



Interorganisationele samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet

Masterthesis

Sjoerd Wolters

s1012838

Faculteit der Managementwetenschappen

Bestuurskunde

Begeleider: Dr. S. van Voorst

Augustus 2019

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis die ik heb geschreven ter afsluiting van de master Bestuurskunde, specialisatie Besturen van Veiligheid, aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. In opdracht van Veiligheidsregio Gelderland-Zuid heb ik onderzoek gedaan naar de factoren die de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio op het gebied van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet beïnvloeden.

In 2017 heb ik de Hbo-opleiding Integrale Veiligheidskunde afgerond aan het Saxion te Enschede. Met het afronden van mijn masterthesis sluit ik nu, twee jaar later, eveneens de master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen af. Terugkijkend op mijn studietijd ben ik blij dat ik destijds de keuze heb gemaakt om door te studeren. Het pre-masterprogramma en het masterprogramma Bestuurskunde hebben mij veel gebracht. Ik ben kritischer en breder gaan kijken naar het Nederlandse (veiligheids-)beleid en heb mij verder mogen ontwikkelen als professional. Met gepaste trots rond ik met het inleveren van deze masterthesis dan ook mijn studententijd af. Ik kijk uit naar wat hierna komen gaat!

Ik wil Peter Vernooij, mijn begeleider vanuit de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid, bedanken voor het feit dat hij mij de mogelijkheid heeft gegeven om af te studeren bij de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. Verder wil ik Stijn van Voorst bedanken voor zijn begeleiding vanuit de Radboud Universiteit. Dankzij zijn constructieve feedback en meedenkende houding was het mogelijk om dit afstudeeronderzoek binnen zes maanden af te ronden. Tot slot wil ik alle Gelderse en Twentse projectleiders Omgevingswet die ik heb mogen interviewen danken voor hun tijd, inbreng en gastvrijheid. Zonder jullie had ik dit afstudeeronderzoek niet kunnen schrijven!

Sjoerd Wolters

Nijmegen, augustus 2019

Samenvatting

In 2021 zal de Omgevingswet in werking treden. De Omgevingswet bundelt wetgeving op het gebied van ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Gemeenten krijgen onder de Omgevingswet nieuwe beleidsinstrumenten om de fysieke leefomgeving en de activiteiten daarin te reguleren, waaronder de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Gemeenten krijgen onder de Omgevingswet ook meer bestuurlijke afwegingsruimte om de belangen die spelen bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke omgeving integraal af te wegen. Fysieke veiligheid is slechts één van deze belangen. Veiligheidsregio's krijgen hierdoor een meer adviserende rol waarbij risicogerichte advisering centraal staat in plaats van regelgerichte advisering. Daarnaast dient de veiligheidsregio haar kennis aan de voorkant van het beleidsvormingsproces in te brengen. De Omgevingswet vraagt hiermee om een andere vernieuwde manier van samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten.

De doelstelling van het onderzoek is inzicht verschaffen in de factoren die de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio op het gebied van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet verklaren. Aan deze doelstelling is de volgende onderzoeksvraag gekoppeld: *'Welke factoren verklaren de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet?'*. Uit van de literatuur van Schermerhorn (1975), Gray (1985), Dozy (2011) en Van Delden (2009) zijn zeven relevante factoren afgeleid die interorganisationale samenwerking bevorderen, wetende: *mate van gepercipieerde noodzaak, externe druk of dwang, mate van overeenstemming organisatiecultuur, kwaliteit van onderlinge relaties, beschikbare middelen, verlies van autonomie en geografische afstand*.

Om deze factoren in de praktijk te meten zijn interviews afgenomen binnen het werkgebied van Veiligheidsregio Gelderland-Zuid en Veiligheidsregio Twente. Binnen beide regio's zijn de projectleider Omgevingswet van de veiligheidsregio en zeven gemeentelijke projectleiders Omgevingswet geïnterviewd.

Op basis van de interviews met de gemeentelijke projectleiders Omgevingswet zijn er vier categorieën onderscheiden voor de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. Hierbij geldt dat de mate van bereidheid tot interorganisationale samenwerking toeneemt naar mate een gemeente binnen een hogere categorie valt.

De factoren 'kwaliteit van onderlinge relaties' en 'beschikbare middelen' blijken de grootste invloed te hebben op de samenwerkingsbereidheid van gemeenten. Wanneer er meer contact is geweest tussen de gemeentelijke projectleider Omgevingswet en de projectleider van de veiligheidsregio, dan blijkt de samenwerkingsbereidheid van de gemeente groter te zijn. Ook hebben gemeenten die meer middelen beschikbaar hebben voor het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet een grotere samenwerkings-bereidheid.

Een andere factor die de samenwerkingsbereidheid van gemeenten sterk beïnvloedt is de implementatieambitie van een gemeente. Gemeenten die het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet aangrijpen als kans om de gemeentelijke dienstverlening op het gebied van ruimtelijke ordening en vergunningverlening te verbeteren hebben een hogere samenwerkingsbereidheid dan gemeenten die de implementatie van de

Omgevingswet voornamelijk als juridische en organisationele opgave zien. Deze factor is afgeleid uit de afgenomen interviews.

De factoren 'mate van gepercipieerde necessiteit', 'mate van overeenstemming organisatiecultuur' en 'verlies van autonomie' blijken de samenwerkingsbereidheid van gemeenten over het algemeen in beperkte mate te beïnvloeden.

Op basis van resultaten is er geen verband gevonden tussen de factor 'geografische afstand' en de mate van samenwerkingsbereidheid van gemeenten. De factor 'externe druk of dwang' lijkt een minimale invloed te hebben op de samenwerkingsbereidheid.

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Probleemstelling	2
1.3 Wetenschappelijke relevantie	3
1.4 Maatschappelijke relevantie	3
1.5 Voorbeschouwing theoretisch kader	4
1.6 Voorbeschouwing methodologisch kader	5
1.7 Leeswijzer	5
2. Beleidskader	6
2.1 Het nieuwe omgevingsrechtstelsel.....	6
2.2 Zes kerninstrumenten	8
2.3 Integrale werkwijze gemeenten.....	10
2.4 Het veranderende omgevingsrecht en de veiligheidsregio	10
3. Theoretisch kader	14
3.1 Definiëring interorganisationale samenwerking	14
3.2 Interorganisationale samenwerking: vier perspectieven	15
3.3 Factoren die interorganisationale samenwerking beïnvloeden	17
3.4 Overzicht en conceptueel model	26
4. Methodologisch kader	27
4.1 Onderzoeksstrategie	27
4.2 Onderzoekseenheden.....	28
4.3 Methoden van dataverzameling	30
4.4 Operationalisatie	31
4.5 Methode van data-analyse.....	37
4.6 Validiteit en betrouwbaarheid	37
5. Resultaten	39
5.1 Bereidheid tot interorganisationale samenwerking	39
5.2 Mate van gepercipieerde necessiteit.....	42
5.3 Externe druk of dwang	44
5.4 Organisatiecultuur.....	44
5.5 Onderlinge relaties.....	46
5.6 Beschikbare middelen.....	49
5.7 Verlies van autonomie	51
5.8 Geografische afstand	52

5.9	Implementatieambitie	52
5.10	Algemene beschouwing	53
6.	Conclusie, aanbevelingen en reflectie	55
6.1	Conclusie	55
6.2	Aanbevelingen	58
6.3	Reflectie.....	60
	Literatuurlijst.....	63
	Bijlagen.....	67
	Bijlage 1: Interviewguides	67
	Bijlage 2: Lijst met geraadpleegde documenten	75

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Anno 2018 bestaan er 60 wetten, meer dan 100 algemene maatregelen van bestuur en honderden ministeriële regelingen op het gebied van het omgevingsrecht. Deze regelgeving is in de tijd versnipperd tot stand gekomen, terwijl ruimtelijke projecten steeds vaker gebiedsgericht van aard zijn en er steeds meer samenhang tussen verschillende maatschappelijke opgaven zichtbaar is (*Kamerstukken II, 33962, nr. 3, 2014*). De complexiteit van het omgevingsrechtstelsel zorgt tevens voor onduidelijkheid en onzekerheid rond voorgenomen ruimtelijke projecten. Dit heeft vaak lange doorlooptijden en onnodige en ondoelmatige onderzoekskosten tot gevolg. Daarnaast geeft het huidige omgevingsrecht het bevoegde gezag te weinig ruimte om integrale afwegingen op gebiedsniveau te maken en is er onvoldoende transparantie in wat er juridisch (on)mogelijk is. In 2010 kondigde het kabinet in het regeerakkoord aan om te komen met voorstellen tot bundeling en vereenvoudiging van het omgevingsrecht (Rutte & Verhagen, 2010, p. 29). In 2015 en 2016 stemden de Tweede en de Eerste Kamer in met het wetsvoorstel voor de invoering van de Omgevingswet. Deze wet zal naar verwachting in 2021 in werking treden. De Omgevingswet vervangt de tientallen wetten en honderden ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur over ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. De invoering van de Omgevingswet wordt ook wel aangeduid als de grootste wetswijziging sinds de grondwetsherziening in 1848 (Binnenlands Bestuur, z.d.). De Omgevingswet brengt hiermee een fundamentele stelselwijziging in het omgevingsrecht met zich mee en heeft grote gevolgen voor alle partijen die zich bezighoudt met de inrichting van de fysieke leefomgeving in Nederland.

Onder de Omgevingswet legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast in de gemeentelijke omgevingsvisie (*Kamerstukken II, 33962, nr. 3, 2014*). De Omgevingswet vraagt van de gemeente om een integrale afweging te maken van alle belangen die spelen bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Bij het opstellen van de gemeentelijke omgevingsvisie en bij de realisatie van de beleidsdoelen is het daarom van belang dat de gemeente samenwerkt met buurgemeenten, provincies, waterschappen en regionale uitvoeringsdiensten zoals de omgevingsdienst, de GGD en de veiligheidsregio. Onder de Omgevingswet moeten ook burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen deelnemen aan beleids- en besluitvormingsprocessen. De Omgevingswet is hiermee van invloed op de uitvoeringspraktijk alle overheden die te maken hebben met de inrichting van de fysieke leefomgeving, dus ook op die van de veiligheidsregio's. Fysieke veiligheid is slechts één van de belangen die speelt bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Hierdoor verandert de rol van de veiligheidsregio binnen het beleidsnetwerk en vraagt de Omgevingswet van de veiligheidsregio om een nieuwe manier van samenwerking met de gemeenten.

Sinds de invoering van de Wet veiligheidsregio's op 1 januari 2010 zijn de brandweerzorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening op regionale schaal georganiseerd binnen de veiligheidsregio. De veiligheidsregio's zijn opgericht om een doelmatige en slagvaardige hulpverlening te verzekeren (Wet veiligheidsregio's, 2010). De veiligheidsregio is een vorm van verlengd lokaal bestuur en heeft een (bij wet verplichte) gemeenschappelijke regeling als juridische grondslag. Met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's in 2010 is de veiligheidsregio letterlijk op afstand komen te staan van de gemeente. Gemeenten voeren echter nog steeds regie op het

lokale integrale veiligheidsbeleid en de burgemeester blijft eindverantwoordelijk voor de lokale veiligheid binnen de eigen gemeente. Taken die de veiligheidsregio voor de gemeenten uitvoert zijn het inventariseren van de grootste risico's in de regio, het adviseren van gemeenten over risico's van branden, rampen en crises in de bij de wet aangewezen gevallen en de gevallen die in het regionaal beleidsplan zijn vastgelegd, het voorbereiden op rampen en crises en het organiseren van de crisisorganisatie (Wet veiligheidsregio's, 2010, artikel 10). De wettelijke adviestaak van de veiligheidsregio heeft betrekking op specifieke adviestaken die zijn opgenomen in bijzondere wetgeving (zoals het Besluit externe veiligheid inrichtingen en het Vuurwerkbesluit). Onder de Omgevingswet wordt de wettelijke adviestaak van de veiligheidsregio breder. Deze heeft geen betrekking meer op specifieke veiligheidsaspecten uit bijzondere wetgeving, maar op brandveiligheid en veiligheid als geheel (Brandweer Nederland & Raad Directeuren Veiligheidsregio, 2018). Hierdoor vindt er een verschuiving plaats van regelgericht toezicht naar risicogericht toezicht (IFV, z.d.). Het toetsen van plannen gaat van 'nee, tenzij...' naar 'ja, mits...', wat betekent dat de veiligheidsregio meer moet gaan denken in mogelijkheden en niet in onmogelijkheden. Onder de Omgevingswet is de veiligheidsregio daardoor bijvoorbeeld geen bouwplantoetser meer, maar adviseert zij bouwers en het bevoegd gezag over de risico's. Deze ontwikkelingen (de grotere bestuurlijke afwegingsruimte van gemeenten en de verschuiving van een regelgerichte naar een risicogerichte aanpak) vragen om een andere adviesrol van veiligheidsregio's. De rol waarvoor de veiligheidsregio kiest zal per regio en mogelijk zelfs per dossier verschillen en is onder andere afhankelijk van de gegunde rol door de gemeenten (Brandweer Nederland & Raad Directeuren Veiligheidsregio, 2018). Dit vraagt om een vernieuwde manier van samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten.

1.2 Probleemstelling

De doelstelling van het onderzoek is inzicht verschaffen in de factoren die de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio op het gebied van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet verklaren, ten einde aanbevelingen te doen aan het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid over hoe de veiligheidsregio en de gemeenten de onderlinge samenwerking ten aanzien van de implementatie van de Omgevingswet vorm kunnen geven.

Aan deze doelstelling is de volgende onderzoeksvraag gekoppeld:

Welke factoren verklaren de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1) Wat zijn de belangrijkste veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt voor de samenwerking tussen gemeenten en veiligheidsregio's op het gebied fysieke veiligheidsvraagstukken?
- 2) Welke inzichten biedt de wetenschappelijke literatuur over factoren die interorganisatorische samenwerkingen tussen organisaties bevorderen?
- 3) Hoe zijn deze factoren in de praktijk te meten?

- 4) Wat zijn de belangrijkste overeenkomsten tussen Veiligheidsregio Gelderland-Zuid en Veiligheidsregio Twente ten aanzien van de interorganisationale samenwerking met gemeenten omtrent het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet?
- 5) Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen Veiligheidsregio Gelderland-Zuid en Veiligheidsregio Twente ten aanzien van de interorganisationale samenwerking met gemeenten omtrent het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet?

1.3 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan de kennis over de factoren die interorganisationale samenwerkingen tussen veiligheidsregio's en gemeenten bevorderen. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek heeft betrekking op twee punten.

Ten eerste wijkt de interorganisationale samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten af van interorganisationale samenwerkingen tussen andere (publieke) organisaties. Hoewel er in de bestuurskunde tal van onderzoeken zijn gedaan op het gebied van interorganisationale samenwerking tussen (publieke) organisaties (zie o.a. Korsten, Becker & Kraaij, 2006; Laar, 2010; Herweijer, Fraanje & Ter Braak, 2011; Van den Dool & Schaap, 2014), zijn deze onderzoeksresultaten niet één op één generaliseerbaar voor de interorganisationale samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten. Dit heeft ermee te maken dat de veiligheidsregio een vorm van verlengd lokaal bestuur is, welke voortkomt uit een verplicht opgelegde gemeenschappelijke regeling. De samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten is in zekere zin dus geen vrijwillige samenwerkingsvorm, wat het gros van de publieke interorganisationale samenwerkingen wel is. Dit is relevant omdat gemeenten normaliter vaak voor een lichtere vorm van samenwerking kiezen omdat deze minder bestuurlijke drukte geeft en meer flexibiliteit en invloed overlaat (Van den Dool & Schaap, 2014, p. 71). De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek blijkt ten eerste dus uit dat dit onderzoek inzicht biedt in factoren die een verplicht opgelegde vorm van interorganisationale samenwerking bevorderen.

Ten tweede richt het huidige wetenschappelijke onderzoek over interorganisationale samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten zich voornamelijk op het functioneren van de regionale crisisorganisatie. De regionale crisisorganisatie is een projectorganisatie die wordt ingesteld tijdens een crisissituatie en die primair wordt gevormd door de gemeenten en de veiligheidsregio (Helsloot, Martens & Scholtens, 2010). De bevindingen uit deze onderzoeken zijn echter niet generaliseerbaar voor de 'reguliere' interorganisationale samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten. Factoren die interorganisationale samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten tijdens een crisissituatie kenmerken zijn dat er sprake is van een directe dreiging, geringe beslistijd en een hoge mate van onzekerheid (Helsloot, 2007). Deze factoren spelen in de 'koude fase', waarin de reguliere interorganisationale samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten plaatsvindt een veel minder relevante rol. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek blijkt ten tweede dus uit dat dit onderzoek inzicht biedt in de factoren die de 'reguliere' interorganisationale samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten bevorderen.

1.4 Maatschappelijke relevantie

Naast een wetenschappelijke relevantie heeft dit onderzoek ook een maatschappelijke relevantie. Zoals beschreven zal in 2021 de Omgevingswet in werking treden. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek blijkt ten eerste uit dat gemeenten meer bestuurlijke afwegingsruimte krijgen onder de Omgevingswet. Ten tweede vraagt de Omgevingswet een nieuwe adviesrol van de veiligheidsregio's.

Gemeenten krijgen onder de Omgevingswet meer bestuurlijke afwegingsruimte om de belangen die spelen bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving tegen elkaar af te wegen. Fysieke veiligheid is slechts één van deze belangen. Samenwerking met de veiligheidsregio op het gebied van ruimtelijke ordening is voor gemeenten in zekere zin vaak noodzakelijk geweest omdat de veiligheidsregio kennis en specialisme in huis heeft op het gebied van omgevingsveiligheid en brandveiligheid (welke binnen de gemeente vaak niet aanwezig is). Omdat de Omgevingswet van gemeenten vraagt om de verschillende belangen die spelen bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving integraal – en niet meer afzonderlijk – af te wegen, heeft dit gevolgen voor de samenwerking en de onderlinge verhoudingen tussen gemeenten en veiligheidsregio's. De bevindingen uit dit onderzoek geven inzicht in de factoren die de samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten op het gebied van het nieuwe omgevingsrecht bevorderen. Ten eerste kunnen deze bevindingen gemeenten bewust maken van de rol die de veiligheidsregio kan vervullen bij de gemeentelijke implementatie van de Omgevingswet. Ten tweede kunnen de onderzoeksresultaten gemeenten helpen om interorganisationale samenwerking met de veiligheidsregio op het gebied van fysieke veiligheidsvraagstukken onder het nieuwe omgevingsrechtstelsel samen met de veiligheidsregio vorm te geven.

De Omgevingswet vraagt ook om een nieuwe adviesrol van de veiligheidsregio's. In de huidige situatie wordt de veiligheidsregio vaak pas achteraan een traject betrokken door gemeenten (Veiligheidsberaad, 2018). Onder de Omgevingswet is het de bedoeling dat specialisten van de veiligheidsregio hun kennis bij de beleidsvorming aan de voorkant inbrengen. Ten eerste kunnen de bevindingen uit dit onderzoek veiligheidsregio's helpen om invulling te geven aan de nieuwe rol die zij onder de Omgevingswet moeten gaan vervullen. Ten tweede kunnen de onderzoeksresultaten veiligheidsregio's helpen om de interorganisationale samenwerking met gemeenten vorm te geven door rekening te houden met de belangrijkste factoren die deze samenwerking beïnvloedt.

1.5 Voorbeschouwing theoretisch kader

In het theoretisch kader wordt allereerst het begrip 'interorganisationale samenwerking' gedefinieerd. Interorganisationale samenwerking is "(1) het samenbrengen van betrekkingen en/of tastbare middelen zoals informatie, geld, arbeid, etc., (2) door twee of meer belanghebbenden (3) om een reeks problemen op te lossen welke individuele actoren niet individueel kunnen oplossen" (Gray, 1985, p. 912). Interorganisationale samenwerking kan bestudeerd worden vanuit verschillende disciplinaire invalshoeken, wetende een organisatiekundige, bedrijfskundige, bestuurskundige en sociaalwetenschappelijke invalshoek (Boonstra, 2007). In dit onderzoek wordt interorganisationale samenwerking benadert vanuit een organisatiekundig perspectief en een sociaalwetenschappelijk perspectief.

In de wetenschappelijke literatuur komen verschillende factoren naar voren die de bereidheid om interorganisationale samenwerkingen aan te gaan beïnvloeden. Op basis van enkele auteurs is komen tot zeven factoren die in dit onderzoek worden gehanteerd, wetende:

‘mate van gepercipieerde necessiteit’, ‘externe druk of dwang’, ‘mate van overeenstemming organisatiecultuur’, ‘kwaliteit van onderlinge relaties’, ‘beschikbare middelen’, ‘verlies van autonomie’ en ‘geografische afstand’.

1.6 Voorbeschouwing methodologisch kader

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksbenadering. Een kwalitatieve onderzoeksbenadering sluit het best aan bij de doelstelling van dit onderzoek, namelijk het verschaffen van inzicht in de factoren die de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet verklaren. Interorganisatiele samenwerking is namelijk een sociaal verschijnsel dat het best begrepen kan worden door inzicht te verkrijgen in de context van de samenwerking en de wijze waarop mensen die betrokken zijn bij de samenwerking deze samenwerking beleven. Om de onderzoeksvraag te beantwoorden wordt gebruikt gemaakt van een meervoudige casestudy. Er is gekozen voor een meervoudige casestudy omdat alle veiligheidsregio's en gemeenten in Nederland geconfronteerd worden met de opgave van het veranderende omgevingsrecht, wat betekent dat alle 25 veiligheidsregio's in Nederland de samenwerking met gemeenten op dit gebied vorm moeten gaan geven. Door twee cases met elkaar te vergelijken kan beter inzicht worden verkregen in de patronen die samenhangen met interorganisatiele samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten op het gebied van het nieuwe omgevingsrecht. De twee cases die onderzocht worden zijn Veiligheidsregio Gelderland-Zuid en Veiligheidsregio Twente. Om antwoord te geven op de onderzoeksvraag, is gebruik gemaakt van een tweetal dataverzamelmethode: diepte-interviews en documentenanalyses. Per case worden er interviews afgenomen bij de veiligheidsregio, zeven gemeenten en een omgevingsdienst.

1.7 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is ingegaan op de aanleiding en de doelstelling van dit onderzoek en zijn de bijbehorende probleemstelling en onderzoeksvragen beschreven. Daarnaast zijn de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van het onderzoek besproken. Hoofdstuk 2 schetst het beleidskader van het nieuwe Omgevingswetstelsel. Daarbij wordt ook expliciet ingegaan op de veranderende rol van de veiligheidsregio. In hoofdstuk 3 wordt het theoretisch kader geschetst. Het theoretisch kader gaat in op de belangrijkste begrippen en theorieën van het onderzoek. Hoofdstuk 4 geeft een voorbeschouwing op het methodologisch kader. Hoofdstuk 5 beschrijft de onderzoeksresultaten, waarbij per factor wordt ingegaan op hoe deze factor de samenwerkingsbereidheid van gemeenten beïnvloed. Tot slot gaat hoofdstuk 6 in op de conclusie en de aanbevelingen en wordt een reflectie gegeven op het onderzoek.

2. Beleidskader

Dit hoofdstuk schetst het beleidskader van het nieuwe omgevingsrechtstelsel. Het hoofdstuk gaat in op de belangrijkste veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt voor de gemeente en de veiligheidsregio. Op deze manier wordt toegewerkt naar het verkrijgen van inzicht in wat de belangrijkste veranderingen zijn die de Omgevingswet met zich mee brengt voor de samenwerking tussen gemeenten en veiligheidsregio's op het gebied van fysieke veiligheid, waarmee de eerste deelvraag wordt beantwoord.

Paragraaf 2.1 behandelt de hoofdlijnen van het nieuwe omgevingsrechtstelsel. Vervolgens gaat paragraaf 2.2 in op de kerninstrumenten die de Omgevingswet gemeenten biedt om de fysieke leefomgeving en de activiteiten daarin te reguleren. Paragraaf 2.3 behandelt kort de op de gevolgen die de Omgevingswet met zich meebrengt voor gemeenten. Tot slot gaat paragraaf 2.4 in op de belangrijkste veranderingen die de Omgevingswet meebrengt voor de veiligheidsregio's.

2.1 Het nieuwe omgevingsrechtstelsel

Naar verwachting treed in 2021 de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet moet de wetgeving en de regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water bundelen. Uitgangspunten van het nieuwe omgevingsrecht zijn minder en daardoor overzichtelijkere regels, meer ruimte voor initiatieven, lokaal maatwerk en vertrouwen (*Kamerstukken II, 33962, nr. 3, 2014*). In artikel 1.3 van de Omgevingswet (2016) zijn de volgende twee maatschappelijke doelstellingen van de wet opgenomen:

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

Deze maatschappelijke doelstellingen zijn vertaald naar vier verbeterdoelstellingen (*Kamerstukken II, 33962, nr. 3, 2014*):

1. De inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid, en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroten;
2. De fysieke leefomgeving samenhangend benaderen;
3. De bestuurlijke afwegingsruimte voor de fysieke leefomgeving vergroten;
4. De besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving versnellen en verbeteren.

Het nieuwe omgevingsrechtstelsel bestaat uit de Omgevingswet, vier AMvB's en de omgevingsregeling (*Kamerstukken II, 33962, nr. 3, 2014*). De Omgevingswet is de basis van het nieuwe omgevingsrecht. In de Omgevingswet worden 26 wetten (samen goed voor 4.700 artikelen), 117 algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ca. 120 ministeriële regelingen samengevoegd tot één wet met ca. 350 artikelen, 4 AMvB's en zo'n 10 ministeriële

regelingen. De Omgevingswet biedt zes juridische kerninstrumenten voor het beheer en de ontwikkeling van de leefomgeving (zie paragraaf 2.3).

De Omgevingswet werkt door in vier AMvB's waarin de regels voor de praktische uitvoering van de Omgevingswet zijn vastgelegd: het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit bouwactiviteiten leefomgeving (Bbl) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) (*Kamerstukken II, 33962, nr. 3, 2014*). Het Omgevingsbesluit omvat algemene en procedurele bepalingen ter uitwerking van de instrumenten van de Omgevingswet en heeft betrekking op alle partijen die in de fysieke leefomgeving actief zijn (burgers, bedrijven en de overheid). Het Omgevingsbesluit regelt bijvoorbeeld welk bestuursorgaan bevoegd is om een omgevingsvergunning te verlenen, welke andere bestuursorganen betrokken zijn bij de besluitvorming en welke procedures hierbij gelden. Ook regelt het Omgevingsbesluit een aantal op zichzelf staande onderwerpen, zoals de milieueffectrapportage en enkele financiële bepalingen. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bevat de inhoudelijke normstelling voor bestuurlijk handelen en is hiermee uitsluitend gericht tot bestuursorganen die de kerninstrumenten uit de Omgevingswet toepassen. Het Besluit bouwactiviteiten leefomgeving (Bbl) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) bevatten de algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als zij bepaalde activiteiten in de fysieke leefomgeving uitvoeren. Het Bbl bevat tevens regels over veiligheid, gezondheid, duurzaamheid en bruikbaarheid bij het (ver)bouwen van een bouwwerk, de staat van het bouwwerk, het gebruik van het bouwwerk en het uitvoeren van bouw- en sloopwerkzaamheden. Het Bal bepaalt – naast de algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving – voor welke activiteiten een omgevingsvergunning nodig is. Dit besluit bevat regels om het milieu, waterstaatwerken, wegen en spoorwegen, zwemmers en cultureel erfgoed te beschermen.

De regels in de AMvB's worden verder uitgewerkt in een ministeriële regeling (*Kamerstukken II, 33962, nr. 3, 2014*). In deze Omgevingsregeling worden regels voor het praktisch uitvoeren van de wet uit ongeveer 75 bestaande ministeriële regelingen samengevoegd.

De Omgevingswet gaat uit van het subsidiariteitsbeginsel (*Kamerstukken II, 33962, nr. 3, 2014*). Dit betekent dat taken en bevoegdheden in principe bij gemeenten en waterschappen liggen. Gemeenten krijgen hierdoor meer afwegingsruimte voor lokaal maatwerk. Alleen wanneer het doelmatiger of doeltreffender is, stelt het Rijk regels op.

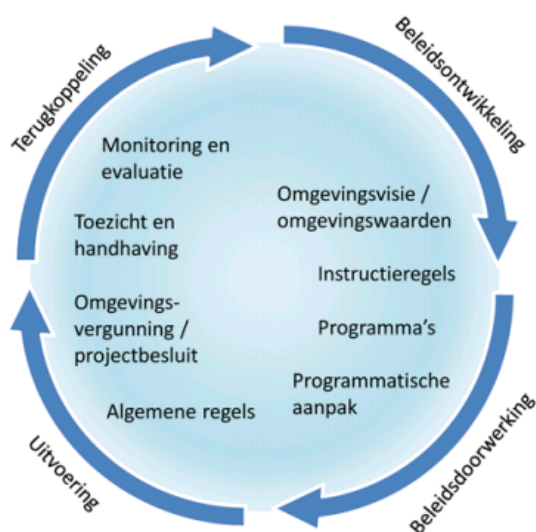
Een andere belangrijke pijler onder de Omgevingswet is participatie (*Kamerstukken II, 33962, nr. 3, 2014*). Onder een participatieve aanpak wordt in de Omgevingswet 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit' verstaan. De Omgevingswet bepaalt hiermee dat naast bestuursorganen ook burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten kunnen deelnemen aan beleid- en besluitvormingsprocessen.

