
GOVLAB010

STURING IN VERANDERING.

VAN VERKENNEN NAAR VERANKEREN

Een probleemverkenning van de
borging van de Omgevingswet

Erasmus
University
Rotterdam

Erasmus

ROTTERDAM. MAKE IT HAPPEN.



Gemeente
Rotterdam

COLOFON

Auteurs

Dr. ir. Lizet Kuitert

Prof. dr. Arwin van Buuren

Dr. Hans Joosse

Prof. dr. ing. Geert Teisman

GOVLAB010 | Sturing in verandering

Erasmus
University
Rotterdam



Gemeente
Rotterdam

ROTTERDAM. MAKE IT HAPPEN.

INHOUDSOPGAVE

COLOFON	2
H1. INLEIDING	4
1.1 Probleemschets.....	4
1.2 Aanpak	5
1.3 Leeswijzer	7
H2. ERVARINGEN ROND DE OMGEVINGSWET EN INTEGREREND WERKEN	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Denkrichtingen in het voorgesprek.....	8
2.3 Impressies over de huidige werkwijze.....	9
2.4 Impressies over onderliggende barrières.....	11
H3. BEELDEN VAN HET VRAAGSTUK	17
3.1 Inleiding	17
3.2 Vijf visies op het vraagstuk.....	17
3.3 Openingsbod op de ontwerpogave	20
REFERENTIES	22
BIJLAGE	23

H1. INLEIDING

1.1 Probleemschets

Het motto van de Omgevingswet 'Ruimte voor ontwikkeling, waarborgen van kwaliteit' verwijst naar de behoefte aan flexibiliteit en maatwerk in de ontwikkeling van de leefomgeving, evenals de kwaliteit die bereikt wordt door de nadruk te leggen op de onderlinge samenhang van de verschillende aspecten – zoals gezondheid en veiligheid - van de leefomgeving. De huidige wirwar aan wetten en regels is complex en zorgt voor onduidelijkheid bij zowel de gemeentelijke ambtenaar als de burger. Daarnaast richten de huidige afzonderlijke wetten zich vaak op deelbelangen, en daarmee niet op integraliteit/gebieden als geheel. De Omgevingswet is als het ware een stelselherziening die het huidige systeem zou moeten omvormen tot een integraal systeem dat de belangen en functies van de leefomgeving in samenhang en transparant af kan wegen. Dit gebeurt met verschillende kerninstrumenten; de omgevingsvisie, het omgevingsprogramma, het omgevingsplan, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Daarnaast zal ook een verandering van cultuur – intern gelijkwaardigheid creëren, leren loslaten om samenwerking te versterken en met het ene been in de systeemwereld en het andere been in de leefwereld komen te staan - en de dagelijkse werkwijze - met name rond het maken van bestuurlijke afwegingen en participatieprocessen - van belang zijn voor een succesvolle invoering van de Omgevingswet.

De invoering van de Omgevingswet, waarbij het de bedoeling is om integraal naar ruimtelijke initiatieven te kijken en meer programmatisch te sturen op publieke waarden, zorgt voor de nodige hoofdbreken binnen gemeentelijke organisaties. Deze hoofdbreken hebben vooral te maken met het vormgeven en verankeren van de werkwijze die de Omgevingswet veronderstelt. In feite vraagt de Omgevingswet van gemeentelijke organisaties om de bestaande schotten en kokers te ontstijgen, niet alleen bij het maken van visies en plannen, maar zeker en vooral ook bij het toetsen van initiatieven van derden. Dat is voor veel organisaties allesbehalve de standaardwijze van organiseren.

Elk afzonderlijk beleidskader representeert een aparte sectorale kolom in de gemeentelijke organisatie, met haar eigen systeem van doelformulering, sturing en verantwoording. Bij meer integrale vormen van planontwikkeling en -toetsing klemt deze sectorale structuur enorm. In de huidige situatie, als initiatieven getoetst moeten worden aan bestaande beleidskaders, moet er bij tijd en wijle worden afgeweken van beleidskaders om gewenste initiatieven mogelijk te maken. Strijdigheden in verschillende beleidskaders komen bloot te liggen en worden, binnen de context van dat concrete initiatief, tijdelijk verholpen of omzeild. De verantwoording van en transparantie over de afweging die men maakt is vaak lastig te organiseren. Er lijkt intussen geen sprake te zijn van een leerproces waarbij deze beleidskaders evolueren op basis van de lessen die er geleerd worden uit de toepassingspraktijk. Conflicten tussen deelbelangen moeten in de hiërarchie worden opgelost, terwijl de mechanismen daarvoor vaak onvoldoende zijn ontwikkeld, tijdrovend en ingewikkeld zijn en zelden tot integrale resultaten leiden.

Intern is er bij een gebrek aan passende formele mechanismen een hoge mate van collegialiteit nodig om integrale beslissingen te nemen in een sectorale structuur. Dit heeft ook zijn weerslag op de relatie met andere (publieke of private) partijen. In de 'geest van de Omgevingswet' verwachten deze burgers, lokale ondernemers, belangengroepen en andere private en publieke partijen een flexibele en ontvankelijke houding van de gemeente die met één mond spreekt, ruimte biedt aan (nieuwe rollen in) lokale initiatieven en deze (mede) mogelijk maakt in plaats van deze in de weg zit of zelf weer opknipt om ze in een verkokerde organisatie te kunnen beoordelen.

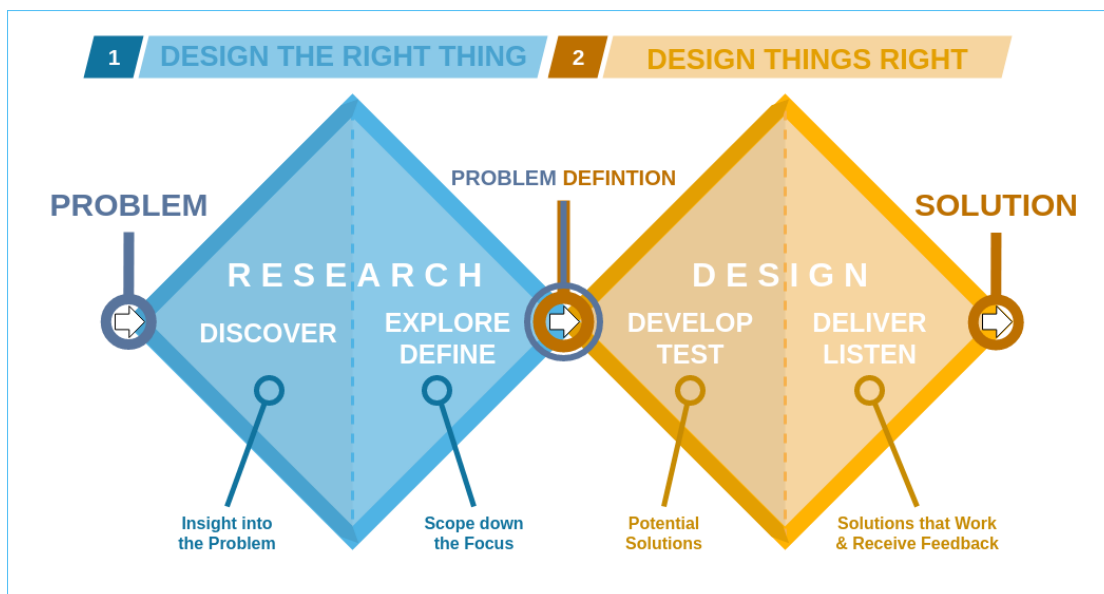
De vraag die zich dan voordoet is wat er nodig is om de beweging naar een meer integrale praktijk van planvorming en -toetsing te kunnen maken, waarbij de integraliteit niet elke keer bevochten hoeft te worden, maar waarbij deze uitgangspunt is, zowel binnen de gemeente Rotterdam als in de relatie met derden. Op voorhand is niet duidelijk wat voor type vraag dit in essentie is, wat het probleem is dat hier eigenlijk achter schuilgaat. Het is een complex vraagstuk in de zin dat we niet goed op voorhand kunnen bepalen wat er wel en niet toe behoort, hoe we het moeten interpreteren en hoe het evolueert. Daarom starten we dit onderzoek met een *discoverfase*. Dit is een noodzakelijke stap om te komen tot een goed antwoord op de vraag wat nu eigenlijk het vraagstuk of probleem is. Dit vormt vervolgens het startpunt om al doelzoekend en ontwerpend op zoek te gaan naar oplossingen.

1.2 Aanpak

Dit onderzoek vindt plaats in opdracht van het programmteam Implementatie Omgevingswet binnen de Gemeente Rotterdam. Dit programmteam heeft als taak om de (werkwijze van de) Omgevingswet te borgen in de gemeentelijke organisatie en heeft ons (afdeling Bestuurskunde en Sociologie van de EUR) gevraagd om hierin te adviseren.

Dit rapport presenteert de bevindingen van deze *discoverfase*, waarin we op zoek gingen naar wat nu eigenlijk het vraagstuk is als we spreken over *borging van de Omgevingswet*. In deze fase hebben we 'de randen van het vraagstuk' verkend, of anders gezegd: verschillende mogelijke definities van het vraagstuk. Dit dient ertoe om gezamenlijk tot een startpunt te komen voor de "designfase". De intentie is om de discoverfase te laten volgen door een fase waarin we gezamenlijk oplossingen gaan ontwerpen waarmee de integrale werkwijze (in de geest van de Omgevingswet) een steviger plek gaat krijgen in de organisatie (*design-fase*), weer gevolgd door een implementatie en doorontwikkelingsfase (*deliver-fase*).

We volgen hierin de 'double diamond' van het ontwerpproces zoals door Stanford Universiteit is ontwikkeld.



Figuur 1 De 'double diamond' van het ontwerpproces

In overleg met het programmteam is bepaald dat de volgende vragen in de discoverfase centraal staan:

- Wat is 'de geest van de Omgevingswet'? Wat vraagt de Omgevingswet van de werkwijze van overheden, zowel intern als in relatie met andere partijen?
- Wat bedoelen we met 'borging' en 'implementatie' van (de filosofie van) de Omgevingswet?
- Wat zijn de ervaringen van ambtenaren binnen de Gemeente Rotterdam met de Omgevingswet en de daarvoor benodigde (integrale) werkwijze? Welke barrières en belemmeringen ervaren zij, en waar liggen volgens hen mogelijke oplossingen?
- Welke beelden van het vraagstuk komen naar boven en lenen zich voor een ontwerpende aanpak in de volgende fase?

Voor het beantwoorden van deze vragen hebben we drie stappen gezet.

Stap 1: Quickscan

Allereerst hebben we een *quick scan* uitgevoerd. Dit is een eerste grove verkenning van het vraagstuk, waarbij we gebruik maken van bestaande literatuur en studies. We beginnen immers niet op nul. De beweging rondom de implementatie en borging van de Omgevingswet is al langer gaande; dat geldt in het bijzonder voor de ontwikkeling van 'integrerend werken'. Zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie zijn al ervaringen opgedaan met of in overeenstemming met de Omgevingswet.

