

De Omgevingswet, een intensivering van de samenwerking?

Een onderzoek naar de mate van verticale beleidsintegratie van het grensoverschrijdende milieuvraagstuk luchtkwaliteit tussen de bestuurslagen het Rijk, de provincie en de gemeente door de implementatie van de Omgevingswet in Rotterdam



(Rotterdam Tourist Information, 2018)

Colofon

Titel	De Omgevingswet, een intensivering van de samenwerking?
Ondertitel	Een onderzoek naar de mate van verticale beleidsintegratie van het grensoverschrijdende milieuvraagstuk luchtkwaliteit tussen de bestuurslagen het Rijk, de provincie en de gemeente door de implementatie van de Omgevingswet in Rotterdam
Auteur	Welmoed Claus S2945517 w.claus@student.rug.nl
Opleiding	Bachelor Technische Planologie Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen
Begeleiders	R.C. Spijkerboer en K. V. Bandsma
Datum	Januari 2019
Aantal woorden	8707

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.1.1 <i>Maatschappelijke relevantie; de Omgevingswet en meerlaags-bestuur</i>	6
1.1.2 <i>Maatschappelijke relevantie; luchtkwaliteit</i>	7
1.1.3 <i>Wetenschappelijke relevantie</i>	8
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvraag	9
1.3 Leeswijzer	9
2. Theoretisch kader	10
2.1 Beleidsintegratie	10
2.2 Faciliterende en remmende factoren	11
2.2.1 <i>Politieke factoren</i>	11
2.2.2 <i>Institutionele omstandigheden</i>	11
2.2.3 <i>Methoden en instrumenten</i>	11
2.2.4 <i>Financiële factoren</i>	11
2.2.5 <i>Individuele en culturele factoren</i>	12
2.3 Conceptualisatie	13
3. Methodologie	14
3.1 Dataverzameling	14
3.1.1 <i>Kwalitatief onderzoek</i>	14
3.1.2 <i>Casestudie onderzoek</i>	14
3.1.3 <i>Werving participanten</i>	14
3.1.4 <i>Secundair onderzoek</i>	15
3.2 Data-analyse	15
3.2.1 <i>Kwalitatief onderzoek</i>	15
3.2.2 <i>Secundair onderzoek</i>	16
3.3 Ethische aspecten	16
4. Resultaten	17
4.1 Politieke factoren	17
4.2 Institutionele omstandigheden	18
4.3 Methoden en instrumenten	19
4.4 Financiële factoren	19
4.5 Individuele en culturele factoren	20
4.6 Inductieve factoren	20
5. Conclusie	22
5.1 Conclusie	22
5.2 Aanbevelingen	23
5.2.1 <i>Aanbeveling vervolgonderzoek</i>	23
5.2.2 <i>Aanbeveling overheidsorganisaties</i>	23
6. Discussie en reflectie	24
6.1 Discussie resultaten	24
6.2 Betrouwbaarheid en validiteit	24
6.2.1 <i>Betrouwbaarheid</i>	24
6.2.2 <i>Validiteit</i>	25
6.2.3 <i>Externe validiteit</i>	25
6.3 Persoonlijke reflectie	25

Referenties	26
Bijlages	29
Codeboek deductief	29
Codeboek inductief	30
Aangepast conceptueel model	31
Interviewgide	32

Samenvatting

Om een goede omgevingskwaliteit te bereiken en in stand te houden en doelmatig beheer en gebruik van de fysieke leefomgeving te realiseren, zal naar verwachting in 2021 de Omgevingswet in werking treden. Een van de ideeën achter de Omgevingswet is dat een samenhangende benadering bewerkstelligd zal worden en de bestuurlijke afwegingsruimte zal worden vergroot. Een grensoverschrijdend vraagstuk, zoals luchtkwaliteit, vraagt om een samenwerking van actoren van verschillende bestuursniveaus. Een plek waar luchtvervuiling een probleem is, is Rotterdam. Er bestaat een consensus dat beleidsintegratie wenselijk is, ondanks het feit dat interpretaties van het concept sterk uiteenlopen. Maar er is echter bij beleidsmakers een beperkte kennis over het concept beleidsintegratie.

Voor dit onderzoek is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *in hoeverre zal er sprake zijn van verticale beleidsintegratie van het grensoverschrijdende milieuvraagstuk luchtkwaliteit tussen de drie bestuurslagen het Rijk, de provincie en de gemeente door de implementatie van de Omgevingswet in Rotterdam?*

Uit de literatuur blijkt dat verticale beleidsintegratie wordt gezien als de samenwerking van actoren van verschillende beleidsniveaus binnen een specifiek beleidsveld met als doel om grensoverschrijdende vraagstukken integraal op te lossen. Er kunnen drie hiërarchische gradaties onderscheiden worden waarin de mate van cohesie in beleid kan optreden, namelijk beleidssamenwerking, beleidscoördinatie en beleidsintegratie. Er zijn verschillende factoren die de mate van cohesie in beleid beïnvloeden, zoals politieke factoren, institutionele omstandigheden, methoden en instrumenten, financiële factoren en individuele en culturele factoren.

Er is antwoord gegeven op de hoofdvraag door middel van diepte-interviews en een beleidsdocumentenanalyse. Naast het terugkomen van de factoren die in het theoretisch kader besproken worden, komen er nog twee inductieve factoren naar voren, namelijk de mate van stabiliteit van het beleidsveld en de mate van incidenten.

Over het algemeen zijn de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland tevreden over de 'samenwerking' op het gebied van luchtkwaliteit. Of er echt sprake is van een echte samenwerking valt echter over te twisten. De mate van cohesie in beleid op dit moment worden geclassificeerd als beleidssamenwerking, waaronder het verschaffen van informatie en het dialoog vallen. Op dit moment gaat de samenwerking vooral over de wijze van uitvoering en niet over de totstandkoming van het beleid. De verwachting is dat er waarschijnlijk weinig zal veranderen aan de samenwerking op het gebied van luchtkwaliteit door de implementatie van de Omgevingswet. Er zal waarschijnlijk nog steeds sprake zijn van beleidssamenwerking. De faciliterende en remmende factoren besproken in het theoretisch kader komen terug in combinatie met een toevoeging van de inductieve factoren stabiliteit van het beleidsveld en het voorkomen van incidenten.

Centrale begrippen: Omgevingswet, verticale beleidsintegratie, luchtkwaliteit, normen, Rotterdam, samenwerking, remmende en faciliterende factoren.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

1.1.1 Maatschappelijke relevantie; de Omgevingswet en meerlaags-bestuur

Het huidige omgevingsrecht is verbrokkeld en verdeeld over een groot aantal verschillende wetten, algemene maatregelen en ministeriële regelingen. Elke wet heeft haar eigen terminologie en systematiek en richt zich op een deelbelang. Dit heeft als gevolg dat de ene wet de andere kan tegenspreken, wat gevolgen heeft voor de kwaliteit van de omgeving (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2016). Om een goede omgevingskwaliteit te bereiken en in stand te houden en doelmatig beheer en gebruik van de fysieke leefomgeving te realiseren, zal naar verwachting in 2021 de Omgevingswet in werking treden (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2017). Het idee achter de wet is dat door de bundeling van alle wetten op het gebied van de leefomgeving:

- De inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroot zal worden;
- Een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving bewerkstelligd zal worden;
- De bestuurlijke afwegingsruimte vergroot zal worden door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de leefomgeving;
- De besluitvorming over projecten in de leefomgeving verbeterd en versneld zal worden (Beijk et al., 2013).

In de bovenstaande opsomming duidt een samenhangende benadering van de leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving op zowel verticale als horizontale integrale beleidvorming. Lang en Tosun (2017) zien beleidsintegratie als de samenwerking van actoren van twee of meer beleidsvelden met als doel om grensoverschrijdende vraagstukken integraal op te lossen. Verticale beleidsintegratie duidt in dit kader op integratie van de verschillende beleidsniveaus binnen een specifiek beleidsveld. Horizontale beleidsintegratie duidt in dit kader op de integratie van verschillende beleidsvelden binnen een organisatie (Bachus en Bruyninckx, 2001). Juist door bij de ingang van de Omgevingswet te spreken over de fysieke leefomgeving, en niet meer alleen over ruimtelijke ordening, is dit de kans om beleidsvelden en organisaties te integreren (Hoom, 2017). De integratie waar de Omgevingswet voor pleit zal invloed hebben op de werkwijze van overheidsorganisaties.

Een van de ideeën achter de wet is het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte (zie bovenstaande opsomming). Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte wijst op een verandering van bevoegdheidsverdeling van overheden. Vanwege de veranderende bevoegdheidsverdeling en een samenhangende benadering is het van belang om te onderzoeken in hoeverre er sprake zal zijn van verticale beleidsintegratie van overheidsorganisaties door de Omgevingswet. Het gaat dus om de vraag waar welke verantwoordelijkheden worden neergelegd. Kijkend naar het grensoverschrijdende milieuvraagstuk luchtkwaliteit is het niet altijd vanzelfsprekend waar welke verantwoordelijkheden worden neergelegd, omdat er rekening gehouden moet worden met externe effecten.

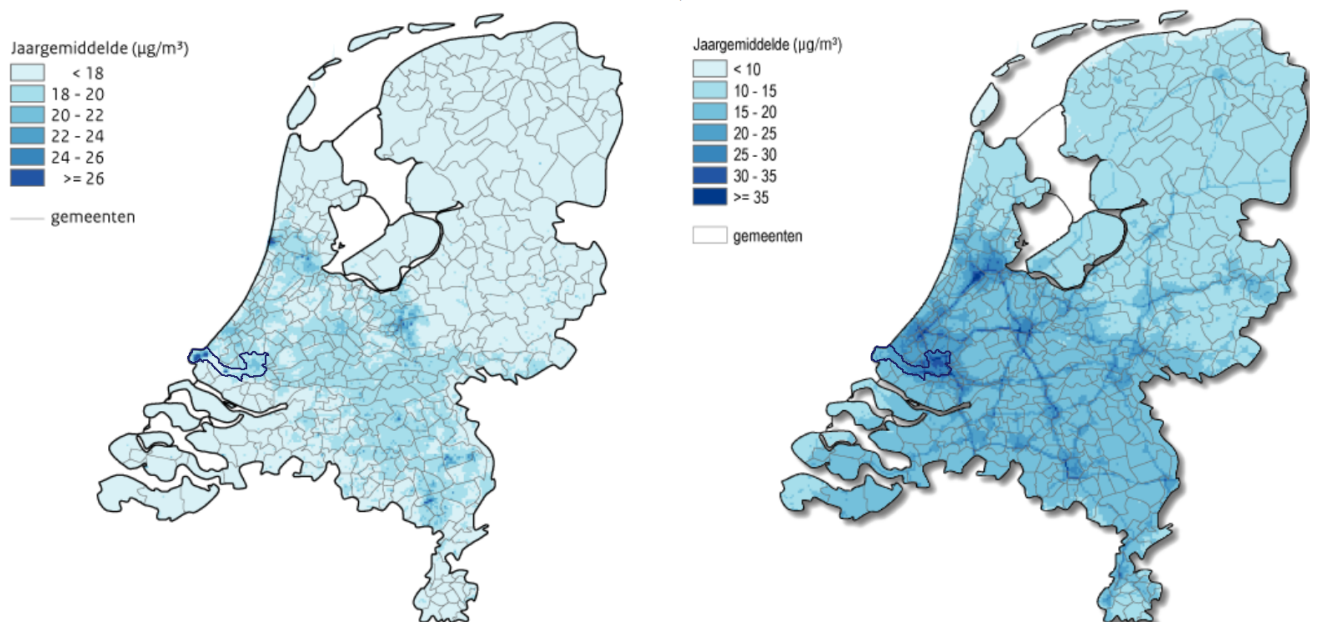
Externe effecten zijn negatieve of positieve effecten van een activiteit in een domein of bestuursniveau die doorlopen naar andere domeinen of bestuursniveaus (Fleurke en Hulst, 2006). In het kader van dit onderzoek gaat het om de negatieve effecten van luchtvervuiling die zich niet beperken tot één bestuursniveau. Externe effecten kunnen de lokale invloedssfeer beperken, terwijl ze daarnaast ook de lokale bereidheid kunnen verminderen om de problematiek aan te pakken. Deze lokale bereidheid kan zich ontwikkelen tot free-riders gedrag (Zuidema, 2016). Vraagstukken zoals luchtkwaliteit kunnen daarom niet opgelost worden door een lokale overheid. Het optimale bestuursniveau van een vraagstuk is de functie van de omvang van het probleem en de getroffen, waarbij er rekening gehouden wordt met externe effecten (Koontz en Newig, 2014). Een grensoverschrijdend vraagstuk zoals luchtkwaliteit vraagt om een samenwerking van actoren van verschillende bestuursniveaus. Er is dus sprake van een behoefte aan verticale beleidsintegratie.

