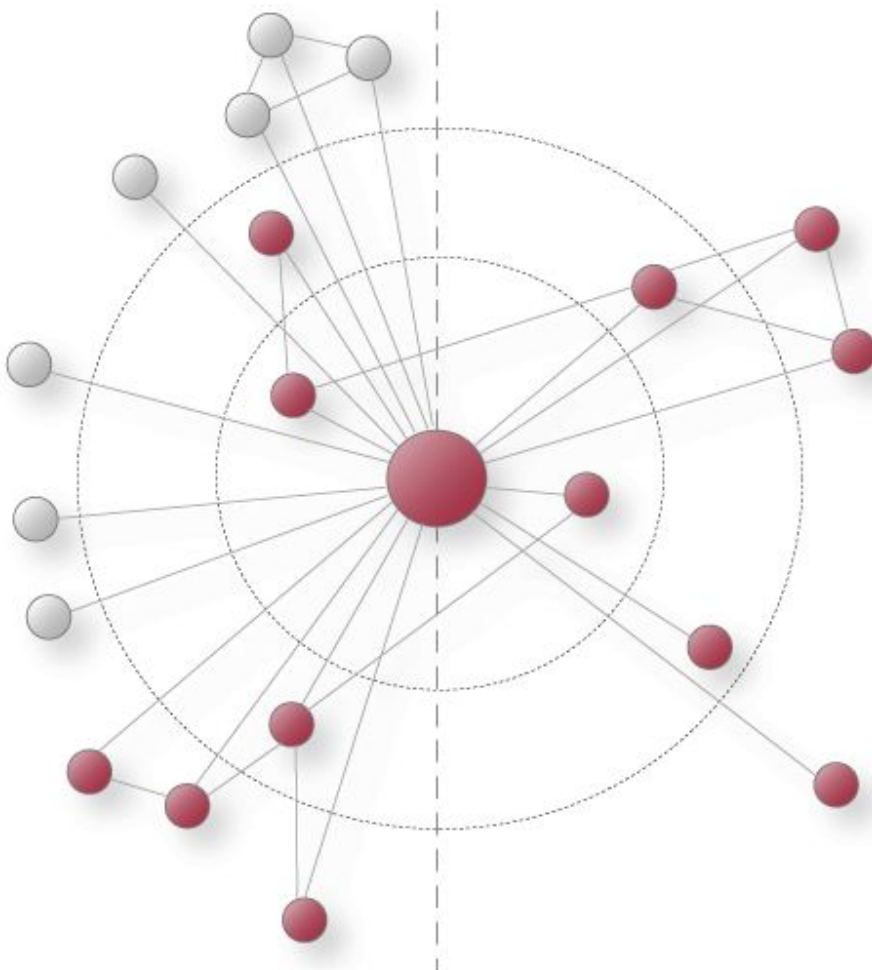


2007

Gemeente Westland: de Wabo geïmplementeerd!



Auteurs

Miranda van Nieuwkerk 295246
Martin Vink 298659

Begeleidend docent

Frans-Bauke van der Meer

Parttime opleiding

Bestuurskunde

Erasmus Universiteit Rotterdam

Augustus 2007


Erasmus Universiteit Rotterdam



GEMEENTE WESTLAND

Voorwoord

Deze scriptie is geschreven in het kader van de Masteropleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Gezien onze gedeelde interesse in de wetswijzigingen op het gebied van de ruimtelijke vergunningen, leek het ons interessant samen een studie te doen naar de kansen, problemen en risico's die de invoering van de Wabo met zich meebrengt en dan meer specifiek voor de organisatie, waarbij één van ons werkt: de gemeente Westland. Wij verwachtten dat vanwege de verschillende perspectieven die wij vanuit onze werkervaring en achtergrond meenemen, enerzijds vanuit het management bij het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard en anderzijds vanuit het beleidsveld Bouwen, er een compleet beeld zou ontstaan van de noodzakelijke veranderingen.

Vooraf hoopten wij dat de scriptie zou leiden tot inzicht en inspiratie voor veranderingen, waarmee wij beiden in ons werk worden geconfronteerd: inspiratie die aanzet om ons werk in de toekomst nog beter te kunnen doen. De worsteling met de theorie en de vertaling van deze theorie naar de praktijk heeft ons uiteindelijk deze inspiratie opgeleverd. Wij hopen dat onze bevindingen herkend worden en dat onze inspiratie overslaat naar de leiding en medewerkers van de gemeente Westland, zodat de implementatie van de Wabo een succes wordt.

Onze dank gaat allereerst uit naar de heer Frans-Bauke van der Meer, die ons gedurende de opleiding en meer specifiek bij deze scriptie, op een aangename, deskundige en inspirerende wijze heeft bijgestaan. Ook willen wij de collega's die hebben meegewerkt aan ons onderzoek en onze vrienden en familieleden betrekken in ons voorwoord. Zonder hen was het namelijk allemaal niet gelukt! In het bijzonder gaat de dank van Miranda uit naar Peter, en die van Martin naar Marlène, Jaïr en Soscha.

Martin Vink

Miranda van Nieuwkerk

Samenvatting

Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht

Op 1 januari 2009 zal de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (hierna Wabo) in werking treden. Op dat moment maken de bouwvergunning, milieuvergunning, kapvergunning, monumentenvergunning en diverse andere vergunningen, plaats voor één integrale omgevingsvergunning. De belangrijkste doelstellingen van de wetgever zijn:

- het verbeteren van de dienstverlening aan de burgers en bedrijven;
- het verminderen van de administratieve lasten van bestaande regelgeving op het gebied van ruimtelijke vergunningen;
- het versnellen van procedures en het vergroten van de transparantie van vergunningsprocedures.

De wettelijke verplichtingen voor gemeente Westland, die voortvloeien uit de Wabo, zijn als volgt samen te vatten:

- Er dient één loket te worden ingericht, waar alle informatie over vergunningen, die integreren in de omgevingsvergunning, kan worden verstrekt en waar een aanvraag om omgevingsvergunning kan worden ingediend;
- De aanvrager moet zijn vergunningsaanvraag digitaal kunnen indienen;
- De omgevingsvergunning dient middels één integrale procedure behandeld en verstrekt te worden, binnen een termijn van acht weken voor reguliere aanvragen en een termijn van zes maanden voor complexe aanvragen;
- Er moet één rechtsbeschermingsprocedure kunnen worden gevolgd;
- De omgevingsvergunning moet gehandhaafd worden, met als uitgangspunt dat er één bevoegd gezag en één aanspreekpunt voor de vergunninghouder is.

De disciplines die intern in het kader van de Wabo moeten gaan samenwerken, om te komen tot één loket voor de aanvraag om een omgevingsvergunning, één procedure, één integraal besluit en één beroepsgang, zijn op dit moment ondergebracht bij vier verschillende taakafdelingen, verdeeld over een drietal locaties.

Onderzoeksvraag

Middels voorliggend onderzoek hebben we geprobeerd de volgende vraag te beantwoorden:

Op welke wijze kan de gemeente Westland de Wabo adequaat implementeren, gegeven de huidige structuur, cultuur, infrastructuur, procedures en het ambitieniveau?

Om deze vraag te beantwoorden hebben we allereerst de kenmerken van de ideale organisatie voor de invoering van de omgevingsvergunning bepaald, aan de hand van theorieën en de doelen van de wetgever met de Wabo. Vervolgens heeft er onderzoek plaatsgevonden naar de huidige situatie van de gemeentelijke organisatie en is bekeken in hoeverre aan de ideale situatie kan worden voldaan, gegeven de factoren die in de onderzoeksvraag worden genoemd. Uiteindelijk zijn hiertoe aanbevelingen gedaan en is een veranderstrategie bepaald.

Ideale situatie

Om de kenmerken van de ideale organisatie voor de invoering van de Wabo en de behandeling van de omgevingsvergunning te bepalen, is gebruik gemaakt van drie verschillende benaderingen, beelden of "brillen", om naar de verandering te kijken. De structuurbenadering, de cultuurbenadering en de netwerkbenadering zijn achtereenvolgens aan bod gekomen. Bij de

netwerkbenadering zijn ook theorieën over de één-loketbenadering en frontoffice- en backofficeperspectieven behandeld. Deze verschillende benaderingen zijn nodig om een compleet beeld te krijgen van de organisatie en om een mix van strategieën te kunnen kiezen, ten behoeve van de verandering. Hieronder worden de kenmerken van de ideale situatie opgesomd, ingedeeld naar de verschillende benaderingen. Overigens is het door overlap tussen de benaderingen mogelijk dat sommige kenmerken ook bij een andere benadering zouden kunnen passen.

Structuur

- Een combinatie van het afdelingenmodel en het burgerlogicamodel. Het burgerlogicamodel legt accent op de dienstverlening, terwijl het afdelingenmodel meer gericht is op het proces.
- Eén fysiek en digitaal loket, waar informatie over alle aspecten van de omgevingsvergunning te verkrijgen is, met daarachter de backoffices die intensief met elkaar samenwerken.
- Medewerkers die een rol spelen bij de vergunningverlening zijn dicht bij elkaar geplaatst, vanwege de gewenste integraliteit van het eindproduct: de omgevingsvergunning.

Cultuur

- Een mix tussen diversiteit in perspectieven en voldoende gemeenschappelijke ideeën om adequate afstemming en samenwerking te bereiken.
- De attitudes ten aanzien van samenwerking, resultaatgerichtheid, klantgerichtheid versus professionaliteit, de mate waarin zaken vastliggen in procedures en werkafspraken en uniformiteit zijn bij de betrokken werknemers en afdelingen, die met elkaar moeten gaan samenwerken, ongeveer gelijk.
- Dienstverlening en klantgerichtheid staan hoog in het vaandel. Er wordt bij alle betrokken afdelingen vraaggericht gedacht. Dit met het doel om de burger zo min mogelijk van het kastje naar de muur te sturen en het voor hem zo gemakkelijk en snel mogelijk te laten verlopen. Daarnaast wordt ook aan de belangen van derden gedacht en blijven de bureaucratistische waarden geborgd.
- Samenwerking wordt gezien als leuk en nuttig en men doet het dan ook veelvuldig en met plezier. Successen worden gevierd en het samenwerken verbetert het effect dat de gemeente bereikt in de omgeving.
- De leidinggevenden stimuleren geïntegreerde activiteiten van verschillende disciplines. Mede daardoor is bureaupolitiek nauwelijks aanwezig.

Netwerkrelaties

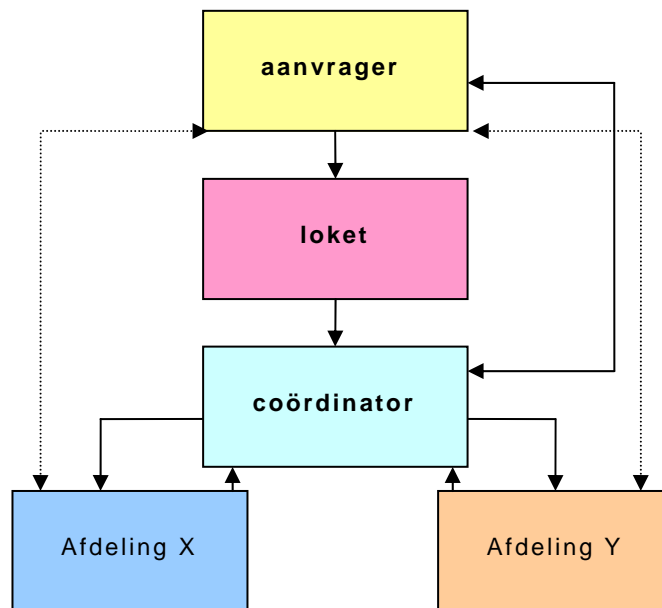
- De organisatie is toegerust op het formeren van en het werken in wisselende netwerken. Dit wordt namelijk gevraagd door de Wabo.
- Gelijkwaardige macht- en afhankelijkheidsrelaties en aandacht voor onderhandelingsrelaties, zodat bepaalde toetsaspecten niet “ondersneeuwen” ten koste van anderen.
- Een subeenheid (een afdeling, team of individu) is verantwoordelijk voor de behandeling van de omgevingsvergunning.
- Iedereen voelt zich verantwoordelijk voor het integrale eindproduct.
- De processen zijn transparant en duidelijk beschreven, maar men is tevens overtuigd van de nut en noodzaak van integrale afwegingen, waardoor samenwerken en afstemmen een vanzelfsprekendheid is.
- Alle betrokken medewerkers vinden het prettig om met elkaar samen te werken, zowel op zakelijk als persoonlijk gebied.

Huidige en haalbare situatie

Om een indruk te krijgen van de impact van de Wabo voor gemeente Westland is een inventarisatie gedaan naar de combinaties van vergunningen, die worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Hieruit blijkt dat circa 17% van het totale aantal aanvragen een samenloop heeft met één of meer andere aspecten.

De gemeente hanteert momenteel als organisatiemodel het directiemodel. Hoewel een verandering in de organisatiestructuur zou kunnen bijdragen aan een goede invoering van de Wabo, wordt hier in eerste instantie niet voor gekozen. Het ambitieniveau dat vanuit het bestuur is meegegeven luidt namelijk KISS-proof (Keep It Simple and Stupid) en structuurwijzigingen zijn in principe dan ook niet gewenst. Uit de interviews blijkt ook dat niemand de huidige organisatiestructuur als meest belemmerende factor ziet voor de invoering van de Wabo. Wel wordt de spreiding van medewerkers over verschillende gemeentehuizen als een groot nadeel ervaren voor de samenwerking.

Naar aanleiding van het onderzoek naar de huidige en gewenste situatie, ten aanzien van de structuur bevelen wij het model "professionele coördinatie" aan. In dit model ligt de coördinatie van het vergunningsproces bij de vergunningverlener, vanuit het specialisme, waarop het zwaartepunt van de aanvraag ligt. Deze vergunningverlener verzorgt de interne coördinatie en communiceert hierover met de frontoffice en de andere backoffices. Indien er op meerdere inhoudelijke terreinen nader contact of overleg nodig is met de aanvrager, kunnen ook meerdere specialisten de aanvrager benaderen. De rol van de coördinator is in die gevallen te vergelijken met die van een projectleider.



Werkprocessen, procedures en afspraken zijn veelal vastgelegd in werkprocesbeschrijvingen en protocollen. Een uitzondering hierop is het team Milieu, waar slechts globale werkprocessen gehanteerd worden. Dit wordt veroorzaakt door een hoge werkdruk, een andere werkhouding en een inhoudelijk ander soort product.

De cultuur binnen de gemeente is niet eenduidig. De frontoffice-, backoffice-, management- en bestuursperspectieven verschillen van elkaar. Dit werd overigens vanuit de theorie al verwacht. Zo hebben al deze perspectieven bijvoorbeeld een ander idee over dienstverlening en klantgerichtheid. Dit zorgt voor een gezond spanningsveld en is inherent aan het werkveld

van een overheidsorganisatie. Indien de spanning tussen disciplines te hoog oploopt kan dit de relatie verstoren. Zo hebben we tijdens ons onderzoek geconstateerd dat de relatie tussen milieuvergunningverlening en –handhaving verstoord is. Ook behoeft het vertrouwen van de backoffice in de frontoffice aandacht. De frontoffice zal namelijk een grotere rol gaan spelen, waarvoor voldoende vertrouwen vanuit de backoffice nodig is. De verschillen tussen de backoffices zijn niet dusdanig groot, dat de invoering van de omgevingsvergunning onmogelijk zal zijn. Wel moet er aandacht zijn voor het feit dat er verschillende takken van sport worden geïntegreerd. Dit kan namelijk zorgen voor wrijving.

Overigens hebben we ook geconstateerd dat er cultuurverschillen binnen teams voorkomen. Hierbij is echter niet meteen sprake van verstoorde verhoudingen, maar een aandachtspunt dient het wel te zijn. Voor een deel is dit verschijnsel te wijten aan de fusie.

Alle medewerkers zijn voorstanders van klantgerichtheid en samenwerking. Niet iedereen verstaat hier echter hetzelfde onder, en niet iedereen heeft hier positieve ervaringen mee. Uit het onderzoek blijkt dat samenwerking erg persoonsafhankelijk is. Men kiest personen uit om mee samen te werken op basis van sympathie of empathie. Dit is niet altijd goed, omdat voor wat betreft het werk, soms een andere collega meer voor iemand kan betekenen.

Wij bevelen dan ook aan om te investeren in kennismaking tussen de medewerkers, die met elkaar moeten gaan samenwerken. Dit kan gebeuren door middel van teambuilding, maar ook door tijdens het project werkgroepen in te stellen, die gezamenlijk opdrachten uitvoeren, ten behoeve van het project. Daarnaast kunnen medewerkers algemene cursussen volgen over het vakgebied van anderen en trainingen volgen om zich meer in de klant te kunnen verplaatsen. Dit vergroot het wederzijdse begrip en daarnaast de kennis en competenties van medewerkers. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat deze factoren voor risico's kunnen gaan zorgen als hiervoor geen aandacht is. Dit vanwege het feit dat bij de frontoffice nog bredere informatie verstrekt moet gaan worden en omdat specialisten met elkaar moeten gaan samenwerken, terwijl ze weinig tot niets over elkaar weten.

De leidinggevenden stimuleren geïntegreerde activiteiten van verschillende disciplines, maar tegelijkertijd gaan ze voornamelijk voor de resultaten van hun eigen afdeling of team. In hoeverre dit een gezond spanningsveld betreft is niet duidelijk geworden.

Het bleek dat bij de aanvragers nog erg weinig bekend is over de omgevingsvergunning. Er werden door hen bovendien weinig voordelen gezien. De externe communicatie over de omgevingsvergunning vormt dan ook zeker een aandachtspunt.

In de machts- en afhankelijkheidsrelaties gaat met de komst van de omgevingsvergunning veel wijzigen. Zo wordt de provincie bevoegd gezag voor de totale omgevingsvergunning van provinciale inrichtingen en krijgt de gemeente de verantwoordelijkheid voor indirecte lozingen. Dit laatste onderwerp ligt nu nog bij de waterschappen.

Een risico hiervan is dat de gemeente een deel van haar zeggenschap kwijtraakt over zaken waarbij ze dit nu nog wel heeft. Ook is er onduidelijkheid over aansprakelijkheid tussen overheden: kan een gemeente aansprakelijk worden gesteld voor een foutief advies aan een andere overheid?

De provincie, het waterschap, de gemeente Westland en wijzelf zijn van mening dat de inhoudelijke kennis in huis gehouden moet worden. Met andere woorden: de gemeente adviseert andere overheden in die gevallen dat zij geen bevoegd gezag is. Het blijft voor het functioneren van de externe netwerken wel van belang om goede afspraken te maken over rollen en verantwoordelijkheden. Wij adviseren dan ook om op korte termijn een strategische

visie te ontwikkelen op dit terrein en deze visie proactief uit te gaan dragen naar andere overheden.

De verschillende specialismen beslissen op dit moment zelfstandig over aanvragen. In de toekomst leveren deze specialismen in sommige gevallen slechts advies over een aanvraag om een omgevingsvergunning. Al deze adviezen worden integraal gewogen en geheel of gedeeltelijk overgenomen in de omgevingsvergunning. Specialisten moeten met elkaar in gesprek om tot consensus te komen, indien er tegenstrijdige adviezen dreigen te ontstaan. Integrale besluitvorming vraagt ook van medewerkers de bereidheid om zich in de problemen van elkaar te verdiepen, zonder dat het eigen belang direct wordt geschaad. Men moet er met elkaar uitkomen en vaardigheid in onderhandelen wordt steeds belangrijker.

De teamleiders zijn op dit moment vanuit het bestuur gemandateerd tot het afgeven van vergunningen vanuit hun discipline. In de situatie van de Wabo is nog maar één teamleider integraal eindverantwoordelijk voor een omgevingsvergunning. Deze nieuwe rol is van invloed op zowel de relatie tussen de teamleiders onderling als op de relatie met medewerkers. Het instrumentele aspect wordt steeds belangrijker, doordat disciplines intensief moeten gaan samenwerken om tot integrale besluitvorming te komen. Helderheid over rollen en verantwoordelijkheden en instrumenten als procesbeschrijvingen en werkafspraken kunnen helpen om de instrumentele relaties te verbeteren.

Ook de sociaal-emotionele relaties worden belangrijker, omdat er meer moet worden samengewerkt. Medewerkers hebben elkaar nodig om zelf tot productie te komen en dit gaat nu eenmaal makkelijker als je prettig met elkaar omgaat. Aandacht voor de cultuur kan helpen om de sociaal-emotionele relaties te verbeteren. Aanbevelingen op dit gebied zijn al in de voorgaande paragraaf gedaan.

Veranderingsstrategie

Ten behoeve van de verandering sluit een combinatie van de ontwerpstrategie en de ontwikkelstrategie het beste aan bij de benodigde organisatieveranderingen, vanuit de doelen van de concernstrategie en de Wabo. Werkzaamheden zoals het vervaardigen van integrale werkprocessen, het veranderen van mandaten, het maken van nieuwe sjablonen etc. kunnen plaatsvinden via het lineaire proces van de ontwerpstrategie. Parallel aan of geïntegreerd met deze fasen dient echter een meer cyclisch proces opgestart te worden. Dit met het doel om medewerkers daadwerkelijk anders te laten denken en werken. Ook draagvlak voor de veranderingen kan hiermee gerealiseerd worden. De veranderingen worden hiermee intern geborgd en bovendien is de gemeente op deze manier beter in staat om in te spelen op toekomstige ontwikkelingen en een veranderende vraag uit de omgeving.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	1
1. INLEIDING	1
1.1 RUIMTELIJKE WETGEVING	1
1.2 GEMEENTE WESTLAND	2
1.3 LEESWIJZER	2
2. PROBLEEMANALYSE EN PROBLEEMSTELLING	5
2.1 PROBLEEMANALYSE	5
2.2 PROBLEEMSTELLING	5
2.3 OPDRACHTGEVER	6
3. WET ALGEMENE BEPALINGEN OMGEVINGSRECHT	7
3.1 INLEIDING	7
3.2 ACHTERGROND EN DOEL WETGEVER	7
3.3 IN VOGELVLUCHT	8
4. WAT BIEDT DE THEORIE AAN IDEALE OPLOSSINGEN?	11
4.1 INLEIDING	11
4.2 DE STRUCTURBENADERING	13
4.2.1 <i>Wat is structuur?</i>	14
4.2.2 <i>Ontwikkelingen</i>	15
4.2.3 <i>Gemeentelijke organisatiemodellen</i>	16
4.2.4 <i>Organisatiestructuur en de Wabo</i>	18
4.3 DE CULTURBENADERING	21
4.3.1 <i>Inleiding</i>	21
4.3.2 <i>Wat is organisatiecultuur?</i>	21
4.3.3 <i>Beelden van cultuur</i>	22
4.3.4 <i>Waarom cultuur?</i>	23
4.3.5 <i>Sterke en zwakke culturen</i>	23
4.3.6 <i>Ontstaan en ontwikkeling organisatiecultuur: de rol van de leider</i>	24
4.3.7 <i>Organisatie- en cultuurverandering</i>	24
4.3.8 <i>Organisatiecultuur karakteriseren</i>	25
4.3.9 <i>Culturen bij overheidsorganisaties</i>	27
4.3.10 <i>Organisatiecultuur en de Wabo</i>	28
4.4 DE NETWERKBENADERING	31
4.4.1 <i>Inleiding</i>	31
4.4.2 <i>Het netwerkmodel</i>	32
4.4.3 <i>Het netwerkmodel en relatieaspecten</i>	34
4.4.4 <i>Ruimtelijke vergunningsprocessen in een netwerk</i>	36
4.5 FRONT- EN BACKOFFICE: DIENSTVERLENING IN EEN GEMEENTELIJKE ORGANISATIE	39
4.5.1 <i>Van aanbod- naar vraaggericht</i>	39
4.5.2 <i>De één-loketbenadering</i>	40
4.5.3 <i>Perspectieven</i>	40
4.5.4 <i>Kansen en problemen</i>	43
4.6 VERANDERINGSSTRATEGIE	44
4.6.1 <i>Inleiding</i>	44
4.6.2 <i>Het proces van veranderen</i>	44
4.6.3 <i>Veranderingsstrategie en de Wabo</i>	48

5.	METHODOLOGIE	51
5.1	INLEIDING	51
5.2	TYPE	51
5.3	ONDERZOEKSMETHODE	51
5.4	ONDERZOEKSINSTRUMENTEN	52
5.4.1	<i>Documentanalyse</i>	52
5.4.2	<i>(Participerende) observatie en eigen ervaring</i>	52
5.4.3	<i>Presentatie en brainstormsessie</i>	52
5.4.4	<i>Interviews</i>	53
5.5	DE ONDERWERPEN ONDERZocht	53
5.5.1	<i>Wabo algemeen en impact</i>	53
5.5.2	<i>Organisatiestructuur</i>	54
5.5.3	<i>Organisatiecultuur</i>	54
5.5.4	<i>Front- en backoffice perspectieven</i>	54
5.5.5	<i>Relaties in het netwerk</i>	55
6.	DE PRAKTIJK VERSUS HET IDEAAL: WAT IS HAALBAAR?	57
6.1	INLEIDING	57
6.2	GEMEENTE WESTLAND IN VOGELVLUCHT	57
6.3	INVENTARISATIE IMPACT WABO VOOR GEMEENTE WESTLAND	59
6.4	ORGANISATIESTRUCTUUR	61
6.4.1	<i>Het organisatiemodel</i>	61
6.4.2	<i>Meningen</i>	63
6.4.3	<i>Stand van zaken</i>	65
6.4.4	<i>Ideale situatie versus praktijk</i>	66
6.5	ORGANISATIECULTUUR	70
6.5.1	<i>Algemeen</i>	70
6.5.2	<i>Attitude vergunningsproces</i>	71
6.5.3	<i>Samenwerking</i>	72
6.5.4	<i>Dienstverlening</i>	74
6.5.5	<i>Ideale situatie versus praktijk</i>	75
6.5.6	<i>Kansen en risico's</i>	77
6.6	ANDERE KANSEN EN RISICO'S	78
6.6.1	<i>Inleiding</i>	78
6.6.2	<i>Kennis en competenties</i>	79
6.6.3	<i>Doelstellingen wetgever</i>	79
6.6.4	<i>Juridisch</i>	80
6.6.5	<i>ICT</i>	80
6.7	PERSPECTIEVEN	82
6.8	RELATIES IN HET RUIMTELIJKE VERGUNNINGSPROCES	83
6.8.1	<i>Inleiding</i>	83
6.8.2	<i>Machts- en afhankelijkheidsrelaties</i>	85
6.8.2	<i>Instrumentele relaties</i>	90
6.8.3	<i>Sociaal-emotionele relaties</i>	90
6.8.4	<i>Onderhandelingsrelaties</i>	91
6.9	DE STRATEGIE VOOR VERANDERING	91
6.9.1	<i>Inleiding</i>	91
6.9.2	<i>De veranderingsstrategie</i>	91
6.9.3	<i>Interventies</i>	92

7.	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	101
7.1	INLEIDING	101
7.2	STRUCTUUR	101
7.3	CULTUUR	103
7.4	RELATIES	104
7.5	VERANDERINGSSTRATEGIE	105
7.6	REFLECTIE	106
	LITERATUUR	109

BIJLAGE I	: REIKWIJDTE OMGEVINGSVERGUNNING
BIJLAGE II	: INVENTARISATIELIJST OMGEVINGSVERGUNNING
BIJLAGE III	: UITKOMSTEN BRAINSTORMSESSIE
BIJLAGE IV	: GEINTERVIEWDE PERSONEN
BIJLAGE V	: GEINTERVIEWDE PERSONEN
BIJLAGE VI	: ORGANOGRAM GEMEENTE WESTLAND

1. Inleiding

1.1 Ruimtelijke wetgeving

In Nederland vinden jaarlijks duizenden ruimtelijke projecten plaats. De afgelopen decennia is er dan ook flink wat bereikt op dit gebied, waaronder de aanleg van Vinex-wijken en bedrijfsterreinen. Milieuaspecten zoals de bodem-, water- en luchtkwaliteit en natuurbehoud werden hierbij meegenomen.

Nederland kent een groot aantal vergunningsstelsels ten behoeve van de ruimtelijke ordening en milieu. Deze zijn gebaseerd op ruimtelijke regelgeving. De meest bekende vergunning is waarschijnlijk de bouwvergunning, welke al meer dan 100 jaar bestaat. Daarnaast kennen we onder andere de milieuvergunning, kapvergunning, monumentenvergunning, sloopvergunning, keurvergunning en uitritvergunning.

Deze vergunningstelsels hebben tot doel om de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving en de veiligheid van de burger te waarborgen. De laatste jaren zijn er echter dingen fout gegaan. Voorbeelden hiervan zijn de cafébrand in Volendam, de vuurwerkramp in Enschede, de schipholbrand in Haarlemmermeer en het instorten van balkons in Maastricht. Er werd vanuit de samenleving geroepen om betere vergunningen, stoppen met gedogen en strengere handhaving door de overheid.

Tegelijkertijd heerst er een tendens van deregulering. Ondernemers ergeren zich aan het feit dat voor één ruimtelijk project een groot aantal verschillende vergunningen vereist is. Veelal zijn deze vergunningen niet bij één bepaald loket of zelfs bij één bepaalde instantie te verkrijgen. Vaak moet men bij verschillende loketten van de gemeente aankloppen en daarnaast nog bij andere overheidsinstanties, zoals het waterschap en de provincie. Dit opgeteld bij de vaak slechte samenwerking tussen en binnen overheidsorganisaties, zorgt voor lange procedures, fouten bij de overheid en frustratie en onrust bij de aanvrager. Men roept om meer eigen verantwoordelijkheid en één aanspreekpunt bij de overheid.

Het idee van de (toen nog) VROM-vergunning is geboren in deze paradoxale maatschappelijk context. Vandaag de dag is de kloof tussen burger en overheid groot en heerst er veel ontevredenheid over de overheid. Men vindt dat de overheid teveel vanuit de regels en de eigen organisatie denkt, in plaats van vanuit de vraag van de burger. Om dit te veranderen wordt vanuit de politiek erg de nadruk gelegd op dienstverlening als beoogde resultaat van deze VROM-vergunning.

De VROM-vergunning is op 17 oktober 2003 in het kader van de herijking van de VROM-regelgeving voor het eerst ter sprake gekomen in een brief aan de Tweede Kamer. Vervolgens is in december 2003 een meerjarenprogramma aangeboden, waarin ruim 70 deelprojecten werden genoemd om de VROM-regelgeving aan te pakken. Het was de bedoeling dat een groot aantal regels zou worden gewijzigd, samengevoegd of ingetrokken, met als doel om de dienstverlening van de overheid aan burgers en bedrijven te verbeteren en de administratieve lasten te verlagen.

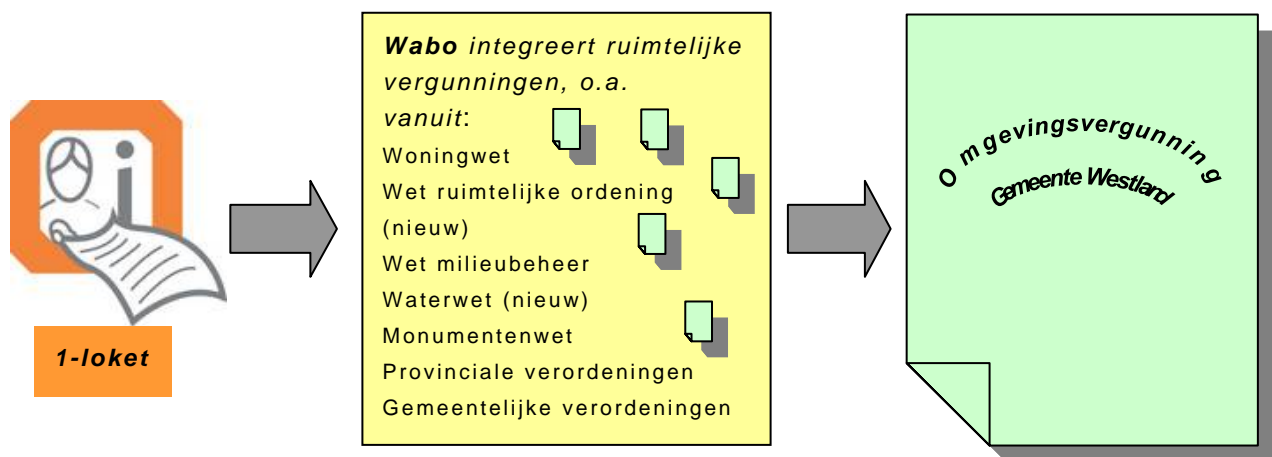
Eén van de deelprojecten was het project "VROM-vergunning". Hierin moest nader vorm worden gegeven aan een ontwikkelingsvergunning, gericht op zowel de realisatie van een fysiek object (bouw, verbouw, oprichting of aanleg) als op het gebruik van het object. Voor zover het gaat om bestaande vergunningen, gebaseerd op regelgeving van VROM, zou in de toekomst kunnen worden volstaan met één aanvraag, één voorbereidingsprocedure, één besluit van het bevoegd gezag en één procedure voor rechtsbescherming (Dekker 2003).

De VROM-vergunning heeft inmiddels de naam Omgevingsvergunning gekregen, maar de uitgangspunten zijn niet veranderd. Het concept voorontwerp wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna Wabo) heeft op 3 mei 2005 het licht gezien.

Op 1 januari 2009 zal de Wabo in werking treden. Vanaf deze datum dienen de verschillende overheidsorganisaties, die met de behandeling van de te integreren vergunningen belast zijn, aanvragen om omgevingsvergunningen te kunnen innemen, behandelen, afdoen en handhaven.

Met het in werking treden van de Wabo maken de bouwvergunning, milieuvergunning, kapvergunning, monumentenvergunning en diverse andere vergunningen plaats voor één integrale omgevingsvergunning. Voor de aanvrager heeft dit voordelen: één loket voor indiening, één procedure, één bevoegd gezag, één besluit, één beroepsgang en coördinatie bij de handhaving.

Voor de vergunningverlenende instanties worden ook positieve gevolgen verwacht, namelijk verhoging van de doelmatigheid en het niveau van dienstverlening.



Figuur 1.1: Schematische weergave omgevingsvergunning

1.2 Gemeente Westland

Net als veel andere gemeenten is de gemeente Westland in 2007 begonnen met het zich oriënteren op de gevolgen van de Wabo voor de organisatie en de omgeving. Er is een projectgroep opgericht die zich bezig houdt met de implementatie van de nieuwe wetgeving. Het voorliggende onderzoek kan gebruikt worden als richting bij deze implementatie. Dit onderzoek richt zich op de gevolgen van de Wabo voor gemeente Westland en haar omgeving. Onderzocht wordt waar kansen en mogelijke knelpunten ontstaan bij de invoering en het voldoen aan de eisen van de Wabo, om het niveau van dienstverlening en de kwaliteit van de producten van gemeente Westland te verhogen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk twee van dit rapport wordt het probleem, dat ten grondslag ligt aan het onderzoek naar de invoering van de Wabo bij Gemeente Westland, geanalyseerd. Hierin worden de doelstelling en deelvragen besproken. In hoofdstuk drie wordt de inhoud van het wetsvoorstel van de Wabo globaal behandeld. Het theoretisch kader wordt in hoofdstuk vier geschetst. Hierin worden de kenmerken van de ideale organisatie volgens de theorie achterhaald. Aan de

Gemeente Westland: de Wabo geïmplementeerd!

hand van dit theoretisch kader is het empirisch onderzoek bij gemeente Westland uitgevoerd. In hoofdstuk vijf komt de methodologische verantwoording aan bod en wordt beschreven hoe het onderzoek heeft plaatsgevonden. De resultaten van het onderzoek worden in hoofdstuk zes weergegeven. In dit hoofdstuk wordt de huidige situatie van de gemeentelijke organisatie in kaart gebracht, wordt bekeken in hoeverre de ideale situatie haalbaar is en welke weerstanden, risico's en kansen daarbij kunnen worden verwacht. Ten slotte worden in hoofdstuk zeven conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan over hoe om te gaan met deze kansen en weerstanden.



