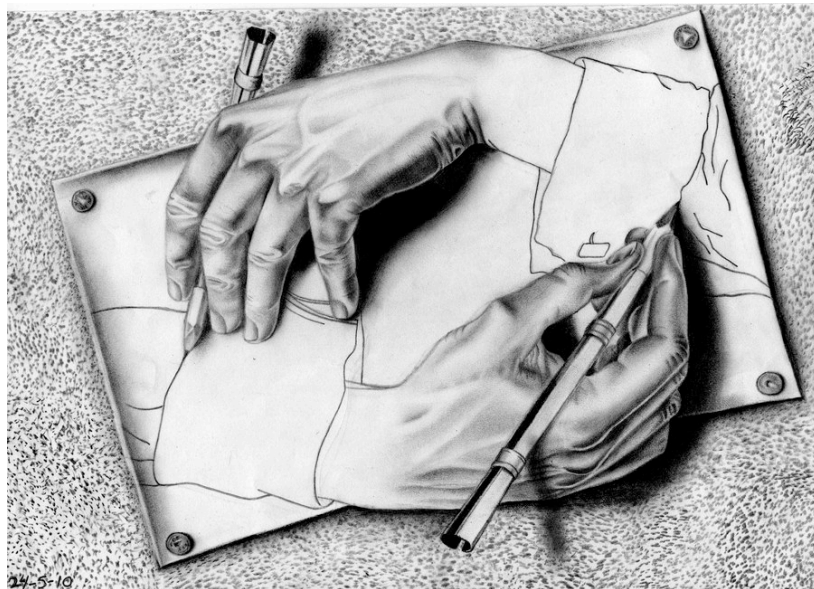


Tweebenig samenwerken?

Een interpretatief onderzoek naar spanning in samenwerking in een gemeente



Fieke Roberst
Masterscriptie *Organisaties, Verandering en Management*
25 Juli 2016

Universiteit Utrecht



Twynstra Gudde

Masterscriptie
Fieke Robeerst
Studentnummer: 5730961

Universiteit Utrecht
Utrechtse School voor Bestuur en Organisationswetenschap
Master Organisaties, Verandering en Management

Begeleider: dr. Kim Loyens
Opdrachtgever: Martine de Jong (organisatieadviesbureau Twynstra Gudde)
25 Juli 2016

Voorwoord

De afgelopen maanden stonden in het teken van mijn scriptie en onderzoeksstage bij organisatieadviesbureau Twynstra Gudde. Na deze intensieve en zeer leerzame periode leg ik met het schrijven van deze woorden de laatste hand aan mijn masterthesis. Hiermee sluit ik mijn master Organisations, Verandering en Management aan de Universiteit Utrecht af; een ontzettend leerzaam, waardevol en mooi jaar.

Op het voorblad van deze scriptie ziet u de lithografie *Drawing Hands* (1948) van de kunstenaar M.C. Escher. Afgebeeld is een vel papier, vastgemaakt met vier punaises. Uit de polsen, die vlak op het papier zijn getekend, komen handen voort die uit het papier lijken op te rijzen. Deze voeren de paradoxale handeling uit dat ze elkaar tekenen; beide handen komen uit elkaar voort. Dit beeld symboliseert voor mij dit afstudeeronderzoek, waarin paradoxen, samenwerking en omgaan met spanningsvelden centrale thema's zijn.

In dit voorwoord wil ik allen die geholpen hebben bij het tot stand brengen van deze scriptie bedanken. Graag wil ik allereerst mijn scriptiebegeleider Kim Loyens bedanken voor haar uitvoerige inhoudelijke feedback, goede adviezen, snelle reacties en behulpzaamheid. Dankzij haar scherpe blik kon ik mijn stukken telkens een stap verder brengen. Dit heeft mij ontzettend geholpen bij het schrijven! Daarnaast wil ik Martine de Jong bedanken voor de begeleiding vanuit Twynstra Gudde. Merci voor de goede ideeën, feedback en ondersteuning. Het was prettig om telkens even te kunnen sparren en ik wil je bedanken voor alle vrijheid en kansen die ik bij Twynstra Gudde heb gekregen. Ook wil ik Bram van Vliet bedanken voor de fijne gesprekken.

Tot slot een groot woord van dank voor alle respondenten die bereid waren om tijd vrij te maken voor een interview om hun ervaringen en mening met mij te delen. Bedankt voor jullie openhartigheid en de goede gesprekken.

Zonder uw hulp en medewerking had ik deze scriptie niet kunnen voltooien.
Merci!

Fieke Robeerst
Utrecht, 25 juli 2016.

Samenvatting

Dit onderzoek is uitgevoerd bij een Nederlandse gemeente.¹ In deze interpretatieve studie staat centraal hoe medewerkers van de teams Ruimtelijke Ontwikkeling en Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving het spanningsveld tussen flexibel meedenken met initiatieven van inwoners en ondernemers versus het volgen van regels en procedures ervaren. Daarbij wordt ook onderzocht hoe zij met het spanningsveld omgaan in de interne en externe samenwerking. Door middel van interviews is bestudeerd op welke manier medewerkers van beide teams het spanningsveld ervaren en welke opvattingen zij hebben over de samenwerking met inwoners en ondernemers. Observaties bij overlegmomenten en vergaderingen gaven de mogelijkheid om in de praktijk te beschouwen hoe medewerkers met het spanningsveld omgaan. Uit dit onderzoek komt naar voren dat afwegingen op twee niveaus belangrijk zijn in het hanteren van het spanningsveld: individuele en collectieve afwegingen. Respondenten blijken op individueel niveau op uiteenlopende wijze met het spanningsveld om te gaan: voor sommigen brengt het persoonlijke spanning met zich mee, anderen distantiëren zich van het spanningsveld, weer anderen zien er juist een uitdaging in. Op teamniveau is er een duidelijk verschil in de redentatie- en handelingswijze. Het team RO volgt de logica van de leefwereld en redeneert daardoor met name vanuit de behoeften van de klanten in de omgeving; het aansluiten en ondersteunen van initiatieven van buiten staat bij hen centraal. Het team VTH volgt de logica van de systeemwereld; hierbij staan regels, doelmatigheid, controle en beheersing centraal. Deze uiteenlopende logica's belemmeren de interne samenwerking en daarmee het actief meedenken met initiatieven van inwoners en ondernemers. Om een gezamenlijke manier te vinden in het omgaan met het spanningsveld tussen meedenken met initiatieven van buiten versus het volgen van regels en procedures is het belangrijk dat medewerkers van beide teams open naar elkaar zijn in hun overwegingen, verwachtingen, doelen en belangen; er is meer interne afstemmingsruimte nodig. Daarnaast hebben medewerkers, met name van het team VTH, meer vertrouwen en steun nodig om risico's te nemen en regels lossier te hanteren.

¹ In verband met vertrouwelijkheid is in deze eindschrift de gemeente waar het onderzoek heeft plaatsgevonden geanonimiseerd. De gemeente zal aangeduid worden als 'gemeente X'.

² Het team Ruimtelijke Ontwikkeling wordt in het vervolg ook wel afgekort als RO. Het team

Inhoudsopgave

1. Inleiding	6
1.1. Probleembeschrijving	6
1.2. Onderzoeksvraag	8
1.3. Relevantie	9
1.4. Leeswijzer	10
2. Theoretisch kader	11
2.1. Schijnbare tegenstellingen	11
2.2. Samenwerking: extern	18
2.3. Samenwerking: intern	21
2.4. Samenvatting	23
3. Methodologische Verantwoording	24
3.1. Onderzoeksstrategie: interpretatief en kwalitatief onderzoek	24
3.2. Methode van dataverzameling	25
3.3. Analyse	29
3.4. Kwaliteit van het onderzoek	30
4. Resultaten	33
4.1. Externe samenwerking met inwoners en ondernemers	33
4.2. Spanning in samenwerking	39
4.3. Samenwerking intern	46
4.4. Voorstellen tot verbeteringen van samenwerking	51
5. Analyse	57
5.1. Controle of loslaten	57
5.2. De paradox en het individu	58
5.3. Teamsamenwerking: gescheiden werelden	59
5.4. Samenvatting	61
6. Conclusie	62
6.1. Conclusie	62
6.2. Suggesties voor vervolgonderzoek	63
6.3. Aanbevelingen	64
Literatuur	65
Bijlagen	70
Bijlage 1: Organogram	70
Bijlage 2: Principes en barrières voor succesvolle burgerparticipatie	71
Bijlage 3: Topiclijst	73
Bijlage 4: Codeboom	74

1. Inleiding

Voor de gemeente X is er de afgelopen jaren veel veranderd; er hebben decentralisaties plaatsgevonden vanuit het Rijk en er zijn bezuinigingen geweest (Rijksoverheid, 2015). Het idee van de participatiesamenleving vraagt om een andere houding en denkwijze van de medewerkers van de gemeente (Rijksoverheid, 2013). Bovendien zal naar verwachting in 2018 de Omgevingswet in werking treden (Rijksoverheid, 2016). Deze veranderingen zorgen voor een verschuiving van de rol van de gemeente. Een medewerker van de gemeente X omschrijft dit als volgt: *“Wat is onze kerntaak? Waar staan we wel voor? En in hoeverre geven we dingen vrij, laten we dingen los, mogen mensen het zelf bepalen?”* (R03). In de organisatie heerst de wens om beter samen te werken: zowel extern met inwoners en ondernemers van de gemeente, als intern tussen verschillende teams. Daarbij is men vanuit de organisatie op zoek naar een manier om meer ruimte en ondersteuning te kunnen bieden aan initiatieven die vanuit inwoners en ondernemers komen. In dit onderzoek richt ik me op twee teams: het team Ruimtelijke Ontwikkeling en het team Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. Hoe ervaren medewerkers van beide teams de samenwerking extern met inwoners en ondernemers, en intern tussen de twee teams onderling?² Wat zijn voor hen belemmeringen en verbeterpunten in de in- en externe samenwerking? Op welke manier ervaren zij het spanningsveld tussen flexibel meedenken met initiatieven en wensen van ‘buiten’ versus het volgen van regels en procedures? Hoe gaan ze er in de praktijk mee om? Bovenstaande vragen zal ik in deze scriptie behandelen.

In het vervolg van deze inleiding licht ik allereerst mijn keuze voor mijn onderzoeksonderwerp en -organisatie toe. Vervolgens ga ik dieper in op de organisatie, haar context en de veranderingen waar zij voor staat. Daarna zet ik de onderzoeksvraag en de doelstelling van dit onderzoek uiteen. Daarbij beschrijf ik de aard van het onderzoek en de relevantie ervan. Tot slot schets ik hoe deze scriptie verder is opgebouwd.

1.1. Probleembeschrijving

Introductie gemeente

De gemeente X is in 2011 ontstaan uit een fusie van verschillende kleinere gemeenten. De gemeente X telt ongeveer 64.000 inwoners en het ambtelijk apparaat telt ongeveer 400 medewerkers. (Het organogram van de organisatie is toegevoegd in bijlage 1). Tot afgelopen voorjaar hebben verschillende teams van de gemeente X gescheiden op drie verschillende locaties gewerkt. In 2016 zijn alle medewerkers ingetrokken één gemeentekantoor.

Bredere context: veranderingen in gemeenten

Nederlandse gemeenten hebben de afgelopen tijd te maken gekregen met verschillende ontwikkelingen die invloed hebben op hun takenpakket en de uitvoering ervan. Zo ook de gemeente X. Drie grote ontwikkelingen zijn: de ontwikkeling van de participatiesamenleving, decentralisaties en bezuinigingen, en de aanstaande Omgevingswet. Deze ontwikkelingen licht ik hier kort toe.

In de troonrede van 17 september 2013 sprak Koning Willem Alexander op Prinsjesdag de woorden: “Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de

² Het team Ruimtelijke Ontwikkeling wordt in het vervolg ook wel afgekort als RO. Het team Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving laat zich afkorten als VTH.

overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatie-samenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.” (Vossers, 2013). In plaats van een regisserende, wordt een bescheidenere rol van de overheidsinstanties gevraagd om op die manier meer ruimte te geven aan de initiatieven van burgers. Het kabinet staat een doe-democratie voor en wil die ondersteunen en stimuleren door aan de ene kant burgers in staat te stellen initiatief te nemen door regelgeving aan te passen en nieuwe financieringsvormen te ontwikkelen. Aan de andere kant wordt van overheidsinstellingen gevraagd beter aan te sluiten bij maatschappelijke initiatieven (Rijksoverheid, 2013). Tijdens de oriënterende interviews bij de gemeente X blijkt burgerparticipatie nog steeds een groot thema:

“Het is zaak om goed in gesprek te gaan en te blijven met inwoners en ook dat, dat speelt ook landelijk, dat mensen steeds meer aangemoedigd worden, om initiatieven zelf op te pakken en te bewerkstelligen. Maar dan heb je wel medewerking nodig van de gemeente. Dan passen oude kaders bijvoorbeeld niet meer... Hoe zorg je dat je meer open en klaarstaat van initiatieven van buiten die je als gemeente eigenlijk echt wel wilt?” (R02)

Naast het idee van de participatiesamenleving zijn ook decentralisaties en bezuinigingen onderdeel van de context van de gemeente X. Sinds 2015 hebben gemeenten een deel van de taken van de Rijksoverheid overgenomen; zij zijn verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Het idee achter deze decentralisaties is dat gemeenten het dichtst bij de inwoners zitten en deze zorg effectiever, met minder bureaucratie en goedkoper kunnen leveren (Rijksoverheid, 2015). De decentralisaties hebben voor een verschuiving van de rol van de gemeente gezorgd. Een medewerker van de gemeente vertelde: *“De decentralisaties hebben wel tot gevolg gehad dat wij heel erg zijn gaan nadenken over waar we nou eigenlijk wel nog van zijn en waar we niet meer van willen zijn”* (R03). Naast decentralisaties heeft de gemeente ook te maken gekregen met een bezuinigingsopgave, er moet een uitgebreider takenpakket met minder geld uitgevoerd worden.

Een derde ontwikkeling waar de gemeente nog mee te maken gaat krijgen is de Omgevingswet; de “grootste wetswijziging sinds de grondwet” zo kopt de NOS in mei vorig jaar. In 2018 treedt naar verwachting de Omgevingswet in werking (NOS, 2015). De overheid beoogt met de Omgevingswet de regels voor ruimtelijke plannen, milieu en de leefomgeving te vereenvoudigen en samen te voegen: “1 wet, 1 loket, 1 procedure – en die gaat van 26 naar 8 weken.” Regels omtrent ruimtelijke plannen zijn nu vaak onoverzichtelijk en complex, bijvoorbeeld regels over: geluidsnormen, bodemkwaliteit, bouwhoogte en veiligheidseisen (Rijksoverheid, 2016). De Omgevingswet moet minder bureaucratie en snellere procedures opleveren. De wet betekent echter ook een ambtelijke cultuuromslag (Verlaan, 2016). Om de gewenste verandering te bereiken is een gedragsverandering noodzakelijk; van burgers en bedrijven, maar ook van bestuurders en ambtenaren (Krul-Seen & De Jong, 2015). Verschillende teams in de gemeente zullen rondom ruimtelijke ordening intensiever samen moeten gaan werken. Zo ook bij de gemeente X, de gemeente die centraal staat in dit afstudeeronderzoek.

Leertraject

De gemeente X zoekt manieren om met deze veranderingen om te gaan en zich ertoe te verhouden. Om beter aan te kunnen sluiten bij de vraag van de omgeving en om de kwaliteit van de ambtelijke

organisatie verder te verbeteren is in 2014 het programma 'Samen bouwen' gestart door de interne strategisch beleidsadviseur. Dit programma omvat opleidingen en cursussen voor medewerkers van de gemeente.

Eén van de opleidingen die valt onder het kwaliteitsprogramma is 'de VOS'. VOS staat voor Verbindend en Ondernemend Samenwerken. Deze training is ontwikkeld en begeleid door organisatieadviesbureau Twynstra Gudde. Aanleiding voor deze training waren vragen als: hoe kan je beter de verbinding maken met de omgeving en inwoners? Hoe zorg je dat je openstaat voor initiatieven van buiten? Met de training wordt beoogd om ambtenaren bewust te maken van de nieuwe rol van de gemeente en passende persoonlijke vaardigheden en gedrag bij medewerkers te ontwikkelen. Intensiever samenwerken (zowel intern als extern) is hier een onderdeel van. Onderdeel van de training was dat er medewerkers als interne trainers worden opgeleid zodat zij de training verder voort kunnen blijven zetten.

1.2. Onderzoeksvraag

Uit het voorgaande blijkt dat de gemeente voor een samenwerkingsvraagstuk staat. Omdat deze samenwerkingsopgave in zijn geheel een te grote opdracht voor mijn afstudeeronderzoek is, besloot ik mijn onderzoek af te bakenen tot de teams Ruimtelijke Ontwikkeling en Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving. Het team RO maakt samen met de teams Economische Ontwikkeling en Jeugd, Onderwijs & Sport deel uit van de afdeling Ontwikkeling. Het team RO bestaat uit 25 beleidsmedewerkers. Het team VTH maakt samen met de teams Buiten, Vastgoed en Gebiedsgericht werken deel uit van de afdeling Wijken en Kernen. Het team VTH is uitvoerend en toetsend van aard en heeft 30 medewerkers.

In mijn onderzoek richt ik me op hoe medewerkers van het team RO en het team VTH, in hun dagelijkse werk en in de samenwerking naar buiten toe, het spanningsveld tussen enerzijds flexibel meedenken en ondersteunen van initiatieven van inwoners en ondernemers en anderzijds het volgen van regels en procedures ervaren. Daarbij richt ik me op zowel op de externe samenwerking (met inwoners en ondernemers) als de interne samenwerking (tussen beide teams). Ook wil ik onderzoeken hoe zij met dit spanningsveld omgaan. Ik bak mijn onderzoek af tot deze twee teams omdat zij momenteel op uiteenlopende wijze te werk gaan en daarin botsen. Met het oog op de Omgevingswet, waardoor teams rondom de ruimtelijke ordening nog intensiever samen zullen moeten gaan werken, is het interessant om deze teams nader te onderzoeken. Dit kwam in de oriënterende interviews in de gemeente ook naar voren. Een medewerker gaf aan dat men bij RO heel erg zoekt naar ontwikkelingen; hoe creëer je mogelijkheden en hoe stimuleren we dat een dorpskern floreert en interessant wordt? Hoe trekken we goede ondernemers aan? Wanneer een inwoner of ondernemer vervolgens een vergunningsaanvraag doet bij VTH blijkt het initiatief vaak niet te passen in het bestemmingsplan en de regelgeving. De respondent licht het spanningsveld toe: *"Ik denk dat de grootste clash zit in de systeemwereld met processen en regels versus flexibel willen zijn, maatwerk"* (R03). Bovenstaande probleembeschrijving leidt tot de volgende onderzoeksvraag die de basis vormt van dit onderzoek:

Hoe ervaren medewerkers van de teams RO en VTH het spanningsveld tussen flexibel meedenken met initiatieven van inwoners en ondernemers versus het volgen van regels en procedures en hoe gaan zij hiermee om in de interne en externe samenwerking?

De teamleiders van beide afdelingen gaven aan het zeer nuttig te vinden als er onderzoek gedaan wordt naar dit spanningsveld in samenwerking. Inzicht hierin kan beide teams helpen om actiever mee te denken met inwoners en ondernemers. Dit kan bijdragen aan de voorbereidingen van de implementatie van de Omgevingswet. Daarbij gaven de teamleiders aan te kampen met het vraagstuk hoe een gedragsverandering bij medewerkers tot stand gebracht kan worden en welke stappen daarvoor gezet kunnen worden.

Aard van het onderzoek

Om een antwoord op de onderzoeksvraag te kunnen formuleren doe ik interpretatief en kwalitatief onderzoek. In interpretatief onderzoek staat centraal hoe mensen de werkelijkheid ervaren en daarom zijn elementen als betekenisgeving, ervaringen, opvattingen, gevoelens en geschiedenis belangrijk. Mensen geven betekenis aan hun sociale omgeving en handelen op basis daarvan (Boeije, 2005). Dit sluit goed aan bij mijn onderzoeksonderwerp omdat ik inga op de manier waarop RO- en VTH-medewerkers (interne en externe) samenwerking en het spanningsveld tussen enerzijds meedenken met 'buiten' en anderzijds volgen van regels en procedures ervaren. Kwalitatief onderzoek is hiervoor geschikt omdat het in tegenstelling tot een surveyonderzoek, waarbij enquêtes worden afgenomen, dieper op de onderzoeksmaterie in kan gaan (Bryman, 2012). Mijn onderzoeksstrategie kan ik verder specificeren als een casestudy. In een gevalstudie wordt een verschijnsel (een casus) onderzocht in de natuurlijke context (Boeije, 2005). De interviews met respondenten van de teams RO en VTH vormen de kern van mijn onderzoek. Mijn dataverzameling heb ik gedaan door middel van interviews en ondersteunende observaties en documentenanalyse. Voor mijn onderzoek heb ik vier oriënterende gesprekken gehouden, acht gesprekken met medewerkers van het team VTH en hun teamleider, en acht gesprekken met medewerkers van het team RO en hun teamleider.

1.3. Relevantie

Praktische relevantie

In dit onderzoek bied ik inzicht in de manier waarop medewerkers van de teams RO en VTH in hun werk invulling geven aan samenwerking en het beschreven spanningsveld dat zich daarin voordoet. Het praktische doel van dit onderzoek is om hun opvattingen en ervaringen in kaart te brengen en in deze scriptie te analyseren en presenteren. Dit onderzoek kan een waardevolle informatiebron vormen voor de teamleiders RO en VTH. Zij kunnen door dit onderzoek inzicht krijgen in manier waarop medewerkers van hun teams interne- en externe samenwerking ervaren. Daarbij komen de belemmeringen en verbeterpunten die zich voordoen in samenwerking aan bod. De inzichten uit dit onderzoek zouden een basis vormen voor een gesprek tussen de twee teams; waardoor zij elkaars 'wereld' en de manier waarop ze samenwerken beter begrijpen.

Dit onderzoek is ook relevant voor de gemeentelijke organisatie in zijn geheel. De inzichten uit dit onderzoek kunnen gebruikt worden in de voorbereidingen op de veranderingen die de Omgevingswet met zich mee zal brengen. Daarmee heeft dit onderzoek ook relevantie voor andere gemeenten in Nederland. Alle gemeenten gaan in 2018 te maken krijgen met de Omgevingswet en op veel plekken zal er in de ruimtelijke ordening nauwer samengewerkt moeten gaan worden. Dit onderzoek kan een bescheiden rol spelen in de voorbereidingen op de Omgevingswet. Het geeft namelijk inzicht in de mogelijke belemmeringen en verbeterpunten in de (interne en externe) samenwerking die ook in andere gemeenten zouden kunnen spelen.

Academische relevantie

In dit onderzoek beoog ik inzicht te verkrijgen in hoe medewerkers van verschillende teams betekenis geven aan samenwerking, zowel intern als extern, en het spanningsveld dat zich daarbij voordoet. Dit onderzoek heeft als academische doel om een bescheiden bijdrage te leveren aan theorie over spanningsvelden en contrasterende waarden in samenwerking en het concept tweebenigheid. Deze onderwerpen zijn in de afgelopen jaren uitgebreid onderzocht door verschillende wetenschappers (Cameron & Quinn, 2011; Lewis & Smith, 2014; O'Reilly & Tushman, 2004; Raisch, Birkinshaw, Probst, & Tushman, 2009; Smith, 2014). De academische relevantie van dit onderzoek is echter dat het specifiek inzicht geeft in een casestudy. De teams RO en VTH van de gemeente X en in het bijzonder het spanningsveld tussen enerzijds flexibel meedenken met initiatieven van inwoners en ondernemers en anderzijds het volgen van regels en procedures die er geleden, staan centraal in dit onderzoek.

1.4. Leeswijzer

Nu het onderwerp en de focus van dit onderzoek is toegelicht zal in het volgende hoofdstuk worden ingegaan op het theoretisch kader. Hierin wordt een literatuurstudie van relevante theorie uiteen gezet en met elkaar in verband gebracht. In het derde hoofdstuk geef ik de methodologische verantwoording van dit onderzoek. In het vierde hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd. Vervolgens maak ik in de analyse de verbinding tussen de resultaten en de literatuurstudie. In hoofdstuk zes wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord en beschrijf ik de conclusies van het onderzoek. Tot slot geef ik enkele aanbevelingen voor de teams RO en VTH en zet ik enkele suggesties voor toekomstig onderzoek op een rij.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zet ik de centrale theoretische begrippen van dit onderzoek uiteen. In deze scriptie richt ik me op het spanningsveld tussen enerzijds flexibel meedenken met inwoners en ondernemers en anderzijds het volgen van regels en procedures en hoe medewerkers dit ervaren. Van de medewerkers worden beide elementen gevraagd wat tot dilemma's en spanningen kan leiden. Daarom zet ik in dit theoretisch kader eerst het **paradox-perspectief** en theorie over **concurrerende waarden** uiteen. Hierbij ga ik eerst in op de tegenstrijdige en paradoxale eisen die er aan medewerkers gesteld kunnen worden. Daarna beschrijf ik verschillende manieren waarop met deze *inconsistent demands* omgegaan kan worden en bespreek ik uiteenlopende logica's of mindsets van waaruit medewerkers kunnen reageren. Als tweede thema ga ik in op **samenwerken** met 'buiten'. Inwoners en ondernemers spelen een belangrijke rol in het werk van de teams RO en VTH en zij hebben een aandeel in de spanning die zich voordoet. In deze tweede paragraaf ga ik nader in op de concepten **burgerparticipatie** en beeldvorming over de **klant**. Dit biedt achtergrondinformatie om de opvattingen van medewerkers over de samenwerking met inwoners en ondernemers inzichtelijk te maken. Als laatste thema ga ik in op **interne samenwerking**. Een goede interne samenwerking tussen de teams RO en VTH is namelijk een voorwaarde voor goede dienstverlening en samenwerking met inwoners en ondernemers. In deze paragraaf bespreek ik welke factoren belangrijk zijn voor het samenwerken tussen **teams** en welke spanningen zich daarbij voor kunnen doen.

2.1. Schijnbare tegenstellingen

2.1.1. *Street-level bureaucracy en inconsistent demands*

Tussen beleidsvorming en de implementatie ervan bestaat een afstand; Pressman en Wildavsky (1984) benoemen dit als een *gap*, Stone (2012) spreekt van belangenverschillen. Rainey & Jung (2014) en Wal & Hout (2009) geven een overzicht van de vele auteurs die beschrijven dat doelen en beleid in publieke organisaties vaak multi-interpretabel, ambigue en onderling tegenstrijdig zijn.

Lipsky (2010) beschrijft dat het maken van beleid uiteindelijk neerkomt op de mensen die het daadwerkelijk implementeren: de *street-level bureaucrats*. Dit zijn medewerkers in de publieke sector die in direct contact met burgers werken en op die manier de overheid representeren. De keuzes die zij maken, de routines die ze ontwikkelen en de manier waarop ze omgaan met onzekerheden en werkdruk bepalen uiteindelijk het beleid (Lipsky, 2010, p.xiii). De term *street-level bureaucrats* is volledig van toepassing op de medewerkers van het team VTH. Zij hebben direct contact met inwoners en ondernemers over vergunningsaanvragen en wensen met betrekking tot de ruimtelijke ordening. Door de manier waarop zij het beleid en de regels interpreteren bepalen de VTH-medewerkers de uitwerking van het beleid. De medewerkers van het team RO zijn in mindere mate *street-level bureaucrats*. Zij hebben ook contact met inwoners en ondernemers over het ontwikkelen van ruimtelijke plannen maar zijn tevens intern bezig met het ontwikkelen van beleidsregels en bestemmingsplannen.

In zijn boek *Street-level bureaucracy: Dilemma's of the individual in public services* gaat Michael Lipsky (2010) in op het gedrag van *street-level bureaucrats* en de spanningen die zich in hun werk voordoen. *Street-level bureaucrats* passen beleid en regels toe op situaties die zich in het dagelijks leven voordoen. Kenmerken die hun werk gemeen heeft zijn: een hoge werkdruk en aanzienlijke autonomie in het contact met klanten. Ook zijn er overeenkomende belemmeringen in hun werkomstandigheden: middelen zijn ontoereikend (zowel tijd, geld en personeelscapaciteit),

doelen en beleid zijn ambigue, vaag of onderling strijdig, beslissingen moeten snel genomen worden en klanten zijn 'onvrijwillige klanten' (Lipsky, 2010).

