

VOORBIJ DE SOM DER DELEN

**Acht lessen voor integrerend werken bij het maken
van een beleidsvisie**

GOVLAB010
STURING IN VERANDERING.

Erasmus
University
Rotterdam



COLOFON

Vorbij de som der delen. Acht lessen voor integrerend werken bij het maken van een beleidsvisie

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

In opdracht van het programma Implementatie Omgevingswet (programmamanager Sander van Beurden). Dit onderzoek is een vervolg op het rapport 'van verkennen naar verankeren: een probleemverkenning van de borging van de Omgevingswet' (2021).

Maart 2023

Auteurs

Dr. Hans Joosse, Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. ir. Lizet Kuitert, Erasmus Universiteit Rotterdam
Ir. Geert Brinkman, Erasmus Universiteit Rotterdam
Drs. Martijn van der Spek BSc, Universiteit Utrecht
Prof. dr. Arwin van Buuren, Erasmus Universiteit Rotterdam

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
www.govlab010.nl

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

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding.....	4
2. Acht lessen.....	5
2.1 Aan tafel	5
2.2 In het etablissement.....	6
3. Reflectie	8

1. INLEIDING

Fragmentatie en versnippering zijn binnen overheidsorganisaties welbekende problemen. Sectorale organisatiestructuren, domein-specifieke expertise, afgebakende taken en verantwoordelijkheden, gescheiden geldstromen en relatief smal gedefinieerde prestatie indicatoren kenmerken veel publieke organisaties. Het maken van sectoraal (tot één beleidsdomein begrensd) beleid is hierdoor vaak de weg van de minste weerstand; tegelijkertijd is deze werkwijze óók bijzonder risicovol. Complexe vraagstukken vragen namelijk om samenwerking tussen organisatieonderdelen en over disciplines heen, om gezamenlijk rijke en creatieve oplossingen te vinden. Sectoraal beleid mist deze voordelen en riskeert een suboptimaal, of soms zelfs ronduit ineffectief resultaat. Bovendien, niet zelden komen organisatieonderdelen elkaar bij de volgende afslag alsnog tegen en is er niet veel ruimte of tijd meer voor samenwerking, met conflicten tot gevolg. Vandaar dat er steeds meer aandacht is voor 'integrerend werken': het samenwerken tussen verschillende organisatieonderdelen om te komen tot een gezamenlijk plan waarin (idealiter) verschillende belangen worden geïntegreerd. En waarbij de lastige vraag van botsende opgaven niet wordt doorgeschoven maar onder ogen wordt gezien.

Deze uitdaging speelt op verschillende niveaus in de organisatie: van strategisch niveau tot de uitvoering. Voor deze notitie hebben we onderzoek gedaan naar de totstandkoming van de Omgevingsvisie, een integrale visie op de toekomst

van Rotterdamse fysieke leefomgeving, als onderdeel van de Omgevingswet. Hierbij is samengewerkt met bewoners, ondernemers en andere stakeholders in de stad, maar ook tussen afdelingen binnen de gemeentelijke organisatie, zoals Sport en Cultuur, Duurzaamheid en Stedelijke Inrichting. Deze notitie richt zich met name op de samenwerking tussen afdelingen binnen de gemeente. Op basis van zeven gesprekken met betrokken ambtenaren bij de gemeente Rotterdam komen we tot acht lessen voor integrerend werken op visieniveau. Deze zijn ingedeeld naar twee thema's: 'aan tafel' (daar waar partijen vanuit verschillende thuishonken samenwerken) en 'in het etablissement', ofwel de wijdere context van deze tafel en de relatie met die thuishonken en de rest van de organisatie.

We hebben zeven ambtenaren gesproken met een functie bij:

- Kernteam Omgevingsvisie
- Duurzaamheid bij cluster Stadsontwikkeling
- Ruimte, Wonen en Milieu bij cluster Stadsontwikkeling
- Ruimtelijke Ontwikkeling bij cluster Maatschappelijke Ontwikkeling
- Directie Sport, Onderwijs en Cultuur bij cluster Maatschappelijke Ontwikkeling

2. ACHT LESSEN

2.1 Aan tafel

Eerst bespreken we de lessen van de samenwerking tussen partijen die deelnamen aan de totstandkoming van de Omgevingsvisie – kortgezegd de partijen ‘aan tafel’. We richten onze aandacht eerst op de betrokken personen: hun taken, rollen en bijbehorende competenties. Daarna kijken we naar het samenwerkingsproces tussen deze personen.

