving. In deze nieuwe samenleving wordt plaats gemaakt voor nieuwe samenwerkingsverbanden om de maatschappelijke vraagstukken (zoals de Energietransitie) op te lossen. Nieuwe samenwerkingen tussen het Rijk, de decentrale overheden, industrieën, en kennis- en onderzoeksinstituten kunnen leiden tot het ontwikkelen van maatschappelijke oplossingen en de toepassing van technologische innovaties, met als doel duurzaamheid te institutionaliseren in het Nederlandse landschap.

1.2 Klimaatakkoord, Nationaal Programma Regionale Energiestrategie (RES)

Op 28 juni 2019 is het Klimaatakkoord gepubliceerd door het kabinet (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 2019). In dit akkoord staan de belangrijkste klimaatdoelen die dienen te worden behaald in 2050, namelijk een CO₂-reductie van 49% t.o.v. 1990 in 2030 (en 95% in 2050); van het Gronings aardgas af; en de overstap naar duurzame en hernieuwbare energiebronnen. Deze doelen worden ondergebracht in verscheidene Rijksprogramma's, waarbij voor dit onderzoek specifiek wordt

gekeken naar het Nationaal Programma RES, dat verantwoordelijk is voor de opgaven Energie (duurzame en hernieuwbare energieopwekking op het land) en Warmte (warmtetransitie in de gebouwde omgeving), en de daarvoor benodigde opslag- en energie-infrastructuur (Regionale Energiestrategie, z.d., pp. 1–3).

Het Nationaal Programma RES heeft Nederland opgedeeld in 30 RES-regio's. Binnen elke regio moeten provincie, gemeenten en waterschappen samen tot afspraken komen om de doelen vanuit het Klimaatakkoord te behalen. De uitwerking van alle 30 Regionale Energiestrategieën moet cumulatief optellen tot de nationale klimaatdoelstellingen en doordat de RES-afspraken op regionaal niveau worden gemaakt kunnen de oplossingen beter aansluiten op het landschap, de demografie, behoeften en initiatieven van de regio.

Gemeenten gaan in de Energietransitie een steeds grotere rol spelen vanwege de hierboven beschreven verschuiving naar een meer bottom-up gestuurde samenleving (Rotmans, 2014). Die rol wordt verder uitvergroet door de verdere decentralisatie die de Omgevingswet met zich meebrengt, omdat de nieuwe wetgeving meer bevoegdheden aan de decentrale overheden (met name gemeenten) geeft (Sandee, 2019). Maatschappelijke problemen moeten steeds meer op lokaal niveau worden opgelost, waaronder de Energietransitie (Aan de Slag met de Omgevingswet, z.d.). Het Nationaal Programma RES voorziet in de intergemeentelijke samenwerking ten behoeve van de Energietransitie. De wijze waarop de Energietransitie fysiek vorm krijgt in het landschap wordt verder geregeld in de Omgevingswet. Daartoe is de noodzaak om de Energietransitie en de Omgevingswet aan elkaar te koppelen.

1.3 Omgevingswet en instrumentarium

De Omgevingswet (OW) gaat in 2021 van kracht, en voegt 26 wetten, 60 Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB) en 75 ministeriële regelingen samen in 1 Omgevingswet, 4 AMvB's en 1 Omgevingsregeling (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties, 2017). De Overheid wil met de invoering van deze nieuwe Omgevingswet zorgen dat het omgevingsrecht eenvoudiger wordt; met name de huidige wirwar aan regels moet inzichtelijk worden gemaakt en voorspelbaar worden in gebruik. De Omgevingswet beschrijft hoe de gebieden ingericht mogen worden, en stelt daarbij de fysieke leefomgeving centraal door gebruik te maken van een "integrale benadering" waarbij beleid, besluitvorming en regelgeving worden samengebracht. Doordat de Omgevingswet een integrale benadering stimuleert hoopt het Rijk dat beleid minder sectoraal wordt benaderd. Tevens biedt de Omgevingswet meer ruimte voor de decentrale overheden om gebiedsgericht maatwerk te leveren en eigen afwegingen te maken voor de invulling van het gebied, daarbij ook gelet op toekomstige innovaties.

De Omgevingswet zorgt voor meer decentralisatie, waardoor vooral gemeenten de hoofdrol gaan spelen in de nieuwe wetgeving. Het idee is dat '*beleid op maat*' kan worden gemaakt, waarbij er voldoende flexibiliteit is om beleidsaanpassingen te maken naar lokale behoeften of op basis van maatschappelijke danwel technologische veranderingen (Binnenlands Bestuur, 2019). Het Rijk streeft ernaar om nationale doelstellingen zoals de Energietransitie decentraal te bereiken (Aan de Slag met de Omgevingswet, z.d.-a). Praktisch gezien biedt de nieuwe Omgevingswet gemeenten de mogelijkheid activiteiten omtrent ruimtelijke planning te integreren en versimpelen, en de Omgevingswet maakt het mogelijk om het landschap op lokaal niveau beter vorm en invulling te geven waarbij de mens en zijn activiteiten centraal staan (Aan de Slag met de Omgevingswet, z.d.-c). Hierbij kan gebruik worden gemaakt van instrumenten uit de Omgevingswet, onder andere de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan, en het instrument Programma (Aan de Slag met de Omgevingswet, z.d.-d).

In de Omgevingswet wordt een nieuw instrumentarium geïntroduceerd. De belangrijkste instrumenten voor gemeenten worden hieronder nader toegelicht ten behoeve van de contextschets van dit onderzoek.

1.3.1 Instrument Omgevingsvisie

Voor elke gemeente in Nederland geldt dat zij een Omgevingsvisie moeten opstellen. Hierin staat de ambitie en strategische visie voor de lange termijn voor de fysieke leefomgeving van de hele gemeente. De Omgevingsvisie borgt op strategisch niveau de samenhang tussen ruimte, water, milieu, natuur, landschap, verkeer en vervoer, infrastructuur en cultureel erfgoed (Aan de Slag met de Omgevingswet, z.d.-e). Dit Omgevingswetinstrument is vormvrij, waardoor gemeenten zelf mogen bepalen wat het detailniveau is en welke gebieden, sectoren en thema's in het beleidsdocument worden gedekt.

Het Rijk zal tevens een Nationale Omgevingsvisie (NOVI) publiceren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties, z.d.-b). De sturingsfilosofie van de Omgevingswet zet de gemeenten centraal voor de algemene zorg voor de fysieke leefomgeving. Tezamen met de waterschappen en provincies zal afstemming en samenspel nodig zijn om de maatschappelijke opgaven op te pakken. In de NOVI wordt gepleit voor meer “*gezamenlijk optrekken, steeds passend bij de opgave*” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties, z.d.-b).

1.3.2 Instrument Omgevingsplan

In het Omgevingsplan komen alle regels voor de fysieke leefomgeving van de gemeente te staan. In het Omgevingsplan wordt invulling gegeven aan de maatschappelijke opgaven uit de Omgevingsvisie (Aan de Slag met de Omgevingswet, z.d.-e). Een belangrijke opmerking bij de beschrijving van Aan de Slag met de Omgevingswet is “*bij het opstellen van het omgevingsplan moet de gemeente rekening houden met de uitgangspunten van de Omgevingswet*”, oftewel het Rijk wil dat gemeenten gebruik maken van de nieuwe sturingsfilosofie van de Omgevingswet. Het bijzondere en nieuwe aan het Omgevingsplan is dat het regels kan stellen over activiteiten, indien deze niet al zijn geregeld door het Rijk.

1.3.3 Instrument Programma

Met het instrument programma kunnen overheden maatregelen treffen om de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving te bereiken door de inzet van beleidsregels en financiële instrumenten (Aan de Slag met de Omgevingswet, z.d.-e). Het instrument is zelfbindend en gemeenten kunnen zelf kiezen hoe een dergelijk programma wordt ingezet en eruit komt te zien. Het kan worden beschouwd als de verdere uitwerking van de Omgevingsvisie, waarbij de visie globaal wordt gehouden en de programma's de details uitwerken. Er kan ook voor worden gekozen om de Omgevingsvisie specifiek te maken en om zo min mogelijk programma's in te zetten, maar die keuze ligt bij de gemeente.

1.4 Probleemstelling

De Energietransitie en de Omgevingswet zijn twee parallelle trajecten die zich beiden focussen op duurzaamheid, vooral bij de inrichting van het landschap en het omgaan met energie- en warmtebronnen. Onduidelijk blijft (1) hoe de Energietransitiedoelen binnen de juridische mogelijkheden van de Omgevingswet kunnen worden gerealiseerd en (2) óf en hoe de instrumenten van de Omgevingswet hulp kunnen bieden om de Energietransitiedoelen te behalen zijn. Beide zijn vragen die nog onderzocht moeten worden.

In de praktijk is dit lastig om te onderzoeken, immers is de Omgevingswet nog niet ingevoerd. De huidige manier van werken met de Omgevingswet is vooral explorerend van aard; momenteel kan slechts worden geëxperimenteerd met de Omgevingswet binnen de Crisis- en Herstelwet-regeling (CHW) (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2018). Tevens kunnen bovenstaande onduidelijkheden moeilijk worden onderzocht omdat de Energietransitie niet is ingebed in de nieuwe Omgevingswet. De twee grote beleidsdomeinen energierecht en omgevingsrecht kruisen elkaar, en de afstemming tussen beide domeinen ontbreekt vooralsnog nagenoeg. Een nieuwe manier van beleidsontwikkeling moet worden aangeleerd zonder de handvatten van bestaande voorbeelden.

Deze studie heeft daarom als doel om het gemeentelijke beleidsproces rondom de integratie van de Energietransitie en de Omgevingswet weer te geven, met de nadruk op leerprocessen.

1.5 Onderzoeksvraag

Het doel van het onderzoek is, zoals genoemd in de probleemstelling, om het gemeentelijke beleidsproces rondom de integratie van de Energietransitie en de Omgevingswet weer te geven. Zoals gesteld kan slechts geëxploreerd worden wat gemeenten leren van hun experimenten met de Omgevingswet. Hierdoor komt leren hierbij centraal te staan; er moet worden geleerd hoe beleid kan worden gemaakt waarbij domein overschrijdend denken en werken nodig is. In dit onderzoek zijn *communities of practice* (CoP's) de interventie om leren te bereiken. Dit cumuleert in de onderzoeksvraag:

“Hoe vindt *policy learning* plaats binnen *communities of practice* en wat is het effect van *policy learning* op het vermogen van gemeenten om de Energietransitie-opgaven te integreren in de Omgevingswet?”

Verschillende elementen komen in de onderzoeksvraag aan bod: *communities of practice* en de resultaten die deze op kunnen leveren, *policy learning* en de effecten hiervan, en gemeentelijk problemen rondom de Energietransitie en de Omgevingswet. Daarom zijn de volgende subvragen bedoeld om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden:

1. Hoe komt *policy learning* voort uit *communities of practice*? Welke voorwaarden zijn nodig om *policy learning* plaats te laten vinden?
2. Wat zijn de effecten van *policy learning*, met name met betrekking tot *policy integration*?
3. Welke problemen hebben gemeenten rondom de Energietransitie en de Omgevingswet?
4. Hoe helpen de effecten van *policy learning* gemeenten in hun beleid voor de Energietransitie en de Omgevingswet?

Leeswijzer

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, wordt eerst in hoofdstuk 2 een theoretisch kader geschetst waarin kernconcepten (zoals *policy learning* en *communities of practice*) worden uitgelegd. In hoofdstuk 3 wordt uitgelegd wat de opzet van deze studie is en hoe dataverzameling heeft plaatsgevonden om de bovengenoemde vragen te beantwoorden. Vervolgens komen in hoofdstuk 4 de resultaten aan bod, welke zullen worden geïnterpreteerd en kritisch zullen worden geëvalueerd in hoofdstuk 5. Daarna volgt als afsluitende samenvatting hoofdstuk 6, waarin ook een toekomstperspectief zal worden geboden.

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

Het doel van het theoretisch kader is om voor dit onderzoek in te kaderen wat precies 'leren' inhoudt in de context van beleidsontwikkeling in het kader van het integreren van de Energietransitie en de Omgevingswet.

Vanuit de basis wordt 'leren' gedefinieerd als: het opdoen van nieuwe kennis en informatie over een specifiek onderwerp, gevolgd door reflectie om te achterhalen hoe de nieuwe kennis en informatie kan worden toegepast om een vastgesteld doel na te streven (Van Ongevalle, Huyse en van Petegem, 2014). In het kader van dit onderzoek kan aan de bovenstaande definitie invulling worden gegeven: "het opdoen van nieuwe kennis en informatie over de Energietransitie en de Omgevingswet, gevolgd door reflectie om te achterhalen hoe de nieuwe kennis en informatie kan worden toegepast om de Energietransitie en Omgevingswet te integreren". In dit theoretisch kader wordt tweemaal 'leren' beschreven vanuit de theorie: leren in het kader van PME(L) en leren in het kader van *policy learning*. De reden dat hiervoor is gekozen is dat onderscheid moet worden gemaakt tussen leren over een langere periode (PME(L)) tegenover leren in een korte intensieve periode in een gecontroleerde setting zoals in een CoP (*policy learning*). Op basis van dit onderscheid wordt bij leren in PME(L) uitgegaan van leren op procesniveau in relatie tot de andere PME(L)-elementen, oftewel de nadruk ligt op de doorwerking van nieuwe kennis en informatie naar het eigen werkproces. Beleidsleren (*policy learning*) is daarentegen specifiek gericht op het opdoen van (nieuwe) inhoudelijke informatie in relatie tot het mogelijke instrumentarium en de toepassing van het instrumentarium in het eigen beleidsproces om een procesverandering teweeg te brengen (Sabatier & Weible, 2014). Kortom wordt in de breedte (PME(L)) als in de diepte (*policy learning*) naar 'leren' gekeken om te laten zien wat voor nieuwe kennis en informatie wordt opgedaan en hoe deze 'lessen' doorwerken in het eigen werkproces. In de volgende kopjes worden beide vormen van leren specifiek uitgewerkt.

Als basis voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van complexiteitstheorieën, deze beschrijven de context waarin *policy learning* plaatsvindt en welke voorwaarden daarbij een rol spelen. Complexiteit wordt voornamelijk geanalyseerd volgens het PME(L) raamwerk (Deel A). Vervolgens wordt verder ingegaan op *policy learning* en specifiek *instrumental policy learning* en *social policy learning* (Deel B). Ten slotte wordt ingegaan op het concept van beleidsintegratie, zodat factoren voor succesvol leren en integreren kunnen worden geïdentificeerd in de context van de Energietransitie en de Omgevingswet. Door middel PME(L) (Deel A) kan 'beleidsleren' (Deel B) in *communities of practice* worden geconceptualiseerd in de huidige Nederlandse context (Deel C).

Deel A: Complexiteit en PME(L)

2.1 Complexiteitstheorie

De combinatie van technische en sociale uitdagingen maken de Energietransitie een goed voorbeeld van een ongestructureerd beleidsprobleem en een geschikte aanpak, zoals de complexiteitsbenadering is hiervoor noodzakelijk (Slob & Duijn, 2014). Complexiteitstheorieën bieden meer houvast voor ongestructureerde problemen, omdat vanuit complexiteit rekening wordt gehouden met onzekerheid, onvoorspelbaarheid en externe invloeden, die veelal kenmerkend zijn voor een ongestructureerd probleem (Korsten, 2019). Complexiteit wordt gedefinieerd volgens Gerrits en Marks (2008): "een systeem waarin sprake is van onderlinge sociale verbindingen, wederzijdse afhankelijkheid en non-lineaire dynamiek tussen individuen en sociale systemen" (Gerrits & Marks, 2008; Brans & Rossbach, 1997). In een complex systeem wordt uitgegaan van afzonderlijke actoren met elk een eigen motivatie, doel en functie (Meadows & Wright, 2013). De interacties tussen deze actoren zorgt ervoor dat binnen complexe systemen positieve en negatieve feedbackloops plaatsvinden, dit maakt complexe systemen onvoorspelbaar (Gerrits & Marks, 2008). Deze feedbackloops kunnen leiden tot onvoorziene doch impactvolle uitkomsten, deze worden emergenties genoemd (Rhee, 2000, zoals beschreven in Wolf-Branigin, 2009). In essentie zijn complexe systemen vooral dynamische en sociale systemen die hun complexiteit ontleen uit sociale interacties en de daaruit vloeiende acties en gevolgen (Latané, 1996). Vanuit dit complexiteitsperspectief wordt dit onderzoek benaderd.

2.2 PME(L)

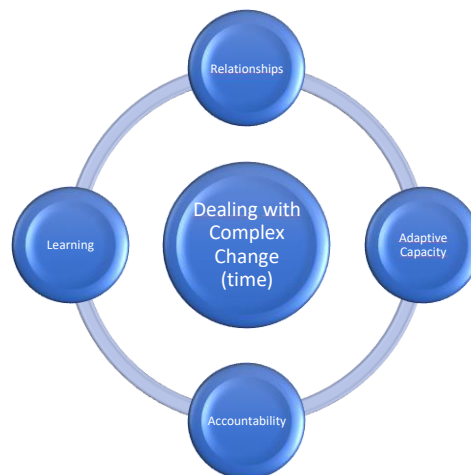
Op basis van de complexiteitsbenadering beschrijven Van Ongevalle, Huyse en van Petegem (2014) een raamwerk om kansen te identificeren en te benutten binnen een complex systeem, door middel van een Planning, Monitoring en Evaluatie-benadering (PME). In de tak van *governance* is het lastig om niet-tastbare beleidsuitkomsten te meten bij resultaatgerichte benaderingen; PME biedt hierin een oplossing gebaseerd op complexiteitstheorieën (Stern et al. 2012; Mowles, 2010). PME gaat – passend

binnen de complexiteitstheorie – uit van non-lineariteit, onvoorspelbaarheid en onverwachte uitkomsten als gevolg van het proces, maar benadrukt eveneens het belang van resultaatgericht denken en *leren* (PME(L)) (Van Ongevalle, Huyse en van Petegem, 2014).

De belangrijkste karakteristieken van PME zijn emergentie en het multi-actorperspectief (Van Ongevalle, Huyse en van Petegem, 2014). Emergentie is een verandering die binnen het systeem optreedt als gevolg van sociale interacties (Mowles, 2010). Bij emergentie moet rekening worden gehouden met het '*butterfly-effect*', deze mag niet worden onderschat: kleine acties van actoren kunnen leiden tot grote effecten (Neely, 2015). Echter zijn deze effecten onvoorspelbaar en lastig te controleren, en daar komt bij dat emergenties vaak niet leiden tot een gewenste oplossing, maar in veel gevallen ook ongewenste effecten tot gevolg kunnen hebben (Grievies & Vickers, 2016).

Echter zijn het juist de sociale interacties die zijn belangrijk bij het oplossen van problemen; Jones (2011) stelt dat geen alleenstaande actor of organisatie de capaciteit heeft om complexe problemen op te lossen, wat betekent dat meerdere actoren gezamenlijke invloed op een complex (sociaal) probleem moeten uitoefenen om het op te kunnen lossen. Vanuit het multi-actorperspectief wordt uitgegaan dat middelen zoals kennis en informatie zijn verspreid over meerdere actoren en partijen, die eveneens onderling afhankelijk van elkaar zijn, waardoor het vermogen om complexe problemen op te kunnen lossen is verdeeld over meerdere actoren (Klijn & Koppenjan, 2000; van Kersbergen & van Waarden, 2004; Jones, 2011). Stakeholders en actoren hebben onafhankelijk van elkaar middelen en kennis, maar elke actor heeft een andere drijfveer, hanteert een ander perspectief en heeft andere verantwoordelijkheden, waardoor de nadruk binnen complexe problemen ligt op het samenbrengen van kennis en het leren daaruit (Uhl-Bien, Marion, & McKelvey, 2007; Rotmans & Loorbach, 2008). Complexiteit kan dus ook benut worden om nieuwe kennis op te doen, maar hiervoor is een proces nodig dat een omgeving creëert waarin het opdoen van kennis uit samenwerking wordt gestimuleerd (Beers, Sol, & Wals, 2010). Dit hangt samen met veranderende contexten, adaptiviteit en onvoorspelbaarheid, waardoor het mogelijk wordt om grip te krijgen op de complexiteit en daarmee het complexe probleem (Stern et al. 2012).

PME benadert complexe problemen door het gebruik van (1) het stimuleren van leren, (2) het expliciet maken en onderhouden van relaties, (3) het versterken van de adaptieve capaciteit en (4) het voldoen aan verantwoordingsverplichtingen binnen de organisatie, zodat het mogelijk is om grip te krijgen op snel veranderende contexten in complexe omgevingen



Afbeelding 1: omgaan met complexiteit in het model van plannen, monitoren, evalueren en leren.

2.2.1 Learning (leren)

Uitkomsten van een programma of project kunnen gepland of ongepland zijn. In deze thesis wordt – in het kader van complexiteit – gekeken naar de ongeplande en lastig meetbare uitkomsten die het gevolg zijn van programmering.

Relevante, maar onvoorziene veranderingen in een project kunnen makkelijk gemist worden met vooraf vastgestelde indicatoren. Dit betekent dat indicatoren gedurende het proces aangepast moeten worden om de onvoorziene veranderingen te incorporeren; zo kunnen de gewenste uitkomsten worden bereikt.

Het aanpassen van de vooraf gestelde indicatoren is een leerproces, waarin – indien nodig – bijgestuurd kan worden ten behoeve van het project (Ortiz, 2004, zoals beschreven in Van Ongevalle, Huyse, & Van Petegem, 2014). Ling (2012) omschrijft dit als *reflexive learning*: leren op basis van reflectie, waarbij in tijdsintervallen of na belangrijke mijlpalen in het project gereflecteerd wordt op de actuele uitkomsten en acties die hieruit voortkomen, en overwogen wordt of de programmering nog voldoet om tot het gewenste resultaat te komen. Door onverwachte en lastig meetbare resultaten te includeren als uitkomsten kan beter worden beoordeeld of aanpassing van het project of haar indicatoren zal leiden tot een betere uitkomst (Van Ongevalle, Huyse, & Van Petegem, 2014). Dit vereist reflectief vermogen van zowel de stakeholders als de onderzoekers; het proces van dataverzameling en de behaalde uitkomsten zullen kritisch moeten worden geëvalueerd om uiteindelijk samen tot gedeelde kennis te komen (Forss, Marra, & Schwartz, 2011).

2.2.2 Adaptive Capacity (adaptieve capaciteit)

Uit de resultaten van *reflexive learning* kan vervolgens worden besloten voor *informed adaptation* (Ling, 2012). Door tijdig bij te sturen in het proces, wordt de meest efficiënte koers richting de gewenste uitkomsten gekozen en helpt het om verder adaptief vermogen van de organisatie te vergroten. Als de organisatie veranderprocessen faciliteert, zal dit leiden tot verandering van de gehele organisatie (Earl, Carden, & Smutylo, 2002). Vergroot adaptief vermogen van een organisatie (1) stimuleert leren op zowel individueel als organisatieniveau; (2) stimuleert de interne dialoog; (3) zorgt voor een shift in de posities en macht binnen de organisatie; (4) zorgt voor het samenbrengen van ideeën; en (5) vergemakkelijkt het in kaart brengen van een groeiplan (Baser & Morgan, 2008).

2.2.3 Relationships (relaties, rollen en verantwoordelijkheden)

Vanuit het multi-actorperspectief zijn meerdere actoren, hun onderlinge relaties en hun persoonlijke perspectieven cruciaal voor het ontstaan van procesveranderingen. Deze onderlinge afhankelijkheid en beïnvloedbaarheid resulteert in gedragsverandering in de actor en heeft een doorwerking in het netwerk waarin elke actor actief is (Van Ongevalle, Huyse, & Van Petegem, 2013). Dit onderschrijft het idee van non-lineariteit: het *input-output-outcome-impact* raamwerk van lineaire modellen past hier niet, omdat juist de ‘chaos’ van sociale interacties emergentie mogelijk maken (Mowles, 2010). Output van de ene actor kan input zijn voor de andere actor, en het faciliteren van dergelijke sociale interacties kan – door gecombineerde perspectieven – leiden tot nieuwe kennis (Davies, 2005). Samenwerking kan tevens stimuleren tot verder gezamenlijk leren en kan worden gebruikt om de adaptieve capaciteit van actoren binnen bepaalde projecten te vergroten (Van Ongevalle et al., 2013).

Vaak ligt bij projecten de nadruk op technologische en economische innovatie. Echter, veel waarde kan worden gehaald uit de sociale interacties en samenwerking binnen en tussen netwerken, zoals in bovenstaande alinea is geschetst. Rotmans (2011) stelt “*het echte sociale leren lijkt van ondergeschikt belang*”, waarmee hij wil benadrukken dat er veel onduidelijkheid is hoe momenteel in het sociale proces wordt gestuurd en vanuit welke positie dit gebeurt. Dit is belangrijk om op te helderen: in het kader van de Omgevingswet is er een nieuwe rol voor de overheid, en in het bijzonder voor decentrale overheden, omdat opgaven zoals de Energietransitie alleen kunnen worden bereikt door convergentie en coherentie van kennis, waarbij ook institutionele barrières en gedragsveranderingen moeten worden geïdentificeerd (Rotmans, 2011).

2.2.4 Accountability (verantwoording)

Het laatste element van PME(L) gaat over hoe verantwoording moet worden afgelegd, ofwel aan stakeholders, ofwel aan het bestuur, ofwel aan de opdrachtgever(s). Doordat meerdere actoren bijdragen aan een oplossing, bestaan er meerdere relaties met verschillende verantwoordingsbehoeften (Van Ongevalle et al., 2013). Voorafgaand aan het project kan besloten worden hoe verantwoording voor de resultaten plaatsvindt; dit kan statisch (opwaartse verantwoording om bijvoorbeeld financiering te krijgen), maar ook dynamisch (neerwaartse verantwoording naar bijvoorbeeld burgers toe) (van Ongevalle, Huyse & van Petegem, 2014). In beide gevallen is het aan de individuele actor om de verantwoordelijkheid te nemen voor het doorvoeren van de eigen ideeën en uitgezette strategieën (Guijt, 2008). Dit proces van verantwoording kan versterkend werken voor relaties, omdat de betrokken actoren leren van hun samenwerking en hierdoor toekomstige samenwerking faciliteren en doelgerichter maken (Eyben, 2012).