Street-level bureaucrats werken in een paradoxale situatie waarbij ze moeten voldoen aan tegenstrijdige vragen van hun omgeving (Hupe & Buffat, 2014). Smith en Lewis (2011) definiëren een paradox als "Contradictory yet interrelated elements (dualities) that exist simultaneously and persist over time; such elements seem logical when considered in isolation, but irrational, inconsistent, and absurd when juxtaposed" (Smith & Lewis, 2011, p.387). De term paradox illustreren zij door middel van het yin-yang symbool; het zijn twee afzonderlijke delen, die tegengesteld zijn, maar ook synergetisch en onderling verbonden in een groter geheel (Smith & Lewis, 2011).



Afb.1

Links: het yin-yang teken als illustratie van een paradox
Rechts: een balans als illustratie van een dilemma

Daarbij beschrijven zij hoe de term paradox zich verhoudt tot het begrip dilemma. Een dilemma wijst op een spanning waarbij de tegengestelde elementen beide voor- en nadelen hebben. Door deze af te wegen kan het dilemma opgelost worden. Een dilemma kan geïllustreerd worden door middel van een balans; waarbij het ene element zwaarder weegt dan het andere. Wanneer bij een dilemma een keuze tussen beide elementen een tijdelijke oplossing blijkt te zijn en de tegenstelling telkens terug blijft keren, dan is er sprake van een paradox (Smith & Lewis, 2011). Een paradox die zich voordoet in het werk van de *street-level bureaucrat* is de wens om alle burgers gelijk te behandelen en tegelijkertijd tegemoet te komen aan elke individuele situatie. Lipsky (2010) omschrijft deze paradox als volgt: "On the one hand, the work is highly scripted to achieve policy objectives that have their origins in the political process. On the other hand, the work requires improvisation and responsiveness to the individual case" (p.xii). Deze tegenstrijdigheid is ingebakken in het werk van een *street-level bureaucrat*: "While expected to exercise discretion in response to individuals and individual cases, in practice they must process people in terms of routines, stereotypes and other mechanisms that facilitate work tasks" (Lipsky, 2010, p.140). Rutz, Mathew, Robben en De Bont (2015) omschrijven deze paradox als 'consistentie versus responsiviteit'. Dit sluit nauw aan bij het spanningsveld tussen flexibel meedenken met inwoners versus het volgen van regels en procedures dat centraal staat in dit onderzoek.

2.1.2. Discretion

In dit onderzoek speelt de ruimte die medewerkers hebben om flexibel mee te denken met inwoners en ondernemers een belangrijke rol. *Street-level bureaucrats* moeten voortdurend afwegen hoe ze de regels interpreteren en toepassen op een specifieke vraag. De werkelijkheid is daarbij altijd complexer en weerbarstiger dan deze in beleidsregels gesteld wordt (Bovens & Zouridis, 2002). Lipsky (2010) omschrijft dat *street-level bureaucrats* "considerable discretion" hebben (p.13). Deze term, die zich lastig laat vertalen, betreft de ruimte om regels af te wegen en te interpreteren om tot een oordeel of een besluit te komen.

Hupe (2013) maakt een onderscheid tussen *discretion* en *discretionary room*. Hij definieert *discretion* als het gedrag van de individuele medewerker die regels interpreteert, afweegt en ervan

afwijkt. *Discretionary room* omschrijft hij als de georganiseerde ruimte die medewerkers de vrijheid toestaat om een keuze te maken tussen verschillende handelingswijzen (Hupe 2013; Rutz et al., 2015). Beide concepten zijn belangrijk voor dit onderzoek omdat het de afwegingsruimte beschrijft die medewerkers van de teams RO en VTH al dan niet ervaren bij het balanceren tussen flexibel meedenken met inwoners en ondernemers en het strikt hanteren van regels en procedures. Tummers en Bekkers (2014) nuanceren *discretion* verder door te beschrijven dat *street-level bureaucrats* in verschillende mate ruimte ervaren voor interpretatie en afweging. Oorzaken die zij hiervoor benoemen zijn:

- Sommige medewerkers hebben meer kennis van de mazen in de regels dan anderen.
- De manier waarop organisaties beleid operationaliseren kan verschillen.
- Een goede relatie met de manager kan de medewerker ertoe in staat stellen om beleid bij te stellen aan de omstandigheden.
- De persoonlijkheid van de *street-level bureaucrat* kan verschillen; de één is meer geneigd om de regels te volgen en de ander is rebelser (p.530).

Daarbij geven zij ook het verschil aan tussen een top-down of bottom-up perspectief van *discretion*. Vanuit een top-down perspectief is *discretion* niet vaak welkom; het wordt gezien als een manier waarop *street-level bureaucrats* hun eigen doelen nastreven waardoor de algemene legitimiteit van beleid ondermijnd kan worden. Daarom worden vaak top-down controle mechanismen ingevoerd voor een gelijke werkwijze. Vanuit een bottom-up perspectief wordt *discretion* echter gezien als onvermijdelijk; om algemene regels, reglementen, beleid en normen op specifieke situaties toe te passen is een zekere vertaalslag nodig. Daarbij is het gezien de beperkingen in tijd, geld, en andere resources en de grote hoeveelheid beleidsregels, belangrijk dat *street-level bureaucrats* prioriteiten kunnen stellen over welke regels ze op welke manier toepassen (Tummers & Bekkers, 2014).

Rutz et al. (2015) voegen nog een andere dimensie toe aan *discretion* en *discretionary room*. Zij beschrijven dat, hoewel beide concepten in literatuur vaak worden geassocieerd met individuele besluitvorming en acties, er ook een collectieve kant aan zit. Het onderscheid dat zij maken tussen individueel en collectief in *discretion* en *discretionary room* is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 1 - Het onderscheid tussen individueel en collectief werk gecombineerd met het onderscheid tussen *discretion* en *discretionary room*

	Discretion	Discretionary room
	Interpreting, balancing and deviating rules to make a judgement and take action	Organized space which allows the freedom to make a judgement and take action
<i>Individual</i>	Individual discretion - individual behavior of an inspector interpreting, balancing, and deviating rules to reach judgment and take action	Individual discretionary room - degree of freedom granted to individuals to reach judgments and take action
<i>Collective</i>	Collective discretion - ways in which individual inspectors pragmatically involve others on their own initiative to interpret, balance and deviate from rules to reach judgments and take action	Collective discretionary room - degree of freedom formally granted to regulatory teams to reach judgments and take actions

Bron: Rutz et al. (2015), p.4

Medewerkers betrekken vaak anderen bij hun besluitvorming in het afwegen en interpreteren van regelgeving; dit kunnen bijvoorbeeld directe collega's binnen een team of medewerkers van een

andere organisatie zijn. *Collective discretion* betreft het betrekken van anderen in de interpretatie en toepassing van regels. Het verwijst naar hoe individuen: “pragmatically involve others at their own initiative to interpret, balance, and deviate from rules to reach judgements and take action” (Rutz et al., 2015, p.4). *Collective discretionary room* refereert aan de mate waarin teams vrijheid wordt gegeven om tot oordelen te komen en actie te ondernemen. Rutz et al. (2015) omschrijven de collectieve afwegingsruimte ook wel als: “organizing others’ involvement and a shared space to act flexibly” (p.11). Dit is relevant voor mijn onderzoek omdat ik niet alleen focus op de individuele respondent, maar ook op de context van het team waarin hij of zij functioneert. De *collective discretionary room*, de gezamenlijke afwegingsruimte, betekent in dit onderzoek niet dat alle beslissingen in een team gezamenlijk genomen moeten worden. Het verwijst naar de bewegingsruimte die teamleden krijgen of ervaren om met collega’s te overleggen over hoe regels geïnterpreteerd en toegepast kunnen worden. Individuele teamleden nemen beslissingen waarbij ze afstemming zoeken met hun team en rekening houden met de meningen die er heersen.

Rutz et al. (2015) beschrijven dat *collective discretionary room* bij kan dragen aan beide uitersten van de paradox; het verbetert zowel responsiviteit als consistentie van besluitvorming. Er zijn twee redenen waardoor de responsiviteit van besluitvorming, de mate waarin een besluit aansluit bij de specifieke vraag, verbeterd wordt door *collective discretionary room*. Allereerst komen in overleg verschillende perspectieven, uitgangspunten en ervaringen samen. Hierdoor is er meer input bij het afwegen en interpreteren van regels, waardoor met meer achtergrondkennis complexe besluiten genomen kunnen worden. Als er dus voldoende gezamenlijke afwegingsruimte is draagt dit bij aan de responsiviteit van besluitvorming. Ten tweede komt door voldoende *collective discretionary room* kennis over implementatie en handelingswijzen samen. Wanneer een individu een besluit heeft genomen maar de ‘tools’ mist om deze in een specifieke situatie in praktijk te brengen, kan in de gezamenlijke afwegingsruimte kennis uitgewisseld worden over mogelijke handelingswijzen. Ook dit verhoogt de responsiviteit van besluitvorming.

Aan de andere kant wordt door *collective discretionary room* de consistentie verbeterd omdat door overleg perspectieven, kennis en ervaring gedeeld worden. Door het gezamenlijk afwegen en interpreteren van regels ontstaat de ruimte om samen doelen, strategieën en handelingswijzen aan te passen of te herdefiniëren, waardoor er met meer onderlinge samenhang gehandeld kan worden. Belemmeringen zijn echter dat het benodigde overleg tijdrovend is en ervoor kan zorgen dat het individu (door de afstemming die nodig is met een grotere groep) minder flexibel en snel kan handelen (Rutz et al., 2015).

2.1.3. Logica’s

Om tot een besluit te komen in het behandelen van vragen en wensen van klanten, interpreteren RO- en VTH-medewerkers regels en wegen deze af. Waarden, normen en het referentiekader van medewerkers spelen hierbij een rol. Verschillende wetenschappers gaan in op logica’s of mindsets die in organisaties gebruikt worden bij het maken van keuzes (Quinn & Cameron, 1988; Hees & Verweel, 2006; Noordegraaf, 2015; Reay & Hinings, 2009).

Noordegraaf (2015) omschrijft drie verschillende concurrerende logica’s die zich voordoen in de publieke sector: de prestatie-, de professionele- en de politieke logica. Een logica is te herkennen aan de manier waarop organisatieprocessen plaatsvinden, hoe resultaten tot stand worden gebracht en welke resultaten daarbij worden benadrukt en gewaardeerd. Bij het uitleggen van de term logica verwijst hij naar Reay en Hinings (2009) die logica’s beschrijven als: “the organizing principles that

shape the behavior of field participants” (p.64).

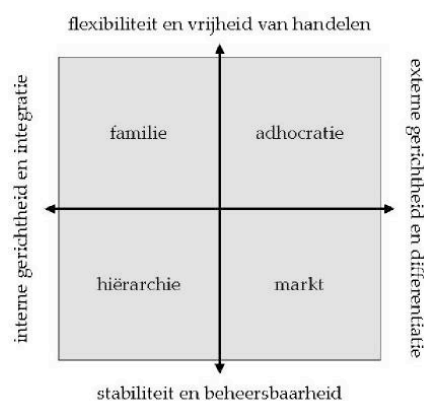
Tabel 2 - Concurrerende logica's in publiek management

	Prestatie logica	Professionele logica	Politieke logica
<i>Middelen</i>	Geld, mensen, materialen	Experts, professionals, cliënten	Ideeën, aandacht, reputatie, politieke actoren
<i>Doelen en behoeften</i>	Behoeften klant, productiviteit, winst	Expertise, autonomie, vakmanschap	Politieke agenda's, checks en balances
<i>Coördinatie</i>	Optimalisatie van systemen, hiërarchie, contracten	Professionele associaties en socialisatie	Samenwerking, conflict, netwerken, stakeholders
<i>Waarden</i>	Efficiency en effectiviteit	Kwaliteit, veiligheid, betrouwbaarheid	Legitimiteit, gerechtigheid

Bron: Noordegraaf (2015), p.65

In bovenstaande tabel worden de verschillende logica's nader beschreven aan de hand van de kenmerkende middelen, doelen, behoeften, coördinatiewijzen en waarden. In de prestatie logica staat het produceren van diensten en publieke waarde voor individuele klanten centraal. De professionele logica draait om professioneel werken voor klanten en in de politieke logica staat het gezamenlijk dienen van maatschappelijke behoeften centraal. De drie logica's kunnen zich allemaal tegelijkertijd voordoen in publieke organisaties, door onderlinge verschillen kan dit echter spanningen met zich meebrengen (Noordegraaf, 2015). Deze indeling in logica's is belangrijk voor dit onderzoek omdat het een mogelijke verklaring biedt voor gedragsvoorkeuren van medewerkers met betrekking tot het spanningsveld tussen enerzijds meedenken en anderzijds het volgen van regels en procedures. Een medewerker die bijvoorbeeld sterk geneigd is om te redeneren vanuit de prestatie logica heeft oog voor het optimaliseren van de input en output verhoudingen. Efficiency en effectiviteit zijn voor deze medewerker belangrijk en bij het verbeteren van processen heeft hij voorkeur voor rationele systemen en handelingswijzen. Hieruit volgt dat deze medewerker waarschijnlijk meer voorkeur zal geven aan het volgen van regels en procedures en minder prioriteit stelt bij het meedenken met initiatieven van buiten. Het omgekeerde is waarschijnlijk het geval bij een medewerker die redeneert en handelt vanuit de professionele logica. Hierin gaat het om vakmanschap en goede dienstverlening naar de klant vanuit een professionele autonomie en professionele normen. Hierbij gaat het minder om systemen en meer om cultuur, vakmanschap en kwaliteit. "Serving clients in their context" staat hierbij centraal (Noordegraaf, 2015, p.66). Daarbij is er echter afstand tussen de professional en de klant, omdat de professional weet wat het beste is voor buiten. Deze medewerker zal vermoedelijk wel meer geneigd zijn om mee te denken met de initiatieven van inwoners en ondernemers en daarbij wat minder aandacht schenken aan het precies volgen van regels en procedures. Tot slot heeft de medewerker die vanuit de politieke logica redeneert met name aandacht voor het aanpakken van politieke vraagstukken. In de politieke logica is legitimiteit, ook vanwege klanten, belangrijk. In deze logica streeft de medewerker ernaar om zowel tegemoet te komen aan het individu als het algemeen belang. Deze medewerker heeft oog voor machtsverhoudingen en -spellen, brengt belanghebbenden samen en probeert door onderhandelen tot een overeenkomst te komen (Noordegraaf, 2015). Of deze medewerker meer neigt naar het meedenken of het volgen van regels en procedures is waarschijnlijk afhankelijk van de context; welke spelers en belangen er zijn om afgewogen te worden.

In tegenstelling tot logica's spreken Quinn en Cameron (1988) in hun model van concurrerende waarden (In afbeelding 2 is een vereenvoudigde versie van het oorspronkelijke model weergegeven). Quinn en Rohrbaugh (1983) ontwikkelden een eerste versie van dit model. (Voor meer informatie over de totstandkoming hiervan zie: O'Neill & Quinn, 1993; Quinn & Rohrbaugh, 1983). Het model is voortgekomen uit onderzoek naar de belangrijkste indicatoren van effectieve organisaties; daaruit kwamen twee belangrijke dimensies naar voren. Op de ene as wordt er een onderscheid gemaakt tussen flexibiliteit, vrijheid van handelen versus stabiliteit en beheersbaarheid. Op de andere as wordt er onderscheid gemaakt tussen interne gerichtheid, integratie en eenheid versus externe gerichtheid, differentiatie en rivaliteit (Cameron & Quinn, 2011). Deze indicatoren geven weer waar mensen waarde hechten wanneer het gaat om de resultaten van een organisatie. Zij geven weer wat als goed, terecht en adequaat wordt beschouwd. Met andere woorden, de vier clusters met criteria definiëren de centrale kernwaarden die de basis vormen voor het oordeel over de organisatie.



Afb.2: model van concurrerende waarden

Cameron en Quinn (2011) hebben vervolgens elke kwadrant in het model een naam gegeven die de aansluit bij de kernmerken ervan: familie, adhocratie, hiërarchie en markt. De toepassing van dit model is dat het een handvat biedt om belangrijke elementen van een organisatiecultuur te bespreken en te interpreteren. Het geeft mogelijk inzichten voor verandering. Om de termen wat breder begrijpelijk te maken worden de kwadranten ook wel als volgt benoemd: de familiecultuur (cultuur van samenwerken), de adhocraticultuur (de creëercultuur), de hiërarchiecultuur (beheerscultuur) en de marktcultuur (de concurreercultuur).

Een laatste manier om verschillende logica's te onderscheiden die ik hier bespreek zijn de concepten 'leefwereld' en 'systeemwereld' van Hees en Verweel (2006). Deze concepten hebben hun eigen geschiedenis; ze werden door de Duitse filosoof Jürgen Habermas (1981, in Hees & Verweel 2006) gebruikt om de verhouding tussen burgers en de overheid te duiden. Hees en Verweel (2006, p.24-26) definiëren de leef- en systeemwereld verder aan de hand van drie onderscheidende aspecten, die in onderstaande tabel bondig zijn verwoord.

Tabel 3 - De leef- en systeemwereld

	Systeemwereld	Leefwereld
<i>Actie</i>	Strategische actie	Communicatieve actie
<i>Focus op</i>	Taken, omzet en autonomie	Betekenisgeven en identiteit (samen): gemeenschap
<i>Gekenmerkt door individuen die</i>	Zich conformeren	De moed en macht hebben om morele bezwaren te uiten

Gebaseerd op: Hees & Verweel (2006), p.24-26

De termen leef- en systeemwereld verwijzen naar het spanningsveld tussen de interne en de externe gerichtheid van organisaties; de procedures en stabiliteit versus de praktijk en flexibiliteit (Hees & Verweel, 2006). Voor het spanningsveld in dit onderzoek betekent het mogelijk dat medewerkers die geneigd zijn te redeneren en handelen vanuit de systeemwereld zich meer aangetrokken zullen voelen tot het volgen van regels en procedures dan medewerkers die vanuit de leefwereld werken. Laatstgenoemden zullen misschien meer geneigd zijn om actief mee te denken met de initiatieven van inwoners en ondernemers. Of dit inderdaad zo is zal ik empirisch onderzoeken.

De besproken theorie over verschillende logica's en concurrerende waarden in organisaties is relevant voor mijn onderzoek omdat medewerkers van beide teams, door hun verschillende taken en oriëntatie, wellicht vanuit een andere logica redeneren.

2.1.4. *Het paradox-perspectief: spanning hanteerbaar maken*

Voor dit onderzoek is het relevant om na te gaan hoe paradoxen en spanningsvelden hanteerbaar gemaakt kunnen worden. Om hier dieper op in te gaan is het van belang om uiteen te zetten hoe men in een organisatie om kan gaan met paradoxen of verschillende logica's. Lewis en Smith (2014) leggen uit dat lange tijd met name vanuit het contingentie-perspectief geredeneerd werd. Dit perspectief gaat er vanuit dat als er een keuzemogelijkheid is, je voor het één of het ander moet kiezen. De Caluwé (2015) verwoordt het motto van het contingentie-perspectief als: "Je moet de beste keuze maken. Als je kiest ben je van de spanning af" (p.51). Een dilemma, tegenstrijdige eisen of paradoxen zorgen voor ongemak en het is de kunst om te zorgen voor juiste keuzes, zodat spanningen opgeheven worden. Vanuit de contingentiebenadering ga je na onder welke condities de ene strategie effectiever is dan de andere (Lewis & Smith, 2014).

In organisatiewetenschappelijke literatuur is er echter steeds meer aandacht voor het paradox-perspectief. In het paradox-perspectief worden verschillende strategieën juist niet als wederzijds uitsluitend gezien, maar wordt gezocht naar een wisselwerking die voor de lange termijn iets goeds betekent. Men moet op simultane wijze omgaan met spanningen (Caluwé 2015; Lewis & Smith 2014; Quinn & Cameron, 1988). In plaats van de of-of vraag van de contingentiebenadering te beantwoorden wordt er in de in het paradox-perspectief gezocht naar een en-en situatie, waarbij gehandeld kan worden naar beide polen van het spanningsveld. Dit op simultane wijze omgaan met contrasterende vragen wordt ook wel *ambidexterity* of 'tweebenigheid' genoemd (O'Reilly & Tushman, 2004; Raisch, Birkinshaw, Probst, & Tushman, 2009). Verschillende auteurs beschrijven hoe individuen, managers, dan wel organisaties als geheel, op een simultane wijze om kunnen gaan met paradoxen, concurrerende waarden, verschillende logica's en *inconsistent demands* (De Caluwé, 2015; Smith, 2014; Noordegraaf, 2015; O'Reilly & Tushman, 2013; Steenhuisen & Van Eeten, 2012; Steward, 2006; Thacher & Rein, 2004).

O'Reilly en Tushman (2013) beschrijven bijvoorbeeld drie manieren waarop in een organisatie recht gedaan kan worden aan beide uitersten van een paradox. Een eerste manier is door afwisseling in tijd; door eerst te werken aan de ene vraag, daarna aan de andere en dan weer terug. Een tweede manier is door afwisseling in structuur; het ene team werkt aan de ene vraag een ander team werkt aan de andere vraag. Beiden worden verbonden door een overkoepelende visie. Een derde manier is door afwisseling op basis van de context. Van medewerkers wordt gevraagd, om basis van de situaties die zich voordoen hun aanpak te bepalen en zich aan te passen. Zo kan tegelijkertijd gewerkt worden aan de beide uitersten van een paradox.

Daarnaast zet Smith (2014) drie manieren uiteen waarop managers om kunnen gaan met paradoxen en tegenstrijdige vragen in een organisatie. Een eerste manier om ermee om te gaan is

het accepteren van de paradox. Managers kunnen ermee leren leven dat de tegenstrijdige vraag zich voordoet. Hiervoor is het begrip nodig dat er doorgewerkt kan worden zonder de tegenstrijdigheid op te lossen. Ten tweede kunnen managers zich aanpassen aan de paradox; zij kunnen tegenstrijdige gedachten toelaten om recht te doen aan beide uitersten van de paradox en zo op nieuwe ideeën te komen. Een derde manier om de paradox te hanteren is om deze enerzijds op te splitsen en anderzijds te verbinden. Managers kunnen aan de ene kant onderscheid maken tussen beide elementen van de paradox en de kenmerkende aspecten van de tegenstrijdige vraag. Aan de andere kant kunnen ze de nadruk leggen op het verbinden van de uiterste elementen van de paradox bijvoorbeeld door overkoepelende doelen te benadrukken of gedeelde problemen aan te pakken. Daarbij concludeert Smith (2014) dat het voor individuen lastig is om te redeneren vanuit het paradox-perspectief en dus tegelijkertijd aandacht te geven aan beide uitersten van een paradox, vanwege diepgewortelde geloofssystemen en referentiekaders. Volgens haar is diversiteit in groepen belangrijk om paradoxaal denken te ontwikkelen (Smith in De Caluwé, 2015).

De Caluwé (2015) zet tot slot verschillende verschijningsvormen uiteen waarop de paradox zich voordoet aan individuen. Dit bepaalt hun reactie:

- Het individu ziet de paradox niet. Bij deze non-verschijningsvorm voelt de persoon geen spanning of ongemak.
- Het individu gaat de paradox merken en voelt vage spanning of ongemak. Hierbij is de eerste reactie is vaak een defensiemechanisme waarbij één pool negatief wordt afgeschilderd. Het individu trekt zich terug op eigen vertrouwd terrein en keert zich af van de paradox.
- Het individu ervaart de paradox als een keuze; beide tegengestelde polen van de paradox doen zich voor als een lastige keuze waarbij ogenschijnlijk óf voor het een óf voor het ander gekozen moet worden.
- Het individu ziet in dat kiezen voor één pool nadelen heeft. De reactie hierop kan zijn om steeds opnieuw en continu te kiezen en niet door de slaan naar één uiterste.
- Tot slot kan het individu de paradox omarmen door te zoeken naar nieuwe perspectieven die én-én denken mogelijk maken, daarbij probeert het individu te ontsnappen aan beheersende denkkaders.

Het spanningsveld of de paradox kan dus op het niveau van de organisatie, van de managers of op het niveau van de medewerkers gevoeld en hanteerbaar gemaakt worden.

2.2. Samenwerking: extern

De paradox tussen enerzijds flexibel meedenken met inwoners en ondernemers en anderzijds het volgen van regels en procedures, die centraal staat in dit onderzoek, doet zich voor in de samenwerking met 'buiten'. In de deze paragraaf ga ik daarom in op de samenwerking met inwoners en ondernemers. Over samenwerking is veel geschreven en er bestaan verschillende definities. In dit onderzoek wordt de volgende definitie gehanteerd: "Collaboration is a process in which autonomous or semi-autonomous actors interact through formal and informal negotiation, jointly creating rules and structures governing their relationships and ways to act or decide on the issues that brought them together; it is a process involving shared norms and mutually beneficial interactions" (Thomson, Perry & Miller, 2007, p.3). In samenwerking zijn dus meerdere actoren die onderling op formele of informele wijze onderhandelen en uiteindelijk besluiten nemen over issues die hen in eerste instantie samenbrachten. Samenwerking kan zowel binnen organisatiegrenzen als eroverheen plaatsvinden.

Medewerkers van de teams RO en VTH worden geacht samen te werken met inwoners en ondernemers, die zij ook wel klanten noemen. In deze paragraaf ga ik eerst verder in op het concept burgerparticipatie en verschillende manieren om samen te werken met 'buiten'. Vervolgens ga ik in op de positie van RO- en VTH-medewerkers als grenswerkers. Tot slot verdiep ik me in theorie over beeldvorming over de klant.

2.2.1. Burgerparticipatie

Burgerparticipatie is een manier om samen te werken met inwoners en ondernemers. In de literatuur worden verschillende definities gegeven. Edelenbos (2000) omschrijft burgerparticipatie als volgt: "Het vroegtijdig betrekken van burgers en andere belanghebbenden bij de vorming van beleid, waarbij in openheid en op basis van gelijkwaardigheid en onderling debat problemen in kaart worden gebracht en oplossingen worden verkend die van invloed zijn op het uiteindelijke politiek besluit" (Edelenbos, 2000, p.29). Een andere definitie is: "Een initiatief van één of meerdere burgers dat onverplicht wordt opgestart ten behoeve van anderen of de samenleving" (Blom, Bosdriesz, Heijden, Van der Zuylen & Van Schamp, 2011, p.12). De eerste definitie richt zich meer op het betrekken van burgers bij politiek beleid, de tweede definitie richt zich op initiatieven die uit inwoners zelf komen. Van Houwelingen et al. (2014) hebben deze tweedeling in hun definitie opgenomen en onderscheiden zelfredzame en beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie: "In het eerste geval gaat het om vormen van participatie waarbij men vooral zelf aan de slag gaat, zoals de buurt schoonmaken of een voorziening draaiende houden. In het tweede geval gaat het om invloed uitoefenen op het beleid van een instantie, zoals stemmen, lobbyen of gebruik maken van inspraak en medezeggenschap" (p.11). De wens om flexibeler mee te denken met initiatieven van inwoners en ondernemers bij de gemeente X sluit met name aan bij de zelfredzame burgerparticipatie.

Tabel 4 - De zes niveaus van de participatieladder

Niveau participatieladder		Mogelijke middelen
<i>Informeren</i>	Politiek en bestuur besluiten en houden betrokkenen op de hoogte. Participant is toehoorder.	Informatieavonden, huis-aan-huisblad, campagnes, excursies.
<i>Raadplegen</i>	Politiek en bestuur bepalen in hoge mate zelf de agenda en zien de participant als gesprekspartner. Participant is geconsulteerde.	Inspraakavonden, hoorzittingen, digitale peilingen, enquêtes, debatten.
<i>Adviseren</i>	Betrokkenen krijgen de gelegenheid om bij politiek en bestuur problemen aan te dragen en oplossingen te formuleren. Participant is adviseur.	Adviesraden, wijk- en dorpsraden, expertmeetings, rondetafelgesprekken.
<i>Coproduceren</i>	Politiek, bestuur en betrokkenen formuleren samen de agenda en zoeken samen naar oplossingen. Participant is samenwerkingspartner.	Overleggroepen, convenanten, werkateliers, projectgroepen.
<i>Meebeslissen</i>	Politiek en bestuur laten de besluitvorming over aan anderen, zij toetsen aan vooraf gestelde randvoorwaarden. Participant is medebeslisser.	Stuurgroep, medezeggenschapsraad, (bindend) referendum.
<i>Zelfbeheer</i>	Groepen nemen zelf het initiatief om voorzieningen tot stand te brengen en te onderhouden. Politiek en bestuur zijn hier niet bij betrokken.	

