# WERKEN OP DE GRENS

## Over het belang van grenzen bij integrerend werken

GOVLAB010
STURING IN VERANDERING.

Erasmus University Rotterdam

Gemeente Rotterdam

**COLOFON**
**Titel:** Werken op de grens: over het belang van grenzen bij integrerend werken

**Auteurs:**
Dr. Hans Joosse, Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr.ir. Lizet Kuitert, Erasmus Universiteit Rotterdam
Ir. Geert Brinkman, Erasmus Universiteit Rotterdam
Prof.dr. Arwin van Buuren, Erasmus Universiteit Rotterdam
In samenwerking met drs. Martijn van der Spek BSc, Universiteit Utrecht

Rotterdam, juli 2023

**Uitgave:** Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Department of Public Administration and Sociology.

**Opdrachtgever**: Sander van Beurden (programma Implementatie Omgevingswet, Stadsontwikkeling), in samenwerking met Caroline Bosscher (Bouwplaats Beleid, Stadsontwikkeling)

**GOVLAB010**
GOVLAB010 is een samenwerkingsverband van de Gemeente Rotterdam en de Erasmus Universiteit Rotterdam. In GOVLAB010 wordt praktijkgericht onderzoek uitgevoerd naar organisatievraagstukken binnen de Gemeente Rotterdam: op wetenschappelijke basis, kritisch en reflectief, maar ook toepasbaar en ontwerpgericht.

**Contact:** joosse@essb.eur.nl, govlab010@rotterdam.nl
www.govlab010.nl

**Vormgeving:** PanArt communicatie en mediadesign
www.panart.nl

©Dr. Hans Joosse, Dr.ir. Lizet Kuitert, Ir. Geert Brinkman, Prof.dr. Arwin van Buuren, 2023
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Erasmus University Rotterdam

Gemeente Rotterdam



# SAMENVATTING

De Gemeente Rotterdam ziet zich geconfronteerd met tal van complexe vraagstukken zoals woningtekort, klimaatverandering, laaggeletterdheid, armoede en criminaliteit. Veel vraagstukken zijn onderling verweven, zijn verbonden aan veel verschillende partijen met hun eigen perspectieven en belangen, en zijn onderhevig aan grillige dynamiek. Sectorale en statische aanpakken schieten dan ook tekort. Al langere tijd klinkt de roep om een 'integrale aanpak', waarbij verschillende (tegenstrijdige) doelen en belangen worden gecombineerd tot een gezamenlijke aanpak. Dat vraagt logischerwijs om samenwerking tussen verschillende beleidsdomeinen, met als doel om synergie te vinden, waarbij het geheel meer is dan de som der delen. Binnen de Gemeente Rotterdam is dit 'integrerend werken' gaan heten.

Vanuit GOVLAB010 is onderzoek gedaan naar twee concrete praktijken waarin integratie heeft plaatsgevonden: (1) het proces van totstandkoming van de Omgevingsvisie en (2) de planvorming rond het sportcluster Boszoom-Toepad in relatie tot gebiedsontwikkeling A tot Z. In beide praktijken was sprake van intensieve samenwerking tussen verschillende afdelingen om te komen tot een gezamenlijk plan. Het onderzoek bestond uit interviews, reflectiesessies en observaties. Over de lessen van de totstandkoming van de Omgevingsvisie is een eerder rapport verschenen, getiteld 'Voorbij de som der delen'. In de voorliggende notitie gebruiken we inzichten uit beide cases en stellen we het thema 'grenzen' centraal.

De paradoxale boodschap is dat integrerend werken weliswaar grensoverstijgend samenwerken vereist (over de grenzen van afdelingen en sectoren heen), maar dat de samenwerking tegelijkertijd baat heeft bij grenzen en daarom zorgvuldig begrensd moet worden. Bij integrerend werken ontmoeten partijen elkaar aan een 'tussentafel'. Aan deze tafel zoeken ze naar een gezamenlijke opgave waarin tegelijkertijd hun sectorale belangen worden gediend. Om te voorkomen dat deze processen verzanden in eindeloos en chaotisch overleg zijn grenzen cruciaal. Ze geven richting aan het proces en helpen om de spanningen te hanteren die zich ongetwijfeld voordoen. We onderscheiden vier typen grenzen: taak, tijd, territorium en rol. Per type grens presenteren we drie lessen én een oefening om deze grens te bespreken in de samenwerking. Belangrijke lessen en aandachtspunten zijn:

- Taak: waarom zitten we eigenlijk aan tafel? Wat zijn de individuele belangen aan tafel en wat is onze gezamenlijke opgave? Ligt er een (expliciete) opdracht tot integreren? Belangrijk is om individuele én collectieve taken helder te krijgen.
- Tijd: wanneer hebben we iets te bereiken? Met welke verschillende tijdschema's hebben we te maken? Belangrijk is om planningen van individuele processen te synchroniseren, maar ook om de tijd te nemen om elkaar goed te leren kennen en begrijpen.
- Territorium: wie heeft welke positie en autoriteit aan tafel? Welke kennisgebieden zitten aan tafel en zijn die afdoende? Belangrijk is om elkaars territorium te kennen en respecteren, en ook het noodzakelijke huiswerk te doen in de eigen achterban.
- Rol: hoe vullen we met elkaar de rollen aan tafel in? Wie heeft de pet op van bijvoorbeeld procesbegeleider, inhoudelijke belangenvertegenwoordiger of penvoerder? Belangrijk is om een scheiding tussen proces en inhoud te maken.

Het gezamenlijk bespreken en definiëren van grenzen in processen van integrerend werken is geen sinecure. Er is vaak sprake van ongemak, soms zelfs allergie, of de veronderstelling dat het open deuren zijn. Dit onderzoek is een aanmoediging om dit ongemakkelijke gesprek toch aan te gaan. Grenzen die niet besproken worden, wordenkrijgen vaak een rigide werking en gaan het samenwerkingsproces ondermijnen. Een zorgvuldig begrensd proces daarentegen zorgt voor discipline en hygiëne en vergroot de kansen op innovatieve en goed geïntegreerde resultaten.

# INHOUDSOPGAVE


Samenvatting ..... 3

1. Inleiding ..... 5

2. Onderzoeksopzet ..... 7

Integratie bij totstandkoming Omgevingsvisie ..... 7

Integratie van sportcluster Boszoom-Toepad en gebiedsontwikkeling A tot Z ..... 8

Relatie tussen beide cases ..... 8

3. Inzichten uit de literatuur ..... 11

Integreren en verschillende niveaus van integratie ..... 11

Integrerend werken vraagt om tussentafels ..... 12

Integrerend werken vraagt om vrijheid én begrenzing ..... 13

Grenzen bij integrerend werken (TTTR) ..... 13

4. Lessen voor begrenzen ..... 15

Taak ..... 15

Tijd ..... 18

Territorium ..... 21

Rol ..... 23

5. Conclusie ..... 26

6. Vooruitblik ..... 28

Referenties ..... 29




# 1. INLEIDING

De Gemeente Rotterdam ziet zich geconfronteerd met tal van complexe vraagstukken zoals woningtekort, klimaatverandering, laaggeletterdheid, armoede en criminaliteit. Het vermogen van de gemeente om hier adequaat mee om te gaan wordt meer dan ooit op de proef gesteld. Veel vraagstukken zijn onderling verweven, zijn verbonden aan veel verschillende partijen met hun eigen perspectieven en belangen, en zijn onderhevig aan dynamiek en verandering. Complexe vraagstukken van elkaar losknippen en daarmee reduceren tot de verantwoordelijkheid van één afdeling of beleidsdomein is verleidelijk maar volstaat niet meer. Puur sectorale aanpakken leiden tot suboptimale oplossingen en onvoorziene consequenties op andere terreinen – of, sterker nog, tot regelrechte conflicten met andere doelen en (ruimtelijke) claims. Het lijkt de weg van de minste weerstand, maar levert uiteindelijk vooral problemen op.

Om die reden klinkt al langere de tijd de roep om een 'integrale aanpak', waarbij verschillende (tegenstrijdige) doelen en belangen worden gecombineerd tot een gezamenlijke aanpak. Dat vraagt om samenwerking tussen verschillende beleidsdomeinen, met als doel om synergie te vinden, waarbij het geheel meer is dan de som der delen. Binnen de Gemeente Rotterdam is dit idee 'integrerend werken' gaan heten. Vergelijkbare termen in omloop zijn 'opgavegericht werken', 'horizontaal assembleren' of 'grenzeloos samenwerken'. Hoewel deze pleidooien allesbehalve nieuw zijn, blijkt de uitvoering ervan weerbarstig. Integrerend werken kost moeite, zeker in overheidsorganisaties waarin sectoraal werken is geïnstitutionaliseerd in structuren en gewoontes.

Om het integrerend werken binnen de Gemeente Rotterdam te ondersteunen heeft GOVLAB010 in opdracht van het Programma Implementatie Omgevingswet onderzoek uitgevoerd naar randvoorwaarden van en lessen voor integrerend werken. Hierbij zijn twee praktijken onderzocht: (1) het proces van totstandkoming van de Omgevingsvisie en (2) de planvorming rond het sportcluster Boszoom-Toepad in relatie tot gebiedsontwikkeling A tot Z.

In beide praktijken was sprake van intensieve samenwerking tussen verschillende afdelingen om te komen tot een gezamenlijk plan. Een uitgebreidere casusbeschrijving volgt in het volgende hoofdstuk.

In maart 2023 is de eerste notitie verschenen, getiteld 'Voorbij de som der delen'. Hierin beschrijven we acht lessen voor integrerend werken bij het maken van een beleidsvisie, gebaseerd op interviews met betrokkenen bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie. Deze lessen betreffen onder meer het bespreekbaar maken van posities en rollen 'aan tafel', het op tafel leggen van emoties en conflict en het organiseren van het goede gesprek met de eigen 'achterban'.

**Lessen uit eerder rapport "Voorbij de som der delen" over totstandkoming Omgevingsvisie**

1. Zorg voor zoveel mogelijk helderheid over posities, taken en rollen.
2. Taken en rollen aan tafel vragen om .specifieke competenties.
3. Leg vooronderstellingen en emoties zoveel mogelijk op tafel (in plaats van eronder).
4. Pak op tijd de hete aardappels beet en en organiseer de besluitvorming hierover.
5. Grensoverstijgend samenwerken vraagt om een duidelijke opdracht en meerdere opdrachtnemers.
6. Werk met thema's op de snijvlakken van sectorale belangen.
7. Ook binnen organisatieonderdelen is een gesprek nodig over het gezamenlijke belang.
8. Zorg dat de juiste vragen op de juiste tafels liggen.

Dit rapport is het sluitstuk van het onderzoek. Hierin bouwen we voort op de eerdergenoemde notitie over de Omgevingsvisie en combineren we deze met de inzichten uit de planvorming Boszoom-Toepad en Gebiedsontwikkeling A tot Z. Ook bouwt deze notitie voort op eerder onderzoek naar de implementatie van de Omgevingswet.

In deze notitie staat het belang van grenzen bij integrerend werken centraal. De hoofdboodschap is dat integrerend werken weliswaar grensoverstijgend samenwerken vereist (over de grenzen van afdelingen en sectoren heen), maar dat de samenwerking tegelijkertijd zorgvuldig begrensd moet worden. Het integreren van belangen en (ruimtelijke) claims en het hanteren van bijbehorende spanningen is alleen mogelijk in een goed begrensde ruimte. We onderscheiden hierbij vier typen grenzen (taak, tijd, territorium en rol) en presenteren per type grens een aantal lessen en een oefening om in de praktijk met deze grens te 'spelen'. We presenteren hiermee geen nieuwe methodiek (zoals de verschillende Rotterdamse standaarden rond project- en procesmanagement), maar een kader dat in vrijwel elk proces van samenwerking en integratie gebruikt kan worden. We hebben gebruik gemaakt van inzichten over waardenintegratie, complexiteit, systeempsychodynamiek en design (zie hoofdstuk drie).