2.3 Conclusie

Complexiteit en PME(L) vinden in dit onderzoek hun plek vanwege de (verwachte) nieuwe dynamieken die worden voortgebracht door de nieuwe Omgevingswet. De veranderingen die de nieuwe wetgeving

met zich meebrengen vragen – gezien het toenemende sociale aspect van de Omgevingswet – om een complexiteitsbenadering (Healey, 2006). Deze benadering is noodzakelijk, ten eerste omdat integraliteit het uitgangspunt is in de Omgevingswet: de OW gaat uit van een integraal uitgewerkt en gedragen visie en uitwerking van het toekomstig gemeentebestuur (Aan de Slag met de Omgevingswet, z.d.-f). Complexiteit in acht nemen is ten tweede belangrijk, omdat nieuwe wetgeving tot stand komt na samenwerking tussen meerdere beleidssectoren, waarbij rekening moet worden gehouden met uiteenlopende (mogelijk tegenstrijdige) belangen en adaptie mogelijk moet blijven voor veranderende omstandigheden (Gupta et al., 2010). PME(L) beschrijft een raamwerk voor het identificeren en benutten van kansen in een complex systeem, en is daarmee uitermate geschikt om de complexe natuur van beleidsontwikkeling rondom de Energietransitie en de Omgevingswet te leren begrijpen.

Deel B: Beleidsontwikkeling en beleidsleren

PME(L) geeft de basis waarmee om kan worden gegaan met complexe veranderingen in de tijd. In Deel B wordt de aandacht verschoven naar de concepten die *an sich* veranderingen teweeg kunnen brengen, namelijk beleidsontwikkeling en beleidsleren. De interactie tussen Deel A en Deel B representeren hoe *'leren'* in een externe situatie, effect kan hebben op het interne beleidsproces.

2.4 Beleidsontwikkeling

De definitie van beleidsontwikkeling is gebaseerd op Howlett, Ramesh, & Perl (2009) en Sabatier & Weible (2014). Zij beschouwen beleidsontwikkeling als een probleem-oplossend proces met sociale actoren die zoeken naar oplossingen voor maatschappelijke problemen – veelal met overheidsactoren die doelgericht, overwogen en meestal inter-gerelateerde beslissingen maken. Beleidsprocessen worden gevormd door de dynamische en veelzijdige aspecten van economische, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen, maar ook door verschillende culturen en instanties, waardoor het beleidsproces in de loop der tijd kan veranderen (Sabatier & Weible, 2014; Allen et al., 2011; Bennett & Howlett, 1992). Veranderingen in beleidsprocessen staan centraal in dit onderzoek, met name beleidsverandering als gevolg van het leerproces dat voortkomt uit sociale interacties in complexe systemen.

2.5 Policy Learning

De term *policy learning* – beleidsleren – werd voor het eerst genoemd in de jaren '60 door Deutsch (1966, zoals beschreven in May, 1992), en is sindsdien gebruikt om het lerend vermogen van overheden te beschrijven (May, 1992). Het beschrijft de manier waarop feedbackmechanismen leiden tot gedragsveranderingen, welke beleidsverandering of zelfs beleidsinnovatie tot gevolg kunnen hebben (Heclo, 1976). *Policy learning* is verder in bredere context gebruikt als beleidsgeoriënteerd leren binnen verscheidene *advocacy groups* in een bepaald beleidsdomein (Sabatier, 1988). Beleidsleren kan plaatsvinden via indirecte ervaringen van anderen, maar kan, ook het resultaat zijn van een overloopeffect (*spillover-effect*) van ideeën uit andere beleidsdomeinen (Kingdon, 1984). Beleidsleren wordt tegenwoordig steeds meer gezien als een evolutionair proces van beleidsevaluatie en sociale experimentatie, waarin inzicht wordt verkregen in de voordelen en belemmeringen van nieuw beleid (Majone & Wildavsky, 1979). De visie van beleidsleren als evolutionair proces betekent dat de beleidslessen imperfect kunnen zijn, oftewel niet direct tot resultaat hoeven te leiden, maar wel een proces in gang zet dat aansluit op de initiële context en voorgeschiedenis (Neustadt & May, 1988).

Beleidsproblemen zijn meestal complex van aard, daarom kan aangenomen worden dat een optimale oplossing niet bij één individu te vinden is, maar dat deze gevormd wordt via diffusie, evaluatie en interpretatie met anderen (Heclo, 1976; Kingdon, 1984; Sabatier, 1988). Leren impliceert een proces van begripsvorming, wat zich onderscheidt van het kopiëren of nadoen van anderen (May, 1992). De geleerde lessen geven niet alleen inzicht in de causale effecten van beleidsmaatregelen, maar de lessen kunnen ook worden gezien als de sociale ontwikkeling van een beleidsprobleem, de beleidsdoelen of de beleidsinstrumenten (May, 1992; Weiss, 1989). Dit heeft geleid tot het opsplitsen van beleidsleren in drie vormen van leren: *political policy learning*, *instrumental policy learning* en *social policy learning*.

2.5.1 Political policy learning

Political learning legt de nadruk op het leren van politieke strategieën om beleidsideeën en beleidsproblemen op de politieke agenda te zetten (Sabatier, 1988). In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat *political learning* voorafgaand aan het onderzoek heeft plaatsgevonden, resulterend in verscheidene duurzaamheidsprojecten; deze duurzaamheidsprojecten zijn onderwerp van

belangstelling in deze scriptie. *Political learning* wordt om deze reden buiten beschouwing gelaten, waarbij de nadruk op beleidsontwikkeling ligt, als gevolg van instrumentele en sociale leerprocessen.

2.6 Instrumental (policy) learning

De rationele vorm van policy learning is *instrumental learning*. Deze leervorm kijkt naar beleidsinstrumenten en de toepassing van deze instrumenten. De meeste beleidsinstrumenten worden ontwikkeld op nationale schaal door ministeries (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2019). Deze staan ter beschikking voor beleidsmakers om hun beleid ten uitvoering te brengen. Echter, niet alle instrumenten zijn geschikt om een specifiek doel te bereiken, sommige instrumenten zijn meer of minder geschikt afhankelijk van de context van de situatie, de te behalen doelen en onvoorziene omstandigheden (Linder & Peters, 1989). Beleidsontwikkelaars worden gelimiteerd in het gebruik van beleidsinstrumenten door hun eigen omgeving en de reikwijdte van de bruikbare beleidsinstrumenten (May, 1992).

Instrumental learning vindt plaats wanneer het 'juiste' instrument wordt gevonden: wanneer aansluiting wordt gevonden tussen de eigen context en het meest passende beleidsinstrument. Het 'juiste' instrument kan worden geïdentificeerd wanneer nieuwe kennis en informatie beschikbaar komt over de verschillende instrumenten, dit kan gaan over de mogelijkheden van elk instrument, maar ook over de toepassing ervan, waardoor de voor- en nadelen van elk instrument kan worden afgewogen. Het is dan aan de beleidsmakers is om de instrumenten tegen elkaar af te zetten om het 'juiste' instrument te kiezen. Zodra de keuze voor een instrument is gemaakt, kunnen beleidsuitkomsten met het vooraf gekozen instrument worden voorzien van feedback (Schneider & Ingram, 1990). Wanneer tussentijdse feedback op beleidsuitkomsten wordt gegeven, kan tegelijkertijd ook evaluatie van het gekozen instrument plaatsvinden, en in hoeverre het beleidsinstrument verder kan bijdragen aan het beoogde doel. Indien beleidsontwikkelaars niet tevreden zijn met de tussentijdse beleidsuitkomsten, kan naar een alternatief instrument worden gezocht (May, 1992). Door middel van evaluaties, discussies en experimenten is het mogelijk te identificeren wat de mogelijkheden en beperkingen zijn van alternatieve instrumenten (Greenberg & Robins, 2007). Dit kan leiden tot het afwijken van het initiële plan en een verandering in de keuze van het instrument naar een passender instrument. Het leermoment is het moment wanneer wordt gekozen voor een ander beleidsinstrument of wanneer het huidige instrument wordt heroverwogen (May, 1992).

In het kader van dit onderzoek gaat instrumental policy learning voornamelijk in op het leren over het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet en de Energietransitie, met name de instrumenten die de mogelijkheid bieden om beide beleidsdomeinen te integreren. Specifiek voor de casus van Zoeterwoude zal instrumental policy learning kijken naar de mogelijkheden binnen het Omgevingswetinstrument Omgevingsplan om de afspraken vanuit de RES te kunnen borgen.

2.7 Social (policy) learning

Social policy learning legt de nadruk op de procesmatige kant van beleidsproblemen, deze vorm van policy learning gaat met name over het vergaren van kennis over de mogelijke benaderingswijzen tot het beleidsprobleem. Bij social policy learning staan de perceptie en interpretatie van het beleidsprobleem centraal (Hall, 1993). Percepties en interpretaties van een beleidsprobleem komen voort uit sociale interacties en discussies met anderen. Deze sociale interacties kunnen vervolgens leiden tot de herinterpretatie van de fundamentele aspecten van beleid, waaronder een herwaardering van de context, het beleidsniveau van het beoogd beleid, het beleidsprobleem (wat is daadwerkelijk het probleem?), en de beoogde doelen van het beleid (Bennett & Howlett, 1992).

Social learning vindt plaats wanneer het beleidsproces wordt heroverwogen, doelen worden gherdefinieerd, of de doelgroepen worden gewijzigd (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994). Als sociale percepties veranderen, kunnen de beleidsontwikkelaars, door opnieuw naar het beleidsprobleem te kijken, het proces opnieuw inrichten om zo doelgerichter naar een oplossing toe te werken. De belangrijkste katalysator voor herinterpretatie is sociale interactie; discussies kunnen dus bijdragen aan het verbeteren van beleidsontwikkeling (Bennett & Howlett, 1992; Hecl, 1976).

2.8 Relatie tussen instrumental learning en social learning

Zowel *instrumental learning* als *social learning* zorgen voor een betere basis van beleidsontwikkeling, enerzijds door beter inzicht te krijgen in de middelen om een beleidsdoel te halen, anderzijds door het proces rondom de beoogde doelen te herinterpreteren en vorm te geven (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994; May, 1992). De ene leervorm kan leiden tot de ander en andersom, maar beleidsleren kan ook

het resultaat zijn van meerdere iteraties van de ene leervorm op de ander. Door beter inzicht te krijgen in *hóe* er wordt geleerd, kan een beter beleidsproces worden ingericht die beide leervormen benut.

Deel C: Beleidsintegratie en beleidsfalen

2.9 Communities of Practice

Social learning wordt door Wenger (1998) verder uitgebreid met het concept van *Communities of Practice* (CoP's). CoP's gaan dieper in op het leren als collectief door interacties te faciliteren en door de expertise van individuen toe te passen, zodat in groepsverbanden problemen benaderd en opgelost kunnen worden.

Communities of Practice betrekken meerdere partijen en stakeholders in een participatieproces om zowel impliciete als expliciete kennis samen te brengen (Wenger, 1998; Brown and Duguid, 1991, zoals beschreven in Amin & Cohendet, 2000). Er wordt uitgegaan van gedeelde interesses en praktijken (niet noodzakelijk met hetzelfde doel) onder de participanten. CoP's zijn voornamelijk praktijk-georiënteerd en gaan uit van de ervaringen en expertise van de aanwezige participanten (Wenger, 1998).

Het samenbrengen van kennis gebeurt door sociale interacties, waarbij het van belang is om een gezamenlijk basisniveau van kennis over het probleem te creëren. Binnen de context van CoP's wordt informatie door de verschillende actoren anders geïnterpreteerd, afhankelijk van de eigen achtergrondkennis en expertise (Machlup, 1983). De participanten kunnen samenwerken op een gezamenlijk niveau van beschikbare informatie (Kalafatis, Lemos, Lo, & Frank, 2015). Dit samenwerken in een CoP is een voorbeeld van social learning, omdat het interactieproces nieuwe kennis en informatie oplevert, waardoor het probleem bijgesteld kan worden (Edwards, Biesta, & Thorpe, 2009).

Vanwege de sociale interacties zijn de CoP's van nature dynamisch en daarom uitermate geschikt voor het benaderen van complexe problemen. De sociale interacties groeien uit in een sociaal netwerk, waarin innovatie, ondersteuning, en gedeelde oplossingen van problemen centraal komen te staan (Ardichvili, Page, & Wentling, 2003). Het vereist adaptiviteit van de deelnemers om gedurende het proces nieuwe kennis en capaciteiten te ontwikkelen en om vanuit de opgedane kennis nieuwe kansen te herkennen voor beleidsproblemen (Amin & Cohendet, 2000). CoP's zijn daarom geschikt om in een kort tijdsbestek leerprocessen te structureren.

In de praktijk moeten CoP's leiden tot (Amin & Cohendet, 2000):

- Verbeterde samenwerking door de integratie van verschillende perspectieven. Dit moet leiden tot het gedeeld '*framen*' van het probleem (Boud & Middleton, 2003)
- Het creëren van een gedeelde taal, waarin onduidelijkheden, veronderstellingen en specifieke jargon de wereld uit worden geholpen. Zo ontstaat een begrippenkader waarmee iedereen op hetzelfde niveau kan participeren (Howes et al., 2014; Lesser & Storck, 2001).
- De mogelijkheid om te leren, zowel over de benadering als over de toepassing van een probleemoplossing (Amin & Cohendet, 2000).
- Het expliciteren van mentale modellen, oftewel het expliciteren van onderliggende assumpties, zodat bestaande modellen worden uitgedaagd (Ure, Dewar, Pooley, Lloyd, & Jaegersberg, 2004).
- Veel data, met details vanuit verschillende expertises, oplossingsmogelijkheden en benaderingen voor de probleemoplossing (Amin & Cohendet, 2000).

2.10 Policy integration

De overheid moet continu relevante en verbonden kennis uit verscheidene bronnen te verzamelen, netwerken bouwen met meerdere stakeholders, en deze onderhouden om op de hoogte te blijven van de maatschappelijke ontwikkelingen (Quitow, 2013; Howes et al., 2014). Met deze zaken moet rekening worden gehouden in het beleid van de organisatie; beleidsprocessen moeten worden gecreëerd, welke zorgen voor coherentie tussen en integratie van verschillende beleidsterreinen (Den Hertog & Stroß, 2013).

Beleidsprocessen worden gekenmerkt door coherentie tussen en integratie van beleidsterreinen (Den Hertog & Stroß, 2011). Gebrek aan coherentie en integratie tussen beleidsdomeinen vergroot de kans dat belangrijke beleidsprocessen niet worden opgemerkt of worden genegeerd, wat resulteert in de fragmentatie van beleid (Meadowcroft, 2007; Unruh, 2002). Om de beleidsdomeinen succesvol te integreren moet een gedeelde verstandhouding worden gecreëerd, zodat alle participanten bewust

worden van elkaars waarden en een gezamenlijk doel kan worden geformuleerd waar zij via samenwerking naar kunnen streven (Howes et al., 2014; Jones, 2002).

Eén manier om de beleidsprocessen te integreren is om de leefomgeving en de balans met de natuur centraal te stellen in plaats van alleen de ruimtelijke invulling (Rotmans, 2011). Rotmans (2011) stelt voor dat technologie-ontwikkelaars, planologen en ruimtelijke ontwerpers elkaar moeten opzoeken en moeten leren samenwerken om beleidsintegratie mogelijk te maken. Deze actoren bekijken het probleem vanuit hun eigen achtergrond en perceptie, waardoor bij samenwerking hun verschillende perspectieven bijeen worden gebracht. Het bijeenbrengen van verschillende perspectieven kan zorgen voor synergie en resulteert in verdere interactie, interdependenties en de mogelijkheid om middelen te delen (Den Hertog & Stroß, 2011; Jones, 2002). Deze bovengenoemde synergie moet resulteren in de co-creatie van een gedragen beleidsoplossing.

2.11 Boundary Spanning

PME(L) beschrijft een manier waarop de overheid leert om te gaan met de complexiteit van de huidige maatschappelijke opgaven (zoals de Energietransitie); de *communities of practice* beschrijven hoe een gelijkgestemde gemeenschap kan worden gecreëerd met het doel om kennis samen te brengen; beleidsleren laat zien welke vormen van leren mogelijk zijn omtrent beleid (instrumenteel of gericht op de benadering); en beleidsintegratie brengt al het bovengenoemde samen om de lessen samen te brengen in één oplossingsrichting. Het onderliggende aspect van al het bovengenoemde is dat er overall sprake is van domeinoverschrijdende kennisoverdracht, wat samenkomt aan de hand van beleidsintegratie. Domeinoverschrijdende samenwerking is kenmerkend voor boundary spanners (van Meerkerk & Edelenbos, 2017).

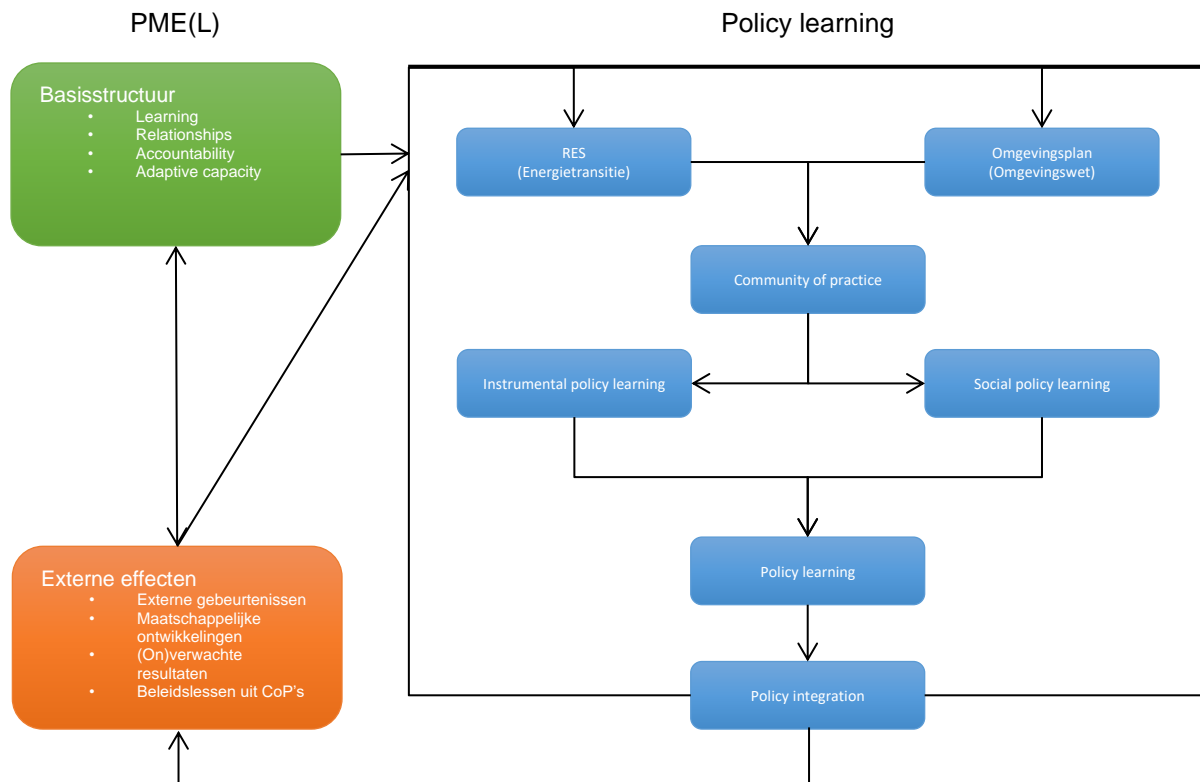
Domeinoverschrijdende samenwerking vindt veelal plaats als een netwerk van actoren wordt verbonden, zodat een gezamenlijk doel kan worden nagestreefd. Echter moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan voordat samenwerking succesvol wordt: een gedeelde taal moet worden ontwikkeld, *windows of opportunity* moeten worden herkend en benut, en een gezamenlijk bewustzijn moet worden gecreëerd dat grensoverschrijdende samenwerking van toegevoegde waarde is (Kingdon, 1995). Gekeken naar wat een persoon binnen het netwerk voor elkaar moet krijgen om samenwerking voor elkaar te krijgen kunnen enkele *boundary spanning* activiteiten worden geïdentificeerd: (1) het overbruggen van grenzen om verbindingen te leggen tussen actoren uit verschillende domeinen; het bundelen van (2) kennis en middelen om beleidsproblemen op te lossen (Agranoff & McGuire, 2001). Via *boundary spanning* activiteiten worden verschillende percepties op het probleem, verschillende middelen, en oplossingscombinaties van verschillende actoren samengebracht, waarmee de kans op een succesvolle beleidsuitkomst groter is (van Meerkerk & Edelenbos, 2018).

Voor dit onderzoek wordt uitgegaan van domeinoverschrijdend werken; van het samenkomen van kennis en expertise; en van de integratie van beleidsdomeinen in beleidsuitkomsten. Voor succesvolle beleidsintegratie zullen waarschijnlijk boundary spanning activiteiten zijn uitgevoerd om de overdracht en samenbrengen van kennis te faciliteren. Om deze reden wordt de rol van de boundary spanner in acht genomen, zodat onderscheid kan worden gemaakt tussen beleidsintegratie voortkomend uit de *communities of practice* en beleidsintegratie aan de hand van boundary spanning-activiteiten.

Hoofdstuk 3: Conceptueel model

Vanuit alle bovengenoemde concepten uit deel A, B, en C is een conceptueel model ontwikkeld. Het conceptueel model is gebaseerd op het *Advocacy Coalition Framework (ACF)* van Sabatier (1988). Het ACF geeft een goed beeld van de relaties en feedbackmechanismen die bijna altijd in beleidsprocessen aanwezig zijn. Het conceptueel model voor deze studie heeft het ACF omgeschreven, zodat het passender is voor de gebruikte theoretische concepten.

In het ACF wordt uitgegaan van twee partijen die ieder een eigen beleidsdoel nastreven, maar in deze thesis gaat het om twee beleidsdomeinen die *gezamenlijk* een beleidsdoel nastreven. In dit onderzoek wordt uitgegaan van onderstaand aangepast model om tot *policy learning* en *policy integration* te komen (afbeelding 2).



Afbeelding 2: conceptueel model

3.1 Basisstructuur project o.b.v. PME(L)

Sabatier (1988) stelt voor om aspecten zoals tijd en de eigen organisatiecontext te includeren in het beleidsprobleem. Met de eigen organisatiecontext wordt bedoeld op de interne ontwikkelingen die gerelateerd zijn aan het beleid, waaronder de eigen ervaringen gedurende het proces, de ontvangen feedback en de percepties van externe dynamieken. Het includeren van deze aspecten heeft als doel om beter zicht te krijgen op de factoren die invloed uitoefenen op het beleidsproces. Aan de hand van de geïdentificeerde factoren kunnen beleidsontwikkelaars ervoor kiezen om het proces aan te passen, om beter afstemming te vinden met de externaliteiten die het beleidsproces beïnvloeden, en om zo tot betere uitkomsten te komen. Met Sabatier's (1988) inzichten in de eigen organisatiecontext, kan een verbinding worden gelegd met PME(L) om invulling te geven aan de interne beleidsstructuur.

Zoals hierboven is beschreven is de basisstructuur in dit model gebaseerd op PME(L). De reden hiervoor is dat wordt uitgegaan van complexiteit en continue dynamiek dat verandert in de tijd, waardoor de keuze voor een statische structuur niet voor de hand liggend is. Dat betekent dat PME(L) de basisconditie (van kennis) vaststelt van waaruit in de CoP's wordt geleerd. De verwachting is dat de CoP's leiden tot het leren van lessen omtrent de twee beleidsdomeinen. Deze lessen landen vervolgens terug in de basisstructuur, waar de lessen worden verwerkt aan de hand van PME(L). Op deze manier kan dit model zowel de initiële situatie als de daaropvolgende tijdsperioden weergeven, waardoor de

dynamische en complexe aard van PME(L) kan worden benut om inzicht te krijgen in hoe beleidsleren en beleidsintegratie tot stand komt.

3.2 Policy integration o.b.v. policy learning in communities of practice

De CoP's worden beschouwd als het leervoertuig waarin mensen (experts) uit dezelfde of verschillende beleidsdomeinen (OW en ET) samenkomen ten behoeve van een gezamenlijk domeinoverschrijdend maatschappelijk probleem. In dit geval worden de Energietransitie en Omgevingswet samengebracht om de discussie te voeren over het instrumentarium en beleidsprocessen die de CoP-participanten hebben doorlopen. De lessen in de CoP's worden onderscheiden in instrumentaal learning en social learning, waarna de hoop is dat de twee leervormen samenkomen en integreren in een gezamenlijke beleidsuitkomst. Kortom wordt gesproken van beleidsintegratie als het lukt om beide vormen van beleidsleren samen te brengen in een geïntegreerde vorm van *policy learning*.

In dit concept wordt uitgegaan van constante reflectie (feedbackmechanismen) door sociale interacties gedurende de CoP's, waarbij de CoP-participanten het gesprek met elkaar aangaan en elkaar helpen om de verschillende perspectieven en mogelijke oplossingen tot het beleidsprobleem in kaart te brengen en zodoende een gedeeld begrip creëren over het beleidsprobleem. De lessen zijn echter niet gebonden aan alleen de CoP-participanten, omdat de CoP uiteindelijk ophoudt te bestaan en de lessen moeten worden verwerkt en doorwerking moeten vinden in de eigen organisaties. Dit kan zorgen voor externe effecten die vooralsnog openstaan voor interpretatie en niet vooraf concreet kunnen worden gemaakt.

3.3 Externe effecten

Vanuit het perspectief van complexiteit wordt rekening gehouden met externe invloeden die effect hebben op het leerproces. Dit kan voortkomen uit de activiteiten binnen het project, maar het kan ook het gevolg zijn van beleidsuitkomsten en de uitwerking van beleidsintegratie. Zo wordt een versimpelde versie weergegeven van uiteenlopende fenomenen die in de loop der tijd worden beïnvloed door het proces en eveneens invloed uitoefenen op het beleidsproces. Het is lastig om van tevoren vast te stellen wat deze effecten precies zullen zijn, daarom zijn ze vooralsnog ruim omschreven.