Door middel van het overgangsrecht wordt de overgang van de huidige wet- en regelgeving naar het nieuwe stelsel onder de Omgevingswet geregeld (Ollongren, 2018, 9 juli). Een bijzondere vorm van overgangsrecht is de bruidsschat. Hiermee zorgt het Rijk ervoor dat rijksregels die onder de Omgevingswet komen te vervallen, automatisch deel uitmaken van het provinciale of gemeentelijke omgevingsplan of de waterschapsverordening. Op deze manier wordt voorkomen dat voor bepaalde onderwerpen tijdens de transitiefase geen regels

gelden. Gemeenten krijgen door de bruidsschat de tijd om zelf een afweging te maken over onderwerpen die ze wel of niet willen regelen.

2.2 Zes kerninstrumenten

De Omgevingswet biedt het Rijk, provincies en gemeenten dezelfde instrumenten om de fysieke leefomgeving en de activiteiten daarin te reguleren: de omgevingsvisie, het programma, decentrale regelgeving, algemene rijksregels voor activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. De opbouw van de Omgevingswet volgt de beleidscyclus (Kamerstukken II, 33962, nr. 3, 2014). De instrumenten zijn belangrijke schakels in de beleidscyclus en vormen samen een samenhangend geheel. Hoogerwerf en Herweijer (2008) onderscheiden zes verschillende deelprocessen waaruit de beleidscyclus bestaat: de agendavorming, de beleidsvoorbereiding, de beleidsbepaling, de beleidsinvoering en – uitvoering, de beleidsnaleving en -handhaving en de beleidsevaluatie (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 25). Figuur 1 geeft weer hoe de kerninstrumenten van de Omgevingswet in de beleidscyclus geplaatst kunnen worden (Kamerstukken II, 33962, nr. 3, 2014). In deze paragraaf worden de zes juridische kerninstrumenten uit de Omgevingswet behandeld, waarbij het gemeentelijke perspectief centraal staat.



Figuur 1: Beleidscyclus Omgevingswet (Kamerstukken II, 33962, nr. 3, 2014, p.22)

Omgevingsvisie

De eerste stap in de beleidscyclus is de omgevingsvisie. In de gemeentelijke omgevingsvisie (GOVI) legt de gemeente haar ambities en beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving voor de lange termijn vast (Kamerstukken II, 33962, nr. 3, 2014). De gemeente stelt één omgevingsvisie vast voor haar gehele grondgebied. Net als de huidige structuurvisie is de omgevingsvisie vormvrij. De omgevingsvisie bevat in ieder geval een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied, en de hoofdlijnen van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid. De gemeentelijke omgevingsvisie is zelfbindend voor de gemeente. De omgevingsvisie van het Rijk en de provincies, de NOVI en de POVI's, hebben geen rechtstreekse doorwerking in de

omgevingsvisie van de gemeente. Uit het wettelijke zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel vloeit wel voort dat de gemeenteraad rekening dient te houden met de omgevingsvisies van andere bestuursorganen.

Programma

In een programma wordt concrete uitvoering gegeven aan de te behalen beleidsdoelen uit de omgevingsvisie (*Kamerstukken II, 33962, nr. 3, 2014*). Het programma beschrijft de maatregelen om omgevingswaarden of doelen voor een onderdeel van de fysieke leefomgeving te bereiken. Het programma kan gericht zijn op een bepaalde sector of een specifiek gebied. Een programma is, in tegenstelling tot de omgevingsvisie, niet integraal. Een programma kan wel verschillende sectorale belangen (zoals voor water en natuur) met elkaar verbinden. Er zijn drie vormen: onverplichte programma's (programma's die hun basis vinden in een omgevingsvisie en waarvoor geen programmatische aanpak voorzien is), verplichte programma's (programma's die in de wet- en regelgeving als verplicht zijn aangemerkt voor het bestuursorgaan) en programma's met een programmatische aanpak (bijvoorbeeld het Nationaal Samenwerkingsprogramma luchtkwaliteit of de Programmatische aanpak stikstof).

Decentrale regelgeving: Het omgevingsplan

De Omgevingswet voorziet in één gebiedsdekkende regeling per bestuurslaag (*Kamerstukken II, 33962, nr. 3, 2014*). Voor de gemeenten is dit het gemeentelijke omgevingsplan. In de huidige situatie zijn de gemeentelijke regels nog verspreid over een groot aantal verschillende bestemmingsplannen en verordeningen. In het gemeentelijke omgevingsplan worden bestemmingsplannen, beheersverordeningen en omgevingsrechtelijke delen van andere verordeningen logisch en samenhangend samengebundeld. Aspecten die in het gemeentelijk omgevingsplan beschreven staan zijn de toedeling van functies aan locaties en regels die met het oog daarop nodig zijn, omgevingswaarden, regels die afwijken van algemene rijksregels en een toetsingskader voor vergunningen. In een omgevingsplan kunnen onderdelen een globale planvorming krijgen, waarbij veel functies in het gebied mogelijk worden gemaakt, waardoor de gemeente ruimte laat voor nieuwe initiatieven.

Algemene rijksregels

Wanneer het Rijk een onderwerp uitputtend heeft geregeld in algemene rijksregels kan de gemeente geen algemene regels aan deze activiteit opnemen in haar omgevingsplan (*Kamerstukken II, 33962, nr. 3, 2014*). Algemene rijksregels worden door het Rijk vastgesteld in algemene maatregelen van bestuur (zie paragraaf 2.1).

Omgevingsvergunning

De omgevingsvergunning in de Omgevingswet is de uitbouw en verbreding van de omgevingsvergunning uit de Wet algemene bepaling omgevingsrecht (Wabo) (*Kamerstukken II, 33962, nr. 3, 2014*). De Omgevingsvergunning toetst vooraf op basis van de regels of een initiatief mogelijk is. De aanvraag vindt in principe plaats bij één loket onder één bevoegd gezag (in de meeste gevallen de gemeente). Het uitgangspunt van de Omgevingswet is zoveel mogelijk volstaan met het stellen van algemene rijksregels. Onder de Omgevingswet zullen de algemene rijksregels minder vergunningsplichten voor activiteiten bevatten.

Projectbesluit

Een projectbesluit is een instrument dat ingezet kan worden door het Rijk, de provincie of een waterschap bij complexe projecten waarbij een bovengemeentelijk, bovenregionaal of waterstaatsbelang gemoeid is (*Kamerstukken II, 33962, nr. 3, 2014*). Het projectbesluit kan de regels van het (gemeentelijk) omgevingsplan direct wijzigen als die regels in strijd zijn met die van het projectbesluit. Het projectbesluit kan ook in plaats komen van een omgevingsplan of omgevingsvergunning.

2.3 Integrale werkwijze gemeenten

De mate waarin de nieuwe Omgevingswet een andere manier van werken van de gemeente vraagt, is afhankelijk van de ambitie die de gemeente heeft met de Omgevingswet en van haar huidige manier van werken (VNG, z.d.). Een van de vier verbeterdoelen van de Omgevingswet is om de fysieke leefomgeving samenhangend benaderen. Dit vraagt van de gemeente om een integrale werkwijze. Dit betekent het bijeenbrengen van verschillende onderwerpen, perspectieven en belangen om daar vervolgens in samenhang een afweging in te maken (VNG, z.d.). De Omgevingswet vraagt van overheden daarom ook om een nieuwe manier van samenwerken (VNG, z.d.). Omdat de Omgevingswet verschillende thema's bij elkaar brengt, is het voor de gemeente bij het opstellen van haar omgevingsvisie en bij de realisatie van deze doelen van belang om samen te werken met buurgemeenten, provincies en waterschappen en regionale uitvoeringsdiensten zoals de omgevingsdienst, de veiligheidsregio en de GGD. Gemeenten kunnen zelf bepalen hoe intensief zij willen samenwerken. Zij kunnen ervoor kiezen om hun beleid af te stemmen met dat van andere overheidsorganisaties (*coördinatie*), gezamenlijke beleidskaders opstellen met ruimte voor lokale invulling (*harmonisatie*) of te kiezen om gezamenlijk regionaal beleid op te stellen (*integratie*).

De keuze voor het type samenwerking is volgens de VNG (z.d.) afhankelijk van de doelstelling waarop de samenwerking gericht is. Zij geeft hiervan enkele voorbeelden:

- Samenwerking gericht op het inventariseren waar beleidskaders van gemeente, buurgemeente, provincie en waterschap elkaar raken en op de raakvlakken afstemmen.
- Samenwerking gericht op het bereiken van een gezamenlijke, inhoudelijke doelstelling.
- Samenwerking gericht op efficiencyvoordelen in de uitvoering.
- Samenwerken aan gebiedsontwikkeling in een afgebakend gebied, in de vorm van een pilot.
- Proces van samenwerking als “doel op zich” als onderdeel van een vernieuwende werkwijze.

2.4 Het veranderende omgevingsrecht en de veiligheidsregio

De Omgevingswet brengt een fundamentele stelselwijziging in het omgevingsrecht met zich mee en heeft gevolgen voor alle partijen die zich bezighoudt met de inrichting van de fysieke leefomgeving in Nederland (*Kamerstukken II, 33962, nr. 3, 2014*). Dit betekent dat het nieuwe omgevingsrecht ook gevolgen heeft voor de uitvoeringspraktijk en de adviestaak van de veiligheidsregio. De grootste veranderingen onder het nieuwe omgevingsrecht ten aanzien

van het werkgebied van de veiligheidsregio hebben betrekking op omgevingsveiligheid en het brandveilig gebruik van gebouwen.

In artikel 3.25 van het Omgevingsbesluit (2018) is een wettelijke adviestaak voor de veiligheidsregio's opgenomen voor aanvragen voor omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten. Onder de Omgevingswet wordt de wettelijke adviestaak van de veiligheidsregio voor omgevingsvergunningen hiermee breder (Brandweer Nederland & Raad Directeuren Veiligheidsregio, 2018). De wettelijke adviestaak heeft namelijk geen betrekking meer op specifieke veiligheidsaspecten (zoals onder het Bevi, het Bevb en het Bevt), maar op brand- en omgevingsveiligheid als geheel.

Artikel 3.25 Omgevingsbesluit (2018)

Het bestuur van de veiligheidsregio op het grondgebied waarvan een milieubelastende activiteit geheel of in hoofdzaak plaatsvindt, is adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op een milieubelastende activiteit als bedoeld in bijlage III, onder 1.

Onder de Omgevingswet heeft omgevingsveiligheid betrekking op een gemoderniseerde aanpak van het huidige externe veiligheidsbeleid (RIVM, 2019). Bij Omgevingsveiligheid gaat het om de risico's van het gebruik en transport van gevaarlijke stoffen, de veiligheid van inrichtingen en de veiligheid van nieuwe snel ontwikkelende technologieën. Op basis van artikel 5.26 Omgevingswet (2016) dient het bevoegd gezag te besluiten of de veiligheid voldoende gewaarborgd is en milieu en gezondheid voldoende zijn beschermd. Voldoende (omgevings)veiligheid wordt geoperationaliseerd door mensen te beschermen tegen een ongeval met gevaarlijke stoffen door een gebied zo in te richten dat de mensen die er verblijven voldoende zijn beschermd tegen de gevaren van een brand, explosie en een gifwolk (RIVM, 2019). In artikel 5.15, lid 2b van het Besluit kwaliteit leefomgeving (2018) wordt gesproken over het treffen van maatregelen binnen een *aandachtsgebied* 'ter bescherming van personen in die gebouwen en op die locaties'. Aandachtsgebieden zijn gebieden waar mensen binnenshuis, zonder aanvullende maatregelen onvoldoende beschermd zijn tegen de gevaren die in de omgeving kunnen optreden. De aandachtsgebieden zijn een alternatief op het huidige groepsrisico-instrument. In de huidige situatie blijkt dat het voor bestuurders lastig is om te overzien wat het zou betekenen om af te wijken van de richtlijnen van het groepsrisico. Door te werken met aandachtsgebieden zouden bestuurders een bewuste afweging moeten kunnen maken bij de besluitvorming over opgaven op het gebied van ruimtelijke ordening in gebieden met verhoogde risico's. Met de introductie van aandachtsgebieden onder de Omgevingswet vervalt de wettelijke adviestaak van de veiligheidsregio ten aanzien van de verantwoording van het groepsrisico bij ruimtelijke projecten. Het beleid voor het plaatsgebonden risico blijft onder het nieuwe omgevingsrecht onveranderd.

Brandveiligheid is binnen de Omgevingswet een tweede onderwerp dat relevant is voor het werkgebied van de veiligheidsregio. In de huidige situatie is de veiligheidsregio op basis van het Bouwbesluit 2012 bouwplantoetser, waarbij de brandweer en de veiligheidsregio's toetsen of een gebouw voldoet aan de minimale wettelijke (brand)veiligheidseisen (IFV, z.d.). Onder de Omgevingswet kan het Bbl gezien worden als de opvolger van het Bouwbesluit 2012. Het Bbl bevat de belangrijkste onderwerpen over brandveiligheid ten aanzien van bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het in standhouden van bouwwerken (Brandweer Nederland & Raad Directeuren Veiligheidsregio, 2018). Ten opzichte van het Bouwbesluit 2012 is onder het Bbl de gebruiksmelding brandveilig gebruik aangepast waardoor voor minder gevallen een meldingsplicht bestaat. De belangrijkste

instrumenten in het Bbl zijn de algemene regels, doel- en middelvoorschriften en gelijkwaardigheid, maatwerk en zorgplicht. In paragraaf 5.1.2. van het Bkl zijn instructieregels opgenomen voor het waarborgen van de veiligheid. Deze instructieregels moeten door gemeenten en provincies worden opgevolgd bij het opstellen van een omgevingsplan of projectbesluit.

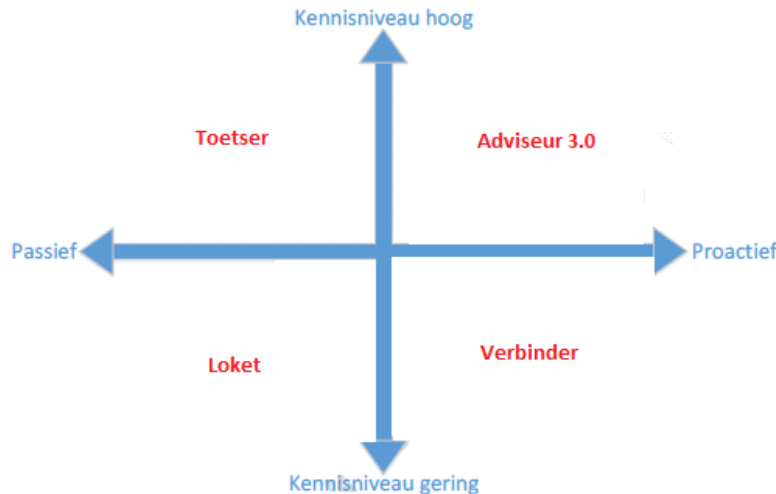
Artikel 5.2 Besluit kwaliteit leefomgeving (2018)

“In een omgevingsplan wordt voor risico’s van branden, rampen en crises als bedoeld in artikel 10, onder a en b, van de Wet veiligheidsregio’s, rekening gehouden met het belang van: a. Het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan; b. De mogelijkheid voor personen om zich daarbij in veiligheid te brengen, en; c. De geneeskundige hulpverlening aan personen daarbij.”

In plaats van de huidige werkwijze, waarbij regelgericht wordt gewerkt, krijgen brandweer en veiligheidsregio een meer adviserende rol, waarbij risicogericht geadviseerd wordt (IFV, z.d.). In de huidige situatie worden veiligheidsregio’s vaak pas betrokken achteraan een traject (Veiligheidsberaad, 2018). In de nieuwe situatie is het de bedoeling dat specialisten van de veiligheidsregio hun kennis bij de beleidsvorming aan de voorkant inbrengen. Om de nieuwe wet te laten werken in de praktijk is daarmee een proactieve houding van de veiligheidsregio nodig.

Naast de hiervoor beschreven ontwikkelingen gaan gemeenten onder de Omgevingswet alle belangen die spelen bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving integraal afwegen. Fysieke veiligheid is slechts één van deze belangen. Door deze ontwikkelingen krijgen gemeenten meer bestuurlijke afwegingsruimte ten aanzien van fysieke veiligheidsvraagstukken. Het nieuwe omgevingsrecht vraagt daarom een andere adviesrol van de veiligheidsregio.

Afhankelijk van het eigen ambitieniveau en het ambitieniveau van haar partners kunnen veiligheidsregio’s verschillende rollen innemen. In de notitie *‘De veiligheidsregio en het veranderende omgevingsrecht’* van Brandweer Nederland en de Raad Directeuren Veiligheidsregio’s (2018) worden vier mogelijke rollen uitwerkt (zie figuur 3). De rol van de veiligheidsregio dient te worden bepaald op basis van het gewenste kennisniveau dat de veiligheidsregio zelf in huis wenst te hebben en de gewenste actiegerichtheid van partners. Welke rol een veiligheidsregio zal innemen kan per veiligheidsregio en zelfs per dossier verschillen.



Figuur 2: Mogelijke rollen veiligheidsregio (Brandweer Nederland & Raad Directeuren Veiligheidsregio, 2018)

De rol van loket houdt in dat de veiligheidsregio de vragen en behoeftes van partners zoals gemeenten in ontvangst neemt en deze bij de haar deskundige (interne en externe) partners kenbaar maakt (Brandweer Nederland & Raad Directeuren Veiligheidsregio, 2018, p. 20). De inhoudelijke afstemming verloopt verder zonder al te veel bemoeienis van de veiligheidsregio. In de rol van verbinder neemt de veiligheidsregio een actieve positie in om ontwikkelingen op het gebied van veiligheid (en gezondheid) voortijdig te signaleren en deze te verbinden met de personen of instanties met kennis over veiligheid (en gezondheid). Deze verbinding vindt plaats binnen de eigen organisatie (tussen risicobeheersing en incidentbestrijding), en buiten de eigen organisatie (tussen andere partners met kennis over veiligheid zoals omgevingsdiensten, waterschappen en de GGD). De rol van toetser houdt in dat de veiligheidsregio plannen en initiatieven beoordeelt. Deze rol komt overeen met de huidige rol van de veiligheidsregio, waarbij de veiligheidsregio op basis van haar hoge kennisniveau in een relatief laat stadium initiatieven beoordeelt. De rol van adviseur 3.0 voor veiligheid (en gezondheid) houdt in dat de veiligheidsregio vanwege haar kennis en positie binnen het (veiligheids)netwerk de aangewezen partner is voor stakeholders als het gaat om veiligheids- (en gezondheids)vraagstukken. De veiligheidsregio bezit kennis en contacten om kwalitatief hoogwaardige veiligheidsadviezen te geven. De veiligheidsregio is daarmee een risicogericht adviseur voor het bevoegd gezag, planontwikkelaars en initiatiefnemers.

3. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk gaat in op wat er in de wetenschappelijke literatuur bekend is over interorganisationale samenwerking. Paragraaf 3.1 geeft allereerst een definitie van het begrip 'interorganisationale samenwerking'. Daarna gaat paragraaf 3.2 in op vier disciplinaire invalshoeken vanuit waar interorganisationale samenwerking bestudeerd kan worden en wordt beargumenteerd welke invalshoeken in dit onderzoek centraal staan. Vervolgens behandelt paragraaf 3.3 de factoren die interorganisationale samenwerking beïnvloeden aan de hand van een viertal wetenschappelijke studies. Tot slot geeft paragraaf 3.4 een samenvattend overzicht en schetst zij het conceptueel model.

3.1 Definiëring interorganisationale samenwerking

Binnen de wetenschappelijke literatuur bestaat er een grote verscheidenheid aan definities van het concept 'interorganisationale samenwerking'. Thomson en Perry (2006, p. 23) definiëren interorganisationale samenwerking als "a process in which autonomous actors interact through formal and informal negotiation, jointly creating rules and structures governing their relationships and ways to act or decide on the issues that brought them together; it is a process involving shared norms and mutually beneficial interactions". Interorganisationale samenwerking wordt door Schermerhorn (1975) gedefinieerd als "the presence of deliberate relations between otherwise autonomous organizations for the joint accomplishment of individual operating goals" (Schermerhorn, 1975, p. 847). Wanneer definities uit de wetenschappelijke literatuur vergeleken worden, kunnen hieruit een aantal overlappende kenmerken afgeleid worden. Kenmerken van interorganisationale samenwerking zijn dat er sprake is van *meerdere autonome organisaties die middelen samenbrengen om gezamenlijke doelen* te bereiken (Schermerhorn, 1975; Pfeffer & Salancik, 1978; Gray, 1985; Gray & Wood, 1991; Oliver, 1990; Vangen & Huxham, 2003; Thomson & Perry, 2006). In dit onderzoek wordt de definitie van Gray (1985) gehanteerd omdat Gray's definitie de drie kernelementen van interorganisationale samenwerking bevat die afgeleid zijn uit de definities van Schermerhorn (1975) Pfeffer en Salancik (1978), Gray en Wood (1991), Oliver (1990), Vangen en Huxham (2003) en Thomson en Perry (2006). Gray (1985) definieert interorganisationale samenwerking als "(1) het samenbrengen van betrekkingen en/of tastbare middelen zoals informatie, geld, arbeid, etc., (2) door twee of meer belanghebbenden (3) om een reeks problemen op te lossen welke individuele actoren niet individueel kunnen oplossen" (Gray, 1985, p. 912).

Stanley (2003) definieert 'bereidheid tot samenwerking' als volgt: "Willingness to cooperate means [organizations] can and do freely choose to form partnerships and have reasonable chance of realizing them [...]" (Stanley, 2003, p. 5). Opgemerkt moet worden dat de samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten voortkomt uit een bij wet opgelegde gemeenschappelijke regeling. Wanneer er sprake is van een opgelegde samenwerking, kan dit leiden tot ceremoniële conformiteit, waarbij organisaties enkel op papier samenwerken (Meyer & Rowan, 1977). Ceremoniële conformiteit duidt op een lage samenwerkingsbereidheid. In dit onderzoek wordt 'bereidheid tot interorganisationale samenwerking' daarom gedefinieerd als 'de mate waarin een gemeente bereid is om in de praktijk invulling te geven aan een samenwerking met een andere organisatie.'

3.2 Interorganisatiele samenwerking: vier perspectieven

Interorganisatiele samenwerking kan vanuit verschillende disciplinaire invalshoeken bestudeerd worden, zoals vanuit een organisatiekundige, bedrijfskundige, bestuurskundige en sociaalwetenschappelijke invalshoek (Boonstra, 2007). Deze invalshoeken worden achtereenvolgend behandeld.

Het organisatiekundige perspectief belicht interorganisatiele samenwerking in netwerken (Boonstra, 2007). De kern van het organisatiekundige perspectief heeft betrekking op de vraag waarom organisaties interorganisatiele samenwerking aangaan. Het bekendste model uit de interorganisatietheorie is het resource dependency-model (Pfeffer & Salancik, 1978). Het resource dependency-model veronderstelt dat een organisatie voor haar voortbestaan afhankelijk is van haar relaties met andere organisaties, omdat geen enkele organisatie over voldoende middelen (personeel, kennis, etc.) beschikt om haar doelen zelfstandig te verwezenlijken (Kickert et al, 1997, p. 21). Oerlemans en Kenis (2007) nemen de sociale netwerkbenadering als uitgangspunt om interorganisatiele samenwerking vanuit een organisatiekundig perspectief te bestuderen. Hierbij gaat het om het samenspel tussen de eigenschappen van actoren, hun onderlinge relaties en hun positie in het netwerk.

Het bedrijfskundig perspectief gaat in op hoe succesvolle allianties tussen bedrijven gecreëerd kunnen worden (Boonstra, 2007). "Allianties worden gezien als samenwerkingsverbanden tussen één of meer onafhankelijke deelnemingen, met een gezamenlijk doel en gezamenlijke risico's, kosten en opbrengsten en gezamenlijke besluitvorming" (Boonstra, 2007, p. 11). Het gaat concreet om de samenwerkingsvormen contractuele samenwerking, joint ventures (een samenwerkingsverband tussen twee bedrijven, waarbij samen een nieuw bedrijf wordt opgericht) en wederzijdse deelnemingen. Interorganisatiele samenwerkingen worden vanuit een bedrijfskundig perspectief aangegaan met het oog op gezamenlijke marktbewerking, internationale samenwerking, verbetering van distributie en bedrijfsvoering, bundeling van onderzoeken en gezamenlijke productinnovatie.

Het bestuurskundige perspectief van interorganisatiele samenwerking heeft betrekking op samenwerkingen tussen publieke en private partijen (Boonstra, 2007). Binnen het bestuurskundige perspectief staan publiek-private samenwerkingen en de beleidsnetwerkbenadering centraal (Boonstra, 2007; Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Publiek-private samenwerking is een specifieke vorm van samenwerken. Publiek-private samenwerking is "een min of meer duurzame samenwerking tussen publieke en private actoren waarin gemeenschappelijke producten of diensten worden ontwikkeld en waarin risico's, kosten en opbrengsten worden gedeeld" (Boonstra, 2007, p. 15). De beleidsnetwerkbenadering gaat er van uit dat een actor zich bij het ontwerpen van beleid niet in een geïsoleerde positie bevindt, maar afhankelijk is van andere actoren (Hoogerwerf & Herweijer, 2008, p. 228). De actor bevindt zich in een zogeheten beleidsnetwerk. Binnen de beleidsnetwerkbenadering staat netwerkmanagement centraal. Netwerkmanagement heeft betrekking op dat beleidsinstrumenten op directe wijze kunnen worden gebruikt om het gedrag van actoren te beïnvloeden, maar ook ingezet kunnen worden om de positie en de integratie van de actoren in het netwerk te veranderen en op die manier het gedrag te beïnvloeden.

Het sociaalwetenschappelijk perspectief bekijkt interorganisatiele samenwerking vanuit een relationele invalshoek, welke betrekking heeft op de verhoudingen tussen mensen (Boonstra, 2007). Schruijer & Vansina (2007) bestuderen interorganisatiele samenwerking vanuit een sociaalwetenschappelijk perspectief, waarbij zij specifiek ingaan op conflict, leiderschap en vertrouwen. Andere aspecten van interorganisatiele samenwerking die

vanuit een sociaalwetenschappelijk perspectief relevant zijn, zijn vertrouwen, wederkerigheid en verdraagzaamheid in samenwerking (Boonstra, 2007; Van de Loo, 2007). Van de Loo (2007) beschrijft hoe in een samenwerkingsproces de onzekerheid die autonomie met zich meebrengt, kan conflicteren met de angst om autonomie te verliezen. Bij het vormen van allianties gaat het volgens Van de Loo ook over grootte, status, macht, dominantie, controle en de angst om afhankelijk te worden van de ander.

In dit onderzoek wordt interorganisationale samenwerking benaderd vanuit een organisatiekundig perspectief en een sociaalwetenschappelijk perspectief. De keuze voor deze twee disciplinaire invalshoeken wordt hieronder toegelicht.

Ten eerste is er gekozen voor een organisatiekundig perspectief omdat er een afhankelijkheidsrelatie bestaat tussen de gemeenten en de veiligheidsregio. Met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's in 2010 is destijds een deel van de gemeentelijke kennis en deskundigheid op het gebied van brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing geregionaliseerd naar de veiligheidsregio. Kennis en deskundigheid op dit gebied is hierdoor niet meer of in mindere mate aanwezig binnen de gemeentelijke organisatie. De gemeente – specifiek de burgemeester – is echter nog wel steeds primair eindverantwoordelijk voor de (fysieke) veiligheid binnen de gemeentegrenzen (Wet veiligheidsregio's, 2010). Om adequaat invulling te geven aan deze verantwoordelijkheid is de gemeente in zekere zin dus afhankelijk geworden van de kennis en expertise op het gebied van brandweezorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening die aanwezig is binnen de veiligheidsregio. Door de regionalisering van de brandweezorg, rampenbestrijding en crisisbeheersing kan bij de veiligheidsregio echter ook de kennis over de lokale situatie onder druk komen te staan. Veiligheidsregio's hebben kennis over de lokale situatie nodig bij het opstellen en uitvoeren van beleid. Veiligheidsregio's zijn in zekere zin dus afhankelijk geworden van de gemeenten ten aanzien van kennis over de lokale situatie. Daarnaast is de veiligheidsregio nog op een andere manier afhankelijk van de gemeenten. Dit heeft ermee te maken dat de veiligheidsregio een vorm van verlengd lokaal bestuur is. De veiligheidsregio wordt als verlengd lokaal bestuur gefinancierd door de gemeenten die deelnemen binnen de veiligheidsregio. Ook wordt het Algemeen Bestuur van de veiligheidsregio gevormd door de burgemeesters van de deelnemende gemeenten. Hierdoor beschikken gemeenten over een machtscentrum ten opzichte van de veiligheidsregio, omdat de veiligheidsregio belangrijke besluiten bijvoorbeeld voor moet leggen aan het Algemeen Bestuur. Er bestaat dus een onderlinge afhankelijkheid tussen gemeenten en veiligheidsregio's, omdat de organisaties individueel niet over voldoende middelen beschikken om doelen zelfstandig te verwezenlijken. Het bestuderen van de interorganisationale samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten vanuit een organisatiekundig perspectief is hierdoor relevant omdat de samenwerking (ten aanzien van de gemeentelijke implementatie van de Omgevingswet) gericht is op het uitwisselen van kennis en middelen voor een verbetering van de bedrijfsvoering.