1.1.2 Maatschappelijke relevantie; luchtkwaliteit

Aangezien luchtkwaliteit naar verwachting in de Omgevingswet wordt opgenomen onder één van de Algemene Maatregelen van Bestuur (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018a), zal dit om een samenhangende benadering vragen tussen de verschillende bestuursniveaus. Het Rijk zet de inhoudelijke kaders voor lokale overheden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017). Daarnaast mogen provincies en gemeenten zelf aanvullende omgevingswaarden voor luchtkwaliteit vaststellen.

De Omgevingswet gaat uit van het subsidiariteitsbeginsel (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018b). Dit beginsel moet garanderen dat besluiten op een zo laag mogelijk bestuursniveau worden genomen. Gemeenten staan aan de basis voor de zorg van een goede omgevingskwaliteit. Echter, de normering zelf zal in de Omgevingswet ongewijzigd blijven, omdat deze grenswaarden worden opgelegd door de Europese Unie (Sanders, 2016). De vraag is hoe groot de bestuurlijke afwegingsruimte van lokale overheden met ingang van de Omgevingswet zal zijn kijkend naar het milieuvraagstuk luchtkwaliteit. Dit is wat Savini et al. (2015) het reguleringsdilemma noemen. Dit dilemma komt voort uit de doelstelling van de planningspraktijk tot samenwerking en zelfmanagement, terwijl deze doelstelling wordt beperkt door specifieke regelgevingskaders. Het is belangrijk om te onderzoeken in welke mate er sprake zal zijn van verticale beleidsintegratie van de verschillende bestuursniveaus door de implementatie van de Omgevingswet onder deze Europese richtlijnen.

Een plek waar luchtvervuiling een probleem is, is Rotterdam. De stad Rotterdam voldoet niet overal aan de Europese richtlijnen voor luchtkwaliteit (Gemeente Rotterdam, 2018). Er zijn verschillende redenen voor de slechte luchtkwaliteit in Rotterdam, zoals hoge bevolkingsdichtheid (CBS, 2011), hoge frequentie van woon-werkverkeer (van Brussel et al., 2006) en de Rotterdamse haven. In Figuur 1 is de concentratie fijnstof en de concentratie stikstofdioxide weergegeven, waarbij de regio Rotterdam-Rijnmond omlijnd is. Volgens het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2018) zijn fijnstof en stikstofdioxide belangrijke indicatoren voor luchtvervuiling. De figuur illustreert een hoge mate fijnstof en stikstofdioxide in deze regio.



Figuur 1 Concentratie fijnstof en concentratie stikstofdioxide (Aben et al., 2015)

1.1.3 Wetenschappelijke relevantie

Beleidsintegratie is al een lange tijd een veel besproken concept binnen de wetenschappelijke literatuur (Meijers en Stead, 2009; Lang en Tosun, 2017). Er bestaat een consensus dat beleidsintegratie wenselijk is, ondanks het feit dat interpretaties van het concept sterk uiteenlopen. Meijers en Stead (2009) geven aan dat er echter bij beleidsmakers een beperkte kennis is over het concept beleidsintegratie. Doordat in de praktijk bij gelijke benaderingen en methoden zich verschillende uitkomsten voordoen wordt beleidsintegratie een moeilijk tastbaar concept (Meijers en Stead, 2004). Beunen en van Dijk (2009) haken daarop in met het feit dat de uitkomst van nieuwe wetten onverwacht en afwijkend kan zijn van het beoogde effect. Om deze redenen is het belangrijk om onderzoek te doen naar de mate van verticale beleidsintegratie bij de Omgevingswet en wat dit voor beleidsmakers die zich bezighouden met het milieuvraagstuk luchtkwaliteit betekent. Lang en Tosun (2017) geven ook aan dat er niet alleen een academische behoefte is aan een beter inzicht in beleidsintegratie, maar ook een praktische behoefte in termen van beleidsadvies.

Busscher et al. (2018) geven aan dat instrumenten en methoden worden gezien als experimenten, die wanneer ze toegepast zijn in de praktijk nauwlettend gecontroleerd moeten worden naar succes en effectiviteit. Het is van belang om onderzoek te doen naar het verwachte succes en effectiviteit van de Omgevingswet en de daar aan verbonden methoden en instrument kijkend naar de verticale beleidsintegratie.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvraag

Het doel van dit onderzoek is om met behulp van bestaande literatuur en beleidsstukken en een eigen kwalitatief onderzoek inzicht te krijgen in hoeverre er sprake zal zijn van verticale beleidsintegratie van het grensoverschrijdende milieuvraagstuk luchtkwaliteit tussen de drie bestuurslagen het Rijk, de provincie en de gemeente door de implementatie van de Omgevingswet in Rotterdam. Het inzicht in deze veranderingen kan omgezet worden in aanbevelingen voor overheidsorganisaties. De toepassing van deze aanbevelingen door overheidsorganisaties zou kunnen leiden tot een succesvolle implementatie van de Omgevingswet kijkend naar de verticale beleidsintegratie van het milieuvraagstuk luchtkwaliteit.

Voor dit onderzoek is de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

- In hoeverre zal er sprake zijn van verticale beleidsintegratie van het grensoverschrijdende milieuvraagstuk luchtkwaliteit tussen de drie bestuurslagen het Rijk, de provincie en de gemeente door de implementatie van de Omgevingswet in Rotterdam?

Er wordt getracht deze onderzoeksvraag te beantwoorden door middel van de volgende deelvragen:

- Wat is verticale beleidsintegratie en hoe verhoudt dit zich tot het grensoverschrijdende milieuvraagstuk luchtkwaliteit?
- Hoe is de verticale beleidsintegratie van het grensoverschrijdende milieuvraagstuk luchtkwaliteit op dit moment geregeld tussen de drie bestuurslagen het Rijk, de provincies en de gemeente in Rotterdam?
- Wat gaat er veranderen voor de verticale beleidsintegratie van het grensoverschrijdende milieuvraagstuk luchtkwaliteit door de implementatie van de Omgevingswet in Rotterdam?
- Welke aanbevelingen kunnen gegeven worden voor overheidsorganisaties op basis van de onderzochte veranderingen van de verticale beleidsintegratie van het grensoverschrijdende milieuvraagstuk luchtkwaliteit door de implementatie van de Omgevingswet?

1.3 Leeswijzer

De theoretische achtergrond van het onderzoek wordt in hoofdstuk 2 beschreven. Hierin wordt beschreven wat er onderzocht is over verticale beleidsintegratie. De methodologie van dit onderzoek vormt hoofdstuk 3, hierin wordt de kwalitatieve dataverzameling en secundaire dataverzameling, data-analyse en ethische aspecten van dit onderzoek besproken. Vervolgens worden de onderzoeksresultaten in hoofdstuk 4 besproken. In hoofdstuk 5 wordt antwoord gegeven op de deelvragen en hoofdvraag door conclusies over de verkregen data te trekken. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek en voor overheidsorganisaties. Tot slot bespreekt hoofdstuk 6 de discussie van de resultaten en de reflectie op de resultaten en het proces.

2. Theoretisch kader

2.1 Beleidsintegratie

Problemen in de leefomgeving werden traditioneel beantwoord met een gespecialiseerde aanpak door overheidsorganisaties (Lang en Tosun, 2017). Door een aantal trends omtrent overheden wordt het maken van besluiten steeds complexer (Meijers en Stead, 2009). Een toenemende afhankelijkheid tussen overheden, de toename van betrokken actoren, de decentralisatie van overheidstaken en een toename van grensoverschrijdende vraagstukken zijn enkele voorbeelden van zulke trends. Een gespecialiseerde aanpak kan in sommige gevallen effectief zijn. Echter, deze aanpak is niet zonder beperkingen en kan daarom bij complexe problemen leiden tot een oplossing waarin niet alle belangen van verwante sectoren en/of bestuursniveaus worden meegenomen (Lang en Tosun, 2017). Om deze reden duikt het concept beleidsintegratie sinds de jaren 90 van de vorige eeuw op in de wetenschappelijke literatuur (Jordan en Lenschow, 2010).

In de wetenschappelijke literatuur wordt een breed scala aan verschillende begrippen en betekenissen gebruikt voor het concept beleidsintegratie (Lang en Tosun, 2017). In deze scriptie wordt de volgende definitie van beleidsintegratie gehanteerd, vanwege de raakvlakken die deze definitie heeft met andere definities in de wetenschappelijke literatuur (Lang en Tosun, 2017; Meijers en Stead 2009; Jordan en Lenschow, 2010; Ball et al., 2006). Er bestaat consensus dat beleidsintegratie vooral wenselijk is bij grensoverschrijdende vraagstukken.

Het besturen van transversale vraagstukken in beleidsvorming, die de grenzen van de gevestigde beleidsvelden overschrijden, en die vaak niet overeenkomen met de institutionele verantwoordelijkheden van individuele beleidssectoren. Het verwijst naar zowel verticale intergouvernementele integratie als horizontale sectorale integratie, of een combinatie van beide (Meijers en Stead, 2009 p. 321).

In de wetenschappelijke literatuur worden verticale en horizontale beleidsintegratie vaak in één zucht genoemd. Hoewel er bij het milieuvraagstuk luchtkwaliteit zowel een sectorale doorwerking als een doorwerking tussen verschillende bestuursniveaus plaatsvindt, focust dit onderzoek zich op de verticale intergouvernementele integratie. Het gaat hier om een intra-gerechtigde dimensie, betreffende integratie tussen dezelfde sector in geografisch aangrenzende instituties (Meijers en Stead, 2009).

Meijers en Stead (2009) beargumenteren dat er een aantal verschillende hiërarchische bepalingen zijn met betrekking tot beleidsintegratie. Er kunnen drie gradaties onderscheiden worden waarin de mate van cohesie in beleid kan optreden. Er wordt hier gebruik gemaakt van de term cohesie omdat beleidssamenwerking en beleidscoördinatie niet direct duidt op integratie.

- Beleidssamenwerking, waaronder informatie verschaffen en het dialoog horen;
- Beleidscoördinatie, wat een stap verder gaat dan beleidssamenwerking door het vermijden van tegenstrijdig beleid;
- Beleidsintegratie, wat met het creëren van synergiën tussen sectoren, samenwerken en de toepassing van dezelfde doelen als laatste gradatie kan worden gezien.

Verschiedende benaderingen kunnen leiden tot dezelfde gradatie van integratie. Maar ook gelijke benaderingen in diverse contexten kunnen leiden tot verschillende uitkomsten wat betreft integratie (Meijers en Stead, 2004). Beunen en van Dijk (2009) haken in op het feit dat de uitkomst van wetten onverwacht en afwijkend kan zijn van het beoogde effect.

Er zijn verschillende methoden en instrumenten om integratie tussen verschillende beleidsvelden te verbeteren, zoals bijvoorbeeld milieueffectrapportages of publieke participatie (Lang en Tosun, 2017). Meijers en Stead (2009) geven echter aan dat methoden en instrumenten één kant van het integratieverhaal zijn en zeker niet een garantie voor beleidsintegratie. Andere aspecten zoals financiële beperkingen, individuele factoren, politieke factoren en institutionele omstandigheden hebben ook invloed op de mate van beleidsintegratie.