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de onderzoekaanpak die we hebben gehanteerd. Daarna schetsen we de theoretische achtergrond over integrerend werken en de vier typen grenzen. Vervolgens beschrijven we de lessen en oefeningen rond taak, tijd, territorium en rol. We sluiten af met een conclusie en een aantal thema's voor vervolgonderzoek.



# 2. ONDERZOEKSOPZET

De inzichten uit dit rapport zijn gebaseerd op onderzoek naar twee concrete praktijken van integrerend werken binnen de Gemeente Rotterdam: de totstandkoming van de Omgevingsvisie en de planvorming rond het sportcluster Boszoom-Toepad in relatie tot Gebiedsontwikkeling A tot Z. Hieronder worden beide cases en het daarin verrichte onderzoek kort toegelicht.

## Integratie bij totstandkoming Omgevingsvisie

De Omgevingsvisie is één van de zes kerninstrumenten van de Omgevingswet voor het gebruiken en beschermen van de leefomgeving. Deze kerninstrumenten zijn: de Omgevingsvisie, het programma, decentrale regels, algemene rijksregels, omgevingsvergunning en het projectbesluit (https://iplo.nl/). De Omgevingsvisie beoogt een integrale visie te zijn op de toekomst van de Rotterdamse fysieke leefomgeving. Denk hierbij aan gebouwen, wegen, parken, groen, water, lucht en bodem. Het woningtekort, de bevolkingsgroei, de energietransitie en de mobiliteitstransitie hebben allerlei implicaties voor de inrichting van deze fysieke leefomgeving. Deze vraagstukken hangen allemaal niet alleen met elkaar samen, maar kunnen ook met elkaar botsen, zeker gelet op de schaarste in ruimte, tijd en geld. Bij de inrichting van de fysieke leefomgeving moeten daarom integrale afwegingen gemaakt worden, waarbij het zaak is om te zoeken naar synergieën. Vanuit dit oogpunt is een Omgevingsvisie opgesteld, waarin is samengewerkt met bewoners, ondernemers en andere stakeholders in de stad, maar ook tussen directies binnen de gemeentelijke organisatie, zoals Sport, Onderwijs en Cultuur, Economie en Duurzaamheid en Stedelijke Inrichting.

We hebben gesproken met zeven ambtenaren die betrokken zijn bij Kernteam Omgevingsvisie, Duurzaamheid (cluster Stadsontwikkeling), Ruimte, Wonen en Milieu (cluster Stadsontwikkeling), Ruimtelijke Ontwikkeling (cluster Maatschappelijke Ontwikkeling) en de Directie Sport, Onderwijs en Cultuur. In de interviews hebben we gevraagd naar hun ervaringen bij het proces van integreren, hun samenwerkingsrelatie met collega's van andere afdelingen alsook met hun eigen achterban, hoe geïntegreerd het resultaat in hun ogen is en hoe tevreden ze daarmee zijn.

***Figuur 1.*** *Omgevingsvisie Gemeente Rotterdam (bron: Gemeente Rotterdam)*

## Integratie van sportcluster Boszoom-Toepad en gebiedsontwikkeling A tot Z

In de Omgevingsvisie is het gebied Alexander tot Zuidplein (A tot Z) gekozen als gebied waar grote ontwikkelkansen liggen en waarin een deel van de stedelijke doelen verwezenlijkt kunnen worden. Voor dit specifieke gebied is daarom een programma opgericht. In het programma A tot Z wordt een plan gemaakt voor de realisatie van 20.000 tot 30.000 woningen in 2040. In de Omgevingsvisie is vastgelegd dat de gemeente wil werken aan 'goede groei'. Niet alleen woningbouw, maar ook bijvoorbeeld natuur, duurzaamheid, mobiliteit en goede voorzieningen zijn dan belangrijk. Daarnaast is de nieuwe oeververbinding over de Maas een belangrijke pilaar in de ontwikkeling van het gebied A tot Z.

Eén van de voorzieningen, en daarmee deelbelangen, die samenkomen in het programma 'A tot Z' is het sportbelang. Langs de Boszoom, Kralingseweg en het Toepad liggen maar liefst 23 sportverenigingen, zoals voetbal, hockey en rugby. Een deel van de accommodaties is toe aan vervanging of renovatie. Daarnaast wil de gemeente kijken naar multifunctioneel gebruik van de accommodaties in de toekomst. Vanuit de clusters Maatschappelijke Ontwikkeling en Stadsontwikkeling wordt een plan gemaakt voor het sportcomplex Boszoom-Toepad. Deze vindt plaats in de context van de planvorming over A tot Z. In de Omgevingsvisie is afgesproken dat het sportareaal in het gebied Boszoom-Toepad gelijk blijft binnen de planontwikkeling van A tot Z. Grote factor van onzekerheid voor het sportcomplex is de oeververbinding over de Maas. Met de komst van deze verbinding zal een deel van het sportareaal moeten wijken, maar de precieze consequenties zijn afhankelijk van het type verbinding (tram of metro).

In een groot deel van de periode waarin dit onderzoek plaatsvond (2022) was hierover nog geen duidelijkheid.

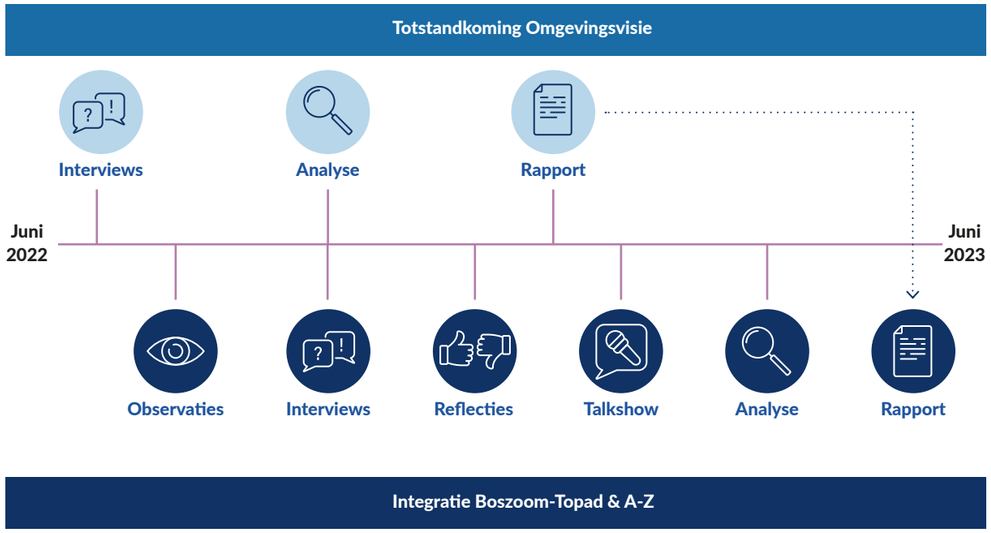
In deze casus zijn vier interviews gehouden met betrokkenen bij het planteam Sportcluster Boszoom-Toepad en het programma A tot Z. Daarnaast hebben de onderzoekers hun reflecties op het integratieproces gedeeld in een drietal reflectiesessies, verspreid over de periode van onderzoek. Ook waren de onderzoekers bij verschillende overleggen (zoals Ateliers) aanwezig om te observeren en naderhand hun reflecties(schriftelijk of mondeling) terug te geven. Het onderzoek in deze casus kenmerkt zich door actieonderzoek, waarbij deelnemers in tussentijd met behulp van de reflecties het proces hebben bijgesteld en verbeterd. Hierbij zijn ook de lessen uit de totstandkoming van de Omgevingsvisie ingebracht.

## Relatie tussen beide cases

De totstandkoming van de Omgevingsvisie en de planvorming rond sportcluster Boszoom-Toepad en A tot Z zijn nauw met elkaar verbonden: de gebiedsontwikkeling A tot Z is een uitwerking van de Omgevingsvisie. Duidelijke verschillen zijn er in schaalniveau. De Omgevingsvisie betreft een plan voor de hele stad op de lange termijn; gebiedsontwikkeling A tot Z richt zich op de oostflank van de stad en daarbinnen richt sportcluster Boszoom-Toepad zich specifiek op het sportareaal rond Boszoom-Toepad. We hebben dus gekeken naar integrerend werken op (1) visieniveau, (2) gebieds- of programmaniveau en (3) projectniveau.

***Figuur 2.*** *Gebiedsontwikkeling A tot Z, met daarbinnen Sportcluster Boszoom-Toepad (bron: Gemeente Rotterdam)*

De lessen uit de totstandkoming van de Omgevingsvisie zijn beschreven in het rapport 'Voorbij de som der delen'. Dit deel van het onderzoek was meer verkennend van aard. De lessen zijn ingebracht de casus planvorming Boszoom-Toepad in relatie tot A tot Z. Gedurende het onderzoeksproces drong zich steeds meer het belang van grenzen op. De lessen hieromtrent uit beide cases zijn in deze notitie beschreven (figuur 3).




***Figuur 3.*** *Onderzoeksproces Totstandkoming Omgevingsvisie en Integratie Boszoom-Toepad en gebiedsontwikkeling A tot Z.*



# 3. INZICHTEN UIT DE LITERATUUR

## Integreren en verschillende niveaus van integratie

Publieke organisaties, waaronder overheden, zijn sterk hiërarchisch en sectoraal georganiseerd. Bij de ontwikkeling van bureaucratieën werd veel belang gehecht aan rechtmatigheid en doelmatigheid. In een later stadium kwam daar de noodzaak tot efficiëntie en resultaatsturing bij (Osborne, 2010). Publieke waarden, belangen en doelen zijn in overheidsorganisaties veelal sectoraal georganiseerd (Kuitert, Volker and Hermans, 2023). In de klassieke benadering worden publieke waarden relatief separaat gerealiseerd via rationeel-technische besluitvorming van opeenvolgende stappen (probleembepaling tot uitvoering) (Brinkman et al., 2023). Met de toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken moeten verschillende belangen juist samenkomen en wordt het vermogen tot samenwerken en verbinden steeds belangrijker (Torfing & Triantafillou, 2013). Oplossingen die vanuit één koker of partij worden bedacht passen niet meer bij de vraagstukken die vervlochten zijn en waarbij tal van partijen betrokken zijn. Sectorale oplossingen genereren vaak nieuwe problemen op andere terreinen en/of worden door de tijd ingehaald. Bovendien sneeuwen waarden die minder makkelijk sectoraal zijn in te delen of te kwantificeren gemakkelijk onder (Kuitert et al., 2023).