Bron: Van Houwelingen et al., 2014, p.23

In burgerparticipatie kan onderscheid gemaakt worden in verschillende niveaus, deze worden uiteengezet in de participatieladder (Edelenbos en Monnikhof in Van Houwelingen et al., 2014). De

zes niveaus van de participatieladder zijn in voorgaande tabel weergegeven, hoe verder naar beneden toe in de tabel, des te kleiner de invloed van politiek en bestuur. De participatieladder kent verschillende vormen en variaties. Arnstein (1969) laat de ladder bijvoorbeeld pas beginnen op het niveau van coproduceren, omdat op de lagere niveaus geen zeer actieve rol van de burger wordt gevraagd. Van Houwelingen et al. (2014) beschrijven daarbij dat burgerparticipatie dilemma's met zich meebrengt. De overheid moet zich bijvoorbeeld aan de ene kant zo afzijdig mogelijk opstellen maar blijft ze aan de andere kant eindverantwoordelijke wanneer er zaken misgaan. En hoe moet de overheid omgaan met het feit dat burgers vooral handelen op het niveau van hun leefwereld, die vaak kleinschaliger is dan het niveau waarop beslissingen worden genomen?

Loyens en Van de Walle (2006) wijzen erop dat voor echte meerwaarde van burgerparticipatie het belangrijk is om de juiste participatietechniek te kiezen en deze te koppelen aan de doelstelling. Ook is afstemming met de beleidssituatie en de bredere context van belang; maatwerk is namelijk een cruciale succesfactor in burgerparticipatie (Wauters in Loyens en Van de Walle, 2006). Deze auteurs zetten tevens een zeer uitgebreide lijst met succes- en faalfactoren voor burgerparticipatie uiteen (Vanwege de omvang van deze lijst is deze opgenomen in bijlage 2.)

2.2.2. Grenswerkers

Medewerkers die op het snijvlak van de organisatie en haar omgeving werken worden ook wel grenswerkers (*boundary spanners*) genoemd (Trevillion, 1991). Relationele en interpersoonlijke vaardigheden zijn belangrijke kwaliteiten voor een succesvolle boundary spanner. Williams (2002) beschrijft dat het belangrijk is om personen buiten hun eigen organisatie en kringen te kunnen begrijpen en zich in hen te kunnen verplaatsen: "To acknowledge and value difference in terms of culture, mind-set, profession, role and gaze" (p.110). Stamper en Johlke (2003) beschrijven de relatie tussen de organisatiesupport die de boundary spanner ervaart en zijn werkprestaties.

Het concept grenswerker is relevant voor mijn onderzoek omdat ik verwacht dat medewerkers van het team Ruimtelijke ontwikkeling zich in hogere mate grenswerker voelen dan medewerkers van het team Vergunningverlening. Ruimtelijke Ontwikkeling heeft namelijk echt contact met inwoners en ondernemers over plannen en wensen, het team Vergunningverlening minder. Ik verwacht dat dit verschil bijdraagt aan het spanningsveld en de twee 'verschillende werelden'.

2.2.3. De klant

Vanuit het bestuur wordt van RO en VTH medewerkers gevraagd om flexibeler met 'buiten' mee te denken en samen te werken. Maar wie zijn eigenlijk de inwoners en ondernemers voor wie gewerkt wordt? Noordegraaf (2015) nuanceert dat bij dienstverlening in de publieke sector de beeldvorming over de klant kan verschillen: werk je voor een individu, een groep klanten of de samenleving als geheel? Het antwoord hierop kan per medewerker verschillen. Alle klanten bij overheidsorganisaties hebben echter één eigenschap gemeen: ze zijn onvrijwillige klanten (Lipsky, 2010). De gemeente is de enige instantie waar inwoners en ondernemers bijvoorbeeld terecht kunnen voor een vergunning, er is geen keuze. Lipsky (2010) beschrijft daarbij dat het proces, waarin een specifiek individu met een eigen achtergrond gezien wordt als 'een klant', een manier is voor *street-level bureaucrats* om controle uit te oefenen. In het werk van de *street-level bureaucrat* doet zich namelijk de contradictie voor dat zij verwacht worden om hun afwegingsruimte te gebruiken om responsief te handelen naar individuele cases en vragen, terwijl ze in de praktijk te maken hebben met allerlei routines, stereotypen, procedures en systemen die de werkwijze naar de klant toe bepalen. Om hiermee om te gaan passen medewerkers hun denkbeeld over hun werk en over de klant aan.

Een aangepaste voorstelling van het werk kan zich op verschillende manieren uiten: de medewerker trekt zich psychologisch terug uit zijn werk; hij vormt er een eenvoudiger beeld van; hij richt zich op een heel specifiek onderdeel (waardoor hij het complexe geheel niet meer hoeft te overzien); de medewerker verkleint in gedachten de 'scope' van zijn eigen invloed (waardoor hij zich niet meer overal verantwoordelijk voor hoeft te voelen); of hij richt zich op enkele klanten die hij goed kan helpen in plaats van het gelijk behandelen van iedereen (Lipsky, 2010). Daarbij passen *street-level bureaucrats* ook hun beeld van de klant aan, om om te gaan met deze tegenstrijdigheid in hun werk. Onderscheid maken tussen verschillende groepen klanten, ook wel *creaming* genoemd, is een copingmechanisme om aan te kunnen sluiten bij routines en procedures om de controle te behouden (Lipsky, 2010).

2.3. Samenwerking: intern

In de vorige paragraaf is de samenwerking naar buiten, met inwoners en ondernemers, besproken. De interne samenwerking binnen en tussen teams is echter ook belangrijk voor de dienstverlening naar buiten toe. Daarom richt ik me in deze paragraaf verder op interne samenwerking door eerst het begrip team te definiëren, de kenmerken van effectieve teams uiteen te zetten en een model om teamsamenwerking te analyseren te beschrijven. Daarna ga ik dieper in op spanningen en negatieve gedragsvormen die in teams voor kunnen komen.

2.3.1. Effectieve teams

Een team kan omschreven worden als "een tamelijk duurzame werkgroep, die bestaat uit mensen van ongeveer gelijke rang tezamen met hun onmiddellijke meerdere" (Remmerswaal, 2009, p.340). Reilly en Jones (1974) noemen vier kenmerken van teams. Allereerst moet de groep een opdracht of bestaansreden hebben voor hun samenwerking. Daarbij zijn teamleden op elkaar aangewezen voor het bereiken van een gezamenlijk doel. Ten derde moeten de teamleden werken vanuit de gedachte dat samenwerken als groep tot effectievere besluiten leidt dan individueel werken. Tot slot is elk teamlid aanspreekbaar op de gedeelde verantwoordelijkheid van het team als functionerende eenheid binnen de context van de organisatie (Reilly en Jones in Remmerswaal, 2009).

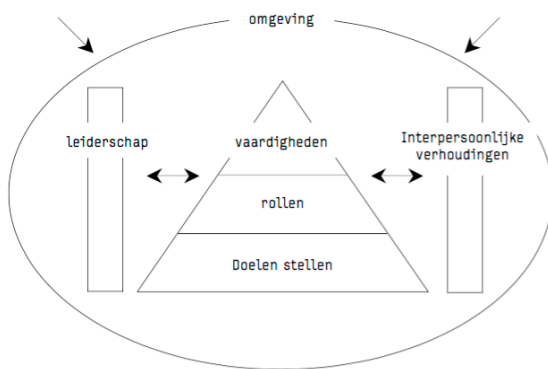
Remmerswaal (2009) onderscheidt vijf niveaus in het functioneren van een groep die belangrijk zijn om een effectief team te kunnen vormen:

- *Inhoudsniveau*: het team heeft een heldere doelstelling en taakopdracht.
- *Procedureniveau*: het team heeft een duidelijke taakstructuur die resultaatgericht werken en overleggen mogelijk maakt.
- *Interactieniveau*: teamleden zijn betrokken en steunen en vertrouwen elkaar, er heerst een sfeer van samenwerking, saamhorigheid en open communicatie. Het leiderschap is aangepast aan de behoeften van het team en de leider wordt gerespecteerd.
- *Bestaansniveau*: teamleden erkennen onderling elkaars persoonlijke en professionele kwaliteiten. Door het team wordt verdere persoonlijke ontwikkeling gestimuleerd.
- *Contextniveau*: het team heeft goede relaties en samenwerking met andere teams en is, zowel formeel als informeel, goed afgestemd op andere onderdelen van de organisatie. Daarbij ontvangt het team externe steun, vertrouwen en erkenning.

De vijf functieniveaus van Remmerswaal komen deels overeen met de zes factoren die Vroemen (1995) stelt in zijn model voor succesvol samenwerken in teams. Voor succesvol teamwerk zijn volgens hem de volgende elementen nodig: heldere doelstellingen, initiatief, flexibel aanpassingsvermogen, wederzijds respect, open communicatie en gezamenlijke

verantwoordelijkheid. Deze zes factoren zijn onderling sterk verbonden en afhankelijk van elkaar (Vroemen, 1995). De hiervoor genoemde factoren van effectieve teams (Remmerswaal, 2009) en teamsamenwerking (Vroemen, 1995) bieden handvatten om de teams RO en VTH te bestuderen. Er kan bijvoorbeeld onderzocht worden of deze factoren een rol spelen in hoe beide teams omgaan met het spanningsveld. Ook bieden deze factoren aandachtspunten waarmee de interne samenwerking tussen beide teams bestudeerd kan worden.

Om de samenwerking en werkwijze van beide teams verder te analyseren kan gebruik gemaakt worden van het model van Wortelboer (2000), waarin verschillende elementen worden uitgelicht (zie afb.3). In dit model is er binnen de 'centrale piramide' aandacht voor: wat de doelen van een teamsamenwerking zijn, wie daaraan werken, in welke rol en hoe er gewerkt wordt (welke



Afb.3: analysemodel teamwerk

vaardigheden daarbij nodig zijn). In de analyse van teamsamenwerking zijn daarnaast ook drie elementen van belang die de 'centrale driehoek' beïnvloeden: hoe wordt het leiderschap in het team ingevuld, hoe liggen de interpersoonlijke verhoudingen en wat is de relatie van het team en haar omgeving (Wortelboer, 2000). Door deze verschillende elementen te onderzoeken kan de teamsamenwerking in kaart worden gebracht.

In dit onderzoek is het geen doel an sich om de

teamsamenwerking tussen de teams VTH en RO in kaart te brengen. Dit model is echter wel relevant voor mijn onderzoek om de teamsamenwerking tussen VTH en RO nader te verklaren. Er worden elementen genoemd die ik mogelijk kan gebruiken om te analyseren hoe beide teams elkaar stimuleren of tegenwerken in de dienstverlening naar buiten toe en welke belemmeringen zich daarbij eventueel voordoen.

2.3.2. Spanningen in en tussen teams

In de samenwerking binnen of tussen teams kunnen zich spanningen voordoen. Dit is ook zichtbaar bij de teams RO en VTH waar men zelfs spreekt van 'verschillende werelden'. Van Wijk en Engelen (2012) wijzen op twee oorzaken die mogelijk ten grondslag liggen aan spanningen tussen teams. Allereerst is mogelijk de taak(verdeling) niet helder. Teamleden hebben niet goed voor ogen wat er gedaan en bereikt moet worden. Aan de andere kant is ook een mogelijk risico dat taken niet goed uitgevoerd worden waardoor beoogde resultaten niet behaald worden. Daarbij gaan teamleden verschillend met spanningen om. Wanneer spanning zich opbouwt is een mogelijke reactie om ontspanning te zoeken, bijvoorbeeld in de vorm van een personeelsuitje. Door gezelligheid op te zoeken probeert men van de spanning vandaan te bewegen. Dit zorgt echter niet altijd voor een effectieve oplossing (Van Wijk & Engelen, 2012). Wanneer spanning zich voor blijft doen in teamwerk kunnen groepsleden onbewust naar methoden zoeken om deze te ontwijken en niet meer echt te hoeven samenwerken. Teamleden beschermen zich op deze manier tegen de spanning (Hirschhorn, 1988). Bion (1961) omschrijft drie gedragsvormen die groepen onderbewust als uitgangspunt kunnen nemen als reactie op gespannen situaties:

- *Fight or flight*: een mogelijke reactie op gespannen situaties is vecht- of vluchtgedrag. Vechtgedrag staat voor een dominante, agressieve en aanvallende houding waarbij negatieve gevoelens getoond worden. Vluchtgedrag kan zich op verschillende manieren

uiten. Het is mogelijk dat enkele teamleden of het hele team zich van de gestelde taak onttrekt door bijvoorbeeld het team fysiek te verlaten. Men kan zich ook onttrekken door het probleem te ontkennen, of door zich te richten op andere taken dan het daadwerkelijke probleem.

- *Pairing*: een andere mogelijke reactie op spanningen in of tussen teams is het vormen van koppels of subgroepen. Hierin zoeken enkele teamleden emotionele steun bij elkaar en kunnen gevoelens, twijfels, irritaties en frustraties gedeeld worden.
- *Dependency*: een laatste mogelijke reactie is dat de groep haar hoop vestigt op iets of iemand buiten het team en zich hier afhankelijk aan opstelt. Dit kan een leider zijn maar ook procedures of regels. Teamleden nemen een afwachtende en passieve houding aan en zoeken ondersteuning bij dit element buiten de groep.

(Bion in Remmerswaal, 2009).

Deze theorie is belangrijk voor mijn onderzoek omdat het mogelijk verklaringen biedt in de interne samenwerking tussen RO en VTH; voor de manier waarop beide teams intern samenwerken en hoe medewerkers daarbij reageren op spanningen in de samenwerking.

2.4. Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn verschillende theoretische concepten, die van belang zijn voor dit onderzoek, uiteengezet. Binnen de gemeente X speelt de wens om meer en flexibeler samen te werken. Dit brengt voor medewerkers van de teams RO en VTH de paradox met zich mee dat zij enerzijds flexibel mee moeten denken met initiatieven van inwoners en ondernemers en anderzijds zich aan de interne regels en procedures moeten houden. Daarom zijn allereerst de begrippen paradox en afwegingsruimte gedefinieerd. Vervolgens is aan de hand van de theorie van verschillende auteurs uiteengezet hoe paradoxen hanteerbaar gemaakt kunnen worden en vanuit welke logica's daarbij geredeneerd kan worden (Quinn & Cameron, 1988; De Caluwé, 2015; Hees & Verweel, 2006; Noordegraaf, 2015; Reay & Hinings, 2009; Smith, 2014; O'Reilly & Tushman, 2013). Omdat het spanningsveld zich voordoet op het snijvlak met 'buiten', is daarna ingezoomd op de samenwerking met inwoners en ondernemers. Daarbij is ingegaan op theorie over beeldvorming over de klant (Lipsky, 2010) en is uitgelegd wat grenswerkers zijn (Stamper & Johlke, 2003; Trevillion, 1991; Williams, 2002). Tevens is ingegaan op theorie over burgerparticipatie om mogelijke samenwerkingsvormen met inwoners en ondernemers uiteen te zetten (Arnstein, 1969; Blom et al., 2011; Edelenbos, 2000; Loyens & Van de Walle, 2006; Van Houwelingen et al., 2014). Aangezien de interne samenwerking binnen en tussen de teams RO en VTH echter ook belangrijk is voor de dienstverlening naar buiten toe is afgesloten met theorie over effectieve teams (Remmerswaal, 2009; Vroemen, 1995). Daarbij is het analysemodel voor teamsamenwerking van Wortelboer (2000) beschreven. Tot slot heb ik aan de hand van theorie van Van Wijk en Engelen (2012) beschreven welke spanningen zich in en tussen teams voor kunnen doen. Daarbij is uiteengezet welke methoden teamleden onderbewust kunnen hanteren om spanningen te ontwijken (Bion in Remmerswaal, 2009; Hirschhorn, 1988). In hoofdstuk 5 wordt de relatie tussen de besproken literatuur en de resultaten (hoofdstuk 4) gelegd. Maar eerst ga ik in het volgende hoofdstuk in op de methodologische verantwoording van dit onderzoek.

3. Methodologische Verantwoording

In dit hoofdstuk beschrijf ik de methodologische vormgeving van mijn onderzoek; ik beschrijf en beargumenteer de keuzes die ik heb gemaakt in het uitvoeren van dit onderzoek. In de eerste paragraaf ga ik in op het interpretatieve en kwalitatieve uitgangspunt van mijn onderzoek. Vervolgens zet ik de methodes die ik heb gehanteerd in de dataverzameling uiteen. In de derde paragraaf beschrijf ik hoe ik de data-analyse heb aangepakt. Tot slot beschrijf ik de kwaliteitscriteria die in dit onderzoek zijn gehanteerd en de beperkingen die dit onderzoek kent.

3.1. Onderzoeksstrategie: interpretatief en kwalitatief onderzoek

Dit onderzoek is interpretatief en kwalitatief van aard. Bryman (2012) omschrijft het interpretivisme als: "It is predicated upon the view that a strategy is required that respects the differences between people of social action" (p.30). In interpretatief onderzoek is er niet zoiets als één externe werkelijkheid. Alles is aan interpretatie onderhevig en mensen geven samen, door middel van interacties en betekenisgeving, vorm aan hun eigen werkelijkheid (Boeije, 2005). Belangrijk in deze benadering is dat mensen vanuit hun eigen perspectief betekenis geven aan hun ervaringen. De onderzoeker wil te weten komen hoe mensen een sociale situatie interpreteren. Daarbij zijn context en geschiedenis belangrijke elementen (Boeije, 2005).

Dit uitgangspunt is passend bij mijn onderzoeksvraag. In dit onderzoek richt ik me namelijk op hoe medewerkers en leidinggevenden van twee teams bij de gemeente X spanningsvelden en paradoxen in samenwerking met inwoners en ondernemers ervaren en ermee omgaan. Als onderzoeker ga ik daarbij uit van de interpretatieve benadering; ervaringen, interpretaties en de manier waarop medewerkers betekenis geven aan wat er om hun heen gebeurt staan centraal in dit onderzoek.

De dataverzameling gebeurt daarbij op kwalitatieve wijze. Boeije (2005) omschrijft dat in kwalitatief onderzoek het doel is om: "Het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte mensen te leren kennen met het doel om het te beschrijven en waar mogelijk te verklaren" (p.27). Dit onderzoek, dat zich richt op de manier waarop medewerkers spanningsvelden in samenwerking ervaren, is te typeren als een casestudy waarin een praktijkprobleem nader wordt onderzocht en geanalyseerd. Boeije (2005) omschrijft een casestudy als volgt: "De onderzoeker bestudeert een verschijnsel (een casus) in de natuurlijke context. Het verschijnsel kan bij een of meer concrete dragers ervan worden onderzocht zoals een afdeling, een gemeente of een persoon" (p.21). Belangrijk bij een casestudy is dat de case zoveel mogelijk in zijn geheel wordt onderzocht. Daarom heb ik ervoor gekozen om het onderwerp op verschillende niveaus te bestuderen. Ik onderzoek zowel leidinggevenden als medewerkers op uiteenlopende posities van twee teams. Daarnaast maak ik gebruik van verschillende manieren van dataverzameling om de case vanuit meerdere invalshoeken te belichten. Ik heb ervoor gekozen om zowel interviews af te nemen, observaties te doen en een documentanalyse uit te voeren. In de volgende paragraaf ga ik verder in op de dataverzameling in dit onderzoek.

Ik baken mijn onderzoek af tot de twee teams RO (Ruimtelijke Ontwikkeling) en VTH (Vergunningen, Toezicht en Handhaving) omdat zij momenteel op uiteenlopende wijze te werk gaan en daarin botsen. Uit de oriënterende interviews bleek dat er een spanningsveld bestaat tussen de denk- en handelingswijze van beide teams. Ook met het oog op de Omgevingswet is het interessant om deze

teams nader te onderzoeken. Dit kwam in de oriënterende interviews in de gemeente ook naar voren:

“Bij Ruimtelijke Ontwikkeling zoek je juist heel erg naar ontwikkelingen; hoe creëer je nou mogelijkheden en hoe stimuleren we dat een dorpskern floreert en interessant wordt? Hoe trekken we goede ondernemers aan? Nou en dan doet een ondernemer een vergunningsaanvraag en vervolgens is het ‘Nee past niet in het bestemmingsplan’... Ik denk dat de grootste clash zit in de systeemwereld met processen en regels versus flexibel willen zijn, maatwerk.” (R03)

Daarnaast gaven ook de teamleiders van beide teams aan dat dit onderzoek urgent en relevant voor hen is.

3.2. Methode van dataverzameling

3.2.1. Oriënterende onderzoeksmethoden

Oriënterende gesprekken

Om vanuit het brede thema ‘spanningen en paradoxen in samenwerking’ te komen tot een specifieke vraagstelling over de gemeente X heb ik op verschillende manieren informatie verzameld over de context van de gemeente. In de beginfase van mijn onderzoek heb ik vier oriënterende gesprekken gehouden met medewerkers van de gemeente om te ontdekken welke spanningsvelden zij ervaren in interne en externe samenwerking. Ik sprak met de twee teamleiders in één gesprek en met drie beleidsmedewerkers had ik een individueel gesprek. Deze drie gesprekken met beleidsmedewerkers gesprekken heb ik opgenomen en getranscribeerd om de spanningsvelden die ze benoemden goed te kunnen terugluisteren en te kunnen duiden.

Daarnaast heb ik gesproken met organisatieadviseurs van Twynstra Gudde die een adviesopdracht deden voor de gemeente X. In deze adviesopdracht ontwikkelden zij een leertraject voor alle medewerkers van de gemeente genaamd ‘Verbindend en Ondernemend Samenwerken’, afgekort ‘de VOS’. Het doel van dit leertraject is om medewerkers bewust te maken van de veranderende rol van de gemeente en hun kennis bij te brengen over verschillende coalities in samenwerken. Door informele gesprekken met adviseurs verzamelde ik informatie over wat er volgens hen speelde bij de gemeente.

Oriënterende documentenanalyse

Tevens heb ik verschillende documenten van de gemeente gelezen om me verder te verdiepen in de organisatie, zoals: het organogram, memo’s, de interne handleiding participatie, een plan over het kwaliteitsprogramma in de gemeente, een document over de cultuurwaarden en de website. Ook vanuit Twynstra Gudde heb ik documenten doorgenomen over de gemeente X, zoals: de offerte en het plan voor het leertraject bij de gemeente en documentatie over de trainingen die zijn geweest. Onder andere op basis van deze informatie heb ik mijn onderzoeksplan geschreven.

3.2.2. Interviews

Interviews zijn een belangrijke bron van dataverzameling voor dit onderzoek. In deze deelparagraaf leg ik eerst uit op welke manier de respondenten voor de interviews zijn geselecteerd en vervolgens ga ik in op de wijze waarop de interviews zijn uitgevoerd.

Tijdens het schrijven van mijn onderzoeksvoorstel plande ik een overlegmoment in met de twee teamleiders van de teams die centraal staan in mijn onderzoek. In deze bijeenkomst legde ik aan de teamleiders uit wat mijn ideeën en plannen waren wat betreft het onderzoek en scherpten zij mijn gedachten verder aan door vragen te stellen en hun visie te delen. Tijdens dit overleg gaf ik aan dat ik van beide teams medewerkers wilde interviewen voor mijn onderzoek. Samen stelden we een lijst op van medewerkers die ik kon benaderen. Daarbij werden de medewerkers geselecteerd via de sampling methode maximale variatie (Baarda, Bakker, Fischer, Julsing, Peters, Velden & Goede, 2013). Bij samenstellen van de lijst werden medewerkers uit de teams gekozen die zoveel mogelijk qua functie als opvattingen verschillen. Het doel van zo groot mogelijke variatie in respondenten is om samenhangende verschillen in reacties te kunnen onderzoeken. Vervolgens kondigden de teamleiders beiden binnen hun eigen team aan dat ik zou starten met mijn onderzoek.

Voor de vorm van de interviews heb ik gekozen voor het topicinterview. In dit type interview is de vraagmethode open maar liggen de onderwerpen die aan bod komen min of meer vast (Baarda et al., 2013). Aan de hand van het literatuuronderzoek, onderzoeksvoorstel en oriënterende gesprekken stelde ik een topiclijst op (zie bijlage 3). Elk interview begon ik met een korte introductie over mijn onderzoek, het vragen van toestemming voor opname en uitleggen dat ik de interviews op anonieme wijze in mijn eindrapport zou verwerken. Aan alle respondenten stelde ik vervolgens, na een wederzijdse introductie, de openingsvraag ‘wat is voor jou de kern van samenwerking met inwoners?’ Door deze vraag te stellen ging het gesprek meteen in de richting van mijn onderzoeksthema. De topiclijst hanteerde ik verder redelijk flexibel. Het gaf me de ruimte om door te vragen wanneer een respondent een interessant onderwerp aansneed. De topiclijst gaf me echter ook houvast en de mogelijkheid om af en toe na te gaan welke onderwerpen nog niet aan bod waren geweest. Daarmee verkleinde ik het risico dat bepaalde onderwerpen niet aan bod kwamen in een gesprek.

Gaandeweg de dataverzameling werd steeds duidelijk wat de relevante thema's en vragen waren voor mijn onderzoek. Na de eerste zes interviews nam ik de tijd om een eerste analyse te doen en even stil te staan bij de topiclijst; missen er nog belangrijke onderwerpen? Uit de eerste zes interviews kwamen een aantal interessante onderwerpen aan bod die ik niet in mijn topiclijst had verwerkt, bijvoorbeeld:

- De veiligheid en ruimte die medewerkers ervaren om ‘fouten’ te maken wanneer ze proberen met inwoners mee te denken en regels wat flexibeler te interpreteren.
- De politieke en bestuurlijke context.
- De geschiedenis van de organisatie (voor de fusie zaten medewerkers van verschillende locaties op verschillende afdelingen).
- De interpretatie van begrippen als participatie en deregulering.

Na deze constatering besloot ik me eerst nog verder te verdiepen in literatuur over onderwerpen als: *street-level bureaucracy*, commitment versus controle, burgerparticipatie en co-creatie. Op basis hiervan besloot ik in de gesprekken meer aandacht te besteden aan bovengenoemde onderwerpen. Ik maakte kleine aanpassingen aan mijn topiclijst voor de verdere interviews, door steekwoorden op de originele versie erbij te schrijven (zie de blauw gekleurde woorden in de topiclijst in bijlage 3). De respondenten uit de eerste zes interviews heb ik daarna om twee redenen niet opnieuw bevraagd over deze thema's. Allereerst omdat deze thema's in grote lijnen in de eerste interviews al spontaan ter sprake kwamen. Daarnaast was het om praktische redenen niet mogelijk om nogmaals af te spreken; de respondenten hadden allen een drukke agenda.

Uiteindelijk zijn er in totaal zestien interviews afgenomen, in dit aantal zijn de vier oriënterende interviews niet meegerekend. Bij elk teams heb ik acht interviews gedaan; ik sprak met zeven medewerkers en de teamleider (zie tabel 5).

Tabel 5 - Respondenten en nummering

<i>Oriënterende interviews</i>	R01, R02, R03, R04.
<i>Respondenten team VTH</i>	R1, R5, R6, R7, R10, R12, R13, R15.
<i>Respondenten team RO</i>	R2, R3, R4, R8, R9, R11, R14, R16.

Het was gemakkelijk om de betreffende interviews te regelen. Nadat de medewerkers door de teamleiders op de hoogte waren gesteld dat ik met mijn onderzoek zou beginnen stuurde ik een online intekenlijst waarin ik verschillende data en tijdslots had opgenomen. Op die manier konden alle respondenten een datum en moment uitkiezen voor het interview dat schikte in hun eigen agenda. Alle interviews vonden plaats in april en mei, in het gemeentekantoor. Samen met de respondenten zocht ik in het kantoor een rustige overlegkamer waar het interview plaats kon vinden. Voor de interviews plande ik een afspraak van anderhalf uur in zodat we sowieso genoeg tijd zouden hebben voor het gesprek. De duur van de interviews varieerde van circa vijftig minuten tot anderhalf uur.

