

De Omgevingsvisie

Op zoek naar publieke waarde in de Regio Twente



Niels de Jager - 548935

Erasmus Universiteit Rotterdam
Bestuurskunde: Beleid & Politiek

Scriptiebegeleider: dr. ir. J. Eshuis

Tweede lezer: prof. dr. M. van der Steen

Stageplaats: Antea Group

Stagebegeleider: dhr. C.C.G. Mensink

Masterscriptie - Augustus 2020

Woorden: 19.373



Voorwoord

Beste lezer,

Na een aantal hectische en ietwat vreemde maanden voor iedereen ligt hier mijn (concept)scriptie. En als de laatste maanden één ding duidelijk hebben gemaakt, dan is het dat we het samen moeten doen. En dat geldt ook voor de Omgevingswet, waarvan samenwerking een belangrijk onderdeel is. Mijn interesse in de samenwerking in de publieke sector heeft ervoor gezorgd dat dit concept een van de concepten is dat centraal is komen te staan in dit onderzoek.

Toen ik in september 2019 begon was duidelijk dat deze studie een sprong in het diepe voor mij was. De overgang van Europese Studies aan de UvA naar Bestuurskunde aan de EUR betekende voor mij een andere manier van werken en onderzoek doen, in een vakgebied waar ik vrijwel niets vanaf wist. De overgang zou al moeilijk genoeg worden zonder de coronapandemie, laat staan met corona.

En toch heb ik er geen moment spijt van gehad dat ik de overstap heb gemaakt. Het was een uitdaging, een avontuur. Voor u ligt het sluitstuk van dit avontuur. Een onderzoek dat ik grotendeels vanuit huis heb moeten doen, want de coronaperikelen hebben ook mijn stage- en scriptietraject niet overgeslagen. Met hulp van een groot aantal mensen ben ik er in geslaagd om dit eindstuk, mijn eerste zelfstandige bestuurskundig onderzoek, aan u te presenteren.

Allereerst wil ik Antea Group bedanken voor het feit dat ik de kans heb gekregen om bij het bedrijf stage te lopen en mijn onderzoek uit te voeren. Antea heeft mij de vrijheid gegeven om te onderzoeken wat ik wilde onderzoeken, waar ik hen ontzettend dankbaar voor ben. In het bijzonder wil ik mijn stagebegeleider Chiel Mensink bedanken. Nadat mijn eerste stagebegeleider per april een andere baan had gevonden, is Chiel moeiteloos in het gat gesprongen dat mijn begeleiding was en heeft mij van goede feedback en advies heeft voorzien. Daarnaast wil ik de rest van het team van Beleid & Organisatie Deventer bedanken voor het meedenken over mijn onderzoek en de mogelijkheid om met hen te sparren.

Ook wil ik mijn scriptiebegeleider bedanken, Jasper Eshuis. Jasper heeft mij gedurende het traject van ontzettend veel constructieve feedback voorzien, waardoor ik steeds

verdiepingslagen kon maken in mijn onderzoek en er nu een beter eindstuk voor u ligt. Daarnaast wil ik mijn lotgenoten uit mijn scriptiegroep bedanken voor hun constructieve feedback de afgelopen tijd.

Verder wil ik alle respondenten bedanken voor hun bijdrage en medewerking aan dit onderzoek.

Als laatste wil ik mijn ouders bedanken, die het de afgelopen maanden met mij uit hebben moeten zingen. Waar ik pre-corona hele dagen en avonden voor studie en mijn politieke werkzaamheden afwezig was, was ik nu ineens 24/7 thuis. Dat was nogal een omschakeling, maar alles is helemaal goed gekomen.

Dan rest mij nu niet veel meer dan u veel leesplezier te wensen!

Niels de Jager

Bussum, augustus 2020

“ Al onze kennis spruit voort uit onze waarneming ” – Leonardo da Vinci

Overzicht van afkortingen

DSO – Digitaal Stelsel Omgevingswet

NOT-gemeenten – Noord-Oost Twente gemeenten

RES – Regionale Energie Strategie

RIO – Regionaal Implementatiecoach Omgevingswet

VNG – Vereniging van Nederlandse Gemeenten

WGR – Wet Gemeenschappelijke Regeling

Wro – Wet ruimtelijke ordening

VTH – Vergunningen, Toezicht en Handhaving

Overzicht van figuren, tabellen, grafieken

Figuren

Figuur 1: Strategische driehoek van publieke waarde – pagina 22

Figuur 2: Conceptueel model – pagina 26

Figuur 3: Nieuw conceptueel model – pagina 52

Tabellen

Tabel 1: Operationalisering – pagina 33-36

Samenvatting

Van bestuursorganen wordt verwacht dat zij andere bestuursorganen betrekken bij het opstellen bij de eigen omgevingsvisie. Een goede samenwerking, afstemming en verbinding tussen bestuursorganen is van belang om de integraliteit, een van de hoofddoelen van de Omgevingswet, te waarborgen. Een afstemmingsverplichting of samenwerkingsmechanisme ontbreekt echter. Dit terwijl het voor bestuursorganen steeds moeilijker is om op zichzelf publieke waarde te creëren.

Het doel van dit onderzoek is dan ook om te onderzoeken op welke wijze samenwerking plaatsvindt in de regio Twente, en welke invloed samenwerking heeft op de publieke waarde. De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt: *‘Op welke wijze leidt samenwerking tussen verschillende bestuursorganen tot publieke waarde in de context van de omgevingsvisie?’*

Om tot een antwoord te komen op de onderzoeksvraag is gebruik gemaakt van verschillende wetenschappelijke onderzoeksmethoden zoals een literatuuronderzoek, een documentenonderzoek en interviews. Uit het onderzoek is gebleken dat samenwerking tussen bestuursorganen een positieve invloed heeft op de operationele capaciteit, wat op haar beurt een positieve invloed heeft op de publieke waarde die gecreëerd kan worden. De steun van burgers en de publieke organisatie heeft ook een positieve invloed op de publieke waarde. In de context van de omgevingsvisie is er echter niet te spreken van actieve steun van burgers, maar is er eerder sprake van beleidsacceptatie. Dit omdat de omgevingsvisie een document met een hoog abstractieniveau is, en steun van burgers zich vaak pas uit bij concretere zaken, wat pas bij ander instrumentarium in de Omgevingswet meer naar voren zal komen, zoals een projectbesluit.

Een van de aanbevelingen is dat de samenwerking tussen bestuursorganen in de context van de omgevingsvisie nog beter verankerd kan worden. Een groot deel van de samenwerking vindt plaats rond de concrete processen en instrumenten van de wet. De omgevingsvisie is het instrument dat voorziet in een overkoepelend beleid voor de fysieke leefomgeving, en betere samenwerking en afstemming op dit instrumentarium kan voordelig zijn voor de regio en de bestuursorganen. Een andere aanbeveling is om rondom participatie niet alleen te kijken naar de *usual suspects* zoals buurtplatforms en belangengroepen, maar juist ook naar burgers die niet aan dergelijke platforms verbonden zijn. Dit vereist *out of the box* denken.

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Overzicht van afkortingen	3
Overzicht van figuren, tabellen, grafieken	4
Samenvatting	5
1. Inleiding	8
1.1. Aanleiding	8
1.2. Probleemstelling	10
1.2.1. Doel van het onderzoek	11
1.2.2. Onderzoeksvraag en deelvragen	12
1.2.3. Context van het onderzoek	13
1.3. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	13
1.3.1. Maatschappelijke relevantie	13
1.3.2. Wetenschappelijke relevantie	14
1.4. Leeswijzer	14
2. Theoretisch kader	15
2.1. Inleiding	15
2.2. <i>Multi-level governance</i> in een polycentrisch systeem	15
2.3. Samenwerking	18
2.4. Publieke waarde	21
2.5. Conceptueel model	25
3. Methodologie	27
3.1. Onderzoeksmethode & onderzoeksstrategie	27
3.2. Methoden voor dataverzameling	28
3.2.1. Literatuuronderzoek	28
3.2.2. Documentenonderzoek	28
3.2.3. (Semigestructureerde) interviews	29
3.3. Methoden van data-analyse	30
3.4. Betrouwbaarheid en validiteit	31
3.4.1. Betrouwbaarheid	31
3.4.2. Validiteit	32
3.5. Operationalisering	32
4. Resultaten	37

4.1. Samenwerking	37
4.2. Operationele capaciteit	42
4.3. Publieke waarde.....	44
4.4. Steun & legitimiteit	45
4.5. Analyse	48
5. Conclusie.....	53
5.1 Inleiding.....	53
5.2 Antwoord op de onderzoeksvraag	54
5.3 Discussie.....	57
5.4 Praktische aanbevelingen	60
Literatuurlijst.....	61
Bijlagen	67
Bijlage 1: Interviewagenda.....	67
Bijlage 2: Documentenanalyse	69
Bijlage 3: Overzicht van respondenten.....	70
Bijlage 4: coderingen.....	71

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Waarom beginnen we niet opnieuw? Soms is er een maatschappelijk gedragen wens en een politiek momentum om een (deel van een) rechtsgebied opnieuw vorm te geven. Dit was het geval bij de stelselherziening van het omgevingsrecht, waarbij een groot deel van de fysieke leefomgeving samen zal komen in één nieuw stelsel. Deze regels zijn op dit moment verspreid over ongeveer 35 wetten, 120 algemene maatregelen van bestuur, 120 ministeriële regelingen en een veelvoud aan regels van gemeenten, waterschappen en provincies (Meijer, Oldenziel & de Vos, 2016).

Het omgevingsrecht is een complexe puzzel met een enorme hoeveelheid stukjes. De stapeling van wet- en regelgeving heeft ervoor gezorgd dat procedures en het besluitvormingsproces onoverzichtelijk en stroperig zijn geworden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015); dit terwijl de maatschappij snel verandert (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016a). Om een goede beslissing te nemen, is het noodzakelijk om tientallen wetten en regels te raadplegen, die allemaal over een deelonderwerp met betrekking tot het fysieke domein gaan.¹ Die route is regelmatig een spelbreker bij wenselijke, duurzame en innovatieve initiatieven gebleken (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2015). Het verlenen van vergunningen wordt door deze onoverzichtelijkheid en complexiteit van wet- en regelgeving bemoeilijkt. De nieuwe Omgevingswet beoogt een vereenvoudiging van dit omgevingsrecht en daarnaast ook een meer integrale benadering van vraagstukken. Op dit moment richt elk van de wetten met betrekking tot het omgevingsrecht zich op een deelbelang, de Omgevingswet beoogt dit op te lossen door zich te richten op integraliteit. De Rijksoverheid heeft verder verschillende uitgangspunten geformuleerd: de nieuwe Omgevingswet moet het stelsel eenvoudiger, efficiënter en beter maken. Daarnaast moet de Omgevingswet voor zekerheid, maar ook voor dynamiek zorgen, en ruimte geven aan duurzame en innovatieve ontwikkelingen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016a).

In de nieuwe Omgevingswet staat verder subsidiariteit en decentraliteit centraal: verantwoordelijkheden worden zo veel mogelijk op een zo ‘laag’ mogelijk niveau gelegd (Aan

¹ Zo komen onder andere de Tracéwet, Wet bodembescherming, Wet geluidshinder, Wet geurhinder, Wet natuurbescherming, Wet ruimtelijke ordening, de Erfgoedwet, de Waterwet, de Woningwet en Wet Milieubeheer onder de nieuwe Omgevingswet te vallen. In totaal zijn er, vanaf 1810, ongeveer 35 wetten van kracht geworden die zich op deelonderwerpen van het fysieke domein richten, waar de Omgevingswet deze wetten bundelt (zie ook: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016a)).

de slag met de Omgevingswet, z.d.). Dit is gebaseerd op de niveaus van het Huis van Thorbecke, dat bestaat uit drie lagen: het Rijk, de provincie en de gemeente. Het Thorbeckiaanse systeem kenmerkt zich door een systeem van *checks and balances* in regelgeving en een uitgewogen verdeling van bevoegdheden tussen het Rijk, de provincies en de gemeenten (Van Merriënboer, z.d.). In dit Thorbeckiaanse systeem (en dus ook onder de nieuwe Omgevingswet) ligt het accent op het niveau dat het dichtst bij de burgers is: de gemeente (van Merriënboer, z.d.). Tegenwoordig wordt in het systeem van *checks and balances* vooral het "machtsevenwicht"² benadrukt²; dit evenwicht is ontstaan door de elkaar wederzijds controlerende instanties (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2002). Dit evenwicht wordt als het ankerpunt van het democratische systeem in Nederland en biedt rechtsbescherming aan de samenleving (Algemene Rekenkamer, 2017; 2018).

Dat evenwicht bestaat uit de macht enerzijds, en de zogenoemde tegenmacht anderzijds. Deze tegenmacht is divers en bestaat uit verschillende instanties en groepen, zoals bijvoorbeeld de Rekenkamer (landelijk en lokaal), politieke organen zoals de gemeenteraad, burgers, belangengroepen en de media. Deze tegenmacht houdt de macht een spiegel voor en houdt het bovengenoemde evenwicht in balans (Algemene Rekenkamer, 2017; 2018). Daarnaast is er ook de gerechtelijke macht en zijn er instanties zoals de Raad van State (de hoogste algemene bestuursrechter van Nederland) die rechtsbescherming bieden. Ook kunnen op besluiten van de overheid bezwaarschriften worden ingediend, en kunnen besluiten van de overheid bij de rechter en de Raad van State getoetst worden; de overheid moet kunnen motiveren waarom zij een bepaald besluit neemt, waardoor rechtsbescherming wordt gewaarborgd (Polak et al., 2004).

De verschillende niveaus van het Huis van Thorbecke zorgen ervoor dat er in Nederland sprake is van een polycentrische bestuursstructuur: verschillende overheden hebben verschillende bevoegdheden als het gaat om ruimtelijke ordening, bijvoorbeeld in de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro). Zo kunnen het Rijk, de provincies en de gemeente ruimtelijke plannen, zoals de structuurvisie, opstellen. Daarbij zijn de bestuursorganen formeel onafhankelijk van elkaar, maar heeft de keuze van het ene bestuursorgaan wel consequenties voor de keuzemogelijkheden van het andere bestuursorgaan.

De huidige Wro biedt vooral rechtszekerheid (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, z.d.), waar de nieuwe Omgevingswet vooral flexibel beoogt te zijn (Aan de slag

² Dit machtsevenwicht is anders dan de klassieke scheiding der machten, zoals Montesquieu deze beoogde met zijn trias politica.

met de Omgevingswet, 2016), binnen het systeem van *checks and balances* zoals hiervoor is beschreven. Ten opzichte van de Wro krijgen de waterschappen een andere rol in de Omgevingswet. Het waterschap heeft op dit moment haar eigen wet met betrekking tot ruimtelijke ordening: de Waterwet. De Wro en de Waterwet komen samen onder de nieuwe Omgevingswet, waardoor alle overheidsorganen onder dezelfde wet met betrekking tot ruimtelijke ordening komen te vallen. Het verschil met de huidige situatie is dat de waterschappen verplicht zijn, conform artikel 3.8 van de Waterwet, om taken en bevoegdheden af te stemmen met andere overheden (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2020), waar in de Wro geen dergelijk artikel is opgenomen voor provincies en gemeenten (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, z.d.).

Onder de nieuwe Omgevingswet komen (onder andere) de Wro en de Waterwet samen. Dit zou de overzichtelijkheid van regels, de samenhang van regels en de onderlinge afstemming tussen bestuursorganen moeten vergroten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016b). Echter, de Omgevingswet kent geen afstemmingsverplichting tussen de verschillende overheidslagen, maar elk bestuursorgaan is wel verantwoordelijk om rekening te houden met de visie van andere overheden (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016c). Van de bestuursorganen wordt wel verwacht dat ze de andere bestuursorganen betrekken bij het opstellen van de eigen visie, omdat dit voor de integraliteit en de samenhang van regels onder de Omgevingswet van wezenlijk belang is.

Een van de kerninstrumenten van de Omgevingswet is de omgevingsvisie. De omgevingsvisie is de langetermijnvisie van een bestuursorgaan (provincie, gemeente, waterschap) voor de hele fysieke leefomgeving³, en elk bestuursorgaan stelt haar eigen omgevingsvisie vast. Een belangrijk doel van de omgevingsvisie, vooral op strategisch niveau, is het bevorderen van de samenhang van beleid voor de fysieke leefomgeving (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016c). Omdat de omgevingsvisie het belangrijkste richtinggevende instrument voor een bestuursorgaan is onder de nieuwe Omgevingswet, zal op dit instrument de focus liggen in het komende onderzoek.

1.2. Probleemstelling

Hoewel er wel verwacht wordt van bestuursorganen dat zij andere bestuursorganen betrekken bij het opstellen van de eigen omgevingsvisie en de uitoefening van de taken onder

³ Het begrip fysieke leefomgeving heeft niet alleen betrekking op ruimtelijke ordening, maar bijvoorbeeld ook op waterkwaliteit, milieu & gezondheid en luchtkwaliteit.

de Omgevingswet, is er geen afstemmingsverplichting opgenomen.⁴ Goede samenwerking, afstemming en verbinding is van belang om de beoogde doelen van de wet te halen. En hoewel de voorgenoemde factoren van belang zijn, is er ook geen samenwerkingsmechanisme opgenomen (VNG, z.d.). Hierdoor kan het zijn dat de integraliteit, die beoogd wordt door de Rijksoverheid onder de Omgevingswet (en de omgevingsvisie), misschien niet haar volle potentie benut. Ook kan het voorkomen dat er in het ene gebied wel afstemming en samenwerking plaatsvindt (en daardoor meer eenduidige regelgeving is), maar in het andere gebied niet. Daarom is het van belang om te zoeken op welke wijze er al sprake is van samenwerking in de context van de omgevingsvisie.

Tegenwoordig wordt door overheden steeds meer gezocht naar het creëren van maatschappelijke meerwaarde, ook wel publieke waarde genoemd ('T Hart, Van der Torre & Douglas, 2019). Dit gebeurt ook onder de Omgevingswet en de omgevingsvisie. Dit onderzoek zal zich voornamelijk richten op samenwerking en hoe dit leidt tot de creatie van publieke waarde in de context van omgevingsvisie.

1.2.1. Doel van het onderzoek

Veranderingen binnen de overheid als gevolg van nieuwe wetten zijn niet nieuw. De alomvattendheid van de Omgevingswet, en de verwachting tot afstemming tussen bestuursorganen, is dat wel. Tegenwoordig is het steeds moeilijker om als publieke organisatie op zichzelf publieke waarde te creëren (Geuijen, 2013). Daarvoor zijn problemen te complex, zijn bestuursorganen wederzijds te verweven, en zijn de middelen die bestuursorganen tot hun beschikking hebben te beperkt; hierdoor moeten publieke organisaties gaan samenwerken over de grenzen van bestuurslagen heen (Geuijen, 2013; van Popering-Verkerk, 2017).

Het doel van het onderzoek is om bij te dragen aan de kennis over, en inzicht te verkrijgen in, over samenwerking tussen overheden, de creatie van publieke waarde en hoe de bovengenoemde concepten in relatie tot elkaar staan in de context van de omgevingsvisie. Het is daarbij van belang om te kijken naar de relatie tussen de samenwerking van bestuursorganen enerzijds en de creatie van publieke waarde anderzijds. Dit wordt gedaan door in de praktijk te bezien wat er aan samenwerking plaatsvindt en welke invloed dit heeft op de creatie van publieke waarde in de context omgevingsvisie. Het onderzoek heeft daardoor deels een beschrijvend en deels een verklarend karakter.

⁴ Zie ook wetsartikel 2.2 van de Omgevingswet en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016c)

1.2.2. Onderzoeksvraag en deelvragen

Het bovenstaande probleem over de verwachting dat bestuursorganen andere bestuursorganen betrekken bij het opstellen bij de omgevingsvisie, maar het ontbreken van een afstemmingsverplichting en -mechanisme heeft geleid tot de volgende onderzoeksvraag:

‘Op welke wijze leidt samenwerking tussen verschillende bestuursorganen tot publieke waarde in de context van de omgevingsvisie?’

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, worden de volgende deelvragen behandeld:

1. Welke inzichten biedt de literatuur met betrekking tot de (*multi-level*) *governance* in het ruimtelijke domein?
2. Welke relevante inzichten kan de theorie bieden over samenwerking tussen bestuursorganen?
3. Welke inzichten geeft de theorie over publieke waarde, in het bijzonder in relatie tot samenwerking?
4. Op welke wijze is er sprake van samenwerking in de regio Twente in de context van de omgevingsvisie?
5. Hoe wordt publieke waarde gecreëerd in de regio Twente in de context van de omgevingsvisie?
6. Wat is de invloed van samenwerking tussen de verschillende bestuursorganen in de regio Twente op de creatie van publieke waarde in de context van de omgevingsvisie?
7. Welke inzichten worden geboden in de regio Twente betreffende het verlenen van steun en legitimiteit in relatie tot publieke waarde?

Aan de hand van bovenstaande deelvragen wordt structuur gegeven aan het onderzoek en de beantwoording van de hoofdvraag. De eerste drie deelvragen zijn gericht op het theoretische gedeelte van het onderzoek. Deze zullen dan ook behandeld worden in het theoretisch kader (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 2 wordt ook ingegaan op het conceptueel model. Het conceptueel model wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 3, waar de operationalisering ter sprake komt. Deelvragen vier tot en met zeven zullen terugkomen in hoofdstuk 4, aan de hand van kwalitatieve dataverzameling en de daaruit voortkomende analyse.

1.2.3. Context van het onderzoek

Dit onderzoek zal plaatsvinden in de regio Twente. Voor de regio Twente is gekozen omdat het een goed afgebakend onderzoeksgebied is, met 14 gemeenten, één provincie en één waterschap. Daarnaast is er in deze regio al een officieel samenwerkingsverband, wat een extra dimensie aan het onderzoek toevoegt. Er zijn 15 interviews gehouden, onder andere met respondenten van de provincie Overijssel, waterschap Vechtstromen, verschillende gemeenten in de regio, de Regionaal Implementatie Coach (RIO) van de VNG en bewonersplatforms van gemeenten die al verder zijn in het besluitvormingsproces van de omgevingsvisie, om zo een inzicht te krijgen in de samenwerking en publieke waarde in deze regio. De interviews zijn afgenomen met respondenten die vanuit hun rol betrokken zijn bij de omgevingsvisie, zoals projectleiders, beleidsadviseurs en burgerplatforms. Een overzicht van de respondenten is te vinden in bijlage 3.

1.3. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

1.3.1. Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van het onderzoek ligt in het feit dat het onderwerp zeer actueel is. De implementatie van de Omgevingswet, en het opstellen van de omgevingsvisie als één van de zes instrumenten van deze wet, is iets waar de bestuursorganen mee bezig zijn. De Omgevingswet is een grote en complexe wet die nu in de implementatiefase zit. Daarnaast is het een wet waarin vele actoren en wetten met elkaar in verband worden gebracht. De verschillende wetten die er nu zijn in het omgevingsrecht moeten samen worden gebracht onder de Omgevingswet, wat ervoor moet zorgen dat er minder complexiteit is en het omgevingsrecht beter gaat functioneren. Daartoe is de omgevingsvisie het belangrijkste strategisch instrument voor bestuursorganen van de Omgevingswet, dat gaat voorzien in een overkoepelend beleid van de fysieke leefomgeving. De nieuwe Omgevingswet gaat ervoor zorgen dat het omgevingsrecht geen lappendeken van een enorm aantal wetten is, maar dat al deze wetten onder één paraplu worden ondergebracht. Daarnaast is de afstemmingsverwachting maatschappelijk relevant, omdat dit zorgt voor een grotere integraliteit in regelgeving, in plaats van een voortzetting van de huidige lappendeken. Verder zal samenwerking ervoor moeten zorgen dat er ook integraliteit op strategisch niveau plaatsvindt. Hoewel de meerwaarde van samenwerking tussen bestuursorganen naar voren kan komen in de theorie, kan de samenwerking tussen bestuursorganen in de praktijk tegenvallen; daarom is het goed om inzicht te verkrijgen in welke mate er sprake is van samenwerking en, indien de samenwerking

onvoldoende blijkt te zijn, er uitvoering gegeven kan worden aan het verbeteren van de samenwerking.