2.2 Faciliterende en remmende factoren

In deze paragraaf worden de faciliterende en remmende factoren voor beleidsintegratie beschreven. Deze factoren zijn geclassificeerd op basis van het onderscheid dat Meijers en Stead (2009) maken tussen politieke factoren, institutionele omstandigheden, methoden en instrumenten, financiële factoren en individuele en culturele factoren. Echter, is er een mate van overlap tussen deze categorieën. Daarnaast kunnen bepaalde factoren zowel een remmend als een faciliterend zijn. Omdat het proces van beleidsintegratie altijd samengaat met verschillende combinaties van faciliterende of remmende factoren, verschilt de betekenis en gewichtigheid van een factor van case tot case (Meijers en Stead, 2009).

2.2.1 Politieke factoren

Volgens Meijers en Stead (2009) hangt de mate van beleidsintegratie samen met het aantal gelijkheden tussen verschillende organisaties. Ongelijke politieke machtsverhoudingen en beleidsvoorkeur van belangrijke spelers worden door Lang en Tosun (2017) als een remmende factor voor beleidsintegratie beschouwd. Meijers en Stead (2009) voegen daar een gedeeld begrip van het probleem, doel, ideologie en aanpak aan toe als facilitator. Tot slot faciliteert publieke steun het beleidsintegratieproces (Lang en Tosun, 2017).

2.2.2 Institutionele omstandigheden

Het onderzoeken van governance processen is inherent verbonden met de instituties, waarmee sociale handelingen worden gereguleerd (Healey, 2006). Healey (2006) hanteert de volgende omschrijving voor instituties.

Instituties zijn het geheel van regels, normen en gebruiken die structuur geven aan acties in een sociale context. Dit geheel van regels, normen en gebruiken wordt gecreëerd en krijgt betekenis door voortdurende inspanning van mensen. De voortdurende inspanning en interactie van mensen zorgt ervoor dat dit geheel versterkt of veranderd wordt, waardoor betekenissen, waarden en kennis gevormd worden (Healey, 2006 p. 302).

Volgens Beunen en van Dijk (2009) zijn instituties constant onderworpen aan verandering door individuen. Toch ontwikkelen mensen binnen een institutie gewortelde conventies en routines. Deze conventies en routines worden op den duur regelgevende stijlen, beleidsstijlen of implementatiestijlen. Volgens Lang en Tosun (2017) zijn beleidsdomeinen en daarmee de verbonden instituties relatief stabiel. Gelijknissen tussen verschillende bestuursniveaus in termen van organisatiestructuur kunnen belangrijke facilitators zijn van beleidsintegratie (Meijers en Stead, 2009).

2.2.3 Methoden en instrumenten

Methoden en instrumenten kunnen gebruikt worden om nieuwe actoren het beleidsdomein te laten betreden (Lang en Tosun, 2017). Het beleidsintegratieproces kan voordelen halen uit instrumenten die helpen om tegenstrijdige prioriteiten te verzoenen en te identificeren, om beleidsconflicten te detecteren en op te lossen, om bij te dragen aan een systematisch dialoog tussen actoren en om kosten en opbrengsten te balanceren tussen actoren (Meijers en Stead, 2009). Samenhang tussen verschillende sectoren en bestuursniveaus is nodig voor alle kerninstrumenten van de Omgevingswet (Aan de slag met de Omgevingswet, 2018c). Van omgevingsvisie of omgevingsplan tot een projectbesluit of vergunning, alle belangen zullen tegen elkaar worden afgewogen om een samenhangend besluit te nemen.

2.2.4 Financiële factoren

Integratie wordt vaak geassocieerd met efficiency, het zorgt namelijk voor schaalvoordelen, minder onzekerheid en risicospreiding (Meijers en Stead, 2009). Zuidema (2016) spreekt over het nut van schaalvoordelen van grotere overheidspartijen. Meijers en Stead (2009) geven aan dat onevenwichtigheden in financiële middelen tussen actoren kunnen leiden tot het verlies van invloed en autoriteit. Aan de andere kant kan de schaarste aan financiële middelen ook leiden tot meer urgentie voor beleidsintegratie.

2.2.5 Individuele en culturele factoren

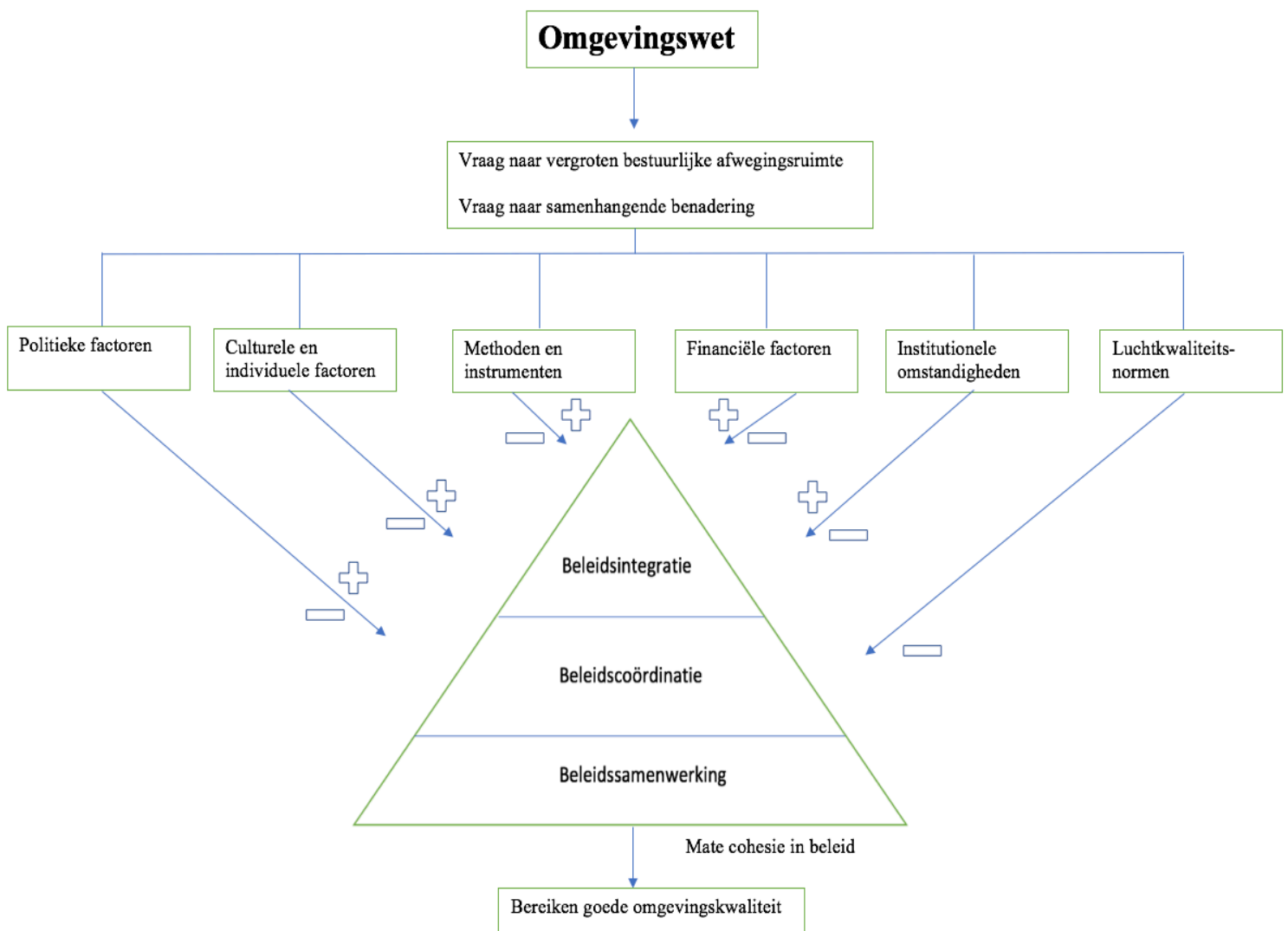
Omdat wetten een specifieke vorm van sociale controle zijn, kunnen de effecten van wetten niet begrepen worden zonder dat er vanuit een sociaal perspectief naar wordt gekeken (Beunen en van Dijk, 2009). Veel remmende of faciliterende factoren van beleidsintegratie hebben te maken met de relatie tussen organisaties en individuen (Meijers en Stead, 2009), zoals bijvoorbeeld het bestaan van vertrouwen, openheid voor samenwerking en een vorige samenwerking. Waarden, percepties, beelden en houdingen zijn van cruciaal belang in het proces van beleidsintegratie. Busscher et al. (2018) stellen dat verschillende mensen en groepen alternatieve of zelfs tegenstrijdige perspectieven kunnen hebben kijkend naar bijvoorbeeld doelstellingen en strategieën.

Een zelforganiserende cultuur, waarbij het gebruik van een informele en vrijwillige samenwerking tussen onafhankelijke beleidsactoren wordt verstaan, wordt door verscheidene auteurs aangedragen als een strategie voor beleidsintegratie (Engle et al., 2011). Echter, het idee dat samenwerking in de eerste plaats opgebouwd moet zijn uit informele en vrijwillige mechanismen is mogelijk niet voldoende om nationale belangen te garanderen (Hooper, 2003). Meer formele procedures omvatten het gebruik van wettelijke bevoegdheden en taken en politiek toezicht. In plaats van beide benaderingen volledig toe te passen moet volgens Ball et al. (2006) de nadruk liggen op het vaststellen van een wettelijk kader dat de bevoegdheden en taken van onafhankelijke beleidsactoren identificeert, waarbij informele en vrijwillige mechanismen mogelijk zijn.

Het beheersen van deze faciliterende en remmende factoren is een lastige taak. Het vereist nieuwe manieren voor het toewijzen van verantwoordelijkheden, macht en verantwoording. Daarnaast vraagt het om nieuwe vormen van samenwerken en een verschuiving van gevestigde culturen (Meijers en Stead, 2009). De Omgevingswet biedt kans voor dergelijke verschuivingen.

2.3 Conceptualisatie

Om een goede omgevingskwaliteit te bereiken vraagt de Omgevingswet om het bewerkstelligen van een samenhangende benadering en het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte (Beijk et al., 2013). Vanwege de veranderende bevoegdheidsverdeling en een samenhangende benadering kan er een verandering optreden in de mate van cohesie in beleid. Er zijn echter factoren die de mate van cohesie in beleid zowel remmend als faciliterend kunnen beïnvloeden. De strenge luchtkwaliteitsnormen zullen naar verwachting belemmerend werken voor het vergroten van de mate van cohesie in beleid. Meijers en Stead (2009) onderscheiden een aantal verschillende hiërarchische bepalingen met betrekking tot de mate van cohesie in beleid. Deze verschillende hiërarchische bepalingen zijn gevisualiseerd in een driehoek, waarbij beleidsamenwerking de breedste vorm van cohesie is en beleidscoördinatie en beleidsintegratie daarop voortbouwen. Een bepaalde mate van cohesie in beleid is niet een doel op zichzelf (Meijers en Stead, 2004), maar een middel tot het bereiken van een goede omgevingskwaliteit, waar luchtkwaliteit een belangrijk onderdeel van uitmaakt.



Figuur 2 Conceptueel model

3. Methodologie

3.1 Dataverzameling

3.1.1 Kwalitatief onderzoek

Meijers en Stead (2009) stellen dat waarden, percepties, beelden en houdingen van cruciaal belang zijn in het proces van beleidsintegratie. Kwalitatieve methodes geven beter inzicht in deze sociale processen en machtsrelaties dan kwantitatieve methodes (Longhurst, 2013). Kwantitatieve methodes worden gebruikt wanneer er behoefte is aan cijfermatige gegevens. Kwalitatieve gegevens worden over het algemeen onder woorden gebracht omdat bepaalde situaties niet zonder de context te begrijpen zijn en daarom lastig om cijfermatig te meten (Walliman, 2011). Verticale beleidsintegratie is een sociaal proces wat niet gemakkelijk uit te drukken is in cijfers. Dit onderzoek vraagt ook om een kwalitatieve methode omdat het onderzoeksthema niet zonder context begrepen kan worden. Diepte-interviews geven de mogelijkheid om meer diepgaande informatie over een bepaalde context te achterhalen (Chadwick, 2008).