2. Probleemanalyse en probleemstelling

2.1 Probleemanalyse

Op 1 januari 2009 dient gemeente Westland minimaal aan de wettelijke bepalingen van de Wabo te voldoen. De implementatie van de Wabo heeft gevolgen voor verschillende afdelingen binnen de gemeente en voor de omgeving van de gemeente Westland.

De gemeente Westland is in 2004 ontstaan uit vijf kleinere gemeenten en is vooralsnog gehuisvest in vijf gemeentekantoren: de voormalige gemeentehuizen. De disciplines die in het kader van de Wabo moeten gaan samenwerken om te komen tot één loket voor de aanvraag om de omgevingsvergunning, één procedure, één besluit bij de vergunningverlening en één beroepsgang, zijn op dit moment ondergebracht bij verschillende taakafdelingen, verdeeld over een aantal locaties. Er is nog geen onderzoek gedaan naar het organisatorische vraagstuk met betrekking tot de wijzigingen die de implementatie van de Wabo met zich meebrengt.

2.2 Probleemstelling

Doel

Op 1 januari 2009 dient de gemeente minimaal in staat te zijn om een aanvraag om een omgevingsvergunning in te nemen via één loket, te behandelen volgens één procedure en te verlenen middels één besluit met één bezwaar- en beroepsprocedure.

Het doel van het onderzoek is het doen van een wetenschappelijke observatie, op basis waarvan een set aanbevelingen wordt gedaan, ten behoeve van het adequaat invoeren van de omgevingsvergunning bij de gemeente Westland. Het stuk is dus deels beschouwend en deels prescriptief van aard.

Vraagstelling

Op welke wijze kan de gemeente Westland de Wabo adequaat implementeren, gegeven de huidige structuur, cultuur, infrastructuur, procedures en het ambitieniveau?

Deelvragen:

- Welke wettelijke verplichtingen vloeien voort uit de Wabo en wat houden deze verplichtingen in voor de gemeente Westland?
- Hoe ziet volgens de theorie de ideale organisatie voor de invoering en de behandeling van de omgevingsvergunning eruit?
- Hoe zien de structuur, cultuur, infrastructuur en procedures van gemeente Westland ten aanzien van de ruimtelijke vergunningen er op dit moment uit?
- Wat is het ambitieniveau en wat zijn de percepties binnen de gemeente Westland op bestuurlijk en ambtelijk niveau als het gaat om dienstverlening, samenwerking, front- en backoffice en vergunningverlening?
- Welke operationele wijzigingen moeten minimaal plaatsvinden ten behoeve van de invoering van de Wabo en welke weerstanden, risico's en kansen zijn hierbij te verwachten?
- Hoe kunnen de benodigde wijzigingen adequaat doorgevoerd worden in gemeente Westland?



2.3 Opdrachtgever

De opdrachtgever voor het onderzoek is de gemeente Westland. Aanspreekpunt bij de gemeente is de teamleider van het team Bouwen, afdeling Ruimte, Bouwen en Milieu: Cor Haaring. Het onderzoek betreft een afdelingsoverschrijdend probleem en wordt gedragen door de directie van gemeente Westland.



3. Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het wetsontwerp Wabo. Allereerst worden in paragraaf 3.2 achtergronden van het wetsontwerp en de doelstellingen van de wetgever toegelicht. Vervolgens komt in paragraaf 3.3 de globale inhoud van de Wabo aan bod.

3.2 Achtergrond en doel wetgever

Het kabinet Balkenende II streefde naar een moderne overheid met minder, betere en effectievere regels. Om dit te bewerkstelligen is in 2004 het programmateam van "Andere Overheid" gestart. Andere Overheid werkt aan een krachtige overheid, die de samenleving centraal stelt én slagvaardig is. Het programma omvat de thema's: Betere dienstverlening, Minder bureaucratie en Slagvaardige organisatie. Bij alle thema's is een andere werkwijze van belang, zoals samenwerken en luisteren naar burgers (Andere Overheid, z.d.).

~Regels die werken, lasten beperken~ (Ministerie van VROM)

Deze brede visie op een moderne overheid kent een aantal elementen, dat verband houdt met de huidige maatschappelijke ontwikkelingen en ideeën:

- Burgers worden steeds mondiger en zijn steeds beter in staat om zelf hun verantwoordelijkheid te nemen in hun relatie tot de overheid. Zij zijn door de komst van onder andere het Internet steeds beter geïnformeerd en daardoor ook kritischer ten aanzien van de dienstverlening van de overheid.
- Traditionele opvattingen over de organisatie van overheidsbureaucratieën staan ter discussie. De overheid moet zich niet organiseren rond wettelijk afgebakende bevoegdheden (territoriaal of functioneel), maar veel meer het maatschappelijke probleem of de burger als uitgangspunt nemen voor de wijze waarop zij haar diensten organiseert.
- De ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie maken het ook mogelijk om flexibeler met de organisatie van werkprocessen om te gaan en meer de burgers of het maatschappelijke probleem als focuspunt te nemen waaromheen alles kan worden georganiseerd (Zenc, 2005).

Een moderne overheid onderscheidt zich in de termen van het Actieplan Andere Overheid, door:

- haar vermogen de burger als uitgangspunt van haar dienstverlening te nemen;
- niet naar de bekende weg te vragen;
- te weten waar ze het over heeft;
- zich daarom ook niet voor de gek laat houden;
- en haar zaken zodanig goed op orde heeft, dat zij ook niet meer uitgeeft dan nodig.

In het kader van deze kabinetsvisie werkt het ministerie van VROM aan de modernisering van regels op het gebied van wonen, ruimte en milieu. Een belangrijk onderdeel van deze modernisering is het project omgevingsvergunning. Dit project heeft als doel om de regelgeving te reduceren en te verbeteren, zodat de regels burgers en bedrijven minder tijd en geld kosten. Daarom is VROM regels gaan schrappen en wordt er getracht de administratieve lasten als gevolg van VROM-regels te verminderen met dertig procent. Ook is het de bedoeling om het stelsel van regels meer rondom de burger, het bedrijf en hun maatschappelijke

activiteiten op te bouwen (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer 2005).

Het idee daarachter is dat het ideaal zou zijn voor een burger of een bedrijf als op een verzoek om toestemming voor een activiteit één beslissing zou volgen na het doorlopen van één procedure voor de aanvraag/melding, besluitvorming, inspraak en bezwaar en beroep. Daarbij moet er sprake zijn van één bestuurlijk en één ambtelijk aanspreekpunt en één coördinerend toezichthouder.

3.3 In vogelvlucht

In de Wabo staan bedrijven en burgers centraal. Het wordt voor hen mogelijk om via één procedure en bij één bevoegd gezag, toestemming te vragen voor activiteiten, die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving. De Wabo past bij het beleid van de Rijksoverheid om de administratieve lastendruk in de samenleving verder terug te dringen. Ongeveer 25 bestaande vergunningenstelsels worden vervangen door één omgevingsvergunning. Hierna worden globaal de inhoudelijke punten van het wetsvoorstel besproken. Zaken kunnen nog wijzigen naar aanleiding van de behandeling in de Tweede en Eerste Kamer.

Doelen Wabo

Kort samengevat zijn de belangrijkste doelstellingen van de Wabo:

- het verbeteren van de dienstverlening aan de burgers en bedrijven;
- het verminderen van de administratieve lasten van bestaande regelgeving op het gebied van ruimtelijke vergunningen;
- het versnellen van procedures en het vergroten van de transparantie van vergunningsprocedures.

Reikwijdte

De Wabo maakt het mogelijk om voor een activiteit, waarvoor nu meerdere vergunningsprocedures moeten worden doorlopen, één integrale vergunningprocedure te doorlopen. Met andere woorden: één vergunning, één procedure, één set indieningsvereisten, één rechtsbeschermingsprocedure (conform de Algemene Wet Bestuursrecht, kortweg Awb) en uiteindelijk handhaving door één bevoegd gezag. Daarnaast is er een coördinatie-regeling met andere relevante wetten zoals de in ontwikkeling zijnde Waterwet.

De introductie van de Wabo brengt geen nieuwe of afwijkende toetsingscriteria met zich mee. De huidige toetsingskaders blijven bestaan en de beleidsruimte van de individuele bevoegde instanties verandert in eerste instantie dan ook niet. Op dit terrein kunnen in de toekomst nog wel verdergaande wijzigingen plaatsvinden om een nog betere afstemming tussen de verschillende beleidsterreinen te bewerkstelligen. Dit vraagt echter om ingrijpende veranderingen van de huidige wettelijke- en beleidsinstrumenten, hetgeen nu nog geen doel is van de Wabo.

Behalve vergunningen integreren ook andere relevante “toestemmingen”, zoals meldingen, ontheffingen en goedkeuringen, die nodig zijn voor ingrepen in de fysieke leefomgeving. In bijlage I wordt de reikwijdte van de omgevingsvergunning weergegeven. Er wordt onderscheid gemaakt tussen toestemmingen die integreren en toestemmingen die aanhaken. De toestemmingen die integreren doen dit in de omgevingsvergunning. De toestemmingen die aanhaken blijven apart bestaan, tenzij er voor de betreffende activiteit een

omgevingsvergunning nodig is. In dat geval haken deze toestemmingen aan en vallen ze ook onder de omgevingsvergunning.

Eén bevoegd gezag

Onder de omgevingsvergunning vallen ook toestemmingen op beleidsterreinen van andere bevoegde gezagen dan de gemeente, zoals vergunningen op het gebied van provinciale milieu-inrichtingen, monumenten, natuurbescherming, flora & fauna en water. De Wabo gaat uit van één bevoegd gezag. Dit is noodzakelijk om uiteindelijk één omgevingsvergunning te kunnen verlenen. Er wordt een einde gemaakt aan het huidige systeem, waarbij verschillende bevoegde gezagen en verschillende toestemmingsstelsels bestaan. In verreweg de meeste gevallen zullen burgemeester en wethouders het bevoegde gezag zijn voor het verlenen van de omgevingsvergunning. Indien er echter sprake is van een belang op rijks- of provinciaal niveau, dan wordt de bevoegdheid toebedeeld aan respectievelijk de betrokken minister of gedeputeerde staten. Ook aspecten van de omgevingsvergunning die voorheen onder andere overheidsorganisaties vielen (zoals bouwen of kappen), komen onder deze bevoegdheid te vallen.

Momenteel is er overigens veel discussie over de wenselijkheid van het bovenstaande. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten pleit voor een gemeentelijke omgevingsvergunning, zodat er geen afstemming met andere overheidsorganisaties noodzakelijk is.

Water neemt nog een uitzonderingspositie in. De invoering van de Waterwet, die ongeveer gelijktijdig met de Wabo in werking treedt, blijft bij Rijkswaterstaat en de waterschappen. Wel is er sprake van coördinatie tussen de Wabo en de Waterwet. Indien voor een activiteit een vergunning voor zowel de Wabo als de Waterwet nodig is, vindt er coördinatie plaats. Dit betekent dat de vergunningen gelijktijdig en gecoördineerd worden afgegeven. De regisseur is in vrijwel alle gevallen het bevoegde gezag dat de omgevingsvergunning afgeeft. Ook hierdoor zal naar verwachting meer synergie ontstaan dan nu het geval is.

Eén loket

De burger moet volgens de Wabo bij één loket terecht kunnen voor informatie en het indienen van een aanvraag om omgevingsvergunning. Hiermee wordt voorkomen dat informatie over ruimtelijke aspecten verspreid is over verschillende locaties. Dit loket moet zich bij de gemeente bevinden, omdat de gemeente zich het dichtst bij de burger bevindt.

De Wabo gaat ervan uit dat de aanvraag in principe wordt ingediend bij het college van burgemeester en wethouders (hierna B&W) van de gemeente waarin de activiteit geheel of in hoofdzaak wordt verricht. De gemeente is met andere woorden in alle gevallen het loket voor de indiening van de aanvraag om omgevingsvergunning, ook als een ander bestuursorgaan als het bevoegde gezag is aangewezen. Dit betekent dat ook in gevallen dat de provincie bevoegd gezag is voor een milieu-inrichting, de vergunningsaanvraag bij de gemeente ingediend moet kunnen worden. De aanvrager mag in dat geval zelf kiezen of hij de aanvraag bij de provincie dan wel bij de gemeente indient.

Het college van B&W bepaalt welk bestuursorgaan het bevoegde gezag is en deelt dit mee aan de aanvrager. Indien de gemeente niet zelf het bevoegde gezag is, zal de aanvraag op grond van artikel 2.3 van de Awb worden doorgestuurd naar het wel bevoegde gezag. Dit zogenaamde één-loketvoornemen is opgenomen om de initiatiefnemers van een aanvraag niet meer te belasten met het uitzoeken welk bestuursorgaan het bevoegde gezag is voor zijn aanvraag. Voor de overheidsorganisaties betekent dit een noodzaak tot interne en onderlinge afstemming.

Eén vergunnings- en rechtsbeschermingsprocedure

De aanvrager bepaalt of hij voor zijn totale activiteit of voor één of meer onderdelen daarvan afzonderlijk een vergunning aanvraagt. Om in een vroeg stadium duidelijkheid te krijgen over de haalbaarheid van een plan, blijft een gefaseerde aanvraag eveneens mogelijk. In de eerste fase wordt dan getoetst of het project planologisch gezien mogelijk is. In de tweede fase worden de overige aspecten gedetailleerd getoetst. Ook moet de aanvrager kunnen bepalen of hij de vergunningsaanvraag digitaal of analoog indient. Dit met administratieve lastenverlichting voor de aanvrager als doel. Bij de beoordeling door het bestuursorgaan moet ervoor worden gezorgd dat de beslissing inhoudelijk consistent is. Volgens het voorontwerp Wabo dienen daartoe voorschriften op elkaar afgestemd te zijn. Na de beslissing op de aanvraag wordt in alle gevallen één rechtsbeschermings-procedure doorlopen.

Voor een reguliere procedure geldt een fatale termijn van acht weken (met zes weken verdagingsmogelijkheid) Als de fatale termijn verstreken is en een vergunning van rechtswege verleend wordt, kan het bevoegde gezag geen aanvullende regels meer stellen of leges heffen. Dit betekent dat de overheid haar processen goed op orde moet hebben om haar eigen belangen, maar ook andere individuele en publieke belangen, te kunnen meenemen tijdens het besluitvormingsproces.

Voor een uitgebreide procedure geldt een termijn van zes maanden (ook met zes weken verdagingsmogelijkheid) maar deze is niet fataal. De uitgebreide procedure is onder andere van toepassing als een vrijstelling van het bestemmingsplan nodig is, als er een milieuaspect bij komt kijken, of als het een monument betreft.

Alles wordt zo veel mogelijk in één hand gehouden en volgens één procedure afgehandeld van de aanvraag tot en met de handhaving. Voor de uitvoerders van de Wabo ligt hier de uitdaging. Ook op dit gebied zal meer afstemming nodig zijn tussen verschillende overheden en afdelingen (de backoffices) die op dit moment die regels uitvoeren.

Handhaving

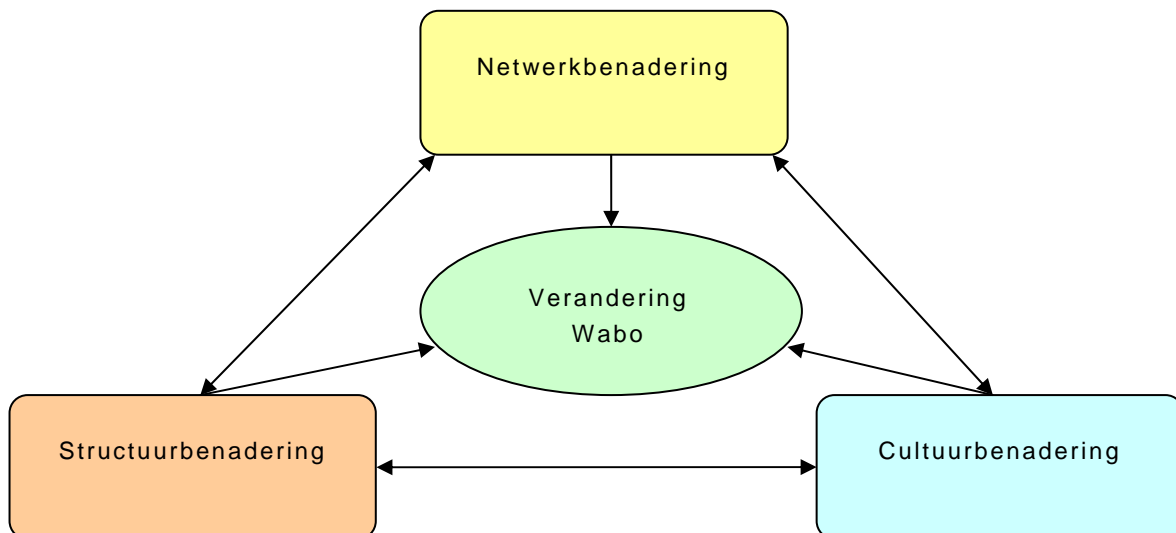
Ook voor de handhaving geldt dat er één bevoegd gezag is ten aanzien van de omgevingsvergunning, met als uitgangspunt dat de overheid als één aanspreekpunt voor de vergunninghouder optreedt. Een belangrijk vraagstuk is hoe de handhaving van een omgevingsvergunning kan worden vormgegeven.

4. Wat biedt de theorie aan ideale oplossingen?

4.1 Inleiding

Het zal duidelijk zijn dat de Wabo vraagt om wijzigingen in de werkwijze en organisatie van de vergunningverlening, vanaf het loket waar de aanvraag binnenkomt, tot het besluit dat uiteindelijk naar de aanvrager wordt verzonden: een hele verandering dus. Bij het opstellen van het theoretisch kader hebben wij ernaar gestreefd direct de link te leggen tussen de theorie en de kansen en problemen waar gemeentelijke organisatie tegenaan kunnen lopen bij de implementatie van de Wabo. Ieder onderdeel in het theoretische kader zal dan ook worden afgesloten met de wijze waarop wij deze toespitsen op de Wabo en gebruik maken van de behandelde theorieën.

Om een organisatie te veranderen dient met een aantal factoren rekening gehouden te worden en is het van belang om een beeld te krijgen van de huidige en de gewenste situatie van de organisatie en haar omgeving. Organisaties kunnen hiertoe vanuit verschillende invalshoeken bekeken worden. Morgan (1992) beschouwt het complexe fenomeen “organisatie” vanuit een aantal van deze invalshoeken. Zo beschrijft hij organisaties onder andere als machines, culturen en politieke systemen. Ook wij kiezen in dit hoofdstuk voor een aantal invalshoeken of benaderingen om naar een organisatie te kijken. In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de structuurbenadering (paragraaf 4.2), de cultuurbenadering (paragraaf 4.3) en de netwerkbenadering (paragraaf 4.4) beschreven. Dienstverlening door gemeenten aan burgers en bedrijven staat bij de Wabo centraal. In paragraaf 4.5 wordt dan ook nader ingegaan op de gemeentelijke dienstverlening en de één-loketebenadering, waarbij de problematiek rondom front- en backoffices naar voren wordt gebracht. In het laatste deel van dit hoofdstuk gaan we in op benaderingen op het gebied van organisatieveranderingen. Hierbij worden zowel relevante aspecten bij veranderingen, als te voeren strategieën bij veranderingen beschreven. In onderstaande figuur zijn de door ons gekozen benaderingen, die een rol spelen bij organisatieverandering, inzichtelijk gemaakt.



Figuur 4.1: benaderingen theoretisch kader

De aspecten structuur, cultuur en netwerk kunnen gezien worden als invalshoeken of “beelden” van een organisatie, met andere woorden: “brillen” waardoor een organisatie bekeken kan worden. Het beschouwen van de organisatie en de aanstaande verandering, vanuit

verschillende theoretische benaderingen, helpt ons enerzijds de huidige situatie te analyseren en verschaft ons anderzijds inzicht in de gewenste ontwikkelrichting. Bij een organisatieverandering, zoals die ten behoeve van de implementatie van de Wabo, kunnen ten aanzien van deze aspecten strategieën gekozen worden; er kunnen maatregelen genomen worden op het gebied van bijvoorbeeld de organisatiestructuur, de cultuur of de samenwerking in netwerken. Deze verschillende benaderingen zijn dus nodig om enerzijds een compleet beeld te krijgen van de organisatie en anderzijds om adequaat een mix van strategieën te kunnen kiezen, die leidt tot de gewenste verandering. De pijlen in de figuur geven de relaties tussen de benaderingen weer. Zoals in de voorbeelden verderop wordt geïllustreerd, hebben keuzes en strategieën, ten aanzien van één van de benaderingen, invloed op de andere aspecten: ze kunnen niet los van elkaar gezien worden en moeten in combinatie met elkaar toegepast worden.

Deze benaderingen zijn om een aantal redenen door ons gekozen. Een eerste reden is dat ze aansluiten bij de gegeven veranderingen die plaats gaan vinden door de komst van de Wabo. We hebben al eerder geconstateerd dat het bij de Wabo niet alleen gaat om het toepassen van nieuwe regels. Het gaat ook om de introductie van een andere wijze van maatschappelijke dienstverlening, één loket voor alle ruimtelijke activiteiten die burgers en bedrijven tot stand willen brengen, vanuit het oogpunt van klantvriendelijkheid en administratieve lastenverlichting, en het samenvoegen van al deze ruimtelijke aspecten in één omgevingsvergunning, onder verantwoordelijkheid van één bevoegd gezag. Dit vereist dus een andere manier van werken: relaties tussen medewerkers zullen veranderen en wellicht moet de organisatiestructuur worden aangepast. Tevens verwachten wij dat in de toekomst het werken in steeds wisselende netwerken zal toenemen. Hierover in subparagraaf 4.4.1 meer.

De structuurbenadering is de meest zichtbare. Het aanpassen van de organisatiestructuur op papier is gemakkelijk en lijkt dan ook vaak de meest voor de hand liggende oplossing. In de praktijk kunnen structuurwijzigingen echter leiden tot veel weerstand en het probleem wordt niet altijd opgelost. Immers een structuurwijziging geeft geen garanties voor het effect van deze aanpassing in de gewenste veranderingsrichting. Mensen hebben namelijk de neiging om te blijven werken, zoals ze gewend zijn. Maatregelen vanuit andere benaderingen zijn dus ook nodig. Veel reorganisaties bij overheden, waarbij de nadruk lag op wijziging van de structuur, mislukken. Zo beschrijft Kickert (2002) een aantal reorganisaties bij overheden die niet het gewenste resultaat opleverden. Vanwege de nadruk op dienstverlening en samenwerking zijn ook cultuur en relaties in netwerken van belang. De cultuur- en netwerkbenadering gaan over zaken die zich meer onder de oppervlakte van organisaties bevinden.

Aangezien volgens ons niet slechts door een structuurverandering aan de eisen en doelen van de wetgever voldaan kan worden, kiezen we tevens voor de andere benaderingen. Ook bij een veranderingsstrategie vanuit één van de andere aspecten is het niet vanzelfsprekend dat de gewenste verandering plaatsvindt en het gewenste resultaat bereikt wordt. Dit is dan ook de tweede reden van onze keuzes. Het is van belang dat een mix van maatregelen vanuit de structuur-, cultuur- en netwerkbenadering leiden tot een evenwichtige veranderstrategie. De veranderstrategie moet leiden tot de meest effectieve structuur, een passende cultuur en goede relationele verhoudingen die allen bijdragen aan het beoogde effect.

De benaderingen staan niet op zichzelf; ze beïnvloeden en overlappen elkaar. Door het beschrijven van de huidige situatie vanuit één van de benaderingen, ontstaat onvoldoende inzicht in het daadwerkelijke functioneren van de gemeente op dit beleidsterrein. Bovendien zal de noodzakelijke verandering niet plaatsvinden door het eenzijdig toepassen van

maatregelen, ingegeven vanuit één van de genoemde benaderingen. Ter illustratie volgt hierna een aantal voorbeelden.

- Het aanpassen van de organisatiestructuur door bijvoorbeeld de introductie van één frontoffice, waar burgers en bedrijven terecht kunnen met al hun vragen (oplossing vanuit de structuurbenadering), zal niet werken als front- en backoffices niet met elkaar willen samenwerken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen worden veroorzaakt door een gebrek aan vertrouwen (cultuurbenadering).
- Het dicht bij elkaar zetten van vergunningverleners van verschillende disciplines, met als doel om de integraliteit te verhogen (structuurbenadering), kan alleen maar werken als qua cultuur de neuzen globaal dezelfde kant opstaan (cultuurbenadering) en als de sociaal-emotionele relaties van het netwerk (netwerkbenadering) dit toelaten.
- Indien uitsluitend de houding van medewerkers wordt beïnvloed (cultuurbenadering) door bijvoorbeeld van hen te verwachten, dat er integraal moet worden gehandeld in netwerken (netwerkbenadering), terwijl dezelfde medewerkers door het lijnmanagement uitsluitend worden afgerekend op het resultaat vanuit hun eigen beleidsveld, zal de cultuurmaatregel snel aan kracht verliezen en het netwerk disfunctioneren.
- Het werken in netwerken verloopt beter als medewerkers hierin vanuit een bepaalde mate van gelijkwaardigheid deelnemen (netwerkbenadering). Indien rollen en verantwoordelijkheden niet helder zijn (structuurbenadering) of tijdens het proces veranderen, verandert de afhankelijkheidsrelatie. Dit heeft gevolgen voor zowel de samenwerking in het netwerk als op het uiteindelijke resultaat van dit netwerk.
- Van medewerkers wordt meer openheid en integraal denken verwacht (cultuurbenadering). Indien in een netwerk niet wordt gezorgd voor gelijkwaardige afhankelijkheidsrelaties en gezonde sociaal-emotionele relaties tussen medewerkers, bestaat de kans op misbruik van deze openheid. Als gevolg daarvan zullen medewerkers zich bij een volgende gelegenheid gereserveerder opstellen. Aan beide aspecten dient dus aandacht besteed te worden.

Door een combinatie van de verschillende benaderingen ontstaat dus een vollediger beeld van de huidige en gewenste situatie, en de te voeren veranderingsstrategie.

Uiteraard zijn er nog andere invalshoeken of 'beelden' van organisaties denkbaar, maar volgens ons kunnen we door middel van de door ons gekozen benaderingen een redelijk compleet beeld schetsen. Momenteel is er al sprake van veel overlap en bovendien houdt het gebruiken van een beperkt aantal benaderingen de zaak overzichtelijk. Een laatste, maar geen onbelangrijke reden van onze keuze voor de invalshoeken, is onze persoonlijke belangstelling. De benaderingen en theorieën ten aanzien van structuur, cultuur en netwerkrelaties spreken ons aan en we vinden het interessant om een organisatie op deze wijze te onderzoeken.

4.2 De structuurbenadering

Het bekijken van een organisatie aan de hand van de structuurbenadering geeft inzicht in de wijze waarop een organisatie formeel is ingericht en welke organisatievorm het beste past bij de doelen van een organisatie. Door middel van deze benadering kunnen tevens de sterke en zwakke organisatorische punten van een structuur in beeld worden gebracht. De theorieën en modellen die wij behandelen bij de structuurbenadering worden in hoofdstuk zes dan ook gebruikt om vanuit de structuur de organisatie van gemeente Westland in beeld te brengen en te bekijken welke kansen en risico's in relatie tot de doelen van de Wabo verwacht kunnen worden, vanuit de huidige structuur of bij aanpassingen van de structuur. Allereerst wordt in deze paragraaf bekeken welke organisatiestructuur het beste zou passen bij de Wabo.

4.2.1 Wat is structuur?

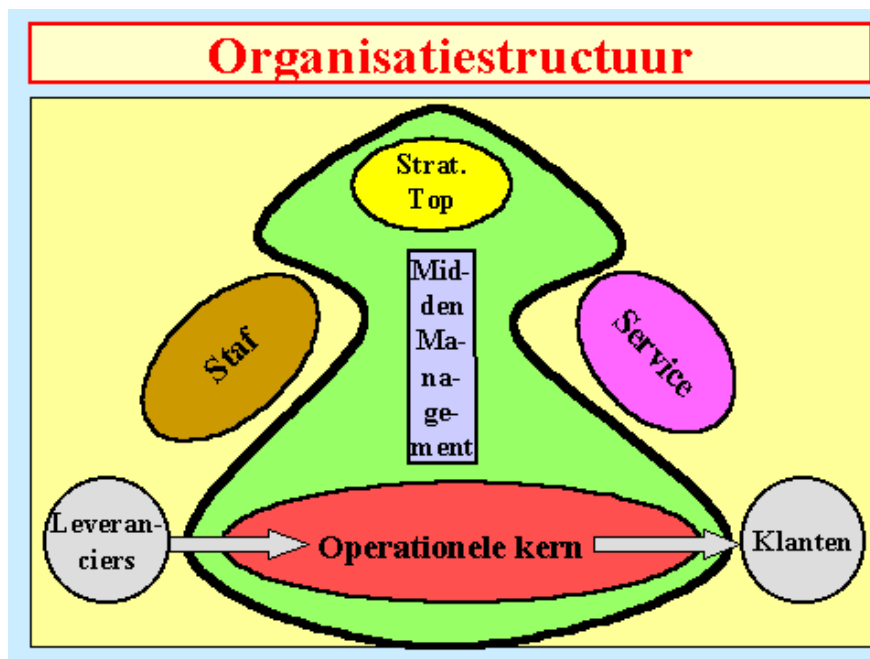
Een organisatiestructuur is de wijze waarop het takenpakket over eenheden is verdeeld en de wijze waarop de coördinatie tussen de taken van de organisatie en die eenheden plaatsvindt (Mintzberg, 1995). Vertaald naar overheidsorganisaties gaat het om:

- de wijze waarop sectoren of diensten zijn gestructureerd;
- de wijze waarop concernfuncties zijn vormgegeven;
- de wijze waarop coördinatiemechanismen op beleids- en bedrijfsvoeringsterrein zijn ingevuld;
- de wijze waarop de rolverdeling tussen bestuur en het topmanagement is ingevuld. (Hiemstra & Boelens, 2002)

Mintzberg (1993) onderscheidt binnen de klassieke organisatiestructuur vijf basisonderdelen.

- Uitvoerende kern, waarbinnen de primaire processen van een organisatie plaatsvinden;
- Strategische top (Directie);
- Ondersteunende diensten (Personeelszaken, Facilitaire Zaken);
- Technostructuren (Planning & Control);
- Middenkader.

In figuur 4.2 worden deze vijf basisonderdelen weergegeven.



Figuur 4.2: Mintzberg: vijf basisonderdelen organisatie

Bij de implementatie van de Wabo is niet alleen de operationele kern van een organisatie betrokken. Het raakt vrijwel alle basisonderdelen van het model. De verantwoordelijkheid voor het proces vergunningverlening ligt niet alleen bij de vergunningverleners, op het niveau van de street-levelbureaucrats, maar ook op het niveau van management, procedurebewakers (middenmanagement), automatiseerders en serviceafdelingen, oftewel het niveau van de system-levelbureaucrats (Mintzberg, 1993).

Ondanks sterke overeenkomsten tussen organisaties, zowel geredeneerd vanuit de theorie als de praktijk, kunnen zij op verschillende wijzen worden ingericht. Dit is goed zichtbaar als je de verschillende structuren bij gemeenten bekijkt, ondanks de overeenkomsten in doelen en taken. Structuren van organisaties worden zichtbaar gemaakt in organogrammen. Het is goed om te beseffen dat organogrammen niet veel meer weergeven dan een formele structuur van de organisatie. Een organogram kan beschouwd worden als een landkaart van de organisatie. Zonder deze landkaart zou het lastig zijn om de weg te vinden binnen een organisatie, zowel voor bestuurders, medewerkers als derden.

4.2.2 Ontwikkelingen

De overheid heeft zich de afgelopen jaren aangepast aan de veranderingen in de samenleving. De hiërarchische structuur, met verticale gezagslijnen, strikte controle en discipline, zorgde ervoor dat de top van de organisaties steeds meer ambtenaren tegelijk moest aansturen en controleren. Eén van de grondleggers van deze wijze van organiseren is Max Weber (1956). Een bureaucratische organisatie als de gemeente Westland heeft volgens Weber de volgende karakteristieken:

- De organisatie is hiërarchisch geordend (de hogere bureaus houden toezicht op de lagere bureaus).
- De taken zijn functioneel gescheiden en worden afgebakend door bevoegdheden.
- De taakuitoefening vereist specifieke bekwaamheden en een daarop toegesneden opleiding.
- De taakuitoefening vindt plaats op grond van onpersoonlijke regels die bij voorkeur algemeen zijn vastgesteld.
- De middelen van de organisatie en het ambt zelf zijn geen bezit van de functionaris (Weber, 1956).

De rationaliteit die aan deze organisatievorm ten grondslag ligt, is de rationeel-legale gezagsverhouding. De rationele bureaucratie waarin sprake is van dit type gezagsverhoudingen zoals beschreven door Weber, heeft als positieve kenmerken: precisie, snelheid, continuïteit en betrouwbaarheid. Deze kenmerken passen bij de uitvoering van de taken van de overheid in een democratie. Deze uitvoering behoort vrij te zijn van willekeur, corruptie en machtsmisbruik. De bureaucratische organisatievorm van de overheid beschermt de maatschappij hiertegen.

Bovengenoemde karakteristieken zijn te herkennen in de wijze waarop gemeenten in Nederland zijn georganiseerd. Ook gemeentelijke organisaties worden in belangrijke mate nog steeds geleid door regels en procedures, waarbij de verantwoordelijkheden hoog in de organisatie zijn belegd. Door toenemende complexiteit van de samenleving zijn overheidsorganisaties veranderd en sterk in omvang toegenomen. Dit laatste element zorgt ervoor dat een overheidsorganisatie nauwelijks nog volgens de klassieke methode van Weber (1919) kan worden aangestuurd. Bovendien neemt de overheid in de huidige maatschappelijke verhoudingen een andere positie in, waardoor klassiek ingerichte overheden minder effectief kunnen zijn. Toch blijven ook de uitgangspunten van Weber van belang voor overheden. De publieke waarden die Weber in zijn theorie tracht te borgen, zijn namelijk ook in de huidige samenleving nog van belang.