Les 1: zorg voor zoveel mogelijk helderheid over posities, taken en rollen

Alvorens over de inhoud te praten, is het belangrijk om de tafel zelf te bespreken: wie zitten aan tafel? Zijn er partijen of afdelingen die relevant kunnen zijn, maar nog niet aan tafel zitten? Naast de constellatie van partijen aan tafel, is ook de positie van vertegenwoordigers van belang. Welk belang wordt vertegenwoordigd? Pas als de (sectorale) belangen duidelijk op tafel liggen, kan er naar synergie worden gezocht. Ook moet de vraag worden gesteld of personen geautoriseerd en gelegitimeerd zijn om namens hun afdeling te spreken. Zitten niet alleen de juiste partijen, maar ook de juiste vertegenwoordigers aan tafel? Daarnaast worden aan tafel vaak verschillende rollen vervuld. Bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie is een scheiding gemaakt tussen inhoudelijke belangenbehartiging en procesbegeleiding, maar concludeerden betrokkenen na afloop dat deze scheiding nog duidelijker gemaakt had kunnen worden. Dat gold nog sterker voor het schrijfproces. Om verwarring te voorkomen is het zaak om met elkaar duidelijke afspraken te maken over de vraag wie de pen vasthoudt, hoe en wanneer het beschrevene wordt gedeeld en besproken met de groep, en waar, wanneer en op welke wijze de besluitvorming plaatsvindt.

Les 2: taken en rollen aan tafel vragen om specifieke competenties

Vervolgens is het van belang dat de personen aan tafel de juiste competenties hebben om hun taak en rol goed in te vullen. Volgens betrokkenen bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie is het hanteren van conflict een belangrijke vaardigheid:

het durven opzoeken van verschillen, deze bespreekbaar maken en de wrijving tussen belangen productief maken. Hiervoor is transparantie en moed nodig. Deelnemers moeten niet alleen hun eigen positie goed voor het voetlicht kunnen brengen, maar ook kwetsbaar kunnen zijn en de anderen hun succes kunnen gunnen.

Voor procesfacilitators geldt in het bijzonder dat zij sociaal, niet egoïstisch maar organisatiebewust moeten zijn en een brede blik moeten hebben. Een voorzitter moet een verbindende en onpartijdige rol kunnen spelen tussen partijen.

Les 3: leg vooronderstellingen en emoties zoveel mogelijk op tafel (in plaats van eronder)

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. Vooronderstellingen kunnen ook te maken hebben met ambtelijk werken in het algemeen en de eigen rol, zoals: ‘ik moet de wethouder bedienen’ en ‘ik mag geen fouten maken’. Het is belangrijk om dit soort aannames aan tafel te expliciteren en daarmee te toetsen, zodat ze niet het gedrag gaan sturen en daarmee een *selffulfilling prophecy* worden.

Datzelfde geldt voor het emoties die gaandeweg het proces kunnen oplaaien. Denk aan irritaties die ook bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie een rol speelden, zoals ‘met onze input wordt niets gedaan’, ‘ze zijn te laat met hun standpunt’, ‘wat loopt het stroperig’, enzovoorts. Het bespreekbaar maken hiervan maakt de kans kleiner dat ze ‘onder de tafel’ het samenwerkingsproces in de weg zitten, dat een taakconflict (dat juist van belang is om integrerend te werken) uitgroeit tot een onproductief persoonlijk conflict en dat partijen andere wegen gaan zoeken om hun pleit te beslechten (bijvoorbeeld door te escaleren naar directie en bestuur).

Persoonlijke ontmoeting helpt om vooronderstellingen en emoties (het impliciete, sluimerende) bespreekbaar te maken.