1.3.2. Wetenschappelijke relevantie

Naast dat dit onderzoek maatschappelijke relevantie heeft, dient het onderzoek ook een wetenschappelijke relevantie. Bestaande wetenschappelijke theorieën over samenwerking en publieke waarde worden getoetst in de praktijk. Het is van belang dat de context van het onderzoek in acht wordt genomen, om zo te kijken of de bestaande wetenschappelijke theorieën toepasbaar zijn op dit probleem. Daarnaast zal het onderzoek inzicht bieden of de theoretische relaties tussen de concepten van het onderzoek zich in de context van dit onderzoek uitkristalliseren.

De meerwaarde van het doen van kwalitatief van onderzoek ligt in de empirische informatie die het onderzoek oplevert. De concepten van het onderzoek, zoals publieke waarde en samenwerking zijn geen vastomlijnde concepten, en zijn daardoor moeilijk in kwantitatieve data te ondervangen. Door interviews af te nemen met betrokken actoren in de regio Twente, kan achterhaald worden hoe de samenwerking tussen bestuursorganen in de praktijk verloopt en hoe de samenwerking ervaren wordt. De wetenschappelijke meerwaarde die dit oplevert, kan leiden tot verbreding, verbetering of confirmatie van de huidige theoretische concepten. Omdat er nauwelijks onderzoek is gedaan naar de Omgevingswet in het algemeen, laat staan de samenwerking tussen de verschillende bestuursorganen, levert dit onderzoek kennis op naar samenwerking onder de Omgevingswet, in dit geval de regio Twente. Indien er niet, nauwelijks of onvoldoende sprake blijkt te zijn van samenwerking tussen bestuursorganen, kan dit onderzoek een aanzet zijn om na te gaan denken over hoe deze samenwerking versterkt en verbeterd kan worden.

1.4. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zal het theoretisch kader worden uiteengezet, waarbij wordt ingegaan op de voor dit onderzoek relevante wetenschappelijke concepten. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conceptueel model. In hoofdstuk 3 volgt de methodologie van dit onderzoek. Hier worden de variabelen uit het conceptueel model geoperationaliseerd en meetbaar gemaakt. In hoofdstuk 4 wordt de verzamelde data gepresenteerd en geanalyseerd. Ook dit hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf met de belangrijkste bevindingen uit de analyse. In hoofdstuk 5 volgt het antwoord op de hoofdvraag. Daarnaast zal gereflecteerd worden op de uitvoering en inhoud van het onderzoek. Dit hoofdstuk zal worden afgesloten met een aantal aanbevelingen.

2. Theoretisch kader

2.1. Inleiding

In het theoretisch kader zal worden ingegaan op de voor dit onderzoek relevante concepten. In dit hoofdstuk worden de volgende deelvragen beantwoord:

1. Welke inzichten biedt de literatuur met betrekking tot de (*multi-level*) *governance* in het ruimtelijke domein?
2. Welke relevante inzichten kan de theorie bieden over samenwerking tussen bestuursorganen?
3. Welke inzichten geeft de theorie over publieke waarde, in het bijzonder in relatie tot samenwerking?

Voor het beantwoorden van deze deelvragen zullen de relevante concepten uit de wetenschappelijke literatuur worden besproken. Hierdoor zal er een (theoretisch) antwoord op de onderzoeksvraag geformuleerd kunnen worden.

In het theoretisch kader zal allereerst *multi-level governance* en de polycentrische bestuursstructuur in het ruimtelijke domein besproken worden. Dit wordt besproken, omdat er in dit onderzoek aandacht besteed wordt aan bestuursorganen op verschillende niveaus. Deze concepten worden tezamen in het theoretisch kader behandeld om zo de Omgevingswet, de polycentrische bestuursstructuur en *multi-level governance* in perspectief te kunnen plaatsen. Hierna zal het concept samenwerking besproken worden. Als laatste wordt ingegaan op het concept van publieke waarde. Daarbij zal de strategische driehoek van publieke waarde worden besproken, met het boek *Creating Public Value* (1995) van Mark Moore als uitgangspunt. Afsluitend zal een conceptueel model geschetst worden.

2.2. *Multi-level governance* in een polycentrisch systeem

In dit deel van het theoretisch kader zullen twee concepten behandeld worden die met elkaar in verband staan in de bestuurlijke context van de Omgevingswet en de omgevingsvisie; de polycentrische bestuursstructuur en *multi-level governance* (het betrekken van verschillende bestuursorganen over meerdere lagen).

In een polycentrisch systeem zijn autoriteit, macht en kennis gefragmenteerd; er is sprake van meervoudigheid van bestuursorganen.⁵ De bestuursorganen in dit polycentrisch systeem hebben een gemeenschappelijke set van (algemene) normen en waarden. Een onderliggend idee van het polycentrisme is dat de actoren van deze bestuursorganen een gemeenschappelijk doel willen bereiken (Tarko & Boettke, 2015).⁶ Kaderwetten⁷, zoals de Omgevingswet, passen goed in dit polycentrische bestuursstelsel, omdat de meervoudigheid in bestuursorganen op haar beurt ruimte biedt voor lokaal maatwerk (Helderman, 2017). Volgens Michael Polanyi (1951), een van de eersten die het concept van polycentrisme aan de hand van de wetenschap heeft beschreven, dankt het polycentrisme zijn succes aan de sociale organisatievorm, die niet werkt met streng voorgeschreven regels. Ook het feit dat organisatorische structuren een bepaalde mate van vrijheid hebben beschouwt Polanyi (1951) als positief; het gaat in een polycentrisch systeem meer om *governance* dan *government*. Deze mate van vrijheid wordt ook geboden door de Omgevingswet; elk bestuursorgaan kan zijn eigen prioriteiten stellen. Het kernpunt van Polanyi is dat de doelen van een kaderwet sneller worden bereikt wanneer er geen sprake is van één overkoepelende autoriteit (Aligica & Tarko, 2012). Hier is ook geen sprake van in de context van de omgevingsvisie; elk bestuursorgaan kan zijn eigen omgevingsvisie vaststellen en daarbij zijn eigen prioriteiten stellen, waardoor de doelen van de Omgevingswet sneller bereikt zouden moeten worden. De Rijksoverheid stelt weliswaar de nationale omgevingsvisie vast, maar laat ruimte aan de lagere overheden om hun eigen strategische keuzes te maken in de lokale context, zodat er beter lokaal maatwerk geboden kan worden. Dit gaat goed samen met de decentraliteit en subsidiariteit die centraal staat onder de Omgevingswet, zoals beschreven is in de inleiding.

De bestuursorganen zijn formeel gezien onafhankelijk van elkaar en opereren zelfstandig. Elk bestuursorgaan heeft zijn eigen instrumenten en bevoegdheden, zo ook onder de Omgevingswet. Maar de besluiten en keuzes van het ene bestuursorgaan hebben wel impact op de keuzemogelijkheden van het andere bestuursorgaan. Bestuursorganen hebben met hun

⁵ Verschillende bestuursorganen hebben in een polycentrische bestuursstructuur verschillende verantwoordelijkheden. In de Omgevingswet zijn de taken en verantwoordelijkheden per bestuursorgaan (het Rijk, de provincie, de gemeenten en het waterschap) beschreven.

⁶ Dit kan in de praktijk rond de omgevingsvisie genuanceerder liggen. Op een hoog abstractieniveau kunnen de bestuursorganen dezelfde normen en waarden hebben, op een concreet niveau kunnen de doelen sneller verschillen. Zo ligt het in de lijn der verwachting dat een waterschap bijvoorbeeld waterkwaliteit laat prevaleren, waar een gemeente misschien economische of andere ruimtelijke afweging laat prevaleren.

⁷ Een kaderwet is een wet waarin zo min mogelijk administratieve en bestuurlijke lasten nader worden uitgelegd door een uitvoeringsregeling, zoals een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB).

keuzes impact op, en zijn daardoor afhankelijk van, andere bestuursorganen (*Ostrom 1972 in Aligica & Tarko, 2012, p. 244*). In de context van de omgevingsvisie is hier ook sprake van: gemeenten, waterschappen en provincies hebben zelf formeel de ruimte om een omgevingsvisie op te stellen, maar het besluit en de keuzes van het ene bestuursorgaan zal invloed hebben op de besluiten en de keuzes van andere bestuursorganen. Er is dus sprake van wederzijdse afhankelijkheden in de context van de Omgevingswet, en dit kan tot gevolg hebben dat er diverse (in)formele samenwerkingsverbanden ontstaan om te zorgen dat er geen sprake is van negatieve effecten van keuzes van het ene bestuursorgaan op het keuzepalet van een ander bestuursorgaan. Hoewel er sprake is van die wederzijdse afhankelijkheden, is een van de succesfactoren van het polycentrisme juist dat bestuursorganen (in principe) de vrijheid hebben om te bepalen met wie zij samenwerken om hun doelen bereiken (Aligica & Tarko, 2012). Interactiepatronen in een dergelijk verband, en de uiteindelijke uitkomsten van die interactiepatronen en samenwerking, hangen af van de relatie tussen bestuursorganen op de verschillende niveaus (Klijn & Koppejan, 2015).⁸ De relatie tussen deze verschillende bestuursorganen hebben een belangrijke invloed op de performance en bestuurskracht van de bestuursorganen (Boogers & Reussing, 2019).

Samenwerking in gedecentraliseerde ruimtes heeft vaak een aantal doelen, waaronder het vergroten van operationele capaciteit en het verbeteren van het aanpakken van bovenlokale problemen, waarbij er ‘serieuze aanwijzingen’ zijn dat samenwerking daadwerkelijk bijdraagt aan het vergroten van operationele capaciteit (Boogers & Reussing, 2019); hier zal later in dit theoretisch kader nog op worden terugkomen, bij het deel over publieke waarde.

Elk bestuursorgaan heeft haar eigen verantwoordelijkheden onder de Omgevingswet. Zo moeten provincies, waterschappen en gemeenten allemaal een omgevingsvisie opstellen, en moeten zij ervoor zorgen dat andere bestuursorganen betrokken worden bij het opstellen hiervan. Volgens Van Popering-Verkerk (2017) hebben bestuursorganen elkaar steeds meer nodig, ook bij het opstellen van dit soort visies. Dit wordt beaamd door Teisman et al. (2018), die zeggen dat een doeltreffende benadering van vraagstukken juist een *multi-level governance* benadering en samenwerking tussen de bestuursorganen vereist. Dit wordt ook beaamd door Keast (2016); net als Teisman et al. (2018) stelt Keast dat samenwerking over meerdere bestuurslagen is vereist om gestelde doelen te bereiken. In de context van de omgevingsvisie zou dit betekenen dat bestuursorganen zoals gemeenten met andere gemeenten, maar juist ook

⁸ Hier zal in de paragraaf over samenwerking verder op worden ingegaan.

met de provincie en het waterschap moeten samenwerken om uiteindelijk die doelen die zij beogen, te bereiken.

2.3. Samenwerking

In de paragraaf over *multi-level governance* is het concept samenwerking een aantal keer teruggekomen. Het is belangrijk om hier uitgebreider op in te gaan en te bezien wat de literatuur over samenwerking vermeld.

Een goede samenwerking tussen bestuursorganen is één van de speerpunten onder de nieuwe Omgevingswet (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016c). Levine en White (1961) definiëren samenwerking als “een vrijwillige activiteit tussen twee of meerdere organisaties, die een daadwerkelijke (of verwachte) bijdrage levert aan het bereiken van doelstellingen”. Door Levine en White (1961) wordt benadrukt dat eenieder hierbij zijn autonomie behoudt. Samenwerking kan in verschillende vormen plaatsvinden: intergemeentelijke samenwerking, interprovinciale samenwerking, waterschapssamenwerking en interbestuurlijke samenwerking. In deze laatste vorm van samenwerking is er sprake van een combinatie van bestuursorganen die samenwerken (bijvoorbeeld gemeenten met de provincie en/of het waterschap) (De Greef & Maas, 2010).

Pröpper, Kessens & Weststeijn (2005) geven aan dat de samenwerking tussen bestuursorganen steeds meer toeneemt. Dit komt onder andere door de decentralisatie van rijkstaken naar lagere overheden (Pröpper, Kessens & Weststeijn, 2005). Eerst was dit het geval in het sociale domein (bijvoorbeeld met de Wet Maatschappelijke Ondersteuning); de Omgevingswet is hier een voorbeeld van in het ruimtelijke domein. Belangrijke motieven om samen te werken zijn onder andere het realiseren van gemeenschappelijke belangen, het vergroten van (economische) schaalvoordelen en een betere slagvaardigheid voor het bestuursorgaan (Pröpper, Kessens en Weststeijn, 2005).

Niet alleen in formele zin, conform de Wet Gemeenschappelijke Regeling (WGR), maar ook informeel werken bestuursorganen steeds meer samen, bijvoorbeeld door het uitwisselen van kennis en expertise. Voor deze manieren van samenwerking is interactie tussen bestuursorganen noodzakelijk. Daarom is het van belang om te bezien wat de wetenschappelijke literatuur betreffende interactie vermeld in het kader van samenwerking.

Volgens Kooijman (2003) is interactie een “*mutually influencing relation between two or more actors or entities*”. Interacties kunnen in een formele context (bijvoorbeeld vergaderingen) of in een informele context (bijvoorbeeld via e-mails of sms-berichten) plaatsvinden. Interactie speelt tegenwoordig een belangrijke rol in (*multi-level*) *governance*

(Kooijman, 2003): bestuursorganen werken tegenwoordig steeds meer samen met elkaar, maar ook met de burgers. Interactie is een belangrijk aspect van de samenwerking tussen bestuursorganen. Todorut en Tselentis (2015) stellen dat bij samenwerking en de creatie van publieke waarde de interactie en de relatie tussen actoren in een netwerk een belangrijk element is om resultaten te bereiken. Het succes van interactie is cruciaal voor de samenwerking en de uiteindelijke prestaties van een netwerk (Van Montfort, Brandsen & van Est, 2005). Twee factoren die een rol spelen bij interactie, en die veelvuldig in wetenschappelijke literatuur terugkomen, zijn de frequentie van interactie en de *relational distance* in interactie (zie onder andere: Romero-Lankao et al., 2015; De Boer en Eshuis, 2018; Hess, 2003; Ibert en Müller, 2015).

De frequentie van interactie betreft de hoeveelheid interactie die actoren met elkaar hebben. Dit kan gebeuren in een formele en in informele context, zoals hierboven is beschreven⁹. Het ligt in de lijn der verwachting dat een hogere frequentie van interactie een positieve invloed heeft op de afstemming en samenwerking tussen bestuursorganen. Dit wordt ook ondersteund vanuit de wetenschappelijke literatuur; zo stellen Romero-Lankao et al. (2015) en Ongaro & Van Thiel (2017) dat een hogere frequentie van interactie en afstemming leidt tot een grotere *political alignment* en dat is positief voor de samenwerking. Dat wil zeggen dat een hogere frequentie van interactie ervoor zorgt dat verschillende bestuursorganen meer op één lijn komen te zitten en elkaar ook makkelijker weten te vinden, wanneer noodzakelijk of gewenst is. Bij een hogere frequentie van interactie hebben bestuursorganen vaker de gelegenheid om kennis en informatie uit te wisselen, waardoor de kans hoger is dat bestuursorganen ook daadwerkelijk op één lijn komen te zitten, wat de samenwerking ten goede zou moeten komen.

Dit wordt beaamd door Van Popering-Verkerk (2017); zij stelt dat intensieve en frequente interacties verbindingen vormen tussen actoren, en dat een hogere frequentie van interactie leidt tot wat zij synchronisatie van beleid noemt. Dit komt neer op het feit dat beleid tussen verschillende bestuursorganen in de kern hetzelfde is. Door een hoge frequentie van interacties zijn bestuursorganen in staat elkaar te versterken en zo hun (gezamenlijke) doelen te realiseren. Dit laatste is conform de definitie van Levine en White (1961), en is ook een van de doelen van samenwerking. Daarnaast is, door technologische ontwikkelingen, de informele interactie een stuk makkelijker geworden (Kooijman, 2003), waardoor de informele frequentie van interactie een stuk hoger is komen te liggen.

⁹ Omdat de frequentie van interactie relatief makkelijk meetbaar is, wordt bij de frequentie van interactie ook wel gesproken over de feitelijke dimensie van interactie (zie ook: De Boer en Eshuis (2018)).

Daarnaast is *relational closeness* in interactie belangrijk, zoals hierboven al is beschreven. Todorut en Tselentis (2015) benadrukken dat de relatie tussen actoren in een netwerk belangrijk is bij samenwerking tussen bestuursorganen en de creatie van publieke waarde. Ook volgens Hess (2003) is de mate van *closeness*¹⁰ of *distance* één van de meest fundamentele dimensies van elke relatie tussen actoren, en is vaak één van de eerste dingen die actoren beschrijven, wanneer zij praten over de relatie met een andere actor. Onder andere Andersson & Ostrom (2008) en Denters & Boogers (2016) stellen dat de relaties tussen actoren en bestuursorganen, die bij een onderwerp betrokken zijn, de sleutel is tot effectieve afspraken en een goede samenwerking. Hess (2003) zet in zijn artikel *closeness* en *distance* tegenover elkaar: in de wetenschappelijke literatuur is er veel aandacht besteed aan *relational distance* en minder aan *relational closeness*¹¹. *Relational distance* wordt gedefinieerd als een gevoel van separatie van elkaar (Hess, 2002: p. 664). Omdat *relational closeness* als inverse wordt beschouwd, is er bij *relational closeness* sprake van een gevoel van verbondenheid. *Relational closeness* wordt ook als voorwaarde gezien voor een goede samenwerking en zorgt ook voor een beter eindresultaat van die samenwerking (zie ook: Ibert, 2010). Door verschillende factoren kan *relational closeness* ervaren worden: een gedeeld belang, gedeelde waarden, een gedeeld wereldbeeld, een gedeeld doel of een hoge mate van vertrouwen zijn allemaal factoren waardoor *relational closeness* ervaren kan worden (Hess, 2003; Ibert, 2010; Ibert & Müller, 2015; Kooijman, 2003; Todorut & Tselentis, 2015). Andere elementen die van invloed zijn op de *relational closeness* in een netwerk zijn de grootte van een netwerk, een sterke of zwakke band tussen actoren, culturele verschillen en interacties uit het verleden; vooral dit laatste is ook belangrijk als basis voor samenwerking (Ibert & Müller, 2015; Klijn & Koppenjan, 2006). Wanneer interacties uit het verleden niet goed zijn, dan is dat geen vruchtbare basis voor samenwerking in het heden en de toekomst (Klijn & Koppenjan, 2006). Dit zijn allemaal factoren die van invloed zijn op hoe een relatie tussen actoren wordt ervaren¹². Hoe een relatie wordt gezien door actoren hangt

¹⁰ In sommige artikelen wordt gesproken over *relational proximity* (zie ook Ibert, 2010), in andere artikelen wordt gesproken over *relational closeness* (zoals Hess, 2003). Omdat met beide termen hetzelfde wordt bedoeld, zal in dit onderzoek, omwille van de duidelijkheid, over *relational closeness* gesproken worden.

¹¹ Hess beschrijft in dit artikel *relational closeness* en *relational distance* als twee uitersten van één dimensie. Omdat *distance* en *closeness* elkaars inversen zijn, kan de literatuur over *relational distance* gebruikt worden om uitspraken te doen over *relational closeness* en vice versa. In dit theoretisch kader zal de term *relational closeness* worden aangehouden.

¹² In het vervolg van dit onderzoek zullen een aantal elementen worden uitgekozen, die bij de methodologie verder zullen worden uitgewerkt. Dit omdat het onderzoeken van alle genoemde elementen buiten de *scope* van dit onderzoek valt.

af van de individuele beoordeling van een individu en heeft niet alleen te maken met de feitelijke frequentie van interactie; *relational closeness* is hierdoor grotendeels subjectief (Hess, 2003; van Popering-Verkerk, 2017). Hoe dit ervaren wordt, zal in het empirische deel van het onderzoek naar voren komen.

Naast hetgeen wat hierboven is besproken, plaatst Dozy (2011) ook nog een kanttekening bij interbestuurlijke samenwerking; er is namelijk niet alleen sprake van gezamenlijke doelstellingen en belangen, maar ook eigen doelstellingen en belangen voor bestuursorganen. Bestuursorganen werken samen om problemen op te lossen die de over de grenzen van bestuursorganen heen gaan. Samen beschikken de bestuursorganen over meer (financiële) middelen, kennis en expertise (zie ook: De Baas, 1995). Samenwerking heeft een positieve invloed op de operationele capaciteit van bestuursorganen, bijvoorbeeld door het verkrijgen van schaalvoordelen. De Baas (1995) noemt ook het voorkomen van overlappende werkzaamheden en het dubbel uitvoeren van taken als voordeel van samenwerking. Hier wordt later in dit theoretisch kader nog op teruggekomen.

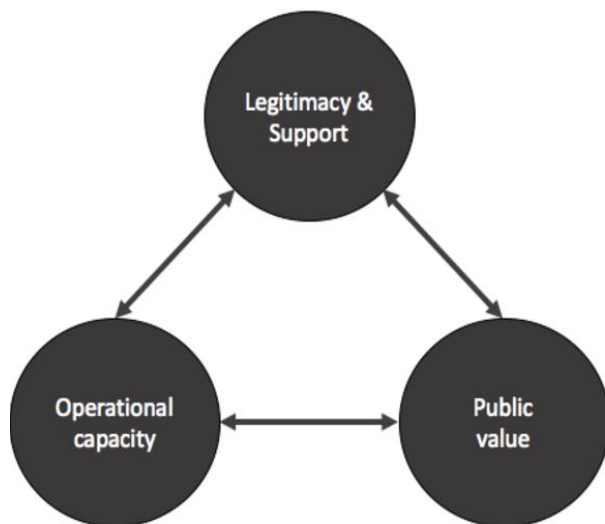
2.4. Publieke waarde

In het begin van de jaren negentig wordt het concept van publieke waarde voor het eerst beschreven door hoogleraar Mark Moore in zijn boek *Creating Public Value* (1995). Moore levert in zijn boek kritiek op het bedrijfsmatige denken van het *New Public Management*, wat het dominante paradigma was geworden in de jaren tachtig. Ook formuleert Moore een nieuwe manier van overheidshandelen, als tegenhanger van het bedrijfsmatige denken: het concept van publieke waarde. Moore (1995) geeft geen theoretische definitie van wat publieke waarde precies inhoudt, maar geeft wel een bredere notie van het concept publieke waarde: het is de som van ‘individuele voldoening’ die geproduceerd kan worden (p.16). Om een concreet voorbeeld te schetsen: in dit onderzoek *kan* ruimtelijke kwaliteit de publieke waarde zijn; wat de publieke waarde is in de context van dit onderzoek (en of deze er is), moet uit de empirie blijken.