Om de problemen rondom aansturing, interne coördinatie en effectiviteit te verbeteren hebben veel gemeenten besloten tot reorganisaties, waarin voor een 'platter' minder hiërarchisch model werd gekozen. Door verantwoordelijkheden en bevoegdheden lager in de organisatie te

leggen, werd verwacht dat beleid op een efficiëntere en effectievere wijze tot stand zou komen. Meer verantwoording voor ambtenaren leidt tot meer inzet en grotere doeltreffendheid van de overheidsorganisatie als geheel (Van Thiel & Homburg, 2000). Bovendien wordt de overheid op deze wijze dichterbij de burger gebracht, waardoor het ambtelijke apparaat zichtbaar wordt. Ambtenaren kunnen direct ter verantwoording worden geroepen als het beleid niet goed is of naar de mening van de burger niet goed wordt uitgevoerd.

4.2.3 Gemeentelijke organisatiemodellen

De aanleidingen tot reorganisaties, in het onderzoek van Hiemstra en Boelens (2002), bij gemeenten met een inwoneraantal boven de 80.000, vertonen veel overeenkomsten. Ondanks dezelfde aanleiding zijn er na de reorganisaties toch verschillende organisatiemodellen ontstaan, vanuit een min of meer identieke behoefte aan een plattere en minder hiërarchische structuur.

Naast deze aanleiding noemen we hieronder nog een aantal overwegingen om over te gaan tot gemeentelijke reorganisaties:

- *Verkokering*: de interne samenwerking is onvoldoende, waardoor integrale beleidsafwegingen niet 'uit de verf' komen.
- Gemeentelijke organisaties zijn *onvoldoende georiënteerd op hun omgeving*.
- Diensten worden gefragmenteerd aangeboden en zijn van *onvoldoende kwaliteit*.
- Het *strategisch vermogen* is laag.
- Het *wijkgerichte werken komt niet van de grond* in de oude structuren. Dit moet sterker worden verankerd.
- De *flexibiliteit* van de ambtelijke organisatie is onvoldoende.

De organisatiestructuren bij gemeenten zijn grofweg in te delen in drie typen: het aangepaste concern-dienstenmodel, het afdelingenmodel en het burgerlogicamodel.

Concern-dienstenmodel (of sectorenmodel)

Bij het aangepaste concern-dienstenmodel vormen de verschillende beleidsterreinen (sectoren) het uitgangspunt. Er is sprake van indeling op basis van soortgelijke functies en de kracht van de vakdisciplines wordt in dit model dan ook nagenoeg volledig benut. Een belangrijk nadeel is de kans op verkokering. Er bestaat namelijk geen automatische behoefte tot beleidsintegratie. Dit nadeel kan deels worden bijgestuurd door een krachtige concernstaf en proces- of projectsturing (Hiemsta & Boelens 2002). Dit bijsturen is een oplossing vooral vanuit de structuurbenadering en netwerkbenadering. Feitelijk worden de tekortkomingen van dit model gecompenseerd door ingrepen in de structuur van de organisatie en verantwoordelijkheden van medewerkers, in combinatie met samenwerking tussen verschillende disciplines in projecten. Er wordt een concernstaf ingericht en vormen van horizontale sturing worden geïntroduceerd.

Burgerlogicamodel

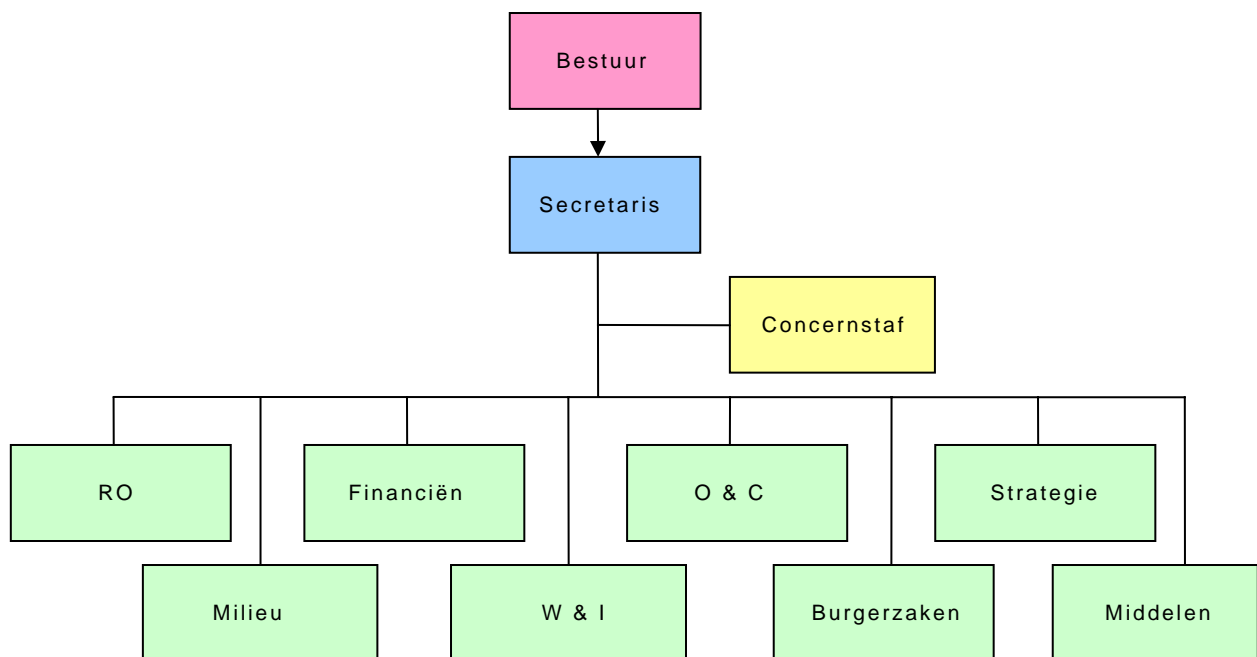
Het burgerlogicamodel is afgeleid van de veronderstelde rollen van burgers binnen een gemeente. Het gaat hierbij om de burger als wijkbewoner, partner en als klant bij dienstverlening. De gemeente Tilburg is toonaangevend geweest bij de ontwikkeling van dit model en heeft hiermee nationale en internationale aandacht gekregen. De introductie van dit model is ingrijpend: beleidsspecialisaties staan dichterbij elkaar en zijn ondergebracht in diensten als Stad, Wijken en Publiek.

Een sterk punt van dit model is de integratiekracht: sociale en fysieke specialismen staan dicht bij elkaar. Hierdoor werken beide specialismen gezamenlijk aan een maatschappelijk probleem,

zoals veiligheid. Hier is dus meer sprake van indeling naar product. Dit houdt in dat medewerkers, die verantwoordelijk zijn voor een bepaald product (bijvoorbeeld een vergunning of beleidsstuk), geclusterd worden. Een zwak punt van het model is de samenwerking tussen de front- en backoffices. Bouwvergunningen worden verleend door de dienst Publiek, terwijl bij complexe problemen ook samenwerking met de dienst Stad noodzakelijk is. De dienst Publiek dreigt hierbij sterk beleidsbepalend te zijn: na afgifte van vergunningen is er immers nauwelijks een weg terug.

Afdelingenmodel (of directiemodel)

Het afdelingenmodel bestaat uit een grotere hoeveelheid kleinere organisatieonderdelen dan het aangepaste concern-dienstenmodel. Ook hier is er meer sprake van indeling naar functie dan naar product, maar organisatieonderdelen zijn meer afhankelijk van elkaar, waardoor een vorm van natuurlijke integratieprocessen op gang komt. Een andere kracht van het model is het beperkte aantal managementlagen. De eenheden zijn overzichtelijk en de span of control is klein. Al deze factoren zouden volgens de filosofie van dit model bijdragen aan de snelheid van besluitvorming. In de praktijk blijkt de afstemming tussen afdelingen minder vanzelfsprekend te zijn dan bij het ontwerp van dit model werd aangenomen. Om deze afstemming te verbeteren tref je bij diverse gemeenten een topstructuur aan met meerdere directieleden, elk met een eigen aandachtsveld of een afdeling met daarin disciplines, zoals procesmanagers, projectmanagers of programmamanagers. Vanaf eind jaren '90 zijn de meeste gemeenten overgestapt van het concern-dienstenmodel naar het afdelingenmodel. In het volgende figuur wordt het afdelingenmodel weergegeven.



Figuur 4.3: Het afdelingenmodel (Hiemstra & Boelens, 2002)

Om inzicht te krijgen in de eigenschappen, voordelen en de risico's van de verschillende structuren zijn in onderstaande tabel de sterke en zwakke punten van de modellen weergegeven.

Tabel 4.1: Sterke en zwakke punten typen modellen (Hiemsta & Boelens, 2002)

Typologie	Karakteristiek	Sterke en zwakke punten
Aangepast concern-dienstenmodel	Beperkt aantal diensten met scheiding tussen sociale en fysieke sectoren	Sterk: coördinatie binnen vakdisciplines Zwak: integratiepotentie tussen sociale en fysieke sector; afstemming tussen beheer en ontwikkeltaak
Afdelingenmodel	Opdelen van de organisatie in relatief veel organisatie-eenheden	Sterk: platte organisatie; overzichtelijke eenheden Zwak: integratiekracht (directie); concernsturing
Burgerlogicamodel	Creëren van beleidsdiensten rond de veronderstelde logica van de burger	Sterk: potentiële integratiekracht en gelijksoortige taken worden meer uniform aangestuurd Zwak: ontwikkeling vakdisciplines en afstemming frontoffice/backoffice

Uit bovenstaande tabel kan de conclusie worden getrokken dat iedere structuur voor- en nadelen heeft. Het is dus van belang om te bekijken op welke wijze de zwakke punten van de structuurbenadering kunnen worden opgevangen door bijvoorbeeld sterke punten van één van de andere benaderingen bij de verandering te betrekken. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat het gebrek aan integratiekracht en de problemen op het gebied van concernsturing deels beperkt kunnen worden door bepaalde cultuuraspecten te verbeteren en bijvoorbeeld vormen van netwerksturing te introduceren. We komen hier later bij de uitwerking van de netwerkbenadering en de één-loketbenadering op terug. Vanuit de structuurbenadering en bovenstaande sterkte- en zwakteanalyse wordt in de volgende paragraaf allereerst ingegaan op de gewenste structuur, in relatie tot de eisen van de Wabo.

4.2.4 Organisatiestructuur en de Wabo

De keuze van de organisatiestructuur hangt nauw samen met de doelen die geformuleerd zijn in de concernstrategie van de gemeente. Een passende organisatiestructuur kan immers helpen om doelen te realiseren. De keuze van de structuur hangt veelal samen met de wijze waarop de gemeente haar werkzaamheden organiseert en naar buiten wil treden. Wij vinden het hierom belangrijk om aandacht te besteden aan begrippen die veelal worden gebruikt bij het formuleren van deze doelen. Het gaat hierbij om de begrippen: productgericht, procesgericht, effectgericht en omgevingsgericht. De structuurkeuze hangt veelal samen met bovenstaande begrippen. Binnen organisaties en in de literatuur zijn verschillende definities van deze begrippen te vinden. De definities die wij aan deze begrippen toekennen zijn ontleend aan het INK-managementmodel (INK, 2002).

- *Productgericht:* focus van de organisatie is sterk gericht op output.
- *Procesgericht:* focus van de organisatie is gericht op beheersing van de werkprocessen.
- *Effectgericht:* onderdelen van de organisatie hebben de bredere doelstellingen van het concern in beeld.
- *Omgevingsgericht:* plaatsing van de vergunningverlening in de context van het handelen van andere organisaties die mede de ruimtelijke omgeving beïnvloeden.

In onderstaande tabel worden de structuurmodellen afgezet tegen bovenstaande begrippen uit het INK-model. Bij het toekennen van de scores zijn wij uitgegaan van het vergunningsproces zoals dat plaats moeten gaan vinden na het in werking treden van de Wabo.

Tabel 4.2: Structuurmodellen versus INK-begrippen

	Aangepast concern dienstenmodel	Afdelingenmodel	Burgerlogicamodel
Productgericht	++	+	-
Procesgericht	+	++	+
Effectgericht	0	+	+
Omgevingsgericht	-	0	++

De Wabo gaat uit van een overheid die meer klantgericht werkt (betere dienstverlening) en minder regels oplegt, zodat er meer aandacht is voor de omgeving en de administratieve lastendruk bij bedrijven en burgers afneemt. Er wordt vanuit de Wabo verlangd dat er aan de voorkant van het proces één aanspreekpunt en één loket wordt gecreëerd voor burgers en bedrijven. Aan de achterkant van het proces moet door één bevoegd gezag, één omgevingsvergunning worden verleend. Uiteindelijk zal ook de handhaving van deze vergunning zoveel mogelijk integraal moeten worden uitgevoerd.

De Wabo legt hiermee het accent op de dimensies omgevingsgericht en procesgericht. De dimensies productgericht en effectgericht zijn wel van belang, maar dragen in mindere mate bij aan de doelen van de Wabo. Sterke product- en aanbodgerichtheid vanuit één bepaald taakveld maakt samenwerking lastig en veroorzaakt verkokering. Daarnaast stelt de Wabo geen eisen of doelen aan het effect op het beleidsveld; dit is aan de lagere overheden zelf. Naarmate de ambities van een gemeente op een bepaald beleidsveld, anders dan de eisen uit de Wabo, hoger liggen, zal de vraag om een meer effectgerichte organisatie ook toenemen.

Omgevingsgerichtheid is van groot belang om aansluiting te blijven houden met klanten voor een goede dienstverlening. Procesgerichtheid is van belang omdat binnen de overheid verschillende backoffices intensief met elkaar moeten gaan samenwerken, om aan de voorkant de klanten volledig te kunnen informeren en bij de vergunningverlening en handhaving uiteindelijk één product te kunnen leveren, dat enerzijds kwalitatief voldoet en anderzijds vlot en binnen de termijnen wordt behandeld.

Voor een goede implementatie lijkt vanuit de theorie een combinatie van het afdelingenmodel en het burgerlogicamodel het beste aan te sluiten bij de doelen van de Wabo.

Het burgerlogicamodel draagt bij aan het vergroten van de omgevingsgerichtheid van de gemeentelijke organisatie. Dienstverlening staat in dit model centraal en de organisatie is ingericht naar de vraag (logica) van de klant. Idealiter is dienstverlening in de toekomst in het proces vergunningverlening geïncorporeerd en net zo belangrijk als andere waarden.

In de ideale situatie voor de behandeling van de omgevingsvergunning zou er één fysiek en digitaal loket (frontoffice) moeten zijn, waar informatie over alle aspecten van de omgevingsvergunning te verkrijgen is, met daarachter de backoffices die intensief met elkaar samenwerken. Een frontoffice verhoogt de dienstverlening en zal er naar verwachting ook voor zorgen dat het belang van goede dienstverlening onder de aandacht wordt gebracht bij de backoffices. Op andere beleidsterreinen zijn hiermee al successen behaald. Denk hierbij aan de afdeling burgerzaken van gemeenten en de loketten op het gebied van sociale dienstverlening. Op het terrein van ruimtelijke vergunningen voeren andere waarden en

hierdoor disciplines nog de boventoon. Door de introductie van een frontoffice en het benadrukken van het belang van goede dienstverlening komt deze waarde meer op één lijn qua importantie met andere waarden, waar een overheidsorganisatie voor staat bij ruimtelijke vraagstukken zoals: milieu, ruimtelijke ordening, water, veiligheid maar ook zorgvuldigheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid.

Ten behoeve van de samenwerking tussen de backoffices is het belangrijk om de medewerkers, die een rol spelen in het proces, dicht bij elkaar te plaatsen. Dit vanwege de noodzakelijke samenwerking tussen de verschillende disciplines en de gewenste integraliteit van het eindproduct: de omgevingsvergunning.

Het is gezien de omvang van de groep medewerkers die betrokken is bij de Wabo, maar ook vanwege de andere doelen van een gemeentelijke organisatie, de vraag of alle medewerkers in één afdeling geplaatst kunnen worden of dat bijvoorbeeld een onderverdeling op basis van de verschillende processtappen of functionaliteit gemaakt zou moeten worden. Dit laatste houdt in dat beleidsmedewerkers, vergunningverleners en handhavers in teams of afdelingen bij elkaar worden geplaatst. In feite gaat het erom dat wordt gezocht naar een organisatiestructuur die uitnodigt tot samenwerking en een integrale benadering.

In hoofdstuk zes wordt bekeken in hoeverre bij de gemeente Westland aan de hierboven beschreven combinatie van het afdelingen- en burgerlogicamodel kan worden voldaan.

Los van de wijze waarop de indeling gemaakt wordt, zullen afdelingen in de toekomst intensiever met elkaar moeten samenwerken. Bij het afdelingenmodel is sprake van 'kleine' groepen van medewerkers (afdelingen), die elkaar nodig hebben om tot productie te komen. Medewerkers vanuit verschillende disciplines doorlopen één proces, met als doel de integrale afhandeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning. Met een structuurverandering alleen worden dus de doelen van de Wabo waarschijnlijk niet gehaald, sterker nog, het is de vraag in hoeverre structuurverandering überhaupt bijdraagt aan een goede implementatie van de Wabo. Een organogram is eenvoudig te wijzigen, maar er is meer nodig om de mensen ook daadwerkelijk anders te laten werken en daarmee de doelstellingen van de Wabo te realiseren. Hier wordt in de volgende paragraaf bij de cultuurbenadering dieper op ingegaan. Om de samenwerking te bevorderen zullen, naast de randvoorwaarden uit de structuurbenadering, vormen van processturing en projectsturing noodzakelijk zijn. Wij komen hier bij de behandeling van de netwerkbenadering, paragraaf 4.4, nog nader op terug.

We hebben al eerder in deze paragraaf geconstateerd, dat ieder type organisatiestructuur zijn zwakke punten heeft. Naast de theorie van de structuurbenadering zijn dan ook vaak andere theoretische benaderingen van belang om enerzijds de zwakke punten van een theoretische model te corrigeren en anderzijds keuzes te kunnen maken tussen de verschillende theoretische benaderingen om de meest ideale omstandigheden te creëren om een beoogde verandering te realiseren. Dit uitgangspunt geldt overigens ook voor de andere benaderingen want niet één benadering staat helemaal op zichzelf. Maar omdat reorganisaties vaak worden geassocieerd met structuurwijzigingen hebben wij gemeend dit in deze paragraaf nog een keer te moeten benadrukken.

4.3 De cultuurbenadering

4.3.1 Inleiding

In de jaren '70 van de twintigste eeuw kwam het onderwerp organisatiecultuur op. In deze tijd stond de economie van Europa en de Verenigde Staten er niet goed voor. Tegelijkertijd was er concurrentie uit het Oosten en dan met name vanuit Japan. Organiseatiecultuur werd één van de nieuwe concepten, waarmee men het hoofd trachtte te bieden aan het falende concurrentievermogen. Dit concept vond ook zijn weg naar non-profit- en overheidsorganisaties. Een aantal wetenschappers heeft zich over het onderwerp organisatiecultuur gebogen en hierover gepubliceerd.

In deze paragraaf wordt beschreven wat organisatiecultuur inhoudt, hoe vanuit deze benadering een organisatie bekeken kan worden en waarom dit essentieel is bij een organisatieverandering. Ten slotte wordt toegespitst op de cultuuronderwerpen die van belang zijn bij de implementatie van de Wabo. Bekeken wordt welke kenmerken, ten aanzien van de organisatiecultuur, van belang zijn voor een adequate implementatie van de Wabo.

4.3.2 Wat is organisatiecultuur?

Schein (1987) definieert organisatiecultuur als *"... the deeper level of basic assumptions and beliefs, that are shared by members of an organisation, that operate unconsciously, and define in a 'taken for granted' fashion an organization's view of its self and its environment"*.

Organisatiecultuur omvat volgens Schein het geheel van gemeenschappelijke basisveronderstellingen en opvattingen binnen een organisatie. "Deze verzameling van waarden, gedragingen en uitingen bepaalt hoe mensen in een organisatie met elkaar omgaan en handelen. Aan nieuwe leden wordt dit patroon van basisveronderstellingen geleerd als de juiste manier om waar te nemen, te denken en te voelen met betrekking tot bepaalde problemen" (Schein, 1992).

In een recentere publicatie (1996) noemt Schein het "Fundamentele stilzwijgende veronderstellingen over hoe de wereld is en zou moeten zijn, welke een groep mensen delen en die hun waarnemingen, gedachten, gevoelens en hun openlijk gedrag bepaalt".

Volgens Hofstede (1991) kan organisatiecultuur worden omschreven als de collectieve mentale programmering die de leden van de ene organisatie onderscheidt van die van de andere. Hij stelt gedeelde praktijken, ofwel 'de gedeelde beleving van de dagelijkse praktijken' als de kern van organisatiecultuur. Dit in tegenstelling tot Schein, die uitgaat van gedeelde waarden als kern. Beide veronderstellingen maken wel dat iedere organisatie een eigen unieke cultuur bezit.

Over de definitie van cultuur is in feite geen consensus. Sommige wetenschappers zien cultuur als het karakter of het geheugen van de organisatie, anderen zien het als coördinatie- of beheersmechanisme en weer anderen benaderen cultuur als context en proces. De meesten zullen het er echter mee eens zijn dat karakteristieken van organisatiecultuur holistisch, historisch bepaald, verwant aan antropologie, sociaal geconstrueerd, moeilijk te ontdekken en moeilijk te veranderen zijn (Hofstede & Neuijen, 1980). Het gaat te ver om al deze definities uit te diepen, dus als we in dit stuk over cultuur spreken, bedoelen we een compromis tussen deze verschillende definities: een collectief systeem dat richting geeft aan het handelen van een groepering. Hieronder vallen bijvoorbeeld het gedrag en de normen en waarden over hoe

men met elkaar, de taken en de omgeving omgaat. Dit systeem is niet eenduidig en voor allen van gelijke betekenis. De formele organisatiestructuur kan in feite ook onder dit begrip geschaard worden, omdat dit immers het geheel van regels betreft dat bevoegdheden en verantwoordelijkheden regelt. Deze regels zijn in feite normen, omdat de formele structuur alleen maar werkt door de betekenis die mensen in de organisatie eraan geven (De Man, 1992).

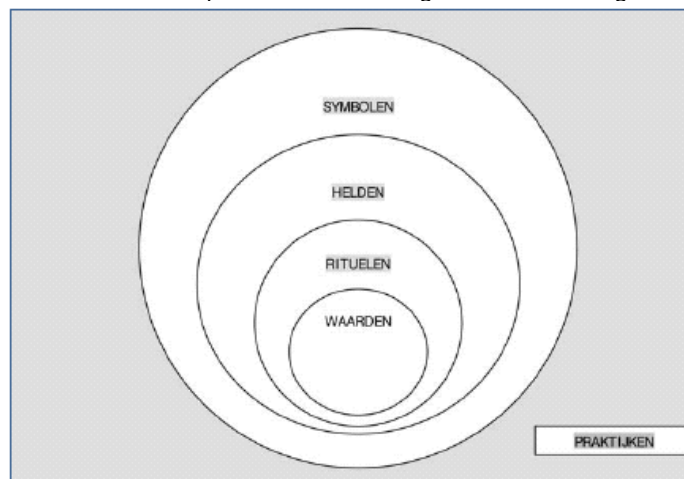


4.3.3 Beelden van cultuur

Om het begrip cultuur nader te omschrijven wordt vaak gebruik gemaakt van beelden. Eén van deze beelden betreft “de ijsberg”. Dit beeld maakt duidelijk dat slechts een klein gedeelte (het topje van de ijsberg) van het fenomeen zichtbaar is, maar dat zich onder de waterspiegel nog een groot gedeelte bevindt. Het zichtbare gedeelte van cultuur bestaat uit aspecten als missies, symbolen, structurele vormgeving, technologie en procedures. Het onzichtbare gedeelte van cultuur bestaat uit onder andere de normen, waarden, wijze van leidinggeven en motivatie van werknemers. Inzicht in deze onderliggende organisatierealiteit is noodzakelijk om het functioneren van een organisatie te begrijpen (De Prins et al z.d.).

Figuur 4.4: De ijsberg

Volgens Hofstede (1991) manifesteert cultuur zich, van oppervlakkig tot diepgaand, in symbolen, helden, rituelen en waarden. Hij illustreert dit met het “ui-model” als beeld. Bij elke afgepelde laag bereikt men een dieper niveau. De buitenste laag gaat er gemakkelijk vanaf, maar hoe dieper men de kern nadert, hoe moeilijker dit wordt. De waarden bevinden zich in de kern en vormen zo het centrum van het cultuurbegrip. Waarden bestaan uit opvattingen over wat goed of slecht is in een organisatie. De ring erna zijn de rituelen. Dit zijn collectieve activiteiten die binnen een bepaalde cultuur als sociaal essentieel worden beschouwd. Dit betreft bijvoorbeeld de manier waarop men elkaar begroet in een organisatie.



Figuur 4.5: Ui-model van Hofstede (1991) Bron: www.vma-be.org

In de ring hierbuiten bevinden zich de helden. Dit zijn personen die kenmerken bezitten, die hoog in aanzien staan in de cultuur en daarom als gedragsmodel dienen. Veelal wordt er in anekdotes gesproken over deze helden. De symbolen bevinden zich in de meest oppervlakkige laag van de cultuur en bestaan uit gebaren, afbeeldingen, woorden of

voorwerpen, waarvan de betekenis alleen voor leden van de cultuur duidelijk is. Ook behoren haardracht en kleding tot deze categorie (De Prins et al, z.d.).

Een model dat lijkt op het model van Hofstede is die van Schein (1992). Hij stelt ook dat cultuur op verschillende niveaus bestaat. Hij onderscheidt hierin drie niveaus, die elkaar onderling kunnen beïnvloeden (De Prins et al, z.d.).

1. ARTEFACTEN

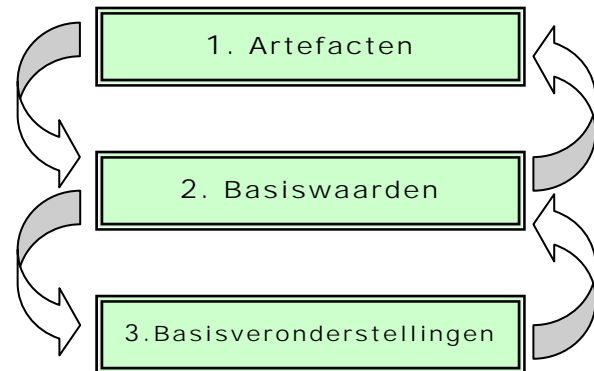
Dit zijn aspecten die direct zichtbaar zijn; bijvoorbeeld logo's, missies en kleding.

2. BASISWAARDEN

Dit betreft de gedeelde normen, waarden, ideeën, uitgangspunten en opvattingen over wat belangrijk is, van de organisatie.

3. BASISVERONDERSTELLINGEN

Dit zijn de vanzelfsprekendheden, fundamentele onderliggende waarden en veronderstellingen over hoe de wereld in elkaar zit. Deze zijn moeilijk te onderscheiden, omdat ze vaak onzichtbaar zijn en grotendeels op onbewust niveau bestaan. Het zit diep binnen in de mens en hangt samen met de aard van een persoon, menselijke relaties, werkelijkheid en waarheid.



Figuur 4.6: Model van Schein (1992)

Dimensies van basisveronderstellingen:

1. de relatie van een organisatie tot zijn omgeving (dominant of gedomineerd);
2. de aard van werkelijkheid en waarheid en de basis voor beslissingen;
3. de persoonlijkheid van mensen (goed, slecht, flexibel, star);
4. de activiteit van de mensen (proactief-reactief) (Schein, 1992).

4.3.4 Waarom cultuur?

Quinn en Cameron (1999) gaan ervan uit dat cultuur datgene is wat mensen gemeenschappelijk hebben: het bindmiddel dat hen bijeenhoudt. Cultuur heeft het vermogen mensen bij elkaar te brengen en de ambiguïteit en fragmentatie van de omgeving het hoofd te bieden. Daarnaast biedt cultuur volgens Robbins (2003) de leden van een organisatie identiteit en stimuleert het betrokkenheid bij iets dat groter is dan het individuele belang. Tevens kan cultuur volgens hem gezien worden als mechanisme dat het gedrag van werknemers controleert en stuurt.

Twee andere functies van cultuur zijn standaardisering en onzekerheidsreductie (Sanders & Neuijen, 1992). Door middel van een sterke, consistente, homogene organisatiecultuur worden de onderlinge communicatie en samenwerking geoptimaliseerd. Men heeft aan een half woord genoeg en er hoeft niet steeds weer opnieuw overeenstemming te worden bereikt over de definitie van de situatie waarin men gezamenlijk handelt (Tennekes & Wels, 1990).

4.3.5 Sterke en zwakke culturen

Volgens Van Hoewijk (1988) speelt het fenomeen organisatiecultuur een belangrijke rol in het "succes" van een organisatie. De juiste cultuur bestaat echter niet. Wat de geëigende cultuur is, hangt af van de aard van het werk en de relaties met de omgeving. Volgens Van 't Hof

(1993) is het verschil tussen een goede of een slechte organisatiecultuur de mate waarin onderdelen (bedrijven, sectoren, afdelingen, e.d.) met elkaar samenwerken en communiceren om de doelstellingen te verwezenlijken (Van 't Hof, 1993).

Volgens Deal en Kennedy (1982) is er sprake van een sterke cultuur als het geheel van opvattingen van personen in de organisatie een logisch consistent en samenhangend geheel vormen. Dit geheel wordt door iedereen aanvaard en dient als een belangrijk bindmiddel tussen mensen. Als het gedrag en de waarden van mensen in lijn zijn met de waarden van de organisatie, betekent dit dat men de dingen doet, omdat men gelooft dat deze juist zijn. Als dit niet het geval is, moet controle worden uitgeoefend door middel van strikte procedureregels en bureaucratie en is er sprake van een zwakke cultuur.

4.3.6 Ontstaan en ontwikkeling organisatiecultuur: de rol van de leider

Organisatieculturen ontstaan en worden gevormd door processen van groepsdynamica, leerprocessen en leiderschap (De Man, 1992). Veel experts benadrukken de cruciale rol van de leider in het creëren en ontwikkelen van een organisatiecultuur. Deze kan hierin een grote rol spelen, doordat medewerkers de leider veelal als voorbeeld en als machtig persoon zien. Leiders creëren cultuur in nieuwe organisaties en belichamen het in bestaande organisaties. Versterking van cultuur vereist het begrijpen van de aard ervan, het omgaan met vele subculturen, het begrijpen van verschillende cultuurvormen binnen een organisatie en de mogelijkheid om verandering te faciliteren. Dit kan alleen een persoon die een totaaloverzicht heeft. Leiders kunnen verschillende methoden en strategieën gebruiken om de ontwikkeling van een effectieve cultuur te leiden. Het belangrijkste aspect hierbij is dat de leider het goede, gewenste voorbeeld geeft en dat er criteria bekend zijn voor beloning en status (Rainey, 1997).

4.3.7 Organisatie- en cultuurverandering

Bij organisatieverandering dient rekening gehouden te worden met de bestaande cultuur. Probeert men veranderingen door te voeren zonder tevens de cultuur aan te pakken, dan lopen de veranderingen hierop vast. Door soms alleen het creëren van bewustzijn en het bespreekbaar maken van de eigen cultuur, kunnen veranderingen optreden. Visualisatie helpt om iets dat onzichtbaar is en als vanzelfsprekend wordt ervaren, bespreekbaar te maken. Voorts is het noodzakelijk een beeld van de huidige situatie te hebben, alvorens stappen ondernomen kunnen worden om de gewenste situatie te bereiken. Wat organisatiecultuur lastig maakt, is dat er vaak geen sprake is van een eenduidige cultuur die geldt voor de gehele organisatie. Er heersen vaak subculturen die rond bepaalde specialisaties, afdelingen, locaties of hiërarchische niveaus zijn gevormd. Grote verschillen tussen culturen of subculturen maken het lastig om consensus ten aanzien van culturele veranderingen en prioriteiten te bereiken (Rainey, 1997). Ook het feit dat het grootste gedeelte van een organisatiecultuur zich onder de oppervlakte bevindt, het zich diep in de mensen geworteld heeft op een vaak onbewust niveau, maakt het lastig een verandering teweeg te brengen.

Als verschillende afdelingen met elkaar moeten samenwerken is, ten behoeve van de onderlinge afstemming van beleid en werkprocessen, een patroon van gemeenschappelijke waarden, normen, doeleinden en verwachtingen van de betrokken medewerkers, zeer belangrijk. Dit patroon heeft niet alleen een grote invloed op het sociaal gedrag in het proces, maar ook gelijkgerichtheid wordt bevorderd; men zit op dezelfde golflengte (Kottman, 1978).

4.3.8 *Organisatiecultuur karakteriseren*

Als we de theorie erop naslaan, blijkt dat organisatieculturen op vele wijzen bekeken kunnen worden. Elke wetenschapper heeft zijn eigen dimensies van waaruit een cultuur kan worden bekeken.

Hofstede, Neuijen, Ohayv en Sanders (1990) onderscheiden de volgende acht dimensies om organisatieculturen te beoordelen:

- Member identity: de mate waarin individuen zich identificeren met de organisatie als geheel in plaats van met een subgroep of specialisatie.
- Group emphasis: de mate waarin het werk rond groepen in plaats van individuen is georganiseerd.
- People focus: de mate waarin het management zich bewust is van de effecten van de genomen beslissingen op de mensen in de organisatie.
- Unit integration: de mate van stimulans ten behoeve van gecoördineerde activiteiten van verschillende afdelingen.
- Control: de mate waarin regels en toezicht worden gebruikt om werknemers te controleren.
- Risk tolerance: de stimulans tot risico nemen en innoveren.
- Reward criteria: de mate waarin beloningen zijn gebaseerd op prestatie in plaats van leeftijd of favoriet.
- Conflict tolerance: de mate waarin openbaring van conflicten wordt aangemoedigd.
- Means-ends orientation: de mate waarin de nadruk van het management ligt op resultaten, in plaats van op processen.
- Open-system focus: de mate waarin externe ontwikkelingen worden gemonitord (Rainey, 1997).

Door aan de hand van dergelijke dimensies naar een organisatie te kijken, kan een beeld worden gevormd van de cultuur.

Daarnaast zijn door andere wetenschappers indelingen gemaakt in organisatieculturen. Zo maakt Harrison (1972) een indeling in rolgerichte, machtsgerichte, persoonsgerichte en taakgerichte culturen.

De machtsgerichte organisatie is in de eerste plaats gericht op het beheersen van de omgeving. De omgang van medewerkers wordt bepaald door persoonlijke macht of door de beschikking over schaarse middelen.

De rolgerichte organisatie doet haar best om zo rationeel en ordelijk mogelijk te zijn. Medewerkers streven hierbij naar zoveel mogelijk zekerheid en stabiliteit. Status en rol zijn belangrijker dan prestaties. Hiërarchie, regels, procedures en afspraken vormen de basis van deze cultuur. Deze cultuur komt voor in grote, bureaucratische organisaties.

In de taakgerichte organisatie ligt de nadruk meer op het resultaat dan op de regels, hiërarchie of persoonlijke behoeften. De taak die moet worden gerealiseerd bepaalt het gedrag van werknemers.

In de persoonsgerichte organisatie staat de behoeftebevrediging van de leden centraal. De organisatie is er voor de medewerkers en de cultuur kenmerkt zich door weinig procedures en regels (Harrison, 1972).