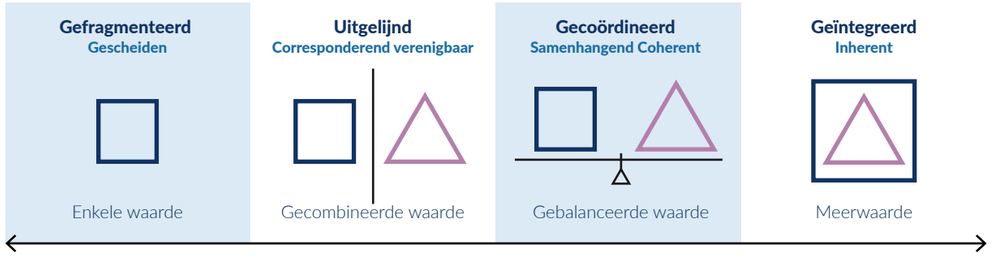
Al enige tijd klinkt daarom de roep om werkwijzen en beleidsprocessen te ontwikkelen die verbindingen leggen tussen verschillende vraagstukken, partijen en hun belangen en deze op een succesvolle manier weten te integreren. Overheden moeten in staat zijn om de samenhang, meerlagigheid en veranderlijkheid van de vraagstukken goed te hanteren bij het maken tot en met de uitvoering van beleid (Van Buuren, Lewis and Peters, 2023). Dit vraagt om nieuwe benaderingen in besluitvorming: meer open, adaptieve, innovatieve en gezamenlijke ontwerpprocessen (Brinkman et al., 2023) die recht doen aan de complexiteit van hedendaagse vraagstukken (Joosse, 2022; Kuitert, 2021).

In de bestuurskundige literatuur wordt hier invulling aan gegeven middels concepten als *policy integration* (bv. Candel & Biesbroek., 2016) en *value integration*. Waarde-integratie betekent het samenbrengen van verschillende waarden van verschillende belanghebbenden die meerwaarde genereren voor de samenleving (bijvoorbeeld in termen van veiliger, slimmer, meer gedeeld, duurzamer) (Visser, 2017).

Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende gradaties van integreren (Cejudo, G. M., & Michel, 2017; Kuitert & Van Buuren, 2022a):

- Gefragmenteerd: waarden worden gescheiden bereikt; eerst het een dan het ander (in tijd); en wij doen dit, jij doet dat (in taak). In dit geval vindt er geen echte integratie plaats. Verschillende belangen worden apart geoptimaliseerd en het is een kwestie van geluk als deze optimalisaties elkaar niet in de weg zitten of zelfs tegenwerken.
- Uitgelijnd: waarden worden als een extra doelstelling toegevoegd aan bestaande ambities en worden dan onderling afgewogen. Veelal zullen er echter trade-offs plaatsvinden.
- Gecoördineerd: waarden worden gecombineerd; ze zitten elkaar niet noemenswaardig in de weg, zodat elke waarde ten minste een basisnorm bereikt. Dan spreken we van gebalanceerde waarde.
- Geïntegreerd: toegevoegde waarde wordt bereikt wanneer de integratie van waarden leidt tot een grotere waarde voor elke doelstelling binnen de integratie. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om een compromis. Bij een compromis leveren beide partijen in, bij consensus zijn beide partijen tevreden.

Het is belangrijk om ook deze gradaties te onderkennen en waarderen. Meekoppelen, een term die je tegenwoordig vaak hoort, is bijvoorbeeld een tussenvariant, maar kan in sommige situaties al een belangrijke stap zijn. De keuze voor een bepaald integratiedoel heeft invloed op de wijze waarop er wordt samengewerkt en daarmee ook op zaken als capaciteit en tijdspad. In dit onderzoek richten we ons met name op de weg naar




***Figuur 4.*** *Gradaties van integratie (Kuitert, & van Buuren, 2022b)*

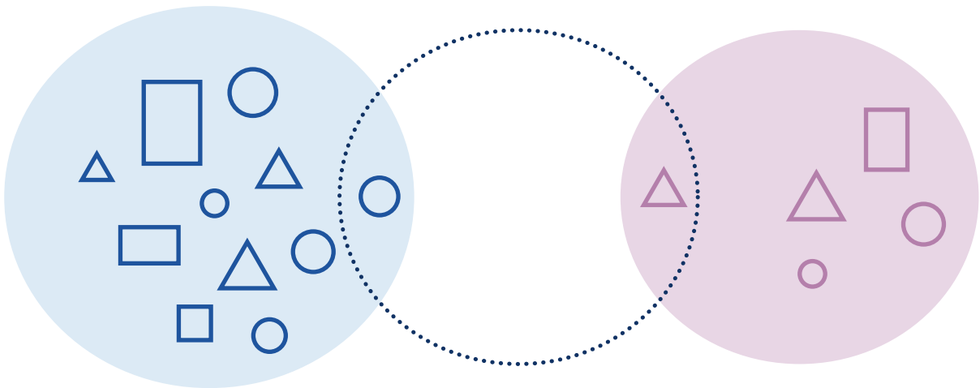
de hoogste gradatie van integratie aan de rechterkant van de figuur. Integrerend werken gaat dan verder dan het wegnemen van overlap tussen sectoraal beleid of het vullen van gaten; het beoogt een daadwerkelijke synthese van sectorale waarden en belangen waarbij het gezamenlijke resultaat ook een plus oplevert voor de afzonderlijke belangen en waarden (1+1=3).

## Integrerend werken vraagt om tussentafels

Om tot de hoogste gradatie van integratie te kunnen komen, zijn er plekken nodig waar (sectorale) partijen vanuit verschillende afdelingen en met verschillende belangen elkaar vroegtijdig in het beleidsproces kunnen ontmoeten; ruimtes waarin gezocht wordt naar de verbinding tussen (conflicterende) beleidsdoelstellingen en -processen. Van der Spek (2023) introduceert voor deze ruimte de term 'tussentafel' (zwarte cirkel in de figuur).

In dit onderzoek is de tussentafel de plek waar verschillende afdelingen samenkomen om een gezamenlijke Omgevingsvisie te schrijven, of waar het team sportcluster Boszoom-Toepad en gebiedsontwikkeling A tot Z overleggen over de ontwikkeling van het sportcomplex. Partijen komen aan de tussentafel met hun eigen belangen en perspectieven; in de onderlinge confrontatie wordt gezocht naar een gezamenlijke opgave en bijpassende oplossing. Het gaat steeds om het bewegen tussen de eigen oplossing of belang en de gedeelde bedoeling (Van Buuren et al., 2023); om mensen elkaar op de voet van gelijkheid bejegenen maar ook ruimte maken voor verschil (in belang, waarden of perspectief).

De tussentafel is een eigen plek, maar is tegelijkertijd systemisch ingebed. De tussentafel bevindt zich immers tussen verschillende (sectorale) 'thuishonken' (de blauwe en rode cirkels in de figuur). Deze staan



***Figuur 5.*** *De tussentafel (gebaseerd op Van der Spek, 2023)*



voor bijvoorbeeld de organisatieonderdelen Sport, Stadsontwikkeling, Stadsbeheer, Duurzaamheid, et cetera. Ze zijn niet voor niets blauw en rood: ze denken verschillend, hebben verschillende belangen, perspectieven, routines en gewoontes. Deze thuishonken sturen vertegenwoordigers naar de tussentafel, die vervolgens ook verantwoording hebben af te leggen naar hun achterban. Deze vertegenwoordigers bewegen dus voortdurend tussen hun eigen achterban en het gezamenlijke proces aan tafel. Het is essentieel dat het proces aan de tussentafel wordt gelegitimeerd en ondersteund door deze thuishonken; en dat vanuit de tussentafel de juiste verantwoording wordt afgelegd aan het sectorale thuishonk (Van der Spek., 2023).

Als we nog meer uitzoomen, is ook de organisatiecontext van invloed op wat er aan de tussentafel gebeurt. Hiermee bedoelen we patronen en informele regels, gebruiken en impliciete overtuigingen, ook wel cultuur genoemd (Brinkman, Van Buuren, Voorberg & van der Bijl-Brouwer, 2023). 'Handen uit de mouwen', 'eigen wethouder bedienen', 'geen vuile was buiten hangen' zijn voorbeelden van informele regels en gebruiken die het integratieproces bevorderen of belemmeren. Het is van belang om dit soort, vaak 'verborgen', routines en normen 'op tafel' te krijgen en bespreekbaar te maken. Uiteindelijk is het belangrijk om een organisatiecontext te creëren die integrerend werken ondersteunt.

## Integrerend werken vraagt om vrijheid én begrenzing

In het proces van integrerend werken is zowel vrijheid als begrenzing essentieel. Enerzijds is er vrijheid nodig om een gezamenlijke opgave te verkennen. Daarbij is ook creativiteit essentieel: het denken buiten de geijkte (sectorale) kaders, het wisselen tussen verschillende perspectieven en het gaandeweg zoeken naar een gezamenlijke en innovatieve aanpak. Een zekere tolerantie voor onzekerheid is nodig, evenals ontvankelijkheid voor nieuwe ideeën en flexibiliteit om je aan te passen (Brinkman et al, 2023). Belangrijk is ook dat er voldoende diversiteit aan tafel zit om daadwerkelijk tot een vernieuwend plan te komen. Dit soort processen kosten bovendien tijd. Ze kennen een zekere traagheid die nodig is om de complexiteit van het vraagstuk goed te doorgronden en elkaars perspectieven te begrijpen. Vanuit het concept *policy design* is hierover geschreven (Candel & Biesbroek, 2016).

Tegelijkertijd hebben processen van integrerend werken ook begrenzing nodig, om de spanning te helpen verdragen en er productief mee te kunnen werken (Miller & Rice. 1967). Complexiteitswetenschapper Paul Cilliers (2010) heeft geschreven dat "systemen" (waar een tussentafel ook een voorbeeld van is) "rijk begrensd" moeten zijn. Ze moeten bestaan uit voldoende diverse verbindingen, maar hier moet wel een grens aan zitten. Anders worden systemen chaotisch en richtingloos. Sterker nog, juist in de beperkende werking van grenzen is er samenwerking mogelijk. Vanuit de literatuur over (jazz) improvisatie is bekend dat musici alleen creatief op elkaar kunnen inspelen en een nieuwe performance kunnen maken als deze vrijheid ook wordt beperkt door een structuur, zoals akkoorden, refreins, maar ook sociale afspraken betreffende de leider en solist (Bastien & Hostager, 1988). Wel is het zaak, zo geeft ook Cilliers aan, dat dit soort grenzen en structuren voortdurend worden herzien en bijgesteld waar nodig. Ze zijn dus niet statisch of rigide.

## Grenzen bij integrerend werken (TTTR)

Grenzen zijn dus een randvoorwaarde voor integrerend werken. De tussentafel kenmerkt zich niet alleen door vrijheid en creativiteit, maar vraagt ook om begrenzing. De literatuur over systeem-psychodynamiek kan op dit punt verder helpen. Een systeem-psychodynamisch perspectief gaat ervan uit dat individuen, groepen en organisaties levende open systemen zijn (Lawlor & Sher., 2021). Het gaat erom dat de groepsdynamiek begrepen en gefaciliteerd wordt. Groepsdynamiek ontstaat door een reactie op bijvoorbeeld de autoriteit, weerstand tegen taken en/of een reactie op leiderschap. Om een integrerende groepsdynamiek aan de tussentafel te faciliteren zijn grenzen belangrijk. Zij maken het mogelijk om met de spanningen om te gaan die onherroepelijk ontstaan bij het samenwerken aan complexe vraagstukken. Grenzen helpen om 'het gedoe' te hanteren dat bij integrerend werken hoort. In de literatuur hierover worden vier typen grenzen onderscheiden: taak, tijd, territorium en rol (Green & Molenkamp, 2005; Miller & Rice, 1967; Reed, 2001).

- **Taak:** brengt focus in de resultaten die door en tijdens het integrerend werken gerealiseerd moeten worden. Er kunnen verschillende interpretaties van de taak aan de tussentafel bestaan. Belangrijke vragen zijn daarom: wat zijn de individuele taken en belangen aan tafel? Maar ook: wat is onze gezamenlijke taak? Wat hebben we te doen met elkaar?