De vragen die centraal stonden in de Quick Scan waren:

- Wat kunnen we leren van ervaringen van andere overheidsinstellingen?
- Waar in de gemeente Rotterdam (maar ook daarbuiten) wordt al geëxperimenteerd met integrerend werken, vooruitlopend op de implementatie van de wet? Op welke specifieke onderdelen van de Omgevingswetfilosofie zijn deze experimenten gericht? Wat zijn in het kort de ervaringen (in termen van barrières en kansen)?

Onderdeel hiervan is een bureauonderzoek waarbij we een rondgang langs de wetenschappelijke-en vakliteratuur maken. Ook oogsten we uit eerdere praktijkstudies over de Omgevingswet, bijv. bij Architectuur lokaal, Platform 31, Bouwcampus, en andere G4 gemeenten. Vanaf 2013 en vooral in de aanloop naar de implementatie van de Omgevingswet, zijn er verscheidene onderzoeken gedaan naar de Omgevingswet zelf en de borging ervan. We filteren lessen, ervaren moeilijkheden en identificeren kansen uit bestaande praktijkonderzoeken en -analyses. Daarbij hebben we aandacht voor de (on)vergelijkbaarheid van deze bevindingen met de gemeente Rotterdam. Een overzicht van de bestudeerde praktijkstukken is te vinden in bijlage I.

Daarnaast bestaat de *quick scan* uit een verkennend groepsgesprek met een drietal ambtenaren van de Gemeente Rotterdam in verschillende rollen en lagen van de gemeentelijke organisatie. Het doel van deze verkennende sessie was om in kaart te brengen welke beweging er gaande is om – zowel binnen de gemeente Rotterdam als in de relatie met externe partners – de geest van de Omgevingswet in te bedden. We hebben het borgingsvraagstuk in deze verkennende sessie als dynamische transitie-opgave benaderd en besproken wat er al gebeurt, wat de ervaringen zijn en wat nog ongrijpbaar of onbekend blijft. We bespraken dit zowel vanuit de structuur van de organisatie, de aanwezige cultuur en de werkwijze (manier van organiseren).

Door middel van het bureauonderzoek en de verkennende sessie hebben we in korte tijd informatie verzameld over het vraagstuk. Met deze stap schetsen we de eerste contouren van het vraagstuk en bereiden we ons voor op de empathiserende diepte-interviews in stap 2.

Stap 2: Empathiserende interviews

Hierna volgde een verdiepende fase. De contouren van het vraagstuk die zich aftekenen in de eerste stap scherpen we aan, verdiepen we en breiden we uit met verdiepende interviews. De vragen die centraal stonden in deze stap waren:

- Wat is het kenmerkende van het werken in de geest van de Omgevingswet, met name als het gaat om het vraagstuk integraliteit?
- Waar loopt men tegenaan als men 'in de geest van de Omgevingswet' wil werken? (probleem)
- Wat is er nodig om in de geest van de Omgevingswet te kunnen werken? (gewenste resultaat)
- Wat is er nodig om dit ook (structureel) te bestendigen / op langere termijn te garanderen? (oplossing)

Door middel van diepte-interviews hebben we concrete ervaringen, behoeften en motivaties opgehaald van personen die binnen de Gemeente Rotterdam 'volgens de Omgevingswet' werken. Waar mogelijk worden casussen en/of voorbeelden besproken. In de taal van ontwerpers noemen we dit 'empathiseren'. Empathiseren betekent verplaatsen in de ander. Door te empathiseren wordt een vraagstuk vanuit de perspectieven van de mensen die met dit vraagstuk te maken hebben invoelbaar. Dit is nodig om uiteindelijk een uitvoerbaar en bovendien ook wenselijk advies te formuleren – aansluitend bij de dagelijkse praktijk, maar ook de onderliggende behoeften, drijfveren en waarden van de verschillende betrokkenen.

De respondenten van de interviews vertegenwoordigen een groep met verschillende functies, met een variatie in interne en externe oriëntatie (de een meer intern georiënteerd, de ander meer bezig met samenwerking met externe partners), waarbij het domein SO oververtegenwoordigd is. Met deze interviews hebben we de contouren die uit de eerste stap volgen aangescherpt, maar vooral verdiept en uitgebreid.

Stap 3: Ontwerp van het vraagstuk

Als laatste stap hebben we het vraagstuk ontworpen. Welk vraagstuk doemt op uit de *quick scan* en de empathiserende interviews? Wat is het 'probleem' bij de implementatie van de Omgevingswet waarvoor we in de designfase voorlopige oplossingen gaan bedenken?

Als afsluiting van de Discoverfase organiseerden we op woensdag 6 oktober een ontwerpende slotsessie. Het doel van deze slotsessie was om aan de hand van de analyse die de discoverfase heeft opgeleverd koers bepalen voor de *Designfase*.

We doorliepen de volgende stappen:

1. Evaluatie van bevindingen door reflectie op de vijf visies
2. Verdiepen van het ontwerpvragestuk door kansen (ontwerprichtingen) te inventariseren
3. Reflectie op het openingsbod van het ontwerpvragestuk door de potentie, valkuilen, voorkeuren en aanvullingen te bespreken

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een weergave van onze bevindingen over het vraagstuk van integrerend, gebaseerd op een analyse en duiding van de impressies en duiding van barrières. Eerst gaan we in op de denkrichtingen over het vraagstuk die volgen uit het voorgesprek. Daarna worden er, gebaseerd op het verkennende groepsgesprek (Quick scan) en de verdiepende interviews, een aantal impressies gegeven van de verschillende ervaringen met integrerend werken in de huidige gemeentelijke context en worden er ervaren barrières voor integrerend werken geduid. Hoofdstuk 3 presenteert de uitkomsten van het onderzoek in een vijftal visies: 'Van borgen naar al doende transformeren', 'Van verticaal escaleren naar horizontaal assembleren', 'Het is uiteindelijk mensenwerk', 'Van transactioneel naar ambidexter leiderschap' en 'Van statische procedures naar dynamische processen'. Dit hoofdstuk sluit af met een openingsbod voor de ontwerpogave.

H2. ERVARINGEN ROND DE OMGEVINGSWET EN INTEGREREND WERKEN

2.1 Inleiding

In het voorgesprek met het programmateam werden al een drietal mogelijke denkrichtingen benoemd als het gaat om de vraag wat er nodig is om structureel tot meer integrerend werken te komen. We benoemen ze hier omdat ze een interessante inkijk bieden in hoe er binnen de gemeente (of specifieker: het programmateam) tegen het vraagstuk wordt aangekeken en in welke oplossingsrichtingen zij denken (2.2). Vervolgens gaan we op zoek naar aanvullende waarnemingen en observaties over wat het vraagstuk precies behelst. Deze presenteren we in de vorm van impressies, waarmee we proberen recht te doen aan de variëteit van indrukken die we hebben opgedaan. We maken daarbij onderscheid tussen een aantal impressies die gaan over de wijze waarop mensen het integrerend werken opvatten, ervaren en hoe zij het tot stand proberen te brengen (2.3), en een aantal impressies over de barrières en onderliggende problemen die daarbij ervaren worden (2.4).

2.2 Denkrichtingen in het voorgesprek

In het voorgesprek zijn een drietal denkrichtingen genoemd voor 'het implementeren van de Omgevingswet'. Allereerst kan gedacht worden aan 'hard controls' in termen van aanpassingen in de formele governance. Integrerend werken wordt dan 'afgedwongen', doorspelregels en beloningen in te bouwen die het systeem zo vormen dat het als verlies wordt beschouwd door veel medewerkers wanneer ze zich alleen maar richten op hun eigen doel. Hiermee ontstaat een systeem dat stimuleert om samen aan waardevermeerdering te werken, en daarmee een meer integrale afweging ontlokt en de sectorale reflex afremt. Dit wordt gezien als een noodzakelijke aanvulling op alle 'soft governance' (rond houding en gedrag, cultuur en werkwijze) waar reeds aan gewerkt wordt.

Vervolgens kan gezocht worden naar een antwoord op de vraag wat de betekenis is van beleid in het licht van de Omgevingswet. Welke verschijningsvorm en welke inhoud zou beleid moeten krijgen als het vertrekpunt vraagsturing in plaats van aanbodsturing is, waarmee bedoeld wordt dat het issue centraal staat en niet de gemeentelijke beleidsdoelen? Bijkomende vraag is in dat verband: hoe geef je de beleidscyclus (het leren van en bijstellen van beleid) vorm als je steeds meer probeert mee te bewegen met initiatieven van onderop en steeds vaker inzet op meervoudige waardecreatie in de uitvoering?

Tot slot kan gezocht worden naar andere manieren van verantwoorden en criteria van verantwoording. Daarbij wordt niet alleen verantwoord in termen van wat er is afgesproken en op papier is vastgelegd, maar ook in termen van de meerwaarde die is opgeleverd voor andere domeinen.

Deze drie denkrichtingen laten in feite al zien dat op dit moment de formele governance nog niet is ingericht op het faciliteren van integrerend werken, dat de beleidsrealiteit nog steeds sectoraal en op deelbelangen is gericht waarbij klassieke vormen van toetsing aan vastgestelde beleidskaders domineren en dat verantwoording nog vooral inzet op wat vooraf is afgesproken (vanuit een bepaalde deelrationaliteit) en nog niet is ingericht om meer integrale uitkomsten te waarderen en meerwaarde te belonen. Ook valt op dat deze zoekrichtingen eigenlijk al deels op de oplossing vooruitlopen. Tegelijkertijd zien we in deze oplossingen een lichte voorkeur (of bias misschien) om vooral in te zetten op aanpassing van de harde kant van de organisatie, waarbij de veronderstelling is dat integraler werken vooral wordt belemmerd door zichtbare structuren (taakverdeling, beleidscyclus, wijze van verantwoording, financieringsmethodiek).

We zijn vervolgens zelf op zoek gegaan naar aanvullende beelden en waarnemingen. Immers gaan er achter deze denkrichtingen allerlei assumpties schuil over de vraag wat het vraagstuk nu eigenlijk behelst en daarmee ook welke oplossingsrichting gepast zou zijn. Het is goed om breder zicht te krijgen op

ervaringen en beelden die er leven rondom het werken met de Omgevingswet, om te weten wat 'het probleem' nu eigenlijk is en in welke richting we dus de oplossing ervan moeten gaan zoeken. De resultaten van deze aanvullende verkenning, aan de hand van de verkennende sessie en de empathiserende interviews, worden in de onderstaande paragrafen gepresenteerd in de vorm van impressies.