Hoofdstuk 4: Methodologie

In dit hoofdstuk wordt eerst toelichting gegeven op het project – de context – waarbinnen het onderzoek heeft plaatsgevonden (Deel A). Vervolgens wordt de onderzoeksvraag nogmaals benoemd, verschillende subvragen worden beschreven naar aanleiding van de context, en de opzet van deze studie wordt verder toegelicht. Ook de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van deze studie zullen worden beschreven (Deel B).

Deel A: Context van het onderzoek

4.1 TNO-project Pilots ET&OW

Er is gekozen om een antwoord op de onderzoeksvraag te zoeken binnen het TNO-project *Pilots Energietransitie versnellen met de Omgevingswet* (Pilots ET&OW). Dit project wordt uitgevoerd door TNO als programmamanager van een consortium, in opdracht van het ministerie van BKZ, om de grootste vraagstukken vanuit de Energietransitie al vorm te geven in de Omgevingswet. Pilots ET&OW is een kennis- en leertraject met 8 pilotgemeenten en 25 2^e-ringgemeenten. Elke pilotgemeente behandelt een unieke leervraag die specifiek ingaat op een bepaald element van de Energietransitie of de Omgevingswet.

De pilotgemeenten zijn door TNO geselecteerd via een sollicitatieproces. Bij de aanmelding moesten gemeenten aangeven hoe ze denken gebruik te kunnen maken van het leertraject om de Energietransitie en Omgevingswet dichter bij elkaar te kunnen brengen in hun beleid. Bij het selecteren heeft TNO gekeken naar de voortgang en ervaring van de gemeenten op het gebied van ofwel de Energietransitie ofwel de Omgevingswet, waarbij de gemeenten in een relatief vergevorderd stadium van één van de twee moeten zijn om in aanmerking te komen voor de pilotstatus. De reden hiervoor is om te garanderen dat het kennis- en leertraject voldoende informatie zou opleveren voor de gemeente om de leervraag te kunnen beantwoorden.

Vervolgens is aan de geselecteerde pilotgemeenten een (pilot)coach vanuit het consortium toegewezen. Deze coach is een expert op het onderwerp van de unieke leervraag die de pilotgemeente behandelt, en kan dus het traject sturen en een actieve bijdrage leveren vanuit zijn/haar kennis en expertise.

4.2 Leertraject en tijdslijn Pilots ET&OW

Het leertraject van de geselecteerde gemeenten bestaat uit drie bijeenkomsten (“pilotbijeenkomsten”) en periodes daartussen om met de nieuwe opgedane kennis uit de bijeenkomsten zelfstandig beleidsaanpassingen door te voeren (tabel 1). Op basis van de informatie over beschikbare en benodigde kennis, verkregen bij de sollicitaties van de gemeenten, heeft TNO het leertraject verder vormgegeven. Daarbij is nagedacht over de inhoud van de bijeenkomsten en de benodigde expertise die kan worden ingeschakeld (P₀). Bij aanvang van elke bijeenkomst zijn presentaties gepland van experts op het gebied van de Energietransitie, de Omgevingswet of de combinatie van beide onderwerpen. Deze presentaties geven de gelegenheid aan de deelnemers om te horen wat er op Rijksniveau speelt rondom de ET en de OW en hoe deze zaken zich vertalen naar het gemeentelijk niveau.

De verdere invulling – na de presentaties – van de pilotbijeenkomsten is vormgegeven vanuit het principe van *communities of practice* (CoP), dat uitgaat van het vinden van oplossingen en vooruitgang in het project door interactie tussen experts, de betrokkenen, en beleidsmedewerkers uit de 2^e ring gemeenten. Verdere aanwezigen bij de CoP's zijn consortium-experts (vanuit TNO, Platform 31, Antea Group, Rebel Group, Over Morgen, Rho Adviseurs) en experts vanuit de begeleidingscommissie (Ministerie van BZK, Ministerie van EZK, Rijkswaterstaat, VNG). Het doel is dat de effecten van CoP's leiden tot *policy learning* door kennis te nemen van *best practices* van andere gemeentenen en *policy integration*. De CoP's worden daarom ook gezien als interventiemomenten in het traject.

De verschillende tijdstippen van de Pilots ET&OW staan weergegeven in tabel 1

Tijd	Omschrijving	Activiteiten	Datum
P ₀	Vorbereidingsfase	Eigen gemeentelijke projecten ET of OW	
t ₁	Kennismaking	Startbijeenkomst	18 april 2019
CoP ₁	Start	Pilotbijeenkomst I met CoP	20 mei 2019
P ₁	Periode tussen t ₁ en t ₂		
CoP ₂	Evaluatie	Pilotbijeenkomst II met CoP	12 sept 2019

Tabel 1: tijdlijn Pilots ET&OW. P = periode, t = tijdstip, CoP = tijdstip met CoP.

In de voorbereidingsfase worden de basiselementen van PME(L) vastgelegd. Vervolgens vindt bij t_{1a} de eerste kennismaking tussen de pilotgemeenten plaats, en bij t_{1b} de interventie van CoP₁. In P₁ worden de lessen en resultaten uit de CoP₁ geïntegreerd, waarbij een vertaling naar de eigen casus en het eigen project plaatsvindt. Vanaf t₂ vindt een iteratie van dit proces plaats. Gedurende dit totale traject kunnen verschillende elementen van PME(L) zich voordoen, wat kan leiden tot *policy learning* en *policy integration*. Het aangepaste ACF-model moet hierbij ook in het achterhoofd worden gehouden, omdat verschillende PME(L) elementen invloed kunnen uitoefenen op het lerend vermogen en omdat deze elementen de mate van mogelijke kennisontwikkeling weergeven voorafgaand aan de CoP's.

Het project Pilots ET&OW is opgezet om het leerproces van gemeenten te bestuderen in hun voorbereiding op de Omgevingswet en de Energietransitie. De ambitie van TNO, met betrekking tot het leertraject, is om vanuit de CoP's een werkmethode te ontwikkelen die als een handleiding kan worden gebruikt voor de overige Nederlandse gemeenten. Deze werkmethode zou moeten ondersteunen in het beantwoorden van de vraagstukken rondom de Energietransitie of de Omgevingswet, en helpen beide domeinen te integreren.

4.2a Start van de pilots (t₁)

Bij de eerste bijeenkomst, de startbijeenkomst (t_{1a}), zijn alleen de pilotgemeenten (en niet de 2^e ring gemeenten) aanwezig. Deze bijeenkomst is de officiële start van het project en biedt een eerste kennismaking tussen alle 8 pilotgemeenten en hun coach. Hierbij wordt de leervraag van elke gemeente gepresenteerd en hoe deze van toepassing is op de eigen, al lopende projecten van de gemeente.

Na de kennismaking volgden twee stoomcursussen: één over de Omgevingswet, en één over de Energietransitie. Dit gaf de 8 pilotgemeenten de mogelijkheid om kennis te maken met het onderwerp waar hun eigen, al lopende project niet over ging. Zo konden de gemeenten inzicht krijgen in het andere domein; wat er speelt “aan de andere kant van de tafel”, en hoe dit zich vertaalt naar het eigen expertisegebied.

Na de stoomcursussen is nog een presentatie gegeven over het juridisch perspectief op de Energietransitie en de Omgevingswet door een expert van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De presentatie ging in op de ontwikkelingen in beide domeinen, de mate van verbondenheid tussen beide domeinen en hoe de tijdslijnen van beide domeinen convergeren in de praktijk.

Als afsluiting van de startbijeenkomst zijn nog een aantal globale vragen omtrent de ET en de OW behandeld. De conclusie uit de antwoorden op deze vragen was dat het van essentieel belang voor het slagen van het project was om de juiste balans tussen beide domeinen in het project te vinden.

4.2b Eerste pilotbijeenkomst (CoP₁)

De eerste pilotbijeenkomst is het eerste moment dat de 2^e ring gemeenten, die meeleren van de pilots, deelnemen aan de bijeenkomst. De bijeenkomst werd gestart met de presentatie door ‘Aan de Slag met de Omgevingswet’, een Rijksprogramma dat overheden en belanghebbenden ondersteunt met de nieuwe wetgeving. Eén van de opgaven van het programma was om een aantal voorbeelden te maken van een toekomstig Omgevingsplan. Hiervoor zijn regels geschreven en uitgewerkt in zogenoemde “staalkaarten”. Deze staalkaarten kunnen de gemeenten helpen om een Omgevingsplan voor een specifiek gebied vorm te geven, zowel gebiedsgericht, thematisch, als activiteitsgericht. Ook kwam het Omgevingsplaninstrument ‘omgevingswaarden’ in de presentatie aan bod. Gemeenten kunnen met omgevingswaarden waarden vaststellen voor een specifiek gebied die meetbaar zijn, en leggen de

minimale kwaliteit van de fysieke leefomgeving vast. Als de waarden niet worden gehaald, kan de gemeente zichzelf een inspannings- of resultaatverplichting opleggen om de waarden alsnog te behalen aan de hand van het Omgevingswetinstrument 'Programma'. Gezien deze functie kunnen de omgevingswaarden worden beschouwd als een instrument waarmee het beleid van een Omgevingsvisie kan worden uitgevoerd en tegelijkertijd de kwaliteit kan worden geborgd.

De presentatie "Aan de slag met de Omgevingswet" werd gevolgd door intervisierondes voor elke pilotgemeente met de 2^e ring gemeenten erbij. Vanwege de aanwezigheid van de 2^e ring gemeenten, was het doel van deze bijeenkomst om kennis te maken met de pilots, hun problematiek in kaart te brengen en om barrières en kansen te identificeren. De eerste CoP vond hier plaats: er werd gezamenlijk gezocht naar potentiële probleem-oplossingscombinaties door middel van discussie, samenwerking en vervolgens gezamenlijk leren. Dit gebeurde in de vorm van een presentatie van de casus van de pilot met de probleemstelling (en tevens leervraag). Hierop volgde een vragenronde en een adviesronde. In de vragenronde bestond de mogelijkheid om verdiepende vragen te stellen over de casus om de probleemstelling te verhelderen. Hierdoor beschikten alle participanten (pilotgemeenten, 2^e ring gemeenten en experts) over hetzelfde basisniveau van kennis over de probleemstelling, waarna zij hun eigen kennis, expertise en ervaringen konden delen en gebruiken om de pilotgemeente te adviseren. Deze adviezen werden geclusterd, waardoor een aantal globale richtlijnen overbleef. Deze adviezen werden door de pilotgemeente getoetst op toepasbaarheid, en de gebruikte adviezen werden gepresenteerd met hun verwachte effect op de casus.

4.2c Tweede pilotbijeenkomst (CoP₂)

De tweede bijeenkomst was zodanig ingericht dat verschillende cases uitgediept konden worden tijdens de CoP's. Voorafgaand aan de bijeenkomst was geïnventariseerd welke vragen nog speelden bij de pilotgemeenten en welke kennis en expertise zij nodig dachten te hebben voor de volgende stap in hun leertraject. Op basis van deze inventarisatie zijn verschillende experts uitgenodigd voor de tweede pilotbijeenkomst, afkomstig van de ministeries Binnenlandse Zaken en Economische zaken, de VNG, het Instituut voor bouwrecht (IBR), en TNO.

De bijeenkomst startte met de presentatie over de huidige staat van de Energietransitie, het Klimaatakkoord en het Nationaal Programma RES; en de effecten van deze drie zaken op de ontwikkelingen van de Omgevingswet. In de presentatie werd bekend gemaakt dat een nieuwe procesvorm van beleidsontwikkeling wordt nagestreefd door het Rijk: in het kader van de opgaven Energie en Warmte van de RES moeten de respectievelijke beleidsdocumenten (RES en Transitievisie Warmte) om de twee jaar worden vernieuwd. Dit betekent dat een doorgaand iteratief beleidsproces wordt gecreëerd waar de beleidsdocumenten in de loop van de tijd worden aangepast. Met het oog op flexibiliteit en onvoorspelbaarheid van de toekomst wordt nu afgeweken van het traditionele beleidsdocument dat eenmalig wordt opgesteld, en is het op deze manier mogelijk om als gemeente in te spelen op de technologische en sociale ontwikkelingen in de toekomst en om de beleidsdocumenten aan te passen indien de situatie daarom vraagt.

Dit kan effecten hebben op de werkwijze van gemeenten en op de benadering van het ambtelijk apparaat. Gemeenten en RES-regio's zullen in hun beleid rekening moeten houden met veranderingen, en zullen tijdig moeten bijsturen in het proces. Zowel binnen gemeenten als met omliggende gemeenten zal moeten worden overlegd voor het gebruik of delen van bovengemeentelijke (regionale) bronnen.

Vervolgens gaven het MinBZK en de VNG een presentatie over de huidige stand van zaken in de Omgevingswet en de gemeentelijke instrumenten van de OW. De problematiek rondom de samenkomst van het omgevingsrecht en het energierecht werd hierbij beschreven als een "prille liefde". De VNG stelt dat het jargon van het Klimaatakkoord komt niet overeen met de taal van de Omgevingswet, waardoor "twee werelden elkaar kruisen in de realiteit", omdat ze elkaar uiteindelijk gaan vinden als gemeenten eenmaal beziggaan met de Energietransitieopgaven of de Omgevingswetinstrumenten. Om beide domeinen te verenigen is een andere manier van werken nodig, namelijk één waar men met elkaar leert werken. Ook de bovengenoemde omgevingswaarden kwamen weer aan bod, en hoe deze vaak belemmerend werken. De VNG is er zelfs stellig op: "Gebruik ze niet, want als gemeente heb je er geen invloed op!".

Na deze twee presentaties vond de CoP plaats, waarbij elke pilot een extra expert aan de casus gekoppeld kreeg om mee te discussiëren over de nog bestaande barrières en problemen in het

leertraject. Deze expert zorgde voor inbreng van extra verdiepende kennis in de CoP, waardoor nieuwe informatie verkregen en gevormd kon worden. Na de CoP's kregen de pilotgemeenten de tijd om te reflecteren op de uitkomsten van de CoP.

Deel B: Opzet en methodologie van het onderzoek

4.4 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op het projectteam van de gemeente Zoeterwoude dat zich bezighoudt met de Energietransitie en de Omgevingswet binnen het TNO-project ET&OW. Gezien de doorzettende decentralisatie zijn gemeenten de juiste schaal voor dit onderzoek. Ondanks dat er nationale Klimaatdoelstellingen zijn, moeten deze lokaal worden bereikt en cumulatief (alle gemeenten bij elkaar) optellen tot de nationale doelstelling. Ook biedt de Omgevingswet gemeenten de mogelijkheid om zelf keuzes te maken in de inrichting van hun fysieke leefomgeving. Beide zijn voorbeelden van hoe gemeenten het voortouw zullen moeten nemen in de Energietransitie, waardoor de rol van gemeentelijke beleidsontwikkelaars veel informatie kan bieden over het leerproces van gemeenten. Vooral samenwerkingsverbanden en probleempercepties zijn interessante factoren van het leerproces.

In dit onderzoek wordt verder niet gekeken naar de individuele rol van stakeholders zoals burgers, organisaties, en bedrijven. Wel wordt hun invloed en betrokkenheid in het gemeentelijke beleidsproces bestudeerd. Deze worden geborgd in PME(L) en de externe effecten zoals beschreven in het conceptueel model

4.5 Casus selectie

Voor dit onderzoek is gekozen om het leertraject van de gemeente Zoeterwoude te bestuderen. De leervraag van Zoeterwoude is "Het omgevingsplan is het kerninstrument, waarin alle regels over (activiteiten in de) fysieke omgeving een plaats moeten krijgen. Hoe gaat de Energiestrategie van de betreffende RES-regio hierin worden opgenomen/verwerkt?"

Zoeterwoude is gekozen vanwege de onderwerpen die worden uitgewerkt in hun specifieke leervraag, namelijk de RES (Energietransitie) en het Omgevingsplan (Omgevingswet). Daarnaast heeft Zoeterwoude een prijs gewonnen op het gebied van de Omgevingswet, en is het Energieakkoord Holland Rijnland als één van de eerste samenwerkingsverbanden getekend in het kader van de Energietransitie (Sleutelstad, 2018; Rijnland, 2017). Dat betekent dat de Zoeterwoudse voortgang op beide gebieden zijn erkend en hierdoor uitermate geschikt zijn voor verdiepend onderzoek.

4.6 Onderzoeksmethoden en dataverzameling

Het onderzoek liep van februari 2019 tot en met oktober 2019. Binnen dit tijdsframe zijn de voorbereidingsfase, de juristenbijeenkomst, de startbijeenkomst, de eerste en de tweede pilotbijeenkomst met CoP's, en doorwerkingsperioden van de eerste twee pilotbijeenkomsten bestudeerd. De CoP's en hun effecten zijn bestudeerd om het leerproces van gemeenten in kaart te brengen, en zo een antwoord te vormen op de onderzoeksvraag. Dataverzameling vond plaats middels participatieve observatie, literatuuronderzoek en interviews. Welke informatiebronnen aangewend zijn per tijdstip of periode staat aangegeven in tabel 2.

Tijdstip		P ₀	t ₁	CoP ₁	P ₁	CoP ₂
Informatiebron	Gemeentelijke documenten	X			X	
	Eigen notulen		X	X		X
	Verslagen	X	X	X		X
	Participatieve observatie		X	X		X
	Publicaties (ook niet-gemeentelijk)	X	X	X	X	X
	Aanmeldformulieren TNO	X				
	Evaluatieformulieren CoP's		X	X		X
	Interviews	X	X	X	X	X

Tabel 2: Verzamelde of gebruikte informatie per tijdstip of periode.

In P₀ is informatie verzameld over hoe het leertraject zich zou positioneren binnen de gemeente en welke verantwoordelijkheden de gemeente dan krijgt – een contextschets. Een deel van deze informatie komt uit publicaties van gemeenten, maar interviews geven meer inzicht in de perspectieven, bestaande relaties, en machtsverhoudingen.

De pilotbijeenkomsten (t_{1b} en t_2) worden beschouwd als interventiemomenten. De onderzoeker wilde achterhalen wat er geleerd is tijdens deze interventiemomenten. De eigen notulen van de bijeenkomsten, externe publicaties over gerelateerde onderwerpen en interviews zijn de meest geschikte methoden om dit te onderzoeken.

In P_1 en P_2 kan worden achterhaald wat de beleidslessen uit de CoP's zijn geweest en welke acties daaruit volgden. Ook wordt voorbereid op de volgende pilotbijeenkomst in deze perioden. De belangrijkste vraag voor deze tijdsperioden is of *policy integration* heeft plaatsgevonden aan de hand van de combinatie van *social en instrumental policy learning*. De effecten van de CoP's kunnen het best worden geïdentificeerd uit interviews, en de acties kunnen het gemakkelijkst worden herkend in gemeentelijke documenten. Belangrijk is om erachter te komen hoe de PME(L)-elementen de voorwaarden creëren om *social en instrumental policy learning* te bevorderen, wat uiteindelijk moet leiden tot *policy integration*.

4.6a Participatieve observatie

De onderzoeker verzamelde informatie door zelf deel te nemen aan de pilotbijeenkomsten en notulen van de presentaties en discussies te maken. Ook informele momenten werden gebruikt voor informatieverzameling, zoals de lunch en de afsluitende borrel. Belangrijk bij participatieve observatie is om vooraf de rol van de onderzoeker helder te maken, om te voorkomen dat observaties te snel van interpretaties worden voorzien. Ook in het verdere verloop van het onderzoek moet de onderzoeker zich er continu van bewust zijn hoe zijn kennis invloed kan hebben op het onderzoeksproces, met name tijdens interviews en de interpretatie van documenten. Om eenzijdige subjectieve interpretatie te reduceren, zijn meerdere gesprekken gehouden met andere studenten (zonder kennis over het onderwerp) en TNO-collega's (met kennis over het onderwerp) om de gepresenteerde data en de daaruit vloeiende conclusies met een nieuwe kritische blik te beoordelen. Tevens draagt TNO een mentor aan, zodat met haar kennis en expertise naar de resultaten kan worden gekeken.

4.6b Literatuuronderzoek

Literatuuronderzoek kan inzicht geven in of de CoP's tot significante mate van *policy learning* hebben geleid. Hiervoor moet worden gekeken of *social learning* of *instrumental learning* heeft plaatsgevonden en of dat heeft geleid tot *policy learning*, en mogelijk zelfs tot *policy integration*. Verschillende documenten werden gebruikt in deze studie: notulen, verslagen, publicaties en gemeentelijke documenten, de aanmeldformulieren van de gemeente voor het TNO-project, en de evaluatieformulieren van de CoP's.

Als basis zijn de aanmeldformulieren van de gemeenten voor het TNO-project gebruikt. Voor de selectie van het TNO-project hebben gemeenten hun casus uitgebreid uitgewerkt. Zij hebben hun casus beschreven, welke leervragen zij zouden willen beantwoorden, en met welke methoden en middelen zij denken de ET en de OW te integreren. Dit geeft een goede "baseline" van de gemeenten weer.

Verder heeft de onderzoeker tijdens de participatieve observatie van de bijeenkomsten en CoP's notulen gemaakt, die zijn gebruikt in het onderzoek. Notulen geven een beeld van wat tijdens de interactieve pilotsessies is gezegd en bediscussieerd, maar ook van wat is gepresenteerd over de huidige stand van zaken binnen de pilots. Vanuit deze notulen zijn verslagen geschreven, die de pilotsessies samenvatten in algemene conclusies. Ook anderen aanwezig (TNO, Platform31) hebben verslagen geschreven over de pilotbijeenkomsten en deze publiekelijk beschikbaar gesteld. Deze verslagen zijn aanvullend gebruikt als informatiebron. Door een combinatie van citaten uit de notulen en uitkomsten van een discussie uit de verslagen kan een deel van het antwoord worden gezocht op de leervragen.

Ook gemeentelijke documenten en publicaties zijn gebruikt voor dit onderzoek. Zowel interne documenten als opengestelde publicaties zijn benut. Gemeentelijke publicaties kunnen worden beschouwd als een verslag van de huidige stand van zaken binnen de gemeente, en als een publiekelijk signaal van verantwoordelijkheid om aan te tonen dat projecten vorderingen maken. Deze publicaties zijn waardevol, omdat ze een representatie geven van motivaties, ambities en leerprocessen op het moment van publiceren: wat vinden gemeenten belangrijk, wat is hun toekomstvisie, hoe zijn lessen uit voorgaande CoP's vertaald in concrete beleidsveranderingen. Onder de gemeentelijke documenten vallen ook de uitgewerkte werkformats als voorbereiding op de CoP's. Gemeenten hebben hun leervraag via een werkformat voorbereid, zodat de CoP op een standaard manier verloopt. Deze

uitgewerkte werkformats bieden informatie over de voortgang, opgedane lessen en vervolgacties van de gemeente.

Binnen het literatuuronderzoek vallen ook de evaluatieformulieren die zijn uitgestuurd na de pilotbijeenkomsten. Gemeenten hebben op deze formulieren ingevuld wat zij van de andere CoP's hebben geleerd voor hun eigen casus, wat de belangrijkste lessen van hun eigen CoP waren, en hoe ze deze lessen willen vertalen in resultaten. Daarnaast hebben de gemeenten ook ingevuld wat hun plannen van aanpak zijn voor het vervolg van het leertraject en welke factoren zij identificeren om het project tot een succes te maken. Deze evaluatieformulieren geven dus informatie over de percepties en het reflectieproces van gemeenten, en de effecten die de CoP's hebben gehad.

4.6c Interviews

Deze kwalitatieve studie is verder gebaseerd op semigestructureerde interviews met medewerkers van de pilotgemeente. De belangrijkste stakeholders moesten hierbij worden gesproken: de gemeentelijke trekker van de Energietransitie en de gemeentelijke trekker van de Omgevingswet. Beide geven een ander perspectief op interne processen, de relatie tussen de beleidsdomeinen en de verhoudingen binnen het project. Tevens is voor de verdere beeldvorming over het onderwerp gebruik gemaakt van informele gesprekken die tijdens de pilotbijeenkomsten hebben plaatsgevonden. Deze informele gesprekken hebben plaatsgevonden met Zoeterwoude, maar ook met andere pilotgemeenten en experts vanuit het Rijk.

Voor de kern van dit onderzoek is gekozen voor semigestructureerde interviews, omdat het onderzoek ingebed ligt in complexe problematiek met nog mogelijk onontdekte factoren. Een survey zou niet passend zijn geweest, omdat met een vaste vragen- en antwoordsset individuele percepties, netwerken en interpretaties niet aan het licht zouden komen. Open interviews zouden ook minder goed passen, omdat de nadruk van het onderzoek ligt op specifieke onderdelen van gemeentelijk beleid. In semigestructureerde interviews kunnen zowel het detailniveau als het procesniveau worden uitgevraagd. Respondenten kunnen verder in gaan op onderwerpen die voor hen van belang zijn, maar tegelijkertijd ontstaat een rode lijn van informatie rondom *policy learning*, *policy integration*, PME(L), en de voorwaarden voor beleidsleren. Door de vaste topics kunnen de cases worden vergeleken.

Thematische vragen vormen het skelet van het interview. Deze vragen zijn gebaseerd op de theorieën van het conceptueel model. Hierdoor komen de belangrijkste elementen van de onderzoeksvragen in elk interview aan bod. Door de vragen open te stellen wordt ruimte geboden aan emergente zaken die voor de respondent belangrijk zijn, en geeft de gelegenheid om daar ook dieper op in te gaan. De interviews zijn anoniem verwerkt en geanalyseerd. Topic lists van de semigestructureerde interviews per tijdspunt of periode staan in Appendix A.

4.7 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is gericht op de percepties van beleidsontwikkelaars in een nieuw beleidsproces; hierdoor kan dit onderzoek inzicht geven in de *best practices* van gemeenten omtrent de beleidsintegratie van de Energietransitie en de Omgevingswet. Deze *best practices* kunnen een handvat bieden hoe gemeenten een effectief werkproces kunnen vormgeven voor beleidsontwikkeling en verduurzaming onder de nieuwe wetgeving. Door het proces van de pilotgemeenten weer te geven kunnen veel voorkomende misstappen worden geïdentificeerd, en daarmee worden vermeden in toekomstige scenario's.