Alle interviews heb ik opgenomen met de dictafoon op mijn telefoon. Het opnemen van de interviews had verschillende redenen. Allereerst kon ik me op die manier volledig concentreren op het gesprek en hoefde ik alleen aantekeningen te maken als ik bijvoorbeeld op een bepaald onderwerp nog terug wilde komen. Ten tweede kon ik door de opnames de interviews volledig transcriberen en kon ik alles wat gezegd was meenemen in mijn analyse. Alle respondenten stemden in met het opnemen van het gesprek. Soms had de dictafoon wel invloed op het interview; sommige respondenten keken tijdens het beantwoorden van vragen naar de dictafoon en leken zorgvuldig hun bewoordingen te kiezen. Ook kwam het voor dat respondenten na het uitzetten van het opnameapparaat vroegen om bepaalde voorbeelden niet op te nemen in mijn onderzoek, of kwamen ze juist met voorbeelden die ze niet wilden noemen terwijl de dictafoon aan stond. Er was ook één respondent die tijdens het interview vroeg of de transcripten opgenomen zouden worden aan het eindrapport. Om de respondenten gerust te stellen heb ik uitgelegd dat de interviews op anonieme wijze worden verwerkt en dat de transcripten niet aan de eindrapport worden toegevoegd. Ik heb absolute anonimiteit aan de respondenten gegarandeerd. Daarnaast heb ik toegelicht hoe ik citaten zou verwerken.

Op deze voorbeelden na heb ik het idee dat respondenten zich vrij voelden om te antwoorden wat ze wilden en deelden ze openhartig hun mening en ideeën met mij. Om de interviews te kunnen analyseren heb ik alle interviews volledig getranscribeerd.

3.2.3. Participerende observaties

Participerende observaties zijn een tweede manier van dataverzameling die ik in dit onderzoek heb gedaan. In participerende observaties neemt de onderzoeker deel aan het sociale leven en het werk van de onderzochten waardoor directe waarneming mogelijk wordt (Boeije, 2005, p.55). Omdat mijn eigen werkplek op een andere locatie was kon ik mijn respondenten niet dagelijks tijdens hun werk zien. Toch wilde ik, als aanvullende data naast de interviews, observaties doen. Op deze manier kon ik namelijk, zonder dat er daadwerkelijk over gesproken werd, observeren op welke wijze respondenten handelen in hun dagelijks werk en zien of zich daarbij praktijkvoorbeelden voordoen

van het spanningsveld tussen flexibel willen meedenken met inwoners versus volgen van regels en procedures. Daarom ben ik bij een vijftal overlegmomenten en vergaderingen aangesloten. De momenten waar ik graag bij aanwezig wilde stemde ik van tevoren af met de teamleiders.

Een eerste overlegmoment waar ik bij aanwezig was ging over nieuwe vergunningaanvragen. Het was een overlegmoment dat nog maar net in het leven was geroepen en waarbij medewerkers uit verschillende afdelingen aanschuiven bij de vergunningsregisseurs die de nieuw binnen gekomen aanvragen doornemen. Op deze manier kunnen medewerkers kennis uitwisselen over aanvragen en eventuele relevante voorgeschiedenis ervan. Het tweede overlegmoment waar ik bij aanwezig was, werd georganiseerd vanuit het team RO. Verschillende medewerkers die betrokken waren bij de bouw van een parkeergarage kwamen bijeen om problemen die zich voordeden met de projectontwikkelaar te bespreken. Daarbij werd overlegd wat de volgende stappen zouden zijn in het proces en welke belangen daar allemaal bij speelden. Mijn derde observatie was bij een afdelingsmiddag van het team RO. Het team kwam samen om te spreken over de toekomstvisie van de gemeente X, hoe deze vorm gegeven kon worden, wat het doel ervan was en hoe deze visie zich tot andere visies verhoudt. Het vierde moment waar ik bij aanwezig was om te observeren was de 'keek op de week' van het team VTH. Tijdens dit overlegmoment waren verschillende VTH-medewerkers aanwezig om een update te geven over de stand van zaken. Men stelde elkaar op de hoogte van de gebeurtenissen afgelopen week en de plannen voor de komende tijd. De vijfde observatie vond plaats tijdens het portefeuillehoudersoverleg met de wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling. In dit overleg lichtten beide teamleiders lopende plannen toe, werden verschillende afspraken afgestemd en werden politiek gevoelige zaken of beslissingen voorgelegd aan de wethouder. Verschillende medewerkers van beide afdelingen kwamen gebeurtenissen of plannen toelichten en vertrokken daarna weer.

Bij al deze overlegmomenten had ik sommige van de aanwezigen al geïnterviewd. Bij medewerkers die ik nog niet kende stelde ik me, voor aanvang van de vergaderingen, voor als stagiaire. Niet iedereen wist dus precies wat ik kwam doen of wat het onderwerp van mijn onderzoek was. Tijdens de vergaderingen maakte ik onopvallend notities in mijn notitieboek. Daarmee viel ik niet uit de toon want bijna alle medewerkers hadden een opschrijfboekje bij zich en schreven daar af en toe wat in op. Boeije (2005) beschrijft dat de rol van de onderzoeker in observaties kan verschillen van complete participant tot complete observant. Mijn eigen rol tijdens de observaties is te typeren als observant: ik keek toe terwijl anderen vergaderden, discussieerden en overlegden. Daarbij mengde ik me niet in het gesprek en heb ik alleen tijdens de rondvraag aan het einde van een vergadering soms nog een aanvullende vraag gesteld.

Naast deze afgesproken momenten benutte ik ook momenten tussen interviews door om observaties te doen: als ik even ergens met mijn laptop kon gaan zitten werken of bij praatjes bij de koffieautomaat. Indrukken die ik hierbij opdeed noteerde ik in een document op mijn computer. Ik noteerde ook van elk interview een sfeerimpressie; welke indruk de respondent op mij maakte tijdens het gesprek, wat de setting van het interview was geweest en of zich bijzonderheden hadden voorgedaan.

Alle observaties legde ik vast in 'veldnotities'. Baarda et al. (2013) maakt een onderverdeling in vier soorten veldnotities: observatienotities, theoretische notities, methodische notities en reflectieve notities. In mijn *fieldnotes* maakte ik met name gebruik van observatie- en theoretische notities. De eerstgenoemde zijn de feitelijke en droge registraties van hetgeen ik observeerde, en de theoretische notities bevatten juist wel mijn eigen interpretaties, gedachten en associaties. Daarbij werkte ik mijn observaties en bevindingen zo snel mogelijk na mijn aanwezigheid bij een overleg uit.

Op die manier probeerde ik zo weinig mogelijk informatie verloren te laten gaan en verkleuring of vertekening van de observaties tegen te gaan.

3.2.4. Documentenanalyse

Als derde en laatste manier van dataverzameling heb ik in dit onderzoek allerlei geschreven documenten van medewerkers van de gemeente X geanalyseerd, onder andere: memo's, de interne handleiding participatie, beleidsstukken en visies, een plan over het kwaliteitsprogramma in de gemeente, het organogram, een bestand over de cultuurwaarden van de gemeente en de website. Deze documenten heb ik gebruikt als achtergrondinformatie. Bij het analyseren van deze documenten richtte ik me met name op informatie die iets uitdrukt over interne of externe samenwerking van de gemeente. Daarbij lette ik op de manier waarop de boodschap geformuleerd werd en welk standpunt in documenten ingenomen wordt. Tijdens het lezen van de documenten hield ik een bestand bij met aantekeningen en notities. Ik deed de documentenanalyse met een tweeledig doel. Enerzijds aan de start van mijn onderzoek, om een breder beeld van de organisatie te vormen en als input voor mijn onderzoeksvorstel. Anderzijds gebruikte ik documenten ter verdieping van interviews en de resultaten. Wanneer een document dat ik nog niet kende (bijvoorbeeld het bestand over de 'Klantreis' of de visie over participatie) ter sprake kwam, vroeg ik of de desbetreffende respondent mij het document na het interview wilde toesturen. Ook vroeg ik aan het einde van elk interview aan de respondent of hij nog documenten of stukken wist die eventueel relevant zouden kunnen zijn voor mijn onderzoek.

3.3. Analyse

De verzameling van de data en de analyse ervan zijn in dit onderzoek niet volledig gescheiden. Zoals eerder vermeld heb ik na de eerste zes interviews de tijd genomen om alvast een eerste analyse te doen en te bekijken of er nog andere interessante onderwerpen aan bod kwamen die ik niet in mijn topiclijst had opgenomen. Daarnaast maakte ik in het transcriberen van de interviews ook al een eerste start met de analyse ervan; telkens wanneer er een belangrijk onderwerp werd aangesneden of een interessante uitspraak werd gedaan arceerde ik deze tijdens het uittypen.

De 'ruwe' data heb ik allemaal uitgewerkt om ze te kunnen analyseren: de interviews heb ik getranscribeerd, van observaties maakte ik veldnotities en bij de documentanalyse maakte ik aantekeningen. Bij het transcriberen van de interviews heb ik zowel mijn vragen als de antwoorden van de respondent opgenomen. Wie welke uitspraak doet is kenbaar gemaakt door de letters I en R; de I staat voor interviewer en de R voor respondent. De gesproken tekst heb ik letterlijk uitgewerkt. Daarbij heb ik ook aangegeven wanneer er stiltes vielen door middel van [...] en noteerde ik bijzonderheden tussen streepjes, bijvoorbeeld: -telefoon respondent gaat af-.

Nadat alle data volledig waren uitgewerkt startte het zwaartepunt van de analyse. Zoals ook eerder vermeld vormen de interviews het hoofdbestanddeel van dit onderzoek, de observaties en documentenanalyse hebben meer een ondersteunende rol.

Het analyseproces heb ik uitgevoerd in vier verschillende stappen. Allereerst heb ik alle interviews, veldnotities en documentaantekeningen uitgeprint. Vervolgens heb ik de tijd genomen om deze eerst een keer allemaal een keer rustig door te lezen om een globaal overzicht van de data op mijn netvlies te krijgen. Daarbij onderstreepte ik belangrijke passages en schreef ik gedachten en associaties op in mijn notitieboek. Vervolgens ben ik de data gaan coderen in drie stappen zoals Bryman (2012) deze benoemt: open coderen, axiaal coderen en selectief coderen. Daarbij bleken de

laatste twee stappen in de praktijk grotendeels samen te vallen. De fase van het open coderen behelst het opbreken van de data in kleine stukjes en fragmenten waar vervolgens een code aan wordt gegeven. Het open coderen heb ik gedaan in Maxqda, een computerprogramma waarin kwalitatieve data geanalyseerd kunnen worden. Nadat ik alle transcripties in Maxqda had geladen ben ik het open coderen begonnen. In het programma kan je een fragment selecteren om er vervolgens een code aan te koppelen die als samenvatting dient waar dat stukje tekst voor staat.

Het coderen kan je op verschillende manieren aanpakken. Saldaña (2009) maakt een onderscheid tussen *lumping*, waarbij grotere fragmenten één code krijgen toegewezen, en *splitting*, waarbij de data worden gesplitst in kleinere fragmenten. In mijn analyse heb ik beide toegepast. Daarbij heb ik gebruik gemaakt van zowel descriptieve als affectieve codering. Descriptieve codering refereert naar het onderwerp waarover gesproken wordt, affectieve codering verwijst naar de manier waarop of het waardeoordeel waarmee gesproken wordt. Het open coderen leverde een lijst van 159 codes op. Doordat ik in Maxqda werkte kon ik gemakkelijk zien hoe vaak en in welke interviews bepaalde codes waren toegekend.

In de volgende stap, het axiaal coderen, heb ik een nieuwe ordening in de codering aangebracht door deze ten opzichte van elkaar te ordenen en te sorteren. Coderingen die eigenlijk synoniemen van elkaar waren heb ik samengevoegd en coderingen die maar één of enkele keren waren toegekend heb ik eruit gehaald. Gaandeweg ontstond overzicht en kon ik bepalen welke codes de belangrijkste waren en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Vervolgens heb ik gekeken hoe andere coderingen hieronder pasten. Dit resulteerde in een codeboom (zie bijlage 4). Hierin wordt een structuur aangegeven hoe de belangrijkste coderingen zich ten opzichte van elkaar geplaatst kunnen worden. In de laatste fase, het selectief coderen, heb ik de codeboom weer als uitgangspunt genomen om de data nogmaals te ordenen. In deze fase bracht ik opnieuw structuur aan in de data door verhoudingen te zoeken en verbanden te leggen.

3.4. Kwaliteit van het onderzoek

Voorgaande paragrafen hebben betrekking op de gehanteerde onderzoeksstrategie en -methoden in het onderzoek. In deze laatste paragraaf van dit hoofdstuk beschrijf ik welke kwaliteitscriteria ik in acht heb genomen met het oog op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

3.4.1. Betrouwbaarheid

Voor de betrouwbaarheid van onderzoek is belangrijk dat het herhaalbaar en navolgbaar is. Boeije (2005) omschrijft de betrouwbaarheid van een onderzoek als volgt: "Betrouwbaarheid heeft betrekking op de beïnvloeding van de waarneming door toevallige of onsystematische fouten. Meestal wordt betrouwbaarheid afgemeten aan de hand van de precisie van de methode van dataverzameling of de meetinstrumenten" (p.145).

Door de interpretatieve aard van dit onderzoek is het precies herhalen van dit onderzoek lastig. Maar door nauwkeurige beschrijving van de stappen en keuzes in het onderzoek probeer ik dit te ondervangen. Allereerst heb ik van tevoren mijn plannen kenbaar gemaakt in mijn onderzoeksopzet. Ik heb beschreven wat ik wil onderzoeken, op welke manier en wanneer. Ook in deze eindschrijft beschrijf en onderbouw ik de keuzes die ik heb gemaakt. Belangrijk voor de betrouwbaarheid van een onderzoek is de stabiliteit van de bevindingen (Bryman, 2012). In het kader hiervan heb ik voor het afnemen van de interviews een topiclijst opgesteld. Op deze manier kan ik garanderen dat bepaalde thema's in elk interview aan bod komen.

Een andere maatregel die ik heb genomen voor de betrouwbaarheid van het onderzoek is het opnemen en het volledig uitwerken van de interviews. Op deze manier maak ik mijn onderzoek inzichtelijk. Tot slot heb ik bij het analyseren ervan gebruik gemaakt van één coderingssysteem, zodat ik alle interviews uiteindelijk op dezelfde manier kon analyseren.

3.4.2. Validiteit

De validiteit van onderzoek betreft de beïnvloeding van het onderzoek door systematische fouten (Boeije, 2005). Validiteit kan gespecificeerd worden in interne en externe validiteit (Bryman, 2012). Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Omdat in dit onderzoek een specifieke casestudy onderzocht wordt is de uitkomst ervan niet generaliseerbaar naar andere situaties en organisaties. Wellicht is het wel interessant voor andere gemeenten in Nederland die ook met de Omgevingswet te maken zullen krijgen. Voor dit onderzoek is analytische generaliseerbaarheid meer van belang: "In analytic generalization the crucial question is not whether the findings can be generalised to a wider universe but how well the researcher generates theory out of the findings." (Bryman, 2012, p.71). Kennis of theorie uit dit onderzoek kan bijvoorbeeld wel ingezet worden wanneer zich een soortgelijk samenwerkingsvraagstuk voordoet bij andere teams van de gemeente X of bepaalde inzichten uit dit onderzoek zijn mogelijk ook in een andere organisatie geldig.

Interne validiteit betreft of je met je gekozen indicatoren daadwerkelijk onderzoekt wat je beoogt te onderzoeken (Bryman, 2012). Om ervoor te zorgen dat ik een zo goed mogelijk beeld kon krijgen van de situatie, meningen en opvattingen heb ik verschillende methoden ingezet om de organisatie te onderzoeken. Dit wordt ook wel triangulatie genoemd (Boeije, 2005). Ik heb zowel documentenanalyse, interviews, informele gesprekken en observaties uitgevoerd. Door deze verschillende methoden te combineren, die elk op hun eigen manier inzicht geven in het onderwerp, wordt een breder beeld verkregen.

Een andere maatregel die ik heb genomen om de validiteit van het onderzoek te verhogen is door de interviews op een flexibele manier in te steken. In het gesprek was niet de topiclijst maar de ervaringen en verhalen van de respondent leidend. Hierdoor was er in de interviews ruimte voor de respondent. Door de topiclijst soepel te hanteren was er ruimte om respondenten te laten vertellen wat zij belangrijk vinden en hier vragen over te stellen. Door telkens een één-op-één interview te houden en van tevoren anonimiteit aan de respondent te waarborgen heb geprobeerd een situatie te creëren waarin de respondenten zich vrij voelden om te delen wat zij wilden. Mijn indruk is dat respondenten zich inderdaad vrij voelden om te vertellen, zij hebben zeer openhartig informatie met mij gedeeld.

3.4.3. Rol van de onderzoeker

In de validiteit en betrouwbaarheid van kwalitatief onderzoek spelen ook de achtergrond en percepties van de onderzoeker een rol (Boeije, 2005). In mijn onderzoek heb ik gepoogd om mijn eigen voorkeuren en achtergrondkennis zo min mogelijk mee te laten spelen in het onderzoek. Om hier wat meer context bij te geven omschrijf ik kort de achtergrond van de totstandkoming van dit onderzoek.

In de periode van februari tot en met juli 2016 deed ik mijn onderzoeksstage bij organisatieadviesbureau Twynstra Gudde te Amersfoort. Hier sloot ik aan bij de adviesgroep Domus (het team dat zich bezighoudt met onderzoek) en het gilde SOMSAM (een team adviseurs dat werkt aan vraagstukken omtrent strategisch omgevingsmanagement en samenwerking). Vanuit mijn

onderzoeksstage bij Twynstra Gudde was de vraag om onderzoek te doen naar spanningsvelden in samenwerking. Samenwerking is een thema dat mij boeit; vorig jaar studeerde ik af met een onderzoek naar samenwerking en collectiemobiliteit tussen Nederlandse Rijksmusea. Via mijn begeleidster in Amersfoort, Martine de Jong, ben ik in contact gekomen met de gemeente X. In deze organisatie speelt de wens om (zowel intern als extern) beter samen te werken, ook met het oog op de Omgevingswet in 2018. Nadat ik me zowel over het thema als de organisatie had ingelezen heb ik eerst in week 10 heb ik enkele oriënterende interviews gehouden, vervolgens heb ik mijn onderzoeksplan geschreven en daarna ben ik begonnen aan de interviews. Voor en tijdens de dataverzameling bij de gemeente X werd ook trainingen van het leertraject 'Verbindend en Ondernemend Samenwerken' van organisatieadviesbureau Twynstra Gudde gegeven. Vanuit mijn stage bij Twynstra Gudde heb ik achter de schermen op kleine schaal meegeholpen aan het leertraject. In de interviews merkte ik dat sommige respondenten termen en taal uit de trainingen overnamen en gebruiken in de interviews. Hier was ik me tijdens de dataverzameling zeer van bewust en ik heb verschillende maatregelen genomen om voor mezelf beide zaken gescheiden te houden. Ik heb er namelijk op gelet dat ik niet zelf termen uit het leertraject gebruikte tijdens de interviews. Daarbij heb ik in de introductie van mijn interviews niet uitgelegd dat ik via Twynstra Gudde bij de gemeente X terecht was gekomen. Dit heb ik slechts enkele keren genoemd wanneer respondenten door bleven vragen wat mijn achtergrond was. Ook heb ik ervoor gekozen om alleen achter de schermen bezig te zijn met het leertraject, zodat de respondenten bij de gemeente me puur als onderzoeker zouden beschouwen.

Het hebben van meerdere opdrachtgevers van dit onderzoek leverde soms spanning op bij mij als onderzoeker. Ik heb gepoogd een onderzoek te doen dat interessant is voor verschillende partijen. In eerste instantie voor mijzelf en als afstudeeronderzoek voor de opleiding 'Organisaties, Verandering en Management' aan de Universiteit Utrecht. Daarnaast wilde ik ook graag een relevant onderzoek doen voor de gemeente X en voor Twynstra Gudde. Het was voor mij als onderzoeker taak om hierin de balans te vinden. Om de relevantie van mijn onderzoek voor verschillende partijen te waarborgen heb ik aan de start van mijn onderzoek het voorstel met alle partijen besproken. Op die manier kon ik vaststellen wat relevante elementen in mijn onderzoek zijn voor verschillende partijen. Daarnaast ga ik in mijn onderzoek ik op een actueel spanningsveld dat daadwerkelijk speelt bij de gemeente, op die manier maak ik de uitkomsten van mijn onderzoek relevant en interessant voor de organisatie.

3.4.4. Beperkingen

Aan het einde van dit methodologische hoofdstuk is het op zijn plaats om ook enkele beperkingen van dit onderzoek te benoemen. In dit onderzoek heb ik, naast de momenten rondom interviews, een vijftal vergaderingen en overlegmomenten bijgewoond om te observeren. Dit is een beperkt aantal. Tijdens deze momenten heb ik echter waardevolle observaties kunnen doen waardoor het voor dit onderzoek volstond om bij vijf overlegmomenten aan te schuiven.

Daarnaast is ervoor gekozen om in dit onderzoek te concentreren op de teams RO en VTH. Hiermee wordt voorbij gegaan aan andere perspectieven zoals bijvoorbeeld die van de bestuurder of inwoner en ondernemer. Het voordeel van deze afbakening is echter dat het meer ruimte biedt voor verdieping in dit onderzoek.

4. Resultaten

Nu het theoretisch kader en de methodologische verantwoording uiteen is gezet beschrijf ik in dit hoofdstuk de resultaten van mijn onderzoek.³ In de periode dat ik mijn onderzoek bij de gemeente X deed heb ik veel enthousiaste reacties ontvangen wanneer ik erover vertelde. Medewerkers vonden het positief dat dit onderzocht ging worden. Een respondent vertelde: *“Ik vind het goed dat je dit onderzoek doet want, wat ik al zei, het is al jaren een heet hangijzer”* (R3). Anderen waren vooral nieuwsgierig naar de eindresultaten: *“Ik ben gewoon heel erg geïnteresseerd in jouw advies”* (R8).

De bevindingen die uit de interviews en observaties naar voren komen zijn onder te verdelen in vier thema's: de externe samenwerking, spanningsvelden in externe samenwerking, de interne samenwerking en verbetervoorstellen voor samenwerking. Voordat ik start met het uiteenzetten van de resultaten licht ik kort de keuze voor deze vier thema's en de rode draad hierin toe.

Het eerste thema **externe samenwerking met inwoners en ondernemers** concentreert zich op de samenwerking met buiten; ik ga in op de opvatting van respondenten over de samenwerking met inwoners en ondernemers. Hieruit komt naar voren dat beide teams in brede zin een algemeen beeld delen over wat participatie is, maar verschillen in de manier waarop zij samenwerking met buiten ervaren. In het tweede thema zoom ik verder in op het **spanningsveld** tussen enerzijds meedenken met initiatieven van buiten en anderzijds het volgen van regels en procedures. Respondenten lijken allemaal op hun eigen manier met dit spanningsveld om te gaan en er komen verschillende elementen naar voren die de samenwerking met buiten belemmeren. Eén van de elementen die de samenwerking met buiten belemmert is de **interne samenwerking**, deze vormt het derde thema. Door verschillende visies, het werken op andere locaties en door een gevoel van onveiligheid ervaren respondenten de twee teams als gescheiden werelden. Dit staat het samenwerken met buiten in de weg. De **verbetervoorstellen voor samenwerking** die respondenten doen om zowel de interne als de externe samenwerking te verbeteren komen in het vierde thema aan bod.

In dit hoofdstuk bespreek ik, waar relevant, de resultaten gesplitst vanuit het perspectief van de respondenten van het team RO en VTH. Op deze manier kunnen verschillen of overeenkomsten in de denk- of handelingswijzen van beide teams helder naast elkaar worden gezet. Dit vergemakkelijkt het verkrijgen van inzicht in de verschillen of overeenkomsten in de ervaringen en opvattingen van respondenten in beide teams.

4.1. Externe samenwerking met inwoners en ondernemers

Uit de interviews komt naar voren dat respondenten enerzijds een zelfde beeld hebben over wat participatie is. Anderzijds wordt in de twee teams toch verschillend gedacht over wat de kern van de samenwerking met inwoners en ondernemers is en hoe deze tot stand moet komen. Hierin spelen het contact met 'buiten' en verwachtingen die respondenten van inwoners en ondernemers ervaren een belangrijke rol.

³ Voor de leesbaarheid van dit hoofdstuk en om anonimiteit van respondenten te waarborgen, wordt naar alle respondenten verwezen met 'hij'.

4.1.1. Opvatting participatie

Alle respondenten geven aan participatie met inwoners en ondernemers belangrijk te vinden. Zij omschrijven participatie elk met hun eigen woorden. Zo spreken respondenten over participatie als “samen een doel bepalen en er naartoe gaan” (R7), het “actief betrekken van de omwonenden” (R15) en een combinatie van “informereren en informatie ... halen” (R4). Uit de gesprekken lijkt een algemeen gedeelde opvatting over participatie naar voren te komen, die zich laat omschrijven als: actieve deelname van verschillende partijen in het delen van informatie en het formuleren van doelen en plannen. Daarbij wijzen enkele respondenten er meteen ook op dat participatie afhankelijk is van de situatie. Een respondent legt uit:

“Sowieso ik heb niet een toverformule die ik altijd toepas. Het is heel afhankelijk van het onderwerp. Ten eerste stel je jezelf de vraag welke informatie wil je ophalen, met welke vraag zijn wij bezig wat zijn we aan het onderzoeken. En daar stem je dan het type bijeenkomst op af of het heel formeel is informerend of meer een beetje brainstormen.” (R8)

Bovenstaand citaat laat zien dat de vorm waarin participatie plaatsvindt niet telkens hetzelfde is, maar steeds aangepast zou moeten worden aan het onderwerp en het doel. Een respondent wijst daarbij op de participatieladder, een document dat intern wordt gebruikt om het niveau van participatie te bepalen. Daarin wordt bijvoorbeeld verschil aangegeven tussen “laten meedenken en soms meebeslissen over bepaalde zaken” (R4). Ook het stellen van randvoorwaarden bij participatie blijkt belangrijk:

“Ik vind het ook belangrijk dat van tevoren duidelijk is hoe groot de invloed dan is van de buitenwereld ... Als je vraagt aan inwoners of ondernemers om hun mening te geven, dan moet je wel van tevoren ook bedacht hebben wat ga je daar dan mee doen? ... Het gaat erom dat als je de mening vraagt dat die dan ook echt gegeven mag worden en dat je er echt wat mee doet.” (R12)

Hieruit blijkt dat het belangrijk is om van tevoren keuzes te maken over de manier waarop een participatietraject ingestoken wordt en welke ruimte je biedt voor ideeën, gedachten en meningen van buiten. Een andere respondent geeft aan dat je bij participatie “wel helder moet zijn over wat het effect van een inspraak kan zijn” (R8). Op deze manier proberen medewerkers de verwachtingen van inwoners en ondernemers buiten te managen. Een achterliggende reden die hiervoor genoemd wordt is het voorkomen van teleurstellingen: “Ik baken dat van tevoren wel heel duidelijk af ... dus in die zin probeer ik dat zoveel mogelijk te beperken dat mensen teleurgesteld raken” (R7). Een andere respondent geeft relativerend aan niet “de illusie” te hebben “dat je iedereen tevreden” kan stellen. Participatie is “niet bedoeld om iedereen maar een ja te geven” (R4). Hieruit blijkt een zekere gereserveerdheid om met alle ideeën en meningen van buiten mee te gaan. Een volgende respondent staat om die reden wat negatiever tegenover participatie:

“Ik heb af en toe het idee dat het doorslaat. Dat als vanuit de omgeving iets geroepen wordt, dan moet je er ook heel hard achteraan hollen. Want anders dan doe je het niet goed. Het is te zeer één kant op geslagen.” (R11)

4.1.2. Kern van samenwerking met inwoners

Onder respondenten van beide teams blijkt dus een breed gedeelde opvatting te bestaan over wat participatie inhoudt. Wanneer er echter specifiek wordt doorgevraagd hoe de respondent zich verhoudt tot 'buiten' en wat voor hem de kern van samenwerking met inwoners en ondernemers is, blijkt zich een duidelijk verschil voor te doen tussen de teams RO en VTH. Veel RO-respondenten geven aan dat inwoners en ondernemers de kern vormen van hun werkzaamheden (R2-R4, R8, R9, R16). Er is een noodzaak om samen te werken met buiten, want inwoners zijn namelijk degenen die met het resultaat van het werk van het team RO moeten leven: *"Wij kunnen wel van alles verzinnen, maar zij leven erin"* (R9). Het samenwerken met inwoners vormt een onlosmakelijk onderdeel van het werk bij RO. De klant is *"nummer één, zonder die klant zaten we hier helemaal niet"* (R16). Een respondent van het team RO gebruikt zelfs een specifieke term om de samenwerking met inwoners te omschrijven:

"Noabuur wil zeggen van je woont naast elkaar, je hebt het prima met elkaar... Dat is noabuur. Je bent er als het nodig is. En voor de rest besta je naast elkaar en ga je ieder je eigen gang." (R2)

Met de term naabuur probeert deze respondent uitdrukking te geven aan zijn idee over de manier waarop de gemeente en inwoners zich idealiter ten opzichte van elkaar zouden verhouden. Hoewel de opvatting binnen team RO over de kern van samenwerking met buiten in grote lijnen overeen komt, is toch een verschil aan te wijzen in de mate waarin de inwoner/ondernemer als uitgangspunt wordt beschouwd. Voor de één is de inwoner/ondernemer echt het uitgangspunt van zijn werk, de ander redeneert andersom en gaat toch meer uit van een regisserende rol van de gemeente. Een respondent die redeneert vanuit een regierol van de gemeente zegt:

"Je bent bezig hier met bepaalde plannen. Maar goed die plannen moeten uiteindelijk ook zijn uitwerking krijgen in de samenleving. En dan is het wel belangrijk dat het ook daarop aansluit en dat je de ideeën die daar spelen dat je die kunt meenemen." (R3)

Deze respondent gaat in de eerste plaats vooral uit van zijn eigen plannen, op de tweede plek staat de mening van buiten. Daar tegenover staat een respondent die de inwoner/ondernemer volledig als uitgangspunt van zijn werk zou willen stellen:

"Wij regisseren, wij bepalen en wij schrijven in feite voor wat jij moet gaan doen ... Terwijl als je het nou in de kern bekijkt, wij daarmee eigenlijk een beetje arrogant zijn. Wij vinden het belangrijk dat iets gebeurt ... Als je het idealistisch bekijkt, zouden we het kunnen omdraaien. De samenleving, dat zijn ruim 64.000 inwoners die iets willen. Die aan de slag willen, die initiatief willen nemen. En hoe mooi zou het zijn als wij dat kunnen faciliteren." (R2)

Hieruit blijkt dat verschildt in hoeverre RO-medewerkers ideeën van buiten meenemen in hun werk, of gedachten van buiten zelfs volledig als uitgangspunt zouden willen nemen.