Eén van de meest bekende en populaire methoden om organisatieculturen te diagnosticeren is het zogenaamde concurrerende waarden-model van Cameron en Quinn (1999). Hierin worden opvattingen over effectiviteit onderscheiden naar verschillende dimensies. Twee dimensies daarvan vormen de kern van het concurrerende waarden-model. De eerste is stabiliteit en beheersbaarheid versus flexibiliteit en vrijheid van handelen. De tweede is interne gerichtheid en integratie versus externe gerichtheid en differentiatie. Deze kernwaarden zijn tegengesteld aan elkaar, maar sluiten elkaar niet uit. Er is dus sprake van een paradox. Op grond van deze dimensies worden vier typen culturen onderscheiden, waarbij elke cultuur een bepaalde opvatting over effectiviteit bevat. Cameron en Quinn presenteren hun diagnostische instrumentarium als een bijdrage aan verandermanagement. Door de bestaande en gewenste cultuur in kaart te brengen, door het waarderen van cultuurkenmerken, kan men beoordelen wat de kansen zijn voor het invoeren van een bepaald type organisatieverandering. Organisatieverandering moet namelijk in cultuurverandering worden ingebed (De Man, 1992).



Figuur 4.7: Cultuurtypering Cameron & Quinn (1999)

De adhocratiecultuur

Een adhocratiecultuur is gericht op innovatie en ontwikkeling van nieuwe diensten en producten. Het betreft een dynamische, ondernemende en creatieve werkomgeving en mensen nemen risico's. De taak van de leidinggevenden hierin is het bevorderen van activiteiten, die voorsprong op rest van sector veroorzaakt of in stand houdt en ondernemerschap en creativiteit van de medewerkers. Leiders worden beschouwd als innovators en risiconemers. Experimenten en innovaties dienen als bindmiddel van de organisatie.

In deze cultuur is er behoefte aan toekomstvisie, georganiseerde anarchie, gedisciplineerde verbeeldingskracht en een leidinggevende die de visie bepaalt.

De familiecultuur

De familiecultuur betreft een vriendelijke werkomgeving, waar mensen veel met elkaar gemeen hebben en die lijkt op één grote familie (Quinn & Cameron, 1999). Kenmerken van de familiecultuur zijn gemeenschappelijke waarden en doelstellingen, loyaliteit en wij-gevoel. De leidinggevende wordt gezien als mentor of vaderfiguur. Zijn rol is het bevorderen van participatie, betrokkenheid en loyaliteit van medewerkers. Daarbij draagt hij of zij zorg voor de medewerker. In deze cultuur is er behoefte aan de ontwikkeling van het personeel, een goede relatie met cliënten en een motiverende leidinggevende.

De hiërarchische cultuur

De hiërarchische cultuur betreft een zeer geformaliseerde en gestructureerde werkomgeving, die gericht is op efficiëntie, betrouwbaarheid, voorspelbaarheid en zorg voor beheersbaarheid van de organisatie. Formele regels en beleidsstukken houden de organisatie bijeen. Stabiliteit en een efficiënte, soepel verlopende uitvoering van taken zijn hierbij belangrijk. De taak van de leidinggevende is het zorgen voor een geformaliseerde en gestructureerde werkplek, het goed coördineren en organiseren en mensen volgens vastgelegde procedures laten werken.

In deze cultuur is er behoefte aan bureaucratie, regels, specialisatie, hiërarchie en een leidinggevende die analyseert.

De marktcultuur

De marktcultuur betreft een resultaatgerichte organisatie, waarin de grootste zorg uitgaat naar afronding van het werk. Werknemers zijn competitief ingesteld en doelgericht. De organisatie is gericht op transacties met de externe omgeving en werkt resultaatgericht (kwartaalcijfers, ambitieuze doelstellingen en vast klantenbestand). De leidinggevende is opjager, producent en concurrent en zorgt voor externe positionering, beheersbaarheid, concurrentievoordeel, een hoog rendement en klantgerichtheid (Dierckx, 2006) (De Man, 1992).

4.3.9 Culturen bij overheidsorganisaties

De methoden van Harrison en Cameron & Quinn zijn geschikt om snel een algemeen beeld van de huidige en de gewenste organisatiecultuur te verkrijgen. Organisaties hebben veelal niet volledig één van de beschreven ideaaltypische culturen, maar hebben in meer of mindere mate kenmerken van de verschillende typen. De meeste overheidsorganisaties zullen vooral neigen naar de hiërarchische cultuur van Cameron & Quinn. Deze is te vergelijken met de rolgerichte cultuur van Harrison. Er wordt uitgegaan van waarden zoals stabiliteit, hiërarchie, regels en specialisatie, met andere woorden: bureaucratische waarden.

De Wabo vraagt een meer externe positionering van, en oriëntatie door gemeenten, hetgeen blijkt uit de eis van deze wet om de organisatie en procedures in te richten op basis van de belevingswereld en de vraag van de burger. De wet beoogt -voor zover dit nog niet gebeurd is- de kanteling van overheidsorganisaties van aanbod- naar vraaggericht. Daarnaast wordt indirect meer flexibiliteit gevraagd, doordat bij complexe omgevingsvergunningsaanvragen steeds nieuwe teams zullen moeten worden gevormd, ten behoeve van het onderzoek naar de haalbaarheid van het plan en de toetsing aan regelgeving. Flexibiliteit in samenwerking is dus veel meer van belang dan dat nu het geval is. Ook zal meer maatwerk geleverd moeten worden, omdat er minder standaard vergunningsprocedures zullen voorkomen. Dit vanwege de verschillende vergunningscombinaties die mogelijk worden na de invoering van de omgevingsvergunning.

De waarden externe positionering en flexibiliteit zijn kenmerken van de adhocratiecultuur. Deze staat lijnrecht tegenover de hiërarchische cultuur. Enerzijds vraagt de Wabo van gemeenten dus een verschuiving van de hiërarchische of rolgerichte cultuur, naar een meer externe positionering en meer flexibiliteit, oftewel de adhocratiecultuur. Anderzijds worden ook de bureaucratische waarden, welke normaliter van overheidsorganisaties worden verwacht, door de Wabo gevraagd. De focus op interne processen blijft van belang, in de zin van afstemming tussen de verschillende disciplines die met de Wabo te maken krijgen en besluitvormingsprocessen. Ook de wet- en regelgeving neemt een centrale plaats in, omdat hierop de omgevingsvergunning gebaseerd is. Tevens worden waarden zoals stabiliteit, standaardisatie, rechtszekerheid, zorgvuldigheid en rechtsgelijkheid verwacht. Dit omdat burgers allen een gelijke behandeling dienen te krijgen en de verschillende waarden zorgvuldig en op gelijke wijzen tegen elkaar moeten worden afgewogen.

Aangezien de hiërarchische cultuur tegenovergesteld is aan de adhocratiecultuur en van de overheidsorganisatie zowel externe positionering/oriëntatie en flexibiliteit, als focus op interne processen, regels en stabiliteit wordt verwacht, is er sprake van een paradox. Het is zaak hier een zeker evenwicht in te vinden.

4.3.10 Organisatiecultuur en de Wabo

Ten behoeve van het onderzoek naar de invoering van de Wabo bij gemeente Westland, is het niet noodzakelijk om alle mogelijke dimensies op het gebied van organisatiecultuur te onderzoeken. Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is het van belang om in beeld te brengen waar kansen en risico's te verwachten zijn en wat de consequenties zijn van de invoering van de Wabo. Voorts vinden wij het belangrijk om te bepalen of er tussen afdelingen sterk uiteenlopende subculturen bestaan. Als zich hierin op essentiële punten grote verschillen voordoen, is de kans op weerstand en dus problemen bij de invoering van de Wabo ook groter.

Wij zullen ons hierbij voornamelijk richten op onderwerpen die van belang zijn bij de invoering van de Wabo bij gemeente Westland. Volgens de door ons toegepaste theorieën en de doelstellingen van de Wabo, zullen de volgende onderwerpen een rol spelen. Per onderwerp wordt een toelichting gegeven:

Algemeen

Het is van belang om het algemeen heersende beeld over de organisatie te onderzoeken bij de verschillende afdelingen die moeten gaan samenwerken bij de behandeling van omgevingsvergunningen. Dit onderwerp is gerelateerd aan de dimensie "member identity" van Hofstede, Neuijen, Ohayv en Sanders: de mate waarin individuen zich identificeren met de

organisatie als geheel, in plaats van met een subgroep of specialisatie. De verwachting is dat de werknemers zich door de verspreiding over verschillende locaties meer met subgroepen of specialisaties identificeren dan met de organisatie als geheel. Dit kan problematisch zijn bij de invoering van de Wabo die juist vraagt om verregaande integratie van werkzaamheden en disciplines.

Attitude vergunningenproces

Het is interessant om te onderzoeken hoe de attitudes ten aanzien van het vergunningsproces bij de verschillende afdelingen zijn. Hiermee wordt bedoeld op attitudes ten aanzien van samenwerking, resultaatgerichtheid, klantgerichtheid versus professionaliteit, de mate waarin zaken vastliggen in procedures en werkafspraken en uniformiteit.

De Wabo raakt verschillende beleidsdisciplines die nu veelal nog naast elkaar functioneren en gaat uit van verregaande samenwerking of zelfs integratie van deze disciplines. Het is dus van belang dat de attitudes en perspectieven niet te veel uiteen lopen.

Professionaliteit van medewerkers kan soms ingaan tegen doelstellingen als resultaatgerichtheid en klantgerichtheid. Overigens kan dit een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van de dienstverlening en hoeft het dus per definitie niet negatief te zijn. Wel is het van belang om vast te stellen in welke mate deze professionele houding bij medewerkers van de verschillende afdelingen (backoffices) aanwezig is en of er een balans te vinden is tussen resultaatgerichtheid/klantgerichtheid versus professionaliteit.

Dienstverlening (omgeving)

De klant staat in de Wabo centraal. Heeft de gemeente de ambitie om klantgericht te werken of werkt zij meer vanuit het aanbod van diensten? Om de mate van klantgerichtheid te bepalen is het van belang om vast te stellen in welke mate de gemeente haar klanten in beeld heeft gebracht en of de behoefte van de klanten ook daadwerkelijk is geïnventariseerd. Het is dus belangrijk om te weten hoe de cultuur ten aanzien van de dienstverlening is, zowel bij het bestuur als bij de frontoffice en de verschillende backoffices. In de voorgaande paragrafen is al een aantal malen aan de orde geweest, dat het zaak is dat men op dit gebied op één lijn zit en dat de verschillende perspectieven niet te veel botsen. Onder cultuur ten aanzien van dienstverlening verstaan we het gedrag, de perspectieven en de onderliggende waarden op dit gebied.

Ook valt hier de dimensie "open-systemfocus" onder: de mate waarin externe ontwikkelingen worden gemonitord. Hiermee kunnen we kijken in hoeverre de externe ontwikkelingen, zoals wensen van de klanten, aankomende wetswijzigingen en trends op bijvoorbeeld het gebied van digitalisering, worden gevolgd.

Samenwerking en bureaupolitiek

Het is van belang te onderzoeken hoe medewerkers tegenover samenwerking met andere teams en afdelingen staan. Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende disciplines bij de gemeente Westland? Is men bereid om concessies te doen in het kader van klantgerichtheid of andere waarden? Hoe positiever men hierover is, hoe makkelijker de procedures te stroomlijnen zullen zijn. Wanneer echter sprake is van eilandjes en bureaupolitiek, zal het moeilijk zijn om gezamenlijk resultaten te behalen. Ten aanzien van het management behoort de dimensie "unit integration" tot dit onderwerp: de mate van stimulans ten behoeve van gecoördineerde activiteiten van verschillende afdelingen.

Ideaal

Idealiter zou de organisatiecultuur van een gemeente waar de Wabo wordt ingevoerd, de volgende kenmerken moeten bezitten:

- Een mix tussen diversiteit in perspectieven en voldoende gemeenschappelijke ideeën om adequate afstemming en samenwerking te bereiken. De organisatiecultuur zou in de ideale situatie op bepaalde punten eenduidig moeten zijn, zonder verschillende subculturen, die de samenwerking belemmeren, maar op andere punten kan het juist goed zijn dat er diversiteit heerst. Wij doelen hier bijvoorbeeld op het inhoudelijk van mening verschillen vanuit de eigen professie, hetgeen de kwaliteit van dienstverlening kan verhogen. Een ander voorbeeld van diversiteit komen we tegen in de volgende paragraaf, waar de verschillende perspectieven van het bestuur, het management, de frontoffice en de backoffice worden besproken. Hier mag (moet) in bepaalde mate diversiteit optreden, omdat dit juist een gezond spanningsveld oplevert. Bovenstaande voorbeelden zijn van belang bij overheidsorganisaties, omdat er verschillende waarden gediend worden. De punten waarbij eenduidigheid nodig is, betreffen cultuurkenmerken zoals 'de wil om samen problemen op te lossen', openheid en resultaatgerichtheid. Ook voor de punten die hierna worden genoemd dienen de neuzen dezelfde kant op te staan, vooral bij en tussen de verschillende backoffices. Op deze punten vraagt de Wabo namelijk om vergaande integratie van werkzaamheden en disciplines. Als mensen dezelfde waarden hebben en op één lijn zitten, zal de samenwerking het soepelst verlopen.
- De attitudes ten aanzien van samenwerking, resultaatgerichtheid, klantgerichtheid versus professionaliteit, de mate waarin zaken vastliggen in procedures en werkafspraken en uniformiteit zijn bij de betrokken werknemers en afdelingen, die met elkaar moeten gaan samenwerken, ongeveer gelijk. Eerder in deze paragraaf is al gesteld dat dit in feite positief is voor elke cultuur, omdat wanneer de neuzen globaal dezelfde kant op staan, zaken beter gestroomlijnd kunnen worden.
- Dienstverlening en klantgerichtheid staan hoog in het vaandel. Er wordt bij alle betrokken afdelingen vraaggericht gedacht. Dit met het doel om de burger zo min mogelijk van het kastje naar de muur te sturen en het voor hem zo gemakkelijk en snel mogelijk te laten verlopen. Dit is in feite het belangrijkste doel van de integrale omgevingsvergunning. De frontoffice speelt hierin een zeer belangrijke rol, zet de klant centraal en weet wat er speelt in de omgeving. Ook de perspectieven op dit gebied liggen op één lijn, maar daarnaast is het belangrijk dat er een bepaald evenwicht is, want ook andere belangen dan die van de aanvrager (bijvoorbeeld van derden), dienen meegenomen te worden. Ook hebben we hier te maken met de paradoxale situatie dat van een overheidsorganisatie ook een focus op interne processen, regels en stabiliteit wordt verwacht. Een bepaald evenwicht is dus noodzakelijk. Door alle organisatieonderdelen zou idealiter vanuit de klantvraag en omgevingsgericht gedacht moeten worden, maar vooral de backoffices dienen de nadruk daarnaast te leggen op het interne proces en het borgen van de bureaucratische waarden.
- Samenwerking wordt gezien als leuk en nuttig en men doet het dan ook veelvuldig en met plezier. Successen worden gevierd en het samenwerken verbetert het effect wat de gemeente bereikt in de omgeving.
- De leidinggevenden stimuleren geïntegreerde activiteiten van verschillende disciplines en bureaupolitiek is hierdoor nauwelijks aanwezig.

Om aan de eisen van de Wabo te voldoen kan met een verandering in de organisatiestructuur of ingrepen in de fysieke indeling van beschikbare ruimten, door bijvoorbeeld het huisvesten van de betrokken medewerkers op één locatie en één indeling te realiseren, die gebaseerd is

op een combinatie van het afdelingen- en burgerlogicamodel, bewerkstelligd worden dat mensen iets makkelijker bij elkaar binnenstappen en dus de drempel voor samenwerking lager wordt. Daarnaast zal door de huisvesting op één locatie waarschijnlijk een meer eenduidige cultuur ontstaan, waardoor de samenwerking tevens makkelijker wordt.

In de voorgaande paragrafen is geïllustreerd dat in tegenstelling tot de organisatiestructuur, de organisatiecultuur lastig te veranderen is. Zoals hierboven is beschreven kan een wijziging in de organisatiestructuur de cultuur wel beïnvloeden. Om gericht een organisatiecultuur te veranderen is echter meer nodig. Hierbij kunnen zich weerstanden voordoen bij organisatieverandering. Uiteraard kunnen er net zo goed culturele aspecten aanwezig zijn, die een positieve invloed hebben op de implementatie van de Wabo.

In hoofdstuk zes wordt bekeken in hoeverre aan de ideale cultuur voor de invoering van de Wabo voldaan kan worden. Om te achterhalen welke kansen en risico's hierbij precies te verwachten zijn, is het nodig om iets over de netwerkbenadering te weten. Deze benadering kan helpen om in kaart te brengen hoe de relaties in een organisatie lopen en in hoeverre deze netwerkrelaties zullen wijzigen bij een organisatieverandering. In de volgende paragraaf wordt hier uitgebreid op ingegaan.

4.4 De netwerkbenadering

4.4.1 Inleiding

Volgens Mastenbroek (1997) heeft er in de geschiedenis een verschuiving in sturing plaatsgevonden van strikte supervisie, naar outputsturing, naar kwaliteit- en klantgerichtheid. De wederzijdse afhankelijkheid in relaties tussen bestuurders en bestuurdelen is toegenomen. Daarnaast is er een trend gaande van voortgaande differentiatie van activiteiten en specialismen. Deze specialismen hebben een zekere zelfstandigheid. Een integratiebeweging en coördinerende sturing is daardoor noodzakelijk. De onderlinge afhankelijkheid moet namelijk ook ingevuld worden, omdat de onderdelen anders te veel eigenmachtig gaan optreden met verlies van effectiviteit voor de organisatie als gevolg. Te veel regelgeving en coördinatie veroorzaakt echter bureaucratie en stroperigheid. Er is een balans nodig tussen autonomie en interdependentie. Een organisatieonderdeel heeft eigen belangen, maar ook onderlinge afhankelijkheden met andere organisatieonderdelen.

Mastenbroek spreekt over een trend van organisaties, gestructureerd als piramide, naar organisaties als netwerken. Oorzaken van deze verschuivingen zijn te vinden in een aantal maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen decennia. De onzekerheid en complexiteit zijn toegenomen door ontwikkelingen zoals specialisatie, professionalisering, decentralisering, individualisering en informatisering. Specialisatie en professionalisering zorgen ervoor dat kennis steeds meer verspreid over verschillende personen en organisaties raakt. Er zijn steeds minder allrounders. Dit in combinatie met decentralisering en individualisering zorgt ervoor dat op steeds meer plaatsen door mensen, groepen en organisaties beslissingen worden genomen. Hierdoor ontstaat fragmentatie in besluitvorming. Doordat de besluitvormers beperkte middelen ter beschikking hebben en beïnvloed worden door besluiten van anderen, ontstaan er meer afhankelijkheden. Deze fragmentatie en de groeiende afhankelijkheden zijn oorzaken van de netwerksamenleving, waarin besluiten in netwerken van actoren met hun eigen percepties, strategieën en wederzijdse afhankelijkheden worden genomen. De onvoorspelbaarheid van het gedrag van actoren en het feit dat men niet meer kan inschatten welke effecten handelingen hebben, veroorzaken deze onzekerheid en complexiteit.

De complexe problemen zijn niet slechts meer op te lossen door onderzoek en wetenschap een centrale rol in het geheel te geven. Daarbij maken de ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechnologie het mogelijk om flexibeler met de organisatie van werkprocessen om te gaan en meer de burgers of het maatschappelijke probleem als focuspunt te nemen, waaromheen alles kan worden georganiseerd (Zenc, 2005).

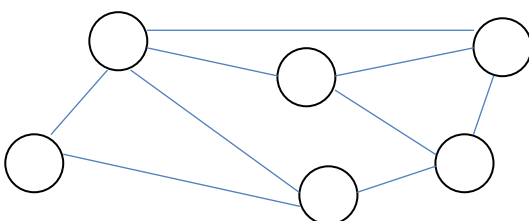
Ook de individualisering stimuleert de discussie over de nieuwe organisatie van overheidsbureaucratieën. Door de individualisering zijn de burgers steeds mondiger en zelfbewuster. De burger is steeds beter in staat om zelf verantwoordelijkheid te nemen in zijn relatie tot de overheid. Burgers zijn door de komst van onder andere het Internet steeds beter geïnformeerd (informatisering) en daardoor ook kritischer ten aanzien van de dienstverlening van de overheid.

De netwerkbenadering is naast de structuur- en cultuurbenadering een andere manier om naar organisaties te kijken. In dit geval zien we een organisatie(onderdeel) als knooppunt van een netwerk, met verschillende afhankelijkheidsrelaties, ten opzichte van andere organisaties of organisatieonderdelen. In de volgende subparagraaf wordt dit concept verder uitgediept. Het is een belangrijke manier van kijken, omdat op deze wijze een goed beeld verkregen kan worden van de netwerkrelaties in de huidige situatie en de gewenste situatie. Deze relaties hangen nauw samen met de organisatiestructuur en -cultuur, en kunnen zelfs als onderdeel ervan gezien worden. Zo heeft een bepaalde relatie veelal zowel een structuurbetekenis (hoe is het formeel geregeld?) als een cultuurbetekenis (hoe gaat het in de praktijk?).

De reden van de keuze voor de netwerkbenadering is gelegen in de verwachting dat er belangrijke veranderingen in de huidige netwerken zullen optreden, met de komst van de omgevingsvergunning. Wij verwachten namelijk dat door de integratie van verschillende soorten vergunningen, de nadruk meer komt te liggen op netwerksturing, en dat voor de behandeling van de omgevingsvergunning in steeds wisselende netwerken van verschillende specialisten gewerkt zal gaan worden. Door gebruik te maken van deze benadering worden zowel goede als minder goede relaties zichtbaar. Deze kennis van binnen de organisatie aanwezige 'olie of lijm' kan gebruikt worden tijdens het veranderingsproces.

4.4.2 Het netwerkmodel

Netwerken kunnen worden omschreven als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom specifieke thema's en/of clusters van middelen (Edwards & Schaap, 2000). Bij sociale processen oefenen mensen en groepen van mensen invloed uit op elkaar. Structuren passen zich aan. Er komen groepen bij, er verdwijnen groepen en de samenstellingen van groepen veranderen. Ook de rollen die mensen en groepen van mensen spelen rond integrale vraagstukken, veranderen. Daar waar interdependenties toenemen in een sociaal systeem, ontstaan netwerken (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1995). Besluitvorming vindt plaats in netwerken van verschillende actoren met eigen belangen en strategieën.



Figuur 4.8:
Knooppunten en relaties in netwerken

De knooppunten in een netwerk geven de actoren weer. Actoren hebben als kenmerk dat ze zich als een handelende partij in de dynamiek van een netwerk opstellen (Edwards & Schaap, 2000). De lijnen in figuur 4.8 geven de wederzijdse afhankelijkheidsrelaties weer. Actoren in besluitvormingsprocessen beïnvloeden elkaar, want ze hebben ambities die ze proberen waar te maken door interacties aan te gaan met anderen. Dit doen ze omdat middelen, waarover ze zelf beschikken, ontoereikend zijn om het probleem op te lossen. Door 'uitruil' van middelen kunnen meerdere actoren hun ambities verwezenlijken. Er vindt dan een 'spel' van interacties van strategieën plaats (Klijn et.al., 1993).

De verschillende actoren handelen vanuit hun eigen percepties en belangen. Percepties zijn de beelden die men van de werkelijkheid heeft. De percepties van de verschillende actoren komen vaak niet met elkaar overeen, omdat men vanuit het eigen referentiekader kijkt, welke is gevormd door persoonlijke ervaringen. Actoren kunnen dus zelfs bij gelijke doelen, zeer uiteenlopende meningen hebben over hoe deze doelen bereikt zouden moeten worden. Om de eigen belangen te dienen, maken actoren strategische afwegingen betreffende de uitwisseling van bronnen en deelname aan interactie (Edwards & Schaap, 2000).

Overheidsorganisaties maken deel uit van complexe netwerken van verschillende organisaties en organisatieonderdelen, waarbinnen zij hun taken dienen te volbrengen. Overheidsinstanties zijn in deze netwerken afhankelijk van andere organisaties die middelen ter beschikking hebben, hun eigen doelen nastreven en zelf de maatschappij proberen te beïnvloeden. De omgeving wordt steeds belangrijker voor zowel publieke als private organisaties, die in deze context hun problemen de baas trachten te worden.

Mastenbroek (2005) hanteert een meer interne benadering en gaat bij zijn netwerkmodel uit van organisaties als netwerken van interdependente groepen. Relaties tussen deze groepen zijn gekenmerkt door coöperatie en competitie. Anders geformuleerd: organisaties zijn coalities van uiteenlopende belangen en door ambities en interacties tussen groepen en individuen, wisselen de verhoudingen hierbinnen voortdurend. Hierom kan een organisatie worden beschouwd als een dynamisch geheel. Deze benadering is voor het onderzoek naar de invoering van de Wabo bij gemeente Westland interessant, omdat hierbij voornamelijk de interne organisatie onder de loep wordt genomen en omdat de samenwerking en afstemming tussen de diverse organisatieonderdelen een grote rol spelen.

Twee belangrijke theoretische bouwstenen van het netwerkmodel van Mastenbroek (2005) zijn:

1. De structuur van het netwerk.

Netwerken zijn opgebouwd uit partijen en hun relaties over en weer.

De structuur van organisaties hebben wij al eerder behandeld. Het gaat hier echter niet alleen om de organisatiestructuur van een organisatie. Partijen worden door Mastenbroek gedefinieerd als subeenheden binnen organisaties. Partijen hoeven niet per definitie als afdeling of team in de organisatiestructuur te zijn benoemd. Om de werking van een organisatie enigszins te kunnen doorgronden is het van belang om vast te stellen op welke wijze de interne structuur, dus zowel de organisatiestructuur als andere coalities (partijen), is opgebouwd.

Daarnaast is het van belang om vast te stellen welke relaties partijen onderhouden met elkaar. Wat is de aard van de relatie? Hoe wordt er gecommuniceerd? Hoe verloopt de besluitvorming? Is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid?

2. Cultuur in de zin van gedragstendenties

Groepen in organisaties zijn per definitie afhankelijk van elkaar, maar hebben ook eigen belangen. De relaties tussen deze groepen worden gekenmerkt door coöperatie en competitie. Deze competitie en het streven naar positieverbetering, zowel door individuen als groepen, vormen een belangrijke drijfveer van individuen en groepen binnen organisaties. Deze dynamiek kan voor organisaties zowel negatieve als positieve punten opleveren.

Mastenbroek gebruikt met name het onderdeel gedragstendenties als het gaat om de dynamiek in organisaties. Bij gedragstendenties gaat het om het herkennen van gedragspatronen tussen individuen en groepen. Belangrijke elementen hierbij zijn: stijl van leidinggeven, samenwerking en besluitvormingsprocessen (Mastenbroek, 2005).

Bovenstaande bouwstenen vormen een kader voor analyse, maar kunnen tegelijkertijd ook een aanknopingspunt vormen voor interventies.

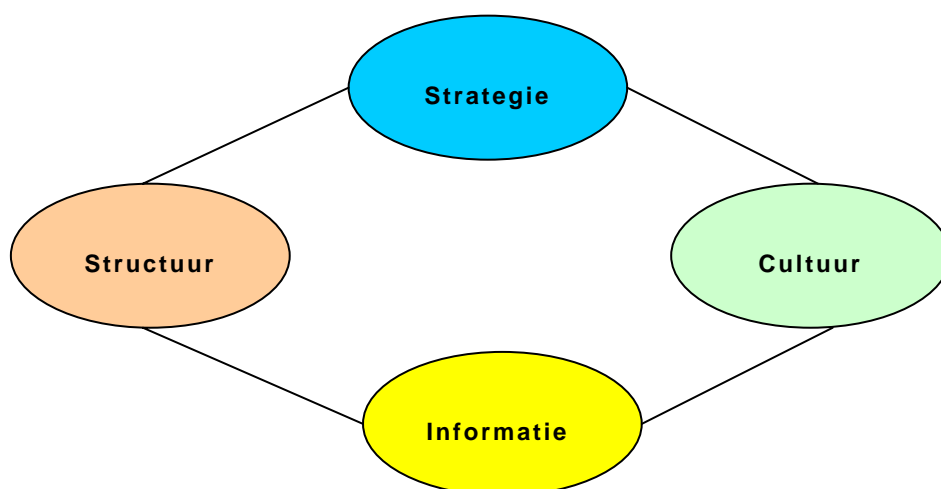
Structuurgerichte interventies zijn noodzakelijk als er problemen zijn met de aard van het relatienetwerk. Deze problemen kunnen blijken vanuit de structuurbenadering maar ook door andere omstandigheden die het relatienetwerk verstoren, bijvoorbeeld fysieke afstand.

Cultuurgerichte interventies worden waarschijnlijk wanneer er problemen zijn op het gebied van attitudes en gedrag. Bij de cultuurbenadering is uitgebreid ingegaan op deze aspecten. Een organisatie met veel dynamiek kan in principe makkelijker inspelen op veranderingen. De mate van dynamiek kan worden vastgesteld door te kijken naar eventuele spanningen tussen eenheden en dominante gedragingen. Als positief voor de dynamiek binnen een organisatie zijn te noemen: trots en elan, ondernemerschap en motivatie. Negatief is het draaien om een probleem tussen groepen, zonder dat het wordt opgelost, met als gevolg een vicieuze cirkel.

4.4.3 Het netwerkmodel en relatieaspecten

Relaties tussen partijen en individuen zijn belangrijk voor het goed functioneren van organisaties. Mastenbroek (2005) gebruikt twee modellen om relaties binnen organisaties te typeren:

1. Structuur en cultuur al dan niet gecombineerd met factoren die de communicatie tussen groepen kunnen verbeteren, zoals een heldere concernstrategie en informatiesystemen. Bovenstaande is weergegeven in de onderstaande figuur.



Figuur 4.9: Een praktijkmodel van organisaties

2. Relaties tussen mensen en partijen, waarbij vier relatieaspecten een belangrijke rol spelen. Deze vier aspecten worden verderop uiteengezet.

De structuur en cultuurbenadering zijn al uitgebreid aan bod geweest in de vorige paragrafen. Het belang van een heldere concernstrategie en informatiesystemen wordt door ons onderkend. Wij gaan in de theorie echter verder niet in op deze onderdelen, maar zullen bij het empirisch onderzoek wel aandacht besteden aan de concernstrategie en informatiesystemen van de gemeente Westland.

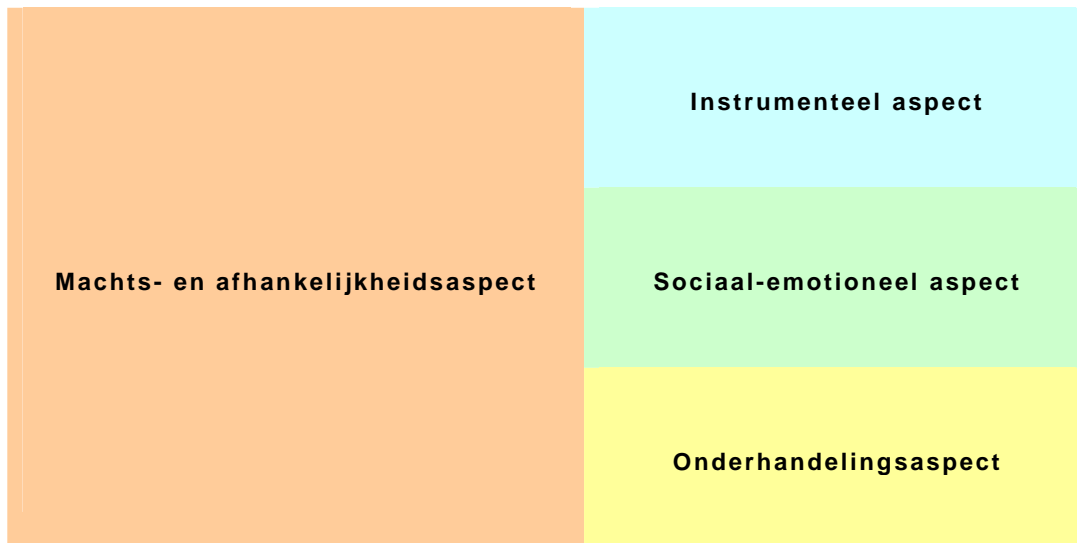
In dit deel van de scriptie gaan wij in op de vier relatieaspecten die Mastenbroek naar voren brengt bij het netwerkmodel.

- **Machts- en afhankelijkheidsrelaties.** Medewerkers binnen organisaties geven richting aan het gedrag van elkaar. Zij proberen hierbij hun eigen positie te verstevigen of te verbeteren. Politiek manoeuvreren en gebruik maken van machtsverhoudingen zijn kenmerken van dit type relaties. Deze relaties komen naar ons oordeel voor in alle cultuurtypen van Cameron & Quinn. Al moet worden opgemerkt dat het hiërarchische cultuurtype 'bewust' gebruik maakt van het ordenen van dergelijke relaties, in de vorm van structuur van de organisatie en procedures.
- **Instrumentele relaties.** Mensen in organisaties zijn voor elkaar 'productiemiddelen'. Men heeft de prestaties van de ander nodig om ook zelf tot productie te komen. Dit type relaties is typerend voor het hiërarchische cultuurtype van Cameron & Quinn.
- **Sociaal-emotionele relaties.** Mensen in organisaties gaan gevoelsmatige betrekkingen met elkaar aan, soms sterk persoonsgericht in de vorm van sympathie of antipathie, maar vaak ook groepsgericht in de vorm van een positief of negatief geladen gemeenschappelijke identiteit. Cameron & Quinn beschrijven de familiecultuur. Dit cultuurtype is gericht op goede gevoelsmatige betrekkingen tussen individuen en groepen.
- **Onderhandelingsrelaties.** Net als in de maatschappij is er binnen een organisatie sprake van schaarste. Organisaties werken met een beperkte hoeveelheid personeel, budget en productiemiddelen. Het verdelen van deze productiefactoren is veelal een kwestie van onderhandelen. Bij het marktcultuurtype van Cameron & Quinn zijn deze relaties het meest herkenbaar.

Zoals eerder gezegd komen alle relatietypen in zekere mate voor in de cultuurtypen zoals Cameron & Quinn deze hebben uitgewerkt. Dit geldt zeker voor machts- en afhankelijkheidsrelaties. Het gaat hier in feite om de spanning tussen autonomie en wederzijdse afhankelijkheid. De centrale plaats van machts- en afhankelijkheidsrelaties vloeit voort uit de volgende vier kenmerken:

- Machtsstrategieën zijn moeilijk traceerbaar en liggen veelal in de taboesfeer. Veel gedrag in organisaties is te verklaren vanuit 'politieke' motieven.
- Problemen die samenhangen met machtsrelaties zijn uiterst belangrijk maar moeilijker op te lossen dan die samenhangen met de andere drie relatieaspecten.
- De andere drie relatieaspecten worden sterker beïnvloed door machtsrelaties dan andersom.
- Macht en afhankelijkheid in organisaties hangen nauw samen met andere verschijnselen binnen organisaties als motivatie, suboptimalisatie, weerstand tegen verandering en toewijding.

Vanuit machtsverhoudingen is veel gedrag verklaarbaar. Om dit te illustreren heeft Mastenbroek (2005) het 'één op drie' model ontwikkeld. In dit model worden de verhoudingen tussen de verschillende relatieaspecten gevisualiseerd.



