De Omgevingsvisie: ruimte voor gezondheid?

Naam: Arsjalus Amirchanian
Studentnummer: 372834
Begeleider: Henk Klaassen
Tweede lezer: Jan Hakvoort
Datum: 10 januari 2017
Aantal woorden: 31.154

Erasmus Universiteit Rotterdam
Master Bestuurskunde: Beleid en politiek

ERASMUS UNIVERSITEIT ROTTERDAM

GGD Haaglanden

Inhoudsopgave

1. Samenvatting 4
2. Inleiding 5
2.1 Inleiding 5
2.2 Aanleiding 5
2.3 Probleemstelling 6
2.3.1 Doelstelling 6
2.3.2 Vraagstelling 7
2.4 Deelvragen 7
2.5 Wetenschappelijke relevantie 7
2.6 Maatschappelijke relevantie 7
2.7 Duiding onderzoek 8
2.8 Leeswijzer 8
3. Theoretisch kader: beleid maken in netwerken 9
3.1 Beleidsramen 9
3.2 Netwerkbenadering 10
3.3 Gezamenlijke beleidsvorming in beleidsnetwerken 13
3.4 Conceptueel model 20
3.5 Theoretisch veronderstelde verbanden 21
4. Operationalisatie en metholodogie 24
4.1 Operationalisatie 24
4.1.1 Begincondities 24
4.1.2 Collaboratief proces 25
4.1.3 Institutioneel design 26
4.1.4 Faciliterend leiderschap 27
4.2 Methodologie 27
4.1 Onderzoeksstrategie 27
4.2 Onderzoeksmethode 27
4.3 Onderzoekspopulatie 28
4.4 Validiteit 28
4.5 Betrouwbaarheid 29
5. Resultaten: beschrijvende analyse 31
5.1 Midden-Delfland 36
5.1.1 Netwerkanalyse 36
5.1.2 Gezondheidsanalyse 40
5.2 Westland 43

5.2.1 Netwerkanalyse 43
5.2.2 Gezondheidsanalyse 48
5.3 Den Haag 51
5.3.1 Netwerkanalyse 51
5.3.2 Gezondheidsanalyse 59
6. Resultaten: verklarende analyse 63
6.1 Netwerkanalyse 63
6.2 Gezondheidsanalyse 70
7. Conclusie en aanbevelingen 74
7.1 Conclusie 74
7.2 Aanbevelingen 74
Literatuurlijst 78
Bijlage 1: Interview vragenlijst 81

1. Samenvatting

De Omgevingsvisie is één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet, een stelselwijziging van het omgevingsrecht die bij aanvang van het schrijven gepland stond voor ingang in 2019, maar inmiddels is uitgesteld tot 2021. Desalniettemin zijn gemeenten zich aan het voorbereiden voor de invoering van deze wet en daarmee het gereedmaken van de nieuwe instrumenten. De kernwoorden die centraal staan in deze wet zijn decentralisatie, integraliteit, vertrouwen en participatie. Niet alleen is het geheel een enorme wetswijziging, ook voor organisaties die werken in het domein van de fysieke leefomgeving, verandert er veel. Beleid dient namelijk gemaakt te worden op basis van die nieuwe kernwoorden: in netwerken, integraal en in samenspraak.

GGD Haaglanden, in het bijzonder de afdeling leefomgeving, is op grond van haar betrokkenheid in het domein van de fysieke leefomgeving tevens opgenomen in het netwerk rondom de vormgeving van de Omgevingsvisies van haar negen regiogemeenten. Om gezondheid, één van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, optimaal te kunnen borgen in dit instrument, is uit de *multiple casestudy* gebleken dat capaciteit om te kunnen participeren in deze processen, gedeeld begrip, toewijding aan het proces en vertrouwen hierin volgens de gemeenten de belangrijkste elementen zijn.

Aanbevelingen die hieruit voortvloeien zijn er dan ook op gericht om deze elementen te waarborgen, zoals het ontwikkelen van tools die ingezet kunnen worden bij schaarste van capaciteit en het doen aan verwachtingsmanagement om gedeeld begrip te creëren.

2. Inleiding

2.1 Inleiding

Op de vraag of gezondheid van belang is, zal haast niemand ‘nee’ antwoorden. Binnen dit kader wordt vaak gerefereerd naar zaken als gezond eten en voldoende bewegen als *tools* om de persoonlijke gezondheid te bevorderen. Waar persoonlijke gezondheid inderdaad voor een groot deel vraagt om individuele verantwoordelijkheid, is er tevens een ander component die er invloed op heeft. Deze factor krijgt echter veel minder aandacht en betreft de effecten van de omgeving op de gezondheid.

Naast individuele factoren bepalen namelijk ook omgevingsfactoren de gezondheid van de mens (GGD Haaglanden, 2016). Anders dan bij de individuele factoren, heeft de mens op omgevingsfactoren maar een beperkte - of in sommige gevallen zelf geen - invloed. Deze omgevingsfactoren bepalen echter wel voor een groot deel in welke mate iemand beroep kan doen op de eigen zelfredzaamheid als gevolg van een goede gezondheid. Immers, ’’het individu kan niet los gezien worden van zijn omgeving en zijn/haar afhankelijkheid van bronnen, kwaliteit en toegankelijkheid van diensten, luchtkwaliteit, behuizing, arbeidsomstandigheden, sociaal-culturele omgeving etc.’’ (GGD Haaglanden, 2016: 12). Naast het belang van gezondheid an sich wordt deze dus gezien als *tool* om te kunnen participeren in de samenleving (GGD Haaglanden, 2016).

Dit vraagt aan organisaties in de publieke gezondheidszorg, zoals GGD Haaglanden met een leus het ’’bewaken, bevorderen en beschermen van de gezondheid’’ om zich naast het individu tevens in te zetten voor het collectief. Ook vloeit daaruit voort dat er naast curatief ook preventief beleid geformuleerd dient te worden. Op deze wijze wordt beoogd eenieder een gelijke kans te geven op gezondheid (Ibid.).

2.2 Aanleiding

De wetgeving waaronder leefomgevingsfactoren vallen, is in de loop der jaren zodanig versnipperd dat het moeilijk werkbaar is geworden en projecten een langer durend proces dienen te doorlopen alvorens er gestart kan worden (Rijksoverheid, 2017). De Omgevingswet, die intreedt in 2019, beoogt hier verandering in te brengen. Een van de doelen van deze wet is het versimpelen van het omgevingsrecht door 26 wetten in het domein van de fysieke leefomgeving te bundelen tot één wet: de Omgevingswet. Naast het vergemakkelijken en versnellen van de realisatie van ruimtelijke projecten, beoogt de nieuwe wet onder meer de afstemming tussen de verschillende elementen in de fysieke leefomgeving en meer ruimte voor duurzaamheid en lokale initiatieven (Ibid.). Tot slot is participatie en co-creatie met stakeholders, burgers en bedrijven wat betreft de inhoud van de instrumenten van de Omgevingswet één van kernbegrippen van de wet (Loket Gezond leven, 2017). De Omgevingswet bevordert daarmee de samenhang van beleid doordat de visievorming op verschillende terreinen wordt samengevoegd, maar ook met elkaar wordt verbonden. (Ibid.).

De integraliteit in het omgevingsbeleid dient in de fase van beleidsontwikkeling al gewaarborgd te worden door integrale afwegingen te maken alvorens beleid te formuleren. Gezondheid is één van de afwegingsfactoren die hierbij in acht genomen dient te worden. Deze waarde heeft tevens een bijzondere plaats gekregen in de Omgevingswet waarbij het als

volgt expliciet als maatschappelijk doel is benoemd: ’’het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving’’ (Loket gezond leven, 2017). Door gezondheid een integraal deel uit te laten maken van de afwegingen in beleid rondom de fysieke leefomgeving kan een gezonder leefmilieu bevorderd worden. De Omgevingswet stelt namelijk in artikel 2.1 dat overheden ’’rekening houden met gezondheid bij de toedeling van functies’’ en in artikel 5.32 zelfs dat zij ’’vergunningen weigeren vanwege ernstige gezondheidsrisico’s’’ (Ibid.). De gezondere omgeving die hierdoor ontstaat - denk bijvoorbeeld aan schonere lucht, vermindering van geluidsoverlast en meer groen in de buurt – draagt vervolgens bij aan het bevorderen van de algemene gezondheid, maar ook een reductie van gezondheidsverschillen tussen mensen.

Deze nieuwe manier van denken en werken volgens de Omgevingswet dient in alle instrumenten van de wet te worden geborgd, zo ook in de Omgevingsvisie. De visie is een document gericht op het strategische en integrale plan voor de fysieke leefomgeving in een bepaald gebied en betreft de lange termijn (Aan de slag met de Omgevingswet, 2016). In de Omgevingsvisie worden ‘’de noodzakelijke en de gewenste ontwikkelingen binnen het grondgebied uiteengezet’’ (Aan de slag met de Omgevingswet, 2016:2). De Omgevingswet biedt daarmee voor overheden, organisaties en burgers dan ook nieuwe kansen om inbreng te doen in nieuw beleid en daarmee bij te dragen aan de formulering ervan. Dit geldt tevens voor GGD Haaglanden, afdeling leefomgeving, die zich inzet voor het behouden en tot stand brengen van een gezond binnen- en buitenmilieu om de gezondheid van burgers in de regio Haaglanden te waarborgen en te bevorderen.

Echter, in beleidsvorming in netwerken waar actoren en belangen vaak in grote getalen vertegenwoordigd zijn, kan het lastig zijn om keuzes te maken rondom de eigen positionering en hier vorm aan te geven opdat het eigen standpunt optimaal ingebracht wordt. Dit onderzoek zal er dan ook op gericht zijn aanbevelingen te doen aan GGD Haaglanden om zich binnen dit netwerk optimaal in te zetten om het gezondheidsbelang in de Omgevingsvisie te borgen. Dit wordt gedaan door inzicht te verschaffen in de factoren die van belang zijn voor samenwerking in het beleidsnetwerk rondom de vorming van de Omgevingsvisie van 3 van haar 9 regiogemeenten alsmede de factoren die in deze gemeenten als belangrijk worden gezien voor de borging van het gezondheidsbelang.

2.3 Probleemstelling

De probleemstelling, bestaande uit een doel- en vraagstelling, worden hieronder uiteengezet.

2.3.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek luidt:

‘’Aanbevelingen doen aan GGD Haaglanden aangaande de borging van gezondheid in de Omgevingsvisie van haar regiogemeenten door interviews met actoren betrokken bij de vorming van de Omgevingsvisie in de gemeenten Midden-Delfland, Westland en Den Haag’’

2.3.2 Vraagstelling

De vraagstelling die hierbij hoort, ziet er als volgt uit:

‘’Welke factoren leiden in het collaboratieve beleidsnetwerk rondom de vormgeving van de Omgevingsvisies van de gemeenten Midden-Delfland, Westland en Den Haag tot een hogere mate van borging van gezondheid door GGD Haaglanden?’’

2.4 Deelvragen

Om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Hoe komt beleid tot stand in het kader van de netwerkbenadering en welke factoren dragen hierin bij tot succesvolle samenwerking?
2. Hoe ziet de vormgeving van de Omgevingsvisie in de gemeenten Midden-Delfland, Westland en Den Haag eruit?
3. Hoe ziet het beleidsnetwerk van de gemeenten Midden-Delfland, Westland en Den Haag eruit met betrekking tot de vormgeving van de gemeentelijke Omgevingsvisie?
4. Wat is het standpunt van de gemeenten Midden-Delfland, Westland en Den Haag omtrent gezondheid in hun gemeentelijke Omgevingsvisie en welke rol dragen zij binnen dit kader toe aan GGD Haaglanden?

2.5 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek valt in het domein van gezamenlijke beleidsvorming en belangenbehartiging in (publieke) beleidsnetwerken. Het onderzoek probeert inzicht te bieden in de factoren die bijdragen aan succesvolle gezamenlijke beleidsvorming alsmede succesvolle borging van waarden door actoren, in dit geval gezondheid. Het onderzoek test namelijk in samenhang de factoren zoals opgesteld door Ansell en Gash (2008) met betrekking tot succesvolle gezamenlijke beleidsvorming in de context van de borging van gezondheid in de vormgeving van de Omgevingsvisie. Als gevolg hiervan kan het er tot nieuwe inzichten gekomen worden met betrekking tot het wel of niet overeenstemmen van de theoretisch veronderstelde verbanden binnen deze theorie. Ook kunnen er wellicht aanvullingen op geven worden. Hierdoor kan een bijdrage geleverd worden aan de *body of knowledge* rondom collaboratieve beleidsnetwerken.

2.6 Maatschappelijke relevantie

Zoals eerder beschreven is het effect van de leefomgeving op het welzijn en de kwaliteit van leven van relatief grote invloed. Milieufactoren zijn met bijna 6% van de totale ziektelast in Nederland de tweede factor van veroorzakers van ziekte onder de bevolking (RIVM, 2016; RIVM, 2017). Niet alleen blootstelling aan schadelijke milieufactoren zoals bijvoorbeeld fijnstof of verkeersgeluid kunnen gezondheidsklachten en zelfs vroegtijdige sterfte betekenen, ook de wijze waarop de leefomgeving is ingericht is hierbij belangrijk (Ibid.).

Een gezondere leefomgeving heeft namelijk een sterk positief effect op burgers (RIVM, 2017). Een indeling van de leefomgeving waarbij rekening gehouden is met gezondheid, draagt daarmee bij aan de levenskwaliteit van inwoners van het betreffende gebied. Het waarborgen van gezondheid in de Omgevingsvisies van gemeenten zou betekenen dat risico’s

die gerelateerd zijn aan milieufactoren worden teruggedrongen. Wanneer dit wordt geplaats in een maatschappelijk kader wordt het meewegen van gezondheid in omgevingsbeleid hierdoor van groot belang. Gevolgen van milieu- en omgevingsfactoren kunnen volgens deze redenatie namelijk gezondheidsschade óf –winst opleveren. Ondanks dat er in Nederland normen gelden waar over het algemeen goed aan gehouden wordt, treden er zelfs onder de normen sterk negatieve effecten op de gezondheid op. Onder de huidige norm voor fijnstof wordt bijvoorbeeld een geschatte verkorting van de levensduur van negen maanden voor iedere Nederlander verwacht ten opzichte van een situatie waar geen luchtverontreiniging voorkomt (Ibid.). De maatschappelijke impact van omgevingsfactoren op de gezondheid is daarmee als hoog te bestempelen. Ook is de reikwijdte ervan groot, immers: de omgeving raakt een groot aantal mensen. Deze factoren, een hoge mate van impact alsmede een grote reikwijdte, duiden op een hoge maatschappelijke relevantie van dit onderzoek.

2.7 Duiding onderzoek

Dit onderzoek is van kwalitatieve aard, wat inhoudt dat de data gebruikt is, is verzameld door middel van (diepte)-interviews. Er is sprake van een deductief onderzoek waarbij de factoren die getoetst worden aan de empirie voortkomen uit theorie omtrent het onderwerp, te weten beleidsvorming in netwerken en factoren die bijdragen aan succesvolle samenwerking binnen dit kader.

2.8 Leeswijzer

Na de inleiding zal een theoretisch kader volgen waarin de belangrijkste begrippen en opvattingen omtrent gezamenlijke beleidsvorming en factoren die hieraan daaraan bijdragen, uiteengezet worden. Dit kader vormt de theoretische bril waarmee naar de empirie gekeken zal worden. Deze begrippen zullen vervolgens in de operationalisatie meetbaar gemaakt worden. Vervolgens wordt er aandacht geschonken aan de methodologie van dit onderzoek, waarbij o.a. de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek toegelicht zullen worden. Daarna volgt de analyse waarin, op basis van de data zoals verkregen middels bureauonderzoek en interviews, antwoord gegeven worden op de geformuleerde deelvragen**.** In de conclusie zal overgegaan worden tot beantwoording van de hoofdvraag. Er wordt afgesloten met een conclusie en enkele aanbevelingen aan GGD Haaglanden om een hogere mate van borging van gezondheid in de gemeentelijke Omgevingsvisie te stimuleren.

3. Theoretisch kader: beleid maken in netwerken

In het theoretische kader zullen de concepten die centraal staan binnen dit onderzoek, alsmede hun relaties tot elkaar, gedefinieerd en uiteengezet worden. Eerst zal er aandacht geschonken worden aan *policy windows*, gezien het feit dat de nieuwe Omgevingswet gezien kan worden als een mogelijk beleidsraam. Vervolgens zullen achtereenvolgend de concepten netwerkbenadering, beleidsnetwerken, gezamenlijke beleidsvorming in beleidsnetwerken, invloed in (collaboratieve) beleidsnetwerken en factoren voor de beïnvloeding van (collaboratieve) beleidsnetwerken uiteengezet worden. Op deze wijze wordt de 'bril' gecreëerd waarmee naar de empirie gekeken zal worden. Er wordt afgesloten met een conceptueel model die de theoretisch veronderstelde verbanden tussen de variabelen inzichtelijk maakt.

3.1 Beleidsramen

Hoe komt publiek beleid tot stand? Het antwoord van Kingdon (in Larkin, 2012:28) hierop luidt dat binnen de ''georganiseerde anarchie'' verschillende actoren, belangen, ideeën, oplossingen en problemen elkaar (ogenschijnlijk) toevalligerwijs vinden (Ibid.). Toch blijkt er wel degelijk enige vorm van organisatie te zijn wanneer men kijkt naar welke items wel of niet op de agenda komen, namelijk door de benutting van zogenaamde *policy windows* ofwel beleidsramen (Kingdon in Howlett, 1988).

Voordat een beleidsraam kan ontstaan en daadwerkelijk benut kan worden, dienen de volgende drie stromen bijeen te komen: de probleemstroom, de beleidsstroom en de politieke stroom (Howlett, 1988). De probleemstroom wordt gevormd door problemen en kwesties waarvan een grote groep mensen vindt dat het een probleem betreft en bestaat uit de karakteristieken van deze kwestie. De politieke stroom bestaat naast de karakteristieken van de politieke instituties en omstandigheden tevens uit de ontwikkelingen in de politiek. Tot slot bestaat de beleidsstroom uit de ontwikkeling van beleidsoplossingen (Howlett, 1988; Larkin, 2012). Als gevolg van het samenkomen van deze drie stromen ontstaat er momentum waardoor de kwestie op de agenda kan komen en kan leiden tot verandering, aanpassing of nieuw beleid (Ibid.). De reden hiervoor is dat er op dat specifieke moment de perfecte omstandigheden bestaan om over te gaan tot actie, immers: er is een problematische kwestie met bijbehorende oplossing en gunstige politieke ontwikkelingen die het oppikken ervan faciliteren.

Een beleidsraam kan gevormd worden door een verwachte of onverwachte omstandigheid die een uitkomst biedt voor de bundeling van de drie stromen (Howlett, 1998). Bij verwachte beleidsramen kan gedacht worden aan bijvoorbeeld verkiezingen die in cycli optreden, wat betreft onverwachtse beleidsramen bieden bijvoorbeeld crises goede kansen (Ibid.). De meeste beleidsramen komen tot stand als gevolg van een verandering in de probleem- of de politieke stroom: probleemramen en politieke ramen zijn daarmee de meest voorkomende beleidsramen. Op basis van dit gegeven wordt door Howlett (1988) vervolgens de volgende typologie opgesteld als aanvulling op het originele stromenmodel van Kingdon (1984), zie ook onderstaande tabel 1.1.

	Politiek	Probleem
Verwacht	Routine ramen	Spillover ramen
Onverwacht	Discretionaire ramen	Willekeurige ramen

Tabel 1.1: typering stromen (bron: Howlett, 1998)

Het betreft in Howlett's (1988) geval de volgende vier ramen: routine politieke ramen, discretionaire politieke ramen, spillover probleemramen en willekeurige probleemramen (Ibid.).

In de politieke stroom bepalen in routine ramen procedurele evenementen de voorspelbaarheid van de opening van beleidsramen, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van een (meer)jaarlijkse cyclus zoals bij verkiezingen. Discretionaire ramen zien openingen van beleidsramen als gevolg van individueel gedrag door politieke actoren, waardoor deze slecht voorspelbaar zijn. In de probleemstroom worden in spillover ramen kwesties in al bestaande, open beleidsramen getrokken waardoor zij als verwacht geclassificeerd kunnen worden. Het openen van een beleidsraam in de willekeurige stroom gebeurt, zoals de naam al zegt als gevolg van willekeurige gebeurtenissen, evenementen en crises waardoor deze moeilijk te voorspellen zijn (Howlett, 1988).

De komst van de Omgevingswet is te classificeren als een spillover raam in de probleemstroom met een verwacht karakter. De redenen voor de komst van de wet zijn namelijk toe te schrijven aan de karakteristieken van het probleem en niet aan de politiek, immers het versnipperde Omgevingsrecht en de problematiek die daar het gevolg van was, was een grote impuls voor de wet. Het 'verwachte' element in de spillover ramen is in het geval van de Omgevingswet te bemerken in de trend van de decentralisaties naar de lokale overheid die de afgelopen jaren gaande is. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de drie decentralisaties in het sociaal domein die sinds 2015 actief zijn (Rijksoverheid, 2017b). De wens van de politiek om integraliteit, maatwerk en beleid dichterbij de burger te brengen zijn in al deze ontwikkelingen kenbaar. Hierdoor zou beargumenteerd kunnen worden dat het in de verwachting lag dat nieuwe ontwikkelingen tevens aan deze karakteristieken zouden voldoen, omdat dit in lijn met de huidige geest van de politiek was.

3.2 Netwerkbenadering

De Omgevingswet geeft aan dat beleid gemaakt dient te worden in samenspraak met andere overheden en organisaties, het bedrijfsleven en tevens de burger. Ook dit is een trend in de wereld van beleid waarbij er steeds minder geregeerd vanuit het traditionele hiërarchische apparaat en steeds meer in samenspraak met gedecentraliseerde ''bondgenoten'' in zowel de publieke als de private sector (Goodin, Rein & Moran, 2008; Hajer & Wagenaar, 2003; Eggers, 2008). Deze verschuiving is in de laatste jaren steeds intensiever te bemerken en wordt aangeduid als de netwerkbenadering (Ibid.).

De ontwikkeling richting een netwerkbenadering kent verschillende aandrijvers zoals aan de ene zijde globalisatie maar tegelijkertijd ook het meer lokaal worden van problemen (Eggers, 2008). Een wereld waarin grenzen steeds waziger worden en een samenleving die een grote mate van complexiteit kent, zijn tevens belangrijke drijfveren. Problemen die opgelost dienen te worden overstijgen hierdoor de organisatorische grenzen, waardoor traditioneel hiërarchische organisaties zoals de overheid niet in staat zijn om deze (eigenhandig) aan te pakken (Ibid.).

Buiten de noodzaak om samen te werken in netwerken om maatschappelijke problematiek op te lossen, kent het werken in netwerken ook andere voordelen, zoals: het efficiënter gebruik maken van middelen, een grotere mate van leren, betere planning en aanpak van problemen en betere diensten voor gebruikers (Provan & Kenis, 2008). Om de voordelen van het werken in en met netwerken ten volste te benutten, wordt het delen van kennis en informatie als de belangrijkste factor gezien (Eggers, 2008). Hierdoor wordt namelijk gewaarborgd dat nieuwe kennis wordt uitgewisseld, oplossingen voor bestaande problemen worden gevonden, geleerd wordt van andermans fouten en vertrouwen wordt opgebouwd. Als gevolg helpen deze capaciteiten van het netwerk bij het slagen in het behalen van de eigen opgestelde doelen (Ibid.).

Gefocust op de publieke en non-profit sector is het uiteindelijke doel van een netwerk volgens Eggers (2008) het produceren van toegevoegde publieke waarde. Om dit doel te behalen is de medewerking van een grote groep actoren benodigd (Goodin, Rein & Moran, 2008; Hajer & Wagenaar, 2003; Klijn & Koppenjan, 1997). Doordat samenwerking essentieel is voor het behalen van doelen, namelijk het (pogen om) maatschappelijke problematiek aan te pakken, wordt onderlinge afhankelijkheid tussen actoren gezien als een kernbegrip in de netwerkbenadering (Koppenjan & Klijn, 1997).

In de publieke sector en de politieke wetenschappen is het *policy network* ofwel het beleidsnetwerk de meest gebruikte en besproken type netwerkbenadering (Rhodes, 2008). Heclo (in Rhodes, 2008:425) beschrijft een beleidsnetwerk als ‘’een cluster van concepten die zich richten op schakels van de overheid met- en afhankelijkheid van andere overheids- en maatschappelijke actoren.’’ Deze definitie komt in grote mate overeen met de beschrijving van Rhodes (2008:426), deze luidt namelijk: ‘’een set van formele institutionele en informele schakels tussen overheids- en andere actoren gestructureerd om gedeelde dan wel eindeloos onderhandelde overtuigingen en belangen in publieke beleidsvorming en implementatie.’’ Een ander kenmerk van beleidsnetwerken is dat de actoren binnen de netwerkstructuur onderling afhankelijk zijn van elkaar en op grond van hun interacties beleid teweegbrengen (Rhodes, 2008). De omschrijving van Koppenjan en Klijn (1997:6) omtrent beleidsnetwerken heeft dit kenmerk opgenomen in de gebruikte definitie voor het fenomeen: ‘’relatief stabiele patronen van sociale relaties tussen onderling afhankelijke actoren die gevormd worden rond beleidsproblemen en/of –programma’s.’’

Deze onderlinge afhankelijkheid van actoren in het netwerk wordt gevormd door de volgende kenmerken: de verspreiding van de middelen tussen de actoren, de nagestreefde doelen en de percepties over de eigen afhankelijkheid gebaseerd op de eigen middelen (Koppenjan & Klijn, 1997). Tijdens interacties tussen actoren treedt uitwisseling plaats van informatie, doelen en middelen. Wanneer deze interacties frequent voorkomen, komen bepaalde patronen tot uiting, bijvoorbeeld in gedeelde percepties. Deze kunnen op den duur zo vanzelfsprekend zijn dat zij geformaliseerd worden (Ibid.).

Binnen de literatuur omtrent beleidsnetwerken zijn er drie stromingen te onderscheiden, namelijk: beschrijvend, theoretisch en prescriptief (Rhodes, 2008). In de beschrijvende tak van de literatuur wordt er gefocust op de wijze waarop overheden werken in beleidsnetwerken waarbij er onderscheid gemaakt wordt tussen belangenbemiddeling, interorganisationele analyse en governance (Rhodes, 2006). Bij belangenbemiddeling is het uitgangspunt dat de overheid als gevolg van geïnstitutionaliseerde belangenbehartiging verzeild raakt in een beleidsnetwerk waarbij zij belangen dienen te consulteren en meewegen om de eigen beleidsdoelen te behalen (Ibid.).

Werken middels interorganisationele analyse betekent dat er wordt uitgegaan dat overheden als gevolg van steeds meer vloeibaar wordende relaties met zowel de samenleving als overige organisaties zich bevindt in netwerken waar macht en afhankelijkheden met elkaar verzeild zijn geraakt (Rhodes, 2008). In deze beschrijving van beleidsnetwerken zijn niet individuen, maar organisaties de belangrijkste actoren. Het analyseren van beleidsnetwerken als interorganisationele relaties beschrijft daarmee structuren van macht en afhankelijkheid tussen de overheid en organisaties (Ibid.). De laatste manier waarop overheden werken in beleidsnetwerken is middels governance (Rhodes, 2008). Hierbij richt de overheid zich op het sturen en coördineren van een groep onderling afhankelijke actoren en de wijze waarop dit het beste gedaan kan worden (Ibid.).

Waar de beschrijvende tak kijkt naar de wijze waarop overheden werken in beleidsnetwerken, richt de theoretische tak van de literatuur omtrent beleidsnetwerken zich op het analyseren van de wijze waarop de overheid beleid maakt binnen deze netwerken. Er zijn grofweg twee stromen te onderscheiden, namelijk middels machtsafhankelijkheid of rationale actoren (Rhodes, 2008). Wanneer machtsafhankelijkheid centraal staat, worden beleidsnetwerken gezien als ‘’een set van middel-afhankelijke organisaties’’ (Rhodes, 2008: 431). Deze organisaties kunnen beschikken over bepaalde middelen, zoals wettelijke instrumenten, financiën, informatie of politieke instrumenten. De middelen die organisaties hebben, zorgen voor afhankelijkheden tussen deze actoren en vormen daarmee hun macht. Om de doelen te bereiken, dienen de actoren hun middelen in te zetten en met elkaar uit te wisselen. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat actoren hun relaties met elkaar gebruiken om de eigen doelen te behalen. Het doel van de omgang is om de maximale winst te behalen terwijl wordt vermeden dat er afhankelijkheid ontstaat van een actor. De verspreiding van middelen tussen actoren en hun capaciteit om te onderhandelen zijn daardoor belangrijke factoren met betrekking tot de uitkomsten (Rhodes, 2008).

In de tweede variant, waar beleid gemaakt wordt als uitkomst van rationele actoren in plaats van machtsafhankelijkheid, wordt ervan uitgegaan dat actoren in een beleidsnetwerk te maken hebben met geïnstitutionaliseerde regels die hun handelen beperken (Rhodes, 2008). De regels structuren welke kansen er bestaan voor actoren om invloed uit te oefenen en de eigen doelbereiking te vergroten. Actoren in dit type beleidsnetwerk manoeuvreren dus op een rationele manier in de geïnstitutionaliseerde kaders die het beleidsnetwerk biedt. Deze benadering neemt tevens niet weg dat actoren middelen hebben die zij strategisch inzetten om invloed uit te oefenen, zoals bij de machts-afhankelijkheidsbenadering, maar stelt dat deze machtsrelaties gecombineerd met de geïnstitutionaliseerde kaders van het netwerk gezamenlijk de uitkomsten bepalen (Ibid.).