Binnen de publieke sector richt een manager zich tegenwoordig op het creëren van maatschappelijke meerwaarde, ook wel publieke waarde genoemd. Het centraal stellen van publieke waarde bij overheidssturing leidt tot een nieuw bestuurskundig paradigma (Moore, 1995). Dat bestuursorganen zich richten op de creatie van publieke waarde bij het opstellen van beleid, blijkt ook uit Geuijen (2013).

Publieke waarde kan door de overheid gedefinieerd worden (Moore, 2005: p.16). Dit komt doordat de overheid beleid maakt met het idee om publieke waarde te creëren (Moore, 2005). Toch wordt de publieke waarde vaker gedefinieerd door gebruikers en het collectief van netwerken zelf (Moore, 2005: p.17). Dit is ook wat Moore in eerste instantie, in zijn boek *Creating Public Value* (1995), bepleit: publieke waarde wordt niet top-down gecreëerd, het wordt bottom-up verkregen. Wel kan het zo zijn dat op het ene niveau (bijvoorbeeld de provincie) een andere publieke waarde wordt ervaren dan op het andere niveau (bijvoorbeeld de gemeente) (Stroker, 2006; Talbot, 2008; Bryson et al., 2017). De publieke waarde kan per actor verschillen (Talbot, 2008); uiteindelijk zijn er verschillende paden die leiden tot de creatie van publieke waarde, en deze publieke waarde hoeft dus niet voor iedereen hetzelfde te zijn. Publieke waarde is in die zin meerledig: er zijn meerdere wegen die naar Rome leiden.

Naast het feit dat de Rijksoverheid doelen en waarden heeft benoemd die van meerwaarde zijn bij de omgevingsvisie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016c), kan het netwerk zelf bepalen of dit ook daadwerkelijk de publieke waarde van de omgevingsvisie is. Het netwerk kan dus andere publieke waarden ervaren, dan hetgeen wat de Rijksoverheid als publieke waarde ziet. Dit zal in het praktische deel van het onderzoek naar voren moeten komen.



Figuur 1: Strategische driehoek van publieke waarde. Gebaseerd op Moore (1995)

Volgens Moore (1995) bevat de creatie van publieke waarde drie aspecten, die zijn samengevat in een model (zie ook Figuur 1): de strategische driehoek van publieke waarde:

1. Het moet gericht zijn op het creëren van iets substantieels waardevol, en dit moet ook gedeeld worden door de meerdere partijen
2. Het moet legitiem zijn en politiek duurzaam (voldoende steun hebben)
3. Het moet operationeel en administratief haalbaar zijn

Deze driehoek helpt volgens Moore (1995) bij de creatie van publieke waarde, doordat de aandacht van actoren wordt gericht op bovenstaande punten en de organisatie hierin wordt gepositioneerd. Tussen deze drie concepten is sprake van een positieve relatie: wanneer bijvoorbeeld de operationele capaciteit vergroot wordt, zal de steun en legitimiteit en publieke

waarde ook hoger zijn (Moore, 1995). Wanneer er sprake is van een lage operationele capaciteit, zal er ook minder mogelijkheid zijn om publieke waarde te creëren. 'T Hart, Van der Torre en Douglas (2019) zien een spanningsveld binnen en in deze driehoek: het is moeilijk om iedereen binnen een publieke organisatie of een netwerk op één lijn te houden, omdat actoren andere waardeproposities rond een probleem kunnen hebben, of een andere kijk op de aard en urgentie van de opgave. Dat kan van invloed zijn op de steun en legitimiteit, en dus op de publieke waarde.

Samenwerken met de (autoriserende) omgeving is van belang (Moore, 1995: p.132); deze omgeving verleent bijvoorbeeld steun voor bepaalde plannen. Dit is zowel de autoriserende omgeving op overheidsniveau, maar ook op burgerniveau. Voor beiden is het noodzakelijk om meegenomen te worden in het management rondom publieke waarde (wat later in dit theoretisch kader uitgebreider aan bod komt). Kijkend naar steun en legitimiteit betogen Romero-Lankao et al. (2015) dat een grotere *political alignment* (bijvoorbeeld tussen bestuursorganen, zoals eerder besproken), leidt tot meer steun vanuit de omgeving van een netwerk. In zijn artikel *Public Value Scorecard* (2003) en zijn boek *Recognizing Public Value* (2013) identificeert Moore een aantal indicatoren waaraan de concepten uit de publieke waarde driehoek meetbaar gemaakt kunnen worden. Bij steun en legitimiteit gaat dit bijvoorbeeld om de zichtbaarheid van de organisatie bij het publiek, hoe de relatie met de autoriserende omgeving (organisatie en burgers) is en hoe de geloofwaardigheid bij burgeractoren is (bijvoorbeeld bij burgerplatforms). Deze indicator snijdt dus tweeledig: het gaat om de steun van de eigen organisatie, maar ook vanuit de burger.

Van Popering-Verkerk (2017) stelt een soortgelijk iets vast (vergeleken met Romero-Lankao et al. (2015)) door te zeggen dat een hogere frequentie van interactie eerder leidt tot steun voor beleid, zowel organisatorisch als bij burgers. Steun en legitimiteit is van wezenlijk belang in het bereiken van het publieke waarde, zoals in de strategische driehoek ook naar voren komt. Moore (1995) geeft aan dat deze steun voor beleid vaak alleen wordt gezocht bij de leidinggevende in de organisatie, maar dat steun en legitimiteit juist worden verleend door de omgeving, bijvoorbeeld de andere medewerkers in een organisatie, belangengroepen en burgers. Een open en transparant proces zal bijdragen tot een grotere legitimiteit (Moore, 1995). Aspecten die hieraan bij kunnen dragen zijn onder andere het begrijpen van het probleem (voor zowel de publieke organisatie als de omgeving) en zorgen dat duidelijk is welk bestuursorgaan welke formele bevoegdheid heeft.

Verschillende auteurs, waaronder Andersson en Ostrom (2008), Klok et al. (2018) en Kooijman (2003) geven aan dat lagere overheden in polycentrische systemen vaak de

operationele capaciteit missen om problemen alleen adequaat aan te kunnen pakken en daardoor niet effectief en legitiem kunnen besturen. Decentralisaties stellen namelijk hoge eisen aan de ambtelijke capaciteiten van gemeenten, vooral als het gaat om kennis en kunde die noodzakelijk is voor de uitvoering (Boogers & Reussing, 2019). Voornamelijk kleinere en middelgrote gemeenten hebben moeite om aan die eisen te voldoen (Boogers & Reussing, 2019). Er is een grote kans voor kleinere en middelgrote gemeenten dat zij, op zichzelf staand, niet voldoende operationele capaciteit hebben om publieke waarde te kunnen creëren met hun omgevingsvisie. Immers, er moet niet alleen aan de kennis en kunde voor de decentralisatie voldaan worden, ook lopende processen moeten draaiende gehouden worden. In de context van de Omgevingswet betekent dit dat er niet alleen aan de implementatie van de Omgevingswet en de omgevingsvisie gewerkt moet worden, maar dat ook huidige processen, bijvoorbeeld rondom bestemmingsplannen en vergunningverlening, draaiende gehouden moeten worden. Daarom zou deliberatie tussen bestuursorganen op verschillende niveaus, en het bouwen van ‘institutes’ voor communicatie en wederzijdse samenwerking de operationele capaciteit vergroten en tot de creatie van publieke waarde te kunnen komen (Boogers & Reussing, 2019). Ook werken bestuursorganen samen om slagvaardigheid te vergroten, waardoor de operationele capaciteit vergroot wordt (Pröpper, Kessens & Weststeijn, 2005), bijvoorbeeld door het uitwisselen van kennis en kunde, maar ook door het delen van financiële middelen (De Baas, 1995; Pröpper, Kessens & Weststeijn, 2005). Daarnaast zorgt een goede relatie tussen bestuursorganen (i.e.: een hoge *relational closeness*), waarbij er sprake is van een gedeelde visie en een gedeeld belang, ervoor dat bestuursorganen beter gaan samenwerken, waardoor de operationele capaciteit wordt vergroot (Nelissen, Goverde en van Gestel, 2004).

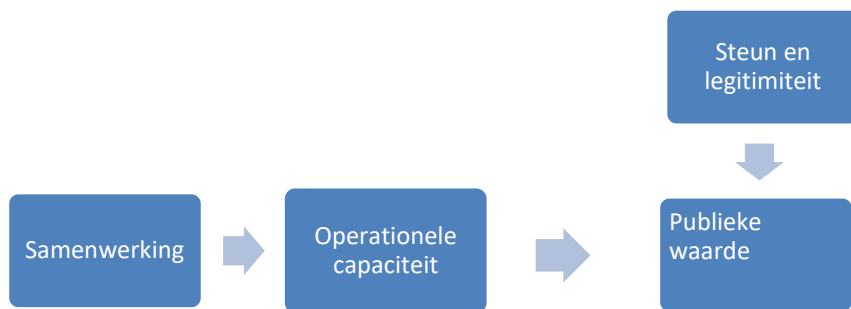
In netwerken met hechte banden en een goede samenwerking wordt de operationele capaciteit vaker en sneller vergroot, zeker naarmate het contact (formeel en informeel) frequenter plaatsvindt. De positieve relatie tussen samenwerking enerzijds en operationele capaciteit anderzijds is dan groter. Kleinere gemeenten hebben hierbij meer voordelen, omdat zij van zichzelf een kleinere operationele capaciteit hebben. Daarom kunnen deze gemeenten goed gebruik maken van de kennis en kunde van anderen. Zoals eerder in dit theoretisch kader is aangegeven, betogen onder andere De Baas (1995) en Pröpper, Kessens & Weststeijn (2005) dat samenwerking een positief effect heeft op de operationele capaciteit van bestuursorganen, bijvoorbeeld doordat samenwerking (economische) schaalvoordelen kunnen opleveren. Moore (2003; 2013) identificeert een aantal indicatoren om de operationele capaciteit te meten: productiviteit en efficiëntie, de capaciteiten van het personeel en het moraal & capaciteit van partners.

Het management rond publieke waarde valt goed in te passen in de (*multi-level*) *governance*-benadering die eerder in dit theoretisch kader is besproken: het daadwerkelijk bereiken van de publieke waarde is ook afhankelijk van andere actoren in een netwerk en de samenwerking tussen deze actoren. Daarnaast moeten deze actoren ook steun en legitimiteit aan beleid geven. Dit geldt voor zowel de omgeving op het niveau van het bestuursorgaan, als de steun en legitimiteit die burgers aan beleid geven. Zo zijn gemeenten bij het opstellen van de omgevingsvisie deels afhankelijk van andere gemeenten, de provincie en het waterschap door de wederzijdse afhankelijkheden waar eerder over is gesproken; daarnaast moet een bestuursorgaan ook rekening houden met de burgers, die beleid ook moeten steunen en legitimeren. Het samenwerken tussen bestuursorganen heeft volgens de theorie een positief effect op de operationele capaciteit, die op haar beurt een positief effect heeft op de creatie van publieke waarde.

In de bovenstaande alinea's is duidelijk geworden dat de samenwerking tussen bestuursorganen volgens de theorie een positief effect heeft op de operationele capaciteit van bestuursorganen. De publieke waarde driehoek van Moore (1995) in acht nemende, zou dit in principe betekenen dat er sprake is van een versterkend effect op de creatie van publieke waarde. Immers, wanneer er meer operationele capaciteit is, heeft dit een versterkend effect op de creatie van publieke waarde, in dit geval in de context van de omgevingsvisie. Toch moet daarbij ook nog rekening mee worden gehouden of de omgeving ook steun en legitimiteit verleent, waardoor die publieke waarde kan ontstaan of juist worden afgezwakt. Moore (2003; 2013) identificeert een aantal indicatoren om publieke waarde meetbaar te maken; dit is meetbaar te maken door te kijken naar de visie van een actor (en of deze is behaald), de doelen van een organisatie en de link tussen de doelen van een organisatie en de output die het daadwerkelijk levert.

2.5. Conceptueel model

In het theoretisch kader zijn verschillende concepten en theorieën besproken. Allereerst is er een context meegegeven waarbinnen de omgevingsvisie gezien kan worden, in de vorm van *multi-level governance* en de polycentrische bestuursstructuur. Vervolgens is het concept samenwerking (en interactie als aspect daarvan) besproken, en het theoretisch kader is afgesloten met het concept publieke waarde, met als uitgangspunt de strategische driehoek van publieke waarde. Daar is het onderstaande conceptueel model uit voortgekomen.



Figuur 2: Conceptueel model

Uit het theoretisch kader blijkt dat samenwerking tussen bestuursorganen een positief effect heeft op de operationele capaciteit. Gezien de strategische driehoek van publieke waarde van Moore (1995) zou een grotere operationele capaciteit een positief effect hebben op (de creatie van) publieke waarde. Maar of deze publieke waarde ook daadwerkelijk aanwezig is, heeft ook te maken met het feit of er steun en legitimiteit wordt verleend. Daarom is dit een onafhankelijke variabele, die direct van invloed is op publieke waarde. Dit alles zal in het empirische deel van het onderzoek naar voren komen.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de methodologische keuzes die zijn gemaakt in dit onderzoek. Door de gehanteerde methodologie nader toe te lichten, kan er een verifieerbaar antwoord geformuleerd worden op de hoofdvraag. Daartoe worden de variabelen uit het conceptueel model geoperationaliseerd. Ook wordt er beschreven welke methoden en technieken zijn toegepast, op welke wijze de analyse van de data is ingevuld en welke acties zijn ondernomen om het onderzoek valide en betrouwbaar te laten zijn.

3.1. Onderzoeksmethode & onderzoeksstrategie

De wijze waarop een onderzoek wordt uitgevoerd, heeft in grote mate te maken met de geformuleerde onderzoeksvraag. Er zijn twee manieren waarop een onderzoek uitgevoerd kan worden: op kwalitatieve wijze of op kwantitatieve wijze (Van Thiel, 2016). Dit onderzoek is kwalitatief van aard; dat wil zeggen dat de resultaten in woorden worden uitgedrukt. Een meerwaarde van dit type onderzoek is dat de verkenning van de context de diepte ingaat, waardoor er een gedetailleerd inzicht ontstaat. De resultaten van kwalitatief onderzoek zijn in de regel minder te generaliseren dan de resultaten van kwantitatief onderzoek (Creswell, 2009).

Kwalitatief onderzoek kan op verschillende manieren plaatsvinden: door middel van een experiment, een enquête of door middel van een *case study* (ook wel gevalstudie genoemd) (Van Thiel, 2016). Met betrekking tot de hoofdvraag van dit onderzoek is gekozen voor een gevalstudie. Dit is een onderzoeksstrategie waarbij één of enkele gevallen in hun natuurlijke situatie worden onderzocht, hetgeen veel data oplevert (Van Thiel, 2016: p.105-106). Om tot een antwoord op de onderzoeksvraag te komen, wordt triangulatie gebruikt, te weten literatuuronderzoek, documentenonderzoek en interviews. Deze methode is geschikt voor dit onderzoek, omdat een gevalstudie zorgt voor een uitgebreide beschrijving van de context van het onderzoek in haar natuurlijke omgeving (Van Thiel, 2016). Het interviewen van betrokken respondenten en het lezen en analyseren van relevante documenten helpt om een antwoord op de hoofdvraag te kunnen formuleren. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de methoden voor dataverzameling.

De Omgevingswet is nog niet in werking getreden, en door de coronacrisis is deze in werking-treding uitgesteld, zoals te lezen is in een brief van (toenmalig) minister Van Veldhoven (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020a). Later is er een kamerbrief van minister Ollongren gekomen met de boodschap dat de Omgevingswet nu in werking treedt per 1 januari 2022, in plaats van 1 januari 2021 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020b). Daardoor is dit onderzoek, technisch gezien, een *ex-ante*

onderzoek. De omgevingsvisie is wel al door een aantal bestuursorganen in concept klaar (en bijvoorbeeld door de provincie al vastgesteld), en vele bestuursorganen zijn druk bezig in het proces van participatie en besluitvorming¹³. Daardoor is het onderzoek uitvoerbaar, en is het mogelijk om tot een antwoord te komen op de hoofdvraag. Dit is mogelijk door het ophalen van betrouwbare informatie bij respondenten die in dit proces betrokken zijn.

3.2. Methoden voor dataverzameling

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van triangulatie; dit betekent dat er meerdere informatiebronnen worden gebruikt om onderzoek data te verkrijgen en te analyseren. In dit onderzoek is er een literatuuronderzoek uitgevoerd, een documentenonderzoek uitgevoerd en zijn er semigestructureerde interviews afgenomen. Door triangulatie wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot (Van Thiel, 2016). Hieronder worden de verschillende methoden voor dataverzameling besproken.

3.2.1. Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek vormde de basis voor het theoretisch kader. De meest relevante wetenschappelijke concepten zijn in dit theoretisch kader beschreven en vormden zo het antwoord op de deelvragen die gericht waren op de wetenschappelijke literatuur. Dit kan gezien worden als de eerste fase van dataverzameling en data-analyse (Boeije & Bleijenbergh, 2019). De verzamelde informatie uit het literatuuronderzoek heeft gediend als basis, en heeft input gegenereerd, voor de interviews.

3.2.2. Documentenonderzoek

Het documentenonderzoek biedt inzicht in de al vastgestelde of concept omgevingsvisies en andere relevante documenten. Gebleken is dat er nauwelijks concept omgevingsvisies, dan wel vastgestelde omgevingsvisies, zijn. Daarnaast zijn andere documenten, zoals de Regionale Samenwerkingsagenda (RSA) van de Regio Twente en documenten en pagina's van websites zoals www.aandeslagmetomgevingswet.nl, gelezen en onderzocht. Daardoor biedt het documentenonderzoek ook deels inzicht in welke mate, en op welke onderwerpen, samenwerking al plaatsvindt in de regio en welke ontwikkelingen er zijn in de context van de omgevingsvisie. Dit geeft ook handvatten voor het opzetten van topics en vragen van de

¹³ Zodra een omgevingsvisie is vastgesteld, is dit vigerend beleid. Het staat dus niet in de 'wachtstand' totdat de Omgevingswet daadwerkelijk in werking is getreden.

interviews. Daarnaast biedt het de onderzoeker een concretere context om het onderzoek in te kunnen doen.

3.2.3. (Semigestructureerde) interviews

Van Thiel (2016) geeft aan dat interviews een belangrijke bron van data zijn binnen kwalitatief onderzoek. Er zijn meerdere interviewtechnieken: zo kan een onderzoeker kiezen voor gestructureerde interviews, semigestructureerde interviews of open interviews (Van Thiel, 2016). Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Dit wil zeggen dat er geen lijst is met vragen die strikt wordt afgewerkt, maar dat er een lijst met onderwerpen die ter sprake kunnen komen. Een voordeel hiervan is dat de onderwerpen niet in een vaste volgorde terug hoeven te komen, waardoor het gesprek vloeiend is en het ruimte biedt voor aanvullende vragen; deze voordelen worden ook beaamt door Saunders (2011). Dat is ook terug te zien in de interviewagenda (bijlage 1): het concept dat als laatste in het conceptuele model staat (publieke waarde) wordt als eerste besproken. Daarna is er voor gekozen om in te haken op onderwerpen die in het eerste deel van het interview ter sprake zijn gekomen, om het gesprek zo vloeiender te laten verlopen. Naar de respondenten toe is alleen gecommuniceerd over de onderwerpen (de concepten uit het conceptuele model) die in het interview besproken zouden worden. Hiermee wordt getracht om ‘gewenste’ antwoorden zo veel mogelijk te vermijden en op deze manier meer (bruikbare) informatie op te halen. Ook zijn sturende vragen vermeden. De volledige interviewagenda is te vinden in bijlage 1.

De interviews zijn digitaal (per Skype, Zoom of Microsoft Teams) afgenomen. Dit omdat het ‘samenkomen’ in verband met het coronavirus wordt afgeraden en lange tijd onmogelijk was. Wel is gevraagd, voorafgaand aan de interviews, of de respondent akkoord was met het feit dat het interview werd opgenomen. Dit is verder ook geaccordeerd in een informatie- en toestemmingsformulier, waar verder op stond dat quotes uit het gespreksverslag gebruikt mochten worden in het onderzoek. Dit is per e-mail met de respondenten geaccordeerd, en sommige respondenten hebben het formulier digitaal ondertekend. Indien de respondent akkoord is gegaan met opname van het interview, is er na afloop van het interview een transcript en een gespreksverslag gemaakt. Hierdoor is het mogelijk om de data van de interviews uitgebreid te kunnen analyseren en dit komt ook de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede (Van Thiel, 2016).

De interviews zijn afgenomen met respondenten die vanuit hun verschillende functies te maken hebben met de omgevingsvisie. Denk hierbij aan respondenten van de provincie Overijssel, het waterschap Vechtstromen, projectleiders/beleidsadviseurs van gemeenten in de

Regio Twente¹⁴, de Regionaal Implementatiecoach Omgevingswet Overijssel van de VNG en verschillende vertegenwoordigers van bewonersplatforms in deze regio, die vanuit hun rol nauw betrokken zijn rondom de Omgevingswet en omgevingsvisie. Deze burgerplatforms worden geïnterviewd uit gemeenten die al verder zijn in het proces en een conceptvisie hebben¹⁵. Een burgerplatform interviewen over een document dat er nog niet is, heeft immers geen zin. Deze burgerplatforms zijn aselekt geselecteerd. Elk van deze respondenten kan informatie geven over specifieke delen van het conceptueel model. Door te zoeken naar respondenten in verschillende (bestuurs)organen, wordt getracht verschillende invalshoeken te verkrijgen en zo tot een antwoord te komen op de onderzoeksvraag. In totaal zijn er 15 interviews afgenomen; in bijlage 3 staat een lijst van respondenten.

3.3. Methoden van data-analyse

Kwalitatief onderzoek omvat het analyseren van geschreven teksten en omvat drie stappen: het verzamelen, ordenen en analyseren van data (Van Thiel, 2016). Om de data van de interviews zo goed mogelijk te kunnen benutten voor het onderzoek, zijn er geluidsopnames van de interviews gemaakt. Dit vergroot de controleerbaarheid voor derden, wat de kwaliteit en betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede komt.

Daarnaast worden er gespreksverslagen gemaakt op basis van deze geluidsopnames en ter controle naar de respondent teruggekoppeld, met de vraag of het verslag correct weergeeft wat de respondent heeft gezegd. Daarbij wordt er ruimte gelaten aan de respondent om zaken aan te vullen, te nuanceren, nader toe te lichten of terug te trekken; dit is ook in het interview met de respondent geaccordeerd. Indien een respondent heeft gereageerd, zijn deze opmerkingen verwerkt in het gespreksverslag. Indien een respondent akkoord is gegaan met het verslag, kan het gespreksverslag gebruikt worden ten behoeve van het onderzoek. Indien een respondent geen reactie heeft gegeven, is de onderzoeker er van uitgegaan dat het verslag een

¹⁴ In de gemeenten Haaksbergen, Rijssen-Holten, Losser en Twenterand zijn geen interviews afgenomen. In Haaksbergen is de stagebegeleider van de onderzoeker implementatieleider. Omdat deze potentiële respondent al kennis heeft van het doel van het onderzoek, wordt ervoor gekozen om deze niet te interviewen. In Rijssen-Holten is het niet gelukt om een interview in te plannen. In Losser is, ook na herhaaldelijk proberen, geen antwoord gekomen op het verzoek tot een interview. In Twenterand is de persoon die verantwoordelijk is voor de implementatie van de wet en de visie recentelijk vertrokken.