Figuur 4.10: Het 'één op drie' model relatieaspecten

In onderstaande tabel zijn de vier relatieaspecten uit het netwerkmodel afgezet tegen de organisatorische aspecten structuur en cultuur.

Tabel 4.3: Organisatorische aspecten versus relatieaspecten 'één op drie' model

	Machts- en afhankelijkheid	Instrumenteel	Sociaal-emotioneel	Onderhandeling
Structuur	De verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden	De organisatie van het werk, procedures van taakafstemming	Het uitgekristalliseerde netwerk van informele relaties	De normen zoals vastgelegd voor verdelingsvraagstukken.
Cultuur	De manier waarop men de verdeling van bevoegdheden hanteert en beïnvloedt	De manier waarop men werkrelaties hanteert en voorkomende zakelijke problemen oplost	De manier waarop men acceptatie/vertrouwen/'wij gevoel' cultiveert	De manier waarop men zich gedraagt en besluiten neemt bij verdelingsvraagstukken

4.4.4 Ruimtelijke vergunningsprocessen in een netwerk

Het ruimtelijke vergunningsproces kan gezien worden als een netwerk van verschillende actoren met onderlinge relaties. Aan de hand van de vier relatieaspecten van Mastenbroek (2005) kunnen deze relaties nader bekeken worden, met het oog op de verwachte verandering. Door de verandering zullen namelijk wijzigingen optreden in bestaande relaties tussen afdelingen, teams en medewerkers. Dit constateerden wij eerder al bij de behandeling van de structuurbenadering: naast een combinatie van het burgerlogicamodel en het afdelingmodel wordt gevraagd om vormen van proces- of projectsturing. Relaties wijzigen, contacten moeten worden gelegd of geïntensiveerd, omdat er meer en anders moet worden samengewerkt dan nu

het geval is. De Wabo vraagt namelijk in toenemende mate om het werken in wisselende interne netwerken. Hierdoor zullen de afhankelijkheidsrelaties veranderen.

Machts- en afhankelijkheidsrelaties

Machts- en afhankelijkheidsrelaties spelen een belangrijke rol bij ruimtelijke vergunningsprocessen. De middelen en hulpbronnen die deze relaties veroorzaken, bestaan onder andere uit bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Zo zijn B&W van een gemeente bevoegd om beslissingen te nemen op vergunningsaanvragen en is er bij vrijstellingen van het bestemmingsplan op grond van artikel 19 lid 1 en 2 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, veelal een verklaring van geen bezwaar van de provincie nodig. B&W hebben deze bevoegdheden veelal gemandateerd aan de ambtelijke organisatie. In hoofdstuk 6 wordt bekeken op welke wijze deze mandatering heeft plaatsgevonden binnen de gemeente Westland en welke kansen en risico's er op dit terrein aanwezig zijn in het kader van de implementatie van de Wabo.

B&W stellen ook de middelen beschikbaar aan de ambtelijke organisatie. Deze hebben onder andere betrekking op het aantal formatieplaatsen van de verschillende afdelingen en teams. Tegelijkertijd is het college voor besluitvorming afhankelijk van de informatie die door de betreffende afdelingen en teams wordt verstrekt, zeker gezien de inhoudelijke complexiteit van veel vraagstukken.

In het ruimtelijke vergunningsproces is er ook sprake van een andere vorm van wederzijdse afhankelijkheid, die sterk overeenkomt met de instrumentele relaties. De verschillende actoren zijn namelijk op elkaar aangewezen om de middelen (bijvoorbeeld goedkeuring en advies) te verkrijgen, die zij met het oog op de realisatie van hun producten (bijvoorbeeld behandeling vergunningsaanvragen) nodig hebben (Edwards & Schaap 2000). Ook inhoudelijke deskundigheid zorgt dus voor onderlinge afhankelijkheid.

Voor wat betreft de bevoegdheden verandert er één en ander met de invoering van de Wabo. Zo wordt de provincie bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning van provinciale milieu-inrichtingen. Als door een dergelijke milieu-inrichting een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, waarbij tevens gebouwd wordt, dan is de provincie ook verantwoordelijk voor het "bouwgedeelte". Daarnaast komen de indirecte lozingsvergunningen onder gemeentelijk bevoegd gezag te vallen, in plaats van onder het waterschap. In dit onderzoek wordt voornamelijk gekeken naar de interne organisatie en qua formele bevoegdheden en verantwoordelijkheden zal in dit opzicht niet veel wijzigen. B&W blijven bevoegd orgaan voor het besluiten op de vergunningsaanvragen. De mandatering van de besluiten zal bij veel gemeenten wel gewijzigd moeten worden. Nu zijn namelijk vaak de verschillende teams en afdelingen verantwoordelijk voor hun "eigen" vergunning.

Met de komst van de Wabo zal bij de meeste gemeenten een verschuiving plaatsvinden van verantwoordelijkheden naar de frontoffices, doordat invulling moet worden gegeven aan een verbeterde dienstverlening aan burgers en bedrijven. Er dient één loket te worden gerealiseerd waar brede informatie verstrekt kan worden. Hierdoor wordt hun invloed en dus machtspositie verstevigd. In welke mate deze machtspositie verstevigd wordt, hangt af van het huidige dienstverleningsniveau en de huidige inrichting van het loket van de betreffende gemeente.

Ideaal voor de omgevingsvergunning zijn gelijkwaardige machts- en afhankelijkheidsrelaties, waardoor bepaalde toetsaspecten niet "ondersneeuwen" ten koste van anderen. Ook is het belangrijk dat er iemand, een team of een afdeling verantwoordelijk wordt gemaakt voor de behandeling van de omgevingsvergunning. Wanneer er niemand verantwoordelijk is voor het

eindproduct, zullen er problemen ontstaan ten aanzien van het behalen van termijnen en de afstemming van de verschillende aspecten. De integraliteit moet worden bewaakt.

Instrumentele relaties

Zoals bij de machts- en afhankelijkheidsrelatie al is vermeld, zijn voor het behandelen van een ruimtelijke vergunning, door een bepaald organisatieonderdeel van een gemeente, vaak adviezen nodig van andere teams, afdelingen en/ of organisaties. Zo kan er voor een bouwvergunning bijvoorbeeld advies nodig zijn van een welstandscommissie of van een ander organisatieonderdeel op het gebied van brandveiligheid, milieu of ruimtelijke ordening. Men heeft dus de prestaties van de ander nodig om ook zelf tot productie te komen. Dit is een vorm van instrumentele relaties.

Naar verwachting zullen de instrumentele relaties tussen de betrokken gemeentelijke organisatieonderdelen door de komst van de Wabo toenemen en wellicht belangrijker worden dan nu het geval is. Medewerkers hebben elkaar meer nodig om burgers en bedrijven volledig te kunnen informeren en bij het opstellen van een duidelijke allesomvattende, inhoudelijk consistente omgevingsvergunning. Het aantal toetsaspecten dat geïntegreerd dient te worden, wordt namelijk veel groter dan dat nu het geval is.

In de ideale situatie voor de behandeling van de omgevingsvergunning voelt iedereen zich min of meer verantwoordelijk voor het integrale eindproduct. De processen zijn transparant en duidelijk beschreven en men is overtuigd van nut en noodzaak van integrale afwegingen om te komen tot een kwalitatief goed product: de omgevingsvergunning. Hierdoor wordt samenwerken en afstemmen een vanzelfsprekendheid.

Sociaal-emotionele relaties

Zoals in elke organisatie en elk proces, spelen sociaal-emotionele relaties ook een rol in het ruimtelijke vergunningsproces. Gevoelsmatig worden betrekkingen aangegaan op basis van empathie, antipathie of een gemeenschappelijke identiteit. Deze sociaal-emotionele relaties kunnen een proces versterken of verstoren. Door het toenemende aantal relaties dat moet worden aangegaan om uiteindelijk één omgevingsvergunning te kunnen afgeven, is het van belang om tijdens dit onderzoek aandacht te besteden aan kansen en risico's die hieraan kleven. Ten aanzien van de vereiste samenwerking voor het behandelen van de omgevingsvergunning, kunnen namelijk weerstanden ontstaan, vanwege het feit dat er andere mensen met elkaar moeten gaan samenwerken, ten opzichte van de huidige situatie. Dit kan behalve risico's uiteraard ook kansen bieden, bijvoorbeeld wanneer mensen goed met elkaar klikken of kunnen leren van elkaanders ervaringen uit het verleden.

Ten opzichte van de sociaal-emotionele relaties, zou het voor de invoering van de Wabo ideaal zijn, wanneer alle betrokken medewerkers het prettig vinden om met elkaar samen te werken, op zowel zakelijk als persoonlijk gebied, zodat zij dingen voor elkaar over hebben.

Onderhandelingsrelaties

Onderhandelingsrelaties spelen in het huidige netwerk van het ruimtelijke vergunningsproces een beperkte rol, omdat niet in alle gevallen afstemming nodig is met andere disciplines. Met de invoering van de Wabo zullen deze relaties een grotere rol gaan spelen.

We hebben geconstateerd dat er door de komst van de Wabo vaker en intensiever met elkaar moet worden samengewerkt en er voor één vergunning aan meer toetsingskaders voldaan dient te worden, dan nu het geval is. De indruk zou kunnen bestaan dat de onderdelen die een betere machtspositie krijgen, er ook direct beter van worden. Dit hoeft niet altijd het geval te zijn. Men is immers sterk afhankelijk van elkaar, gedurende het gehele proces. Hiervoor kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de machts- en afhankelijkheids-, en instrumentele relaties

kijken. Door onderhandeling kan ook de positie van andere onderdelen worden verstevigd. Er kan immers geen omgevingsvergunning worden afgegeven, zonder de input van medewerkers die verantwoordelijkheid dragen voor bijvoorbeeld kapvergunningen of milieuvergunningen. Het gehele proces is zo sterk als de zwakste schakel. Problemen met bijvoorbeeld werkvoorraden of kwaliteit zijn direct van invloed op andere disciplines. In feite kan in dit geval het onderhandelingsaspect worden ingezet om de positie van een discipline te verbeteren. Dit laatste sluit aan bij de gedachte van Mastenbroek, zoals weergegeven in het 'één op drie' model'.

Om de kansen en eventuele weerstanden te achterhalen, is het belangrijk om een beeld te vormen van deze afhankelijkheidsrelaties. In paragraaf 4.6 wordt nader ingegaan op problemen bij het veranderen van deze relatieaspecten.

Zoals al eerder vermeld, wordt in dit onderzoek vooral de interne kant van de netwerkbenadering bekeken. Een belangrijke relatie in het netwerk van het ruimtelijke vergunningsproces is die tussen de frontoffice en backoffice. In het kader van de doelen van de Wabo is het interessant om dit onderwerp nader te bekijken.

4.5 Front- en backoffice: dienstverlening in een gemeentelijke organisatie

4.5.1 Van aanbod- naar vraaggericht

Afstemming tussen een organisatie en zijn omgeving is noodzakelijk. Het is alleen de vraag hoe deze afstemming tot stand dient te komen. Enerzijds kan een organisatie zich aanpassen aan de vraag uit de omgeving, anderzijds kan juist getracht worden de vraag aan de vermogens van de eigen organisatie aan te passen. De eerste benadering, die uitgaat van de omgeving als beginpunt, wordt de van buiten-naar-binnen benadering genoemd. De tweede benadering, die is gericht op de capaciteit van de organisatie, wordt de van-binnen-naar-buiten benadering genoemd. Het is dus de vraag of vanuit de burger, aanvrager of klant gedacht dient te worden of vanuit de overheidsorganisatie zelf. Deze benaderingen staan lijnrecht tegenover elkaar en er is dan ook sprake van een paradox; die van vraag versus vermogens. Voorstanders van de van binnen-naar-buiten benadering stellen dat het essentieel is om te weten waar een overheidsorganisatie sterk in is of kan worden en dat dit afhangt van de mensen, kennis, vaardigheden, middelen, relaties en wettelijke bevoegdheden. Hiermee moet men het doen en men moet accepteren dat de organisatie slechts in beperkte mate nog zaken kan aanleren. Voorstanders van de buiten-naar-binnen benadering zijn echter van mening dat er juist gekeken moet worden naar wat het beleidsveld nodig heeft en dat de omgeving als vertrekpunt genomen dient te worden. De laatste decennia wordt er steeds meer druk op overheidsorganisaties uitgeoefend om van buiten-naar-binnen te denken. Dit om de dienstverlening aan de burger te kunnen verbeteren (De Wit, Meyer en Breed, 2000).

Het belangrijkste doel van de omgevingsvergunning is de verbetering van de dienstverlening en het terugbrengen van de administratieve lastendruk. Door de wettelijke verplichting van één loket, één procedure, één besluit etc. wordt beoogd dat de overheidsorganisaties een kanteling maken van aanbodgericht naar vraaggericht. Deze vraaggerichte dienstverlening is noodzakelijk om aan de eisen, die de moderne samenleving aan de overheid stelt, te voldoen. Vaak zijn overheidsorganisaties vanuit de structuur en cultuur gewend productgericht en aanbodgericht te denken en te werken. Afdelingen en teams zijn veelal ingedeeld op basis van taken. De Wabo vraagt van overheidsorganisaties om meer aandacht te hebben voor de wensen van de klant en een aanvraag, voor een bepaalde activiteit, integraal te benaderen en te vergunnen.

Om de kanteling van aanbod naar vraag te realiseren, is verregaande interne en externe samenwerking nodig, omdat een vraag namelijk vaak niet door één enkele overheidsorganisatie beantwoord kan worden. Daarnaast is ook de samenwerking tussen afdelingen binnen de organisatie en met name die tussen de frontoffice en backoffice essentieel. In deze paragraaf wordt met name ingegaan op deze relaties tussen de front- en backoffice. Vanuit dit aspect hebben we in de voorgaande paragraaf de netwerkbenadering bekeken. In feite is de relatie tussen frontoffice en backoffice een concretisering van de netwerkbenadering. Het werken in netwerken kan helpen om de vragen van klanten eenduidig en juist te beantwoorden. In deze paragraaf gaan we in op de één-loket-benadering en de relatie tussen front- en backoffices met de verschillende bijbehorende perspectieven.

4.5.2 De één-loketbenadering

De frontoffice staat in direct contact met de buitenwereld en kan volgens Van der Meer en Van Dijk (2002) gezien worden als “een interactief communicatiemoment van de organisatie met een klant”. De frontoffice speelt dus een belangrijke rol bij de organisatiekanteling van aanbod- naar vraaggericht. Bij de invoering van de omgevingsvergunning zal in het kader van de één-loketgedachte veel aandacht moeten worden besteed aan de frontoffice. Het doel van de één-loketgedachte is om zo veel mogelijk producten en diensten in de frontoffice aan te bieden, zodat de klant zo min mogelijk te maken heeft met doorverwijzingen naar één van de backoffices.

Vanwege de wederzijdse afhankelijkheid is het noodzakelijk dat de front- en backoffice nauw met elkaar samenwerken. De backoffice is namelijk afhankelijk van een goede doorverwijzing en probleemdefiniëring door de frontoffice en de frontoffice is afhankelijk van een deskundige backoffice die op tijd zijn diensten levert.

Belangrijk bij de kanteling van de organisatie is allereerst de aanpassing van de visie van medewerkers en bestuur naar het vraaggericht denken, zodat de filosofie van de één-loketgedachte gaat leven. Er dient dus een cultuurverandering plaats te vinden. Vervolgens dient dit vertaald te worden naar de praktijk, in de zin van de daadwerkelijke implementatie van de één-loketgedachte. Een andere manier van werken (netwerkbenadering), een betere afstemming tussen mensen en afdelingen, front- en backoffice en van taken en bevoegdheden (werkprocessen, samenwerking, personeel en besturing) zijn hiervoor vereist. Belangrijk hierbij is het gebruik van ICT-toepassingen, om zo vraaggerichte geïntegreerde dienstverlening op het gebied van informatie, intake en transactie te bieden, via websites (Wetzels & Willemse, 2002).

4.5.3 Perspectieven

In de studie van Van der Meer en Van Dijk (2002) worden aanpak, procesverloop en resultaten van organisatieveranderingen, ten aanzien van de één-loketgedachte, verklaard aan de hand van de perspectieven van verschillende actoren binnen de gemeentelijke organisatie. Het is gebleken dat de perspectieven van frontoffice, backoffice, management en bestuur over onder andere klantgerichtheid, in de verschillende gemeenten tijdens het onderzoek behoorlijk overeenkomen. Deze perspectieven worden in tabel 4.4 weergegeven.



Tabel 4.4: Verschillende perspectieven (Bron: Van der Meer en Van Dijk, 2002)

	Frontoffice	Backoffice	Management		Algemeen ambtelijk	Bestuur
			1 ¹	2 ²		
Primaire oriëntatie	Dienstverlening aan klant aan de balie	Producten die complexe afwegingen vragen	Organisatie	Organisatie	Loyaliteit	Zichtbaar signaal naar buiten
Definitie klantgerichtheid	Snel en efficiënt leveren	In één keer goed	Oriëntatie op klant	Koppeling klant- en organisatie perspectief	Moet beter	Moet beter
Visie op professionele organisatie	Regie vanuit klanttheorie	Regie vanuit materie deskundigheid	Heldere verdeling taken en verantwoordelijkheden	Koppeling frontoffice en backoffice	Zakelijk	Organisatie moet beleid uitvoeren onder aansturing door het management

Het frontoffice-perspectief

Het frontoffice-perspectief heeft te maken met een relatief nieuwe manier van denken en doen binnen organisaties en gemeentelijke organisaties in het bijzonder. Het doel van frontoffices is om integrale, eenduidige en snelle dienstverlening aan de balie te realiseren. Daarom zou vanuit dit perspectief de frontoffice hierover de regie moeten hebben. De frontoffice is hiertoe alleen in staat, wanneer de backoffices klaarstaan om antwoord te geven op meer ingewikkelde vragen. Hiervoor moet de backoffice direct bereikbaar en beschikbaar zijn en de frontoffice dient over nieuwe plannen, beleid en regelgeving goed geïnformeerd te worden. De frontoffice is deels afhankelijk van de kennis van de backoffices en van sturing door het hogere management. Volgens het frontoffice-perspectief liggen backoffices soms dwars, ze vertragen en hebben een minder dienstverlenende instelling. Backoffices kunnen tevens het idee hebben dat frontoffices verantwoordelijkheden van hen overnemen (Van der Meer & Van Dijk, 2002).

Het backoffice-perspectief

Het backoffice-perspectief is historisch ontstaan en komt voort uit overwegingen over professionaliteit en kwaliteit. Kwaliteit en professionaliteit zijn de kern van goede dienstverlening. De toetsing aan wet- en regelgeving en de afweging tussen verschillende relevante waarden zijn hierbij essentieel. De regie over de werkprocessen en de wijze van dienstverlening zou vanuit dit perspectief bij de backoffice dienen te liggen. Hier is namelijk de materie-, beleids- en juridische deskundigheid aanwezig. Alleen dan kan de dienstverlening in één keer goed en kunnen onnodige risico's worden vermeden. De frontoffice kan de intake doen en informatie verstrekken. De backoffice wordt hierdoor in enige mate afgeschermd om efficiënt en effectief te kunnen werken. De backoffice kan de trend van de reorganisatie van dienstverlening niet stoppen, maar daarbinnen wordt ernaar gestreefd om de kwaliteit en professionaliteit van de dienstverlening zoveel mogelijk te handhaven. Bij het backoffice-perspectief hoort de mening dat de klant in één keer goed geholpen dient te worden. Omdat vragen soms complex zijn, moet de frontoffice zich beperken tot informatieverstrekking en kennisnemen van de aspecten die van belang zijn voor de backoffices. De knip tussen front- en backoffice moet duidelijk zijn. Er is vanuit de backoffices

¹ Ambtelijke top

² Middenmanagement

vaak de nodige scepsis naar de frontoffice, maar er ontstaat ook steeds meer ruimte voor positieve waardering, omdat de frontoffice veel vragen voor de backoffices afvangt (Van der Meer & Van Dijk, 2002).

Over de relatie tussen front- en backoffice bestaan verschillende perspectieven. Enerzijds is er het perspectief dat pleit voor een 'harde knip', hetgeen inhoudt dat de frontoffice een geheel onafhankelijk organisatieonderdeel is. De enige doelstelling van deze frontoffice is om de klant optimaal te bedienen. Anderzijds is er het perspectief dat pleit voor gedeeltelijke integratie van de frontoffice met de backoffices. Dit vanuit het oogpunt dat de klant het beste meteen door deskundige mensen geholpen kan worden. Het biedt tevens kansen op het gebied van kennisoverdracht tussen medewerkers van front- en backoffice. Daarnaast lijkt een goed ICT informatiesysteem voor de samenwerking tussen de front- en backoffice en een goede dienstverlening onontbeerlijk (Van der Meer & Van Dijk, 2002).

Het management perspectief

Het managementperspectief gaat uit van twee niveaus: de ambtelijke top en het middenmanagement. Beide niveaus zijn primair gericht op klantgerichtheid. Gemeenten zijn veelal nog productgericht, terwijl het bij klantgerichtheid om de vraag van de klant gaat. Klantgerichtheid betekent vanuit het managementperspectief, dat overigens aansluit bij de Wabo, dat een klant eenvoudig een vraag kwijt kan bij een frontoffice. De klant hoeft zelf minder na te denken over welke vragen aan welk loket gesteld moeten worden. Om de klant goed te kunnen bedienen is een frontoffice een organisatorische noodzaak geworden, hetgeen veelal vraagt om een structuuraanpassing. Het voordeel van een frontoffice is tevens dat deze de backoffices in de luwte houdt, waardoor deze efficiënter kunnen functioneren en minder worden opgehouden door ad-hoc vragen. De wijze waarop front- en backoffices worden georganiseerd, hangt af van het perspectief wat hiervoor wordt gekozen: een strikte scheiding of gedeeltelijke integratie (Van der Meer & Van Dijk, 2002).

Het algemeen ambtelijke perspectief

Naast bovenstaande perspectieven willen wij nog een perspectief noemen, welke geldt voor de gehele ambtelijke organisatie. Uit het onderzoek van Van der Meer en Van Dijk (2002) komt naar voren dat dit perspectief bij alle onderzochte gemeenten aanwezig was. Iedereen is overtuigd van het belang van klantgericht werken en identificeert dit thema met de eigen professionaliteit. Medewerkers zijn bovendien loyaal aan plannen, die zijn opgesteld door de ambtelijke leiding. Bestuur, ambtelijke top, middenmanagement en medewerkers willen niet geïdentificeerd worden met het stempel dat je bij hen 'van het kastje naar de muur' wordt verwezen. Overigens is er verdeeldheid over de wijze waarop klantgerichtheid moet worden georganiseerd. Dit heeft weer te maken met het perspectief van waaruit dit vraagstuk bekeken wordt. Het bestuur ziet bijvoorbeeld de klant als kiezer, terwijl bij de ambtelijke top een responsieve houding van de organisatie voorop staat. Loyaliteit en professionaliteit vormen voor alle betrokkenen een belangrijk onderdeel van hun houding. Dit lijkt mooi maar er schuilt toch een gevaar in. Er kan namelijk tweestrijd ontstaan tussen bijvoorbeeld loyaliteit aan klantgerichtheid en professionele opvattingen vanuit het beleidsterrein. Dit kan leiden tot onverwachte uitkomsten bij een eventueel veranderingsproces. Daarnaast kan er loyaliteit bestaan met een dubbele bodem. Medewerkers lijken mee te werken, maar zien de eigenlijke veranderingen niet zitten en gaan afwachten. Hierdoor kan de daadwerkelijke verandering in de praktijk tegen vallen en verandert er niets (Van der Meer & Van Dijk 2002).

Door organisatieadviseurs wordt in dit kader vaak gewezen op stil verzet. Een medewerker die zich niet uitspreekt over de voorgestelde verandering, kan tijdens een veranderingsproces meer problemen geven dan een medewerker die sterk ageert en hierdoor wellicht kan worden overtuigd van het nut en de noodzaak van die verandering.

Het bestuurlijke perspectief

Bestuurders willen zich profileren richting de burger. Het is voor hen belangrijk om naar hun kiezers over te brengen, dat er serieus werk wordt gemaakt van de verbetering van de dienstverlening. Het is de taak van het ambtelijke management om invulling te geven aan deze bestuurlijke wensen. Zij zullen dit proces in de praktijk kritisch volgen en trachten te beïnvloeden (Van der Meer & Van Dijk 2002).

4.5.4 Kansen en problemen

In de voorgaande paragraaf is uitgelegd dat beelden ten aanzien van de front- en backoffice en de klantgerichtheid veelal verschillen, wanneer die vanuit een ander perspectief beschouwd worden. Het beschouwen van de problematiek van in ons geval de Wabo, vanuit deze verschillende perspectieven, verschaft een breder beeld van de kansen en risico's. De Wabo beoogt verbetering van de dienstverlening en dus een kanteling naar een vraaggerichte organisatie met oog voor de wensen van de klant. Verbetering van dienstverlening vereist veranderingen in de manier van werken en een betere afstemming tussen mensen en afdelingen. Het is dus interessant om te weten welke visies er binnen de organisatie leven en in hoeverre deze met elkaar overeenkomen dan wel verschillen.

In onderstaande tabel worden per perspectief de belangrijkste te verwachten kansen, problemen en oplossingen bij de invoering van de Wabo bij gemeenten weergegeven. Deze kansen, problemen en oplossingen blijken uit een combinatie van de perspectieven uit de studie van Van der Meer en Van Dijk (2002), de eisen uit de Wabo en onze eigen interpretaties.

Tabel 4.5: Problemen en oplossingen volgens de verschillende perspectieven

	Frontoffice	Backoffice	Management	Algemeen ambtelijk	Bestuur
Kansen	- De klant nog meer centraal, dienstverlening verbeteren: vollediger informatievoorziening en snellere dienstverlening	-Dienstverlening verbeteren, meer aandacht voor omgeving -Toename kwaliteit door integraliteit	-Dienstverlening verbeteren en waardering door klanten vergoten -Meer efficiency en grotere effectiviteit	- Dienstverlening in zijn algemeenheid verbeteren	- Dienstverlening verbeteren - Gemeente/ overheid in positief daglicht, kiezers tevreden. - Kostenbesparing voor burgers door deregulering
Problemen	- Gebrek aan kennis en competenties van alle processen en procedures -Samenwerking met backoffices	- Samenwerking met anderen - Doorlooptijden - Afbreuk professionaliteit	- Machtsstrijd - Eilandjescultuur - Focus op klant en termijnen ten koste van professionaliteit	- Dilemma klantgerichtheid vs. professionaliteit - Termijnen	- Focus op korte termijn en klanttevredenheid - Besluitvaardigheid bij complexe problemen
Oplossingen	- Opleiding - Meer persoonlijke interactie tussen front- en backoffices - Informatie vanuit backoffices verbeteren	- Stimuleren klantgerichtheid en brede kijk - Afstemming werkprocessen - Afspraken over termijnen	- Efficiency zowel kosteneffectiviteit als binnen de processen verbeteren - Stimuleren gecoördineerde activiteiten -Bieden van uitdagingen aan medewerkers	- Gezamenlijk balans vinden tussen klantgerichtheid en professionaliteit	- Verhogen outcome - Integrale besluitvorming op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen

4.6 Veranderingsstrategie

4.6.1 Inleiding

In de voorgaande paragrafen hebben wij vanuit de verschillende benaderingen en aspecten gekeken naar de aanstaande veranderingen, die de Wabo met zich meeneemt voor gemeentelijke overheidsorganisaties. Dit onderdeel gaat in op het proces van veranderen zelf. Hoe kom je vanuit de huidige situatie tot een veranderingsstrategie?

In deze paragraaf worden enkele theorieën over veranderingsstrategieën beschreven. Net als bij de andere onderwerpen zijn er meerdere strategieën denkbaar die leiden tot een bepaalde verandering. De veranderingsstrategie geeft richting aan het managen van de verandering, die moet leiden tot de gewenste situatie. Deze strategie wordt gekozen aan de hand van een aantal criteria, welke verderop aan bod komen. De maatregelen die onderdeel uitmaken van de veranderingsstrategie kunnen op het gebied van verschillende benaderingen gekozen worden. In ons geval betekent dit dat, ten aanzien van de structuur, cultuur of netwerkrelaties van een organisatie, interventies gedaan kunnen worden.

4.6.2 Het proces van veranderen

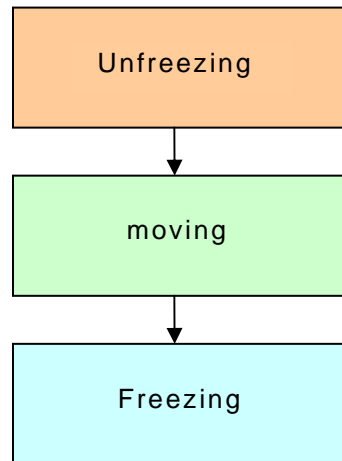
Op dit moment vindt er een verschuiving plaats, van rationele opvattingen over organisatieveranderingen en organisatieconcepten, naar meer iteratieve processen van organisatieverandering en moderne organisatieconcepten. Een verandering staat veelal niet op zichzelf, maar wordt beïnvloed door andere veranderingen binnen de overheidsorganisatie, zodat naast de beoogde veranderingen ook andere onbedoelde effecten optreden. Moderne organisaties zijn continu in ontwikkeling. Medewerkers in traditionele overheidsorganisaties ervaren dit echter anders en hebben veelal een statisch beeld van organisaties. Organisatieverandering is voor hen geen vanzelfsprekendheid, maar een onderbreking van vaste patronen. Het begeleiden van organisatieveranderingen is vanuit deze visie een tijdelijke aangelegenheid. Na afloop van het veranderingsproces is verdere begeleiding niet noodzakelijk en vervalt de organisatie in vaste, weliswaar gewijzigde patronen.

De planned-change benadering en ontwerpstrategie

In de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw werd bij organisatieveranderingen bij dit type organisaties veelal de planned-change-benadering toegepast. Planned change is *'a deliberate effort with a stated goal on the part of the change agent to create modification in the structure and process of a social system such that it requires members of that system to relearn how they perform their roles'* (Zaltman & Duncan in Doorewaard & De Nijs, 2004).

De planned-change benadering heeft drie kenmerken; het is planmatig, projectgericht en expert georiënteerd. Planmatige organisatieontwikkelingen worden opgevat als een lineair, bewust gepland proces.

De stappen van een dergelijk proces vallen uiteen in: het benoemen van het probleem en de oplossingen, het losmaken van de bestaande organisatorische zekerheden (unfreezing), het wijzigen van de bestaande organisatie in de richting van de oplossing (moving) en uiteindelijk het consolideren van de geplande verandering naar de oplossing (freezing). In figuur 4.11 worden deze stappen weergegeven.



Figuur 4.11: Rationeel veranderingsproces

Dergelijke rationele veranderingsprocessen worden veelal projectmatig opgezet, al dan niet door middel van de zogenaamde expert-benadering. Het veranderingsproces wordt in het laatste geval aangestuurd door een zogenaamde 'change agent'.

Van der Meer en Van Dijk (2002) beschrijven bij hun onderzoek over reorganisaties van lokale publieke dienstverlening en de 'natuurlijke' spanning tussen front- en backoffices een soortgelijke benadering: de ontwerpstrategie. Deze strategie heeft een gefaseerde opbouw. Het gaat om een geplande verandering, waarbij het beoogde doel van tevoren is gedefinieerd en in verschillende fasen naar dit doel wordt toegewerkt. Voor een dergelijke aanpak geldt dat er een aantal belangrijke vooronderstellingen wordt gemaakt:

- Binnen de organisatie is voldoende informatie en deskundigheid om een goed ontwerp van de verandering te maken.
- Het proces van verandering is planmatig uit te voeren.
- Goede informatie naar de rest van de organisatie over het plan tot verandering zorgt voor draagvlak.

De kenmerken van een geplande verandering zijn genoemd bij de uitwerking van de planned-change benadering en komen voor een groot deel overeen met die van de ontwerpbenadering. Van der Meer en Van Dijk (2002) laten bij hun uitwerking van de ontwerpstrategie zien, dat het belangrijk is om alle betrokken medewerkers goed te informeren, zodat de beelden van medewerkers niet onnodig negatief zijn. Het hebben van een goed functionerende frontoffice kan onnodige belasting van de backoffices wegnemen. Het is van belang om dit soort beoogde resultaten van de verandering te delen met de betrokkenen. Hierdoor kan een deel van de mogelijke weerstand worden weggenomen. Voorts blijkt uit hun onderzoek dat alle veranderingsprocessen moeizamer en trager verliepen dan beoogd. Bovendien bleek dat *"...in de meeste gevallen rondom de (beoogde) structuurveranderingen (onderhuidse) tegenstellingen in de organisatie bestaan. De verankering van bestaande manieren van werken in het denken van medewerkers en in hun onderlinge relatie is daarmee sterk"* (Van der Meer & Van Dijk, 2002). Indien dit ten tijde van het veranderingsproces onvoldoende wordt onderkend, heeft dit effect op het behalen van de beoogde doelstellingen van de veranderingen.

Hieronder worden de mogelijke stappen, in relatie tot de invoering van de Wabo bij een gemeentelijke organisatie, van de ontwerpbenadering kort weergegeven.

1. Initiatiefase: op concernniveau wordt het voornemen vastgesteld om tot implementatie van Wabo over te gaan.
2. Definitiefase: uitwerken van de veranderingsopgave.
3. Ontwerpfase: globale weergave van de organisatie en processen na de verandering.
4. Voorbereidingsfase: uitwerken van het implementatieplan en scheppen van de juiste condities.
5. Realisatiefase: tot stand brengen van de nieuwe organisatie.
6. Nazorgfase: monitoren, evalueren en eventueel bijsturen.

Vanaf het moment dat deze benaderingen werden geïntroduceerd, is er eigenlijk al veel kritiek op gekomen. Organisatieveranderingen zijn complexe processen, die moeilijk zijn te vatten in een lineair proces. Een organisatieverandering is een complex probleem, waarbij veel belangen en partijen een rol spelen. Bij de planned-change benadering en de ontwerpbenadering bestaat het gevaar dat de personen, die zich bezighouden met het veranderingsproces, blind worden voor de wereld buiten het project van verandering. Het project wordt dan een doel op zich. Een voorbeeld hiervan is dat een nieuwe organisatiestructuur ontworpen wordt, zonder na te denken over het veranderingstraject. Dit is een strategie waarbij de complexiteit van de verandering wordt gereduceerd door orde en samenhang aan te brengen. Reorganisaties die op deze wijze zijn ingericht, hebben veelal niet het beoogde resultaat (Kickert, 2002).

Wij maken gebruik van elementen uit beide theorieën, dus uit zowel de planned-change benadering als de ontwerpstrategie. Daar waar in het vervolg gesproken wordt over de ontwerpstrategie, wordt ook de planned-change benadering bedoeld.

Ondanks dat er veel bezwaren kleven aan de benaderingen, heeft het tot rond 1985 geduurd voordat nieuwe uitgangspunten werden ontwikkeld in het denken over organisatieontwikkeling. Deze nieuwe, meer integrale benadering van organisatieverandering wordt de emergent-change benadering genoemd. Een andere variant hierop is de zogenaamde ontwikkelstrategie.