- **Tijd:** zorgt ervoor dat zaken worden afgemaakt, dat er voortgang blijft en op tijd concrete resultaten worden geboekt. Belangrijke vragen hierbij zijn: binnen welke termijn moeten we met elkaar iets realiseren? Zijn er meerdere processen met hun eigen planningen en deadlines? Hoe verhouden die zich tot elkaar?

- **Territorium:** laat zich vertalen in verantwoordelijkheden: je gaat er over of niet. Het gaat om beslissingsbevoegdheden en autoriteit. Hierbij horen vragen als: wie heeft welke positie en beslissingsbevoegdheid? Wie hakt de knoop door als we er niet uitkomen? Wat zijn de escalatielijnen indien nodig?

- **Rol:** gaat over houding en gedrag die personen aan de tussentafel aannemen binnen de andere grenzen. Het is daarmee een andersoortige grens. Het gaat over vragen als: wie is de voorzitter of procesbegeleider, wie zijn inhoudelijke vertegenwoordigers, wie houdt de pen vast, enzovoort. Rollen kunnen worden bereikt, verworven, toegewezen en/of toegekend.

De gezamenlijke vorming van deze grenzen voor de tussentafel en onderling begrip van deze grenzen is bijzonder belangrijk (Green & Molenkamp., 2005). Als deze grenzen immers niet geëxpliciteerd worden als groep, krijgen de individuele interpretaties van de grenzen – die per persoon anders kan zijn – de overhand. Partijen aan tafel vormen zich hun eigen beeld en interpretatie die onder de oppervlakte de samenwerking gaan sturen. Als deze (ver) uit elkaar liggen, kan het tot frustratie en teleurstelling leiden verderop in het proces. Bovendien maakt het expliciteren van de grenzen een veel gerichtere en effectievere samenwerking mogelijk.



# 4. LESSEN VOOR BEGRENZEN

Hieronder presenteren we per type grens (taak, tijd, territorium en rol) de drie belangrijkste lessen die geleerd zijn met dit onderzoek. Ook geven wij per type grens een oefening mee. Deze oefeningen zijn op basis van de inzichten uit dit onderzoek geselecteerd uit de vele beproefde werkvormen die beschikbaar zijn rondom samenwerking. De oefeningen helpen om in samenwerkingsprocessen in de praktijk werk te maken van de grenzen die wij in dit onderzoek introduceren. Om ze bespreekbaar te maken, om ermee te 'spelen', maar vooral: om deze ondersteunend te laten zijn aan de samenwerking.

## Taak

Bij de begrenzing 'taak' gaat het om de vraag wat er precies moet gebeuren aan tafel. Dit heeft zowel een individuele als een collectieve kant. Elk individu heeft als vertegenwoordiger van een bepaald organisatieonderdeel een eigen taak (of belang, of doel) in de samenwerking. Tegelijkertijd hebben de personen aan tafel ook met elkaar iets te doen; ze zitten immers niet voor niets aan tafel. Wat deze collectieve taak is, is niet altijd op voorhand duidelijk en moet in die gevallen gezamenlijk worden gedefinieerd of worden 'opgehaald'. Onderstaande lessen richten zich op het verhelderen van individuele en collectieve taken (les 1), de ondersteuning van de integratietaak van hogerhand (les 2) en het vaststellen van de taak van bijeenkomsten en overleggen (les 3).

### *Les 1: Verhelder zoveel als mogelijk de individuele en collectieve taken*

Een belangrijke vraag in samenwerkingsprocessen is: 'wat hebben we te doen met elkaar?' In het antwoord op deze vraag zullen individuele taken en belangen moeten worden geïntegreerd in een gezamenlijke taak of doel. Het is vaak een lastige klus om deze integratie tot stand te brengen. Het bespreekbaar maken van wensen en verwachtingen ten aanzien van de collectieve taak is essentieel. Partijen kunnen er niet van uitgaan dat ze 'vanzelf' wel dezelfde gedachten hebben bij het gezamenlijke doel.

Het proces om tot een Omgevingsvisie te komen laat dit goed zien. Bij partijen leven verschillende beelden over wat de Omgevingsvisie zou moeten zijn – of preciezer gezegd: verschillende beelden over wat anderen vinden dat de Omgevingsvisie zou moeten zijn. Elke partij wil graag een goed geïntegreerde visie, maar sommigen twijfelen of dat ook het belang van de anderen is. De volgende citaten laten dit zien.

*"Het moest een document zonder ambitie, zonder nieuwe ambities zijn. (...) het moest beleidsarm zijn, het moest juridisch uitvoerbaar zijn, dat soort argumenten kreeg ik. En dan valt de energietransitie al snel van de kaart, want dan kun je een heleboel dingen wegstrepen. [...] Het moest al ergens zijn vastgesteld, via een zinnetje door een wethouder. Of door de raad. Dus we moesten bij alles aantonen dat het al was opgeschreven ergens."*

*"En nu is het een fantastisch mooi dik document, maar het is voor mij gewoon een verzameling van alles wat we willen. [...] Maar ook de andere thema's onderling maken ook nog niet superveel verbinding. Dus het is gewoon van 'iedereen stapelt op' en een soort van 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'. En dat zie je ook terug in het financiële plaatje. Volgens mij hebben we miljarden nodig en we hebben in één collegetermijn vier miljoen."*

Het is belangrijk om beelden over het gewenste eindproduct en de gewenste mate van integratie uit te spreken en op die manier aan elkaar te toetsen. In deze casus wil niemand een optelsom van sectorale belangen als eindproduct, maar was de beeldvorming over elkaar soms toch anders. Als partijen aan tafel plaatsnemen, nemen zij allerlei veronderstellingen over andere partijen met zich mee. Zeker als er veel verschillende belangen in het spel zijn, zoals stedenbouw en duurzaamheid, kunnen er beelden bestaan als: 'onze belangen zijn tegengesteld', 'dit wordt oorlog', 'planologen zullen duurzame energie vast niet belangrijk vinden', enzovoorts. Het is belangrijk om deze beelden uit te spreken en aan elkaar te toetsen, om ze anders het proces van samenwerking sterk nadelig kunnen beïnvloeden.

Het samenwerkingsproces tussen sportcluster Boszoom-Toepad en gebiedsontwikkeling A tot Z laat zien hoe een gezamenlijke taak tot stand komt, maar zich ook weer terugvertaalt naar individuele taken. De taak van sportcluster Boszoom-Toepad is (grosso modo) gelegen in het maken van een plan voor onderhoud en renovatie van sportaccommodaties en multifunctioneel gebruik van gebouwen in de toekomst. Aanvankelijk werd samen met gebiedsontwikkeling A tot Z de gezamenlijke taak gedefinieerd om het sportcomplex voor de lange termijn (2040) te ontwerpen als onderdeel van het gebied A tot Z, met aandacht voor zaken als functiemenging en multifunctionaliteit. Aan tafel kwam echter de onzekerheid over het type oeververbinding aan de orde en de consequenties ervan voor het gebied, wat het moeilijk maakte om een sportplan voor de lange termijn te ontwikkelen. Op basis van het gesprek hierover stelden beide partijen een nieuwe, gezamenlijke taak vast. De focus kwam te liggen op het uitdenken van sportmaatregelen die hoe dan ook gerealiseerd kunnen worden, los van het type oeververbinding ("spijtvrije maatregelen"). Voor sportcluster Boszoom-Toepad gaf dit de mogelijkheid om toch door te gaan met planontwikkeling, zij het op de meer korte termijn. Voor gebiedsontwikkeling A tot Z gaf het de geruststelling dat de sportplannen niet de (nog onzekere) lange termijn ontwikkeling van A tot Z in de weg zitten.

### *Les 2: Het helpt als integreren van hogerhand wordt (op-)gedragen*

Met elkaar werken aan een geïntegreerd product brengt de nodige spanning en wrijving met zich mee. Om deze spanningen aan te gaan is het behulpzaam als er van hogerhand een 'opdracht' ligt om te integreren. Dat zet druk op de ketel, vergroot het commitment van partijen, maar legitimeert ook al het gedoe, tijd en inspanning die integreren met zich meebrengt.

De opdracht waarin directie of bestuur aan afdelingen vraagt om daadwerkelijk sectorale belangen te integreren, ook als dat pijn doet of wrijving geeft, is vaak niet zo helder op papier gezet. Een respondent zei over de opdracht voor de Omgevingsvisie:

*"Nou ja, hij moet gewoon concern-breed leven; hij moet ook inhoudelijk heel goed zijn, laat dat ook voor-opstaan, maar zo ver was die opdracht niet aan de voorkant meegegeven."*

Een opdracht van hogerhand leidt niet automatisch tot een goed geïntegreerd plan, maar ondersteunt wel het proces om te integreren. Het geeft gewicht en legitimatie aan de zaak.

Het legitimeren van het proces en resultaat van integreren kan ook plaatsvinden door directeuren en wethouders die zich openlijk eraan committeren. Bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie bleek het organiseren van steun van meerdere wethouders essentieel om commitment te verkrijgen door de hele organisatie heen. Meerdere wethouders werden gevraagd om de visie afwisselend te verdedigen in commissies in de gemeenteraad.

*"Doordat wij in het proces echt heel veel afdelingen, beleidsmensen, directeuren en wethouders hebben meegenomen, wordt het vanzelf ook belangrijk. Dat klinkt heel suf, maar dat betekent ook wel dat je bijna verzekerd bent dat het ook invloed gaat hebben. En dat is dan wel weer belangrijk."*

*"We hebben bedacht dat het slim was om meerdere wethouders ook te laten verdedigen in de gemeenteraad en de commissies te laten doen. Dus dat we ook de wethouder van Mobiliteit De omgevingsvisie laten verdedigen. En ook de wethouder van Haven, om ook een veel breder beeld te geven van die Omgevingsvisie."*

### *Les 3: Stel met elkaar ook de taak van onderdelen van het proces (zoals een bijeenkomst of overleg) vast*

Bovenstaande lessen over 'taak' hebben betrekking op het doel van de samenwerking. Op kleinere schaal heeft elk overleg of bijeenkomst ook een gezamenlijke taak, als het goed is. Het is verre van overbodig om een overleg te beginnen met de vraag 'waarom zitten we hier aan tafel?'. Partijen kunnen met verschillende verwachtingen over het betreffende overleg aan tafel zitten.



Dit bleek in één van de gezamenlijke bijeenkomsten ('Ateliers') van sportcluster Boszoom-Toepad en gebiedsontwikkeling A tot Z. Hierin presenteerde het team Boszoom-Toepad concrete plannen voor de locatie van bepaalde sportaccommodaties. Na deze presentatie vond een 'schuifpuzzel' plaats, waarin werd geschoven met allerlei objecten in het gebied, waaronder de sportaccommodaties. Hierbij kwamen allerlei opties op tafel, terwijl in het verleden al voor een bepaald kader was gekozen. In het nagesprek bleek dat voor zowel onderzoekers als partijen aan tafel doel, kader en inhoudelijke scope van de bijeenkomst niet duidelijk was of zelfs tijdens de bijeenkomst verschoof. De creatieve schuifpuzzel paste niet bij de behoefte van sportcluster Boszoom-Toepad aan concretisering en besluitvorming. Dit soort mismatches leidt gemakkelijk tot teleurstelling, verwarring, maar ook inefficiëntie in het overleg. Het bij elkaar komen zonder duidelijk en gedeeld doel, leidt tot tijd- maar ook tot energieverlies. Naar aanleiding van het nagesprek kregen doel en kader van volgende Ateliers meer aandacht, waardoor ze productiever werden.