¹⁵ Hiertoe zijn aselekt buurtplatforms geselecteerd uit de gemeenten die verder waren (Tubbergen, Dinkelland, Hengelo en Almelo). Van de laatste twee gemeenten zijn twee buurtplatforms aselekt geselecteerd en benaderd voor een interview, maar in beide gemeenten is geen reactie gegeven van buurtplatforms op het verzoek tot een interview.

correcte weergave van het interview is. De resultaten van de interviews en het documentonderzoek wordt weergegeven in het volgende hoofdstuk.

De geluidsopnames zijn getranscribeerd in een document, verwerkt tot gespreksverslag en vervolgens (handmatig) gecodeerd. Hiervoor zijn de indicatoren uit de operationaliseringstabel als uitgangspunt genomen, waardoor er sprake is van een gesloten codering van de concepten. Deze concepten worden axiaal en selectief gecodeerd (zie ook: Van Thiel, 2016). Door het doorlopen van deze twee fasen is op een overzichtelijke manier de empirische data verzameld en verwerkt tot input voor beantwoording van de hoofdvraag. Deze (fasen van) coderen zijn terug te vinden in bijlage 4.

3.4. Betrouwbaarheid en validiteit

Naast de bevindingen in een onderzoek is ook de methodologische kwaliteit van een onderzoek van belang. Van Thiel (2016) onderscheidt twee criteria die gebruikt worden om de kwaliteit van een onderzoek te beoordelen, namelijk validiteit en betrouwbaarheid. Deze twee criteria worden in de volgende paragrafen besproken.

3.4.1. Betrouwbaarheid

Voor de betrouwbaarheid van het onderzoek wordt er gekeken naar de nauwkeurigheid en herhaalbaarheid waarmee de data van het onderzoek is verzameld. Volgens Boeije & Bleijenbergh (2019) wil betrouwbaarheid zeggen dat de waarnemingen zo min mogelijk worden beïnvloed door toevalligheden; dit wordt gewaarborgd door het nauwkeurig vastleggen van de stappen die zijn gezet (Verhoeven, 2018). Zo wordt de betrouwbaarheid (maar ook de validiteit) mede gewaarborgd door triangulatie. Zoals eerder in dit hoofdstuk is besproken is voor dit onderzoek een literatuur- en documentonderzoek uitgevoerd, alsmede het afnemen van semigestructureerde interviews. Hieronder zal worden beschreven welke stappen zijn genomen, teneinde de betrouwbaarheid te waarborgen (Creswell, 2009).

Van Thiel (2016) geeft aan dat het bij kwalitatief onderzoek niet zozeer om betrouwbaarheid gaat, maar om navolgbaarheid (omdat het diepte-onderzoeken betreft). Om die navolgbaarheid van het onderzoek te waarborgen zijn audio-opnames gemaakt tijdens de interviews, waardoor de ruwe data beschikbaar is. De opnames zijn getranscribeerd en verwerkt tot gespreksverslag in aparte documenten, zodat een uitgebreide analyse en codering van de data mogelijk is. Hierdoor is het mogelijk om de antwoorden van verschillende respondenten te vergelijken en tot een betrouwbaarder antwoord op de hoofdvraag te kunnen komen,

waardoor toevalligheden zo veel mogelijk worden uitgesloten. Dit vergroot de navolgbaarheid van dit onderzoek.

3.4.2. Validiteit

Validiteit wordt gewaarborgd als gemeten wordt wat we beogen te meten (Boeije & Bleijenbergh, 2019; Van Thiel, 2016). De interne validiteit van dit onderzoek wordt gewaarborgd door de theoretische begrippen te operationaliseren. Met de operationalisering worden abstracte theoretische begrippen vertaald naar praktische vragen, waardoor de theorie in de praktijk getoetst kan worden. Daardoor wordt de aannemelijkheid van het onderzoek vergroot en worden systeemfouten voorkomen (Van Thiel, 2016). In dit onderzoek wordt de validiteit gewaarborgd door de theoretische concepten, op basis van de literatuur, te operationaliseren. Hiertoe zijn indicatoren en aspecten van de concepten gebruikt, welke ook zijn benoemd in het theoretisch kader. Hierna zijn er context-specifieke vragen opgesteld waardoor gemeten wordt wat dit onderzoek beoogt te meten. Daarnaast is de lijst met respondenten zorgvuldig opgesteld, om zo data te verkrijgen om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden.

De externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van de resultaten van het onderzoek; in kwalitatief onderzoek gaat het dan om de overdraagbaarheid van de resultaten (Van Thiel, 2016). Creswell (2009) geeft hierbij aan dat triangulatie een strategie is om validiteit te waarborgen. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van triangulatie, middels het gebruik van een literatuur- en documentonderzoek en interviews. Hierdoor is de overdraagbaarheid van het onderzoek beter gewaarborgd. Hoewel er door de singuliere context sprake is van een beperkte overdraagbaarheid en generaliseerbaarheid, kan een soortgelijk onderzoek ook in andere regio's gedaan worden om de overdraagbaarheid groter te maken.

3.5. Operationalisering

Het conceptueel model, dat aan het einde van het vorige hoofdstuk te zien is, bevat een aantal concepten die algemeen en abstract zijn. Deze moeten tastbaarder en concreter gemaakt worden om ze empirisch te kunnen onderzoeken. Het operationaliseren van deze concepten is dan ook de leidraad voor het empirische deel van het onderzoek. De concepten betreffen: samenwerking, operationele capaciteit, publieke waarde en steun & legitimiteit. Voor al deze concepten geldt dat de indicatoren van deze begrippen, waardoor deze meetbaarder worden, in het theoretisch kader zijn benoemd. Hierop zijn indicatieve vragen gebaseerd. Dit alles is in de onderstaande tabel overzichtelijk gemaakt.

Concept	Indicator	Indicatievragen / Topic
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - (Inter)bestuurlijke samenwerking¹⁶ - Uitwisselen van kennis, middelen - Frequentie van interactie - <i>Relational closeness</i> in interactie - Voorkomen van het dubbel uitvoeren van taken 	<ul style="list-style-type: none"> - Is er sprake van samenwerking tussen gemeenten, provincie, waterschappen in de context van de omgevingsvisie? <ul style="list-style-type: none"> • Hoe vindt deze samenwerking plaats?¹⁷ - Is er sprake van het uitwisselen van expertise en middelen, of niet? - Hoe vaak heeft u contact met andere belanghebbenden? <ul style="list-style-type: none"> • Kunt u een (ruwe) verdeling van de wijze waarop u contact met anderen heeft? - Heeft u het idee dat er wel/geen sprake is van een gedeelde visie is bij de verschillende bestuursorganen? - Heeft u het idee dat er wel/geen sprake is van een gedeeld belang is bij de verschillende bestuursorganen?

¹⁶ De 14 gemeenten in de regio Twente hebben een regionaal samenwerkingsverband, de Regio Twente. Dit samenwerkingsverband heeft een Regionale Samenwerkingsagenda (RSA). Hier wordt niet gesproken over de omgevingsvisie (of de wet), maar wel over onderdelen die er in terugkomen. Dit komt terug in Hoofdstuk 4.

¹⁷ Deze vraag wordt gesteld indien er op de bovenstaande vraag bevestigend is geantwoord.

		<ul style="list-style-type: none"> - Is er wel eens sprake van overlappende werkzaamheden, of niet?
Operationele capaciteit	<ul style="list-style-type: none"> - Productiviteit en efficiëntie - Capaciteit van personeel - Partner capaciteit 	<ul style="list-style-type: none"> - Welke middelen zet u in? Hoe productief en efficiënt kan uw organisatie haar taken rond de omgevingsvisie uitvoeren? - (In hoeverre) bent u afhankelijk van derden in wat u doet en tracht te bereiken? <ul style="list-style-type: none"> • Heeft uw organisatie voldoende capaciteit om te kunnen doen wat u wilt doen, of niet? - Heeft u een beeld van hoe de (personele) capaciteit bij de anderen is? Heeft samenwerking hier invloed op, of niet?
Publieke waarde	<ul style="list-style-type: none"> - Missie en visie organisatie - Doelen van organisatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Wat is de visie van uw organisatie betreffende de omgevingsvisie? <ul style="list-style-type: none"> • Wat wil uw organisatie, op een strategisch niveau, bereiken met de omgevingsvisie? - Waarom doet uw organisatie wat zij doet? Wat zijn de concrete doelen die uw organisatie wilt bereiken met de omgevingsvisie?

	<ul style="list-style-type: none"> - Link doelen en output/uitkomst 	<ul style="list-style-type: none"> - Welke doelen die u heeft gesteld worden makkelijker gehaald en welke vergen meer inspanning? Waar ligt dit aan? <ul style="list-style-type: none"> • Invloed van politiek, burger-actoren - Wat is voor uw organisatie de maatschappelijke meerwaarde van de omgevingsvisie? <ul style="list-style-type: none"> • Economisch, bodemkwaliteit, ruimtelijke kwaliteit, integraliteit?
Steun en legitimiteit	<ul style="list-style-type: none"> - Relatie met omgeving - Steun vanuit organisatie - Zichtbaarheid bij publiek 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe is/was de relatie met uw (autoriserende) omgeving rondom de omgevingsvisie? <ul style="list-style-type: none"> • De eigen organisatie • Buiten de organisatie (burgers) - Hoe is de steun vanuit de organisatie voor hetgeen wat u doet rondom de omgevingsvisie?¹⁹ - Is het duidelijk voor de (autoriserende) omgeving²⁰ waar uw organisatie mee bezig is?

¹⁹ Hierbij gaat het om de visie op en de doelen van de omgevingsvisie, zowel inhoudelijk als organisatorisch

²⁰ In de interviews wordt nader ingegaan op wat de autoriserende omgeving is

	<p>- Geloofwaardigheid bij burger-actoren¹⁸</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hoe is/gaat het (besluitvormings)proces verlopen? - Kan de organisatie haar afspraken (bijvoorbeeld procesafspraken) nakomen of vergen deze meer inspanning? <ul style="list-style-type: none"> • Hoe komt dat? • Op welke manier bent u bij het proces betrokken?²¹
--	--	---

Tabel 1: Operationalisering

Voor de interviews geldt dat de hoofdlijn (onderwerpen) van het interview hetzelfde is, maar dat de accenten (vragen) van een interview per respondent (provincie, gemeente, waterschap, buurtplatforms) zal verschillen. Zo zal ook het zwaartepunt van een interview anders liggen bij verschillende respondenten; zo zal er bij een vertegenwoordiger van een buurtplatform meer gevraagd worden naar steun & legitimiteit, waar er bij een respondent van een bestuursorgaan meer gevraagd zal worden naar bijvoorbeeld samenwerking en operationele capaciteit. Daarom is er in de operationaliseringstabel sprake van indicatieve vragen.

¹⁸ Dit onderwerp zal voornamelijk onderwerp van gesprek zijn bij buurtplatforms. Een gemeentelijke organisatie kan wel aangeven hoe zij denken hun geloofwaardigheid is, maar dit zal in de interviews met burgeractoren naar voren komen.

²¹ Deze vraag is specifiek gericht op de burgerplatforms. Het interview rond burgerplatforms is anders ingericht en is meer gericht op hoe zij zijn meegenomen in het proces rondom de visie en wat zij zien als meerwaarde van de visie.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk zal ingegaan worden op de data die is verkregen. Deze data is geanalyseerd en gesloten gecodeerd (axiaal, selectief), op basis van de indicatoren. In het theoretische hoofdstuk is naar voren gekomen dat samenwerking een positief effect heeft op de operationele capaciteit van bestuursorganen, wat op haar beurt weer een positief effect heeft op de publieke waarde. Samenwerken is één van de doelen van de Omgevingswet, en bij de omgevingsvisie wordt verwacht dat andere bestuursorganen worden betrokken bij het opstellen van die visie (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2016c). In dit hoofdstuk wordt beschreven en geanalyseerd hoe deze samenwerking plaatsvindt, in welke context dit plaatsvindt, en of dat bijdraagt aan de creatie van publieke waarde in de context van de omgevingsvisie in de regio Twente²². Een overzicht van (een deel van) de coderingen kan gevonden worden in bijlage 4. Door middel van het bovenstaande zal antwoord gegeven kunnen worden op deelvragen vier tot en met zeven.

4.1. Samenwerking

In de interviews is naar voren gekomen dat er op verschillende manieren sprake is van samenwerking (en interactie) tussen de verschillende bestuursorganen, en dat daar in dit stadium (zijnde de aanloop richting de inwerkingtreding van de Omgevingswet) ook behoefte aan is²³. In de praktijk blijkt interactie een belangrijk aspect te zijn in de samenwerking in de regio Twente. De interactie in de samenwerking vindt plaats in zowel formeel als informeel verband, waarbij bij de formele interactiemomenten vaak al plaatsvinden in een officieel samenwerkingsverband. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat deze samenwerking vaak plaatsvindt in een Omgevingswet-brede context (of een andere RO-context), waarbij de opgaven van, alsmede ook de omgevingsvisie zelf, onderdeel is van de zaken die worden besproken. Bij de frequentie van interactie tussen bestuursorganen wordt de omgevingsvisie,

²² Noot vooraf: sommige bestuursorganen hebben recentelijk een structuurvisie (de voorloper van de omgevingsvisie) vastgesteld. Deze bestuursorganen zien daardoor niet per se noodzaak om al intensief met de omgevingsvisie aan de slag te gaan, omdat hun beleid nog redelijk actueel is en de inhoudelijke doelen niet zijn veranderd, zoals in Borne, Oldenzaal en Hellendoorn het geval is. In het vervolg van de resultaten en analysesectie wordt met deze nuance rekening gehouden.

²³ Hierbij moet het onderscheid gemaakt worden dat de Regio Twente het officiële samenwerkingsverband met een gemeenschappelijke regeling is, en dat dit niet geldt voor de andere genoemde verbanden in dit hoofdstuk (Netwerkstad, NOT-gemeenten en West-Twente). Dit zijn informelere verbanden waarin gemeenten elkaar opzoeken.

zowel inhoudelijk als het proces rondom de omgevingsvisie, niet altijd besproken. Hieronder zal hier dieper op worden ingegaan.

In de regio Twente zijn er in verschillende samenstellingen (in)formele interactiemomenten tussen bestuursorganen. Voor de formele contactmomenten geldt dat er op reguliere basis bijeenkomsten zijn waarbij de bestuursorganen bij elkaar komen. Aan de informele frequentie van interactie is minder goed een label te hangen qua aantallen, maar respondenten geven aan dat dit veel gebeurt (een veelvoud van het aantal formele interactiemomenten), en dat dit ook als zeer nuttig wordt ervaren en een belangrijk aspect is voor de samenwerking. Dit gaat bijvoorbeeld om mailen, naar elkaar bellen en het sturen van berichtjes naar andere betrokkenen met vragen of andere zaken. Dit informelere contact heeft volgens verschillende respondenten een heel belangrijke plek, en het veelvuldige ambtelijk contact voorkomt ruis op de lijn, aldus verschillende respondenten.

“Naast de formele contacten tijdens omgevingstafels, is er ook informeler contact. Het informele heeft een belangrijke plek.” – respondent 2

Wat betreft de formele interactiemomenten zijn er dus verschillende verbanden waarin dit gebeurt. Dit gebeurt in regionaal verband, intergemeentelijk verband en tussen provincie/waterschap/gemeente direct. Zo is er onder andere het Omgevingsplatform Twente. Het Omgevingsplatform is aangejaagd door de RIO en een persoon van de Omgevingsdienst. De RIO had als insteek om zich aan te sluiten bij de al bestaande processen in de regio, waarbij het platform een aansluiting was op de werkgroepen rondom het digitaal stelsel en een groep rond VTH-processen. De formele interactiemomenten bestaat uit het uitwisselen van kennis, kunde en ervaringen rondom de inhoud en het proces van de omgevingsvisie en de Omgevingswet.

“Het doel van het platform is kennisdeling.” – respondent 1

Dit Omgevingsplatform is regiobreed ingestoken. Het vloeit voort uit het interbestuurlijke samenwerkingsverband van de regio Twente, waar de 14 Twentse gemeentes in zitten. Maar in dit Omgevingsplatform zijn ook de provincie Overijssel, het waterschap

Vechtstromen en (sociale) partners zoals de GGD en de Omgevingsdienst vertegenwoordigd. Dit omdat de Omgevingswet, waaronder de omgevingsvisie, niet alleen over het ruimtelijke aspect, maar nadrukkelijk ook over het sociale en gezondheidsaspect gaan. In formele zin komt dit platform eens in de zes weken bij elkaar, waar een voorloper op een bepaald gedeelte van de Omgevingswet (visie, plan, programma) iets vertelt over dat onderdeel en daar kennis over deelt. De provincie speelt hier een faciliterende rol in, door vergaderzalen af te huren en de voorzitter te leveren. Die faciliterende rol in het kader van de Omgevingswet uit zich verder in het feit dat de provincie een onderzoekseenheid heeft, waar gemeenten en het waterschap ideeën aan voor kunnen dragen; de provincie stelt kennis, kunde en financiële middelen in dat opzicht beschikbaar ten behoeve van de samenwerking. Verder zijn er vanuit de provincie zes ‘accounts’ (contactpersonen) die elke 6 tot 8 weken langs gaan bij de gemeenten in Overijssel om te praten over ruimtelijke ontwikkelingen, zo ook de implementatie van de Omgevingswet en –visie.

Naast het Omgevingsplatform waar alle Twentse gemeentes inzitten, zijn er ook een aantal kleinere (niet-officiële) verbanden waarin sommige bestuursorganen bij elkaar komen. Deze hebben dus niet een dergelijk officieel karakter als de Regio Twente op zich of het Omgevingsplatform hebben. Zo is er de Netwerkstad Twente, waarin de stedelijke gemeenten Enschede, Almelo, Hengelo, Oldenzaal en Borne bij elkaar komen en zich richten op (groot)stedelijke opgaven. De verschillende respondenten geven aan dat dit nu vooral op concrete onderwerpen en zaken bij elkaar komt, maar de verwachting is uitgesproken door sommige respondenten dat dit ook in de context van de omgevingsvisie verder zal worden opgepakt. De respondent uit Oldenzaal geeft hierover aan dat deze interactie en samenwerking, in de Netwerkstad maar ook in de regio in het algemeen, structureel op sectoraal niveau plaatsvindt. De projectleiders omgevingsvisie komen in het verband van de Netwerkstad nog niet bij elkaar, zo gaf de respondent uit Hengelo aan, maar bijvoorbeeld wel juristen of andere mensen van de ruimtelijke afdelingen. Rondom stedelijke opgaven trekken deze gemeenten dus sectoraal op. Daarnaast is er een klein samenwerkingsverband in het Noordoosten van Twente, waarin vier of vijf gemeenten af en toe bij elkaar komen (de NOT-gemeenten). Dit betreffen de gemeenten Borne, Oldenzaal, Tubbergen, Dinkelland en soms sluit de gemeente Losser aan. Ook zijn er vijf buurgemeenten in West-Twente die af en toe bij elkaar komen: Twenterand, Hellendoorn, Wierden, Rijssen-Holten en Hof van Twente.

Er is een samenwerkingsvorm die nog een stap verder gaat dan de (on)officiële verbanden die hierboven zijn beschreven: de gemeenten Tubbergen en Dinkelland zijn ambtelijk gefuseerd tot Noaberkracht (de naam van de ambtelijke organisatie). De gemeenten

zijn bestuurlijk niet gefuseerd, en hebben dus een eigen college van B&W en een eigen gemeenteraad. Vanuit deze ambtelijke fusie is ook voor beide gemeenten één implementatietraject opgesteld met betrekking tot de Omgevingswet en de omgevingsvisie. Welke invloed dit heeft op de operationele capaciteit, kan in het stuk over operationele capaciteit en in de analyse gelezen worden. Hierin is dus ook sprake van het uitwisselen van financiële middelen, wat voor de rest in de regio niet gebeurt in de context van de omgevingsvisie, maar bijvoorbeeld dan weer wel rond het digitale stelsel (DSO).

In de samenwerking tussen de bestuursorganen is ook verschuiving te zien van wat men achterkantsamenwerking noemt naar voorkantsamenwerking. Dit betekent dat er, in plaats van het indienen van zienswijzen achteraf, nu vooraan in een proces interactie plaatsvindt en wordt samengewerkt tussen bestuursorganen. Dit wordt door veel respondenten als prettig ervaren, en dit sluit tevens aan op het gedachtegoed van de Omgevingswet en –visie, waarbij het de bedoeling is dat ketenpartners vroeg in het proces betrokken worden.

Dat er tijdens de interactiemomenten kennis wordt gedeeld en ideeën worden uitgewisseld in het kader van de omgevingsvisie en de Omgevingswet, wordt gewaardeerd door alle betrokken respondenten. Toch is in de context van de omgevingsvisie sprake van een enigszins vormvrije samenwerking, namelijk het uitwisselen van ideeën en het delen van kennis, wat in vaste verbanden gebeurt (zoals het Omgevingsplatform). Hoewel in Twente sprake is van een aantal stedelijke en een aantal landelijke gemeenten, geven respondenten wel aan te kunnen leren (en zaken kunnen proportionaliseren) van andere bestuursorganen, waardoor middelen en mensen efficiënter kunnen worden ingezet. Respondenten hebben het gevoel dat zij door de samenwerking niet zelf het wiel opnieuw hoeven uit te vinden. Dat deze samenwerking nog redelijk vormvrij is, heeft grotendeels te maken met het feit dat de bestuursorganen op verschillende momenten in het proces rondom de omgevingsvisie zitten. De omgevingsvisie hoeft pas op 1 januari 2024 uiterlijk vastgesteld te zijn (VNG, z.d.), waardoor de urgentie tot diepgaande samenwerking op dit instrument van de wet nog lijkt te ontbreken. Toch hebben sommige gemeenten al een conceptversie klaarliggen (zoals Almelo, Hengelo, Dinkelland en Tubbergen), waar andere gemeenten nog bezig zijn met procesvoorstellen, startnotities en ambitiedocument (zoals Enschede en Hof van Twente). Hoewel het op dit moment moeilijk is vast te stellen of overlappende werkzaamheden door samenwerking daadwerkelijk voorkomen worden (omdat veel gemeenten nog in de beginfase zijn), geven respondenten wel aan dat zij dus kunnen leren en proportionaliseren van hetgeen wat andere bestuursorganen doen. Of overlappende werkzaamheden daadwerkelijk voorkomen zijn, zal naar voren kunnen komen in een onderzoek dat in een later stadium wordt gedaan,

bijvoorbeeld wanneer elk bestuursorgaan een omgevingsvisie heeft vastgesteld, of bij de eerste revisie.

De samenwerking vindt, zoals eerder aangegeven, vooral in een Omgevingswet brede context plaats. De samenwerking vindt op dit moment dus nog “sectoraal structureel” (op thema-niveau) plaats, op concretere onderwerpen. De samenwerking in de context van de omgevingsvisie behelst vooral het uitwisselen van gedachten en ideeën. In regioverband is er geen samenwerking in de vorm van het opstellen van gezamenlijke paragrafen en dergelijken. Gezien de RSA, de regionale woonvisie en de regionale bedrijventerreinen visie is er wel potentie voor de bestuursorganen in de regio om hierin een stap te zetten. Deze documenten bevatten onderwerpen (recreatie, wonen, bedrijventerreinen) die ook hun plek moeten vinden in een omgevingsvisie. Dit kan ook op onderwerpen waar eerder nog niet sprake was van een gezamenlijk document; zo geeft de respondent uit Wierden aan dat het in zijn ogen best mogelijk is om de paragraaf over het onderwerp externe veiligheid in regioverband op te stellen. Dan kan er ook meer rendement uit de samenwerking gehaald worden dan nu het geval is.