De emergent-change benadering en ontwikkelstrategie

De kenmerken van de ontwerpstrategie waren grofweg: lineair proces, bewuste planning en tussentijdse mijlpalen. Tegenover deze benadering staan de emergent-change benadering en de ontwikkelstrategie. Dit zijn meer cyclische processen. Organisatieverandering is een continu proces en maakt onderdeel uit van de dagelijkse gang van zaken. Bewuste en onbewuste ontwikkelprocessen grijpen op elkaar in. Er is ook bij een dergelijk veranderingsproces enige sturing noodzakelijk. Het bewuste veranderingsproces gaat bij de emergent-change samen met andere soms onbewuste processen. Er is wel sprake van sturing op tussentijdse resultaten alleen in mindere mate en op de meest belangrijke factoren. Dit is ook het geval bij de ontwikkelstrategie. *“Een ontwikkelstrategie is erop gericht om door overleg en overreding, onderhandelen en experimenteren een leer- en groeiproces in de organisatie tot stand te laten komen”* (Van der Meer & Van Dijk, 2002).

Ook bij deze strategie worden bij het onderzoek van Van der Meer en Van Dijk (2002) kanttekeningen geplaatst. Medewerkers kijken allen vanuit hun perspectief naar de verandering. Tijdens de besluitvorming over het veranderingsproces wordt zoveel mogelijk gezocht naar consensus over de oplossingsrichting. Dit leidt echter niet altijd tot tevredenheid

van alle betrokken of de meest effectieve oplossing. Met andere woorden: de ontwikkelstrategie leidt niet per definitie tot meer draagvlak dan de ontwerpstrategie.

Belangrijke uitgangspunten van de ontwikkelstrategie zijn:

- Er wordt gebruik gemaakt van de informatie en deskundigheid die binnen de organisatie aanwezig is.
- Door van deze kennis gebruik te maken tijdens het veranderingsproces wordt het draagvlak voor het veranderingsproces binnen de organisatie vergroot. Medewerkers groeien mee in het ontwikkelingsproces.
- Er is ruimte voor 'leren' en bijsturen tijdens het veranderingsproces. De wijze waarop de doelen worden gerealiseerd zijn nog niet tot in detail uitgewerkt (Van der Meer & Van Dijk, 2002).

Doorewaard (1992) noemt vijf aspecten die kunnen helpen bij het opstellen van een veranderstrategie en die passen binnen cyclische veranderprocessen, zoals de emergent-change benadering en de ontwikkelstrategie: probleemsignalering, diagnose, ontwerp, interventie en evaluatie. Bij de probleemsignalering draait het voornamelijk om het boven tafel krijgen van het probleem. Wat is er aan de hand en wat zijn de consequenties? Indien er overeenstemming bestaat over de aard van het probleem, kan het vervolgens verder worden gediagnosticeerd. Op basis van deze beide aspecten kan vervolgens worden gestart met het ontwerp, in de vorm van een interventieplan. Nadat het interventieplan is opgesteld, kan worden gestart met het daadwerkelijke veranderingstraject. Tijdens het gehele veranderingsproces is het van belang om aansluiting te blijven houden bij de strategische plannen op concernniveau en een brede focus is dan ook essentieel.

Wijziging van de organisatie volgens de ontwikkelstrategie vraagt ook om een verandering van de aansturing van processen. De rol van de projectorganisatie, en later de leiding van de organisatie, krijgt hierdoor andere accenten dan bij niet cyclisch gestuurde benaderingen, waaraan men gewend is. De nadruk komt, zowel tijdens als na het veranderingsproces, binnen een min of meer vastgestelde ontwikkelrichting tevens te liggen op empowerment en organizational learning. Bij empowerment worden de medewerkers betrokken bij het besluitvormingsproces en de stappen van het veranderingstraject. Dit kost aan de voorkant van een veranderingsproces weliswaar meer tijd maar zorgt uiteindelijk voor een vlottere implementatie van de verandering door meer draagvlak.

We hebben al vastgesteld dat het bij deze strategieën gaat om een cyclisch proces: er wordt uitgegaan van een continu proces van leren en verbeteren. Hierbij is generative learning van groot belang. Medewerkers moeten kritisch blijven, ten aanzien van hun eigen handelen, en moeten worden uitgenodigd om creatief te zijn in het vinden van verbeteringen. Het beoogde resultaat is hierbij zelfsturing in verandering.

Deze veranderstrategieën passen wellicht beter bij organisaties, die veranderingen zien als een continu proces, zoals eerder beschreven. Begrippen als empowerment en organizational learning staan hierbij centraal (Van der Meer & Van Dijk, 2002).

Ook in dit geval maken wij gebruik van zowel de theorie van de emergent-change benadering als de ontwikkelstrategie. Daar waar in het vervolg de ontwikkelstrategie wordt genoemd, wordt tevens de emergent-change benadering bedoeld.

De processtrategie

Bij deze strategie geeft een projectorganisatie, die de verandering leidt, feitelijk geen inhoudelijke richting aan. Het idee is dat de organisatie zichzelf moet veranderen. De strategie van de projectorganisatie is louter gericht op het faciliteren van de verandering, zonder inhoudelijk te sturen. Bij deze strategie wordt ervan uitgegaan dat de problematiek te complex is voor een beperkt aantal leden van een projectgroep en dat het eindresultaat van de verandering in waarde toeneemt, indien deze door de hele organisatie is ontwikkeld en wordt gedragen (Van der Meer & Van Dijk, 2002). Deze strategie is bij gemeentelijke overheden voor zover ons tijdens dit onderzoek is gebleken, nog niet toegepast.

De cultuurbenadering

De verschillende aspecten van cultuur binnen een organisatie zijn in dit hoofdstuk al eerder aan de orde gekomen. Dat cultuur een belangrijke component is, bij nagenoeg alle veranderingsprocessen, lijkt evident. Wanneer cultuurverandering echter wordt gebruikt als strategie voor verandering, wordt uitgegaan van de volgende veronderstellingen.

- Werkhouding en organisatiecultuur bepalen veel meer het functioneren van organisaties dan organisatiestructuur en procedures.
- Werkhouding en organisatiecultuur zijn beïnvloedbaar.

Cultuurverandering kan langs verschillende wegen worden bewerkstelligd. Afhankelijk van de gegeven cultuur en de doelstelling van de verandering, kan een strategie worden bepaald om dit vermogen van een organisatie te benadrukken of aan te brengen. Voor het realiseren van cultuurverandering is niet een standaard set met instrumenten voor handen. Het vraagt vooraf de nodige kennis van de organisatie en de nodige inzichten van de veranderaars tijdens het veranderingsproces. Veranderingsstrategieën, waarbij cultuurverandering centraal staan, stellen de denk- en handelingspatronen in een organisatie centraal (Van der Meer & Van Dijk, 2000).

4.6.3 Veranderingsstrategie en de Wabo

We hebben al eerder geconstateerd dat de Wabo, en hiermee de komst van de omgevingsvergunning, veranderingen met zich meebrengt voor de gemeente Westland. In de voorgaande paragrafen van het theoretisch kader zijn we ingegaan op de structuur-, cultuur- en netwerkbenadering. Vervolgens hebben we vanuit de netwerkbenadering ook nog een specifieke relatie hiervan behandeld, namelijk die tussen de front- en backoffices. De verschillende theorieën over veranderingsstrategieën gaan in op de vraag op welke manier een gewenste verandering vanuit de verschillende benaderingen kan worden bereikt.

Voor een deel geeft de Wabo de gewenste richting van de verandering aan. De dienstverlening door de overheid moet worden verbeterd, de administratieve lastendruk voor de burgers en bedrijven moet worden verlaagd en er moet meer gebruik worden gemaakt van de beschikbare ICT mogelijkheden. Vergunningsaanvragen moeten in de toekomst bij één loket kunnen worden ingediend. Vanuit dit gegeven en de termijn, waarop de verandering moet zijn geëffectueerd, ligt het voor de hand om te kiezen voor de ontwerpstrategie.

De noodzakelijke veranderingen moeten dan wel voldoen aan de volgende kenmerken:

- De doelen zijn door de wetgever geformuleerd.
- Binnen de gemeenten is voldoende kennis en informatie beschikbaar om een goed ontwerp van de verandering te maken.

- Het proces van verandering is planmatig uit te voeren.
- Er is voldoende informatie beschikbaar over het plan van verandering om draagvlak te creëren (Mastenbroek, 2005).

Bij de behandeling van de verschillende benaderingen hebben we echter ook gezien dat een aantal andere aspecten van belang is, voor een goede implementatie van de Wabo. De vraagstukken die vanuit de omgeving in de toekomst op een gemeente afkomen, vragen om de nodige flexibiliteit bij de afhandeling, integratie van processen en continu positie kiezen tussen de verschillende belangen. Dit vraagt in de eerste plaats om visie aan de voorkant van de processen, een andere houding van medewerkers en flexibiliteit in de processen. Er is dan geen sprake van een veranderingsproces met een korte looptijd en een duidelijk eind, maar meer van een continu proces om in te kunnen spelen op een veranderende vraag uit de omgeving en om medewerkers anders te laten werken. Bovengenoemde kenmerken en de wijzigingen met betrekking tot de Wabo vragen naar onze mening om een combinatie van de ontwerpstrategie en de ontwikkelstrategie.

De strategie

Door Mastenbroek (2005) wordt onderscheid gemaakt tussen het conditionerende en het operationele niveau van veranderingen. Bij het conditionerende niveau gaat het om het creëren van de juiste interne condities om de verandering gestalte te kunnen geven. Hierbij spelen de machts- en afhankelijkheidsrelaties een belangrijke rol. Bij het operationele niveau gaat het om afstemming van specifieke problemen en knelpunten tussen een beperkt aantal onderdelen, dat een rol speelt in het totale proces van verandering. Bij het sturen van de verandering is het van belang om dit onderscheid te maken, omdat de verschillende niveaus om een andere benadering vragen. In feite gaat het bij het operationele niveau meer om 'reparatie, onderhoud en verbetering' terwijl op het conditionerende niveau meer de randvoorwaarden worden neergelegd.

Bij de invulling van de veranderstrategie op het conditionerende niveau is het van belang om een duidelijk en voor medewerkers inspirerend eigen beleidskader op te stellen, waarbij tevens aandacht wordt geschonken aan de kernactiviteiten en gemeenschappelijke waarden rondom de Wabo. Ten aanzien van het operationele niveau is het vooral van belang om in de veranderstrategie aandacht te schenken aan verstoringen en daarbij passende interventies vanuit de verschillende relatieaspecten uit het 'één op drie' model van Mastenbroek. In tabel 4.6 zijn de soorten problemen, methoden en interventies afgezet tegen de aspecten uit het 'één op drie model' van Mastenbroek.



Tabel 4.6: Problemen versus aspecten 'één op drie model' (naar Mastenbroek, 2005 blz. 81)

Relatieaspecten	Soorten problemen	Werkzame methodes	Interventies
Machts- en afhankelijkheids aspect	Onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheid	Heldere organisatiestructuur en verantwoordelijkheden.	Scheidslijnen verhelderen, functieverduidelijking, eenheden integreren, machtscentrum activeren, communicatie, zelfsturing,
Instrumentele aspect	Keuze van middelen, afstemmings- en coördinatieproblemen	Rationeel/technische benadering; Probleemanalyse, efficiënter vergaderen besluitvormingsgedrag, planning verbeteren en duidelijker taakverdeling nastreven	Technieken van probleemanalyse en besluitvorming overdragen, betere afstemmings- en planningsprocedures invoeren.
Sociaal-emotionele aspect	Gebrek aan vertrouwen en acceptatie, persoonlijke irritaties, stereotypering	Uiten van irrationele gevoelens en irritaties, informele communicatie, inleven in de ander	Irritaties en stereotypen bespreekbaar maken, trainen in open communicatie
Onderhandelingsaspect	Voortdurende impasses, aanwending van steeds meer pressie over en weer	Erkennen van tegenstellingen, geven en nemen in plaats van het eigen gelijk zoeken	Compromisvoorstel doen, trainen in onderhandelingsstechniek, de onderhandelingen voorzitten

5. Methodologie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de methodologische verantwoording van het onderzoek naar de invoering van de Wabo bij gemeente Westland beschreven. De manier waarop we de onderwerpen, die uit de theorie volgen, hebben onderzocht om de onderzoeksvragen te beantwoorden, staat hierbij centraal. In paragraaf 5.2 wordt aandacht besteed aan het type onderzoek. In paragraaf 5.3 komt de onderzoeksmethode (design) aan de orde en in paragraaf 5.4 worden de verschillende onderzoeksinstrumenten (technieken) kort beschreven. Daarna worden in de paragrafen 5.5, 5.6 en 5.7 van respectievelijk de onderwerpen structuur, cultuur en netwerk, beschreven welke onderzoeksinstrumenten zijn gebruikt om de benodigde informatie te verkrijgen.

5.2 Type

Een wetenschappelijk onderzoek heeft tot doel de wetenschappelijke kennis te vergroten, of om een praktijkprobleem op te lossen. In ons geval gaat het om het oplossen van een praktijkprobleem. Aangezien het lastig is om de complexe en dynamische praktijk van de bestuurskunde te vangen in bijvoorbeeld een strak empirisch-analytisch model, wordt bij dit soort onderzoeken vaak gekozen voor een actie-onderzoek. Hierbij gaat het om de praktische bruikbaarheid van de gegenereerde kennis en het betreft dan ook een combinatie van onderzoeken en veranderen, in nauwe wisselwerking met de actoren (Brouwer, 1986). Ook wij kiezen voor een meer toepassingsgerichte benadering, maar ons onderzoek verschilt van actie-onderzoek omdat wij de verandering niet zelf realiseren. De uitkomst van ons onderzoek stopt bij het ontwerp van de veranderaanpak.

5.3 Onderzoeksmethode

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven, wordt gekozen voor een aanpak die past bij het oplossen van een concreet ervaren bestuurskundig vraagstuk. Deze aanpak is onder te verdelen in een aantal stappen.

- Tussen de probleemeigenaar (teamleider Bouwen) en onderzoekers vindt overleg plaats om de probleemstelling en vraagstelling helder te krijgen.
- De onderzoekers bestuderen theorie op het gebied van organisatieverandering en stellen het theoretische kader op, met daarin beschreven hoe volgens de theorie antwoord op de onderzoeksvragen verkregen kan worden.
- Er vindt overleg plaats tussen de onderzoekers en de probleemeigenaar om te kijken of de in het theoretische kader aangegeven onderzoeksrichting aan de wensen voldoet. Tevens worden afspraken gemaakt over het empirisch onderzoek (te interviewen medewerkers).
- De onderzoekers voeren het empirisch onderzoek uit. Dit betreft het in kaart brengen van de huidige situatie, de te verwachten kansen, risico's en weerstanden, de ambities, de gewenste situatie en mogelijke oplossingsrichtingen.
- Vervolgens trekken de onderzoekers conclusies en doen ze aanbevelingen, ten aanzien van het omgaan met kansen, weerstanden en risico's bij de invoering van de omgevingsvergunning.
- De uitkomsten worden door de onderzoekers besproken met de probleemeigenaar.

Het eindpunt van ons onderzoek is het doen van aanbevelingen. Vanwege de tijdsplanning is het niet mogelijk om de daadwerkelijke interventies en de evaluatie hiervan mee te nemen.

5.4 Onderzoeksinstrumenten

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen wordt een aantal onderzoeksinstrumenten gebruikt. Er worden verschillende instrumenten gebruikt om uitkomsten te verifiëren en zo de betrouwbaarheid van het onderzoek te maximaliseren. In de volgende subparagrafen worden de onderzoeksinstrumenten kort beschreven.

5.4.1 Documentanalyse

De volgende documenten zijn bestudeerd om een beeld te krijgen van de huidige situatie van gemeente Westland, de inhoud van de Wabo, en de impact hiervan op de gemeentelijke organisatie.

- Beleids- en organisatieplannen van gemeente Westland en de afdelingen die met de Wabo te maken krijgen.
- Werkprocesbeschrijvingen van gemeente Westland, ten aanzien van het totale ruimtelijke vergunningsproces.
- Inventarisatielijsten, waarop de aangevraagde ruimtelijke vergunningen zijn bijgehouden. Om een beeld te verkrijgen van de impact van de Wabo op de organisatie, zijn de bouwplantoetsers verzocht om drie maanden lang deze gegevens te registreren. Hiervoor zijn de bouwplantoetsers benaderd, omdat zij het beste beeld hebben van de samenloop en de combinaties van verschillende soorten vergunningsaanvragen.
- Handreikingen vanuit het ministerie van VROM en de resultaten uit verscheidene pilots die door gemeenten, provincies en waterschappen zijn uitgevoerd.

5.4.2 (Participerende) observatie en eigen ervaring

Eén van de onderzoekers is werkzaam bij gemeente Westland en neemt dus deel aan de dagelijkse activiteiten in deze organisatie, heeft een nauwe band met het onderwerp van onderzoek en heeft dus kunnen putten uit eigen ervaringen, voor wat betreft de structuur, cultuur en werkwijzen. Voor alle te onderzoeken onderwerpen is deze kennis en ervaring bewust of onbewust gebruikt. Weliswaar kan dit een voordeel zijn, maar het gevaar ligt op de loer dat deze onderzoeker meer moeite heeft met het op afstand bekijken van de organisatie. Doordat de tweede onderzoeker buiten deze organisatie staat, is deze valkuil volgens ons echter goed vermeden.

5.4.3 Presentatie en brainstormsessie

Om een eerste beeld te krijgen van de kansen en risico's en om de medewerkers te informeren, is door een medewerker van het ministerie van VROM allereerst voor alle circa 80 betrokken medewerkers een presentatie gehouden over de belangrijkste inhoudelijke punten van de Wabo. Vervolgens is in het kader van het interne project "Omgevingsvergunning", door de projectleider hiervan, een brainstormsessie georganiseerd met voornamelijk de specialisten en vergunningverleners en een aantal leidinggevenden van de betrokken disciplines in de gemeente. Er is gekozen voor deze personen, omdat ze het beste zicht hebben op mogelijke praktische en organisatorische gevolgen van de invoering van de Wabo. Er waren circa 25 personen aanwezig en één van de onderzoekers fungeerde als inleider en observator.

De werkwijze bij de bijeenkomst was als volgt. De verschillende inhoudelijke aspecten van de Wabo werden op aparte pagina's van een flip-over geschreven. Steeds werd er begonnen met een inleiding over het betreffende aspect, waarna een ieder zijn gedachten erover kwijt kon. Deze gedachten werden genoteerd op de flip-over en later uitgewerkt in een verslag. Een ieder heeft dus de mogelijkheid gekregen om de volgens hem of haar te verwachten kansen en problemen bij de invoering van de Wabo in gemeente Westland, te uiten.

1. Eén loket
2. Eén vergunning
3. Bezwaar/ beroep
4. Handhaving
5. Informatisering & Automatisering
6. Afstemming met andere overheidsorganisaties

Figuur 5.1: Aspecten Wabo

De uitkomsten van de brainstormsessie worden in bijlage III volledig weergegeven. Het betreft de inleidingen die door de onderzoeker zijn gegeven en de genotuleerde uitspraken van de medewerkers. In hoofdstuk zes wordt onze eigen interpretatie van de uitkomsten weergegeven.

5.4.4 Interviews

Met een aantal personen zijn interviews gehouden, met als doel een beeld te krijgen van de huidige situatie, de te verwachten kansen en risico's, de ambities, de gewenste situatie en de mogelijke oplossingsrichtingen. Zoals al eerder is aangegeven, ligt het accent van het onderzoek op de interne organisatie. Er zijn dan ook voornamelijk medewerkers binnen gemeente Westland geïnterviewd. Allereerst is ervoor gekozen om personen van de verschillende afdelingen, die met de omgevingsvergunning te maken krijgen en die met elkaar moeten gaan samenwerken, te interviewen. Daarnaast is met een aantal leidinggevenden gesproken, omdat deze vaak een ander perspectief hebben en uiteindelijk de veranderingen moeten doorvoeren. Met de portefeuillehouder is gesproken om het ambitieniveau van de gemeente en het bestuurlijke perspectief vast te stellen.

Ondanks dat dit onderzoek zich richt op de interne organisatie van gemeente Westland, is het voor de invoering van de Wabo interessant om te achterhalen hoe de aanvrager van de toekomstige omgevingsvergunning erover denkt en waar hij als externe partij kansen en risico's ziet. Als de aanvrager geen voordeel ziet in het aanvragen van een gecombineerde omgevingsvergunning, dan is de gemeente voor niets de organisatie aan het optuigen of betekent het wellicht dat er meer communicatie richting de burger nodig is. Er zijn dus ook gevolgen voor de interne organisatie. Een lijst met geïnterviewde personen, met de bijbehorende redenen dat voor deze personen gekozen is, is te vinden in bijlage IV.

De interviewvragen zijn non-directief en waarde vrij gesteld, om de geïnterviewden niet bij voorbaat een bepaalde richting in te duwen. Het was namelijk de bedoeling om te achterhalen of onze aannames vanuit de theorie en eigen vooronderstellingen over de ideale situatie, de kansen en problemen en weerstanden, gedeeld worden en in de praktijk ook gelden. De uitkomsten van de brainstormsessie zijn meegenomen in de interviews. De vragenlijsten zijn opgenomen in bijlage V.

5.5 De onderwerpen onderzocht

5.5.1 Wabo algemeen en impact

Door middel van documentanalyse van handreikingen van het ministerie van VROM en verscheidene websites zijn wij nog meer bekend geraakt met de inhoud van het wetsvoorstel

Wabo. Beide onderzoekers waren vanuit hun werk al redelijk goed op de hoogte. De één als beleidsmedewerker en projectmedewerker omgevingsvergunning en de andere als verantwoordelijke manager voor vergunningverlening en handhaving bij een andere overheidsorganisatie. Door middel van de presentatie en brainstormsessie hebben de betrokken medewerkers een eerste beeld gekregen van de inhoud van de wet en hebben ze kunnen nadenken over de consequenties ervan voor hun werkzaamheden en voor de organisatie. Daarnaast is er in de interviews aandacht besteed aan de kennis van de medewerkers op dit gebied.

Door het analyseren van de geïnventariseerde gegevens is een beeld verkregen van de impact van de Wabo voor de gemeente, ten aanzien van het aantal vergunningsaanvragen waarvoor meer afstemming met andere teams en/of afdelingen nodig is, dan nu het geval is.

5.5.2 Organisatiestructuur

De huidige organisatiestructuur van gemeente Westland is onderzocht, door middel van documentanalyse. Hiertoe zijn de website, waarop uitleg wordt gegeven over het gekozen organisatiemodel, het organogram van gemeente Westland en beleidsstukken over dienstverlening (frontoffice) bekeken.

Door middel van interviews zijn de meningen onderzocht van frontoffice-medewerkers, vergunningverleners, leidinggevenden en de portefeuillehouder, over de huidige organisatiestructuur, de geschiktheid hiervan en de gewenste situatie voor het faciliteren van de Wabo. Ook kwamen hierbij de praktische problemen bij het realiseren van de ideale situatie voor de Wabo aan de orde.

5.5.3 Organisatiecultuur

Door middel van documentanalyse en interviews is een beeld gevormd van de algemene organisatiecultuur bij gemeente Westland en de eventuele subculturen. Hiertoe zijn de beleidsstukken erop nageslagen, waar de missie, strategische doelstellingen en kernwaarden van de organisatie worden beschreven. Daarnaast is bekeken hoe de mensen werkelijk over de cultuur binnen de gemeente denken en welke verschillende perspectieven er zijn. Dit is in de interviews nader onderzocht. Op deze wijze hebben we ons een redelijk beeld kunnen vormen van de algemene organisatiecultuur bij gemeente Westland. Specifiek is vervolgens ingegaan op de onderwerpen die in nauwe relatie met de omgevingsvergunning staan: attitude ten aanzien van het vergunningsproces, samenwerking en dienstverlening.

5.5.4 Front- en backoffice perspectieven

In de studie van Van der Meer en Van Dijk (2002) komt naar voren dat debatten over de vormgeving van front- en backoffices en hun onderlinge relaties een aantal subthema's kennen. Ten aanzien van een aantal van deze thema's, zoals de knip tussen de front- en backoffice, de samenwerking, de meningen over elkaar en de mate van klantgerichtheid, is onderzocht welke perspectieven er leven bij gemeente Westland. Deze thema's zijn verwerkt in de vragenlijsten.

In paragraaf 4.5 is aan de orde gekomen dat de perspectieven van personen veelal niet gelijk zijn aan elkaar en dus kunnen botsen. Daarom is het interessant om de verschillende posities over deze thema's die in gemeente Westland leven, te achterhalen. Hieruit volgen de kansen en risico's op dit gebied bij de invoering van de Wabo bij gemeente Westland.

Uiteindelijk zijn tabellen opgesteld, waarin de perspectieven, ten aanzien van kansen, risico's, oplossingen en de onderwerpen betreffende de organisatiecultuur en de front- en backoffice, worden weergegeven.

5.5.5 *Relaties in het netwerk*

Een netwerkanalyse is gemaakt om een goed beeld te krijgen van het ruimtelijke vergunningsproces, de actoren die hierin vertegenwoordigd zijn, hun perspectieven en de huidige en gewenste onderlinge relaties tussen deze actoren. Hiertoe zijn de relevante actoren met hun rollen en afhankelijkheden in kaart gebracht. Ook zijn de instrumentele, sociaal-emotionele, machts- en afhankelijkheids-, en onderhandelingsrelaties weergegeven met de benodigde veranderingen.

Op basis van deze netwerkanalyse is bepaald welke veranderingen in relaties voor risico's en kansen zorgen en welke interventies nodig zijn.

De analyse heeft plaatsgevonden conform de onderstaande stappen:

1. inventariseren van actoren;
2. inventariseren van perspectieven en percepties;
3. inventariseren van (te veranderen) relaties op basis van de typering van Mastenbroek (2005);
4. beredeneren aan de hand van de theorie en praktijk welke problemen ontstaan en welke oplossingen hiervoor mogelijk zijn;
5. bovenstaande gegevens in schema's verwerken en interventies bepalen.

Voor de inventarisatie van actoren zijn werkprocessen, beleidsstukken, het organogram en afdelingsplannen bekeken. De percepties en perspectieven van actoren en de onderlinge relaties zijn door middel van interviews onderzocht op de onderwerpen: organisatiestructuur, organisatiecultuur, attitude ten aanzien van het vergunningsproces, dienstverlening (frontoffice – backoffice) en samenwerking: de hoofdonderwerpen van de Wabo.



6. De praktijk versus het ideaal: wat is haalbaar?

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst de huidige situatie van de gemeente Westland onder de loep genomen, ten aanzien van de onderwerpen uit het theoretisch kader. Deze gegevens zijn verzameld door middel van documentanalyse, (participerende) observatie, de brainstormsessie (volledig weergegeven in bijlage III) en interviews, oftewel de onderzoeksinstrumenten, die in hoofdstuk vijf zijn genoemd. In hoofdstuk vier is telkens beschreven wat de ideale situatie van de organisatie voor de invoering van de Wabo zou zijn. In dit hoofdstuk wordt gekeken in hoeverre deze ideale situatie in de praktijk van gemeente Westland te realiseren is. Hierbij wordt onder andere het ambitieniveau van B&W en de Gemeenteraad meegenomen. Wil men slechts voldoen aan de wettelijke regels of spelen er hogere eigen ambities? Wil de gemeente Westland koploper of volger zijn bij de invoering van de Wabo?

In paragraaf 6.2 wordt allereerst een algemene impressie van gemeente Westland gegeven en een aantal strategische beleidsdoelstellingen genoemd. In paragraaf 6.3 komt de organisatiestructuur van gemeente Westland aan bod. In paragraaf 6.4 wordt ingegaan op de organisatiecultuur, aan de hand van de specifieke aspecten, die volgen uit de theorie. In paragraaf 6.5 wordt een netwerkanalyse gemaakt en worden de organisatieonderdelen als actoren in een netwerk met verschillende percepties en wederzijdse afhankelijkheden bekeken. Tot slot worden de belangrijkste ontdekkingen ten aanzien van de te verwachten weerstanden, risico's en kansen bij de invoering van de Wabo bij gemeente Westland, op een rijtje gezet.

6.2 Gemeente Westland in vogelvlucht

De gemeente Westland is op 1 januari 2004 ontstaan uit de vijf voormalige gemeenten 's-Gravenzande, Monster, Naaldwijk, De Lier en Wateringen en heeft momenteel circa 98.000 inwoners. Met haar glastuinbouwcomplex is "de glazen stad" na de Rotterdamse havens en luchthaven Schiphol de derde mainport van het land; de Greenport. De gemeente Westland heeft naast de problemen van iedere middelgrote gemeente haar eigen problematiek, namelijk die van de glastuinbouw. Deze sector is economisch van groot belang maar legt daarnaast een belangrijke claim op de beschikbare ruimte en het leefklimaat. De gemeente heeft de ambitie om met de omgeving naar een balans te zoeken tussen economische welvaart voor het bedrijfsleven en een aangenaam leefklimaat voor de inwoners.

Door het bestuur is hiertoe een missie geformuleerd. In deze missie geeft de gemeente aan wat zij wil betekenen voor haar doelgroepen, klanten, medewerkers en andere belanghebbenden. De missie luidt als volgt.

"De gemeente Westland, geworteld in de dynamische glastuinbouw, werkt voortdurend aan versterking en verbreding van de economische activiteit, aan de kwaliteit van wonen en leven en de vitaliteit van de gemeenschappen in het Westland. De glastuinbouwcluster wordt op duurzame wijze gefaciliteerd in combinatie met behoud en ontwikkeling van kust, landschap en natuur. De gemeente staat voor een hoog niveau van dienstverlening voor allen die in het Westland werken, wonen en recreëren."

Wat betekent een dergelijke missie nu voor de ambtelijke organisatie? Hiervoor heeft de directie de nota 'meerjarenperspectief voor de organisatie' (2005) vastgesteld. In deze nota is door de directie een vertaling gemaakt van bovenstaande missie voor de ambtelijke organisatie. Deze missie bevat belangrijke normen en waarden voor de ambtelijke organisatie en luidt als volgt:



"We zijn een professionele, innovatieve organisatie die eendrachtig haar missie verwezenlijkt en die daarbij samenwerking zoekend en gezaghebbend is. Als lerende organisatie hebben wij voortdurend oog voor de kwaliteit van onze resultaten. Met elkaar hechten we veel waarde aan openheid, verantwoordelijkheid nemen, samenwerkingsgerichtheid en integriteit."

In de nota worden voorts de ontwikkelingsrichting en de snelheid van die ontwikkeling geconcretiseerd. De directie beoogt meer dan alleen het 'basaal op orde komen'. Het biedt de organisatie kaders om zich te ontwikkelen binnen de bestuurlijke ambities en de Westlandse ondernemersgeest. Het ontwikkelprogramma van de gemeente loopt tot 2010 maar stopt daar niet. De directie heeft de ambitie om een lerende organisatie te worden, waarin het voortdurend zoeken naar verbetermogelijkheden vanzelfsprekend is.

Het vertrekpunt van de ontwikkelingsrichting is door de directie afgeleid van de 'raison d'être' van de gemeentelijke organisatie, te weten:

- dienstverlening;
- ondersteuning en uitvoering voor het realiseren van politiek-bestuurlijke ambities;
- waarborging van de continuïteit van de organisatie als afgeleide van de bovenstaande bestaansredenen.

Om de eerder genoemde missies van het bestuur en de directie te realiseren, streeft de directie in haar nota naar voortdurende kwaliteitsverbetering. Door de fusie van vijf kleine gemeenten naar de huidige gemeente Westland gaat dit gepaard met een transformatie die zich kenmerkt door de volgende vier bewegingen:

van samenwerken	→	naar regisseren
van generalist	→	naar specialist
van uitvoeren	→	naar ontwikkelen
van activiteitengericht	→	naar systeemgericht

Deze transformatie wil men in fasen bereiken. Na de afronding van fase 1 in 2006 zijn de processen op orde en is de organisatie activiteitengericht/productgericht. Fase 2 (de uitbouwfase) wordt gekenmerkt door meer procesgericht werken. In 2008 zou de gemeente overwegend procesgericht moeten zijn, waarna de derde en laatste fase gekenmerkt wordt door het streven naar meer systeemgericht/omgevingsgericht werken. Overigens zijn deze termen ontleend aan het INK-model (INK, 2002) en door ons deels behandeld in het theoretisch kader bij de structuurbenadering. Het INK-model wordt gebruikt om de voortgang van de ontwikkelingen te volgen. Integraal management, integraal werken en projectmanagement worden door de directie gezien als belangrijke instrumenten om deze ambities te realiseren.

De uitgangspunten van deze nota staan nog steeds overeind. Wel moet worden geconstateerd dat vanuit de Voorjaarsnota 2007-2010, naar aanleiding van het nieuwe collegeprogramma en de zorgelijke financiële situatie waarin de gemeente Westland zich bevindt, sprake is van enige temporisatie van bovenstaande ambities.

Binnen de gemeente Westland is recent een projectgroep ingericht die zich bezighoudt met de implementatie van de Wabo. De ambities van het bestuur en het hogere management van de gemeente Westland zijn mondeling met de projectleider afgestemd. Vanuit de interviews met het bestuur en de projectleider hebben wij de volgende ambitie geformuleerd.



"De gemeente Westland wil minimaal voldoen aan de wettelijke eisen van de Wabo. Voor de organisatorische aspecten geldt het ambitieniveau 'kiss-proof': keep it simple and stupid, structuurwijzigingen zijn in principe ongewenst. "

De implementatie van de Wabo en de omgevingsvergunning kan naar ons oordeel goed aansluiten bij de voorgenomen concernbrede organisatorische ontwikkelingen. Wij komen hier later bij de verschillende onderdelen in dit hoofdstuk uitgebreid op terug. Het inhoudelijk lage ambitieniveau van de organisatie kan naar onze mening worden verklaard vanuit een aantal onzekerheden rondom de Wabo, concretdoelstellingen op het gebied van kostenbesparing (Voorjaarsnota 2007-2010) en het geringe vertrouwen van het bestuur in het behalen van de doelstellingen van de wetgever.

6.3 Inventarisatie impact Wabo voor gemeente Westland

Om een beeld te krijgen van de impact van de Wabo op de organisatie, hebben de bouwplantoetsers drie maanden lang geregistreerd van welke samenloop van vergunningen er sprake was. De bouwplantoetsers hebben namelijk het beste beeld van de samenloop en de combinaties van verschillende soorten vergunningsaanvragen. Het vaststellen van deze samenloop is van belang, omdat in die gevallen sprake is van een combinatie van verschillende disciplines, die in de toekomst moeten gaan samenwerken om de processen rondom de omgevingsvergunning, zowel aan de voorkant als aan de achterkant van het proces, goed te laten verlopen. De inventarisatie heeft plaatsgevonden vanuit de bouwvergunningen, omdat er bij een meervoudige omgevingsvergunning in veruit de meeste gevallen sprake is van bouwen. De inventarisatielijst van de aanvragen met samenloop is te vinden in bijlage II.

Hierna worden de uitkomsten van de inventarisatie weergegeven. Het betreft het totaal aantal ingekomen bouwaanvragen van het eerste kwartaal van 2007, met de aspecten die hiermee samen hebben gelopen.