### *Oefening: 'Waarom zitten we hier?'*

1. Maak bij de start van een samenwerking een rondje waarbij iedereen de vraag beantwoordt: waarom zit ik hier eigenlijk? Wat is mijn doel, belang of opdracht die ik heb meegekregen?
2. Probeer vervolgens de collectieve taak van de samenwerking te bepalen: wat hebben we te doen met elkaar? Wat zijn gemeenschappelijke wensen en behoeften? Maar ook: waar zit het verschil en lopen de wensen uiteen? Hiervoor is waarschijnlijk meer dan één overleg nodig.
3. Creëer gedurende de samenwerking met regelmaat momenten waarop bovenstaande vragen weer op tafel worden gelegd. Is er iets veranderd in de individuele taken of de collectieve taak? Is er bijstelling nodig?

De vragen 1 en 2 zijn ook toepasbaar op afzonderlijke bijeenkomsten of overleggen (wat zijn de individuele en collectieve verwachtingen van een overleg?). Vervolgens is het zaak om een werkvorm te kiezen die past bij het doel van het overleg.

***Oefening 1: waarom zitten we hier?***

## Tijd

Tijd gaat in abstracto over de voortdurende voortgang der dingen; de onomkeerbare aaneenschakeling van gebeurtenissen van het verleden via het heden naar de toekomst. Het heeft een absolute kant, als iets dat je kunt meten in seconden, uren, dagen of maanden. En het heeft een subjectieve kant, als iets dat je kunt ervaren in duur, tempo, of intensiteit. In elk traject spelen beide kanten een rol, en hebben deze bovendien invloed op elkaar. Denk bijvoorbeeld aan een deadline die veel stress oplevert, of een strakke planning die voortkomt uit een behoefte aan controle. Bij integrerend werken is dit niet anders, alleen is de complexiteit groter dan in een losstaand project. Meerdere processen met eigen planningen en deadlines komen bij integrerend werken immers samen en moeten op elkaar worden afgestemd. De dimensie tijd behoeft bij integrerend werken daarom extra aandacht. Onderstaande lessen gaan over het nemen van voldoende tijd (les 1), het op elkaar afstemmen van planningen (les 2) en het investeren in gezamenlijkheid – ook voor later (les 3).

### *Les 1: Neem de tijd voor elkaar én voor integratie*

Met integrerend werken komen verschillende mensen van verschillende afdelingen bij elkaar om in gezamenlijkheid meerwaarde te creëren. Deze mensen hebben vaak allemaal een andere achtergrond, perspectief, denk- en werkwijze, en belang. Daarbij zijn zij ook nog eens allemaal tot op zekere hoogte het product van de heersende cultuur, normen en waarden, en routines van hun eigen afdeling. Samenwerkingen verlopen daardoor doorgaans niet meteen soepel. Mensen moeten elkaar eerst leren begrijpen, vertrouwen opbouwen, en op elkaar ingespeeld raken. Pas dan kan er gezocht worden naar gezamenlijke meerwaarde. Vooraf valt bovendien niet goed te bepalen wat deze meerwaarde precies is. Hier is een iteratief zoekproces voor nodig, waarin gaandeweg ontdekt wordt wat deze meerwaarde kan zijn en hoe deze gerealiseerd kan worden. Hiervoor moeten de betrokkenen ook steeds afstemmen met hun eigen afdeling. Sectorale belangen moeten tenslotte wel voldoende gediend worden. Integrerend werken kost dus tijd. Het is een kwestie van werken aan productieve interacties, zoeken naar meerwaarde, en continu afstemmen met het thuishonk.

Hier moet voldoende tijd voor worden ingeruimd; en niet alleen 'productieve tijd' (gericht op output), maar juist ook tijd om elkaar beter te leren en het creatieve gedachteproces vorm te geven.

Met de totstandkoming van de Omgevingsvisie is hier goed rekening mee gehouden. De looptijd was ruim, er zijn tussendoor hele schrijfdagen ingelast, en er is op iteratieve wijze - met veel afstemmen, feedback vragen, dingen aanscherpen en verbeteren - een integrale visie tot stand gekomen. Overigens werd dit proces door sommige betrokkenen ook als stroperig ervaren. Dit is de keerzijde van het nemen van de tijd. Hier moet óók wel voor worden gewaakt; te veel tijd nemen kan er ook toe leiden dat betrokkenen gaandeweg afhaken.

*"Er is echt heel veel tijd gereserveerd, dat blijkt achteraf; we hadden we het ook hard nodig; volgens mij zijn we in december gaan schrijven, en hadden we in juni de publicatie van het ontwerp, en daar is een aantal slagen overheen gegaan, dus continu weer terugleggen bij de projectgroep: hebben we het goed begrepen? ...weer een reageerrondje."*

*"Op een gegeven moment is er echt wel een periode geweest dat ik het allemaal wel heel stroperig vond gaan; en dan gaat de energie er wel uit. Heel lang zijn we bezig geweest met allerlei schrijfgroepen en dan moest alles weer anders, in een andere volgorde. Hoe wordt de hoofdstukindeling van de omgevingsvisie en die is wel tien keer omgegooid. Ik vond dat hele schrijfproces dat had wel veel praktischer en compacter gekund."*

Ook in het traject van Sportcluster Boszoom-Toepad in relatie tot gebiedsontwikkeling A tot Z is er bewust tijd ingebouwd voor elkaar én de integratie. Bij aanvang van dit traject is een project *startup* georganiseerd. Tussentijds is deze opgevolgd door een project *fresh-up*. Met deze 'rituelen' is op logische, gezette momenten in het traject pas op de plaats genomen om te werken aan productieve interacties. Er heeft overigens geen project *wrap-up* plaatsgevonden. De 'ceremoniële' afronding van een bepaalde periode of traject wordt vaak vergeten.



*"Zo'n project startup is voor mij heel belangrijk om een project goed op poten te zetten: met het hele team aan de slag om een aanpak te verzinnen; met rollen, taken en planning en wie doet wat, wat is je doel, wat baken je af, en wat ga je doen."*

### *Les 2: Synchroniseer ritmes*

Bij integrerend werken komen verschillende trajecten met elk een verschillende procesgang, en verschillende looptijden en momenten van besluitvorming met elkaar in aanraking. Het lijkt een open deur, maar het is van cruciaal belang dat de planningen van de verschillende trajecten naast elkaar gelegd worden. Zo kunnen de verschillende betrokkenen rekening houden met elkaar, strategische momenten identificeren waarop een tussentijds product of resultaat geleverd zou moeten worden, en uiteindelijk op zoek gaan naar een gezamenlijke planning die voor alle verschillende betrokkenen past en dus aansluit bij de verschillende afzonderlijke ritmes.

In het traject Sportcluster Boszoom-Toepad in relatie tot gebiedsontwikkeling A tot Z kwam het verschil in ritme heel duidelijk naar voren. Voor Sportcluster Boszoom-Toepad moesten er al vrij snel plannen liggen met betrekking tot de huisvesting van sportaccommodaties binnen dit gebied voor de korte termijn, terwijl voor de gebiedsontwikkeling A tot Z eigenlijk nog vrij veel onduidelijk was en plannen voor de lange termijn pas later gevormd zouden worden. Door samen op te trekken en continu te kijken of, hoe, en wanneer de trajecten elkaar raken, is na verloop van tijd een duidelijke afbakening en afstemming ontstaan. Hierbij is overigens niet zozeer integratie gerealiseerd, maar er juist voor gezorgd dat de plannen voor het Sportcluster Boszoom-Toepad de nadere invulling van het programma A tot Z niet in de weg zouden zitten. Met andere woorden: er is gekozen voor 'spijtvrije maatregelen'. Dit zorgde voor helderheid, en tegelijkertijd betrokkenheid.

*"Wat kan je no regret in die tijd doen, in die eerste fase, zonder dat het je lange termijnstrategie bijt? Dat hebben we denk ik hier beetgepakt; zo zijn we niet gestart, maar daar zijn we wel op uitgekomen: spijtvrije maatregelen. We werden in de praktijk minder complex en beter stuurbaar door ons te richten op de periode tot '35. Dat leidt tot helderheid. Je kunt je afvragen of het dan nog een integrale opgave is, want dan kan je zeggen 'we werken gewoon apart'. Maar dat is in de praktijk niet zo gegaan. De mensen waren betrokken."*

### *Les 3: Tijd is schaars, maar gaat ook door*

Er zijn met integrerend werken twee soorten tijd te onderscheiden: begrensde tijd en onbegrensde tijd. De begrensde tijd is de formele tijd die afgesproken is om tot een bepaald resultaat te komen. Dit gaat over deadlines en mijlpalen die betrokkenen met elkaar afspreken, en de planning die hiervoor wordt gemaakt. Deze tijd is schaars en moet goed benut worden. Tegelijkertijd loopt de tijd ook gewoon door: de onbegrensde tijd. Het integrerend werken vindt weliswaar plaats binnen de begrensde tijd, maar de kennis, het beleid, en ook de relaties die dit heeft opgeleverd blijven bestaan en vinden mogelijk ergens anders hun doorwerking. Zo kunnen geleerde lessen van pas komen in een volgend traject. Maar ook persoonlijke conflicten kunnen later als een boemerang terugkomen.

Een besef dat er twee soorten tijd zijn is cruciaal. Het werkt relativerend. In de waan van de dag wordt vaak alleen uitgegaan van de begrensde tijd en vergeten dat de tijd ook gewoon doorloopt. De neiging om alles binnen de begrensde tijd alles gedaan en behaald te willen krijgen is sterk. In de behoefte om snel resultaat te boeken wordt het belang van het thuishonk vaak vooropgesteld. Op de langere termijn, voorbij de begrensde tijd van het specifieke proces, heb je elkaar echter mogelijk wéér nodig. Dat vraagt nu al om een investering in gezamenlijkheid. Het onderscheid tussen begrensde en onbegrensde tijd betekent dat niet alles binnen de begrensde tijd gedaan en behaald hoeft te worden, dat de gezamenlijke meerwaarde in plaats van het eigenbelang centraal gesteld kan worden, dat het best mogelijk is om de ander iets te gunnen, en dat het van belang is om productieve interacties te organiseren - voor nu én voor de toekomst.

In het traject van Sportcluster Boszoom-Toepad in relatie tot gebiedsontwikkeling A tot Z werd mooi duidelijk hoe dit kan werken. In aanloop naar dit traject is namelijk al samengewerkt door een aantal betrokkenen. Hierdoor konden zij elkaar al makkelijk vinden, spraken zij dezelfde taal, wisten zij wat zij aan elkaar hadden, en gingen zij zelfs elkaars belangen

***Oefening 2: ontwerp een ritueel***

verdedigen. Vanuit dat besef is ook besloten om gezamenlijk op te trekken in dit traject. Wetende dat hiermee de basis wordt gelegd voor het vervolg.

*"Het gaat altijd om mensen; dus dat je de vertegenwoordigers van A tot Z nog kan vinden en kunt vragen: 'Joh, kijk even mee.' En daarnaast als A tot Z weer in een vervolgfase komt, dat die zich de komende vijf jaar ook kunnen beraden op de projecten die zeg maar tussen '30 en '35 nog gebeuren."*

In het geval van de Omgevingsvisie - of andere lange termijn visies - is het bovendien van belang dat deze 'levend' wordt gehouden, dat er voorbij de tijdsgrens van het specifieke proces wordt gekeken. Het risico dat de visie in de la belandt, ondergesneeuwd raakt door de waan van de dag, of genegeerd wordt door een volgend college ligt bij lange termijn visies altijd op de loer. Er moet dus voor gezorgd worden dat de visie actueel en in gebruik blijft. Wetend dat dingen doorlopen en doorwerken, ligt er bij zulke visietrajecten ook een continuïteitstaak.