2.3 Impressies over de huidige werkwijze

De invoering van de Omgevingswet binnen de gemeente Rotterdam is net als bij vele andere gemeenten gestart met de uitwerking van de Omgevingsvisie, een van de kerninstrumenten onder de Omgevingswet. De Omgevingsvisie is een integrale langetermijnvisie van een bestuursorgaan voor de hele fysieke leefomgeving en haar grondgebied. De omgevingsvisie van de gemeente Rotterdam is een plan voor de fysieke leefomgeving en beschrijft hoe de stad er in de toekomst uit gaat zien. De omgevingsvisie vertelt wat voor stad Rotterdam wil zijn op de lange termijn: sterk, veerkrachtig en toekomstbestendig.

De inbedding van de omgevingsvisie op andere niveaus (anders dan strategische niveau van de visie) loopt vervolgens via de vertaling in de andere kerninstrumenten; het omgevingsprogramma, het omgevingsplan, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Bij de gemeente Rotterdam vindt elk instrument een plek binnen een afdeling en/of niveau. Oftewel binnen huidige sectorale structuur van de gemeentelijke organisatie. Nog niet met elk instrument is men even ver in de ontwikkeling.

Vervolgens moeten de instrumenten breder gedragen worden, er moet een gedeeld eigenaarschap ontstaan. Hiervoor zijn instrumenthouders aangewezen. Dit proces richt zich naast de invulling van instrumenten ook op een verandering in werkwijze en cultuur. Verankering in een wet zou volgens de respondenten vooral moeten helpen bij de bewustwording van het belang van integrerend werken. De invoering van de Omgevingswet zou volgens de respondenten de gemeentelijke ambtenaren moeten leren om te werken vanuit de behoefte van de stad. Dit vereist een meer integrale werkwijze, waarin men, ook binnen de gemeentelijke organisatie, over de schutting durft te kijken. Dit proces van verandering in werkwijze en cultuur is nog volop gaande.

Maar de trend naar integrerend werken is niet nieuw binnen de gemeente Rotterdam. Zo wordt de behoefte aan meer integrerend werken gezien in de introductie van wijkgericht werken, wijkraden, gebiedscommissie en experimenten. Ervaringen worden opgedaan met integrerend werken en hier wordt ook van geleerd. Een bruikbare voedingsbodemp is dus zeker aanwezig volgens de respondenten.

We vonden drie impressies over wat het betekent om integrerend te werken onder de huidige Rotterdamse omstandigheden.

Het werken met de Omgevingswet valt gemakkelijk ten prooi aan oude reflexen

Met de invoering van de Omgevingswet zou het integrerend werken een hogere vlucht moeten nemen. Een eerste impressie is echter dat rondom de borging van de Omgevingswet een aloude reflex snel weer de kop opsteekt: 'dit element of instrument is van mij en dus ga ik daarover'. Het werken in de geest van de Omgevingswet lijkt nog niet gevoeld te worden als een gedeelde verantwoordelijkheid of als iets wat vooral gaat over samenspel. Het gevoel van een gedeelde verantwoordelijkheid wordt nu belemmerd door de sectorale structuur en cultuur. De neiging is sterk – zeker daar waar afgedaald wordt van het visieniveau naar het toepassingsniveau, de beleidsuitvoering en het projectniveau – om de wet en alles wat daarbij hoort in te passen in de gekende en bestaande routines en praktijken van de organisatie.

De omgevingsvisie wordt benoemd als een integraal document. De inbedding van de algemene lijn in de omgevingsvisie moet via de invulling van andere instrumenten - de omgevingsvisie, het programma, het omgevingsplan en de omgevingsverordening, de omgevingsvergunning, het projectbesluit - vorm krijgen. Voor elk instrument is een instrumenthouder aangewezen. Zij worden door de respondenten ook wel beschreven als ambassadeurs, en het belang van het betrekken van deze key players als hulpmiddel om thema's aan elkaar te koppelen. Echter werken zij in een organisatie met een sterke sectorale structuur, ook zij hebben met hun instrument een sectorale basis. De afstemming moet dus plaatsvinden via de afdelingshoofden (de instrumenthouders) onderling. De sectorale basis zorgt ervoor dat het werk van de instrumenthouders, het uitwerken van de instrumenten en de bijbehorende werkwijze binnen de organisatie inbedden, wordt bemoeilijkt. Het inbeddingsproces gaat in stapjes, niet alle instrumenten zijn

even ver in de ontwikkeling. Het belang van onderlinge afstemming door de instrumenthouders wordt erkend: ze hebben elkaar nodig, en een goed samenspel lijkt inmiddels goed van de grond te komen.

De instrumentele borging levert een spanningsveld op met de culturele veranderopgave. Inhoudelijk verandert er niet meteen zoveel. Respondenten geven aan dat de ervaring is dat bestaande instrumenten, qua inhoud, haast één op één worden vervangen door de instrumenten van de Omgevingswet (vb. vergunning > omgevingsvergunning). Maar juist de culturele veranderopgave die de nieuwe werkwijze die ook wordt meegenomen bij de uitwerking van deze instrumenten, wordt bemoeilijkt door de gekende en bestaande routines en praktijken van de organisatie die aanwezig blijven, met name waar de ontwikkeling van een sectoraal instrument nog volop in ontwikkeling is. De verandering naar integraliteit en de ontwikkeling van de gewenste interne relaties hierbij verdwijnt een beetje achter de instrumentele borging. Een aantal respondenten ziet het idee van instrumenthouders wel als een eerste stap, die nodig is om vervolgens aan een bredere integraliteit te werken.

Daarnaast wordt (de invoering van) het integrale werken vaak buiten de lijn geplaatst, bijvoorbeeld (in dit geval) aan een apart programmteam dat verantwoordelijk is voor de implementatie van de Omgevingswet. Dit kan (onbewust/onbedoeld) legitimeren dat anderen hun schouders daar niet onder hoeven te zetten en zich er geen eigenaar van voelen.

Ook zien respondenten nu nog een onevenredige verdeling in integrerend werken binnen de gemeentelijke organisatie. Uit de interviews blijkt dat de mate van integrerend werken op dit moment verschilt per schaalniveau. Over het algemeen onderkennen de respondenten dat vooral de integraliteit intern langs de ambtelijke lijn nog moeizaam vorm krijgt. Er bestaat een gat tussen de hogere organisatieniveaus en de operationele kant. Respondenten benadrukken vooral de interne strubbelingen. Op strategisch niveau wordt er al veel meer integrerend gewerkt. Op het directieniveau zorgen daarentegen de vaak stevige schotten tussen portefeuilles voor een minder integrale blik. In het fysieke domeinen, dominant voor de invoering van de Omgevingswet, is gekozen voor een meer thematische indeling van portefeuilles. Respondenten zien dat als bevorderlijk om te komen tot meer integraliteit. De afdelingenstructuur is echter zeer sectoraal en dat bemoeilijkt de taken van de instrumenthouders, zoals hierboven besproken. De ambtelijke wijze van organiseren, waarin actoren primair verantwoordelijk zijn voor een specifieke taak of opgave, vormt dan ook een majeure uitdaging om tot integraliteit te komen.

Op projectniveau zijn in principe de vaak zeer specifieke/expliciete projectdoelen leidend. In de meer directe samenwerking, ook met partners, wordt meer ruimte ervaren om gemeenschappelijke doelstellingen te bespreken. Extern – in samenwerking met partners – lijkt het integrale werken dan ook aardig van de grond te komen. Er worden ook meerdere bestaande processen benoemd waarop men kan voortbouwen, zoals het gebiedsgericht werken. De behoefte om op een lager schaalniveau integrale afwegingen te maken zien we ook terug in de doelstellingen programma's als 'Wijk aan Zet' en 'Werken in stad en wijk'. Tegelijk is het vaak heel lastig om de realisatie van een dergelijke integrale afweging in een sterk verkokerde organisatie af te dwingen.

Dit lijkt ook te maken te hebben met het verschil tussen 'vakmensen' en bijvoorbeeld managers. Binnen een grote gemeente zoals de gemeente Rotterdam werken veel vakinhoudelijke professionals. Respondenten geven ook aan dat een hoog kennisniveau nodig is om de complexe opgaven van de stad Rotterdam aan te pakken. De meeste professionals zijn echter vooral sectoraal georganiseerd en georiënteerd. Diep de inhoud induiken vraagt om focus en gespecialiseerde kennis. Respondenten benoemen dat deze vakinhoudelijke professionals niet gewend zijn om de 'buitenwereld' (voor hen ook al buiten de eigen afdeling of het eigen cluster) te laten meedenken en hierdoor beïnvloed te worden. Er zijn dus functies die meer of minder gewend zijn om integrerend te werken. Respondenten verwijzen hierbij naar 'de gemiddelde projectleider'. De gemiddelde projectleider heeft bijna per definitie een niet-integrale bril, die wil zijn projectdoelen behalen. Het doel om tot meer integraliteit te komen verliest dan snel prioriteit in een project.

Integrerend werken is afhankelijk van informele netwerken en effectieve omwegen

Als tweede zien we dat integrerend werken sterk samenhangt met het specifieke informele netwerk van ambtenaren die het mogelijk maken om de juiste wegen te bewandelen, capaciteit vrij te krijgen en steun te verwerven. Dit geldt zowel binnen de gemeentelijke organisatie als in samenwerking met externe partners.

Bij het bespreken van de pilot Cool Zuid, bijvoorbeeld, komt naar voren dat de wijkmanager vanuit haar ervaring een wijk weet te mobiliseren en een verhaal weet neer te leggen om een wijk verder te brengen. Haar netwerkgerichte houding helpt ook intern om aan de juiste touwtjes te trekken om de capaciteit te verkrijgen die nodig is om het project onder de Omgevingswet uit te voeren. Dit gebeurt met een omweg, weg van de ambtelijke lijn, met name op basis van informeel contact met de politieke lijn. Ook ambtenaren die voornamelijk binnen de gemeentelijke organisatie actief zijn geven aan dat het integrerend werken via de ambtelijke lijn lastig te vinden. Een voorbeeld hiervan is de uitspraak: "Een motie, één a4'tje, dat werkt fijn, dat geeft de integraliteit een zetje".

Het lukt dus niet om daar te komen waar men heen wil door integrerend samen te werken binnen de organisatie via de gebaande paden, maar wel via een omweg, in dit geval via de politiek of via goed 'lobbywerk' binnen de bureaucratie. Dit is in lijn met de eerste impressie waarbij duidelijk wordt dat integraliteit langs de ambtelijke lijn matig tot stand komt. Dit maakt de beweging naar een meer integrale praktijk afhankelijk van de inzet en het gedrag van een persoon en vooral van zijn of haar netwerk en dat maakt het kwetsbaar. En op deze manier vindt integrerend werken ook plaats in de schemersfeer. Op de grens wat wel en niet wordt gezien als normaal, wat wordt gezien als 'zo hoort het of zo moet het of zo werkt het'. De scheidslijnen tussen de kokers zijn vaak hard en diep, maar als mensen elkaar kennen en vertrouwen weten ze elkaar – onder de radar – wel te vinden.