Daarnaast is er gekozen voor een sociaalwetenschappelijk perspectief. Binnen dit perspectief staan de verhoudingen tussen mensen centraal. De keuze voor het sociaalwetenschappelijke perspectief komt voort uit de institutionalisering van de veiligheidsregio's in 2010. De veiligheidsregio's zijn in 2010 ingesteld op basis van een verplicht opgelegde gemeenschappelijke regeling (Wet veiligheidsregio's, 2010). Omdat er sprake is van een verplichte samenwerking kan dit gepaard gaan met de angst om autonomie te verliezen en afhankelijk te worden van de andere organisatie (Boonstra, 2007; Van de Loo, 2007). Wanneer organisaties niet willen samenwerken, maar dit toch moeten, kan dit leiden

tot ceremoniële conformiteit (Meyer & Rowan, 1977). Er is sprake van ceremoniële conformiteit wanneer organisaties enkel op papier samenwerken, maar niet in de praktijk (Meyer & Rowan, 1977, p. 356-357). De onderlinge verhoudingen tussen mensen zullen hierdoor een grotere rol spelen voor de mate waarin ceremoniële conformiteit op zal treden. Vanuit dit oogpunt is het sociaalwetenschappelijke perspectief relevant.

3.3 Factoren die interorganisationale samenwerking beïnvloeden

Binnen de wetenschappelijke literatuur komen verschillende factoren naar voren die van invloed zijn op de mate waarin organisaties bereid zijn om samen te werken met andere organisaties. Aan de hand van eerder onderzoek van Schermerhorn (1975), Gray (1985), Dozy (2011) en Van Delden (2009) wordt een eerste overzicht gegeven van factoren die interorganisationale samenwerking bevorderen. De keuze om de studies van Schermerhorn (1975), Gray (1985) en Dozy (2011) als uitgangspunt te hanteren bij het bepalen van de factoren die interorganisationale samenwerking beïnvloeden komt voort uit het feit dat deze auteurs op basis van literatuurstudies bevorderende factoren voor interorganisationale samenwerking vanuit een organisatiekundig en/of een sociaalwetenschappelijk perspectief bestuderen. De keuze voor de studie van Van Delden (2009) is gemaakt omdat hij in zijn proefschrift verschillende condities die interorganisationale samenwerking beïnvloeden beschrijft aan de hand van de ontwikkelingsstadia van interorganisationale samenwerking. Dit doet hij vanuit een organisatiekundig perspectief. Nadat er een overzicht is gegeven van de bevorderende factoren voor interorganisationale samenwerking volgens Schermerhorn (1975), Gray (1985), Dozy (2011) en Van Delden (2009) worden de factoren die uit deze studies zijn afgeleid geherstructureerd tot zeven factoren. Deze zeven factoren worden vervolgens nader toegelicht, waarbij eveneens een verdiepende slag wordt gemaakt door deze factoren te onderbouwen aan de hand van aanvullende literatuur.

Schermerhorn (1975) schetst een literatuurstudie over de determinanten van interorganisationale samenwerking. Schermerhorn (1975) gaat eerst in op drie motiverende condities van interorganisationale samenwerking (Schermerhorn, 1975, p. 848). Deze motiverende condities geven inzicht in waarom organisaties interorganisationale samenwerkingen aangaan. Een eerste observatie die Schermerhorn (1975) op basis van zijn literatuurstudie doet is dat organisaties organisatiele samenwerking opzoeken wanneer zij geconfronteerd worden met een *tekort aan middelen*. Ten tweede staan organisaties open voor interorganisationale samenwerking wanneer samenwerking leidt tot (*organisationale*) *voordelen*. Een derde motiverende conditie om interorganisationale samenwerkingen aan te gaan is wanneer de samenwerking wordt *afgedwongen*. Schermerhorn (1975) gaat vervolgens in op een drietal factoren die betrekking hebben op de potentiële kosten van interorganisationale samenwerking. Een eerste observatie die Schermerhorn (1975) doet is dat organisatiele participatie in interorganisationale samenwerking mogelijk gepaard gaat met een *verlies van besluitvormingsautonomie*. De aantasting van de autonomie welke voortkomt uit interorganisationale samenwerkingsrelaties is een potentieel nadeel voor de individuele organisaties. Een tweede observatie is dat organisatiele participatie in interorganisationale samenwerking *negatieve gevolgen kan hebben voor het imago* van de organisatie en voor de organisatie-identiteit. Een derde observatie is dat organisatiele participatie in interorganisationale samenwerking *kosten* met zich meebrengen in de vorm van *directe uitgaven van schaarse organisatiele middelen* (Schermerhorn, 1975). Een andere

factor die Schermerhorn beschrijft is *organisatiedoelen*. De laatste groep factoren die samenhangen met interorganisatiele samenwerking die Schermerhorn (1975) in zijn artikel beschrijft hebben betrekking op de daadwerkelijke mogelijkheden voor samenwerking die zich voordoen binnen de organisatie en haar externe omgeving. De eerste factor hierbij is de mate waarin *heersende normen* binnen de organisatie en/of haar externe omgeving interorganisatiele samenwerking steunen. De tweede factor is de mate waarin fysieke kansen voor interorganisatiele samenwerkingsactiviteiten binnen de organisatie en/of haar externe omgeving bestaan. Ten aanzien van de externe omgeving speelt de *geografische afstand* tot potentiële samenwerkingspartners een rol.

Gray (1985) onderscheidt twaalf factoren van interorganisatiele samenwerking. Gray (1985) structureert deze factoren op basis van drie fasen van interorganisatiele samenwerking: probleembepaling, het bepalen van de koers en structurering. Binnen de 'probleembepalingsfase' zijn vijf factoren relevant. Een eerste factor is het *bepalen van de belanghebbenden*. Gray (1985) stelt dat, gezien vanuit een informatieperspectief, de samenwerking effectiever zal zijn naar mate er meer belanghebbenden deelnemen aan de probleemoplossing. Een tweede factor is *de verwachtingen van belanghebbenden over de resultaten*. Volgens Gray (1985) moeten belanghebbende organisaties er van overtuigd zijn dat de samenwerking tot positieve resultaten leidt voordat zij deel zullen nemen aan de samenwerking. Een volgende factor is de *mate van gepercipieerde afhankelijkheid*. Gray (1985) beschrijft de *legitimiteit van deelnemers* als vierde factor voor interorganisatiele samenwerking. Volgens Gray is een gedeelde perceptie over legitimiteit dan ook noodzakelijk in de probleemstellingsfase. Perceptie van legitimiteit zal vorm krijgen door bestaande relaties en de bestaande machtsverdeling tussen organisaties. De laatste factor binnen de probleembepalingsfase is de *voortrekkersrol*. Interorganisatiele samenwerking zal bevorderd worden door voortrekkers die een gelegitimeerde autoriteit en vaardigheden bezitten en in staat zijn om andere belanghebbende zover krijgt om te participeren (Gray, 1985, p. 924). Gray (1985) beschrijft een tweetal factoren welke de koersbepalingsfase faciliteren. Een eerste factor is *overeenstemming in waarden tussen deelnemers*. Complementaire formele doelstellingen en gelijke operationele doelen faciliteren interorganisatiele samenwerking tussen organisaties. Ideologische consensus of gemeenschappelijk gedeelde overtuigingen en waarden vormen de basis voor overeenstemming over de koersbepalingsfase. De tweede factor binnen de koersbepalingsfase is de *spreiding van macht over de betrokken organisaties*. Gray (1985) stelt dat interorganisatiele samenwerking effectiever is wanneer macht verspreid is over meerdere actoren in plaats van dat deze bij één centrale actor ligt. Tot slot beschrijft Gray (1985) vijf factoren die de structureringsfase faciliteren. De *continuïteit van wederzijdse afhankelijkheid* is de eerste factor die in deze fase relevant is. *Externe mandatering* is een volgende factor die interorganisatiele samenwerking beïnvloed. Een volgende factor die Gray (1985) beschrijft is de *herverdeling van macht*. In dit kader stelt Gray (1985) dat effectieve structurering onderhandelingen tussen deelnemers bevat over hoe macht binnen de samenwerking wordt verdeeld. Vervolgens faciliteren geografische factoren interorganisatiele samenwerking. *Geografische nabijheid* faciliteert volgens Gray (1985) de structureringsfase. De laatste factor die Gray (1985) beschrijft is *invloed op de contextuele omgeving*. Door structurering kunnen deelnemers bijvoorbeeld coalities organiseren waarmee zij kunnen lobbyen voor beleidsveranderingen binnen het domein.

Dozy (2011) beschrijft zes factoren die interorganisatiele samenwerking bevorderen. De eerste en voornaamste factor volgens Dozy (2011) is het besef dat er sprake is van een *wederzijdse afhankelijkheid* tussen de partijen. Een tweede factor is dat beide organisaties naar *domeinconsensus* streven. Dit betekent volgens Dozy (2011) dat er voldoende duidelijkheid en overeenstemming bestaat over de taken van de organisaties die betrokken zijn bij de samenwerking. Een derde factor die volgens Dozy (2011) voor interorganisatiele samenwerking kan zorgen is *coördinatie*. Dozy (2011) stelt dat coördinatie bij interorganisatiele samenwerking niet per se wijst op het hebben van bevoegdheden, maar op het vermogen om richting te geven aan het proces, de voortgang te bewaken en conflicten te beslechten. Een vierde factor is *externe druk of dwang* (Dozy, 2011). Een vijfde factor die interorganisatiele samenwerking bevordert is dat deelnemende organisaties een *gelijksoortige structuur en cultuur* hebben. Een gelijksoortige structuur vergemakkelijkt het scheppen van gezamenlijke communicatie- of overlegstructuren en het bevordert de afstemming van de werkprocessen binnen de betreffende organisaties. Een gelijksoortige cultuur zorgt ervoor dat mensen elkaar gemakkelijker ‘verstaan’, waardoor voorkomen wordt dat communicatieproblemen de samenwerking nadelig beïnvloeden. Volgens Dozy (2011) is de zesde factor die interorganisatiele samenwerking beïnvloedt de *duur van de samenwerking*.

Van Delden (2009) beschrijft aan de hand van meerdere ontwikkelingsstadia van interorganisatiele samenwerking verschillende condities die interorganisatiele samenwerkingen beïnvloeden. De eerste ontwikkelingsstap die Van Delden beschrijft is ‘lering trekken’. In dit eerste stadium van samenwerking ontstaat onvrede over de bestaande samenwerking en gaan partners op zoek naar verbetering. Van Delden (2009) beschrijft zes condities die in dit stadium relevant zijn. De eerste conditie die hij beschrijft is ‘*al bestaande samenwerking*’. Van Delden stelt dat een bestaande samenwerking een krachtige conditie is bij het stimuleren van effectieve aanvullende of nieuwe samenwerking. *Urgentiebesef* is de tweede conditie die Van Delden noemt. *Initiatief en regie van de overheid, extra middelen en gezamenlijke voorbereiding en draagvlak bij partners* zijn volgens Van Delden de volgende condities van interorganisatiele samenwerking in dit stadium. Tot slot stelt Van Delden (2009) dat alle relevante partners (tijdig) betrokken moeten worden in de samenwerking. Van Delden (2009) komt tot twee condities die betrekking hebben op het tweede stadium ‘doelen bepalen’. In dit stadium dragen *gezamenlijke doelbepaling* en *bestuurlijke bereidheid en kracht* bij aan effectieve interorganisatiele samenwerking. Het *praktisch samenspel van de uitvoerende professionals* is de conditie die relevant is voor het derde stadium ‘praktisch samenwerken’. Hierbij gaat het om de manier waarop mensen elkaar in de uitvoering vinden. Ten aanzien van het volgende stadium – ‘structureren’ – onderscheidt Van Delden (2009) de condities *passende/effectieve structuur, krachtige ketenregie en ketenmanagement en feedback en sancties*. In de structuur moeten een aantal zaken geregeld zijn, zoals de taakverdeling tussen partners, de mandatering van medewerkers, de band met de moederorganisatie en een compacte overlegstructuur. Samenwerking vraagt daarnaast ook om leiding. Binnen het stadium ‘verbreden en verdiepen’ werken een aantal condities die gezamenlijk aan te duiden zijn als vervlechting van organisaties. Inhoudelijk gaat het om het harmoniseren van diagnoses, gegevensuitwisseling, behandelingscapaciteit en personeelsinzet. Tot slot beschrijft Van Delden (2009) vier omgevingscondities. *Diepere verschillen tussen organisaties, gescheiden beleids/bekostigingsregimes vanuit de overheid, structurele bekostiging van de samenwerking en het (ontbreken van) behandelingscapaciteit*

bij instellingen zijn vier omgevingscondities die doorgaans in een negatieve invloed op de samenwerking hebben.

Tabel 1 geeft een overzicht van factoren van interorganisationale samenwerking die de verschillende auteurs onderscheiden.

Tabel 1: Overzicht beïnvloedende factoren interorganisationale samenwerking

Schermerhorn (1975)	Gray (1985)	Dozy (2011)	Van Delden (2009)
Tekort aan middelen	Bepalen van belanghebbenden	Wederzijdse afhankelijkheid	Al bestaande samenwerking
(Organisationele) voordelen	Verwachtingen over resultaten	Domeinconsensus	Urgentiebesef
Afgedwongen samenwerkingen	Mate van gepercipieerde afhankelijkheid	Coördinatie	Initiatief en regie van de overheid
Verlies van autonomie	Legitimiteit van deelnemers	Externe druk of dwang	Extra middelen
Imagoschade	Voortrekkersrol	Gelijksoortige structuur en cultuur	Gezamenlijke voorbereiding en draagvlak
Inzet van schaarse middelen	Overeenstemming in waarden tussen deelnemers	Duur van de samenwerking	Gezamenlijke doelbepaling
Organisatiedoelen	Spreiding van macht		Bestuurlijke bereidheid en kracht
Organisatienormen	Continuïteit van wederzijdse afhankelijkheid		Praktisch samenspel van de uitvoerende professionals
Geografische afstand	Externe mandatering		Passende structuur
	Herverdeling van macht		Krachtige ketenregie en -management
	Geografische nabijheid		Feedback en sancties
	Invloed op de contextuele omgeving		Vervlechting
			Diepere verschillen tussen organisaties
			Gescheiden beleids/bekostigings-regimes
			Structurele bekostiging

			Ontbreken van behandelings- capaciteit
--	--	--	--

De factoren – die voortkomen uit de studies van Schermerhorn (1975), Gray (1985), Dozy (2011) en Van Delden (2009) – zijn geherstructureerd tot zeven factoren van interorganisationale samenwerking, wetende: *mate van gepercipieerde noodzaak, externe druk of dwang, mate van overeenstemming organisatiecultuur, kwaliteit van onderlinge relaties, beschikbare middelen, verlies van autonomie en geografische afstand*. Tabel 2 geeft een overzicht van deze zeven geherstructureerde factoren. De tabel weergeeft welke factoren uit de wetenschappelijke literatuur ten grondslag liggen aan de geherstructureerde factoren die gehanteerd worden in dit onderzoek. De geherstructureerde factoren worden onder tabel 2 toegelicht.

Een van de factoren die niet zal worden meegenomen is de kwaliteit van de samenwerkingsstructuur, ondanks dat deze factor afgeleid kan worden uit de literatuur van Gray (1985), Dozy (2011) en Van Delden (2009). De factor samenwerkingsstructuur wordt in dit onderzoek niet meegenomen omdat deze factor pas in een later stadium van het samenwerkingsproces een rol speelt, terwijl de focus van dit onderzoek ligt op de beginfase van de samenwerking (namelijk de bereidheid van gemeenten om samen te werken met veiligheidsregio bij de implementatie van de Omgevingswet).

Hoewel de factoren 'organisatiedoelen' (Schermerhorn, 1975), 'coördinatie' (Dozy, 2011) en 'gezamenlijke doelbepaling' (van Delden, 2009) tot de factor 'coördinatie' of 'gezamenlijke doelen' geherstructureerd zouden kunnen worden, wordt deze factor niet meegenomen in dit onderzoek. Hiervoor geldt dezelfde argumentatie als voor de vorige factor: omdat de samenwerking op het gebied van het gemeentelijke implementatie van de Omgevingswet nog grotendeels tot stand moet komen is deze factor in dit stadium van de samenwerking nog niet relevant genoeg om te onderzoeken.

Een derde factor die afgeleid kan worden uit meerdere studies is domeinconsensus (Schermerhorn, 1975; Dozy, 2011). Deze factor wordt niet meegenomen omdat er per definitie domeinconsensus bestaat tussen het werkveld van de veiligheidsregio en dat van de gemeente. Beide organisaties zijn namelijk belast met taken op het gebied van fysiek veiligheidsbeleid.

Tot slot wordt de factor 'duur van de samenwerking' – welke afgeleid zou kunnen worden uit de factoren 'duur van de samenwerking' (Dozy, 2011) en 'al bestaande samenwerking' (Van Delden, 2009) – niet meegenomen in dit onderzoek. Zowel Veiligheidsregio Gelderland-Zuid als Veiligheidsregio Twente zijn in 2013 opgericht. Beide veiligheidsregio's werken sindsdien samen met de gemeenten op het gebied van ruimtelijke ordening en vergunningsverlening. Hierdoor bestaat er onder de onderzochte gemeenten geen verschil tussen het aantal jaren dat er wordt samengewerkt op dit gebied. Op basis van de onderzoeksresultaten zouden daarom geen uitspraken gedaan kunnen worden over de relatie tussen de factor 'duur van de samenwerking' en de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet.

Tabel 2: Herstructurering beïnvloedende factoren interorganisatiele samenwerking

Factoren	Auteurs			
	Schermerhorn (1975)	Gray (1985)	Dozy (2011)	Van Delden (2009)
Mate van gepercipieerde necessiteit	Tekort aan middelen	Mate van gepercipieerde afhankelijkheid	Wederzijdse afhankelijkheid	Urgentiebesef
	(Organisationele) voordelen	Verwachtingen over resultaten		
Externe druk of dwang	Afgedwongen samenwerkingen	Externe mandatering	Externe druk of dwang	Initiatief en regie van de overheid
Mate van overeenstemming organisatiecultuur	Organisatienormen	Overeenstemming in waarden tussen organisaties	Gelijksoortige cultuur	Diepere verschillen tussen organisaties
Kwaliteit van onderlinge relaties	-	-	-	Praktisch samenspel van de uitvoerende professionals
Beschikbare middelen	Inzet van schaarse middelen	-	-	Structurele bekostiging
Verlies van autonomie	Verlies van autonomie	-	-	-
Geografische afstand	Geografische afstand	Geografische nabijheid	-	-

Mate van gepercipieerde necessiteit

De mate van gepercipieerde necessiteit heeft betrekking op de mate waarin actoren de noodzaak van een interorganisationale samenwerking inzien. Onder de *mate van gepercipieerde necessiteit* wordt zowel wederzijdse afhankelijkheid bedoeld in de zin dat een organisatie zelf niet beschikt over alle vereiste kennis of middelen om hun doelen te bereiken, als de ambitie om wederzijds voordeel te behalen middels de interorganisationale samenwerking. Hierbij geldt hoe hoger de mate van gepercipieerde necessiteit bij een organisatie, hoe groter de bereidheid om een interorganisationale samenwerking aan te gaan. Het belang van deze factor wordt onderschreven door Schermerhorn (1975), Gray (1985), Dozy (2011) en Van Delden (2009).

Dozy (2011) stelt dat het besef dat er een wederzijdse afhankelijkheid tussen de partijen is de eerste en voornaamste factor is die de kans op succesvolle interorganisationale samenwerking vergroot. Dozy (2011) maakt hierbij onderscheid tussen twee vormen van wederzijdse afhankelijkheid, wetende symbiotische afhankelijkheid en concurrentieafhankelijkheid. Symbiotische afhankelijkheid betekent dat organisaties beschikken over verschillende middelen en de vereiste middelen niet op eigen kracht kunnen verkrijgen, waardoor zij afhankelijk zijn van andere organisaties om hun doelen te verwezenlijken. Er is sprake van concurrentieafhankelijkheid wanneer twee of meer organisaties afhankelijk zijn van dezelfde hulpbronnen, wanneer ze dezelfde markt bedienen of dezelfde diensten leveren, zodat de winst van de ene partij het verlies van een andere partij meebrengt (Pfeffer & Salancik, 1978, p. 41; Dozy, 2011, p. 18).

Schermerhorn (1975) stelt dat organisaties interorganisationale samenwerking opzoeken wanneer zij geconfronteerd worden met een tekort aan kennis of middelen, omdat een tekort aan kennis of middelen een organisatie “dwingt” om samen te werken met andere organisaties. Daarnaast stelt Schermerhorn dat organisaties eerder open staan voor interorganisationale samenwerking wanneer samenwerking leidt tot (organisationale) voordelen. Gray (1985) stelt dat organisaties enkel interorganisationale samenwerkingen aangaan wanneer zij verwachten dat de samenwerking zal leiden tot positieve resultaten. Daarnaast stelt Gray (1985, p. 921) dat de perceptie van positieve uitkomsten vergroot kan worden door de onderlinge wederzijdse afhankelijkheid te erkennen. Van Delden (2009) spreekt in dit verband over *urgentiebesef*. Interorganisationale samenwerkingen kunnen volgens Van Delden (2009) tot stand komen vanuit de noodzaak om ongewenste situaties op te lossen, maar ook vanuit positief gestelde opgaven.

Externe druk of dwang

Organisaties zullen interorganisationale samenwerkingen aangaan wanneer deze wordt afgedwongen door een actor met beslissingsmacht (Schermerhorn, 1975). Deze dwang kan volgens Schermerhorn (1975) afkomstig zijn van een overheidsorganisatie, maar ook van een externe private partij. Gray (1985) spreekt in dit opzicht van *externe mandatering*, waarbij hij refereert naar het artikel van Schermerhorn (1975). Dozy (2011) stelt eveneens dat externe druk of dwang een factor is die interorganisationale samenwerking kan bevorderen. Externe druk tot interorganisationale samenwerking is volgens Dozy (2011) vaak afkomstig van een overheid, die door middel van regelgeving, subsidiebepaling of afspraken een samenwerking tussen organisaties stimuleert of afdwingt. Van Delden (2009) spreekt hierbij over de factor *initiatief en regie van de overheid*. Van Delden stelt dat overheden een impuls kunnen geven aan samenwerkingen tussen instellingen door een dialoog tussen de partners op gang te brengen, soms zelf het voorzitterschap van een partneroverleg op zich te nemen, door

ongeïnteresseerde of onwillige partners te bewerken, zelf als partner deel te nemen aan de samenwerking en door activiteiten, gebouwen of voorzieningen financieel te steunen.

Zowel Gray (1985) als Dozy (2011) benadrukt dat externe druk of dwang alleen effectieve interorganisationale samenwerking niet garandeert. Externe druk of dwang om een interorganisationale samenwerking aan te gaan kan namelijk leiden tot 'ceremoniële conformiteit' (Meyer & Rowan, 1977, p. 356-357). Er is sprake van ceremoniële conformiteit wanneer organisaties op papier samenwerken, maar deze samenwerking in de praktijk niet veel verder komt dan praten. Dit komt volgens Terpstra (2001) met name voor wanneer de belangen, doelstellingen en waarden van samenwerkende organisaties niet overeenkomen. Volgens Oliver (1990, p. 243) bepalen de verwachte gevolgen die het niet naleven van een opgelegde samenwerking (bijvoorbeeld het verlies van middelen) de waarschijnlijkheid dat een door een hogere autoriteit gemandateerde interorganisationale samenwerkingsrelatie vormgegeven wordt.

Mate van overeenstemming in organisatiecultuur

Verschillen in organisatiecultuur beperken de interorganisationale samenwerking. Overeenstemmende organisatieculturen komt de interorganisationale samenwerking dan ook ten goede. Dozy (2011) stelt dat een gelijksoortige cultuur ervoor zorgt dat mensen elkaar gemakkelijker 'verstaan' waardoor communicatieproblemen die de samenwerking nadelig beïnvloeden voorkomen worden. Hierbij merkt Dozy (2011) wel op dat culturele verschillen eerder worden overbrugd wanneer de belangen van betrokken organisaties voldoende overeenkomen. Schermerhorn (1975) stelt dat de mate waarin heersende normen binnen de samenwerkende organisaties meer overeenkomen, de samenwerking effectiever zal zijn. Gray (1985) beschrijft dat ideologische consensus of gemeenschappelijk gedeelde overtuigingen en waarden de basis vormen voor overeenstemming over het bepalen van de koers van de samenwerking. Van Delden (2009) gaat niet uitgebreid in op het belang van een gelijksoortige cultuur, maar beschrijft dit als één van de omgevingscondities onder de noemer 'diepere verschillen tussen organisaties'.

Kwaliteit van onderlinge relaties

De factor 'kwaliteit van onderlinge relaties' heeft betrekking op de verhoudingen die er bestaan tussen individuele personen van de verschillende samenwerkende organisaties. Van Delden (2009) spreekt in dit opzicht van de conditie 'het praktisch samenspel van de uitvoerende professionals'. Hoewel de overige auteurs niet ingaan op het belang van deze factor, wordt deze factor toch meegenomen in het onderzoek omdat Van Delden (2009) benadrukt dat de manier waarop mensen elkaar in de uitvoering van de samenwerking vinden een doorslaggevende conditie voor succesvolle interorganisationale samenwerking is. De professionals die de samenwerking directe inhoud moeten geven komen van verschillende organisaties en zien anderen niet direct als hun collega. Normaal gesproken bestaat er een bepaalde mate van loyaliteit aan de moederorganisatie en in mindere mate aan de samenwerking. Doordat professionals in de uitvoering van de samenwerking gezamenlijk tegen allerlei problemen aan lopen en hier met elkaar uit moeten komen kan een teamgeest ontstaan. Voorwaarden hiervoor is dat er sprake is van een open klimaat, informatie vrijelijk wordt gedeeld, de partners op voet van gelijkheid met elkaar omgaan en mensen er informeel op kunnen vertrouwen dat afspraken worden nagekomen. De basis hiervan is persoonlijke bekendheid (Van Delden, 2009, p. 98). Volgens Van Delden (2009) moet er een persoonlijke band groeien tussen de deelnemende personen, niet alleen in een team, maar ook in de één-op-één relaties. Wanneer professionals ook buiten de vergaderingen elkaar gaan bellen en

mailen functioneren ze als een informeel werkverband en wordt de samenwerking effectiever. Verder moeten meningsverschillen en fricties bespreekbaar gemaakt worden om te kunnen komen tot nuttige oplossingen, omdat confrontaties bijna altijd optreden in nieuwe samenwerkingsverbanden. Een hogere kwaliteit van de onderlinge relaties zal de samenwerkingsbereidheid tussen organisaties dus bevorderen.

Beschikbare middelen

De factor 'beschikbare middelen' heeft betrekking op de middelen die organisaties in moeten zetten door het aangaan van interorganisationale samenwerkingen. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om financiële middelen, personele capaciteit of fysieke middelen. Een tekort aan beschikbare middelen kan de interorganisationale samenwerking onderdrukken. Schermerhorn (1975) stelt dat interorganisationale samenwerking kosten met zich meebrengt in de vorm van directe uitgaven van schaarse organisationele middelen. Extra benodigde middelen voor coördinatie, een toename in reiskosten, extra communicatieactiviteiten en de inzet van tijd zijn kostenposten die groter worden door het aangaan van interorganisationale samenwerkingen (Schermerhorn, 1975, p. 850). Van Delden (2009) spreekt in dit opzicht over een remmende conditie voor interorganisationale samenwerking, wetende 'structurele bekostiging'. Volgens Van Delden (2009) slagen organisaties er niet altijd in om te komen tot een heldere verdeelsleutel van de samenwerkingskosten. Ten aanzien van deze factor kan gesteld worden dat wanneer een interorganisationale samenwerking een grotere inzet van schaarse middelen vereist, de samenwerkingsbereidheid van de betreffende organisaties zal afnemen.