De laatste stroming binnen de literatuur omtrent beleidsnetwerken, de prescriptieve tak, analyseert beleidsnetwerken als *tool* voor verandering in de publieke sector waarbij deze veranderingen voorgeschreven kunnen worden aan het managen van netwerken (Rhodes, 2008). Overheden kunnen op drie wijzen deze netwerken managen: instrumenteel, interactief en institutioneel (Klijn & Koppenjan in Rhodes, 2008). De instrumentele methode tracht veranderingen aan te brengen in onderling afhankelijke relaties waardoor een legitieme manier van autoriteit tot stand komt. Een moeilijkheid die hierbij komt kijken is het feit dat onderlinge relaties en de context niet altijd flexibel en bewerkbaar zijn (Ibid.).

De tweede manier, middels interactie, gebruikt onderhandeling in plaats van autoriteit als basis om het netwerk te managen (Klijn & Koppenjan in Rhodes, 2008). Hierbij is het van

belang dat vertrouwen gebouwd wordt met de betreffende actor(en) door begrip omtrent de standpunten van de tegenpartij(en) te creëren. Een nadeel van deze methode ligt in het feit dat het onderhouden van deze relaties zeer tijdrovend en intensief kan zijn (Ibid.).

De laatste methode, institutioneel netwerkmanagement, gebruikt de achterliggende regels en structuren waarin de interacties zijn ingebed om veranderingen door te voeren die gezamenlijke probleemoplossing vergemakkelijkt (Klijn & Koppenjan in Rhodes, 2008). Doordat geïnstitutionaliseerde aspecten van het beleidsnetwerk zoals regels, prikkels en cultuur, moeilijk te veranderen zijn, is deze methode wat betreft uitvoerbaarheid het meest problematisch (Ibid.).

Dit onderzoek valt in deze laatste, prescriptieve tak van de literatuur omdat het analyseren van het beleidsnetwerk rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie dient om aanbevelingen te kunnen doen om gezondheid beter in dit kader te borgen. Dit doel van de aanbevelingen kan gezien worden als de verandering waar de prescriptieve tak zich op richt. De wijze waarop dit vervolgens gebeurt, is middels methoden die passen bij het managen van netwerken, zoals tevens centraal staat in de prescriptieve tak. De aanbevelingen richten zich immers op het verbeteren van de samenwerking onderling. Omdat het hierbij gaat om de wijze waarop actoren met elkaar omgaan, past de interactieve methode van de prescriptieve tak het beste bij dit onderzoek.

3.3 Gezamenlijke beleidsvorming in beleidsnetwerken

Beleidsvorming in netwerken gebeurt dus door meerdere actoren gezamenlijk, maar wie heeft de leiding in dit netwerk? Provan en Kenis (2008) onderscheiden drie soorten netwerken die beschrijven hoe deze netwerken bestuurd worden: participant-governed netwerken, lead-organization governed netwerken en network administrative organization netwerken.

De eerste vorm van netwerken, participant-governed, betreft een netwerk wat door deelnemers zelf wordt bestuurd, zonder een overkoepelende leiding of leidinggevende (Provan & Kenis, 2008). In essentie hebben alle deelnemers in het netwerk een relatief evenredige mate van macht en vertegenwoordigen zij gezamenlijk het netwerk. Deze vorm van netwerken kan echter in verschillende graden voorkomen: aan het ene eind van het spectrum hebben alle deelnemers een relatief gelijke mate van inbreng in het proces en aan de andere zijde bestaat er de vorm waarbij één deelnemer van het netwerk een hoge mate van inbreng en participatie heeft (Ibid.).

Een lead-organization governed netwerk is een type netwerk dat geleid wordt door één organisatie (Provan & Kenis, 2008). Deze organisatie, die de leiding van het netwerk vormt, heeft vaak de beschikbare middelen en legitimiteit om deze rol op zich te kunnen nemen. Ook kan het voorkomen dat één organisatie de leiding neemt, omdat het een centrale positie inneemt met betrekking tot de processen. In deze vorm van netwerken worden belangrijke besluiten en activiteiten genomen en gecoördineerd door deze leidende organisatie, waardoor het grootste deel van de macht van het netwerk ook bij deze partij ligt. Als gevolg hiervan is er in dit type netwerk een hoge mate van centraliteit waar te nemen. Het is daarmee goed mogelijk dat de doelen van het netwerk verbonden zijn met de doelen van de leidende organisatie (Ibid.).

Het laatste type netwerk, de network administrative organization, verschilt van het tweede type netwerk op het kenmerk dat de leidende organisatie hier specifiek géén onderdeel

uitmaakt van het netwerk zelf (Provan & Kenis, 2008). Deze leidende organisatie is namelijk onafhankelijk van het netwerk en is er in het bijzonder op gericht om het netwerk en haar activiteiten te besturen en in goede banen te leiden. Vaak is deze organisatie zelfs met dit doel opgericht of gemandateerd. De rest van de taken en eigenschappen van dit type netwerk lijken behoorlijk op het tweede type met taken gericht op het faciliteren van goede samenwerking binnen het netwerk. Met het op afstand plaatsen van de leidende organisatie wordt beoogd om meer legitimiteit te creëren, de complexiteit van het netwerk te verlagen en hardnekkige problemen op te lossen (Ibid.).

Op basis van deze typologie is het beleidsnetwerk rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie te kenmerken als een lead-organization governed netwerk waarbij de afzonderlijke gemeenten zelf de leidende organisatie vormen. De reden hiervoor is dat de gemeenten verplicht en daardoor verantwoordelijk zijn voor het opstellen van hun gemeentelijke Omgevingsvisies waarbij zij aanstalten dienen te maken tot het vormen van een netwerk met andere organisaties en partners om hier invulling aan te geven. Naast deze centrale rol zijn zij echter als organisatie ook verwikkeld in dit netwerk en participeren hier tevens in. Hierin nemen zij de leiding op zich met betrekking tot de coördinatie van de wijze waarop de gemeentelijke Omgevingsvisie tot stand komt: karakteristieken die passen bij dit tweede type netwerk. Ondanks deze typering is echter wel aan te merken dat in de processen van daadwerkelijk beleidsvorming waarschijnlijk meer sprake zal zijn van een participant-governed netwerk waarbij alle participanten op evenredige voet staan en evenveel inbreng hebben. Dit type netwerk is namelijk meer in lijn met de geest van de Omgevingswet op het gebied van samenspraak en participatie. Tevens is het in de context van de Omgevingswet die zich richt op de fysieke leefomgeving onwaarschijnlijk dat de afzonderlijke gemeenten alle middelen tot hun beschikking hebben om als dominante partij in het netwerk op te kunnen treden. Expertise in dit grensoverschrijdende domein is namelijk ondergebracht in verschillende specialistische organisaties die op het gebied van bijvoorbeeld water, veiligheid en gezondheid meer legitimiteit hebben om inbreng te kunnen doen op basis van hun deskundigheid.

Beleidsvorming in netwerken gebeurt dus veelal op basis van samenspraak (Hajer & Wagenaar, 2003), ondanks dat bepaalde actoren een meer centrale rol kunnen hebben en vervullen, worden actoren die minder zichtbaarheid hebben in het netwerk normaliter niet gedicteerd (Goodin, Rein & Moran, 2008; Hajer & Wagenaar, 2003; Klijn & Koppenjan, 1997). In de recente geschiedenis is een trend te zien van deze gezamenlijke beleidsvorming in beleidsnetwerken, ook wel *collaborative governance* genoemd (Ansell & Gash, 2008). Connick en Innes (in Ansell & Gash, 2008:546) beschouwen gezamenlijke beleidsvorming als het meenemen en meewegen van alle mogelijk relevante belangen en vertegenwoordigers van deze belangen. In deze netwerken wordt op grond van consensus zowel beleid gevormd als besluiten genomen door publieke en private stakeholders. Ansell en Gash (2008:544) definiëren gezamenlijke beleidsnetwerken als: ‘’een bestuurlijk arrangement waarin één of meer publieke agentschappen direct participeren met niet-statelijke stakeholders in een gezamenlijk besluitvormingsproces dat formeel, consensus-georiënteerd en deliberatief is en zich richt op het maken of implementeren van publiek beleid of het managen van publieke programma’s of aandelen.’’

Collaboratieve beleidsnetwerken kennen de volgende zes kenmerken: het forum is geïnitieerd door publieke agentschappen of instituties, niet-statelijke actoren zijn betrokken in het forum, participanten zijn direct betrokken bij besluitvorming en niet slechts geconsulteerd door publieke agentschappen, het forum is formeel georganiseerd en komt collectief samen, het

forum richt zich op het maken van besluiten op grond van consensus en de focus van de samenwerking is op publiek beleid of publiek management (Ansell & Gash, 2008).

Gezamenlijke beleidsvorming is een complex concept en kan duiden op verschillende samenwerkingsverbanden als gevolg van de redenen voor samenwerking, de middelen, de motivatie van de betrokken actoren en de beoogde uitkomsten (O'Flynn & Wanna, 2008). O'Flynn en Wanna (2008) onderscheiden daarom zes dimensies van collaboratieve governance: de eerste dimensie ziet collaboratie als manier om uniformiteit, consistentie en afstemming van activiteiten tot stand te brengen. Als tweede kan collaboratie duiden op het onderhandelingsproces waarbij het komen tot compromis centraal staat. De derde dimensie van collaboratie richt zich op de controle en het in de gaten houden van de coördinatie. De vierde dimensie duidt op het opleggen van de eigen belangen aan anderen middels macht en/of dwang. De vijfde dimensie betreft collaboratie die gericht is op de toekomst: plannen, bepalen en het vaststellen van intenties en toezeggingen voor toekomstige activiteiten. Tot slot is de laatste dimensie van collaboratie gericht op het verkrijgen van betrokkenheid, versterken van interne motivatie en toewijding aan projecten, besluiten en doelen.

Het beleidsnetwerk rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie valt in de eerste dimensie van collaboratie, die zich kenmerkt door uniformiteit, consistentie en afstemming. Dit uit zich in de omvorming van verscheidene opvattingen en belangen van actoren tot één Omgevingsvisie. Doordat het eindproduct, de Omgevingsvisie, een goede afspiegeling moet geven van wat regionale publieke en private partners, organisaties en burgers vinden, richt het proces van collaboratieve beleidsvorming zich dan ook op het afstemmen en samenbrengen van deze elementen.

Collaboratie draagt nieuwe manieren en mogelijkheden aan voor activiteiten met voordelen als win-win situaties voor de betrokken actoren en het creëren en beheren van kennis (O'Flynn & Wanna, 2008). Redenen om samen te werken in gezamenlijke beleidsnetwerken worden door O'Flynn en Wanna (2008) beschreven met de volgende drie aandrijvers: externe aandrijvers, interne aandrijvers en de wil voor collaboratie als gevolg van de overheidsrol en verantwoordelijkheid. Onder externe aandrijvers valt o.a. druk door globalisatie en economie terwijl bij interne aandrijvers gedacht kan worden aan politieke druk die ambtenaren voelen om de omgeving te laten participeren in processen. Tot slot kunnen motieven als het creëren van draagvlak als voorbeeld dienen in de laatste categorie aandrijvers (Ibid.).

De aandrijver die in eerste instantie past bij het gezamenlijke beleidsnetwerk rondom de vorming van de Omgevingsvisie is een externe aandrijver, immers: het netwerk is opgericht als gevolg van een nieuwe wet. Wanneer er echter gekeken wordt naar de implicaties van de deze nieuwe wet – meer samenhang door integraal werken en draagvlak creëren door participatie en samenspraak – wordt duidelijk dat aandrijvers ook in de tweede en derde categorie passen.

Gezien het feit dat veelal geen enkele actor alleen de controle heeft over het netwerk, is overtuiging de manier waarop beleid gemaakt wordt: beleidsvorming in collaboratieve beleidsnetwerken vindt dus plaats op basis van dialoog (Goodin, Rein & Moran, 2008; Hajer & Wagenaar, 2003). Communicatie vormt daarmee ‘’het hart van collaboratie’’ (Ansell & Gash, 2008:558). In de context van collaboratieve beleidsnetwerken is communicatie, deliberatie en een proces van consensusvorming dus de manier voor stakeholders om met elkaar te overleggen en invloed uit te oefenen op het proces en daarmee de uitkomsten (Ansell & Gash, 2008). Het ontstaan van beleid in (semi)publieke sectoren gebeurt daarmee in arena’s

van beleidsvorming waar betrokken actoren elkaar proberen te beïnvloeden en overtuigen van de eigen standpunten, belangen en ideeën (Susskind, 2008).

Dit gebeurt volgens Susskind (2008) middels drie manieren: gesprekken waarin door middel van bewijs of argumenten getracht wordt de andere partij over te halen; *hard bargaining* waarbij gewenste uitkomsten behaald worden door bijvoorbeeld dreigingen en bluffen en het onderhandelen op basis van *mutual gains.*

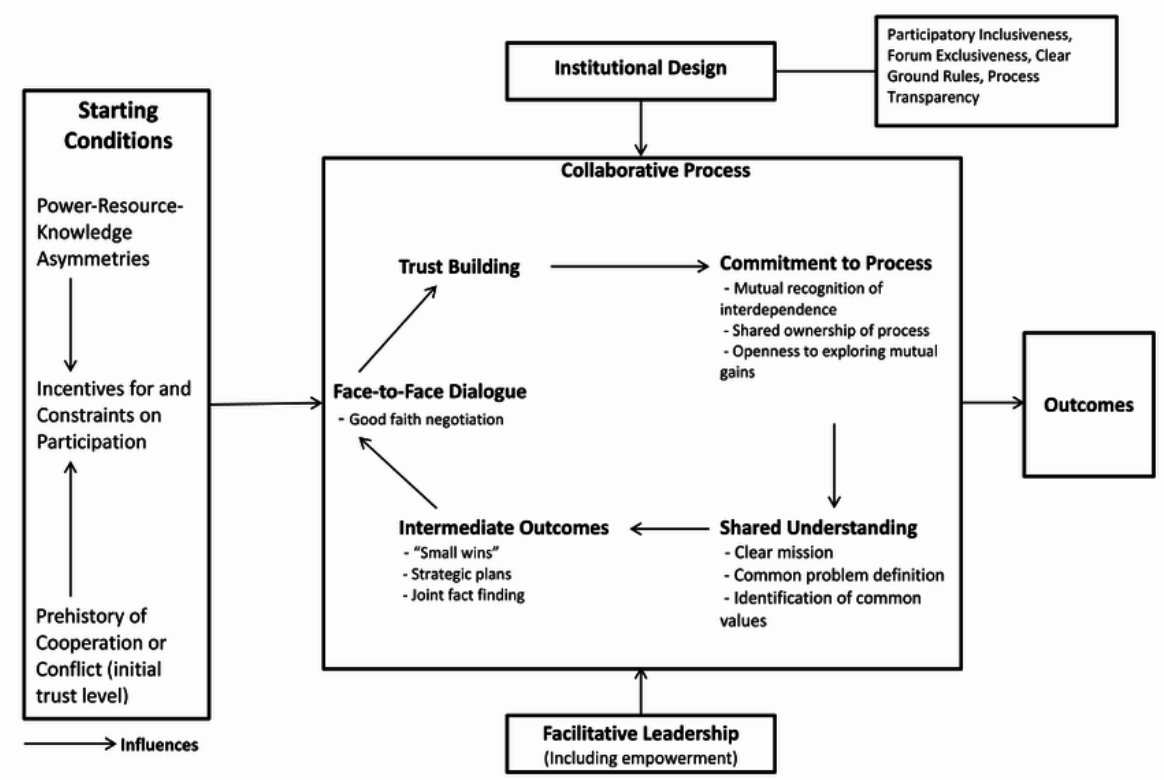
In de eerste methode, gesprekken die dienen om te overtuigen, worden retorische methoden aangediend die mogelijk erg krachtig kunnen zijn zoals argumentatie met referenties naar logica, emotie, de geschiedenis, expert beoordelingen of bewijs en ideologie of waarden (Susskind, 2008).

Echter, doordat sterke overtuigingen vaak moeilijk te veranderen zijn, wordt de tweede methode, *hard bargaining,* vaker toegepast (Susskind, 2008). Deze methode houdt in dat de mogelijkheden en keuzes ingeperkt worden in de onderhandelingen waardoor het waarschijnlijker wordt dat partij(en) voor een bepaald besluit kiezen. In deze situaties wordt politieke macht gezien als een groot voordeel in het verkrijgen van gewenste uitkomsten. Harde onderhandelaars maken veelal gebruik van dreigingen, bluffen en het opeisen van steun van de tegenpartij (Ibid.).

In de derde methode, *mutual gains negotiation*, proberen partijen tot besluiten te komen waar iedereen van profiteert en waarbij consensus het doel is (Susskind, 2008).
Deze methode wordt gezien als de meest ideale van de drie beschreven methoden. Dit komt door het feit dat de twee eerder benoemde methodes, ondanks dat deze wel degelijk succesvol kunnen zijn, vaak geen langdurige en duurzame resultaten opleveren. De derde methode heeft veel meer potentie om dit wel tot stand te brengen, doordat partijen in deze methode in de veronderstelling zijn dat hun belangen vertegenwoordigd zijn en de besluiten middels een eerlijk proces tot stand zijn gekomen. Als gevolg hiervan wordt het succesvol implementeren van de besluiten waarschijnlijker dan bij de eerste twee methoden (Ibid.).

In de literatuur zijn verschillende factoren benoemd die de invloed van actoren in netwerken waarin op basis van samenspraak besluiten worden genomen, kunnen vergroten. Volgens Boje en Whetten (1981) worden hulpbronnen zoals informatie, financiën en samenwerkingsverbanden gezien als de belangrijkste middelen waarmee actoren macht kunnen verkrijgen in een beleidsnetwerk. Dit komt doordat deze hulpbronnen als waardevol geacht worden en hierdoor bijdragen aan het verkrijgen van controle over strategische afhankelijkheidsrelaties. Ook stellen zij dat centraliteit van groot belang is bij de beïnvloeding van actoren in netwerken.

Ansell en Gash (2008) geven in hun *collaborative governance framework*, zoals weergegeven in figuur 1.1, aan welke factoren bijdragen aan het wel of niet succesvol zijn van collaboratieve beleidsnetwerken. Het raamwerk is ingedeeld in vier variabelen: begincondities, collaboratieve proces, institutionele design en faciliterend leiderschap.



Figuur 1.1: collaborative governance framework (bron: Ansell & Gash, 2008)

De factoren zoals behorende bij het collaboratieve proces vormen het hart van het raamwerk: deze factoren dienen namelijk als drijfveren van een al dan niet succesvolle uitkomst van het gezamenlijke beleidsvormingsnetwerk. De overige drie variabelen, te weten: begincondities, institutioneel design en faciliterend leiderschap dienen als factoren die dit collaboratieve proces faciliteren door hier een bijdrage aan te leveren of juist te belemmeren. Ook bieden zij de context waarin dit proces kan plaatsvinden en beïnvloeden zij op die manier de samenwerking.

Collaboratief proces

De vijf factoren die zijn ondergebracht onder 'collaboratief proces' en de cruciale factoren voor dit proces vormen, zijn: *face-to-face* dialoog, vertrouwen bouwen, tussentijdse uitkomsten, gedeeld begrip en toewijding aan het proces (Ansell & Gash, 2008). Hieronder volgt de nadere toelichting van deze factoren en de waarom zij gezien worden als succesfactoren van collaboratie:

Gezien het feit dat communicatie het middel is waar collaboratie op gestoeld is, is de eerste succesfactor *face-to-face* noodzakelijk voor actoren om een verscheidenheid van redenen: om kansen te identificeren, stereotypes te verbreken, het bouwen van vertrouwen en het komen tot gezamenlijk begrip (Ansell & Gash, 2008). *Face-to-face* dialoog is an sich niet voldoende voor collaboratie. Immers, stakeholders kunnen ook negatieve gevoelens voor elkaar ontwikkelen en versterken. Desondanks is *face-to-face* dialoog noodzakelijk voor collaboratie, omdat effectieve collaboratie zonder haast niet voor te stellen is (Ibid.).

De tweede factor, vertrouwen bouwen, is tevens van cruciaal belang voor goede collaboratieve beleidsvorming (Ansell & Gash, 2008). Stakeholders beginnen veelal met een laag vertrouwen in de overige actoren en daarmee het gezamenlijke beleidsvormingsproces. Hierdoor wordt het komen tot consensus bemoeilijkt, vooral wanneer er een geschiedenis van

vijandigheid bestaat tussen stakeholders. In die gevallen is het netwerk eerst vooral bezig om vertrouwen te bouwen, dit is echter een langdurig proces wat een lang tijdsbestek en toewijding vereist van de actoren in het netwerk (Ibid.)

Toewijding aan het proces is grotendeels verbonden aan 'eigenaarschap' (Ansell & Gash, 2008). Eigenaarschap impliceert dat de stakeholders allen verantwoordelijkheid dragen en nemen voor zowel het proces als de uitkomsten van het netwerk. Wanneer dit wordt gedaan, neemt tevens de toewijding toe. Immers, de verantwoordelijkheid voor het proces en de uitkomsten ligt bij de stakeholders zelf en niet extern. Hierdoor wordt de waarschijnlijkheid van het daadwerkelijk komen tot uitkomsten en het serieus nemen van het proces sterk vergroot. De mate van toewijding aan het proces is gebaseerd op de overtuiging dat onderhandelen op basis van *good faith* de meest gewenste uitkomsten tot stand zal brengen (Ansell & Gash, 2008). In deze overtuiging zit tevens de aanname dat de uitkomsten voor eenieder gunstig zullen zijn. Om te komen tot deze overtuiging heeft toewijding vaak een psychologische verschuiving in denkwijze nodig. Vertrouwen is voor toewijding aan het proces van groot belang, omdat stakeholders dan geloven dat de andere actoren in het beleidsnetwerk hun wensen en belangen zullen respecteren(Ibid.).

Als vierde wordt gedeeld begrip genoemd, dit is de collectieve opvatting van de stakeholders aangaande een aspect van het collaboratieve proces of de uitkomsten hiervan (Ansell & Gash, 2008). Dit kan bijvoorbeeld zijn op het gebied van de missie, het doel, de visie of de strategische richting. Het woord 'gedeeld' is hierbij van groot belang: er dient onder de stakeholders een collectief begrip te zijn over zaken gerelateerd aan het netwerk (Ibid.).

Tot slot dragen tussentijdse uitkomsten bij aan collaboratie omdat zij momentum opbouwen voor uiteindelijke doelbereiking (Ansell & Gash, 2008). Deze tastbare uitkomsten worden gezien als *small wins* die vertrouwen en toewijding vergroten (Ibid.).

Begincondities
Begincondities vormen het startpunt van de samenwerking tussen actoren in het collaboratieve proces. Gunstigere begincondities dragen bij aan het collaboratieve proces terwijl ongunstige begincondities dit proces bemoeilijken. Bij ongunstige begincondities dienen namelijk obstakels overkomen te worden die niet aanwezig zijn bij gunstige begincondities. Ansell en Gash (2008) onderscheiden hierbinnen drie variabelen, te weten: disbalans tussen de middelen of macht van de verschillende stakeholders, de incentives die stakeholders hebben voor collaboratie en de geschiedenis van tussen stakeholders. Disbalans wordt veelal als problematisch gezien, omdat 'sterkere actoren' het proces van samenwerking naar hun hand kunnen zetten wanneer 'zwakkere' actoren niet voldoende middelen zoals kennis, capaciteit of status hebben. Andere redenen voor het niet kunnen participeren in het collaboratieve proces als gevolg van ongunstige begincondities zijn: het niet hebben van voldoende tijd, energie en vrijheid maar onvoldoende expertise. Wat de redenen ook zijn, deze ongunstige begincondities als gevolg van disbalans tussen macht en middelen zorgt ervoor dat bepaalde actoren geen betekenisvolle bijdrage kunnen leveren in het collaboratieve proces (Ibid.).

Ook incentives voor samenwerking vormen belangrijke begincondities, veelal omdat collaboratieve beleidsnetwerken over het algemeen bestaan op vrijwillige grond (Ansell & Gash, 2008). Bij incentives kan er gedacht worden aan het feit dat het financieel gunstig is, gunstige verwachtingen met betrekking tot de uitkomsten, de gunstige *trade-off* tussen geïnvesteerde tijd en de uitkomsten en de vraag of de stakeholder dezelfde resultaten elders

kan bereiken. Ook de disbalans tussen macht en middelen die hierboven is besproken, vormt een incentive voor het collaboratieve proces. Immers, dit bepaalt of deze partij er nut in ziet om te participeren. Ook de perceptie dat er daadwerkelijk iets met de input van de partij gedaan zal worden, vormt een belangrijke incentive. Mocht een actor namelijk het idee hebben dat de geleverde bijdrage slechts adviserend is, dan ligt het meer voor de hand dat er door deze partij niet geparticipeerd zal worden. Er wordt per slot van rekening toch geen winst in de uitkomsten gezien (Ibid.).

De laatste factor in de variabele van begincondities is de geschiedenis van actoren onderling (Ansell & Gash, 2008). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen een geschiedenis van samenwerking en één van vijandigheid. Logischerwijs levert een geschiedenis van samenwerking een gunstige invloed op het proces van collaboratie terwijl een geschiedenis van vijandigheid dit proces belemmert. Wel wordt hierbij de kanttekening gemaakt dat conflict hoeft niet direct te leiden tot een belemmering van het collaboratieve proces wanneer partijen een hoge mate van afhankelijkheid van elkaar ervaren. In dat geval is de nood om samen tot consensus te komen zo hoog, dat de geschiedenis minder belemmering vormt (Ibid.).

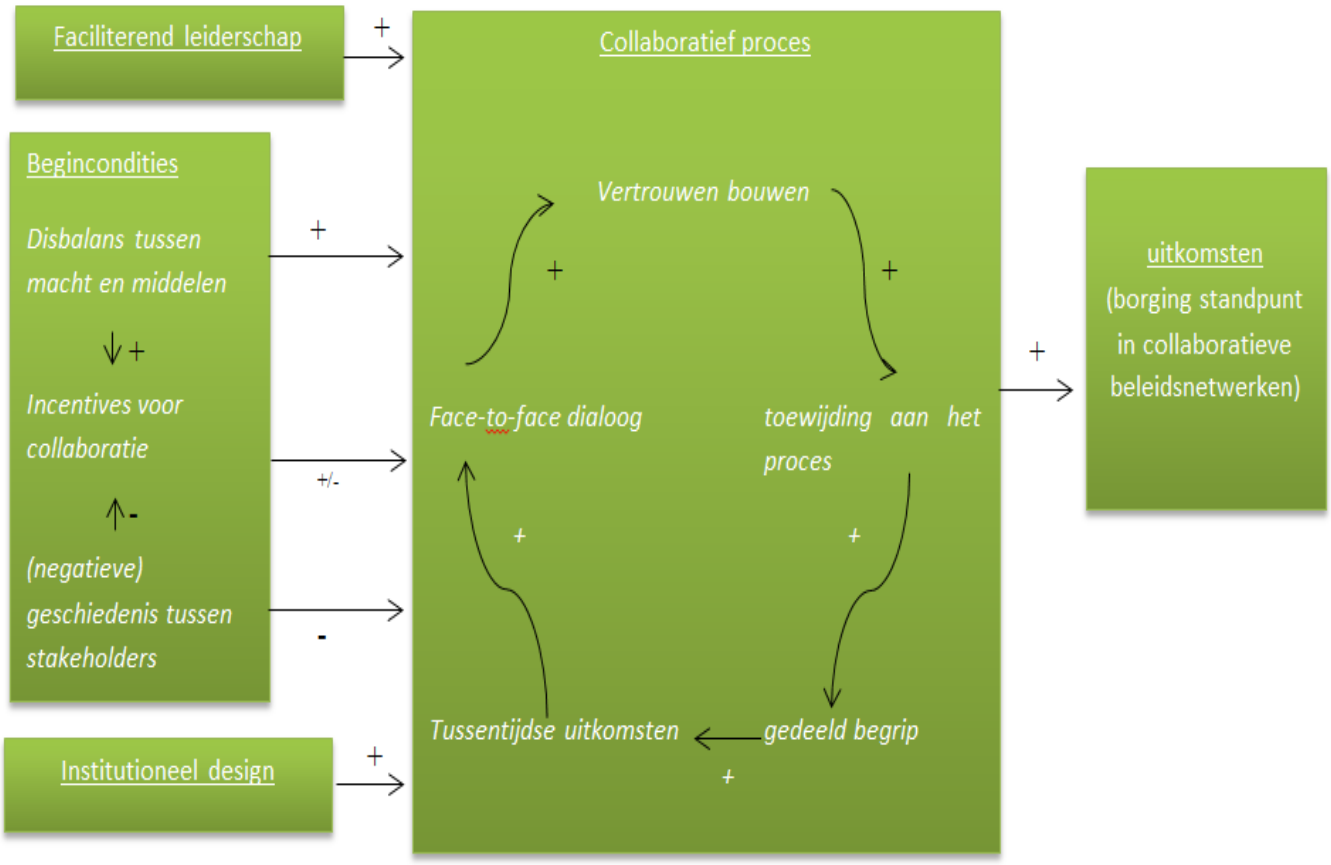
Institutioneel ontwerp

Het institutioneel ontwerp vormt de context waarbinnen het collaboratieve proces plaatsvindt, hieronder wordt verstaan: ‘’de basisprotocollen en regels voor collaboratie die van cruciaal belang zijn voor de procedurele legitimiteit van het collaboratieve proces’’ (Ansell & Gash, 2008:555). De factoren die binnen deze variabele centraal staan, hebben invloed op het collaboratieve proces doordat de regels en richtlijnen die aangehouden worden het proces van collaboratie bepalen. Immers, stakeholders dienen zich te houden aan deze regels tijdens het samenwerken met elkaar. Belangrijke factoren zijn onder andere inclusiviteit en openheid van het proces: wie kan en mag er meedoen? De mogelijkheid voor stakeholders om mee te doen in het proces draagt bij aan het vormen van toewijding hieraan. Deze toewijding is op zijn beurt weer van belang voor het bereiken van het beoogde doel van collaboratieve beleidsnetwerken, namelijk: consensus. Ook stakeholders die gezien worden als lastig dienen aan te kunnen sluiten bij het proces met als reden dat het forum alle relevante actoren dient op te nemen. Als gevolg hiervan dient er, zoveel als nodig is, een breed spectrum te zijn van actoren. Dit is van belang, omdat de breedte van het spectrum van actoren het probleem op een juiste wijze dient te reflecteren. Lettend op het feit dat problemen in de publieke arena veelal complex van aard zijn, zal een breder spectrum van actoren benodigd zijn om dit te weerspiegelen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat het falen van collaboratieve beleidsvorming vaak wordt gewijd aan de exclusie van bepaalde actoren. Inclusiviteit van stakeholders draagt om deze redenen bij aan zowel de legitimiteit als de effectiviteit van het proces. Of actoren zich aangetrokken voelen om zich bij een collaboratief beleidsproces te voegen, is afhankelijk van of dit forum het enige is om tot besluiten te komen in de betreffende kwestie. Wanneer dit niet het geval is, zullen actoren alternatieve fora zoeken om in te participeren. Dit doet af aan de hierboven genoemde waarden van inclusiviteit, legitimiteit en effectiviteit. Tot slot zijn duidelijke regels en richtlijnen alsmede transparantie van het proces belangrijke elementen van het institutioneel ontwerp. Deze dragen bij aan de perceptie van stakeholders dat het er binnen het forum eerlijk aan toe gaat en hun stem gehoord wordt. Zonder deze perceptie neemt de inzet van actoren alsmede het behalen van de beoogde resultaten af. Om deze redenen kan het formaliseren van de regels van het forum gezien worden als een belangrijk aspect van de waarborging ervan (Ibid.).