Integrerend werken is bij uitstek grensoverschrijdend werken zowel tussen de kokers als tussen beleid en uitvoering, als tussen publiek en privaat als tussen overheden onderling. Dat betekent ook dat integrerend werken niet tot stand komt in formele hiërarchieën, maar vooral gebaat is bij informele netwerken, mensen die elkaar kennen en weten te vinden.

De verantwoordelijkheid voor integrerend werken is nog niet belegd

Ten slotte is een derde impressie, die verband houdt met bovenstaande impressie, dat het succes van integrerend werken nu mede wordt bepaald door de functie en positie in de organisatie. Het maken van integrale beslissingen is nog niet (overal) gebruikelijk en conventioneel.

De respondenten benoemen met name als probleem dat de verantwoordelijkheid en het mandaat voor het nemen van integrale besluiten nog niet duidelijk belegd is bij één of meerdere functies. Het is niet duidelijk wie de integrale beslissing neemt. Bovendien zijn de huidige verantwoordingsstructuren sectoraal georganiseerd. Dit maakt het beleggen van integrale besluitvorming uitdagend. De behoefte hieraan is overigens wel opmerkelijk in het licht van een gezamenlijkheid die nodig is voor het bereiken van integraliteit. Wordt dit dan bereikt als de integrale beslissing belegd wordt bij één specifieke speler?

Er zijn een aantal uitzonderingen, zo worden er een aantal functies benoemd die wel degelijk integrale beslissingen mogen nemen. De rol van de gebiedsontwikkelaar wordt benoemd als een van de weinige functies die expliciet meekrijgen dat ze integrale afwegingen moeten maken. Daarnaast worden ook gebiedsaccountmanagers vanuit verschillende domeinen benoemd als meer bekend met integrale afwegingen. Op lokaal niveau komen zij regelmatig samen om voor een gebied tot integrale afwegingen te komen. Bovendien is er ook een nieuwe vorm van overleg waarin verschillende professionals samenkomen ten behoeve van integrale adviesvorming, het ruimtelijk intaketeam. Het ruimtelijk intaketeam is een mooi voorbeeld van het faciliteren van integrale afwegingen zonder direct mandaat. Dit team is een adviesorgaan voor gebiedsontwikkelaars. Opgaven die niet voldoen aan het bestemmingsplan worden hier besproken op wenselijkheid en haalbaarheid van het initiatief. Zo krijgen deze opgaven toch een kans. In het intaketeam zijn verschillende afdelingen vanuit verschillende domeinen vertegenwoordigd. Het doel, zoals wordt toegelicht, is het formuleren van een zo breed mogelijk advies. Het kan ook zijn dat men het niet met elkaar eens is en er meerdere adviezen volgen. De tegenstrijdigheden en spanningen worden zichtbaar gemaakt. Het is aan de gebiedsontwikkelaar zelf om de uiteindelijke afweging te maken.

2.4 Impressies over onderliggende barrières

Daarnaast vonden we zeven impressies over de barrières die aan bovenstaande zaken ten grondslag liggen.

Er is een gezamenlijk verhaal nodig, maar dit is intern ingewikkeld

Een eerste barrière die we identificeren is dat het toewerken naar een integraal doel wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een gezamenlijk verhaal. Het formuleren van een gezamenlijke opgave waarin

verschillende doelstellingen elkaar raken of samenkomen, is cruciaal om integrerend te werken. Komen tot een gezamenlijk verhaal zou volgens de respondenten voor een teamgevoel zorgen. Dit kan namelijk positieve reuring creëren en daarmee ook anderen enthousiasmeren om mee te doen en bij te dragen. Dit geldt zowel binnen de gemeentelijke organisatie als in samenwerking met externe partners.

De ervaring van respondenten is dat het gezamenlijke verhaal extern makkelijker tot stand komt dan intern. Intern wordt het teamgevoel in mindere mate ervaren. In de externe samenwerking is het gevoel van samen werken aan een gezamenlijk doel veel sterker aanwezig. Een concrete opgave – waarbij een fysiek vraagstuk wordt opgelost is samenwerking met externe partijen - kan ingevuld en geconcretiseerd worden en er kan aangehaakt worden. Een concrete opgave speelt zich af in een afgebakend gebied, waarmee verschillende betrokkenen zich identificeren en waarbij de interventies directe invloed hebben op de leefomgeving. Daarmee heeft elke betrokkene een belang bij het project. Daarnaast wordt benoemd dat het leven en daarmee ook de leefomgeving per definitie integraal is. De afbakening van een gebied maakt ook meteen duidelijk waarover het gezamenlijke verhaal gaat. Ook is er in een gebied vaak ook sprake van een duidelijk netwerk en zoals bijvoorbeeld bij Cool-Zuid een projectleider die 'de stad' aan het woord laat en over goede connecties beschikt.

Een verklaring voor de interne worsteling is dat integrerend werken vaak als een abstract verhaal wordt ervaren. Dat geldt specifiek voor de opgave om de Omgevingswet te implementeren. Waar precies naartoe wordt gewerkt is moeilijk voor te stellen, het is lastig om er concreet een beeld bij te vormen. Het roept niet gelijk het gevoel op van een gezamenlijk doel dat in gezamenlijkheid gerealiseerd moet worden. De invoering van de Omgevingswet gaat volgens respondenten om het leren werken vanuit de behoefte van de stad (van buiten naar binnen). Integrerend werken vraagt om de mogelijkheid om vanuit het vraagstuk te werken en niet vanuit de taak. Dat is de cultuurverandering waarover zovelen spreken, en zo'n cultuurontwikkeling is veel moeilijker af te bakenen.

Intern gaat het volgens de respondenten dan ook vooral om bewustwording, een bredere bril, een meer maatschappelijke bril, alsook de vraag hoe je dat kan faciliteren binnen (de kaders van) de organisatie. Verankering van die integrale bril is goed, maar belangrijker is de bewustwording die intern nodig is van de onderlinge afhankelijkheden en dus de noodzaak om elkaar op te zoeken en elkaar te helpen. Deze wederzijdse afhankelijkheid wordt intern niet voldoende ervaren, met name door de sectorale (verantwoordings)structuur, zo benoemen de respondenten. Juist dat staat integrerend werken in de weg. Deze ontbrekende urgentie wordt versterkt en/of in stand gehouden door de doorslaggevende rol van lijnmanagers in de besluitvorming. Zolang dat het geval is zal bij veel besluiten een sectoraal belang blijven prevaleren. Binnen lopen ambtenaren daarom tegen grenzen wanneer ze integrerend werken proberen toe te passen.

De schaduw van politiek en bestuur

Een tweede barrière is dat de beleidslijn erg overheersend blijkt te zijn in de werkwijze en houding die ambtenaren aannemen. De vraag die vaak gesteld wordt is "Past het binnen ons beleid?". Momenteel wordt beleid separaat opgesteld en wordt er naderhand geconstateerd waar het mee botst. Het sectorale werken blijft makkelijk de default in de organisatie. De standaard van de sectorale werkwijze blijkt sterk ingegeven te worden door hoe de bestuurlijke logica in de organisatie doorwerkt.

Volgens de respondenten hebben wethouders al snel het idee dat bijvoorbeeld projecten en programma's 'van hen zijn', omdat ze eindverantwoordelijke zijn, de financiering verzorgen, et cetera. Ook leidinggevende nemen de afdeling als uitgangspunt. De wet wordt ingepast in bestaande routines en praktijken van de organisatie. Daarbij zien we dat er veel wordt teruggevallen op een 'ik doe het zo' mentaliteit en 'dit element is van mij en dus ga ik daarover' mentaliteit. Dit stremt het gevoel van (gedeeld) eigenaarschap voor de partijen die het project of programma uitvoeren. Een verandering in werkwijze komt hierdoor niet goed van de grond. Daarnaast is sectoraal werken vooraf gemakkelijker te communiceren en krijgt het daarom als vanzelf steeds weer het primaat. Een groep respondenten benadrukt dat het gaat om het "bedienen van de wethouder", waardoor afstemming buiten de eigen (beleids)lijn geen prioriteit heeft. Een tevreden wethouder is dan belangrijker dan samenwerking en integraliteit. Sectoraal werken wordt ook in stand gehouden doordat er ook wordt gemanaged op het tevreden houden van de wethouder. Dit wordt het "institutionele spel" genoemd, waarin het wordt beloond om binnen de eigen structuren (cluster, sector, domein) taken uit te voeren en daarmee de wethouder te bedienen. Het institutionele spel beloont een sectorale blik. Een tegengesteld perspectief op deze cultuur van 'pleasen' bestaat ook binnen de gemeente Rotterdam. Er is een groep die vindt dat je uiteindelijk de

wethouder hier niet mee bedient en dit op de lange termijn ook bij de wethouder tot ontevredenheid zal leiden. Deze groep vindt dat 'pleasen' te veel als excuus wordt gebruikt om het niet anders te willen doen.

Ook geven respondenten aan dat zij bij hun pogingen om integrerend te werken last hebben van de hiërarchische cultuur in de organisatie, waarin het belang van formele posities en macht het vaak wint van gelijkwaardige samenwerking. Dit versterkt de focus op de eigen taak en vermindert de openheid en ontvankelijkheid voor elkaars taken en belangen.

Zo is er sprake van een vicieuze cirkel. We kunnen spreken van een structuur en cultuur met een wederzijds versterkend effect. De formele en hiërarchische taakverdeling wekt voorzichtigheid en een focus op eigen taken in de hand. Zodra dit 'gewoon' is (cultuur), wordt het vervolgens lastig om de structuur ter discussie te stellen en te veranderen, enzovoorts.

Het altijddurende probleem van tijd en geld

Daarnaast blijkt er een barrière te ontstaan door een probleem met de beschikbaarheid van tijd en geld (en daarmee capaciteit). Op deze terreinen is de organisatie vrij strak of star. Dit heeft zowel te maken met schaarste als met stroperigheid in processen en besluitvorming. Politieke druk, menskracht en financiën zorgen voor een schaarste van tijd. Een breed gedeelte ervaring bij respondenten is dat gemeentelijke medewerkers/ambtenaren geen tijd ervaren (en krijgen) om mee te doen aan projecten die buiten hun eigen beleidsterrein vallen. Hoewel meer publieke en daarmee integrale afwegingen uiteindelijk tijd kunnen opleveren en gedoe achteraf kunnen voorkomen volgens de respondenten, gebeurt dit weinig. Integrerend werken kost aanvankelijk (in de ontwikkelfase) meer tijd, energie en moeite dan de klassieke manier van werken. Als naderhand succesvol en snel kan worden uitgevoerd, zijn weinigen zich nog bewust van de tijdsinvestering. De respondenten erkennen het belang van vroege betrokkenheid voor integrerend werken, integraliteit aan het begin organiseren wordt als 'logisch' omschreven en het belang van de mogelijkheid om verschillende opties bespreken wordt ook naar voren gebracht.