Om de algemene kennis over de Omgevingswet te vergroten en om focus aan te brengen in het onderzoek is er eerst een ongestructureerd interview gehouden. Het onderzoek is vervolgens uitgevoerd door middel van semigestructureerde diepte-interviews. Volgens Chadwick et al. (2008) zijn semigestructureerde diepte-interviews een flexibele manier van interviewen, op deze manier kan er data worden verzameld over onderwerpen waar vooraf niet aan gedacht is. De onderzoeker is minder gefocust op de vooraf opgestelde vragen en geeft meer ruimte voor het inbrengen van andere onderwerpen door de participant. Toch zorgen semigestructureerde diepte-interviews ervoor dat er uit elke interview informatie wordt verzameld over dezelfde vooraf opgestelde onderwerpen (Hennink et al., 2011).

Bij elke participant is dezelfde interviewgide afgenomen. Er zijn enkele vragen herformuleerd of weggehaald na een aantal gehouden diepte-interviews op advies van de participant of door eigen inzicht. De interviewgide is gebaseerd op de literatuur door de verschillende factoren die de beleidsintegratie beïnvloeden terug te laten komen.

De participanten zijn allen geïnterviewd op een plek die voor hen als een fijne plek wordt beschouwd. Elwood en Martin (2000) geven aan dat als participanten de keuze krijgen om een interviewlocatie uit te zoeken, de machtsrelatie tussen de participant en de onderzoeker gebalanceerd wordt. Daarnaast zijn ook enkele diepte-interviews telefonisch uitgevoerd op verzoek van de participant.

3.1.2 Casestudie onderzoek

Yin (1994) geeft aan dat casestudies gebruikt kunnen worden voor een verkennend, beschrijvend en illustratief onderzoek. Een casestudie is een onderzoek waarbij een enkele gebeurtenis, organisatie of fenomeen intensief wordt beschreven en bestudeerd (Swanborn, 1996). Een casestudie onderzoek is met name geschikt voor het beantwoorden van hoe en wat vragen.

Een plek waar luchtvervuiling een groot probleem is, is Rotterdam (zie Figuur 1). Dit onderzoek is gericht op het begrijpen van een unieke situatie, namelijk de mate van verticale beleidsintegratie van het grensoverschrijdende milieuvraagstuk luchtkwaliteit tussen de drie bestuurslagen het Rijk, de provincie en de gemeente door de implementatie van de Omgevingswet in Rotterdam. Naast Rotterdam speelt de luchtvervuilingsproblematiek ook in andere delen van Nederland, bijvoorbeeld door intensieve veehouderijen. De omvang van de stad Rotterdam en de daarmee verbonden omvang van de overheidsorganisaties (participanten) is vanwege praktische redenen meegenomen in de cases keuze.

3.1.3 Werving participanten

Voor het werven van de participanten is de volgende inclusiecriteria opgesteld:

- De participant is werkzaam bij het Rijk, de provincie of de gemeente in Rotterdam en de participant is werkzaam als beleidsmedewerker die zich bezighoudt met het milieuvraagstuk luchtkwaliteit en indien mogelijk de Omgevingswet
- Of de participant is werkzaam bij een adviesbureau en de participant is werkzaam als adviseur luchtkwaliteit en indien mogelijk bezighoudt met de Omgevingswet

Er is contact gezocht met potentiële participanten via e-mail of telefonisch. Vervolgens zijn er ook potentiële participanten aangedragen door participanten (mits de participanten voldoen aan de inclusiecriteria), het zogenoemde sneeuwbaaleffect (Bailey et al., 2011). Flynn (1973) geeft aan dat het sneeuwbaaleffect een positief effect kan hebben op het werven van participanten. Tabel 1 weergeeft de participanten met bijbehorende karakteristieken.

Participant	Organisatie	Functie	Soort interview	Duur interview	Datum
1	Ingenieurs- en adviesbureau Antea Group	Adviseur Omgevingswet	Ongestructureerd	44.36 min.	9 oktober 2018
2	Provincie Zuid-Holland	Adviseur Omgevingswet	Semigestructureerd	40.24 min.	8 november 2018
3	Gemeente Rotterdam	Adviseur luchtkwaliteit	Semigestructureerd	32.16 min.	21 november 2018
4*	Juridisch adviesbureau X	Adviseur omgevingsrecht	Semigestructureerd	38.40 min.	22 november 2018
5	Provincie Zuid-Holland	Adviseur luchtkwaliteit	Semigestructureerd	40.21 min.	26 november 2018
6	Ingenieurs- en adviesbureau Antea Group	Adviseur lucht en geluid	Semigestructureerd	49.20 min.	26 november 2018

Tabel 1 Karakteristieken participanten

** Wegens anonimiteitsredenen is de naam van het juridisch adviesbureau van participant 4 niet weergegeven, aangezien het hier om een eenmansbedrijf gaat*

3.1.4 Secundair onderzoek

Om de hoofdvraag te beantwoorden is er naast het verzamelen van primaire data door middel van diepte-interviews een secundaire data-analyse uitgevoerd. Voor deze secundaire data-analyse zijn beleidsdocumenten van het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam gebruikt. Het gebruik van secundaire data heeft als voordeel dat er een gemakkelijke toegang is tot data. (Hofferth, 2005). Het doel van deze secundaire data-analyse is om inzicht te krijgen in hoe de verticale beleidsintegratie van het milieuvraagstuk luchtkwaliteit op dit moment is geregeld door de drie bestuurslagen het Rijk, de provincie en de gemeente in Rotterdam. Daarnaast dient deze secundaire data als versterking van de kwalitatieve dataverzameling. Ook is inzicht in deze secundaire data een goede voorbereiding op de diepte-interviews.

3.2 Data-analyse

3.2.1 Kwalitatief onderzoek

De (opgenomen) diepte-interviews zijn getranscribeerd. Vervolgens zijn de diepte-interviews gecodeerd door middel van het programma Atlas ti. De codes zijn gebaseerd op bestaande literatuur (zie Tabel 2 in bijlage). Naast deze deductieve codes zijn na de diepte-interviews ook inductieve codes toegevoegd worden. Door het toevoegen van inductieve codes worden onderwerpen meegenomen waaraan voor het afnemen van de diepte-interviews niet gedacht is (zie Tabel 3 in bijlage). Atlas ti is een hulpmiddel voor het testen van verwachte relaties tussen concepten en de verkregen data (Dey, 1993) en het structureren van de data (Tesch, 1990)

3.2.2 Secundair onderzoek

Voor de casus is er onderzoek gedaan naar verschillende beleidsdocumenten van het Rijk, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam. Om de beleidsdocumenten te selecteren zijn de volgende zoektermen gebruikt in combinatie met het Rijk/ministerie Infrastructuur en Waterstaat, de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam:

- Visie + Luchtkwaliteit
- Plan + Luchtkwaliteit
- Visie + Milieu
- Plan + Milieu

De hoofdstukken van deze beleidsdocumenten zijn geselecteerd op basis van de relevantie voor het milieuvraagstuk luchtkwaliteit. Deze hoofdstukken zijn gecodeerd aan de hand van de codes weergegeven in tabel 3 en 4 (zie bijlage). De onderstaande tabel geeft de geanalyseerde beleidsdocumenten weer.

Titel	Organisatie
Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009)
Aanpassing Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit 2018	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2018)
Beleidsvisie Duurzaamheid en Milieu 2013-2017	Provincie Zuid-Holland (2013)
Duurzaam dichterbij de Rotterdammer, Programma duurzaam 2015-2018	Gemeente Rotterdam (2015)
Ontwerp Koersnota Luchtkwaliteit. Schone lucht, voor een aantrekkelijk en gezond Rotterdam	Gemeente Rotterdam (2014)
Evaluatie Koersnota Luchtkwaliteit	Gemeente Rotterdam (2016)

Tabel 2 Geanalyseerde beleidsdocumenten

3.3 Ethische aspecten

Bij het houden van de diepte-interviews is het van belang om ervoor te zorgen dat dit op een ethisch verantwoorde wijze gebeurt. Op de volgende manieren is hier binnen dit onderzoek invulling aan gegeven. Indien gewenst zijn participanten geanonimiseerd door alleen de organisatie te noemen waarin deze participant werkzaam is. Echter, moet er wel rekening gehouden worden met het feit dat bij sommige organisaties een bepaalde functie bekleed wordt door één persoon. Het noemen van de functie in combinatie met organisatie zou in dit geval de privacy van de participant kunnen schenden. Daarnaast had een participant een eigen bedrijf. In verband met de privacy is ervoor gekozen de naam van het adviesbureau niet te noemen. Door het beschermen van de privacy kan ervoor gezorgd worden dat de participant betere informatie geeft over het onderwerp (Hay, 2010). Daarnaast is vooraf aan het diepte-interview het doel van het onderzoek toegelicht, is er toestemming gevraagd voor het opnemen van het interview en is duidelijk gemaakt dat de participant zich tot drie weken na het interview zich kan terugtrekken.

Tot slot is na de dataverzameling zorgvuldig met de data omgegaan. Aan het zorgvuldig omgaan met de verkregen data is voldaan door de data niet op een USB-stick te zetten, maar met een wachtwoord te beschermen op een computer. De onderzoeker is de enige persoon met dit wachtwoord. Daarnaast zullen de uitkomsten van de data en de data zelf uitsluitend met de onderzoeksbegeleiders worden gedeeld. Ook zijn de getranscribeerde diepte-interviews verzonden naar de participant, zodat deze akkoord kon gaan met de verzamelde data. Al deze ethische aspecten zijn meegenomen in een informed-consentformulier, dat door de participant ondertekent dient te worden.

4. Resultaten

Dit hoofdstuk is opgedeeld in de faciliterende en remmende factoren besproken in het theoretisch kader. Net als aangegeven in het theoretisch kader is dat er echter wel een mate van overlap is tussen deze factoren (Meijers en Stead, 2009). Daarnaast kunnen de factoren individueel weer invloed op elkaar hebben.

Over het algemeen valt het op dat overheden en adviesbureaus nog beperkte kennis hebben over de Omgevingswet, voornamelijk over hoe de samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen eruit zal gaan zien door de implementatie van de Omgevingswet.

4.1 Politieke factoren

De mate van integratie hangt samen met het aantal gelijkheden tussen verschillende organisaties (Meijers en Stead, 2009). Formeel is de samenwerking op dit moment geregeld via het ‘Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit’ (NSL) en is van kracht tot de invoering van de Omgevingswet. Het NSL heeft een dubbeldoelstelling, namelijk het verbeteren van de luchtkwaliteit en het creëren van ruimte voor het uitvoeren van maatschappelijk wenselijke ruimtelijke projecten. Om deze uitdaging mogelijk te maken wordt er gepleit voor een aanpak waarbij Rijk en regio’s gezamenlijk werken aan een schone lucht.

De andere geanalyseerde beleidsdocumenten noemen ook expliciet een dubbele doelstelling, namelijk het versterken van de economische kracht in een schone, stille, duurzame en veilige leefomgeving. Ook de provincie Zuid-Holland en gemeente Rotterdam willen deze doelstellingen bereiken door hier samen met verschillende partners aan te gaan werken om zo te voldoen aan de vastgestelde Europese normen voor luchtkwaliteit. Uit de geanalyseerde beleidsdocumenten blijkt dat de verschillende overheden een gedeeld begrip hebben van het probleem, doel, ideologie en aanpak, wat faciliterend werkt met betrekking tot integratie.

Het NSL stelt dat de interbestuurlijke samenwerking en de bundeling van maatregelen een grote rol spelen in het voldoen aan de wettelijke verplichte normen. Uit de diepte-interviews [3, 5, 6] komt echter naar voren dat het NSL op dit moment nog maar beperkt wordt gebruikt door decentrale overheden voor het aandragen van nieuwe projecten. De volgende quote illustreert dat vanwege bureaucratie en het gebrek aan geld dit niet meer op grote schaal gebeurt.

“Ik geloof in steden waar nog knelpunten zijn dat die maatregelen nog opgenomen worden in het NSL. Er worden bij ons ook maatregelen genomen. Wij dragen ze nu niet meer aan als NSL-maatregel. Het is alleen maar lastig. Je moet het aanmelden en je moet daarover lang rapporteren. Over de stand van zaken. En het geld is op. Dus wat wij nu doen, doen wij gewoon met eigen middelen” (Adviseur luchtkwaliteit provincie Zuid-Holland, 2018).