Faciliterend leiderschap
De laatste factor variabele die van invloed is op het collaboratieve proces is faciliterend leiderschap. Deze variabele wordt gezien als een belangrijk element voor het in goede banen laten lopen van dit proces (Ansell & Gash, 2008). Leiderschap kan namelijk bijdragen aan het oplossen van problemen en het sturen van het netwerk in de gewenste richting. Hierbij dienen faciliterende leiders als mediators die de sfeer binnen een netwerk en tussen actoren goedgezind houden. Deze kunnen zich vervolgens richten op het behalen van consensus. In het bijzonder is deze bijdrage belangrijk voor 'zwakkere' actoren binnen het netwerk of actoren die niet goed vertegenwoordigd zijn. De faciliterende leider behoedt namelijk op een neutrale manier de verdeling van de macht in een netwerk. Daarmee kan deze gezien actor worden als de waarborger van een goed collaboratief proces (Ibid.).

3.4 Conceptueel model

In figuur 1.2 is het conceptueel model van dit onderzoek weergegeven. Er zal eerst een korte beschrijving van dit model volgen, waarna de theoretisch veronderstelde verbanden die uit dit model voortvloeien worden toegelicht.



Figuur 1.2: conceptueel model

Zoals eerder beschreven worden de factoren onder 'collaboratief proces' gezien als cruciale factoren voor het collaboratieve proces die de uitkomst bepalen van dit netwerk. Collaboratie gebeurt in samenspraak waarbij *face-to-face* dialoog het startpunt vormt van de interactie. Het dialoog wat gevoerd wordt wanneer partijen aan tafel zitten, leidt tot een hogere mate van vertrouwen, omdat het de mogelijkheid biedt om onder andere elkaar te leren kennen en mogelijke obstakels te verwijderen. Dit vertrouwen leidt op zijn beurt tot een hogere mate van

toewijding aan het proces. Wanneer er vertrouwen is, bestaat namelijk de perceptie dat de uitkomsten gunstig zullen zijn waardoor de toewijding aan het proces toeneemt. De toewijding aan het proces biedt mogelijkheid om te komen tot gedeeld begrip: er is immers de wil om daadwerkelijk tot resultaten te komen. Gedeeld begrip leidt ten slotte tot tussentijdse uitkomsten, omdat er op basis van dit gedeelde begrip resultaten worden geboekt. Deze resultaten kunnen op hun beurt zorgen voor een impuls waardoor weer nieuwe afspraken gemaakt worden om bijeen te komen in *face-to-face* dialoog.

De drie overige factoren, te weten: begincondities, faciliterend leiderschap en institutioneel design hebben invloed op het wel of niet succesvol zijn van de samenwerking in het collaboratief proces. Begincondities bestaan uit de variabelen disbalans tussen macht en middelen, incentives voor collaboratie en de geschiedenis tussen actoren. Deze factoren hebben naast invloed op het collaboratieve proces tevens invloed op elkaar. De disbalans tussen macht en middelen leidt namelijk tot een verlaagde mate of geen participatie in het collaboratief proces, omdat de ongunstige verhoudingen invloed hebben op variabelen in het collaboratief proces zoals vertrouwen en toewijding. Ook kan deze disbalans dienen als incentive om niet te participeren in het collaboratieve proces. Naast incentives die het collaboratieve proces belemmeren, zijn er tevens incentives die dit proces faciliteren zoals gunstige verwachtingen van uitkomsten ten opzichte van de geïnvesteerde moeite in participatie. Deze incentives verhogen de mate van vertrouwen en toewijding aan het proces waardoor het komen tot uitkomsten waarschijnlijker wordt. Ook de geschiedenis tussen actoren kan als incentive dienen voor het collaboratieve proces, maar beïnvloedt tevens op zichzelf het proces door de mate van vertrouwen op een gunstige of ongunstige manier te beïnvloeden.

Tot slot beïnvloeden het institutioneel design en faciliterend leiderschap het collaboratieve proces. De regels en richtlijnen die binnen het institutioneel ontwerp gelden kunnen het collaboratieve proces op een gunstige of ongunstige wijze beïnvloeden, doordat deze de toewijding aan het proces kunnen verhogen of verlagen. Faciliterend leiderschap heeft een gunstige invloed op het collaboratieve proces, doordat het een bijdrage levert aan het bouwen van vertrouwen door ongelijkheid tussen actoren weg te nemen.

3.5 Theoretisch veronderstelde verbanden

Op grond van het conceptueel model kunnen de volgende theoretisch veronderstelde verbanden opgesteld worden:

Begincondities:

1. De disbalans tussen macht of middelen tussen actoren faciliteert *face-to-face* dialoog waardoor het, het collaboratieve proces faciliteert en daarmee ook de borging van het gezondheidsbelang.
2. De disbalans tussen macht of middelen tussen actoren leidt tot een gunstige incentive voor participatie waardoor het face-to-face dialoog belemmert of bevordert en daarmee het collaboratieve proces faciliteert of belemmert. Als gevolg hiervan faciliteert het ook het gezondheidsbelang.
    - Wanneer actoren van door disbalans van elkaar afhankelijk zijn voor het bereiken van uitkomsten, zijn zij sneller geneigd zijn om samen te werken, compromissen te sluiten en tot resultaten te komen. Tegelijkertijd kan disbalans leiden tot een verlaagde perceptie van effectiviteit van participatie waardoor dit ontmoedigd wordt.

3. Incentives voor collaboratie faciliteren *face-to-face* dialoog waardoor het, het collaboratieve faciliteert en daarmee ook de borging van het gezondheidsbelang.
    - Incentives voor samenwerking maken het voor actoren aantrekkelijker en interessanter om samen te werken met andere partijen waardoor succesvollere samenwerking kan ontstaan. Immers, partijen hebben een motief om samen te werken en zijn op grond hiervan bereid om zich in te zetten ten behoeve van gezamenlijke uitkomsten. Andersom kunnen bepaalde percepties omtrent de effectiviteit of de ongunstige verhoudingen tussen partijen leiden tot een lagere mate of geen *face-to-face* dialoog.
4. De aanwezigheid van een negatieve geschiedenis tussen actoren werkt belemmerend voor *face-to-face dialoog* waardoor het, het collaboratieve proces belemmert en daarmee ook borging van het gezondheidsstandpunt.
    - Negatieve ervaringen van samenwerking met actoren bepalen voor een groot deel de bereidheid van een actor om weer met deze partij samen te werken. Hierbij vormt een negatieve geschiedenis een barrière tot samenwerking waardoor het collaboratieve proces wordt belemmerd.

Collaboratief proces

5. De aanwezigheid van face-to-face dialoog is bevorderlijk voor het bouwen van vertrouwen waardoor het, het collaboratieve proces faciliteert en daarmee ook de borging van het gezondheidsstandpunt.
    - Dialoog is de wijze waarop collaboratief beleid wordt gemaakt. In gesprek kunnen actoren bestaande twijfels ophelderen en uit de weg ruimen.
6. De aanwezigheid van vertrouwen werkt bevorderlijk voor de toewijding aan het proces waardoor het, het collaboratieve proces faciliteert en daarmee ook de borging van het gezondheidsstandpunt.
    - Vertrouwen is cruciaal in succesvolle samenwerking, omdat actoren dan geloven dat de overige partijen in het netwerk op zoek zijn naar uitkomsten die voor allen gunstig zijn. Als gevolg hiervan groeit hun inzet om daadwerkelijk tot uitkomsten te komen.
7. De aanwezigheid van toewijding aan het proces werkt bevorderlijk voor gedeeld begrip waardoor het, het collaboratieve proces faciliteert en daarmee ook de borging van het gezondheidsstandpunt.
    - Bij toewijding aan het proces wordt gezorgd e dat actoren zich inzetten om tot gezamenlijke resultaten te komen. Aangezien consensus leidt tot uitkomsten, draagt deze toewijding toe aan het ontwikkelen van dit gedeelde begrip.
8. De aanwezigheid van gedeeld begrip werkt bevorderlijk voor tussentijdse uitkomsten waardoor het, het collaboratieve proces faciliteert en daarmee ook de borging van het gezondheidsstandpunt.
    - Wanneer actoren in een netwerk gedeeld begrip hebben, is het makkelijker om tot besluiten te komen, omdat alle actoren hetzelfde doel voor ogen hebben of hetzelfde willen. Als gevolg hiervan kunnen wordt er sneller tot uitkomsten gekomen, er is immers geen partij die dwarsligt op grond van een andere ideeën en inzichten.
9. De aanwezigheid van tussentijdse uitkomsten werkt bevorderlijk *face-to-face* dialoog waardoor het, het collaboratieve proces faciliteert en daarmee ook de borging van het gezondheidsstandpunt.
    - Door middel van tussentijdse uitkomsten worden actoren in een netwerk gemotiveerd om door te blijven gaan met de samenwerking en wordt hun inzet vergroot. Als gevolg hiervan wordt er opnieuw bijeen gekomen.

Institutioneel design

10. De aanwezigheid van inclusiviteit van het netwerk werkt bevorderlijk voor de toewijding aan het proces waardoor het, het collaboratieve proces faciliteert en daarmee ook de borging van het gezondheidsstandpunt.
    - Het feit dat actoren niet worden uitgesloten en de mogelijkheid hebben tot toetreding in het netwerk, leidt tot een hogere mate van toewijding aan het proces. Immers, wanneer partijen de mogelijkheid hebben om daadwerkelijk input te leveren en mee te denken, wordt hun wil om tot uitkomsten te komen vergroot.
11. De aanwezigheid van duidelijke regels werkt bevorderlijk voor het bouwen van vertrouwen waardoor het, het collaboratieve proces faciliteert en daarmee ook de borging van het gezondheidsstandpunt.
12. De aanwezigheid van transparantie werkt bevorderlijk het bouwen van vertrouwen waardoor het, het collaboratieve proces faciliteert en daarmee ook de borging van het gezondheidsstandpunt.
    - Bij de aanwezigheid van duidelijke regels en transparantie weten actoren in het netwerk waar zij aan toe zijn en kunnen zij zich hierop aanpassen. Ook groeit hierdoor het idee dat het netwerk gebaseerd is op eerlijkheid en er geen ‘’achterkamertjespolitiek’’ wordt bedreven.

Faciliterend leiderschap

13. De aanwezigheid van faciliterend leiderschap werkt bevorderlijk voor het bouwen van vertrouwen waardoor het, het collaboratieve proces faciliteert en daarmee ook de borging van het gezondheidsstandpunt.
    - Een faciliterend leider vergroot het vertrouwen van actoren in het netwerk, omdat deze een eerlijk proces voor alle actoren tot stand waarborgt, zodat ook ‘zwakkere’ partijen gehoord worden. Ook geeft de faciliterend leider op een neutrale wijze sturing aan het proces wanneer de actoren er gezamenlijk niet uitkomen waardoor het vertrouwen in de hand werkt.

4. Operationalisatie en metholodogie

Het vierde hoofdstuk betreft de operationalisatie en metholodogie van dit onderzoek. In de operationalisatie zullen de begrippen zoals uiteengezet in het theoretisch kader meetbaar gemaakt worden. Op deze wijze worden indicatoren opgesteld waarmee naar de empirie gekeken kan worden. De indicatoren zijn daarmee de uitingsvormen waar de verschillende variabelen door geïdentificeerd worden (Verschuren en Doorewaard, 2007). Binnen de methodologie zal aandacht geschonken worden aan de methoden en technieken die binnen dit onderzoek gebruikt zijn alsmede de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

4.1 Operationalisatie

4.1.1 Begincondities

In tabel 1.2 is de operationalisatie van de begincondities weergegeven. Deze is ingedeeld in drie variabelen: disbalans tussen middelen of macht tussen verschillende actoren, incentives voor collaboratie en geschiedenis van conflict of samenwerking tussen actoren.

Indicatoren van disbalans tussen middelen of macht tussen stakeholders zijn uitingsvormen die aantonen dat actoren niet optimaal kunnen participeren in het collaboratieve proces, omdat het hen ontbreekt aan bepaalde middelen, eigenschappen of macht. Hieronder vallen onder andere het niet hebben van voldoende tijd of capaciteit, maar ook de afwezigheid van bepaalde expertise. De indicatoren van incentives voor collaboratie worden gevormd door de redenen en drijfveren die actoren hebben om te participeren in beleidsnetwerken. Hierbij kan gedacht worden aan positieve financiële incentives, maar ook de verwachte uitkomsten van het proces. Tot slot uit de laatste dimensie zich in positieve of negatieve ervaringen tussen stakeholders en de geschiedenis tussen actoren. Deze variabele uit zich in positieve dan wel negatieve ervaringen met stakeholders door een geschiedenis van conflict of samenwerking.

Concept	Variabele	Indicatoren	Waarden
Begincondities	Disbalans tussen middelen of macht tussen actoren	• Niet voldoende capaciteit, organisatie, status of middelen • Geen organisationele infrastructuur • Geen representatie • Geen *skill* of expertise om te participeren in technische discussies • Geen tijd, energie of vrijheid om te participeren	1. Aanwezig 2. Afwezig
	Incentives voor collaboratie	• Positieve financiële incentives • Disbalans in macht en middelen • Timing • Verwachtingen over uitkomsten collaboratieve proces • Overweging uitkomsten tegenover inzet van tijd en middelen • Perceptie relatie inzet en concrete uitkomsten	1. Aanwezig 2. Afwezig

		• Alternatieve methodes van bereiken van (dezelfde) uitkomsten • (Sterke) bondgenoten aanwezig in het collaboratieve proces • Perceptie over noodzaak van participatie van andere stakeholders voor eigen gewenste uitkomsten • Percepties van afhankelijkheden van anderen	
	Geschiedenis van conflict of samenwerking tussen actoren	• Geschiedenis van conflict • Negatieve ervaringen • Geschiedenis van samenwerking • Positieve ervaringen	1. Aanwezig 2. Afwezig

Tabel 1.2: Operationalisatie begincondities (bron: Ansell & Gash, 2008)

4.1.2 Collaboratief proces

Het collaboratieve proces wordt gemeten door de 5 variabelen *face-to-face* dialoog, vertrouwen bouwen, toewijding aan het proces, gedeeld begrip en tussentijdse uitkomsten. De operationalisatie van deze variabelen is weergegeven in tabel 1.3.

De uitingsvormen van *face-to-face* dialoog zijn samenkomsten waarbij met elkaar gesproken wordt, zoals bijeenkomsten en vergaderingen, maar ook informeel contact. De indicator voor het bouwen van vertrouwen is dat overeenkomsten nageleefd worden, dit impliceert immers dat er vertrouwen is in de andere actoren. Toewijding aan het proces wordt gevormd door uitingsvormen die aantonen dat er sprake is van betrokkenheid en inzet voor het proces van samenwerking zoals de aanwezigheid van gedeeld eigenaarschap voor het proces en de openheid tot het verkennen van win-win situaties. De indicatoren horende bij de variabele gedeeld duiden dat er aanwezigheid is van overeenstemming over zaken omtrent het netwerk en het proces. Hierbij kan gedacht worden aan een gemeenschappelijke probleemdefinitie en de identificatie van gemeenschappelijke waarden. Tot slot verwijzen de uitingsvormen van tussentijdse uitkomsten naar s*mall wins,* strategische plannen en gezamenlijke *fact-finding*.

Concept	Variabele	Indicatoren	Waarden
Collaboratief proces	*Face-to-face* dialoog	• Bijeenkomsten • Vergaderingen • Informeel contact • *Good faith* onderhandeling;	1. Aanwezig 2. Afwezig
	Vertrouwen bouwen	• Overeenkomsten worden nageleefd	1. Aanwezig 2. Afwezig
	Toewijding aan het proces	• Wederzijdse erkenning van afhankelijkheid • Gedeeld eigenaarschap van het proces • Openheid tot het verkennen van *mutual gains*	1. Aanwezig 2. Afwezig
	Gedeeld begrip	• Duidelijke missie • Gemeenschappelijke probleemdefinitie	1. Aanwezig 2. Afwezig

		• Identificatie van gemeenschappelijke waarden	
	Tussentijdse uitkomsten	• *''small wins''* • Strategische plannen • Gezamelijke *fact-finding*	1. Aanwezig 2. Afwezig

Tabel 1.3: operationalisatie collaboratief proces (bron: Ansell & Gash, 2008)

4.1.3 Institutioneel design

In tabel 1.4 is de operationalisatie van het institutioneel design te vinden. Deze konden uit een deel van de definitie van het institutioneel design door Ansell en Gash (2008) al afgeleid worden. Het betreft hier namelijk de ''de basisprotocollen en regels voor collaboratie'' waaronder wordt verstaan de spelregels voor samenwerking binnen het netwerk (Ansell en Gash, 2008:555). Hieronder vallen onder andere welke partijen wel of niet mogen participeren (inclusiviteit) en de rollen die partijen in het netwerk innemen.

Concept	Indicatoren	Waarden
Institutioneel design	• Inclusiviteit • Transparant proces • Openheid proces • Gevoel van gehoord worden • Duidelijke regels en richtlijnen • Duidelijkheid wat betreft rollen	1. Aanwezig 2. Afwezig

Tabel 1.4: operationalisatie instutioneel design (bron: Ansell & Gash, 2008)

4.1.4 Faciliterend leiderschap

Faciliterend leiderschap kent uitingsvormen die met elkaar gemeen hebben dat zij een eerlijk en gunstig proces pogen aan proberen te wakkeren. Indicatoren als bemoediging en sturing, maar ook het zorgen voor een goede sfeer onderling zijn aan te merken als uitingsvormen van deze variabelen en zijn opgenomen in tabel 1.5 hieronder.

Concept	Indicatoren	Waarden
Faciliterend leiderschap	• Bemoediging • Sturing • Zorgen voor een goede sfeer tussen stakeholders en tijdens het collaboratieve proces • Aanmoediging van consensus-bereiking • Bijdragen aan het oplossen van problemen • Stellen van duidelijke regels • Bouwen van vertrouwen • Dialoog faciliteren tussen stakeholders • Verkennen van *mutual-gains* • Aanmoedigen van participatie • Waarborgen van stabiele machtsverdeling tussen actoren in het collaboratieve proces • Faciliteren van productieve groepsdynamiek • Representeren van ‘’zwakkere’’ actoren of minder vertegenwoordigde actoren • Aanmoedigen van stakeholders om naar elkaar te luisteren	1. Aanwezig 2. Afwezig

Tabel 1.5: operationalisatie faciliterend leiderschap (bron: Ansell & Gash, 2008)

4.2 Methodologie

4.1 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie die gehanteerd wordt in dit onderzoek, is de *casestudy.* Bij een casestudy, oftewel een gevalsstudie, wordt één of enkele gevallen intensief bestudeerd (Thiel, 2007). In het geval van dit onderzoek zal het een meervoudige casestudy betreffen waarbij de uitgebreide informatie die verkregen is tevens vergeleken kan worden met de overige *cases.*

4.2 Onderzoeksmethode

De onderzoeksmethode die gehanteerd wordt is het interview. Voor het interview is gekozen, omdat er sprake is van kwalitatief onderzoek waarbij er geprobeerd wordt achterliggende ideeën en mechanismen te achterhalen (Thiel, 2007). Tijdens een interview kan er met betrekking tot de concepten en mechanismen de diepte ingegaan worden (Ibid.). Het zal een semigestructureerd interview betreffen, wat inhoudt dat naast de vastgestelde vragen ruimte wordt geboden aan de interviewer om aanvullende vragen te stellen. Op deze wijze kan ingespeeld worden op hetgeen de geïnterviewde stelt en verduidelijking van uitspraken gevraagd worden (Ibid.). Respondenten zijn benaderd via e-mail waarna de interviews op de werklocatie van de betreffende respondent is uitgevoerd. Het interview omvat 29 vragen en duurde minimaal 35 minuten en maximaal 72 minuten om te voltooien. De interviews zijn na

verzoek voor akkoord van de respondent opgenomen middels een smartphone en getranscribeerd. De transcripten zijn ter kennisname toegezonden aan de respondenten waarna deze akkoord konden geven op het transcript, op- of aanmerkingen konden geven of wijzigingen konden doorvoeren.

Tot slot is er bureauonderzoek verricht worden om het theoretische kader waaruit naar de empirie gekeken wordt, samen te stellen (Verschuren & Doorewaard, 2007).

4.3 Onderzoekspopulatie

De onderzoekspopulatie van dit onderzoek wordt gevormd door betrokkenen bij de Omgevingsvisie van de volgende drie gemeenten: Midden-Delfland, Westland en Den Haag. Doordat de drie gemeenten van elkaar verschillen qua inwonersaantal en daarmee gemeentelijke organisatie valt te stellen dat er gekozen is voor contrasterende cases (Thiel, 2007). Hierdoor kan de onderzoeker naast de theoretische variabelen tevens inzicht proberen te geven in de vraag of de grootte van de gemeente invloed heeft op de afhankelijke variabele als gevolg van complexiteit. Tabel 1.6 geeft een weergave van de drie gekozen gemeenten, hun populatiegrootte en het aantal respondenten wat in de betreffende gemeente ondervraagd is.

Klein (<25.000)	Middelgroot (ong. 100.000)	Groot (>500.000)
Midden-Delfland	Westland	Den Haag
Aantal respondenten: 1	Aantal respondenten: 2	Aantal respondenten: 5

Tabel 1.6: inwonersaantallen gemeenten Midden-Delfland, Westland en Den Haag

Ook heeft het feit dat deze drie gemeenten op het punt van schrijven van het onderzoek al gestart zijn met een proces rondom de vorming van hun gemeentelijke Omgevingsvisie een rol gespeeld bij de keuze. Wanneer dit niet het geval zou zijn of in zeer geringe mate, zouden respondenten geen valide antwoorden kunnen geven. Immers, ze zouden de vragen niet goed kunnen beantwoorden omdat hetgeen nog niet speelt in hun betreffende gemeente.

Respondenten zijn gekozen op basis van *purposive sampling*, wat inhoudt dat de onderzoeker selectief is geweest in de keuze voor de respondenten (Research Methodology, 2017). Respondenten zijn namelijk geselecteerd op basis van hun betrokkenheid bij de vormgeving van de Omgevingsvisie in de gemeente waar zij werkzaam zijn. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de respondenten daadwerkelijk de informatie kunnen verschaffen die nodig is om de legitimiteit van de analyse en de uitkomsten te steunen. Uit tabel 1.6 blijkt dat het aantal respondenten per gemeente in verhouding is geweest met de grootte en complexiteit van de betreffende gemeente. Dit komt overeen met de grootte van de projectorganisaties in de gemeenten waarbij er bij kleinere gemeenten minder respondenten beschikbaar waren die daadwerkelijk bij de processen rondom de Omgevingsvisie betrokken waren en hierdoor benaderd konden worden voor het interview. Ook het feit dat de processen op het moment van schrijven pas waren begonnen heeft ertoe bijgedragen dat er in de gemeente Midden-Delfland en Westland in vergelijking met de gemeente Den Haag minder respondenten zijn benaderd.

4.4 Validiteit

Interne validiteit

Interne validiteit betreft de vraag of er gemeten is wat de onderzoeker wou meten (Thiel, 2007). De interne validiteit van dit onderzoek is als hoog te bestempelen op grond van de volgende redenen: als eerste is het *collaborative governance framework* van Ansell en Gash

(2008) gebaseerd op een meta-analyse van 137 cases. Als gevolg hiervan hebben de verkregen factoren een hogere betrouwbaarheid waardoor de interne validiteit van de items wordt gewaarborgd. Het gebruik van deze gevalideerde items voor de analyse vergroot daarmee de interne validiteit van het onderzoek, omdat zij de basis vormen voor de analyses. Het framework van Ansell en Gash (2008) is gebaseerd op veelal Amerikaanse cases waardoor de betrouwbaarheid van de items zou kunnen afnemen. Hierdoor wordt ook de interne validiteit van het onderzoek aangetast doordat de items minder goed toepasbaar zouden kunnen zijn voor de Nederlandse cases die in dit onderzoek centraal staan. Echter, gezien het feit dat de factoren zich richten op collaboratie in (beleids)netwerken in de (semi)publieke sector en deze in de meeste gevallen op een zeer gelijke wijze gedefinieerd zijn, wordt er niet vanuit gegaan dat hierdoor de interne validiteit wordt aangetast.

In onderzoek waarbij data gebaseerd is op uitingen van respondenten, bijvoorbeeld middels een vragenlijst of interview, is er in bijna alle gevallen de vraag of respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven of antwoorden zoals zij denken dat de onderzoeker wil horen (Thiel, 2007). In deze gevallen wordt de interne validiteit van het onderzoek namelijk aangetast, immers: er wordt geen eerlijk antwoord verkregen op de vragen waardoor er niet ‘’gemeten wordt wat de onderzoeker wil meten.’’ Dit onderzoek probeert de drempel om sociaal wenselijke antwoorden te geven, te verlagen door het onderzoek te anonimiseren. Als gevolg hiervan wordt gehoopt dat respondenten vrijuit en eerlijk antwoord geven op de gestelde vragen.

De mogelijkheid die aan respondenten gegeven is om wijzingen door te voeren in hun transcripten, en daarmee de gebruikte informatie voor de analyse, is door 3 respondenten gebruikt. In sommige gevallen is veel tekst weggehaald, wat de interne validiteit kan aantasten. Echter, omdat er gedurende de interviews vrij is gesproken is er tevens veel gezegd wat niet relevant en daarmee bruikbaar is voor de analyse waardoor de basis van de antwoorden niet op kritieke wijze is aangetast.

Externe validiteit

De externe validiteit van een onderzoek betreft de generaliseerbaarheid ervan (Thiel, 2007). De externe validiteit van dit onderzoek is als laag te bestempelen, omdat er slechts drie gemeenten geanalyseerd zijn. Gezien het feit dat het aantal gemeenten in Nederland op 1 januari 2017 388 bedraagt, is deze steekproef niet voldoende representatief om te kunnen generaliseren naar andere gemeenten (CBS, 2017). Tevens gaat dit onderzoek over de wijze waarop gemeenten vorm geven aan hun Omgevingsvisies en in het bijzonder gezondheid hierin een plaats geven. Vanzelfsprekend zijn er verscheidene manieren voor gemeenten om beide zaken in te vullen waardoor de gevonden resultaten slecht generaliseerbaar zijn.

Ook het feit dat er voor de gemeenten Midden-Delfland en Westland één respectievelijk twee respondenten zijn benaderd draagt bij aan een afbreuk van de externe validiteit.

4.5 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek betreft de consistentie en repliceerbaarheid van de methoden, omstandigheden en de resultaten van een onderzoek. Waarnemingen die als betrouwbaar worden bestempeld zijn deze die onder dezelfde omstandigheden dezelfde

uitkomsten geven (Banens, 1998). De betrouwbaarheid van dit onderzoek is als laag te bestempelen, zoals vaker het geval is bij sociaalwetenschappelijk onderzoek (Thiel, 2007). Dit vloeit voort uit het feit dat onderzoek binnen deze disciplines zich veelal richt op menselijke aspecten zoals gedrag en percepties (Ibid.). Als gevolg hiervan zijn data en daarmee ook de resultaten subjectief en persoonsgebonden wat betekent dat deze door de tijd heen kunnen veranderen en dit vaak ook doen. Dit onderzoek richt zich op belevingen, ervaringen en percepties van betrokkenen bij de vorming van de Omgevingsvisie over dit proces en hun ideeën over de rol van gezondheid hierin. Als gevolg van nieuwe inzichten en ervaringen is het zeer waarschijnlijk dat respondenten er naargelang de tijd verstrijkt op deze thema's nieuwe ideeën op na houden. Eenzelfde onderzoek op een ander tijdstip zal daardoor hoogstwaarschijnlijk andere uitkomsten geven waardoor de betrouwbaarheid laag is.

5. Resultaten: beschrijvende analyse

In het volgende hoofdstuk zullen de beschrijvende resultaten van dit onderzoek per gemeente behandeld worden. Alvorens dit gebeurt, zal eerst de context van dit onderzoek, de Omgevingsvisie, nader geschetst worden. Hierna zal er aandacht geschonken worden aan de vorming van de gemeentelijke Omgevingsvisie met betrekking tot het netwerk van de drie gemeenten Midden-Delfland, Westland en Den Haag. Op deze wijze wordt een informatieve basis gelegd voor de beschrijvende resultaten.