*"Dat is ook nog wel een kwestie... Het moet een levend product blijven. Het risico is natuurlijk toch dat het toch à la de Stadsvisie op een gegeven moment in de la belandt en niet levend blijft."*

### *Oefening: Ontwerp een ritueel*

Ontwerp in jouw integratietraject een gezamenlijk ritueel waarmee je de tijd neemt voor elkaar én voor de integratie. Rituelen zijn effectieve manieren om een gezamenlijke, vruchtbare werkcultuur te creëren (Smith & Stewart, 2011; Sueldo & Streimikiene, 2016) – een werkcultuur die er vaak nog niet is tussen de verschillende betrokkenen bij integrerend werken. Ze hangen samen met en vinden plaats op specifieke momenten in een samenwerkingsproces, bijvoorbeeld bij de start of het einde van een overleg, het behalen van een deadline of om het weekend in te luiden. Door voor dergelijke momenten in de tijd een ritueel te introduceren, kunnen deze momenten op een leuke, betekenisvolle en mogelijk speelse manier benut worden om het integrerend werken te bevorderen.

1. Kies een passend moment in je traject waar je je ritueel omheen kunt bouwen. Momenten waarin je samen met je team aan iets nieuws begint, iets afsluit, iets te vieren of te herdenken hebt zijn hiervoor geschikt.
2. Bedenk waar je op dit moment bij wilt stilstaan met je team. Bijvoorbeeld het overwinnen van een barrière, het behalen van een mijlpaal, of het realiseren van impact.
3. Verzin of maak een woord, object of handeling die symbool staat voor waar je met je team bij wilt stilstaan. Dit kan een nieuw verzonnen woord, object of handeling zijn, zoals een dansje of een *secret handshake*. Maar dit kan ook een gangbaar ritueel zijn dat goed past, bijvoorbeeld een traktatie, een minuut stilte, of een toast.
4. Voer het ritueel op het gekozen moment samen met je team uit.



## Territorium

Een territorium is een afgebakend gebied waarover iemand macht, autoriteit en beslissingsbevoegdheid heeft. Vaak zijn deze gekoppeld aan organisatorische grenzen van domeinen en afdelingen; en daarmee bepaalt het ook de escalatielijnen. Naast deze formele vorm van territoria bestaat er ook een meer informele vorm, namelijk bepaalde kennis- en expertisegebieden; een vakmatige invloedsfeer. Van belang is om elkaars formele en informele territoria te leren kennen en respecteren (les 1), het integrerend werken voor te bereiden in de eigen achterban (les 2), en overlap tussen de territoria te organiseren (les 3).

### *Les 1: Respecteer elkaars krachtenveld en kennisgebieden*

Bij integrerend werken komen verschillende formele (organisatorische) territoria samen in multidisciplinaire teams. In de figuur van de tussentafel wordt dit duidelijk. Personen aan tafel hebben een eigen 'thuishonk' met daarin hun leidinggevende(n). Het krachtenveld waarin ze opereren brengen ze met zich mee aan tafel. Het is belangrijk om dit krachtenveld van elkaar te (er) kennen en te respecteren en met elkaar mee te denken hoe in het krachtenveld effectief te opereren. Hetzelfde geldt voor de meer informele terreinen van kennis en expertise. Bij integrerend werken komen personen met uiteenlopende expertises samen met als doel om tot een integrale uitkomst te komen. Daarmee wordt een situatie gecreëerd waarin actoren de ruimte voelen en nemen om mee te denken over delen van het vraagstuk die niet hun eigen expertise is. Deze verbreding van de kijk is belangrijk voor integrerend werken. Elkaar bevragen op kennis is nuttig. Het risico is echter ook aanwezig dat partijen elkaars kennisgebied binnendringen en daarmee (onbedoeld) elkaars professie in twijfel trekken.

We hebben dit bijvoorbeeld gezien bij de Ateliersessies, waar het advies vanuit het sportbeleid uit Boszoom-Toepad op verschillende manieren werd toegepast binnen de planvorming van Gebiedsontwikkeling A tot Z als voorbereiding op de Ateliersessies. Er was tijdens de betreffende Ateliersessie veel ruimte voor toelichting, verdieping en toetsing van de verschillende opties. Er werden kritische maar opbouwende vragen aan elkaar gesteld, bijvoorbeeld over de verzorgingsgebieden van de sportclubs; er werd met elkaar meegedacht. Door deze proactieve interactie tussen de verschillende teams en kennisgebieden kwamen ze tot gezamenlijke beslissingen waarin de verschillende belangen werden opgenomen.

We hebben echter ook een aantal situaties gezien waarin de betrokkenheid bij elkaars expertise het doel voorbijschoot en leidde tot minder productieve praktijken en defensieve reacties. Zo hebben we bij een bijeenkomst van het team van Boszoom-Toepad, als voorbereiding op de Ateliersessie, gezien dat de verschillen in cijfermatige toetsing en verantwoording van verschillende expertises (zelf tussen sub-disciplines binnen hetzelfde domein) ver uit elkaar kunnen liggen en dat daarmee discussies ontstonden over bijvoorbeeld de compleetheid van cijfers, bijvoorbeeld over ledenaantallen en veldcapaciteit. Dit leidde tot langdurige discussies die niet altijd bijdroegen aan het integratiedoel van de bijeenkomst. Belangrijk is dus om de professionele expertise en kennisdomeinen te respecteren, zeker omdat personen daar in belangrijke mate hun gevoel van (eigen)waarde, positie en belang aan ontlenen.

### *Les 2: Bereid integrerend werken goed voor in de eigen achterban*

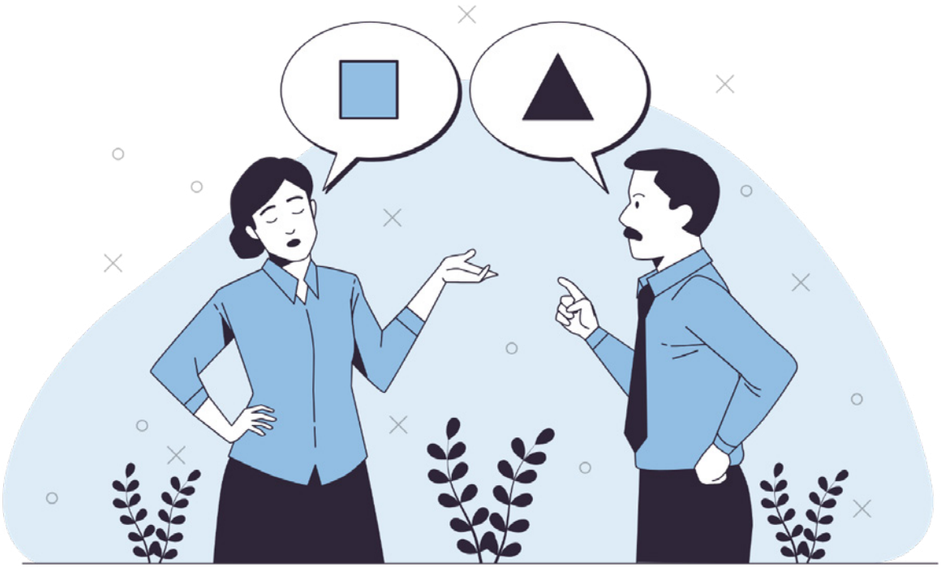
Bij integrerend werken is niet alleen de tussentafel van belang, maar ook de 'achterbannen' van de personen aan tafel (de blauwe en rode cirkels in de figuur van de tussentafel). Deze afdelingsgrenzen betreffen formele territoria. In deze territoria is het zaak om het integrerend werken aan de tussentafel goed voor te bereiden. Het is belangrijk dat partijen in hun eigen territorium (afdeling) nadenken over raakvlakken of 'meekoppelkansen' die ze vanuit hun eigen expertise zien met andere partijen. Ook enige clustering en prioritering van eigen belangen is belangrijk. Het is belangrijk om vanuit het eigen territorium met een integraal verhaal te komen waarin al nagedacht is

over clustering en prioritering van doelen en niet met een losse lijst van belangen. Hierbij is het verstandig om ook na te denken over het samengaan met belangen van andere afdelingen of domeinen (bijvoorbeeld over multifunctionaliteit van fysieke ruimte). Bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie hebben we bijvoorbeeld gezien dat vanuit afdeling Duurzaam al een integratie van eigen belangen en doelen plaatsvond om zo niet met een wensenlijst van losse punten aan tafel te komen.

Het voornemen vanuit de eigen afdelingsgrens om de verbinding te zoeken met belangen van anderen is belangrijk, maar het blijkt moeilijk om aan de tussentafel niet te vervallen in een verdediging van sectorale territoria, maar het gezamenlijke territorium te behouden. Juist door de complexiteit van het vraagstuk aan de tussentafel kan de behoefte gevoeld worden om de eigen piketpaaltjes heel stevig neer te zetten. Hier hebben we voorbeelden van gezien tijdens Atelier-sessies, waarin bijvoorbeeld de sportbelangen voor de korte termijn stevig werden afgebakend ten opzichte van de andere belangen en de langere termijn onzekerheden. Hier leek de gezamenlijke zoektocht even uit het zicht te verdwijnen, ondanks de bereidheid en intentie om gezamenlijk op te trekken. Daarnaast is het belangrijk om niet steeds terug te komen op overeengekomen besluiten over het gezamenlijke territorium. Dit bleek in het bijzonder ingewikkeld in het creatieve proces tijdens de Ateliersessies. We hebben bijvoorbeeld gezien dat er ondanks eerdere gezamenlijke overeenstemming over de mogelijke uitwijklocaties van de sportverenigingen, er in een latere Ateliersessie allerlei eerdere opties opnieuw naar voren werden gebracht.

### *Les 3: Personele unies kunnen behulpzaam zijn, mits met helder rolbesef*

Territorium gaat ook over de vraag wie er met welke positie aan tafel zit. In de cases is gekozen voor een ‘dubbelpositie’ van enkele personen. Twee inhoudelijke experts hadden in beide planteams (Sportcluster Boszoom-Toepad en Gebiedsontwikkeling A tot Z) zitting: zowel een vertegenwoordiger van het strategisch sportperspectief als een vertegenwoordiger van het stedenbouwkundige perspectief waren onderdeel van beide planteams. Later werd hier een medewerker vanuit communicatie aan toegevoegd. Het ontstaan van deze zogenaamde “personele unies” is van belang voor zowel de processen binnen de afzonderlijke teams als de processen tussen de teams. Deze personele unies zorgen voor vertegenwoordiging van belangen op meerdere plekken, maar ook direct met inachtneming van de belangen van de ‘andere partij’.



***Oefening 3: maak een landkaart***



Betreffende personen probeerden zo goed mogelijk de verbinding tussen Sportcluster Boszoom-Toepad en Gebiedsontwikkeling A tot Z te verzorgen door informatie uit te wisselen en te zoeken naar oplossingen die in beide plannen pasten.