VHT respondenten beschrijven de kern van samenwerking met inwoners op een andere manier en lijken daarbij terughoudender en voorzichtiger in hun bewoordingen. Een formulering die in hun omschrijving van samenwerking met buiten terugkomt is *"zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de wensen van een inwoner"* en proberen vergunningen *"op een zo goed mogelijke manier voor*

elkaar te krijgen” (R7). Er blijkt minder een focus op het samen tot stand brengen van nieuwe initiatieven en ideeën, maar meer op het verlenen van toestemming voor een idee of een wens die een inwoner heeft. Waarschijnlijk komt dit voort uit de meer toetsende rol die medewerkers van het team VTH hebben binnen de organisatie. Op dit verschil tussen beide teams wordt in 4.3.1. verder ingegaan. Bij het doorvragen wat voor de respondenten de kern van samenwerking met inwoners en ondernemers is, komen er een aantal opvallendheden naar voren. Allereerst valt op dat een aantal VTH-respondenten nadrukkelijk de communicatie en het contact met inwoners benoemen (R1, R10, R12, R13, R15). Een voorbeeld hiervan is het volgende citaat: “Dat je met het beperkt aantal uren die je erin kan steken goede informatie-uitwisseling hebt, goede communicatie” (R1). Doordat de respondent het beperkt aantal uren benoemd, blijkt dat er grenzen zitten aan de samenwerking naar buiten toe. Daarnaast valt op dat VTH-respondenten (R1, R5-R7, R12, R13, R15) in hun opvatting over de kern van samenwerking met ‘buiten’ nadrukkelijk derde belanghebbenden benoemen. Zij geven aan dat niet alleen “de vraagsteller” maar ook “de omwonenden of de belanghebbenden” een rol spelen (R13). In samenwerking met inwoners lijken er dus altijd meerdere belangen te spelen.

Binnen het team VTH is er echter ook een verschil merkbaar in opvatting over de kern van samenwerking met inwoners, namelijk dat respondenten van Handhaving negatiever lijken te staan in de samenwerking met buiten. Zo verteld een respondent van Handhaving:

“Als wij aan de deur staan is meestal een slechtnieuwsgesprek. En dan ga je daarna wel kijken met degene die de regels heeft overtreden van hoe kunnen we het legaliseren en daar kan je een vorm van samenwerking in vinden. Maar het gebeurt ook vaak genoeg dat iemand daar de hakken in het zand zet, denkt dat hij gelijk heeft, ja en dan ben je alleen maar aan het strijden.” (R5)

Uit voorgaand citaat blijkt dat samenwerking voor deze respondent lastig is omdat hij met name bericht moet brengen over regels die zijn overtreden.

4.1.3. Contact met inwoners en ondernemers

De teams RO en VTH hebben dus uiteenlopende opvattingen over wat de kern van samenwerking met inwoners en ondernemers is. In deze deelparagraaf licht ik toe dat de wijze waarop beide teams contact hebben met ‘buiten’ hier een belangrijke rol in speelt. De verschillende manieren waarop beide teams contact hebben met buiten kan worden samengevat als:

“De ene keer wil de burger wat en gaat van buiten naar binnen; Vergunningverlening. En de andere keer willen wij wat en dat willen we breed gedragen hebben dus gaan we eerst van binnen naar buiten en dan proberen we te klankborden; Ruimtelijke Ontwikkeling.” (R6)

Bij het team RO vindt het contact met inwoners en ondernemers meer plaats van binnen naar buiten. Met name door middel van “inloopavonden en klankbordgroepen voor projecten” worden ideeën opgehaald of plannen gepolst (R9). Bij het team VTH blijkt het contact meer plaats te vinden van buiten naar binnen. Inwoners en ondernemers melden zich wanneer zij bijvoorbeeld een vergunning nodig hebben. Daarbij verloopt het contact meestal “telefonisch” en soms komt er een verzoek “van de aanvrager of diens gemachtigde om een gesprek de arrangeren” (R1). De afdeling VTH heeft het meeste direct contact met ‘buiten’. Een RO-respondent illustreert dit:

“Het verschil is dat zij rechtstreeks met de burger te maken hebben. Ook rechtstreeks opvangen. Ze hebben tevreden burgers en ontevreden burgers ... Dus in die zin is het voor hun lastiger. Zij moeten in de praktijk omgaan met wat verzinnen.” (R16)

Een VTH-respondent geeft daarbij aan: *“Wij zijn vaak degene waar de inwoner het meeste contact mee heeft. Wij zijn de front voor de rest” (R13)*. Een verschil dat ter sprake komt is dat het team VTH onder grotere tijdsdruk moet werken dan het team RO. VTH is wettelijk verplicht om *“binnen acht weken of binnen zestien weken een vergunning te verlenen”*, bij RO is men niet termijn gebonden en kan *“relatief makkelijk”* geschoven worden in de volgorde van de *“werkzaamheden” (R9)*.

Daarbij merken respondenten op dat het per onderwerp uiteenloopt op welke manier je contact hebt met buiten. Plannen voor een asielzoekerscentrum liggen bijvoorbeeld veel gevoeliger dan een nieuwe fietsersbrug:

“Als je met zo’n AZC bezig bent, dat ligt zo erg gevoelig dan ben je voornamelijk intern eerst bezig voordat je de buitenwereld opzoekt ... Terwijl dan bij die fietsbrug waar ik ook mee bezig ben geweest daar hebben we als het ware gewoon de kaart open gelegd van zegt u maar waar die moet komen.” (R3)

Hieruit blijkt dat ook de aard van het onderwerp bepaalt op welke manier je burgers of ondernemers erbij betrekt en hoeveel inspraak er voor buiten mogelijk is.

4.1.4. Verwachtingen van buiten

In de voorgaande deelparagraaf is de uiteenlopende wijze waarop beide teams contact hebben met buiten toegelicht. In deze deelparagraaf zet ik daarentegen een opvallende overeenkomst uiteen: het merendeel van de respondenten (van zowel RO als VTH) geeft aan dat inwoners en ondernemers te hoge verwachtingen hebben in de samenwerking met de gemeente (R4, R5, R7-R9, R11, R12, R14-R16). Het is volgens deze respondenten lastig om aan de hoge verwachtingen van inwoners en ondernemers te kunnen voldoen. Een respondent ervaart dat men buiten *“denkt dat alles mogelijk is”* en wanneer dat niet zo blijkt te zijn gaat men *“klagen van ‘dat is niet wat ik in mijn hoofd had zitten’” (R7)*. Een andere respondent geeft aan dat inwoners en ondernemers er simpelweg geen genoeg mee nemen als verwachtingen niet worden waargemaakt: *“soms zeggen wij nee en dat accepteert men niet” (R9)*. Een andere respondent geeft hier ook zijn onvrede over aan:

“Het lastige van de maatschappij van tegenwoordig is dat men eigenlijk geen nee meer accepteert als antwoord. En dan hoor je heel vaak ‘ik heb nooit antwoord gehad’ en ‘men luistert niet naar mij’ en dan hebben ze al tien keer gehoord dat het echt niet kan. En dan heb je ook al uitgelegd waarom het niet kan. En krijg je het dan op die manier terug van ja men heeft slecht gecommuniceerd en er is geen participatie geweest.” (R4)

Bij het doorvragen naar wat de oorzaak hiervan zou kunnen zijn, wordt aangegeven dat inwoners en ondernemers zich niet altijd realiseren dat hun individuele belang niet altijd overeenkomt met het *“algemeen belang”* dat vertegenwoordigd wordt door de gemeente (R16).

4.1.5. Samenvatting

In deze paragraaf ben ik ingegaan op hoe respondenten aankijken tegen samenwerking met inwoners en ondernemers. Hieruit komt naar voren dat beide teams in brede zin een algemeen beeld delen over wat participatie is; actieve deelname van verschillende partijen in het delen van informatie en het formuleren van doelen en plannen. Daarbij wordt erop gewezen dat het belangrijk is om randvoorwaarden en grenzen te stellen. Wanneer echter wordt doorgevraagd hoe respondenten de kern van samenwerking met buiten ervaren blijkt er een duidelijk verschil tussen beide teams: het team RO is gericht op het ontwikkelen van ideeën en wil aansluiten bij initiatieven, terwijl het team VTH veel meer vraaggestuurd werkt. Dit hangt ook samen met de manier waarop het contact met buiten tot stand komt. Bij het team RO vindt het contact met inwoners en ondernemers meer plaats vindt van binnen naar buiten, bij het team VTH meer van buiten naar binnen. Daarbij geeft het merendeel van de respondenten aan dat inwoners en ondernemers (te) hoge verwachtingen hebben. In de volgende paragraaf ga ik verder in op het spanningsveld tussen flexibel meedenken met inwoners en ondernemers en anderzijds regels en procedures, en hoe respondenten hiermee omgaan.

4.2. Spanning in samenwerking

In deze paragraaf ga ik verder in op een spanningsveld dat in de samenwerking met 'buiten' wordt ervaren. Alle respondenten geven namelijk aan dat er zich een spanningsveld voortdoet tussen enerzijds het flexibel meedenken met initiatieven, wensen en ideeën van inwoners en ondernemers en anderzijds het volgen van de regels en procedures die gelden. In het eerste deel van deze paragraaf ga ik verder in op ervaringen van respondenten met het genoemde spanningsveld, worden praktijkvoorbeelden beschreven, en licht ik de manier waarop respondenten met het spanningsveld proberen om te gaan toe. Vervolgens beschrijf ik de belemmeringen die respondenten in de samenwerking met buiten ervaren. Tot slot wordt kort ingegaan op enkele gerelateerde spanningsvelden.

4.2.1. Spanningsveld tussen flexibel meedenken versus regelgeving

Voordat een initiatief of wens van een inwoner of ondernemer ondersteund en goedgekeurd kan worden door de gemeente moet deze eerst getoetst worden aan de bestaande wet- en regelgeving. Dit zorgt voor een spanningsveld in de samenwerking met buiten. In onderstaande citaat van een RO respondent komt dit naar voren:

“Mensen denken dat alles kan maar soms dan zijn er inderdaad gewoon regels waar wij ook niet omheen kunnen als gemeente ... Dan denken burgers wel eens dat je ze tegen probeert te houden, terwijl dat niet je insteek is. Je zou het ook wel anders willen.” (R14)

Hieruit blijkt dat de respondent wel wil meedenken, en initiatieven of wensen van buiten wil ondersteunen, maar dat het soms op gespannen voet staat met de regelgeving die er geldt. Ook een respondent van team VTH geeft dit aan:

“Men vraagt iets, je moet dat aan regelgeving toetsen en daar begint zich eigenlijk al een spanningsveld te ontwikkelen. Omdat je gebonden bent aan regelgeving die het niet altijd even goed mogelijk maakt ... Dus dat is denk ik wel de grootste spagaat waar we als organisatie in zitten; dat we aan de ene kant heel klantgericht willen zijn en mee willen denken en aan de andere kant aan normen en regelgeving gebonden zijn.” (R7)

Voor beide teams kan regelgeving dus belemmerend werken. Dat kwam in verscheidene gesprekken naar voren (R1, R4, R5, R9, R12, R15, R16). Opvallend is dat tijdens het bespreken van het spanningsveld respondenten van beide teams onderling naar elkaar verwijzen. Enkele RO-respondenten geven aan dat het spanningsveld met name speelt voor VTH-collega's omdat zij moeten toetsen aan wetgeving en daarin minder ruimte hebben om mee te denken met inwoners dan zij zelf ervaren (R3, R8, R9, R16). Een RO-respondent vertelt:

“Je ziet het met name bij het team VTH. Je ziet dat die mensen worden geacht om gewoon de regelgeving te toetsen ... En je kan van hun niet verlangen dat ze nu in een keer kijken, van hier staat A daar vinden wij B van.” (R16)

Deze respondent geeft aan dat de controlerende taak van team VTH het bemoeilijkt om flexibel mee te denken met buiten, omdat zij worden geacht de regels consistent te hanteren. Andersom verwijzen VTH-respondenten naar RO-collega's; zij stellen te strak of onduidelijk beleid en

regelgeving op, wat voor hen belemmerend werkt in de samenwerking met inwoners en ondernemers (R1, R5, R7, R12, R15). Een VTH-respondent geeft aan dat vaak vergunningen niet verleend kunnen worden omdat het “*niet paste in het bestemmingsplan*” (R1). In het bestemmingsplan wordt aangegeven op welke locatie je wat mag bouwen en wat de voorwaarden en regels daarbij zijn. Wanneer het bestemmingsplan “*te star*” of “*niet eenduidig*” is opgesteld of het “*niet de werkelijke situatie*” weergeeft, werkt dit belemmerend (R1).

Tijdens interviews lichtten respondenten dit spanningsveld herhaaldelijk toe met concrete voorbeelden van situaties die zich hadden voorgedaan. Een RO-respondent vertelde bijvoorbeeld dat strenge regelgeving rondom milieu en natuur het meewerken met initiatieven van buiten verhindert. Bijvoorbeeld bij de verkoop van een oude bibliotheek:

“Toen bleek er ergens een varen te zitten en dan leidt dat tot heel veel vertraging en problemen. En dan denk ik ‘ja jongens waar hebben we het nu over?’ Ik snap dat het een heel belangrijk en een zeldzaam iets is maar realiseer je je ook wat we nu met z’n allen aan het doen zijn om het te beschermen? Is die afweging dan nog wel zuiver? En hoe kun je dat aan zo’n initiatiefnemer uitleggen? Ja dat lukt gewoon niet. Die zit je alleen maar aan te staren van ‘waar heb je het in godsnaam over?’” (R11)

In een ander voorbeeld legt een VTH-respondent uit dat onnauwkeurig opgestelde regelgeving hem tegenwerkt in het verlenen van medewerking aan wensen van buiten. Doordat de situatiebeschrijving in een bestemmingsplan niet overeenkwam met de werkelijkheid, kon een burger zijn huis niet verbouwen:

“In het bestemmingsplan is er aangegeven dat er op die plek waar die woning staat, geen woning mag zijn; maar die woning staat er al dertig jaar. Ehm dan komt er iemand die wil zijn woning vernieuwen. Dan loop je tegen een probleem aan. Het past niet in het bestemmingsplan. Past niet in het afwijkingenbeleid. Wat doe je dan? ... In dit geval is er een zware procedure gevoerd om het wel mogelijk te maken. Voordat dat bestemmingsplan werd ingetekend had men even moeten kijken, even moeten inventariseren hoe de situatie was ... Dan hadden wij geen probleem gehad.” (R1)

Deze respondent wijst erop dat het zorgvuldig opstellen van regels en bestemmingsplannen belangrijk is voor de dienstverlening naar buiten toe.

4.2.2. Omgaan met het spanningsveld

Respondenten lijken allemaal op hun eigen manier met het spanningsveld tussen enerzijds flexibel meedenken met inwoners en ondernemers en anderzijds regelgeving en procedures om te gaan. Sommige respondenten geven aan het lastig en vervelend te vinden (R2, R4, R5, R8, R9, R14). Een van de respondenten gaf aan: “*Nou dat geeft bij mij ook spanning*” (R2). Een andere respondent sluit hierop aan maar geeft aan het vooral lastig te vinden wanneer er persoonlijk contact heeft plaatsgevonden:

“Nouja in dit geval had ik best wel veel contact met die mensen dus dan wordt het toch een beetje al meer wat moeilijker. Het is niet iemand die je even over de telefoon spreekt en daarna nooit meer. Dus ik was al eens bij ze thuis geweest.” (R4)

Een aantal respondenten lijkt als reactie te hebben zich te distantiëren van het spanningsveld. Zij leggen uit dat ze er zelf niets aan kunnen doen en plaatsen het op die manier buiten hun macht (R1, R10, R11, R15). Deze respondenten lijken gelaten te accepteren dat het spanningsveld er nou eenmaal is, het is iets waar ze nou eenmaal mee om moeten gaan: *“dat is altijd. Maar dat is ook logisch ... Er is altijd ruimte voor interpretatie van de regels”* (R15).

Eén respondent geeft aan dat hij er juist wel een uitdaging in ziet om met het spanningsveld om te gaan. Bijvoorbeeld door meer uitleg te geven en de discussie aan te gaan wanneer men het niet eens zijn met de gang van zaken: *“Ik vind dat eigenlijk wel een uitdaging ... Kijk als mensen ergens moeite mee hebben, of ergens tegen zijn, dan wil ik altijd wel horen waarom”* (R3). Tot slot is er ook een respondent die aangeeft de verbinding op te zoeken met de inwoner of ondernemer op het moment dat hij het spanningsveld ervaart:

“Kijk op het moment dat de informatie duidelijk is, zijn ze ook wel weer blij. Op het moment dat ze weten wat ze moeten doen, of kunnen doen, of als ze helemaal niks kunnen doen als ze daarover geïnformeerd zijn is het helder.” (R13)

Hieruit blijkt dat respondenten op uiteenlopende wijze reageren op het spanningsveld in samenwerking met inwoners en ondernemers.

4.2.3. Belemmeringen in samenwerking met buiten

Eerder is beschreven dat respondenten regelgeving als belemmerend ervaren in de samenwerking naar buiten. In de interviews kwamen echter ook andere factoren naar voren die respondenten als belemmerend ervaren in de externe samenwerking. Deze worden in deze deelparagraaf toegelicht.⁴

Werkdruk en capaciteit

Een factor die het meedenken met inwoners en ondernemers lijkt te beperken is de werkdruk die ervaren wordt. Een RO-respondent geeft aan:

“Nou weet je ik voel me tegengehouden in de zin dat ik merk dat ik zo wordt ehm [...] wordt gevangen gehouden, dat ik mij beklemd voel omdat ik gewoon geen tijd heb om me meer met de inwoners bezig te houden en dat zou ik heel graag willen. Ik zou heel graag willen dat we veel meer de gelegenheid nemen om, om onze kennis ervaring, te verrijken met inzichten van anderen.” (R2)

In voorgaand citaat lijkt het vooral een gevoel van drukte te zijn waardoor de respondent zich tegengehouden voelt om meer in contact te treden met buiten. Een aantal respondenten geeft aan dat er bij het team VTH te weinig mensen in dienst zijn om al het werk af te handelen. Een belemmering is daar de *“capaciteit versus de werkvoorraad”*; er liggen bij VTH momenteel erg veel vergunningaanvragen en dan is het *“echt heel creatief kijken van hoe zorgen we er dan voor dat we dat kunnen rooien”* (R12). Daardoor is het lastig mensen vrij te maken voor andere zaken. Een andere VTH-respondent legt uit dat hij door de werkdruk probeert minder op zich te nemen en taken af te

⁴ De interne samenwerking tussen de teams RO en VTH is ook een belangrijke factor voor de samenwerking met inwoners en ondernemers. Dit thema wordt in de volgende paragraaf afzonderlijk uiteen gezet.

stoten: *“Dan probeer je zoveel mogelijk af te schuiven, zo min mogelijk op je te nemen want anders dan red je het zelf letterlijk niet”* (R13).

Imago van de gemeente

Een andere belemmering in de wens om meer samen te werken met buiten die uit de interviews naar voren komt is het imago van de gemeente (R1, R6, R9, R11, R14). De gemeente is vaak de *“boeman”* (R14). Een respondent vertelt: *“Als je zegt dat je van de gemeente bent dan sta je al een beetje op achterstand ... Althans zo ervaar ik dat. Dat er zo naar ons wordt gekeken”* (R11). Door dit negatieve imago van de gemeente is de houding van inwoners en ondernemers niet altijd begripvol en coöperatief. Een respondent probeert hiervoor een oorzaak aan te wijzen en omschrijft dat het soms moeilijk is voor de buitenwereld om te begrijpen hoe de gemeente werkt. Hij ervaart met name irritaties over de reactiesnelheid van de gemeente: *“De stroperigheid. Waarom moet het allemaal zo lang duren?”* (R9).

Kennis derden

Tevens wordt aangegeven dat in de samenwerking met inwoners en ondernemers de kennis van derden (bijvoorbeeld aannemers en architecten) een belemmering vormt (R1, R5, R8, R15). Inwoners nemen bij het (ver)bouwen van hun huis een aannemer of architect onder de arm en gaan er daarbij vanuit dat deze op de hoogte is van regelgeving en benodigde vergunningen. In de praktijk blijkt dit echter niet altijd het geval:

“Je mag van die gemachtigde [aannemer of architect red.] verwachten dat die weet waar die over praat. En dat is niet altijd zo. Je merkt vaak dat de bal bij de gemeente wordt neergelegd, ze hebben het niet goed gedaan. Maar ondertussen had die adviseur, de gemachtigde, zijn huiswerk goed moeten maken... Die moet bepaalde kennis hebben.” (R1)

Een andere respondent geeft daarbij aan dat het een extra spanningsveld oplevert dat niet de gemachtigde, maar de inwoner de dupe is wanneer zaken niet in orde blijken te zijn:

“Kijk mensen leggen alles bij een aannemer neer, zorg jij dat het goed komt ... Dan doen ze dat niet, beginnen te bouwen en dan komen wij met de handhaving en wij leggen het dan bij de bewoner neer en niet bij de aannemer. En die blijft altijd buiten schot en dat vind ik wel eens echt heel lullig.” (R5)

Wie zijn de belanghebbenden?

Wat het samenwerken met buiten ook complex maakt is de vraag met wie moet meegedacht worden? In het merendeel van de gesprekken kwam naar voren dat het niet zo makkelijk is als het lijkt om samen te werken met inwoners of ondernemers; er zijn namelijk altijd meerdere belanghebbenden (R1, R5, R6-R8, R12-R16). Een respondent licht toe:

“Dus je hebt de aanvrager maar je hebt ook de burens van die aanvrager. Dus iemand die iets zonder vergunning gebouwd heeft die is daar hartstikke blij mee, maar misschien de buurman die is er wat minder blij mee dus die dient een verzoek om handhaving in. En je hebt iemand die wil een evenement organiseren, maar de omwonenden die hebben er last van ... Dus je zit met tegenstrijdige belangen.” (R12)

Een respondent illustreert in een concreet voorbeeld mooi dat je nooit met iedereen mee kan denken. De situatie was dat de respondent zijn best had gedaan om mee te denken en ondersteuning te bieden aan een inwoner die zijn schuur wilde behouden in zijn tuin die anders bestemd werd, maar diens buurman was het daar niet mee eens:

“Er werd dus meegedacht met die burger. Hele ruime tuin en schuur erin, echt meegedacht met die burger. Maar we hadden natuurlijk niet meegedacht met die andere burger, want die andere burger zei ‘Ja gemeente, ik vind dat u moet handhaven. Weg met dat ding.’ En daar hebben we niet mee meegedacht. En dat geeft het spanningsveld aan; je denkt met de ene burger mee maar vervolgens denk je weer niet mee met de andere burger. Dus hoe kan je soms de kool en de geit sparen? Dat je beiden tevreden stelt? Maar dat ging hier niet. Of het moest weg of het moest blijven. Nou vervolgens kwam daar dus een klacht uit.” (R6)

Deze respondent besluit met de conclusie dat je het bijna nooit goed kan doen, als je met de één meedenkt, denk je weer niet met de ander mee.

Bestuurlijke context

Tot slot vormt ook de politiek-bestuurlijke context een belemmering in het samenwerken en meedenken met buiten. Sommige respondenten geven aan dat wanneer een inwoner of ondernemer met een plan naar het College of de Raad stapt, daar heel enthousiast gereageerd wordt (R2, R10 - R13). Hierdoor worden soms verwachtingen geschept of beloftes gedaan die later misschien moeilijk waar te maken blijken. Een RO-respondent licht toe dat als een initiatiefnemer naar een wethouder gaat:

“Die al heel snel groen licht krijgt en dat is natuurlijk altijd heel vervelend want dat is het eerste contact. Dat landt meteen en dan moet je daar vervolgens meteen aan gaan schaven want daar worden toezeggingen gedaan die gewoon simpelweg niet kunnen. Dan moet je daar heel veel moeite voor doen om dat bij te stellen.” (R11)

Het is lastig en teleurstellend om verwachtingen die gewekt zijn vervolgens bij te moeten stellen. Dezelfde respondent legt uit dat wanneer een inwoner of ondernemer met zijn vraag naar de gemeente stapt hij hele verschillende antwoorden kan krijgen van verschillende personen:

“Het College, en daar hebben we heel veel last van, die zeggen heel vaak van ‘Kom maar hier, wij gaan het doen!’ Maar als je aan de Omgevingsbalie staat met dezelfde vraag dan krijg je toch wel het antwoord van ‘Nee dat gaat niet helaas’. Dus daar zit ook een heel groot gat tussen.” (R11)

De respondent legt uit dat dit voortkomt uit verschillende belangen, een wethouder heeft bijvoorbeeld altijd in zijn achterhoofd dat zijn coöperatieve houding hem later stemmen op kan leveren. Die verschillende belangen zijn mogelijk de oorzaak van de uiteenlopende houdingen die hij binnen de organisatie ervaart: met als ene uiterste *“dat gaan wij voor jou verzorgen”* en aan de andere kan *“ja nee sorry dat gaat echt niet lukken”* (R11). Een VTH-respondent legt uit dat hij vanwege de bestuurlijk-politieke context vaak zelf in een dilemma terechtkomt:

“Als jij zegt ik wil mijn buitenplaats gaan verbouwen; wat wil je gaan verbouwen dan?... Een bestuurder kan dat vaak niet echt inschatten ... En wij [VTH red.] moeten het toetsen aan beleid. Dat maakt dat ideeën waarvan eerst wordt gezegd van ‘Moet je doen, ga maar verder!’, dat ze bij ons komen en dat wij zeggen maar dat kan helemaal niet: of het wordt een lange procedure, of gaat heel veel geld kosten want we moeten het bestemmingplan veranderen. Dus wij zijn een soort van boosdoener. We maken het soort van onmogelijk in hun ogen. Terwijl wij ze alleen maar moeten uitleggen wat de juiste stappen zijn om ergens toe te komen.” (R13)

Hieruit blijkt dat er soms door bestuurders bepaalde verwachtingen voor personen van buiten worden gecreëerd, die het bemoeilijken om in het vervolg van het proces goed samen te kunnen werken. Er blijkt behoefte aan het spreken vanuit één mond, zodat er geen valse verwachtingen worden geschept, die vervolgens moeten worden bijgesteld.