In de beleidsvisie ‘Duurzaamheid en Milieu’ en de diepte-interviews [1, 3, 5, 6] komt naar voren dat het Europese- en rijksbeleid in hoge mate de beleidsruimte voor decentrale overheden bepaalt, zoals het vaststellen van normen en milieukwaliteitseisen. De Wet milieubeheer verplicht op dit moment overheden om maatregelen die zijn opgenomen in het NSL tijdig uit te voeren. Provincies en gemeenten hebben voornamelijk een rol bij de kaderstelling en uitvoering van het milieubeleid. Hieruit blijkt dat het voornamelijk over de wijze van uitvoering gaat en niet over de totstandkoming van het beleid, waardoor er geen sprake is van beleidsintegratie [diepte-interview 1, 6].

Uit de ‘Koersnota Luchtkwaliteit’ komt naar voren dat politiek draagvlak invloed heeft op het beleid dat gevoerd wordt met betrekking tot luchtkwaliteit. De volgende citaten illustreren de machtsverhoudingen tussen het Rijk en decentrale overheden.

“Het rijk coördineert de totstandkoming en uitvoering van het nationale programma en maakt ten behoeve van de uitvoering afspraken met provincies en gemeenten over toetsbare resultaten. Door middel van een jaarlijkse monitor houdt het rijk in samenwerking met de decentrale overheden een vinger aan de pols. Indien nodig zetten de overheden extra maatregelen in en nemen deze op in het NSL” (Nationaal samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, 2009 p.16).

“Om zekerheid in te bouwen over het realiseren van de grenswaarden, bevat het NSL een uitvoeringsplicht: een wettelijke plicht om in het NSL genoemde maatregelen tijdig en adequaat uit te voeren. Deze uitvoeringsplicht is aangevuld met een doorzettingsmacht voor de minister van VROM indien een maatregel niet (tijdig) wordt uitgevoerd. Dat laatste wil zeggen dat de minister bevoegd is om bestuursorganen een aanwijzing te geven in geval van nalatigheid” (Nationaal samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, 2009 p.25).

Deze quotes illustreren een scheve machtsverhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden, wat remmend werkt voor de beleidsintegratie.

Uit de diepte-interviews [5, 6] blijkt dat ook de beleidsvoorkeur van de bestuurder(s) invloed heeft op het beleid dat gevoerd wordt. In het geval van de gemeente wisselen de jaarstermijnen van de wethouders zich snel af, wat betekent dat een ambitieus beleid op het gebied van luchtkwaliteit en samenwerking niet lang hoeft te worden doorgezet. Uit het diepte-interview met een luchtkwaliteitsadviseur van de provincie Zuid-Holland blijkt dat de huidige bestuurder voor een minder ambitieus beleid gaat op het gebied van luchtkwaliteit, wat remmend werkt voor de integratie met andere overheden. De volgende quote laat zien hoe de keuze van een bestuurder over het te voeren beleid invloed heeft op de integratie met andere overheden. De quote illustreert waarom er weinig overleg zal plaatsvinden.

“Er wordt onder andere de omgevingsvisie voorbereid. Maar ik moet daarbij zeggen dat het voornamelijk bestaand beleid is. Dus daar is op dit moment weinig overleg. Want in de omgevingsvisie staat alleen maar ons oude bekende beleid wat men in Rotterdam op zich toch al kent, behalve als daar tegenstrijdigheden in zijn” (Adviseur luchtkwaliteit provincie Zuid-Holland, 2018).

4.2 Institutionele omstandigheden

Instituties zijn het geheel van regels, normen en gebruiken die structuur geven aan acties in een sociale context (Healey, 2006). Mensen van overheidsorganisaties werken op een bepaalde manier al jaren samen. Routines spelen een belangrijke rol in het gedrag van mensen [diepte-interview 4]. De reden waarom deze routines zijn ontstaan binnen deze overheidsorganisaties is omdat het al een hele tijd stabiel is op het gebied van luchtkwaliteit [diepte-interview 6]. In paragraaf 4.6 wordt dieper op de stabiliteit van het luchtkwaliteitsbeleid in gegaan.

Over het algemeen zijn de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam tevreden met hoe de samenwerking op dit moment verloopt. Dingen die goed gaan willen ze graag behouden. Om deze reden hopen de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam dat er niet te veel gaat veranderen door de implementatie van de Omgevingswet wat betreft de samenwerking.

4.3 Methoden en instrumenten

Het beleidsintegratieproces kan voordelen halen uit instrumenten die helpen om tegenstrijdige prioriteiten te verzoenen en te identificeren, om beleidsconflicten te detecteren en op te lossen, om bij te dragen aan een systematisch dialoog tussen actoren en om kosten en opbrengsten te balanceren tussen actoren (Meijers en Stead, 2009). Het NSL bevat een maatregelenpakket voor schone lucht dat een samenhangend geheel vormt waarbij lokale en nationale maatregelen elkaar ondersteunen. Uit de beleidsanalyse blijkt dat de inzet van de gemeente Rotterdam zich hoofdzakelijk richt op hetgeen wat binnen hun invloedssfeer ligt. Naast deze lokale inzet werkt de gemeente Rotterdam samen met het Rijk om ook de achtergrondconcentraties die buiten de directe invloedssfeer van de gemeente Rotterdam ligt aan te pakken. Per omstandigheid is gekeken naar de meest optimale maatregelenmix. Dat er overleg is geweest over de meest optimale maatregelenmix betekent niet dat er op dit moment ook veel overleg plaatsvindt. Op dit moment is er sprake van een staand beleid. Dat betekent dat beleid wordt uitgevoerd en dat allerlei maatregelen in het verleden al in gang zijn gezet waardoor de luchtkwaliteit vanzelf schoner wordt [diepte-interview 6] (zie ook paragraaf 4.6).

Daarnaast valt het op dat het over de wijze van uitvoering gaat en niet over de totstandkoming van het beleid [diepte-interview 1, 6]. De Europese normen zijn het huidige beleid en daar moeten alle overheden aan voldoen. Met ingang van de Omgevingswet zijn gemeenten verplicht om een omgevingsplan op te stellen. Het omgevingsplan bevat regels over de fysieke leefomgeving. Gemeenten kunnen omgevingsnormen opnemen in hun omgevingsplan. Deze omgevingsnormen zullen waarschijnlijk gelijk zijn aan de Europese normen, omdat strengere normen extra geld kost en ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden beperkt. Door het behouden van dezelfde normen met de ingang van de Omgevingswet zal er naar verwachting geen urgentie zijn om extra te gaan samenwerken.

Op dit moment worden in bijna heel Nederland de Europese normen voor luchtkwaliteit gehaald, met uitzondering van enkele knelpunten. Om deze reden wordt in de Omgevingswet het milieuvraagstuk luchtkwaliteit als lokaal vraagstuk benaderd [diepte-interview 2]. Bij een lokaal vraagstuk is het de bedoeling dat steeds meer decentraal geregeld gaat worden. Dit betekent dat de bestuurlijke afwegingsruimte van gemeenten vergroot wordt. Als luchtkwaliteit benaderd wordt als een lokaal vraagstuk zal dit mogelijk een remmende invloed hebben op de verticale beleidsintegratie, omdat verticale beleidsintegratie vooral urgentie heeft bij grensoverschrijdende vraagstukken.

4.4 Financiële factoren

Integratie wordt vaak geassocieerd met efficiency, het zorgt namelijk voor schaalvoordelen, minder onzekerheid en risicospreiding (Meijers en Stead, 2009). Uit de beleidsanalyse komt naar voren dat om te verzekeren dat binnenstedelijke knelpunten versneld opgelost kunnen worden het Rijk op dit moment financieel bijdraagt aan het maatregelenpakket. Vanwege de omvangrijke problematiek in Rotterdam zijn extra rijksmiddelen ontvangen. Met de invoering van de Omgevingswet komt er geen extra geld vrij voor luchtkwaliteit [diepte-interview 2, 3, 5]. De Omgevingswet pleit voor het organiseren van meer samenwerking. Een adviseur luchtkwaliteit van de provincie Zuid-Holland geeft aan dat het Rijk tegenwoordig vaak denkt dat dat zomaar kan. Echter, het organiseren van samenwerken kost geld. Je hebt mensen nodig die de dialogen organiseren tussen de verschillende partijen. Hieruit blijkt dat het niet beschikbaar stellen van financiële middelen remmend werkt met betrekking tot integratie.

4.5 Individuele en culturele factoren

Individuele en culturele factoren kunnen worden omschreven als de relatie tussen organisaties en individuen (Meijers en Stead, 2009). Het volgende citaat illustreert enkele individuele en culturele factoren die faciliterend werken wat betreft het mogelijk maken van samenwerking.

“Persoonlijk contact is belangrijk. Je moet elkaar kennen voordat je kunt samenwerken. Daarnaast gaat het ook om de vindbaarheid van de juiste personen. Mensen moeten elkaar wel kunnen vinden in zulke grote organisaties” (Adviseur omgevingsrecht adviesbureau X, 2018).

Tegelijkertijd komt uit de diepte-interviews [4, 5] naar voren dat netwerken groot zijn en dat het soms lastig is om iedereen persoonlijk te kennen. Daarnaast is vertrouwen een belangrijk aspect in dit persoonlijke contact. Vertrouwen komt vaak voort uit een eerdere samenwerking. Wanneer er meer samengewerkt moet worden door de implementatie van de Omgevingswet zullen netwerken mogelijk ook groter worden. Uit een diepte-interview [4] komt naar voren dat het dan tot op een zekere hoogte dan mogelijk is om de juiste personen persoonlijk te kennen. Echter, de vraag blijft of er sprake zal zijn van een intensivering of een uitbreiding van de huidige connecties met de implementatie van de Omgevingswet.

Uiteindelijk gaat samenwerken om mensen, waardoor samenwerking niet af te dwingen is. In de diepte-interviews [2, 3, 4] komt de zelforganisatie van samenwerking naar voren. Wat betreft samenwerken zijn er geen verplichtingen opgenomen in de Omgevingswet. Er wordt vanuit gegaan dat bestuurlijk Nederland goed samenwerkt. Dit betekent dat er qua integratie niet veel zal veranderen wanneer er geen verplichtingen zijn of financiële middelen worden toegekend.

4.6 Inductieve factoren

In deze paragraaf worden twee inductieve factoren besproken, namelijk de mate van stabiliteit van het beleidsveld en de mate van incidenten. In de bijlage is het aangepaste conceptueel model weergegeven naar aanleiding van deze bevindingen aangezien dit een toevoeging is op de gebruikte literatuur. Deze variabelen zijn in aanvulling op de literatuur gevonden en een belangrijk onderdeel van de institutionele factoren. Deze twee inductieve factoren staan wel met elkaar in verband.

Het is jaren geleden dat de Europese normen in de wet zijn gekomen en sindsdien is er niet zoveel veranderd in het beleid. Op dit moment is er sprake van een staand beleid. Dat betekent dat beleid wordt uitgevoerd en dat allerlei maatregelen in het verleden al in gang zijn gezet waardoor de luchtkwaliteit vanzelf schoner wordt, zonder dat het Rijk daar echt iets actief aan hoeft te doen [diepte-interview 6]. In de begin jaren van het NSL zijn afspraken gemaakt over maatregelen die de overheden zelfstandig uitvoeren. Omdat er sinds die begin jaren amper beleidsontwikkelingen zijn geweest is er op dit moment ook niet zo veel afstemming en overleg nodig.

Uit de diepte-interviews [2, 3, 5, 6] blijkt dat incidenten een belangrijke rol spelen in de vraag naar overleg of samenwerking. Deze factor houdt onder andere verband met beslissingen die in de politiek worden gemaakt en de stabiliteit van het beleidsveld, maar plotselinge veranderingen in de luchtkwaliteit spelen ook een rol. Een voorbeeld van een politieke factor is dat het Rijk de snelheid wilde verhogen op de A13 in Rotterdam. Deze beslissing kon mogelijk een negatieve impact hebben op de luchtkwaliteit. Naar aanleiding daarvan vindt er dan overleg plaats tussen het Rijk en de gemeente Rotterdam. De volgende quote illustreert ook een voorbeeld van een incident waaruit interactie tussen bestuurslagen voortvloeit.