Verlies van autonomie

Schermerhorn (1975) stelt dat interorganisationale samenwerking gepaard kan gaan met een verlies van autonomie bij de individuele organisaties. De aantasting van de autonomie welke voortkomt uit interorganisationale samenwerkingsrelaties is volgens hem een potentieel nadeel voor de individuele organisaties. Hoewel de overige auteurs niet ingaan op het belang van deze factor, wordt deze factor wel meegenomen in dit onderzoek omdat de relevantie van deze factor voortkomt uit dat de samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten gestoeld is op een verplicht opgelegde gemeenschappelijke regeling. Dit kan gepaard gaan met de angst om autonomie te verliezen (Van de Loo, 2007). Hieruit kan worden afgeleid dat hoe groter het gepercipieerde autonomieverlies als gevolg van het aangaan van een interorganisationale samenwerking is, kleiner de samenwerkingsbereidheid van de individuele organisaties zal zijn.

Geografische afstand

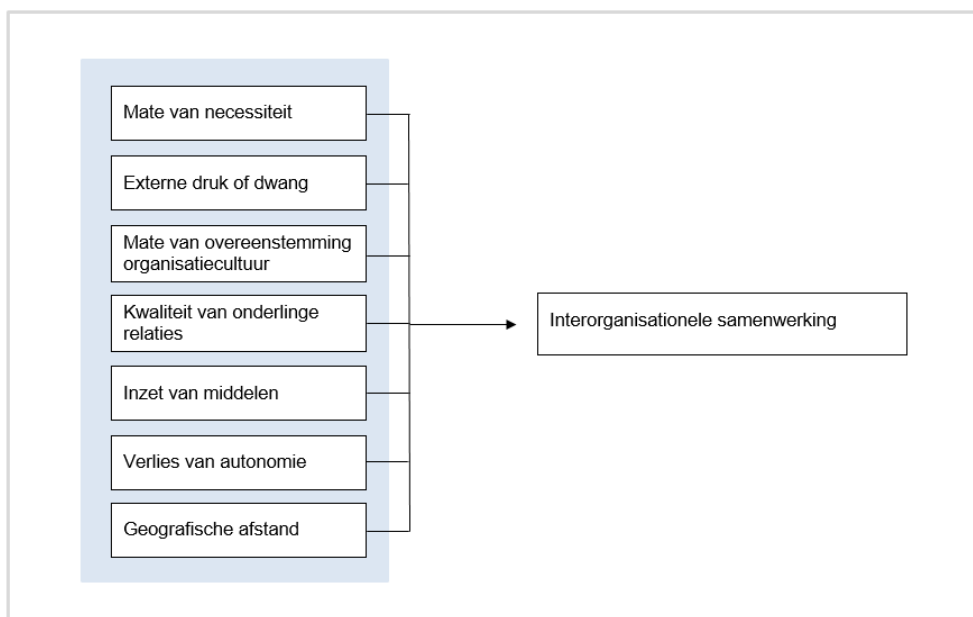
De factor 'geografische afstand' heeft betrekking op de fysieke afstand tussen de samenwerkende organisaties. Schermerhorn (1975) stelt dat de geografische nabijheid van potentiële samenwerkingspartners in grote mate correleert met waarschijnlijkheid dat organisatie interorganisationale samenwerkingen aangaan. Ook Gray (1985) stelt dat interorganisationale samenwerking positief beïnvloed wordt door de fysieke nabijheid van de organisaties waarmee wordt samengewerkt, waarbij hij refereert naar Schermerhorn (1975). Gray (1985) stelt hierbij dat fysieke nabijheid tussen organisaties frequent contact tussen deelnemers faciliteert en de kans vergroot dat er een bepaalde mate van domeinconsensus bestaat.

3.4 Overzicht en conceptueel model

In de wetenschappelijke literatuur bestaan verschillende definities van het 'begrip interorganisationale samenwerking'. In dit onderzoek wordt de volgende definitie gehanteerd: "(1) het samenbrengen van betrekkingen en/of tastbare middelen zoals informatie, geld, arbeid, etc., (2) door twee of meer belanghebbenden (3) om een reeks problemen op te lossen welke individuele actoren niet individueel kunnen oplossen" (Gray, 1985, p. 912). Interorganisationale samenwerking wordt vanuit een de organisatiekundig en sociaalwetenschappelijk perspectief bestudeerd.

In de wetenschappelijke literatuur komen verschillende factoren naar voren die van invloed zijn op interorganisationale samenwerking. Aan de hand van de studies van Schermerhorn (1975), Gray (1985), Dozy (2011) en Van Delden (2009) is gekomen tot zeven factoren van interorganisationale samenwerking, wetende: *mate van gepercipieerde noodzaak, externe druk of dwang, mate van overeenstemming organisatiecultuur, kwaliteit van onderlinge relaties, inzet van middelen, verlies van autonomie en geografische afstand*.

Aan de hand van de factoren van interorganisationale samenwerking die voortkomen uit de wetenschappelijke literatuur is het onderstaande conceptueel model opgesteld (zie figuur 4).



Figuur 3: Conceptueel model

4. Methodologisch kader

Dit hoofdstuk gaat in op de methodologische keuzes die gemaakt zijn in dit onderzoek. Allereerst gaat paragraaf 4.1 in op de onderzoeksstrategie. Vervolgens behandelt paragraaf 4.2 de onderzoekseenheden. Daarna worden de methoden van dataverzameling toegelicht in paragraaf 4.3. Vervolgens gaat paragraaf 4.4 in op de operationalisatie van de afhankelijke variabele en de onafhankelijke variabelen. Hierna beschrijft paragraaf 4.5 de methode van dataverzameling. Tot slot behandelt paragraaf 4.6 de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

4.1 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek maakt gebruik van een kwalitatieve onderzoeksbenadering. Kwalitatief onderzoek is gericht op het verzamelen en interpreteren van talig materiaal om op basis daarvan uitspraken te doen over een sociaal verschijnsel in de werkelijkheid (Baarda, De Goede & Teunissen, 2009; Bleijenbergh, 2013). Omdat het uitvoeren van kwalitatief onderzoek in verhouding tot kwantitatief onderzoek relatief arbeidsintensief is, kent kwalitatief onderzoek relatief minder waarnemingseenheden dan kwantitatief onderzoek (Bleijenbergh, 2013). De rijkheid van het materiaal bij kwalitatief onderzoek zorgt er echter voor dat er op basis van een relatief klein aantal waarnemingseenheden uitspraken gedaan kunnen worden over een verschijnsel in de sociale werkelijkheid. In tegenstelling tot kwantitatief onderzoek – dat geschikt is om precieze uitspraken te doen over de relatie tussen een beperkt aantal variabelen – is kwalitatief onderzoek geschikt om algemene uitspraken te doen over de samenhang tussen een groter aantal variabelen. Een kwalitatieve onderzoeksbenadering sluit daarmee aan bij de doelstelling van dit onderzoek om twee redenen. Ten eerste omdat het concept ‘interorganisationale samenwerking’ een verschijnsel in de sociale werkelijkheid is en het onderzoek een beperkt aantal onderzoekseenheden kent (zie paragraaf 4.2). Ten tweede wordt in dit onderzoek getracht om interorganisationale samenwerking te verklaren aan de hand van een groter aantal variabelen, namelijk de zeven factoren uit de wetenschappelijke literatuur (zie paragraaf 3.3).

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden bestaat dit onderzoek uit een meervoudige casestudy. “Een casestudy is het bestuderen van één of enkele dragers van een sociaal verschijnsel in de natuurlijke omgeving, gedurende een bepaalde periode, met behulp van diverse databronnen, teneinde uitspraken te kunnen doen over de patronen en processen die aan het verschijnsel ten grondslag liggen” (Bleijenbergh, 2013, p. 32). Een casestudy is een geschikte onderzoeksofzet om een persoon, groep, locatie of situatie onder alledaagse omstandigheden holistisch te onderzoeken (Baarda, De Goede & Teunissen, 2009). In dit onderzoek is voor een casestudy-opzet gekozen omdat het concept ‘interorganisationale samenwerking’ tussen gemeenten en veiligheidsregio’s ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet een complex fenomeen is dat vanuit een samenhangend geheel wordt onderzocht. Er is gekozen voor een meervoudige casestudy omdat alle veiligheidsregio’s en gemeenten in Nederland geconfronteerd worden met de opgave van het veranderende omgevingsrecht. Alle 25 veiligheidsregio’s in Nederland moeten namelijk de samenwerking met gemeenten op dit gebied vorm moeten gaan geven. Door twee cases met elkaar te vergelijken kan – ten opzichte van een enkelvoudige casestudy – beter inzicht worden verkregen in de patronen die samenhangen met interorganisationale samenwerking tussen veiligheidsregio’s en gemeenten ten aanzien van het gemeentelijke

implementatieproces van de Omgevingswet. Door het vergelijken van twee cases kan worden bepaald welke elementen de cases gemeenschappelijk hebben en in welk opzicht de interorganisationale samenwerking tussen veiligheidsregio en gemeenten binnen de cases van elkaar verschillen. Door middel van een meervoudige casestudy kan een meer systematische verklaring worden gegeven voor de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet, in plaats van dat de onderzoeksresultaten slecht betrekking hebben op één onderzochte casus, wat bij een enkelvoudige casestudy het geval is.

4.2 Onderzoekseenheden

Dit onderzoek heeft betrekking op twee cases. De eerste casus heeft betrekking op de samenwerking tussen de veiligheidsregio en gemeenten ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet binnen het werkgebied van Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. De tweede casus heeft betrekking op de samenwerking tussen veiligheidsregio en gemeenten ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet binnen het werkgebied van de Veiligheidsregio Twente. De keuze voor Veiligheidsregio Twente als tweede onderzoekscase kent zowel inhoudelijk argumenten als een praktisch argument. Allereerst komt het aantal gemeenten waaruit de Veiligheidsregio Twente bestaat overeen met het aantal gemeenten in Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. Beide veiligheidsregio's bestaan namelijk uit veertien gemeenten. Ten tweede bestaan beide regio's uit meerdere plattelandsgemeenten en enkele stedelijke gemeenten. Hierdoor zijn beide cases beter met elkaar te vergelijken dan wanneer hier geen sprake van was. Onderlinge verschillen kunnen hierdoor beter worden toegeschreven aan de verklarende factoren. Vanuit praktisch oogpunt is gekozen voor Veiligheidsregio Twente als tweede onderzoekscase omdat de onderzoeker zelf woonachtig is in deze regio en al enkele contacten heeft binnen Veiligheidsregio Twente en enkele Twentse gemeenten.

Binnen beide cases zijn dezelfde drie openbare lichamen te onderscheiden: de veiligheidsregio, gemeenten en omgevingsdiensten. Op basis van dit onderscheid worden de onderzoekseenheden van dit onderzoek behandeld.

Een eerste onderzoekseenheid binnen casus 1 is Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. Binnen casus 2 is dit Veiligheidsregio Twente. De veiligheidsregio is een vorm van verlengd lokaal bestuur met wettelijke taken op het gebied van brandweerzorg, rampenbestrijding, crisisbeheersing en geneeskundige hulpverlening

De regio Gelderland-Zuid – het werkgebied van Veiligheidsregio Gelderland-Zuid – bestaat uit veertien gemeenten (casus 1): Beuningen, Buren, Culemborg, Druten, Berg en Dal, Heumen, Maasdriel, Neder-Betuwe, Nijmegen, Tiel, West Betuwe, West Maas en Waal, Wijchen en Zaltbommel. De regio Twente – het werkgebied van Veiligheidsregio Twente – bestaat eveneens uit veertien gemeenten (casus 2): Almelo, Borne, Dinkelland, Enschede, Haaksbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente, Losser, Oldenzaal, Rijssen-Holten, Twenterand, Tubbergen en Wierden. Per casus zijn acht gemeenten (zeven werkorganisaties; zowel de Gelderse gemeenten Druten en Wijchen als de Twentse gemeenten Dinkelland en Tubbergen hebben een gezamenlijke werkorganisatie) geïnterviewd. Binnen de regio Gelderland-Zuid zijn dit de gemeenten Culemborg, Druten/Wijchen, Heumen, Neder-Betuwe, Tiel, West Betuwe en West Maas en Waal. Binnen de regio Twente betreft dit de gemeenten

Almelo, Borne, Dinkelland/Tubbergen, Hellendoorn, Hengelo, Hof van Twente en Oldenzaal. Door per casus acht van de veertien gemeenten onderdeel te laten zijn van het onderzoek is – rekening houdend met het tijdsbestek waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt – getracht een representatief beeld te krijgen van de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio ten aanzien van de gemeentelijke implementatie van de Omgevingswet. Bij het selecteren van de gemeenten is rekening gehouden met de gemeentegrootte, organisatieomvang en geografische ligging van de gemeente.

Omgevingsdiensten zijn een vorm van verlengd lokaal bestuur die namens gemeenten en provincies vergunningverlenings-, toezicht- en handhavingstaken uitvoeren op het gebied van milieuzaken. Omgevingsdiensten hebben eveneens een adviestaak richting gemeenten. Omdat omgevingsdiensten namens de gemeente onder andere taken uitvoeren op het gebied van brandveiligheid en externe veiligheid worden zij als onderzoekseenheden meegenomen in dit onderzoek. Het werkgebied van Veiligheidsregio Gelderland-Zuid beslaat het werkgebied van twee omgevingsdiensten, wetende Omgevingsdienst Regio Nijmegen (ODRN) en Omgevingsdienst Rivierenland (ODR). Het werkgebied van Veiligheidsregio Twente komt overeen met het werkgebied van Omgevingsdienst Twente. Getracht is om alle drie de Omgevingsdiensten te interviewen. De Omgevingsdienst Regio Nijmegen kon echter binnen de onderzoeksperiode niet benaderd worden voor een interview. Omgevingsdienst Rivierenland bestaat sinds 2013. Alle gemeenten in de regio Rivierenland – op de gemeente Tiel na – hebben naast de wettelijke milieutaken ook de gemeentelijke vergunning-, toezicht- en handhavingstaken op het gebied van bouwregelgeving overgedragen naar de Omgevingsdienst Rivierenland. Omgevingsdienst Twente bestaat sinds 1 januari 2019 en is alleen belast met de uitvoering van de gemeentelijke milieutaken.

Tabel 3: Onderzoekseenheden per casus

	Casus 1: Veiligheidsregio Gelderland-Zuid	Casus 2: Veiligheidsregio Twente
Veiligheidsregio	Veiligheidsregio Gelderland-Zuid	Veiligheidsregio Twente
Gemeenten	1. Beuningen 2. Buren 3. Culemborg 4. Druten 5. Berg en Dal 6. Heumen 7. Maasdriel 8. Neder-Betuwe 9. Nijmegen 10. Tiel 11. West Betuwe 12. West Maas en Waal 13. Wijchen 14. Zaltbommel	1. Almelo 2. Borne 3. Dinkelland 4. Enschede 5. Haaksbergen 6. Hellendoorn 7. Hengelo 8. Hof van Twente 9. Losser 10. Oldenzaal 11. Rijssen-Holten 12. Tubbergen 13. Twenterand 14. Wierden

Omgevingsdiensten	1. Omgevingsdienst Regio Nijmegen 2. Omgevingsdienst Rivierenland	Omgevingsdienst Twente
--------------------------	--	------------------------

4.3 Methoden van dataverzameling

Om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvraag, is gebruik gemaakt van een tweetal dataverzamelmethode: halfgestructureerde interviews en documentenanalyses. Deze paragraaf licht deze dataverzamelmethode toe.

Halfgestructureerde interviews

Het interviewen van mensen die in organisaties werken of mensen die met organisaties te maken hebben, is een belangrijke vorm van dataverzameling binnen kwalitatief onderzoek (Bleijenbergh, 2013). Interviews in kwalitatief onderzoek worden open interviews genoemd (Bleijenbergh, 2013). “Interviewen is een geschikte dataverzamelmethode om erachter te komen wat mensen weten, denken, voelen en willen betreffende bepaalde onderwerpen, personen of gebeurtenissen” (Baarda, De Goede & Teunissen, 2009, p. 230). Interviewen sluit hiermee dan ook aan bij de doelstelling van dit onderzoek. De term ‘open interviews’ verwijst naar de openheid van de vraag; de respondenten kunnen zelf de formulering van het antwoord bepalen. Een open interview biedt – in vergelijking tot een survey – meer ruimte om data te verzamelen over onverwachte zaken en levert door de variatie aan antwoorden rijkere en meer gevarieerde informatie op (Bleijenbergh, 2013). Het concept ‘interorganisationale samenwerking’ is verder bijvoorbeeld moeilijk te observeren. De samenwerking tussen gemeenten en veiligheidsregio’s bij de implementatie van de nieuwe Omgevingswet is namelijk nog in ontwikkeling waardoor er in de huidige situatie (nog) geen vaste samenwerkingsmomenten zijn die geobserveerd kunnen worden.

Open interviews zijn op te delen in ongestructureerde interviews en halfgestructureerde interviews (Bleijenbergh, 2013). In een ongestructureerd interview begint de interviewer het gesprek met een open vraag en zijn de vervolgvragen afhankelijk van de antwoorden die de respondent geeft. In een ongestructureerd interview zijn er van tevoren dus weinig tot geen vragen vastgelegd. In een halfgestructureerd interview is de formulering van de vragen van tevoren vastgelegd. Ook de volgorde van de vragen ligt soms vast, maar deze kan ook veranderen naar aanleiding van het verloop van het interviewgesprek. Een voordeel van voorstructurering van vragen is dat de onderzoeker zelf kan sturen welke informatie tijdens het gesprek in ieder geval aan bod zal komen, zonder de respondent vast te pinnen op een specifieke verwoording daarvan. Om de bevindingen die voortkomen uit de individuele interviews met elkaar te vergelijken is in dit onderzoek gekozen om gebruik te maken van halfgestructureerde interviews.

Binnen beide veiligheidsregio’s zijn de projectleiders Omgevingswet benaderd voor een interview. Gezien hun betrokkenheid bij de implementatie van de Omgevingswet zijn zij de aangewezen personen om te interviewen over de samenwerking met de ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet.

Binnen de gemeenten zijn eveneens de projectleiders Omgevingswet benaderd voor een interview. De gemeentelijke projectleider Omgevingswet is binnen de gemeente degene die het meest betrokken is bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet.

Hij of zij is bijvoorbeeld nauw betrokken bij het opstellen van de gemeentelijke omgevingsvisie. Binnen de meeste gemeenten is de projectleider Omgevingswet werkzaam binnen de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling, waardoor deze persoon in de meeste gevallen ook over voldoende kennis beschikt over de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en de veiligheidsregio op het gebied van brand- en omgevingsveiligheid. Dit is bij het benaderen van de respondenten ook expliciet nagevraagd. In de gevallen waarbij de projectleider Omgevingswet onvoldoende kennis heeft over de samenwerking met de veiligheidsregio op het gebied van Ruimtelijke Ontwikkeling, is een duo-interview afgenomen met de projectleider Omgevingswet en een medewerker die hierover wel voldoende kennis heeft. De geselecteerde personen zijn telefonisch of per mail benaderd voor een interview.

Ook binnen de omgevingsdiensten zijn de projectleiders Omgevingswet benaderd voor een interview. Zowel de projectleider Omgevingswet binnen Omgevingsdienst Rivierenland als Omgevingsdienst Twente waren bereid om mee te werken aan een interview.

Documentanalyse

Een voordeel van een documentanalyse is dat documenten een directe afspiegeling vormen van wat op een bepaald moment besloten of gezegd is (Bleijenbergh, 2013). De keuze voor de documentanalyse als (aanvullende) onderzoeksmethode is gemaakt omdat documenten een relatief hoge betrouwbaarheid en validiteit hebben ten opzichte van interviews. Dit komt doordat mensen soms andere antwoorden op vragen geven wanneer zij weten dat zij bij een onderzoek worden betrokken (Baarda, De Goede & Teunissen, 2009). Documenten (zoals projectplannen) kunnen inzicht geven in welke onderwerpen en thema's voor de gemeenten centraal staan bij de implementatie van de Omgevingswet. Op basis hiervan kan worden bepaald in hoeverre gemeenten veiligheid als relevant thema beschouwen en in hoeverre zij de veiligheidsregio als relevante partner beschouwen bij de gemeentelijke implementatie van de Omgevingswet.

De documenten die in dit onderzoek geanalyseerd zijn betreffen gemeentelijke projectplannen, programmaplannen en koersdocumenten over het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. Deze documenten zijn onder andere op verzoek verkregen via de gemeentelijke projectleiders Omgevingswet van de betreffende gemeenten. Daarnaast zijn enkele documenten online verkregen via het openbare raadsinformatiesysteem van de betreffende gemeente.

4.4 Operationalisatie

Uit de literatuur van Schermerhorn (1975), Gray (1985), Dozy (2011) en Van Delden (2009) zijn zeven factoren afgeleid die interorganisatorische samenwerking beïnvloeden (zie paragraaf 3.4). Om deze onafhankelijke variabelen meetbaar te maken moeten ze worden geoperationaliseerd. Om te onderzoeken hoe de onafhankelijke variabele de afhankelijke variabele beïnvloedt, wordt allereerst de afhankelijke variabele geoperationaliseerd (zie tabel 4). De afhankelijke variabele 'bereidheid tot interorganisatorische samenwerking' wordt gemeten met behulp van twee indicatoren.

De eerste indicator betreft de fase waarin de gemeente de veiligheidsregio betreft of wil betrekken bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. Onder 'betrekken bij' wordt het inwinnen van advies van de veiligheidsregio en/of het uitnodigen van

de veiligheidsregio om een inbreng te hebben bij het integrale besluitvormingsproces rondom het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet verstaan. Met 'het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet' wordt het opstellen van de gemeentelijke Omgevingsvisie en het gemeentelijke Omgevingsplan verstaan. De gemeentelijke Omgevingsvisie en het gemeentelijke Omgevingsplan zijn voor gemeenten namelijk belangrijke bestuurlijke beleidsinstrumenten. Betrokkenheid bij het opstellen van de gemeentelijke Omgevingsvisie en het gemeentelijke Omgevingsplan zijn voor de veiligheidsregio belangrijke mogelijkheden om fysieke veiligheid en gezondheid in brede zin in de afweging van het beleid en uitvoering te waarborgen (Brandweer Nederland & IOV, 2018, p.2).

De fase waarin de gemeente de veiligheidsregio betreft / wil betrekken bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet wordt allereerst als indicator gehanteerd om de afhankelijke variabele 'bereidheid tot interorganisationale samenwerking' te meten omdat de implementatie van de Omgevingswet een ontwikkeling is die op dit moment plaatsvindt. Daarom bieden de voornemens die gemeenten hebben om de veiligheidsregio in een bepaalde fase te betrekken bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet het meeste inzicht in de bereidheid tot interorganisationale samenwerking. Voornemens laten namelijk zien wat iemand van plan is om te gaan doen. Daarnaast wordt deze indicator gehanteerd omdat de fase waarin gemeenten de veiligheidsregio betrekken bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet in grote mate bepaald hoe groot de inbreng van de veiligheidsregio kan zijn in dit gemeentelijke implementatieproces. Wanneer een gemeente de veiligheidsregio in een eerdere fase betreft of wil betrekken, duidt dit op een grotere mate van samenwerkingsbereidheid.

De tweede indicator betreft de beweegreden die een gemeente heeft om de veiligheidsregio in een bepaalde fase van het implementatieproces te betrekken. De keuze om de veiligheidsregio in een bepaalde fase wel of niet te betrekken kan verschillende beweegredenen hebben. Deze beweegredenen geven inzicht in waarom een gemeente er voor kiest om de veiligheidsregio in een bepaalde fase van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet te betrekken. Zo is het mogelijk dat verschillende gemeenten er voor kiezen de veiligheidsregio in dezelfde fase van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet te betrekken, terwijl zij hiervoor verschillende beweegredenen hebben. Zo kan een gemeente er bewust voor kiezen om de veiligheidsregio pas in een late fase van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet te betrekken omdat zij de veiligheidsregio simpelweg niet wil betrekken, terwijl een andere gemeente de veiligheidsregio pas in een late fase van het gemeentelijke implementatieproces betreft vanuit (een door hun ervaren) overmacht (bijvoorbeeld vanwege tijdsgebrek). Het eerste geval duidt hierbij op minder samenwerkingsbereidheid dan de tweede situatie. De indicator 'beweegreden om de veiligheidsregio in een bepaalde fase van het implementatieproces te betrekken' is daarom een goede indicator om de bereidheid tot interorganisationale samenwerking te meten in aanvulling op de eerste indicator.

Tabel 4: Operationalisatie afhankelijke variabele

Afhankelijke variabele	Indicatoren
Bereidheid tot interorganisatorische samenwerking	- Fase waarin de gemeente de veiligheidsregio betreft / wil betrekken bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet - Beweegreden om de veiligheidsregio in een bepaalde fase van het implementatieproces te betrekken

Naast de afhankelijke variabele moeten ook de onafhankelijke variabelen worden geoperationaliseerd. De zeven onafhankelijke variabelen worden achtereenvolgend behandeld.

Mate van gepercipieerde noodzaak

De mate van gepercipieerde noodzaak heeft betrekking op de mate waarin actoren de noodzaak van een interorganisatorische samenwerking inzien (zie paragraaf 3.3.). De factor 'mate van gepercipieerde noodzaak' wordt gemeten op basis van twee indicatoren.

De eerste indicator betreft de mate waarin gemeenten een tekort aan kennis/expertise ervaren om in de gemeentelijke Omgevingsvisie en het gemeentelijke Omgevingsplan invulling te geven aan het thema veiligheid. Deze indicator wordt gehanteerd omdat wanneer gemeenten ervaren dat zij een tekort aan kennis/expertise hebben om invulling te geven aan het thema veiligheid, de mate van gepercipieerde noodzaak om samen te werken met de veiligheidsregio bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet groter is. Hierbij wordt gesteld dat wanneer gemeenten niet een kennis tekort percipiëren, dat de mate van gepercipieerde noodzaak laag is.

De tweede indicator betreft de mate waarin gemeenten een beeld hebben van de gebieden waarbij de veiligheidsregio bij het opstellen van de gemeentelijke Omgevingsvisie en het gemeentelijke Omgevingsplan een inhoudelijke bijdrage kan leveren. Deze indicator wordt gehanteerd omdat gemeenten die een beter beeld hebben van de gebieden waarbij de veiligheidsregio bij het opstellen van de gemeentelijke Omgevingsvisie en het gemeentelijke Omgevingsplan een inhoudelijke bijdrage kan leveren, een concreter beroep kunnen doen op de veiligheidsregio ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. Wanneer een gemeente geen concreet beeld heeft van de inhoudelijke veiligheidsonderwerpen die relevant zijn voor de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan, zullen deze gemeenten ook minder het nut en de noodzaak inzien om de veiligheidsregio te betrekken bij het opstellen van de gemeentelijke Omgevingsvisie en het gemeentelijke Omgevingsplan.

Externe druk of dwang

De factor 'externe druk of dwang' wordt gemeten op basis van één indicator. Deze indicator betreft de mate waarin gemeenteambtenaren ervaren dat een burgemeester, wethouder of teamleider verwacht dat zij (actief) samenwerken met de veiligheidsregio. Burgemeesters en wethouders zijn op bestuurlijk niveau namelijk de actoren die samenwerking af kunnen dwingen. Op ambtelijk niveau is dit een leidinggevende.

Mate van overeenstemming organisatiecultuur

De factor 'mate van overeenstemming organisatiecultuur' wordt gemeten aan de hand van twee cultuurperspectieven ten aanzien van fysiek veiligheidsbeleid die Helsloot, Pieterman en Hanekamp (2010) onderscheiden. De keuze voor deze cultuurperspectieven komt voort uit dat de samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten primair betrekking heeft op fysieke veiligheidsvraagstukken.

Helsloot, Pieterman en Hanekamp (2010) maken bij hun beschrijving van de ontwikkeling van het fysieke veiligheidsbeleid in Nederland onderscheid tussen drie cultuurperspectieven: de schuldcultuur, de risicocultuur en de voorzorgcultuur. De schuldcultuur is een negentiende-eeuwse vroegmoderne opvatting waarin de nadruk ligt op de eigenverantwoordelijkheid in de omgang met schade (Helsloot et al, 2010, p. 34). Binnen de schuldcultuur wordt gedacht in termen van schuld en individuele morele aansprakelijkheid. In het fysieke veiligheidsbeleid in Nederland neemt de schuldcultuur nog maar een zeer bescheiden plaats in. Binnen de risicocultuur worden ongelukkige voorvallen niet op afzonderlijk niveau bezien, maar op een niveau waarop alle samenhangende ongelukkige voorvallen binnen een bepaald maatschappelijk systeem gezamenlijk worden beschouwd (Helsloot et al, 2010). In de risicocultuur worden preventieve maatregelen altijd gerelateerd aan de mate waarin zij voorzienbare schade helpen te voorkomen. Daarom wordt gestreefd naar een optimale verhouding tussen kosten van preventie en de besparing van compensatie. In tegenstelling tot de risicocultuur staat binnen de voorzorgcultuur niet het welvaartoptimum centraal, maar worden kostbare maatregelen – die erop gericht zijn om nadelen te voorkomen die mogelijk in de toekomst optreden – aanvaard of zelfs geëist. Binnen de voorzorgcultuur bestaat het idee dat alle ongevallen voorkomen kunnen en moeten worden. Omdat individuele burgers niet beschikken over de expertkennis die noodzakelijk is om dreigingen te (her)kennen, kunnen systeembeheerders aansprakelijk of schuldig worden gehouden voor die gevallen waar risico's zich daadwerkelijk manifesteren.