4.8 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek gaat uit van de notie van Rotmans (2011) dat de Energietransitie niet zozeer een technologisch of economisch vraagstuk is, maar vooral een sociaal vraagstuk. Deze studie richt zich met name op het sociale en instrumentele aspect van de Omgevingswet, zodat verdere inzicht kan worden verworven over het functioneren van de decentrale overheden die op het punt staan om, enerzijds een juridische transitie te ondergaan, en anderzijds de continu doorgaande Energietransitie hierin op te nemen. Ten slotte kan het inzicht geven in hoe domeinoverschrijdende beleidsontwikkeling kan worden gerealiseerd, en hoe leerprocessen worden vormgegeven in de voorbereidingsfase van een transitie.

Hoofdstuk 5: Operationalisering

In dit hoofdstuk worden de concepten uit het theoretisch kader, het conceptueel model en de methoden samengebracht om duidelijk en aantoonbaar te maken wat in dit onderzoek precies wordt onderzocht en hoe wordt geprobeerd de concepten meetbaar te maken bij de respondenten.

Op basis van het theoretisch kader moet eerst een contextueel kader worden gecreëerd aan de hand van PME(L). Dit kader vormt de basis van waaruit Zoeterwoude in de CoP's leert. De PME(L)-componenten *learning*, *relationships*, *accountability*, en *adaptive capacity*, worden allen apart geoperationaliseerd. Daarna volgt de operationalisering van de CoP's en *policy learning*, waarbij *policy learning* is gesplitst in *instrumental* en *social policy learning*. Ten slotte wordt *policy integration* verder uitgewerkt om de operationalisering van het conceptueel model af te ronden.

5.1 Basisstructuur – PME(L)

Voor de basisstructuur moet allereerst een algemene schets worden gecreëerd door de respondenten, gevolgd door de specificering van de PME(L)-componenten in de startsituatie. Omdat dit onderzoek meerdere tijdsperiodes wil vastleggen, wordt meermaals teruggegrepen op de PME(L)-componenten om de veranderingen over tijd weer te geven. De vragen die hiervoor zijn opgesteld zijn terug te vinden in Appendix A.

5.1.1 Learning

Voor het PME(L)-component Learning wordt de respondenten gevraagd naar (1) de kennisontwikkeling over de Energietransitie en Omgevingswet; (2) hoe en waar zij verdere kennis hebben vergaard; (3) de belangrijkste lessen die zij gedurende het proces hebben geleerd (gelet op de andere PME(L)-componenten); de manier waarop zij nieuwe kennis en informatie in zich opnemen en laten doorwerken in het eigen werkproces. Voor de verdere uitwerking van de vragen: Appendix A: PME(L) – *Learning*.

5.1.2 Relationships

Voor het PME(L)-component Relationships wordt de respondenten gevraagd naar (1) bestaande relaties; (2) nieuwe relaties; (3) de veranderingen van deze (1 en 2) relaties gedurende het proces; (4) het effect van de relaties op het proces; en (5) de onderbouwing waarom deze relaties volgens de respondent belangrijk zijn. Voor de verdere uitwerking van de vragen: Appendix A: PME(L) – *Relationships*.

5.1.3 Accountability

Voor het PME(L)-component Accountability wordt de respondenten gevraagd naar (1) de opwaartse verantwoordingsstructuur met de leidinggevende(s) en het bestuur; (2) de neerwaartse verantwoordingsstructuur met burgers; (3) hoe de verantwoordingsstructuren zijn vormgegeven; (4) hoe de verantwoordingsstructuren effect hebben op het proces (en de belanghebbenden). Voor de verdere uitwerking van de vragen: Appendix A: PME(L) – *Accountability*.

5.1.4 Adaptive capacity

Voor het PME(L)-component Adaptive capacity wordt de respondenten gevraagd naar (1) of het project van richting is veranderd ten opzichte van de initiële opzet; (2) of er ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die effect hebben gehad op het proces, en zo ja, welke effecten dit zijn geweest; (3) belemmeringen die het proces vast hebben gezet, gelet op de reden waarom het proces is belemmerd; (4) de manier waarop naar de procesveranderingen is gehandeld. Voor de verdere uitwerking van de vragen: Appendix A: PME(L) – *Adaptive capacity*.

5.2 Communities of practice

Het onderzoek is dubbel gecentreerd, enerzijds om PME(L), en anderzijds om de CoP's. Het conceptueel model beschrijft een circulair model waar PME(L) invloed heeft op de CoP's, en de CoP's vervolgens weer invloed heeft op PME(L). Het is cruciaal om de CoP's in detail uit te werken om te achterhalen welke discussies hebben plaatsgevonden en welke adviezen zijn meegegeven aan de respondenten. Belangrijker zelfs is om erachter te komen welke lessen de respondenten hebben meegenomen naar hun eigen beleidsproces. Voor dit onderzoek is het vervolgens interessant om die lessen te ontleden in de twee vormen van *policy learning*: *instrumental* en *social policy learning*. Voor de verdere uitwerking van de vragen: Appendix A: Policy learning.

5.3 Policy learning

5.3.1 Instrumental policy learning

Het Rijk streeft ernaar om de nieuwe beleidsinstrumenten te gebruiken om een nieuwe manier van beleidsontwikkeling te ontwikkelen. Vanwege de nieuwheid van het instrumentarium worden de vragen gebruikt om inzicht te krijgen in (1) de lessen uit de CoP's met betrekking tot de Omgevingswet en Energietransitie; (2) de adviezen over de toepassing van het instrumentarium en; (3) wat voor kennis is ontwikkeld over het instrument. Voor de verdere uitwerking van de vragen: Appendix A: Policy learning.

5.3.2 Social policy learning

Voor social policy learning zijn de vragen vormgegeven om (1) inzicht te geven in de onderbouwing voor de gemaakte beleidskeuzes; (2) de context te schetsen van het traject en hoe het traject zich verhoudt tot de gemaakte keuzes en; (3) de interpretatie van de Omgevingswet en Energietransitie van de respondenten te achterhalen, met andere woorden de manier waarop de gemeente het instrumentarium benut. Voor de verdere uitwerking van de vragen: Appendix A: Policy learning.

5.4 Policy integration

De lessen uit de CoP's leiden uiteindelijk tot een resultaat of een uitkomst, dit kunnen acties of nieuwe inzichten zijn, maar de hoop is dat de CoP's ervoor zorgen dat de Energietransitie en de Omgevingswet dichterbij elkaar komen. Voor dit onderzoek wordt gesproken van beleidsintegratie als *social en instrumental policy learning* heeft geresulteerd in het samenbrengen van de twee beleidsdomeinen, daarom moet de respondenten worden gevraagd of het hen is gelukt om de twee dichterbij elkaar te brengen aan de hand van de CoP's. Belangrijk is om de respondenten de mogelijkheid geven om vrij antwoord te geven, zodat hun interpretatie van beleidsintegratie naar voren kan komen. Voor de verdere uitwerking van de vragen: Appendix A: Policy integration.

Hoofdstuk 6: Resultaten & analyse

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op het proces vanaf de start tot na de tweede pilotbijeenkomst. In elke tijdperiode (P_0 , P_1 , zoals beschreven in tabel 2) worden de belangrijkste ontwikkelingen onderverdeeld aan de hand van PME(L). Voor de belangrijkste ontwikkelingen tijdens de CoP's (CoP₁, CoP₂) worden onderverdeeld aan de hand van *policy learning*. Aan het einde van het hoofdstuk worden een analyse en tussentijdse conclusie beschreven. Deze conclusie wordt vervolgens verbonden aan het conceptueel model, om aan te tonen hoe de PME(L)-elementen zich tot elkaar verhouden, en hoe deze in relatie staan tot policy integration. Tevens wordt gekeken naar externe en onverwachte invloeden die gedurende het traject zijn opgetreden en hoe deze weer effect hebben gehad op het algehele proces.

Voor de leesbaarheid zijn de respondenten beschreven als R₁: Omgevingsplan; en R₂: RES.

6.1 Introductie Zoeterwoude

Zoeterwoude is een kleine gemeente met circa 8.400 inwoners en is onderdeel van de Leidse regio. De Zoeterwoudse omgeving wordt gekenmerkt door een uitgestrekt veenweidegebied met veel melkveehouderijen en in het bijzonder de grootste brouwerij van Heineken. De inwoners en bedrijven zijn nauw betrokken bij de ontwikkelingen in de gemeente en haar maatschappelijke opgaven (zoals de Energietransitie). In het kader van dit onderzoek is specifiek gekeken naar de gemeentetrajecten "Pilot Omgevingsplan Landelijk Gebied" en "RES Holland-Rijnland". De Pilot Omgevingsplan Landelijk Gebied is een leertraject, die later ook pilottrekker is geworden in het TNO Kennis- & Leertraject Pilots Energietransitie & Omgevingswet. Binnen het TNO Kennis- & Leertraject wordt Zoeterwoude gevraagd antwoord te geven op de leervraag: "*Het omgevingsplan is het centrale kerninstrument, waarin alle regels over (activiteiten in de) fysieke omgeving een plaats moeten krijgen. Hoe gaat de RES hierin worden opgenomen/verwerkt?*".

6.2 PME(L) – P₀

6.2.1 Accountability – P₀

Alle gemeenten zijn op de hoogte van de komst van de Omgevingswet. Binnen deze nieuwe wet zouden procedures sneller moeten verlopen, waardoor gemeentelijke besluiten sneller kunnen worden gemaakt. De Zoeterwoudse gemeenteraad heeft besloten om een voorloper te worden in de implementatie van de nieuwe wetgeving. Om deze reden heeft Zoeterwoude de Pilot Omgevingsplan Landelijk Gebied opgezet, om vooruit te kijken naar de veranderingen die de nieuwe wetgeving met zich mee brengt en te onderzoeken wat voor invloed deze gaan hebben op de huidige manier van werken. Bij deze pilot moet dus niet alleen een Omgevingsplan worden ontwikkeld en opgeleverd, maar ook het proces en de procesveranderingen moeten in kaart worden gebracht binnen en rondom het traditionele domein Ruimtelijke Ontwikkeling (RO). R₁ vat dit samen als: "*Hoe steekt het Omgevingsplan precies in elkaar?*" Daarom is volgens R₁ de nadruk van de pilot meer komen te liggen op het proces dan op het daadwerkelijke product. Deze focus op het proces is afgestemd met de gemeentelijke leiding en wethouders, waarbij zij ook op de hoogte worden gehouden van de ontwikkelingen. Op deze manier wordt rechtstreeks verantwoording afgelegd aan het ambtelijk apparaat, maar indirect via de wethouders ook aan de politiek (gemeenteraad).

RO heeft de grote lijnen voor het gebied vastgelegd in het huidige bestemmingsplan. Voor de verdere ontwikkelingen wordt gebruik gemaakt van het Bestemmingsplan Verbrede Reikwijdte (BPVR) (uit de Crisis- en Herstelwet (CHW)) om maatregelen te kunnen treffen die met de hedendaagse wet- en regelgeving niet mogelijk zijn. De BPVR maakt het mogelijk om regels buiten de traditionele RO-regels op te nemen zoals geluidsnormen en duurzaamheidsnormen om alle zaken omtrent de fysieke leefomgeving integraal te kunnen regelen. Doordat er integraal wordt gewerkt kan vanuit meerdere perspectieven naar de situatie gekeken, zodat verschillende beleidsdomeinen (bijv. RO en Duurzaamheid) kunnen worden verbonden en eventueel zelfs op elkaar kunnen worden afgestemd. Zoeterwoude heeft in het Omgevingsplan een solide BPVR opgesteld, waardoor de focus van het Omgevingsplantraject kan worden gelegd op de gebieden die nu nog niet, maar in de toekomst wél worden gedekt in de Omgevingswet. De verkenning van het nieuwe instrumentarium wordt door het gemeentebestuur aangemoedigd, omdat de Omgevingswet betere en snellere procedures belooft, zodat de gemeenteraad sneller besluiten kan maken. Hoe de nieuwe procedures en besluitvormingsprocessen eruit komen te zien wordt in het Omgevingsplantraject verkend, waardoor

het traject gemandateerd is om het proces centraal te stellen in plaats van het eindproduct, met als resultaat dat de datum van oplevering (van het Omgevingsplan) continu vooruit wordt geschoven.

Vanuit het samenwerkingsverband Hart van Holland is in dezelfde periode als het Omgevingsplantraject een regionale Omgevingsvisie opgesteld. Deze regionale Omgevingsvisie is een ambitiedocument waarin de strategische waarden van 10 gemeenten in de regio zijn opgenomen. Om wettelijke redenen heeft het Rijk besloten de regionale Omgevingsvisie niet geldend te verklaren voor de lokale Omgevingsvisie, omdat deze lokaal en per gemeente moet worden opgesteld. Zoeterwoude heeft besloten dit document te beschouwen als zelfbindend, waardoor de strategische lijn van Hart van Holland kan worden doorgetrokken naar het Omgevingsplan. Door het document als zelfbindend te beschouwen heeft Zoeterwoude het signaal afgegeven dat wordt afgeweken van de voorgestelde chronologie van Omgevingswetinstrumenten: eerst de (lokale) Omgevingsvisie, dan het Programma en dán het Omgevingsplan. Het Omgevingsplantraject hoeft hierdoor niet te wachten op een strategische lijn dat vanuit een ander (visie)traject komt, en het traject heeft het mandaat om een eigen strategische lijn uit te zetten, zolang dit is gecommuniceerd en geaccordeerd door de ambtelijke leiding en wethouders.

In een ander samenwerkingsverband heeft Zoeterwoude het Energieakkoord Holland Rijnland getekend; dit is een ambitiedocument van 16 gemeenten waarin zij actie willen ondernemen op het gebied van de Energietransitie. De ambitie is om in 2050 energieneutraal te zijn en in 2025 2,5 Petajoule (PJ) energiebesparing te realiseren en 2,5 PJ extra duurzame energie op te wekken via zon en wind. Deze ambitie vertaalt zich concreet naar 75.000 zonnepanelen, 250 hectare (ha) zonnevelden en 30 3,3 Megawatt (MW) windturbines in de regio. Hoe dit allemaal tussen de 16 gemeenten wordt verdeeld, wordt nog afgestemd en afgesproken in de RES-Regio Holland Rijnland. Ondanks dat precieze afspraken over de verdeling van de lasten nog moeten worden gemaakt, kan de gemeente desalniettemin al in de voorbereidingsfase van het Omgevingsplan rekening houden met energiebesparingsmogelijkheden en methoden voor duurzame energieopwekking. Daarnaast, gezien Zoeterwoude ook een groot veenweidegebied omvat, kan worden verondersteld dat Zoeterwoude een proportioneel deel van de het Energieakkoord Holland Rijnland op zich gaat nemen, zeker omdat nabijgelegen Leiden geen ruimte heeft voor grote energieinstallaties: *“Zo'n gebouw is 6 hectare groot, dat krijg je nooit in de oude binnenstad van Leiden kwijt!”* (ET-respondent).

De gemeentelijke ambities moeten vervolgens worden geconcretiseerd naar gemeentelijke opgaven (bijv. de opgave Energietransitie), waarna de opgaven vorm moeten krijgen in de fysieke leefomgeving, oftewel de opgaven moeten vorm krijgen in de Omgevingswet. De Energietransitie wordt via deze weg verbonden met het Omgevingsplan, omdat de Energietransitieopgaven in de juridische regels van het Omgevingsplan moeten worden geborgd. Energie krijgt dan een aandeel in de vormgeving van het Omgevingsplan naast bijvoorbeeld de opgaven leven, wonen en recreatie. Vanuit het Nationaal Programma RES wordt de boodschap meegegeven: *“Houd er rekening mee dat de Energietransitie ruimte gaat kosten, omdat het allemaal gaat landen in de fysieke leefomgeving. Stem daar dan ook op af met de andere opgaven die je als gemeente hebt”* (presentatie RES, pilotbijeenkomst II). Met deze boodschap wordt bedoeld op de integrale benadering van de Omgevingswet, zodat de gemeente zich bewust wordt van de verschillende gemeentelijke opgaven die uiteindelijk fysieke ruimte in beslag zullen nemen. Tevens zet het aan om te kijken hoe deze opgaven met elkaar overlappen, zodat daar vroegtijdig in het beleidsproces rekening mee kan worden gehouden en eventueel verbindingen kunnen worden gelegd met de andere opgaven. In het kader van dit onderzoek gaat het om de RES en het Omgevingsplan, waardoor de samenwerking tussen beide trajecten moet kunnen worden verantwoord naar het bestuur.

De lokale opgave voor Zoeterwoude binnen de Energietransitie Holland Rijnland is tot dusver niet concreet genoeg om in cijfers uit te drukken; daar moeten immers bestuurlijk afspraken voor worden gemaakt met de andere gemeenten in de RES-regio. Echter kunnen wel de eerste conceptregels 'Energietransitie' worden vormgegeven in het Omgevingsplan om de doelmatigheid van de regels te testen, oftewel kan met deze conceptregels worden gekeken of de beoogde doelen voor de Energietransitie kunnen worden bereikt. R_1 en R_2 geven aan dat de Omgevingswet het mogelijk maakt om achteraf beleidsregels aan te passen, waardoor de regels kunnen worden verscherpt of versoepeld indien de situatie hierom vraagt. Voor P_0 kan de context van Zoeterwoude worden geschetst: er zijn samenwerkingsverbanden op het gebied van de fysieke leefomgeving en energie; er wordt voortgebouwd op het bestaande bestemmingsplan door middel van het BPVR; en er is mandaat vanuit het ambtelijk apparaat en de politiek om het proces van de Omgevingswet te ontdekken. Tezamen

heeft het geresulteerd dat het Omgevingsplantraject pilottrekker is geworden in het TNO Kennis- en Leertraject.

6.2.2 Relationships – P₀

Bij het bundelen van 26 wetten in één Omgevingswet worden ook non-traditionele RO-onderwerpen en thema's opgenomen in de Omgevingswet, zoals bijvoorbeeld milieu, water, en energie, waarbij de fysieke leefomgeving centraal staat. Voor het Omgevingsplan betekent dit dat alle verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving moeten worden betrokken in het beleidsproces en de verschillende beleidsdomeinen en afdelingen moeten samenwerken om tot een integrale benadering te komen. R₁ geeft aan dat het Omgevingsplantraject het introduceren van nieuwe thema's in de Omgevingswet pragmatisch heeft benaderd; namelijk door elk onderwerp en elke afdeling stuk voor stuk te betrekken in het Omgevingsplanproces. Zo is er gaandeweg bij de andere afdelingen binnen de gemeente bewustzijn ontstaan over de Omgevingswet en tegelijkertijd wordt invulling gegeven aan het Omgevingsplan.

Met het ontstaan van het Nationaal Programma RES heeft Zoeterwoude een RES-participant (R₂) in dienst genomen om deel te nemen aan de intergemeentelijke afstemmingsprocessen van de RES Holland Rijnland. Binnen deze RES vertegenwoordigt R₂ de Zoeterwoudse belangen en hij moet ervoor zorgen dat de afspraken vervolgens op gemeentelijk niveau worden gerealiseerd. De taak van R₂ is om enerzijds de energieafspraken van *'wat moeten we precies doen?'* af te stemmen en anderzijds antwoord te vinden op vraag *'hoe zorg je dat het wordt gerealiseerd in de gemeente?'* (R₂). Nadat Zoeterwoude was aangesteld als TNO-pilot, is R₂ door R₁ *"meegetrokken in het Omgevingsplanverhaal"*. Naar aanleiding van de TNO-pilot zijn het RES-traject en Omgevingsplantraject nauwer gaan samenwerken, zo ver zelfs dat de processen parallel aan elkaar zijn gaan lopen, zodat zij elkaar kunnen ondersteunen.

In de Omgevingswet is een participatievereiste opgenomen; hierin wordt gesteld dat beleid tot stand moet zijn gekomen mede met behulp van een participatieproces waar burgers mee hebben kunnen denken over het beleid en hun stem hebben kunnen laten horen (aan de slag met de Omgevingswet, z.d.). Vroegtijdig in het Omgevingsplantraject zijn bijeenkomsten georganiseerd om het gesprek met de burgers aan te gaan en om ze op de hoogte te stellen wat de gemeente van plan is met dit traject. Deze bijeenkomsten zijn tevens gebruikt om te achterhalen waar de burgers behoefte aan hebben, welke waarden zij belangrijk vinden voor hun gemeente, maar ook wat de grootste zorgen zijn als het gaat om de leefkwaliteit van het gebied (watgaatergebeureninzoeterwoude.nl, z.d.). In de afgelopen jaren zijn jaarlijks meerdere bijeenkomsten georganiseerd, waarin terugkoppeling heeft plaatsgevonden over wat er bij de vorige bijeenkomsten is gebeurd, hoe de informatie door de gemeente is verwerkt en wat de stand van zaken op dat gegeven moment was. Problematiek die tussentijds opdook, was in deze vervolgbijeenkomsten weer voorgelegd aan de burgers. Door het gesprek met de burgers aan te gaan gebeuren en twee dingen: enerzijds wordt de relatie tussen gemeente en burgers onderhouden, anderzijds dragen de burgers bij aan de strategische richting van de gemeente door in het beleidsproces mee te denken. Zo ontstaat een terugkoppelingsproces dat bijdraagt aan het draagvlak van beleidsbeslissingen, en dat tevens positief is voor het beeld van de gemeente, omdat burgers meer het gevoel krijgen dat ze worden gehoord.

In het participatieproces waren niet alleen burgers betrokken in het Omgevingsplantraject, maar waren ook twee wethouders (ruimte & duurzaamheid) gevraagd om deel te nemen aan de participatiebijeenkomsten. Burgers hadden hierdoor de mogelijkheid om hen vragen te stellen met betrekking tot de toekomstplannen van Zoeterwoude. Tijdens deze vragenrondes kwamen de wethouders erachter dat zij elkaar niet konden tegenspreken tegenover de aanwezige burgers, omdat zij één gemeente representeren. Dit heeft ertoe geleid dat de wethouders met elkaar hebben afgestemd wat naar de burgers moest worden gecommuniceerd. De afstemming heeft gezorgd voor een coherente strategische visie, wat vervolgens heeft gezorgd voor de doorwerking in het ambtelijk apparaat waarbij de relaties verbeterden aan drie kanten: allereerst de relatie tussen de wethouders en het Omgevingsplantraject, ten tweede tussen de wethouders en de burgers, en ten slotte tussen de burgers en het Omgevingsplantraject.

Hierboven is al beschreven dat sociale interactie een interessante doorwerking heeft op de interne, externe én bestuurlijke relaties binnen het Omgevingsplanproces. Binnen het Omgevingsplantraject zijn lijnen uitgezet naar de andere domeinen, waaronder (specifiek voor dit onderzoek) de lijn met de RES. Door regelmatige afstemming tussen het Omgevingsplan en de RES zijn beleidsprocessen van

beide trajecten parallel aan elkaar getrokken, waardoor zij gebruik kunnen maken van elkaars experts en kennis, wat bevorderlijk is voor de interne relatie tussen beide trajecten. De participatievereiste uit de Omgevingswet heeft de externe lijn met de burgers korter gemaakt door ze mee te laten denken in het beleidsproces. Tevens heeft de aanwezigheid van wethouders bij de participatiebijeenkomsten gezorgd voor een eenduidige boodschap vanuit de gemeente, wat zorgt voor duidelijkheid naar de burgers én de ambtenarij. Alle partijen worden hierdoor op de hoogte gebracht van de nieuwste ontwikkelingen en de richting van het project, wat ten goede komt aan de voorzienbaarheid van het traject.

Geobserveerd wordt dat vanuit de relaties binnen het Omgevingsplantraject en de RES een netwerk is ontstaan, welke meerdere schaalniveaus beslaat. Op regionaal niveau (RES) wordt thematiek op het gebied van Energie en Warmte afgestemd; dit wordt vervolgens op gemeentelijk niveau afgestemd met het Omgevingsplantraject, waarbij wordt gekeken naar de ruimtelijke inpassing van de RES-afspraken. Parallel worden de regionale afspraken teruggekoppeld naar het gemeentelijk bestuur en de burgers, waardoor zij een beeld krijgen van wat er regionaal gebeurt en hoe dat invloed heeft op de eigen fysieke leefomgeving. Het netwerk zorgt voor een betere voorzienbaarheid, waardoor men in een vroeg stadium al van elkaar kan leren en een gedeeld begrip kan creëren voor elkaars problematiek. Dit netwerk vormt de basis om samen te kunnen leren.

6.2.3 Learning – P₀

Leren in de context van de Omgevingswet betekent twee dingen: enerzijds de inhoud van de wet kennen (instrumenteel leren), en anderzijds de toepassing ervan (sociaal leren). Uit de interviews is gebleken dat er meerdere redenen zijn waarom leren in het kader van de Omgevingswet een lastige opgave is; dit komt door de continue ontwikkelingen op het gebied van wetgeving, de keuzevrijheid in het Omgevingswetinstrumentarium met bijkomende ruimte voor interpretatie in de Omgevingswet, en door het sociale aspect van de Omgevingswet.

De eerste reden waarom leren van de Omgevingswet moeilijk is, is vanwege de continue bewegingen en veranderingen die plaatsvinden op het gebied van wetgeving. De wet is nog niet van kracht en is nog volop in ontwikkeling. Dat betekent impliciet dat het Rijk nog niet volledige duidelijkheid kan geven in hoe de nieuwe wet in elkaar steekt, omdat er intern nog volop aan wordt gewerkt. Dit zorgt voor veel onzekerheid rondom de Omgevingswet, waardoor hetgeen dat nu gemeentelijk wordt ontwikkeld, al bij de inwerkingstredende van de Omgevingswet kan zijn veranderd, met als gevolg dat de initiële ontwikkeling moet worden herzien. Dat betekent dat gemeenten niet worden beloond door nu al met de nieuwe wetgeving aan de slag te gaan, omdat de waarde van het geleverde werk in de toekomst minimaal kan zijn en het werk mogelijk over moet worden gedaan. Dat kost de gemeente manuren, capaciteit en wederom een administratieve cyclus om de wijzigingen door te voeren. Dit kan een barrière vormen voor gemeenten om in de aanloop naar de Omgevingswet ermee aan de slag te gaan en alvast te leren wat voor hen in het verschiet ligt.