“Er zijn soms wat discussies. Bijvoorbeeld een grote gemeente zoals Rotterdam heeft een eigen luchtkwaliteit meetnet. Rotterdam zegt tegen het RIVM dat klopt helemaal niet wat jullie uitrekenen voor Rotterdam. Dat klopt niet met onze meetwaarden op ons meetnet. En dan is er soms interactie” (Adviseur luchtkwaliteit adviesbureau Antea Group, 2018).

Naar aanleiding van dit incident zijn er afspraken gemaakt tussen het Rijk en de gemeente Rotterdam over het gebruik van het eigen luchtmeetnet van de gemeente Rotterdam. Op dit moment worden deze gegevens aangeleverd aan het Rijk. Daar is dus enige sprake van samenwerking, maar niet op beleidsmatig gebied.

Daarnaast zullen de decentrale overheden op hun achterste benen staan, wanneer het Rijk plotseling de normen voor luchtkwaliteit gaat aanscherpen. De decentrale overheden krijgen dan een probleem met de handhaving of de uitvoering van hun beleid. Naar aanleiding daarvan kan er dan mogelijk overleg plaatsvinden tussen het Rijk en de decentrale overheden [diepte-interview 5, 6]. Uit de 'Evaluatie Koersnota Luchtkwaliteit' blijkt dat er op dit moment een nieuw landelijk actieplan (Schone Luchtakkoord) komt waaruit de gezamenlijke verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen over de problematiek luchtkwaliteit duidelijk worden. Tijdens deze voorbereiding vindt er overleg plaats tussen het Rijk, de provincies en de grote gemeenten om te kijken of de adviesnormen van de Wereld Gezondheidsorganisatie gehaald kunnen worden en op welke manier. Dit Schone Luchtakkoord wordt gezien als een soort opvolger van het NSL, maar staat los van de Omgevingswet. Wat op dit moment het proces van het Schone Luchtakkoord belemmerd is dat er tot nu toe geen geld beschikbaar is.

Uit deze voorbeelden blijkt dat stabiliteit op het gebied van luchtkwaliteit remmend werkt voor de integratie van overheden. Het voorkomen van incidenten werkt daarentegen faciliterend voor de integratie van overheden op het gebied van luchtkwaliteit. Uit de diepte-interviews [3, 4, 5, 6] komt naar voren dat de Omgevingswet niet als een zodanig incident kan worden gezien, omdat er naar verwachting voornamelijk bestaand beleid zal worden gebruikt.

5. Conclusie

5.1 Conclusie

In dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag: in hoeverre zal er sprake zijn van verticale beleidsintegratie van het grensoverschrijdende milieuvraagstuk luchtkwaliteit tussen de drie bestuurslagen het Rijk, de provincie en de gemeente door de implementatie van de Omgevingswet in Rotterdam?

Over het algemeen zijn de gemeente Rotterdam en de provincie Zuid-Holland tevreden over de samenwerking op dit moment. De financiële steun vanuit het Rijk en het gedeeld begrip van het probleem en doel (Meijers en Stead, 2009) werken faciliterend in de dialoog. Daarnaast werkt ook het voorkomen van incidenten faciliterend met betrekking tot integratie.

Er valt over te twisten of er echt sprake is van integratie. Kijkend naar de drie gradaties van Meijers en Stead (2009) kan de mate van cohesie in beleid op dit moment worden geclassificeerd als beleidssamenwerking, waaronder het verschaffen van informatie en het dialoog vallen. Redenen waarom verdere mate van cohesie wordt belemmerd op dit moment zijn scheve machtsverhoudingen, een niet-ambitieuze beleidsvoorkeur van bestuurder(s), het hebben van een staand beleid en de stabiliteit van het beleidsveld. Met name het hebben van een staand beleid (huidige luchtkwaliteitsnormen) en de stabiliteit van het beleidsveld zorgen ervoor dat allerlei maatregelen in het verleden al in gang zijn gezet waardoor de luchtkwaliteit vanzelf schoner wordt en de urgentie voor meer samenwerking uitblijft. Daarnaast gaat de samenwerking op dit moment vooral over de wijze van uitvoering en niet over de totstandkoming van het beleid, waardoor er geen sprake is van beleidsintegratie.

In hoeverre er sprake zal zijn van samenwerking tussen de drie bestuurslagen het Rijk, de provincie en de gemeente door de implementatie van de Omgevingswet is lastig in te schatten aangezien er bij overheden beperkte kennis is over de Omgevingswet. De verwachting is dat er waarschijnlijk weinig zal veranderen aan de samenwerking op het gebied van luchtkwaliteit. Hiervoor zijn verschillende redenen.

Ten eerste zijn er wat betreft samenwerken geen verplichtingen opgenomen in de Omgevingswet. Er wordt vanuit gegaan dat bestuurlijk Nederland goed samenwerkt. Er zal qua integratie waarschijnlijk niet veel veranderen als er geen verplichtingen zijn of geen financiële middelen worden toegekend. Dit bevestigt de bevinding van Hooper (2003) dat het idee dat samenwerking in de eerste plaats opgebouwd moet zijn uit informele en vrijwillige mechanismen mogelijk niet voldoende is om nationale belangen te garanderen.

Daarnaast wordt de invoering van de Omgevingswet niet als een zodanig incident beschouwd, omdat er naar verwachting voornamelijk bestaand beleid zal worden gebruikt. Wanneer er met de ingang van de Omgevingswet weinig tot geen beleidsmatige veranderingen plaatsvinden zal er mogelijk ook geen urgentie zijn voor meer samenwerking. Dit bevestigt de bevinding van Lang en Tosun (2017) dat beleidsdomeinen en daarmee de verbonden instituties relatief stabiel zijn.

Een andere reden waarom er weinig zal veranderen op het gebied van samenwerking is dat in de Omgevingswet luchtkwaliteit als een lokaal vraagstuk wordt benaderd. Als luchtkwaliteit benaderd wordt als een lokaal vraagstuk zal dit mogelijk een remmende invloed hebben op de verticale beleidsintegratie, omdat verticale beleidsintegratie vooral urgentie heeft bij grensoverschrijdende vraagstukken (Lang en Tosun, 2017).

Vervolgens werken mensen al jaren op een bepaalde manier samen. Routines spelen een belangrijke rol in het gedrag van mensen. De participanten van de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam hopen dat er niet te veel gaat veranderen door de implementatie van de Omgevingswet wat betreft de samenwerking, omdat ze tevreden zijn over hoe de samenwerking nu verloopt. Of er anders samengewerkt gaat worden is nog maar de vraag. Als er anders samengewerkt moet worden kunnen mogelijk netwerken ook groter worden, waardoor het lastig wordt om de juiste persoon te vinden en te kennen.

Tot slot biedt de Omgevingswet geen financiële stimulans voor het organiseren van samenwerking. Er zal voornamelijk uit moeten worden gegaan van een zelforganiserende cultuur met een informele en vrijwillige samenwerking. Uit onderzoek van Ball et al. (2006) blijkt dat een zelforganiserende cultuur niet genoeg is voor het garanderen van beleidsintegratie. De nadruk moet liggen op het vaststellen van een wettelijk kader.

Met de implementatie van de Omgevingswet zal er zonder de invloed van andere incidentele gebeurtenissen waarschijnlijk nog steeds sprake zijn van beleidssamenwerking en niet van beleidscoördinatie of beleidsintegratie.

5.2 Aanbevelingen

5.2.1 Aanbeveling vervolgonderzoek

Uit de relevantie van hoofdstuk 1 blijkt dat instrumenten en methoden nauwlettend gecontroleerd moeten worden naar succes en effectiviteit wanneer ze toegepast zijn in de praktijk (Busscher et al., 2018). In vervolgonderzoek zou de mate van cohesie in beleid kunnen worden onderzocht wanneer de Omgevingswet daadwerkelijk is geïmplementeerd.

Uit de resultaten komt naar voren dat in de Omgevingswet luchtkwaliteit als een lokaal vraagstuk wordt benaderd. Bij een lokaal vraagstuk is het de bedoeling dat steeds meer decentraal geregeld gaat worden. In vervolgonderzoek zou onderzocht kunnen worden of decentrale overheden in staat zijn de luchtkwaliteit te verbeteren.

5.2.2 Aanbeveling overheidsorganisaties

Uit de diepte-interviews blijkt dat medewerkers binnen overheidsorganisaties vaak gespecialiseerd zijn in het milieuvraagstuk luchtkwaliteit of in de Omgevingswet (zie ook 6.2.1 en 6.2.2). Er zou een verbindingsafdeling opgericht kunnen worden om ervoor te zorgen dat deze verschillende specialismen meer geïntegreerd worden. Zodat niet alleen ingezet wordt op het voorbereiden van medewerkers op de Omgevingswet, maar ook dat de belangen van bijvoorbeeld het specialisme luchtkwaliteit mee worden genomen in de voorbereiding op de Omgevingswet.

Uit de resultaten komt naar voren dat het beschikbaar stellen van financiële middelen en het vaststellen van formele procedures (bijvoorbeeld een afsprakenkader) faciliterend werken voor het integratieproces. Overheden kunnen inspelen op deze faciliterende factoren, omdat samenwerking zonder het voorkomen van incidenten weinig voorkomt.

6. Discussie en reflectie

6.1 Discussie resultaten

Uit de resultaten blijkt dat de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam over het algemeen tevreden zijn met hoe de samenwerking op dit moment verloopt. Dingen die goed gaan willen ze graag behouden. Om deze reden hopen de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam dat er niet te veel gaat veranderen door de implementatie van de Omgevingswet wat betreft de samenwerking. Echter, dit betekent niet dat er geen verbeterpunten zijn. Uit de diepte-interviews [1, 2, 6] komt namelijk naar voren dat er vanwege verschillende redenen niet veel interactie is tussen de verschillende bestuurslagen. Het resultaat dat de provincie Zuid-Holland en de gemeente Rotterdam over het algemeen tevreden zijn met hoe de samenwerking op dit moment verloopt zal daarom met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd moeten worden.

Uit de resultaten komt naar voren dat in de Omgevingswet luchtkwaliteit als een lokaal vraagstuk wordt benaderd. De discussie die hier ontstaat is in hoeverre luchtkwaliteit een lokaal vraagstuk is. Lucht waait van gebied naar gebied en beperkt zich niet tot de grenzen van bijvoorbeeld een gemeente. Daarnaast zijn maatregelen op Rijksniveau effectiever dan lokale maatregelen [diepte-interview 6]. Kijkend naar het milieuvraagstuk luchtkwaliteit spelen ook belangen van onder andere het Rijk en de provincie Zuid-Holland een rol. Zodra er nationale of provinciale belangen meespelen wordt de vraag naar samenwerking groter, zoals het aanleggen van provinciale wegen of de Rotterdamse haven [diepte-interview 2].

6.2 Betrouwbaarheid en validiteit

6.2.1 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van de data is vergroot door bij iedere participant gelijksoortige interviewguides af te leggen. Hierdoor kan de verkregen data met elkaar vergeleken worden. Daarnaast zijn de getranscribeerde diepte-interviews verzonden naar de desbetreffende participant om onwaarheden te voorkomen. Gedurende de gehouden diepte-interviews viel op dat binnen overheidsorganisaties medewerkers vaak gespecialiseerd zijn in het milieuvraagstuk luchtkwaliteit of in de Omgevingswet. Om deze reden vonden participanten het vaak lastig om of vragen over het milieuvraagstuk luchtkwaliteit of vragen over de Omgevingswet te beantwoorden. Gedurende het onderzoek is er daarom gekozen voor het gebruik van twee interviewguides die beter aansluiten op de specialismen.

De betrouwbaarheid van het antwoord op de vraag hoe de verticale beleidsintegratie van het milieuvraagstuk luchtkwaliteit op dit moment is geregeld is vergroot door het vergelijken van de primaire data met de secundaire data. Op deze manier kunnen de primaire bronnen van data gecontroleerd worden door de secundaire data-analyse. Tijdens de primaire dataverzameling zijn twee diepte-interview wegens praktische redenen niet opgenomen. Hierdoor kan mogelijk achteraf gebleken belangrijke informatie niet genoteerd zijn. Het risico hierop is geminimaliseerd door tijdens en direct na het diepte-interview actief aantekeningen te maken.