Na het informatieve deel, zijn de resultaten die volgen ingedeeld in een netwerkanalyse en een gezondheidsanalyse en zullen zij tevens per gemeente uiteengezet worden. In de netwerkanalyse zullen factoren die centraal staan in het netwerk rondom de vorming van de Omgevingsvisie centraal staan. De elementen die in de netwerkanalyse behandeld worden zijn achtereenvolgend: begincondities, institutioneel design, collaboratief proces en faciliterend leiderschap.

In de gezondheidsanalyse wordt gefocust op factoren die van belang zijn voor gezondheid in de Omgevingsvisie, dit zijn achtereenvolgend: de ambitie van de betreffende gemeente op het gebied van gezondheid in de fysieke leefomgeving, het standpunt omtrent gezondheid in de fysieke leefomgeving in de Omgevingsvisie en de rol van GGD Haaglanden in het proces rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie.

Context: Omgevingsvisie

De Omgevingswet kent 6 instrumenten waarvan de Omgevingsvisie er één van is (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2014). Het rijk, de provincie en de gemeenten stellen allen hun eigen Omgevingsvisie vast (Ibid.), waarbij de gemeentelijke Omgevingsvisie wordt opgesteld door de gemeenteraad (VNG, 2017). Het document dient een integraal beeld te schetsen van de plannen van de betreffende gemeente voor het desbetreffende grondgebied op het gebied van de fysieke leefomgeving. Het begrip fysieke leefomgeving is een erg breed begrip en omvat onder andere milieu, natuur, landschap, cultureel erfgoed en gezondheid. Doordat de visie een lange-termijn document is die de ontwikkelingen en plannen voor de komende 20 à 30 jaar schetsen, dienen er strategische keuzes gemaakt te worden (Ibid.).

De Omgevingsvisie kan gezien worden als het paraplu-instrument van de Omgevingswet, omdat de invulling van het Omgevingsplan en de vergunningen, verordeningen en programma's voortvloeien uit de principes die zijn opgesteld in de visie (Aan de slag met de Omgevingswet, 2017). Wat betreft de vorm en inhoud van de Omgevingsvisie heeft de wetgever slechts een paar condities opgelegd: wees integraal, participeer en neem de vier milieubeginselen in acht. Onder deze milieubeginselen wordt verstaan: ''het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt'' (Ibid.). Daarnaast dient er rekening gehouden te worden met de maatschappelijke doelen die voor alle instrumenten van de wet zijn opgesteld (Aan de slag met de Omgevingswet, 2017b). Één van de doelen, namelijk het ''bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving'' is al eerder benoemd. Het tweede maatschappelijke doel van de wet

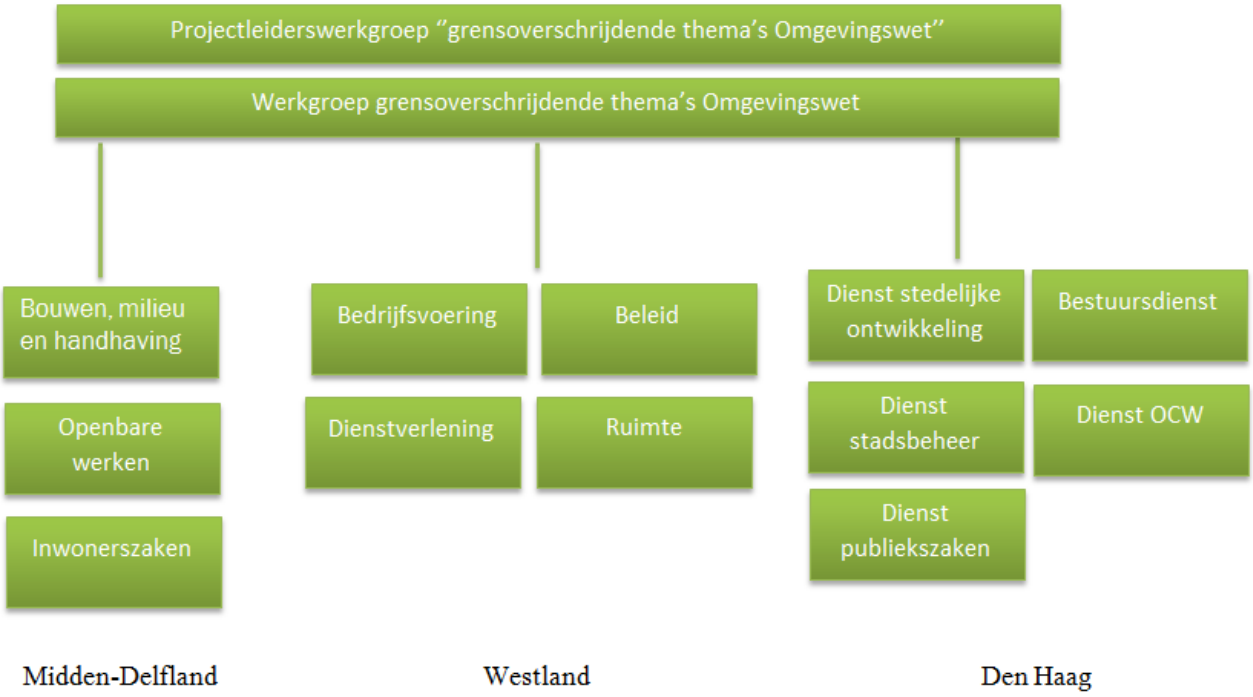
luidt: ‘’de fysieke leefomgeving doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen om er maatschappelijke behoeften mee te vervullen (Ibid.)’’ Dit tweede maatschappelijke doel past goed bij de streefbeelden van de Omgevingswet om effectiever te werken en aan te sluiten bij wat de gebruikers van de leefomgeving nodig hebben.

Buiten de verplichtingen die de wet oplegt, is de vorm van de Omgevingsvisie dus vrij in te richten (VNG, 2016). Dit kan betekenen dat de visie slechts op hoofdlijnen de ambities op het betreffende gebied vastlegt of dat er juist gedetailleerd wordt ingegaan op de verschillende functies die aan het gebied toebedeeld kunnen worden. Ook kan er gekozen voor een combinatie van beide opties (Ibid.). Een veelgehoorde invulling van de Omgevingsvisie wordt echter gevonden in het opstellen van kernwaarden voor de gemeente en het nadenken over de identiteit die daarmee gepaard gaat (VNG, 2017b; Brabantse Omgevingsvisie, 2017). Zo komen in één gemeente waarden als ‘gezond, veilig, duurzaam, betrokkenheid en samen’ naar voren terwijl in een andere gemeente ‘groen en monumentaal’ worden gezien als de kernwaarden van het betreffende gebied (Ibid.). ‘’Hoe het beleid uiteindelijk inhoudelijk vorm krijgt in de visie, kan dus per gemeente of per onderwerp in één visie verschillen’’ is daarmee een goede afspiegeling van de diversiteit aan mogelijke invullingen van een gemeentelijke Omgevingsvisie (VNG, 2016:2).

Vorming Omgevingsvisie

In figuur 1.3 is het netwerk rondom de vorming van de Omgevingsvisie van de gemeenten Midden-Delfland, Westland en Den Haag visueel weergegeven. Uit dit schema blijkt dat alle drie de gemeenten vertegenwoordigd zijn in de werkgroep ‘’grensoverschrijdende thema’s Omgevingswet’’ naast hun eigen interne netwerk. Deze werkgroep richt zich op de gemeenschappelijke aspecten van de Omgevingswet, namelijk de grensoverschrijdende thema’s. De regionale werkgroep focust zich op inhoudelijke thema’s die van belang zijn op het gebied van de Omgevingswet, zoals digitalisering, maar ook het thema gezondheid. Deze thema’s worden uitgewerkt met het oog op wat zij gaan betekenen voor de regio en hoe daar zo effectief mogelijk mee omgegaan kan worden.

In de hierop volgende paragrafen zal voor ieder van de drie gemeenten een beschrijving van hun netwerk rondom de vorming van de Omgevingsvisie volgen.



Figuur 1.3: schets lagen netwerk Omgevingsvisie - gemeente Midden-Delfland, Westland en Den Haag

Midden-Delfland

Voor de vorming van de Omgevingsvisie heeft de gemeente Midden-Delfland een plan van aanpak gemaakt die nu in gedetailleerde vorm uitgewerkt wordt in een opvolger van het plan van aanpak. Hierin staan zaken omtrent de planning en organisatie van het projectteam. Voordat er daadwerkelijk aan de visie begonnen wordt, is het de bedoeling dat er een agenda of startnotitie wordt gemaakt met de onderwerpen die voor deze gemeente het belangrijkst zijn.

De gemeente heeft o.a. een gebiedsvisie - opgesteld in 2005, geactualiseerd in 2015 en lopend tot 2025 – die als basis kan worden gezien voor de Omgevingsvisie. Intern zijn ten behoeve van het plan van aanpak interviews gehouden met collega's uit de relevante diensten.

Netwerk

De diensten die betrokken zijn bij de vormgeving van de visie intern zijn op dit moment openbare werken, inwonerszaken en de afdeling bouw, milieu en handhaving. Binnen de laatste dienst valt o.a. ruimtelijke ordening en deze dienst draagt momenteel de regie over de Omgevingsvisie. Met de andere afdelingen zijn interviews gehouden, maar deze worden minder intensief betrokken. De interviews gaven inzicht in ''de ambitie om te gaan werken volgens de uitganspunten van de Omgevingswet, de huidige planningspraktijk en consequenties van de wet'' (Gemeente Midden-Delfland, 2016). Het is wel de bedoeling dat deze intensiever betrokken gaan worden naargelang het proces continueert.

Wat betreft externe partners neemt de gemeente Midden-Delfland deel aan de regionale werkgroep 'grensoverschrijdende thema's Omgevingswet' waar de volgende externe stakeholders vertegenwoordigd zijn: de gemeenten Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Westland, Delft, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Zoetermeer, de Omgevingsdienst Haaglanden, GGD Haaglanden, Veiligheidsregio Haaglanden, het waterschap en Dunea. Wat betreft externe partners geeft respondent A aan dat ''op dit moment ligt het accent op die organisaties'' waarbij het gaat om de regionale organisaties.

Een stakeholder die niet in de hierboven beschreven regionale werkgroep aanwezig is, maar waar de gemeente Midden-Delfland wel contacten mee onderhoudt met betrekking tot de Omgevingsvisie is de provincie Zuid-Holland.

Type organisatie
De gemeente Midden-Delfland geeft aan in de vormgeving van de Omgevingsvisie een faciliterende rol aan te nemen. Ook in het plan van aanpak omtrent de Omgevingswet (Gemeente Midden-Delfland, 2016) is opgenomen dat de gemeente in deze processen steeds meer een faciliterende rol op zich zal nemen. Deze faciliterende rol past bij een *lead-organization* netwerk, waarbij één leidende organisatie in het netwerk bestaat.

Westland
De gemeente Westland heeft ten behoeve van haar gemeentelijke Omgevingsvisie allereerst een ‘’Omgevingsvisie light’’, zoals respondent B dit noemt, opgesteld. In dit basisbestand is al het bestaande beleid van de gemeente op het gebied van de fysieke leefomgeving verzameld, zoals de structuurvisie en de duurzaamheidsagenda. Vervolgens is dit bestand geanalyseerd waarbij is gekeken naar de wijze waarop bestaand beleid verwerkt kan worden in de nieuwe Omgevingsvisie en wat ontbrekende thema’s waren. De conclusies die getrokken werden na de analyse van dit gebundelde document heeft er vervolgens toe geleid dat er een collegebesluit genomen is om voor de ontbrekende thema’s zogenaamde themabijeenkomsten te organiseren. De input die vervolgens wordt opgehaald uit deze themabijeenkomsten zullen bijdragen om een definitieve Omgevingsvisie vast te stellen. In totaal zijn er zeven thema’s benoemd voor welke themabijeenkomsten georganiseerd zullen worden, dit zijn o.a. klimaatadaptatie, energie en gezondheid. De gemeente Westland streeft ernaar om ‘’de Omgevingsvisie kort na de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 vast te stellen’’, aldus respondent B.

Netwerk
Intern gezien zijn alle clusters van de gemeente Westland, in totaal vier, betrokken bij de vorming van de Omgevingsvisie. Dit zijn de clusters bedrijfsvoering, beleid, dienstverlening en ruimte. Respondent B zegt hierover: ‘’mensen vanuit het sociaal domein, vanuit beheer, vanuit planontwikkeling. Eigenlijk zijn alle clusters en alle thema’s betrokken binnen de Omgevingsvisie.’’

Er zijn verschillende subgroepen binnen de gemeente die met de opgave Omgevingsvisie bezig zijn, echter is hier geen apart deelproject voor gevormd. Er is binnen de gemeente een programmateam opgesteld voor de Omgevingswet, een team van ‘’tegen-om-mee-en-dwarsdenkers’’ die door middel van een kritische blik het proces en de inhoud probeert te waarborgen en tot slot een klankbordgroep. In de klankbordgroep zijn alle teammanagers die op enige wijze betrokken zijn bij de Omgevingswet vertegenwoordigd en deze let vooral op de strategische verstandhouding van de Omgevingswet met de bestaande doelen van de gemeente. Op deze wijze probeert de klankbordgroep tevens te waarborgen dat de Omgevingsvisie uiteindelijk door het college wordt omarmd.

Buiten de gemeentegrenzen om zijn de regionale partijen die vertegenwoordigd zijn in de regionale werkgroep ‘grensoverschrijdende thema’s’ te bemerken als externe partner, verder wordt er op dit moment (nog) niet met andere externe partijen gewerkt.

Type organisatie
Ook de gemeente Westland is te typeren als een *lead-organization* in het netwerk rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie. Dit komt tot uiting in het feit dat de keuzes voor de bijeenkomsten met externe partijen worden bepaald en georganiseerd door de gemeente. In dit opzicht heeft de gemeente dus ‘de touwtjes in handen’ in het netwerk, wat karakteriserend is voor een *lead-organization* netwerk.

Den Haag
De Omgevingsvisie valt onder het Programma Omgevingswet van de gemeente Den Haag en is één van de drie deelprojecten naast het project Omgevingsplan en het VTH (vergunningen, toezicht en handhaving) project. Het project heeft een looptijd van twee jaar, waarbij geopteerd wordt om voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 een contourennota te hebben. Ten behoeve hiervan wordt eerst een inventarisatie gemaakt van het geheel van beleidsvelden die in de Omgevingsvisie vertegenwoordigd moet worden. Vervolgens worden de beleidsmedewerkers die werkzaam zijn op deze thema’s bijeengebracht in zogenaamde ‘pleinen’ waardoor input verkregen wordt over de gevolgen van keuzes met betrekking tot het betreffende thema.

Netwerk
De betrokken diensten van de gemeente Den Haag bij de vorming van de Omgevingsvisie zijn de vijf basisdiensten stadsbeheer, stadsontwikkeling, de bestuursdienst, de dienst publieke zaken en de dienst onderwijs, cultuur en welzijn.

Wat betreft externe partners heeft de gemeente Den Haag naast de partijen die vertegenwoordigd zijn in de regionale werkgroep ‘grensoverschrijdende thema’s Omgevingswet’ ook de provincie Zuid-Holland als partner bij de vorming van haar gemeentelijke Omgevingsvisie.

Type organisatie
Ondanks dat feitelijk gezien de gemeente Den Haag tevens als een *lead-governed* organisatie te bestempelen is, om het gegeven dat de gemeenten de regie voeren in het proces rondom de vormgeving van de instrumenten van de Omgevingswet, past *participant-governed* netwerk beter bij deze gemeente. De gemeente Den Haag neemt namelijk, in vergelijking met de overige twee gemeenten, een meer open houding aan in het proces waarbij expliciet wordt geuit dat er met een ‘leeg vel’ begonnen wordt en alle participanten in het netwerk evenveel inbreng hebben. Dit is karakteriserend voor een *participant-governed* netwerk waarin alle actoren een gelijk positie hebben en er niet één organisatie is die de leiding neemt.

5.1 Midden-Delfland

In dit hoofdstuk zullen de beschrijvende resultaten van de gemeente Midden-Delfland uiteengezet worden waarbij eerst de factoren in de netwerkanalyse weergegeven worden en vervolgens de gezondheidsanalyse wordt toegelicht.

5.1.1 Netwerkanalyse

Begincondities

Capaciteit

Wat betreft capaciteiten om de Omgevingsvisie vast te stellen, is de gemeente Midden-Delfland van mening dat het genoeg in huis heeft. Een reden die daarvoor wordt gegeven door respondent A is: ‘’Dat komt ook omdat we ook heel veel beleid hebben gemaakt en dat we er ook vanuit gaan dat het een kwestie is van actualisatie van het beleid en verdere integratie van het beleid.’’

Afhankelijkheid

Met betrekking tot de afhankelijkheid van externe partijen valt hiermee te stellen dat de gemeente niet per se denkt afhankelijk te zijn van andere partijen. Er wordt echter wel degelijk samengewerkt met externe partijen, hiervoor geeft respondent A de volgende drie redenen: ‘’simpelweg omdat de wet vereist dat je participeert,’’ ten tweede omdat je ‘’voor de uitvoering van je beleid afhankelijk bent van de medewerking van die partijen,’’ en tot slot om ‘’gebruik te maken van kennis en ervaring om beleid te kunnen maken wat aansluit bij de praktijk.’’

Incentives

Belangrijke incentives lijken hiermee ‘perceptie relatie inzet en concrete uitkomsten’ en ‘perceptie over noodzaak van participatie van andere stakeholders voor eigen gewenste uitkomsten’ het belangrijkst. Immers, naast het feit dat het wettelijk verplicht is, is de belangrijkste reden van samenwerking om te komen tot eenduidig en uitvoerbaar beleid.

Daarnaast is ook efficiëntie een belangrijke incentive, respondent A illustreert dit door middel van de volgende uitspraak: ‘’Niet iedere gemeente hoeft zelf het wiel uit te vinden, dat is niet efficiënt. Iedere gemeente heeft zijn eigen specialisaties, je kan elkaars specialisaties gebruiken en elkaars ervaringen benutten.’’ Het karakter van de werkgroep wordt hiermee goed beschreven, namelijk het gebruiken van elkaars expertise en afstemmen op thema’s die gemeente-overschrijdend zijn. Naast het zijn van een bron van inspiratie door uitwisseling van informatie tussen partijen, wordt het samenwerken met externe partijen daarmee ook gewoon gezien als de slimme keuze met betrekking tot efficiëntie.

Deze efficiëntie is niet alleen met betrekking tot de gemeente zelf, maar ook de uitvoeringsorganisaties die regionaal opereren en te maken met alle gemeenten in de betreffende regio. Wanneer deze ieder afzonderlijke milieunormen zouden aanhouden, zou dit hun werk sterk bemoeilijken. Hierover zegt respondent A het volgende: ‘’Gelet op de doelstelling van een efficiënte werkende uitvoeringsdienst kan dat niet de bedoeling zijn.’’

Een laatste belangrijke incentive om samen te werken met externe partijen is het creëren van draagvlak. Hierover zegt respondent A: ‘’Je hebt partijen altijd nodig voor draagvlak en dat is wat je met geld niet kan kopen of met meer mankracht kan bereiken.’’

Hier zit echter wel een obstakel aan vast in de vorm van het ‘participatie-moe’ worden van actoren. Hierover zegt de respondent het volgende: ‘’Je merkt nu al dat er bepaalde partijen zijn die participatie-moe worden, die denken ‘goh weer een inspraakavond, ik ga niet.’’ De (overmatige) vraag naar participatie aan actoren zou er dus voor kunnen zorgen dat actoren minder of minder intensief willen participeren in het proces.

Balans tussen actoren
Wat betreft balans tussen de actoren, wordt er gesteld dat alle actoren in het netwerk rondom de visievorming op gelijke voet staan. Echter, dat wil niet zeggen dat iedere actor ook evenveel invloed heeft op het uiteindelijke resultaat. Respondent A stelt namelijk dat mankracht van gemeenten hierin bepalend is waarbij grotere gemeenten indirect meer invloed kunnen uitoefenen. De volgende uitspraak van respondent A illustreert dit als volgt: ‘’Je hebt toch vaak dat juist de actoren die meer mankracht hebben zich dus beter hebben kunnen inlezen, die meer en een beter netwerk hebben - ook landelijk -, meer informatie via netwerken krijgen en dus beter op de hoogte zijn. Dus het geeft ze ook meer een voorsprong en daardoor wat meer autoriteit. Dus een projectleider van de gemeente Den Haag heeft vaak meer inbreng.’’ Naast Den Haag wordt ook de gemeente Delft genoemd als, op grond van dit gegeven, meer indirecte invloed hebbende gemeente.

Desondanks wordt er niet gevonden dat er op grond van het hierboven beschrevene oneerlijke structuren ontstaan tussen actoren. Respondent A geeft aan dat zelfs als vertegenwoordiger van een kleine gemeente niet het gevoel bestaat dat overige actoren meer te zeggen hebben. De reden hiervoor ligt volgens de respondent in het feit dat iedere gemeente een eigen Omgevingsvisie vaststelt, waardoor de eigen autoriteit bewaakt is. De respondent geeft aan dat wanneer er sprake zou zijn van een regionale Omgevingsvisie, het wel anders zou zijn: ‘’Op dat moment zou het dus wel een risico kunnen zijn voor kleinere gemeenten dat de grote gemeenten meer gaan sturen op de inhoud van die regionale visie.’’

Institutioneel design
Participatie
Wat betreft participatie heeft de gemeente Midden-Delfland ten behoeve van hun gebiedsvisie die raakvlakken heeft met de Omgevingsvisie en hier een goede basis voor vormt met ‘’ontzettend veel partijen’’ in een congres geparticipeerd, aldus respondent A. Deze respondent vervolgt ‘’je ziet dat er wel heel veel geparticipeerd wordt, alleen dat gebeurt niet altijd met het etiket Omgevingswet. Maar het gaat wel om de onderwerpen die belangrijk zijn voor de Omgevingswet. Dus indirect doen we wel aan participatie, maar niet altijd gaat het dan letterlijk om de Omgevingswet.’’

Inclusiviteit
De gemeente heeft in het verleden dus al veel met participatie gewerkt en is zeker van plan om dit met betrekking tot de Omgevingsvisie weer te doen, er zal namelijk nog een participatieproces gestart worden voor de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Ook geldt

dit voor actoren die nu nog niet in het netwerk vertegenwoordigd zijn. Dit zal volgens respondent A een groot aantal partijen omvatten: ‘’De Omgevingswet is zo ontzettend breed, integraal. Dan verwacht ik dat je op een heel groot aantal partijen uitkomt.’’ De gemeente wacht wel met dit participatietraject totdat zij zelf als gemeente wat verder is. De reden hiervoor is volgens respondent A ‘’dan kan je veel gerichter participeren.’’ Buiten de regionale werkgroep is de gemeente dus nog niet in gesprek met (overige) externe actoren voor de vormgeving van de visie.

Voorwaarden
Er zijn geen voorwaarden waar partijen die willen participeren in dit proces aan dienen te voldoen. Hiermee valt te stellen dat de inclusiviteit van het participatieproces rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie in deze gemeente hoog ligt. Wat betreft bilateraal dan wel plenair met de externe partijen samenwerken, is er aangegeven dat dit waarschijnlijk een combinatie van beiden zal zijn.

Afspraken/regels
In de interne bijeenkomsten worden werkafspraken aangehouden, bijvoorbeeld over het op te leveren werk. Er zijn verder op het moment van schrijven nog geen ander afspraken vastgesteld.

Transparantie
Op de vraag of deze regels duidelijk zijn bij de actoren in het netwerk, wat duidt op transparantie, antwoordt respondent A dat dit met betrekking tot de werkafspraken wel het geval is, maar dat het daadwerkelijk houden hieraan wel een aandachtspunt vormt.

Collaboratief proces
face-to-face dialoog
Face-to-face contact tussen de betrokkenen bij de vormgeving van de Omgevingsvisie in de gemeente Midden-Delfland gebeurt eens in de zes weken. Via e-mail worden de relevante documenten toegestuurd en ter voorbereiding gelezen. Op de vraag of de frequentie van de bijeenkomsten voldoende is, antwoordt respondent A: ‘’Ja hoor, dat is voldoende. Er is gewoon te weinig tijd om het vaker te doen.’’ Dezelfde respondent merkt op dat bij frequentere bijeenkomsten het gevaar zou kunnen zijn dat men onvoorbereid naar de bijeenkomsten komt.

Gedeeld begrip
Wat betreft gedeeld begrip geeft respondent A aan dat de actoren in het netwerk het op hoofdlijnen eens zijn over de vorm en inhoud van hun de Omgevingsvisie, maar dit gaat met name over de gekozen thema’s en het feit dat deze verder verkend dienen te worden. Echter, er is niet altijd sprake van gedeeld begrip omtrent de wijze waarop de inhoud van de verkende thema’s verder verwerkt dient te worden. Respondent A geeft aan dat het waterschap bijvoorbeeld graag op het thema water een eigen hoofdstuk zou willen aandragen die vervolgens dient als een watervisie: ‘’Dus dat zij als het ware een kant en klaar hoofdstuk leveren, alstublieft dit is het hoofdstuk water’’. Hierop vervolgt de respondent: ‘’Ik weet dat de gemeente Delft heeft gezegd van ’ja, wij weten niet of wij dat willen: wij willen gewoon

zelf de ruimte hebben om onze Omgevingsvisie te schrijven. Dus we willen wel gebruik maken van de informatie, maar we gaan niet knippen en plakken.''

De thema's die verkend dienen te worden in de regionale werkgroep zijn in eerste instantie door de projectleidersgroep, die boven de regionale werkgroep ligt, besloten. Hierover zegt respondent A: ''Zij sturen de werkgroep aan als het gaat om de aanpak en het gewenste eindresultaat.''

Toewijding proces
Wat betreft toewijding aan het proces, gemeten door de aanwezigheid van eigenaarschap, is er zeker sprake van toewijding aangezien de actoren in het netwerk in goed overleg en op harmonieuze wijze in staat zijn om de thema's die uitgewerkt dienen te worden onderling te verdelen. Hierbij wordt wel weer opgemerkt dat capaciteit van een gemeente van belang is: gemeenten kunnen zelf bepalen of zij wel of niet in een werkgroep willen zitten van het uit te werken thema waarbij gemeenten met meer capaciteit makkelijker in staat zijn om mee te praten en daardoor mee te sturen in de uitkomsten. De (overmatige) vraag naar participatie waardoor actoren volgens respondent A participatie-moe kunnen worden, kan wel invloed hebben op de toewijding van actoren aan het proces. Immers, wanneer actoren participatie-moe zijn kiezen zij ervoor om zich minder in te zetten voor het proces waardoor de toewijding en de intensiteit hiervan achteruit gaat.

Vertrouwen
Vertrouwen in actoren in het netwerk is aanwezig, hierover zegt respondent A: '' Ik heb het idee dat als afspraken niet worden nagekomen dat het eerder is omdat een afspraak onduidelijk was. Dan gaat het eerder om het verduidelijken van wat de bedoeling was dan dat iemand zich willens en wetens zich niet aan een afspraak houdt.'' Verschillen in ideeën en twijfels bij actoren in het netwerk worden weggenomen door middel van verduidelijking en al pratend oplossen. Van harde conflicten is geen sprake en de zogenaamde ''verschillen in inzicht'' worden volgens respondent A snel opgelost.

Terugkoppeling
Tussen de bijeenkomsten door wordt de stand van zaken af en toe teruggekoppeld via e-mail, maar meestal gebeurt dit tijdens het projectleidersoverleg. Er is dus weinig sprake van de aanwezigheid van tussentijdse terugkoppeling buiten de vaststaande overlegmomenten om.

Faciliterend leiderschap
Sturing en coördinatie
Sturing en coördinatie binnen de gemeente gebeurt door de projectleider en de plaatsvervangend projectleider Omgevingswet. Doordat het interne netwerk nog gevormd moet worden, is er nog niet zozeer sprake van leiderschap. Er zijn wel interviews gehouden en de bedoeling is om in de loop van het jaar een projectorganisatie op te zetten.

5.1.2 Gezondheidsanalyse

Ambitie

De gemeente Midden-Delfland draagt het internationale keurmerk 'CittaSlow' wat staat voor 'langzame stad' en inhoudt dat 'inwoners en bezoekers op een plezierige, gastvrije manier en op een menselijk tempo genieten'' (Gemeente Midden-Delfland, 2017). Hierbij staat behoud van de lokale identiteit in uitingen van o.a. het landschap, de infrastructuur, maar ook de producten uit het gebied centraal (Ibid.).

De CittaSlow gedachte vormt een goede basis voor de ambitie van de gemeente Midden-Delfland op het gebied van gezondheid in de fysieke leefomgeving. Zo stelt respondent A bijvoorbeeld: ''We vinden het belangrijk dat mensen toegang hebben tot gezond en authentiek voedsel wat ook duurzaam is geteeld. En lokaal voedsel, dus met korte afstanden waardoor er ook minder CO_2-uitstoot is voor de voedselketen.'' Ook de bewoners van de gemeente hebben in participatieprocessen aangegeven gezondheid een belangrijk thema te vinden. Hierin hebben zij aangegeven dat zij graag willen (blijven) leven in een gezond en vitaal dorp. In dit kader dient er dus voldoende mogelijkheid te zijn om actief te kunnen zijn in de leefomgeving zoals fiets- en wandelpaden, maar ook de aanwezigheid van voorzieningen.

Omgevingsvisie

Het waarborgen van het zijn van een gezonde en vitale gemeente die de authentieke identiteit en rust van het gebied centraal stelt, zijn speerpunten die zeer waarschijnlijk in de Omgevingsvisie van de gemeente Midden-Delfland terug zullen komen. Respondent A stelt tevens dat deze standpunten en de wijze waarop de gemeente dit toepast in het eigen gebied worden ingebracht in het regionaal overleg.