Les 4: pak op tijd de hete aardappels beet en organiseer de besluitvorming hierover

Het schrijven van een strategisch document als de Omgevingsvisie kost veel tijd. Het is een flinke uitdaging om enerzijds de tijd te nemen voor een gezamenlijk zoekproces naar de juiste inhoud, maar anderzijds de voortgang te bewaken en niet in de verleiding te komen om hete aardappels naar achter te schuiven, waardoor er richting het einde tijdnood ontstaat. Soms wordt dit veroorzaakt door externe factoren, soms hebben partijen ook baat bij het uitstellen of vermijden van conflict. Men moet voorkomen dat pas als de deadline in zicht komt, partijen ofwel onder hoge druk nog allerlei besluiten nemen, ofwel een uitvlucht zoeken in een mager compromis of allerlei abstracties (*'negotiated nonsense'*) die weinig zeggingskracht hebben (zoals bij de Omgevingsvisie deels is gebeurd). Bij integrerend werken is het daarom zaak om de hete aardappels tijdig beet te pakken en op tijd de besluitvorming daarover te organiseren.

2.2 In het etablissement

Personen aan tafel hebben niet alleen hun samenwerking met elkaar vorm te geven, maar ook hun relatie met andere onderdelen in de organisatie: hun eigen 'achterban', opdrachtgever(s), bestuur en directie, en andere afdelingen.

Les 5: grensoverstijgend samenwerken vraagt om een duidelijke opdracht en meerdere opdrachtnemers

Het lijkt evident, maar gebeurt toch lang niet altijd: voor integrerend werken is het helpend als er een opdracht ligt die hierop aanstuurt. Inhoudelijk betekent dit: een opdracht die vraagt om een integraal plan. In dat geval hebben partijen aan tafel daadwerkelijk de taak om niet alleen hun sectorale belangen in te brengen, maar ook de spanningen en synergie op te zoeken en te werken aan een gezamenlijk verhaal. Dit voorkomt dat partijen de weg van de minste weerstand kiezen, namelijk een stapeling van sectorale ideeën en belangen, waarbij de pijnlijke keuzes op de lange baan worden geschoven. Een gedeeld opdrachtgeverschap kan daarbij helpen.

Daarnaast is het zaak dat er eveneens sprake is van gedeeld opdrachtgeverschap. Dit helpt partijen aan tafel om hun inzet in termen van tijd, geld en moeite te legitimeren en verantwoorden. Zo verzeker je ieders inzet in de planvorming. Bovendien draagt het bij aan het creëren van breed commitment, gezamenlijke verantwoordelijkheid en gedeeld eigenaarschap. De ervaring van de Omgevingsvisie leert dat als de opdracht bij één opdrachtnemer neergelegd wordt, dit het gevoel kan oproepen dat het plan vooral "van afdeling X" is.

Les 6: werk met thema's op de snijvlakken van sectorale belangen

Bij het schrijven van een visiedocument helpt het om thema's als vertrekpunt te nemen die zich op de raakvlakken van sectorale belangen bevinden. Dit creëert eigenaarschap bij de vertegenwoordigers aan tafel en maakt het voor hen makkelijker om hun eigen achterban te betrekken bij het proces. Een stedelijke visie wordt doorgaans opgesteld door de partijen die traditioneel en/of wettelijk het meeste eigenaarschap hebben, zoals planologen bijvoorbeeld. Bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie zijn thema's geformuleerd die een combinatie vormden van de belangen vanuit de 'gevestigde orde' én die van de 'nieuwkomers' of 'underdogs'. De naamgeving 'de gezonde stad' werkte bijvoorbeeld uitnodigend voor zowel de gevestigde belangen van 'stedenbouw' als relatieve nieuwkomer 'gezondheid'.

Les 7: ook binnen organisatieonderdelen is een gesprek nodig over het gezamenlijke belang

Vertegenwoordigers van afdelingen aan tafel komen idealiter goed beslagen ten ijs en hebben binnen hun eigen afdeling het gesprek gevoerd over het verhaal dat ze willen uitdragen. Dit gesprek zou gericht moeten zijn op clustering en prioritering van de eigen belangen en wensen, bij voorkeur op zo'n manier dat anderen daarop aan kunnen haken. Ook op niveau van clusters en afdelingen is dus een vorm van integrerend werken gevraagd, om aan tafel snel tot de kern te komen en om te voorkomen dat afdelingen met een wensenlijst van losse punten aanschuiven. Het zorgt ook voor een soepeler terugkoppeling van het resultaat naar de eigen afdeling.