Maar precies in dat vroege stadium is vaak niet duidelijk wat het belang is om betrokken te worden bij een vraagstuk en is de terughoudendheid om in te stappen daarom ook vaak groot. De doelgerichte Rotterdamse cultuur leidt tot een organisatie gericht op oplossingen en producten. Dit vraagt om uitkomsten, concrete besluiten, rapporten en dergelijke. Echter moet integraliteit vaak van onderaf opgebouwd worden en dan moet men het ook nog eens lang volhouden en bewaken. Daar komen veel belangen bij kijken. Volgens de respondenten kost collectieve belangenbehartiging slim aanpakken veel tijd, omdat sectorale doelstellingen en belangen op gespannen voet kunnen staan. Dit houdt - volgens de respondenten in dat alle stakeholders tijd vrij moet maken om op zoek te gaan naar (mogelijke) meerwaarde, zonder dat op voorhand duidelijk is of dat rendeert in termen van de eigen opgave of taak. Integrerend werken vraagt om een overgang van een productperspectief naar een procesperspectief.

Conflicten gaan we uit de weg of lossen we via de lijn op

Integrerend werken brengt een veelheid aan belangen mee die in veel gevallen niet zomaar samengaan. Integrerend werken en conflict zijn dan ook nauw met elkaar verbonden. Om integrerend te werken is een hoge mate van gelijkwaardigheid van belang. Of in ieder geval het gevoel van gelijkwaardigheid. Om deze gelijkwaardigheid te creëren zijn horizontale relaties nodig en is het belangrijk om verschillende – vaak tegenstrijdige – belangen tijdig te kunnen bespreken. De wijze waarop er nu met conflicten wordt omgegaan draagt vaak niet bij aan het realiseren van een afgewogen, integrale uitkomst en is daarmee een vierde barrière. De interviews geven inzicht in een aantal oorzaken.

Ten eerste zien we een conflict vermijdend patroon in de organisatie. Spanningen tussen verschillende beleidsdoelstellingen (denk bijvoorbeeld aan woningbouw en vergroening) worden vaak uit de weg gegaan. Respondenten vertellen ons dat hierbij geleund wordt op het verkokerde verantwoordingsstelsel: 'Ik ga hierover, jij gaat daarover'. De besluitvorming per beleidsdomein gebeurt separaat, de targets van het desbetreffende domein zijn dominant en doorslaggevend. Dit zit een meer integrale afweging in de weg. Deze spanningen kunnen echter op een later moment alsnog opspelen en escaleren. We zien dat wanneer spanningen – op een later moment – optreden en leiden tot conflicten, deze conflicten vooral in de lijn worden opgelost. Conflicten escaleren naar boven in de hiërarchische organisatie zoals de verhalen van de respondenten ons vertellen. Dit biedt weinig perspectief op een echt integrale afweging. Want ook deze lijnen zijn verkokerd. De escalatie ten behoeve van de conflictoplossing belandt in één van de beleidsterreinen en daarmee is vaak maar één kant (een van de

beleidsterreinen waartussen de spanning is ontstaan) van het conflict vertegenwoordigd. En ontstaat er een bias in de besluitvorming. De oplossingsruimte wordt beperkt. Het escaleren in de hiërarchische lijn ondermijnt daarmee ook het gelijkwaardigheidsgevoel.

Daarnaast zien we dat het moeilijk blijkt om in een vroegtijdig stadium de spanningen op te zoeken, te hanteren en productief te maken. In het beginstadium is de oplossingsruimte het grootst en kunnen dus verschillende opties besproken worden. Zoals eerder benoemd erkennen de respondenten het belang van het op tafel leggen van de verschillende keuzes. Om gelijkwaardigheid te creëren moet je volgens de respondenten spanningen opzoeken in de beginfase, om zo ruimte te creëren voor een vruchtbaar gesprek, ook voor het vervolg van het proces. Je zult niet iedere keer al winnaar uit de bus komen. Het gaat erom dat men ook in termen van de meerwaarde die is opgeleverd voor andere domeinen gaat denken. Een participant omschrijft dit zeer beeldend: Er moet een accordeon komen, stretchen en duwen en soms klinkt dat heel vals, maar als je op een goede manier het gesprek voert, aan de voorkant, dan moet er ruimte blijven voor elkaars waarden en moet het kunnen werken op een gelijkwaardige manier. Dat vraagt volgens deze participant ook dat mensen accepteren dat anderen wel eens hun zin krijgen.

We treden pas naar buiten als de plannen af zijn

Een vijfde barrière die we identificeren is het ontbreken van een duidelijk procesperspectief op integraliteit. Integreerend werken betekent stap voor stap verder komen. Voor de samenwerking met de stad (externe partijen) is het ook van belang dat 'onvolledige plannen' bespreekbaar worden gemaakt en worden meegenomen in de besluitvorming. Het is echter gebruikelijk om alleen met een al 'af' (intern) integraal idee naar buiten te treden. Hiermee wordt de inbreng van buiten en het vormen van een gezamenlijk integraal plan (onbedoeld) beperkt en daarmee ook het draagvlak. Er wordt nu te weinig gebruik gemaakt van de kracht van de stad.

Een eerste factor die hieraan bijdraagt is het na elkaar ontwikkelen van interne en externe integraliteit, terwijl het tegelijkertijd ontwikkeld zou moeten worden om echt tot verrijking te komen. Respondenten beschrijven dat bij de beoogde nieuwe werkwijze het plan gedurende de rit meer vorm krijgt en men vooraf niet weet hoe het resultaat er uiteindelijk uit zal zien. Het is nodig om ruimte (in capaciteit en begroting) te creëren om samenwerking met de stad mogelijk te maken. Respondenten benadrukken dat externe partijen vroeger aan tafel moeten komen en in het proces meegenomen moeten worden. Deze werkwijze is echter erg lastig, omdat de gemeentelijke organisatie nog niet goed is in het organiseren van verrassingen en graag onzekerheden minimaliseert. Een voorbeeld hiervan is de begrotingscultuur waarbij capaciteit vooraf wordt vastgesteld wat de omslag naar het bespreken van onvolledige plannen – waar ruimte zit voor het meedenken vanaf buiten – lastig maakt. Er lijkt sprake van een risicomijdende cultuur met een terughoudendheid in loslaten.

De spanning tussen de gewenste en gekozen werkwijze zien we bijvoorbeeld terug in de verschillende perspectieven op participatie. Dit heeft met name te maken met verwachtingenmanagement richting de participant, die moeilijker wordt geacht onder de Omgevingswet. Men is het erover eens dat openheid en inzichtelijkheid zorgt voor draagvlak en legitimiteit om te handelen. Echter wordt het inzichtelijk houden en up-to-date houden van informatie bemoeilijkt in een doelzoekend proces onder de Omgevingswet. Het werken met een on-af product, bijvoorbeeld een 'levende' omgevingsvisie, leidt tot een bepaalde angst om valse verwachtingen te wekken. En daarmee een terughoudendheid in het loslaten van zaken en het werken met de open, onbevangen vormen van participatie door externe partijen onder de OW. Echter geldt voor externe partijen dat ze wel degelijk begrip tonen voor een 'nee' vanuit de overheid, terwijl die overheid er in de basis van uit lijkt te gaan dat dit begrip er niet is (en dus voorkomen moet worden). Daardoor wordt volgens een groep respondenten de kracht van de stad niet optimaal gebruikt. Deze groep gelooft erin dat een integrale afweging aan het begin het meeste oplevert en dat dit vertrekpunt niet steeds opnieuw ter discussie gesteld moet kunnen worden. Het werken onder de OW vraagt om participatie vorm te geven tijdens het hele proces. Als een stok achter de deur om meer mensen te betrekken en daarmee ook het draagvlak te vergroten. Zij vinden het gechallenged worden op eigen voornemens door externen een toegevoegde waarde. Het eindresultaat wordt er beter van. Daarmee kan de koers veranderen gedurende het proces.

Dit samen maakt dat er behoefte is aan bredere, doelzoekende opdrachten en mandaten, waarbij je gaandeweg ontdekt wat er nodig en mogelijk is. Respondenten onderschrijven dat als je een opdracht integraler wilt doen, je aan de voorkant ontvankelijk en open moet beginnen. Een brede doelstelling in de projectdefinitie is dan essentieel. Hierbij zorgt een minder vergaande prioritering dat eerst als 'bijzaken' aangemerkte dingen niet meteen worden afgeschreven. Aan de ene kant zijn daarvoor handvatten nodig

om tot de juiste vraag te komen, aan de andere kant is een lijn nodig om de experts, afdelingshoofden en anderen daartoe te kunnen aanzetten. Vooral in gesprekken over de inhoud lijken ambtenaren elkaar te vinden. Tijdens de interviews wordt benadrukt dat het respect voor elkaars vakinhoudelijke kennis groot is en dat daaruit vruchtbare gesprekken volgen waarin ruimte voor een brede opdracht/projectdefinitie benut kan worden. Hierbij wordt de rol van de interne opdrachtgever als cruciaal gezien. Hij of zij moet rugdekking willen geven om processen op deze wijze in te steken en gaandeweg durven bepalen of er meer of minder hulpbronnen nodig zijn. Wanneer er een nieuwe vraag ontstaat is het belangrijk dat degene die iets afrondt en degene die het vervolg verzorgt samen aan tafel gaan zitten om te bepalen wat de opdracht is die hoort bij de borging van het voorafgaande en past bij de vervolgvraag. Dit is een herhalende stap, een cyclisch proces. Dat cyclische proces moet je organiseren, dat begint bij een goede intake. Noodzakelijk hierin is gericht inzetten op reflectie, een lerende organisatie.

Integrerend werken is mensenwerk en kan je niet uit het systeem trekken

Als volgende barrière zien we dat integrerend werken sterk persoonsafhankelijk is. Het hangt af van de specifieke vaardigheden van ambtenaren. We zien zeker ambtenaren die het in zich hebben om als integrator of verbinder te werken, zij zitten echter nog niet altijd op de juiste plekken en worden vaak niet voldoende gefaciliteerd.

Respondenten benoemen dat er voor een integrale werkwijze 'slimme' mensen nodig zijn. Onder slimme mensen worden ambtenaren verstaan die op een bepaald (abstractie)niveau kunnen denken, een capaciteit die nodig is om integrale afwegingen te kunnen maken. Deze mensen zitten nu vooral op de hogere, strategische niveaus. Maar wat – aansluitend op eerdere barrières – wordt benoemd, is dat deze mensen juist nodig zijn aan de voorkant van processen en in projecten. Omdat deze 'slimme' mensen hier nu niet zitten schiet de vertaalslag vaak te kort volgens de respondenten.