Het is dus niet de vraag of de gemeente en de bewoners van de gemeente Midden-Delfland een gezonde fysieke leefomgeving willen behouden en stimuleren, maar er zijn uiteraard belangentegenstellingen die optreden. Respondent A geeft hier het voorbeeld van de mogelijkheid om de leefbaarheid in de dorpskernen te vergroten door deze autoluw te maken en de parkeerplaatsen in te ruilen voor bijvoorbeeld meer groen. Aan de andere kant ''wonen er mensen in het centrum die heel graag voor de deur willen blijven parkeren,'' aldus respondent A. Het vellen van een eindoordeel over de discussies die voortkomen uit dit soort dilemma's is volgens de respondent aan de politiek.

Wat betreft de verwerking van het thema gezondheid in de Omgevingsvisie stelt respondent A dat er twee pijlers zijn waar aandacht aan geschonken wordt: factoren met een negatief effect op de gezondheid en factoren met een positief effect op de gezondheid. Hierbij zal er doorgegaan worden met het werken aan het terugdringen van factoren die een negatief effect hebben op de gezondheid, zoals luchtvervuiling en wegverkeerslawaai, terwijl positieve factoren worden gestimuleerd. In dat kader kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het stimuleren van ontmoetingsplaatsen om de sociale cohesie te bevorderen, omdat men bij het hebben van een maatschappelijk en sociaal netwerk gelukkiger en gezonder is. Ook hier stelt de respondent echter dat men realistisch moet blijven: ''Er zullen gewoon gebieden zijn binnen de regio die relatief ongezond zullen blijven.'' Dit komt volgens de respondent door de aard van het gebied, immers: in de stad zal meer geluid zijn, omdat dit hoort bij de stad

terwijl in de buitengebieden het relatief rustiger en daardoor gezonder zal zijn. Het veranderen van de aard van het gebied is lastig en wellicht niet eens wenselijk, omdat men ook bewust de keuze kan maken om in een drukke stad te willen wonen waar bijvoorbeeld relatief veel omgevingsgeluid is. Het gesprek over het maken van keuzes rondom een gezonde fysieke leefomgeving zijn dus naast het accepteren van bepaalde gegevens over deze leefomgeving van belang.

Rol GGD Haaglanden

Wat betreft eerdere ervaringen met GGD Haaglanden geeft respondent A aan dat deze pas vrij recent tot stand is gekomen door de regionale werkgroep. Eerdere ervaringen met andere GGD'en hebben de respondent wel het volgende inzicht gegeven over het standpunt van de GGD ten opzichte van luchtkwaliteit: ''Als je kijkt naar gezondheidseffecten dan zou je eigenlijk vanuit de GGD willen dat de normen nog veel en veel strenger zouden zijn voor luchtkwaliteit dan dat Europa heeft gesteld. Maar als je die normen zou hanteren, dan zou niemand nog een auto kunnen hebben bij wijze van spreken of je zou veel schonere schepen moeten laten varen in Rotterdam, dus maatschappelijk is dat niet haalbaar.''

Een andere incidentele ervaring met de GGD kreeg vorm bij een situatie waarbij een vrouw met geestelijke problemen wou wonen in een huisje bij haar volkstuintje. Dit huisje voldeed niet aan de voorschriften en regels waardoor vervanging heeft plaatsgevonden na een samenwerking met de GGD zodat de vrouw in kwestie wél in een veilig huisje kon wonen. Volgens respondent A was dat ''een mooie samenwerking tussen mensen die werken aan de omgevingsvergunningen en de bestemmingsplannen en de mensen die met welzijn bezig zijn.'' Deze ervaring wordt dan ook als zeer positief ervaren.

Wat betreft de participatie bij de vorming van de Omgevingsvisie dient GGD Haaglanden volgens respondent A zeker een rol te spelen. Dit zou volgens dezelfde respondent een adviserende rol moeten zijn. Of GGD Haaglanden naast haar inbreng in de regionale werkgroep ook op bilaterale wijze invloed zou moeten hebben op de gemeentelijke Omgevingsvisie ligt volgens dezelfde respondent aan de vraag of er lokale zaken overblijven nadat de regionale werkgroep de regionale aspecten heeft aangepakt.

Ook wordt gedacht dat GGD Haaglanden een toegevoegde waarde kan bieden bij de vorming van de Omgevingsvisie. Dit komt met name doordat ''specifieke kennis hebben over gezondheid en gezondheidseffecten van factoren die wij niet paraat hebben,'' aldus respondent A. Expertise en een informatievoorsprong lijken hiermee de belangrijkste factoren die de waarde van de inbreng van GGD Haaglanden bepaalt.

Om de inbreng van GGD Haaglanden daadwerkelijk te kunnen verwerken in de Omgevingsvisie, dient zij volgens respondent A realistische en haalbare adviezen te geven en compromissen te sluiten. Immers: ''net als met het voorbeeld van luchtkwaliteit, dat het niet altijd maatschappelijk haalbaar is om een optimaal gezonde leefomgeving te creëren.'' Het is volgens deze respondent zeer belangrijk dat de GGD zich hier bewust van is. Daarnaast zou dezelfde respondent graag zien dat de GGD bijdraagt om vanuit gezondheid naar de fysieke leefomgeving te kijken, omdat deze invalshoek als relatief nieuw wordt ervaren. Dit is een

duidelijke indicator van de vraag naar de factor gedeeld begrip waar de elementen gemeenschappelijke waarden en een gedeelde probleemdefinitie naar voren komen.

5.2 Westland

In dit hoofdstuk zullen de beschrijvende resultaten van de gemeente Westland uiteengezet worden waarbij eerst de factoren in de netwerkanalyse weergegeven worden en vervolgens de gezondheidsanalyse wordt toegelicht.

5.2.1 Netwerkanalyse

Begincondities

Capaciteit

Het college van de gemeente Westland heeft een begroting vastgesteld voor de Omgevingswet waardoor er voldoende financiële middelen zijn vrijgemaakt om de inzet voor de opgave te bekostigen. Wat betreft capaciteit in financiële zin lijkt de gemeente hiermee relatief onafhankelijk te zijn van externe actoren. Respondent C zegt hierover: ‘’Ik weet dat ik zelf steeds dingen er echt tussendoor moest doen als ik er iets voor moet doen’’ maar dat de respondent nu heeft vernomen dat door nieuwe (financiële) middelen een deel van het werk overgenomen kan worden zodat de inzet van de respondent kan worden gewaarborgd. Dit laat toewijding van de gemeente Westland zien om haar eigen capaciteit om de Omgevingsvisie adequaat vast te stellen, te garanderen.

Afhankelijkheid

De gemeente Westland ziet op dit moment de Omgevingsvisie als prioriteit: ‘’De Omgevingsvisie is gewoon een belangrijk document en wij zijn van mening dat we die als een van de eerste instrumenten vanuit de Omgevingswet gewoon klaar moeten hebben,’’ aldus respondent B. Doordat er geparticipeerd moet worden om de Omgevingsvisie uit te werken, wordt door dezelfde respondent een risico gezien in het gebrek aan capaciteit van andere partijen om mee te participeren. Dit vormt volgens respondent B een zekere mate van afhankelijkheid van externe actoren, er zal immers geen Omgevingsvisie vastgesteld worden zonder de participatie van externe partijen. Er wordt echter wel geprobeerd om andere partijen zo goed mogelijk aan te sporen om mee te participeren: ‘’Wij zullen wel alles op alles zetten wat in ons vermogen ligt om andere partijen ook actief te betrekken,’’ aldus respondent B.

Wat betreft afhankelijkheid tussen actoren wordt aangegeven dat de gemeente ook afhankelijk is van andere actoren voor een correcte uitwerking van de Omgevingsvisie, omdat zij alleen niet voldoende expertise in huis hebben om dit te doen. Hierbij kan gedacht worden aan thema’s als gezondheid, water en veiligheid waar specialisten als de GGD Haaglanden en de Veiligheidsregio Haaglanden bij betrokken dienen te worden om hier correcte invulling aan te geven.

Incentives

Redenen om met externe actoren samen te werken, daarmee vormend de incentives van deze gemeente, is naast de verplichting van de Omgevingswet om met andere actoren samen te werken dus ook het feit dat de gemeente het niet allemaal alleen kan. Hierover zegt respondent B: ‘’We weten niet alles en wij zijn maar één van de actoren. Dan moeten we ons ook niet groter maken dan dat het is.’’ Respondent C beaamt dit, geïllustreerd door de

volgende uitspraak: ’’Twee weten meer dan één en negen gemeenten weten al helemaal meer dan één dus het is ook gewoon in die zin handig om met elkaar na te denken.’’ Naast het feit dat actoren expertise hebben die als noodzakelijk wordt geacht om de inhoud vorm te geven, drijft tevens de grensoverschrijdende aard van de effecten van omgevingsfactoren tot samenwerking met externe partijen. Hierbij staat voorop dat gebundelde kennis van de partijen effectiever en efficiënter is: ’’je hoeft niet allemaal het wiel uit te vinden,’’ aldus respondent C.

Samenwerking is tevens noodzakelijk door de aard van de Omgevingswet en -visie, deze beslaat namelijk de omgeving die niet alleen van de gemeente is, maar van iedereen. Hierdoor zou voor de invulling ervan er logischerwijs met andere partijen gesproken moet worden. Om deze reden zegt respondent B: ‘’Ik vind wel dat we verplicht zijn om anderen daarbij te betrekken, ook al zegt de Omgevingswet dat het verplicht is. Ook al zou de Omgevingswet daar niet zijn, dan vind ik dat wij dat met anderen moeten doen.’’

Met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen in 2018 vormt draagvlak een belangrijke incentive voor de samenwerking met externe actoren. Wanneer er bij een grote groep partijen overeenstemming is over de weg die bewandeld dient te worden met betrekking tot de Omgevingsvisie, kan de (nieuwe) gemeenteraad bijna niet anders dan met deze richting in te stemmen. Hierover zegt respondent B het volgende: ‘’Als je met al die andere partijen een visie hebt opgesteld, dan kan er misschien wel een andere gemeenteraad zitten, maar dat kan niet opeens een totaal andere visie veroorzaken.’’ Het risico dat de nieuwe gemeenteraad met zich mee kan brengen voor de Omgevingsvisie, wordt door deze respondent op deze wijze geminimaliseerd. Ook wordt in dit kader de huidige gemeenteraad actief betrokken bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie. Naast dat zij hierdoor goed op de hoogte zijn, is ook het idee dat zij dit tevens kunnen gebruiken voor hun verkiezingsprogramma.

Balans tussen actoren

Intern wordt de balans tussen actoren betrokken bij de vormgeving van de Omgevingsvisie als gelijk ervaren, ondanks dat onderwerpen onderling in grote mate met elkaar verschillen wat betreft vertegenwoordiging. Waar thema’s als verkeer, water en economie als helder worden ervaren en beschreven, bestaat deze helderheid niet bij thema’s als gezondheid, veiligheid en klimaatadaptatie. Onderbelichting van deze thema’s wordt dus niet gezien als een belemmering voor het geven van input door de betrokkenen bij deze thema’s.

In relatie tot de externe partners in de regionale werkgroep wordt de verhouding tussen actoren tevens als evenredig beschouwd. Respondent B zegt hierover: ’’Ik heb niet het idee dat de kleinere gemeentes daar minder te zeggen hebben.’’ Wel wordt de kanttekening gezet bij de invloed van kleinere gemeenten door gebrek aan capaciteit, zo stelt respondent B: ’’Ze hebben net zoveel te zeggen, maar je merkt wel dat ze minder capaciteit hebben om mee te doen.’’ Grotere gemeenten hebben meer capaciteit tot hun beschikking en kunnen hierdoor makkelijker participeren in nieuwe projecten en processen die door de regionale werkgroep worden voorgedragen.

Wat betreft de laag boven de regionale werkgroep, het projectleidersoverleg, is de balans op dit moment tevens stabiel. Respondent B verwacht echter dat dat in de toekomst zal gaan

veranderen, hierover wordt gezegd: ’’Hoe verder we komen in het proces van de Omgevingswet, hoe meer je op belangen gaat komen.’’ Als gevolg van belangen die in de toekomst steeds meer zullen gaat spelen, wordt verwacht dat er meer spanningen zullen ontstaan in vooral de projectleiderswerkgroep. Het zal in dat geval volgens respondent B vooral gaan om zaken die de verdeling van taken betreft, omdat de Omgevingswet beoogt om meer taken bij lokale overheden neer te leggen. Hier kunnen regionale spelers zoals de provincie Zuid-Holland bijvoorbeeld tegenin gaan, omdat zij in het verleden deze taken tot hun portefeuille rekenden.

Hoe de verhoudingen zullen liggen wanneer de gemeente Westland met andere partners gaat samenwerken in de toekomstige participatieprocessen zal nog moeten blijken.

Institutioneel design

Participatie

Intern zijn alle clusters van de gemeente Westland betrokken, het participatieproces zal voor externe partijen vormkrijgen in zogenaamde themabijeenkomsten waarbij de thema’s door het college zijn vastgesteld. Welke externe partijen bij de themabijeenkomsten betrokken zullen worden, staat nog niet vast, maar dat er geparticipeerd zal worden met deze partijen is zeker. Het organiseren van de themabijeenkomsten zal gedaan worden door de projectleider Omgevingsvisie en de programmanager Omgevingswet. Op hoofdlijnen bestaat er al een idee aangaande de vormgeving van deze themabijeenkomsten, maar de uitwerking vereist nog nader werk.

Inclusiviteit

Op de vraag of andere partijen buiten deze themabijeenkomsten ook de mogelijkheid zouden kunnen krijgen om input te geven over de Omgevingsvisie, een indicatie van de openheid van het proces, stelt respondent B dat de gemeente open staat voor andere partijen. Dezelfde respondent zegt hierover: ‘’De Omgevingsvisie beoogt om het samen te doen, dan denk ik dat het niet goed is als wij dan zeggen ‘sorry, dat zit niet in ons vorige, koude plan dus dat kan niet.’’ Ook respondent C is van mening dat de gemeente Westland zeer open staat ten opzichte van samenwerking met externe partijen.

Wat betreft bilateraal of in groepsverband met externe partijen om tafel zitten, is het uitgangspunt dat dit gebeurt in groepsverband en waar nodig als aanvulling bilateraal. De gemeente laat hierin een hoge mate van inclusiviteit en openheid van het proces zien. Immers, de gemeente staat zelfs open voor externe partijen die niet in de themabijeenkomsten hun input hebben kunnen geven. Deze inclusiviteit en openheid van het proces zijn echter niet grenzeloos, hierover zegt dezelfde respondent: ‘’We willen niet weer een hernieuwde discussie over alles, anders blijf je bezig. Alleen over de onderwerpen waar nog discussie over kan zijn, die gaan we behandelen.’’ De thema’s waarvan de gemeente denkt dat zij hier voldoende duidelijkheid over hebben, staan dus niet ter discussie met externe partijen. Daarmee is een heldere voorwaarde te onderscheiden omtrent de thema’s waar de gemeente met externe partijen over wil discussiëren, namelijk of zij zelf vindt dat het thema discutabel is.

Voorwaarden
Naast voorwaarden voor de thema's, worden er ook voorwaarden aan de participanten van de themabijeenkomsten gesteld. De gemeente Westland kiest er namelijk voor om zich hiervoor te richten op de experts op het gebied van de desbetreffende thema's. De reden hiervoor is dat de gemeente meer verdieping wil op deze thema's, waardoor inhoudelijke expertise een vereiste is. Hierover zegt respondent C: ''Je werkt natuurlijk ook samen met mensen waarvan je verwacht dat het meerwaarde biedt.'' De inclusiviteit en openheid van het proces die zojuist beschreven is, wordt hiermee afgezwakt.

Een tweede voorwaarde is dat ondanks dat de gemeenteraad uiteindelijk de Omgevingsvisie vaststelt, het niet de bedoeling dat deze tijdens de themabijeenkomsten politiek gaan bedrijven. Zij worden dus wel uitgenodigd, maar het is de bedoeling dat de bijeenkomsten over de inhoud gaan.

De nadruk op de inhoud komt tevens tot uiting in het feit dat burgerpartijen aanwezig mogen zijn bij de themabijeenkomsten, enkel wanneer zij een zinvolle bijdrage kunnen leveren. De mogelijkheid voor burgerpartijen in de vorm van platforms zouden dus wel mee kunnen participeren, maar ''we gaan bijvoorbeeld niet een open uitnodiging sturen naar alle inwoners van 'wilt u meepraten over gezondheid dan bent u van harte welkom,'' aldus respondent B.

Afspraken/regels
Wat betreft regels en afspraken rondom de Omgevingsvisie heeft de gemeente Westland volgens respondent B twee kaders: het eerste kader is het feit dat de Omgevingsvisie niet alleen door de gemeente Westland opgesteld kan worden en het tweede kader is dat ''de Omgevingsvisie een digitaal document wordt met verschillende kaartlagen, niet een statisch document, maar dat het digitaal en levend document.''

Transparantie
De mate van transparantie omtrent deze afspraken ligt hoog, intern zijn deze namelijk bij de betrokkenen van de Omgevingsvisie bekend.

Collaboratief proces
Face-to-face contact
Het contact rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie vindt plaats zowel face-to-face, via e-mail als middels Skype. Gezien het feit dat er geen afzonderlijke projectgroep Omgevingsvisie is, vinden de overleggen gefragmenteerd plaats tussen de afzonderlijke groepen die ermee bezig zijn, zoals het programmateam en de klankbordgroep. Hierover zegt respondent B: ''We hebben daar continu de input besproken, dus we hebben gezorgd dat zowel de inhoudelijk deskundigen betrokken zijn bij die basis Omgevingsvisie als alle mensen die met de Omgevingswet betrokken zijn.''

Waar het programmateam elkaar iedere 6 weken zien, overlegt de klankbordgroep en de groep ''tegen-om-mee-en-dwarsdenkers'' elkaar eenmaal per twee maanden. Mochten er dringende zaken zijn dan worden extra bijeenkomsten ingepland, maar vooralsnog is dit aantal volgens respondent B voldoende. Naast de traditionele face-to-face overleggen wordt zowel de communicatie middels de e-mail als via Skype als prima middel gezien door

respondent B om Omgevingsvisie-gerelateerde zaken te behandelen. Ook de frequentie van contact wordt als voldoende gezien door respondent B, dit hoeft niet vaker te zijn dan nu het geval is. Voor respondent C is het contact op dit moment ad hoc waarbij de vraag of dat voldoende is wordt beantwoord met: ‘’Ja als er natuurlijk echt iets moet gebeuren, dan moet het wel, want zo levert het natuurlijk maar heel beperkt iets op.’’

Gedeeld begrip
Gedeeld begrip onder de betrokkenen bij de vorming van de Omgevingsvisie in Westland is ruim aanwezig en wordt gekenmerkt door de identificatie van gemeenschappelijke waarden. Verschillen in ideeën worden namelijk besproken waarna er ’’een gezamenlijke conclusie getrokken wordt waar iedereen zich in kan vinden,’’ aldus respondent B.

Toewijding proces
Toewijding aan het proces is volgens respondent B voor sommige actoren in het netwerk rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie wel aanwezig en voor anderen weer niet. De partijen die toegewijd zijn, zijn degenen die al aan het werk zijn in het fysieke domein, zoals water en milieu. Voor de andere sectoren die dienen aan te sluiten bij de vormgeving van de Omgevingsvisie, zoals het sociale domein geldt dit volgens deze respondent niet of in veel mindere mate: ‘’Thema’s die gewoon een soort van nieuw zijn in dat hele fysieke domein, die weten nog niet zo goed wat hun rol nou gaat zijn. Collega’s van het sociaal domein die bijvoorbeeld met gezondheid te maken hebben, die zijn zoekende van ‘ja, ik weet wel dat die Omgevingswet eraan komt en kennelijk moeten we meer met gezondheid in het fysieke domein, maar hoe dat er dan uit gaat zien,’ dus ik zie wel dat daar de betrokkenheid gewoon nog minder is, omdat die nog zoekende zijn.’’ Respondent C uit de gemeente Westland die niet werkzaam is in het fysieke domein, kan dit beamen: ‘’dat mensen [toevoeging auteur: in de fysieke hoek] ongetwijfeld meer toegewijd zijn dan uit onze hoek. Dat zou mij niet vreemd in de oren klinken, omdat het voor ons toch minder bovenaan ons lijstje staat.’’

Vertrouwen
Respondent C antwoordt ‘’dat lijkt mij wel’’ op de vraag of er vanuit wordt gegaan dat overige partijen toezeggingen en overeenstemmingen zullen naleven, wat duidt op de aanwezigheid van vertrouwen in het netwerk. Andersom probeert de gemeente Westland de input van de verschillende actoren in het proces van de vorming van de Omgevingsvisie zo goed mogelijk in acht te nemen. Echter, respondent B stelt dat er ondanks de inspanningen nooit voorkomen kan worden dat partijen stellen dat zij onvoldoende gehoord zijn of dat hun input niet is gebruikt. Ook kan het voorkomen dat de gemeenteraad, die de Omgevingsvisie vaststelt, een andere richting op gaat waarbij de betrokken actoren kunnen stellen dat zij het daar niet mee eens zijn. Ondanks dat dit een mogelijkheid is, denkt respondent B niet dat dit erg waarschijnlijk is. Er wordt namelijk in het proces van de vormgeving van de visie gepoogd om een zo groot mogelijk draagvlak te creëren onder de partijen. Dit heeft twee effecten die de mogelijke risico’s op beide vlakken terugdringen: als eerste zorgt het draagvlak ervoor dat partijen zich beter gehoord voelen en als tweede wordt op deze wijze geprobeerd de gemeenteraad mee te krijgen. Ook wordt de gemeenteraad in het gehele proces betrokken om dit risico te minimaliseren. Het vertrouwen van de actoren in het netwerk wordt op deze wijze gewaarborgd.

Terugkoppeling
Terugkoppeling over de stand van zaken gebeurt op dit moment binnen het interne traject. Wanneer het externe traject op gang komt zal dit volgens respondent B zeker ook gebeuren. Het is immers van belang na de themasessies die gehouden zullen worden aan de betrokkenen terug te koppelen welke informatie er is opgehaald en wat hier verder mee dient te gebeuren. Respondent C stelt wel dat er terugkoppeling aanwezig is naar deze respondent toe wanneer er voor de respondent relevante zaken spelen bij de projectgroep.

Faciliterend leiderschap
De projectleider Omgevingsvisie en programmamanager Omgevingswet zijn verantwoordelijk voor de sturing van het netwerk met betrekking tot de vorming van de Omgevingsvisie. Deze sturing vindt voor het grootste gedeelte plaats in de vorm van communicatie. Dit houdt in dat de betrokkenen op de hoogte worden gehouden van het lopende proces omtrent de Omgevingswet. Ook naar de rest van de medewerkers van de gemeente Westland wordt gecommuniceerd over de stand van zaken rondom de Omgevingsvisie, bijvoorbeeld in de vorm van de nieuwsbrief Omgevingswet die ieder kwartaal wordt verspreid. Ook wordt er aandacht geschonken aan het thema tijdens de tweejaarlijkse medewerkersbijeenkomst. Er is daarmee te stellen dat er relatief weinig sprake is van directe sturing.

5.2.2 Gezondheidsanalyse
Ambitie
De gemeente Westland heeft aangegeven gezondheid in de fysieke leefomgeving een belangrijk thema te vinden in de Omgevingswet en haar instrumenten. Het college heeft dit punt vastgelegd en de gemeenteraad hierop geattendeerd. er wordt wel geuit dat er op dit thema nog veel onduidelijkheid bestaat, hierover zegt respondent B: ’’Als je nu kijkt wat we over gezondheid in de fysieke leefomgeving hebben opgesteld, dan is dat ongeveer niks.’’ Respondent C beaamt dit: ‘’Wat er nu in staat is nog heel globaal en daar zijn we het zeker over eens. Ik bedoel, daar kan je ook niet echt tegen zijn.’’

Doordat er op dit moment weinig kennis is omtrent het thema van gezondheid in de fysieke leefomgeving en de themabijeenkomst(en) nog dienen plaats te vinden, zijn er nog geen concrete ideeën of standpunten met betrekking tot dit onderwerp. Wat er op dit moment in de visie staat is volgens respondent C dat er ‘’meer rekening mee gehouden moet gaan worden. En dat er beter over nagedacht moet gaan worden. Maar volgens mij gaat het veel verder, of is het verder niet zo concreter benoemd.’’

Wel is duidelijk dat gezondheid een grotere rol dient te krijgen, respondent B stelt: ’’De ambitie is sowieso dat we straks veel meer nadruk gaan leggen op gezondheid als we het hebben over fysieke leefomgeving.’’ Ook respondent C laat blijken dat gezondheid in de Omgevingsvisie een onderwerp is waar ambitie voor is: ‘’Vooral in de visie, willen ze het meer gaan aanpakken.’’ Ondanks dat gezondheid als belangrijk wordt geacht en door benoeming als maatschappelijk doel van de Omgevingswet een verplichting opstelt in de uitwerking, dient het thema volgens respondent B wel evenwichtig zijn in relatie tot de overige belangen.

De wijze waarop dit thema uitwerking zal krijgen in de Omgevingsvisie is net als de andere thema's waar nog weinig helderheid over is door middel van themabijeenkomsten met experts. Op basis hiervan en de besprekingen met zowel het college als de gemeenteraad wordt er vervolgens over de ambitie besloten.

Omgevingsvisie
De gemeente Westland is een fusiegemeente van elf dorpskernen die zich met betrekking tot de fysieke leefomgeving kenmerkt door de glastuinbouw. Als gevolg hiervan is er veel infrastructuur en transport aanwezig. Doordat een groot gedeelte van de gemeente zich leent voor bedrijvigheid, is ruimte in de fysieke leefomgeving schaars. Dit vormt dan ook één van de uitdagingen van deze gemeente om gezondheid letterlijk en figuurlijk een plaats te geven in de omgeving én de Omgevingsvisie.

Rol GGD Haaglanden
Op de vraag of GGD Haaglanden een rol dient te spelen bij de vorming van de Omgevingsvisie antwoordt respondent B: ''100% ja.'' Ook respondent C is het hiermee eens. Deze rol zou adviserend moeten zijn, maar de hoop is tevens dat GGD Haaglanden ''Een actieve rol gaat spelen,'' aldus respondent B. Dezelfde respondent merkt op dat de indruk van de GGD op dit moment als afwachtend wordt ervaren. Er wordt graag gezien dat de GGD de expertise, kennis en kunde die het heeft op dit thema op een actieve wijze inzet en zelf met input en ideeën komt die gebruikt kunnen worden door de regiogemeenten. Respondent C beaamt dit, ook deze respondent stelt de voorkeur te geven voor een meer actieve rol van GGD Haaglanden: ''Ze moeten sowieso natuurlijk adviseren, maar ik vind ook wel dat ze eigenlijk een soort proactief moeten adviseren. Dus ik denk dat de gemeente nog wel zoekende zijn: de mensen die verstand hebben van de Omgevingswet hebben geen verstand van gezondheid en de mensen die verstand hebben van gezondheid hebben geen idee van die Omgevingswet. Dus ik denk wel echt dat de GGD daar z'n rol in kan pakken.''

De toegevoegde waarde van de GGD Haaglanden ligt vooral in haar expertise: ''Ik zie de GGD als de expertpartij als het gaat over gezondheid,'' zegt respondent B. De GGD is hiermee de aangewezen partij om de regiogemeenten te informeren over het thema gezondheid in de fysieke leefomgeving en duidelijkheid te scheppen over de wijze waarop hier vervolgens het beste mee omgegaan kan worden. Daarnaast wordt ook het feit dat de GGD over alle gemeenten in de regio gaat, genoemd als reden van hun toegevoegde waarde in de vormgeving van de Omgevingsvisie.

Voorwaarde voor de inbreng van GGD Haaglanden om daadwerkelijk bij te kunnen dragen aan de Omgevingsvisie van de gemeente Westland is als eerste dat het advies werkbaar moet zijn. Respondent C zegt hierover: ''Het moet wel haalbaar zijn natuurlijk'' en ''Die 10 met die griffel dat gaat toch niet lukken.''

Als tweede wordt waarde gehecht aan een positieve wijze van advisering waarbij de nadruk niet (enkel) wordt gelegd op hetgeen dat verboden is, maar stimulerend is en duidt op meedenken met de gemeente op een positieve wijze.

Tot slot kan de opmerking ‘’het moet wel toegespitst zijn op verschillende soorten gemeenten,’’ volgens respondent C als een laatste voorwaarde genoemd worden. Het soort ideeën dat wordt aangedragen aan de gemeenten dient dus te passen bij het karakter van de gemeente om een bijdrage te kunnen leveren aan de vormgeving van de Omgevingsvisie. Immers, het vergroot de bruikbaarheid ervan waar het ontbreken van passende differentiatie dit verkleint.

Wat betreft samenwerking met GGD Haaglanden is de ervaring als positief te bestempelen. Volgens respondent C zijn het ‘’echt mensen met verstand van zaken’’ die erg bereid zijn om hulp te bieden waar dat gevraagd wordt.

5.3 Den Haag

In dit hoofdstuk zullen de beschrijvende resultaten van de gemeente Den Haag uiteengezet worden waarbij eerst de factoren in de netwerkanalyse weergegeven worden en vervolgens de gezondheidsanalyse wordt toegelicht.

5.3.1 Netwerkanalyse

Begincondities

Capaciteit

Wat betreft capaciteit om de Omgevingsvisie vast te kunnen stellen, hebben de respondenten over het algemeen het idee dat dit wel in orde is. Zo zegt respondent E: ‘’Daar is nu wel voor gezorgd, ja. Er is natuurlijk in het kader van die nieuwe Omgevingswet ook echt geld vrijgemaakt om dit te kunnen doen.’’ Ook respondent D stelt: ‘’Ik denk dat wij genoeg capaciteit hebben, er zit genoeg deskundigheid binnen de gemeente om hun beleidsvisies te maken.’’ Ook de volgende opmerking van respondent H past hierbij: ‘’Ik heb daar geen rare dingen over vernomen en mijn indruk is dat ze dat wel aankunnen.’’