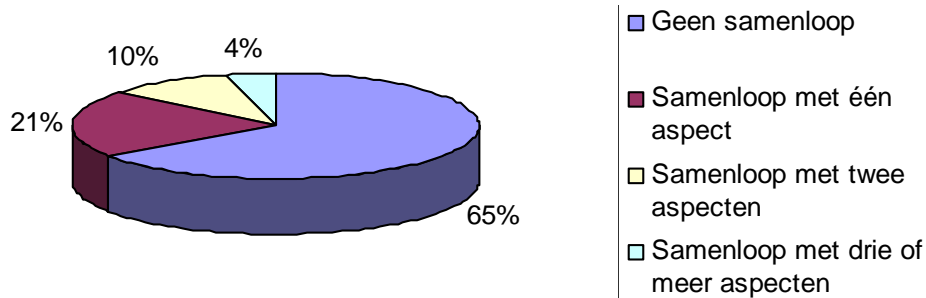
Aantal bouwaanvragen:	282³	
Strijd met bestemmingsplan:	120	= 43%
Milieumelding (8.40Wm) of ontheffing:	67	= 24%
Sloopvergunning:	54	= 19%
Uitritvergunning:	28	= 10%
Gebuiksvergunning:	13	= 5%
Milieuvergunning of wijziging:	9	= 3%
Kapvergunning:	8	= 3%
Monumentenvergunning:	1	(9 in 2006)

³ Hierbij ontbreken de bouwplannen van twee medewerkers, vanwege afwezigheid.



Van de 282 bouwaanvragen zijn er:

- 184 zonder samenloop;
- 58 met samenloop (geen vrijstelling⁴) met één aspect;
- 29 met samenloop van twee aspecten (naast evt. vrijstelling);
- 11 met samenloop met drie of meer aspecten (naast evt. vrijstelling).



Figuur 6.1: Bouwvergunningen met samenloop

Het diagram van figuur 6.1 geeft de verhouding weer tussen het totaal aantal bouwaanvragen en het aantal daarvan dat samenloop met andere aspecten heeft. Voor circa 35% van de bouwvergunningsaanvragen is dus extra afstemming vereist met andere teams en afdelingen in vergelijking met de huidige situatie.

Vervolgens kunnen we kijken naar het totaal aantal aanvragen, die integreren in de omgevingsvergunning, van het eerste kwartaal van 2007. Wanneer er samenloop is tussen vergunningen, gaat dit vrijwel altijd gepaard met een bouwvergunning, dus het aantal met samenloop kan hiervan overgenomen worden.

Totaal aantal aanvragen eerste kwartaal 2007:

Bouwvergunningen:	322⁵
Kapvergunningen:	120
Sloopvergunningen:	93
Milieumeldingen:	70
Uitritvergunningen:	29
Milieuvergunningen:	14
Gebruiksvergunningen:	13

Totaal: 661 vergunningsaanvragen, waarvan ca. 112 met samenloop = **17%**

Uit pilotgegevens blijkt dat dit percentage overeenkomt met de landelijke cijfers.

Gemeente Westland heeft 16 provinciale milieu-inrichtingen.

⁴ Vrijstellingen worden niet apart gezien, omdat deze nu al bij de bouwvergunningsprocedure horen en er dus geen extra afstemming vereist is.

⁵ Hier zijn de bouwplannen van de afwezige medewerkers meegeteld.

6.4 Organisatiestructuur

6.4.1 Het organisatiemodel

In deze paragraaf wordt vastgesteld op welke wijze de formele organisatie van de gemeente Westland is ingericht en in hoeverre deze vorm aansluit bij de optimale organisatiestructuur vanuit de theorie en de doelen van de Wabo.

De ambtelijke organisatie van de gemeente Westland is nog maar 3,5 jaar oud. De medewerkers hebben de samensmelting van vijf afzonderlijke organisaties naar één nieuwe organisatievorm moeten meemaken, wat een hele omschakeling is geweest. De fusie betekende ook een omschakeling van het sectorenmodel, zoals deze functioneerde bij de vijf afzonderlijke gemeenten, naar het directiemodel. De verantwoordelijkheden voor inhoud, proces en bedrijfsvoering zijn hierdoor ingrijpend gewijzigd, wat uiteraard behoorlijk wettens was. Meer specifiek voor vergunningverlening en handhaving betekent het nieuwe organisatiemodel een functiescheiding tussen vergunningverleners en handhavers, de introductie van een frontoffice en differentiatie van de werkprocessen. Deze differentiatie heeft niet alleen gevolgen gehad voor de ambtelijke organisatie, maar is ook merkbaar voor de omgeving. Even iets regelen met een ambtenaar met een integrale taakstelling is er niet meer bij, men heeft met meerdere specialisten binnen de gemeentelijke organisatie te maken.

In bijlage VI wordt het organogram van de gemeente Westland weergegeven. Het directiemodel van de gemeente Westland komt voor een groot deel overeen met het afdelingenmodel van Hiemstra & Boelens (2002), zoals behandeld in het theoretisch kader.

Uit de documentenanalyse is gebleken dat de motivatie om te kiezen voor het directiemodel, ondanks een andere aanleiding (de fusie tussen vijf gemeenten), overeenkomsten vertoont met de diverse aanleidingen tot reorganisaties bij 80.000+ gemeenten, zoals geformuleerd in het onderzoek van Hiemstra & Boelens (2002).

In het theoretisch kader hebben we al geconstateerd dat modellen in hun pure vorm in feite nergens voorkomen. Iedere organisatie past de theoretische modellen aan, vanuit een eigen visie op de ambtelijke organisatie, zo ook bij de gemeente Westland. In dit directiemodel zijn naast de kenmerken van het afdelingenmodel ook elementen uit het burgerlogicamodel zichtbaar.

Het burgerlogicamodel is, zoals we eerder hebben geconstateerd, sterk gericht op externe vraagpatronen. Om de dienstverlening te verbeteren is bij de gemeente Westland een aparte afdeling Publiekszaken geïntroduceerd. Deze afdeling omvat alle frontoffices, maar er is niet echt sprake van één frontoffice. De frontoffices zijn opgesplitst in het frontoffice burgerzaken, het zorgloket, het bedrijvenloket en het bouwloket. Er is in feite wel min of meer sprake van één frontoffice als het gaat om de aspecten die onderdeel uitgaan maken van de Wabo. Dit betreft het bedrijvenloket en het bouwloket.

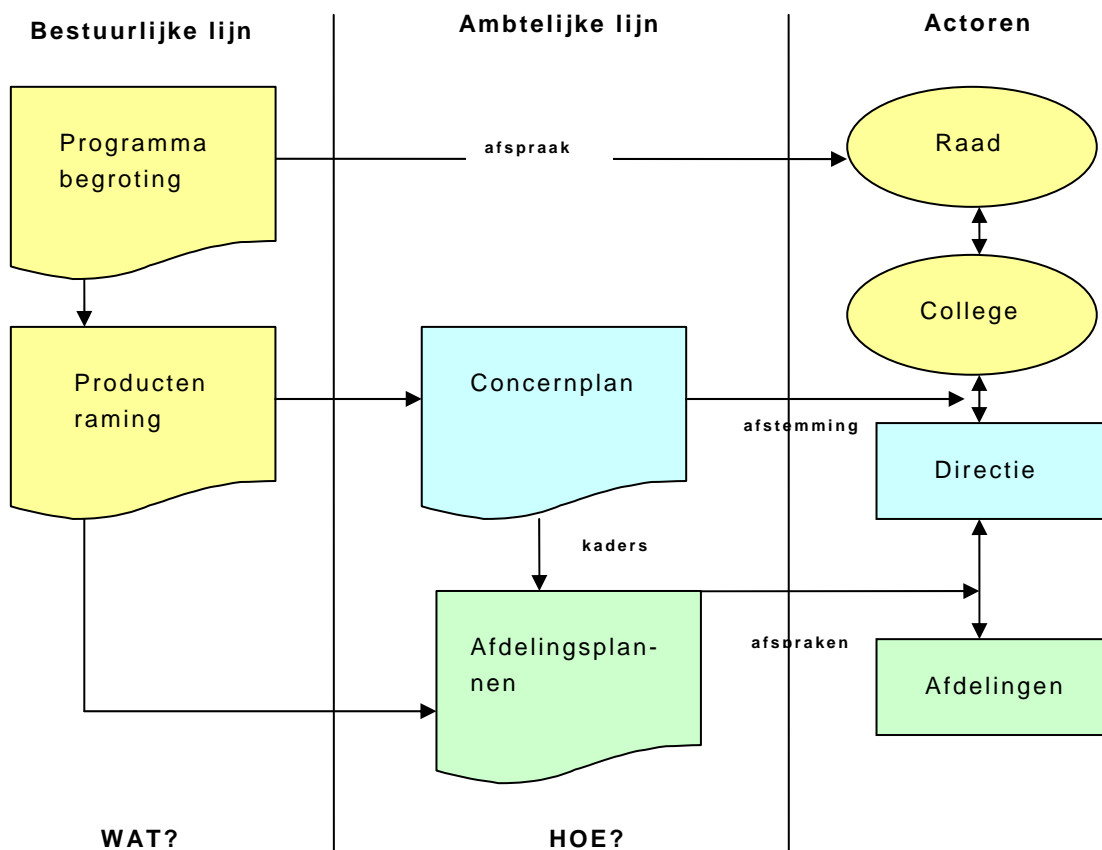
De beleidsspecialisaties zijn bij de gemeente Westland niet ingedeeld in diensten als "stad", "wijken" en "publiek", zoals in het burgerlogicamodel het geval is. Het directiemodel bij de gemeente Westland is dus niet helemaal gekanteld naar de klantvraag, maar heeft elementen in zich van zowel het burgerlogicamodel als het afdelingenmodel.

In het theoretisch kader zijn de sterke en zwakke punten van het afdelingenmodel en het burgerlogicamodel in beeld gebracht. Aangezien het directiemodel van gemeente Westland elementen uit beide modellen bevat, is het bij de implementatie van de Wabo van belang om aandacht te besteden aan de concernsturing en de afstemming en integratiekracht tussen

front- en backoffices. Dit wordt nog eens bevestigd vanuit ons empirisch onderzoek, waarbij door medewerkers een vertaling wordt gemist van het algemene concernbeleid naar de problematiek rondom de Wabo en het gebrek aan samenwerking tussen afdelingen, teams en medewerkers, door enkele geïnterviewden getypeerd als ‘eilandjescultuur’. Hier wordt in paragraaf 6.5 nader op ingegaan.

Op dit moment zijn afdelingen vanuit de processen in beperkte mate afhankelijk van elkaar en zijn de problemen die hierdoor kunnen ontstaan van kleine aard. Bij het proces rondom de omgevingsvergunning wordt de afhankelijkheid tussen afdelingen groter en integraal werken van groot belang. In feite wordt gevraagd om een procesmatige behandeling, van het loket tot aan het verzenden van één vergunning, met daarin de besluitvorming over alle ruimtelijke aspecten. Het is dan ook van belang om de integratie bij de planvorming gestalte te geven en de samenwerking tussen de verschillende disciplines op uitvoerend niveau te borgen.

In onderstaande figuur zijn ter illustratie de planstructuur van de gemeente Westland en de daarbij behorende verantwoordelijke niveaus inzichtelijk gemaakt. Een prima basis om te komen tot effectieve planvorming. Het bestuur geeft aan in de programmabegroting en productenraming *wat* de beleidslijnen zijn en stelt de middelen beschikbaar. Directie, afdelingshoofden en teamleiders vertalen dit naar de wijze waarop (*hoe*) de gemeente invulling geeft aan de bestuurlijke lijnen.



Figuur 6.2: Rolverdeling en bijbehorende documenten

In het theoretisch kader hebben we geconstateerd dat het belangrijk is om bij de invulling van de veranderstrategie op het conditionerende niveau een duidelijk en voor medewerkers inspirerend eigen beleidskader op te stellen, waarbij tevens aandacht wordt geschonken aan de kernactiviteiten en gemeenschappelijke waarden rondom de Wabo. Een dergelijk plan voor



Gemeente Westland: de Wabo geïmplementeerd!

het beleidsveld ruimtelijke vergunningverlening is op dit moment nog niet ontwikkeld. Het verdient aanbeveling om de beleidsplannen op de verschillende beleidsvelden, die betrekking hebben op de Wabo, te integreren tot één plan voor het beleidsveld ruimtelijke vergunningverlening.

6.4.2 Meningen

Tijdens de brainstormsessie en de interviews hebben wij proberen vast te stellen of de huidige structuur bevalt en of de structuur volgens de geïnterviewden past bij de ontwikkelingen ten aanzien van de Wabo. In onderstaande tabel geven wij een overzicht van onze bevindingen.

Tabel 6.1: De organisatiestructuur vanuit de verschillende rollen

	Hoe bevalt huidige structuur?	Past de structuur bij de Wabo?
Bestuur	Structuur voldoet.	Platte structuur sluit aan bij ontwikkelingen. Integraliteit moet nog verbeteren. Cultuur belangrijker dan structuur.
Leidinggevende (middenkader)	Structuur voldoet op hoofdlijnen met een aantal kanttekeningen. - aandacht voor positie coördinator. - aandacht voor positie FO-bouwen, wonen, leefomgeving.	Eén persoon verantwoordelijk voor het proces.
Frontoffice	Structuur voldoet, aandacht voor positie van FO, meer raakvlakken met Ruimte, Bouwen en Milieu dan publiekszaken.	Structuur is passend. verantwoordelijken voor het totale proces in backoffice plaatsen.
Vakspecialisten (vergunningverlening)	Structuur bevalt. Platte organisatie geeft betere resultaten.	Huidige structuur niet toereikend voor Wabo: - alle vergunningverleners in één afdeling/team. - één persoon verantwoordelijk voor het proces. - teams dichter bij elkaar positioneren. - afstand tussen vergunningverlening en handhaving te groot.
Vakspecialisten (handhaving)	Minder tevreden over huidige structuur: - afstand tussen vakdisciplines	Huidige structuur niet toereikend voor Wabo: - één persoon verantwoordelijk voor het proces. - sterkere FO voor milieu en gebruiksvergunningen.



De geïnterviewden zijn kritisch als het gaat om de organisatiestructuur en het succesvol implementeren van de Wabo. Verantwoordelijkheden zijn niet altijd scherp en de afstemming tussen afdelingen en teams verloopt in een aantal gevallen stroef. De afstemming tussen front- en backoffices en backoffices onderling wordt met de komst van de omgevingsvergunning nog belangrijker dan nu al het geval is. Er komt immers meer nadruk te liggen op dienstverlening aan de voorkant (informatievoorziening) en achterkant van het proces (één integrale omgevingsvergunning)

De platte structuur wordt door een ieder als prettig ervaren. Men is hierdoor wel sterk afhankelijk van andere teams of individuele medewerkers, in die gevallen dat er sprake is van een 'samenloop' en advies nodig is van een andere discipline. De verantwoordelijkheden zijn op dit moment verdeeld. De doelen en prioriteiten verschillen, waardoor de samenwerking soms stagneert. Hier wordt in paragraaf 6.5 verder op ingegaan. Het afstemmen van uitvoerend beleid op het niveau van afdelingen en teams is eigenlijk nu al erg belangrijk, maar wordt met de komst van de Wabo essentieel voor het vergunningsproces. Om de uitvoering van de Wabo tot een succes te maken is het volgens alle geïnterviewden van belang om de coördinatie van de werkprocessen ergens organisatorisch te borgen.

“Integraliteit moet sterk verbeteren op operationeel niveau.”
“Iemand moet trekker en eindverantwoordelijke zijn voor het proces en de inhoud.”
“Afdeling RBM zou trekker moeten zijn van de omgevingsvergunning.”
“Benoemen van stevige accountmanagers, één iemand de coördinatie geven.”

De fysieke afstand tussen de verschillende disciplines wordt zowel voor de huidige werkwijze als de toekomstige werkwijze met de Wabo als groot knelpunt ervaren. Het afstemmen wordt belemmerd door deze afstand en vanwege het feit dat medewerkers elkaar niet kennen.

“De fysieke afstand tussen de verschillende disciplines is het belangrijkste knelpunt.”
“Even bij je collega binnenlopen en afstemmen is onmogelijk.”
“Alle vergunningverleners zouden in één afdeling of team moeten zitten.”
“Er komt een oplossing, er wordt een nieuw gemeentehuis gebouwd.”

Ondanks het bovengenoemde, is na de brainstormsessie en de interviews vast komen te staan, dat niemand de huidige organisatiestructuur als belangrijkste belemmering ziet voor zijn functioneren of het functioneren van zijn team als geheel. De vakspecialisten handhaving zijn het meest kritisch, zij ervaren de organisatorische- en fysieke afstand als niet optimaal.

“De fusie was het moment om de disciplines bouwen en milieu dicht bij elkaar te brengen. Dat dit niet is gebeurd, is een gemiste kans. Opsplitsing tussen bouwen en milieu is niet goed, de fusie was tevens een kans op integratie en verdeling van inhoudelijke en personele portefeuilles van teamleiders.”

De mening van de medewerkers komt overeen met de resultaten van ons onderzoek. De hoofdstructuur van de gemeente vormt in principe geen belemmering voor een goede implementatie van de Wabo, integendeel. Dit betekent overigens niet dat er niets hoeft te veranderen. Vanwege de afdelingsoverstijgende en teamoverstijgende problematiek van de Wabo lijkt het zinvol om over de afdelingen heen beleid te formuleren en verantwoordelijkheden te beleggen. In het laatste geval zijn structurele afspraken nodig over rollen binnen het proces vergunningverlening.

6.4.3 Stand van zaken

In het theoretisch kader hebben wij vastgesteld dat alle basisonderdelen van de organisatiestructuur (Mintzberg, 1993) een verantwoordelijkheid hebben bij de huidige processen rondom vergunningverlening en handhaving en bij de implementatie van de Wabo. In tabel 6.2 wordt globaal inzichtelijk gemaakt in welke mate de verschillende niveaus op dit moment betrokken zijn bij de ontwikkelingen.

Tabel 6.2: Betrokkenheid basisonderdelen bij Wabo

Strategische top	Het bestuur en de directie hebben verschillende strategische plannen vastgesteld. Voor een belangrijk deel sluiten deze plannen aan bij de doelen van de Wabo, vooral waar het gaat over professionaliteit, innovatie, samenwerking, omgevingsgerichtheid en de lerende organisatie. De strategische top is er nog onvoldoende in geslaagd om deze visie en plannen over te brengen bij de medewerkers. Over de Wabo zelf zijn nog weinig ideeën, aangezien men er pas sinds kort van overtuigd is, dat de omgevingsvergunning er daadwerkelijk gaat komen.
Uitvoerende kern	Er is een projectteam benoemd om de implementatie van de Wabo gestalte te geven. Door verschillende bijeenkomsten zijn de medewerkers geïnformeerd. Behalve de direct betrokkenen zijn de overige medewerkers afwachting ondanks het feit dat zij nu verantwoordelijkheid dragen voor een onderdeel van het toekomstige proces rondom de Wabo.
Ondersteunende diensten	Dit basisonderdeel is nog nauwelijks betrokken geweest bij de ontwikkelingen ten aanzien van de Wabo. Uiteraard heeft dit ook te maken met het stadium waarin het ontwikkelproces zich nu bevindt.
Technostructuren	Dit basisonderdeel is nog nauwelijks betrokken geweest bij de ontwikkelingen ten aanzien van de Wabo. Uiteraard heeft dit ook te maken met het stadium waarin het ontwikkelproces zich nu bevindt. Op zich is dit wel opvallend omdat randvoorwaarden als communicatie (intern en extern) en ICT van groot belang zijn op het moment dat de Wabo in werking treedt.
Middenkader	Het middenkader is voor een belangrijk deel betrokken. De projectleider stemt af met zijn/haar collega's, dit heeft nog niet geleid tot een gezamenlijke strategie.

Het lijkt ons zinvol om op korte termijn afspraken te gaan maken met de niveaus die nog niet of onvoldoende betrokken zijn.

De constatering van geïnterviewden en van medewerkers tijdens de brainstormsessie, dat er in de plannen van de directie geen specifieke aandacht is geschonken aan de Wabo, is terecht. De vraag is natuurlijk of het daar thuis hoort.

Opvallend is wel dat het bestuur en de directie diverse plannen hebben opgesteld met betrekking tot de gewenste ontwikkelrichting van de totale organisatie, die op zich aan kunnen sluiten bij de verandering met betrekking tot de Wabo. Deze plannen zijn in algemene termen doorvertaald in de afdelingsplannen en in sommige gevallen zelfs opgenomen in de

uitvoeringsplannen van de teams. Geïnterviewden gaven tijdens de interviews aan, de plannen van de directie niet of nauwelijks te kennen. Kennelijk is de leiding van de organisatie er onvoldoende in geslaagd om de ontwikkelrichting bij de medewerkers onder de aandacht te brengen.

In de uitvoeringsplannen van de afdelingen en teams is de algemene ontwikkelrichting nog niet doorvertaald naar de komende ontwikkelingen ten aanzien van de Wabo. Wellicht is het zinvol om in de plannen voor 2008 en verder, specifieke aandacht te besteden aan de rol en taken van de individuele afdelingen en teams.

Ondanks eerder genoemde constatering hebben wij vastgesteld dat de verantwoordelijke portefeuillehouder goed op de hoogte is van de doelen van de Wabo en visie heeft over de wijze waarop de gemeente hiermee zou moeten omgaan zowel beleidsmatig als organisatorisch. Ditzelfde geldt overigens voor een aantal van de leidinggevenden en individuele medewerkers. Tot een gezamenlijke strategie heeft dit echter nog niet geleid.

6.4.4 Ideale situatie versus praktijk

In hoofdstuk vier, paragraaf 4.2.4, is de ideale organisatiestructuur van een gemeente voor de behandeling van de omgevingsvergunning beschreven. In feite gaat het erom dat de organisatiestructuur en de verantwoordelijkheden vanuit de processen *uitnodigen* tot samenwerking en een integrale benadering van de ruimtelijke problematiek. Uit de interviews is gebleken dat de organisatiestructuur op zich niet belemmerd hoeft te zijn voor een succesvolle implementatie van de Wabo. Desondanks nemen wij de voor- en nadelen van wijzigingen in het organisatiemodel mee. Ook hebben we in ons onderzoek gekeken naar de kansen en risico's van het wijzigen van verantwoordelijkheden.

Frontoffice

De burger moet na de inwerkingtreding van de Wabo bij één loket terecht kunnen voor zijn aanvraag. Het ligt voor de hand om informatieverstrekking rondom vergunningen te positioneren bij een frontoffice. De gemeente Westland heeft op dit moment al een aantal frontoffices. Bij ons onderzoek hebben we vooral gekeken naar het loket Bouwen Wonen Leefomgeving (BWL), omdat hier het grootste deel van de informatieverstrekking ten aanzien van ruimtelijke vergunningen plaatsvindt.

Vanuit de problematiek van de Wabo is het gewenst om alle betrokken disciplines onder te brengen bij één frontoffice en het dienstverleningsniveau vanuit de verschillende disciplines gelijk te trekken. Dit schept in de eerste plaats duidelijkheid naar zowel de burger als de interne organisatie. In de tweede plaats kan het een stuk efficiënter zijn en wordt de kans op afstemmingsverliezen verkleind. Ook organisatorisch biedt een integrale frontoffice kansen, aangezien zij immers een groot aantal vragen afvangen voor de backoffices. In een situatie zonder frontoffice worden medewerkers continu onderbroken tijdens hun werk om klanten te woord te staan en ad-hoc problemen op te lossen. Er hoeft dus weinig veranderd te worden, aangezien er bij gemeente Westland al één loket is, waar de informatievoorziening van alle ruimtelijke vergunningen plaatsvindt. Wel dient het bedrijvenloket zo dicht mogelijk bij het loket BWL gepositioneerd te blijven, zowel inhoudelijk als fysiek.

Backoffices

De structuur...

De teams die betrokken zijn bij de toekomstige processen rondom de omgevingsvergunning zijn verspreid over verschillende afdelingen, Ruimte, Bouwen en Milieu (RBM), Beheer Openbare Ruimte (BOR) en Veiligheid Handhaving en Brandweerborging (VHB).

We hebben al eerder geconstateerd dat vooral de fysieke afstand tussen de medewerkers belemmerend werkt voor de samenwerking. Dit probleem is niet eenvoudig op te lossen, de ruimte in de verschillende voormalige gemeentehuizen is beperkt en, ondanks dat er plannen zijn voor een nieuw gemeentehuis, zal de realisatie ervan nog wel even op zich laten wachten. Samenwerken is met de komst van de Wabo echter niet vrijblijvend. De huidige werkprocessen die leiden tot verschillende vergunningen moeten worden samengebracht in één proces dat leidt tot één samenhangend en juridisch correct document: de omgevingsvergunning. Er valt hierom veel voor te zeggen om de vergunningverleners onder te brengen in één afdeling of team. Wij noemen enkele voordelen:

- *synergie*: afstemming wordt vereenvoudigd;
- door de problematiek van elkaar te kennen wordt de kans op een *brede kijk* bij vergunningverleners vergroot;
- *continuïteit* beter geborgd. Als verschillende specialisten werkzaam zijn aan één omgevingsvergunning, dan kan men taken van elkaar overnemen;
- *efficiency*: eenvoudige onderwerpen kunnen door andere specialisten in de omgevingsvergunning worden meegenomen;
- *leren* van ervaringen en bestaande procesbeschrijvingen.

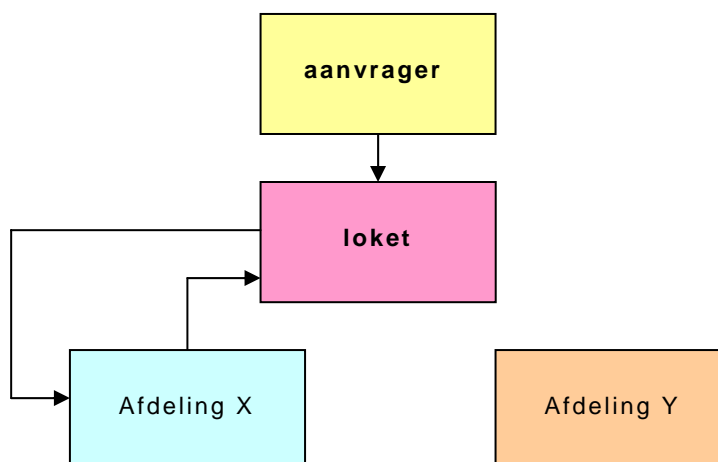
De ambtelijke organisatie heeft echter te maken met het ambitieniveau van het bestuur en de directie. De organisatiestructuur dient zo min mogelijk gewijzigd te worden. Ook hebben we in het theoretisch onderzoek gezien dat een structuurverandering niet altijd het beoogde effect heeft. Dit is dan ook een aanbeveling voor de lange termijn om achter de hand te houden, voor het geval dat de andere interventies niet tot het beoogde resultaat blijken te leiden.

De verantwoordelijkheden...

Hieronder volgt een aantal andere mogelijkheden die vanuit de structuurbenadering en het empirische onderzoek naar boven zijn gekomen en kunnen bijdragen aan een goed lopend proces rondom de omgevingsvergunning bij de gemeente Westland. Wij hebben gekozen om deze mogelijkheden weer te geven aan de hand van modellen (VROM, 2006) die wij voor een deel hebben aangepast naar aanleiding van ons onderzoek.

1. *Procedurele coördinatie*

De frontoffice is in dit model verantwoordelijk voor de procedurele coördinatie. De aanvrager heeft alleen te maken met de frontoffice. De verschillende deelprocessen zijn de verantwoordelijkheid van de backoffices.

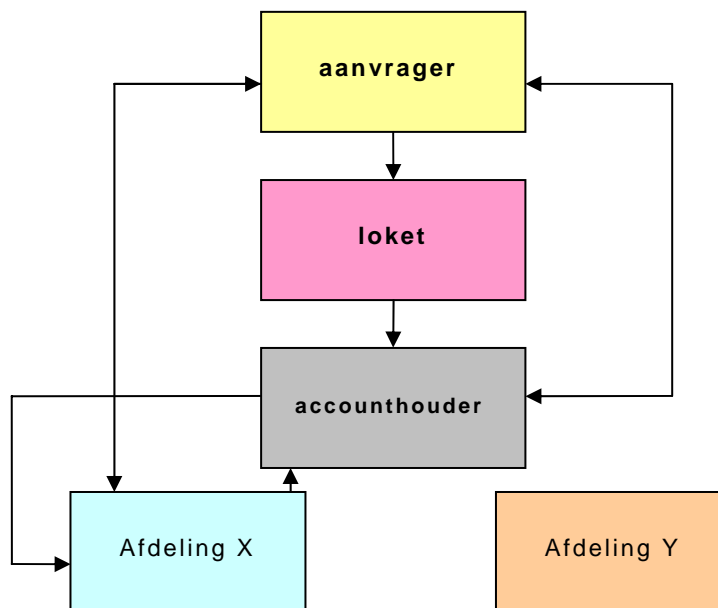


Figuur 6.3: Model procedurele coördinatie

Bovenstaand model legt een belangrijke verantwoordelijkheid neer bij de frontoffice. Zij zijn verantwoordelijk voor alle communicatie naar de aanvrager. Een belangrijk punt als het gaat om het optimaliseren van de dienstverlening. We hebben echter al eerder geconstateerd dat de Wabo een groot aantal taakvelden en inhoudelijke disciplines raakt. Een zwak punt van dit model vormt dan ook de inhoudelijke kennis bij het loket. Het loket is praktisch ingericht, want men kan inhoudelijk niet van alle details op de hoogte zijn. Dit bemoeilijkt echter de communicatie van en naar de aanvrager gedurende het proces van vergunningverlening.

2. *Accounthouderschap*

Na het in werking treden van de Wabo is meer coördinatie gewenst, zowel intern als extern. De accounthouder verzorgt de procedurele afstemming tussen de verschillende betrokkenen maar ook de communicatie met de aanvrager. De accounthouder is in dit model een aparte functie die zowel in de frontoffice als in de backoffice zou kunnen worden gepositioneerd.

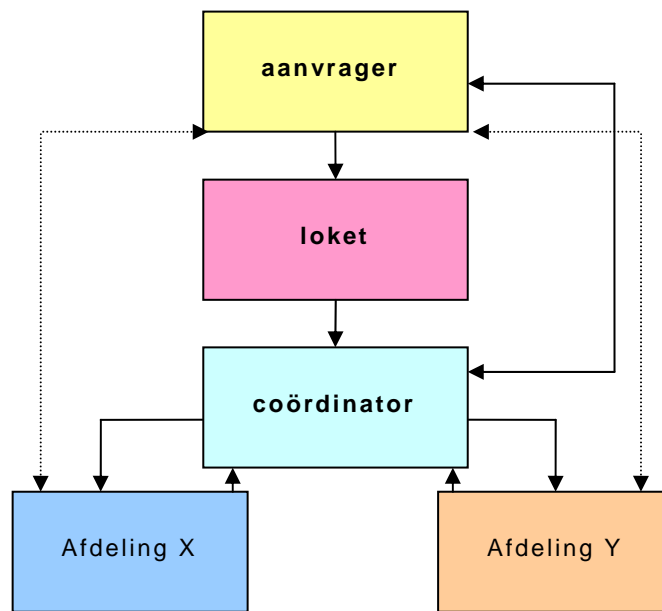


Figuur 6.4: Model accounthouderschap

In tegenstelling tot het voorgaande model is in dit model wel sprake van communicatie tussen de backoffices en de aanvrager. Intern ontstaat er duidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor het proces en kan de accounthouder als intermediair fungeren tussen de verschillende afdelingen en teams. Een zwak punt van dit model is dat, indien er sprake is van intensief contact tussen de backoffices en de aanvrager, de accounthouder het overzicht kan verliezen of, al dan niet met opzet, kan worden gepasseerd. Een ander nadeel van dit model is dat er een nieuwe aansturende functie moet worden gecreëerd, naast de al bestaande functies van teamleider en coördinator bij de gemeente Westland. Dit verhoogt de kans op afstemmingsverliezen en onduidelijkheden over verantwoordelijkheid.

3. *professionele coördinatie*,

In dit model ligt de coördinatie bij de specialist/vergunningverlener waarop het zwaartepunt van de aanvraag ligt. Deze vergunningverlener verzorgt de interne coördinatie en communiceert hierover met de frontoffice en de andere backoffices. Indien er op meerdere inhoudelijke terreinen nader contact of overleg nodig is met de aanvrager kunnen ook meerdere specialisten de aanvrager benaderen. De rol van de coördinator is in die gevallen te vergelijken met die van een projectleider.



Figuur 6.5: Model professionele coördinatie

In dit model nemen de vergunningverleners de rol van coördinator⁶ op zich. Een belangrijk voordeel van dit model is dat het integratie in de hand werkt. Een coördinator zal zich moeten verdiepen in de problematiek van een andere discipline. Indien zijn rol wisselt bij een andere aanvraag is hij hierdoor waarschijnlijk beter in staat om zich te verplaatsen in de ander. Ook de afstemming met andere overheden is een sterk punt van dit model. Deze afstemming gaat veelal over de inhoud van de aanvraag, hier moeten niet teveel schijven tussen zitten. Een zwak punt van dit model is dat vergunningverleners niet gewend zijn aan een dergelijke rol.

De professionele coördinatie sluit het beste aan bij de bevindingen uit ons onderzoek. Het bestuur en de directie willen zo min mogelijk ingrijpen in de structuur en alle geïnterviewden zagen ten aanzien van de inhoudelijke coördinatie een belangrijke rol voor de backoffices weggelegd.

“Als er accountmanagers komen, die verantwoordelijk worden voor het proces bij complexe aanvragen, zullen deze in de backoffice gepositioneerd moeten worden.”

“Als je een dergelijke taak neerlegt bij de frontoffice dan moeten er wel duizendpoten zitten, die mensen bestaan niet.”

“Als aanvrager heb ik het liefst contact met medewerkers die inhoudelijk verstand van zaken hebben.”

Naar aanleiding van ons onderzoek wordt hierna in grote lijnen het ontwerp weergegeven vanuit de structuurbenadering.

⁶ Niet te verwarren met de huidige functies van coördinatoren bij gemeente Westland.

Stap 1: burger of bedrijf komt met (aan)vraag bij het loket (*samenvoeging FO BWL en FO bedrijven*) Dit loket is gericht op dienstverlening en is verantwoordelijk voor de afhandeling van de vragen binnen daarvoor geldende termijnen.

Eén loket

Stap 2: burger of bedrijf dient via het loket een complete en ontvankelijke aanvraag in om een omgevingsvergunning. Het loket geeft deze aanvraag door aan de backoffice(s), bij voorkeur één afdeling of team vergunningverleners. De coördinator neemt de aanvraag in behandeling. Bij een aanvraag waarbij een externe organisatie verantwoordelijk is, zorgt de frontoffice voor een goede overdracht naar de externe organisatie en eventueel de coördinator ten behoeve van de gemeentelijke adviezen.

Coördinator + Vakspecialisten

Stap 3: de coördinator vraagt om advies bij de diverse specialisten en verzamelt de adviezen. De specialisten toetsten aan het vigerende beleid en geven advies aan de coördinator. De coördinator weegt de adviezen en is verantwoordelijk voor de integraliteit van de omgevingsvergunning. Hij maakt tegenstrijdige adviezen bespreekbaar en neemt beslissingen bij tegengestelde belangen. De coördinator is verantwoordelijk voor het totale proces zowel inhoud als termijnen. Tevens is de coördinator verantwoordelijk voor het uiteindelijke eindresultaat, de omgevingsvergunning. De coördinator zorgt naast een goede voorlichting naar de vergunninghouder tevens voor een goede overdracht naar de afdeling Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg en stelt de frontoffice op de hoogte van de afgifte van de omgevingsvergunning.