De interactie rondom de samenwerking vindt plaats in goede harmonie, daar zijn veel respondenten het over eens. Er wordt echt gezocht naar een uniforme lijn en men weet elkaar van oudsher goed te vinden in deze regio, aldus respondent 1. Dit is ook een beeld dat vanuit de interviews naar voren is gekomen. Rondom de wet en de visie is er veelal wel sprake van een gedeelde visie. De meeste respondenten onderschrijven dat de interactie op gelijkwaardige basis plaatsvindt. Iedereen wil de visie iets “eigen” maken, waardoor inwoners kunnen zeggen dat ze hun stad of dorp herkennen. Daarnaast wordt de visie dat bepaalde onderwerpen belangrijk zijn gedeeld. Zo geeft de respondent in Wierden aan dat de 5 buurgemeenten in West-Twente redelijk op één lijn zitten, bijvoorbeeld als het gaat over grote opgaven als duurzaamheid. Ditzelfde geldt voor de NOT-gemeenten, die hier ook in de context van de Regionale Energie Strategie (RES) samen in optrekken. Dit is een goed idee, omdat de beslissingen in het besluitvormingstraject wezenlijke ruimtelijke implicaties hebben, die ook van invloed zijn op de ruimtelijke keuzes die een gemeente kan maken in het kader van een omgevingsvisie, omgevingsprogramma en omgevingsplan.

Maar het kan zijn dat (concretere) belangen soms wat anders liggen, of dat in een concrete casus het belang verschilt. Zo zal het waterschap zich altijd op de waterbelangen focussen, zo geven respondent 3 en 4 aan. Echter, voor een gemeente of provincie het waterbelang één van de belangen zijn die zij in hun afweging meenemen. Voor het waterschap is het dan ook vooral zaak om het waterbelang goed over het voetlicht te brengen bij de andere bestuursorganen, aldus respondenten 3 en 4. In de context van de omgevingsvisie is er in dat

opzicht bijna geen sprake van verschillende belangen, omdat de omgevingsvisie een relatief abstract document is waarin vaak nog geen concrete belangenbotsing plaatsvindt. Ondanks dat er soms verschillen zijn, komt men er altijd wel uit, zo is de algehele opvatting. Hierin worden ook contextuele factoren in acht genomen zoals politieke kleur en belangen die anders kunnen liggen, waardoor er begrip is voor elkaars positie. De *relational closeness* in interactie is in de regio Twente door middel van de interviews goed waarneembaar gebleken en is gezien het bovenstaande hoog te noemen in de context van de omgevingsvisie. Dit kan bij de omgevingsplannen en omgevingsprogramma's, de concrete uitvoering van de visie, genuanceerder liggen.

‘‘Meestal hebben wij wel eenzelfde kijk op zaken qua proces en hoe wij te werk willen gaan. We spreken echt dezelfde taal en we begrijpen elkaar. Dat is ook wel prettig om te merken, dat is goed voor de samenwerking.’’ –
Respondent 5

4.2. Operationele capaciteit

In de literatuur komt veelal terug dat het vooral kleine en middelgrote gemeenten zijn die moeite hebben met de operationele capaciteit, in het bijzonder rondom decentralisaties (zie ook: Klok et al. (2018) en Boogers en Reussing (2019)). Eerder was dit bij de decentralisatie in het sociaal domein al het geval, en hier is bij de Omgevingswet (een decentralisatie in het ruimtelijk domein) ook sprake van, zo is uit de interviews naar voren gekomen. Veel respondenten geven aan dat het deels te maken heeft met het feit dat met dezelfde hoeveelheid mensen, meer werk gedaan moet worden. Lopende processen moeten draaiende gehouden worden, terwijl een nieuwe wet, met nieuwe processen, documenten en een nieuwe werkwijze, ook geïmplementeerd moet worden. Uitstel van de inwerkingtreding van de wet, die nu plaats zal vinden op 1 januari 2022 in plaats van 1 januari 2021, is dan ook geen overbodige luxe voor veel bestuursorganen. De respondenten uit het onderzoek onderschrijven deze theoretische notie dan ook en zij herkennen deze opgaven ook bij andere bestuursorganen²⁴.

Toch is het niet zo dat alleen kleine en middelgrote gemeenten worstelen met de operationele capaciteit. Ook de enige grote²⁵ gemeente in de regio, Enschede, heeft moeite met

²⁴ Dit heeft vooral betrekking op gemeenten

²⁵ Gebaseerd op inwonersaantal. <50.000 wordt gezien als een kleine gemeente, 50.000-100.000 wordt gezien als middelgrote gemeente en >100.000 inwoners wordt beschouwd als grote gemeente (Ministerie van Sociale Zaken

de capaciteit. De respondent geeft hierover aan de capaciteit “een spannende” te vinden. Dat de gemeenten te maken krijgen met iets nieuws (een nieuwe wet, nieuw op te stellen documenten en een nieuwe werkwijze) biedt kansen, maar levert ook moeilijkheden op. Men zoekt in de regio naar een goede *modus operandi*, ook omdat niet duidelijk is wat nu een goede en wat nu een slechte manier is om de wet en de visie aan te vliegen, en welke mensen en middelen daarvoor nodig zijn. Om een beeld te krijgen welke middelen nodig zijn, heeft de gemeente Almelo bijvoorbeeld de kengetallen die vanuit de VNG zijn verstrekt als uitgangspunt, wat Almelo handvatten heeft gegeven rondom de implementatie van de wet. Verschillende respondenten geven wel aan dat de samenwerking en ideeën uitwisseling met andere bestuursorganen hun handvatten geeft om mensen en middelen efficiënter in te kunnen zetten, omdat zij kunnen leren en proportionaliseren van andere bestuursorganen. Het positieve effect van samenwerking op operationele capaciteit is daardoor waarneembaar.

Enerzijds geven de meeste respondenten aan dat (op dit moment) zij niet over voldoende middelen beschikken, maar geven zij wel aan dat ze verwachten dat dit de komende jaren wel goedkomt. Anderzijds geeft de respondent van Noaberkracht, de ambtelijke fusie van de gemeenten Tubbergen en Dinkelland, aan meer dan genoeg capaciteit te hebben. Wat daarbij helpt is dat er niet voor alle kernen afzonderlijk een visie en het proces rondom de visie opgezet hoeft te worden, maar dat er voor de twee gemeenten eenzelfde, synchroon proces is opgesteld. In dit specifieke geval blijkt de hoge mate van samenwerking tussen deze twee gemeenten, in de vorm van de ambtelijke fusie, een positieve invloed heeft gehad op de operationele capaciteit van deze twee gemeenten.

Voor de provincie en het waterschap ligt dit anders; beiden geven aan voldoende capaciteit te hebben om hun taken rondom de omgevingsvisie (en Omgevingswet breed) goed te kunnen uitvoeren. Zoals gesteld in het bovenstaande deel heeft de provincie ook een grote onderzoekscapaciteit, waar ook andere bestuursorganen gebruik van kunnen maken.

“ We hebben voldoende capaciteit, middelen en instrumenten om het provinciaal belang te behartigen ” – respondent 2

en Werkgelegenheid, 2019). Daardoor is Enschede de enige grote gemeente, zijn Hengelo en Almelo de middelgrote gemeenten en wordt de rest beschouwd als kleine gemeenten.

‘Het wordt wel even spannend qua capaciteit hoe we dat gaan regelen, want het is krapjes wat dat betreft’ – respondent 9

‘Doordat wij gefuseerd zijn, zijn wij in kwaliteit en kwantiteit toegenomen ... En wat helpt is dat je één budget voor twee gemeenten hebt’ – respondent 7

4.3. Publieke waarde

Wat duidelijk is geworden is dat de bestuursorganen hun omgevingsvisie iets eigens willen maken; het moet herkenbaar zijn voor de eigen inwoner, zoals eerder ook is aangegeven. Het moet volgens vele respondenten niet zo zijn dat de eigen plaatsnaam zomaar vervangen kan worden door een andere plaatsnaam. Concretere doelen die uit de visie voortvloeien hebben vaak te maken met de politiek-bestuurlijke ambities, zo heeft de respondent in Enschede aangegeven. Op de vraag wat de grootste meerwaarde van de omgevingsvisie is geven veel respondenten een soortgelijk antwoord: voor de bestuursorganen is de koppeling tussen het ruimtelijke en het sociale domein, en het integraal benaderen van de fysieke leefomgeving, de grootste meerwaarde van de wet. De wet geeft ruimte om te prikkelen en een faciliterende houding aan te nemen. Bestuursorganen zien de omgevingsvisie (en de Omgevingswet in het verlengde daarvan) echt als een nieuwe kans, en willen dan ook niet het sectorale beleid stapelen en daar een nietje doorheen slaan, omdat dat de essentie en de potentie van de Omgevingswet niet benut zou worden op deze manier. De integraliteit geldt niet alleen voor beleidsgebieden; voor de landelijkere gemeenten, met veel dorpen en buurtschappen, geeft de omgevingsvisie ook een handvat om een overkoepelende en kernoverstijgende visie te formuleren, in samenhang met de integraliteit op onderwerpen. De respondenten vinden de leesbaarheid en begrijpelijkheid van een omgevingsvisie voor de burgers ook belangrijk, omdat dat nu bij huidige document op het gebied van RO (zoals bestemmingsplannen) soms lastig is; daarnaast is de meerwaarde van een visie als deze dat hij zich leent om aan te sluiten op wat de maatschappij wil en vraagt, waardoor de burgers de omgevingsvisie ook steunen. De link tussen de doelen van de organisatie en de output in de visie is in de gemeenten die verder zijn in het opstellen van de omgevingsvisie goed gegaan. Dat wil zeggen dat de concretere doelen die deze bestuursorganen beoogden met de omgevingsvisie, ook daadwerkelijk een plek in de omgevingsvisie hebben gekregen.

Voor burgers is de publieke waarde wel iets anders dan voor de respondenten van bestuursorganen; burgers formuleren niet per se de integraliteit als meerwaarde, die de

bestuursorganen juist als grote meerwaarde zien, maar bijvoorbeeld concretere zaken als het voorzien in het behoud van lokale voorzieningen en tradities en het mogelijk maken van woningbouw. Dit zijn echter zaken die verder invulling zullen krijgen bij de omgevingsplannen, de omgevingsprogramma's en de projectbesluiten, die de concrete vertaling van de visie zijn. Visies zijn vaak van een hoger abstractieniveau, wat moeilijker te begrijpen is voor burgers. Het document is vaak zo algemeen geformuleerd en daardoor soms vaag voor burgers, dat men het er moeilijk mee oneens kan zijn, zo geeft de respondent uit Reutum aan. In die zin is er meer sprake van beleidsacceptatie dan actieve steun in de context van de omgevingsvisie (zie ook de analyse later in dit hoofdstuk). Toch denkt de respondent van het buurtschap Agelo dat de gemeente Dinkelland de publieke waarde van het buurtschap goed heeft geborgd in de omgevingsvisie. De theoretische notie van Talbot (2008) dat publieke waarde door verschillende actoren anders gezien kan worden, is dus waarneembaar bij de omgevingsvisie in de regio Twente.

'De meerwaarde is dus niet alleen meer gaat over de ruimtelijke ontwikkeling en het fysieke' – respondent 9

'Het doel is aansluiten op wat de maatschappij wil en vraagt' –
respondent 7

4.4. Steun & legitimiteit

In het theoretisch kader zat een tweeledigheid in dit concept: dit ging namelijk over de steun binnen de eigen publieke organisaties, maar ook die van burgers. Over de steun van **burgers** valt op dit moment vrij weinig te zeggen, grotendeels omdat de meeste gemeenten nog bezig zijn met het opstellen van procesvoorstellen en ambitiedocumenten; in deze fase worden burgers nog niet betrokken. Hierin wordt juist beschreven hoe burgers meegenomen gaan worden in het besluitvormingstraject en hoe participatie wordt opgezet. Er is een aantal gemeenten die al iets verder zijn en bijvoorbeeld een conceptversie klaar hebben, zoals Almelo, Tubbergen, Dinkelland en Hengelo (voor het buitengebied). Hier heeft het contact met burgers al wel plaatsgevonden, evenals participatie. Uit deze gemeenten zijn aselect twee dorpsraden/buurtschappen (uit Tubbergen en Dinkelland) geïnterviewd. Dit zijn het buurtschap

Agelo (Dinkelland) en de dorpsraad van Reutum (Tubbergen). De ervaringen van de respondenten uit de betrokken gemeenten zijn positief te noemen.²⁶

Participatie, en het participatieproces, is van positieve invloed geweest op de steun van burgers rondom de omgevingsvisie, aldus de respondent uit Agelo. De contacten en de relatie met de gemeente worden door beide respondenten als goed beschouwd. De gemeente heeft een faciliterende houding als het gaat om concrete projecten, zoals woningbouw. Bij een visie komt een concreet project niet ter sprake, toch gaven de respondenten uit Agelo en Dinkelland aan dat ze achter hetgeen stonden wat in de visie staat.

Het abstractieniveau van de visie is dus wel iets waar burgers tegenaan lopen. Een omgevingsvisie is een belangrijk document voor de fysieke leefomgeving, maar de omgevingsvisie is een abstract document. In een visiedocument wordt vaak gesproken over ambities wordt er een richting gegeven. De concrete uitwerking van een omgevingsvisie vindt plaats in het omgevingsplan, het omgevingsprogramma en het projectbesluit. Dat is iets wat burgers lastig vinden, omdat zij vaak kijken en zich pas echt interesseren op het moment dat het beleid concreet wordt. Meestal worden de doelen en visie van een dergelijke visie wel gesteund, maar moet blijken hoeveel de steun van de visie overblijft op het moment dat deze visie wordt uitgewerkt in concrete plannen. Zoals ook wordt aangegeven in het rapport van Hoogerwerf, Arentsen en Klok (1992) bestaat er vaak brede steun rondom abstracte waarden en doelen zoals deze in visies worden beschreven, maar blijkt er bij de invulling van het beleid in concrete situaties minder beleidsacceptatie te zijn. Of deze beleidsacceptatie zich ook uitkristalliseert in actieve steun, zal moeten blijken bij het concrete instrumentarium van de wet.

De provincie heeft in 2009 al een omgevingsvisie vastgesteld. Voor de provincie (maar ook het waterschap beaamt dit) geldt dat het moeilijk is om de steun van burgers te peilen, omdat dit nogal abstracte (provincie) of functionele (waterschap) bestuurslaag is. Zoals de respondenten van het waterschap en de provincie beaamt zijn het vaak de *usual suspects*, bijvoorbeeld belangenorganisaties, die deze bestuursorganen wel weten te vinden. De provincie en het waterschap zijn, in die zin, lastige bestuurslagen voor burgers, die minder *feeling* hebben bij de provincie of het waterschap als bestuursorgaan. De stoeptegel is bij wijze van spreken interessanter voor een inwoner uit de regio dan wat er staat in de provinciale visie over bedrijfsterreinenstructuur, aldus de respondent van de provincie. Gemeenten, maar ook waterschappen en provincie, zien vaak de *usual suspects* langskomen, maar de algehele

²⁶ Over de representativiteit van burgerplatforms en buurtschappen zal bij de analyse en in de discussie nog worden ingegaan.

tendens, bij alle bestuursorganen, is ook om de *unusual suspects* en jongeren aan te trekken, juist omdat dit een visie voor de lange termijn is.

De relatie met deze autoriserende omgeving (burgers) wordt door veel respondenten, van zowel de bestuursorganen als de burgerplatforms, als goed ervaren. Vooral de kleinere gemeenten zien de voordelen van de korte lijntjes die zij hebben met burgers ten opzichte van grote gemeenten. Daarnaast is er in Tubbergen en Dinkelland ook sprake van een vorm die daar ‘nevenheid’ genoemd wordt, de gemeenten die naast de burgers staat, in plaats van erboven. Dit wordt door zowel de gemeente en de respondenten van de burgerplatforms als positief ervaren.

Vanuit de **publieke organisatie** is de steun voor de omgevingsvisie tweeledig gebleken: steun voor de inhoudelijke doelen van de omgevingsvisie en de steun van de publieke organisatie voor de veranderende werkwijze die de Omgevingswet beoogt²⁷. De visie is hier, als een van de kerninstrumenten van de wet, zijnde het instrument dat het overkoepelende beleid vormt voor de fysieke leefomgeving, een belangrijk onderdeel in. Over de inhoudelijke steun van de publieke organisatie valt nog niet veel te zeggen, omdat veel bestuursorganen nog in zich nog in de beginfase begeven van het beleidsproces, namelijk met het opstellen van ambitiedocumenten en procesvoorstellen. Daarnaast geldt voor de publieke organisatie ook wat voor de burgers geldt, de visie blijft in abstracte termen. Wat wel geconstateerd kan worden is veel bestuursorganen de omgevingsvisie, een uitzondering daargelaten, over de hele breedte van de organisatie willen insteken, om zo ook steun voor de inhoudelijke doelen van de visie te werven. De respondent uit Almelo geeft aan dat zij op deze manier eigenaarschap wil laten ontstaan in de organisatie, omdat het de publieke organisatie is die het beleid moet uitvoeren. Door het ontstaan van eigenaarschap in de publieke organisatie zou er ook organisatie breed steun moeten ontstaan, zo is de verwachting.

Waar sommige bestuursorganen tegenaan lopen is de andere werkwijze en cultuurverandering die de Omgevingswet en omgevingsvisie beogen. De visie wordt niet alleen meer vanuit het ruimtelijke domein ingestoken, ook het sociaal domein, sociale partners en gezondheidsaspecten moeten een plek vinden in de nieuwe omgevingsvisie. Dat vergt nogal wat van bestuursorganen. De omslag van werkwijze en de cultuurverandering is van groot belang voor het bereiken van de inhoudelijke doelen van de omgevingsvisie. De respondent van

²⁷ Deze veranderende werkwijze beoogt een omslag van een sectorale naar een integrale benadering van vraagstukken en een cultuurverandering waarbij een bestuursorgaan meer faciliteert (een ‘ja, mits’-houding in plaats van ‘nee, tenzij’-houding).

de provincie geeft hierover aan dat je zaken weliswaar goed op papier kan hebben staan, maar dat het ook grotendeels gaat om gedrag en dat die omslag die bij de Omgevingswet en –visie hoort de provincie jaren heeft gekost; het is een kwestie van de lange adem. De meeste respondenten geven aan dat het begin van de omslag in werkwijze is gemaakt, maar dat het altijd nog beter kan. De bestuurlijke steun wordt wel vaak als sterk ervaren en breed door respondenten, zowel inhoudelijk als qua werkwijze en de cultuurverandering die de wet en de visie beogen.

“Dat integraal werken blijft een punt van voortdurende zorg” – respondent 2

“Het integraal kijken naar de fysieke leefomgeving, dat is al een heel aantal jaren gaande. Daardoor staat iedereen wel achter die uitgangspunten in de organisatie, de vraag is: hoe ga je het vormgeven” – respondent 8

“De relatie met de gemeente en de lokale politiek is heel goed, daar willen we ook voor blijven gaan. We werken met een goede verstandhouding samen, zodat we ook echt dingen voor elkaar kunnen krijgen.” – respondent 14

4.5. Analyse

De theoretische relaties die naar voren zijn gekomen worden in het komende stuk geanalyseerd aan de hand van de praktijk. In de praktijk kwam naar voren dat de bestuursorganen in de regio Twente elkaar van oudsher goed weten te vinden. Men weet elkaar op ambtelijk niveau te vinden, en de interactie (zowel de frequentie als *relational closeness*) is goed te noemen, hetgeen de samenwerking ten goede komt. Te veel interactie is ineffectief en zorgt ervoor dat er geen nieuwe ontwikkelingen zijn, waardoor er minder rendement uit de samenwerking wordt gehaald, en waardoor de interactie ook minder scherp wordt. Te weinig interactie kan ervoor zorgen dat het potentieel niet uit de samenwerking wordt gehaald. Dan is het maar afwachten of samenwerking leidt tot de creatie van publieke waarde. Het is in de interactie zoeken naar een juiste balans in de frequentie van interactie. De verdeling van interactie nu, verdeeld over de hele regio, lijkt goed te werken binnen de samenwerking die er is. Daarbij helpt het dat men elkaar begrijpt, “dezelfde taal spreekt” en begrip heeft voor het

feit als een bestuursorgaan een ander standpunt heeft of een ander belang. De *relational closeness* is hoog. Dat is een belangrijk aspect voor samenwerking, en komt de samenwerking ten goede, hetgeen wat in lijn is met Ibert (2010). De huidige frequentie lijkt dus goed te werken, en de *relational closeness* is goed. Samen zijn vormen elementen van interactie een belangrijk aspect voor de samenwerking tussen bestuursorganen. De bestuursorganen zijn, zoals in het theoretisch kader ook naar voren kwam, in staat om elkaar te versterken, maar dit kan in de toekomst nog beter.

De samenwerking heeft een positieve invloed op de operationele capaciteit. De gradaties van samenwerking hebben ook op verschillende manieren een positieve invloed. De eerste gradatie van samenwerking is het uitwisselen van kennis en ideeën. Hier is sprake van in de regio Twente op het niveau van het omgevingsplatform en in de verschillende wat kleinere verbanden waarin bestuursorganen bij elkaar komen. Aangegeven is dat dit uitwisselen van kennis helpt bij de prioritering en wat wel of niet kan werken. Hierdoor kunnen mensen en middelen efficiënter worden ingezet, wat zorgt voor een betere slagvaardigheid, wat in lijn is met Pröpper, Kessens & Weststeijn (2005). In dat opzicht is die positieve relatie zichtbaar en waarneembaar. Daarnaast heeft de tweede vorm van samenwerking, die van de ambtelijke fusie tussen de gemeenten Tubbergen en Dinkelland, een enorme positieve impact op de operationele capaciteit in die gemeenten. Door deze ambtelijke fusie hebben de gemeenten eenzelfde proces en opzet kunnen hanteren voor de twee gemeenten en de bijna 20 kernen in deze gemeenten. Hier schuilt een tweeledigheid in: de combinatie van meer mankracht (zowel kwalitatief als kwantitatief) en het feit dat het werk niet 20 keer, en het feit dat hetzelfde maar 2x gedaan hoeft te worden, zorgt ervoor dat deze gradatie van samenwerking een grotere positieve invloed heeft op de operationele capaciteit dan de eerste vorm van samenwerking. Dat komt ook omdat deze gemeenten meedoen in het Omgevingsplatform, en dus ook van die vorm van samenwerking de vruchten plukken.

Wat betreft de operationele capaciteit valt op dat, in tegenstelling tot hetgeen wat Boogers & Reussing (2019) in de theorie aangeven, niet alleen kleine en middelgrote gemeenten worstelen. Ook de grote gemeente Enschede heeft moeite met de operationele capaciteit. In tegenstelling tot wat de theorie aangeeft is er in deze context dus geen onderscheid te maken tussen de grootte van de gemeente en de invloed die dat heeft op de operationele capaciteit.