Wel zijn er enkele kanttekeningen en randvoorwaarden die door respondenten genoemd worden met betrekking tot de capaciteit. Zo stellen twee respondenten dat er wellicht wel capaciteit is vrijgemaakt, maar dat er nog wel besluiten gemaakt dienen te worden over wie hier daadwerkelijk invulling aan gaat geven. Respondent G zegt hierover: ‘’We hebben nu wel een redelijk team, maar dat vraagt nog wel afstemming tussen het management om die capaciteit goed vrij te maken. Alleen dan is er ook iemand aangewezen om iets te doen, die moet ook wel tijd vrij krijgen om daaraan te werken anders werkt het niet.’’ Ook respondent F stelt dat er aandacht moet zijn voor vrij te maken van capaciteit, hierover wordt gezegd: ‘’Zij hebben ons bijvoorbeeld nog niet gevraagd van ‘let erop, we gaan dit doen en dat kost zoveel uur’ en dat zou misschien wel slim zijn om te doen. En als het echt heel groot wordt en je moet echt mee gaan schrijven en mee gaan denken, dat je als projectleider wel zegt van ’goh, hou daar rekening mee, want straks vragen we jullie om hier tijd in te steken.’’

Ook wordt opgemerkt dat het waarborgen van de integraliteit nog wel een opgave zou kunnen zijn, respondent D illustreert dit met de volgende opmerkingen: ‘’Of wij voldoende kennis en kunde hebben om integraliteit handen en voeten te geven daar valt nog te bezien’’ en ‘’of we voldoende geëquipeerd zijn om integraal beleid te maken is een andere vraag.’’

Afhankelijkheid

Met betrekking tot afhankelijkheid kan er onderscheid gemaakt worden tussen intern en extern. Intern zijn betrokkenen bij de vormgeving van de Omgevingsvisie in eerste instantie afhankelijk van het ambtelijk apparaat van de gemeente Den Haag. Hierover zegt respondent E: ‘’Men is afhankelijk van het gemeentelijk apparaat in de zin dat zij kennis moeten leveren. En afhankelijk in de zin omdat mensen ook bereid zijn om mee te denken en mee te werken.’’ Respondent D beaamt dit laatste: ‘’ Intern denk ik dat we alleen aanlopen tegen de verkokerde organisatie.’’ Deze verkokering is namelijk funest voor de integraliteit die centraal staat in de Omgevingswet en haar instrumenten, zoals de Omgevingsvisie. Wanneer men niet gezamenlijk nadenkt over de betekenis van de integraliteit en de vertaling hiervan naar de

praktijk van het werk, is het lastig om deze integraliteit te waarborgen. Tot slot wordt financiën genoemd als factor waar men intern afhankelijk van is. Zonder de benodigde financiële middelen kan er tenslotte geen adequate invulling van de vormgeving van de Omgevingsvisie plaatsvinden. Hierover zegt respondent G: ‘’Ja financiën is natuurlijk wel belangrijk, als je meer geld hebt om participatie te doen met bewoners, dan kun je dat veel beter doen.’’

Extern wordt er uitgesproken dat er afhankelijkheid bestaat van de invulling van de instrumenten van de hogere medeoverheden, zoals de nationale Omgevingsvisie van het rijk en de provinciale Omgevingsvisie van de provincie Zuid-Holland. Deze hebben namelijk invloed op de eigen Omgevingsvisie en kunnen bindend zijn. Wel wordt opgemerkt dat dit veelal in overleg gebeurt en dat er vice-versa ook invloed is van de gemeente in bijvoorbeeld de Omgevingsvisie van de provincie. Ondanks dat die discussie omtrent taakverdeling wel gaande is, wordt niet verwacht dat daar grote tegenstrijdigheden in zullen voorkomen. Partijen moeten namelijk goed kunnen motiveren waarom bepaalde taken wel of niet tot hun portefeuille behoren waarbij het uitgangspunt ‘’decentraal tenzij’’ wat betreft eigenaarschap in het voordeel werkt van de gemeenten. Wanneer er wél echt afhankelijkheid bestaat is volgens respondent G in de volgende situatie: ‘’Tenzij de gemeente iets wil wat geen enkele hogere overheid wil, dan ben je wel echt afhankelijk.’’ Tot slot wordt draagvlak van de stad als factor waar de gemeente afhankelijk van is, opgenoemd. Zonder draagvlak is het namelijk lastig om legitieme besluiten te maken voor de daadwerkelijke Omgevingsvisie.

Incentives

Een incentive om met partijen samen te werken is als eerste het feit dat het wettelijk verplicht is om gezamenlijke wijze vorm te geven aan de instrumenten van de Omgevingswet. Maar buiten deze verplichtende factor is de tweede belangrijke incentive die naar voren komt dat de gemeente het niet alleen kan. Hierover zegt respondent G: ‘’Het belangrijkste is toch dat je het niet alleen kan, als je je ambities wil waarmaken dan moet je dat samen met de stad doen en je moet geen weerstand organiseren.’’ Ook respondent F zegt iets soortgelijks: ‘’We leven natuurlijk ook niet op een eiland. En bepaalde kennis zit ook ergens anders.’’ Het wordt dus als verstandig gezien om samen te werken met externe partijen om kennis die bij andere actoren zit, te verenigen en te gebruiken voor de eigen Omgevingsvisie. Daarnaast wordt de aard van het speelveld van de fysieke leefomgeving genoemd als incentive. Het fysieke domein is immers een complex, grensoverschrijdend en veelomvattend gebied waardoor de noodzaak bestaat om samen te werken. Respondent D illustreert dit als volgt: ‘’Het is een misser voor het fysieke domein als je niet alles aspecten en actoren erbij betrekt. En 100% halen we niet maar als je 70% hebt en je kan met zo’n missing link op 75 komen dan moet je dat niet nalaten. Omdat wij nu niet precies een idee hebben wat al die factoren zijn die feitelijk dat fysieke domein bepalen laat staan de kwaliteit ervan.’’

De grensoverschrijdendheid van het domein leidt er dus toe dat ontwikkelingen die op het grondgebied van buurgemeenten plaatsvinden effect kunnen hebben op het eigen grondgebied waardoor het noodzakelijk is met deze partijen samen te werken. Tot slot wordt voor het samenwerken met burgers of burgerpartijen het argument gegeven dat dit belangrijke gebruikers zijn van de fysieke leefomgeving en de gemeente in dienst staat van de burger.

Respondent G zegt hierover: ‘’Zo is het natuurlijk ook met die andere organisaties waar je dan echt professioneel mee te maken hebt, maar de burger is natuurlijk ook een heel belangrijke partij waar je het voor doet.’’ Ook respondent H zegt hier het volgende over: ‘’Ik kan mij helemaal voorstellen dat jij als burger hierbij gebaat bent’’ gevolgd door ‘’ ik denk waar je kunt aanvoelen dat partijen ermee te maken hebben, met die partijen zal je moeten communiceren.’’

Balans tussen actoren

Over het algemeen wordt de balans tussen actoren in het netwerk rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie beschreven als zijnde gelijk. Zo stelt respondent D bijvoorbeeld: ’’De visie van de projectgroep is, dat iedereen gelijke invloed en inbreng heeft.’’ Ook respondent G zegt: ‘’Volgens mij heeft iedereen even veel te zeggen.’’

Wel worden er enkele kanttekeningen geplaats bij deze balans, zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat burgers en het bedrijfsleven over het algemeen minder invloed hebben op het proces van de vormgeving van de visie. Dit komt volgens respondent G omdat ‘’het wat ingewikkeld is om te doen en ze hebben natuurlijk ook niet alle tijd.’’ Wel zouden deze partijen als organisatie politieke druk invloed uitoefenen, maar ‘’ze kunnen niet lid worden van het schrijfteam,’’ aldus dezelfde respondent. Wie wel volgens deze respondent onderdeel kunnen uitmaken van het schrijfteam zijn de expertgroepen zoals de GGD en het waterschap.

Naast de balans in het schrijven wordt er tevens onderscheid gemaakt in de balans tussen het daadwerkelijk nemen van de besluiten omtrent de uiteindelijke Omgevingsvisie. Welke elementen namelijk hogere prioritering krijgen en daarmee meer kans hebben om opgenomen te worden in de daadwerkelijke Omgevingsvisie gebeurt namelijk niet op ambtelijk, maar op bestuurlijk niveau.

Tot slot kan er enkel over zaken besloten worden, waar de gemeente daadwerkelijk invloed op kan uitoefenen. Respondent E legt dit als volgt uit: ‘’Het is het grondeigendom, daar kan je natuurlijk niet aankomen. Dat zijn mensen die hebben het voor het zeggen in hun gebied. Dus die kan je niet zomaar tot iets bewegen. Dat gaat niet zomaar.’’ Ook op wettelijk beschermde gebieden zoals het Natura-2000 gebied langs de kust, zijn de mogelijkheden zeer beperkt.

De balans tussen actoren wordt dus beperkt door wettelijke kaders en beslissingsbevoegdheden waarbij er meer macht of invloed bij de begunstigde partijen ligt. Ook wordt de ‘status’ van een partij als zijnde expert als bepalend gezien voor het daadwerkelijk meeschrijven en daarmee in hogere mate invloed uitoefenen op de Omgevingsvisie. Belanghebbenden die minder dicht op het proces staan, zoals burgers en het bedrijfsleven, krijgen wel de mogelijkheid tot inbreng, maar kunnen geen deel uitmaken van het zogenaamde ‘schrijfteam’ van de gemeente.

Institutioneel design

Participatie

Intern zijn op dit moment de diensten stedelijke ontwikkeling (DSO) en stedelijk beheer (DSB) bezig met de vormgeving van de Omgevingsvisie. Hierbij heeft DSO de leiding om het traject te leiden, o.a. door het maken van een plan van aanpak. Echter wordt door respondenten gesteld dat in principe bijna alle diensten betrokken zijn. In de beginfase waar de gemeente nu in zit, is daar op dit moment relatief weinig beroep op gedaan. Respondent G stelt dat het plan van aanpak gepresenteerd wordt aan deze diensten en de vraag wordt gesteld: ‘’Kunnen jullie hiermee leven, kunnen jullie zorgen dat er mensen zijn die dan mee gaan schrijven?’’ De relevante diensten zijn er volgens respondent D vijf: naast DSO en DSB tevens de dienst publieke zaken (DPZ), onderwijs cultuur en welzijn (OCW) en de bestuursdienst.

Wat betreft externe partners worden door de respondenten de volgende zes partijen benoemd: GGD Haaglanden, de Omgevingsdienst Haaglanden, de brandweer, Hoogheemraadschap Delfland en de provincie Zuid-Holland. Ook wordt de regionale werkgroep binnen dit kader als partij beschouwd, waardoor er in totaal zeven externe partijen onderscheiden worden.

De input die deze partijen leveren is op dit moment nog niet helemaal helder, gezien het feit dat de voortgang nog in de beginfase ligt. In deze fase wordt de nadruk gelegd op inventarisatie van belangen en (beleids)wensen van de verschillende belanghebbende partijen. Over het algemeen wordt dit in bilateraal verband gedaan, waarbij interviews gehouden worden met vertegenwoordigers van de betrokken organisaties.

Inclusiviteit

Op de vraag of dit voldoende is, of dat er nog behoefte is aan andere partijen wordt verschillend gereageerd. Zo geven respondent G en H aan dat de huidige set van actoren voldoende is, omdat in principe alle diensten meedoen. Wel stelt respondent E dat er soms wel blijkt dat bepaalde kennis en daarmee bepaalde actoren ontbreken: ‘’Soms heb je natuurlijk nog deelaspecten en dan denk je van ‘hé, dan moet ik wel precieze kennis hebben.’’ Respondent D mist wel degelijk een belangrijke actor die op dit moment nog ontbreekt: ‘’Welke actoren ik erbij zou willen zien dat is de burgerij.’’

Over het algemeen staat de gemeente Den Haag welwillend tegenover nieuwe externe actoren waar op dit moment nog niet mee wordt samengewerkt. Dit komt met name, omdat participatie binnen de Omgevingswet een belangrijk thema is, wat volgens respondenten gewaarborgd dient te worden. Ook wordt de gemeente Den Haag over het algemeen beschreven als een gemeente die al veel met participatie en communicatie doet, ook buiten de Omgevingswet om. Wel is dit iets voor later in het proces, zo zegt respondent D: ‘’Ja, dat zou wel kunnen. Maar dat is iets waar we op dit moment met de eerste inventarisatie nog niet aan denken.’’

Voorwaarden
De partijen die nu betrokken zijn bij het proces van de vormgeving van de Omgevingsvisie zijn in eerste instantie voortgekomen uit logica. De partijen verrichten namelijk werk dat verbonden is met het fysieke domein. Respondent D legt dit als volgt uit: ‘’Doe je iets waar het fysieke domein last of voordeel van heeft, of waarmee je het fysieke domein kan verbeteren of in stand kan houden, op dat moment moet je meedoen in een van de kerninstrumenten.’’ Ook respondent E vindt de huidige partijen in het netwerk een logische keuze: ‘’Het zijn allemaal namelijk essentiële diensten die iets doen in een stad. Die mensen zijn allemaal druk bezig om ervoor te zorgen dat de stad überhaupt kan functioneren, dus het is eigenlijk ook hartstikke logisch.’’

Voor externe partijen die willen participeren in het proces van de vormgeving van de Omgevingsvisie, wordt door respondent D het volgende gesteld: ‘’Mijn wens is dat we al heel gauw die beleidsmedewerkers gewoon in één zaal bij elkaar hebben, zodat iedereen eens ziet hoe breed en hoe diep de opdracht is en wat iedereen inbrengt.’’ Professionaliteit is daar één van: het dienen partijen te zijn die met een professionele houding kunnen deelnemen aan het proces. Zo zegt respondent E: ‘’We gaan ervan uit dat mensen niet de boel op lopen te lichten.’’ Ook respondent G kan zich hierin vinden: ‘’Ze moeten natuurlijk wel netjes zijn en niet elkaar uitschelden, in die sferen.’’

Ook is het van belang dat partijen goed kunnen overbrengen wat zij vinden en willen, zodat de gemeente hier rekening mee kan houden en hierop kan inspelen. Respondent E illustreert dit als volgt: ‘’In dit geval, moet je gewoon kunnen vertellen wat je wil. Ik denk wel dat dat handig is, dat je onder woorden weet te brengen wat je wil. Kijk, het is voor mensen vaak vrij ingewikkeld om te snappen wat zo’n avond of een Omgevingsvisie is. Dus je moet goed uit kunnen leggen waarom je dit allemaal opschrijft.’’ Respondent D beaamt dit: ‘’Ze moeten goed weten waar het om gaat. Ze moeten ook een beetje onze manier waarop wij het fysieke domein aanvliegen, kunnen begrijpen.’’ Tot slot zeg respondent E dat de input van (externe) partijen hen helderheid dient te kunnen verschaffen: ‘’Het liefst zodanig dat wij daar iets mee kunnen.’’

Afspraken en regels
Heldere regels en afspraken rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie zijn nog relatief onbekend, veelal omdat de Omgevingsvisie door de wetgever vormvrij is verklaard en het een nieuw traject betreft. Buiten het feit dat dit argument benoemd wordt, worden wel enkele afspraken en regels gemeld: Zo zegt respondent G: ‘’De wet zegt: je mag het invullen zoals je zelf wil. Het enige is wel dat we intern wel vinden dat het goed op elkaar moet aansluiten. Dus het Omgevingsplan en de Omgevingsvisie en de vergunningen. Dus daar is wel een eis dat onze organisatie daar goed over nadenkt dat dat elkaar beïnvloedt.’’ Deze aansluiting geldt ook voor het beleid ten opzichte van de overige regiogemeenten en de provincie Zuid-Holland.

Ook dient de Omgevingsvisie alle onderdelen die van belang zijn in de fysieke leefomgeving in acht te nemen, zo zegt respondent E: ‘’Wonen, werken, verkeer, recreatie, al dat soort dingen die moet je natuurlijk langslopen om te kijken van ’wat gebeurt er nou, wat zijn daar nou ontwikkelingen?’’

Met het oog op de participatie stelt respondent D het volgende: ‘’De visie is vormvrij, je kan dus een pdf-je maken of een stuk maken met een geo-verbeelding. We zullen ook de burgerij erbij betrekken. Als de burgerparticipatie geen onderdeel uitmaakt van dit proces, dan wordt je door college/raad teruggefloten. Dus ik denk dat de vorm wel vrij is, maar de inhoud moet wel degelijk ook door de samenleving onderbouwd of ondersteund worden.’’

Transparantie
Over het algemeen zijn deze regels bij de actoren en diensten die participeren in de vormgeving van de Omgevingsvisie relatief onbekend. Dit geldt vooral voor de afstemming en integraliteit, zo zegt respondent D: ‘’Er is nu ruim 100 man die nu in de werkgroepen zitten, maar het is maar een heel klein groepje die integraal denkt en echt die integraliteit ook gewoon als dagelijks denken en dagelijkse benadering van problemen heeft. Heel veel mensen denken nog sectoraal.’’ Ook respondent G zegt iets in dezelfde trant: ‘’Iedereen is nog aan het zoeken van ’hoe gaan we dit nou organiseren?’ En er zijn heel veel medewerkers die nog helemaal niks met de Omgevingswet hebben, die werken nog gewoon volgens de oude methodes. Dus dat is een ’ver van mijn bed show.’’

Waar het van belang is dat alle betrokkenen weet hebben van de eis van integraliteit en hierop gebaseerd te werk gaan, stelt respondent E dat het niet nodig is dat iedereen die betrokken is bij de vormgeving van de visie op de hoogte is van het inbedden van alle elementen die van belang zijn in de visie zelf: ‘’Niet bij iedereen, maar dat hoeft ook niet. Als wij maar weten, weetje.’’

Collaboratieve proces
Face-to-face dialoog
Het contact rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie in de gemeente Den Haag is gestart in april 2017. Hierbij zijn (bilateraal) interviews gehouden met relevante belanghebbende partijen alsmede de interne diensten zodat de centrale projectgroep het plan van aanpak kon gaan opstellen. In deze interviews is geïnventariseerd welke wensen er bestaan en wat de inbreng van de verschillende partijen zal zijn.

De centrale werkgroep komt op dit moment iedere week bij elkaar. Op de vraag of dit voldoende is, wordt over het algemeen geantwoord dat het contact wel frequenter zou mogen zijn. Zo zegt respondent E: ‘’Ja, tot nu toe is het wel voldoende, maar ik denk dat het toch wel vaker moet, het moet nog wel iets breder worden.’’ Ook respondent G geeft aan: ‘’Daar moet nog echt goed over nagedacht worden dat mensen daar bijna fulltime of twee dagen in de week of drie dagen in de week volop aan kunnen werken. Als je tenminste iets op korte termijn klaar wil hebben.’’

Vervolgens zullen de themabijeenkomsten plaatsvinden, ook wel zogenaamde ‘pleinen’, genoemd waarbij de vertegenwoordigers van betrokken partijen en diensten gezamenlijk

bijeenkomen. Respondent G beschrijft de pleinen op de volgende wijze: ‘’De pleinmethode waarin mensen vanuit de verschillende diensten bij elkaar worden gezet in een soort kringgesprekken. Dan komen ze bij elkaar en leert men elkaar kennen, iedereen vanuit zijn eigen vakgebiedje. En dat helpt wel om wat meer samen te werken.’’ Het is echter nog onduidelijk hoe vaak deze pleinen gehouden zullen worden.

Gedeeld begrip
Over het algemeen geven respondenten aan dat er relatief weinig gedeeld begrip bestaat over de vormgeving van de Omgevingsvisie. Zo antwoordt respondent F: ‘’Nou, ik denk dat dat nu nog niet zo is.’’ Ook respondent G stelt: ‘’Ik denk niet dat iedereen op één lijn zit. Als je gaat nadenken of zou spreken met vergunningenmensen dan denk ik dat zij nog totaal geen beeld hebben van wat het dan zou moeten. En er is nog een grote afstand, zij verwachten er, zo zou je het kunnen zeggen, eigenlijk helemaal niks van.’’ Respondent G geeft wel aan dat er bij beleidsmedewerkers meer overeenstemming is.

Waar wel gedeeld begrip over is, is volgens respondent E de vorm van de Omgevingsvisie: ‘’De meeste vinden dat het kort en bondig moet zijn, dus geen dik boekwerk, geen bijbel met zoveel honderd pagina’s. Het moet een beetje kort zijn en het moet natuurlijk lekker weg kunnen happen zeg maar, dat als je het krijgt dat je dan denkt ’oh ja, logisch of goed of prima of aantrekkelijk.’’

Ondanks dat er wellicht geen gedeeld begrip bestaat op basis van de inhoud, geeft respondent G wel aan dat dit wel degelijk een doel is: ‘’Op zich zoek je altijd naar iets waar je met elkaar meest haalbare uitzoekt, het meest wenselijk.’’

Toewijding proces
Respondenten vinden het over het algemeen lastig om in te schatten hoe toegewijd partijen zijn aan het proces van de vormgeving van de Omgevingsvisie, omdat dit proces nog relatief kort geleden gestart is. Waar zij het wel over eens zijn, is het feit dat de intentie en wens wel degelijk bestaat dat alle partijen toegewijd zijn. Zo zegt respondent D: ‘’Als het aan mij ligt komt niemand weg van het nemen van die verantwoordelijkheid, want iedereen is even belangrijk.’’ Ook respondent G geeft het volgende aan: ‘’De intentie is wel dat iedereen goed meedoet.’’

Wel bestaan er verschillende percepties over de mate van toewijding van de verschillende partijen, zowel intern als extern. Zo zegt respondent E: ‘’De externe partijen die geven vaak lijstjes met ‘oh, hier moet het aan voldoen.’ Maar of ze echt mee gaan schrijven, dat moeten we allemaal nog uitvinden’’ en ‘’ik ben benieuwd zij inderdaad mee willen schrijven, want tot nu toe denkt iedereen ‘oh, dat doet hij wel.’’ Ook respondent G kan dit beamen: ‘’Ik zit bij stedenbouw en planologie, die is verantwoordelijk dus de rest is dan wat minder verantwoordelijk. Zo wordt het ook gezien: als het in de soep loopt, dan is het ’zie je, dat hebben ze niet goed gedaan.’’

Een ander perspectief hierop wordt gegeven door respondent D: ‘’Stedenbouw is heel erg toegewijd, maar niet echt op de goede manier omdat zij hun beleidsstuk als kader nemen. Gezondheid, de GGD, op een goede en een foute manier: op een goede manier omdat zij echt

betrokken willen worden, op de foute manier omdat ze denken dat de *sky* de *limit* is, dat ze dus heel veel kunnen vragen.''

Over het algemeen is dus te stellen dat er geen duidelijk beeld is over de aanwezigheid of afwezigheid van toewijding aan het proces, gezien de meningen hierover zoals hierboven beschreven uiteenlopen.

Vertrouwen
Over het algemeen is er vertrouwen aanwezig tussen de betrokkenen bij de vormgeving van de Omgevingsvisie in de gemeente Den Haag. Op de vraag of er vanuit wordt gegaan dat toezeggingen en overeenstemmingen nageleefd worden, of dat partijen terugkomen op hun woord is het antwoord van respondent E: ''Nee, dat idee heb ik niet hoor. Maar het is nu ook een beetje een ongevaarlijke periode. Iedereen vraagt 'wat zijn jouw ideeën? Nou, leuk!' Je hebt nog geen nare dingen.''

Volgens respondent D ligt vertrouwen al ingesloten door de beleidscyclus die doorlopen wordt waarbij de Omgevingsvisie voortvloeit in het Omgevingsplan waarop vervolgens wordt gehandhaafd: ''Op het moment dat je dus met elkaar afspreekt hoe je denkt je visie in te gaan richten voor zover je al 10 jaar, laat staan 30 jaar verder kan denken, ga je dat vertalen in het omgevingsplan. Die beleidscyclus ervoor gaat zorgen dat wat we opschrijven, dat we dat ook gaan naleven.'' Als gevolg hiervan, dienen de betrokkenen bij de Omgevingsvisie ook daadwerkelijk het ''mandaat hebben om ook dat commitment te hebben,'' aldus dezelfde respondent.

Ook wordt er door respondenten geantwoord dat vertrouwen tussen de betrokkenen van de Omgevingsvisie niet per se aanwezig of noodzakelijk is, omdat de politiek uiteindelijk gaat over de daadwerkelijke vaststelling ervan. Zo stelt respondent G: ''Je moet altijd momenten hebben van wat je met elkaar als ambtelijke groep of partijen hebt bedacht, dat moet je altijd weer terugleggen bij de politiek of zij dat ook vinden.'' Ook respondent F zegt het volgende in deze trant: ''Als een wethouder iets niet wil, dan gebeurt het niet. En dat is wel een beetje hoe het hier gaat. Er moeten dus duidelijke afspraken worden gemaakt, en dat op papier gezet.''

Terugkoppeling
In de gemeente Den Haag is terugkoppeling met betrekking tot het proces van de Omgevingsvisie in hoge mate aanwezig. Vier van de vijf respondenten geven aan dat er terugkoppeling is c.q. terugkoppeling is beloofd. Terugkoppeling lijkt in deze gemeente vanzelfsprekend te zijn en kan met de volgende uitspraak van respondent D geïllustreerd worden: ''Natuurlijk, er is openheid. Hoe groter de groep wordt, ook als we een aantal wijkverenigingen overleggen, dan vind ik dat er transparantie moet zijn en een plek waar je die informatie deelt.''

Faciliterend leiderschap

Sturing en coördinatie

Sturing rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie vindt op verschillende manieren plaats, op het meest operationele niveau van de projectgroep worden er werkafspraken gemaakt die de koers van het proces bepalen. Deze werkafspraken worden veelal door de projectleiding gegeven die op zijn beurt weer wordt gevoed door de wensen van de stuurgroep die aan het project verbonden is. De sturing die de betreffende stuurgroep uitoefent over de projectgroep die de Omgevingsvisie dient te maken is over het algemeen genomen gebaseerd op de uitgangspunten van de Omgevingswet, zoals integraliteit.

Helemaal in steen staat sturing in de gemeente Den Haag rondom dit thema niet, zo zegt respondent D: ‘’De stuurgroep en de voorzitter beslist uiteindelijk, maar wij kunnen vanuit het project aangeven welke koers gewenst is.’’

Wat betreft de regionale werkgroep waar deze gemeente in vertegenwoordigd is, heeft naar zeggen van respondent D de volgende rol met betrekking tot sturing: ‘’Om de opdrachten voor de grensoverschrijdende werkgroep en de gemeenschappelijke werkgroepen te formuleren.’’ Deze wordt door het projectleidersoverleg die een laag boven de regionale werkgroep zit, geformuleerd.‘’

Al met al is hierop gebaseerd te stellen dat sturing in deze gemeente, en in de regionale werkgroep, aanwezig is.

5.3.2 Gezondheidsanalyse

Ambitie

Meerdere respondenten geven aan dat de ambitie wat betreft gezondheid in de Omgevingsvisie is om dit thema meer aandacht te geven. Zo zegt respondent E over gezondheid in de Omgevingsvisie: ‘’Nou, dat moet omhoog. Dat moet verbeteren.’’ Ook respondent G stelt: ‘’Als je het over het algemeen zegt dan vinden we dat heel belangrijk.’’

Voor andere respondenten is het nog tamelijk vaag wat de ambitie van gezondheid is, mede doordat dit begrip behoorlijk vaag kan zijn en het feit dat er nog niet voldoende over is opgeschreven waardoor een kader ontbreekt.

Dat gezondheid van belang is, wordt echter wel degelijk onderschreven en de ambitie om dit meer te belichten en de daadwerkelijke gezondheid in de fysieke leefomgeving te verhogen, wordt als standpunt voor input in de Omgevingsvisie gezien. Hoe dit standpunt echter vorm gaat krijgen is nog relatief onduidelijk, wel zijn er bepaalde ideeën over het vormgeven van dit thema in de Omgevingsvisie. Meerdere respondenten denken dat gezondheid een integraal hoofdstuk zal gaan vormen in de Omgevingsvisie waarin verschillende thema’s met het onderwerp verweven worden. Zo zegt respondent G: ‘’We denken dat het een apart thema is waarin je veel dingen aan elkaar kan koppelen. Dus dat je het vanuit gezondheid aanvliegt en dan kun je het hebben over elektrische auto’s, bewegen, hoofdwegen, *walkable city*, fietsen. Dus vanuit al die thema’s kun je, daar zit overal dat gezondheidsaspect aan.’’ Ook wordt er gedacht aan de uitwerking van het thema aan de hand van het stellen van verschillende beleidsdoelen waarna vervolgens beschreven wordt op welke wijze er beoogd wordt dit te

bereiken. Een groot deel van het uiteindelijke stuk zal bepaald worden door bevindingen van de participatieprocessen en bijeenkomsten die gepland staan alsmede de inbreng en advisering van GGD Haaglanden op dit gebied.

Ondanks dat gezondheid als belangrijk thema wordt gezien, die ook op grond van de wet een prominente plaats heeft gekregen, wordt er uitgesproken dat de rol van gezondheid niet te ver doorgetrokken moet worden. Zo zegt respondent D: ‘’Ik geloof niet dat omdat het nu in de wet genoemd wordt het ineens een belangrijkere rol speelt, maar ik denk wel dat het een prominente rol gaat spelen. Maar, nogmaals: het is even belangrijk als water; even belangrijk als groen; even belangrijk als veiligheid.’’ Ook respondent E stelt: ‘’We kunnen natuurlijk niet alle aspecten van gezondheid.. als je obesitas wil bestrijden dan kan je niet een plein aanleggen en roepen.. dat heeft geen zin. Dus je moet wel daar waar je het kan beïnvloeden, proberen dat te doen.’’