4.2.4. Teveel nadruk op controle

Uit de interviews kwam het spanningsveld tussen enerzijds flexibel meedenken met initiatieven van ‘buiten’ en anderzijds het volgen van regels en procedures, naar voren als een belangrijk spanningsveld dat respondenten ervaren in het samenwerken met inwoners en ondernemers. Dit hangt samen met een breder spanningsveld in de gemeentelijke organisatie: controleren versus loslaten. Respondenten geven aan dat er nu teveel nadruk is op controle, maar om meer mee te kunnen denken met inwoners en ondernemers moet meer losgelaten worden. Enkele respondenten geven aan dat om beter mee te denken met inwoners en ondernemers er meer vertrouwen nodig is van ‘boven’; doordat bijvoorbeeld de Raad veel in eigen hand wil houden en wil controleren is er minder ruimte voor medewerkers om snel te schakelen naar buiten toe. Een respondent geeft aan:

“Je kan veel sneller werken door het veel ruimer te maken maar dat betekent dan ook dat bijvoorbeeld de Raad veel niet meer ziet. En dat wil over het algemeen de Raad ook niet altijd. Dus ja. Dat hangt samen met de inrichting hoe je met elkaar wil werken.” (R10)

Een andere respondent vult daarbij aan dat de Raad veel verantwoordelijkheden naar zich toe trekt en zich met veel bemoeit: *“Dan zie je dat de Raad ook niet helemaal de eigen bevoegdheden altijd overziet ... Dus het stukje waar ze wat mogen vinden, daar gaan ze veel verder” (R12).* Doordat de Raad veel naar zich toe trekt, ontstaat op het niveau van de medewerkers minder ruimte om zich te richten op de ideeën en wensen van buiten.

Een andere manier van ‘loslaten’ die in de gesprekken naar voren komt is deregulering; door minder regels en procedures komt er meer ruimte om mee te denken (R4, R5, R8, R13, R16). Daarbij geven respondenten aan dat deregulering op paradoxale wijze vaak juist weer meer regels in het leven roept. Telkens als er zich namelijk een exces voordoet is de reflex toch om weer regels op te stellen. Een respondent licht dit toe:

“De ervaring is toch een regel eraf, drie erbij. Want het eerstvolgende incident dat zich aandient is weer noodzaak voor regelgeving ... Het regelvrij maken roept regels op om uit te leggen wat regelvrij is. Dat is heel paradoxaal.” (R16)

Een respondent van de afdeling VTH illustreert dat hij dit aan den lijve ervaart. Hij heeft een “boekwerk” met regelgeving bij zich om uit te kunnen leggen wat op het gebied van bouwen allemaal vergunningsvrij mag en niet. Hij vertelt dat het vroeger “heel eenvoudig” was: “Je bouwt, je hebt een vergunning nodig. Eén regel: heel duidelijk.” Door zaken vergunningsvrij te maken weten mensen niet meer waar ze aan toe zijn en is regelgeving nodig om te verduidelijken wat wel of niet zonder vergunning kan. Op die manier worden steeds meer regels gemaakt “om aan minder regels te hoeven voldoen” (R5).

4.2.5. Samenvatting

In deze paragraaf heb ik het spanningsveld tussen enerzijds meedenken met initiatieven van inwoners en ondernemers en anderzijds het volgen van regels en procedures besproken. Respondenten lijken daarbij allemaal op hun eigen manier met het spanningsveld om te gaan. Verschillende elementen worden als belemmerend ervaren in het meedenken en samenwerken met buiten: regelgeving, werkdruk en capaciteit, het (negatieve) imago van de gemeente, dat kennis van externen onvoldoende op peil is, derde belanghebbenden en de bestuurlijk-politieke context. Daarbij lijkt het spanningsveld tussen meedenken met initiatieven van buiten versus het volgen van regels en procedures samen te hangen met een breder spanningsveld; controle versus loslaten. Momenteel ligt er in de organisatie nog veel nadruk op ‘controleren’ maar om flexibeler mee te kunnen denken met initiatieven van buiten is een voorwaarde dat er meer wordt ‘losgelaten’.

4.3. Samenwerking intern

Het spanningsveld tussen enerzijds meedenken met initiatieven van inwoners en ondernemers en anderzijds het volgen van regels en procedures doet zich niet alleen voor in de samenwerking met 'buiten', maar zorgt ook intern voor een spanningsveld tussen de teams VTH en RO. Uit de interviews blijkt namelijk dat beide teams elkaar soms intern tegenwerken, waardoor het flexibel meedenken met buiten wordt bemoeilijkt. In deze paragraaf neem ik de onderlinge samenwerking tussen beide teams, met als doel de dienstverlening naar buiten toe, nader onder de loep. Hierbij wordt ingegaan op hoe beide teams elkaar typeren en welke opvattingen respondenten hebben over de onderlinge samenwerking. Daarna worden belemmeringen in de interne samenwerking uiteengezet.

4.3.1. Onderlinge typering beide afdelingen

Alle respondenten leggen uit dat beide teams zich in een ketenrelatie tot elkaar verhouden voor de dienstverlening naar inwoners en ondernemers toe; RO ontwikkelt (een deel van) de regelgeving en het beleid en het team VTH bevindt zich aan de uitvoeringskant. Zij toetsen in de praktijk aan de regels die ontwikkeld zijn. Een RO-respondent geeft aan: *"Kijk wat wij maken, daar moeten zij mee verder"* (R2). Andersom licht een VTH-respondent toe dat RO *" bezig is met het bestemmingsplan... zij zetten de kaders uit"* die zij hanteren in de praktijk (R6). Hieruit blijkt een zekere afhankelijkheid tussen beide teams. VTH moet werken met de regelgeving die bij RO ontwikkeld is. Een VTH-respondent geeft verder aan: *"Het samenwerken voor die regels dat moet daarvoor al gebeurd zijn, dan is het voor ons heel makkelijk"* (R5). Hieruit blijkt dat het belangrijk is om bij het opstellen van de regelgeving de samenwerking op te zoeken.

In de gesprekken kwamen een aantal elementen naar voren die respondenten als belangrijke verschillen tussen beide teams ervaren. Allereerst geeft een groot aantal respondenten aan dat de aard van het werk van de andere afdeling heel anders is. Het team VTH wordt omschreven als *"vooral technisch, juridisch"* (R8) en het team RO zit *"heel erg op de beleidskant"* (R12). Met dit onderscheid in een beleids- en een toetsende rol hangt samen dat de schaalgrootte van de werkzaamheden van beide teams als uiteenlopend wordt ervaren. RO-respondenten geven aan dat zij meer aan de grote lijnen werken en het team VTH zich meer richt op de aanvragen van de individuele burger:

"VTH ... die zijn volgens mij voor het grootste deel echt de burger aan het bedienen. Terwijl wij [RO red.] met bestemmingplannen ook naar een groter geheel kijken. Dat je niet voor één burger specifiek dat plan maakt. Maar voor een plangebied bezig bent." (R14)

Een laatste verschil, dat al uitgebreid in 4.1.3. is beschreven, is de nabijheid tot de inwoner of ondernemer; bij VTH verloopt het contact met name van buiten naar binnen en bij RO met name van binnen naar buiten. VTH is daarbij aan strakkere tijdstermijnen gebonden dan RO.

4.3.2. Belemmeringen in de interne samenwerking

Uit de interviews komt een algemeen beeld naar voren over de onderlinge samenwerking; die is *"in persoonlijk zin erg goed"* maar de opvatting is dat deze in *"professionele zin ... nog wat beter kan"* (R3). Hoewel het contact onderling aardig lijkt te verlopen, geven respondenten verschillende belemmeringen aan waar zij in de samenwerking met het andere team (met als doel dienstverlening naar buiten toe) tegenaan lopen. Hier ga ik in deze deelparagraaf verder op in.

Verschillende visies

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat ze beide teams als ‘verschillende werelden’ ervaren (R1-R6, R8, R9, R11, R15, R16). Beide teams werken vanuit een uiteenlopende redeneringswijze en met een andere visie; VTH wordt ervaren als meer juridisch, star en toetsend terwijl RO naar voren komt als gericht op initiatieven en ontwikkelingen. Een illustrerend citaat:

“Volgens mij leven wij in twee verschillende werelden. De ene is de wereld van de regels van de vergunningen van de structuren, en de andere wereld is de wereld van de mensen, van hoe ga je met elkaar om... De systeemwereld en de belevingswereld.” (R2)

Enkele respondenten geven aan dat deze verschillende visies en werkwijzen onderlinge irritatie opleveren en het meedenken met inwoners en ondernemers frustreert. Een RO-respondent licht toe dat beide teams *“afhankelijk van hoe men met de samenleving te maken heeft, daar ook anders over denkt”*. RO heeft *“meer vrijheden ... Dus dan heb je een hele losse omgang met mensen van buitenaf”*, terwijl VTH gebonden is: *“aan onze eigen regels, aan termijnen gebonden, aan wetten gebonden”*. Daardoor spreken beide teams *“niet altijd dezelfde taal als het gaat om participatie”* (R8). Hieruit blijkt dat beide teams vanuit een verschillende achtergrond handelen en redeneren. Een onderdeel van de ‘twee verschillende werelden’ is dat de opvatting over regelgeving sterk uiteen loopt. RO-respondenten geven aan dat zij breed willen kijken, maar ervaren dat VTH-medewerkers juist heel strak met de regelgeving omgaan (R2-R4, R8, R9, R11, R16). Vanuit het team RO wordt er aangegeven:

“Wat je dan merkt is dat zij [VTH red.] vanwege de omstandigheden toch anders tegen zo’n initiatief aankijken. Ik bedoel je moet het toetsen aan de juridische kaders aan de gemeentelijke beleidsregels. Dus dat is gewoon meer star zou je kunnen zeggen en dan kan er een hele andere uitkomst uit rollen. Namelijk voldoet niet aan voorwaarden x y en z dus we gaan het niet doen. Terwijl vanuit beleid wordt gezegd, leuk initiatief en kansrijk en laten we het wel gaan doen. Dat kan dan nog wel bosten.” (R8)

Vanuit het team VTH wordt door sommige respondenten juist aangegeven dat beleid en regelgeving, gemaakt door RO-medewerkers, soms te onduidelijk, vaag of te strak is om medewerking te kunnen verlenen aan initiatieven van buiten (R1, R5, R7, R12, R15). Een VTH-respondent licht toe:

“Bij RO worden soms regels gemaakt die totaal niet uit te leggen zijn naar een burger toe. Omdat ik ze zelf nog niet eens normaal uit m’n strot kan krijgen op het moment dat ik het voor moet lezen.” (R13)

Hieruit blijkt dat het vanuit het toetsende en juridische oogpunt van het team VTH belangrijk is dat regels eenduidig en duidelijk zijn. VTH-respondenten benoemen daarbij een frustratiepunt waar zij vaker tegenaan lopen; initiatieven (die bekend zijn en waarover is overlegd) blijken vaak bij het aanvragen van vergunningen toch niet te passen in beleid dat door RO-collega’s zelf is ontwikkeld.

De verschillende visies van de teams RO en VTH komen ook in de observatiemomenten naar voren. Uit onderstaande observatienotities blijkt dat voor team VTH regels en procedures belangrijk zijn, terwijl RO meer gericht lijkt op de belevingswereld van inwoners/ondernemers en het ondersteunen en ontwikkelen van initiatieven buiten.

Bij een interdisciplinair overleg over een handhavingszaak zijn zowel medewerkers van RO als van VTH aanwezig. Tijdens het overleg ontstaat een discussie:

De situatie is dat een parkeergarage nog niet af is, volgens de veiligheidsnormen nog niet in orde is, maar deze intussen wel al in gebruik is genomen. De medewerker van RO is in de discussie met name bezig met de relatie t.o.v. de ondernemer die het project uitvoert. De medewerkers van VTH wijzen telkens terug naar de regelgeving en de normen die met betrekking tot de veiligheid.

Observatienotitie 1

Tijdens het portefeuillehoudersoverleg van de wethouder Ruimtelijke Ordening komt een medewerker van het team VTH toelichting geven bij een aanvraag; de schoonvader van een agrariër wil een schuur ombouwen tot vier zorgappartementen. Er ontstaat een discussie of dit mogelijk moet zijn of niet:

De discussie gaat over in hoeverre willen we meedenken? Gaan we medewerking verlenen aan dit initiatief? De wethouder vindt dat dit soort goede initiatieven gekoesterd moeten worden en dat er zoveel mogelijk aan meegewerkt moet worden. De medewerker van het team VTH en zijn teamleider geven echter aan dat het niet zo makkelijk kan, daarbij wijzen ze op allerlei regels. Lastig is bijvoorbeeld dat de aanvrager niet de agrariër zelf is, maar zijn schoonvader. Probleem is ook dat hij woningen wil bouwen op grond met een agrarische bestemming; dat kan voor inperking van de agrarische werkzaamheden zorgen. Bovendien worden in de aanvraag zorgwoningen genoemd maar er wordt eigenlijk helemaal niet in zorg voorzien, het zijn daardoor gewoon appartementen. Daarnaast gaat dit initiatief tegen de regelgeving van de Provincie in. De wethouder houdt echter voet bij stuk dat er niet gekeken moet worden vanuit wet- en regelgeving maar vanuit visie. Hierdoor wordt de VTH-medewerker in het nauw gedreven, want hij is degene die uiteindelijk toch aan regelgeving moet toetsen.

Observatienotitie 2

Fysiek gescheiden

Een bijkomende belemmering in de interne samenwerking is dat de beide teams afgelopen vijf jaar op verschillende locaties hebben gewerkt. De fysieke afstand heeft wellicht bijgedragen aan het verschil in visie tussen beide teams, zoals onderstaand citaat illustreert:

“Het is sinds kort dat we dan weer bij elkaar in een pand zitten nou dat helpt. Maar de afgelopen jaren waren we ook echt nog fysiek gescheiden ... Bij Vergunningverlening is daardoor echt dat technische, het toetsen, de juridische haalbaarheid heel belangrijk geworden.” (R9)

Enkele respondenten geven aan dat door het werken op verschillende locaties de werk- en denkwijze van beide teams verder uiteen zijn gegroeid. Vóór de fusie, in de kleinere gemeenten, waren vergunningverlening en ruimtelijke ontwikkeling beiden onderdeel van hetzelfde team en *“was het helemaal niet zo gescheiden”* (R3). In de gefuseerde gemeente is merkbaar dat het *“best wel lastig”* is om op het moment *“dat je die scheiding aangebracht hebt om het dan weer bij elkaar te brengen.”* Dat terwijl het eigenlijk *“heel vloeiend in elkaar zou moeten overlopen en dat zit er niet zo in”* (R11).

Angstcultuur

Een laatste factor die door respondenten ervaren wordt als een belemmering voor de interne samenwerking, en daarmee voor het meedenken met inwoners en ondernemers, is de angst die heerst om risico's te durven nemen. Voor het mogelijk maken van initiatieven en wensen van buiten is het soms nodig om regels wat ruimer te interpreteren en er enigszins soepel mee om te gaan. Een aantal respondenten geeft aan dat zij geen 'rugdekking' ervaren in het nemen van risico's (R6, R9-R13, R15, R16). Met name bij het team VTH lijken respondenten een gevoel van onveiligheid te ervaren en geven sommige respondenten aan bang te zijn om afgerekend te worden:

"Soms is het ook zeker zo dat er gezegd wordt, van ja maar dit is de wet en daaraan moet ik voldoen, punt ... Ook deels vanuit het verleden, vanuit de angst om afgerekend te worden. Want die is er heel erg eigenlijk, een angstcultuur." (R12)

Uit het gevoel van onvoldoende veiligheid en ruggensteun worden regels strak gehanteerd:

"Als je je nek uitsteekt he. En ik heb met name ook het idee dat mensen zich hier heel veel aan regeltjes proberen te houden, want dat is natuurlijk veilig. De regelgeving is heel veilig. Want 'mij kan niks gebeuren, het stond in de wet'. Maar ga je wat meer meedenken, want het bestuur wil dat blijkbaar graag ... Maar als je dat doet, dan ben je volgens mij de sigaar. Dus met andere woorden. Aan de ene kant wil men graag dat er meegedacht worden, maar denk je mee, dan krijg je het over je heen." (R6)

Hieruit blijkt dat het team VTH onvoldoende vertrouwen ervaart om lossier om te gaan met regelgeving. Daarbij speelt VTH ook het gevoel het nooit goed te kunnen doen. Zij krijgen zowel van buiten maar ook van leidinggevenden en collega's veel kritiek. Bijvoorbeeld vanuit de Raad worden regelmatig "bepaalde gevoelens uitgesproken" van "het is toch belachelijk dat dit niet kan" of 'belachelijk dat dit juist wel kan'" (R12). Ook uit onderstaande observatienotitie blijkt dat het team VTH zich niet gesteund en vertrouwd voelt, in dit geval door hun eigen afdelingshoofd.

Tijdens een wekelijks overleg van het team VTH wordt een bijeenkomst besproken die de dag ervoor plaatsvond. Bij deze bijeenkomst was het afdelingshoofd aanwezig om zich voor te stellen, nog niet iedereen had hem ontmoet:

Medewerkers vertellen dat ze zijn geschrokken van het optreden van het afdelingshoofd, ze geven aan dat ze zich niet door hem voelen gesteund. Het afdelingshoofd had gezegd 'dat het belachelijk was' dat er een vergunning aangevraagd moet worden voor het plaatsen van nieuwe vlaggenmasten bij het gemeentekantoor. Ook zou hij gezegd hebben dat het team vergunningen 'lastig doet' en dat ze 'minder naar de wet moeten kijken maar meer naar de bedoeling'. Medewerkers geven aan dat het geen prettige sfeer was en het voor hen een inbreuk deed op het vertrouwen in het team.

Observatienotitie 3

4.3.3. Samenvatting

In deze paragraaf ben ik ingegaan op hoe respondenten aankijken tegen de onderlinge samenwerking. Alle respondenten geven aan dat er tussen beide teams een zekere afhankelijkheid

bestaat; bij RO wordt het beleid en de regelgeving ontwikkeld waar VTH in de praktijk mee werkt. Het persoonlijk contact tussen beide teams verloopt redelijk goed maar respondenten geven aan dat de samenwerking op werkgebied verbeterd kan worden. Er blijken een aantal factoren te zijn die de interne samenwerking belemmeren. Allereerst werken beide teams zodanig vanuit hun eigen visie dat ze als twee gescheiden werelden ervaren worden. Dat de teams afgelopen vijf jaar op verschillende locaties hebben gewerkt heeft daarbij de scheiding tussen de twee teams versterkt. Tot slot wordt met name bij het team VTH een gevoel van onveiligheid of angst ervaren om risico te nemen en de regels wat losser te hanteren om meer mee te kunnen denken met buiten. In de volgende paragraaf ga ik dieper in op de voorstellen die door respondenten worden gedaan om de interne en externe samenwerking te verbeteren.

4.4. Voorstellen tot verbeteringen van samenwerking

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat respondenten verschillende belemmeringen ervaren in het samenwerken; zowel extern met inwoners en ondernemers als intern tussen beide teams. In deze paragraaf bespreek ik de verbetervoorstellen voor samenwerking die ter sprake kwamen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de externe en interne samenwerking.

4.4.1. Verbeteringen voor externe samenwerking

De verschillende voorstellen die respondenten deden om de samenwerking naar buiten toe te verbeteren, kunnen teruggebracht worden tot enkele thema's. De kern van de verbetervoorstellen is: betere informatievoorziening en communicatie naar inwoners en ondernemers en het anders inrichten van het werkproces. Hieronder zullen deze verschillende voorstellen verder worden toegelicht.

Informatievoorziening

Enkele respondenten wijzen erop dat het van belang is om in een vroeg stadium de klant van de juiste informatie te voorzien (R5, R7, R9, R10, R12-16). Respondenten opperen om de informatievoorziening vóór het aanvragen van een vergunning te verbeteren, zodat de rest van het traject soepeler kan verlopen. Dit zou kunnen door het vooroverlegplan, een bestaand overlegmoment dat door de klant aangevraagd kan worden, meer prioriteit te geven. Doordat het vooroverlegplan "geen juridische status" heeft en "de werkdruk hoog is" verschuiven deze afspraken. Het duurt langer dan acht weken voor een inwoner terecht kan: "in aanvragerstijd is dat bizar". Het voordeel van een vooroverlegplan is dat dit vóór een vergunningaanvraag plaatsvindt en "dan zit je nog niet in een juridisch traject vast" (R13). Het is lastig om nog tips en aanwijzingen door te geven op het moment dat een aanvraag is ingediend, want dan "sta je al voor een voldongen feit doordat er een aanvraagformulier ligt met tekeningen en alles erop en eraan" (R7). Om het vooroverlegplan van meerwaarde te maken is het belangrijk om de "de juiste mensen erbij te kunnen halen ... En dan met een hoger snelheidsniveau dan dat het gemiddeld wordt gedaan" (R13). Een andere manier om de informatievoorziening vooraf te verbeteren is door meer aandacht aan de website te besteden. Dit bleek ook uit de "Klantreis" (het traject dat is doorlopen om te onderzoeken hoe de dienstverlening naar buiten toe verloopt):

"Vooral het informatiepunt vooraf, daar ontbreekt het bij in deze gemeente. Als je op de website gaat kijken, nou dat is echt een verschrikking. Als je daar de informatie zou verbeteren dan zou je voor de rest van het traject tien tot vijftien procent winst kunnen halen." (R9)

Communicatie

Een tweede verbetervoorstel is het werken aan de communicatie naar buiten toe (R5, R7, R10-R16). Sommige respondenten leggen uit dat kleine dingen daarin al een groot verschil kunnen maken:

"Bel even met iemand, check even begrijp ik het zo goed. Dan kun je ook gewoon iemand helemaal naar tevredenheid snel helpen. En al is het een negatieve boodschap, dan kan je het ook uitleggen. Maar als iemand tien weken moet wachten omdat het druk is dat wordt het veel lastiger om die persoon tevreden te houden." (R10)

Hieruit blijkt dat kleine overlegmomenten heel waardevol kunnen zijn. Ook wordt aangegeven dat het belangrijk is om meer “*eenheid*” uit te stralen; dat verschillende personen in dezelfde stijl communiceren (R14). Een andere respondent ervaart dat de klant graag één aanspreekpunt wil: “*Die wil gewoon één gezicht hebben bij de gemeente en geen nummer zijn*” (R13). Ook wordt geopperd om meer gebruik te maken van “*social media en de mogelijkheden ervan*” om participatie op te zoeken (R16). Daarnaast wordt aangegeven dat het van belang is om in de communicatie naar buiten duidelijker te motiveren waarom besluiten genomen worden, zodat de burger of ondernemer begrijpt wat de achtergrond is:

“Duidelijk maken waarom je dingen doet. En niet de laatste week met een brief komen maar aan het begin ... De inwoner moet wel duidelijkheid hebben. Je wil weten wie je contactpersoon is. Dus eigenlijk binnen een week toetsen van kan dit alles? Dus daar die snelheid die moet een stuk beter. Maar dan moet je het proces anders in gaan delen.” (R9)

Bovenstaand citaat sluit af met de boodschap dat het proces anders ingericht zou moeten worden. De verbetervoorstellen die daarvoor aangegeven worden komen in volgende deelparagraaf aan bod.

Het werkproces

Sommige verbetervoorstellen voor de externe samenwerking gaan over het werkproces (R7, R8, R10, R12, R13, R15, R16). Opvallend is dat deze voorstellen bijna uitsluitend door VTH-respondenten worden gedaan; het betreft hier dus met name verbeteringen voor het werkproces van het team VTH. Het algemene verbeterpunt dat uit de interviews naar voren komt is om aanvragen meer integraal te bespreken. In deze deelparagraaf worden de voorstellen voor het proces nader toegelicht.

Geopperd wordt om meteen als een aanvraag ingediend is actie te ondernemen, op die manier kan “*wat boosheid of onbegrip bij mensen*” weggenomen worden (R10). Dit hangt samen met het eerder genoemde punt om meer prioriteit geven aan het vooroverlegplan. Een respondent licht verder toe:

“Dat je in een heel vroeg stadium nagaat van wat is de vraag achter de vraag?... Maar dat zou inhouden, zeker als je zo’n vergunning hebt die binnen acht weken beoordeeld moet worden, dat je op dag twee eigenlijk al weet of die vergunbaar is ja of nee en kan die met een aanpassing eventueel wel vergund worden. Dat vraagt een andere manier van werken en een andere manier van inzicht hebben in dossiers en dat is denk ik nog wel een heel groot dilemma.” (R7)

Daarbij worden er ook een aantal voorstellen gedaan over de manier waarop in het werk soepeler omgegaan kan worden met regelgeving. Er wordt bijvoorbeeld gepleit voor regelgeving die flexibeler is, waardoor meer mogelijk gemaakt kan worden voor inwoners en ondernemers: “*Je kan regelgeving veel verder verruimen.*” Bijvoorbeeld “*een heel ruim welstandsregime*” zou veel tijd schelen voor het team VTH (R12).

Om het toetsen aan regelgeving te versoepelen wordt momenteel regelgeving geüniformeerd: “*dat als ergens een bestemmingplan op ligt dat die regel overal hetzelfde is en duidelijk leesbaar is*” (R16). Om meer ruimte te scheppen in de regelgeving wordt ook geopperd om te dereguleren; minder regels te maken. Zoals eerder vermeld is het daarbij dan wel van belang om

echt los te laten. Dezelfde respondent wijst erop dat je je moet realiseren dat er door deregulering minder uitzonderingen zijn en *“accepteren dat je misschien situaties krijgt die je misschien strik genomen wat minder acceptabel vindt”* (R16).

Ook wordt voorgesteld om niet de regelgeving zelf, maar de manier waarop medewerkers deze hanteren te versoepelen. Een RO-respondent geeft aan dat hij soms ervaart dat collega's teveel verwachten van beleid en regelgeving:

“We verwachten dat het mogelijk is om beleid te maken dat in alle situaties een genuanceerd oordeel kan geven over wat je wel of niet moet doen. En dat is gewoon een utopie ... Uiteindelijk moet je toch, zeker over de wat complexere aanvragen, met elkaar in overleg om daar een genuanceerd oordeel over te geven. En ik denk dat we dat afgelopen jaren te systematisch hebben willen aanpakken. Alles op efficiency gericht en alles automatiseren alles in regeltjes vastleggen dat gaat gewoon niet.” (R8)

De omgang met regelgeving kan iets minder strak worden gemaakt door af en toe een klein beetje meer risico te nemen: *“Dat we niet op een standaard manier het standaard proces doorlopen ... Maar vooral ook even kijken van waarom is die regel er dan of hoe groot is het risico dat er wat gebeurd”* (R12). Een respondent geeft aan dat het bij een aanvraagbeoordeling waardevol is om een risicoanalyse te maken: *“Ik probeer altijd tegen mijn collega's te zeggen de formule: wat is eigenlijk het risico? Dat is de kans maal gevolg”* (R15). Door na te gaan wat eventuele risico's zijn kan je beoordelen of je regels flexibeler kan hanteren of niet. Daarbij is het belangrijk dat er afstemming wordt gezocht met leidinggevendenden, zodat de eerder besproken 'rugdekking' wel aanwezig is. Dit vraagt echter *“een andere mentaliteit van de ambtenaren”* (R7) en meer vertrouwen:

“Het is een deel vertrouwen ... Want je moet je werk eigenlijk anders doen dan dat je het altijd al gedaan hebt. In sommige gevallen, zo wordt het ervaren, moet je je werk zelfs verkeerd doen: want ik zie dat het niet past, en toch moet ik het verlenen.” (R12)

Tot slot geeft een respondent geeft aan dat om de samenwerking met inwoners en ondernemers te verbeteren een *“betere doorloopsnelheid”* van belang is (R10). Wanneer aanvragen sneller behandeld worden zal de dienstverlening een stuk verbeteren. Dezelfde respondent geeft echter ook aan dat hiervoor meer personeel nodig is: *“wij hebben te maken met termijnen dus hoe meer mensen hoe sneller het gaat”* (R10). Het verlichten van de werkdruk is echter een intern verbeterpunt en zal in de volgende paragraaf verder aan bod komen.