Les 8: zorg dat de juiste vragen op de juiste tafels liggen

Bij het maken van een gezamenlijke (Omgevings) visie kunnen vragen aan bod komen die eigenlijk op een andere tafel horen te liggen. Het is zaak om deze vragen dan op de juiste tafel te agenderen. Denk bijvoorbeeld aan de grote vragen over de toekomst van de stad: waar willen we naartoe? Welke keuzes maken we als het gaat om woningbouw, vergroening en bereikbaarheid en de spanningen daartussen? Dit soort strategische vragen kunnen niet worden overgelaten aan lagere managementniveaus, maar vragen om een goed gesprek op politiek-bestuurlijk niveau. Voor directie en bestuur ligt hier ook gelijk een kans om leiderschap te tonen als het gaat om visievorming en conflicthantering. Een mooi voorbeeld in de Omgevingsvisie is dat hoewel er één portefeuillehouder was, er meerdere wethouders de verdediging in de raad verzorgden.

Tegelijkertijd is het niet alleen zaak om als schrijvers van een visiedocument directie en bestuur in stelling te brengen, maar ook collega's op uitvoerend niveau tijdig te betrekken als het gaat om de uitvoerbaarheid van een visie en de dilemma's die zij ervaren.

Integrerend werken vraagt dus om het vermogen om flexibel op- en af te kunnen schalen. Te lang een vraagstuk op de verkeerde tafel blijven bespreken, staat voortgang en resultaat in de weg.

3. REFLECTIE

Deze acht lessen voor integrerend werken komen naar voren uit de gesprekken met betrokkenen bij de totstandkoming van de Omgevingsvisie. Ze maken duidelijk dat integrerend werken op meerdere dimensies zorgvuldig moet worden vormgegeven: door de personen aan tafel zelf, in relatie tot de achterbannen, alsook in organisatiecultuur en leiderschap. Opvallend is dat een aantal lessen heel duidelijk de structuur van samenwerking adresseren. Zaken als de opdracht, spelregels, rollen en posities vormen de basis van integrerend werken. Onduidelijkheden hierover kunnen een eigen leven gaan leiden en onder de oppervlakte de samenwerking ondermijnen. Deze institutionele kant van integrerend werken lijkt vanzelfsprekend, maar kan onder tijdsdruk en een focus op de inhoud gemakkelijk ondersneeuwen en verwaarloosd worden.

Datzelfde geldt voor de emotionele kant van samenwerking. Bovenstaande lessen laten zien dat integrerend werken bij uitstek een spanningsvol proces is en dat deze spanningen boven tafel gehaald en gehouden moeten worden. Bij integrerend werken is het zaak om niet alleen bij de inhoudelijke planvorming, maar ook bij het samenwerkingsproces stil te staan. Soft skills zijn daarbij onmisbaar.

Een overkoepelende les uit de totstandkoming van de Omgevingsvisie is dat integrerend werken bijdraagt aan de ontwikkeling van de organisatie. Het is leerzaam, vaak (hoewel niet altijd) leuk en versterkt het netwerk en weefsel in de organisatie. Personen leren elkaar (beter) kennen, krijgen meer begrip voor elkaars posities en zijn beter op de hoogte van ontwikkelingen in de organisatie. Samenwerking bevordert bovendien het draagvlak voor en de doorwerking van behaalde resultaten, waardoor plannen minder snel in de la belanden. Daarnaast vergroten medewerkers hun kennis en doen zij ervaring op met andere manieren van werken. De opgebouwde relaties en opgedane competenties worden vervolgens meegenomen naar een volgende positie of project. Integrerend werken is dus, nog even afgezien van de vraag of het daadwerkelijk lukt om een geïntegreerd product te maken, in zichzelf transformatief.

Omgekeerd geldt ook: als het niet zorgvuldig wordt vormgegeven, kan het zorgen voor pijn en teleurstelling in de organisatie. En ook dat werkt door in de toekomst.

De lessen in deze notitie gaan specifiek over het schrijven van een visie. Ongetwijfeld brengt het opstellen van andere plannen, zoals projectplannen of uitvoeringsplannen, deels zijn eigen dynamiek en aandachtspunten met zich mee. Tegelijkertijd legt een goed geïntegreerde visie een stevige basis voor uitwerking op programma- en projectniveau. Het geeft bovendien een boost aan toekomstige samenwerkingen en de ontwikkeling van de organisatie. Wie goed integrerend werkt, schrijft geschiedenis.



**INTEGREREND
WERKEN IS
BIJZONDER
LEERZAAM VOOR
DE ORGANISATIE**

GOVLAB010

STURING IN VERANDERING.

Erasmus
University
Rotterdam