Binnen de gemeente is er sprake van duidelijke functiescheidingen, dit houdt ook verband met de verkokering. Gespecialiseerde kennis in combinatie met een brede blik is nodig. Die brede blik ontbreekt veelal bij sectorale functies. Om deze groep te laten groeien moeten ambtenaren persoonlijk los proberen te komen van de focus op hun eigen kennis en identiteit. De bewegingsruimte wordt nu beperkt doordat er nog veelal vastgehouden wordt aan de bekende functies en posities, die zorgen voor een gezicht en respect in de organisatie. We zien personen die voldoende adaptief en combinerend vermogen hebben. Echter voelen zij ongemak om dat daadwerkelijk in de praktijk te brengen. Respondenten benoemen dat het, als eerste stap, belangrijk is om aan te haken bij de functies die al integrale afwegingen maken en deze beter te ondersteunen. Ook wordt benoemd dat er is geëxperimenteerd met thema specialisten. Deze ontwikkelingen zoeken nog een vervolg.

De persoonlijke ervaring van ambtenaren is belangrijk om integrerend werken van de grond te krijgen. De knop van 'het gewoon proberen' kent de organisatie nog onvoldoende en daarmee wordt de overgang naar deze nieuwe werkwijze geremd. De transitie kan niet zonder de transitie van de persoon en persoonlijk leiderschap is essentieel. Er bestaan wel verschillende ideeën over deze persoonsafhankelijkheid. De persoonsafhankelijkheid wordt zowel negatief – persoonsgebondenheid is kwetsbaar – als positief – persoonsafhankelijkheid is niet altijd slecht, mensen zijn van belang, gewaardeerd. Maar in het kader van de Omgevingswet is het belangrijk dat integrerend werken niet alleen afhangt van de persoon, maar ook geïnstitutionaliseerd wordt.

Het organiseren van werkbare complexiteit

Als laatste barrière kan de complexe organisatie zelf benoemd worden. Complexiteit in een organisatie is niet per se een probleem - integrerend werken is per definitie complex - maar moet wel een werkbare vorm krijgen.

Integrerend werken staat of valt bij het vinden van de juiste informatie. Integrerend werken gaat ook over elkaar weten te vinden. Dat is immers een voorwaarde om überhaupt te kunnen samenwerken. Bij het uitwerken en het uitrollen van de instrumenten van de Omgevingswet blijkt uit de verhalen van de respondenten dat in de eerste plaats het vinden van de juiste informatie een struikelblok is: het compleet maken van de informatie voor integrale besluitvorming, het ophalen van de verschillende perspectieven voor een integrale besluitvorming en het aankloppen bij de juiste persoon. Ambtenaren weten niet bij wie ze voor welke informatie moeten aankloppen. Dit gaat om de informatie die buiten de eigen afdeling en/of

eigen domein valt. Dit ervaart men als een drempel om meer integrale afwegingen te maken. Dit heeft zowel te maken met de onduidelijkheid over wie het mandaat heeft voor de integrale besluitvorming als met de organisatie van wat door respondenten wordt benoemd als 'informatieloketten'.

Respondenten reflecteren op de facilitering van het vinden van de juiste personen met de juiste informatie, met als oplossingsrichting de organisatie van 'informatieloketten' op de grens van verschillende afdelingen. Om dit te organiseren zien de respondenten dat binnen de gemeente de eerste stappen worden gezet, Zo noemen ze vaak de nieuwe afdeling strategie. Deze afdeling brengt kennis bij elkaar, organiseren de kennis en delen de kennis. Deze afdeling staat dicht bij het politieke veld, en handelt vaak vanuit de politieke urgentie. Een plek in de organisatie waar alle kennis aanwezig is, moet rust gaan brengen. De ontwikkeling van de digitale beleidsatlas is een mooi voorbeeld, waarin informatie (over verschillende instrumenten) van de Omgevingswet wordt samengebracht; en waarin ook aandacht is voor het omgaan met de 'levende' instrumenten en daarmee de moeilijkheid van het actueel houden van informatie. Het is belangrijk dat de informatie actueel blijft. Dan kunnen nieuwe opdrachten aan de hand hiervan ook worden geëvalueerd; en kan bepaald worden of beleid ontbreekt of verbeterd moet worden.

H3. BEELDEN VAN HET VRAAGSTUK

3.1 Inleiding

De onderzoeken in het kader van GOVLAB010 vinden hun aanleiding in de omgeving van de gemeentelijke organisatie. Deze omgeving kenmerkt zich door **transities** en **complexiteit**. Op een aantal terreinen zijn structurele veranderingen nodig voor een duurzame toekomst van de stad. Een goed voorbeeld hiervan is de klimaatcrisis. Dit soort uitdagingen zijn tegelijkertijd sterk vervlochten met tal van andere maatschappelijke vraagstukken (denk aan woningbouw, transport, sociale ongelijkheid). Deze vervlechting zorgt op zijn beurt voor een zekere onvoorspelbaarheid: De impressies die volgend uit de verkennende sessie, de interviews en de reflectie op de bevindingen tijdens de afsluitende ontwerpessie laten verschillende kanten zien van het vraagstuk 'implementatie Omgevingswet' ten behoeve van integrale planvorming en plantoetsing. Ze belichten verschillende aspecten van de benodigde werkwijze, de knelpunten die deze werkwijze en de verduurzaming of borging ervan in de weg zitten en aangrijpingspunten voor verbetering. In dit derde hoofdstuk presenteren we vijf beelden of definities van het vraagstuk, gevolgd door een openingsbod op het ontwerp-vraagstuk.

3.2 Vijf visies op het vraagstuk

In de ruwe (interview)verslagen lezen wij verschillende, soms complementaire, soms conflicterende verklaringen waarom het zo moeilijk is om 'het werken in de geest van de OW systematisch te borgen'. We formuleren deze verklaringen als mogelijke (hypothetische) antwoorden op de vraag: wat is hier nu het eigenlijke vraagstuk?

De eerste interpretatie gaat in op de vraag hoe we naast de borging van de instrumenten kunnen doorgaan met het uitvinden van hoe het werken in de geest van de Omgevingswet gestalte moet krijgen. Borgen betekent dan vooral doorgaan met uitproberen.

De tweede interpretatie richt zich op de organisatiecontext die zich slecht lijkt te verhouden tot wat de Omgevingswet veronderstelt. Het maken van afwegingen is nu eerder een kwestie van verticaal escaleren in plaats van horizontaal assembleren. Allerlei structurelementen (sturings- en organisatieprincipes) bevorderen het ene en belemmeren het andere.

De derde interpretatie gaat in op de persoonsafhankelijkheid van integrerend werken en de facilitering die in organisatie in structuur en cultuur zou kunnen bieden. Het behouden, uitbreiden en gebruik maken van persoonlijke capaciteiten is cruciaal. Hierbij speelt ook oefenen en gezamenlijk leren een rol.

De vierde interpretatie richt zich op de spanning die er bestaat tussen ordezoekers en verbinders. Hoewel beide groepen onmisbare kwaliteiten representeren en ook in de organisatie hun plek hebben, is hun interactie vaak niet productief. Hierachter gaat een gebrek aan (ambidexter) leiderschap schuil.

De vijfde interpretatie gaat in op de hang van de organisatie naar het afhechten van producten, het geven van een klap op een stuk en het daarmee strikt afbakenen van stappen in een proces, in plaats van het durven werken met open eindjes, het werken met halffabricaten in doelzoekende en uitnodigende processen en de bijbehorende sturing en opdrachtgeving.

1. 'Van borgen naar al doende transformeren' - de nieuwe werkwijze is nog niet voldoende uitgekristalliseerd

Op basis van de bevindingen kan gesteld worden dat de organisatie tijd nodig heeft om de nieuwe werkwijze eigen te maken. Er is alle reden om te stellen dat de werkwijze nog volop in ontwikkeling is. "Borgen" daarentegen veronderstelt dat de werkwijze al uitgekristalliseerd is en kan worden geïmplementeerd – een eenmalige, technisch-rationele handeling dus. Het suggereert iets statisch: als

het geborgd is, is het klaar. Dat geldt ook voor de term “instrumenthouder”: iemand “heeft” het instrument en past deze toe.

Uit het onderzoek blijkt dat het vraagstuk veel meer om een dynamische procesoriëntatie vraagt (in plaats van een productoriëntatie). De beoogde werkwijze wordt nog elke dag verder ontwikkeld. Het is van belang om (nog meer) systematisch te leren van het werken in de geest van de Omgevingswet, om meer gericht en transformatief te experimenteren en al doende de organisatie aan te passen aan datgene wat de Omgevingswet vraagt en veronderstelt. Borging is dan een continu leerproces, dat nog volop gaande is en voorlopig ook nog wel even moet worden voortgezet. Het gaat bovendien niet zozeer om het beheren van het instrument, maar om het bewaken van het bijbehorende proces.

Dit betekent dus dat bij de implementatie van de instrumenten van de Omgevingswet, waarbij een fase van borging volgt op de fase van het uitproberen, sprake is van een procesmatige aanpak. Het is van belang dat het eigen maken van de nieuwe werkwijze een stevige plek behoudt in dit proces. Daarbij wordt het bedenken, uitproberen en verfijnen van de nieuwe werkwijze parallel georganiseerd aan het verduurzamen en verankeren ervan.

2. ‘Van verticaal escaleren naar horizontaal assembleren’ - de organisatie is niet goed ingericht om de nieuwe werkwijze te accommoderen

Integrerend werken vraagt om een organisatiestructuur die het mogelijk maakt om vanuit het vraagstuk te werken en niet alleen vanuit de (sectorale) taak. De Omgevingswet vraagt om te leren werken vanuit de behoefte van de stad (van buiten naar binnen, waarbij grenzen van organisatieonderdelen weinig relevant zijn). De vraag is dan hoe je dat kunt faciliteren binnen (de kaders van) de organisatie. De wederzijdse afhankelijkheid die ontstaat bij deze werkwijze wordt intern niet voldoende ervaren en dat staat integrerend werken in de weg. Deze ontbrekende urgentie wordt versterkt en/of in stand gehouden door de doorslaggevende rol van lijnmanagers in de besluitvorming. Dat betekent ook dat conflicten of tegenstellingen ‘in de lijn’ worden opgelost en de spanning met andere beleidsdomeinen niet wordt opgezocht maar vermeden.

Het accommoderen van het werken conform de Omgevingswet houdt dus in dat het conflict tussen waarden door degenen die het creëren of ervaren op horizontale wijze kan worden aangepakt, het liefst in combinaties die belangen van beide kanten representeren. Daarvoor is mediatie en ontwikkelkracht nodig. Er zijn echter nauwelijks voorzieningen voor deze vorm van horizontaal assembleren. Er zijn dan eigenlijk ook ambtenaren nodig voor wie vooral de combinatie interessant is en niet de mijding.