4.4.2. Verbeteringen voor samenwerking intern

Met het oog op de samenwerking naar buiten toe zijn er ook een aantal punten waarop de interne samenwerking tussen beide teams verbeterd kan worden. De kern van de voorstellen is: betere onderlinge afstemming tussen beide teams en een duidelijkere visie en koers door leidinggevendenden. Daarbij blijkt er vanuit het team VTH vraag naar duidelijkere aanspreekpunten en het verlichten van de werkdruk. In het vervolg van deze paragraaf diep ik deze verschillende thema's verder uit.

Afstemming

Door het merendeel van de respondenten wordt aangegeven dat betere interne afstemming tussen RO en VTH nodig is om de samenwerking naar buiten toe te kunnen verbeteren (R1-R9, R11-R16). Dit algemene voorstel wordt met verschillende nuances ingekleurd.

Sommige respondenten geven aan dat het wenselijk zou zijn als collega's in hun werkzaamheden niet alleen redeneren vanuit hun eigen vakgebied, maar *“meer elkaars belang inzien”* (R9). Deze respondent geeft aan dat het nodig is dat er vanuit RO meer respect komt voor de termijnen die gelden bij VTH, en vanuit VTH meer begrip komt voor het feit dat regelgeving nooit helemaal aan zal sluiten op het verhaal van de aanvrager. Een andere respondent sluit hierbij aan dat het inleven in elkaars wereld wel *een “stukje mentaliteitsverandering”* vraagt (R1). Om meer uniform naar buiten te treden en vanuit één mond te spreken geeft een respondent aan dat het gewenst is om te redeneren vanuit het eindresultaat:

“Afstemming is heel belangrijk, en dan met name over de vraag, puur even heel simpel met elkaar willen we dit? ... Is dit een positief initiatief en past dit in ons beleid? En dan vervolgens de vraag hoe regelen we het dan? En ehm dus het juridische kader altijd volgend aan wat je wil bereiken als gemeente.” (R8)

Een voorstel dat hierbij aansluit is het vooraf integraal bespreken van aanvragen om na te gaan van *“zegt het iemand wat”* en is het adres al bekend? (R6). Respondenten van beide teams geven aan dat het kan helpen als VTH-medewerkers *“vooraf nog meer betrokken worden”* bij de ontwikkeling van plannen bij RO (R2). Zodat zij *“mee kunnen denken over de mogelijkheden”* en *“niet achteraf geconfronteerd wordt met verassingen”* (R1).

Enkele respondenten geven ook aan dat voor het verbeteren van de onderlinge afstemming het belangrijk is om elkaar beter te leren kennen. Sommige medewerkers kennen elkaar *“persoonlijk nog niet”*, hebben wel *“via de mail en via link gecommuniceerd”* maar nog nooit elkaar *“fysiek aangekeken of gesproken”* (R15). Deze respondent geeft aan dat het fijn zou zijn om elkaar een keer te ontmoeten om persoonlijke verwachtingen te delen en feedback te vragen. Een andere respondent geeft aan dat het voor de kennismaking zou helpen om samen een keer een leuke activiteit te ondernemen: *“Dan kan je beter gewoon een teamuitje doen met de twee teams”* want op deze manier leer je *“elkaar vaak beter kennen”* dan dat je ergens verplicht aan te moeten schuiven bij een vergadering (R9). Tot slot wordt voor betere onderlinge afstemming ook voorgesteld om *“actief mensen op te gaan zoeken en ook op een andere plek te gaan zitten”* (R4). Het zou fijn zijn om elkaar nog vaker te zien: *“Eigenlijk zou je het liefst de teams op één vloer willen hebben ... Als ze bij elkaar zitten dan krijg je veel meer die samenhang met elkaar”* (R9).

Duidelijkere visie en koers vanuit leidinggevenden

Ook op een ander vlak liggen verbeterpunten voor de interne samenwerking; uit de gesprekken komt naar voren dat medewerkers in de interne samenwerking behoefte hebben aan een duidelijkere visie vanuit leidinggevenden (R8-R10, R12). Een respondent geeft aan dat het belangrijk is om *“minder ad-hoc”* te opereren maar *“met een duidelijkere visie, een duidelijkere koers”* (R8). Het zou helpen als verwachtingen duidelijker uitgesproken worden:

“Hoe denkt de teamleider of het MT over hoe je moet functioneren? ... Nergens staat op papier ‘je moet zo ruim mogelijk meedenken met de klant’. Dat is gewoon iets wat je aanvoelt, maar dat is ook wel handig om met elkaar te bespreken ... Want als je het niet met elkaar bespreekt dan kan het ook wel eens zijn dat men daar anders over denkt terwijl jij dat niet wist. En dat vind ik altijd wel lastig. Want dan kom je er achteraf achter.” (R10)

Dat er behoefte is aan duidelijker uitgesproken verwachtingen en sturing blijkt ook uit onderstaande observatienotitie:

Tijdens een gesprek bij de koffieautomaat ontstond een gesprek tussen twee medewerkers over de cursussen die er binnen de gemeentelijke organisatie worden gegeven: De ene medewerker geeft aan dat er een cursus is geweest over verbindend samenwerken en er binnenkort een cursus komt over aanspreken. Hij geeft hierbij aan dat hij uit de cursussen afleidt wat de bedoeling is en waar het MT heen wil. Maar het wordt nooit op de man af verteld. De andere medewerker vertelt dat hij het ook fijn zou vinden als er duidelijk wordt uitgesproken wat er verwacht wordt.

Observatienotitie 4

Een andere respondent licht aan de hand van een praktijkvoorbeeld toe dat er meer sturing mag zijn. In dit voorbeeld woonde er een persoon op een plek die geen woon- maar een bedrijfsbestemming had. Beide teams probeerden deze situatie anders op te lossen en botsten daarin. RO probeerde de bestemming te veranderen naar een woonbestemming, en VTH wilde dat de persoon een ander onderkomen zou zoeken. De respondent geeft aan dat hij graag meer sturing van de leidinggevenden had gezien: *“gewoon erboven gaat staan, van ‘ik ben de teamleider of ik ben de manager en we gaan het zo doen, klaar.’ En we gaan niet bosten”* (R9). De teamleider van VTH vertelt dat hij voelt dat er vanuit zijn kant meer duidelijkheid nodig is richting het team en geeft aan daaraan te werken.

Aanspreekpunten en werkdruk

Twee specifieke verbetervoorstellen kwamen naar voren uit het team VTH. Respondenten uit dit team geven aan behoefte te hebben aan duidelijke aanspreekpunten bij RO: *“Het is heel vaak zoeken... Ik zit met een probleem maar wie moet ik daarvoor hebben?”* (R5). Om te voorkomen dat acties *“blijven zweven”* zou het fijn zijn als verantwoordelijkheden duidelijker zijn, dat maakt het makkelijker naar *“die persoon toe te stappen”* en hem *“aan te spreken”* op het moment dat er geen reactie komt (R13). Ook wordt aangegeven dat het prettig zou zijn om een soort feedbacklijn of *“noodknop”* te ontwikkelen waarmee makkelijk terugkoppeling naar het team RO kan worden gegeven over beleid dat aangepast moet worden:

“Vanuit onze kant, vanuit VTH, is het vooral van belang om aan te kaarten van op deze punten lopen wij aan tegen de bestemmingsplannen. Hier hebben we last van, dit is niet uitvoerbaar. En aan de andere kant is het ook vanuit RO zaak om aan te geven wat ze bedoelen met een bestemmingplan, waarom ergens voor gekozen is.” (R12)

Tot slot wordt er door VTH-respondenten aangegeven dat het voor de interne samenwerking, ook met het oog op de dienstverlening naar buiten toe, van belang is om de werkdruk van de

vergunningverleners te verlichten, want *“soms heeft iemand het zodanig druk dat hij ook niet openstaat voor verbeteringen”* (R10).

4.4.3. Samenvatting

In deze slotparagraaf heb ik diverse verbetervoorstellen met betrekking tot samenwerking, die respondenten opperen, besproken. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen de in- en externe samenwerking. Voor de externe samenwerking richten de verbetervoorstellen zich met name op: het verbeteren van de informatievoorziening naar inwoners en ondernemers voordat zij een aanvraag indienen en het verbeteren van de communicatie. Daarbij blijkt er specifiek vanuit het team VTH behoefte te zijn aan veranderingen in het werkproces en blijkt dat een groot verbeterpunt te behalen valt in de (omgang met) regelgeving.

Voor de interne samenwerking van beide teams wordt geopperd om onderlinge afstemming te verbeteren en is er behoefte aan een duidelijkere visie en koers vanuit leidinggevenden. Vanuit het team VTH komen wederom enkele specifieke verbetervoorstellen ter sprake: namelijk de wens voor duidelijkere aanspreekpunten en het verlichten van de werkdruk. In het volgende hoofdstuk koppel ik de bevindingen uit dit resultatenhoofdstuk aan de literatuur.

5. Analyse

In dit hoofdstuk leg ik de relatie tussen de resultaten en het theoretisch kader; bevindingen worden gekoppeld aan concepten uit de literatuur die eerder in deze scriptie uiteen gezet zijn. Dit geeft de aanzet om in het volgende hoofdstuk eindconclusies te trekken en de onderzoeksvraag te beantwoorden. In de analyse zet ik allereerst uiteen dat onder het spanningsveld tussen enerzijds flexibel meedenken met initiatieven van inwoners en ondernemers en anderzijds het volgen van regels en procedures een bredere tweestrijd ten grondslag ligt: controleren of loslaten? Het omgaan met dit spanningsveld bespreek ik vervolgens op twee niveaus. Eerst ga ik in op de paradox en het individu; elke medewerker lijkt er op zijn eigen manier mee om te gaan. Tot slot bespreek ik de paradox en het team; om met de paradox om te gaan speelt onderling overleg en afstemming een rol om tot een handelingswijze te komen.

5.1. Controle of loslaten

Uit de interviews komt naar voren dat het spanningsveld tussen flexibel meedenken met initiatieven van buiten en het volgen van regels en procedures ervaren wordt als een paradox tussen aan de ene kant controleren en aan de andere kant loslaten. Zoals eerder vermeld verwijst de term paradox naar tegengestelde maar ook onderling verbonden elementen die zich gelijktijdig voordoen. Beide elementen lijken logisch wanneer ze apart beschouwd worden, maar zijn irrationeel, inconsistent en tegenstrijdig wanneer ze naast elkaar worden gezien (Smith & Lewis, 2011). De paradox tussen controleren en loslaten wordt in de literatuur verklaard door Wal & Hout (2009) die omschrijven dat doelen en beleid in publieke organisaties multi-interpretabel, ambigue en onderling tegenstrijdig zijn. De tegenstrijdigheid tussen enerzijds iedereen consistent en gelijk willen behandelen en anderzijds zo goed mogelijk aansluiten en responsief reageren op individuele cases is een onlosmakelijk onderdeel van het werk van *street-level bureaucrats* (Lipsky, 2010; Rutz et al., 2015).

De paradox tussen controleren en loslaten doet zich voor in de samenwerking naar buiten toe. Uit de resultaten blijkt dat alle respondenten het samenwerken met inwoners en ondernemers belangrijk vinden. Er blijkt een algemeen beeld over participatie te zijn dat zich laat omschrijven als: actieve deelname van verschillende partijen in het delen van informatie en het formuleren van doelen en plannen. Dit kan gekoppeld worden aan het concept burgerparticipatie (Blom et al., 2011; Edelenbos, 2000; Loyens & Van de Walle, 2006; Van Houwelingen et al., 2014). Van Houwelingen et al. (2014) maken hierbij een onderscheid tussen zelfredzame en beleidsbeïnvloedende burgerparticipatie. Respondenten beschrijven dat het onderwerp bepaalt op welke manier je burgers betreft en hoeveel inspraak er mogelijk is. Om de verhouding tussen overheid en participant te bepalen kan gebruik worden gemaakt van de participatieladder waarin zes verschillende participatieniveaus uiteen worden gezet (Arnstein 1969; Edelenbos & Monnikhof in Van Houwelingen et al., 2014). Voor echte meerwaarde van burgerparticipatie belangrijk is om de juiste participatietechniek te kiezen die aansluit bij het doel dat men voor ogen heeft (Loyens & Van de Walle, 2006). Daarbij is maatwerk vereist; in veel situaties zal een combinatie van participatietechnieken ingezet moeten worden om tot het gewenste resultaat te komen. Daarnaast geven respondenten ook aan dat verwachtingsmanagement bij participatie van belang is; door van tevoren randvoorwaarden en duidelijke grenzen te stellen bij participatietrajecten. Dit kan worden ondersteund vanuit literatuur waarin essentiële succesfactoren voor burgerparticipatie worden gesteld (Loyens & Van de Walle, 2006). Het brede begrip 'randvoorwaarden' dat respondenten

noemen wordt door deze auteurs gespecificeerd in een lijst van elementen die belangrijk zijn voor het slagen van burgerparticipatie. Onder andere zijn van belang: wederzijds vertrouwen, ruimte voor beleidsbeïnvloeding, voldoende informatie etc. (Zie bijlage 2).

Uit de resultaten komen verschillende factoren naar voren die het loslaten en het meedenken met initiatieven van buiten belemmeren: regelgeving, te hoge werkdruk, te lage personeelscapaciteit, het (negatieve) imago van de gemeente, onvoldoende kennis bij derden (aannemers en architecten), onduidelijkheid over wie de belanghebbenden zijn, een complexe bestuurlijke context, onduidelijkheden over wie welke verantwoordelijkheden heeft en een cultuur waarin het vertrouwen om risico te nemen ontbreekt. Dit kan gedeeltelijk verklaard worden vanuit de literatuur waarin wordt gesteld dat resources voor *street-level bureaucrats* doorgaans ontoereikend zijn; in beperkte tijd en met een gelimiteerde hoeveelheid informatie moeten beslissingen worden genomen. In hun werk moeten *street-level bureaucrats* omgaan met een hoog gehalte aan onzekerheden en onduidelijkheden; deze worden veroorzaakt door de complexiteit van aanvragen, de snelheid en frequentie waarmee beslissingen genomen moeten worden en de ambiguïteit van doelen in beleid, die vaak op meerdere manieren geïnterpreteerd kunnen worden (Lipsky, 2010).

5.2. De paradox en het individu

Uit de resultaten komt naar voren dat elke individuele werknemer zoekt naar een manier waarop hij om kan gaan met het spanningsveld tussen meedenken met initiatieven van buiten en het volgen van regels en procedures. Dit kan gekoppeld worden aan literatuur over contingentie- en het paradox-perspectief. Het contingentie-perspectief heeft als uitgangspunt dat als er zich een spanningsveld voordoet je voor het één of het andere moet kiezen. Door het kiezen ben je van de spanning af (De Caluwé, 2015; Lewis & Smith, 2014). In het paradox-perspectief gaat het er juist om om niet te kiezen, maar om op simultane wijze om te gaan met beide uitersten van het spanningsveld (Caluwé 2015; Lewis & Smith 2014; Quinn & Cameron, 1988). Dit tegelijkertijd omgaan met contrasterende vragen wordt ook wel *ambidexterity* of 'tweebenigheid' genoemd (O'Reilly & Tushman, 2004; Raisch et al., 2009).

Tweebenigheid betekent in dit onderzoek dat RO- en VTH-medewerkers tegelijkertijd meedenken met initiatieven van inwoners en ondernemers én interne regels en procedures volgen. Uit de resultaten blijkt dat respondenten dit pogen te doen; de tweestrijd tussen beide uitersten zit 'ingebakken' in hun werk en ze hebben er dagelijks mee te maken. Toch kan opgemerkt worden dat RO-medewerkers een lichte voorkeur hebben voor het meedenken met buiten en VTH-medewerkers neigen naar het volgen van regels en procedures. Respondenten ervaren de tweebenigheid in hun werk op verschillende manieren: voor sommigen voelt het als een 'spagaat' voor anderen is het iets wat er nou eenmaal bij hoort. Daarbij blijken respondenten ook op uiteenlopende wijzen omgaan met het spanningsveld: sommigen geven aan dat het voor henzelf ook spanning met zich meebrengt, anderen lijken zich te distantiëren van het spanningsveld en leggen uit dat zij er zelf niets aan kunnen doen, weer anderen geven aan er juist wel een uitdaging in te zien. Dit sluit aan bij de theorie van De Caluwé (2015) waarin hij verschillende verschijningsvormen beschrijft waarop een paradox zich voor kan doen aan individuen. Hij beschrijft vijf verschillende manieren waarop een individu op een paradox kan reageren: het individu ziet de paradox niet; voelt vage spanning; ervaart de paradox als een keuze; ziet in dat kiezen nadelen heeft; of probeert de paradox te hanteren en te omarmen. Een andere manier om dit te verklaren is vanuit de theorie van Lipsky (2010). Hij beschrijft dat

medewerkers hun beeldvorming over hun werk en over de klant aanpassen om om te gaan met het spanningsveld.

Te zien is ook dat het spanningsveld tussen meedenken met initiatieven van inwoners en ondernemers versus het volgen van regels en procedures bij RO- en VTH-medewerkers de vraag oproept met wie ze eigenlijk mee moeten denken: wie is de klant? Bij dienstverlening in de publieke sector kan de beeldvorming over de klant verschillen. De klant kan een individu zijn, een groep klanten of de samenleving als geheel (Noordegraaf, 2015). Uit de resultaten blijkt het voor medewerkers lastig om te bepalen met wie ze mee moeten denken. Niet alleen de vraagsteller, maar ook omwonenden of belanghebbenden spelen een rol. Individuele burgers en ondernemers realiseren zich daarbij niet altijd dat hun individuele belang niet per se overeenkomt met het algemene belang.

Er is dus een belangrijke rol voor het individu weggelegd in het hanteren van de paradox. Zoals Lipsky (2010) aangeeft komt het maken van beleid uiteindelijk neer op de mensen die het implementeren. In het spanningsveld tussen flexibel meedenken met buiten versus het volgen van regels en procedures is het belangrijk hoe het individu de regels interpreteert en afweegt. Een zekere vertaalslag van de regelgeving naar de praktijk is nodig (Bovens & Zouridis, 2002). Dit kan gekoppeld worden aan de concepten *discretion* en *discretionary room* (Hupe, 2013; Rutz et al., 2015; Tummers & Bekkers, 2014). Uit de resultaten komt naar voren dat respondenten in verschillende mate vrijheid ervaren in de georganiseerde afwegingsruimte (*discretionary room*) om regelgeving te interpreteren. Dit kan deels geëxpliciteerd worden door persoonlijke kenmerken en het karakter van medewerkers; de één is meer geneigd om regels te volgen dan de ander. Bovendien hebben sommige medewerkers meer kennis hebben van de mazen in de regels dan anderen (Tummers & Beckers, 2014). Uit de interviews komt echter ook een zekere samenhang tussen de aard van het team en de *discretionary room* naar voren. De *discretionary room* van RO-respondenten lijkt ruimer dan die van VTH-medewerkers. In de volgende deelparagraaf ga ik verder in op de context van het team, die ook een belangrijke rol speelt in het omgaan met de paradox.

5.3. Teamsamenwerking: gescheiden werelden

Medewerkers van beide teams geven aan dat onderlinge afstemming belangrijk is om tot een besluit te komen. Dit kan gekoppeld worden aan de concepten *collective discretion* en *collective discretionary room* (Rutz et al., 2015). *Collective discretion* kan gedefinieerd worden als het betrekken van anderen in de interpretatie en toepassing van regels. Het verwijst naar hoe individuen: “pragmatically involve others at their own initiatieve to interpret, balance, and deviate from rules to reach judgements and take action” (Rutz et al., 2015, p.4). *Collective discretionary room* refereert aan de mate waarin teams vrijheid wordt gegeven om tot oordelen te komen en actie te ondernemen (Rutz et al., 2015). De onderlinge afstemming en samenwerking tussen beide teams is belangrijk voor de dienstverlening naar buiten toe. De teams RO en VTH verhouden zich namelijk in een ketenrelatie tot elkaar. RO ontwikkelt (een deel van) het beleid en de regelgeving en het team VTH bevindt zich aan de uitvoeringskant. Uit de interviews en observaties blijkt dat de interne samenwerking echter lastig is en medewerkers de twee teams als ‘gescheiden werelden’ ervaren. Dit kan gekoppeld worden aan literatuur die beschrijft dat tussen beleidsvorming en de implementatie ervan een afstand bestaat (Pressman & Wildavsky, 1984; Rainey & Jung, 2014; Stone, 2012).

In de bevindingen komen verschillende factoren naar voren waardoor medewerkers mogelijk de twee teams als gescheiden werelden ervaren. Allereerst verschilt zoals eerder genoemd de aard en de taak van beide teams; RO richt zich op ontwikkeling en VTH is meer toetsend van aard. Bij

beide teams verschilt ook de opvatting over wat de kern van samenwerking met buiten is. Het merendeel van de RO-medewerkers geeft aan dat de inwoner het uitgangspunt van het werk vormt. VTH-medewerkers zijn voorzichtiger in hun bewoordingen en leggen uit dat zij zich met name richten op het beoordelen van vergunningsaanvragen. Ook het contact met de inwoner en ondernemer verschilt. Bij het team RO verloopt het contact meer van binnen naar buiten, bij het team VTH verloopt het contact meer van buiten naar binnen. Tevens de redeneringswijze en opvattingen bij beide teams lijken te verschillen. Vanuit de literatuur kan dit verklaard worden door theorie over verschillende logica's of referentiekaders (Quinn & Cameron, 1988; Hees & Verweel, 2006; Noordegraaf, 2015; Reay & Hinings, 2009). Noordegraaf (2015) onderscheidt de prestatie-, de professionele- en de politieke logica. Het team RO kan in deze indeling wellicht gerelateerd worden aan de professionele logica omdat hierbij het dienen van klanten in hun eigen context centraal staat. Daarentegen kan het team VTH, vanwege haar toetsende aard, gekoppeld worden aan de prestatie logica waarbij rationele systemen en handelingswijzen belangrijk zijn (Noordegraaf, 2015). In tegenstelling tot logica's worden in het model van Quinn & Cameron (1988) concurrerende waarden uiteengezet waarbij onder andere een onderscheid wordt gemaakt tussen flexibiliteit en stabiliteit. Wanneer beide teams op deze as worden geplaatst kan het team RO gekoppeld worden aan de waarden flexibiliteit en vrijheid van handelen, het team VTH kan gelinkt worden aan de waarden stabiliteit en beheersbaarheid. Een laatste manier om verschillende logica's te onderscheiden, die in het theoretisch kader aan bod komt, is door middel van de concepten leef- en systeemwereld (Hees & Verweel, 2006). Het team RO kan geassocieerd worden met de leefwereld. RO-medewerkers zullen waarschijnlijk geneigd zijn om actief mee te denken met de initiatieven van inwoners en ondernemers. Het team VTH, dat meer redeneert vanuit regels en procedures, kan in verband worden gebracht met de systeemwereld.

Beide teams lijken dus aan te sluiten bij één van de uitersten van de paradox die centraal staat in dit onderzoek. RO sluit meer aan bij het flexibel meedenken met initiatieven van inwoners en ondernemers, VTH sluit meer aan bij het volgen van regels en procedures. Dit kan verklaard worden vanuit de theorie die verschillende manieren beschrijft hoe in organisaties om gegaan kan worden met paradoxen. O'Reilly en Tushman (2013) beschrijven dat een paradox simultaan hanteerbaar gemaakt kan worden door een afwisseling in structuur; het ene team werkt aan de ene vraag een ander team werkt aan de andere vraag. Daarbij is wel van belang dat beiden worden verbonden door een overkoepelende visie. Uit de bevindingen blijkt dat deze overkoepelende visie grotendeels ontbreekt. De interne afstemming en samenwerking tussen beide teams is niet voldoende, waardoor het flexibel meedenken met initiatieven van buiten belemmerd wordt. Daarbij komen drie elementen naar voren die de interne samenwerking frustreren. Ten eerste zijn beide teams, zoals eerder vermeld, 'gescheiden werelden' in de ogen van veel medewerkers. Ten tweede speelt de geschiedenis van beide teams, die vijf jaar lang op andere locaties hebben gewerkt en daardoor fysiek gescheiden waren, een rol. Ten derde mist de 'rugdekking' en het vertrouwen om risico's te nemen bij het team VTH. Deze elementen kunnen in verband worden gebracht literatuur over effectieve teams en het evalueren van teamsamenwerking (Remmerswaal, 2009; Vroemen, 1995; Wortelboer, 2000). Daaruit blijkt dat het wellicht ontbreekt aan enkele elementen die belangrijk zijn om tot succesvolle teamsamenwerking te komen, zoals bijvoorbeeld: heldere doelstellingen, flexibel aanpassingsvermogen, duidelijke taakstructuur, open communicatie, een veilige omgeving en gezamenlijke verantwoordelijkheid (Remmerswaal, 2009; Vroemen, 1995; Wortelboer, 2000).

Uit de interviews komen verschillende voorstellen naar voren om de interne samenwerking te verbeteren: betere onderlinge afstemming, duidelijkere visie en koers vanuit leidinggevenden,

duidelijkere aanspreekpunten en het verlichten van de werkdruk. Dit kan deels gekoppeld worden aan theorie over spanningen in teams (Bion in Remmerswaal, 2009; Hirschhorn, 1988; Van Wijk & Engelen, 2012). Hierbij beschrijft Hirschhorn (1988) dat wanneer spanning zich voor blijft doen in een team groepsleden onbewust op zoek kunnen gaan naar methoden om deze te ontwijken en niet meer echt te hoeven samenwerken. Op deze manier kunnen ze zich beschermen tegen de spanning. Bion (1961) omschrijft *dependency* als een gedragsvorm die een team onderbewust als uitgangspunt kan nemen als reactie op gespannen situaties. Hierbij vestigt de groep haar hoop op iets of iemand buiten het team en stelt zich daar afhankelijk aan op. Dit kan bijvoorbeeld een leider zijn maar ook procedures en regels (Bion in Remmerswaal, 2009).

5.4. Samenvatting

Uit deze analyse blijkt dat er twee belangrijke niveaus zijn waarop afwegingen worden gemaakt over de manier waarop omgegaan wordt met het spanningsveld tussen enerzijds flexibel meedenken met initiatieven van inwoners en ondernemers en anderzijds het volgen van regels en procedures. Dit spanningsveld kan ook worden omschreven als een paradox tussen loslaten en controleren. Allereerst maakt elke individuele werknemer zijn eigen afwegingen in het zoeken naar een manier om de paradox te hanteren. Hierbij blijkt dat respondenten op uiteenlopende wijzen omgaan met het spanningsveld. Een belangrijke vraag die daarbij naar voren komt is: wie is de klant? Het is lastig om te bepalen met wiens initiatieven moet worden meegedacht, er zijn namelijk altijd meerdere belanghebbenden.

Ten tweede is ook de context van het team belangrijk in het hanteren van de paradox; onderlinge afstemming en samenwerking is belangrijk om tot een handelingswijze te komen. De interne samenwerking tussen beide teams verloopt echter niet goed waardoor de dienstverlening naar buiten toe belemmerd wordt. Dit komt doordat beide teams ervaren worden als 'gescheiden werelden'. Oorzaak hiervan zijn de verschillende logica's en referentiekaders die spelen; RO kan gekoppeld worden aan de leefwereld en VTH aan de systeemwereld. In het volgende hoofdstuk worden op basis van de analyse eindconclusies getrokken en de onderzoeksvraag beantwoord.