Door de korte tijdsduur van dit onderzoek (een half jaar) zijn er zes diepte-interviews gehouden. Wanneer de tijdsduur van het onderzoek langer zou zijn geweest zouden er meer diepte-interviews gehouden kunnen worden, wat de resultaten sterker zou maken. Toch zijn er genoeg diepte-interviews gehouden wanneer saturatie van data is bereikt, wat een criterium is voor kwalitatief onderzoek (Longhurst, 2013). Om verschillende redenen is er geen diepte-interview gehouden met een medewerker van het Rijk. Door de diepte-interviews met de adviesbureaus en de andere overheden kan er toch een beeld worden geschetst over de rol van het Rijk. Echter, dit kan mogelijk een onvolledig beeld zijn.

Daarnaast wordt de Omgevingswet naar verwachting pas in 2021 geïmplementeerd, om deze reden zal er rekening gehouden moeten worden met vormen van cognitieve dissonantie. Een geïnterviewde participant zou gedurende een gesprek immers enkel de positieve kanten van de eigen implementatie willen belichten terwijl er mogelijk ook zwakkere punten te benoemen zijn binnen de desbetreffende overheidsorganisatie. Tijdens het interpreteren van de data moet de cognitieve dissonantie daarom in het achterhoofd gehouden worden. Ook kijkend naar de samenwerking op dit moment kan het zijn dat overheden rooskleuriger beeld naar buiten willen brengen. Om deze reden zijn ook medewerkers van enkele adviesbureaus geïnterviewd, om zo een genuanceerd beeld te kunnen vormen over de samenwerking.

6.2.2 Validiteit

Door het operationaliseren van de besproken variabelen in het theoretisch kader is er getracht de validiteit van dit onderzoek te vergroten (zie tabel 2 in de bijlage). Echter, zou het lastig kunnen zijn voor een participant om onder woorden te brengen hoe bepaalde instituties (waarden en normen) gedrag beïnvloeden, mede omdat instituties constant onderworpen zijn aan verandering door individuen (Beunen en van Dijk, 2009). Voor de secundaire data-analyse geldt dat de beleidsdocumenten door verschillende partijen zijn geschreven, waardoor de kans bestaat dat variabelen op verschillende wijzen zijn geoperationaliseerd door deze partijen.

Ten tweede zijn de effecten van wetten pas merkbaar nadat ze zijn toegepast en geïnterpreteerd door mensen (Beunen en van Dijk, 2009). De Omgevingswet zal naar verwachting in 2021 in werking treden, om deze reden zal door dit onderzoek hoogstens voorspellingen en hypothesen vastgesteld kunnen worden.

Daarnaast viel tijdens de gehouden diepte-interviews op dat medewerkers binnen overheidsorganisaties vaak gespecialiseerd zijn in het milieuvraagstuk luchtkwaliteit of in de Omgevingswet. Deze constatering kan van invloed zijn geweest op het onderzoek, die voornamelijk in gaat op de Omgevingswet in combinatie met het milieuvraagstuk luchtkwaliteit

6.2.3 Externe validiteit

Generaliseerbaarheid is de graad waarin onderzoeksresultaten en conclusies ook opgaan voor andere organisaties of situaties (Smaling, 2009). Bij enkelvoudige casestudie, zoals luchtkwaliteit in Rotterdam, is generaliseerbaarheid geen algemene eis voor de kwaliteit van een onderzoek. Enkelvoudige gevalstudies dienen alleen maar om een theorie of factoren te toetsen in een bepaalde context. Communicatieve generaliseerbaarheid houdt de beoordeling achteraf in. Dit betekent voor welke contexten de conclusies van het onderzoek wel opgaan, zonder dat daar in de onderzoeksopzet rekening mee is gehouden. Flyvbjerg (2006) geeft aan dat het een misverstand is dat enkelvoudige casestudies niet te generaliseren zijn. Aangezien elke overheidsorganisatie te maken krijgt met de Omgevingswet hebben zij allen dezelfde verplichtingen. Echter, de specifieke context van Rotterdam verkleint de generaliseerbaarheid.

6.3 Persoonlijke reflectie

Over het algemeen verliep het proces vrij soepel. Dit kwam met name doordat ik elke week een aantal uur had ingeroosterd voor de scriptie. Waar ik wel tegen aanliep was het vinden van participanten. In veel gevallen had ik wèl een enthousiast persoon aan de telefoon, maar dan bleek diegene niet aan de selectiecriteria te voldoen. Uiteindelijk ben ik door het sneeuwbaaleffect wel aan de nodige participanten gekomen.

Referenties

Aan de slag met de Omgevingswet (2018a). *Besluit kwaliteit leefomgeving*. Opgehaald op 28 september 2018 via <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/wetsinstrumenten/instrumenten-rijk/besluit-kwaliteit/>.

Aan de slag met de Omgevingswet (2018b). *Decentraal, tenzij*. Opgehaald op 9 oktober 2018 via <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/omgevingswet/abc-omgevingswet/begrippen/decentraal-tenzij/>.

Aan de slag met de Omgevingswet (2018c). *Integraal werken*. Opgehaald op 18 oktober 2018 via <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/thema/integraal-werken/>.

Aben, J. M. M., Geilenkirchen, G. P., Hollander, den H. A., Swaluw, van der E., Velders, G. J. M., Vries, de W. J. & Zanten, van M. C. (2015). *Grootschalige concentratie- en depositiekaarten Nederland*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Busscher, T., Arts, E. J. M. M., Tillema, T. & Zuidema, C. (2018). Learning in the face of change: The Dutch National Collaboration Programme on Air Quality. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 0263774X18804227.

Bachus, K. & Bruyninckx, H. (2001). *Duurzame ontwikkeling: beleidsconcept en kader voor maatschappelijke participatie*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.

Bailey, A., Hennink, M. & Hutter, I. (2011). *Qualitative research methods*. Eerste editie: Sage Publications.

Ball, T., Heal, K. V., Reeves, A. D. & Rouillard, J. J. (2013). Policy integration for adaptive water governance: learning from Scotland's experience. *Environmental science and policy*, 33(1), 378-387.

Beijk, R., Knol, A. B., Maas, R. J. M., Ree, van der J. & Roels, J. M. (2013). *Omgaan met normen in de Omgevingswet*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Beunen, R. & Dijk, van T. (2009). Laws, People and Land Use: A Sociological Perspective on the Relation Between Laws and Land Use. *European Planning Studies*, 17(12), 1797-1815.

CBS (2011). *Forse bevolkingsgroei in de Randstad tot 2025*. Opgehaald op 5 oktober 2018 via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2011/41/forse-bevolkingsgroei-in-de-randstad-tot-2025>.

Chadwick, B., Gill, P., Stewart, K. & Treasure, E., (2008). Methods of data collection in qualitative research: interviews and focus groups. *British dental journal*, 204(6), 291-295.

Dey, I. (1993). *Qualitative data analysis: a user friendly guide for social scientists*. London: Routledge.

Brussel, van J., Daalhuizen, F., Eck, van J. R., Oort, van F. & Raspe, O. (2006). *Vele steden maken nog geen Randstad*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

Engle, N. L., Johns, O. R., Lemos, M. C. & Nelson, D. R. (2011). Integrated and adaptive management of water resources: tensions, legacies, and the next best thing. *Ecology and Society*, 16(1), 19.

Elwood, S. A. & Martin, D. G. (2000). "Placing" interviews: location and scales of power in qualitative research. *The professional geographer*, 52(4), 649-657.

- Fleurke, F & Hulst, J. R. (2006). A contingency approach to decentralization. *Public Organization Review*, 6(1), 37-56.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.
- Flynn, J. P. (1973). Snowball sampling for voluntary participation research. *Non-profit and voluntary sector quarterly*, 2(1), 60-63.
- Gemeente Rotterdam (2018). *Lucht*. Opgehaald op 11 oktober 2018 via <https://www.010duurzamestad.nl/thema/lucht/>.
- Gemeente Rotterdam (2014). *Ontwerp Koersnota Luchtkwaliteit. Schone lucht, voor een aantrekkelijk en gezond Rotterdam*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2015). *Duurzaam dichterbij de Rotterdammer, Programma duurzaam 2015-2018*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2016). *Evaluatie Koersnota Luchtkwaliteit*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Hay, I. (2010). Ethical practice in geographical research. In: Clifford, N., French, S. & Valentine, G. (2013). *Key methods in geography*. 2^e editie. London: SAGE.
- Healey, P. (2006). Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space. *European Planning Studies*, 14 (3), 299-320.
- Hennink, M., Hutter, I., & Bailey, A. (2011). *Qualitative research methods*. Sage.
- Hofferth, S. L. (2005). Secondary Data Analysis in Family Research. *Journal of Marriage and Family*, 67 (4), 891-907.
- Hooper, B. P. (2003). Integrated water resource management and river basin governance. *Water Resource Updates*, 135(1), 1-7.
- Hoorn, M. (2017). *Wat (niet) te doen voor de Omgevingswet?* Opgehaald op 5 oktober 2018 via <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/wat-niet-te-doen-voor-de-omgevingswet/>.
- Jordan, A., & Lenschow, A. (2010). Environmental policy integration: a state of the art review. *Environmental Policy and Governance*, 20 (3), 147-158.
- Koontz, T. M. & Newig, J. (2014). Multi-level governance, policy implementation and participation: the EU's mandated participatory planning approach to implementing environmental policy. *Journal of European Public Policy*, 21 (2), 248-267.
- Lang, A. & Tosun, J. (2017). Policy integration: mapping the different concepts. *Policy Studies*, 38 (6), 553-570.
- Longhurst, R. (2013). Semi-structured interviews and focus groups. In: Clifford, N., French, S. & Valentine, G. (2013). *Key Methods in Geography*. 2^e editie. London: SAGE.
- Meijers, E. & Stead, D. (2004). *Policy integration in practice: some experiences of integrating transport, land-use planning and environmental policies in local government*. Delft: OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies.

- Meijers, E. & Stead, D. (2009). Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators, Inhibitors. *Planning Theory and Practice*, 10 (3), 317-332.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2016). *Omgevingswet in het kort. Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2017). *AMvB's in vogelvlucht. Thema's en samenvattingen*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (2018). *Aanpassing Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit 2018*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009). *Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.
- Provincie Zuid-Holland (2013). *Beleidsvisie Duurzaamheid en Milieu 2013-2017*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2018). *Fijnstof*. Opgehaald op 7 januari 2019 via <https://www.atlasleefomgeving.nl/meer-weten/lucht/fijnstof>.
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (2018). *Stikstofdioxide*. Opgehaald op 7 januari 2019 via <https://www.atlasleefomgeving.nl/meer-weten/lucht/stikstofdioxide>.
- Rotterdam Tourist Information (2018). *Ontdek winters Rotterdam*. Opgehaald op 22 december 2018 via <https://rotterdam.info>.
- Sanders, T. (2016). *Luchtkwaliteit onder de Omgevingswet*. Opgehaald op 11 oktober 2018 via <https://www.omgevingsweb.nl/nieuws/luchtkwaliteit-onder-de-omgevingswet>.
- Savini F., Majoor, S. & Salet, W. (2015). Dilemmas of planning: Intervention, regulation and investment. *Planning Theory*, 14(3), 296-315.
- Smaling, A. (2009). Generaliseerbaarheid in kwalitatief onderzoek. *Kwalon*, 14(3), 5-12.
- Swanborn, P.G. (1996) *Case study's: wat, wanneer en hoe?* Amsterdam: Boom.
- Tesch, R. (1990). *Qualitative research: analysis types and software tools*. London en New York: Routledge.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2017). *De Omgevingswet*. Opgehaald op 16 September 2018 via <https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet/juridische-routekaart/de-omgevingswet>.
- Walliman, N. (2011). *Research methods: the basics*. Oxon: Routledge.
- Yin, R.K. (1994). *Case-study research, design and methods*. Second edition. London: Sage Publications.
- Zuidema, C. (2016). *Decentralization in Environmental Governane*. 1^{ste} editie. Londen: Routledge.