*“Je wilt eigenlijk heel veel duidelijkheid hebben over de lange termijn (Gebiedsontwikkeling A tot Z, auteurs) om de korte termijn (Sportcluster Boszoom-Toepad, auteurs) te kunnen bepalen. Dus we hebben gezegd, hoe krijgen we die duidelijkheid dan? Het antwoord was toen ‘werkenderwijs’ en door ervoor te zorgen dat in ieder geval iemand vanuit Sport ook in het kernteam A tot Z zit. En andersom, vanuit A tot Z moeten er ook mensen in mijn project (Sportcluster Boszoom-Toepad, auteurs) zitten. Dus zorg voor goede kruisverbanden, dan is dat de beste manier om dat inhoudelijk te doen. En [naam] en ik moeten elkaar ook regelmatig spreken en afstemmen zodat we ook zorgen dat het daar goed loopt.”*

Daarnaast was er ook sprake van een personele unie tussen de totstandkoming van de Omgevingsvisie en de Gebiedsontwikkeling A-Z. Een planoloog was betrokken bij zowel de totstandkoming van de Omgevingsvisie als bij uitwerking van de Omgevingsvisie voor het specifieke gebied A tot Z.

Personele unies kunnen behulpzaam zijn, mits met helder rolbesef van betreffende personen met een dubbelpositie. Het is belangrijk dat personen heel duidelijk zijn over de verschillende petten waarmee ze in verschillende samenstellingen aan tafel zitten.

### *Oefening: Maak een landkaart*

Maak een landkaart van de verschillende territoria aan tafel. Dit maakt inzichtelijk wie waarvan is, wie welke beslissingsbevoegdheid en kennisdomein heeft en wie er allemaal (nog meer) betrokken moeten worden om het gehele gezamenlijke territorium te bestrijken. Het is een oefening om bespreekbaar te maken welke posities en expertises belangrijk zijn en waar deze elkaar kunnen versterken of juist mogelijk frictie op zullen leveren.

1. Neem een vel papier en teken een cirkel die de gezamenlijke tafel weergeeft. Geef deze cirkel een naam. Teken in deze cirkel kleinere cirkels die de individuele kennisdomeinen en expertisen voorstellen. Bespreek vervolgens met elkaar wat dit beeld weergeeft. Welke (deel)expertisen zitten er allemaal aan tafel? Is er een overlap? Er zijn er bepaalde expertisen nog niet aan boord?
2. Laat elke persoon aan tafel op een whiteboard uittekenen hoe diens formele territorium eruitziet. Van welk team of afdeling is die lid? Wie is diens leidinggevende en wat zijn de lijnen van besluitvorming en escalatie? Zijn er andere tafels die betrokken moeten worden of besluiten moeten/kunnen nemen? Bespreek vervolgens het totaalplaatje van territoria. Waar zitten nog onduidelijkheden in termen van autoriteit en beslissingsbevoegdheid? Of zitten bepaalde posities nog niet aan tafel?

## Rol

De rol is atypisch, het is alleen al een andere letter. De rol is een andersoortige ‘grens’, het is meer een uiting van de andere grenzen (TTT) in gedrag en houding. Je zou kunnen zeggen dat de rol is hoe je jezelf vormgeeft binnen de TTT-grenzen. Ook gaat het bijvoorbeeld over de vraag wie er binnen de grenzen van de gezamenlijke taak, territorium en tijd de pen vasthoudt, het proces faciliteert of als voorzitter optreedt. Helderheid scheppen over rollen is cruciaal; ook over rollen zijn projecties en daarmee vooroordelen. Hieronder beschrijven wij de drie belangrijkste lessen, waarbij les 1 en 2 betrekking hebben op de formele rollen en les 3 betrekking heeft op informele houdingen.

### *Les 1. Maak een scheiding tussen proces en inhoud*

Integrerend werken gaat niet alleen over het product (integraal ontwikkelplan of visie) maar ook over het proces (manier van samenwerken). Voor beide is aandacht nodig; in beide cases zagen we dat het belangrijk is om het management van beide zaken niet door elkaar te halen, maar in verschillende rollen te scheiden.

In het planteam Sportcluster Boszoom-Toepad was een duidelijke scheiding van rollen aangebracht. Een procesmanager had de verantwoordelijkheid om het proces, de planning, de participatie met sportverenigingen en de bestuurlijke afstemming te

***Oefening 4: maak een gezamenlijke gedragscode***

verzorgen. Andere teamleden hadden een inhoudelijke rol als expert, waaronder de twee personen die ook zitting hadden in het planteam A tot Z. Deze rolverdeling schepte duidelijkheid in de onderlinge samenwerking. Desondanks zijn beide rollen vatbaar voor projectie. Zo kan een planologische achtergrond van een (proces)voorzitter gemakkelijk het beeld oproepen dat deze persoon ook een inhoudelijk planologisch belang vertegenwoordigt. Transparantie over de invulling van beide rollen is daarom cruciaal.

Bij de totstandkoming van Omgevingsvisie werd duidelijk hoe een onduidelijke scheiding tussen proces en inhoud tot spanningen kan leiden. In dit proces was er sprake van een schrijfteam, waarvan sommigen de indruk hadden dat die niet alleen opschreef wat gezamenlijk was besloten, maar ook zelf inhoudelijke keuzes maakte die niet transparant waren. Bepaalde afdelingen voelden zich niet serieus genomen. Iemand uit het schrijfteam zei over deze dynamiek:

*"Soms namen we suggesties over en soms niet. Waar ik me in verkeken heb, op een gegeven moment, is dat wij soms hele goede argumenten hadden om iets niet over te nemen, dachten we zelf, maar als we dat niet goed terugkoppelden, dan voelden ze zich toch niet serieus genomen."*

Om verwarring en irritaties te voorkomen is het belangrijk om met elkaar duidelijke afspraken te maken over de invulling van dit soort schrijfrollen: wie houdt de pen vast, hoe en wanneer wordt het beschrevene gedeeld en besproken met de groep, en waar, wanneer en op welke wijze vindt de besluitvorming plaats.

### *Les 2. Maak rollen in gezamenlijke bijeenkomsten expliciet*

Ook bij de gezamenlijke sessies is het van belang dat rollen duidelijk worden. Bij de Ateliersessies bleef met name de reden van de verdeling van rollen soms onduidelijk. Wat bijvoorbeeld opviel is dat in de voorstelronde tijdens een Ateliersessie de focus lag op de formele positie binnen de organisatie en al in mindere mate over de rol in de verschillende planteams (A-Z en Boszoom-Toepad) en al helemaal niet over de rol tijdens het desbetreffende Atelier. Bij één van de Ateliersessies zagen we bijvoorbeeld een leidende rol



voor een extern ontwerpbureau. Deze partij leek de rol te nemen om vanuit het geheel van belangen een ontwerp te maken voor het gebied A tot Z en daarbij verschillende opties te schetsen, waaronder voor de sportaccommodaties in het gebied. Vanuit Boszoom-Toepad, daarentegen, was de veronderstelling dat er geconvergeerd zou worden in plaats van gedivergeerd. Een gezamenlijke reflectie vooraf op de rol van (in dit geval een externe) facilitator en de behoeften van partijen aan tafel hierin, had behulpzaam kunnen zijn.

### *Les 3. Werk aan integrerend gedrag*

Bij integrerend werken is het van belang dat er voldoende verbinders zijn. Een verbindende rol spelen gebeurt door oog en begrip te hebben voor andere belangen, oftewel het vertonen van 'integrerend gedrag'. Dit is geen formele rol, maar een vorm van gedrag dat door iedereen vertoond kan worden, vanuit een brede, gedeelde verantwoordelijkheid voor het proces. Er is immers niet één leider die 'alles regelt'; het leiderschap zit rond de tafel en is daarmee gedeeld.

Een project- of procesmanager heeft hierin wel een speciale verantwoordelijkheid. Vanuit diens rol kan de project- of procesmanager namelijk de brede betrokkenheid die nodig is voor integrerend werken organiseren. Dit is de persoon die er bewust en expliciet voor moet zorgen dat alle verschillende perspectieven die van belang zijn voor het integrerend werken een plek aan tafel krijgen en dat deze aangehaakt blijven gedurende het proces. In dit proces is dit ook degene die ervoor moet zorgen dat eerdergenoemde grenzen zoals taak, tijd en territorium gezamenlijk worden besproken en vormgegeven. Daarnaast is het aan de project- of procesmanager om aan te sturen op integraliteit; in gezamenlijkheid zullen de inhoud én de afwegingen die hierin gemaakt worden vorm moeten krijgen. Op deze manier is de poject- of procesmanager cruciaal in het bevorderen van 'integrerend gedrag'.

Daarin is het eigen gedrag van deze persoon ook van belang. Dit gaat niet alleen over het organiseren van brede betrokkenheid in het proces en het consequent aansturen op integraliteit. Het gaat ook over het aannemen van een neutrale procesrol, als orkestrator, bemiddelaar, vertaler en indien nodig mediator. In het procesleiderschap zien we bovendien het belang van informele gesprekken om de voortgang erin te houden. Er wordt veel gedaan op basis van persoonlijke relaties en kwaliteiten, op basis van vertrouwen. In de informele sfeer (achter de schermen) worden er vaak onbewust kleine beslissingen gemaakt. Het is belangrijk om hierover transparant te zijn naar de groep. Door zelf 'integrerend gedrag' te vertonen ontstaat vertrouwen en commitment bij de deelnemende betrokkenen vanuit verschillende afdelingen.

### *Oefening: Maak een gezamenlijke gedragscode*

Stel met je team een 'gedragscode' op. Hierin leg je met elkaar vast hoe je met elkaar samen wilt werken. Hierop kun je teruggrijpen op het moment dat de samenwerking ingewikkeld wordt. Misschien nog wel belangrijk is het proces van het opstellen van de gedragscode. Hierdoor wordt er gewerkt wederzijds begrip en commitment aan het proces.

1. Schrijf voor jezelf op wat je belangrijk vindt voor een vruchtbare samenwerking. Welke waarden moeten centraal staan? Wat zijn essentiële randvoorwaarden? Hoe wil je dat er met elkaar omgegaan wordt? Wat zijn echte do's maar zeker ook don'ts?
2. Bespreek met elkaar wat je hebt opgeschreven. Waar is iedereen het mee eens? Maar, misschien belangrijker nog, waar is geen overeenstemming over? Hoe komt dit? Staat dit de samenwerking mogelijk in de weg? Hoe kan hiermee worden omgegaan?
3. Stel samen de gedragscode op. Wat zijn richtinggevende waarden? Wat is gewenst gedrag? Wat mag je van elkaar verwachten? Wat wordt van bepaalde rollen verwacht? Hoe worden beslissingen genomen? En hoe wordt met conflictsituaties omgegaan? Formuleer afspraken en spreek verwachtingen uit. Leg deze vast en gebruik ze om tussentijds het proces met elkaar te bespreken.

# 5. CONCLUSIE

In dit onderzoek staat een bijzondere paradox centraal: grensoverstijgend samenwerken kan niet zonder begrenzingen. Dit is een contra-intuïtieve boodschap. Gelet op de sterke sectorale reflex in het openbaar bestuur en ook bij de Gemeente Rotterdam lijkt de uitdaging vooral te liggen in het verbinden van partijen, het overstijgen van grenzen en het maken van creatieve ruimtes. Inderdaad zijn dit cruciale elementen bij integrerend werken. Maar misschien wel juist omdat grenzen, zoals organisatieafdelingen, vaak zo rigide blijken te zijn en als barrières worden ervaren, is een positieve waardering van grenzen op zijn plaats. Zonder grenzen die het proces van integreren helpen te structureren, verzandt integrerend werken namelijk in eindeloos overleg; worden vergaderingen Poolse landdagen; worden tussentafels richtingloos en chaotisch. Kortom, zonder de beperkende werking van grenzen komt integrerend werken niet van de grond. Ze brengen discipline en hygiëne aan in het proces. In deze notitie reiken we handvatten aan om in de ontmoeting met andere professionals en hun belangen op een productieve manier over grenzen te spreken en deze gezamenlijk te formuleren.