Alle sturingskracht zit echter in de verticale lijn. Ook de wijze van verantwoordelijk is sectoraal, verticaal georganiseerd. Integrerend werken wordt niet alleen niet aangemoedigd, het wordt over het algemeen ook niet beloond. De vraag is dan: hoe zien mechanismes en incentives voor “horizontaal escaleren” eruit en hoe kan de organisatie dit faciliteren? Het doel is dan om een organisatiecontext te creëren waarin ambtenaren niet alleen worden aangemoedigd om hun eigen taak uit te voeren en doelen behalen binnen hun eigen “kolom”, maar ook wordt gestimuleerd om die te verbinden aan andere taken en doelen buiten hun eigen domein. Over dergelijke verbindingen moet dan ook effectieve besluitvorming kunnen plaatsvinden. Momenteel zien we dat ambtenaren die verbindingen willen leggen, niet zelden een rondgang moeten maken langs vele MT’s, waarbij zij elke keer de opdracht krijgen nóg meer af te stemmen met andere MT’s. Hieruit blijkt dat het mandaat (wie is bevoegd om een uiteindelijk besluit te nemen) onduidelijk is. Hoe hoger in de organisatie (richting hoger management, directie, politiek en bestuur), hoe moeizamer het “integrerend werken” en de besluitvorming daarover verloopt.

3. ‘Het is uiteindelijk mensenwerk’ – integrerend werken vraagt om competente mensen die elkaar weten te vinden

In onze impressies valt op dat de vraag of integrale besluitvorming tot stand komt, sterk afhangt van de vraag wie erbij betrokken zijn geweest. Het belang van mensen kan moeilijk worden overschat. Er spelen echter een aantal problemen als we het vraagstuk van integrerend werken zien als vooral een kwestie van mensenwerk. Integratoren of complexiteitserkenners zijn er niet veel, of misschien zelfs ronduit te weinig (al dan niet als gevolg van socialisatie in de organisatie). Dit soort mensen zit regelmatig niet op de juiste plek (want hoger in de boom en niet met de voeten in de klei). Ze worden daarnaast vaak ernstig belemmerd en hebben weinig mogelijkheden om vanuit hun positie medewerking af te dwingen of

uitkomsten te sturen. Veel draait op informele lobby, overleg en bondgenootschappen. Tot slot weten deze mensen elkaar ook niet altijd goed te vinden, vanwege de grote, onoverzichtelijke organisatie waar mensen in werken (en waarin mensen ook nog eens regelmatig van plek veranderen).

Vanuit het perspectief van mensenwerk is het dus de vraag hoe er gebouwd kan worden aan een organisatie waarin de mensen met deze kwaliteiten tot hun recht komen en de ruimte krijgen. Tegelijk gaat het om de vraag hoe de organisatie dit talent kan kweken en ontwikkelen. Hoe zij de vaardigheden die hieraan verbonden zijn, kan helpen overdragen en kan aanleren. Hoe zij dit kan belonen en er ook perspectief aan kan verbinden voor de mensen die hier goed in zijn. Hoe zij kan voorkomen dit talent bij jonge mensen, vaak onbewust, wordt ontmoedigd en afgeleerd.

4. 'Van transactioneel naar ambidexter leiderschap' - Integrerend werken vraagt om vruchtbaar samenspel tussen mensen die heel verschillend zijn

De gemeente Rotterdam heeft twee zielen in het lichaam, die van de orde door taakverdeling en het adagium 'je gaat erover of niet' en die van het integrerend werken waarbij je juist voorbij de eigen taak en verantwoording kijkt naar wat Rotterdam en Rotterdammers nodig hebben en je dus overal mee bemoeit. Dit is een belangrijke spanning. Deze spanning uit zich onder andere in de aanwezigheid van verschillende type mensen – de ordezoekers of afbakenaars en de integratoren of complexiteitserkenners – die in de huidige organisatie niet zelden moeizaam met elkaar omgaan.

Binnen elke overheidsorganisatie werken veel mensen die helemaal niet bezig zijn met integrerend werken en daar ook weinig waardering voor hebben, al was het alleen maar omdat deze vorm van werken de orde van de organisatie zo vaak verstoort. Sectoraal werken is eigenlijk de weg van de minste weerstand, levert een resultaat op dat weliswaar suboptimaal maar prima te verantwoorden is en blijft daarom heel gemakkelijk de default in een organisatie waarin schaarste domineert. De sectorale professionals met een hoog kennisniveau zijn ook van grote waarde voor de gemeente Rotterdam. Daarbij komt dat ook voor het door vertalen van de Omgevingswet gespecialiseerde kennis nodig is.

Aan de andere kant zijn er wel degelijk integratoren aanwezig in de gemeente Rotterdam. Integrerend werken vraagt om de 'juiste' mensen met de 'juiste' competenties, een portie lef en onbevangenheid. Die zijn er niet altijd en ze zitten ook niet altijd op de goede plaats. Deze integratoren weten de olifantenpaadjes te vinden en slaan vaak 'de lijn' over. Ze krijgen daarmee zaken voor elkaar maar ze lopen nu echter ook veelvuldig tegen de eigen organisatie aan. Integrerend werken stelt regels ter discussie, het stelt initieel beleid ter discussie en stelt de aard van de verantwoording ter discussie. Het weerwerk vanuit de ordezoekers, vergroot het gevaar dat de integratoren uiteindelijk gefrustreerd afhaken. Hun eigen organisatie is in hun ogen vaak de grootste vijand om kwaliteit te leveren.

Het taalgebruik dat we hier hanteren is enigszins stereotiep: ambtenaren zijn zelden louter ordezoekers of integratoren. Het gaat om de voorkeursstijl die ambtenaren hebben. Bovendien willen we niet suggereren dat het oké zou zijn als ambtenaren het één of het ander zijn. Het gaat er juist om dat ambtenaren orde zoeken met oog voor de noodzakelijke verbindingen, en vice versa integreren met aandacht voor de noodzakelijke afbakeningen. Kortom, het gaat erom beide "stijlen" in balans te hanteren en te sturen op het samenspel van mensen die goed in het ene zijn maar minder goed in het andere. Dat is een vraag van leiderschap, van ambidexter leiderschap om precies te zijn. Maar wat staat de ontwikkeling en toepassing van deze leiderschapsstijl in de weg? Waarom is deze leiderschapsstijl ogenschijnlijk vrij schaars in de organisatie? Kunnen we daar verandering in brengen?

5. 'Van statische procedures naar dynamische processen' - Integrerend werken vraagt om ruimte voor doorgaand verbeteren en producten die 'nooit' af zijn

Integrerend werken betekent dat het een het ander beïnvloed, het is nooit statisch. Toch wordt er wel gesproken over integraal beleid als iets op een plek en een moment dat je kunt vaststellen en daarna uitvoeren. In dit traject spreken we bewust van integrerend werken en dat is niet zonder reden en betekenis. Integrerend werken is een 'onaf' proces. Het gaat erom dat partijen bereid zijn om te erkennen dat tijdens het werken (vroeger noemden we dat beleidsuitvoering, maar dat begrip heeft veel van zijn betekenis verloren) steeds nieuwe conflicten of kansen optreden die de uitvoering van het initiële initiatief (van buiten of van binnen) bedreigen of juist kunnen versnellen en verbeteren. En dat ze bereid zijn om

plannen en voornemens te zien als iets voorlopigs en een uitnodiging aan anderen om het te verrijken en te verbeteren.

Het procesperspectief op integraliteit – wat er later in het proces anders kan zijn – is vaak maar matig ontwikkeld. Tijdens het werken moet er dus niet alleen meer ruimte komen om nieuwe combinaties te verkennen die vooraf niet voorzien waren, nee, meer nog, er zou meer waardering moeten komen voor het realiseren van deze combinaties, ook als ze afwijken van het initiële initiatief. Dit is de kracht van wat wij onaffe processen noemen. Deze processen bestaan bij de gratie van open eindjes, van processen waarin anderen worden uitgenodigd om aan te haken, zelfs als dat in eerste instantie via een conflicterend eigen initiatief gaat.

We zien dat personen dit (adaptieve en combinerende) vermogen regelmatig hebben. Maar vaak voelen ze ongemak om dat daadwerkelijk in de praktijk te brengen. Hun organisatie heeft namelijk over het algemeen een hekel aan het onaffe en heeft ogenschijnlijk een voorkeur voor het afronden/afhechten van zaken en het opleveren van producten. Nu zijn organisaties constructen en kennen ze zelf geen gevoel als hekel. Het zijn echter de regels, formeel en informeel die maken dat er institutioneel ongemak ontstaat bij lerende organisaties. Structuren zijn concreet en sturend, terwijl er behoefte is om te mogen afwijken van de standaard. Naast efficiëntie en resultaat mag er meer maatwerk en ruimte voor dynamiek komen. Hier ligt dus een interessante ontwerpogave. Zeker ook omdat voorspelbaarheid (met daaraan gekoppeld het idee van rechtszekerheid) voor publieke organisaties een belangrijke waarde is. Dus ook het aanbrengen van aanpassingen moet zorgvuldig gebeuren en de indruk mag niet ontstaan dat een uitspraak van de gemeente geen enkele waarde heeft en elk moment kan veranderen.

De overheid moet comfortabel worden met het on-af principe. Hoe kunnen we de liefde voor de losse eindjes aanwakkeren? De verankering op hoofdlijnen moet wel worden vormgegeven, maar nieuwe inzichten en ontwikkelingen moeten kunnen worden geïntegreerd gedurende het proces, dit geldt niet alleen voor de omgevingsvisie maar is daar wel de basis voor. Hoe organiseren we de broodnodige onbevangingen in de organisatie? Hoe ga je de organisatie structureel inrichten op het permanent integreren van waarden en opgaven?

3.3 Openingsbod op de ontwerpogave

Op basis van de 5 visies is in samenspraak met de opdrachtgever een openingsbod voor de ontwerpogave ontwikkeld: wat is nu de opgave en uitdaging waarvoor we staan om het werken in de geest van Omgevingswet verder te brengen? Deze ontwerpogave is in de afsluitende bijeenkomst getoetst en verrijkt. We presenteren drie opgaven.

Een gedeelde norm van “integrerend werken” in de organisatie

Gegroeide praktijken bevorderen en legitimeren een meer sectorale, afbakenende werkwijze en doen twijfelen of een meer integrale aanpak eigenlijk wel hoort of mag. De eerste opgave is daarom om te zorgen dat samenwerken en verbinden niet de uitzondering is, maar de regel; niet twijfelachtig, maar algemeen geaccepteerd. Er is behoefte aan een gedeelde norm die uitnodigt en aanmoedigt om elkaar op te zoeken en te versterken. En die voorkomt dat je afgerekend wordt op je prestaties in het licht van een deelaspect in plaats van het grotere geheel.