Aangezien de schuldcultuur in het fysieke veiligheidsbeleid in Nederland nog maar een zeer bescheiden plaats inneemt, wordt dit cultuurperspectief niet meegenomen als indicator. In dit onderzoek worden de risicocultuur en voorzorgcultuur als indicatoren voor de mate van overeenstemming in organisatiecultuur gehanteerd.

Om te bepalen welk cultuurperspectief binnen een organisatie dominant is, worden aan de gemeenten en de veiligheidsregio een casus over een ruimtelijk vraagstuk voorgelegd waarin een veiligheidscomponent zit. Deze meetwijze wordt gehanteerd omdat het culturele perspectief binnen een organisatie het best zichtbaar wordt door inzicht te krijgen in de wijze waarop binnen de organisatie wordt omgegaan met typische gebeurtenissen, concrete conflicten en probleemoplossingen (Tennekes, 2003, p. 174). Door de organisatie te vragen welke belangen zij afwegen in het besluitvormings-/adviseringsproces wordt inzicht verkregen in welk cultuurperspectief binnen de betreffende organisatie dominant is. Wanneer er enkel nadruk wordt gelegd op het veiligheidsbelang en niet op andere belangen impliceert dit dat er sprake is van een voorzorgcultuur. Wanneer enkel de effecten van een mogelijk incident worden benadrukt, impliceert dit tevens dat er sprake is van een voorzorgcultuur. Karakteristieken van de voorzorgcultuur zijn namelijk dat het voorkomen van schade als morele plicht van de systeembeheerder (overheid) wordt beschouwd en dat schade ter alle tijde voorkomen moeten worden (Helsloot, Pieterman & Hanekamp, 2010, p. 37). Wanneer de kansen op een incident worden meegenomen in de afweging (en deze reëel worden ingeschat) impliceert dit dat er sprake is van een risicocultuur. Karakteristieken van de risicocultuur zijn namelijk dat de rol van kansen centraal staan en dat er sprake is van een

kosten-batenratio (Helsloot, Pieterman & Hanekamp, 2010, p. 37). Tot slot wordt vergeleken of de organisatiecultuur binnen de gemeente overeenkomt met die binnen de veiligheidsregio.

Kwaliteit van onderlinge relaties

De factor 'kwaliteit van onderlinge relaties' wordt gemeten op basis van twee indicatoren. Deze indicatoren zijn afgeleid uit de literatuur van Van Delden (2009).

De eerste indicator betreft 'persoonlijke bekendheid'. Hiermee wordt bedoeld de mate waarin de gemeentelijke projectleiders Omgevingswet de projectleider Omgevingswet van de veiligheidsregio kennen. De tweede indicator betreft de frequentie waarin de gemeente contact heeft met de veiligheidsregio ten aanzien van het implementatieproces van de Omgevingswet. Voor deze tweede indicator is gekozen omdat onderlinge relaties zich beter kunnen ontwikkelen naarmate er vaker contact is.

Deze indicatoren zijn gekozen omdat de samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten op het gebied van de Omgevingswet relatief nieuw is. Gemeenten moeten de Omgevingswet in 2021 pas gedeeltelijk geïmplementeerd hebben waardoor de gemeentelijke implementatieprocessen van de Omgevingswet nog relatief jong zijn. De kwaliteit van de onderlinge relaties zal hiermee ook nog in een beginstadium verkeren. De twee gekozen indicatoren sluiten hierop aan.

Beschikbare middelen

De factor 'beschikbare middelen' wordt gemeten op basis van twee indicatoren. De eerste indicator betreft het aantal beschikbare uren per week dat de projectleider/programmamanager Omgevingswet binnen de gemeente heeft voor de implementatie van de Omgevingswet. Het aantal uren dat een projectleider/programmamanager Omgevingswet wekelijks beschikbaar heeft, wordt als indicator gehanteerd omdat de projectleider/programmamanager Omgevingswet binnen de gemeente over het algemeen de persoon is die het meest betrokken is bij het implementatieproces. Het aantal uren dat deze persoon hiervoor heeft, geeft hiermee een goede indicatie om de factor 'beschikbare middelen' te meten.

De tweede indicator betreft de tijdsperiode waarin een gemeente al bezig is met het implementatieproces van de Omgevingswet. De keuze voor deze indicator komt voort uit dat een gemeente die in 2015 of 2016 is begonnen met het implementatieproces van de Omgevingswet over het algemeen meer beschikbare middelen in termen van tijd en personele capaciteit heeft dan een gemeente die pas in 2019 is begonnen met het implementatieproces van de Omgevingswet.

Er is expliciet voor gekozen om het budget dat de gemeente beschikbaar stelt voor de gemeentelijke implementatie van de Omgevingswet niet als indicator te hanteren. De reden hiervoor is dat de budgetten van verschillende gemeenten onderling niet te vergelijken zijn. Zo scharen sommige gemeenten burgerparticipatie-activiteiten onder de Omgevingswet, terwijl andere gemeenten hiervoor een separaat budget hebben dat is ondergebracht bij een ander beleidsveld. Ook huren sommige gemeenten bijvoorbeeld een extern bureau in voor het schrijven van de gemeentelijke Omgevingsvisie, terwijl andere gemeenten dit binnen de lijnwerkzaamheden laten uitvoeren.

Verlies van autonomie

De factor 'verlies van autonomie' wordt gemeten op basis van één indicator, namelijk het gepercipieerde autonomieverlies. Hiermee wordt de mate waarin gemeenten zich verplicht

voelen om adviezen van de veiligheidsregio over te nemen bij de gemeentelijke implementatie van de Omgevingswet bedoeld.

De indicator 'gepercipieerde autonomieverlies' is een relevante indicator omdat het objectieve autonomieverlies lastig te meten is. Daarnaast zal met name de beleving van het autonomieverlies de samenwerkingsbereidheid van gemeenten bepalen en in mindere mate het daadwerkelijke autonomieverlies.

Geografische afstand

De factor 'geografische afstand' wordt gemeten op basis van twee indicatoren. De eerste indicator betreft de daadwerkelijke fysieke afstand tussen het gemeentehuis en de veiligheidsregio. De tweede indicator betreft de reistijd in minuten tussen beide organisaties. Deze indicatoren worden gemeten met behulp van Google Maps. Op basis van de snelste route onder normale verkeersdruk worden de afstand in kilometers en de reistijd in minuten tussen de betreffende organisatie en de veiligheidsregio bepaald.

Door middel van de eerste indicator wordt de geografische afstand tussen de gemeente en de veiligheidsregio objectief gemeten. De indicator 'reistijd in minuten' is relevant aangezien een lange reistijd tussen gemeente en veiligheidsregio een belemmering kan zijn om elkaar fysiek op te zoeken, wat verband houdt met de geografische afstand.

Op basis van de theorie die behandeld is in het theoretisch kader, zijn in tabel 5 de onafhankelijke variabelen geoperationaliseerd. Op basis van de operationalisatie van de variabelen is een interviewgide opgesteld, welke te vinden is in bijlage 1.

Tabel 5: Operationalisatie onafhankelijke variabelen

Onafhankelijke variabelen	Indicatoren
Mate van gepercipieerde necessiteit	- Mate van gepercipieerd kennistekort - Mate waarin gemeente een beeld heeft van inhoudelijke onderwerpen die relevant zijn voor implementatieproces
Externe druk of dwang	- Mate waarin ambtenaren druk vanuit het bestuur ervaren om samen te werken
Mate van overeenstemming organisatiecultuur	- Cultuurperspectief (risicocultuur / voorzorgcultuur) komt overeen
Kwaliteit van onderlinge relaties	- Frequentie van contact Omgevingswet - Persoonlijke bekendheid
Beschikbare middelen	- Aantal beschikbare uren per week voor projectleider/programmamanager Omgevingswet - Tijdsperiode waarin een gemeente al bezig is met het implementatieproces van de Omgevingswet

Verlies van autonomie	- Gepercipieerde autonomieverlies
Geografische afstand	- Fysieke afstand tussen organisaties
	- Reistijd tussen organisaties

4.5 Methode van data-analyse

Van de afgenomen interviewgesprekken is – met toestemming van de respondenten – een audio-opname gemaakt (geen enkele respondent had er bezwaar tegen het maken van een audio-opname van het interview). Aan de hand van deze audio-opnames zijn de interviews letterlijk getranscribeerd. De kwalitatieve data uit de interviewtranscripten is vervolgens gecodeerd. In dit onderzoek is een deductieve coderingswijze gehanteerd. Bij deductief coderen wordt het tekstmateriaal gecodeerd aan de hand van één of meerdere boomstructuren die zijn afgeleid uit de centrale begrippen in het onderzoek die voortkomen uit bestaande wetenschappelijke literatuur (Bleijenbergh, 2013). Het coderen is gebeurd op basis van de zeven onafhankelijke variabelen die zijn geoperationaliseerd in paragraaf 4.4. Op basis van de interviews zijn er vier categorieën onderscheiden voor de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. De onderzochte gemeenten zijn ingedeeld in één van deze vier categorieën. Vervolgens is per factor onderzocht of er een samenhang bestaat tussen de betreffende factor en de categorie waarin een gemeente is ingedeeld.

Bij de documentenanalyse is gekeken in hoeverre een gemeente in haar projectplan, programmaplan of koersdocument over de gemeentelijke implementatie van de Omgevingswet ingaat op de rol van externe (keten)partners in het algemeen en specifiek de rol van de veiligheidsregio. Deze gegevens zijn gebruikt bij het indelen van de gemeenten in één van de vier categorieën die de mate van samenwerkingsbereidheid van een gemeente vertegenwoordigd.

4.6 Validiteit en betrouwbaarheid

Deze paragraaf gaat in op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Allereerst behandelt deze paragraaf de interne validiteit. Daarna wordt ingegaan op de externe validiteit van dit onderzoek. Tot slot gaat deze paragraaf in op de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten.

Interne validiteit houdt in dat het gene dat het onderzoek daadwerkelijk meet wat het beoogt te meten (Bleijenbergh, 2013). Interne validiteit is het belangrijkste criterium in het beoordelen van kwalitatief onderzoek in een organisatie (Bleijenbergh, 2013, p 110). De belangrijkste dataverzamelmethode die in dit onderzoek centraal staat is het halfgestructureerde interview. In een halfgestructureerd interview is de formulering van de vragen van tevoren vastgelegd. Een voordeel van halfgestructureerde interviews is dat de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten wordt vergroot. Een nadeel van halfgestructureerde interviews ten opzichte van ongestructureerde interviews – waarbij er van tevoren weinig tot geen vragen zijn vastgelegd – is echter dat het gesprek een bepaalde richting wordt opgestuurd. Hierdoor zullen onverwachte zaken in een halfgestructureerd interview minder aan bod komen. Dit kan de validiteit van het onderzoek negatief beïnvloeden. Om de validiteit te bevorderen is getracht

om expliciet door te vragen op de antwoorden die respondenten geven op de interviewvragen. Om de interne validiteit van het onderzoek te vergroten zijn twee vormen van triangulatie toegepast. De eerste vorm van triangulatie die is toegepast is methodologische triangulatie. De data in dit onderzoek is namelijk verzameld met behulp van verschillende dataverzamelmethode, namelijk halfgestructureerde interviews en een documentenanalyse. Methodologische triangulatie vergroot de interne validiteit van een onderzoek (Baarda, De Goede & Teunissen, 2009). De tweede vorm van triangulatie die is toegepast is triangulatie ten aanzien van databronnen. Doordat meerdere personen uit meerdere gemeenten en eveneens uit meerdere regio's zijn geïnterviewd, vergroot dit de interne validiteit van het onderzoek (Baarda, De Goede & Teunissen, 2009).

Externe validiteit of generaliseerbaarheid van resultaten houdt in dat de onderzoeksbevindingen te generaliseren zijn naar een grotere populatie (Bleijenbergh, 2013, p. 111). In dit onderzoek zijn twee cases onderzocht, waarbij per casus zeven van de veertien gemeenten zijn geïnterviewd. De onderzoeksresultaten zullen hiermee representatief zijn voor de twee onderzochte cases. Aangezien Nederland 25 veiligheidsregio's kent en er in dit onderzoek slechts twee veiligheidsregio's zijn onderzocht, zijn de onderzoeksresultaten niet generaliseerbaar voor alle 25 veiligheidsregio's.

Betrouwbaarheid houdt in dat de onderzoeksbevindingen niet worden vertekend door toevallige afwijkingen (Bleijenbergh, 2013). Doordat de formulering van de vragen in een halfgestructureerd interview van tevoren zijn vastgelegd, krijgen alle respondenten dezelfde vragen voorgelegd. Dit vergroot de betrouwbaarheid van het onderzoek (Bleijenbergh, 2013). Daarnaast is de betrouwbaarheid van dit onderzoek eveneens vergroot doordat een lijst met geraadpleegde documenten en de interviewguides zijn opgenomen in de bijlage. Hierdoor is het controleerbaar in hoeverre de onderzoeksresultaten voortkomen uit deze documenten.

5. Resultaten

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten uit de casestudy op basis van de informatie die verkregen is uit de interviews en de documentenanalyse. Paragraaf 5.1 gaat in op de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. Deze paragraaf geeft hiermee een beschrijving van de afhankelijke variabele 'bereidheid tot interorganisationale samenwerking'. Achtereenvolgend wordt in paragraaf 5.2 tot en met paragraaf 5.8 ingegaan op de zeven factoren die zijn afgeleid uit de wetenschappelijke literatuur. Naast de factoren die uit de literatuur zijn afgeleid, wordt in paragraaf 5.9 ingegaan op de factor implementatieambitie. Deze factor is geëxtraheerd uit de afgenomen interviews. In paragraaf 5.10 wordt tot slot een algemene beschouwing op de onderzoeksresultaten gegeven.

5.1 Bereidheid tot interorganisationale samenwerking

Zowel Veiligheidsregio Gelderland-Zuid als Veiligheidsregio Twente willen in een zo vroeg mogelijk stadium van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet betrokken worden. *“Je wil juist in een zo'n vroeg mogelijk stadium alle zaken benoemd hebben. Dan krijgt alles een even grote kans om een volwaardige plek te hebben in het hele vervolgtraject”* (projectleider Omgevingswet Veiligheidsregio Twente, persoonlijke communicatie, 11 juni 2019). Beide veiligheidsregio's willen dan ook vroegtijdig bij het opstellen van de gemeentelijke Omgevingsvisie en het gemeentelijke Omgevingsplan betrokken worden. *“Ik heb liever dat voordat het vastgesteld is dat je samen om tafel komt: ‘wat betekent dit Omgevingsplan nou voor de brandweer?’”* (projectleider Omgevingswet Veiligheidsregio Gelderland-Zuid, persoonlijke communicatie, 20 juni 2019).

Alle onderzochte gemeenten zijn in zekere zin bereid om de veiligheidsregio te betrekken bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. De mate van samenwerkingsbereidheid verschilt echter per gemeente. Op basis van de interviews met de gemeentelijke projectleiders Omgevingswet worden er vier categorieën onderscheiden voor de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. Hierbij geldt dat de mate van bereidheid tot interorganisationale samenwerking toeneemt naarmate een gemeente binnen een hogere categorie valt.

De eerste categorie omvat gemeenten die de veiligheidsregio pas in een late fase van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet wil gaan betrekken. Deze gemeenten hebben niet de intentie om de veiligheidsregio in een vroegtijdig stadium te betrekken bij het opstellen van de gemeentelijke Omgevingsvisie en het gemeentelijke Omgevingsplan, maar pas op een moment waarop deze beleidsinstrumenten al grotendeels zijn vormgegeven. De gemeenten die binnen deze categorie vallen zien dus geen actieve rol weggelegd voor de veiligheidsregio in het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. Deze gemeenten hebben tot op heden niet zelf actief contact gezocht met de veiligheidsregio en hebben ook niet de intentie om op korte termijn (voor 2021) contact te zoeken met de veiligheidsregio over de implementatie van de Omgevingswet. De inbreng van de veiligheidsregio in de gemeentelijke Omgevingsvisie en het gemeentelijke Omgevingsplan zal dan ook klein zijn. De beweegredenen van deze gemeenten om de veiligheidsregio pas in

een laat stadium van het gemeentelijke implementatieproces te betrekken, komen neer op dat deze gemeenten de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan als gemeentelijke beleidsinstrumenten zien, die zij als gemeente zelf willen vormgeven. Het betrekken van de veiligheidsregio in een late fase van het gemeentelijke implementatieproces wordt dan ook in zekere zin als formele verantwoordelijkheid gezien. Binnen deze eerste categorie vallen drie gemeenten uit de onderzoekspopulatie. Dit betreffen drie Twentse gemeenten. Naar deze categorie gemeenten zal in de volgende paragrafen verwezen worden met 'gemeenten met een lage samenwerkingsbereidheid'.

Die conceptvisie gaan we weer opsturen naar inwoners, partners, noem maar op... Daar ook de vraag 'hebben we iets vergeten of hebben we iets vergeten?', en dan gaan we hem vaststellen. En bij het vaststellen zit ook de standaard inspraaktermijn. (Projectleider Omgevingswet Twentse gemeente eerste categorie, persoonlijke communicatie, 12 juni 2019)

De tweede categorie omvat eveneens gemeenten die de veiligheidsregio pas in een late fase van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet willen betrekken (in ieder geval niet voor 2021). Deze categorie betreft gemeenten die nog weinig hebben nagedacht over de samenwerking met de veiligheidsregio ten aanzien van de gemeentelijke implementatie van de Omgevingswet. Ook deze gemeenten hebben tot op heden niet zelf actief contact gezocht met de veiligheidsregio en hebben ook niet de intentie om op korte termijn (voor 2021) zulk contact te zoeken. De inbreng van de veiligheidsregio in de gemeentelijke Omgevingsvisie en het gemeentelijke Omgevingsplan zal ook bij deze gemeenten klein zijn. In tegenstelling tot de eerste categorie zouden de gemeenten die onder de tweede categorie vallen de veiligheidsregio wel in een eerdere fase willen betrekken bij het opstellen van deze beleidsinstrumenten, maar zij zullen dit in eerste instantie niet doen vanwege de door hun ervaren overmacht. Deze ervaren overmacht betreft in alle gevallen een gebrek aan tijd en middelen om de veiligheidsregio eerder te betrekken. Binnen deze tweede categorie vallen twee gemeenten uit de regio Gelderland-Zuid en een omgevingsdienst. Naar deze categorie gemeenten zal in de volgende paragrafen verwezen worden met 'gemeenten met een matige samenwerkingsbereidheid'.

"Ik denk dat wij de veiligheidsregio zullen gaan betrekken op het moment dat wij keuzes... of informatie aan het vergaren zijn voor de Omgevingsvisie over het onderdeel 'gebruiksruimte invullen', in de brede zin van het woord. En als ik dan even inschat in termijnen, dan weet ik niet of de eerste versie van de Omgevingsvisie al dat soort ambities zal gaan uitspreken, omdat de tijd hard doorloopt en we toch op 1 januari 2021 klaar moeten zijn." (Projectleider Omgevingswet gemeente Gelderland-Zuid tweede categorie, persoonlijke communicatie, 4 juni 2019)

De derde categorie omvat gemeenten die de samenwerking met de veiligheidsregio ten aanzien van de gemeentelijke implementatie nog niet actief hebben opgezocht, maar wel de intentie hebben om de veiligheidsregio te betrekken gedurende het opstellen van de gemeentelijke Omgevingsvisie en het gemeentelijke Omgevingsplan. Deze gemeenten willen de veiligheidsregio dus betrekken bij het gemeentelijke implementatieproces in een vroegtijdige fase. Over het algemeen weten deze gemeenten niet precies hoe zij hier concreet

invulling aan willen geven, maar zij zijn bereid om dit proces samen met de veiligheidsregio vorm te geven. Deze gemeenten hebben dan ook de intentie om de veiligheidsregio hiervoor op korte termijn (voor 2021) te benaderen. Binnen deze categorie vallen vier gemeenten uit de regio Gelderland-Zuid en twee gemeenten uit de regio Twente. Naar deze categorie gemeenten zal in de volgende paragrafen verwezen worden met 'gemeenten met een redelijke samenwerkingsbereidheid'.

“En dan lijkt het mij wel slim om vroegtijdig met de veiligheidsregio in overleg te gaan over ‘hoe zien jullie dat?; waar ligt dan voor jullie echt de grens waar je over kunt co-creëren of niet?’.” (Projectleider Omgevingswet Twentse gemeente derde categorie, persoonlijke communicatie, 18 juni 2019)

“Maar ik vind het wel een vraag die we misschien later in de tijd hebben uitgezet: afspraken maken met samenwerkingspartners. Hoe dat in de toekomst vorm gaat krijgen, dat is nog wel een onderwerp. En daar hoort de veiligheidsregio ook bij.” (Projectleider Omgevingswet gemeente Gelderland-Zuid derde categorie, persoonlijke communicatie, 13 juni 2019)

De vierde categorie omvat gemeenten die op eigen initiatief de samenwerking met de veiligheidsregio ten aanzien van de implementatie van de Omgevingswet (willen) opzoeken. Deze gemeenten zoeken de samenwerking met de veiligheidsregio op of willen de samenwerking met de veiligheidsregio opzoeken vóórdat zij beginnen met het opstellen van de gemeentelijke Omgevingsvisie en het gemeentelijke Omgevingsplan. Deze gemeenten willen de veiligheidsregio dus actief betrekken bij het opstellen van deze beleidsinstrumenten en de samenwerking met de veiligheidsregio ten aanzien van het implementatieproces van de Omgevingswet zo vroeg mogelijk verkennen. Eén van de gemeenten die onder deze categorie valt heeft de veiligheidsregio bijvoorbeeld uitgenodigd om deel te nemen aan een gemeentelijke pilot over de Omgevingswet. De beweegreden van deze gemeenten is dat zij de samenwerking met de veiligheidsregio op dit gebied als een vanzelfsprekendheid zien. Binnen deze vierde categorie vallen drie gemeenten uit onderzoekspopulatie, wetende één gemeente uit de regio Gelderland-Zuid en twee gemeenten uit de regio Twente. Eén van de onderzochte omgevingsdiensten valt eveneens binnen deze categorie. Deze omgevingsdienst is in een vroegtijdig stadium met de veiligheidsregio aan het onderzoeken hoe zij de uitvoering van de Omgevingswet gezamenlijk vorm kunnen geven. Naar deze categorie gemeenten zal in de volgende paragrafen verwezen worden met 'gemeenten met een hoge samenwerkingsbereidheid'.

“Ik zou [de veiligheidsregio] heel graag in het hele proces erbij willen halen op het moment dat je echt met die Omgevingsvisie aan de slag gaat. [...]. Ze mogen zeker partner zijn in het verhaal en mee kunnen denken in de stappen die je zet.” (Projectleider Omgevingswet gemeente Gelderland-Zuid vierde categorie, persoonlijke communicatie, 17 juni 2019)

“Ja. Op een tweetal niveaus [willen we de veiligheidsregio betrekken]. Bij de Omgevingsvisie, bij de totstandkoming daarvan. En ik ga er vanuit dat [de veiligheidsregio] ook bij het Omgevingsplan betrokken wordt, maar zo ver zijn wij nog niet, maar daar ga ik wel vanuit. (Projectleider Omgevingswet Twentse gemeente vierde categorie, persoonlijke communicatie, 25 juni 2019)

5.2 Mate van gepercipieerde necessiteit

De mate van gepercipieerde necessiteit wordt gemeten op basis van twee indicatoren. De eerste indicator betreft de mate waarin gemeenten een tekort aan kennis/expertise ervaren om in de gemeentelijke Omgevingsvisie en het gemeentelijke omgevingsplan invulling te geven aan het thema veiligheid. De tweede indicator betreft de mate waarin gemeenten een beeld hebben van de gebieden waarop de veiligheidsregio een inhoudelijke bijdrage kan bieden bij het opstellen van de gemeentelijke Omgevingsvisie en het Omgevingsplan.

Zowel de projectleider Omgevingswet van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid als die van Veiligheidsregio Twente zien voor zichzelf een rol weggelegd als kennispartner ten aanzien van de gemeentelijke Omgevingsvisie en het gemeentelijke Omgevingsplan. Hierbij gaat het bijvoorbeeld over onderwerpen als bluswatervoorzieningen, bereikbaarheid en externe veiligheid.

De projectleiders Omgevingswet van de gemeenten in de regio Gelderland-Zuid zijn zich er echter niet van bewust dat deze onderwerpen relevant zijn voor de gemeentelijke Omgevingsvisie en het gemeentelijke Omgevingsplan. Het algemene beeld dat onder alle onderzochte gemeenten uit de regio Gelderland-Zuid (gemeenten die vallen onder categorie twee, drie en vier) terug is te zien is dat deze gemeenten onderkennen dat er binnen de veiligheidsregio kennis en expertise aanwezig is waarover de gemeente zelf niet beschikt. Deze gemeenten zien de veiligheidsregio dan ook als dé externe ketenpartner op het gebied van veiligheidsvraagstukken, ook ten aanzien van de Omgevingswet. Een van de gemeentelijke projectleiders Omgevingswet geeft bijvoorbeeld aan: *“dan hebben we daar ook die externe partners bij nodig. Want wij hebben daar zeker niet de expertise voor in huis”* (projectleider Omgevingswet gemeente Gelderland-Zuid, persoonlijke communicatie, 7 juni 2019) Tegelijkertijd hebben de onderzochte gemeenten uit de regio Gelderland-Zuid geen beeld van op welke gebieden de veiligheidsregio inhoudelijk een bijdrage kan bieden aan het opstellen van de gemeentelijke Omgevingsvisie en het Omgevingsplan.

“Ik denk dat het gewoon heel fijn is dat de veiligheidsregio bij het opstellen van de Omgevingsvisie meedenkt over ‘hoe kunnen we het aspect veiligheid op een goede manier in de Omgevingsvisie implementeren’, want ik heb daar zelf nog niet een heel duidelijk beeld van.” (Projectleider Omgevingswet gemeente Gelderland-Zuid derde categorie, persoonlijke communicatie, 20 juni 2019)

Binnen de regio Twente is een vergelijkbaar beeld terug te zien als in de regio Gelderland-Zuid: gemeenten onderkennen dat er binnen de veiligheidsregio kennis en expertise aanwezig is waarover de gemeente zelf niet beschikt. Ook binnen de regio Twente zien gemeentelijke projectleiders Omgevingswet de veiligheidsregio als de externe ketenpartner voor veiligheidsvraagstukken ten aanzien van de Omgevingswet. In tegenstelling tot de regio Gelderland-Zuid hebben de Twentse projectleiders Omgevingswet een relatief goed beeld van de gebieden waarop de veiligheidsregio inhoudelijk een bijdrage kan bieden bij het opstellen van de gemeentelijke Omgevingsvisie en het Omgevingsplan.

Bereikbaarheid, externe veiligheid en bluswatervoorzieningen zijn onderwerpen die door meerdere gemeentelijke projectleiders als relevante onderwerpen worden aangedragen.

De mate van gepercipieerde noodzaak is binnen één Twentse gemeente uit de eerste categorie en beide Twentse gemeenten uit de vierde categorie ook hoger dan die van de overige Twentse gemeenten. De betreffende projectleiders benoemen namelijk concretere onderwerpen waarvoor samenwerking met de veiligheidsregio relevant is dan de projectleiders Omgevingswet van de overige Twentse gemeenten.

“Ik denk dat hun input vooral gericht moet zijn op... we hebben hier natuurlijk het spoor, dus spoorveiligheid en de snelweg met alle risico's van dien. En voor de rest hebben wij op het gebied van externe veiligheid niet heel veel spannends op twee Lpg-stations na. En dan heb je het voor de rest over dingen als bluswatervoorzieningen en dat soort dingen,” (Projectleider Omgevingswet Twentse gemeente eerste categorie, persoonlijke communicatie, 2 juli 2019)

Binnen één van de Twentse gemeenten met een lage samenwerkingsbereidheid (eerste categorie) blijkt de projectleider geen beeld te hebben van op welke gebieden de veiligheidsregio inhoudelijk een bijdrage kan bieden aan het opstellen van de gemeentelijke Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Deze projectleider Omgevingswet geeft aan dat er binnen zijn gemeente geen relevante veiligheidsonderwerpen spelen. *“Nou zit je hier in een gemeente die eigenlijk vrij saai is. Het enige wat hier spannend is, is een LPG-tankstation, en eigenlijk zo spannend is dat ook niet. En plus ook dat er niet zoveel gebeurt in die omgeving.”* (projectleider Omgevingswet Twentse gemeente, persoonlijke communicatie, 12 juni 2019). Hieruit blijkt dat de projectleider zich er niet bewust van is dat onderwerpen als bereikbaarheid en bluswatervoorzieningen binnen elke gemeente relevant zijn. De lage mate van gepercipieerde noodzaak binnen deze gemeente lijkt voor deze gemeente een degelijke verklaring voor de lage samenwerkingsbereidheid.