De positieve invloed van operationele capaciteit op publieke waarde is voorzichtig waarneembaar. Immers, het efficiënter inzetten van mensen en middelen zou moeten leiden tot het sneller en beter kunnen behalen van doelen en output in de context van de visie. Omdat

veel gemeenten hier nog in de beginfase van het proces rondom de omgevingsvisie zitten, is daadwerkelijke effect van de samenwerking in de context van de omgevingsvisie op de daadwerkelijk gerealiseerde publieke waarde nog niet in zijn geheel vast te stellen is. Toch is ook duidelijk geworden dat de operationele capaciteit, vooral bij gemeenten, een issue is. Als de operationele capaciteit een issue is, zou dit volgens de theorie ook een negatief effect hebben op de realiseerbare publieke waarde. In de context van de omgevingsvisie lijkt er echter niet direct sprake van een negatief effect op de realiseerbare publieke waarde. Een verklaring hiervoor is dat de omgevingsvisie een abstract visiedocument is, waar wel richting wordt gegeven aan beleid, en ambities worden uitgesproken, maar geen grote beleidsinhoudelijke keuzes worden gemaakt en geen uitgebreide motivering van deze keuzes aan ten grondslag ligt. Bij de concrete instrumentaria van de wet (de omgevingsprogramma's, de omgevingsplannen en het projectbesluit) zullen de problemen rond operationele capaciteit een grotere rol spelen en ook een grotere invloed hebben op de publieke waarde. Daar zal een lage operationele capaciteit er eerder voor zorgen dat de realiseerbare publieke waarde ook lager wordt. Het beeld ontstaat dat de samenwerking de operationele capaciteit verhoogt, ook in de context van de omgevingsvisie, maar dat de huidige samenwerking niet alle problemen rond de operationele capaciteit oplost, omdat het knelpunt bij de operationele capaciteit daarvoor te groot lijkt bij sommige bestuursorganen.

Door de positieve invloed van operationele capaciteit op publieke waarde, die waarneembaar is in de context van de omgevingsvisie, en de positieve invloed van samenwerking op operationele capaciteit, is er dus sprake van een positieve invloed van samenwerking op publieke waarde. Wat blijkt is dat door samenwerking het mogelijk is om middelen en mensen efficiënter in te zetten, waardoor respondenten wel de verwachting hebben dat dit bijdraagt aan hun output van de visie en het (sneller) behalen van hun doelen, die onderdelen zijn van publieke waarde. Er zit een meerledigheid in wat de publieke waarde van de omgevingsvisie nu daadwerkelijk is: deze ligt voor verschillende respondenten anders, hetgeen in lijn is met Talbot (2008).

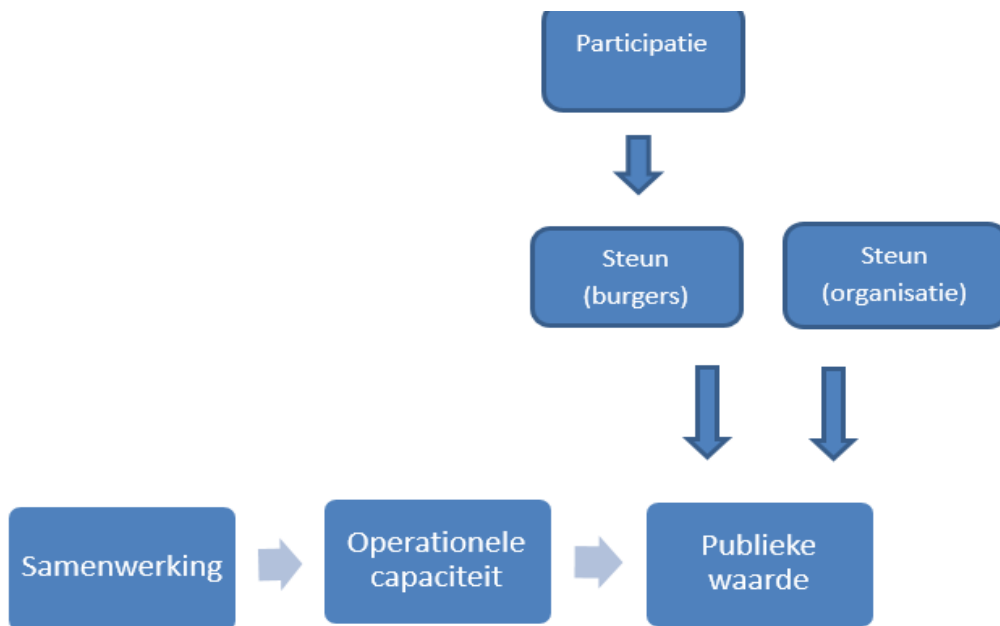
Omtrent steun en legitimiteit zijn de volgende zaken naar voren gekomen. Zo is duidelijk dat in deze context de steun van burgers enerzijds, en de steun van de organisatie anderzijds los moeten worden getrokken. Deze worden in de publieke waarde driehoek van Moore (1995) **onder de algehele noemer van steun & legitimiteit gezet**, maar deze kunnen in de context van dit onderzoek niet samengevoegd blijven. Duidelijk is namelijk ook geworden dat participatie en het participatieproces een positieve invloed op de steun van burgers heeft, in de gemeenten waar dit participatieproces al heeft plaatsgevonden. Deze verwachting is ook

uitgesproken door bestuursorganen die nog aan dit proces moeten beginnen. De theoretische relatie van Moore dat steun en legitimiteit, van zowel burgers als de publieke organisatie, een positieve invloed op publieke waarde heeft, blijft wel overeind. Toch dient er naar aanleiding van het bovenstaande wel een aanpassing gemaakt te worden aan het conceptueel model. Zo dient het kopje ‘steun & legitimiteit’ opgedeeld te worden in de kopjes ‘steun van burgers’ en de ‘steun van de (publieke) organisatie’. Participatie zal een onafhankelijke variabele worden in het conceptuele model, die een positieve invloed heeft op de steun van burgers. Uit de data is naar voren gekomen dat participatie in algemene zin een positief effect heeft gehad op de steun van burgers.

Daar zit een extra lastig element voor de bestuursorganen, omdat uit het rapport van Leyenaar (2009) blijkt dat de burgerplatforms vaak bestaan uit een oververtegenwoordiging van hoger opgeleiden en politiek geïnteresseerden. Daarnaast is er een oververtegenwoordiging van ouderen ten opzichte van jongeren. Vaak zijn dit de *usual suspects*, terwijl deze visie gericht is op de lange termijn en het daarom van belang zou zijn om juist jongeren ook te betrekken. Deze nuances zijn belangrijk bij het evalueren van de steun van burgers. De steun en legitimiteit wordt namelijk ontleend door een bepaalde groep: de groep die heeft geparticipeerd. Het is belangrijk dat bestuursorganen verder kijken dan alleen de *usual suspects* en het algemeen belang behartigen, en niet alleen het belang van een over-gerepresenteerde groep. De *unusual suspects* zijn vaak mensen die niet naar een participatiebijeenkomst komen over de (voor hen) abstracte omgevingsvisie, maar wel als er een concreet project in de nabije omgeving zich afspeelt. Rondom steun en legitimiteit van burgers moet rekening gehouden worden met de over-representatie en dit dient het bestuursorgaan dan ook in zijn achterhoofd te houden.

De steun van de publieke organisatie heeft ook een positieve invloed op de publieke waarde, en dit is voorzichtig waarneembaar. In de publieke organisatie bestaat uit degenen die uitvoering moeten geven aan de inhoud en de inhoudelijke doelen van de omgevingsvisie en de omslag in werkwijze die de Omgevingswet en de omgevingsvisie beogen. De inhoudelijke doelen die worden daarbij veelal gesteund, mede door het organisatiebreed insteken van de omgevingsvisie. Voor de inhoudelijke steun van de organisatie geldt in die zin wel hetzelfde als bij burgers: er zal meer sprake zijn van beleidsacceptatie dan actieve steun. De aandacht ligt vooral op de omslag van werkwijze van de organisatie. De steun van de publieke organisatie voor de integrale werkwijze die de omgevingsvisie bij veel bestuursorganen beoogt blijft een punt van zorg en is een kwestie van de lange adem. Rondom de omgevingsvisie zullen deze zorgen nog wel opgevangen kunnen worden vanwege het hoge abstractieniveau die een visiedocument vaak heeft. Of er daadwerkelijk sprake is van een integrale werkwijze (en het

integraal kijken naar initiatieven), zal zich pas verder uitkristalliseren in het concretere instrumentarium van de wet, bijvoorbeeld het projectbesluit. Hier moet blijken of daadwerkelijk niet alleen naar ruimtelijke aspecten, maar ook de sociale aspecten (zoals gezondheid) als onderdeel van het integrale afwegingskader wordt meegenomen door bestuursorganen.



Figuur 3: Nieuw conceptueel model

5. Conclusie

5.1 Inleiding

In dit onderzoek is ingegaan op de vraag op welke wijze samenwerking tussen verschillende bestuursorganen tot publieke waarde leidt in de context van de omgevingsvisie. In hoofdstuk 1 is een inleiding op het onderwerp gegeven. De complexe puzzel die het omgevingsrecht nu is, wordt ondergebracht in één wet: de Omgevingswet. De Omgevingswet beoogt een vereenvoudiging van het omgevingsrecht, alsmede een meer integrale benadering van vraagstukken. De Omgevingswet zou het stelsel rondom het omgevingsrecht eenvoudiger, efficiënter en beter moeten maken.

De omgevingsvisie is het strategische kerninstrument onder de nieuwe Omgevingswet, dat dient als overkoepelend en richtinggevend document met betrekking tot de fysieke leefomgeving. Hoewel de verwachting is uitgesproken dat bestuursorganen elkaar betrekken bij het opstellen van de omgevingsvisie, is hiervoor geen afstemmingsverplichting of samenwerkingsmechanisme opgenomen hiervoor (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2016c). Dat terwijl het steeds moeilijker is voor een publieke organisatie om op zichzelf publieke waarde te creëren (Geuijen, 2013). In dit onderzoek is getracht een antwoord te geven op de vraag op welke wijze samenwerking leidt tot publieke waarde in de context van de omgevingsvisie. Hiervoor is de regio Twente als casus genomen en gekeken wat er aan samenwerking plaatsvindt in deze regio en op welke wijze dit zou kunnen leiden tot publieke waarde.

In het tweede hoofdstuk is antwoord gegeven op de theoretische deelvragen van het onderzoek en diende daarmee als theoretisch kader. Hieruit bleek dat samenwerking een positieve invloed heeft op de operationele capaciteit van publieke organisaties. Kijkend naar de publieke waarde driehoek van Mark Moore (1995), blijkt dat de operationele capaciteit een positieve invloed heeft op publieke waarde. Hoe hoger de operationele capaciteit zou zijn, hoe hoger de (realiseerbare) publieke waarde is. Vervolgens is in het derde hoofdstuk ingegaan op de onderzoeksmethoden, betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek, en zijn de theoretische concepten geoperationaliseerd om deze meetbaar te maken in de praktijk. Daarna zijn in hoofdstuk 4, aan de hand van de data uit de interviews en documentenanalyse, de deelvragen beantwoord die zich richten op het empirische deel van het onderzoek.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag, op basis van de theoretische en empirische inzichten. Dit hoofdstuk dient dan ook als conclusie. Daarnaast zal er in de discussie worden ingegaan op een aantal beperkingen, implicaties en de conclusie van het onderzoek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal praktische aanbevelingen.

5.2 Antwoord op de onderzoeksvraag

Dit onderzoek ging in op de vraag op welke samenwerking tussen bestuursorganen leidt tot publieke waarde in de context van de omgevingsvisie. Om een antwoord te kunnen formuleren op welke wijze samenwerking leidt tot publieke waarde, moesten twee stappen gezet worden. Daartoe moest allereerst onderzocht worden op welke wijze er wordt samengewerkt in de regio Twente, en op welke wijze deze samenwerking leidt tot publieke waarde in de context van de omgevingsvisie. De samenwerking vindt onder andere plaats in het Omgevingsplatform Twente, waar de 14 Twentse gemeenten allemaal vertegenwoordigd zijn, alsmede ook de provincie, het waterschap en sociale partners, zoals de GGD. Daarnaast zijn er verschillende kleinere samenstelling waarin gemeenten elkaar opzoeken, zoals de Netwerkstad Twente, de NOT-gemeenten en de vijf gemeenten in West-Twente. Kooijman (2003) benadrukt het belang van interactie, en geeft aan dat technologische ontwikkelingen met name de informele interactie heeft bevorderd. Deze informele interactie speelt een belangrijke rol binnen de samenwerking in de regio Twente en wordt door respondenten als zeer nuttig ervaren. Tot slot is er in Twente in het kader van de omgevingsvisie sprake van een hoge *relational closeness*.

De samenwerking vindt op dit moment vooral in een Omgevingswet-brede context plaats. De omgevingsvisie is, als één van de instrumenten van de Omgevingswet, een onderdeel van die bredere samenwerking. De samenwerking rondom de omgevingsvisie vindt vooral plaats door middel van het uitwisselen van ideeën en kennis. Gebleken is dat bestuursorganen hun mensen en middelen effectiever en efficiënter kunnen inzetten. Zo is het mogelijk om bijvoorbeeld beleidsprocessen rondom de omgevingsvisie van andere bestuursorganen te proportionaliseren naar het eigen bestuursorgaan. Hierdoor is duidelijk geworden dat samenwerking een positieve invloed heeft op operationele capaciteit.

Echter, de operationele capaciteit is wel een issue, vooral bij gemeenten. Dit komt omdat lopende processen nog doorgaan (bijvoorbeeld bestemmingsplanwijzigingen), en er tegelijkertijd aan de implementatie van de nieuwe Omgevingswet moet worden gewerkt. De samenwerking helpt bij het lerende effect dat bestuursorganen van elkaar hebben, waarbij zij zaken kunnen proportionaliseren naar het eigen bestuursorgaan. Daardoor kunnen mensen en middelen efficiënter worden ingezet. Dit zou een positieve invloed hebben op de publieke waarde, omdat (inhoudelijke) doelen van de omgevingsvisie makkelijker behaald kunnen worden als mensen en middelen effectiever en efficiënter kunnen worden ingezet.

Dat de operationele capaciteit een issue is, zou volgens de publieke waarde driehoek van Moore (1995) de facto ook een negatieve invloed hebben op de te realiseren publieke waarde. Toch is in de praktijk gebleken dat in het kader van de omgevingsvisie hiervan geen sprake is. Een verklaring hiervoor is dat de omgevingsvisie een redelijk abstract document is, waarin wel richting wordt gegeven aan bepaalde onderwerpen en ambities worden uitgesproken, maar er nog geen harde beleidsinhoudelijke keuzes gemaakt worden. Dat de operationele capaciteit een issue is, zal eerder een probleem worden bij concretere instrumentaria, waarbij belangen kunnen botsen en besluiten en beleidsinhoudelijke keuzes goed onderbouwd moeten worden. De samenwerking tussen bestuursorganen helpt wel om de operationele capaciteit te vergroten, ook in de context van de omgevingsvisie, maar het knelpunt rondom operationele capaciteit lijkt te groot om het weg te kunnen nemen met betrekking tot de implementatie van de Omgevingswet in het algemeen.

De publieke waarde van de omgevingsvisie is voor de verschillende respondenten verschillend, wat in lijn is met de theoretische notie van Talbot (2008). Voor de respondenten van de bestuursorganen ligt de publieke waarde vooral bij het integrale deel van de omgevingsvisie, die voorziet in een koppeling tussen het fysieke domein en het sociale domein. Daarnaast moet de visie herkenbaar zijn voor de eigen inwoner. Voor burgerplatforms ligt de meerwaarde van de omgevingsvisie vooral in concretere zaken, zoals het voorzien tot de mogelijkheid van woningbouw en het behoud van voorzieningen en lokale tradities. De meerwaarde voor burgerplatforms ligt dus vooral al bij concretere onderwerpen, waar visiedocumenten vaak een abstracter karakter hebben. Daardoor is er in die zin meer sprake van beleidsacceptatie dan actieve steun voor het beleid. Of deze actieve steun zich uitkristalliseert, zal moeten blijken bij de concretere instrumentaria.

Het is belangrijk dat er steun is voor beleid, omdat dit de publieke waarde van beleid versterkt. In het concept van steun en legitimiteit zat een tweeledigheid; het gaat hierbij om de steun van burgers, maar ook die van de eigen publieke organisatie. Over de steun van burgers valt nog weinig te zeggen, omdat de meeste gemeenten nog bezig zijn met het opstellen van procesvoorstellen en ambitiedocumenten; dit is een fase waarin burgers nog niet betrokken worden. In een aantal gemeenten die wel verder zijn (en een conceptversie van de omgevingsvisie klaar hebben), is er een beter beeld over de steun en legitimiteit van burgers. Daaruit bleek dat de participatie in de context van de omgevingsvisie een positieve invloed heeft gehad op de steun die burgers verlenen, hoewel er in de context van de omgevingsvisie meer sprake lijkt te zijn van beleidsacceptatie dan van actieve steun. De positieve relatie tussen steun van burgers op publieke waarde is wel zichtbaar.

Immers betekent steun van burgers dat de omgevingsvisie wordt gedragen door de samenleving; de omgevingsvisie sluit dan aan op wat de samenleving wil en vraagt. Als de omgevingsvisie aansluit op hetgeen wat de samenleving wil en vraagt, zal de publieke waarde van de omgevingsvisie groter zijn voor de samenleving.

Vanuit de publieke organisatie gaat het om steun voor de inhoudelijke doelen van de omgevingsvisie en de steun voor de veranderende werkwijze die de Omgevingswet (en de visie als een van de instrumenten van de wet). Over de inhoudelijke steun is op dit moment nog niet veel te zeggen: veel bestuursorganen zijn immers nog bezig met procesvoorstellen en ambitiedocumenten. De respondenten geven hierbij aan dat de intentie is om deze documenten al organisatiebreed in te steken, om zo organisatiebreed eigenaarschap te laten ontstaan. Daardoor is de verwachting dat het makkelijker is om de inhoudelijke en organisatorische doelen te bereiken. Toch zal de nieuwe werkwijze jaren kosten om volledig ingebed in de organisatie te raken, dit is een kwestie van de lange adem. Dit is gebleken bij de provincie, en zal bij gemeenten en het waterschap niet anders zijn.

Steun van de publieke organisatie is belangrijk, omdat deze organisatie uiteindelijk invulling moet geven aan de inhoudelijke doelen en cultuurverandering die de Omgevingswet en de omgevingsvisie beogen. Als dat niet het geval is, zal de realisatie van publieke waarde lager zijn, terwijl publieke organisaties juist publieke waarde proberen te bewerkstelligen (zie ook: Geuijen (2013)).

Die steun van zowel burgers en de publieke organisatie is belangrijk voor het realiseren van publieke waarde. De organisatie moet de omgevingsvisie ten uitvoer brengen, waar burgers steun en legitimiteit moeten verlenen aan beleid. De positieve relatie tussen steun & legitimiteit en publieke waarde is waarneembaar, omdat een hogere mate van steun & legitimiteit ervoor zorgt dat er een hogere mate van publieke waarde gerealiseerd kan worden.

Het is gebleken dat samenwerking invloed heeft op publieke waarde. Interactie als aspect van de samenwerking is hierbij belangrijk gebleken. De frequentie van interactie is goed te noemen en de *relational closeness* is hoog te noemen. Het is afwachten of de *relational closeness* hoog blijft wanneer de samenwerking zich verplaatst naar de concrete instrumenten van de wet en concrete projecten. De samenwerking in de context van de omgevingsvisie is op dit moment nog relatief vormvrij, in de vorm van het uitwisselen van ideeën, gedachten en kennis. Dit heeft een positieve invloed op operationele capaciteit, omdat mensen en middelen efficiënter en effectiever kunnen worden ingezet. Toch kan er, door de samenwerking een vaster en permanenter karakter te geven, meer uit de samenwerking worden gehaald. En hoewel de operationele capaciteit een issue is, voornamelijk bij gemeenten, lijkt dit in de context van de

omgevingsvisie geen negatieve invloed te hebben op de publieke waarde. De omgevingsvisie is een abstract visiedocument waarin wel richtingen worden gegeven en ambities worden uitgesproken, maar geen grote beleidsinhoudelijke keuzes gemaakt worden. Dit negatieve effect zal groter zijn bij de concrete instrumentaria in de Omgevingswet. Ook is de steun van burgers en de publieke organisatie van invloed op de publieke waarde. Een omgevingsvisie die aansluit op wat de samenleving wil en vraagt, zal een hogere publieke waarde hebben, omdat diezelfde samenleving dan meer steun zal verlenen aan de omgevingsvisie. Daarnaast zal de publieke organisatie uitvoering moeten geven aan de omgevingsvisie, dat een handvat is voor de concrete instrumenten van de Omgevingswet. De publieke organisatie moet uitvoering geven aan de inhoudelijke doelen, en de cultuuromslag moeten maken. Als de organisatie de inhoudelijke doelen of de nieuwe werkwijze niet steunen en niet van legitimiteit voorziet, dan wordt het ook moeilijker om publieke waarde te realiseren.

5.3 Discussie

Voor dit onderzoek is gebruikt gemaakt van triangulatie in de vorm van literatuuronderzoek, documentenonderzoek en interviews met respondenten die vanuit hun respectievelijke rol betrokken zijn bij de omgevingsvisie. Deze methoden zijn gebruikt om inzicht te verkrijgen op de interbestuurlijke samenwerking in de regio Twente. Door het gebruik van deze methoden is gemeten wat beoogd is om te meten. Omdat het een gevalstudie is, zijn resultaten moeilijk te generaliseren. Op basis van het bovenstaande, en hetgeen wat is beschreven in het methodologische hoofdstuk, kan gesteld worden dat bij een herhaling van het onderzoek de resultaten in dezelfde context hetzelfde zouden zijn, waarmee het onderzoek valide en betrouwbaar is. Daarbij moet wel benadrukt worden dat in de praktijk de context aan verandering onderhevig is. Zoals ook in de conclusie is aangegeven, kan het zijn dat samenwerking moeizamer en steun en legitimiteit minder worden op het moment dat de omgevingsvisie vertaald moet worden in concrete plannen. Dan kan het zijn dat belangen gaan botsen en er (pijnlijke) keuzes gemaakt moeten worden, wat bijvoorbeeld van invloed kan zijn op de steun en legitimiteit van burgers.

Uit de resultaten is gebleken dat samenwerking een positieve invloed heeft op de operationele capaciteit, dat op zijn beurt een positieve invloed heeft op publieke waarde. Het resultaat is in lijn met de theorie over deze concepten. De verwachting vanuit de wet, dat bestuursorganen met elkaar samenwerken, komt in de praktijk ook naar voren, maar dit behoeft

wel enige nuancering. Hoewel het samenwerkingsmechanisme vanuit de wet ontbreekt, wordt in de regio Twente wel samengewerkt. Dit heeft ook te maken met het feit dat er al sprake is van een officieel samenwerkingsverband, waardoor men elkaar al wist te vinden. Deze samenwerking vindt zich echter vooral op sectoraal niveau plaats en meer rondom het concretere instrumentarium van de Omgevingswet, zoals VTH-processen en het DSO. In de context van de omgevingsvisie kan nog een vaster karakter aan de samenwerking gegeven worden.