Het tweede dat leren bemoeilijkt is de vrijheid voor interpretatie en eigen invulling van de Omgevingswet. Met vrijheid voor interpretatie wordt de keuzevrijheid binnen het instrumentarium van de Omgevingswet bedoeld. Het nieuwe instrumentarium voor gemeenten is namelijk divers (visie, programma, plan) en is op meer dan één manier inzetbaar: meerdere instrumenten kunnen toegepast worden om hetzelfde probleem of opgave te benaderen. Eén voorbeeld waarbij meerdere instrumenten kunnen worden toegepast, is de groep van intergemeentelijke afspraken op het gebied van energie en warmte binnen de RES, welke vervolgens lokaal moet worden gerealiseerd. De vertaling naar het gemeentelijk niveau kan in een visie (strategische visie voor energie), programma (uitvoeringsgericht voor de realisatie van windmolens) of plan (juridische regels voor duurzame energieopwekking) worden vastgelegd. Oftewel, gemeenten wordt de vrijheid gegeven om zelf de keuze te maken welke maatschappelijke opgave op welk schaalniveau zij willen aanpakken, en daarmee ook met welk instrument zij willen werken. De keuze die gemeenten moeten maken is afhankelijk van hun interpretatie van de maatschappelijke opgave en hoe zij denken het probleem het best op te kunnen lossen. Gemeenten moeten leren wat het palet van het Omgevingsinstrumentarium inhoudt; moeten leren hoe het instrumentarium kan worden toegepast; en wellicht het belangrijkste, moeten leren om onderbouwd en integraal keuzes te maken.

Binnen het rijke instrumentenpalet van de Omgevingswet moet de gemeente wel kunnen verantwoorden waarom voor een bepaald instrument is gekozen. De gemeentelijke onderbouwing komt voort uit het vaststellen van het doel en het uitstippelen van een pad naar dat doel. De gemeente moet

het einddoel van haar opgaven aan het licht brengen, daarbij de vragen “waarom?”, “hoe?” en “wat?” beantwoordend. De gemeente begint met de vraag “waarom?”, en koppelt een doel aan dit vraagstuk, waarmee zij inzicht kan krijgen in de complexiteit of integraliteit van het vraagstuk. Vanuit het doel kan een pad worden uitgedacht dat naar het einddoel leidt (“hoe?”). Hierbij is het ook mogelijk om voorbij het eigen beleidsveld te kijken en eventueel andere vraagstukken of opgaven te koppelen ten behoeve van het einddoel, daarbij gelet op wie (welke mensen of expertises) en wat (instrumenten) vervolgens nodig zijn om het einddoel te bereiken (*wat?*). In de Omgevingswet komt meermaals deze integrale benadering voor, want door naar alle mogelijke aspecten van beleid te kijken kunnen koppelkansen met andere opgaven en domeinen worden geïdentificeerd. Het is daarom belangrijk dat gemeenten leren met de integrale benadering van de Omgevingswet om te gaan.

Een voorbeeld van de integrale benadering is de RES, met het instrument Omgevingsplan in Zoeterwoude. Er is gedacht vanuit het vraagstuk Omgevingsplan (“*zoek uit hoe het werkt!*”) en het Energietransitievraagstuk (*waarom?*), en daarbij is de koppeling gemaakt tussen beide trajecten. Vanuit de gedachte dat het Omgevingsplan de juridische regels voor het gebied kan stellen waaraan iedereen zich moet houden, kunnen ook regels worden opgenomen ten behoeve van de Energietransitie (*hoe?*). Vervolgens is gekeken *wat* er qua middelen of samenwerking nodig is om tot die juridische regels te komen (*wat?*). Op deze wijze kunnen beide opgaven worden behaald en kan worden onderbouwd waarom voor het Omgevingsplan is gekozen.

Leren onderbouwen en leren integraal keuzes maken sluiten aan bij het sociale aspect van leren in de Omgevingswet. R₂ ziet het sociale aspect als: “*Vroeger werd alles opgelegd vanuit het Rijk, maar nu worden de rollen omgedraaid en moeten gemeenten zelf keuzes gaan maken en zelf beslissen hoe zij invulling gaan geven aan de opgaven. Dat is nieuw voor ze en de structuur is er ook niet op gemaakt, want we zijn onze eigen eilandjes gewend*”. Het sociale aspect van leren in de Omgevingswet is precies om deze reden lastig, omdat het nieuw is voor gemeenten om voorbij de eigen domeinen te kijken en om verbindingen te leggen. Dit leren kan worden opgelegd vanuit het bestuur, maar het komt erop neer dat de gemeente moet leren door het “*gewoonweg te doen*” (R₁).

Het sociale aspect van de Omgevingswet is namelijk het derde lastige punt van het leren. Dit sociale aspect is een aanvulling op het objectieve en inhoudelijke (instrumentele) aspect van de Omgevingswet en stelt het samenwerkingsproces centraal ten behoeve van het resultaat. Samenwerking wordt gestimuleerd door de hierboven beschreven integrale benadering. Deze integraliteit verbindt beleidsdomeinen en mensen die samen moeten werken naar een (integrale) oplossing, omdat de Omgevingswet niet door één individu kan worden ingevuld; immers is de wet een bundeling van 26 verschillende wetten. In dit sociale aspect komt kennis en expertise samen en dit helpt om invulling te geven aan bijvoorbeeld het Omgevingsplan. Leren in de Omgevingswet wordt om deze reden ook beschreven als het leggen van ‘*puzzelstukken*’: tegenwoordig kan overal kennis worden gevonden over de Omgevingswet, maar hoe het allemaal precies in elkaar steekt, is voornamelijk voor iedereen een raadsel. De OW-responent beschrijft: “*Je begint gaandeweg een beeld te vormen van wat er wordt bedoeld met de Omgevingswet. Elke keer als er nieuwe kennis beschikbaar komt draagt dat weer bij aan het beeld dat je hebt en komt er weer een puzzelstuk bij*”.

6.2.4 Adaptive capacity – P₀

De respondenten is gevraagd hoe zij zijn omgegaan met onvoorziene gebeurtenissen of belemmeringen, het antwoord is opvallend aan zowel de ET- als OW-kant hetzelfde: er zijn voor hun gevoel geen momenten geweest waarop zij hun plannen drastisch hebben moeten bijsturen ten gevolge van belemmeringen of onvoorziene gebeurtenissen. Daaropvolgende bevestigingsvragen hebben laten zien dat hun denkwijze en procesbenadering hier een rol in heeft gespeeld. De respondenten lieten blijken dat belemmeringen alleen als belemmeringen werden gezien als het tot negatieve gevolgen zou hebben geleid in het proces. Dat is hier niet het geval geweest, waardoor er in hun optiek geen noodzaak is geweest tot aanpassing van het bestaande proces.

Alsnog kunnen uitingen van het adaptief vermogen worden geïdentificeerd, alleen gaat het hier om het adaptief vermogen van tijdig bijsturen, om te voorkomen dat onverwachte veranderingen tot negatieve gevolgen *kunnen* leiden. Kortom, er wordt gebruik gemaakt van het adaptief vermogen om belemmeringen te voorkomen en om het proces te stroomlijnen door gebruik te maken van bestaande feedbackmechanismen. De eerdere operationalisering is uitgegaan van grote (negatieve) belemmeringen die leiden tot procesveranderingen. Op basis van de gesprekken met de respondenten is besloten om een dimensie aan de operationalisering toe te voegen en om ook te zoeken naar

momenten in het proces waar preventief (positieve) verandering heeft plaatsgevonden ter bevordering van het gehele proces.

De oorzaak van deze positieve procesverandering is terug te leiden naar de Omgevingswet en de capaciteiten die de wet op procesniveau van gemeenten eist. Het samenvoegen van de verschillende beleidsdomeinen en het bundelen van 26 wetten, plus de participatievereiste in de Omgevingswet, hebben geleid tot feedbackmechanismen binnen en buiten de gemeenten, die geïncorporeerd zijn in het gemeentelijk beleidsproces. Dit toont dat de Omgevingswet procesveranderingen in gang kan zetten die uitgaan van adaptiviteit, die nodig is bij de complexiteit van de huidige maatschappelijke opgaven. Met andere woorden, gemeenten worden door de Omgevingswet gedwongen flexibeler te leren werken dan zij traditioneel gewend zijn. Dit is gerelateerd aan bijvoorbeeld de verschillende abstractieniveaus van het Omgevingswetinstrumentarium (visie, programma, plan), de koppelmogelijkheden met andere trajecten (zoals de RES en het Omgevingsplan), en de inclusie van het sociale netwerk met burgers en stakeholders.

Beleidsveranderingen zijn bijvoorbeeld resultaat van het Omgevingsplan. Zoals eerder beschreven staan hierin alle juridische regels betreffende de fysieke leefomgeving. Het Omgevingsplan wordt het borgingsmechanisme van het gemeentebestuur, waardoor het Omgevingsplanproces dusdanig moet zijn vormgegeven om ruimte te bieden voor constante afstemming met andere beleidsdomeinen. Dat betekent dat beleidsveranderingen (zoals nieuwe RES-afspraken) parallel moeten worden afgestemd met het juridisch Omgevingsplanproces, zodat kan worden nagegaan of de regels nog voldoende dekkend zijn voor de wijzigingen (en eventueel andersom). De gemeente moet kunnen garanderen dat er continuïteit is in het beleid, en daar is continu afstemming voor nodig.

In Zoeterwoude was de koppeling tussen het Omgevingsplan en de RES nog niet helemaal duidelijk. Met het tekenen van het Energieakkoord Holland Rijnland (EAHR) begon die verbinding langzaam te ontstaan. R₂ beschrijft: *“Tegelijkertijd (aan de RES) liep het traject van het Omgevingsplan en wij hadden elkaar intern nog niet helemaal gevonden. Ongeveer ten tijde dat dit allemaal werd ingezet begon het Omgevingsplantraject een beetje bij Energie aan te kloppen”*. De trajecten zijn pas aan elkaar verbonden toen Zoeterwoude pilottrekker is geworden van het TNO-leertraject Pilots Energietransitie & Omgevingswet. *“Eigenlijk hebben we (Omgevingsplan) toen de RES meegetrokken naar die pilotbijekomsten”*. Ter voorbereiding op de pilotbijekomsten hebben team-Omgevingsplan en team-RES elkaar bijgepraat (en bijgeschoold) wat er allemaal speelt in hun respectievelijke beleidsdomeinen, waardoor er een gezamenlijk bewustzijn is ontstaan waarom de koppeling van de trajecten noodzakelijk is: de Energietransitie moet uiteindelijk in de fysieke leefomgeving worden gerealiseerd en daar is afstemming en inpassing voor nodig.

6.2.5 Kracht van de Omgevingswet – P₀

Er heeft een heel leertraject plaatsgevonden om erachter te komen hoe de Omgevingswet in elkaar steekt; in de koppen hierboven is beschreven hoe gebruik is gemaakt van kennis op Rijksniveau (voorlopige wetgeving Omgevingswet), regionaal niveau (Regionale Omgevingsvisie HvH en EAHR) en lokaal niveau (burgers, stakeholders en collega's) om te achterhalen wat er van gemeenten wordt verwacht in de nieuwe Omgevingswet. Zoeterwoude heeft de kennis uit dit leertraject onder andere samengebracht in het 'ja, mits-kompas'.

Het kompas is een afwegingskader voor de gemeente om de minimale kwaliteit van initiatieven te waarborgen. In dit afwegingskader is 'ja' het uitgangspunt en als het initiatief niet voldoet aan de gemeentelijk vastgestelde normen of waarden, is er de mogelijkheid tot saldering (compensatie) om alsnog aan de gemeentelijke standaard te voldoen. Saldering gaat erover dat er binnen het afwegingskader tot een bepaalde mate mag worden afgeweken van een norm of waarde (zoals bouwhoogte ±10%) als deze wordt gecompenseerd binnen een andere norm of waarde (minimaal energielabel A in plaats van B). Deze regeling is nieuw in de Omgevingswet en biedt initiatieven flexibiliteit, omdat het antwoord niet direct 'nee' (einde verhaal) is, maar uitgaat van een 'ja, mits...'-antwoord. Hierdoor kan de gemeente preciezer aangeven wat er aanvullend van het initiatief wordt verlangd. Door dit kompas wordt de kans op slagen voor het initiatief groter en blijft de gewenste standaard (en kwaliteit) alsnog gewaarborgd.

Het 'ja, mits-kompas' belichaamt de kracht van de Omgevingswet. De bedoeling van de nieuwe wetgeving is volgens de OP-responent *“dat gemeenten moeten leren loslaten en vertrouwen, en juist niet alles moeten willen dichttimmeren in de regels”*. Om het 'ja, mits-kompas' te bewerkstelligen is

gekeken naar wat de belangrijkste belangen zijn (voor de burgers en gemeenten) en hoe deze belangen vervolgens kunnen worden verankerd in flexibele doch dekkende regels. Die regels hoeven niet direct perfect te zijn, want deze kunnen in de tijd worden aangepast indien daar behoefte aan is. Volgens de OP-respondent zullen er altijd 'mazen in de wet' worden ontdekt en daar zal op den duur iets op moeten worden bedacht, maar de Omgevingswet biedt voldoende flexibiliteit om hier mee om te gaan. Door te werken vanuit de kracht van de Omgevingswet hoeven gemeenten niet te lang stil te staan of de juiste keuze is gemaakt, omdat deze de mogelijkheid biedt om bij te sturen. De kracht van de Omgevingswet komt het best naar voren in het Omgevingsplantraject van Zoeterwoude, waarin belangen worden geborgd in zo min mogelijk regels. Met dit Omgevingsplantraject heeft Zoeterwoude een stevige basis gelegd voorafgaand het TNO kennis- en leertraject.

6.3 CoP₁

Bij de eerste pilotbijeenkomst hebben de pilots en de 2^e ring gemeenten voor het eerst met elkaar om de tafel gezeten om de discussie te voeren omtrent de vraag: "hoe landen de RES-afspraken in het Omgevingsplan?". Deze vraag gaat in op hoe de RES-afspraken het best passen binnen het Omgevingsplan, dus binnen de juridische borging van de Omgevingswet.

Zoeterwoude heeft de eerste CoP afgetrapt met een presentatie over de reeds opgedane ervaringen van het Omgevingsplantraject en hoe zij naar de Omgevingswet kijkt. Allereerst is het Omgevingsplan vergeleken met de huidige benadering van het BPVR: *"Een bestemmingsplan is te beschouwen als een mozaïek op één laag, terwijl een Omgevingsplan valt te beschouwen als een compleet opgeknipt mozaïek dat bestaat uit afzonderlijke lagen. Deze lagen kunnen over tijd worden geactualiseerd ten behoeve van de ambities of doelen van de gemeente zonder dat het complete mozaïek moet worden vervangen"*. Het resulteert echter wel tot een 'berg aan artikelen en hoofdstukken met veel grijs gebied' die, vanwege discrepanties tussen de huidige wetgeving en de nieuwe Omgevingswet, nog volledig open staan voor interpretatie en weinig duidelijkheid geven.

In de vragenronde zijn de meeste vragen te herleiden tot twee thema's: "Wat is de status van de Omgevingsvisie en waarom wordt de RES daar niet in opgenomen?" en "Wat is het nut van de RES precies en hoe worden RES-afspraken gemaakt?".

6.4 Policy Learning – CoP₁

6.4.1 Instrumental policy learning – CoP₁

De discussieronde heeft inzicht gegeven in de manier waarop de andere gemeenten naar het Omgevingswetinstrumentarium kijken, namelijk met een traditionele blik van strategie naar uitvoering en de juridische borging. De eerste thematische vraag is daarom meermaals teruggekomen in de discussie, want in de optiek van de CoP-participanten moet er eerst een Omgevingsvisie (strategie) zijn voordat er aan het Omgevingsplan (borging) kan worden gewerkt. De gemeente Zoeterwoude kan niet zo veel met deze discussie, omdat zij de opdracht heeft gekregen om bezig te gaan met de RES en het Omgevingsplan, en niet met de Omgevingsvisie. Verder is deze kijk van de CoP-participanten niet helemaal correct; de Omgevingsvisie zet de strategische lijn uit van de gemeente, maar dat betekent niet dat de strategische lijn alleen in de visie terugkomt, want de strategische lijn moet ook worden geborgd in de juridische regels zoals in het Omgevingsplan. Dat betekent dat het Omgevingsplantraject geen baat bij het wachten op een geformuleerde Omgevingsvisie, maar vooruitlopend op de Omgevingsvisie zelf een strategische lijn kan uitzetten in het Omgevingsplan. Als de lijn vanuit het Omgevingsplan aansluit op wat de gemeente wil bereiken, dan is vervolgens afstemming nodig indien eenmaal aan de Omgevingsvisie wordt gewerkt.

De tweede thematische vraag betreft de totstandkoming van de RES, want gedurende de discussie werd hardop geroepen: *"WAT is de RES nou eigenlijk?!"*. Hieruit bleek dat er nog veel onduidelijkheid was rondom de RES en het nut ervan. De discussie liep met name vast vanwege de vraag hoe tot RES-afspraken kan worden gekomen. De invloed van Zoeterwoude op de RES-afspraken is echter beperkt. De RES is nieuw en alle deelgenoten in het RES-samenwerkingsverband zijn nog onbekend met het format. Zoeterwoude heeft in dit deel van de CoP weinig geleerd over het instrumentarium van de Omgevingswet, maar heeft wel inzicht gekregen in de benadering van de andere aanwezige gemeenten.

De discussie kon worden hervat toen het instrument omgevingswaarde aan de orde kwam. De omgevingswaarden zijn eerder op de dag gepresenteerd bij de presentatie van 'Aan de Slag met de

Omgevingswet' in de zogenoemde 'Staalkaart: Energietransitie'. Met deze omgevingswaarde kan een objectieve en meetbare waarde (bijvoorbeeld een geluidsnorm of een energieopwekkingsnorm) worden toegekend aan een gebied die minimaal moet worden behaald door de gemeente. De omgevingswaarden kunnen oplossingen bieden bij het koppelen van de RES aan het Omgevingsplan, omdat deze waarden mogelijk duurzaamheidsregels (en daarmee RES-afspraken) kunnen opnemen voor het landelijk gebied. De CoP-participanten hebben de mogelijkheden van het instrument omgevingswaarde in de discussie geëxploreerd. Hierbij hebben zij gezamenlijk gekeken naar hoe de omgevingswaarde kan worden toegepast voor de RES en hoe een dergelijke waarde eruit kan komen te zien in de vorm van juridische regels in het Omgevingsplan. Op het gebied van instrumental learning heeft CoP₁ hier het meeste geboden, omdat het instrument omgevingswaarde voldoet aan de zowel de ET- als de OW-eisen die Zoeterwoude stelt aan instrumentarium.

6.4.2 Social policy learning – CoP₁

De OP-respondent geeft aan dat een voorloper zijn op nieuw en onbekend gebied zoals met het Omgevingsplantraject niet bijdraagt aan het vergaren van nieuwe kennis, met name uit CoP₁ is gebleken dat Zoeterwoude niet veel heeft geleerd op het gebied van instrumentarium. Echter heeft CoP₁ nieuwe kennis opgedaan in haar sociale leerproces. De discussie van CoP₁ heeft laten zien dat de prioriteiten van de andere gemeenten - als het gaat om zowel de RES als het Omgevingsplan – liggen bij de continuïteit van het instrumentarium (van visie naar plan, etc.) en de totstandkoming van RES-afspraken. De discussie kwam niet verder op deze onderwerpen, waardoor het gesprek werd bijgestuurd: "*gegeven dat er RES-afspraken zijn, hoe maken we de stap naar het Omgevingsplan en hoe komt die eruit te zien?*". Toen eenmaal dit gedachte-experiment was voltrokken, kwam de CoP uit op het onderwerp omgevingswaarde. Dat is uiteindelijk de belangrijkste leerstap geweest, zowel sociaal als instrumenteel.

De CoP heeft bijgedragen aan het denkproces van Zoeterwoude, voornamelijk in hoe een discussie kan worden hervat nadat deze vastgelopen lijkt te zijn. De OW-respondent zag de discussie steeds terugkomen op '*een stap terugzetten voordat je vooruit kunt*', maar dat werkt niet als het een compleet ander traject betreft waar het Omgevingsplantraject geen invloed op uit kan oefenen, want het wachten op een ander project leidt ook tot niets, zeker niet als er vaart moet worden gemaakt met de RES en het Omgevingsplan. De discussie observeren heeft de respondent geholpen om een beeld te krijgen van de andere perspectieven, waarna hij de mogelijkheid zag om te sturen op de inhoud. Het sociale leerproces is voortgekomen uit de instrumentele discussie, maar het heeft een inhoudelijke sprong nodig gehad om de impasse te doorbreken, namelijk dat de CoP alleen vooruit kan als de participanten inhoudelijk op één lijn zitten.

Na afloop van de CoP heeft Zoeterwoude intern beraadslaagd om de vervolgstappen vast te stellen. Er is besloten om een herhaling van de eerste discussie te voorkomen (van een stap terugzetten om vooruit te gaan) door een manier te bedenken zodat de hele discussie kan worden vermeden. Het gezamenlijke inzicht van zowel de RES-respondent als de OP-respondent is dat de inhoudelijke sturing het grootste effect heeft gehad op de CoP; daarom is besloten om de mogelijkheden van omgevingswaarden verder uit te werken voor de volgende CoP.

6.5 PME(L) – P₁

6.5.1 Accountability – P₁

Het gemeentebestuur is tijdig op de hoogte gebracht van de ontwikkelingen in het TNO-leertraject, doordat er regelmatig samen wordt gezeten met de wethouder. Het heeft een toegevoegde waarde om iedereen continu op de hoogte te houden, omdat op deze manier iedereen kan worden geënthousiasmeerd voor de Omgevingswet en de RES. Dit enthousiasme komt ten goede aan het bestuurlijk draagvlak van de projecten. Met de aanvulling van de resultaten van de participatiebijeenkomsten kan het gemeentelijk bestuur tevens op de hoogte worden gebracht van de publieke opinie omtrent de fysieke leefomgeving. Hiermee is ook een indirecte terugkoppeling tussen de wethouders en de burgers mogelijk waardoor bestuurlijk beleidsaanpassingen kunnen worden ontworpen en doorgevoerd.

De TNO-pilot wordt tevens gezien als een kans om de praktijkervaringen met de nieuwe wetgeving terug te koppelen naar de ministeries. De respondenten zijn het erover eens dat ze het traject hebben benaderd zoals zij denken dat het van hen wordt verlangd door het Rijk: van onderop (*bottom-up*) de burgers mee laten beslissen wat belangrijk is en wat in essentie door de gemeente moet worden

beschermd. De geïdentificeerde zaken worden vastgelegd in beleidsdoelen, over welke de gemeente mag nadenken hoe en met welke instrumenten die doelen kunnen worden bereikt. R₂ zegt hierover: *“Het ultimatum is dat de burgers het gevoel krijgen dat hun waarden worden beschermd en dat de gemeente hier minder fouten maakt én hetzelfde weet te bereiken met minder regels”*. Op deze manier wordt zowel naar boven (bestuur) als naar beneden (burgers) verantwoording afgelegd.

6.5.2 Relationships – P₁

In periode t1 is het RES-proces expliciet gekoppeld aan het Omgevingsplanproces, in de vorm van regelmatige bijeenkomsten van de twee trajecten. Hierdoor is de band tussen de ET en de OW in de gemeente versterkt en kunnen het ET-team en OW-team elkaars kennis en expertise benutten in de verdere uitwerking van hun projecten. Met het oog op de inpassing van de Energietransitie in het Omgevingswetbeleid heeft het voordelen om deze relatie in een vroeg stadium te expliciteren. Vanuit de RES wordt het samenbrengen van de trajecten gezien als *“het inrichten van een proces wat synchroon loopt, zodat je het wiel niet opnieuw moet uitvinden omdat het Omgevingsplan er al is en daar vervolgens weer de RES in moet implementeren”* (R₂).

De samenwerking tussen het RES-traject en Omgevingsplantraject in Zoeterwoude heeft geleid tot een concept-omgevingswaarde. In de participatiebijeenkomst die in de tussenperiode tussen CoP₁ en CoP₂ heeft plaatsgevonden is deze waarde gepresenteerd met de vraag aan de burgers of deze conceptregel voldoende dekking biedt voor de belangen die in de voorgaande participatiebijeenkomsten zijn vastgesteld. Door deze participatiebijeenkomst hebben ook de burgers bijgedragen aan het nieuwe instrument, waardoor de relatie tussen de gemeente en de burgers is onderhouden, omdat de burgers de mogelijkheid hebben gekregen om hun belangen te borgen. Met de resultaten van deze participatiebijeenkomst heeft de concept-omgevingswaarde draagvlak gekregen richting CoP₂.

Met betrekking tot de publiek-private relaties van de gemeente kan een verandering in het speelveld worden gezien. Waar vroeger vooral een wisselspel plaatsvond tussen de gemeente en publiek-privaat domein met de toeschouwende burger ernaast, is er nu eigenlijk een derde partij (burger) die een actieve rol krijgt in dit speelveld. De respondenten zien deze ontwikkeling vooral positief, want *“de burgers krijgen steeds meer mogelijkheden om hun stem te laten horen en om actief ergens aan mee te doen: dat kan worden benut. Het zorgt voor meer werk voor de gemeente, maar het zal ook zorgen voor een beter gedragen resultaat, omdat meer mensen erover hebben nagedacht en er samen aan hebben gewerkt.”*

6.5.3 Learning – P₁

Met het inzicht van CoP₁ heeft Zoeterwoude zich verder verdiept in de Staalkaart: Energietransitie en het Omgevingsplaninstrument omgevingswaarde. Het eerste inzicht uit CoP₁ is dat de staalkaarten vooralsnog neigen naar een *‘bestemmingsplan in de oude stijl’* (RES-respondent), waarna is besloten dat de uitwerking zoals in de staalkaart beter en vooral anders kan. *“Samen wisten we dat het beter kon, dat is immers het idee van de nieuwe Omgevingswet”* (RES-respondent). Deze gedachte werd beaamd door de OP-respondent, want hem was opgevallen dat de huidige manier van regels opstellen nog heel erg heerst bij het werken met de Omgevingswet. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking met de Omgevingsdienst West Holland. Met de introductie van de Omgevingswet kreeg de afdeling Duurzaamheid voor het eerst de mogelijkheid om duurzaamheidseisen op te nemen in de juridische beleidsregels. Echter is uit de gesprekken met de Omgevingsdienst gebleken dat deze regels worden voorgesteld als *“je mag dit, dit en dit niet...”*. Oftewel, men wil alle duurzaamheidsaspecten dichttimmeren in de regels en dat sluit niet aan bij het gedachtegoed van de Omgevingswet. Hetzelfde geldt voor de staalkaarten, dus Zoeterwoude heeft deze periode benut om een omgevingswaarde te creëren.