Zoals hierboven beschreven geeft de lage mate van gepercipieerde noodzaak een verklaring voor de lage mate van samenwerkingsbereidheid van een gemeente uit de eerste categorie. Voor de overige twee gemeenten uit de eerste categorie (lage samenwerkingsbereidheid) komt de mate van noodzaak relatief overeen met de mate van noodzaak van gemeenten uit de derde categorie (redelijke samenwerkingsbereidheid).

De mate van gepercipieerde noodzaak is binnen de regio Twente over het algemeen hoger dan binnen de regio Gelderland-Zuid. Aangezien beide gemeenten uit de tweede categorie (matige samenwerkingsbereidheid) gemeenten uit de regio Gelderland-Zuid zijn met een lage mate van gepercipieerde noodzaak, en twee van de drie gemeenten uit de vierde categorie (hoge samenwerkingsbereidheid) Twentse gemeenten zijn met een hoge mate van gepercipieerde noodzaak, lijkt er een verband te bestaan tussen de mate van gepercipieerde noodzaak binnen een gemeente en de mate waarin een gemeente bereid is om samen te werken met de veiligheidsregio bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet.

5.3 Externe druk of dwang

Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat burgemeesters, wethouders, gemeentesecretarissen en teamleiders van alle onderzochte gemeenten er niet actief sturen op dat gemeentelijke

projectleiders/programmamanagers Omgevingswet samenwerken met de veiligheidsregio bij het implementatieproces van de Omgevingswet. De gemeentelijke projectleiders/programmamanagers Omgevingswet geven dan ook aan dat zij geen expliciete (externe) druk of dwang ervaren vanuit een bestuurlijke of ambtelijke leidinggevende om samen te werken met de veiligheidsregio bij het gemeentelijke implementatieproces.

Hoewel bestuurlijke en ambtelijke leidinggevendens dus niet actief sturen op samenwerking met de veiligheidsregio bij de implementatie van de Omgevingswet, geven alle projectleiders/programmamanagers – zowel uit de regio Gelderland-Zuid als de regio Twente – wel aan dat er in zijn algemeenheid van hen wordt verwacht dat zij de samenwerking met externe partners opzoeken. Zo geeft een projectleider bijvoorbeeld aan dat zij verwacht dat *“[leidinggevendens] er ons op zouden gaan aanspreken als wij [de veiligheidsregio] niet opzoeken”* (projectleider Omgevingswet Twentse gemeente, persoonlijke communicatie, 24 juni 2019). Dit wordt echter niet als externe druk ervaren omdat het samenwerken met externe partners ook door de gemeentelijke projectleiders/programmamanagers Omgevingswet als vanzelfsprekend wordt gezien.

“Het is niet zo dat dat concreet is uitgesproken dat dat moet, maar ik denk dat het meer een vanzelfsprekendheid is dat dat moet gebeuren.” (Projectleider Omgevingswet Twentse gemeente derde categorie, persoonlijke communicatie, 26 juni 2019)

“Dus ik merk het specifiek voor de Omgevingswet niet in het bijzonder, behalve dan dat zij gewoon in z'n algemeenheid verwachten dat wij met al onze partners samenwerken.” (Projectleider Omgevingswet Twentse gemeente vierde categorie, persoonlijke communicatie, 24 juni 2019)

Op basis van de onderzoeksresultaten kan gesteld worden dat de mate van externe druk en dwang binnen alle onderzochte gemeenten zo goed als gelijk is. Dit betekent ook dat gemeenten die onder verschillende categorieën vallen (dus een verschillende mate van samenwerkingsbereidheid kennen) eenzelfde mate van externe druk en dwang kennen. Dit lijkt er op te duiden dat de factor ‘externe druk en dwang’ de mate van samenwerkingsbereidheid minimaal beïnvloedt. Echter kan dit niet met zekerheid vastgesteld worden, aangezien er geen verschillen gemeten konden worden. Het is immers mogelijk dat de samenwerkingsbereidheid van een gemeente toe- of afneemt wanneer er door een bestuurlijke of ambtelijke leidinggevende expliciet wordt uitgesproken dat er verwacht wordt dat er wordt samengewerkt met de veiligheidsregio bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet.

5.4 Organisatiecultuur

De factor ‘mate van overeenstemming van organisatiecultuur’ is gemeten aan de hand van twee cultuurperspectieven ten aanzien van fysiek veiligheidsbeleid. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de voorzorgcultuur en de risicocultuur.

Binnen Veiligheidsregio Gelderland-Zuid is duidelijk sprake van een voorzorgcultuur. Binnen deze veiligheidsregio wordt er namelijk erg regelgericht gewerkt. Hierbij is enkel oog voor de veiligheidsbelangen die spelen en is er minder oog voor andere gemeentelijke belangen. Dit

blijkt onder andere uit dat de projectleider Omgevingswet van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid aangeeft dat veiligheid binnen gemeenten *“een ondergeschoven kindje geworden is.”* (projectleider Omgevingswet Veiligheidsregio Gelderland-Zuid, persoonlijke communicatie, 20 juni 2019). Daarnaast blijkt dat hij dit signaal ook terugkrijgt vanuit gemeenten. *“Er wordt wel eens gezegd ‘de brandweer die rijdt met een rode stift rond en die zetten overal een rode streep door’, maar hoe en waarom dat wordt niet genoemd.”* (projectleider Omgevingswet Veiligheidsregio Gelderland-Zuid, persoonlijke communicatie, 20 juni 2019). Hiermee bevestigt de projectleider Omgevingswet in principe dat de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid regelgericht werkt, wat kenmerkend is voor de voorzorgcultuur.

In tegenstelling tot Veiligheidsregio Gelderland-Zuid wordt Veiligheidsregio Twente gekenmerkt door een risicocultuur. Zo heeft Veiligheidsregio Twente de ambitie om risicogericht te werken. *“We willen vooral risicogericht advies en risicogericht toezicht.”* (projectleider Omgevingswet Veiligheidsregio Twente, persoonlijke communicatie, 11 juni 2019). Hierbij worden veiligheidsrisico's bewust afgewogen tegen andere belangen. Er wordt ook bewust gekozen om risicogericht te werken in plaats van regelgericht. Zo merkt de projectleider Omgevingswet van Veiligheidsregio Twente op: *“Soms moet je de regels dan maar even naar de hand zetten; meer in de geest van de wet dan naar de letter van de wet.”* (projectleider Omgevingswet Veiligheidsregio Twente, persoonlijke communicatie, 11 juni 2019).

Zowel de onderzochte gemeenten in de regio Gelderland-Zuid als de onderzochte gemeenten in de regio Twente worden gekenmerkt door een risicocultuur. Bij een gebiedsontwikkeling over vergunningverleningstraject wegen gemeenten meerdere belangen tegen elkaar af. Veiligheid is hierbij slechts één van de belangen die wordt afgewogen. Een centrale vraag die gemeenten zich hierbij stellen is *“wat is het risico én ben je als gemeente bereid om dat risico te nemen?”* (projectleider Omgevingswet gemeente Gelderland-Zuid, persoonlijke communicatie, 13 juni 2019). Hierbij hanteren gemeenten wel een minimaal veiligheidsniveau. *“Het blijft een afweging; een afweging van de bestaande kaders, niet te onderscheiden van de ondergrenzen.”* (projectleider Omgevingswet gemeente Gelderland-Zuid, persoonlijke communicatie, 6 juni 2019).

“[...] waarna dus heel bewust de keuze is gemaakt ‘nou ja, voor een deel kiezen we er voor om toch in veiligheidszones te gaan zitten’, dus dan weegt zo’n economisch belang of zo’n woningbouwbehoefte belang zwaarder.”
(Projectleider Omgevingswet Veiligheidsregio Gelderland-Zuid, persoonlijke communicatie, 4 juni 2019)

Aangezien de mate van samenwerkingsbereidheid tussen gemeenten uit de regio Gelderland-Zuid en de regio Twente niet wezenlijk verschillen en alle gemeenten gekenmerkt worden door een risicocultuur, kan er geen duidelijke relatie vastgesteld worden tussen de organisatiecultuur binnen een organisatie en de mate van samenwerkingsbereidheid.

Desalniettemin kan vastgesteld worden dat het niet overeenkomen van de organisatiecultuur van de gemeente en die van de veiligheidsregio een verklarende factor is voor een gemeente uit de eerste categorie (lage samenwerkingsbereidheid). In de praktijk heeft deze gemeente ervaren dat de organisatiecultuur binnen de veiligheidsregio niet overeenkwam met de organisatiecultuur binnen de gemeente.

“[De projectleider Omgevingswet van de veiligheidsregio] zei: ‘we zijn al jaren bezig met onze organisatieverandering en een andere cultuur en we gaan niet meer denken vanuit keiharde cijfertjes maar in termen van mogelijkheden’. En toen hadden wij hier intern een discussie over de plaats van het paasvuur [...]. Dus wat [de projectleider Omgevingswet van de veiligheidsregio] had gezegd ‘we hebben een andere cultuur, een andere houding en we proberen meer mee te denken’, dat hadden we niet echt gemerkt. (Projectleider Omgevingswet Twentse gemeente, persoonlijke communicatie, 2 juli 2019)

5.5 Onderlinge relaties

De kwaliteit van de onderlinge relaties is gemeten op basis van de mate waarin de gemeentelijke projectleiders Omgevingswet de projectleiders Omgevingswet van de veiligheidsregio kennen en de frequentie waarin de gemeente contact heeft met de veiligheidsregio ten aanzien van het implementatieproces van de Omgevingswet. Aangezien onderlinge relaties tweerichtingsverkeer is, wordt allereerst per regio afzonderlijk beschreven hoe de veiligheidsregio de onderlinge relaties omschrijft en ervaart en hoe de gemeenten uit de betreffende regio de onderlinge relaties ervaren. Vervolgens wordt er een analyse gegeven van de relatie tussen de factoren ‘kwaliteit van onderlinge relaties’ en ‘samenwerkingsbereidheid’.

Veiligheidsregio Gelderland-Zuid

Binnen de regio Gelderland-Zuid zijn veel van de geïnterviewde gemeentelijke projectleiders uit de vierde categorie (hoge samenwerkingsbereidheid) en derde categorie (redelijke samenwerkingsbereidheid) – op één projectleider na – op de hoogte van wie binnen Veiligheidsregio Gelderland-Zuid de projectleider Omgevingswet is. De projectleiders van de gemeenten uit de tweede categorie (matige samenwerkingsbereidheid) zijn hiervan niet op de hoogte. Geen van de onderzochte gemeenten uit de regio Gelderland-Zuid valt onder de eerste categorie (lage samenwerkingsbereidheid).

Ten aanzien van het implementatieproces van de Omgevingswet is er vanuit de projectleider Omgevingswet van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid beperkt contact geweest met de gemeenten. De projectleider is bij vijf van de veertien gemeentelijke projectleiders Omgevingswet (waarvan drie uit de onderzoeksgroep) recent langs geweest om in gesprek te gaan over het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. *“Echt een accounthouder die regulier de stand van zaken bijpraat dat hebben we niet gedaan; we zijn al blij als we eerst een rondje hebben gedaan en iedere gemeente een beeld heeft.”* (projectleider Omgevingswet Veiligheidsregio Gelderland-Zuid, persoonlijk contact, 20 juni 2019). Verder heeft de veiligheidsregio één keer een regionaal overleg Omgevingswet van de gemeenten uit de regio Nijmegen bijgewoond. Binnen dit regionaal overleg Omgevingswet komen projectleiders Omgevingswet van de gemeenten uit de regio Nijmegen één keer per kwartaal bij elkaar om thematisch met elkaar over de Omgevingswet te discussiëren en ervaringen uit te wisselen. De regio Nijmegen betreft het werkgebied van zes gemeenten, waarvan er drie onderdeel uitmaken van de onderzoeksgroep.

Veiligheidsregio Twente

Binnen de regio Twente zijn veel van de geïnterviewde gemeentelijke projectleiders op de hoogte van wie binnen Veiligheidsregio Twente de projectleider Omgevingswet is. Voor hen

is het dus duidelijk wie zij binnen de veiligheidsregio kunnen benaderen voor het implementatieproces van de Omgevingswet. Dit geldt zowel voor de projectleiders Omgevingswet van de gemeenten uit de eerste categorie (lage samenwerkingsbereidheid), de derde categorie (redelijke samenwerkingsbereidheid) en de vierde categorie (hoge samenwerkingsbereidheid). Geen van de onderzochte Twentse gemeenten valt onder de tweede categorie (matige samenwerkingsbereidheid). Bij slechts één projectleider Omgevingswet van een gemeente uit de eerste categorie en één projectleider uit de derde categorie is niet bekend wie binnen de veiligheidsregio de projectleider Omgevingswet is. De betreffende projectleider uit de eerste categorie geeft aan: *“We hebben niet een-op-een-contact met de veiligheidsregio.”* (projectleider Omgevingswet Twentse gemeente, persoonlijke communicatie, 26 juni 2019).

Ten aanzien van de Omgevingswet is er door Veiligheidsregio Twente contact gezocht met de gemeentelijke projectleiders Omgevingswet. De projectleider Omgevingswet van Veiligheidsregio Twente geeft aan dat hij sinds de start van het project in 2015 bij alle projectleiders Omgevingswet van de veertien gemeenten is langsgeslagen voor een gesprek: *“Dat ging over van ‘waar staan jullie?’, ‘wat gaan jullie doen de komende tijd?’, waar kunnen wij jullie helpen?’, ‘waar kunnen jullie ons helpen?’, vooral het ‘ons-gevoel’, het ‘Twente-gevoel’ versterken.”* (projectleider Omgevingswet Veiligheidsregio Twente, persoonlijke communicatie, 11 juni 2019).

De projectleider Omgevingswet van Veiligheidsregio Twente geeft verder aan dat hij door een aantal gemeenten is benaderd voor het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet, maar ook door een aantal gemeenten niet. Dit heeft volgens de projectleider van Veiligheidsregio Twente vooral te maken met de ambtenaar in kwestie. Volgens hem zit een gemeentelijke projectleider Omgevingswet lang niet altijd bij de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling, maar kan deze volgens hem bijvoorbeeld ook bij de afdeling Economische Zaken zitten. Hierdoor is de veiligheidsregio bij sommige gemeentelijke projectleiders minder in beeld. Volgens de projectleider Omgevingswet van Veiligheidsregio Twente helpt dan het reguliere contact wat de veiligheidsregio heeft binnen de afdeling van de gemeente die zich bezighoudt met vergunningen en toezicht om in contact te komen met de projectleider Omgevingswet van de betreffende gemeente. *“Na zo’n overleg bij zo’n afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling, dan zien ze je in één keer lopen en dan zie je die jongens of dames allemaal denken: ‘hé, wacht even; we hebben vorige week zo’n bijeenkomst [over de Omgevingswet] gehad...’. [En dan vraagt onze medewerker]: ‘is er nog iets, moeten we nog wat afstemmen?’; ‘ja, we hebben vorige week nog een bijeenkomst gehad [...], loop even mee, dan gaan we samen even naar [onze gemeentelijke projectleider Omgevingswet] en dan introduceer ik je even”* (projectleider Omgevingswet Veiligheidsregio Twente, persoonlijke communicatie, 11 juni 2019). Twee gemeentelijke projectleiders bevestigen deze bewering:

“Ik had [een collega van mij die vergunningverlening doet] gevraagd ‘goh, wie moet ik dan bij de Brandweer hebben om een eerste contact te leggen?’, en hij heeft mij toen die naam doorgegeven.” (Projectleider Omgevingswet Twentse gemeente vierde categorie, persoonlijke communicatie, 25 juni 2019)

De projectleider Omgevingswet van een gemeente uit de vierde categorie (hoge samenwerkingsbereidheid) die de projectleider Omgevingswet van Veiligheidsregio Twente benaderd heeft over een gemeentelijke pilot over de Omgevingswet, heeft hierover recent een een-op-een-gesprek gehad met de projectleider van de veiligheidsregio. De andere Twentse gemeente die onder de vierde categorie valt (hoge samenwerkingsbereidheid) en een

Twentse gemeente die onder de derde categorie (redelijke samenwerkingsbereidheid) valt, hebben de projectleider Omgevingswet van de veiligheidsregio recent ontmoet op een gemeentelijke bijeenkomst over de Omgevingswet. Zo geeft één van deze gemeentelijke projectleiders aan: *“Ik weet nog bij een bijeenkomst in [...] over de Omgevingswet. Toen stond ik met een brandweerman ook te praten, onze vertegenwoordiger in de veiligheidsregio.”* (projectleider Omgevingswet Twentse gemeente, persoonlijke communicatie, 24 juni 2019).

Twee van de Twentse gemeenten uit de eerste categorie (lage samenwerkingsbereidheid) hebben een kennismakingsgesprek gehad met de projectleider Omgevingswet van de veiligheidsregio. In tegenstelling tot de eerder besproken gemeenten hebben deze gesprekken niet recent plaatsgevonden, maar meer dan een jaar geleden. *“Dat was echt meer een beetje de verkennende fase en kennismaken en meer niet.”* (projectleider Omgevingswet Twentse gemeente, persoonlijke communicatie, 2 juli 2019). Binnen de andere Twentse gemeente die onder de eerste categorie valt, is het bij de projectleider Omgevingswet niet bekend wie er binnen de veiligheidsregio de projectleider Omgevingswet is.

Analyse

Gemeenten uit de tweede categorie (matige samenwerkingsbereidheid) zijn niet op de hoogte van wie er binnen de veiligheidsregio projectleider Omgevingswet is en hebben nog geen contact gehad met de veiligheidsregio over het gemeentelijke implementatieproces. Gemeenten uit de derde categorie (redelijke samenwerkingsbereidheid) zijn over het algemeen op de hoogte van wie er binnen de veiligheidsregio projectleider Omgevingswet is. Zij hebben over het algemeen recent kortstondig contact gehad met de veiligheidsregio over het gemeentelijke implementatieproces, bijvoorbeeld tijdens een bijeenkomst. Gemeenten uit de vierde categorie (hoge samenwerkingsbereidheid) zijn op de hoogte van wie er binnen de veiligheidsregio projectleider Omgevingswet is en hebben over het algemeen recent een gesprek gevoerd met de veiligheidsregio over het gemeentelijke implementatieproces.

De eerste categorie wijkt af van de overige categorieën in de zin dat de samenwerkingsbereidheid onder deze gemeenten laag is, maar de kwaliteit van de onderlinge relaties (de mate waarin de gemeentelijke projectleider op de hoogte is van wie er binnen de veiligheidsregio projectleider Omgevingswet is en de mate waarin er contact is geweest met deze projectleider) niet per definitie laag zijn.

Wanneer de factor ‘kwaliteit van onderlinge relaties’ wordt afgezet tegen ‘de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet’, dan blijkt dat voor de tweede tot en met de vierde categorie geldt dat de mate van samenwerkingsbereidheid toeneemt naarmate gemeentelijke projectleiders Omgevingswet op de hoogte zijn wie er binnen de veiligheidsregio projectleiders Omgevingswet is en er intensiever contact is. Op basis hiervan wordt gesteld dat er een relatie bestaat tussen de mate van samenwerkingsbereidheid en de factor ‘kwaliteit van onderlinge relaties’. Aangezien de eerste categorie een afwijkend patroon laat zien, kan bepaald worden dat naast de factor ‘kwaliteit van onderlinge relaties’ andere factoren de samenwerkingsbereidheid van gemeenten beïnvloeden.

5.6 Beschikbare middelen

Een volgende factor die is onderzocht, is in hoeverre de mate waarin middelen beschikbaar zijn binnen een gemeente voor het implementatieproces van de Omgevingswet de samenwerkingsbereidheid van een gemeente beïnvloedt. Wanneer een interorganisationale

samenwerking een grotere inzet van schaarse middelen vereist, zal de samenwerkingsbereidheid van de betreffende organisaties volgens de literatuur afnemen. Op basis hiervan wordt verondersteld dat gemeenten die meer middelen beschikbaar hebben voor het implementatieproces dan andere gemeenten een hogere samenwerkingsbereidheid zullen hebben (omdat deze middelen voor deze gemeenten minder *schaars* zijn).

De projectleiders/programmanagers Omgevingswet van de gemeenten en omgevingsdienst die vallen onder de vierde categorie (hoge samenwerkingsbereidheid) hebben de meeste uren beschikbaar voor de gemeentelijke implementatie van de Omgevingswet ten opzichte van projectleiders/programmamanagers van de gemeenten en de omgevingsdienst die onder een lagere categorie vallen. In drie van de vier gevallen is de functie van projectleider/programmamanager Omgevingswet een fulltime functie binnen de organisaties die onder de vierde categorie vallen. Dit betekent dat deze projectleiders/programmamanagers zich volledig kunnen richten op het implementatieproces van de Omgevingswet en zich niet bezighouden met andere werkzaamheden. In twee gevallen is deze projectleider/programmamanager aan het begin van 2019 aangesteld om zich hier fulltime mee bezig te houden.

De beschikbare middelen voor het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet binnen gemeenten die onder de derde categorie vallen (redelijke samenwerkingsbereidheid), variëren sterk per gemeente. Eén gemeente die onder deze categorie valt is bijvoorbeeld sinds 2016 bezig met de implementatie van de Omgevingswet en de projectleider van deze gemeenten kan 20 uur per week besteden aan het implementatieproces; een andere gemeente uit deze categorie is in 2018 begonnen met het gemeentelijke implementatieproces waarbij de projectleider voor 32 uur per week is aangesteld; in weer een andere gemeente besteedt de projectleider Omgevingswet vanaf 2017 gemiddeld 4 uur per week aan het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet.

De gemeenten en de omgevingsdienst die onder de tweede categorie vallen (matige samenwerkingsbereidheid) hebben ten opzichte van de overige gemeenten en omgevingsdienst de minste middelen beschikbaar voor het implementatieproces van de Omgevingswet. Zo is binnen één van deze gemeenten formeel nog geen projectleider Omgevingswet aangesteld en is binnen de andere gemeente en de omgevingsdienst rond eind 2018 / begin 2019 een projectleider aangesteld voor een beperkt aantal uur per week. Zoals aangegeven is de beweegreden van deze gemeenten om de veiligheidsregio niet in een eerdere fase van het implementatieproces van de Omgevingswet te betrekken een door hun ervaren overmacht. Deze gemeenten hebben expliciet aangegeven dat een gebrek aan tijd en middelen hiervan de oorzaak is.

“En vanwege de fusie was de politieke en bestuurlijke belangstelling lager dan eigenlijk noodzakelijk, en daardoor hebben we nu als [gemeente] eigenlijk een beetje een achterstand, die we nu hopelijk kunnen gaan inlopen door het aantrekken van een externe programmamanager, zodat we het plan van aanpak nog even kunnen herijken aan de huidige tijd en dan ook daadwerkelijk ook echt stappen kunnen nemen om op 1 januari 2021 echt klaar te kunnen zijn.”
(Projectleider Omgevingswet gemeente Gelderland-Zuid tweede categorie, persoonlijke communicatie, 4 juni 2019)

De gemeenten die onder de eerste categorie vallen (lage samenwerkingsbereidheid) hebben over het algemeen relatief weinig middelen beschikbaar voor het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. Binnen één van de gemeenten die onder de eerste categorie valt is nog geen projectleider aangesteld; binnen een andere gemeente is begin 2019 een projectleider Omgevingswet aangesteld die zich hier ongeveer 24 uur per week mee bezighoudt. De derde gemeente die onder de eerste categorie valt vormt een uitzondering. Deze gemeente is al sinds 2017 bezig met het implementatieproces van de Omgevingswet en heeft destijds een projectleider Omgevingswet aangesteld die zich 28 uur per week met het implementatieproces kan bezighouden.

Analyse gemeenten

Gemeenten uit de eerste categorie (lage samenwerkingsbereidheid) en tweede categorie (matige samenwerkingsbereidheid) hebben over het algemeen weinig middelen beschikbaar voor het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. De hoeveelheid beschikbare middelen binnen gemeenten uit de derde categorie (redelijke samenwerkingsbereidheid) varieert sterk, maar over het algemeen hebben deze gemeenten meer middelen beschikbaar dan gemeenten uit de eerste en de tweede categorie. Gemeenten uit de vierde categorie (hoge samenwerkingsbereidheid) hebben relatief veel middelen beschikbaar. Gemeenten die onder een hogere categorie vallen hebben over het algemeen dus meer middelen beschikbaar voor het implementatieproces van de Omgevingswet. Dit wijst erop dat er een relatie bestaat tussen de hoeveelheid beschikbare middelen voor het implementatieproces van de Omgevingswet en de mate waarin een gemeente of omgevingsdienst bereid is om samen te werken met de veiligheidsregio op dit gebied.

Op basis van het feit dat de hoeveelheid beschikbare middelen binnen gemeenten uit de tweede categorie (matige samenwerkingsbereidheid) iets lager is dan binnen gemeenten uit de eerste categorie (lage samenwerkingsbereidheid) én het gegeven dat de hoeveelheid beschikbare middelen binnen de derde categorie (redelijke samenwerkingsbereidheid) varieert, duidt er echter op dat de hoeveelheid beschikbare middelen niet de enige factor is die de mate van samenwerkingsbereidheid beïnvloed.

Veiligheidsregio's

Ook de veiligheidsregio's uit de casestudy hebben middelen om uitvoering te geven aan het implementatieproces van de Omgevingswet. De hoeveelheid beschikbare middelen verschilt per veiligheidsregio. Veiligheidsregio Twente is in 2015 begonnen met het implementatieproces van de Omgevingswet, waarbij de projectleider Omgevingswet zich gemiddeld zes uur per week bezighoudt met de implementatie. Veiligheidsregio Gelderland-Zuid is in maart 2018 begonnen met het implementatieproces van de Omgevingswet. De

projectleider van de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid heeft hiervoor wekelijks gemiddeld 12 uur ter beschikking.

Wanneer de gemeenten uit de regio Gelderland-Zuid allemaal een lage samenwerkingsbereidheid hadden gehad en de gemeenten uit de regio Twente een hoge samenwerkingsbereidheid, dan zou dit er op kunnen wijzen dat de hoeveelheid middelen die binnen de veiligheidsregio's beschikbaar zijn voor het implementatieproces van de Omgevingswet de mate van samenwerkingsbereidheid onder gemeenten direct beïnvloed. Aangezien de gemeenten uit de regio Gelderland-Zuid en de regio Twente ongeveer gelijkmatig onder de verschillende categorieën (die de mate van samenwerkingsbereidheid categoriseren) zijn verdeeld, kan vastgesteld worden dat er geen direct verband bestaat tussen de hoeveelheid middelen die binnen een veiligheidsregio beschikbaar zijn voor het implementatieproces van de Omgevingswet en de mate van samenwerkingsbereidheid onder gemeenten.

5.7 Verlies van autonomie

Het overgrote merendeel van de gemeenten geeft aan dat hun bereidheid om samen te werken met de veiligheidsregio ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet niet afneemt doordat deze samenwerking de gemeentelijke beslisvrijheid zou inperken.

Binnen één gemeente is het verlies van autonomie wel een expliciete reden om de veiligheidsregio pas in een latere fase van het implementatieproces van de Omgevingswet te betrekken. Dit betreft een gemeente die valt onder de eerste categorie (lage samenwerkingsbereidheid). De projectleider van deze gemeente geeft namelijk aan dat de gemeente niet beperkt zouden moeten worden door de regels van de veiligheidsregio:

“Ik denk dat wij niet beperkt zouden moeten worden door de regels van de veiligheidsregio omdat het een integraal verhaal moet worden. Kijk, ik neem aan dat die ‘ja, mits...’ die voor gemeentes geldt ook voor hun geldt. En dan spreek ik hun gewoon op die verantwoordelijkheid aan. Dus ik ben niet bang dat wij heel erg beperkt gaan worden in de ruimte die wij hebben.” (Projectleider Omgevingswet Twentse gemeente eerste categorie, persoonlijke communicatie, 2 juli 2019)

Binnen alle andere gemeenten speelt een eventueel autonomieverlies niet als beperkende factor voor de samenwerkingsbereidheid van de gemeenten. De projectleiders/programmamanagers van deze gemeenten zijn zich er over het algemeen van bewust dat doordat er wordt samengewerkt met de veiligheidsregio en andere externe ketenpartners ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet, de gemeentelijke beslisruimte kleiner wordt. Echter wordt dit door deze projectleiders/programmamanagers niet als autonomieverlies ervaren. Dit heeft er mee te maken dat de veiligheidsregio een vorm van verlengd lokaal bestuur is. Dit betekent dat gemeenten op regionaal niveau samenwerken aan een bepaalde taak, of zoals één van de respondenten dit verwoordt: *“de veiligheidsregio is natuurlijk van de veertien gemeenten”* (projectleider Omgevingswet Twentse gemeente, persoonlijke communicatie, 26 juni 2019). De projectleiders van de gemeenten zijn zich ervan bewust dat de veiligheidsregio als verlengd lokaal bestuur de kennispartners is op het gebied van brandweezorg en veiligheid. Hierdoor wordt het samenwerken met de veiligheidsregio bij

het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet over het algemeen niet als autonomieverlies ervaren.