Een mogelijke verklaring voor het resultaat is dat de omgevingsvisie op zichzelf uiterlijk pas in 2024 vastgesteld moet zijn, twee jaar na de invoering van de wet. Het concretere instrumentarium en processen van de Omgevingswet, zoals het DSO en VTH-processen, moeten wel gereed zijn op het moment dat de wet in werking treedt. Daarnaast hebben sommige bestuursorganen relatief recent de structuurvisie vastgesteld, waardoor de omgevingsvisie (en samenwerking op dat vlak) niet de hoogste prioriteit vereist.

Dit onderzoek geeft empirisch inzicht in de processen die theoretisch worden besproken in de wetenschappelijke literatuur betreffende samenwerking (zie onder andere: Levine en White (1961), Pröpper, Kessens en Weststeijn (2005)), interactie als aspect van samenwerking (zie onder andere: Kooijman (2003), Hess (2002; 2003) en Ibert (2010)) en publieke waarde (zie onder andere: Moore (1995; 2003; 2005; 2013) en Talbot (2008)). Dit onderzoek is een aanvulling op de wetenschappelijke literatuur van deze concepten. Rondom het concept van steun en legitimiteit is bijvoorbeeld gebleken dat participatie (en het verloop van participatie) een positieve invloed hebben op de steun die burgers verlenen aan de omgevingsvisie. Daarnaast is gebleken dat niet alleen kleine en middelgrote gemeenten moeite hebben met de operationele capaciteit (Boogers & Reussing (2019), maar dat ook grote gemeentes hier moeite hebben met de operationele capaciteit. Verder is dit onderzoek nieuw in de zin dat er nauwelijks wetenschappelijk onderzoek te vinden is over de Omgevingswet, en specifiek over de omgevingsvisie.

Een beperking van het onderzoek is dat het een *ex ante* onderzoek is. De inwerkingtreding van de wet is uitgesteld tot 2022. Hoewel veel bestuursorganen bezig zijn met de omgevingsvisie, zitten veel bestuursorganen nog in het begin van het proces (bijvoorbeeld met het opstellen van startnotities en ambitiesdocumenten), waar burgers en belangenorganisaties nog niet betrokken bij zijn. Daardoor is het onduidelijk of de steun vanuit burgers ook bij andere gemeenten aanwezig zal zijn. Het advies dan is om een vervolgonderzoek op te starten wanneer de omgevingsvisie door alle bestuursorganen in de regio is vastgesteld, waardoor op basis van dat onderzoek meer te zeggen is over de steun van

burgers. Daarnaast zijn de respondenten die in dit onderzoek voorkomen slechts één schakel in de publieke organisatie. Hoewel deze respondenten betrokken zijn geweest bij het opstellen van de omgevingsvisie of er in een andere rol bij betrokken zijn, gaat het om persoonlijke impressies die een respondent heeft. Een ander persoon in dezelfde publieke organisatie zou een andere blik op de zaken hebben. Daarnaast zijn contextuele factoren zoals politieke verhoudingen kort aangestipt in hoofdstuk 4, maar deze factoren zijn verder niet uitgebreid besproken. Een onderzoek vanuit een politiek-bestuurlijke context zou andere resultaten kunnen opleveren. Dit onderzoek heeft zich vooral gericht op interbestuurlijke samenwerking. Dit onderzoek richtte zich minder op samenwerking met derden, zoals Rijkswaterstaat en de GGD. Daarbij is er een opmerking te maken bij het gebruik van de term *relational closeness*, waarbij er sec is gekeken naar de *closeness* in interactie, en niet tussen personen die interactie hebben. In de wetenschappelijke literatuur is het gangbaar om ook te kijken naar *relational closeness* tussen personen, maar daar is in dit onderzoek (vanwege de scope van het onderzoek) niet voor gekozen. Het kan namelijk zo zijn dat respondenten in de context van de omgevingsvisie een gedeeld belang hebben (waardoor de *relational closeness* in termen van dit onderzoek hoog is), maar persoonlijk minder goed met elkaar op kunnen schieten. Een ander punt is de toepassing van het publieke waarde concept van Moore (1995). In het theoretisch kader worden alle drie de concepten van de publieke waarde driehoek besproken, maar ligt er een nadruk op de operationele capaciteit en het positieve effect van samenwerking daarop. De opbrengsten van samenwerking (en interactie) zijn breder dan alleen een positief effect op de operationele capaciteit. Een bredere focus zou misschien andere invalshoeken en resultaten opleveren, maar die bredere focus valt buiten de scope van dit onderzoek. Daarnaast sloot de focus op operationele capaciteit aan op hetgeen wat in het theoretisch kader werd beschreven, en is er wel een goed en verifieerbaar antwoord op de onderzoeksvraag gekomen.

Er zijn een paar concrete adviezen voor eventueel vervolgonderzoek over dit onderwerp. Over een aantal jaar zou eenzelfde onderzoek in de regio Twente gedaan kunnen worden als aanvulling op het huidige onderzoek. Daarnaast zou er aanvullend onderzoek gedaan kunnen worden waardoor er sprake zal zijn van vergelijkende onderzoeken. Zo kan eenzelfde onderzoek gedaan worden in een andere regio met een gemeenschappelijke regeling, zoals de regio Gooi en Vechtstreek. Daarnaast zou aanvullend onderzoek gedaan kunnen worden in een regio zonder officieel samenwerkingsverband en een officiële gemeenschappelijke regeling, om zo tot een vergelijkend onderzoek te komen tussen regio's met, en regio's zonder gemeenschappelijke regeling.

5.4 Praktische aanbevelingen

Geef de samenwerking een meer permanent karakter en ga op zoek naar een (structureler) samenwerkingsmechanisme in het kader van de omgevingsvisie. Sectoraal structureel, zo is de samenwerking in de regio Twente te noemen. Samenwerking vindt plaats op onderwerpen zoals wonen, de regionale bedrijventerreinenvisie en de RSA. Onderdelen uit deze documenten moeten ook hun plek vinden in de omgevingsvisie. In de RSA kan zelfs een paragraaf over samenwerking op het gebied van de Omgevingswet en omgevingsvisie opgenomen worden. Daarnaast wordt vooral op het concretere instrumentarium samengewerkt, zoals VTH-processen en het DSO. Uiteraard is het belangrijk dat deze processen draaien op het moment dat de Omgevingswet daadwerkelijk in werking treedt, maar door elkaar meer op te zoeken en meer samen te werken in het kader van de omgevingsvisie kan ook op strategisch niveau meer uit de samenwerking gehaald worden. Hoewel het ene bestuursorgaan verder is in het besluitvormingsproces dan het andere bestuursorgaan, kan een structuur voor de komende jaren worden opgezet. Dit kan in het opstellen van gezamenlijke paragrafen over bepaalde specifieke onderwerpen, zoals externe veiligheid, of door het opstellen van een Regionale Omgevingsvisie (ROVI), die op overkoepelende onderwerpen handvatten kan bieden in de regio. Zo kan worden nagedacht over de vraag welke kant men regiobreed op wil met de fysieke leefomgeving. Een dergelijk document zou bij de eerste ronde van revisies verwerkt kunnen worden. Daarnaast kan de samenwerking tussen bestuursorganen zou een meer permanent karakter kunnen krijgen als beleidscycli gesynchroniseerd zouden worden. Op die manier kunnen regiobrede thema's gezamenlijk worden aangepakt en in beleid worden verwerkt.

Ga op zoek naar meer dan alleen de *usual suspects*. De *usual suspects* worden door de bestuursorganen als nuttige gesprekspartners ervaren, die ook nuttige input leveren op het document. Toch zijn er in belangengroepen en burgerplatforms vaak een oververtegenwoordiging van bijvoorbeeld hoogopgeleide en oudere mensen. Dat terwijl een omgevingsvisie een document is voor de lange termijn, waarbij bijvoorbeeld ook jonge gezinnen en jongeren betrokken zouden moeten worden; de verborgen groep "achter" de *usual suspects*. Deze groepen interesseren zich misschien minder in een abstract visiedocument, maar door met deze groepen ook in gesprek te gaan kunnen nieuwe inzichten verworven worden. Dit kan door ook de concretere projecten (en instrumenten van de wet) erbij te halen, en door avonden minder "klassiek" in te richten. Dit vereist een wat meer *out-of-the-box* denkwijze.

Literatuurlijst

Aan de slag met de Omgevingswet. (z.d.). *Decentraal, tenzij*. Geraadpleegd op 7 juli 2020, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/stelsel-omgevingswet/uitgangspunten-doelen-omgevingswet/decentraal-tenzij/>

Aan de slag met de Omgevingswet. (2016, 22 april). *Informatieblad Winst van de wet*. Geraadpleegd op 7 juli 2020, van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/implementatie/ondersteuning/publicaties-omgevingswet-bzk/overzicht-downloads-informatiebladen-books/informatieblad-winst-wet/>

Algemene Rekenkamer. (2017). *Verslag 2016*. Algemene Rekenkamer. Geraadpleegd van <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/jaarverslagen/2017/03/29/verslag-algemene-rekenkamer-2016>

Algemene Rekenkamer (2018). *Staat van de Rijksverantwoording: Opmaat naar geïntegreerd verantwoorden*. Geraadpleegd van: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2018/05/16/staat-van-de-rijksverantwoording-2017>

Aligica, P. D., & Tarko, V. (2012). Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond. *Governance*, 25(2), 237–262. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01550.x>

Andersson, K. P., & Ostrom, E. (2008). Analyzing decentralized resource regimes from a polycentric perspective. *Policy Sciences*, 41(1), 71–93. <https://doi.org/10.1007/s11077-007-9055-6>

Boeije, H., & Bleijenbergh, I. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen* (3^e editie). Den Haag, Nederland: Boom Lemma.

Boogers, M., & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 73(2), 22–46. <https://doi.org/10.5553/bw/016571942019073002003>

Bryson, J., Sancino, A., Benington, J., & Sørensen, E. (2017). Towards a multi-actor theory of public value co-creation. *Public Management Review*, 19(5), 640–654. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192164>

Creswell, J. W. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage Publications, London

Daniell, K. A., & Kay, A. (2017). Multi-level Governance: An Introduction. In K. A. Daniell & A. Kay (Red.), *Multi-level Governance: Conceptual challenges and case studies from Australia* (pp. 3–33). Acton, Australia: ANU Press.

- De Baas, J. H. (1995). *Bestuurskunde in hoofdlijnen* (1^e editie). Groningen, Nederland: Wolters Noordhoff.
- De Boer, N., & Eshuis, J. (2018). A street-level perspective on government transparency and regulatory performance: Does relational distance matter? *Public Administration*, 96(3), 452–467. <https://doi.org/10.1111/padm.12517>
- de Greef, R. J. M. H., & Maas, F. (2010). *Samenwerking tussen decentrale overheden: Een nadere analyse van samenwerking op grond van gemeenschappelijke regelingen*. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/48839/samenwerking-tussen-decentrale-overheden.pdf>
- Denters, B., & Boogers, M. (2016). Lokale democratie doorgelicht: inleiding. *Bestuurswetenschappen*, 70(4), 18–26. <https://doi.org/10.5553/bw/016571942016070004003>
- Dozy, M. (2011). Interorganisationeel samenwerken. In G. van den Brink & M. Bruinsma (Eds.), *De aanhouder wint. Samenwerken aan veilige krachtwijken*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. P. 13-23.
- Geuijen, K. (2013). *Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe?* Geraadpleegd van <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/385268>
- Helderman, J. K. (2017, 24 mei). *De Kwesties in het Sociaal Domein: een Pragmatisch Reveil*. Geraadpleegd op 10 februari 2020, van <https://www.jblorenz.nl/kwesties-sociaal-domein-pragmatisch-reveil/>
- Hess, J. A. (2002). Distance Regulation in Personal Relationships: The Development of a Conceptual Model and a Test of Representational Validity. *Journal of Social and Personal Relationships*, 19(5), 663–683. <https://doi.org/10.1177/0265407502195007>
- Hess, J. A. (2003). Measuring distance in personal relationships: The Relational Distance Index. *Personal Relationships*, 10(2), 197–216. <https://doi.org/10.1111/1475-6811.00046>
- Ibert, O. (2010). Relational Distance: Sociocultural and Time–Spatial Tensions in Innovation Practices. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 42(1), 187–204. <https://doi.org/10.1068/a4247>
- Ibert, O., & Müller, F. C. (2015). Network dynamics in constellations of cultural differences: Relational distance in innovation processes in legal services and biotechnology. *Research Policy*, 44(1), 181–194. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2014.07.016>
- Keast, R. (2016). Network governance. In Ansell en Torfing (Red.), *Handbook on Theories of Governance* (p. 442-452). Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Publishing, Inc

Klijin, E.-H. (2008). Complexity Theory and Public Administration: What's New? *Public Management Review*, 10(3), 299–317. <https://doi.org/10.1080/14719030802002675>

Klijin, E.-H., & Koppenjan, J. F. M. (2006). Institutional design: Changing institutional features of networks. *Public Management Review*, 8(1), 141–160. <https://doi.org/10.1080/14719030500518915>

Klijin, E. H., & Koppenjan, J. (2015). *Governance Networks in the Public Sector* (1^e editie). Abingdon, Verenigd Koninkrijk: Taylor & Francis.

Klok, P.-J., Denters, B., Boogers, M., & Sanders, M. (2018). Intermunicipal Cooperation in the Netherlands: The Costs and the Effectiveness of Polycentric Regional Governance. *Public Administration Review*, 78(4), 527–536. <https://doi.org/10.1111/puar.12931>

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance* (1e editie). Thousand Oaks, California: SAGE Publications.

Levine, S., & White, P. E. (1961). Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationships. *Administrative Science Quarterly*, 5(4), 583–601. <https://doi.org/10.2307/2390622>

Leyenaar, M. (2009). *De burger aan zet. Burgerforum: theorie en praktijk*. Geraadpleegd van https://vng.nl/files/vng/vng/Documenten/Extranet/Burgerzaken/bestanden_burgerparticipatie/M.Leyenaar_boekje%20burgerforum_theorieenpraktijk_090527.pdf

Meijer, J.H., Oldenziel, H.A., & de Vos, H.W. (2016). The making of van de stelselherziening omgevingsrecht. Den Haag, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2016a, 12 april). *Informatieblad Omgevingswet in het kort*. Geraadpleegd op 10 februari 2020, van <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/brochures/2014/06/informatiebladen/informatieblad-omgevingswet-in-het-kort>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2016b, 22 april). *Informatieblad Decentrale regels*. Geraadpleegd op 10 februari 2020, van <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/brochures/2014/06/informatiebladen/informatieblad-decentrale-regels>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2016c, 22 april). *Informatieblad Omgevingsvisie*. Geraadpleegd op 10 februari 2020, van

<https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/brochures/2014/06/informatiebladen/informatieblad-omgevingsvisie>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020a, 2 april). *Kamerbrief inwerkingtreding Omgevingswet*. Geraadpleegd op 2 april 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/documenten/kamerstukken/2020/04/01/inwerkingtreding-omgevingswet>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020b, 20 mei). *Kamerbrief over nieuwe datum inwerkingtreding Omgevingswet*. Geraadpleegd op 21 mei 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/20/kamerbrief-over-nieuwe-datum-inwerkingtreding-omgevingswet>

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2015). *Omgevingswet in thema's: De stelselherziening uitgediept*. Geraadpleegd van <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/magazines/2015/11/15/e-book-omgevingswet-in-themas>

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (z.d.). *De Wro in het kort*. Geraadpleegd op 7 juli 2020, van <https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/ruimtelijke/wet-ruimtelijke/wro-kort/>

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2020, 1 januari). *Wetten.nl – Regeling – Waterwet – BWBR0025458*. Geraadpleegd op 10 februari 2020, van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025458/2020-01-01#Hoofdstuk3>

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (2019, 17 april). *Tabel aantal inwoners gemeenten per 1 januari 2019*. Geraadpleegd op 14 juni 2020, van <https://www.uitvoeringvanbeleidszw.nl/subsidies-en-regelingen/veranderopgave-inburgering-pilots/documenten/publicaties/subsidies/veranderopgave-inburgering-pilots/tabel-aantal-inwoners-gemeenten-per-1-januari-2019/tabel-aantal-inwoners-gemeenten-per-1-januari-2019>

van Montfort, C. J., Brandsen, T., & van Est, D. (2005). Verantwoording, interactie en governance: leren van het bedrijfsleven? *Bestuurskunde*, 14(1), 9-15.

Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Moore, M.H. (2003) *The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to "Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations" by Robert Kaplan*. Working paper. Cambridge, MA, USA. Geraadpleegd van: https://cpl.hks.harvard.edu/files/cpl/files/workingpaper_18.pdf

Moore, M. H. (2005). Creating public value through private/public partnerships. Gepresenteerd bij X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. Geraadpleegd van https://www.semanticscholar.org/paper/Creating-public-value-through-private-%2Fpublic-*.-Moore/3ced3edb24f9e8890d081196bee93f605ee537b8

Moore, M. H. (2013). *Recognizing Public Value* (1e editie). Cambridge, MA, USA: Harvard University Press.

Nelissen, N., Goverde, H., & van Gestel, N. (2004). *Bestuurlijk Vermogen* (1^{ste} editie). Bussum, Nederland: Coutinho.

Ongaro, E., & van Thiel, S. (2017). *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (1e editie). London, Verenigd Koninkrijk: Palgrave Macmillan.

Polak, J. E. M., Moor-Van Vugt, A., R.J.N., S., Verheij, N., & Widdershoven, R. J. G. M. (2004). *Rapport VAR-Commissie Rechtsbescherming, De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid. Van toetsing naar geschilbeslechting*. Boom Juridische Uitgevers. Geraadpleegd van <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/65455>

Polanyi, M. (1951). *The Logic of Liberty*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.

Pröpper, I., Kessens, H., & Weststeijn, E. (2005). *Trendstudie – Samenwerking decentrale overheden*. Geraadpleegd van <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/53846/trendstudie-samenwerking-decentrale-overheden.pdf>

Romero-Lankao, P., Hardoy, J., Hughes, S., Rosas-Huerta, A., Borquez, R., Gnatz, D.M., 2015. Multilevel Governance and Institutional Capacity for Climate Change Responses in Latin American Cities, in: *The Urban Climate Challenge Rethinking the Role of Cities in the Global Climate Regime, Cities and Global Governance*. Routledge, pp. 179–204.

Saunders, M. (2011). *Methoden en technieken van onderzoek: Nederlandse bewerking* (5^e editie). Amsterdam: Pierson Education Benelux.

Stoker, G. (2006). Public Value Management. *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>

Talbot, Colin. (2008). Measuring Public Value – a competing values approach. DOI:10.13140/RG.2.2.36824.90888.

Tarko, V., Boettke, P.J. (2015). *Polycentric Governance: A Theoretical and Empirical Exploration*. Fairfax: George Mason University

't Hart, P., van der Torre, L., & Douglas, S. (2019). *Werken aan publieke waarde: Leren van en voor gemeenten*. Geraadpleegd van

https://www.researchgate.net/publication/331223934_Werken_aan_publieke_waarde_Leren_van_en_voor_gemeenten_Working_on_public_value_Learning_from_and_for_local_governments

Teisman, G., van der Steen, M., Frankowski, A., & van Vulpen, B. (2018). *Effectief sturen met multi-level governance*. Geraadpleegd van <https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/effectief-sturen-met-multi-level-governance>

Todorut, A. V., & Tselentis, V. (2015). DESIGNING THE MODEL OF PUBLIC VALUE MANAGEMENT. Gepresenteerd bij INTERNATIONAL MANAGEMENT CONFERENCE, Boekarest, Roemenië. Geraadpleegd van https://econpapers.repec.org/article/rommancon/v_3a9_3ay_3a2015_3ai_3a1_3ap_3a74-80.htm

van Merriënboer, J. (z.d.). *Het spreekwoordelijke Huis van Thorbecke*. Geraadpleegd op 24 juli 2020, van <https://www.ru.nl/cpg/@1076495/spreekwoordelijke-huis-thorbecke/>

van Popering-Verkerk, J. (2017). *Synchrone besluitvorming* (1^e editie). Den Haag, Nederland: Boom Lemma.

Van Thiel, S. (2016). *Bestuurskundig onderzoek* (3^e editie). Bussum, Nederland: Coutinho.

Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger onderwijs* (6^e editie). Den Haag, Den Haag: Boom.

VNG. (z.d.). *Omgevingsvisie*. Geraadpleegd op 10 2020, van <https://vng.nl/artikelen/omgevingsvisie>

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2002). *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (63). Sdu uitgevers. Geraadpleegd van: <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2002/10/29/de-toekomst-van-de-nationale-rechtsstaat>

Bijlagen

Bijlage 1: Interviewagenda

Interviewagenda

Naam interviewer: Niels de Jager
Functie interviewer: Masterstudent Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam

Datum interview: ... / (per **skype/zoom/MS teams**)
Onderwerp: De Omgevingsvisie: interactie, samenwerking, publieke waarde
Geïnterviewde: ...

Voorafgaand:

- Toestemming vragen voor audio opname en akkoord informatie- en toestemmingsformulier.

Introductie

1. Introductie interviewer
 - a. Bedanken voor het interview
 - b. Persoonlijke introductie (herkomst, studie, betrokkenheid met onderwerp)
 - c. Stage bij Antea Group, Omgevingswet, omgevingsvisie
 - d. Doel van het onderzoek
 - e. Gebruik van data, herhaling van de tot dan toe gemaakte afspraken
2. Introductie interview
 - a. Waar gaat het interview over (*op maat snijden van respondent*)
 - b. Belang van het interview voor het onderzoek
 - c. Aangeven dat het gaat om de beleving van respondent

Introductie van de respondent – functie, achtergrond. Rol, taken & verantwoordelijkheden van de respondent bij de omgevingsvisie.

Inhoudelijk²⁸

1. **Publieke waarde**
 - a. Wat is de visie van uw organisatie betreffende de omgevingsvisie? Wat wilt u op strategisch niveau bereiken met de omgevingsvisie?
 - b. Waarom doet uw organisatie wat zij doet? Wat zijn de concrete doelen die u wilt bereiken met de omgevingsvisie?
 - c. Welke doelen die u heeft gesteld worden makkelijker gehaald en welke vergen meer inspanning? Waar ligt dit aan?
 - d. Wat is voor uw organisatie de maatschappelijke meerwaarde van de omgevingsvisie?
2. **Operationele capaciteit**
 - a. Welke middelen zet u in? Hoe productief en efficiënt kan uw organisatie haar taken rond de omgevingsvisie uitvoeren?
 - b. (In hoeverre) bent u afhankelijk van derden in wat u doet en tracht te bereiken?

²⁸ Accent verschilt per respondent en de behandelvolgorde kan verschillen in interviews.

- i. Heeft uw organisatie voldoende capaciteit om te kunnen doen wat zij wilt doen rondom de omgevingsvisie?
- c. Heeft u een beeld van hoe de (personele) capaciteit bij de anderen is? Heeft samenwerking hier invloed op?

3. Steun en legitimiteit

- a. Hoe was/is de relatie met uw (autoriserende) omgeving rondom de omgevingsvisie?
 - i. Burgers, eigen organisatie
- b. Hoe is de steun vanuit de organisatie voor hetgeen wat u doet rondom de Omgevingsvisie?
- c. Is het duidelijk voor de (autoriserende) omgeving /burgers waar uw organisatie mee bezig is?
 - i. Hoe is/gaat het (besluitvormings)proces verlopen?
- d. Kan de organisatie haar afspraken (bijvoorbeeld procesafspraken) nakomen of vergen deze meer inspanning?
 - i. Hoe komt dat?
 - ii. Op welke manier bent u bij het proces in de context van de visie betrokken?