Het leerproces van Zoeterwoude is na CoP₁ in een stroomversnelling beland door de inzichten van de CoP en de omgevingswaarde. Zowel R₁ als R₂ geven aan dat ze hebben geleerd dat een nuttige (inhoudelijke) discussie alleen kan worden gevoerd als er voldoende diep op de inhoud wordt ingegaan; op basis hiervan is besloten dat een inhoudelijke uitwerking de oplossing kan zijn voor de toekomstige CoP's. Zoeterwoude heeft het gedurfd om, zoals beschreven door R₁: *“twee stappen vooruit te zetten en de stap terug compleet ontnemen in de discussie”*. Met de ‘ja, mits’-regeling als basis heeft Zoeterwoude alle voorgaande lessen samengevoegd tot een omgevingswaarde in de geest van de Omgevingswet. Met deze omgevingswaarden kunnen de belangen voor het hele buitengebied in zo weinig mogelijk regels worden geborgd en kan tegelijkertijd ruimte blijven voor toekomstige ontwikkelingen.

6.5.4 Adaptive capacity – P₁

Met het koppelen van de twee projecten (RES en Omgevingsplan) zijn beide trajecten beter op elkaar afgestemd, met als gevolg dat zij elkaar op de hoogte kunnen houden van wat er in de respectievelijke domeinen afspeelt. Het koppelen van de twee projecten heeft tevens een doorwerking gehad in de rest van de gemeente, omdat opgedane lessen uit één van de twee trajecten niet alleen tussen de 2 trajecten met elkaar worden gedeeld, maar ook met de andere beleidsdomeinen die aan de projecten meewerken. Volgens de RES-respondent kan een interne procesverandering worden geobserveerd, welke zichtbaar is in het nieuwe programmteam Energietransitie, dat bestaat uit mensen uit verschillende afdelingen en disciplines: *“Alles wat dan op hoger schaalniveau gebeurt of wordt afgesproken, zoals bij mij in het RES-verhaal met 14 andere gemeenten, sijpelt dan vervolgens door naar het team, die het op hun beurt terugkoppelen naar hun eigen afdeling. Op deze manier probeer je toch iedereen te blijven informeren en op de hoogte te blijven van wat er gaande is. Zo krijg je ook een beeld van hoe een ander kan reageren en weet je wat je weerstand en tegenstanders zijn, want daar kun je jouw processen omheen organiseren. Communicatie is daarom cruciaal om alles bij elkaar te houden en om alle neuzen dezelfde kant op te laten wijzen”*. De koppeling van de twee projecten heeft het adaptief vermogen in de gemeente expliciet gemaakt, waardoor de geleerde inzichten hebben geleid tot een nieuwe werkwijze voor nieuwe gemeenteprojecten. De nieuwe werkwijze heeft het voordeel dat potentiële weerstand en tegenstanders eerder in beeld komen, zodat hiernaar kan worden gehandeld en het proces hieromheen kan worden georganiseerd.

6.6 CoP₂

Bij de tweede pilotbijeenkomst heeft VNG een presentatie over het Omgevingswetinstrumentarium gegeven waarin zij adviseren om juist *geen* gebruik te maken van omgevingswaarden. De argumentatie van de VNG is dat de gemeente na het vaststellen van de omgevingswaarde weinig invloed kan uitoefenen op hoe de omgevingswaarde daadwerkelijk wordt behaald, terwijl de omgevingswaarde wél rechtsbindend is. Desalniettemin is de concept-omgevingswaarde van Zoeterwoude gepresenteerd, met gemixte reacties als gevolg. Het heeft echter niet weer geleid tot het vastlopen van de discussie, omdat de Omgevingswetexpert van het Nationaal Programma 'Eenvoudig Beter' (verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de Omgevingswet) de inhoudelijke discussie heeft geleid, waarna de discussie met de tweede ring gemeenten heeft plaatsgevonden.

6.7 Policy Learning – CoP₂

6.7.1 Instrumental policy learning – CoP₂

Door de inbreng van een expert bij CoP₂ is de discussie inhoudelijk de diepte ingegaan. De concept-omgevingswaarde is beoordeeld op de dekking van de regel, verder is besproken wat de voorwaarden zijn waaraan de omgevingswaarde moet voldoen conform de Omgevingswet en welke bijkomstigheden erbij komen kijken. De belangrijkste vraag is of de omgevingswaarde het doel kan bereiken waarvoor deze is opgesteld. Vervolgens zijn de mogelijke consequenties van het gebruik van een omgevingswaarde besproken. De discussie is hierdoor verschoven rondom de vraag: *“wat als de omgevingswaarde wordt vastgesteld zonder termijn, en hierdoor direct van kracht is zodra het Omgevingsplan van kracht is?”*. De implicatie is dan dat de gemeente wordt gedwongen om direct actie te ondernemen om de omgevingswaarde te behalen. Enerzijds past dat bij de kracht van de Omgevingswet om als gemeente een proactieve houding aan te nemen, maar anderzijds kan het bestuurlijk voor tegenstand zorgen, omdat hiervoor gemeentelijke middelen (zoals geld) moeten worden ingezet. De angst bij het wél vaststellen van een termijn is dat er politieke terughoudendheid zal ontstaan, omdat de termijn in de toekomst is en potentieel niet onder het huidige politieke bewind valt, waardoor terughoudendheid kan zorgen dat de omgevingswaarde dan aan zijn lot wordt overgelaten. Volgens de OP-respondent moet politieke terughoudendheid worden vermeden en is de keuze voor een directe inwerkingtrede de gewenste oplossing om de kracht van de Omgevingswet te benutten.

Naast de termijn is ook gekeken naar de voorwaarden en de ambtelijke doorwerking van een omgevingswaarde. De belangrijkste voorwaarde is dat voorafgaand aan het vaststellen van de omgevingswaarde onderzoek is verricht naar de meetwijze en de haalbaarheid van de waarde. De continuïteit van de omgevingswaarde moet worden gewaarborgd, wat alleen gebeurt als tussentijdse metingen van de waarde op systematische wijze worden vastgelegd. De systematiek is belangrijk voor de monitoring van de omgevingswaarde, omdat het leidt tot de bepaling dat de waarde wel of niet is behaald, waarna actie kan worden ondernomen. Dat betekent dat monitoring moet worden opgenomen

in het gemeentebestuur, waarmee de beleidscyclus rond is. Dit gehele proces vormt samen de integrale werkwijze van de Omgevingswet en is volgens de Omgevingswetexpert een geschikte manier om te leren werken met de integrale benadering van het Omgevingswetinstrumentarium. Aanvullend advies van de Omgevingswetexpert is om gelijktijdig met het opstellen van de omgevingswaarde ook een conceptprogramma op te stellen; een programma is immers de uitvoeringskant van beleid en kan bepalen aan welke voorwaarden moet worden voldaan en daarmee welke juridische regels moeten gelden.

In het discussiedeel van de tweede CoP is met de 2^e ring gemeenten gediscussieerd over het gebruik van andere instrumenten indien er echt *niet* met omgevingswaarden moeten worden gewerkt. Uit deze discussie kwamen twee alternatieven naar voren. Het eerste alternatief is het gebruik van een algemene regel in combinatie met verscherpte duurzaamheidsvoorwaarden. Op deze manier wordt ongeveer hetzelfde bereikt als met de omgevingswaarde, maar vermijdt de gemeente dat het zich rechtelijk bindt aan de vastgestelde waarde. Het tweede alternatief is het gebruik van het instrument Programma, zodat er gemeentelijke middelen worden ingezet om de beoogde beleidsdoelen te behalen. Het interessante aan dit alternatief is dat binnen het programma ook naar een bepaalde (omgevings)waarde toe wordt gewerkt, maar hiervoor worden wel gelijk gemeentelijke middelen ingezet, dit in tegenstelling tot de algemene regel waarbij de gemeente afstand houdt. Het is de kracht van de Omgevingswet dat er meerdere wegen mogelijk zijn om hetzelfde te bereiken en het is uiteindelijk ook aan de gemeenten zelf om te bepalen welk instrument bij hen past en hoe het instrument wordt gebruikt. In de optiek van Zoeterwoude kan de omgevingswaarde meer als een stok tussen de deur worden gebruikt om duidelijk te maken wat de Zoeterwoudse ambities zijn en dat de gemeente bereid is zichzelf ertoe te verplichten de omgevingswaarde te behalen. 'Aan de slag met de Omgevingswet' benadrukt: *"hiermee maak je een statement en laat je zien wat je als gemeente wil bereiken!"* Daartoe geven de respondenten aan dat *"de omgevingswaarde hierbij de ideale optie is om te zorgen dat de Zoeterwoudse ambities worden behaald"*.

Samengevat is CoP₂ veel inhoudelijker ingevuld dan CoP₁. Dat is te danken aan de inbreng van de Omgevingswetexpert, maar ook door de reeds opgedane kennis en voorbereiding van Zoeterwoude op deze CoP₍₂₎. Zoeterwoude heeft namelijk de sprong gewaagd met de omgevingswaarde, waardoor de focus van de discussie op de omgevingswaarde is komen te liggen en niet op de Omgevingsvisie zoals in CoP₁. Vanuit de angst voor de verplichtingen en nadelige gevolgen die voortkomen uit de omgevingswaarde, zijn door de 2^e ring gemeenten alternatieven voorgesteld om zonder gebruik van de omgevingswaarde dezelfde doelen te. Zoeterwoude heeft echter besloten om zich te blijven richten op de omgevingswaarde, omdat het beter past bij de gemeente.

6.7.2 Social policy learning – CoP₂

Qua beleidsleren is CoP₍₂₎ ditmaal overtuigender instrumenteel van aard dan sociaal van aard. Het sociale leerproces heeft twee alternatieve benaderingen (en instrumenten) naar voren gebracht die hierboven zijn beschreven. De alternatieve opties tonen aan dat meerdere benaderingen in de Omgevingswet mogelijk zijn, en dus dat verschillende methoden naar hetzelfde doel toe werken. Dit laat tevens zien dat de eerder beschreven keuzevrijheid van Omgevingswetinstrumenten niet is overdreven, want het is aan de gemeenten om de uiteindelijke keuze voor het instrumentarium te maken. Daarnaast laat het beloop van CoP₂ ook het sociale aspect van beleidsleren zien; sociale interacties kunnen helpen om orde te scheppen in hoe gemeenten hun maatschappelijke opgaven willen en kunnen benaderen. Helaas heeft de CoP geen definitief antwoord op welke benadering de 'juiste' is, omdat daar niets over bekend is, immers is de Omgevingswet nog niet van kracht.

Zoeterwoude heeft met CoP₂ bevestiging gekregen dat hun benadering ten opzichte van de Omgevingswet geschikt is voor hun opgave om de RES te verwerken in het Omgevingsplan. Dit komt met name door hoe zij het beleidsproces hebben benaderd door gebruik te maken van de kracht van de Omgevingswet om kennis te vergaren over de Energietransitie en de Omgevingswet en hoe deze twee met elkaar interacteren. Door het beleidsproces flexibel in te richten en door gebruik te maken van de sociale interactieprocessen heeft dit geresulteerd in verbeterde interne verbintenis met collega's, regelmatige interacties en terugkoppelingsmomenten met burgers en wethouders, en continue afstemming tussen het RES-traject en het Omgevingsplantraject. De kennis en capaciteit om grip te krijgen op de Omgevingswet heeft ertoe geleid dat Zoeterwoude stappen durft te zetten in onbekend terrein zoals de RES en het Omgevingsplan, en hierdoor als kleine gemeente voorloper kan zijn op het gebied van zowel de Energietransitie als de Omgevingswet.

6.8 Beantwoording deelvragen

1) Hoe komt *policy learning* voort uit *communities of practice*? Welke voorwaarden zijn nodig om *policy learning* plaats te laten vinden?

CoP's creëren een situatie waarin een groep van mensen met verschillende kennis, expertise en ervaringen, gezamenlijk discussieert over een gedeeld probleem. Uit dit onderzoek blijkt dat *policy learning* het resultaat is van uiteenlopende perspectieven met verschillende meningen, argumentatie, discussie en consensusvorming. In CoP₁ is argumentatie gebruikt om een impasse te doorbreken. In CoP₂ bleek dat consensusvorming ook kan zorgen voor polarisatie binnen de groep. In beide gevallen werd de discussie opnieuw gevoerd totdat het kennisniveau gelijk was en de perspectieven nauwer tot elkaar kwamen.

Policy learning is in dit onderzoek opgesplitst in social (policy) learning en instrumental (policy) learning. In de CoP's bleek dat instrumental *policy learning* het meest heeft bijgedragen aan de inhoudelijke invulling van de discussie, oftewel de groep leert het meest als de discussie inhoudelijk dieper gaat. Daar tegenover staat dat er een bepaalde mate van sociale interactie nodig is om te bepalen op welke inhoud precies moet worden ingegaan; hier speelt social *policy learning* een grote rol in het uitlichten en samenbrengen van de verschillende benaderingen. Echter is uit de bevindingen gebleken dat een inhoudelijke discussie weer kan leiden tot heroverwegingen van de benaderingswijze, waardoor kan worden verondersteld dat social learning kan leiden tot instrumental learning en andersom, en dat beide vormen van *policy learning* complementair aan elkaar zijn.

Een voorwaarde voor *policy learning* in CoP's is dat de kennisbasis van de participanten op een gelijk niveau moet zijn om de discussie te kunnen voeren. In het geval van dit onderzoek heeft PME(L) geholpen om inzicht te krijgen in hoe de kennisbasis is opgebouwd en welke achterliggende processen hieraan hebben bijgedragen. De belangrijkste voorwaarden voor *policy learning* zijn: (1) de benaderingswijze tot het beleidsproces, (2) de interne samenwerking tussen beleidsdomeinen, (3) het draagvlak met burgers; en (4) de capaciteit om nieuwe kennis op te nemen en te verwerken in het eigen beleidsproces.

2) Wat zijn de effecten van *policy learning*, met name met betrekking tot *policy integration*?

In de CoP's is opgevallen dat er altijd verschillende perspectieven en instrumenten zijn om een maatschappelijk probleem te benaderen. Dat betekent dat gemeenten zelf de overweging moeten maken welk perspectief het beste aansluit bij hun eigen visie en welk instrument dan het meest passend is. Het effect van *policy learning* is dat het aanzet tot ofwel een verkenning van de verschillende benaderingswijzen en eventueel de adoptie ervan, ofwel de inhoudelijke verdieping van het instrumentarium en de uitwerking daarvan. De verkenning of verdieping vindt doorwerking in het beleidsproces zodra de nieuwe informatie invloed heeft op het besluitvormingsproces van het project. Het effect van *policy learning* is dat beleidsmakers zowel in de breedte als in de diepte naar het beleidsprobleem leren kijken, waardoor koppelmogelijkheden ontstaan met andere beleidsdomeinen indien blijkt dat een samenwerkingsverband bevorderlijk is voor beide domeinen (zoals het RES-traject en Omgevingsplantraject).

Bij *policy learning* gaat het om het vaststellen welk perspectief en procesbenadering het beste bijdragen aan het samenbrengen van de gewenste beleidsdomeinen, in dit geval de Energietransitie en de Omgevingswet. *Policy learning* helpt bij het onderbouwen van het perspectief die de gemeente heeft geadopteerd, waardoor er meer transparantie ontstaat in het gehele beleidsproces. Vanuit dit perspectief kunnen de beleidsprocessen op elkaar worden afgestemd om een gezamenlijk doel na te streven. CoP's kunnen bijdragen aan het expliciteren van het gezamenlijk doel, waarna de processen kunnen worden geoptimaliseerd om de twee beleidsdomeinen dichter bij elkaar te brengen en eventueel te integreren, wat in het kader van dit onderzoek kan worden beschouwd als *policy integration*.

3) Welke problemen hebben gemeenten rondom de Energietransitie en de Omgevingswet?

De grootste problemen rondom de ET en de OW zijn momenteel de onzekerheid in beide beleidsdomeinen en de onbekendheid met het Omgevingswetinstrumentarium. Het eerste probleem betreft de twee verschillende beleidswerelden die elkaar in de realiteit gaan kruisen (VNG,

pilotbijeenkomst II). De Energietransitie en de Omgevingswet hanteren allebei hun eigen tijdlijnen. Deze tijdlijnen lopen asynchroon en zijn nauwelijks op elkaar afgestemd, terwijl zij elkaar nodig hebben in de praktijk, zoals is te zien in de interactie tussen het RES-traject en Omgevingsplantraject in dit onderzoek.

Het tweede probleem is in de CoP's naar voren gekomen als angst om keuzes te maken. Het Rijk verlangt met de Omgevingswet dat gemeenten gebruik gaan maken van een integrale benadering tot beleid, maar biedt weinig handvatten voor gemeenten om een integraal proces in te richten. Daar komt bij dat de handvatten die er zijn, eigenlijk te veel keuzevrijheid bieden voor gemeenten om beleidskeuzes mee te maken. Er zijn meerdere instrumenten bruikbaar om hetzelfde doel te bereiken; de vraag wordt dus welk instrument het 'juiste' is en of er überhaupt een 'juiste' is. Daarbij is het onduidelijk hoe het instrumentarium in zijn volledigheid kan worden benut, omdat men niet weet of de 'juiste' keuze is gemaakt.

4) Hoe helpen de effecten van *policy learning* gemeenten in hun beleid voor de Energietransitie en de Omgevingswet?

Policy learning in CoP's, zoals in dit onderzoek is onderzocht, heeft een leercyclus gecreëerd dat doorwerking heeft op de beleidsprocessen van de gemeenten. Dat wil zeggen dat beleidslessen uit de CoP's worden gehaald en vertaald naar de eigen gemeentelijke beleidsprocessen. De beleidslessen dragen hierdoor bij aan de kennisontwikkeling en helpen om keuzes te maken met betrekking tot het beleidstraject, zoals het vinden van het ideale handelingsperspectief, het identificeren van samenwerkingsmogelijkheden, en de toepassing van het instrumentarium. In dit onderzoek heeft policy learning onder meer geleid tot het leren van keuzes maken binnen het beschikbare Omgevingswetinstrumentarium.

Een voorbeeld van een hierboven beschreven leercyclus is die van de omgevingswaarde, omdat deze omgevingswaarde potentieel bruikbaar is om ook zaken zoals de Energietransitie (RES-afspraken) te kunnen borgen in de Omgevingswet (Omgevingsplan). Zoeterwoude heeft in de nasleep van CoP₁ de omgevingswaarde verder verkend en teruggekoppeld in het interne beleidsproces, waarna is besloten dat het gebruikt zal worden en dat de omgevingswaarde verder wordt uitgewerkt in een juridische regel in het Omgevingsplan, ten behoeve van de Energietransitie.

De doorwerking van policy learning in het interne beleidsproces van de gemeente heeft geleid tot de gemeentelijke realisatie dat het mogelijk is om de twee beleidsdomeinen ET en OW samen te brengen, en dat het instrumentarium van de Omgevingswet het mogelijk maakt om de twee domeinen te integreren. Kortom, policy learning helpt gemeenten om de nieuwe wetgeving te omarmen en om de twee werelden samen te brengen in integraal beleid.

Hoofdstuk 7: Conclusie

De Energietransitie en Omgevingswet zijn bij elkaar gebracht door het kennis- en leertraject. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten van het onderzoek gepresenteerd en wordt vervolgens antwoord gegeven op de deelvragen en de onderzoeksvraag.

7.1 PME(L)

Dit onderzoek heeft aangetoond dat PME(L) door Zoeterwoude is benut om allereerst grip te krijgen op de Omgevingswet en vervolgens op de Energietransitie. Dit heeft Zoeterwoude gedaan door de PME(L)-elementen onderling aan elkaar te koppelen, en zo te zorgen dat de 'kracht van de Omgevingswet' de basis is van waaruit alle beleidsprocessen worden benaderd. Zoeterwoude heeft interne en externe relaties aangehaald en onderlinge feedbackmechanismen benut om de flexibiliteit die de Omgevingswet biedt te realiseren in de rest van de gemeente. Hierdoor is de gemeente langzaam veranderd, omdat het besef is gegroeid dat (1) de Omgevingswet bijna iedereen zal beïnvloeden, waardoor men meer bereid is om zich erin te verdiepen; (2) het koppelen en synchroniseren van beleidsprocessen meerwaarde heeft, omdat het kan zorgen voor flexibiliteit en beter afgestemde beleidsoplossingen; (3) participatieprocessen en de stem van de burgers groter zijn geworden en dat deze worden benut om publiek draagvlak te creëren, zodat beleidskeuzes beter te verantwoorden zijn richting het bestuur; en ten slotte dat (4) de weg naar beleid weliswaar langer is door de afstemmingsprocessen en participatieprocessen, maar op de lange termijn gaat leiden tot snellere en betere vervolprocedures, omdat het grondwerk reeds staat en niet opnieuw moet worden vormgegeven.

7.2 Policy Learning

Op basis van de analyse van PME(L) kan worden gesteld dat Zoeterwoude een sterke basis heeft gelegd voor de CoP's. In de eerste werksessie (CoP₁) is duidelijk is geworden dat Zoeterwoude op instrumenteel gebied relatief weinig heeft geleerd, maar vooral sociaal heeft geleerd doordat ze inzicht hebben gekregen in de benaderingswijzen (en daarmee in het instrumentele kennisniveau) van de aanwezige CoP-participanten. Vanuit het sociale inzicht is geprobeerd de impasse inhoudelijk te doorbreken, met als gevolg de exploratie van alternatieve Omgevingswetinstrumenten en daarmee wellicht de belangrijkste opbrengst en les, namelijk de omgevingswaarde.

Er kan worden gesteld dat een samenloop van omstandigheden heeft geleid tot de keuze van Zoeterwoude om uiteindelijk voor de omgevingswaarde te kiezen: (1) de kennis die voorafgaand aan het pilottraject is opgedaan heeft richting gegeven aan wat Zoeterwoude ongeveer wil bereiken met het Omgevingsplan; (2) de kennisdiscrepantie tussen Zoeterwoude en de CoP-participanten heeft ervoor gezorgd dat Zoeterwoude met enige zekerheid een andere positie kan innemen in de CoP-discussie en tegen de stroom in durft te zwemmen; (3) het toeval (en wellicht geluk) dat op dezelfde ochtend de presentatie staalkaarten heeft plaatsgevonden, heeft bijgedragen aan het succes van de eerste CoP₍₁₎, omdat vanuit een hoger overheidsorgaan (Aan de Slag met de Omgevingswet) een alternatieve benadering is gepresenteerd en aangeboden, waardoor de CoP-participanten meer geneigd waren om na te denken over andere benaderingswijzen; (4) de overtuiging dat de staalkaart-omgevingswaarde in essentie onvoldoende aansluit op wat de Omgevingswet van het instrument verlangt, waaruit blijkt hoe sterk de respondenten in het Omgevingswetverhaal staan en hoe zij ervan overtuigd zijn dat zij een betere omgevingswaarde kunnen maken die beter aansluit op wat vanuit de Omgevingswet wordt verlangd.

De uitwerking van de omgevingswaarde zoals gepresenteerd in CoP₂ gaat in tegen het advies van de VNG en laat zien hoe stevig de kennisbasis van Zoeterwoude is door alsnog verder te werken met de omgevingswaarde. In CoP₂ zorgde Inhoudelijke diepgang met onder andere de "wat als"-vraag voor een andere discussie dan CoP₁. CoP₂ laat zien dat de inbreng van een expert kan leiden tot een meer inhoudelijke discussie en daarmee tot meer *instrumental policy learning*. CoP₂ laat echter ook zien dat het Omgevingswetinstrumentarium voor polarisatie kan zorgen, omdat er bij de aanwezige gemeenten vooralsnog de overtuiging heerst dat een gemeente niet moet investeren in zaken waar na de vaststelling van het Omgevingsplan geen invloed op uit te oefenen valt zoals bij een omgevingswaarde. Deze overtuiging komt voort uit de angst om als gemeente los te moeten laten en erop te vertrouwen dat niet alle zaken in regels dichtgetimmerd hoeven te worden. De discussie met de 2^e ring participanten is namelijk de uiting van die angst in de vorm van *social policy learning*, omdat meerdere benaderingswijzen (met andere instrumenten) zijn gepresenteerd, die vermijden dat het instrument omgevingswaarde zal worden gebruikt. Zoeterwoude deelt die angst echter niet. De respondenten zijn

ervan overtuigd dat het Omgevingswetinstrumentarium meerdere handvatten biedt om beleid mee vorm te geven en dat het instrument omgevingswaarde de optimale oplossing is voor de situatie van Zoeterwoude.

7.3 Policy Integration

Voor gemeenten is beleidsintegratie de culminatie van PME(L) en *Policy Learning*. Gedurende dit pilottraject is een *leercyclus* ontstaan waarin een bestaande kennisbasis wordt verstoord door de interventie van CoP's ten behoeve van het samenbrengen van de Energietransitie en de Omgevingswet. De interventie vindt doorwerking in de leercyclus als de opgedane lessen uit de CoP's hebben geleid tot een aanvulling van de kennisbasis voor het verdere beleidsproces. De lessen die uit de CoP's worden gehaald zijn zo effectief als de zwakste schakel in de cyclus, dit betekent dat de mate waarin wordt geleerd over ofwel de Energietransitie ofwel de Omgevingswet afhankelijk is van de mate van: (1) interne samenwerking en afstemming tussen de twee beleidsdomeinen; (2) een gezamenlijke visie en benadering tot beleid met betrekking tot de fysieke leefomgeving; (3) interne (collega's) en externe (burgers en belanghebbenden) relaties en onderlinge terugkoppelingsmechanismen voor de borging van alle belangen; (4) flexibiliteit in het beleidsproces om bij te sturen indien dat in de praktijk nodig blijkt; en (5) drang naar kennis, oftewel in hoeverre de beleidsontwikkelaars openstaan voor nieuwe kennis en inzichten.