“Op het moment dat je dat advies dan krijgt, dan moet je wel goede argumenten hebben om het aan de kant te schuiven. Natuurlijk ga je dat serieus nemen denk ik dan. Maar of dat druk is, dat weet ik niet. Ik voel dat zelf niet als druk.”
(Projectleider Omgevingswet gemeente Gelderland-Zuid tweede categorie, persoonlijke communicatie, 7 juni 2019)

“We voelen geen verplichting, maar die nemen we zeker serieus. Het is niet zo dat we dat blindelings overnemen. Maar over het algemeen hebben we daar nooit problemen mee.” (Projectleider Omgevingswet gemeente Gelderland-Zuid derde categorie, persoonlijke communicatie, 6 juni 2019)

“Ja, ik zou daar echt helemaal geen enkele beperking in zien, alleen maar een toevoeging.” (Projectleider Omgevingswet Twentse gemeente vierde categorie, persoonlijke communicatie, 24 juni 2019)

5.8 Geografische afstand

De geografische afstand tussen twee samenwerkende organisaties beïnvloed volgens de literatuur de samenwerkingsbereidheid van organisaties, waarbij een grotere geografische afstand over het algemeen leidt tot een lagere samenwerkingsbereidheid.

De onderzoeksresultaten bevestigen deze veronderstelling echter niet. Binnen alle categorieën komen verschillende fysieke afstanden en reistijden voor. Deze variëren van ongeveer 20 kilometer tot 55 kilometer en van ongeveer 20 minuten tot 50 minuten. Wel is de gemiddelde reistijd tussen het gemeentehuis en de veiligheidsregio voor elke categorie ongeveer gelijk, namelijk dertig tot veertig minuten.

Op basis van deze resultaten kan er geen verband worden gelegd tussen de geografische afstand tussen een gemeente en de veiligheidsregio en de mate waarin een gemeente bereid is om samen te werken met de veiligheidsregio ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet.

5.9 Implementatieambitie

Naast de zeven factor die naar aanleiding van de wetenschappelijke literatuur zijn onderzocht, wordt er in deze paragraaf een aanvullende factor beschreven die is voortgekomen uit de afgenomen interviews. Deze factor betreft de ‘implementatieambitie’ die een gemeente heeft. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen gemeenten die de implementatie van de Omgevingswet als kans zien om de gemeentelijke dienstverlening op het gebied van ruimtelijke ordening en vergunningverlening te verbeteren en gemeenten die de implementatie van de Omgevingswet voornamelijk zien als een juridische en organisationele opgave.

Wat opvalt is dat alle gemeenten uit de vierde categorie – zowel de gemeente uit de regio Gelderland-Zuid als de twee Twentse gemeenten – het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet willen aangrijpen als kans om de gemeentelijke

dienstverlening op het gebied van ruimtelijke ordening en vergunningverlening te verbeteren. Alle drie projectleiders benadrukken het belang om het proces voor de inwoners simpeler en beter te maken: *“Want als je doorslaat dan kunnen we het ook heel ingewikkeld voor [inwoners] maken, terwijl ik juist denk ‘als we [het doel van de Omgevingswet] maar in beeld houden dan wordt het waarschijnlijk ook makkelijker”* (projectleider Omgevingswet Twentse gemeente, persoonlijke communicatie, 24 juni 2019). In tegenstelling tot de gemeenten uit de vierde categorie zijn gemeenten uit de overige categorieën meer gericht op de juridische en organisationele implementatie van de Omgevingswet.

“ik zou heel erg graag met een pilot willen starten om te kijken hoe we met die ketenpartners tot een goed proces kunnen komen om die inwoners goed te kunnen helpen” (Projectleider Omgevingswet Twentse gemeente vierde categorie, persoonlijke communicatie, 25 juni 2019)

De implementatieambitie lijkt hiermee een grote voorspeller voor de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet.

5.10 Algemene beschouwing

In de vorige paragrafen zijn de factoren die de mate van samenwerkingsbereidheid onder gemeenten beïnvloeden achtereenvolgend behandeld. Deze paragraaf geeft een algemene beschouwing op deze factoren.

De factoren ‘kwaliteit van onderlinge relaties’ en ‘beschikbare middelen’ blijken het meest invloed te hebben op de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. Eén gemeente uit de eerste categorie (lage samenwerkingsbereidheid) en de gemeenten uit de tweede categorie (matige samenwerkingsbereidheid) blijken zowel nog geen contact te hebben gehad met de projectleider Omgevingswet van de veiligheidsregio (waarmee de kwaliteit van de onderlinge relaties laag is) als weinig middelen beschikbaar te hebben voor het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. Gemeenten uit de vierde categorie (hoge samenwerkingsbereidheid) daarentegen worden in verhouding tot de overige gemeenten juist gekenmerkt door een hoge kwaliteit van onderlinge relaties en veel beschikbare middelen.

De factor ‘implementatieambitie’ blijkt eveneens een grote voorspeller te zijn voor de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. In tegenstelling tot de overige onderzochte gemeenten willen alle projectleiders Omgevingswet van de gemeenten uit de vierde categorie (hoge samenwerkingsbereidheid) het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet aangrijpen als kans om de gemeentelijke dienstverlening op het gebied van ruimtelijke ordening en vergunningverlening te verbeteren.

De factoren ‘mate van gepercipieerde noodzaak’, ‘mate van overeenstemming organisatiecultuur’ en ‘verlies van autonomie’ blijken over het algemeen weinig invloed te hebben op de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de

veiligheidsregio bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. Toch blijken deze drie factoren de lage mate van samenwerkingsbereidheid van twee gemeenten uit de eerste categorie (lage samenwerkingsbereidheid) te verklaren.

Eén van deze gemeenten heeft relatief veel middelen beschikbaar en heeft een gesprek gehad met de projectleider Omgevingswet van de veiligheidsregio, maar heeft een lage mate van gepercipieerde noodzaak. Op basis van de onderzoeksresultaten is dit de enige factor die de lage mate van samenwerkingsbereidheid onder deze gemeente kan verklaren.

De tweede gemeente heeft eveneens een gesprek gehad met de projectleider Omgevingswet van de veiligheidsregio, maar heeft relatief weinig middelen beschikbaar. Andere onderzochte gemeenten met vergelijkbare kenmerken vallen echter onder hogere categorieën. Op basis van het interview met de projectleider Omgevingswet van deze gemeente wordt duidelijk dat de factoren ‘niet overeenkomende organisatiecultuur’ en ‘verlies van autonomie’ binnen deze gemeente een grote invloed hebben. Zo wordt aangegeven dat *“wij [als gemeente] niet beperkt zouden moeten worden door de regels van de veiligheidsregio”* (projectleider Omgevingswet Twentse gemeente, persoonlijke communicatie, 2 juli 2019). Daarnaast blijkt de projectleider in een praktijkcasus geconfronteerd te zijn met dat de veiligheidsregio regelgericht werkte, in plaats van risicogericht zoals de gemeente. Deze factoren verklaren de lage samenwerkingsbereidheid van deze gemeente.

Op basis van resultaten kan er geen verband worden vastgesteld tussen de factor ‘geografische afstand’ en de mate van samenwerkingsbereidheid van gemeenten. De factor ‘externe druk of dwang’ lijkt een minimale invloed te hebben op de samenwerkingsbereidheid.

Tabel 6: Overzicht relatie factoren tot 'mate van samenwerkingsbereidheid'

Relatie tot 'mate van samenwerkingsbereidheid'	
HOOG	1. Kwaliteit onderlinge relaties 2. Beschikbare middelen 3. Implementatieambitie
MATIG	4. Mate van gepercipieerde noodzaak 5. Mate van overeenstemming organisatiecultuur 6. Verlies van autonomie
LAAG	7. Externe druk of dwang 8. Geografische afstand

6. Conclusie, aanbevelingen en reflectie

Dit hoofdstuk gaat in op de conclusie van dit onderzoek, de hieruit voortgekomen aanbevelingen en de reflectie. Paragraaf 6.1 gaat allereerst in op de beantwoording van de deelvragen van dit onderzoek. Vervolgens geeft deze paragraaf antwoord op de onderzoeksvraag. Paragraaf 6.2 behandelt de aanbevelingen die voortvloeien uit de conclusie van het onderzoek. Tot slot staat in paragraaf 6.3 de reflectie centraal.

6.1 Conclusie

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal: *‘welke factoren verklaren de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet?’*. Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, wordt allereerst antwoord gegeven op de deelvragen van dit onderzoek.

Deelvraag 1: Wat zijn de belangrijkste veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt voor de samenwerking tussen gemeenten en veiligheidsregio's op het gebied van fysieke veiligheidsvraagstukken?

De Omgevingswet biedt gemeenten nieuwe instrumenten om de fysieke leefomgeving en de activiteiten daarin te reguleren. De twee belangrijkste gemeentelijke instrumenten zijn de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. In plaats van de huidige werkwijze, waarbij regelgericht wordt gewerkt, krijgen brandweer en veiligheidsregio onder de Omgevingswet een meer adviserende rol, waarbij risicogericht geadviseerd wordt. De wettelijke adviestaak van de veiligheidsregio wordt onder de Omgevingswet breder omdat deze geen betrekking heeft op specifieke veiligheidsaspecten, maar op brand- en omgevingsveiligheid als geheel. Tegelijkertijd gaan gemeenten onder de Omgevingswet alle belangen die spelen bij het beheer en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving integraal afwegen. Fysieke veiligheid is slechts één van deze belangen. Door deze ontwikkelingen krijgen gemeenten meer bestuurlijke afwegingsruimte ten aanzien van fysieke veiligheidsvraagstukken. Dit vraagt om een nieuwe samenwerkingsdynamiek tussen gemeenten en veiligheidsregio, die gezamenlijk vormgegeven dient te worden.

Deelvraag 2: Welke inzichten biedt de wetenschappelijke literatuur over factoren die interorganisationale samenwerking tussen organisaties bevorderen?

Binnen de wetenschappelijke literatuur komen verschillende factoren naar voren die van invloed zijn op de mate waarin organisaties bereid zijn om samen te werken met andere organisaties. Uit de literatuur van Schermerhorn (1975), Gray (1985), Dozy (2011) en Van Delden (2009) zijn zeven relevante factoren afgeleid die interorganisationale samenwerking bevorderen.

De eerste factor betreft de ‘mate van gepercipieerde noodzaak’. De mate van gepercipieerde noodzaak heeft betrekking op de mate waarin actoren de noodzaak van een interorganisationale samenwerking inzien. Hierbij geldt hoe hoger de mate van gepercipieerde noodzaak bij een organisatie, hoe groter de bereidheid om een interorganisationale samenwerking aan te gaan.

De tweede factor die is afgeleid uit de wetenschappelijke literatuur is 'externe druk of dwang'. Organisaties zullen interorganisationale samenwerkingen aangaan wanneer deze wordt afgedwongen door een actor met beslissingsmacht. Externe druk of dwang garandeert effectieve interorganisationale samenwerking echter niet. Externe druk of dwang om een interorganisationale samenwerking aan te gaan kan namelijk leiden tot 'ceremoniële conformiteit'. Er is sprake van ceremoniële conformiteit wanneer organisaties op papier samenwerken, maar deze samenwerking in de praktijk geen inhoud krijgt.

De 'mate van overeenstemming organisatiecultuur' is de derde factor. Verschillen in organisatiecultuur beperken de interorganisationale samenwerking. Een overeenstemmende organisatiecultuur komt de interorganisationale samenwerking dan ook ten goede.

De vierde factor is de 'kwaliteit van onderlinge relaties'. De factor 'kwaliteit van onderlinge relaties' heeft betrekking op de verhoudingen die er bestaan tussen individuele personen van de verschillende samenwerkende organisaties. Persoonlijke bekendheid vormt de basis voor kwalitatief goede onderlinge relaties. Een hogere kwaliteit van de onderlinge relaties zal de samenwerkingsbereidheid tussen organisaties dus bevorderen.

De factor 'beschikbare middelen' heeft betrekking op de middelen die organisaties in moeten zetten als gevolg van interorganisationale samenwerkingen, zoals financiële middelen, personele capaciteit en fysieke middelen. De literatuur stelt dat wanneer een interorganisationale samenwerking een grotere inzet van schaarse middelen vereist, de samenwerkingsbereidheid van de betreffende organisaties zal afnemen.

Interorganisationale samenwerking kan gepaard gaan met een verlies van autonomie bij de individuele organisaties. Voor de factor 'verlies van autonomie' geldt dat hoe groter het gepercipieerde autonomieverlies als gevolg van het aangaan van een interorganisationale samenwerking is, hoe kleiner de samenwerkingsbereidheid van de individuele organisaties zal zijn.

De zevende en laatste factor die uit de wetenschappelijke literatuur is afgeleid is 'geografische afstand'. De factor 'geografische afstand' heeft betrekking op de fysieke afstand tussen de samenwerkende organisaties. Hierbij geldt dat fysieke nabijheid de interorganisationale samenwerkingsbereidheid bevordert.

Deelvraag 3: Hoe zijn deze factoren in de praktijk te meten?

De factoren zijn in de praktijk te meten met behulp van een kwalitatieve onderzoeksbenadering. Kwalitatief onderzoek is namelijk geschikt om algemene uitspraken te doen over de samenhang tussen een groter aantal variabelen. Omdat het concept interorganisationale samenwerking tussen gemeenten en veiligheidsregio's op het gebied van het nieuwe omgevingsrecht een complex fenomeen is, is gekozen voor een meervoudige casestudy. Een casestudy is een geschikte onderzoeksopzet om een persoon, groep, locatie of situatie holistisch te onderzoeken (Baarda, de Goede & Teunissen, 2009). Door middel van een meervoudige casestudy kan een meer systematische verklaring worden gegeven voor de

mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio op het gebied van het nieuwe omgevingsrecht.

De dataverzamelmethode die in dit onderzoek centraal staat is het afnemen van halfgestructureerde interviews. Een halfgestructureerd interview biedt ruimte om data te verzamelen over onverwachte zaken en levert door de variatie aan antwoorden rijke en gevarieerde informatie op (Bleijenbergh, 2013).

Deelvraag 4 en 5: Wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen Veiligheidsregio Gelderland-Zuid en Veiligheidsregio Twente ten aanzien van de interorganisationale samenwerking met gemeenten omtrent het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet?

Op basis van de interviews met de gemeentelijke projectleiders Omgevingswet zijn er vier categorieën onderscheiden voor de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. Hierbij geldt dat de mate van bereidheid tot interorganisationale samenwerking toeneemt naar mate een gemeente binnen een hogere categorie valt.

De categorieën lopen op van 'lage samenwerkingsbereidheid' naar 'matige samenwerkingsbereidheid', naar 'redelijke samenwerkingsbereidheid' tot 'hoge samenwerkingsbereidheid'. Gemeenten uit de eerste categorie willen de veiligheidsregio pas in een late fase van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet betrekken, terwijl gemeenten uit de vierde categorie de veiligheidsregio al willen betrekken bij het implementatieproces voordat zij beginnen met het opstellen van de gemeentelijke Omgevingsvisie en het Omgevingsplan.

De mate waarin de gemeenten uit de regio Gelderland-Zuid en Twente zijn vertegenwoordigd in de verschillende categorieën komt relatief overeen. Hierdoor zijn er geen relevante verschillen gevonden tussen Veiligheidsregio Gelderland-Zuid en Veiligheidsregio Twente ten aanzien van de interorganisationale samenwerking met gemeenten omtrent het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. De mate waarin de onderzochte factoren de mate van samenwerkingsbereidheid van gemeenten beïnvloedt komt dan ook binnen beide veiligheidsregio's overeen.

Beantwoording onderzoeksvraag

Onderzoeksvraag: Welke factoren verklaren de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet?

In dit onderzoek is onderzocht in hoeverre de factoren 'mate van gepercipieerde noodzaak', 'externe druk of dwang', 'mate van overeenstemming organisatiecultuur', 'kwaliteit van onderlinge relaties', 'beschikbare middelen', 'verlies van autonomie' en 'geografische afstand' de samenwerkingsbereidheid van gemeenten ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet beïnvloeden.

De factoren 'kwaliteit van onderlinge relaties' en 'beschikbare middelen' blijken het meest invloed te hebben op de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met

de veiligheidsregio bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. Hierbij geldt: hoe meer contact er is geweest tussen een gemeentelijke projectleider en een projectleider van de veiligheidsregio over de gemeentelijke implementatie van de Omgevingswet, hoe groter de samenwerkingsbereidheid van de betreffende gemeente. Daarnaast hebben gemeenten die meer middelen beschikbaar hebben voor het gemeentelijke implementatieproces een hogere samenwerkingsbereidheid.

Een andere factor die de samenwerkingsbereidheid van gemeenten sterk beïnvloed is de implementatieambitie van een gemeente. Gemeenten die het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet aangrijpen als kans om de gemeentelijke dienstverlening op het gebied van ruimtelijke ordening en vergunningverlening te verbeteren, hebben een hogere samenwerkingsbereidheid dan gemeenten die de implementatie van de Omgevingswet voornamelijk als juridische en organisationele opgave zien. Deze factor is uit de afgenomen interviews afgeleid in plaats van uit de literatuur.

De factoren 'mate van gepercipieerde noodzaak', 'mate van overeenstemming organisatiecultuur' en 'verlies van autonomie' blijken de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet over het algemeen in beperkte mate te beïnvloeden.

Op basis van de resultaten kan er geen verband worden vastgesteld tussen de factor 'geografische afstand' en de mate van samenwerkingsbereidheid van gemeenten. De factor 'externe druk of dwang' lijkt een minimale invloed te hebben op de samenwerkingsbereidheid.

6.2 Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek worden een aantal aanbevelingen gedaan die de samenwerking tussen veiligheidsregio's en gemeenten ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet kunnen bevorderen.

De kwaliteit van de onderlinge relaties is één van de belangrijkste factoren die de samenwerkingsbereidheid van gemeenten ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet beïnvloedt. Dit is tevens één van de factoren waarop de veiligheidsregio het meest invloed kan uitoefenen.

Veiligheidsregio's worden allereerst aanbevolen om (door middel van een interne selectieprocedure) een projectleider en/of medewerkers Omgevingswet onder andere te selecteren en aan te stellen op basis van hun competenties en vaardigheden om op een constructieve wijze relaties aan te gaan en te onderhouden. Voor een succesvolle samenwerking tussen veiligheidsregio en gemeente bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet is de kwaliteit van onderlinge relaties namelijk erg belangrijk. Relatiemanagement is daarom van belang. Burgers & Kwakman (2005) stellen dat relatiemanagement gaat om het benutten van kennis en informatie om zo meer klantgerichte services met een hogere toegevoegde waarde te ontwikkelen. Relatiemanagement is niet alleen gericht op activiteiten die gericht zijn op het bereiken van organisatiedoelstellingen van de klant (in dit geval de gemeente), maar ook op het onderhouden van persoonlijke relaties. Eerdere ervaringen met projecten of werkzaamheden waaruit blijkt dat de betreffende kandidaat de vaardigheid van relatiemanagement beheerst, lijkt hiervoor een goed selectie criterium.

Veiligheidsregio's worden ten tweede (en in aanvulling op de eerste aanbeveling) aanbevolen om voldoende personele capaciteit vrij te maken voor hun projectleider en/of medewerkers Omgevingswet om actief persoonlijke relaties met gemeenten te kunnen onderhouden. Het aangaan en onderhouden van persoonlijk contact met gemeentelijke projectleiders vergt tijd en hiermee personele capaciteit. Succesvol relatiemanagement is onmogelijk wanneer een projectleider onvoldoende tijd en middelen tot zijn beschikking heeft om relaties met gemeentelijke projectleiders aan te gaan en te onderhouden. De benodigde capaciteit zal onder andere afhankelijk zijn van het aantal gemeenten waaruit de veiligheidsregio bestaan en eventueel ook van de mate waarin er al bestaande contacten zijn en kwaliteit van deze onderlinge relaties.

Verder is gebleken dat de mate van gepercipieerde noodzaak een factor is die de samenwerkingsbereidheid van gemeenten ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet beïnvloedt. De derde aanbeveling heeft dan ook betrekking op deze factor: overtuig gemeenten van het belang van het betrekken van de veiligheidsregio bij het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet. Hierbij is het belangrijk dat de veiligheidsregio gemeenten actief informeert over de deelgebieden van de Omgevingsvisie, het Omgevingsplan en de verdere onderdelen van het gemeentelijke implementatieproces waarbij zij betrokken wil worden én welke meerwaarde zij hierbij kan leveren. Dit kan zowel schriftelijk, bijvoorbeeld door middel van een (digitale) informatiefolder, als persoonlijk via één-op-één gesprekken met gemeentelijke projectleiders of tijdens een regionale projectgroepvergadering.

Tot slot is gebleken dat de hoeveelheid beschikbare middelen voor het implementatieproces van de Omgevingswet binnen een gemeente en de implementatieambitie van de gemeente de mate van samenwerkingsbereidheid relatief veel beïnvloeden. Dit zijn echter factoren waarop de veiligheidsregio weinig tot geen invloed kan uitoefenen. De hoeveelheid beschikbare middelen die een gemeente beschikbaar stelt voor het implementatieproces en de implementatieambitie die zij stelt, zijn gemeentelijke afwegingen die over het algemeen op bestuurlijk niveau worden genomen (door de gemeenteraad of het college van B&W). Hoewel de veiligheidsregio weinig invloed kan uitoefenen op deze factoren, worden projectleiders Omgevingswet binnen veiligheidsregio's geadviseerd om bij de vormgeving van de samenwerking met individuele gemeenten rekening te houden met en in te spelen op de hoeveelheid beschikbare middelen en de implementatieambitie van de betreffende gemeente.

Een veiligheidsregio kan bijvoorbeeld een gemeente met relatief veel middelen en een hoge implementatieambitie benaderen voor een pilot op het gebied van omgevingsveiligheid. Gemeenten met veel middelen en een hoge implementatieambitie hebben over het algemeen een hogere samenwerkingsbereidheid, dus het is waarschijnlijker dat deze gemeenten instemmen om te participeren in een dergelijke pilot dan gemeenten met minder middelen en een andere implementatieambitie. Aangezien gemeenten vaak onderling informatie uitwisselen over best practices (ook ten aanzien van het implementatieproces van de Omgevingswet), kan een geslaagde pilot andere gemeenten stimuleren om de samenwerking met de veiligheidsregio ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet verder uit te diepen.

6.3 Reflectie

Nadat er in dit hoofdstuk antwoord is gegeven op de onderzoeksvraag en er verschillende aanbevelingen zijn gedaan, omvat deze paragraaf een reflectie op het uitgevoerde onderzoek. De reflectie bestaat uit een reflectie op de theorie en een reflectie op de gebruikte onderzoeksmethode.

Reflectie op de theorie

In dit onderzoek is onderzocht welke factoren de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet beïnvloeden. Omdat er in de wetenschappelijke literatuur geen specifieke definitie gevonden is van het concept 'samenwerkingsbereidheid', is het concept 'interorganisationale samenwerking' als uitgangspunt genomen voor de literatuurstudie. Hierbij is gekeken naar wat de wetenschappelijke literatuur zegt over welke factoren interorganisationale samenwerking beïnvloeden. Op basis van de gekozen literatuur is het conceptueel model opgesteld. Het conceptueel model omvat een zevental factoren die volgens de wetenschappelijke literatuur interorganisationale samenwerking beïnvloeden. Deze factoren zijn afgeleid uit wetenschappelijk onderzoek van een vier verschillende auteurs. Deze literatuur is zorgvuldig geselecteerd en de keuze voor de betreffende literatuur is beargumenteerd in het theoretisch kader. Deze uit de wetenschappelijke literatuur afgeleide factoren waren bruikbaar om inzicht te krijgen in de factoren die de samenwerkingsbereidheid van gemeenten beïnvloedt. Kanttekening hierbij is dat de onderzochte factoren niet uitputtend zijn. Naast de zeven onderzochte factoren zullen ook andere factoren de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet beïnvloeden. Dit onderzoek geeft geen inzicht in eventuele andere factoren die de samenwerkingsbereidheid van gemeenten beïnvloeden.

De in dit onderzoek onderzochte factoren zijn afgeleid uit wetenschappelijk onderzoek van Schermerhorn (1975), Gray (1985), Dozy (2011) en Van Delden (2009). De factoren die deze auteurs in hun wetenschappelijke publicaties behandelde zijn geherstructureerd tot de zeven factoren. Op basis van de wetenschappelijke publicaties waaruit deze factoren zijn afgeleid, kan niet worden vastgesteld of enkele factoren de afhankelijke variabele 'samenwerkingsbereidheid' meer beïnvloeden dan andere factoren. Op basis van de onderzoeksresultaten kan wel vastgesteld worden dat bepaalde factoren een grote invloed hebben op de samenwerkingsbereidheid van gemeenten dan andere factoren. De factoren 'kwaliteit van onderlinge relaties' en 'beschikbare middelen' blijken bijvoorbeeld een relatief grote invloed te hebben op de samenwerkingsbereidheid van gemeenten, terwijl voor de factor 'geografische afstand' geen verband vastgesteld is.

Daarnaast kan op basis van het theoretisch kader niet worden vastgesteld in hoeverre de zeven onderzochte factoren de samenwerkingsbereidheid van gemeenten direct beïnvloeden of dat er (eveneens) sprake is van moderatie of mediatie. Wanneer het verband tussen twee variabelen wordt beïnvloed door een derde variabele, wordt deze laatste variabele als moderator beschouwd (Baarda et al, 2009). Een mediator is een variabele die de relatie tussen twee andere variabelen verklaart. In dit onderzoek is de directe relatie als uitgangspunt genomen voor het conceptueel model. Hierdoor geeft dit onderzoek geen inzicht in of de onderzochte factoren een moderator of mediator zijn. Vervolgonderzoek zou inzicht kunnen verschaffen of één of enkele van de onderzochte onafhankelijke variabelen de relatie

tussen een andere onafhankelijke variabele en de afhankelijke variabele 'samenwerkingsbereidheid' beïnvloedt.

Naast de factoren die uit de literatuur zijn afgeleid, blijkt uit dit onderzoek dat ook een andere factor de samenwerkingsbereidheid van gemeenten beïnvloedt, namelijk de 'implementatieambitie' van een gemeente. Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat gemeenten die de implementatie van de Omgevingswet als kans zien om de gemeentelijke dienstverlening op het gebied van ruimtelijke ordening en vergunningverlening te verbeteren over het algemeen een hogere samenwerkingsbereidheid hebben dan gemeenten die de implementatie van de Omgevingswet voornamelijk zien als een juridische en organisationele opgave. Hiermee wordt dus bevestigd dat de factoren die voortkomen uit de wetenschappelijke literatuur niet uitputtend zijn. Door middel van vervolgonderzoek kan de relatie tussen de factor 'implementatieambitie' en de samenwerkingsbereidheid van gemeenten verder onderzocht worden.

Reflectie op de onderzoeksmethode

In paragraaf 4.6 is onder andere ingegaan op de externe validiteit van dit onderzoek. Omdat zowel binnen Veiligheidsregio Gelderland-Zuid als binnen Veiligheidsregio Twente bij zeven van de veertien gemeenten een interview is afgenomen met de gemeentelijke projectleider Omgevingswet, zijn de onderzoeksresultaten representatief voor de twee onderzochte cases. Aangezien Nederland 25 veiligheidsregio kent, zijn de onderzoek resultaten niet generaliseerbaar voor alle 25 veiligheidsregio's in Nederland. Wel kunnen de onderzoeksresultaten een indicatie geven voor de factoren die de bereidheid van gemeenten om samen te werken met een veiligheidsregio ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet beïnvloeden voor alle Nederlandse veiligheidsregio's. Vervolgonderzoek onder een groter aantal veiligheidsregio's (welke een representatieve afspiegeling vormen voor alle veiligheidsregio's in Nederland) kan inzicht verschaffen in de mate waarin de onderzochte factoren de samenwerkingsbereidheid van gemeenten ten aanzien van het gemeentelijke implementatieproces van de Omgevingswet op landelijk niveau beïnvloeden.