4. Samenwerking

- a. Is er sprake van samenwerking tussen gemeenten, provincie, waterschappen in de context van de omgevingsvisie? Hoe vindt deze samenwerking plaats?
- b. Is er sprake van het uitwisselen van expertise en middelen, of niet?
 - i. Hoe vaak heeft u interactie met andere belanghebbenden? Kunt u een (ruwe) verdeling tussen de formele en informele wijze van contact aangeven?
 - ii. Heeft u het idee dat er wel sprake is van een gedeelde visie is bij de verschillende bestuursorganen in de context van de visie, of niet?
 - iii. Heeft u het idee dat er wel sprake is van een gedeeld belang is bij de verschillende bestuursorganen in de context van de visie, of niet?
- c. Is er wel eens sprake van overlappende werkzaamheden, of niet?

Theoretische relaties

In kwalitatief onderzoek mag gevraagd worden naar theoretische relaties. Dit wordt aan het eind van het interview gedaan, na het inhoudelijke gesprek over de praktijk.

Afsluiting

- Opvolging, opsturen gespreksverslag
- Recht om te nuanceren, nader toe te lichten, aan te vullen, terug te komen op uitspraken
- Danken voor de tijd om te interviewen

Bijlage 2: Documentenanalyse

Document
- Geconsolideerde en vastgestelde versie Omgevingswet
- Omgevingsvisie Overijssel
- Www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl (documenten en pagina's van de website)
- Gemeenschappelijke Regeling Regio Twente
- Regionale Samenwerking Agenda Regio Twente
- Unie van Waterschappen: Omgevingsvisie (https://www.uvw.nl/thema/wet-en-regelgeving/omgevingsvisies/)
- Concept Omgevingsvisie Buitengebied Hengelo
- Concept Omgevingsvisie Almelo

Bijlage 3: Overzicht van respondenten

Respondent	Organisatie
1	<i>VNG</i>
2	<i>Provincie Overijssel</i>
3	<i>Waterschap Vechststromen</i>
4	<i>Waterschap Vechtstromen</i>
5	<i>Gemeente Hof van Twente</i>
6	<i>Gemeente Borne</i>
7	<i>Noaberkracht (Tubbergen/Dinkelland)</i>
8	<i>Gemeente Wierden</i>
9	<i>Gemeente Enschede</i>
10	<i>Gemeente Oldenzaal</i>
11	<i>Gemeente Hengelo</i>
12	<i>Gemeente Hellendoorn</i>
13	<i>Gemeente Almelo</i>
14	<i>Buurtschap Agelo (Gemeente Dinkelland)</i>
15	<i>Dorpsraad Reutum (Gemeente Tubbergen)</i>

Bijlage 4: coderingen

Onderstaande tabellen geeft een deel van de codering weer. Door de grote hoeveelheid coderingen die zijn aangebracht in totaal is ervoor gekozen om maar een klein deel in de bijlage op te nemen.

Samenwerking

Quote	Axiale codering	Selectieve codering
“In formele zin komt men (het Omgevingsplatform, red.) eens in de zes weken bij elkaar” – respondent 1	Interactie formeel	Formele interactie
“Het informele netwerken is nu (door corona, red.) iets lastiger ... maar ook zeer belangrijk. Het informele is uitermate nuttig” – respondent 1	Informeel netwerken	Informeel interactie
“ik zie dat er gezocht wordt naar een uniforme lijn en dat men dat prettig vindt. Iedereen vindt het ook prettig dat die samenwerking onder dezelfde lijn gaat” – respondent 1	Zelfde lijn zoeken	Relational closeness
“ Gemeenten hebben er ook baat bij dat ruimtelijke kwaliteiten behouden en ontwikkeld worden. Op die manier probeer je een gezamenlijk belang te realiseren. “ – respondent 2	Baten, gedeeld belang	Relational closeness
“Zes accounts (contactpersonen, red.) gaan elke 6-8 weken bij de gemeenten langs om over ontwikkelingen te praten. Tussendoor kunnen zij ook benaderd worden met vragen en kwesties ... We hebben aparte accounts voor de waterschappen die regelmatig met hen overleggen”. – respondent 2	Interactie	Formele en informele interactie
“ Er zijn verschillende manieren om naast de formele contacten tijdens omgevingstafels, ook informeler contact te houden. Het informele heeft een belangrijke plek.” – respondent 2	Informeel belangrijk	Informeel interactie
“ Je moet duidelijk maken dat jouw belang en zijn belang elkaar raken, omdat je anders niet in gesprek komt. ... “ – Respondent 4	Belangen raken elkaar	Gedeeld belang (relational closeness)
“ We (Wierden en buurgemeenten, red.) zitten, volgens mij, redelijk op een lijn.” – respondent 8	Op een lijn zitten	Relational closeness
“ Nou ja, de visie is redelijk abstract dus daar hebben we die botsing nog niet gehad. Die gaat er pas echt komen als er initiatieven komen. We zijn nu bezig met een omgevingstafel en daar hebben we de waterschappen en ketenpartners als de omgevingsdienst en de veiligheidsregio uitgenodigd. Daar	<i>Relational closeness</i> visie versus concrete projecten	Relational closeness

bespreken we dan ook concrete casussen en daar krijg je ook belangen op tafel en dan ga je vanuit die ja, mits houding zoeken naar hoe we iets mogelijk kunnen maken.” – Respondent 13		
“ Ja, we hebben redelijk eenzelfde visie (met Haaksbergen en Hof van Twente, red.), maar het is zo dat het pas interessant als het concreet wordt. Een omgevingsvisie is prachtig, op het moment dat het pas concreet wordt, dan realiseert men zich pas dat het voortvloeit uit een visie” – Respondent 6	Eenzelfde visie	Relational closeness in interactie, omgevingsvisie
“ Ja waterschap en provincie hebben we beiden gesprekken mee. Die contacten zijn er, dat loopt. ... dat gaat om het uitwisselen van kennis en ideeën.” – Respondent 8	Interactie, samenwerking	Interactie/samenwerking
“Ja, meestal hebben wij wel eenzelfde kijk op zaken qua proces en hoe wij te werk willen gaan. We spreken echt dezelfde taal en we begrijpen elkaar. Dat is ook wel prettig om te merken, dat is goed voor de samenwerking. “ - Respondent 5	Zelfde kijk op zaken	Relational closeness
“Het eerste doel van het platform is kennis delen en het tweede is het kijken waar we dingen samen kunnen doen ... maar ook echt wel dingen neerzetten” – respondent 1	Uitwisselen kennis, samen doen	samenwerking
“Het gaat bij ons echt om het uitwisselen van specifieke kennis.” – respondent 4	Kennis uitwisselen	samenwerking
“Ja, het uitwisselen van documenten, het uitleggen van keuzes. Hengelo had niet onze MD2030 systematiek, en het is een grotere stad en mensen participeren daar minder. Onze aanpak past niet bij hun en vice versa, maar het geeft wel goede argumenten waarom het bij ons wel werkt, en bij hun niet. Je kan met elkaar meedenken, die gedachtewisseling was heel waardevol.” – Respondent 7	Uitwisselen documenten, keuzes	samenwerking
“ Kijk, je hoeft niet alles gemeen te hebben om wel zaken van elkaar te kunnen leren. Het delen waar men (in de regio, red.) mee bezig is en hoe zij dingen aanpakken, daar kan je al heel veel aan hebben.” – Respondent 11	Opdoen kennis, ideeën	samenwerking
“ In het kader van de visie en de wet heb je allemaal met dezelfde thema’s te maken. Dan kan je wel zelf het wiel uitvinden, maar we hoeven niet alles hetzelfde te doen. het uitwisselen van die kennis en ervaringen is heel	Uitwisselen kennis, ervaringen	Samenwerking

nuttig. Dan kan je de taken zelfs nog een beetje verdelen, dan wordt de opdracht in het algemeen makkelijker voor iedereen denk ik'' – Respondent 12		
'' De manier van procesvorming dat is overal toepasbaar, dan maakt het niet uit of je met Enschede of Hellendoorn te maken hebt. Natuurlijk is de problematiek in de grote stad anders dan in een dorp, maar de manier waarop je het proces aanvielt en participatie vormgeeft, daar kunnen wij altijd van elkaar leren, wij van hun en zij van ons. Dat is wel te proportionaliseren. Dat helpt ons ook wel om effectiever te werk te kunnen gaan.'' – Respondent 12	Leren van anderen	Samenwerking – operationele capaciteit

Operationele capaciteit

Quote	Axiale codering	Selectieve codering
'' Provincie heeft meer mensen en meer geld, en stoppen dat in dit proces van samenwerking en implementatie. Zij leveren de voorzitter, stellen vergaderruimtes beschikbaar. Dit lijken kleine dingen, maar daar heb je dan geen gesprek over en dat kan dan makkelijk doorgaan. Dus de provincie faciliteert heel erg.'' – respondent 1	Provincie middelen & mensen	Operationele capaciteit provincie
''het klopt dat kleine gemeenten worstelen met bezetting'' – respondent 1	Bezetting kleine gemeenten	Operationele capaciteit kleine gemeenten
'' De meeste gemeenten hebben het in de afgelopen jaren voor wat betreft de bezetting van hun ruimtelijke afdeling zwaar gehad. Ze zijn behoorlijk gekort ten behoeve van het sociaal domein door de invoering van de WMO. Dat betekent dat de capaciteit kleiner is en de omschakeling naar het werken met de Omgevingswet moeilijker is.'' – respondent 2	Bezetting zwaar bij gemeenten	Beeld operationele capaciteit anderen
'' Ja, het (Omgevingsplatform, red.) helpt deze kleinere gemeenten om voor zichzelf in te schatten waar ze mee bezig moeten en wat ze kunnen laten liggen.'' – respondent 2	Gerichter werken	Efficiënt / operationele capaciteit
''Het wordt wel even spannend qua capaciteit hoe we dat gaan regelen, want het is krapjes wat dat betreft. Wat gaat het ons kosten wordt ook nog even een puntje, dat is ook afwachten hoe zich dat gaat ontwikkelen.'' – Respondent 9	Spanning, kosten	Operationele capaciteit twijfelachtig

<p>“ Doordat wij gefuseerd zijn, zijn wij in kwaliteit en kwantiteit toegenomen. We hebben meer ambtenaren, maar ze hebben ook echt kwaliteit ... En wat helpt is dat je één budget voor 2 gemeenten hebt. Wij moesten met één visie voor 2 gemeenten (en bijna 20 kernen) hebben. Ons doel is breed ook harmonisatie van beleid, dan kunnen we efficiënter werken, dan wordt het goedkoper ... Ik had ook één budget om voor beide gemeenten één visie te maken. Het bespaart zo gigantisch veel geld.” – Respondent 7</p>	<p>Ambtelijke fusie</p>	<p>Operationele capaciteit positief</p>
<p>“ Op dit moment hebben wij te weinig middelen. Wij kijken hier pragmatisch, van jaar tot jaar naar. Het kan zo maar zijn dat we volgend jaar wel voldoende en extra middelen krijgen. Daar maak ik mij nu niet zoveel zorgen om.” – Respondent 8</p>	<p>Te weinig middelen</p>	<p>Operationele capaciteit</p>
<p>“ Ja, we hebben genoeg man en middelen om efficiënt te werk kunnen gaan.” – Respondent 5</p>	<p>Genoeg man en middelen</p>	<p>Operationele capaciteit</p>
<p>“ Ja, dat kunnen we. We hebben voldoende mankracht en middelen. Bij de start was het lastig... Mensen noemen het een wet en een project, maar het is een programma en proces waarbij zaken in beweging zijn. Wij zitten nu met een man of 50, waarmee wij werken aan de implementatie.” – Respondent 3</p>	<p>Capaciteit voldoende</p>	<p>Voldoende operationele capaciteit</p>
<p>“ Je hebt de hele beschikbare capaciteit van alle taken. Als je nieuwe taken krijgt, of taken veranderen, dan verschuift dat t.o.v. regulier werk, wat voor een groot deel doorgaat. Dat was in het begin misschien een beetje een misvatting. We beginnen met het maken van een omgevingsvisie, en dan kunnen we stoppen met het maken van andere visies. Dat is niet helemaal waar. Gemeenten hebben gewoon moeite, en doen andere zaken met het maken van die omgevingsvisie.” – Respondent 11</p>	<p>Extra taken met dezelfde mensen</p>	<p>Operationele capaciteit</p>

<p>”Ik denk dat onze capaciteit voldoende is. Wat we hebben gedaan is het overnemen van de kengetallen van de VNG, die had uitgerekend hoeveel een middelgrote gemeente per inwoner moest uittrekken voor de implementatie. Dat hebben wij ook als kengetal aangehouden en uitgesmeerd over de jaren heen. Het programma Omgevingswet loopt door tot 2024. Dan hebben we vertrouwen dat zaken in de grote lijn hebben opgepakt en dat we elkaar weten te vinden dan. Dit programma is als aanjager en het in de steigers zetten van het proces. Het is wel zo dat we heel veel medewerkers hebben betrokken, die ook nog hun “andere werk”, hun lopende processen hadden. We moesten ze duidelijk maken dat zo’n omgevingsvisie ook hun werk is, omdat zij hier ook mee aan de slag moeten. Dat was wel een uitdaging om mensen vrij te krijgen om mee te doen in het proces van die omgevingsvisie, ook omdat er andere taken en beleid hun aandacht vragen.”– Respondent 13</p>	<p>Operationele capaciteit toereikend</p>	<p>Operationele capaciteit</p>
---	---	--------------------------------

Publieke waarde

Quote	Axiale codering	Selectieve codering
<p>“Het was een bewuste keuze om in 2009 uit te gaan van het principe ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ ... we laten decentraal ruimte voor lokaal maatwerk. Een voorbeeld van deze benadering is onze kwalitatieve sturing”. – Respondent 2</p>	<p>Principekeuze</p>	<p>Doel Omgevingsvisie (provincie)</p>
<p>“ De provincie is sowieso een moeilijke overheidslaag voor burgers. Vaak heeft de burger geen idee wat de provincie doet. Voor burgers is het dan ingewikkeld als ze mogen mee praten over een breed visiedocument, waarin op een hoog</p>	<p>Provincie lastige laag</p>	<p>Onduidelijk wat provincie doet</p>

abstractieniveau ambities worden neergelegd'' – Respondent 2		
'' Ja, daar kan ik wel iets over zeggen. Wij hebben als Enschede een aantal doelen geformuleerd; die zijn misschien wat opgehangen aan de bestuurlijke periode. Anderzijds stellen we ons ook de vraag of dit ook echt doelen zijn voor de termijn van de Omgevingsvisie. De visie gaat tot 2040 en het college zit er tot 2022. Het kan natuurlijk zomaar een andere richting opgaan als politiek verandert'' – Respondent 9	Doelen, visie omgevingsvisie	Doelen en visie van visie
'' De meerwaarde is dus niet alleen meer gaat over de ruimtelijke ontwikkeling en het fysieke'' – Respondent 9	Meerwaarde niet alleen fysiek	meerwaarde
'' Het doel is aansluiten op wat de maatschappij wil en vraagt'' – Respondent 7	Doel omgevingswet en visie	Doel, publieke waarde
'' Vooral herkenbaar zijn, ook voor de mensen, dat vind ik zelf belangrijk. Kijk het is uiteindelijk aan het bestuur en de politiek hoe wij ons gaan onderscheiden, maar ik vind wel dat mensen zich moeten herkennen. Het moet echt van Wierden zijn.'' – respondent 8	Doel van visie	Doel visie
'' Die meerwaarde zit echt wel dat je alles in samenhang en integraal gaat benaderen ... je zal initiatieven samen, integraal, aan de voorkant moeten benaderen. Dat vind ik wel winst. Je moet echt aan de voorkant samenwerken... Ik vind het ook goed dat we sneller op initiatieven kunnen inspringen en de participatie vroegtijdig te doen. '' – Respondent 5	Integraal en samenhang meerwaarde	meerwaarde
'' Dat heeft vooral te maken met gebiedskenmerken en de identiteit van het gebied en of nieuwe initiatieven daar in passen. Maar we vinden het ook belangrijk dat het concreet vertaald kan worden, dat mensen er wel wat mee kunnen, zich erin kunnen herkennen en snappen welke richting we als gemeente opgaan. Dat werkt volgens ons ook het beste.'' – Respondent 12	Meerwaarde omgevingsvisie	Meerwaarde omgevingsvisie
'' Wat mij betreft is die integraliteit de grootste meerwaarde. Omdat ik geen achtergrond in het fysieke domein weet ik natuurlijk niet hoe het vroeger ging, maar vroeger was het veel meer afgescheiden. Nu hebben we ook een adviespool waar zowel sociaal als fysiek bij elkaar zitten, dus er wordt echt aan gewerkt en men	Meerwaarde omgevingsvisie	Meerwaarde omgevingsvisie

weet elkaar ook steeds beter te vinden.” – Respondent 13		
“ Met de omgevingsvisie willen we bereiken dat we een lange termijn visie hebben op onze stad; Wat zijn de opgaven voor de komende jaren en welke kant willen we op ontwikkelen. De visie dient ook als toetsingskader voor nieuwe initiatieven.” – Respondent 13	Visie op de visie	Visie op de visie
“ De meerwaarde van die visie is dat de wensen van ons buurtschap bespreekbaar en uitvoerbaar zijn, zoals woningbouw. Het visieplan dat woningbouw bewerkstelligt heel belangrijk voor ons is en dat we daar mee verder kunnen komen. Dat heeft geresulteerd in die eerste ontwikkeling die nu gaat plaatsvinden. Dat is voor ons de hoofdmoot; dat hangt samen met het behouden van tradities in Agelo, waarvan we er heel veel zien verdwijnen in de regio. Ook het behouden van voorzieningen, zoals de basisschool, is belangrijk. Agelo is een katholieke gemeenschap, dus dit is voor ons ook wel belangrijk. Die visie voorziet hier wel redelijk in, dat lokale issues en wensen goed worden afgedekt. ... Die visie voorziet hier wel redelijk in, dat lokale issues en wensen goed worden afgedekt. De algemene visie die wij hebben die worden goed getackeld in het visieplan.” – Respondent 14	Meerwaarde omgevingsvisie voor burgers	Meerwaarde omgevingsvisie
“ Wat daar voor Reutum van belang is, waar de meerwaarde zit, is dat de lijn op zich niet heel drastisch veranderd ten opzichte van MD2030: het wordt wat overkoepelender, wat integraler. Eerder was het beleid gemaakt door de gemeente, en nu in samenspraak met ons. We hebben nu het idee dat we er echt aan bij hebben gedragen. Het is wat van de samenleving zelf in dat opzicht.” – Respondent 15	Meerwaarde omgevingsvisie	Meerwaarde omgevingsvisie

Steun en legitimiteit

Quote	Axiale codering	Selectieve codering
“Ik heb wel het gevoel dat zij (Hof van Twente, Tubbergen/Dinkelland, red.) hun bewoners heel goed kunnen voorbereiden op de verandering die gaat komen. Niet een verandering omdat iets in Den Haag verandert,	Identiteit, steun burgers	Steun burgers

<p>maar het een veel natuurlijker proces is, waarin de gemeente kan aangeven waarom zij dit zelf zo gaan doen, waarom dit hun eigen koers en identiteit is en dat dat altijd beter land. Dan kan je het beter uitleggen, omdat het iets van jou is geworden. Dat is de voornaamste succesfactor.” – Respondent 1</p>		
<p>“Dat integraal werken blijf een punt van voortdurende zorg. Je kan het beleid op papier gezet en in de visie goed vastgelegd hebben, maar als vervolgens iedereen zijn eigen deel eruit vist en daarmee verder gaat, mis je toch die integrale aanpak. ... die omslag heeft jaren gekost” – Respondent 2</p>	Zorg integraal werken	Steun vanuit organisatie voor integraal werken
<p>“ De gemeente staat veel dichterbij voor de burger. De omgevingsvisie wordt ook door gemeente vastgesteld, is beter in het betrekken van burgers, weet hoe dat moet, zijn eerste aanspreekpunt. Met name boeren weten ons wel goed te vinden, die weten ons goed te vinden i.v.m. hoger of lager waterpeil, maar burgers niet.”- Respondent 4</p>	Steun burgers lastig waterschap	Steun en legitimiteit
<p>Nou die bestuurlijke steun en steun “van boven” noem ik het maar even, die is heel breed – respondent 9</p>	Steun van organisatie	Steun autoriserende omgeving
<p>“ Ja, die relatie met de samenleving is goed te noemen. Het is belangrijk dat je vertrouwen krijgt. Vroeger deden burgers nog wel eens mee en dan kwam er een mooi plan dat in een la verdween. Nu kwam er een plan dat we ook echt gingen uitvoeren, wat ook maakt dat we in de toekomst weer aan kunnen kloppen. Er zit nieuw elan in. Wat we afspreken dat komen we ook na.” – Respondent 12</p>	Goede relatie met autoriserende omgeving	Relatie autoriserende omgeving
<p>“ Ja, dat is wel persoonsafhankelijk. De ene denkt meer in mogelijkheden, de andere meer in problemen. We zijn er de afgelopen jaren al druk mee bezig gegaan. We willen echt denken in mogelijkheden, niet zeggen dat iets niet kan maar dan meedenken hoe het juist wel kan. Dat is in de praktijk weerbarstig, omdat sommigen ook ineens denken dat alles mogelijk is. Dat is ook weer net niet de bedoeling. Daarom is de visie ook belangrijk, dat maakt voor een stuk al duidelijk wat wel en niet kan. Maar het is zoeken naar een balans in die cultuuromslag.” – Respondent 12</p>	Cultuuromslag organisatie	Cultuuromslag, steun voor werkwijze
<p>“ We hebben co-creatie gebruikt, maar wel op basis van</p>	Participatie en steun burgers	participatie

<p>gelijkwaardigheid. Uitgangspunt van co-creatie is 50/50, maar dat gaat voor een visie niet op, omdat de raad het vaststelt. Het is uiteindelijk een juridisch instrument. Het is niet klassieke co-creatie in die zin. Alle input is meegenomen, maar die is er ook geweest uit de ambtelijke organisatie. Dat hebben we samen op laten lopen. Het is niet dat wij iets hebben voorbereid en via die weg reacties hebben gevraagd. ... Volgens mij zijn we door de gesprekken in kader van visie wel dichterbij elkaar gekomen.” – Respondent 11</p>		
<p>“ Ja, dat gaat in goede harmonie, met de buurtman en het college. Die verhouding, die relatie, dat contact is goed. Ik moet eerlijk zeggen dat onze buurtman in een vroeg stadium of een initiatief van ons kans van slagen of niet heeft. Dat helpt enorm.” – Respondent 14</p>	<p>relatie gemeente - buurtplatform</p>	<p>Relatie autoriserende omgeving</p>
<p>“ Ja, absoluut, de visie wordt breed gedragen. Daar is geen enkele discussie binnen onze organisatie over. De participatie en de mate daarvan heeft daar wel een positieve invloed op gehad op hoe wij de visie steunen. Dat komt ook voort omdat wij als buurtschap bij betrokken zijn geweest. Er zijn voornamelijk dorpsraden vanuit andere dorpen, die met dezelfde problematiek als ons zitten, zoals de leegloop. In die zin hebben wij elkaar kunnen vinden om tot een goede visie te komen.” – Respondent 14</p>	<p>Steun, participatie (andere dorpsraden kijken er ook zo naar)</p>	<p>Participatie – steun en legitimiteit</p>