Dat roept wel de vraag op wat zo'n gemeenschappelijke norm precies is en hoe die zou moeten functioneren. Uit gesprekken bleek immers dat veel ambtenaren voor zichzelf al wel de norm van “integrerend werken” hanteren, maar zich vervolgens storen aan het “sectorale gedrag” van collega's. In dat geval bestaat de norm al, maar wordt die vooral gebruikt om anderen (die dezelfde norm niet of anders hanteren) mee om de oren te slaan. Kortom, hoe kom je tot een gezamenlijk beeld van wat “integrerend werken” precies is, waartoe dat dient (wat het belang is om het te doen, het resultaat wat je beoogt) en wat je daarbij verwacht van jezelf en anderen?

Horizontaal assembleren in de harkjes

De tweede opgave is het ontwikkelen van “de kunst van het horizontaal assembleren”. Hoe dat je dat precies? Hoe zoek je de samenwerking met andere afdelingen en partijen en creëer je verbindingen tussen (deels) tegenstrijdige of op z'n minst schurende doelstellingen? Hoe boetseer je een uitkomst waarin het geheel meer is dan de som der delen? Essentieel voor deze uitdaging is het kunnen omgaan met de verticale sturingskracht (in de lijn). Het “hogere doel” waaraan wordt gewerkt, moet worden gecombineerd met individuele taken en targets waarover verantwoording moet worden afgelegd, in een context van ongelijke machtsposities (hiërarchie). Waar en door wie wordt er besloten over de gemaakte assemblages? Bij horizontaal assembleren hoort dus ook het organiseren van integrerende besluitvorming in een organisatie die door “harkjes” en dus door gefragmenteerde besluitvorming wordt gekenmerkt.

Coachend leiderschap voor “integrerend werken”

De derde ontwerpopgave zoomt in op de rol van leidinggevenden. We zagen dat huidige vormen van sturing en patronen van leiderschap vaak (onbedoeld en onbewust) een rem vormen op integrerend werken. Er is behoefte aan vormen van coachend leiderschap waarbij mensen ruimte krijgen om “rond te struinen”, hulp krijgen om er samen uit te komen en het goede voorbeeld krijgen van leiders en leidinggevenden in de organisatie. De vraag is dan hoe leidinggevenden en managers met hun houding, gedrag en aansturing het “integrerend werken” kunnen belonen en stimuleren.

REFERENTIES

- De Bree, M. (2013). Private Borging van Regelnaleving in het Omgevingsrecht.
<http://www.instituutbouwkwaliteit.nl/docs/bestanden/RSM%20Private%20borging%20van%20regelnaleving%20in%20het%20omgevingsrecht.pdf>
- Gebiedsontwikkeling.nu 2018 Samenwerking rond de Omgevingswet: leg alle kaarten op tafel <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/samenwerking-rond-de-Omgevingswet-leg-alle-kaarten-op-tafel/>
- KokxDeVoogd. (2020). "Decentrale ruimte in zicht: Eindrapportage over een lastenluwe decentrale uitvoering van de Omgevingswet".
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/01/01/decentrale-ruimte-in-zicht>
- NRC. (2021). Gemeenten verzetten zich tegen invoering Omgevingswet per 2022.
<https://www.nrc.nl/nieuws/2021/02/10/verzet-tegen-Omgevingswet-a4031176>
- PBL. (2013). Milieueffectentoets wetsvoorstel Omgevingswet: Kansen en risico's voor milieu- en natuurbescherming.
https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/PBL_2013_Milieueffectentoets_Omgevingswet_1058-2.pdf
- Platform31. (2018). Raad en Omgevingswet: de apolitieke aanpak.
<https://www.platform31.nl/nieuws/raad-en-Omgevingswet-de-apolitieke-aanpak>
- Platform31. (2019). Agendaverzoek aan de bestuurder: de Omgevingswet.
<https://www.platform31.nl/nieuws/agendaverzoek-aan-de-bestuurder-de-Omgevingswet>
- Platform31. (2020a). Energietransitie versnellen met de Omgevingswet.
<https://www.platform31.nl/nieuws/samenwerking-en-integraliteit-rondom-de-energietransitie-en-de-Omgevingswet>
- Platform31. (2020b). Durf Kriskras te gaan. <https://www.platform31.nl/nieuws/durf-kriskras-te-gaan>
- Platform31. (2021a). "Oefenen, oefenen, oefenen": gemeenten leren werken met de Omgevingswet.
<https://www.platform31.nl/nieuws/oefenen-oefenen-oefenen-gemeenten-leren-werken-met-de-Omgevingswet>
- Platform31. (2021b). Het betrekken van het bestuur bij de Omgevingswet.
<https://www.platform31.nl/nieuws/het-betrekken-van-het-bestuur-bij-de-Omgevingswet>
- RIVM. (2013). Omgaan met normen in de Omgevingswet.
<https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/601044002.pdf>
- Stadszaken. (2020). Omgevingswet: gemeenten maken stappen, maar ruimtelijke ordening blijft knelpunt. <https://stadszaken.nl/artikel/3132/Omgevingswet-gemeenten-maken-stappen-maar-ruimtelijke-ordening-blijft-knelpunt>
- VNG. (2019). Het omgevingsplan: Een structuur voor gemeenten. https://vng.nl/files/vng/het_casco.pdf
- Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond (VRR). (2017). Impactanalyse Omgevingswet En Dso (VRR).
<http://www.de-veiligheidsregio.nl/april-2017/wp-content/uploads/sites/6/2017/04/Rapport-Impactanalyse-OW-en-DSO.pdf>

BIJLAGE

Overzicht van praktijkstukken

Uitvoerende instantie		Auteur(s)	Titel	Toelichting / Inhoud
<i>Onderzoeken in opdracht van ministerie</i>				
Rotterdam School of Management Erasmus University in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu	2013	De Bree, M.	Private Borging van Regelnaleving in het Omgevingsrecht.	Dit onderzoek gaat na welke rol private partijen rol kunnen spelen bij het borgen van het nieuwe omgevingsrecht (private borging van de regelnaleving) en stelt vast onder welke voorwaarden private borging in de praktijk kan worden benut. Experts van de Erasmus Universiteit en de Vrije Universiteit Amsterdam hebben meegewerkt en gefungeerd als klankbord.
KokxDeVoogd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)	2020	De Blaay, N., Borgers, H., Kokx, B., Van Leest, E., & Molendijk, R.	Decentrale ruimte in zicht: Eindrapportage over een lastenluwe decentrale uitvoering van de Omgevingswet	Dit rapport verduidelijkt de decentrale ruimte in de uitvoeringsregels bij de Omgevingswet en geeft inzicht in mogelijkheden om de decentrale ruimte zo lastenluw mogelijk te gebruiken. Dit rapport is bedoeld ter voorbereiding op onderzoek naar eventuele regeldrukeffecten van de uitvoeringsregels
PBL	2013	Folkert, R., Dierenen, H., Beugelink, G., Van Veen, M., & Sore, N	Milieueffectentoets wetsvoorstel Omgevingswet: Kansen en risico's voor milieu- en natuurbescherming.	Dit rapport is tot stand gekomen met medewerking van Chris Backes (universiteit Maastricht), een externe commissie en interne klankgroep
RIVM	2013	Roels, J. M., Maas, R.J.M., Beijck, R., Knol, A.B., & Van der Ree, J. Met medewerking van H.C.	Omgaan met normen in de Omgevingswe	Dit rapport is een inventarisatie van de knelpunten bij het gebruik van normen in de huidige wetgeving en analyseert hoe deze te verhelpen zijn om de Omgevingswet

		Borgers (AT Osborne Legal)		effectief en doelmatig te laten zijn.
M&I Partners in opdracht van de 2017Veiligheids Regio Rotterdam Rijnmond (VRR)		M&I Partners	Impactanalyse Omgevingswet en DSO	De VRR gaf opdracht tot dit verkennend rapport om voorbereid te zijn op en een duidelijk overzicht te krijgen van de potentiële impact van de Omgevingswet op de organisatie
<i>Onderzoeken onderzoeksinstituten</i>				
Platform 31	2018	Buitelaar, S.	Raad en Omgevingswet: de apolitieke aanpak.	Verslag van de G40-leerkring Omgevingswet – 11 januari 2018
Platform 31	2019	Buitelaar, S., Van Vliet, W., & Bouman, D.	Agendaverzoek aan de bestuurder: de Omgevingswet	Verslag van de tweede leerkring Omgevingswet voor Waterschappen, 8 oktober 2019
Platform 31	2020a	Hoorn, M.	Samenwerking en integraliteit rondom de energietransitie en de Omgevingswet	Dit artikel is gebaseerd op ervaringen van het piloottraject Energietransitie en Omgevingswet. Acht gemeenten gingen als pilot aan de slag begeleid door een consortium, in opdracht van het ministerie van BZK. Een tweede ring gemeenten deed mee om te leren en om ervaringen in te brengen. En een groep experts bracht kennis in
Platform 31	2020b	Hoorn, M.	Durf kriskras te gaan'	Dit artikel is gebaseerd op ervaringen van het piloottraject Energietransitie en Omgevingswet
Platform 31	2021a	Buitelaar, S., Van Vliet, W., & Bouman, D	"Oefenen, oefenen, oefenen": gemeenten leren werken met de Omgevingswet	Verslag G40 / G4 – leerkring Omgevingswet, 10 december
Platform 31	2021b	Buitelaar, S., Van Vliet, W., & Bouman, D	Het betrekken van het bestuur bij de Omgevingswet	Verslag G40 / G4 – leerkring Omgevingswet, 12 november
Wetgevingswerken BV en Interra LLP in opdracht van de Regiegroep Omgevingsplan van de VNG	2019	Olaf, K., (Wetgevings jurist en oprichter van Wetgevings werken B.V.) & Van	Het Omgevingsplan: Een structuur voor gemeenten	Dit rapport stond onder regie van: Nienke van Renssen, Marco Lurks en Maarten Engelberts (allen van Omgevingsplan VNG). Het dient als ondersteuning voor

		der Velde, J. (Adviseur Omgevings wet, Interra LLP)		gemeenten bij het maken van een omgevingsplan door structuur aan te brengen in de regel
Gebiedsontwikkeling.nu	2018	Röling, E.	Samenwerking rond de Omgevingswet: leg alle kaarten op tafel	Ervaringen Onderzoekstraject 'Omgeving ontmoet Omgevingswet' verkende Kennisprogramma DuurzaamDoor
<i>Nieuwsbericht</i>				
NRC	2021	Verlaan, J.	Gemeenten verzetten zich tegen invoering Omgevingswet per 2022	Nieuwsbericht na peiling onder wethouders binnen gemeenten
Stadszaken	2020	Kuennen, K	Omgevingswet: gemeenten maken stappen, maar ruimtelijke ordening blijft knelpunt	Resultaten uit de Gemeentebenchmark Omgevingswet 2020 door adviesbureau Stec Groep