In dit onderzoek is onder andere onderzocht in hoeverre de factor 'mate van overeenstemming organisatiecultuur' de samenwerkingsbereidheid van gemeenten beïnvloedt. Om de organisatiecultuur van de twee onderzochte veiligheidsregio's vast te stellen, zijn de interviews met de projectleiders Omgevingswet van de betreffende veiligheidsregio's als uitgangspunt genomen. Achteraf gezien had de betrouwbaarheid vergroot kunnen worden door in het interviewschema van de gemeenten een controlevraag op te nemen over de organisatiecultuur zij bij de veiligheidsregio. Gemeentelijke projectleiders Omgevingswet hadden het beeld van de organisatiecultuur binnen de veiligheidsregio's namelijk kunnen bevestigen of ontkrachten. Nadat alle interviews waren afgenomen is nog geprobeerd om enkele gemeenten te benaderen om deze vraag alsnog te stellen, maar vanwege de vakantieperiode bleek dit in bijna alle gevallen niet meer mogelijk. In een vervolgonderzoek zou een dergelijke controlevraag opgenomen kunnen worden in het interviewschema van de gemeenten om de relatie tussen de factor 'overeenstemming organisatiecultuur' en de samenwerkingsbereidheid van gemeenten explicieter te onderzoeken.

Verder is gekozen om naast gemeenten ook omgevingsdiensten te interviewen. De keuze hiervoor komt voort uit dat omgevingsdiensten vergunningverlenings-, toezicht- en handhavingstaken voor gemeenten uitvoeren op het gebied van milieuzaken. Daarnaast bleek tijdens de beginfase van het onderzoek dat veel gemeenten in de regio Rivierenland (regio Gelderland-Zuid) eveneens uitvoeringstaken op het gebied van bouwregelgeving bij de Omgevingsdienst Rivierenland hebben ondergebracht. Omdat de Omgevingswet hierop expliciet betrekking heeft, is gekozen om eveneens de omgevingsdiensten mee te nemen in dit onderzoek. Echter is gebleken dat Omgevingsdienst Twente enkel milieutaken voor gemeenten uitvoert en geen bouwtaken. Daarnaast bleek Omgevingsdienst Twente nog een erg jonge organisatie (opgericht op 1 januari 2019), waardoor zij bij veel Twentse gemeenten nog niet in beeld is. Omgevingsdienst Regio Nijmegen bleek niet bereid te zijn om mee te werken aan het onderzoek. De meerwaarde om de omgevingsdiensten onderdeel uit te laten maken van de onderzoekspopulatie blijkt achteraf dan ook niet erg groot te zijn. Mocht er vervolgonderzoek worden uitgevoerd, dan wordt aanbevolen om omgevingsdiensten hierin niet te betrekken.

Literatuurlijst

Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. & Teunissen, J. (2009). *Basisboek kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.

Besluit kwaliteit leefomgeving (2018, 3 juli). <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2018/08/31/besluit-kwaliteit-leefomgeving-in-het-staatsblad>. Geraadpleegd op [2 april 2019].

Binnenlands Bestuur (z.d.). *Dossier: Omgevingswet*. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/Omgevingswet>. Geraadpleegd op [11 maart 2019].

Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Boonstra, J.J. (2007). Ondernemen in allianties en netwerken. Een multidisciplair perspectief. *Management & Organisatie*, 3, p. 5-35.

Brandweer Nederland & IOV (2018, 2 oktober). *Handreiking Inbreng van Veiligheidsregio's in Omgevingsvisies*. Arnhem: Brandweer Nederland & Impuls Omgevingsveiligheid.

Brandweer Nederland & Raad Directeuren Veiligheidsregio (2018, 22 mei). *De veiligheidsregio en het veranderende omgevingsrecht*. Arnhem: Instituut Fysieke Veiligheid.

Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten. (2007). *Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actor context*. Den Haag: Boom

Burgers, J. & Kwakman, F. (2005). *Professionals en relatiemanagement; durven kiezen voor klanten die waarde creëren*. Den-Haag: SDU uitgevers.

Delden, P., van (2009) Samenwerking in de publieke dienstverlening. Delft/Zutphen: Uitgeverij Eburon.

Dozy, M. (2011). Interorganisationeel samenwerken. In G. van den Brink & M. Bruinsma (Eds.), *De aanhouder wint. Samenwerken aan veilige krachtwijken*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. p. 13-23.

Gray, B. (1985). Conditions Facilitating Interorganizational Collaboration. *Human Relations*, 38(10), p. 911-936.

Gray, B. & Wood, D.J. (1991). Collaborative Alliances: Moving From Practice to Theory. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(1), p. 3-22.

Helsloot, I. (2007). *Voorbij de symboliek. Over de noodzaak van een rationeel perspectief op fysiek veiligheidsbeleid*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Helsloot, I., Pieterman, R. & Hanekamp, J.C. (2010). *Risico's en redelijkheid. Verkenning van een rijksbreed beoordelingskader voor de toelaatbaarheid van risico's*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Helsloot, I., Martens, S. & Scholtens, A. (2010). *Basisboek regionale crisisbeheersing*. Arnhem: Nederlands Instituut Fysieke Veiligheid.

Herweijer, M., Fraanje, M.J., & Braak, H.J.M. ter. (2011). *Samen werken aan bestuurs-kracht: intergemeentelijke samenwerking onderzocht*. Alphen aan den Rijn: Kluwer

Hoogerwerf, A. & Herweijers, M. (2008). *Overheidsbeleid*. Alphen aan de Rijn: Kluwer.

IFV (z.d.). *Omgevingsrecht- Brandveiligheid*. <https://www.ifv.nl/kennisplein/Omgevingsrecht-brandveiligheid>. Geraadpleegd op [18 maart 2019].

Kamerstukken II, 33872, nr. 3 (2014, 18 februari). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33872-3.html>. Geraadpleegd op [20 maart 2019].

Kamerstukken II, 33962, nr. 3 (2014, 18 juni). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html>. Geraadpleegd op [19 maart 2019].

Kamerstukken II, 34453, nr. 3 (2016, 21 april). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34453-3.html> Geraadpleegd op [20 maart 2019].

Kenis, P. N., & Provan, K. G. (2008). Het network-governance-perspectief. In Wentink, T. (Ed.), *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat* (pp. 296-312). Boom Academic.

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

Korsten, A., Becker, B., & Kraaij, T. van (2006). *Samenwerking beproefd*. Heerlen/Arnhem: Sdu Uitgevers bv

Laar, S. van de. (2010). *Samen sterker: Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*. Delft: Eburon.

Loo, E., Van de (2007). Alliantiemanagement. Theorie en praktijk. *Management & Organisatie*, 3, p. 94-106.

Meyer J.W. & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), pp. 340-363.

Oerlemans, L. & Kenis, P. (2007). Netwerken en innovatieve prestaties. Overzicht van theorie. *Management & Organisatie*, 3, p. 35-54.

Oliver, C. (1990). Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions. *Academy of management review*, 15(2), p. 241-265.

Ollongren, K.H. (2018, 9 juli). Hoofdpijnen ontwerp Invoeringsbesluit Omgevingswet [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/09/kamerbrief-over-hoofdpijnen-ontwerp-invoeringsbesluit-omgevingswet>.

Omgevingsbesluit (2018, 2 juli). <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2018/08/31/omgevingsbesluit-in-het-staatsblad>. Geraadpleegd op [2 april 2019].

Omgevingswet (2016, 23 maart).

<https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2016/03/23/de-omgevingswet-staatsblad>. Geraadpleegd op [19 maart 2019].

Pfeffer, J. & G.R. Salancik (1978). *The external control of organizations: a resource dependence perspective*. New York: Harper & Row

RIVM (2019). *Handboek Omgevingsveiligheid*. <https://omgevingsveiligheid.rivm.nl/handboek-omgevingsveiligheid>. Geraadpleegd op [14 maart 2019].

Rutte, M. & Verhagen, M.J.M. (2010). *Vrijheid en verantwoordelijkheid*. Regeerakkoord VVD-CDA. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda>.

Schermerhorn, J.R., Jr. (1975). Determinants of interorganizational cooperation. *The Academy of Management Journal*, 18(4), pp. 846-856.

Schruijer, S.G.L. & Vansina, L.S. (2007). Samenwerkingsrelaties over organisatiegrenzen. *Management & Organisaties*, 3, p. 203-218.

Stanley, D. (2003). What do we know about social cohesion: the research perspective of the federal government's social cohesion research network. *The Canadian Journal of Sociology* 28(1), pp. 5-17.

Tennekes, J. (2003). *Organisatiecultuur: een antropologische visie*. Antwerpen / Apeldoorn: Garant-Uitgevers.

Terpstra, J. (2001). Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid. *Beleidswetenschap*, 2(15), pp. 141-168.

Thomson, A.M., & Perry, J.L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public administration review*, 66(1), p. 20-32.

Van den Dool, L. T., & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijke samenwerking: Het kan ook licht. Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde*, 23(1), 65-76.

Vangen, S. & Huxham, C. (2003). Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39(1), p. 5-31.

Veiligheidsberaad (2018). *Veiligheidsregio's en de omgevingswet*. <http://www.de-veiligheidsregio.nl/april-2018/veiligheidsregios-en-de-omgevingswet/>. Geraadpleegd op [12 maart 2019].

VNG (z.d.). *Anders werken*. <https://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/omgevingswet/anders-werken>. Geraadpleegd op [13 maart 2019].

Wet veiligheidsregio's (2010, 11 februari). <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2010-145.html>. Geraadpleegd op [19 maart 2019].

Westley, F. & Vredenburg, H. (1991). Strategic Bridging: The Collaboration Between Environmentalists and Business in the Marketing of Green Products. *Journal of Applied Behavioral Science*, 27(1), pp. 65-90.

Ziggers, G.W. & Duysters, Z. (2004). *Alliance Capabilities and Relational Capital: An Integrated Perspective*. Nijmegen: University of Nijmegen.

Bijlagen

Bijlage 1: Interviewguides

<i>Interviewgide gemeenten</i>	
Algemeen	
• Organisatie:	...
• Respondenten:	1. 2.
• Datum:	...
• Tijd:	...
Introductie	
• Aanleiding van het onderzoek en achtergrond van de onderzoeker • Duur van het interview: ± 60 minuten • Opbouw van het interview • Anonimiteit • Toestemming vragen voor audio-opname interview	

Thema's	Vragen
<i>Omgevingswet algemeen</i>	1. Op welke manier zijn er binnen de gemeente activiteiten met betrekking tot de invoering van de omgevingswetgeving in gang gezet? (bijv. d.m.v. aanstellen projectleider / vrijmaken budget / inrichten interne structuur / opstellen van projectplan / opzetten van pilots / etc.)
<i>Algemeen</i>	2. Hoe wordt de samenwerking met de veiligheidsregio op het gebied van Ruimtelijke Ontwikkeling door jullie als gemeente ervaren?
<i>Bereidheid tot samenwerken</i>	3. Zou u de veiligheidsregio willen betrekken bij de implementatie van de Omgevingswet in uw gemeente of heeft u dit al gedaan? Zo ja: a. In welke fase(n) ziet u een rol weggelegd voor de veiligheidsregio? En op welke manier? b. Wat zijn voor jullie als gemeente de belangrijkste redenen om samen te werken met de veiligheidsregio bij de implementatie van de Omgevingswet? Zo nee: c. Waarom wilt u de veiligheidsregio liever niet betrekken bij de implementatie van de Omgevingswet in uw gemeente? 4. In hoeverre willen jullie de veiligheidsregio betrekken bij het opstellen van de gemeentelijke omgevingsvisie? a. Waarom wilt u de veiligheidsregio wel/niet betrekken bij het opstellen van de gemeentelijke omgevingsvisie? 5. Bent u van plan de veiligheidsregio onder de Omgevingswet (vanaf 2021) meer of minder te betrekken bij het vergunningsverleningsproces dan in de huidige situatie? a. Waarom wilt u de veiligheidsregio onder de Omgevingswet (niet) meer/minder betrekken bij het vergunningsverleningsproces?

<i>Mate van necessiteit</i>	6. Hebben jullie als gemeente een beeld van waarin de veiligheidsregio jullie als gemeente zou kunnen helpen en ondersteunen bij het implementeren van de Omgevingswet? a. Zo ja, op welke gebieden denkt u dat de veiligheidsregio de gemeente kan ondersteunen bij de implementatie van de Omgevingswet? 7. In hoeverre is de aan- of afwezigheid van specialistische kennis op het gebied van brand- en/of omgevingsveiligheid van invloed op de mate waarin de gemeente bereid is om samen te werken met de veiligheidsregio bij de implementatie van de Omgevingswet?
<i>Externe druk of dwang</i>	8. Ervaart u dat uw burgemeester, wethouder of teamleider van u verwacht dat u (actief) samenwerkt met de veiligheidsregio bij de implementatie van de Omgevingswet? a. Zo ja, zijn er sancties verbonden wanneer u deze samenwerking niet naleeft?
<i>Verlies van autonomie</i>	9. Wanneer u de veiligheidsregio zou betrekken bij het opstellen van de gemeentelijke omgevingsvisie of omgevingsplannen of bij de gemeentelijke vergunningverlening, voelt u zich dan in zekere zin verplicht om de adviezen van de veiligheidsregio geheel of gedeeltelijk over te nemen / op te volgen? a. In hoeverre belemmert u dit als gemeente om de veiligheidsregio te betrekken bij het opstellen van de omgevingsvisie / omgevingsplannen / vergunningverlening?
<i>Beschikbare middelen</i>	10. Hoeveel fte heeft u als projectleider Omgevingswet beschikbaar voor uw taak als projectleider? 11. Hoeveel budget is er binnen de gemeente beschikbaar voor het implementatieproces van de Omgevingswet?
<i>Onderlinge relaties</i>	12. Heeft u binnen de veiligheidsregio één of enkele vaste contactpersonen? Zo ja: a. Is dit dezelfde persoon waarmee u contact heeft over de implementatie van de Omgevingswet? b. Hoe wordt het contact met deze persoon/personen ervaren? 13. Wordt er ook buiten formele contactmomenten (zoals vergaderingen) contact met elkaar opgezocht, bijvoorbeeld telefonisch of via de mail? a. Zo ja, hoe vaak vindt dit contact plaats (dagelijks / wekelijks / maandelijks)? 14. Hoe zou de interpersoonlijke samenwerking met de gemeenten verbeterd kunnen worden?
CASUS	Introductie + Casus
	15. Welke belangen worden in deze casus afgewogen in het besluitvormings/-adviseringsproces? (bijv. economische belang; energietransitie; veiligheid; klimaatopgave; natuur; wensen van burgers)? En welke belangen wegen het zwaarst? a. Hoe verhoudt veiligheid zich in deze casus tot andere belangen? 16. Zou de gemeente de veiligheidsregio betrekken in deze casus? a. Zo ja, op welke manier?

	b. Zo nee, waarom niet?
--	-------------------------

Afsluiting

- Zijn er nog punten die u wilt bespreken of benadrukken?
- Aangeven wanneer de respondenten het interviewverslag kunnen verwachten en nogmaals herhalen wat er met de resultaten gebeurt.
- Bedanken van respondenten.

Interviewgide veiligheidsregio's	
Algemeen	
• Organisatie:	...
• Respondenten:	1. 2.
• Datum:	...
• Tijd:	...
Introductie	
• Aanleiding van het onderzoek en achtergrond van de onderzoeker • Duur van het interview: ± 60 minuten • Opbouw van het interview • Anonimiteit • Toestemming vragen voor audio-opname interview	

Thema's	Vragen
<i>Omgevingswet algemeen</i>	1. Op welke manier zijn er binnen de veiligheidsregio activiteiten met betrekking tot de invoering van de omgevingswetgeving in gang gezet? (bijv. d.m.v. aanstellen projectleider / vrijmaken budget / inrichten interne structuur / opstellen van projectplan / opzetten van pilots / etc.)
<i>Algemeen</i>	2. Hoe wordt de samenwerking met de verschillende gemeenten (in grote lijnen) door jullie als veiligheidsregio ervaren?
<i>Bereidheid tot samenwerken</i>	3. Willen jullie als veiligheidsregio betrokken worden bij de gemeentelijke implementaties en uitvoering van de Omgevingswet? Zo ja: a. In welke fase(n) ziet u een rol weggelegd voor de veiligheidsregio? En op welke manier? b. Wat zijn voor jullie als veiligheidsregio de belangrijkste redenen om samen te werken met de gemeenten bij de implementatie van de Omgevingswet? Zo nee: c. Waarom wilt u als veiligheidsregio liever niet betrokken worden bij de gemeentelijke implementatie en uitvoering van de Omgevingswet? 4. In hoeverre willen jullie als veiligheidsregio betrokken worden bij het opstellen van de gemeentelijke omgevingsvisie? a. Waarom wil de veiligheidsregio wel/niet betrokken worden bij het opstellen van de gemeentelijke omgevingsvisie? 5. Wil de veiligheidsregio onder de Omgevingswet (vanaf 2021) meer of minder te betrokken worden bij het vergunningsverleningsproces dan in de huidige situatie? a. Waarom wil de veiligheidsregio onder de Omgevingswet (niet) meer/minder betrokken worden bij het vergunningsverleningsproces?
<i>Mate van noodzaak</i>	6. Waarin zou de veiligheidsregio gemeenten kunnen helpen en ondersteunen bij de implementatie en uitvoering van de Omgevingswet? 7. Welke voordelen zijn er voor gemeenten verbonden aan het betrekken van de veiligheidsregio bij de implementatie en uitvoering van de Omgevingswet?

<i>Externe druk of dwang</i>	8. Ervaart u dat het bestuur of uw leidinggevende van u verwacht dat u (actief) samenwerkt met de gemeenten bij de implementatie van de Omgevingswet? a. Zo ja, zijn er sancties verbonden wanneer u deze samenwerking niet naleeft?
<i>Beschikbare middelen</i>	9. <i>Hoeveel fte heeft u als projectleider Omgevingswet beschikbaar voor uw taak als projectleider?</i> 10. <i>Hoeveel budget is er binnen de gemeente beschikbaar voor het implementatieproces van de Omgevingswet?</i> 11. Merkt u dat het beschikbare budget en fte's voor de implementatie van de Omgevingswet en RO in het algemeen binnen de gemeenten van invloed is op de mate waarin gemeenten bereid zijn om samen te werken met de veiligheidsregio bij de implementatie en uitvoering van de Omgevingswet?
<i>Onderlinge relaties</i>	12. Wordt er binnen de veiligheidsregio gewerkt met accounthouderschap? (m.a.w. hebben de gemeente een vast aanspreekpunt binnen de veiligheidsregio voor vragen op het gebied van Ruimtelijke Ontwikkeling?) 13. Heeft u binnen de gemeenten één of enkele vaste contactpersonen? Is dit dezelfde persoon waarmee u contact heeft over de implementatie van de Omgevingswet? a. Hoe wordt het contact met deze persoon/personen ervaren? 14. Wordt er ook buiten formele contactmomenten (zoals vergaderingen) contact met elkaar opgezocht, bijvoorbeeld telefonisch of via de mail? a. Zo ja, hoe vaak vindt dit contact plaats (dagelijks / wekelijks / maandelijks)? 15. Hoe zou de interpersoonlijke samenwerking met de gemeenten verbeterd kunnen worden?
CASUS	Introductie + Casus
	16. Welke belangen worden in deze casus afgewogen in het besluitvormings/-adviseringsproces? (bijv. economische belang; energietransitie; veiligheid; klimaatopgave; natuur; wensen van burgers)? En welke belangen wegen het zwaarst? a. Hoe verhoudt veiligheid zich in deze casus tot andere belangen? 17. Zou de veiligheidsregio in deze casus betrokken willen worden door de gemeente? a. Zo ja, op welke manier? b. Zo nee, waarom niet?

Afsluiting

- Zijn er nog punten die u wilt bespreken of benadrukken?
- Aangeven wanneer de respondenten het interviewverslag kunnen verwachten en nogmaals herhalen wat er met de resultaten gebeurt.
- Bedanken van respondenten.

Interviewgide Omgevingsdiensten	
Algemeen	
• Organisatie:	...
• Respondenten:	1. 2.
• Datum:	...
• Tijd:	...
Introductie	
• Aanleiding van het onderzoek en achtergrond van de onderzoeker • Duur van het interview: ± 60 minuten • Opbouw van het interview • Anonimiteit • Toestemming vragen voor audio-opname interview	

Thema's	Vragen
<i>Omgevingswet algemeen</i>	1. Op welke manier zijn er binnen de Omgevingsdienst activiteiten met betrekking tot de invoering van de omgevingswetgeving in gang gezet? (bijv. d.m.v. aanstellen projectleider / vrijmaken budget / inrichten interne structuur / opstellen van projectplan / opzetten van pilots / etc.)
<i>Algemeen</i>	2. Hoe wordt de samenwerking met de veiligheidsregio door jullie als Omgevingsdienst ervaren?
<i>Bereidheid tot samenwerken</i>	3. Zou u de veiligheidsregio willen betrekken bij de implementatie van de Omgevingswet in binnen de Omgevingsdienst of heeft u dit al gedaan? Zo ja: a. In welke fase(n) ziet u een rol weggelegd voor de veiligheidsregio? En op welke manier? b. Wat zijn voor jullie als Omgevingsdienst de belangrijkste redenen om samen te werken met de veiligheidsregio bij de implementatie van de Omgevingswet? Zo nee: c. Waarom wilt u de veiligheidsregio liever niet betrekken bij de implementatie van de Omgevingswet? 4. Bent u van plan de veiligheidsregio onder de Omgevingswet (vanaf 2021) meer of minder te betrekken bij het vergunningsverleningsproces dan in de huidige situatie? a. Waarom wilt u de veiligheidsregio onder de Omgevingswet (niet) meer/minder betrekken bij het vergunningsverleningsproces?
<i>Mate van noodzaak</i>	5. Hebben jullie als Omgevingsdienst een beeld van waarin de veiligheidsregio jullie als Omgevingsdienst zou kunnen helpen en ondersteunen bij het implementeren van de Omgevingswet? a. Zo ja, op welke gebieden denkt u dat de veiligheidsregio de Omgevingsdienst kan ondersteunen bij de implementatie van de Omgevingswet? 6. In hoeverre is de aan- of afwezigheid van specialistische kennis op het gebied van brand- en/of omgevingsveiligheid van invloed op de mate waarin de Omgevingsdienst bereid is om samen te werken met de veiligheidsregio bij de implementatie van de Omgevingswet?

<i>Externe druk of dwang</i>	7. Ervaart u dat het bestuur of uw leidinggevende van u verwacht dat u (actief) samenwerkt met de veiligheidsregio bij de implementatie van de Omgevingswet? a. Zo ja, zijn er sancties verbonden wanneer u deze samenwerking niet naleeft?
<i>Verlies van autonomie</i>	8. Wanneer u de veiligheidsregio zou betrekken bij de gemeentelijke vergunningverlening, voelt u zich dan in zekere zin verplicht om de adviezen van de veiligheidsregio geheel of gedeeltelijk over te nemen / op te volgen? a. In hoeverre belemmert u dit als Omgevingsdienst om de veiligheidsregio te betrekken bij de vergunningverlening?
<i>Beschikbare middelen</i>	9. <i>Hoeveel fte heeft u als projectleider Omgevingswet beschikbaar voor uw taak als projectleider?</i> 10. <i>Hoeveel budget is er binnen de omgevingsdienst beschikbaar voor het implementatieproces van de Omgevingswet?</i>
<i>Onderlinge relaties</i>	11. Heeft u binnen de veiligheidsregio één of enkele vaste contactpersonen? Zo ja: a. Is dit dezelfde persoon waarmee u contact heeft over de implementatie van de Omgevingswet? b. Hoe wordt het contact met deze persoon/personen ervaren? 12. Wordt er ook buiten formele contactmomenten (zoals vergaderingen) contact met elkaar opgezocht, bijvoorbeeld telefonisch of via de mail? a. Zo ja, hoe vaak vindt dit contact plaats (dagelijks / wekelijks / maandelijks)? 13. Hoe zou de interpersoonlijke samenwerking met de gemeenten verbeterd kunnen worden?
CASUS	Introductie + Casus
	14. Welke belangen worden in deze casus afgewogen in het besluitvormings/-adviseringsproces? (bijv. economische belang; energietransitie; veiligheid; klimaatopgave; natuur; wensen van burgers)? En welke belangen wegen het zwaarst? a. Hoe verhoudt veiligheid zich in deze casus tot andere belangen? 15. Zou de gemeente de veiligheidsregio betrekken in deze casus? a. Zo ja, op welke manier? b. Zo nee, waarom niet?

Afsluiting

- Zijn er nog punten die u wilt bespreken of benadrukken?
- Aangeven wanneer de respondenten het interviewverslag kunnen verwachten en nogmaals herhalen wat er met de resultaten gebeurt.
- Bedanken van respondenten.

Casus

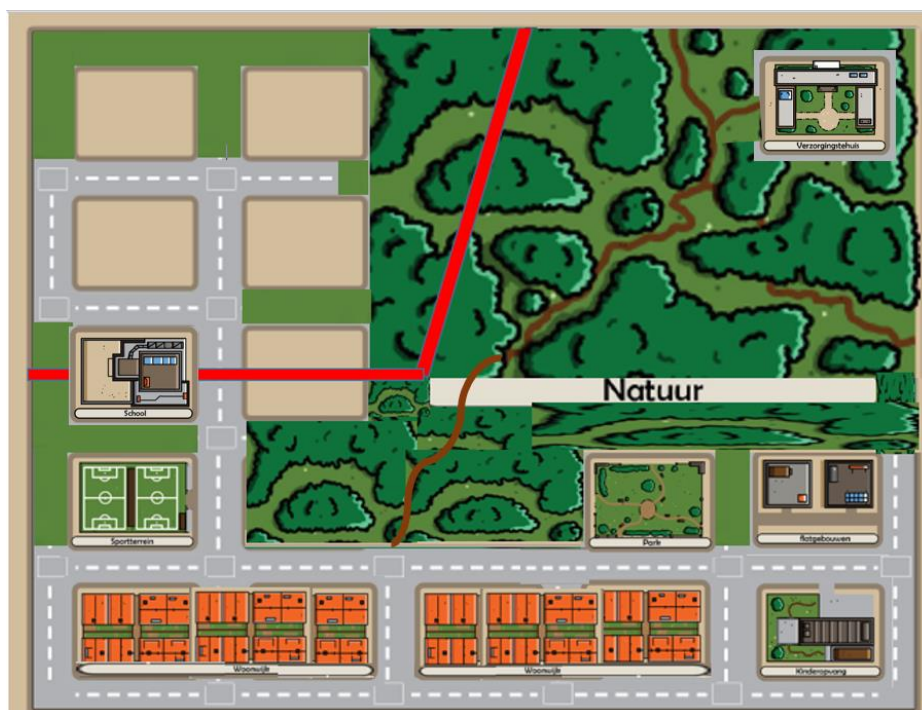
Introductie

Tot slot wil ik u een casus voorleggen. De bedoeling hiervan is om aan de hand van de casus inzicht te krijgen in welke belangen u als gemeente afweegt bij het inrichten van de openbare ruimte.

Casus

Aan de rand van één van de dorpskernen in de gemeente ligt een braakliggend gebied. In het aangrenzende gebied liggen een aantal objecten: meerdere woonhuizen, een kinderdagverblijf, twee flatgebouwen, een park en sportvelden. Het gebied wordt begrenst door een bebossing. Daarnaast loopt er een aardgasleiding langs het gebied.

Door het grote aantal kinderen dat in het dorp woont en de verwachte bevolkingsgroei in de komende jaren is er behoefte aan een middelbare school in het dorp. Een scholengemeenschap is bereid om een locatie in het dorp te openen. Een voorwaarde die de scholengemeenschap hierbij stelt is dat de school grenst aan de sportvelden. De gewenste locatie is wordt tevens gekenmerkt door een goede infrastructuur, waardoor de school goed en veilig te bereiken is voor scholieren. De gewenste locatie is gelegen boven een hogedruk aardgasleiding (de kans dat er een ongeval met de buisleiding plaatsvindt is 1:10 miljoen). De aanrijtijden van de brandweer voor deze locatie bedragen ± 10 minuten.



Bijlage 2: Lijst met geraadpleegde documenten

De volgende documenten zijn geraadpleegd voor dit onderzoek:

- Gemeente Almelo (2019). *Programmaplan Omgevingswet*.
- Gemeente Borne (2018). *Koersdocument Omgevingswet*.
- Gemeente Culemborg (2019). *Programmaplan Omgevingswet*.
- Gemeenten Hellendoorn (2019). *Routekaart Omgevingswet*.
- Gemeente Hengelo (2019). *Programma Omgevingswet gemeente Hengelo*.
- Gemeente Heumen (2019). *Programmaplan Omgevingswet gemeente Heumen*.
- Gemeente Hof van Twente (2019). *Startnotitie Programma Omgevingswet "Aan de slag!"*.
- Gemeente Neder-Betuwe (2019). *Routeplan Implementatie Omgevingswet Neder-Betuwe*.
- Gemeente Oldenzaal (2016). *Plan van aanpak Omgevingswet Oldenzaal*.
- Gemeente Tiel (2017). *Plan van aanpak invoering Omgevingswet Tiel*.
- Gemeente Tubbergen en Dinkelland (2018). *Omgevingswet; Plan voor invoering bij gemeenten Tubbergen en Dinkelland*.
- Gemeente West Betuwe (2019). *Plan van aanpak implementatie Omgevingswet West Betuwe*.
- Gemeente West Maas en Waal (2019). *Actualisatie Plan van aanpak implementatie Omgevingswet*.