Omgevingsvisie
De gemeente Den Haag wordt door respondenten gekarakteriseerd als een zeer verdicht gebied waar eigenlijk niet veel ruimte meer is om te bouwen. Dit brengt voor gezondheid vraagstukken op omtrent schaarste van ruimte en een gezonde leefomgeving. Ook heeft de gemeente een uitgebreid wegennet met veel wegen. Qua demografie wordt er tevens gesteld dat Den Haag zowel de ‘’rijkste als armste buurten in de stad hebben,’’ aldus respondent F. Dit gegeven kan vraagstukken oproepen rondom de sociale gezondheidsverschillen en een goede vertegenwoordiging van een gezonde leefomgeving in meer achtergestelde buurten.

Rol GGD Haaglanden
Alle respondenten zijn het erover eens dat GGD Haaglanden een rol dient te spelen in de vormgeving van de Omgevingsvisie. Naast de adviserende rol die de GGD als orgaan heeft, worden enkele nieuwe rollen toegedragen, namelijk een ondersteunende en signalerende rol. De signalerende rol kan vooral ingezet worden om zaken te agenderen aan de hand van data die verzameld is en wordt door de GGD. Omdat de gemeenten vaak minder zicht hebben op deze data, wordt dit als waardevolle nieuwe taak gezien voor de GGD.

De ondersteunde rol bestaat voornamelijk uit het meedenken met de gemeente en aan deze partij kunnen uitleggen wat een gezonde leefomgeving inhoudt en waar deze aan dient te voldoen. Voor veel respondenten is dit namelijk nog onduidelijk, waarbij GGD Haaglanden bij uitstek wordt gezien aan de partij die hierin zijn rol moet nemen. Ook het koppelen van gezondheid met de overige beleidsdomeinen wordt hierbij als belangrijke taak gezien waarover de GGD mee zou moeten kunnen denken.

De toegevoegde waarde van de GGD ligt namelijk voor het grootste gedeelte in haar kennis. Zo zegt respondent H: ‘’Ze hebben wel een eigensoortige kennis die ook gewaardeerd wordt en ja, ik zie daar zeker wel een rol.’’ Ook respondent E beantwoordt de vraag hieromtrent met: ‘’Zij zijn de specialisten dus ze hebben vaker met die bijl gehakt.’’ Ook worden de beschikbare gegevens als een belangrijke factor gezien, respondent G illustreert dit als volgt: ‘’Gegevens over de gezondheidssituatie zoals de staat van de stad is denk ik ook interessant om mee te nemen en te kijken van hoe kun je daar nou nog iets mee in je ruimtelijke ontwikkelingen. Dus wij zien zeker wel heel veel voordeel ervan.’’ Tot slot worden de relaties

en contacten die door de tijd heen zijn opgebouwd gezien als reden voor het feit dat GGD Haaglanden geschikt is voor een rol in de processen rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie.

Eerdere ervaringen van samenwerking met GGD Haaglanden leveren zowel positieve reacties op als uitingen over een meer moeizame samenwerking. Twee respondenten geven aan dat de samenwerking prima verloopt en dat er een goede relatie bestaat tussen de gemeente en GGD Haaglanden. Men kan elkaar goed bereiken voor vragen en er worden voor de relatie interessante evenementen gedeeld met elkaar. Tegelijkertijd wordt door drie respondenten een meer moeizame samenwerking beschreven, waarbij alle drie respondenten kritiek uiten op hetzelfde element, namelijk de (juridische) normstelling. Zo zegt respondent F: ‘’Ik weet gewoon bepaalde beleidslijnen dat zij liever nog iets strenger willen dan wij misschien opschrijven.’’ Ook respondent D zegt dit: ‘’Over de inhoud snel overeenstemming maar de juridische vertaling liep steeds spaak.’’ Tot slot uit ook respondent G zich hierover: ‘’bij de projecten waar ik dan bij had meegewerkt ging dat toen niet zo goed, maar dat had te maken met dat de GGD iets wilde wat we niet konden.’’ Dezelfde respondent vervolgt: ‘’Dat was een probleem waardoor we niet heel goed tot samenwerking kwamen als je alleen vanuit de normstelling reageert.’’

De veranderende rol van de GGD, vraagt volgens veel respondenten een andere houding en invulling van deze rol. Hierbij komen een aantal voorwaarden naar voren om daadwerkelijk het gezondheidsbelang te kunnen laten landen in de processen rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie. Voortbordurend op de eerdere kritiek op met name de houding van de GGD ten opzichte van de normstelling in samenwerkingen wordt als eerste voorwaarde genoemd door respondent D: ‘’De bereidheid en gewoon het geloof dat wij vanuit het project misschien wel meer willen bereiken dan zij, maar in ieder geval hetzelfde. Als dat geloof er is dan komen oplossingen ook makkelijker dichterbij.’’ Er is dus een bepaalde mate van vertrouwen en een meer open houding gevraagd. Dezelfde respondent D vervolgt: ‘’Ik denk alleen dat ze zich goed moeten realiseren dat ze die expertise hebben en dat ze de goede expertise op het goede moment inzetten. De omvang maakt de GGD kwetsbaar, maar ze hebben wel een enorme drive.’’ De voorwaarde waar deze uitspraak naar verwijst, wordt door dezelfde respondent beschreven als: ‘’Niet alleen een onmisbare bijdrage gaat leveren, maar zeker een toegevoegde waarde gaat hebben als ze gaan leren denken in stromen van visie, plan en concrete aanvragen.’’ Integraliteit, inzicht in de manier waarop de instrumenten in elkaar overlopen en hierop kunnen inspelen is dan ook een eerste voorwaarde.

Een tweede belangrijke voorwaarde is dat het advies en de input praktisch is en de gemeente er daadwerkelijk iets mee kan, zoals dat gezegd wordt door respondent E: ‘’Als wij er wat mee kunnen. Je kunt iemands neurotische gedrag niet beïnvloeden met inrichting van een plein of van een straat. Maar je kunt wel iets aanbieden waardoor positieve of gedragsveranderingen die de gezondheid bevorderen waardoor dat mogelijk is, dat is alleen maar prima.’’ Ook respondent F stelt dat het advies een praktische implicatie dient te hebben om bruikbaar te zijn: ‘’Alleen roepen ’de norm moet strenger, want het is heel ongezond,’ daar kunnen we niet zoveel mee. Maar, liefst ook natuurlijk van hoe zouden we dat kunnen bereiken? Wat zouden mensen bijvoorbeeld ook zelf kunnen doen?’’ Naast het zoeken van de

verbindingen met andere domeinen is het dus ook van belang dat er goed wordt beargumenteerd op welke wijze de gewenste effecten bereikt kunnen worden. Volgens respondent D betekent deze nieuwe rol ook nieuwe voorwaarden voor de meer organisatorische elementen van GGD Haaglanden: ‘’Je moet nu wel mee gaan denken en ook in je personeel en in je beleid en in je competenties die je nodig hebt om die rol in te vullen.’’ Dezelfde respondent vervolgt: ‘’Dat betekent dat je dus ook in je bezetting niet alleen maar doctoren moeten hebben, maar ook mensen die van die andere aspecten een idee hebben. Die met name integraler denken.’’

6. Resultaten: verklarende analyse

Dit hoofdstuk betreft de verklaren de analyse waarin de factoren voor alle drie gemeenten zoals beschreven in de netwerkanalyse en de gezondheidsanalyse met elkaar vergeleken worden. Op grond hiervan worden de theoretisch veronderstelde verbanden aangenomen dan wel verworpen en worden verklaringen geboden voor de bevindingen.

Scores samenwerking
De samenwerking in het netwerk rondom het proces van de vormgeving van de Omgevingsvisie wordt door 5 van de 8 respondenten gemiddeld gewaardeerd met een 6,6. Er wordt uitgesproken dat het idee bestaat dat er een goede start is gemaakt en dat men welwillend tegenover het proces staat, maar dat het lastig is om in deze beginfase in te kunnen schatten hoe de lijn zich zal voortzetten.

De samenwerking met GGD Haaglanden omtrent het proces van de vormgeving van de Omgevingsvisie krijgt gemiddeld van de 8 respondenten een 7,2. Over het algemeen zijn respondenten tevreden over de samenwerking met de GGD waarbij de hoop bestaat dat de GGD zodanig in haar nieuwe rol kan groeien dat deze gewaarborgd blijft en zelfs kan verbeteren.

6.1 Netwerkanalyse
Begincondities
De begincondities zijn gemeten aan de hand van de capaciteit van gemeenten, de afhankelijkheid van externe actoren en de incentives voor collaboratie.

Capaciteit
De perceptie op de capaciteit van de gemeenten om hun Omgevingsvisies vast te leggen, geeft inzicht in de (dis)balans tussen macht en middelen tussen actoren en geeft naast afhankelijkheden onderling tevens redenen voor participatie. Alle drie gemeenten geven aan dat zij denken in principe genoeg capaciteit in huis te hebben om de Omgevingsvisie vast te leggen. Er zijn veelal (financiële) middelen en tijd vrijgemaakt zodat men aan de opgave kan werken. Er valt dus te stellen dat er qua perceptie van de gemeenten zelf geen aanwezigheid is van disbalans tussen macht en middelen als beginconditie voor participatie in het proces van de vormgeving van de Omgevingsvisie. Wel interessant is dat er door alle drie gemeenten uitgesproken wordt dat de verwachting bestaat dat kleinere gemeenten en gemeenten met minder capaciteit in de vorm van mankracht of middelen minder goed zullen kunnen participeren in het proces, omdat zij nou eenmaal niet in alle processen een bijdrage kunnen leveren. Ook het niet hebben van tijd, energie of vrijheid om te kunnen participeren is een indruk die er veelal op na wordt gehouden, gemeenten geven namelijk aan dat er een grote kans bestaat dat actoren ‘participatie-moe’ worden bij een steeds groter wordende vraag naar een bijdrage in processen rondom de Omgevingsvisie. Door de schaarste aan capaciteit, middelen of tijd en energie zullen er dus door actoren keuzes gemaakt worden omtrent in welke processen er wel of niet geparticipeerd zal worden. Gezien het feit dat kleine gemeenten minder van deze capaciteit beschikken en daardoor meer disbalans hebben tussen middelen of macht als beginconditie, werkt dit inderdaad belemmerend voor het

collaboratieve proces. Immers, zij zullen feitelijk gezien niet aanwezig kunnen zijn of een bijdrage kunnen leveren in alle processen waardoor hun bijdrage in het proces afneemt.

Dit perspectief komt overeen met het eerste theoretisch veronderstelde verband, waardoor deze wordt aangenomen. Wel dient opgemerkt te worden dat alle gemeenten het erover eens zijn dat kleinere gemeenten ondanks het hebben van minder capaciteit om net zo frequent of intensief te participeren als grotere gemeenten, niet minder te zeggen hebben. De balans tussen actoren in termen van invloed op het proces kan op basis hiervan enigszins genuanceerd worden.

Ook vormt disbalans tussen macht en middelen een incentive voor participatie, zoals het tweede theoretisch veronderstelde verband verwacht. Er wordt immers door alle drie gemeenten uitgesproken dat ‘’ze het niet alleen kunnen,’’ waardoor samenwerking als cruciaal wordt gezien. Ook het tweede theoretisch veronderstelde verband wordt hierdoor aangenomen.

Afhankelijkheid
Ondanks dat er dus door alle drie gemeenten is geuit dat er voldoende middelen en capaciteit beschikbaar is om de Omgevingsvisie vast te stellen, wordt tevens door alle drie gemeenten erkent dat er wel degelijk afhankelijkheid bestaat van andere actoren om dit te kunnen doen. Bijvoorbeeld van externe partijen om bepaalde (specialistische) kennis te leveren die niet binnen de organisatie te vinden is, maar ook van hogere overheidslagen zoals de provincie en het rijk.

Binnen de organisatiegrenzen bestaan er ook afhankelijkheden voor de gemeenten, bijvoorbeeld in de vorm van het vrijkomen van tijd voor medewerkers om aan de slag te kunnen met de opgave en welwillend te zijn tegenover de integrale aanpak die een cultuurverandering vereist in houding en werkwijze.

Deze afhankelijkheid van overige actoren, zowel intern als extern, duidt op een disbalans tussen macht of middelen tussen actoren en dient als een incentive voor samenwerking en faciliteren daarmee *face-to-face* dialoog in het collaboratieve proces door middel van een gevoel van afhankelijkheid. Ook dit bevestigt de eerste twee theoretisch veronderstelde verband zoals hierboven het geval is.

Incentives
Een ander veelgehoorde reden voor participatie bij alle drie gemeenten is ‘’wij hoeven niet allemaal het wiel uit te vinden,’’ welke duidt op participatie op grond van effectiviteit en efficiëntie. Alle drie gemeenten geven verder andere soortgelijke redenen aan voor participatie naast de verplichting op grond van de wet zelf. Hierbij kan gedacht worden aan het creëren van draagvlak. Dit incentive is interessant voor gemeenten, omdat de gemeenteraad die de uiteindelijke Omgevingsvisie vast dient te stellen dan beleid vastlegt dat door een grote groep actoren wordt gedragen. Gezien de timing van de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018 is dit dan ook een wijdverspreid argument onder respondenten. Tot slot is het grensoverschrijdende aspect van de Omgevingsvisie een

belangrijke incentive om samen te werken en dus tot *face-to-face* dialoog te komen met elkaar: het raakt hen allemaal en men kan er daardoor niet omheen.

Incentives voor collaboratie leiden dus inderdaad tot meer *face-to-face* dialoog en faciliteren daarmee het collaboratieve proces waardoor het derde theoretisch veronderstelde verband wordt aangenomen.

Collaboratief proces

Het collaboratieve proces is gemeten aan de hand van de volgende vijf indicatoren: *face-to-face dialoog*, vertrouwen bouwen, toewijding aan het proces, gedeeld begrip en tussentijdse uitkomsten. De theoretisch veronderstelde verbanden behorende bij deze variabele verwachten dat de aanwezigheid van deze succesfactoren faciliterend werken voor het collaboratieve proces.

Face-to-face dialoog

Face-to-face dialoog komt in alle drie netwerken van de gemeenten voor, zowel intern als met externe partners in de regionale werkgroep. Het theoretisch veronderstelde verband met betrekking tot dit item verwacht dat *face-to-face* dialoog leidt tot het bouwen van vertrouwen. Dit blijkt ook uit de analyse van de verschillende respondenten. Respondenten geven namelijk aan dat onduidelijkheden en zorgen tijdens overleggen worden besproken en er geprobeerd wordt om deze ter plekke te verduidelijken en/of weg te nemen. Het praten met elkaar wordt gezien als het middel om zaken die in de weg staan op te ruimen en vormen het hart van de collaboratie. Doordat de bijeenkomsten mogelijkheden bieden tot het wegnemen van eventuele obstakels en bestaande twijfels, dragen deze inderdaad bij aan het bouwen van vertrouwen en daardoor aan het collaboratieve proces. Op grond hiervan wordt dit theoretisch veronderstelde verband dan ook aangenomen.

Vertrouwen

Over het algemeen is er vertrouwen in de betrokkenen bij de vormgeving van de Omgevingsvisie bij alle gemeenten. Respondenten gaan ervan uit dat men welwillend participeert in het proces en een open houding aanneemt ten opzichte van de overige partijen. Wel wordt er door zowel respondenten in de gemeente Westland als in de gemeente Den Haag gesteld dat omdat het proces nog maar net van start is en de betrokkenen in het netwerk zich in een relatief ongevaarlijke periode bevinden, de verwachting bestaat dat dit kan gaan veranderen. Ook wordt door respondenten gesteld er niet een zodanige kwestie van vertrouwen speelt, omdat de politiek uiteindelijk de besluiten neemt. Zo stelt een respondent in de gemeente Den Haag: ‘’wij zijn maar ambtenaartjes,’’ en daarmee niet verantwoordelijk voor de feitelijke vastlegging.

Het theoretisch veronderstelde verband dat de aanwezigheid van vertrouwen leidt tot meer toewijding aan het proces, kan hierdoor niet worden aangenomen, omdat uit de analyse is gebleken dat hier geen verband tussen bestaat.

Toewijding proces
Wat betreft toewijding aan het proces worden door respondenten uit de verschillende gemeenten verscheidene antwoorden gegeven. Zo lijkt in Midden-Delfland de perceptie te bestaan dat er wel degelijk toewijding is, omdat men de uit te werken thema's goed heeft kunnen verdelen. In Westland en Den Haag is echter het gevoel dat toewijding op dit moment uit een specifieke hoek lijkt te komen, namelijk deze van ruimtelijke ordening en sectoren die al in het fysieke domein werkzaam zijn. Deze zijn namelijk al bekend met de Omgevingswet en kunnen makkelijker hun rol hierin bepalen en daardoor meer toegewijd participeren in het proces. Voor sectoren die buiten deze ring liggen, zoals het sociale domein, lijkt de toewijding nog ver weg te liggen, omdat het onduidelijk is waar de implicatie voor hen ligt met betrekking tot de Omgevingsvisie.

Toewijding aan het proces wordt dus niet, zoals het theoretisch verband verondersteld, gevoed door vertrouwen, maar door de sector waarin betrokkenen werkzaam zijn. Hierbij zijn sectoren die dichter of in de ring van het fysieke domein liggen, zoals ruimtelijke ordening, sneller toegewijd.

Overige verklaringen die gegeven kunnen worden, zoals bij de gemeente Midden-Delfland, is dat toewijding aan het proces ligt aan de capaciteit van de gemeente. Immers: meer capaciteit betekent daadwerkelijk meer kunnen participeren in verschillende processen. Bij het ontbreken van deze capaciteit, kan toewijding niet plaatsvinden, omdat gemeenten zich simpelweg niet kunnen committeren aan de verschillende processen.

Gedeeld begrip
De drie gemeenten verschillen in hoe zij de vraag over gedeeld begrip hebben beantwoord. Respondent A uit Midden-Delfland heeft aangegeven dat er op hoofdlijnen wel gedeeld begrip bestaat tussen de betrokkenen in het netwerk over de Omgevingsvisie. Dit gaat met name over het 'wat': welke thema's zullen er uitgewerkt worden. Echter omtrent het 'hoe' is men het nog niet eens, bepaalde actoren willen namelijk kant en klare stukken aanleveren waarbij gemeenten hebben aangegeven dit niet te willen. Ook in Den Haag wordt aangegeven dat er over bepaalde zaken wel gedeeld begrip bestaat en anderen niet. Het gaat dan vooral om de vorm van de Omgevingsvisie die kort en bondig dient te zijn, maar voor de rest geven respondenten aan dat men nog geen gedeeld beeld heeft omtrent hoe de Omgevingsvisie eruit hoort te gaan zien. In Westland wordt gedeeld begrip echter wel als aanwezig ervaren, de betrokkenen bij de vormgeving van de Omgevingsvisie hebben namelijk gemeenschappelijke waarden geïdentificeerd en er wordt bij verschil in mening gestreefd naar een gezamenlijke conclusie.

De literatuur gaat ervan uit dat toewijding aan het proces leidt tot meer gedeeld begrip, wat in het geval van dit onderzoek moeilijk te verklaren is. De reden dat gedeeld begrip in de meeste gevallen afwezig is, is namelijk niet door gebrek aan toewijding, maar afhankelijk van het aspect waarover gesproken wordt. Zo lijkt er gedeeld begrip te bestaan omtrent de meer 'makkelijke' in te vullen elementen van de Omgevingsvisie zoals de vorm en de thema's. Bij echt inhoudelijke zaken en de intensiteit van de rol van de verschillende partijen in het meeschrijfproces is dit lastiger. Gedeeld begrip lijkt dus te worden beïnvloed door de mate

waarin er mogelijk inbreuk wordt gemaakt op de soevereiniteit van de gemeente om de eigen Omgevingsvisie vast te stellen. Er wordt namelijk opgekeken wanneer partijen hun invloed willen vergroten door kant en klare stukken van hun uit voorstellen. Ook wordt er door een respondent aangegeven dat alle gemeenten een eigen Omgevingsvisie op dienen te stellen waarmee het element van 'strijd' wordt afgezwakt: een gemeente hoeft namelijk niet iets op te nemen van een andere gemeente en vice versa. Op grond hiervan wordt het theoretisch veronderstelde verband dat toewijding aan het proces leidt tot meer gedeeld begrip verworpen.

Tussentijdse uitkomsten
Tussentijdse uitkomsten, gemeten door de aanwezigheid van terugkoppeling, lijkt waar de processen lopen al te gebeuren en waar dit nog niet het geval is, is het wel zeker de bedoeling om in de toekomst te gaan doen. De literatuur verwacht dat gedeeld begrip leidt tot tussentijdse resultaten en daardoor terugkoppeling. Er is echter geen verband hierin gevonden, omdat er ook teruggekoppeld wordt op basis van relevante zaken die gebeuren en feitelijke informatieverschaffing. Voor deze elementen is niet per se gedeeld begrip nodig, waardoor gedeeld begrip niet het element lijkt te zijn waarop tussentijdse uitkomsten zijn gestoeld. Op grond hiervan wordt dit theoretisch veronderstelde verband dan ook niet aangenomen.

Wel kan terugkoppeling en tussentijdse uitkomsten leiden tot face-to-face contact, omdat terugkoppeling kan vereisen dat men persoonlijk -bilateraal of in groepsverband- wordt bijgepraat. Dit hoeft echter niet per se het geval te zijn, sinds meerdere respondenten aangeven dat terugkoppeling in de vaste overlegmomenten is ingebouwd waardoor het dus niet op zichzelf zorgt voor nieuwe *face-to-face* bijeenkomsten. Ook op basis hiervan kan dit theoretisch veronderstelde verband daarom niet aangenomen worden.

Institutioneel design
Het institutioneel design is gemeten aan de hand van vijf indicatoren, namelijk: participatie, inclusiviteit, voorwaarden, afspraken/regels en transparantie. Deze indicatoren geven aan hoe het ontwerp van het proces van de vormgeving van de Omgevingsvisie bij de verschillende gemeenten eruit ziet. Op grond van de theoretisch veronderstelde verbanden, wordt er verwacht dat de aanwezigheid/afwezigheid van deze indicatoren het collaboratieve proces faciliteert of belemmert.

Participatie en inclusiviteit
Participatie en inclusiviteit gaan hand in hand in het institutioneel design, immers: wie er participeert en wie er mag participeren duidt op de mate van inclusiviteit met betrekking tot de partijen in het proces.

Het is duidelijk dat alle drie gemeenten een participatieproces gaan doorlopen om de Omgevingsvisie vorm te geven. Over het algemeen wordt dit gedaan aan de hand van themabijeenkomsten met externe partijen. Welke partijen hierbij aanwezig gaan zijn, is nog niet (volledig) bekend, maar bij alle gemeenten bestaat het idee dat dit om een groot aantal partijen zal gaan.

Ten opzichte van participatie met de andere partijen die op dit moment nog niet in het netwerk zijn vertegenwoordigd, staan alle gemeenten welwillend. Er is echter wel een verschil in de mate hiervan tussen gemeenten op te merken. Waar Midden-Delfland aangeeft nog even te wachten met participatie totdat de gemeente zelf wat verder is en daardoor meer gericht kan participeren, wil de gemeente Den Haag de participatie aftrappen met een 'blanco vel'. Op basis hiervan zou gesteld kunnen worden dat de gemeente Den Haag een inclusiever en meer open proces in gedachten heeft dan de gemeente Midden-Delfland.

De inclusiviteit van het proces leidt inderdaad tot meer face-to-face dialoog waardoor het, het collaboratieve proces faciliteert zoals het theoretisch veronderstelde verband verwacht. Deze wordt op grond hiervan dan ook aangenomen.

Voorwaarden en afspraken/regels
Voorwaarden en afspraken/regels met betrekking tot deelname aan het proces en de gang van zaken binnen het proces geven het ontwerp aan van dit proces. Deze voorwaarden en afspraken/regels kunnen het collaboratieve proces faciliteren of belemmeren. Bepaalde voorwaarden en regels werken namelijk belemmerend voor de succesfactoren terwijl andere deze juist faciliteren.

Waar de respondent uit Midden-Delfland stelt dat er geen voorwaarden worden gesteld aan partijen die willen participeren in de vormgeving van de Omgevingsvisie, hebben de gemeenten Westland en Den Haag er wel enkele: professionaliteit en expertise lijkt hierbij het uitgangspunt te zijn. Doordat het proces nog niet zo lang geleden van start is gegaan, zijn er relatief weinig afspraken en regels bij alle gemeenten met betrekking tot de vormgeving van de Omgevingsvisie. Respondenten in de gemeente Westland en Den Haag geven aan dat een digitaal, levend document het uitgangspunt is voor de vorm en de inhoud op basis van participatie tot stand gebracht moet komen.

De voorwaarden en regels die gesteld zijn, faciliteren inderdaad het collaboratieve proces, omdat één van de uitgangspunten gestoeld is op (brede) participatie. Doordat dit al als voorwaarde is gesteld in het ontwerp van het netwerk, stroomt dit ook door in het proces. Het is namelijk duidelijk dat alle partijen zich erg welwillend opstellen tegenover externe partijen en daarmee participatie. Dit geldt ook voor burgerpartijen, waar zowel de gemeente Den Haag als Westland aangeeft dat deze een zeer belangrijk partij te vinden. Er komt echter niet uit deze analyse voort dat het collaboratieve proces wordt gefaciliteerd doordat de voorwaarden leiden tot meer vertrouwen, zoals het theoretische verband veronderstelt, maar door *face-to-face* bijeenkomsten. Immers, doordat het ontwerp van het netwerk het proces openstelt voor externe actoren, kunnen deze in *face-to-face* overleggen een bijdrage leveren. Het is echter niet vanuit de openheid van het proces te duiden dat de voorwaarde alleen al leidt tot meer vertrouwen. Op grond hiervan wordt het theoretisch veronderstelde verband dan ook niet aangenomen.

Transparantie
Transparantie omtrent de voorwaarden, regels en afspraken in en om het netwerk werkt bevorderend voor het vertrouwen tussen actoren waardoor het, het collaboratieve proces faciliteert.

Respondenten uit de gemeenten Midden-Delfland en Westland geven aan dat de regels over het algemeen bij de betrokkenen in de vormgeving van de Omgevingsvisie bekend zijn. Echter, de respondenten in de gemeente Den Haag geven veelal aan dat dit met betrekking tot sommige elementen bij hen niet het geval is. Het gaat dan voornamelijk om de voorwaarde van integraliteit. Dit wordt door meerdere respondenten verklaard doordat de organisatie nog te sectoraal denkt en werkt waardoor integraliteit moeilijk om de oren te krijgen is.

Transparantie zou in dit het geval van dit onderzoek zeker leiden tot een beter collaboratief proces, omdat helderheid en transparantie, bijvoorbeeld over de integraliteit, zou helpen om het proces te versnellen. Dit zou echter niet leiden tot meer vertrouwen en daarmee het collaboratieve proces faciliteren, zoals het theoretische verband veronderstelt, maar op grond van gedeeld begrip. Meerdere respondenten uit alle gemeenten geven namelijk aan dat integraliteit één van de lastigste, maar ook belangrijkste uitdagingen is in de vormgeving van de Omgevingsvisie. Het ‘tussen de oren krijgen’ hiervan, met andere woorden: het creëren van gedeeld begrip hieromtrent, is dan ook een van de belangrijkste taken. Op grond hiervan wordt het theoretisch veronderstelde verband dat transparantie leidt tot meer vertrouwen en daardoor het collaboratieve proces faciliteert, niet aangenomen.

Faciliterend leiderschap
Faciliterend leiderschap is gemeten aan de hand van sturing en coördinatie in het proces van de vormgeving van de Omgevingsvisie. Het theoretisch veronderstelde verband gelinkt aan deze variabele verwacht dat de aanwezigheid van sturing en coördinatie faciliterend werkt voor het collaboratieve proces.

Sturing en coördinatie
Faciliterend leiderschap komt maar in zeer lage mate voor in de gemeenten, veelal krijgt sturing en coördinatie vorm door middel van werkafspraken. Een andere verklaring voor de lage mate van faciliterend leiderschap is omdat het proces nog maar net is begonnen waardoor er nog niet zoveel sprake is geweest van faciliterend leiderschap of de noodzaak ertoe.

Het is hierdoor niet mogelijk om in het geval van dit onderzoek te stellen dat faciliterend leiderschap bijdraagt aan het collaboratieve proces. Wel zijn respondenten die aangeven dat er werkafspraken gemaakt worden waar men zich aan dient te houden, van mening dat deze goed werken. Dit komt omdat er dan duidelijkheid en verantwoordelijkheid wordt geschapen over verwachtingen waaraan voldaan dient te worden.

6.2 Gezondheidsanalyse

In de gezondheidsanalyse zullen enkel de factoren in de variabelen 'begincondities' en 'collaboratief proces' getoetst worden, omdat alleen deze variabelen op het moment van afname van de interviews toegespitst kon worden op GGD Haaglanden. Faciliterend leiderschap van het collaboratieve proces is namelijk niet van toepassing op de rol van de GGD net zoals het institutionele design van het beleidsnetwerk. De factoren in de begincondities en het collaboratieve proces schetsen op hun beurt wel helder de rol van GGD Haaglanden en de factoren die hierin van belang zijn.

Begincondities

Capaciteit

Respondenten uit alle drie gemeenten zijn het erover eens dat zij voor het onderdeel gezondheid in de Omgevingsvisie afhankelijk zijn van GGD Haaglanden. Dit komt voornamelijk door de gespecialiseerde kennis die de GGD bezit, welke bij hen ontbreekt. Meerdere respondenten spreken uit dat er voor het onderwerp gezondheid in de Omgevingsvisie expliciet gekeken wordt naar de GGD voor het verschaffen van relevante informatie die de invulling hiervan vorm geeft.