6. Conclusie

In dit laatste hoofdstuk formuleer ik, gebaseerd op de resultaten en de analyse, de eindconclusie voor de onderzoeksvraag die centraal staat in deze scriptie: *Hoe ervaren medewerkers van de teams RO en VTH het spanningsveld tussen flexibel meedenken met initiatieven van inwoners en ondernemers versus het volgen van regels en procedures en hoe gaan zij hiermee om in de interne en externe samenwerking?* Vervolgens zet ik enkele suggesties voor vervolgonderzoek uiteen. Tot slot sluit ik af met enkele aanbevelingen voor de teams RO en VTH.

6.1. Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat het spanningsveld tussen flexibel meedenken met initiatieven van inwoners en ondernemers versus het volgen van regels en procedures gerelateerd kan worden aan een breder spanningsveld dat in de organisatie wordt ervaren: controleren versus loslaten. In het omgaan met de paradox spelen afwegingen op twee niveaus een belangrijke rol. In het interpreteren, afwegen en eventueel afwijken van regels spelen zowel individuele als collectieve afwegingen en afwegingsruimte een rol (Rutz et al., 2015).

Allereerst maakt elke individuele medewerker zijn persoonlijke afwegingen in het zoeken naar een manier om met het spanningsveld om te gaan. Respondenten gaan op uiteenlopende wijze om met het spanningsveld tussen meedenken met initiatieven versus het volgen van regels en procedures: sommigen geven aan dat het voor henzelf ook spanning met zich meebrengt, anderen lijken zich te distantiëren van het spanningsveld en leggen uit dat zij er zelf niets aan kunnen doen, weer anderen geven aan er juist wel een uitdaging in te zien. Daarbij roept het spanningsveld bij RO- en VTH-medewerkers de vraag op wie eigenlijk de klant is. Beeldvorming hierover kan verschillen; het kan een individu zijn, een groep klanten of de samenleving als geheel (Noordegraaf, 2015). Niet alleen de vraagsteller, maar ook omwonenden of belanghebbenden spelen een rol.

Daarnaast spelen afwegingen op teamniveau een rol in het zoeken naar een manier om de paradox te hanteren; onderlinge afstemming en samenwerking is belangrijk in het bepalen van een handelingswijze. De interne samenwerking tussen beide teams verloopt echter niet soepel waardoor de dienstverlening naar buiten toe belemmerd wordt. Hier zijn verschillende redenen voor aan te wijzen. Ten eerste werken beide teams vanuit verschillende visies; zodanig dat ze als 'verschillende werelden' worden ervaren. RO richt zich op de ontwikkeling van initiatieven en wil aansluiten bij ideeën die er zijn. De inwoner of ondernemer speelt een centrale rol in het werk van dit team en het contact vindt plaats van binnen naar buiten. Het team VTH is meer juridisch en toetsend van aard, zij controleren aanvragen en verlenen toestemming. Dit team werkt meer vraaggestuurd en het contact verloopt meer van buiten naar binnen. Het team RO werkt daardoor veel meer vanuit de visie van de leefwereld en het team VTH vanuit de systeemwereld (Hees & Verweel, 2006). RO is meer gericht op de waarden flexibiliteit en vrijheid van handelen, VTH op stabiliteit en beheersbaarheid (Quinn & Cameron, 1988). Door deze uiteenlopende visies handelen en redeneren beide teams op uiteenlopende wijzen, wat de interne samenwerking frustreert. Het feit dat beide teams afgelopen vijf jaar op verschillende locaties hebben gewerkt heeft ervoor gezorgd dat ze verder uit elkaar zijn gegroeid. Een tweede reden die de interne samenwerking, en daarmee het meedenken met inwoners en ondernemers, belemmert is de angst die heerst om risico's te durven nemen. Met name bij het team VTH lijken respondenten een gevoel van onveiligheid te ervaren en geven sommige respondenten aan bang te zijn om afgerekend te worden.

Door deze uiteenlopende visies is er een duidelijk verschil te bemerken in de opvatting van beide teams over wat de kern van externe samenwerking met inwoners en ondernemers is. Bij het team RO wordt samenwerken met buiten ervaren als een noodzaak, inwoners en ondernemers vormen het uitgangspunt van hun werkzaamheden. Het team VTH ervaart de samenwerking met buiten op een andere manier; zij hebben minder een focus op het gezamenlijk tot stand brengen van initiatieven en ideeën, maar richten zich meer op het controleren van aanvragen en het verlenen van toestemming ervoor.

Ondanks deze verschillen blijkt er wel een algemeen beeld te heersen over participatie, die zich laat omschrijven als: actieve deelname van verschillende partijen in het delen van informatie en het formuleren van doelen en plannen. Daarbij blijkt er bij beide teams behoefte aan het stellen van randvoorwaarden en doelen bij participatietrajecten. Om teleurstellingen bij inwoners te voorkomen is het belangrijk om van tevoren duidelijk te zijn over welke invloed en ruimte er is voor de ideeën en gedachten van buiten. Voor echte meerwaarde van burgerparticipatie is het belangrijk om de juiste participatietechniek te kiezen en deze af te stemmen met het doel dat men voor ogen heeft (Loyens & Van de Walle, 2006).

Tot slot kan geconcludeerd worden dat, om actiever mee te denken met inwoners en ondernemers, intern meer afstemmingsruimte tussen beide teams en vertrouwen en rugdekking van 'boven' nodig is. Om een gezamenlijke manier te vinden in het omgaan met het spanningsveld tussen meedenken met initiatieven van buiten versus het volgen van regels en procedures is het belangrijk dat medewerkers van beide teams open naar elkaar zijn in hun overwegingen, verwachtingen, doelen en belangen. Daarnaast hebben medewerkers, met name van het team VTH, meer vertrouwen en steun nodig om risico's te nemen en regels lossier te hanteren. Het 'loslaten' en actiever meedenken met inwoners en ondernemers vraagt meer gezamenlijke afstemmingsruimte en vertrouwen om regels lossier te interpreteren.

6.2. Suggesties voor vervolgonderzoek

Er kunnen enkele richtingen voor vervolgonderzoek aangegeven worden. In dit onderzoek heb ik me specifiek gericht op de teams RO en VTH. Om een breder inzicht te krijgen in de ervaring van, en de omgang met het spanningsveld tussen flexibel meedenken met buiten versus het volgen van regels en procedures, zouden ook de andere teams binnen de afdeling Ontwikkeling en de afdeling Wijken en Kernen onderzocht kunnen worden.

Daarnaast is het mogelijk interessant om de politiek-bestuurlijke context verder te onderzoeken. Voor actiever meedenken met inwoners en ondernemers is meer ondersteuning en vertrouwen vanuit onder andere het College en de Raad nodig. Vervolgonderzoek zou gericht kunnen zijn op hoe het spanningsveld tussen controleren en loslaten binnen het College en de Raad wordt ervaren. Daarbij kan ook onderzocht worden op welke manier zij meer vertrouwen en ondersteuning zouden kunnen geven aan medewerkers van het team VTH.

Tot slot is het mogelijk ook interessant om het thema van dit onderzoek verder uit te diepen vanuit het perspectief van de inwoner en ondernemer. De wens is om actiever mee te denken met hun wensen en initiatieven. Maar hoe zien de inwoner en ondernemer dit zelf? Welke aspecten zijn daarbij voor hen belangrijk om de dienstverlening naar buiten toe te verbeteren? Is er eventueel een verschil in de behoeften van de ondernemer en die van de inwoner?

6.3. Aanbevelingen

Voortbouwend op de analyse en de conclusie van dit onderzoek kan ik enkele aanbevelingen doen aan de gemeente X en de teams Ruimtelijke Ontwikkeling en Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving.

1. Verbeter de onderlinge afstemmingsruimte.

Om op simultane wijze om te gaan met het spanningsveld tussen enerzijds meedenken met initiatieven van inwoners en ondernemers en anderzijds het volgen van regels en procedures is de onderlinge samenwerking en afstemmingsruimte tussen beide teams belangrijk. Overleg en openheid naar elkaar toe is belangrijk om per case te bepalen in hoeverre meegedacht kan worden met buiten en hoe strak de regelgeving en procedures daarbij gehanteerd moeten worden. Wees transparant naar elkaar over verwachtingen, belangen, doelen en overwegingen. Bespreek daarbij wat het gewenste eindresultaat is voor beide partijen en probeer daar gezamenlijk naartoe te werken.

2. Werk vanuit een overkoepelende visie.

Om als gemeente actiever mee te kunnen denken met initiatieven van inwoners en ondernemers zijn beide teams nodig; zij verhouden zich in een ketenrelatie tot elkaar. In de praktijk werken beide teams, die nu vanuit verschillende logica's redeneren en handelen, elkaar vaak tegen. Ik raad daarom aan om een gezamenlijke ambitie te formuleren en deze als uitgangspunt te nemen. Op deze manier kunnen de 'verschillende werelden' dichter bij elkaar worden gebracht.

3. Verstevig vertrouwen.

Met name bij het team VTH heerst angst om risico's te nemen in het 'loslaten' en het minder strikt naleven van de regels en procedures. Om actiever en flexibeler mee te kunnen denken met buiten heeft dit team vertrouwen en ruggensteun nodig van 'boven'; van de teamleider, het afdelingshoofd, de Raad en het College. Ik adviseer om bij deze actoren onder de aandacht te brengen dat het team VTH vertrouwen en een veilige omgeving nodig heeft om actiever mee te kunnen denken met buiten. Samen kan het gesprek aangegaan worden over op welke manier dit in de praktijk tot stand kan worden gebracht.

4. Breid de informatievoorziening uit.

Medewerkers van beide teams geven aan dat inwoners en ondernemers vaak te hoge verwachtingen hebben en niet goed geïnformeerd zijn wat de gemeente voor hen kan betekenen. Om de dienstverlening en samenwerking naar buiten toe te verbeteren adviseer ik om de informatievoorziening online uit te breiden en te actualiseren. Door aan de poort duidelijke informatie te verschaffen over wat er wel en niet kan, welke procedures gelden en welke documenten daarbij benodigd zijn, weet de inwoner en ondernemer beter waar hij of zij aan toe is. Daarnaast is het raadzaam om meer prioriteit te geven aan het vooroverlegplan waarbij overleg plaatsvindt tussen de inwoner of ondernemer en medewerkers van team VTH.

Literatuur

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Baarda, D. B., Bakker, E., De Goede, M. P. M., Fischer, T., Julsing, M., Peters, V., & Van der Velden, T. (2013). *Basisboek kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.
- Blom, R., Bosdriesz, G., Heijden, J. van der, Zuylen, J. van & Schamp K. (2011). *Help een burgerinitiatief!* Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Boeije, H. R. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom onderwijs.
- Bovens, M., & Zouridis, S. (2002). From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public administration review*, 62(2), 174-184.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. New York: Oxford University Press.
- Caluwé, L. de. (2015). *Spannend veranderen, over spanningen bij veranderen en adviseren*. Deventer: Vakmedianet.
- Cameron, K. S., Quinn, R. E. (2011). *Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur gebaseerd op het model van de concurrerende waarden*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Edelenbos, J. (2000). *Proces in vorm: Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Lemma: Utrecht.
- Hees, B. van, & Verweel, P. (Eds.). (2006). *Deframing organization concepts*. Liber.
- Hirschhorn, L. (1988). *The workplace within: psychodynamics of organizational life*. Cambridge: MIT Press.
- Houwelingen, P. van, Boele, A., & Dekker, P. (2014). *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie* (Vol. 2014). Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hupe, P. (2013). Dimensions of discretion: specifying the object of street-level bureaucracy research. *der moderne staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(2).
- Hupe, P., & Buffat, A. (2014). A Public Service Gap: Capturing contexts in a comparative approach of street-level bureaucracy. *Public Management Review*, 16(4), 548-569.

- Krul-Seen, M.E., Jong, M., de. (2015, december). *Werken met de Omgevingswet: de wet en jijzelf als instrument*. Geraadpleegd via:
https://www.twynstragudde.nl/sites/default/files/content/blog/werken_met_de_omgevingswet.pdf
- Lewis, M. W., & Smith, W. K. (2014). Paradox as a metatheoretical perspective: Sharpening the focus and widening the scope. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 50(2), 127-149.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services (30th anniversary expanded edition)* New York: Russell Sage Foundation.
- Loyens, K., & Van de Walle, S. (2006). Methoden en technieken van burgerparticipatie: strategieën voor betrokkenheid van burgers bij het Federaal Plan Duurzame Ontwikkeling. *Leuven: Public Management Institute*.
- Noordegraaf, M. (2015). *Public Management: Performance, Professionalism and Politics*. Palgrave Macmillan.
- NOS (2015, 31 mei). *Omgevingswet 'grootste wetswijziging sinds grondwet'*. Geraadpleegd via:
<http://nos.nl/video/2038764-omgevingswet-grootste-wetswijziging-sinds-grondwet.html>
 (20.06.2016)
- O'Neill, R. M., & Quinn, R. E. (1993). Editors' note: Applications of the competing values framework *Human Resource Management*, 32(1), 1-7.
- O'Reilly, C. A., & Tushman, M. L. (2004). The ambidextrous organization. *Harvard business review*, 82(4), 74-83.
- O'Reilly, C. A., & Tushman, M. L. (2013). Organizational ambidexterity: Past, present, and future. *The Academy of Management Perspectives*, 27(4), 324-338.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1984). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. University of California Press.
- Quinn, R. E., Cameron, K.S. (Eds.). (1988). Paradox and transformation: *Toward a theory of change in organization and management*. Ballinger Publishing Company.
- Quinn, R. E., Rohrbaugh, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: Towards a competing values approach to organizational analysis. *Management Science*, 29(3), 363-377.
- Rainey, H. G., & Jung, C. S. (2014). A conceptual framework for analysis of goal ambiguity in public organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25:71-99.

- Raisch, S., Birkinshaw, J., Probst, G., & Tushman, M. L. (2009). Organizational ambidexterity: Balancing exploitation and exploration for sustained performance. *Organization Science*, 20(4), 685-695.
- Reay, T., & Hinings, C. R. (2009). Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organization studies*, 30(6), 629-652.
- Remmerswaal, J. (2009). *Handboek Groepsdynamica, een inleiding op theorie en praktijk*. Soest: Uitgeverij Nelissen.
- Rutz, S., Mathew, D., Robben, P. & de Bont, A. (2015). Enhancing responsiveness and consistency: Comparing the collective use of discretion and discretionary room at inspectorates in England and the Netherlands, *Regulation & Governance*, Doi: 10.1111/rego.12101.
- Saldaña, J. (2009). *The coding manual for qualitative researchers*. Londen: Sage.
- Smith, W. K. (2014). Dynamic decision making: A model of senior leaders managing strategic paradoxes. *Academy of Management Journal*, 57(6), 1592-1623.
- Smith, W. K., & Lewis, M. W. (2011). Toward a theory of paradox: A dynamic equilibrium model of organizing. *Academy of Management Review*, 36(2), 381-403.
- Stamper, C. L., & Johlke, M. C. (2003). The impact of perceived organizational support on the relationship between boundary spanner role stress and work outcomes. *Journal of Management*, 29(4), 569-588.
- Steenhuisen, B., & van Eeten, M. (2012). Patterns of coping with inconsistent demands in public service delivery. *Administration & Society*.
- Stewart, J. (2006). Value conflict and policy change. *Review of policy research*, 23(1), 183-195.
- Stone, D. A. (2002). *Policy paradox: The art of political decision making*. New York: Norton.
- Thacher, D., & Rein, M. (2004). Managing value conflict in public policy. *Governance*, 17(4), 457-486.
- Thomson, A.M., Perry, J.L., Miller, T.K. (2007). Conceptualizing and measuring collaboration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (1), 23-56.
- Trevillion, S. (1991). *Caring in the community*. Londen: Longman.
- Tummers, L., & Bekkers, V. (2014). Policy implementation, street-level bureaucracy, and the importance of discretion. *Public Management Review*, 16(4), 527-547.
- Verlaan, J. (2016, 18 maart). Bouwen met minder rompslomp. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via: <http://www.nrc.nl>

Vossers, A. (2013, 17 september). *Troonrede 2013*. Geraadpleegd via:
<http://www.elsevier.nl/Nederland/nieuws/2013/9/Troonrede-2013-volledige-tekst-1365922W/>

Vroemen, M. (1995). *Werken in teams: samen denken en doen*. Deventer: Kluwer.

Wal, Z., van der, & Van Hout, E. T. J. (2009). Is public value pluralism paramount? The intrinsic multiplicity and hybridity of public values. *International Journal of Public Administration*, 32(34), 220-231.

Wijk, C. van & Engelen, C. (2012). Als beeldhouwen en bowlen niet meer helpen: de onderstroom boven in groepen met een taak. In Muijen, J. van, Rupert, J. & Tours H. (Eds.), *Spanning in en rond organisaties. Productief maken van variëteit en complexiteit* (pp. 185-200). Deventer: Kluwer.

Williams, P. (2002). The competent boundary spanner. *Public administration*, 80(1), 103-124.

Wortelboer, F. Q. C. (2000). Teamwork, zegen of last. In: *Praktijkboek Arborichtlijnen*, section II, p.7. Elsevier bedrijfsinformatie.

Websites

Rijksoverheid (2013). *Kabinet: overheidsparticipatie bij doe-democratie*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2013/07/09/kabinet-overheidsparticipatie-bij-doe-democratie> (17 maart 2016)

Rijksoverheid (2015). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten> (17 maart 2016)

Rijksoverheid (2016). *Omgevingswet*. Geraadpleegd via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet> (17 maart 2016)

Herkomst afbeeldingen

Voorblad: Lithografie getiteld *Drawing Hands* van de Nederlandse kunstenaar M.C. Escher. Eerste druk januari 1948. Bron afbeelding: <http://api.ning.com/files/Vf77AmMaeXutjXgpC8DI3gQcWVhl4HtwAgFaXadgBKAZUXG6gRXmBCeCOQbiD8XsHu4NV5ofuLHv61h8224Z7yrYd2-nOUoy/Escher2mos.jpg>

Afbeelding 1 is afkomstig van: Google afbeeldingen.

Afbeelding 2 is afkomstig uit: Cameron & Quinn, 2011, p.58.

Afbeelding 3 is afkomstig uit: Wortelboer, 2000, p.5.

Bijlagen

Bijlage 1: Organogram

In verband met geheimhouding is het organogram uit deze eindschriftie verwijderd.

Bijlage 2: Principes en barrières voor succesvolle burgerparticipatie

Loyens en Van de Walle (2006) beschrijven uitgebreid verschillende faal- en succesfactoren voor burgerparticipatie. Omdat deze lijst te omvangrijk is om in het theoretisch kader op te nemen, is deze in deze bijlage opgenomen. De factoren zijn letterlijk overgenomen, uitgebreidere uitleg is echter weggelaten.

De meest essentiële succesfactoren voor burgerparticipatie:

- Burgerparticipatie is enkel interessant als vast staat dat het een meerwaarde op kan leveren voor het beleid.
- Men moet zich op voorhand steeds de vraag stellen of de problematiek geschikt is om de bevolking erbij te betrekken.
- Het is belangrijk om een relatie van wederzijds vertrouwen op te bouwen met de burger.
- Bij de start van een participatie-initiatief moet duidelijk bepaald worden welke prioritaire doelstellingen en doelgroepen men op het oog heeft.
- Burgerparticipatie vereist maatwerk.
- In veel gevallen zal men een mix van participatietechnieken moeten inzetten om het gewenste resultaat te behalen.
- Indien men ervoor opteert om de burger te laten participeren aan het beleid, moet er uiteraard enige ruimte zijn voor beleidsbeïnvloeding.
- Bepaal het geschikte moment in de beleidscyclus om de burger te betrekken.
- Bepaal zo nauwkeurig mogelijk welke impact de inbreng van de burger zal hebben op de uiteindelijke beleidsbeslissing.
- Duidelijkheid en transparantie zijn essentiële voorwaarden voor succes.
- Creëer realistische verwachtingen bij de deelnemers over waar het participatieproces om draait.
- Om geloofwaardig over te komen bij de bevolking, moeten de initiatiefnemers duidelijk toewijding of commitment tonen door voldoende hulpmiddelen beschikbaar te stellen, feedback te geven, de inbreng van de bevolking ernstig te nemen, informatie te geven over de consequenties van het (niet) nemen van een bepaalde maatregel, tonen hoe men kan participeren aan het beleid, gelijke toegang van informatie in de samenleving, enz.
- De communicatie naar de deelnemers en brede samenleving moet eerlijk, betrouwbaar, to-the-point, relevant en tijdig zijn.
- Het is belangrijk dat de burger voldoende en verstaanbare informatie krijgt om op een adequate manier te participeren aan het beleidsproces.
- Erken dat de tijd, aandacht, ideeën die burgers inbrengen bij een participatietraject kostbaar zijn.
- Burgers zullen meer geneigd zijn te participeren aan het beleid als er een duidelijke vertaalslag is gemaakt naar hun concrete leefwereld.
- De beschikbare financiële en personele capaciteit moet toereikend zijn om alle doelstellingen te realiseren.
- Feedback aan de participanten (en bij voorkeur ook aan het brede publiek) tijdens en na afloop van het participatieproces is uitermate belangrijk.

- Plan op voorhand op welke manier, volgens welke criteria het participatieproces geëvalueerd zal worden.

Belangrijke factoren die een participatieproces negatief kunnen beïnvloeden:

- Participatie mislukt vaak omdat men te impulsief kiest voor bepaalde (veel gebruikte) methoden zonder dat men op voorhand heeft nagedacht over wat men precies wil bereiken.
- Burgerparticipatie is niet - zoals soms beweerd wordt - automatisch of onvoorwaardelijk goed en geschikt in elke situatie.
- Een ander probleem treedt op wanneer de situatie tussen bestuur en participanten onvoldoende constructief is.
- Burgerparticipatie bij zeer technische en complexe thema's is niet eenvoudig.
- Burgers hebben vaak de indruk dat hun inbreng geen impact zal hebben op de uiteindelijke beleidsbeslissing en dat participatie dan ook geen zin heeft.
- Er is vaak een gebrek aan tijd voor de burger om te participeren aan het beleid.
- Het is niet aangewezen om aan de burger de indruk te geven dat zijn inbreng nog impact kan hebben op de beleidsbeslissing, terwijl hier in werkelijkheid zo goed als geen ruimte meer voor is. Dergelijke schijnparticipatie of symbolisch interactief beleid werkt enkel nefast.
- De participatie- en digitale kloof zorgen ervoor dat gelijke participatie van alle groepen in de samenleving een utopie blijft.
- Teleurstellingen die burgers in het verleden hebben opgelopen in het contact met de overheid, maken het (opnieuw) opbouwen van een vertrouwensrelatie niet eenvoudig.
- Wanneer de periode tussen het participatieproces en de definitieve besluitvorming erg lang is, raken veel burgers gedemotiveerd of teleurgesteld.
- Er kan participatiemoedigheid ontstaan wanneer de burger overbevraagd wordt door de overheid.
- Vanwege de overheid is er vaak een gebrek aan creativiteit wanneer men de burger wil betrekken bij het beleid.

(Loyens & Van de Walle, 2006, p. 6-13).

Bijlage 3: Topiclijst

Op welke manier ervaren medewerkers van het team RO en VTH het spanningsveld tussen flexibel meedenken met inwoners versus het volgen van regels en procedures, hoe uit zich dat in de praktijk en hoe gaan ze daarmee om?

- Introductie
 - Master OVM
 - Doel van het onderzoek
 - Toestemming voor opname
- Algemeen
 - Functie
 - Werkzaamheden

Openingsvraag: Wat is voor jou de kern van samenwerking met inwoners?

> [Opvatting participatie? Kansen? Keerzijde?](#)

- Eigen afdeling (welke rol speelt samenwerken voor jou functie/afdeling?)
 - Kern van werk
 - Waarde centraal
 - Wanneer doe je je werk goed
 - Voor wie
 - Wat typeert afdeling
- Spanningsveld flexibel en loslaten versus controle en procedures (welke spanningen doen zich voor?)
 - Welke relatie heb je met bewoners/ondernemers vanuit je functie?
 - Relatie/rol van bewoner (buiten)
 - Hoe benader je bewoner/ invulling contact
 - Tegengehouden in samenwerken met buiten? Waardoor?
 - Spanningen tussen binnen en buiten?
 - Voorbeeld?
 - Hoe ging je ermee om? Reflexen; ongemakkelijk, reactie van anderen.
 - Spanningsveld: flexibel meedenken met inwoners versus volgen van regels en procedures?
> [Ruimte om regels te interpreteren? Veiligheid? Ruimte om fouten te maken?](#)
 - Voorbeeld? Ervaring? Reactie? Anderen?
- Samenwerking met andere afdeling (hoe is onderlinge relatie om samen te werken met buiten?)
 - Wat is de taak van de andere afdeling? En hoe verschilt dat tot jou eigen afdeling?
 - Wat is de taak en hoe verschilt dat tot jou afdeling
 - Wat typeert andere afdeling
 - Welke rol spelen zij voor jou; hoe benader je elkaar
 - Hoe zou je de onderlinge samenwerking omschrijven? Onderlinge verstandhouding? Voorbeeld? [Geschiedenis afdelingen?](#)
 - Welke rol heeft inwoner/ondernemer voor beide afdelingen, hoe verschilt dat?
 - Spanningsveld? Oorzaak?
- Omgevingswet
 - Wat gaat er precies veranderen? Hoe kijk je tegen de Omgevingswet aan?
 - Is het nodig om samenwerking te bevorderen?
 - Welke ideeën heb je om samenwerking (zowel intern als extern met inwoners) te bevorderen? Waar zit de crux? Wat is er nodig om tot verbetering te komen?
> [Opvatting deregulering?](#)
- Afsluiting
 - Heeft u nog vragen of opmerkingen? Heb ik een punt dat voor u belangrijk is gemist?
 - Bedankt voor uw tijd en moeite.

Bijlage 4: Codeboom

- **Achtergrond**
 - Achtergrond RO of VTH
 - Typering eigen afdeling
 - Centrale waarde in werk
 - Voor wie
 - Achtergrond individuele respondent
- **Samenwerking extern**
 - Kern van samenwerking met inwoners en ondernemers
 - Ruimte om mee te denken
 - Juridisch karakter
 - Rugdekking
 - Angstcultuur
 - Verantwoorden
 - Risico durven nemen
 - Verwachtingen van buiten
 - Contact met inwoners/ondernemers
 - Belemmeringen in samenwerking extern
 - Kennis derden onvoldoende
 - Regelgeving
 - Politieke gevoeligheid
 - Werkdruk/capaciteit
 - Imago van de gemeente
 - Derde belanghebbenden
 - Verbeteringen voor samenwerking extern
 - Verbetering is niet nodig
 - Communicatie
 - Regelgeving
 - Visie en koers
 - Informatievoorziening
 - Flexibelere regels
 - Proces anders inrichten
- **Spanningsvelden in samenwerken**
 - Meedenken versus regelgeving
 - Concreet voorbeeld meedenken versus regelgeving
 - Wie zijn belanghebbenden?
 - Andere spanningsvelden
- **Reactie op spanningsveld**
 - Eigen reactie op spanningsveld
 - Reactie collega's op spanningsveld
 - Reactie inwoner op spanningsveld
- **Samenwerking intern**
 - Ruimte om mee te denken voor inwoner/ondernemer
 - Opvatting over samenwerking onderling
 - Contact onderling
 - Keten

- Verschil in aard en taak
 - Taakomschrijving
 - Rol van de inwoner/ondernemer voor beide teams
- Belemmeringen samenwerking intern
 - Veiligheid om risico te durven nemen
 - Gescheiden/uit elkaar gegroeid
 - Concreet voorbeeld belemmering
 - Verschillende visies
 - Werkdruk en capaciteit
 - Ingewikkelde regelgeving
 - Strak/onduidelijk beleid
- Verbeteringen samenwerking intern
 - Verbinden
 - Flexibeler
 - Afstemming denkbeelden
 - Visie en leiderschap
 - Maatwerk in aanvragen
 - Verlichten werkdruk
 - Structuur en aanspreekpunten
- **Participatie**
 - Opvatting participatie
 - Ontwikkelen visie burgerparticipatie
- **Regels en beleid**
 - Uniformeren regels
 - Opstellen regels
 - Opvatting regels