Een belangrijk inzicht uit dit onderzoek is dat bij integrerend werken partijen met hun eigen vooronderstellingen aan tafel komen. Ze hebben hun eigen beeld bij de individuele taken (belangen) van anderen en bij de gezamenlijke taak aan tafel. Hetzelfde geldt voor de grenzen van tijd (planning), territorium (positie en autoriteit) en rol (bijvoorbeeld ten aanzien van de voorzitter of procesbegeleider). In de cases van de Omgevingsvisie en het sportcluster Boszoom-Toepad in relatie tot Gebiedsontwikkeling A tot Z is dit duidelijk geworden. Uiteenlopende beelden over ‘wie de pen vasthoudt’, ‘of de voorzitter ook een inhoudelijk belang heeft’, ‘of afdeling Ruimte en Wonen wel op afdeling Duurzaam zit te wachten’ kunnen het samenwerkingsproces in de weg zitten als ze niet worden uitgesproken. Het onderzoek laat ook zien dat het expliciteren en uitspreken ervan de samenwerking enorm kan dienen. Zo heeft het bespreken van de tijdsgrens geholpen om een focus te vinden die zowel voor sportcluster Boszoom-Toepad als voor Gebiedsontwikkeling A tot Z werkbaar is; ook heeft de reflectie op de taakgrens van gezamenlijke bijeenkomsten zoals de Ateliers geholpen om deze overleggen betekenisvoller te maken voor alle partijen. Het is cruciaal om het impliciete en niet-uitgesprokene op tafel te leggen en gezamenlijk te bespreken.

De vier type grenzen staan niet los van elkaar, maar haken op elkaar in. Een bepaalde tijdsoriëntatie (bijvoorbeeld: we richten ons op een sportplan tot 2030) bepaalt mede waaraan er gezamenlijk kan worden gewerkt (taak) en wie daarbij vanuit welke positie aan tafel moeten zitten (territorium). En ook: wie er vanuit welke autoriteit of positie aan tafel zit (territorium) beïnvloedt sterk de opgave waaraan samen gewerkt kan worden (taak). Het is behulpzaam om de grenzen in onderlinge samenhang te beschouwen en met elkaar in lijn te brengen.

De structuur TTTR roept natuurlijk de vraag op of er andere aspecten zijn die nu buiten beschouwing zijn gebleven. Tijdens gesprekken en observaties in dit onderzoek viel meermaals de rol van Taal op. De betrokkenheid van verschillende partijen en verschillende kennisgebieden brengt ook verschil in vocabulaire (en soms jargon) met zich mee. Het kost tijd om elkaars taalwereld te leren kennen en gezamenlijke beelden te ontwikkelen bij de betekenis van begrippen. Taal is ook structurerend voor het begrip van de andere grenzen. Zo bestond één van de programmaonderdelen van een Atelier uit een “schuifpuzzel”. Dit woord suggereert een gefragmenteerde werkelijkheid met losse puzzelstukjes. Het suggereert ook iets over de gezamenlijke Taak van dit Atelier: het schuiven met ruimtelijke claims totdat het passend wordt. Daarnaast veronderstelt het een zekere conflictloosheid, alsof al deze claims in te passen zijn als er maar creatief geschoven wordt. In de casus Omgevingsvisie kwam de onduidelijke betekenis van “beleidsarm” nadrukkelijk aan de orde.



Sommige deelnemers trokken de conclusie dat een echt geïntegreerde visie niet de bedoeling was en een stapeling van beleidsdoelstellingen het hoogst haalbare. Woorden doen ertoe en sturen in hoge mate de beelden van deelnemers bij de andere type grenzen.

Het gezamenlijk bespreken en definiëren van grenzen in processen van integrerend werken is geen sinecure. Veel makkelijker is het om gelijk de inhoud in te duiken. Er is vaak ook een zeker ongemak rond grenzen, of soms zelfs een allergie. Angst voor ingewikkelde gesprekken, te rigide grenzen of juist de idee dat het open deuren zijn, kan het bespreken en afspreken van grenzen in de weg zitten. Dit onderzoek is een pleidooi om het gesprek erover niet uit de weg te gaan, juist omdat grenzen heel helpend zijn bij integrerend werken en het gesprek erover het mogelijk maakt om grenzen gezamenlijk te definiëren en gedurende het proces bij te stellen, zodat ze niet rigide worden of onder de oppervlakte blijven. Open deuren bestaan bij dit onderwerp niet. Zoals Martijn van der Spek tijdens de presentatiebijeenkomst van dit onderzoek aangaf: *“Alles waarvan je denkt dat het een open deur is, is je eigen open deur, en daarmee nog geen gemeenschappelijke.”*

# 6. VOORUITBLIK

In het openbaar bestuur neemt het belang van grenzen en het onderzoek daarnaar toe, naarmate grenzen diffuser worden en er meer samenwerking nodig is tussen verschillende partijen. Bij de Gemeente Rotterdam hebben we dit eerder gezien in het onderzoek naar wijkprogramma's en de introductie van wijkakkoorden [t.z.t. titel en link toevoegen]. Het schrijven en uitvoeren van wijkakkoorden vraagt een intensieve samenwerking tussen bewoners / wijkraden, wijkmanagers en vertegenwoordigers van diverse clusters. In dit relatief nieuwe samenwerkingsmodel bleken de grenzen (taken, posities, autoriteit) van verschillende partijen nog niet helder te zijn. Grenzenwerk is bij tal van vraagstukken en op allerlei plekken in de gemeentelijke organisatie essentieel en verdient daarom ook de aandacht bij toekomstig onderzoek. Hieronder bespreken we een aantal aspecten van grenzenwerk die vervolgonderzoek behoeven.

De analyse in dit onderzoek richtte zich in hoofdzaak op de dynamiek die er bestaat aan de tussentafels. Het zou goed zijn om in de toekomst ook meer aandacht te besteden aan het integrerend vermogen rond de tussentafel. Immers, als de context van de tussentafel pogingen tot integratie bemoeilijkt of dwarsboomt, heeft het integreren aan tussentafels weinig perspectief. En we weten dat dit niet zelden het geval is, al is het maar omdat de politiek het bestuur te pas en te onpas met een – goedbedoelde maar niet zelden simplificerende – doelstelling pogingen tot integratie verstoort en voorrang geeft aan sectorale agenda's. Anders gezegd: integrerend werken kan niet op één niveau plaatsvinden (bijvoorbeeld 'op de werkvloer' of 'in de uitvoering'), maar moet ook op andere niveaus in 'het systeem' voor elkaar gebokst worden. Geen enkele laag, ook politiek, bestuur en directie, zou zich moeten kunnen onttrekken aan het proces tot integreren.

Daarnaast is de vraag relevant welke competenties en welke leiderschapskwaliteiten nodig zijn om tot integreren te komen. In een langs sectorale lijnen georganiseerde overheidsorganisatie vraagt het van leiders en medewerkers de nodige vaardigheden om enerzijds te doen wat (sectoraal) is afgesproken terwijl men tegelijk wordt uitgedaagd om gezamenlijk, met andere clusters en domeinen, meerwaarde te creëren. Het roept ook de vraag op hoe ambities en doelen, bijvoorbeeld in een collegeakkoord, zo geformuleerd kunnen worden dat het integrerend werken en gezamenlijk resultaat boeken bevordert.

Integreren in de fase van visievorming is nog iets anders dan het daadwerkelijk integrerend implementeren, ofwel het realiseren van datgene wat bedacht is.
Niet zelden worden meer geïntegreerde visies in de uitvoeringsfase weer in stukjes gehakt en gaat op die wijze een deel van de winst weer verloren. Daar zijn allerlei – vaak zeer logische – redenen voor aan te wijzen. Toch is het van belang daar nader het vizier op te richten. Al is het maar om de complexiteit van de uitvoering te verdisconteren als er mooie plannen worden gemaakt.

De zoektocht hoe het integrerend vermogen van de gemeente Rotterdam kan worden versterkt, is dus nog lang niet af. Het transformeren van de context waarin pogingen tot integratie worden gedaan, is gebaat bij het intensief "schaduwen" van deze pogingen en het parallel daaraan organiseren van een reflexief leer- en interventietraject waarin de barrières worden geslecht en het integrerend werken wordt ondersteund.



# REFERENTIES


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

Bastien, D.T. and Hostager, T.J. (1988). Jazz as a Process of Organizational Improvisation. Communication Research, 15(5), p. 582-602.

Brinkman, G., van Buuren, A., Voorberg, W., & van der Bijl-Brouwer, M. (2023). Making way for design thinking in the public sector: a taxonomy of strategies. Policy Design and Practice, 1-25.

Candel, J. J., & Biesbroek, R. (2016). Toward a processual understanding of policy integration. Policy Sciences, 49(3), 211-231.

Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2017). Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration. Policy Sciences, 50(4), 745–767.

Cilliers, P. (2010). DIfference, identity, and complexity. In P. Cilliers, & R. Preiser (Eds.), Complexity, difference, and identity: An ethical perspective. (pp. 3-18). New York: Springer Science & Business Media.

Green, Z. G., & Molenkamp, R. J. (2005). The BART system of group and organizational analysis. *Retrieved February, 29*, 2012.

Joosse, J.A. (2022). The quest for complex policy: Exploring the tensions between simplification and complexification in public policymaking. The Hague: Eleven Publishing.

Kuitert, L. (2021). The balancing act: How public construction clients safeguard public values in a changing construction industry. A+ BE| Architecture and the Built Environment, (06), 1-234.

Kuitert, L., & Van Buuren (2022a) A. Delivering blue-green infrastructure: innovation pathways for integrating multiple values. Frontiers in Sustainable Cities, (04),

Kuitert, L. & van Buuren, A. (2022b) Value integration for delivering blue and green infrastructure: Balancing technical, spatial, social and sustainability values. Policy Brief from the Interreg North Sea Region BEGIN project.

Kuitert, L., Volker, L., & Hermans, M. H. (2023). Definitely Not a Walk in the Park: Coping with Competing Values in Complex Project Networks. Project Management Journal, 54(1), 19-34.

Lawlor, D., & Sher, M. (2021). An introduction to systems psychodynamics: Consultancy research and training. Routledge.

Miller, E. J., & Rice, A. K. (1967). Systems of organization: Tasks and sentient groups and their boundary control. *London: Tavistock Publications*.

Osborne, S. P. (2010). Delivering public services: time for a new theory? In: Taylor & Francis.

Reed, B (2001) An exploration of role. As used in the Grubb Institute. London: The Grubb Institute p1-9.

Smith, A. C., & Stewart, B. (2011). Organizational rituals: Features, functions and mechanisms. International Journal of Management Reviews, 13(2), 113-133.

Sueldo, M., & Štreimikienė, D. (2019). Organizational rituals as tools of organizational culture creation and transformation: A communicative approach. Transformations in Business & Economics, 15, 89-110.

Torfing, J., & Triantafillou, P. (2013). What's in a name? Grasping new public governance as a political administrative system. International Review of Public Administration, 18(2), 9-25.

Tosun, J., & Lang, A. (2017). Policy integration: Mapping the different concepts. Policy Studies, 38(6), 553–570.

van Buuren, A., Lewis, J. M., & Peters, B. G. (2023) Policy-making as designing: taking stock and looking forward. In: Policy-Making as Designing. Policy Press. p. 218-229.

Van der Spek (2023) Mind the Gap; De Tussentafel als tool voor samen werken aan complexe vraagstukken. Bestuurskunde, (32) 2, p24-31.

Visser, W. (2017). Integrated value: What it is, what it's not and why it's important. Huffington Post, 9(30), 2017.