Op basis van de bevindingen van dit onderzoek kan worden gesteld dat Zoeterwoude aan alle vijf van de bovengenoemde voorwaarden in voldoende mate heeft voldaan om een succesvolle leercyclus in te richten. De kennisbasis was vanaf het begin al sterk, waardoor het leertraject in een stroomversnelling is beland. De gemeente heeft bewezen voldoende capaciteit te hebben om de CoP-lesSEN te verwerken in haar beleidsproces en om van hieruit een casus te bouwen rondom het instrument omgevingswaarde zodat de Energietransitiedoelen worden geborgd in het Omgevingswetinstrumentarium. De leercyclus heeft het RES-traject en Omgevingsplantraject samengebracht, waardoor beleidsintegratie succesvol plaats heeft kunnen vinden, met als resultaat de omgevingswaarde in het Omgevingsplan.

De meest opvallende reden voor het succes van de Zoeterwoudse leercyclus is dat er veel tijd en moeite is gestoken om de kracht van de Omgevingswet te leren begrijpen, eigen te maken en te benutten als basis voor de inrichting van de sociale beleidsprocessen. Hieruit blijkt dat de Omgevingswet *an sich* niet alleen een wet vanuit het Rijk is, maar ook een wet is waar gemeenten zelf invulling aan mogen geven. Het Omgevingswetinstrumentarium biedt namelijk flexibiliteit door de verschillende mogelijkheden (visie, programma en plan) om beleidsdoelen te behalen, waaronder de Energietransitie. De Omgevingswet legt de nadruk op de integrale benaderingswijze van het instrumentarium om invulling te geven aan beleid, waarna het aan de gemeenten is om te achterhalen welke benadering het beste past bij de doelen die de gemeente wil bereiken. De flexibiliteit in benaderingswijzen helpt om grip te krijgen op de complexiteit van de huidige maatschappelijke problemen, waarbij de diversiteit in het instrumentarium beter is uitgerust om de maatschappelijke opgaven aan te pakken.

Ter afsluiting kan antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag: "Hoe vindt *policy learning* plaats binnen *communities of practice* en wat is het effect van *policy learning* op het vermogen van gemeenten om de Energietransitieopgaven te integreren in de Omgevingswet?"

CoP's kunnen worden beschouwd als de disruptieve influx van kennis en ervaringen om het kennisniveau van gemeenten te verhogen aan de hand van *policy learning*. In het geval van Zoeterwoude zijn twee kernmomenten van *policy learning* te identificeren: (1) het terugvallen op de Omgevingsvisie (social) en (2) de inbreng van de 'omgevingswaarde' (instrumental). Social *policy learning* heeft Zoeterwoude geleerd dat stilstand in het beleidsproces geen optie is, wat uiteindelijk de motivatie is geweest om verder in de omgevingswaarde te verdiepen. Instrumental *policy learning* heeft Zoeterwoude geleerd dat de omgevingswaarde de mogelijkheid biedt voor gemeenten om doelen vanuit de Energietransitie in te bedden in de Omgevingswet. Deze beleidslessen zijn in P₁ verwerkt in het beleidsproces, met als resultaat de concept-omgevingswaarden. Deze waarden zijn vervolgens in CoP₂ getoetst door een Omgevingswet-expert, waardoor in CoP₂ voornamelijk de inhoudelijke diepte is ingegaan. CoP₂ heeft Zoeterwoude het vertrouwen gegeven dat de beleidsbenadering en onderbouwing voor de gemaakte beleidskeuzes goed zijn, waardoor is besloten om de mogelijkheden van de omgevingswaarden verder te exploreren en te vertalen in volwaardige Omgevingsplanregels.

Policy learning vindt doorwerking in het beleidsproces door te helpen in het maken beleidskeuzes. De lessen uit de CoP's helpen de onderbouwing voor meer domeinoverschrijdende samenwerking, terwijl PME(L) helpt om de beleidskeuzes te laten landen in de interne beleidsprocessen. Dit verhoogt het vermogen van de gemeente om beleidsdomeinen te verbinden en te integreren, en om in dit geval de Energietransitieopgaven te integreren in de Omgevingswet.

Hoofdstuk 8: Discussie

In dit onderzoek staat één gemeente centraal die kan worden beschouwd als een voorloper op het gebied van de Omgevingswet. De gemeente is een voorloper vanwege een combinatie van factoren, het is namelijk een relatief kleine gemeente waar de lijnen tussen collega's en bestuurders kort en veelal informeel zijn; waar de gemeente streeft naar een voortrekkersrol in de Omgevingswet en Energietransitie; en waar de bewoners een proactieve rol spelen in participatietrajecten binnen de gemeente en daarmee een significante bijdrage kunnen leveren aan het beleidsproces. Deze factoren zijn echter niet representatief voor de overige gemeenten in Nederland, waardoor het belangrijk is om de context van dit onderzoek in acht te nemen. De OP-respondent heeft het beschreven als: "*het hoeft maar op één punt tegengewerkt worden en het hele project komt niet van de grond. Wij hebben het geluk dat dat niet zo is*".

In deze case study is geprobeerd een zo volledig mogelijk beeld te geven van het beleidsproces van het Omgevingsplantraject en het RES-traject. In het bijzonder is gekeken naar de integratie van de twee trajecten ten behoeve van het TNO kennis- en leertraject. De bevindingen uit het onderzoek schetsen vooral een positief beeld van PME(L) en policy learning, maar onderkennen de ernst van de problematiek waar andere gemeenten mee zitten, namelijk de interpretatie van de Omgevingswet en het instrumentarium. Zoals eerder is benoemd krijgen gemeenten met de Omgevingswet de keuzevrijheid om hun beleid in te richten zoals zijzelf willen. Dat geldt ook voor het instrumentarium, waar de keuze kan worden gemaakt 'hoe' uiteindelijk beleidsdoelen kunnen worden behaald en hoe deze worden geborgd door de cohesie van de verschillende Omgevingswetinstrumenten. Dit leidt echter tot té veel keuze en mogelijkheden, en dat is iets waar de Nederlandse gemeenten nooit eerder mee hebben gewerkt. De onzekerheid die hierdoor ontstaat is terug te vinden op de website van het Rijk, waarop de boodschap is dat de keuze kan worden gemaakt om een Omgevingsvisie specifieker uit te werken, waardoor een Programma eventueel overbodig is, maar er kan ook worden gekozen om een Omgevingsvisie op strategisch niveau te beschrijven en de uitvoering ervan verder uit te werken in een Programma (Aan de Slag met de Omgevingswet, z.d.).

Ten slotte is in dit onderzoek puur naar de lerende rol van de gemeente gekeken, wat conceptueel is vastgelegd in *instrumental* en *social policy learning*. Hierdoor is niet gekeken naar *political policy learning*, wat ook één van de concepten is van policy learning. Het politieke aspect van beleidsontwikkeling is vanwege de haalbaarheid van het onderzoek grotendeels achterwege gelaten. Desondanks kan juist het politieke aspect een grote rol spelen in het succes of falen van een gemeenteproject. Het kan daarom interessant zijn om de rol van de politiek binnen het beleidsproces beter in kaart te brengen.

8.1 Toegevoegde waarde van dit onderzoek

Dit onderzoek heeft geprobeerd de complexiteit in kaart te brengen van de maatschappelijke opgaven waar gemeenten zich de komende decennia over moeten buigen. De bevindingen laten zien dat PME(L) een geschikt concept is om de kern van de verschillende aspecten van beleidsontwikkeling te omvatten. Het laat ook zien dat PME(L) gemeenten kan helpen om te leren omgaan met complexiteit en constante (maatschappelijke en technologische) veranderingen die de Omgevingswet en de Energietransitie met zich meebrengen.

De CoP's laten zien dat de werkwijze vooralsnog effectief blijkt om in korte tijd veel informatie te genereren en geschikt is om beleidsdomeinen samen te brengen. Het onderscheid in *instrumental* en *social policy learning* wordt daarentegen met de Omgevingswet vager, omdat het maken en onderbouwen van beleidskeuzes een grotere rol gaat spelen in het beleidsproces. Echter blijft het belangrijk om het onderscheid te blijven maken om beter inzicht te krijgen in de vraag 'waarom' voor iets is gekozen. Dat kan helpen om een logische reeks van stappen in kaart te brengen voor het beleidsproces.

Het onderzoek heeft aangetoond dat beleidsintegratie mogelijk is tussen de Omgevingswet en Energietransitie. Er is met PME(L), CoP en policy learning een ruim contextueel kader ontwikkeld waarin integratie tussen het Omgevingsplan en de RES heeft kunnen plaatsvinden. PME(L) heeft een extra dimensie toegevoegd aan beleidsintegratie door veranderingen over tijd in een conceptueel model mogelijk te maken.

8.2 Aanbevelingen voor de wetenschap

Voor toekomstig onderzoek zijn de mogelijkheden praktisch eindeloos vanwege de omvang van de Omgevingswet en Energietransitie. Dit onderzoek heeft zich gericht op de interactie tussen het Omgevingsplan en de RES, terwijl er nog meer instrumenten zijn die qua omvang en complexiteit niet onder doen aan het Omgevingsplan. Onderzoek naar het instrument Omgevingsvisie is abstracter, strategischer en vooral politiek gevoeliger, waardoor het interessant kan zijn om *political policy learning* hierop toe te passen. Onderzoek naar het instrument Programma is daarentegen meer gericht op de ambtelijke uitvoering van beleid, waardoor de doorwerking van visie naar praktijk kan worden onderzocht, wat zich meer leent voor PME(L) om de complexiteit van beleidsuitvoering in kaart te brengen. Bij onderzoek naar de Omgevingswet is het belangrijk om in acht te nemen dat de contextuele onderbouwing een grote rol zal spelen om inzicht te geven in hoe overheden keuzes maken in de nieuwe wetgeving.

Een belangrijk aandachtspunt voor toekomstig onderzoek is de procesverandering die de Omgevingswet gaat veroorzaken. Dit is al te zien in de wijze waarop Zoeterwoude het Omgevingsplantraject heeft ingericht en hetzelfde zal hoogstwaarschijnlijk gelden voor de andere Omgevingswettrajecten. Zowel in de Omgevingswet (Omgevingsplan) als met de Energietransitie (RES 1.0, RES 2.0, etc.) wordt gestreefd naar adaptief beleid, oftewel beleid dat kan worden aangepast ten behoeve van toekomstige ontwikkelingen. Dat betekent echter dat beleidsdocumenten niet langer statisch zullen zijn, maar dynamisch worden. Dit heeft praktische gevolgen, enerzijds kan ingespeeld worden op maatschappelijke veranderingen, anderzijds wordt ruimte geboden om fouten te herstellen. Het laatstgenoemde heeft een toegevoegd effect, want beleid kan ook worden gebruikt om mee te experimenteren, waarna de praktijk kan aantonen wat wel of niet werkt (bijvoorbeeld of de omgevingswaarde realistisch of te hoog gegrepen is). Adaptiviteit wordt kenmerkend in de nieuwe beleidswereld, waardoor verder onderzoek interessant kan zijn om te achterhalen welke gevolgen de nieuwe wetgeving heeft op het procesniveau van beleidsontwikkeling.

Alhoewel boundary spanning in het theoretisch kader is benoemd, is in dit onderzoek weinig aandacht naar gegaan tijdens het onderzoek vanwege de grootte van de dataverzameling en de verzadiging van informatie. Er kan worden gesteld dat boundary spanning-activiteiten hebben plaatsgevonden in het eigen beleidsproces en tijdens de CoP's, maar er is niet expliciet op ingegaan ten behoeve van het leer-aspect van dit onderzoek. Voor vervolgonderzoek kan het interessant zijn om de capaciteiten van boundary spanners te toetsen aan de kenmerken van de Omgevingswet, zodat kan worden onderzocht in hoeverre boundary spanners een rol gaan spelen in de nieuwe beleidswereld van de Omgevingswet, daarbij ook rekeninghoudend met de domeinoverschrijdende maatschappelijke opgaven zoals de Energietransitie.

8.3 Aanbevelingen voor de praktijk

Een praktisch, maar belangrijk component van de Omgevingswet is de verschuiving van macht en verantwoordelijkheden naar de decentrale overheden. Het wordt interessant welk effect deze machtsverschuiving gaat hebben en hoe de gemeenten hiermee leren om te gaan. Gekoppeld aan de doorzettende decentralisatie is het feit dat het budget van gemeenten daarentegen *niet* evenredig stijgt, oftewel wordt het nog maar de vraag of gemeenten aan de capaciteitsvraag kunnen voldoen in het tijdperk van de Omgevingswet. De maatschappelijke opgaven zoals de Energietransitie moeten conform de Omgevingswet integraal worden benaderd, dus komt de vraag op waar gemeenten kennis en expertise vandaan gaan halen om de maatschappelijke vraagstukken te kunnen beantwoorden. Ook is het dan interessant om te kijken of de Omgevingswet zorgt voor de reorganisatie van het ambtelijk apparaat om de bestaande "silo's" en "eilandjes" te doorbreken. Het advies is om te experimenteren met domeinoverschrijdende structuren binnen de overheidsorganisatie, waardoor samenwerking met andere afdeling de norm wordt om mee te kunnen gaan in de continu veranderende maatschappij.

Tijdens informele gesprekken bij de CoP's is naar voren dat deze keuzevrijheid verlamdend kan werken, want dan ontstaat twijfel: "*is de juiste keuze gemaakt?*" en "*wat als dit niet werkt?*". Bij veel van de mensen waar (informeel) mee is gesproken komen deze vragen terug, immers kosten de beleidskeuzes belastinggeld. Er wordt dus nagedacht over het imago van de gemeente en wat het effect is van verkeerde keuzes maken, op het beeld dat mensen hebben van de gemeente. Men wil namelijk voorkomen dat het gevoel wordt gecreëerd dat het belastinggeld nutteloos wordt besteed. In de zoektocht om juist *niet* de foute keuzes te maken, raken beleidsontwikkelaars bekneld omdat geen keuze maken ook een foute keuze is, want hierdoor komt het hele proces nagenoeg stil te liggen. Het

advies is gebruik te maken van het nieuwe instrumentarium en om gaandeweg beleid aan te passen indien het nodig is. Het imago van perfect beleid (schot in de roos) moet worden losgelaten en moet het stigma verschuiven naar een adaptieve overheid die luistert en handelt naar de wensen van de maatschappij, immers is fouten maken menselijk en hetzelfde geldt voor de overheid.

8.4 Reflectie

Dit onderzoek is anders uitpakkt dan initieel was bedacht. Dit heeft meerdere redenen gehad, ten eerste is onderschat hoe groot de Omgevingswet én de Energietransitie zijn, terwijl nu slechts één component van elk is geïncorporeerd in dit onderzoek. Alsnog is het onderzoek uitgebreider geworden door zowel PME(L) als policy learning en policy integration als concepten te bestuderen. Het onderzoek heeft laten zien dat complexiteit voor ieder mens anders is, en dat het een enorm interessant concept blijft om problemen mee te benaderen. Het biedt tevens de mogelijkheid om continu te blijven leren, omdat complexiteit laat zien dat er altijd een dieperliggende reden of gedachte kan zijn voor het ondernemen van actie bij mensen en organisaties (bijvoorbeeld keuzes maken). Dit onderzoek heeft ook laten zien dat er diep genestelde sociale en institutionele structuren zijn waar gemeenten op vertrouwen, maar laat ook zien hoe die structuren kunnen veranderen om mee te gaan met de ontwikkelingen in de continu veranderende maatschappij. De hoop is dat het onderzoek de diepte en complexiteit van de nieuwe wetgeving en de maatschappelijke opgave van de Energietransitie voldoende kan weergeven.

Literatuurlijst

- Aan de Slag met de Omgevingswet. (z.d.-a). Decentraal, tenzij. Geraadpleegd op 15 januari 2020, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/uitgangspunten-doelen-omgevingswet/decentraal-tenzij/>
- Aan de Slag met de Omgevingswet. (z.d.-b). Energietransitie. Geraadpleegd op 14 januari 2020, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/maatschappelijke/energietransitie/>
- Aan de Slag met de Omgevingswet. (z.d.-c). Fysieke leefomgeving. Geraadpleegd op 15 januari 2020, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/uitgangspunten-doelen-omgevingswet/fysieke-leefomgeving/>
- Aan de Slag met de Omgevingswet. (z.d.-d). Het omgevingsplan van nu tot 2029. Geraadpleegd op 21 januari 2020, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan/2029/>
- Aan de Slag met de Omgevingswet. (z.d.-e). Instrumenten van de Omgevingswet. Geraadpleegd op 15 januari 2020, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/>
- Aan de Slag met de Omgevingswet. (z.d.-f). Kenmerken van het programma. Geraadpleegd op 16 januari 2020, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/programma/kenmerken-programma/>
- Aan de Slag met de Omgevingswet. (z.d.-g). Minimale eisen bij invoering Omgevingswet. Geraadpleegd op 18 januari 2020, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/minimale-eisen-invoering-omgevingswet/>
- Aan de Slag met de Omgevingswet. (z.d.-h). Omgevingsplan op hoofdlijnen. Geraadpleegd op 16 januari 2020, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan/hoofdlijnen/>
- Aan de Slag met de Omgevingswet. (z.d.-i). Samenhang in de omgevingsvisie. Geraadpleegd op 16 januari 2020, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvisie/samenhang/>
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295–326. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003504>
- Allen, W., Fenemor, A., Kilvington, M., Harmsworth, G., Young, R., Deans, N., ... Smith, R. (2011). Building collaboration and learning in integrated catchment management: the importance of social process and multiple engagement approaches. *New Zealand Journal of Marine and Freshwater Research*, 45(3), 525–539. <https://doi.org/10.1080/00288330.2011.592197>
- Amin, A., & Cohendet, P. (2000). Organisational Learning and Governance Through Embedded Practices. *Journal of Management and Governance*, 4(1/2), 93–116. <https://doi.org/10.1023/a:1009913429932>
- Ardichvili, A., Page, V., & Wentling, T. (2003). Motivation and barriers to participation in virtual knowledge-sharing communities of practice. *Journal of Knowledge Management*, 7(1), 64–77. <https://doi.org/10.1108/13673270310463626>
- Baser, H., & Morgan, P. (2008). Study on Capacity, Change and Performance. Geraadpleegd op 17 januari 2020, van <https://ecdpm.org/wp-content/uploads/2004-Presentation-Study-on-Capacity-Change-Performance.pdf>
- Beers, P. J., Sol, J., & Wals, A. E. J. (2010 januari). Social Learning in a Multi-Actor Innovation Context. Geraadpleegd op 17 januari 2020, van <https://edepot.wur.nl/107893>
- Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25(3), 275–294. <https://doi.org/10.1007/bf00138786>
- Binnenlands Bestuur. (2019, 16 december). Energietransitie en Omgevingswet. Geraadpleegd op 15 januari 2020, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/kennispartners/kpluv-organisatieadvies/omgevingswet-kans-voor-energietransitie.11751419.lynkx>
- Boud, D., & Middleton, H. (2003). Learning from others at work: communities of practice and informal learning. *Journal of Workplace Learning*, 15(5), 194–202. <https://doi.org/10.1108/13665620310483895>
- Brans, M., & Rossbach, S. (1997). The Autopoiesis of Administrative Systems: Niklas Luhmann on Public Administration and Public Policy. *Public Administration*, 75(3), 417–439. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00068>

- Davies, R. (2005). Scale, Complexity and the Representation of Theories of Change. *Evaluation*, 11(2), 133–149. <https://doi.org/10.1177/1356389005055528>
- den Hertog, L., & Stroß, S. (2013). “Coherence in EU External Relations: Concepts and Legal Rooting of an Ambiguous Term”. *European Foreign Affairs Review*, 18(3), 373–388.
- Earl, S., Carden, F., & Smutylo, T. (2002). *Outcome Mapping: Building Learning and Reflection into Development Programs*. Canada: IDRC Books.
- ECN. (2017, 18 juli). *Energietransitie gaat ons landschap ingrijpend veranderen: nieuw denken nodig*. Geraadpleegd op 13 januari 2020, van <https://www.ecn.nl/nl/nieuws/item/energietransitie-gaat-ons-landschap-ingrijpend-veranderen-nieuw-denken-nodig/>
- Edwards, R., Biesta, G., & Thorpe, M. (2009). *Rethinking Contexts for Learning and Teaching: Communities, Activities and Networks*. Verenigd Koninkrijk: Taylor & Francis.
- Essent. (z.d.). *Voordelen en nadelen van aardgas*. Geraadpleegd op 14 januari 2020, van <https://www.essent.nl/kennisbank/stroom-en-gas/energiebronnen/voordelen-nadelen-aardgas>
- Eyben, R. (2012). *Relationships for Aid*. Verenigd Koninkrijk: Taylor & Francis.
- Forss, K., Marra, M., & Schwartz, R. (2011). *Evaluating the Complex: Attribution, Contribution, and Beyond*. Verenigd Koninkrijk: Transaction Publishers.
- Gemeente Zoeterwoude. (z.d.). *Dat willen we graag van u horen!* Geraadpleegd op 21 januari 2020, van <http://watgaatergebeureninzoeterwoude.nl/default.aspx>
- Greenberg, D. H., & Robins, P. K. (2007). The changing role of social experiments in policy analysis. *Journal of Policy Analysis and Management*, 5(2), 340–362. <https://doi.org/10.1002/pam.4050050210>
- Grieves, M., & Vickers, J. (2016). Digital Twin: Mitigating Unpredictable, Undesirable Emergent Behavior in Complex Systems. *Transdisciplinary Perspectives on Complex Systems*, 85–113. https://doi.org/10.1007/978-3-319-38756-7_4
- Guijt, I. (2008, 30 januari). *Seeking surprise: rethinking monitoring for collective learning in rural resource management | Wda*. Geraadpleegd op 18 januari 2020, van <https://library.wur.nl/WebQuery/wda/abstract/1865671>
- Gupta, J., Termeer, C., Klostermann, J., Meijerink, S., van den Brink, M., Jong, P., ... Bergsma, E. (2010). The Adaptive Capacity Wheel: a method to assess the inherent characteristics of institutions to enable the adaptive capacity of society. *Environmental Science & Policy*, 13(6), 459–471. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2010.05.006>
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Healey, P. (2006). Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning. *European Planning Studies*, 14(4), 525–546. <https://doi.org/10.1080/09654310500421196>
- Hecló, H. (1976). *Hugh Hecló. Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. Yale University Press, 1974. *Politics & Society*, 6(1), 119. <https://doi.org/10.1177/003232927600600110>
- Howes, M., Tangney, P., Reis, K., Grant-Smith, D., Heazle, M., Bosomworth, K., & Burton, P. (2014). Towards networked governance: improving interagency communication and collaboration for disaster risk management and climate change adaptation in Australia. *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(5), 757–776. <https://doi.org/10.1080/09640568.2014.891974>
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems (3de editie)*. Verenigd Koninkrijk: Oxford University Press.
- I&O Research, & Hilhorst, E. (2019, 27 september). *Gemeenten nog niet klaar voor Omgevingswet*. Geraadpleegd op 13 januari 2020, van <https://www.ioresearch.nl/actueel/gemeenten-nog-niet-klaar-voor-omgevingswet/>
- Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*, 14(2), 175–203. <https://doi.org/10.1017/s0143814x00007431>
- Jones, H. (2011 juni). *Taking responsibility for complexity: How implementation can achieve results in the face of complex problems*. Geraadpleegd op 17 januari 2020, van <https://usaidlearninglab.org/sites/default/files/resource/files/TakingResponsibilityForComplexity.pdf>
- Jones, T. (2002). Policy Coherence, Global Environmental Governance, and Poverty Reduction. *International Environmental Agreements*, 2(4), 389–401. <https://doi.org/10.1023/a:1021319804455>
- Kalafatis, S. E., Lemos, M. C., Lo, Y.-J., & Frank, K. A. (2015). Increasing information usability for climate adaptation: The role of knowledge networks and communities of practice. *Global Environmental Change*, 32, 30–39. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2015.02.007>

- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies* by John W Kingdon. Verenigd Koninkrijk: Longman Higher Education.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public Management and Policy Networks. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(2), 135–158. <https://doi.org/10.1080/14719030000000007>
- Korsten, A. (2019). Omgaan met 'wicked problems'. *Beleidsonderzoek Online*, 0(3). <https://doi.org/10.5553/bo/221335502019000002001>
- Latané, B. (1996). Dynamic Social Impact: The Creation of Culture by Communication. *Journal of Communication*, 46(4), 13–25. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1996.tb01501.x>
- Lesser, E. L., & Storck, J. (2001). Communities of practice and organizational performance. *IBM Systems Journal*, 40(4), 831–841. <https://doi.org/10.1147/sj.404.0831>
- Liander. (z.d.). Aardgasloos wonen en bouwen: samen naar een duurzame samenleving. Geraadpleegd op 14 januari 2020, van <https://www.liander.nl/partners/energietransitie/aardgasloos-wonen>
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1989). Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), 35–58. <https://doi.org/10.1017/s0143814x00007960>
- Ling, T. (2012). Evaluating complex and unfolding interventions in real time. *Evaluation*, 18(1), 79–91. <https://doi.org/10.1177/1356389011429629>
- Machlup, F. (1983). Semantic quirks in studies of information. *The study of information: Interdisciplinary messages*. Geraadpleegd op 17 januari 2020, van <https://www.semanticscholar.org/paper/Semantic-Quirks-in-Studies-of-Information-Machlup/9c630a347c13a0501f0af5b7a5297767aa64b917>
- Majone, G., & Wildavsky, A. B. (1979). *Implementation as Evolution*. Verenigde Staten: N.D.
- May, P. J. (1992). Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy*, 12(4), 331–354. <https://doi.org/10.1017/s0143814x00005602>
- Meadowcroft, J. (2007). Who is in Charge here? Governance for Sustainable Development in a Complex World*. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 9(3–4), 299–314. <https://doi.org/10.1080/15239080701631544>
- Meadows, D., & Wright, D. (2013). *Thinking in Systems* (Herz. ed.). Groot Brittanië: Chelsea Green Publishing.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties. (z.d.-a). Omgevingsvisie. Geraadpleegd op 9 januari 2020, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsvisie/samenhang/>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koningsrelaties. (z.d.-b). Samenwerking en uitvoering. Geraadpleegd op 16 januari 2020, van <https://www.ontwerpnovi.nl/samenwerking+en+uitvoering/default.aspx>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2019, 21 augustus). Ontwikkeling van de Omgevingswet: Over ons. Geraadpleegd op 18 januari 2020, van <https://www.omgevingswetportaal.nl/over-ons>
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. (2019, 21 augustus). Klimaatakkoord. Geraadpleegd op 13 januari 2020, van <https://www.klimaatakkoord.nl/documenten/publicaties/2019/06/28/klimaatakkoord>
- Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. (2017, 15 mei). Toekomst Elektriciteitswet en Gaswet. Geraadpleegd op 14 januari 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/doi/10.17025/2017.15mei>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2018, 16 januari). Crisis- en herstelwet. Geraadpleegd op 16 januari 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/crisis-en-herstelwet>
- Mowles, C. (2010). Successful or not? Evidence, emergence, and development management. *Development in Practice*, 20(7), 757–770. <https://doi.org/10.1080/09614524.2010.508110>
- Neely, K. (2015). Complex adaptive systems as a valid framework for understanding community level development. *Development in Practice*, 25(6), 785–797. <https://doi.org/10.1080/09614524.2015.1060949>
- Neustadt, R. E., & May, E. R. (1988). *Thinking In Time: The Uses Of History For Decision Makers*. Verenigde Staten: Free Press.
- Quitow, R. (2013). Towards an integrated approach to promoting environmental innovation and national competitiveness. *Innovation and Development*, 3(2), 277–296. <https://doi.org/10.1080/2157930x.2013.825070>