Bijlages

Codeboek deductief

Hoofd-codes	Operationalisering	Sub-codes	Sub-codes	Sub-codes
Cohesie in beleid	De samenwerking van actoren van twee of meer organisaties met als doel om grensoverschrijdende vraagstukken integraal op te lossen	Beleidsintegratie	Met Rijk Met provincie Met gemeente	
		Beleidscoördinatie	Met Rijk Met provincie Met gemeente	
		Beleidsamenwerking	Met Rijk Met provincie Met gemeente	
Politieke factoren	Factoren betreffende de regel- en wetgeving en het beleid van een overheid die de inrichting en werkwijze van organisaties beïnvloeden	Faciliterend	Machtsverhoudingen Beleidsvoorkeur belangrijke spelers Ideologie Doel	Verandering met Omgevingswet Geen verandering Omgevingswet
		Remmend	Machtsverhoudingen Beleidsvoorkeur Belangrijke spelers Ideologie Doel	Verandering met Omgevingswet Geen verandering Omgevingswet
Institutionele omstandigheden	Het geheel van regels, normen en gebruiken die structuur geven aan acties in een sociale context	Faciliterend	Regels Normen Gebruiken Routines	Verandering met Omgevingswet Geen verandering Omgevingswet
		Remmend	Regels Normen Gebruiken Routines	Verandering met Omgevingswet Geen verandering Omgevingswet
Methoden en instrumenten	Een denkwijze of werkwijze bij de aanpak van een wetenschappelijk of een praktijkprobleem	Faciliterend	Kerninstrumenten Omgevingswet	Verandering met Omgevingswet Geen verandering Omgevingswet
		Remmend	Kerninstrumenten Omgevingswet	Verandering met Omgevingswet Geen verandering Omgevingswet

Financiële factoren	Hetgeen dat betrekking heeft op geldzaken	Faciliterend	Schaalvoordelen Onevenwichtigheden in financiële middelen Schaarste	Verandering met Omgevingswet Geen verandering Omgevingswet
		Remmend	Schaalvoordelen Onevenwichtigheden in financiële middelen Schaarste	Verandering met Omgevingswet Geen verandering Omgevingswet
Individuele en culturele factoren	De wijze waarop de actoren van een organisatie zich intern in hun onderlinge relaties en extern in hun relaties met andere organisaties gedragen	Faciliterend	Bestaan van vertrouwen Openheid voor samenwerking Vorige samenwerking Waarden Percepties Beelden Houdingen	Verandering met Omgevingswet Geen verandering Omgevingswet
		Remmend	Bestaan van vertrouwen Openheid voor samenwerking Vorige samenwerking Waarden Percepties Beelden Houdingen	Verandering met Omgevingswet Geen verandering Omgevingswet
Vorbereiding Omgevingswet	Het verrichten van handelingen om iets gereed te maken voor gebruik of het verlenen van diensten			

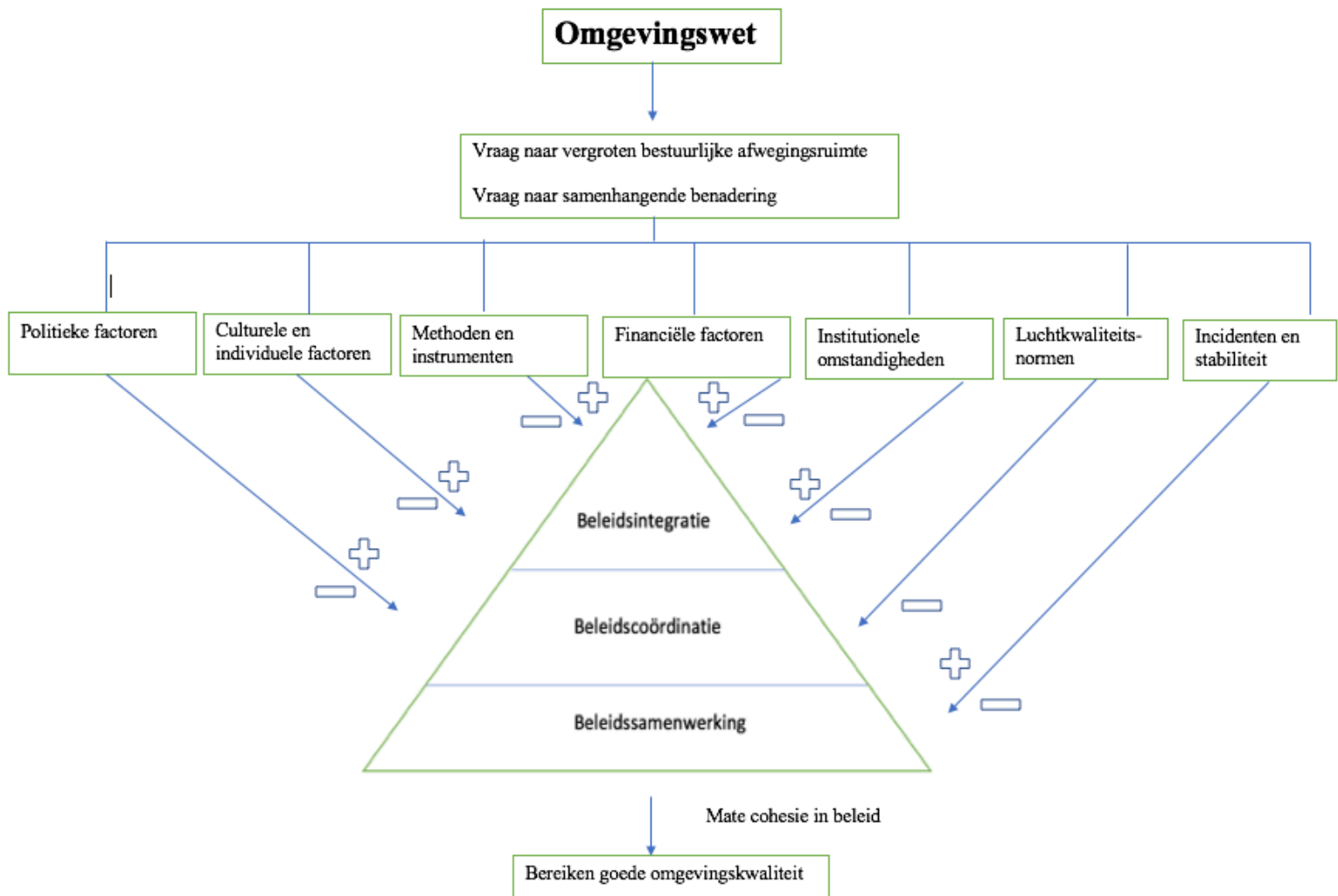
Tabel 3 Deductieve codes

Codeboek inductief

Hoofd-codes	Operationalisering
Specialisme	Een onderwerp waarin iemand zeer kundig is
Incidenten	Gebeurtenis die plotseling plaatsvindt
Stabiliteit	Een situatie waarin zonder verstoringen geen verandering zal plaatsvinden

Tabel 4 Inductieve codes

Aangepast conceptueel model



Figuur 3 Aangepast conceptueel model

Interviewguide

Introductie

Hallo, mijn naam is Welmoed en ben een student aan de Rijksuniversiteit Groningen. Ik doe onderzoek naar de mate van verticale beleidsintegratie van het grensoverschrijdende milieuvraagstuk luchtkwaliteit tussen de drie bestuurslagen het Rijk, de provincie en de gemeente door de implementatie van de Omgevingswet in Rotterdam. Met verticale beleidsintegratie bedoel ik de samenwerking van actoren van twee of meer beleidsniveaus met als doel om grensoverschrijdende vraagstukken integraal op te lossen.

Als u er geen bezwaar tegen heeft wil ik het gesprek graag opnemen. De informatie blijft uitsluitend op mijn computer staan. En zal alleen gedeeld worden met mijn onderzoeksbegeleiders. Ik zal uw naam niet gebruiken in het onderzoek, maar uitsluiten de organisatie noemen. Het is belangrijk dat we van tevoren beide een verklaring ondertekenen.

Introductie

1. Zou u uzelf willen voorstellen? (Functie, werkzaamheden)

Huidige verticale beleidsintegratie

Ik heb het interview opgesplitst in de huidige situatie en hoe de verticale beleidsintegratie vorm lijkt te krijgen door de Omgevingswet. De focus van dit interview zal vooral op het laatste deel liggen.

2. Hoe is volgens u de samenwerking van het milieuvraagstuk luchtkwaliteit op dit moment geregeld tussen het Rijk, de provincie en de gemeente in Rotterdam?
 - Kunt u praktische voorbeelden noemen?
3. Wat gaat er volgens u op dit moment goed aan de samenwerking tussen het Rijk, de provincie en de gemeente in Rotterdam kijkend naar het milieuvraagstuk luchtkwaliteit?
 - En waarom?
4. Wat kan er volgens u verbeterd worden aan de samenwerking tussen het Rijk, de provincie en de gemeente in Rotterdam kijkend naar het milieuvraagstuk luchtkwaliteit?
 - Waarom en hoe?

De volgende vragen alleen stellen als dit tussen de regels door nog niet beantwoord is.

5. Wat is jullie belang en rol binnen de samenwerking met het Rijk, provincie en gemeente in Rotterdam?
Probes: machtsverhoudingen, beleidsvoorkeur belangrijke spelers, ideologie
 - Wie heeft de leiding?
 - Wat is jullie visie op het milieuvraagstuk luchtkwaliteit?
6. Wat is de invloed van de (nationale) politiek op het milieuvraagstuk luchtkwaliteit?
7. Welke regels, normen, gebruiken en routines zijn belangrijk binnen jullie organisatie?
 - En waarom?
 - Hoe wordt er met deze regels, normen, gebruiken en routines omgegaan?
8. Welke methoden en instrumenten worden gebruikt om de samenwerking te ondersteunen?
 - En waarom?
9. In hoeverre spelen financiële factoren een rol bij de mate van samenwerking?
Probes: schaalvoordelen, onevenwichtigheden in financiële middelen, schaarste
10. In hoeverre speelt de organisatiecultuur van uw organisatie een rol bij de mate van

samenwerking?

Probes: bestaan van vertrouwen, openheid voor samenwerking, een vorige samenwerking, waarden, percepties, beelden, houdingen

Verticale beleidsintegratie met Omgevingswet

11. Op welke manier bent u betrokken bij de Omgevingswet?
 - Wat is uw functie binnen de implementatie van de Omgevingswet?
12. Wat zal de invloed van de Omgevingswet volgens u zijn op de samenwerking tussen het Rijk, de provincie en de gemeente in Rotterdam kijkend naar het milieuvraagstuk luchtkwaliteit?
13. Hoe bereidt uw organisatie zich voor op de invoering van de Omgevingswet kijkend naar de verticale beleidsintegratie?
14. Welke handvaten biedt de Omgevingswet voor samenwerking tussen verschillende overheidslagen?
 - En waarom zijn dit handvaten?

De volgende vragen alleen stellen als dit tussen de regels door nog niet beantwoord is.

15. In hoeverre zal er volgens u een verandering optreden in jullie belang en rol binnen de samenwerking door de implementatie van de Omgevingswet?
 - En waarom?
 - Zal er volgens u een verandering optreden in wie de leiding heeft binnen het milieuvraagstuk luchtkwaliteit?
 - Verandert jullie visie met betrekking tot het milieuvraagstuk luchtkwaliteit?
16. In hoeverre zal er volgens u een verandering optreden in regels, normen, gebruiken en routines die belangrijk zijn binnen jullie organisatie door de implementatie van de Omgevingswet?
 - En waarom?
17. Welke veranderingen zullen er optreden in methoden en instrumenten door de implementatie van de Omgevingswet?
 - En wat is de invloed van deze instrumenten en methoden op de samenwerking tussen het Rijk, de provincie en de gemeente in Rotterdam?
18. In hoeverre zal er volgens u een verandering optreden in de invloed van financiële factoren door de implementatie van de Omgevingswet?
 - En waarom?
19. In hoeverre zal er volgens u een verandering optreden in de invloed van de organisatiecultuur door de implementatie van de Omgevingswet?
 - En waarom?

Afsluiting

20. Heeft u nog iets op of aan te merken betreffende de implementatie van de Omgevingswet en verticale beleidsintegratie (samenwerking) binnen uw vakgebied?
21. Kent u nog andere personen die bereid zouden zijn om mee te werken aan dit onderzoek?