Afhankelijkheid

Doordat deze afhankelijkheid op basis van kennisachterstand die bij de GGD wel aanwezig is voor het grootste gedeelte de drijvende kracht is achter de participatie van GGD Haaglanden in het collaboratie proces rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie, wordt het eerste theoretische verband wordt aangenomen.

Incentives

De belangrijkste incentive voor de participatie en rol van GGD Haaglanden in het proces van de vormgeving van de gemeentelijke Omgevingsvisies is, zoals hierboven ook naar voren is gekomen, haar kennis en expertise op het gebied van gezondheid. De verklaring hiervoor komt daarmee overeen met de eerder beschreven afwezigheid van (specialistische) kennis in de gemeentelijke organisatie. Respondenten geven nadrukkelijk aan dat zij de kennis en expertise van de GGD erkennen, waarderen en als zowel nuttig als noodzakelijk zien in de vormgeving van de gemeentelijke Omgevingsvisie op het gebied van gezondheid in de fysieke leefomgeving. Dit vormt dan ook de belangrijkste incentive voor de wens voor participatie van de GGD door respondenten uit de drie gemeenten.

Het theoretisch veronderstelde verband dat een disbalans tussen macht en middelen zowel een faciliterende factor is voor het collaboratieve proces, als een onafhankelijke factor die collaboratie faciliteert, wordt hiermee tevens aangenomen.

Geschiedenis

Respondenten die eerdere ervaringen hebben gehad met GGD Haaglanden, zijn het over het algemeen over eens dat de GGD in de samenwerking zich te reactief uitdrukt op basis van (juridische) normstellingen. Dit wordt niet per direct als negatief bestempeld, maar wel als moeizaam en schetst het beeld dat respondenten hebben over de houding van de GGD in samenwerkingsprocessen.

Er is echter geen verband te vinden tussen dit gegeven en een perceptie die duidt op een mindere welwillendheid ten opzichte van samenwerking met deze partij. Ook de respondenten die een moeizame samenwerkingservaring hadden met GGD Haaglanden hebben zich namelijk positief geuit over de rol en toegevoegde waarde van deze partij in het toekomstige collaboratieve proces. Het vierde theoretisch veronderstelde verband wordt hierdoor verworpen.

Een verklaring die hiervoor gegeven kan worden, is dat respondenten zich er bewust van zijn dat de GGD een specialistisch adviesorgaan is die gezondheid als eerste en enige standpunt heeft. De gemeenten daarentegen hebben te maken met het balanceren van meerdere beleidsdomeinen en daardoor belangenverstrengeling en -behartiging. Hierin dienen keuzes gemaakt te worden, waardoor gezondheid afgezwakt kan worden. Ook het meer politiek gevoelige speelveld en arena waar gemeenten zich in bevinden versterkt deze perceptie van eenzijdigheid van respondenten uit gemeenten ten opzichte van de GGD. Zo zegt respondent F: ‘’We weten natuurlijk een beetje hoe de politiek soms ja, soms zouden we het misschien wel willen vanuit gezondheid, maar je weet dat het praktisch misschien gewoon toch niet gaat lukken. Dus dan zijn we wat geneigder om het wat realistischer op te schrijven.’’

Desondanks zijn respondenten het erover eens dat de GGD een waardevolle actor is met belangrijke expertise, waardoor het voortvloeien van de moeizamere ervaringen in eerdere samenwerkingsverbanden niet doorvloeien naar de toekomstige collaboratieve processen rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie.

Collaboratieve proces

Face-to-face dialoog

Door verschillende respondenten in met name de gemeente Den Haag, maar ook de gemeente Westland wordt geuit dat de capaciteit van GGD Haaglanden een effect zou kunnen hebben op de mate waarin deze organisatie (optimaal) mee zou kunnen participeren in het proces rondom de vormgeving van de gemeentelijke Omgevingsvisies. Wanneer er namelijk door verschillende gemeenten verzoek wordt gedaan op de expertise of participatie van de GGD terwijl de organisatie zelf beperkte mankracht en middelen heeft om hieraan gehoor te geven, is de verwachting dat de GGD in de huidige capaciteit niet in alle processen zal kunnen meedoen. Respondent B uit de gemeente Westland geeft hieromtrent de volgende illustrerende uitspraak: ‘’Ik neem elke keer de GGD als voorbeeld, maar dat zo’n partij op een gegeven moment wel denkt ‘ja, jeetje mina zeg we moeten bij 9 gemeentes; we moeten regionaal.. er wordt veel te hard aan ons getrokken, die capaciteit hebben we niet. Dus dat zie ik wel gebeuren: iedereen wil nu bezig gaan met z’n Omgevingsvisie en ik denk dat dit jaar of volgend jaar, maar dat voor zo’n regionale partij als de GGD maakt dat het natuurlijk wel lastig qua hoe ga je je inzet daarop plegen.’’

Het theoretisch veronderstelde verband dat de disbalans tussen macht en middelen belemmerend kan werken voor de participatie van de GGD in het collaboratieve proces en daarmee het borgen van het gezondheidsbelang kan belemmeren, wordt hierdoor aangenomen.

Vertrouwen
Vertrouwen in GGD Haaglanden is in hoge mate aanwezig, respondenten van alle drie gemeenten uiten dat de GGD een organisatie is met veel verstand van zaken omtrent gezondheid en in het kader van de Omgevingsvisie gezondheid in de fysieke leefomgeving. Respondenten zijn het er unaniem over eens dat op basis van deze kennis en expertise een legitieme en waardevolle rol ligt voor de GGD in het proces van de vormgeving van de Omgevingsvisie. Op het gebied van gezondheid in de Omgevingsvisie wordt de GGD gezien als de partij die dient te weten, vertellen en beargumenteren wat een gezonde leefomgeving betekent, er uitziet en tot stand gebracht kan worden. Er wordt nadrukkelijk aangegeven door respondenten uit de verschillende gemeenten dat er naar de GGD gekeken wordt om invulling te geven aan deze rol en dat zij verwachten en hopen dat de GGD in dit proces ook daadwerkelijk deze rol op zich zal nemen. Dit laatste betekent dat de wens bestaat bij respondenten om een meer toegewijde rol van de GGD te waarnemen.

Dit vertrouwen in de GGD leidt dus, zoals het theoretisch verband veronderstelt, tot meer toewijding van de gemeenten naar de rol van de GGD als actor in het collaboratieve proces rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie.

Gedeeld begrip
Door verschillende respondenten in iedere gemeente wordt aangegeven dat er in veel gevallen geen gedeeld begrip is met GGD Haaglanden. Ook wordt in dit kader geuit dat de samenwerking op grond van dit gebrek aan gedeeld begrip moeizaam is geweest. Tijdens samenwerkingen wordt de houding van de GGD gezien als zijnde strenger dan gewenst, met weinig ruimte voor speling in bijvoorbeeld (juridische) normstellingen. Respondenten uit alle gemeenten geven aan dat de GGD, in hun opzicht, iets wilde wat niet kon. Deze houding wordt bij respondenten ervaren als zijnde belemmerend voor de samenwerking.

Ook bij voorwaarden voor een goede inbreng in het proces van de vormgeving van de Omgevingsvisie door GGD Haaglanden wordt door bijna alle respondenten de voorwaarde gesteld dat de inbreng van de GGD realistisch en werkbaar moet zijn. In deze voorwaarde zit de overtuiging dat de GGD op dit moment maatschappelijk onhaalbare eisen stelt waarbij andere functies van de fysieke leefomgeving worden weggezet ten gunste van gezondheid. Hieruit valt tevens te concluderen dat respondenten van mening zijn dat de GGD niet op dezelfde lijn zit als de gemeenten.

De verklaring hiervoor is veelal te vinden in het feit dat de GGD alleen het gezondheidsbelang vertegenwoordigt en daardoor inbrengt, terwijl de gemeente naast het gezondheidsbelang ook andere belangen dient. Respondent E uit de gemeente Den Haag illustreert dit als volgt: ‘’Er spelen natuurlijk ook nog hele belangrijke economische motieven een rol.’’

Op grond van breed gedragen uitingen van respondenten alsmede de voorwaarden die respondenten hebben gesteld, kan geconcludeerd worden dat de afwezigheid van gedeeld begrip leidt tot een belemmering voor het collaboratieve proces, waardoor dit theoretisch veronderstelde verband aangenomen wordt.

Toewijding aan proces
Wat betreft toewijding aan het proces zijn er verschillende reacties te bemerken, als eerste wordt door meerdere respondenten in de verschillende gemeenten opgemerkt dat GGD Haaglanden wat betreft het proces graag mee wil doen en zich wil inzetten. De GGD heeft volgens respondenten een grote wil om betrokken te zijn bij het proces en hier een bijdrage aan te leveren welke wordt gewaardeerd.

Aan de andere kant wordt door meerdere respondenten gesteld dat de GGD afwachtend is en een meer proactieve houding zou moeten aannemen. Dit gegeven wijst, anders dan hierboven beschreven, op een mate van afwezigheid van toewijding aan het proces. Respondenten geven aan dat zij bemerken dat de GGD moeite heeft met de nieuwe rol en vraag naar participatie in de instrumenten van de nieuwe Omgevingswet, zoals de Omgevingsvisie. Het feit dat de GGD in een nieuwe rol wordt geplaats in deze processen vormt een verklaring voor het feit dat zij zich afwachtend opstellen. Illustrerende uitspraken in dit kader is bijvoorbeeld de volgende van respondent D uit de gemeente Den Haag: ‘’De GGD, merk ik, worstelt heel erg met die nieuwe positie.’’

Respondenten geven aan dat dit met betrekking tot het collaboratieve proces belemmerend werkt, omdat de gemeenten voor de invulling van het thema gezondheid in de Omgevingsvisie op de inbreng van de GGD wachten. Zo zegt respondent C uit de gemeente Westland: ‘’Ik denk dat de gemeente nog wel zoekende zijn van, nouja de mensen die verstand hebben van de Omgevingswet hebben geen verstand van gezondheid en de mensen die verstand hebben van gezondheid hebben geen idee van die Omgevingswet. Dus ik denk wel echt dat de GGD daar z’n rol in kan pakken. En ik denk dat ze best wel proactief zouden moeten moet.’’

Op grond hiervan is dus te stellen dat een proactieve houding gewenst is en de effectiviteit van de GGD om het gezondheidsbelang in de Omgevingsvisie te borgen, zeker zou kunnen faciliteren. Daarmee wordt dit theoretisch veronderstelde verband dan ook aangenomen.

Tussentijdse resultaten
Gezien het feit dat het proces rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie nog niet zo lang geleden van start is gegaan, zijn er met betrekking tot de GGD nog geen tussentijdse resultaten waar te nemen. Het is dan ook in dit onderzoek niet mogelijk om hier uitspraken te doen over het theoretisch veronderstelde verband met betrekking tot deze variabele.

7. Conclusie en aanbevelingen

7.1 Conclusie

De centrale vraag van dit onderzoek, luidde:
‘’Welke factoren leiden binnen het collaboratieve beleidsnetwerk rondom de vormgeving van de Omgevingsvisies van de gemeenten Midden-Delfland, Westland en Den Haag tot een hogere mate van borging van gezondheid door GGD Haaglanden?’’

Het antwoord op de hoofdvraag is tweeledig te beantwoorden, namelijk op grond van factoren die van belang zijn in het beleidsnetwerk en factoren die van belang zijn voor de rol van GGD Haaglanden in dit beleidsnetwerk.

Met betrekking tot de netwerkanalyse blijken de factoren ‘disbalans tussen macht en middelen’, ‘incentives voor collaboratie’, ‘*face-to-face* dialoog’ en inclusiviteit in het ontwerp een beter collaboratief proces te faciliteren waardoor zij stimulerend kunnen werken om gezondheid te borgen.

Wat betreft de gezondheidsanalyse blijken de factoren ‘capaciteit’, ‘vertrouwen’, ‘gedeeld begrip’ en ‘toewijding aan het proces’ de belangrijkste factoren te zijn die bijdragen aan een hogere mate van borging van gezondheid door GGD Haaglanden.

Op basis van deze conclusie zullen hieronder enkele aanbevelingen volgen om deze factoren te waarborgen en/of te stimuleren om zodoende in het beleidsnetwerk rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie een beter collaboratief proces te faciliteren en daarmee het gezondheidsbelang beter te kunnen borgen.

7.2 Aanbevelingen

In het beleidsnetwerk is disbalans tussen macht en middelen, zijnde capaciteit, een belangrijke factor in het waarborgen van gezondheid in de Omgevingsvisie. Immers, zonder voldoende capaciteit kan de participatie in de verschillende processen die voortvloeien uit het beleidsnetwerk niet worden gewaarborgd. Als gevolg hiervan daalt het vermogen om het gezondheidsbelang te kunnen borgen. Om te waarborgen dat capaciteit geen belemmering gaat vormen voor de borging van gezondheid in de Omgevingsvisies van de regiogemeenten, zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

1. Ontwikkel tools en/of factsheets die de inbreng en wensen van GGD Haaglanden op het gebied van gezondheid in de fysieke leefomgeving weerspiegelen en die (ook) zonder persoonlijk contact gebruikt kunnen worden. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een checklist gezonde leefomgeving die voor gemeenten helder weerspiegelt wat er van belang is op het gebied van gezondheid in de fysieke leefomgeving. Een tool bespaart namelijk capaciteit en vereist niet dat de GGD overal aanwezig is, maar wel op deze wijze kan stimuleren dat het gezondheidsbelang geborgd wordt.
2. Denk na over de organisatiecapaciteit die niet alleen de Omgevingsvisie, maar de gehele Omgevingswet de komende jaren gaat vragen van de GGD en bereid je hier

alvast op voor. De verwachting bestaat dat processen de komende jaren er steeds meer vraag zal zijn naar een proactieve rol van de GGD in processen rondom de Omgevingswet, zoals de Omgevingsvisie. Capaciteit is daarin van belang om het gezondheidsbelang te kunnen borgen.

3. Wanneer capaciteit schaars is, maar toch een optimale borging van het gezondheidsbelang nagestreefd wordt, is aan te raden om te bepalen welke processen rondom de Omgevingsvisie prioriteit hebben. Er kan niet aan ieder proces meegedaan worden, maar er dient wel bekeken te worden aan welke processen nadrukkelijk wel aandacht geschonken moet worden zodat optimale borging van het gezondheidsbelang wordt geborgd.

Gedeeld begrip wordt door bijna alle respondenten gezien als zijnde afwezig waarbij dit een belemmering vormt voor de samenwerking. Om gedeeld begrip tussen de GGD en de actoren in het beleidsnetwerk rondom de Omgevingsvisie te vergroten, kunnen de volgende aanbevelingen worden gegeven:

4. Doe aan verwachtingsmanagement en maak helder welke verwachtingen bij zowel de gemeenten aanwezig zijn als in de eigen organisatie omtrent de mogelijkheden en wensen voor gezondheid in de fysieke leefomgeving. Uit dit onderzoek is gebleken dat het merendeel van de respondenten aangeeft dat de GGD in samenwerkingen te hoog inzet op verschillende normen welke niet overeenkomen met de percepties die in de gemeenten heersen. Wanneer er aan verwachtingsmanagement wordt gedaan kan er moeite bespaard worden tijdens de samenwerking waardoor effectiever met elkaar kan worden geparticipeerd. Immers, men weet dat van beide partijen waar zij staan op bepaalde elementen waardoor er beter geïnformeerd/geadviseerd kan worden.
5. In lijn met verwachtingsmangement, dienen ook de behoeften van gemeenten met betrekking tot de input van GGD Haaglanden in kaart gebracht te worden. Uit dit onderzoek blijkt namelijk dat verschillende respondenten aangeven dat veel van de adviezen van de GGD op bepaalde onderwerpen als logisch worden ervaren en ook door respondenten zelf bedacht kunnen worden. De wens is hierbij dat dat de GGD meer dient na te denken over de complexere vraagstukken met betrekking tot gezondheid in de fysieke leefomgeving, omdat gemeenten dit graag willen weten. Wanneer er beter in kaart gebracht is op welke thema's gemeenten assistentie willen van de GGD, kan deze hierin een betere inzet bewerkstelligen voor de samenwerking en hierdoor het gezondheidsbelang beter borgen.
6. Gedeeld begrip betreft veelal ook het spreken van dezelfde taal, waardoor het aan te raden is aan GGD Haaglanden om een eigen Omgevingsvisie op gezondheid te maken welke de leidraad is voor de interacties in de verschillende processen van gemeenten rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie. Dit is in lijn met documenten van andere actoren zoals de visie op water door het waterschap en geeft de GGD de mogelijkheid om zich te verplaatsen in de rol van de gemeenten waardoor nauwkeuriger op te schrijven is op welke wijze gezondheid in de Omgevingsvisie zou passen. Het expliciet benoemen van zo'n document als zijnde een (Omgevings)visie op gezondheid past bij de taal die gebruikt wordt in de processen rondom de

vormgeving van dit instrument en geeft hierdoor aan externe actoren duidelijk aan dat de GGD specifiek in dit kader heeft nagedacht over de leefomgeving. Ook is zo'n document effectief om snel en duidelijk de standpunten van de GGD op dit gebied in beeld te brengen en kan het dienen als communicatiemiddel bij afwezigheid in externe processen.

Vertrouwen in de GGD en voornamelijk haar kennis op het gebied van gezondheid speelt een belangrijke rol in de perceptie van respondenten over de inbreng van de GGD in het beleidsnetwerk. Omdat vertrouwen gestimuleerd wordt door *face-to-face* contact wordt de volgende aanbeveling gegeven:

7. Een open houding naar gemeenten toe in samenwerkingen is aan te raden. Respondenten geven namelijk aan dat een gebrek aan flexibiliteit tevens schadelijk is voor samenwerking. In plaats van zich te richten op hetgeen dat verboden is of niet wenselijk, is het effectiever om actief mee te denken over oplossingen, aldus meerdere respondenten. Een open houding is ook in het kader van de Omgevingswet een begrip, waarbij aan actoren in netwerken wordt gevraagd om te schuiven van 'nee, tenzij' naar 'ja, mits.'

Ook de onderstaande aanbeveling is erop gericht om het vertrouwen tussen de GGD en haar regiogemeenten te stimuleren:

8. Het is aan te raden om gemeenten (waar nodig) te betrekken in de vormgeving van de eigen tools met betrekking tot de Omgevingsvisie. Dit kan bijvoorbeeld nuttig zijn wanneer er gemeente-profielen gemaakt worden om op basis van data van de GGD gemeente-specifieke gezondheidsinput te kunnen geven. Om gemeenten zo goed mogelijk van dienst te kunnen zijn, is het van belang dat deze gemeente-profielen aansluiten bij de wensen en behoeften van deze gemeenten. Het onderhouden van contacten met gemeenten hierover is niet alleen nuttig, maar zorgt ook voor een betere verstandhouding doordat er gedeeld begrip ontstaat. Hierdoor kan als gevolg effectiever met elkaar samengewerkt worden.

Tot slot is toewijding aan het proces is een factor waarvan gebleken is dat veel respondenten vinden dat de GGD in het proces rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie zich nog te afwachtend opstelt. Om toewijding te vergroten, zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd:

9. Breng toekomstige ontwikkelingen waarbij gezondheidsvraagstukken gaan spelen in kaart en formuleer adviezen die de effecten hiervan opvangen en breng deze gevraagd, maar ook ongevraagd in bij gemeenten en het netwerk rondom de vormgeving van de gemeentelijke Omgevingsvisies. Het in kaart brengen van de ontwikkelingen waar gemeenten in de toekomst mee te maken krijgen en waar gezondheid een rol in speelt, is niet alleen essentieel voor de Omgevingsvisies die de lange-termijn strategie in kaart brengt, maar getuigt ook van proactiviteit en strategisch denkvermogen.
10. Kijk bij het maken van de eigen documenten en inbreng niet alleen naar het gezondheidsvraagstuk en belang, maar probeer deze integraal in te brengen: koppel

deze dus aan andere domeinen en belangen. Niet alleen is dit een werkwijze in de geest van de Omgevingswet, maar ook wordt het eigen argument sterker wanneer de noodzaak ervan in *the bigger picture* te beargumenteren is.

Literatuurlijst

Aan de slag met de Omgevingswet. (2016). *Aan de slag met de Omgevingsvisie.*

Aan de slag met de Omgevingswet. (2017). *Omgevingsvisie.* [https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/stelsel/omgevingswet-0/instrumenten/kerninstrumenten/omgevingsvisie/]. 17 april 2017.

Aan de slag met de Omgevingswet. (2017b). *Uitgangspunten en doel van de wet.* [https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/stelsel/omgevingswet-0/uitgangspunten-doel/]. 17 april 2017

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, *18*(4), 543-571.

Banens, H.M.J.H. (1998). Het ontwerp van een onderzoek. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, pp. 1-15.

Boje, D. M., & Whetten, D. A. (1981). Effects of organizational strategies and contextual constraints on centrality and attributions of influence in interorganizational networks. *Administrative Science Quarterly*, 378-395.

Brabantse Omgevingsvisie. (2017). *Zet waarden centraal in plaats van kaders.* [https://www.omgevingsvisienb.nl/nieuws/algemeen/zet-waarden-centraal-in-plaats-van-kaders/]. 24 januari 2018.

CBS. (2017). *Gemeentelijke indeling op 1 januari 2017.* [https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/overig/gemeentelijke-indelingen/indeling%20per%20jaar/gemeentelijke-indeling-op-1-januari-2017]. 2 april 2017.

Eggers in O'Flynn, J., & Wanna, J. (Eds.). (2008). *Collaborative Governance: A new era of public policy in Australia?*. ANU E Press.

Gemeente Midden-Delfland. (2017). *Cittaslow.* [https://www.middendelfland.nl/over-midden-delfland/cittaslow_42852/]. 1 april 2017.

GGD Haaglanden. (2016). *Epidemiologisch Bulletin 2016 - nummer 3.*

Goodin, R. E., Rein, M., & Moran, M. (2006). The public and its policies. *The Oxford handbook of public policy*, 2-38.

Hajer, M. A., & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge University Press.

Howlett, M. (1998). *Predictable and unpredictable policy windows: Institutional and exogenous correlates of Canadian federal agenda-setting.* Canadian Journal of Political Science, 31(03), 495-524.

Jones, C., Hesterly, W. S., & Borgatti, S. P. (1997). *A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms.* Academy of management review, 22(4), 911-

945.

Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (Eds.). (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.

Larkin Jr, P. J. (2012). John Kingdom's Three Streams Theory and the Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1966. JL & Pol., 28, 25.

Loket Gezond Leven. (2017). *Omgevingswet.* [https://www.loketgezondleven.nl/gezonde-gemeente/dossier-gezonde-leefomgeving/omgevingswet-en-gezondheid/omgevingswet]. 3 maart 2017.

Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2014). *De zes instrumenten van de Omgevingswet.*

O'Flynn, J., & Wanna, J. (Eds.). (2008). *Collaborative Governance: A new era of public policy in Australia?*. ANU E Press.

Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of public administration research and theory*, *18*(2), 229-252.

Research Methodology. (2017). *Purposive sampling.* [https://research-methodology.net/sampling-in-primary-data-collection/purposive-sampling/].

Rhodes, R. A. (2008). Policy network analysis. *The Oxford handbook of public policy*, 423-445.

Rijksoverheid. (2011). *Omgevingsrecht vernieuwd.* [http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/03/23/omgevingsrecht-vernieuwd.html]. 17 april 2017.

Rijksoverheid. (2017). *Nieuwe omgevingswet maakt omgevingsrecht eenvoudiger.* [https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet/inhoud/vernieuwing-omgevingsrecht]. 19 april 2017.

Rijksoverheid. (2017b). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten.* [https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten]. 19 april 2017.

RIVM. (2016). *Gezonde leefomgeving, gezonde mensen.*

RIVM. (2017). *Fysieke leefomgeving.* [http://www.eengezondernederland.nl/Heden_en_verleden/Determinanten/Fysieke_omgeving]. 12 maart 2017.

Susskind, L. (2008). Arguing, bargaining, and getting agreement. *The Oxford handbook of public policy*, 269-295.

Verschuren, P. J. M., & Doorewaard, J. A. C. M. (1995). *Het ontwerpen van een onderzoek.*

VNG. (2016). *De Omgevingsvisie.*

VNG. (2017). *De gemeentelijke omgevingsvisie*. [https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet/juridische-routekaart/gemeentelijke-omgevingsvisie]. 28 maart 2017.

VNG. (2017b). *Identiteit is het fundament van de Omgevingsvisie.* [https://vng.nl/identiteit-is-het-fundament-van-de-omgevingsvisie]. 24 januari 2018.

Bijlage 1: Interview vragenlijst

Introductie: toelichting doel van het interview, akkoord voor opname vragen, toelichting anonimiteit en opbouw interview. Eventueel vragen vooraf beantwoorden.

Algemeen

1. Wat is uw naam en uw functie?
2. Op welke wijze bent u betrokken bij de vormgeving van de Omgevingsvisie?
3. In welke fase van het opstellen van de Omgevingsvisie zit uw gemeente momenteel?
4. Welke actoren/stakeholders participeren nu in de vorming van de Omgevingsvisie? (welke ambtenaren van welke diensten/afdelingen zijn nu betrokken)
    a. Is dit volgens u voldoende, zou u nog andere actoren of diensten erbij willen zien?
5. Zijn er buiten medewerkers van de gemeente nog andere externe partijen/organisaties betrokken bij de vormgeving van de Omgevingsvisie?
    a. Wie zijn dit?
    b. Op welke wijze zijn zij betrokken? Welk soort input leveren zij?
    c. Waarom gekozen voor deze partijen of toegestemd met betrokkenheid van deze partijen?
6. Hebben (andere) externe actoren die input willen geven over de (indeling van) fysieke leefomgeving de mogelijkheid om betrokken te worden bij de vorming van de Omgevingsvisie?
    a. Welke redenen zou u hebben om met externe actoren samen te werken?
7. Zijn er voorwaarden waar deze participanten aan dienen te voldoen?
    a. Zo ja, welke
8. Heeft u het idee dat uw gemeente genoeg capaciteiten heeft om de omgevingsvisie vast te stellen?
9. Is de gemeente op enige wijze afhankelijk van andere actoren bij de vorming van de Omgevingsvisie?
    a. Van wat/wie?
    b. Wordt er geprobeerd dit gebrek te dichten? → Hoe?
10. Zijn er andere knelpunten bij de vorming van de Omgevingsvisie en welke zijn dit?
11. Hoe vindt het contact rondom de vormgeving van de Omgevingsvisie plaats?
    a. Hoe vaak?
    b. In groepsverband of bilateraal?
    c. Vindt u dit voldoende, of zou u het vaker zien?
12. Zijn er regels bij de vormgeving van de Omgevingsvisie
    a. Zo ja, welke?
13. Zijn deze regels bekend bij de actoren die in het netwerk participeren?
14. Heeft u het idee dat de actoren betrokken bij de vorming het eens zijn over de vorm en inhoud van de Omgevingsvisie of zit men (nog) niet op één lijn?
    a. Zo ja, kwam dit natuurlijk tot stand of is hiertoe besloten?
    b. Zo nee, hoe wordt omgegaan met verschillen in ideeën?

15. Heeft u het idee dat alle actoren even veel te zeggen of hebben sommige actoren meer ‘’zwaarte’’?
    a. Wie?
    b. Als gevolg waarvan?
16. Heeft u het idee dat alle actoren in het netwerk verantwoordelijkheid nemen voor de vorming van de Omgevingsvisie?
17. Wordt ervanuit gegaan dat toezeggingen en overeenstemmingen van actoren in het netwerk daadwerkelijk nageleefd worden?
18. Wordt er tussentijds teruggekoppeld naar de actoren in het netwerk over de besproken en besloten zaken, stand van zaken doorgeven?
19. Op een schaal van 1 tot 10, 1 zijnde zeer slecht en 10 zijnde zeer goed, hoe succesvol vindt u de samenwerking met de actoren in het netwerk rondom de vorming van de Omgevingsvisie?
20. Wat is volgens u belangrijk voor succesvolle samenwerking en uitkomst m.b.t. de vorming van de Omgevingsvisie in uw gemeente?
21. Door wie vindt sturing/coördinatie van de vorming van de Omgevingsvisie plaats?
    a. Op welke wijze gebeurt dit?
    b. Heeft u het idee dat deze vorm van sturing werkt/bijdraagt aan de samenwerking tussen de betrokkenen bij de vorming? Waarom wel/niet
22. Wat is de ambitie van uw gemeente op het gebied van gezondheid in de fysieke leefomgeving?
23. Wat is, volgens u, het standpunt van uw gemeente op gezondheid in de Omgevingsvisie?
24. Op welke wijze wordt dit standpunt verwerkt/krijgt plaats in de Omgevingsvisie?
    a. Waar komt dat door?
25. Heeft u al eerdere ervaringen gehad van samenwerking met GGD Haaglanden, op welke wijze en hoe zou u de samenwerking binnen deze ervaringen beschrijven? (positief/negatief)
26. Heeft u het idee dat de GGD op het gebied van gezondheid, gezien de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, een rol dient te spelen bij de vorming van de Omgevingsvisie
    a. Zo ja, welke rol
    b. Zo nee, waarom niet?
27. Denkt u dat GGD Haaglanden een toegevoegde waarde kan hebben op het gebied van gezondheid in uw gemeentelijke Omgevingsvisie?
    a. Waardoor komt dat?
28. Waar moet advies van GGD Haaglanden op het gebied van gezondheid aan voldoen om bij te dragen aan de Omgevingsvisie van uw gemeente?
    a. Welke kenmerken van uw gemeente zijn van belang bij dit advies?
29. Op een schaal van 1 tot 10, 1 zijnde zeer slecht en 10 zijnde zeer goed, hoe succesvol vindt u de samenwerking met GGD Haaglanden?

Afsluiting. Bedanken en terugkoppeling over resultaten geven.