- Regionale Energiestrategie. (z.d.). Opgave RES. Geraadpleegd op 13 januari 2020, van <https://regionale-energiestrategie.nl/handreiking/opgave+res/default.aspx>
- RES. (z.d.). Opgave Gebouwde Omgeving – Regionale Structuur Warmte. Geraadpleegd op 14 januari 2020, van <https://www.regionale-energiestrategie.nl/handreiking/opgave+res/34+opgave+gebouwde+omgeving/default.aspx>
- Rijnland. (2017, 27 september). Regionaal Energieakkoord Holland Rijnland ondertekend. Geraadpleegd op 20 januari 2020, van <https://www.rijnland.net/actueel/nieuws/nieuws-2017/regionaal-energieakkoord-holland-rijnland-ondertekend>
- Rotmans, J. (2011, 5 april). Staat van de Energietransitie in Nederland. Geraadpleegd op 14 januari 2020, van https://www.rli.nl/sites/default/files/essay_rotmans_-_staat_van_de_energietransitie_in_nederland_1_0.pdf
- Rotmans, J. (2014, 18 september). Echte energietransitie: Jan Rotmans. Geraadpleegd op 14 januari 2020, van <https://dezwijger.nl/programma/echte-energietransitie-jan-rotmans>
- Rotmans, J., & Loorbach, D. A. (2008, 1 januari). Transition management: reflexive governance of societal... (2008) | www.narcis.nl. Geraadpleegd op 17 januari 2020, van <https://www.narcis.nl/publication/RecordID/oai:repub.eur.nl:37236>
- Rotmans, Jan, & Loorbach, D. (2009). Complexity and Transition Management. *Journal of Industrial Ecology*, 13(2), 184–196. <https://doi.org/10.1111/j.1530-9290.2009.00116.x>
- Sabatier, P.A., & Weible, C. (2014). *Theories of the Policy Process*. Verenigde Staten: Avalon Publishing.
- Sabatier, Paul A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98–130. <https://doi.org/10.1080/13501768880000051>
- Sandee, R. (2019, 20 juni). 'Uitbreiding van lokale macht dient algemeen belang'. Geraadpleegd op 14 januari 2020, van <https://www.gemeente.nu/bestuur/uitbreiding-van-lokale-macht-dient-algemeen-belang/>
- Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52(2), 510–529. <https://doi.org/10.2307/2131904>
- Sleutelstad. (2018, 11 september). Hart van Holland wint Aandeslag Trofee. Geraadpleegd op 20 januari 2020, van <https://sleutelstad.nl/2018/09/11/hart-van-holland-wint-aandeslag-trofee/>
- Stern, E., Stame, N., Mayne, J., Forss, K., Davies, R., & Befani, B. (2012). Broadening the range of designs and methods for impact evaluations. Geraadpleegd op 16 januari 2020, van <https://repository.fteval.at/126/>
- Uhl-Bien, M., Marion, R., & McKelvey, B. (2007). Complexity Leadership Theory: Shifting leadership from the industrial age to the knowledge era. *The Leadership Quarterly*, 18(4), 298–318. <https://doi.org/10.1016/j.leaqua.2007.04.002>
- Unruh, G. C. (2002). Escaping carbon lock-in. *Energy Policy*, 30(4), 317–325. [https://doi.org/10.1016/s0301-4215\(01\)00098-2](https://doi.org/10.1016/s0301-4215(01)00098-2)
- Ure, J., Dewar, R., Pooley, R., Lloyd, A., & Jaegersberg, J. (2004). Mental Models as Enablers of Knowledge Sharing and Decision-Making in the Design Of collaborative Networked Environments. *Virtual Enterprises and Collaborative Networks*, 597–606. https://doi.org/10.1007/1-4020-8139-1_63
- Uyterlinde, M. A., Londo, H. M., van Roosmalen, J. A. M., Eecen, P. J., van den Brink, R. W., Stremke, S., ... de Waal, R. (2017, 17 juli). De energietransitie: een nieuwe dimensie in ons landschap - Position paper van ECN en WUR. Geraadpleegd op 14 januari 2020, van <https://publicaties.ecn.nl/ECN-O--17-017>
- van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2018). *Boundary Spanners in Public Management and Governance: An Interdisciplinary Assessment*. Verenigd Koninkrijk: Edward Elgar Pub.
- van Meerkerk, Ingmar, & Edelenbos, J. (2017). Facilitating conditions for boundary-spanning behaviour in governance networks. *Public Management Review*, 20(4), 503–524. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1302248>
- Van Ongevalle, J., Huyse, H., & Van Petegem, P. (2013). Learning about the effects of development education programmes: Strengthening planning, monitoring, and evaluation (PME) through reflective practice. *International Journal of Development Education and Global Learning*, 5(2), 47–70. <https://doi.org/10.18546/ijdegl.05.2.04>
- Van Ongevalle, J., Huyse, H., & Van Petegem, P. (2014). Dealing with complexity through actor-focused planning, monitoring and evaluation (PME). *Evaluation*, 20(4), 447–466. <https://doi.org/10.1177/1356389014551487>
- Weiss, J. A. (1989). The powers of problem definition: The case of government paperwork. *Policy Sciences*, 22(2), 97–121. <https://doi.org/10.1007/bf00141381>

- Wenger, E. (1998). *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity (Learning in Doing: Social, Cognitive and Computational Perspectives)* (1ste editie). Verenigd Koninkrijk: Cambridge University Press.
- Wenger, Etienne. (2010). Communities of Practice and Social Learning Systems: the Career of a Concept. *Social Learning Systems and Communities of Practice*, 179–198. https://doi.org/10.1007/978-1-84996-133-2_11
- Wolf-Branigin, M. (2009). Applying Complexity and Emergence in Social Work Education. *Social Work Education*, 28(2), 115–127. <https://doi.org/10.1080/02615470802028090>

Appendix A: Interviewvragen P₀ – P₁ – CoP₁ – CoP₂

Basisstructuur – P₀

Voor een compleet beeld van het traject moet de respondenten eerst worden gevraagd om een algemene schets te maken van het project. Dit omvat hoe en waarom het project is opgestart, wie aan het project werken, welke belanghebbenden er zijn, en wat het project moet opleveren. Dit helpt om inzicht te krijgen in de positie van waaruit kan worden geleerd in de CoP's en uiteindelijk beleidsintegratie kan worden bereikt.

Tevens is, omdat er meerdere tussenperiodes te onderscheiden zijn door de twee CoP's, de basisstructuur ook de structuur waar de respondenten op terugvallen als zij terugkeren van de CoP's. Immers moeten de lessen uit de CoP's ergens landen, waardoor het belangrijk is om naast de beginsituatie, onderscheid te maken in de basisstructuur zoals in P₀ en de basisstructuur in P₁, waar waarschijnlijk veranderingen hebben plaatsgevonden ten gevolge van de lessen uit de CoP's. De situatieschetsen van de verschillende tijdsperiodes kunnen worden ontleend aan de PME(L) componenten die hieronder verder worden uitgelicht.

Vragen:

- Kunt u vertellen over uw eigen traject/project en uw rol daarin?
- Hoe is het project begonnen? Wie heeft het project geïnitieerd en wat is het einddoel van het project?
- Hoe is uw team samengesteld? Hoe dragen zij bij aan de invulling van het project?
- Wat zijn voor u de grootste uitdagingen voor dit project? De Energietransitie of de Omgevingswet? Waarom is dat?
- Hoe is de verhouding tussen de Omgevingswet en de Energietransitie in het project?
- Wat is de tijdsplanning van uw project? Is er ruimte om af te wijken van de geplande tijdslijn?
- Wat zijn voor u evaluatiemomenten om de voortgang van het traject te evalueren?
- Hoe wordt omgegaan met onvoorspelbaarheid gedurende het traject?
- Heeft u binnen uw proces invloed ondervonden van externe gebeurtenissen waar u geen invloed op heeft?
- Wat waren de belangrijkste ontwikkelingen voorafgaand CoP₁ en wat waren uw voorbereidingen voor CoP₁?

PME(L) – Learning – P₀₋₁

Om te achterhalen hoe de respondenten leren en de geleerde lessen verwerken in hun eigen proces, is het van belang om hun kennisniveau en kennisontwikkeling in kaart te brengen. De respondenten moeten worden gevraagd hoe hun kennis is opgebouwd en hoeveel kennis de respondenten hebben over het beleidsdomein waarin zijzelf niet actief zijn. Leren kan ook ingaan op andere zaken dan puur kennis over een onderwerp, waardoor het tevens zo belangrijk is om de respondenten te vragen wat zijzelf hebben geleerd in hun eigen proces. Om te voorkomen dat de onderwerpen in het gesprek alle kanten opgaan, is geprobeerd de mogelijke onderwerpen in te kaderen aan de hand van de PME(L)-componenten, oftewel wordt specifiek gelet op het leren van relaties, verantwoordingsstructuren en het aanpassingsvermogen binnen het project. Op deze manier kan een beeld worden gevormd van de pure kennisontwikkeling en de aanverwante onderwerpen die de respondenten zelf beschouwen als belangrijke lessen.

Vragen:

- Hoe beschouwt u uw kennisniveau op het gebied van de Energietransitie/Omgevingswet?
- Hoe wordt nieuwe kennis vergaard en waar wordt het gevonden? Hoe en wie legt de verbanden?
- Wat zijn voor u de belangrijkste lessen die u gedurende uw traject heeft geleerd?
- Hoe worden nieuwe kennis en inzichten binnen en buiten het project samengebracht en hoe heeft dit effect op uw werkproces?

PME(L) – Accountability – P₀₋₁

Uitgaande van complexiteit en het multi-actorperspectief moet de respondenten worden gevraagd naar de verantwoordingsstructuren binnen het project. De theorie beschrijft een opwaartse (bestuur) en neerwaartse (burgers) verantwoordingsstructuur binnen beleidsontwikkeling, daarom moet de respondenten worden gevraagd naar hoe verantwoording wordt afgelegd in het proces. Dit kan gaan

over de planning van het project, wat het doel is van het project, en wat het eindproduct moet zijn. Het kan ook gaan over hoe het proces is ingericht met het oog op de belanghebbenden binnen het project, oftewel hoe wordt vanuit meerdere perspectieven naar het project gekeken en welk belang de stakeholders hebben met het project. Op deze manier wordt niet puur gekeken naar de verantwoording naar de stakeholders, maar wordt ook gekeken naar de achterliggende gedachte *waarom* en met welk doel verantwoording wordt afgelegd.

Vragen

- Wat is de rol van de organisatie in het beleidsproces?
- Hoe wordt verantwoording afgelegd binnen het project en hoe heeft dit effect op het leerproces? Hoe is uw relatie met uw leidinggevenden en het gemeentebestuur?
- Legt u ook verantwoording af aan de burgers die hebben geparticipeerd in de participatiebijeenkomsten? Hoe is uw relatie met de burgers?

PME(L) – Adaptive capacity – P₀₋₁

Op basis van de theorie moet worden gekeken naar hoe het adaptief vermogen effect heeft op de overige PME(L)-componenten, namelijk het lerend vermogen binnen het netwerk, de relaties in de organisatie, en de machtsposities binnen de organisatie. Het adaptief vermogen kijkt naar de mogelijkheid voor de respondenten om de koers van het project bij te sturen aan de hand van veranderingen binnen het proces, dit kan komen door belemmeringen, externe ontwikkelingen of vanuit de verantwoordingsstructuren (bestuur of burgers). Om deze reden moet de respondenten worden gevraagd of zij gedurende het project momenten hebben ervaren waar zij hebben moeten afwijken van hun planning, waarbij het belangrijk is om vervolgens door te vragen om de reden voor afwijken te achterhalen. Zoals gesteld kunnen de andere PME(L)-componenten hierin een rol spelen, daarom is het ook goed om de verbanden te leggen en het adaptief vermogen altijd in het achterhoofd te houden gedurende het gesprek.

Vragen

- Hoe is omgegaan met barrières of belemmeringen tijdens het project?
- Zijn er momenten geweest dat nieuwe kennis of onverwachte gebeurtenissen ervoor hebben gezorgd dat het project van richting moest veranderen? Zo ja, kunt u beschrijven wat er is gebeurd en wat de gevolgen ervan zijn geweest?
- Hoe adaptief zou u uw werkproces beschrijven? In welke mate is het adaptief en hoe uit zich dat?
- Hoe denkt u dat adaptiviteit effect heeft op het leerproces?

PME(L) – Relationships – P₀₋₁

Vanuit het model van PME(L) helpen relaties om grip te krijgen op complexiteit. Daarom moet allereerst worden gekeken naar de bestaande relaties aan het begin van het project, wat het belang is van deze relaties en hoe deze zich hebben ontwikkeld in de loop van de tijd. Daarna wordt de respondenten gevraagd welke nieuwe relaties zijn ontstaan gedurende en door het project, en wat de impact is geweest van deze relaties op het proces. Vervolgens is het belangrijk om de relaties in een context te plaatsen (met het oog op complexiteit), en de respondenten te vragen waarom de relaties in hun ogen belangrijk zijn en welk effect de relaties hebben gehad op het proces.

Vragen:

- Hoe zijn de relaties en verhoudingen binnen en buiten het team veranderd tijdens dit project?
- Zijn er nieuwe relaties ontstaan gedurende het traject? Zo ja, wat zijn de gevolgen geweest van de nieuwe relaties?
- Welk effect hebben de relaties gehad op uw leerproces?
- Wat is volgens u het belang van de relaties voor uw werk- en leerproces?

- Wat is de invloed van instrumental learning op beleidsintegratie?
- Wat is de invloed van social learning op beleidsintegratie?
- Hoe verhouden beide vormen van policy learning zich tot elkaar in de context van dit onderzoek?
- In hoeverre vindt beleidsintegratie plaats in het leerproces en hoe wordt het gefaciliteerd?
- Wat is de rol van de organisatie in het verbinden van beleidsdomeinen?

Policy learning – t₁ (CoP₁) en t₂ (CoP₂)

Zoals in het theoretisch kader is beschreven kijkt instrumentaal policy learning naar de instrumentele kant van beleidsontwikkeling, oftewel de middelen die beleidsontwikkelaars tot hun beschikking hebben om beleid mee vorm te geven. In dit geval gaat het om het instrumentarium dat ter beschikking komt met de invoering van de Omgevingswet. Het interessante aan het instrumentarium is dat het nog in ontwikkeling is, omdat de wet nog niet van kracht is. Er kan slechts mee worden geëxperimenteerd en de manier waarop de instrumenten momenteel werken staan mogelijk nog open voor verandering tot 2021, wanneer de wet in werking treedt. Daarnaast krijgen gemeenten meer vrijheid in de wijze waarop zij invulling geven aan het gemeentelijk beleid, oftewel gemeenten kunnen en moeten keuzes maken hoe zij invulling denken te geven aan de Omgevingswetinstrumenten.

De sociale kant van policy learning legt de nadruk op de benaderingswijze tot beleid. Zoals in de vorige alinea is beschreven, gaat beleidsontwikkeling in de Omgevingswet anders dan gemeenten zijn gewend: gemeenten moeten keuzes gaan maken voor hoe zij hun beleid willen inrichten en welke instrumenten zij op welke manieren willen inzetten. De respondenten moet worden gevraagd wat hun visie is van de Omgevingswet en hoe zij de nieuwe instrumenten benaderen en toepassen.

De combinatie van instrumentaal en social policy learning is geschikt om de complexe aard van de Omgevingswet en Energietransitie behapbaar te maken in lessen die kunnen worden toegepast in het beleidsproces.

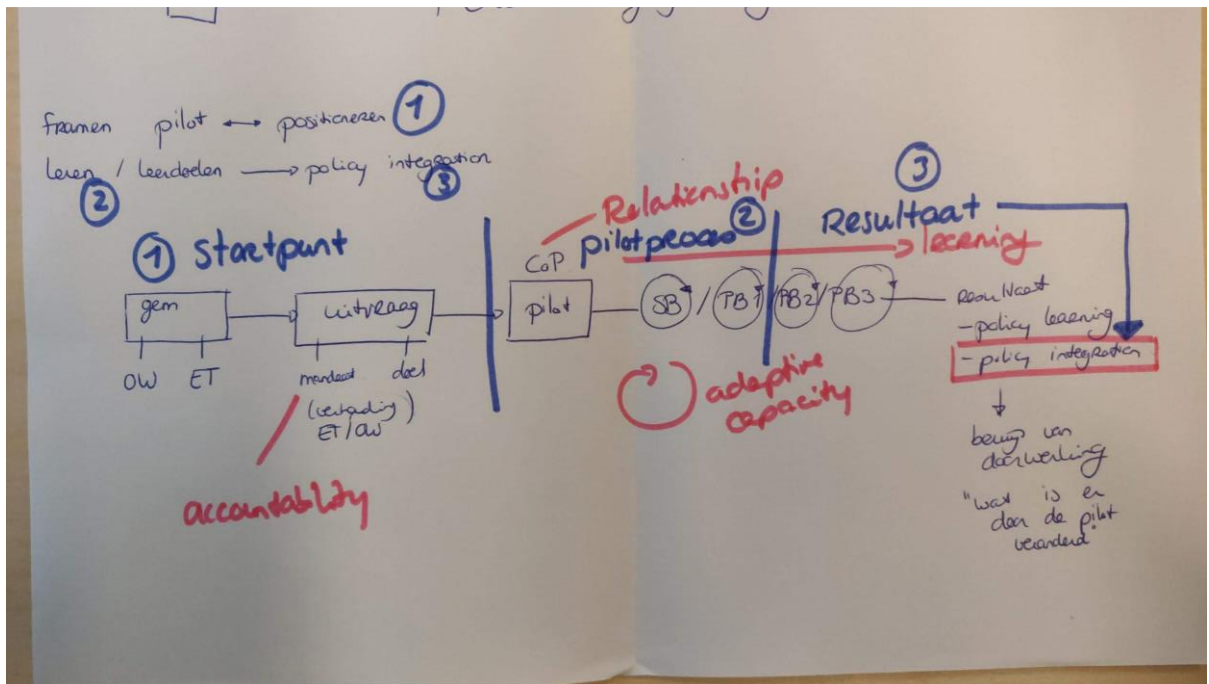
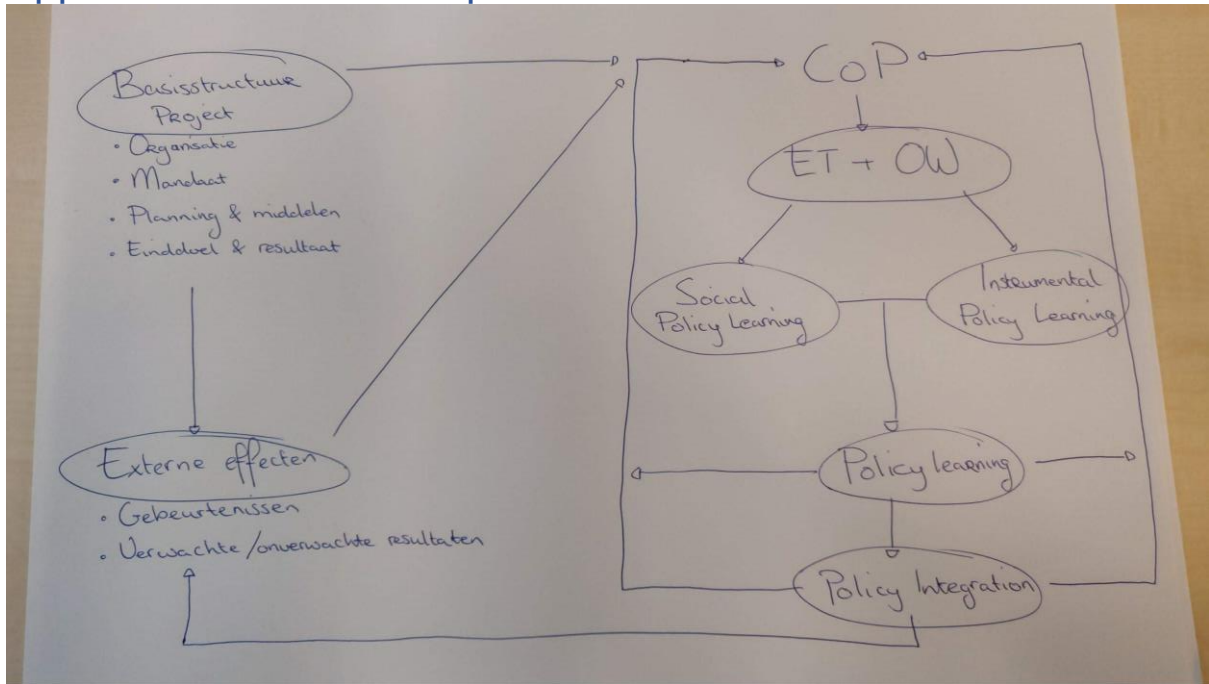
Vragen:

- Wat waren de belangrijkste lessen uit de Pilotbijeekomst? En specifieker uw werksessie (CoP)?
- Wat is volgens u noemenswaardig van de discussie of het advies in de CoP?
- Welke aspecten van de Energietransitie of Omgevingswet heeft u het meest van geleerd in de CoP?
- Heeft u tijdens de CoP iets nieuws geleerd over het instrument?
- Heeft u tijdens de CoP iets nieuws geleerd over de benaderingswijze tot het instrument?
- Hoe heeft de CoP effect gehad op uw project? Welke acties heeft u ondernomen naar aanleiding van de Pilotbijeekomst?
- Hoe heeft u de pilotbijeekomst teruggekoppeld bij uw gemeente? Hoe zorgt u dat deze lessen worden verwerkt of landen in uw eigen werkproces?

Policy integration - t₁ (CoP₁) en t₂ (CoP₂)

- Hoe ziet u de integratie Energietransitie en Omgevingswet voor zich? Hoe manifesteert beleidsintegratie in uw ogen?
- Hoe ziet u de twee werelden van de Energietransitie en Omgevingswet samenkomen?
- Wat is volgens u nodig om beleidsintegratie in uw werkproces voor elkaar te krijgen?
- Welke effecten ziet u dat beleidsintegratie heeft binnen uw eigen proces of organisatie?

Appendix B: Basisconcept van dit onderzoek



Appendix C: Onderbouwing antwoord onderzoeksvraag

Het antwoord wordt opgesplitst in verschillende componenten om de bevindingen van dit onderzoek goed te kunnen contextualiseren. Ten eerste vindt social policy learning plaats in een CoP wanneer het kennisniveau van alle CoP-participanten ongeveer hetzelfde is. Dit betekent dat er weinig tot geen nieuwe informatie over het instrumentarium ter beschikking staat in de groep, waardoor het moeilijk wordt om de verdere toepassing van het instrumentarium te bespreken, omdat er geen duidelijk antwoord uit de groep kan komen. Wat dan qua gezamenlijke kennis in de groep resteert zijn de eigen ervaringen met het beleidsinstrument, oftewel de stappen en keuzes die eenieder heeft genomen om tot het huidige kennisniveau over het beleidsinstrument te komen. In de CoP-discussie kunnen deze processtappen naast elkaar worden gezet, zodat het voor de participanten duidelijk wordt waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt in het beleidsproces en hoe men tot hun conclusies zijn gekomen. Kortom, social policy learning helpt om beleidskeuzes te contextualiseren en om benaderingswijzen te delen om andere toenaderingswegen (en eventueel instrumenten) te exploreren.

Ten tweede vindt instrumental policy learning plaats in een CoP wanneer er een averechtse kennisverhouding is, in dit geval heeft de aanwezigheid van een expert op het gebied van de Omgevingswet voor een significant andere discussie gezorgd in de CoP. Een expert biedt de mogelijkheid om beleidsuitwerkingen (zoals concept-beleidsregels) van CoP-participanten te toetsen, waardoor de nadruk van de CoP meer komt te liggen op de inhoud en toepassing van het instrumentarium in tegenstelling tot de benadering van het instrumentarium. Instrumental policy learning kan hierdoor meer worden beschouwd als de inhoudelijke verdieping van het instrumentarium om tot beleidsresultaten te komen.

Policy learning in CoP's kan worden beschouwd als de disruptieve inbreng van kennis en ervaringen om daarmee het kennisniveau van gemeenten te verhogen, dit kan kennis zijn over de procesbenadering, maar het kan ook kennis zijn over het instrumentarium. Als de nieuwe kennis leidt tot een aanpassing van de procesbenadering of het gebruik van het instrumentarium, dan heeft policy learning effect gehad op het gemeentelijk beleidsproces. Om een leereffect te bewerkstelligen is een stabiele basis nodig waar de CoP-lessen doorwerking kunnen vinden naar de rest van de gemeente, waarbij PME(L) heeft aangetoond hoe interne feedbackmechanismen hieraan kunnen bijdragen. De gemeente kan CoP-lessen vervolgens benutten om beleidsdomeinen te koppelen en te integreren. Op deze manier is het mogelijk voor policy learning om het ideale instrumentarium aan te bieden om de Energietransitie in te borgen.