Afdeling Veiligheid, handhaving en brandweezorg Team Toezicht Controle en Inspectie

Stap 4: bij het team TCI start het proces handhaving van de omgevingsvergunning. Naast de inhoudelijke kant van het toezicht is het team TCI verantwoordelijk voor het verstrekken van informatie ten behoeve van de evaluatie van de omgevingsvergunning. TCI rapporteert de bevindingen aan de coördinator. De coördinator is verantwoordelijk voor het eventueel bijstellen van de omgevingsvergunning als ook voor de evaluatie van het proces. Voor dit laatste aspect doet hij voorstellen aan het afdelingshoofd of teamleider. Op deze wijze is de Plan Do Check Cyclus (PDCA) rondom het proces vergunningverlening gesloten.

6.5 Organisatiecultuur

6.5.1 Algemeen

Volgens de missie van de organisatie van gemeente Westland ...*"hechten we met elkaar veel waarde aan openheid, verantwoordelijkheid nemen, samenwerkingsgerichtheid en integriteit."* Deze kernwaarden zouden de (gewenste) organisatiecultuur van gemeente Westland moeten weergeven. Dit zijn echter zulke algemene begrippen, dat niemand "tegen" kan zijn. Deze kernwaarden worden door de directie toegelicht tijdens bijeenkomsten en door afdelingshoofden en teamleiders opgenomen in uitvoeringsplannen. Op deze wijze wordt één

en ander topdown doorvertaald naar de medewerker, worden de waarden gedefinieerd, de beelden gedeeld en de gewenste gedragingen vastgesteld.

Uit de interviews en eigen ervaring blijkt dat in de praktijk de medewerkers vrij sceptisch zijn over de kernwaarden. Men vindt het nastrevenswaardige zaken, maar voor wat betreft bijvoorbeeld de waarde “openheid” kan de top zelf ook nog heel wat leren: sommigen vinden dan ook dat de leiding bij zichzelf moet beginnen.

Hoewel er voor de Westlandse streek zelf een cultuur van “niet lullen, maar poetsen” geldt, is er voor de gemeentelijke organisatie moeilijk een eenduidige cultuur te ontdekken. Ook binnen de organisatie is deze “werkers-mentaliteit” te herkennen, maar verder blijkt uit de interviews weinig eenduidigheid qua cultuur. Wel typeren de geïnterviewde personen de cultuur als informeel en is er sinds de fusie een verschuiving qua werkhouding merkbaar van “eerst doen, dan denken” naar “eerst denken, dan doen”. De antwoorden van medewerkers over de onderwerpen van onderzoek zijn zeer uiteenlopend en sterk afhankelijk van persoonlijke ervaringen. Sommigen hebben het idee dat er soms informatie wordt achtergehouden, anderen vinden dat er een open cultuur heerst. Er bestaan volgens ons dus relatief weinig gedeelde beelden. Ook door de geïnterviewde personen zelf wordt aangegeven dat er geen eenduidige cultuur heerst. Als oorzaak hiervoor worden de fusie en de verspreiding van medewerkers over vijf gemeentekantoren genoemd. Met de fusie en in de jaren erna zijn alleen de symbolen, vormgeving, technologie en procedures (Hofstede, 1991) op elkaar afgestemd. Er zijn momenteel nog weinig tot geen helden, en zeker de rituelen en waarden zijn nog niet met elkaar versmolten tot één gemeenschappelijke cultuur. Wat opmerkelijk is, is dat sommige personen vinden dat de oude culturen van de vijf voormalige gemeenten nog een rol spelen, terwijl anderen dit totaal niet vinden. Alle geïnterviewde medewerkers geven aan dat centrale huisvesting een eenduidige cultuur zal bevorderen en één persoon ziet de verspreiding over verschillende locaties zelfs als bedreiging voor de organisatiecultuur.

De cultuur die bij de frontoffice heerst willen we nog even uitlichten. Uit de interviews met de frontoffice-medewerkers blijkt namelijk dat de consultants een hecht team vormen, waarbij de klantgerichtheid hoog in het vaandel staat. Ze zijn trots op de door hen bereikte resultaten op het gebied van klanttevredenheidsonderzoeken. Ze dragen allen dezelfde waarden uit, die tevens in hun beleidsstukken en op hun website worden verwoord. Dit is in feite het enige team waar we zo'n duidelijke, gezamenlijke cultuur, met een groot draagvlak, hebben ontdekt.

Qua stijl van leidinggeven is er ook geen duidelijke cultuur ontdekt door ons. De geïnterviewde managers merken wel een verschil tussen de oude (afkomstig van de voormalige gemeenten) en nieuwe garde. Bij de “oude” teamleiders heerst meer een familiecultuur, dan bij de “nieuwe” teamleiders. De nieuwe lichte is ambitieus, maar voelt volgens één van de geïnterviewden, minder binding met de organisatie.

In de volgende subparagrafen worden de resultaten van de onderzochte cultuuronderwerpen weergegeven. Achtereenvolgens worden de attitudes ten aanzien van het vergunningsproces, de samenwerking en de dienstverlening besproken. Vervolgens wordt de huidige situatie vergeleken met de ideale situatie, volgens de theorie en de eisen van de Wabo. Gekeken wordt in hoeverre aan de ideale situatie voldaan kan worden en wat hierbij de kansen en risico's zijn.

6.5.2 Attitude vergunningsproces

Onder de attitude ten aanzien van het vergunningsproces, verstaan we de houdingen en perspectieven met betrekking tot samenwerking, resultaatgerichtheid, klantgerichtheid versus

professionaliteit, de mate waarin zaken vastliggen in procedures en werkafspraken en uniformiteit. De Wabo raakt verschillende beleidsdisciplines die nu veelal nog naast elkaar functioneren en gaat uit van verregaande samenwerking en zelfs integratie van deze disciplines. Het is dus van belang dat de attitudes en perspectieven niet te veel uiteen lopen.

De samenwerking komt in de volgende paragraaf uitgebreid aan bod, maar ten aanzien van het vergunningsproces zijn alle geïnterviewde personen “voorstander” van samenwerking. Men ziet dit als vereiste om te komen tot een goed product. Door verschillende personen wordt aangegeven dat het tijdig informeren, openheid, vertrouwen en het nemen van verantwoordelijkheid zeer belangrijk zijn. Toch gebeurt dit niet automatisch en zijn werkafspraken en procedures hierover noodzakelijk. Of men bereid is om concessies te doen, ten koste van zijn professionaliteit, is niet goed duidelijk geworden. Er wordt wel verwacht dat dit nodig zal zijn. Onderhandeling zal moeten plaatsvinden, omdat processen wel doorgang moeten blijven vinden. Wij verwachten dat dit de vakspecialisten in de backoffices moeite gaat kosten.

Bij de frontoffice is er voor wat betreft informatieverstrekking over het vergunningsproces een sterke focus op resultaatgerichtheid en klantgerichtheid. Bij het management van de betrokken teams spelen getallen, dus resultaatgerichtheid een grote rol. Bij de vakspecialisten in de backoffices, met name bij de bouwvergunningverlening slaat de balans meer door naar professionaliteit en kwaliteit. Volgens de frontoffice heeft de backoffice dan ook niet altijd voldoende oog voor de klant. Bij de milieuvergunningverlening ligt dat iets anders. Hier gaat men vrij ver met advisering en wordt geprobeerd in overleg met de aanvrager, de inspecteur en de omgeving tot een vergunning te komen. Dit verhoogt de kwaliteit van vergunningverlening en dienstverlening, maar kost aan de andere kant ook veel tijd. Deze groep vergunningverleners heeft dan ook te kampen met flinke werkvoorraden.

Sinds de fusie is de bureaucratie toegenomen. Bij alle teams zijn procedures en processen vastgelegd in werkafspraken en documenten. Bij het team Milieu is dit slechts globaal gedaan en wordt per geval aangegeven wanneer bijvoorbeeld advies nodig is. Uniformiteit is bij het team Milieu dan ook het minst aan de orde. Dat dit waarschijnlijk inherent aan het product is, wordt in paragraaf 6.6 uitgelegd.

6.5.3 Samenwerking

In de vorige subparagraaf is al iets gezegd over de attitudes met betrekking tot samenwerking. In deze subparagraaf wordt nader ingegaan op de samenwerking tussen de betrokken afdelingen en teams.

Allereerst is het interessant om te vermelden dat door vrijwel alle geïnterviewden werd gezegd dat de samenwerking erg persoonsafhankelijk is. Bij elk team zit wel een aantal personen waar goed mee kan worden samengewerkt en een aantal waarmee dit minder gaat.

Volgens de frontoffice/consulenten BWL...

...is de samenwerking verbeterd sinds de fusie. Het blijkt dat medewerkers voor samenwerking collega's uit de voormalige gemeenten benaderen of mensen, waarmee ze persoonlijk op één lijn zitten.

De samenwerking van de frontoffice met RBM verloopt goed en er is een vaste overlegstructuur met het team Bouwen. Met het team Ruimtelijke Ontwikkeling loopt de samenwerking iets minder goed. Met de afdelingen Beheer Openbare Ruimte (BOR) en

Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg (VHB) is niet zoveel contact. Er is geen sprake van een wij-zij-gevoel en men ziet medewerkers van andere afdelingen gewoon als collega's. Soms is er sprake van wantrouwen vanuit backoffices naar de frontoffice. Volgens de consultants is dit omdat men bang is dat interne informatie naar burgers wordt doorgespeeld. De consultants geven echter aan dat ze zelf wel degelijk kunnen inschatten of informatie naar burgers kan worden doorgespeeld. Ze hebben vaak nog het gevoel dat ze moeten vechten om te laten zien wie ze zijn en wat het nut van ze is.

Door hun brede blik en kennis over veel verschillende onderwerpen kunnen de consultants naar eigen zeggen soms tijdens overleggen collega's bij elkaar brengen. Sommige backoffices beseffen nog niet goed dat de frontoffice een signaalfunctie voor de backoffices heeft en dat zij daar ook hun voordeel mee kunnen doen. De verschillen tussen de perspectieven van de frontoffice (meer op klant gericht) en backoffice (meer op inhoud gericht) wordt door de ene persoon meer opgemerkt dan door de ander. Communicatie is hierbij erg belangrijk en zorgt voor begrip.

Volgens de backoffice...

...verloopt de samenwerking met de frontoffice ook goed. Wel is men van mening dat de frontoffice geen bindende uitspraken mag doen en alleen informatie mag verstrekken. Uit de interviews blijkt dus inderdaad dat sommige backoffice-medewerkers bang zijn dat bij de frontoffice verkeerde informatie wordt verstrekt, met als gevolg dat zij het later recht moeten breien. Daarom zou de knip tussen front- en backoffice na informatieverstrekking moeten liggen, zodat dat er geen toezeggingen worden gedaan.

De samenwerking tussen de vergunningverleners (RBM, 's-Gravenzande) en de inspecteurs (VHB, Monster) van de bouwvergunningen verloopt volgens de geïnterviewden redelijk. Vooral door de inspecteurs wordt regelmatig binnengelopen bij het team Bouwen. Geïnterviewden geven aan dat de samenwerking makkelijker zou verlopen, indien zij vanuit dezelfde locatie werken. De drempel zou dan veel lager liggen en het zou de afstemming ten goede komen. De samenwerking tussen de vergunningverleners (RBM, 's-Gravenzande) en inspecteurs (VHB Monster) van milieu verloopt minder goed. Deze teams verschillen ontzettend van mening over prioriteiten en interpretatie van regelgeving. Afspraken worden niet nagekomen en men komt niet verder met elkaar.

Alle geïnterviewde personen geven aan dat de samenwerking met afdeling BOR (locatie Wateringen) stroef verloopt. Dit vanwege het niet nakomen van werkafspraken en het niet reageren. We hebben geen medewerker van deze afdeling geïnterviewd, omdat we geen problemen verwachtten ten aanzien van de afstemming met deze afdeling, omdat de huidige kap- en uitritvergunningen, die worden verleend, slechts eenvoudige aspecten van de omgevingsvergunning betreft. Uit nader onderzoek blijkt dat deze samenwerkingsproblemen vooral gelegen zijn in onderwerpen die verband houden met de huidige bouwvergunning en afstemmingen die niet duidelijk in regels zijn vastgelegd, en niet met de aspecten die geïntegreerd worden in de omgevingsvergunning.

Eilandjescultuur?

Van een eilandjescultuur is volgens een aantal geïnterviewde personen wel sprake en volgens anderen niet of in mindere mate. De managers en bestuurders zien dat er regelmatig zaken "over de schutting" worden gegooid en dat er nog erg sectoraal wordt gedacht. Volgens één van de managers zou dit nog een gevolg kunnen zijn van de fusie, toen iedereen door de chaos voor zijn eigen deel ging. Een ander noemt de fysieke scheiding als mogelijke reden. De medewerkers zien dit niet zo erg en vinden ook dit persoonsafhankelijk. Er zijn medewerkers

die alleen kijken wat voor hen zelf van belang is en slechts aan hun eigen toke denken. Dit komt de integraliteit niet ten goede.

Maar door het management wordt, door middel van onder andere de invoering van “projectmatig werken”, regelmatig benadrukt dat goed nagedacht dient te worden over de te betrekken personen van andere teams en afdelingen.

6.5.4 Dienstverlening

Vaak wordt, ten aanzien van het vergunningsproces, de aanvrager van een vergunning gezien als klant van de overheid en deze dient dan ook klantgericht benaderd te worden. Het is echter vrij lastig om te definiëren wat binnen deze context klantgerichtheid is. Initiatieven worden in Nederland afgewogen op hun effecten. De vergunning is daarbij een instrument om de verschillende belangen, zoals het milieu en sociaal economische belangen, tegen elkaar af te wegen. In die zin is de gehele samenleving te zien als klant. Binnen de samenleving zijn de volgende groepen te onderscheiden:

- bedrijven en burgers die een initiatief willen starten (bedrijf starten of huis bouwen);
- omwonenden en belanghebbenden;
- politieke partijen.

Deze partijen hebben allen een ander idee over dienstverlening en het is dus onmogelijk om één definitie te geven.

Uit documentanalyse blijkt dat het uitgangspunt van gemeente Westland is om de dienstverlening te richten op het interne proces bij de gemeente (vraaggerichtheid) en dit vanuit het perspectief van burgers, bedrijven en instellingen te benaderen. Voor deze afnemers van gemeentelijke producten moet de dienstverlening in een logische samenhang worden aangeboden. Deze samenhang sluit niet automatisch aan bij de doelmatige clustering van taken binnen de gemeentelijke organisatie. Producten die voor een klant bij elkaar horen, zijn binnen de gemeentelijke organisatie namelijk over verschillende afdelingen en teams verdeeld. Tijdens de inhoudelijke beoordeling van aanvragen is er dan ook schriftelijk, telefonisch of e-mail contact tussen de medewerkers in de front- en backoffice.

Volgens de frontoffice...

...zijn voor de klant duidelijkheid over procedures en termijnen, volledigheid, uitleg en eenduidigheid het meest belangrijk. De één-loketgedachte van de Wabo spreekt de consulenten erg aan, omdat de klanten dan niet meer van het “kastje naar de muur” zullen worden gestuurd. Hiervoor zijn goede lijnen met de backoffices vereist. Over het algemeen zijn ze tevreden met de huidige harde knip tussen front- en backoffice. Zo is het voor iedereen duidelijk welke verantwoordelijkheid waar thuishoort en kunnen zaken niet heen en weer geschoven (afgeschoven) worden.

Bij de frontoffice wordt gemonitord en bijgehouden hoeveel klantcontacten er per maand, per kern en per communicatiemiddel plaatsvinden. Daarnaast worden door de consulenten signalen opgepikt uit de omgeving, welke intern uitgezet worden. Ook worden er klanttevredenheidsonderzoeken gehouden en in vrijwel elk beleidsstuk wordt de verbetering van de dienstverlening als prioriteit genoemd. Een kanttekening hierbij is echter dat, volgens onder andere de teamleider van de frontoffice, niet altijd het bijbehorende budget wordt verstrekt.

Volgens de managers...

...moet onder klantgerichtheid professionaliteit, tijdigheid, kwaliteit en helderheid worden verstaan. Daarbij is het correct bejegenen zonder de klant altijd gelijk te geven erg belangrijk. De frontoffice speelt hierin een prominente rol.

Uit de interviews blijkt dat bij gemeente Westland bij dienstverlening als eerste aan de initiatiefnemer wordt gedacht. Dit komt voornamelijk van bovenaf. Vanwege de bedrijvigheid (met name gerelateerd aan de kassenbouw) op het Westlandse grondgebied ligt de focus op de ondernemers. Dit heeft tot gevolg dat alles snel moet en dat onder klantgerichtheid dus voornamelijk een zo kort mogelijke doorlooptijd van de vergunningsprocedure wordt verstaan. Uit het interview met de externe partij blijkt dat dit ook het meest belangrijk wordt gevonden door de aanvrager. Het hoe en waarom interesseert ze minder. De portefeuillehouder is zich hiervan bewust en wil hier gehoor aan geven. Dienstverlening heeft in gemeente Westland dan ook prioriteit en wordt in vrijwel alle beleidsstukken genoemd.

De backoffice...

...heeft een iets andere perceptie van klantgerichtheid. Volgens een inspecteur betekent klantgerichtheid luisteren naar de mensen buiten, ze serieus nemen en het zelf intern regelen. De burger ziet de gemeente namelijk als één geheel en die kun je dus niet doorverwijzen naar een andere medewerker of afdeling. Ook afspraken nakomen is zeer belangrijk. De vergunningverleners zien het correct beantwoorden van vragen binnen de afgesproken termijn als klantgerichtheid. Hieronder wordt zeker niet het 24-uur bereikbaar zijn verstaan. Ook het meedenken met de aanvrager en hiertoe de mogelijkheden van de wet gebruiken is klantgericht. Een goede belangenafweging hierbij is essentieel.

En de “klant” zelf?

De professionele aanvrager ziet niet veel voordeel van het ene loket, omdat men zelf veelal dusdanig onderlegd is, dat de frontoffice niet verder kan helpen en dat meteen iemand van de backoffice nodig is. Wij verwachten dat voor de burger of de sporadische aanvrager de één-loketgedachte wel voordeel brengt.

6.5.5 Ideale situatie versus praktijk

De in subparagraaf 4.3.11 beschreven ideale situatie qua cultuur, zal in de praktijk niet haalbaar zijn. Hieronder wordt per punt de ideale situatie voor de invoering van de Wabo, vergeleken met de praktijk van de gemeentelijke organisatie van Westland.

- Dienstverlening en klantgerichtheid staan hoog in het vaandel. Er wordt bij alle betrokken afdelingen vraaggericht gedacht. Dit met het doel om de burger zo min mogelijk van het kastje naar de muur te sturen en het voor hem zo gemakkelijk en snel mogelijk te laten verlopen. Dit is in feite het belangrijkste doel van de integrale omgevingsvergunning. De frontoffice speelt hierin een zeer belangrijke rol, zet de klant centraal en weet wat er speelt in de omgeving. Ook de perspectieven op dit gebied liggen op één lijn, maar daarnaast is het belangrijk dat er een bepaald evenwicht is, want ook andere belangen dan die van de aanvrager (bijvoorbeeld van derden), dienen meegenomen te worden. Ook hebben we hier te maken met de Een bepaald evenwicht is dus noodzakelijk. Door alle organisatieonderdelen zou idealiter vanuit de klantvraag en omgevingsgericht gedacht moeten worden, maar vooral de backoffices dienen de nadruk daarnaast te leggen op het interne proces en het borgen van de bureaucratische waarden.

- Samenwerking wordt gezien als leuk en nuttig en men doet het dan ook veelvuldig en met plezier. Successen worden gevierd en het samenwerken verbetert het effect wat de gemeente bereikt in de omgeving.
- De leidinggevenden stimuleren geïntegreerde activiteiten van verschillende disciplines en bureaupolitiek is hierdoor nauwelijks aanwezig.

Een mix tussen diversiteit en eenduidigheid

In de huidige situatie is er geen sprake van een sterk eenduidige cultuur in de gemeentelijke organisatie en ook tussen en binnen de afdelingen, die met de omgevingsvergunning te maken krijgen, zijn verschillen in perspectieven waar te nemen. Het verschil in perspectieven van de frontoffice, backoffice, management en bestuur is, zoals al eerder is gezegd, inherent aan een gemeentelijke organisatie en dit zorgt voor een natuurlijk spanningsveld. Hier is dus niets mis mee, het behoud hiervan is zelfs van groot belang. Ook heerst er over het algemeen een mentaliteit van “aanpakken” en de wil tot samenwerken is er. Om een meer eenduidige cultuur, ten aanzien van de helden, rituelen en waarden, op de werkvloer binnen en tussen teams en afdelingen te krijgen, kan volgens ons en volgens de geïnterviewden centrale huisvesting een belangrijke rol vervullen. Zonder deze randvoorwaarde is het een stuk lastiger om een eenduidigere cultuur te krijgen. De centrale huisvesting is echter een meerjarenplan en geen wondermiddel. Het kan op zijn vroegst in 2011 gerealiseerd zijn.

Uniforme attitudes ten aanzien van het vergunningsproces

Ons inziens zitten de afdelingen onderling qua attitude ten aanzien van het vergunningsproces redelijk op één lijn. Alleen bij het team Milieu is een afwijking te zien in de uniformiteit, de mate van advisering en de werkprocesbeschrijvingen. Ook bij dit onderwerp hebben we hiernaast weer te maken met de verschillende perspectieven van frontoffice, backoffice, management en bestuur.

Dienstverlening en klantgerichtheid staan hoog in het vaandel

In feite vinden alle geïnterviewde personen de dienstverlening en klantgerichtheid belangrijk, echter heeft men er verschillende percepties van. Deze percepties worden in paragraaf 6.7 weergegeven. Bij de frontoffice en het bestuur staat de klantgerichtheid het hoogst in het vaandel. Bij de backoffices vindt men het ook belangrijk, maar hier speelt het voldoen aan de regelgeving, kwaliteit en professionaliteit een grotere rol.

Samenwerking wordt gezien als zeer belangrijk en daar wordt naar gehandeld

Uit de interviews blijkt dat in feite iedereen overtuigd is van de noodzaak en het nut van samenwerking en openheid. Hoe het dan mogelijk is dat dit in de praktijk vaak anders loopt is volgens ons te wijten aan verschillende zaken. Deze zaken worden in subparagraaf 6.5.6 benoemd en toegelicht.

Geen eilandjescultuur/bureaupolitiek

Er is in bepaalde mate sprake van een eilandjescultuur: teamleiders en afdelingshoofden gaan voor de resultaten van hun eigen team of afdeling wat integraliteit en samenwerking bemoeilijkt. Daarnaast stimuleren ze wel samenwerking met andere afdelingen.

Uit het bovenstaande volgt dat er een aantal discrepanties bestaat, tussen de huidige en de ideale situatie en dat deze door verschillende oorzaken niet altijd te overbruggen is. In de volgende paragraaf wordt bekeken in hoeverre de discrepanties te dichten zijn en, indien dit niet mogelijk is, welke risico's hieruit voortkomen.

6.5.6 Kansen en risico's

Eenduidige cultuur

In paragraaf 6.5.1 is het risico geschetst, dat er geen eenduidige cultuur heerst bij gemeente Westland, maar vrijwel ook niet binnen teams of afdelingen zelf. Het feit dat er binnen de teams zo weinig verbondenheid is, duidt niet op een sterke organisatiecultuur. Uit de onderzoeksgegevens blijkt dat alles van de persoon afhangt. Een voordeel hiervan is dat er wellicht geen heftige cultuurbotsingen tussen gehele teams of afdelingen zullen plaatsvinden, maar bij veranderingen is het wel belangrijk om met z'n allen globaal op één lijn te zitten. Aangezien het lastig is om de cultuur op korte termijn te veranderen, is het belangrijk om tijdens en na de invoering van de omgevingsvergunning aandacht te besteden aan het op één lijn komen ten aanzien van de verschillende cultuuraspecten, die van belang zijn voor de Wabo. Een kans bij het omgaan met dit risico is het feit dat er een "werkersmentaliteit" heerst en men niet snel achterover zal leunen of af zal wachten.

Het feit dat de medewerkers voor wat betreft procedures, werkafspraken, advisering en beelden over samenwerking redelijk op één lijn zitten, is een volgend voordeel. Er is echter ook een aantal kleine verschillen op deze gebieden. Zo is al eerder gesproken over het verschil in mate van advisering tussen de backoffice van Milieu en de andere beleidsvelden. Dit heeft volgens ons te maken met de aard van de vergunningen. De bouwvergunning wordt binnen een fatale termijn getoetst aan vaststaande regels en als hier niet aan voldaan wordt, dan moet de vergunning worden geweigerd. De milieuvergunning bestaat daarentegen uit voorwaarden, die in overleg tot stand komen. Deze procedure kent geen fatale termijn. Wij verwachten dat deze integratie van verschillende takken van sport voor problemen kan gaan zorgen. Ook onderhandelen en concessies doen is volgens ons een risico. Het is niet zo duidelijk uit de interviews gebleken, maar het wordt een geheel nieuwe werkwijze voor de vergunningverleners als ze niet meer strikt aan hun eigen toetsingskaders kunnen vasthouden en moeten onderhandelen.

Dienstverlening

Een voordeel bij de invoering van de Wabo bij gemeente Westland, is dat door de gehele organisatie heen, prioriteit wordt gegeven aan dienstverlening. Het is niet verwonderlijk dat medewerkers voorstander zijn van klantgerichtheid, maar dat hierover bij de consultants zo'n duidelijk gedeeld beeld heerst en dat in alle beleidsstukken over de dienstverlening wordt gesproken, heeft ons verwonderd. Voor de invoering van de omgevingsvergunning is dit dus positief en andersom biedt de omgevingsvergunning een kans om dit beleidsvoornemen te realiseren. Als onderdeel hiervan is het volgens de consultants een kans dat er striktere termijnen gaan gelden bij complexe procedures. Dit zou de helderheid van informatie aan de burger betreffende procedures en proceduretermijnen, ten goede komen.

Ons inziens is bij gemeente Westland reeds een goed evenwicht gevonden in de paradoxale situatie, dat van een overheidsorganisatie naast een verschuiving naar externe positionering en flexibiliteit ook een focus op interne processen, regels en stabiliteit wordt verwacht. Bij de frontoffice wordt vooral omgevings- en klantgericht gedacht en bij de backoffice worden de rechtsgelijkheid en stabiliteit geborgd. Wel is het van belang dat de frontoffice en backoffice de perspectieven van de ander leren kennen en dat dit gegeven besproken wordt. Dit zorgt voor meer wederzijds begrip, met betere samenwerking als gevolg.

Samenwerking

Ondanks dat iedereen het nut en de noodzaak van samenwerking inziet, gebeurt het in de praktijk volgens de geïnterviewde personen niet altijd zoals het "hoort". Door een consultant is aangegeven dat onbekendheid met elkaars werkzaamheden een rol kan spelen. Dit achten wij een plausibele verklaring, want als niet bekend is wie voor welke zaken betrokken of geïnformeerd moet worden, is het ook lastig samenwerken. Een andere verklaring is volgens ons dat men niet exact hetzelfde verstaat onder "goed" samenwerken. De één vindt dat hij een collega voldoende informeert door middel van een cc'tje over de e-mail en de ander wil het liefst persoonlijk geïnformeerd worden. Bovendien kost samenwerking veel energie: constant moet men nadenken over wie betrokken dient te worden. Een laatste verklaring is het gezegde: "Onbekend maakt onbemind". Het is zeer lastig om bovenstaande oorzaken weg te nemen, maar door niets te doen, wordt sowieso geen verbetering bereikt. Volgens ons is het dan ook belangrijk om de medewerkers goed te informeren tijdens het project ten behoeve van de invoering van de omgevingsvergunning. Ook kennismaking met de collega's van andere teams en afdelingen is van groot belang.

Een algemeen risico op het gebied van samenwerking is de verspreiding van afdelingen over verschillende locaties. Daarnaast hebben wij geconstateerd dat relaties tussen teams soms stroef verlopen, de relatie tussen het team milieuvergunningverlening en het team milieuhandhaving is hier een voorbeeld van. Voor de teams en afdelingen zelf verandert er op deze punten tijdens en na de invoering van de omgevingsvergunning niet veel, maar voor een adequate invoering is het wel degelijk een risico. Een ander risico is de samenwerking tussen de vergunningverlenende afdelingen met afdeling BOR. Wij verwachten dat kennismaking, persoonlijk contact en het gezamenlijk opstellen van werkafspraken met deze collega's veel kou uit de lucht zal halen.

Andersom gezien, kan de omgevingsvergunning een kans voor de samenwerking tussen de teams en afdelingen van gemeente Westland betekenen, doordat men in feite gedwongen wordt om samen te werken en dwarsverbanden te leggen; eerst in de projectgroep, bij de voorbereiding en implementatie en vervolgens tijdens de dagelijkse werkzaamheden. Dit kan de bekendheid met elkaar vergroten en de samenwerking een impuls geven.

6.6 Andere kansen en risico's

6.6.1 Inleiding

Behalve de onderzoeksonderwerpen die volgen uit de theorie en onze eigen afbakening, zijn er in de brainstormsessie en interviews ook andere onderwerpen aan bod gekomen. Dit betreft ondermeer de bekendheid met de wet en het vertrouwen in de doelstellingen van de wetgever. Ook kennis, competenties, risico's ten aanzien van externe partijen (aanvragers) en de eis van de digitale vergunningsaanvraag zijn genoemd. In de volgende subparagrafen worden deze onderwerpen met de bijbehorende kansen en risico's beschreven.

6.6.2 Kennis en competenties

De meeste geïnterviewde personen hebben nog geen goed beeld van de wetsinhoud en de mogelijke consequenties daarvan op hun werkzaamheden en de organisatie. Ook de externe partij heeft nog weinig inhoudelijke kennis.

Uit de brainstormsessie en uit de interviews blijkt dat men verwacht dat de competenties en kennis bij de frontoffice momenteel niet toereikend zijn om adequaat met de omgevingsvergunning om te gaan. Het vooroverleg zal namelijk een grotere rol gaan spelen, er zal over meer procedures geïnformeerd moeten kunnen worden en aanvragen die onder een ander bevoegd gezag vallen, moeten tijdig worden doorgestuurd. Een brede blik en verplaatsen in de aanvrager is dus meer nodig dan voorheen.

Ook de kennis en competenties van de backoffice kunnen volgens de betrokkenen een risico vormen. Ook voor de backoffice geldt namelijk dat een bredere blik en meer samenwerking met andere specialisten vereist is. Een aandachtspunt is de knip tussen de frontoffice en backoffice.

6.6.3 Doelstellingen wetgever

De portefeuillehouder heeft zijn twijfels over het bereiken van de doelstellingen van de Wabo. Hij gelooft niet dat hiermee administratieve lastenverlichting voor de aanvrager behaald wordt, omdat het aantal regels gelijk blijft. Voor de mogelijkheid van het digitaal aanvragen van vergunningen, waarmee wel lastenverlichting kan worden gerealiseerd, is in principe geen omgevingsvergunning nodig volgens hem. Ook is hij van mening dat slechts voor een klein gedeelte van de vergunningen iets verandert en dat hiervoor veel moet worden opgetuigd. Hij had liever gezien dat er regels geschrapt werden. Wel ziet hij voordelen in integraal werken, zodat er geen tegenstrijdige eisen worden gesteld en in een vroeg stadium bekend is of een plan op een bepaald onderdeel blijft hangen.

Het Rijk werkt op dit moment aan een grote hoeveelheid algemene regels die voor een deel bestaande vergunningsplicht gaat vervangen. De constatering van de portefeuillehouder dat er niet daadwerkelijk regels worden geschrapt is terecht. In feite wijzigt alleen het regime: meldingen op basis van een Algemene Maatregel van Bestuur in plaats van vergunningen op basis van een Wet. De gemeente zou overigens zelf ook iets kunnen doen op dit terrein. Er kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het schrappen van regels uit gemeentelijke verordeningen of aan algemene ontheffingen, al dan niet voorzien van een meldingsplicht, voor bepaalde categorieën van activiteiten, waarvoor op dit moment een vergunning vereist is. Bij andere overheden zijn hier goede resultaten mee bereikt. We verwijzen hiervoor naar een pilot bij het hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard.

Voor het plaatsen van een steiger of vlonder in een watergang was vergunning noodzakelijk, vanuit de verordening van het waterschap: de Keur. Door het opstellen van een algemene ontheffing, met daaraan gekoppeld een aantal standaard voorschriften, kunnen burgers en bedrijven, als het werk wat zij willen gaan realiseren voldoet aan die voorschriften, volstaan met een melding. De vergunningsplicht is komen te vervallen. Door de meldingsplicht houdt het waterschap toch controle op de inrichting van watergangen.

Gemeente Westland: de Wabo geïmplementeerd!

Overigens zien wij het schrappen van regels of het middels een andere regime regelen van toestemming als een apart traject. Wij zullen dit dan ook niet verder meenemen in ons onderzoek.

Ook externe partijen zijn sceptisch over de doelstellingen van de Wabo. Veel voordeel wordt niet verwacht. Het enige dat handig kan zijn, is de mogelijkheid om digitaal vergunningen aan te vragen.

Vanuit handhaving wordt de angst uitgesproken dat de inspecteurs na de invoering van de Wabo geen technenuten meer zijn, maar allrounders die moeten signaleren en registreren voor andere disciplines. Men verwacht dat dit ten koste gaat van de kwaliteit. Ook is men bang dat de dienstverlening niet zal verbeteren, omdat aanvragers niet alle gegevens in één keer kunnen en willen indienen. Het risico bestaat dat deze deelvergunningen blijven aanvragen, wanneer zij geen voordeel zien in een complete, geïntegreerde omgevingsvergunning. Voorlichting hierover, tijdens de project ten behoeve van de invoering van de omgevingsvergunning, is dan ook essentieel.

Een vakspecialist Milieu verwacht wel dat één van de doelstellingen van de wetgever wordt behaald, als er meer bedrijven onder algemene regels gaan vallen, waardoor minder vergunningen verleend hoeven te worden en de nadruk op handhaving komt te liggen. Dit komt tevens de workload van het team ten goede. Deze workload wordt overigens als probleem aangeduid voor de invoering van de omgevingsvergunning. Door de hoge werkdruk is er nauwelijks tijd om over samenwerkings- en afstemmingsvraagstukken na te denken en deel te nemen in projectgroepen.

De beleidsadviseur preventie (VHB) gelooft niet in integraliteit en meer efficiency zonder kwaliteitsverlies. Ook moet volgens hem de frontoffice-medewerker een schaap met vijf poten zijn om op alle vragen adequaat antwoord te kunnen geven.

6.6.4 Juridisch

Eén van de geïnterviewden ziet een risico in het feit dat na invoering van de omgevingsvergunning minder soepel met bepaalde regelgeving omgegaan kan worden. Het is straks namelijk niet meer mogelijk om de ene vergunning alvast te verlenen, terwijl deze in feite had moeten wachten, totdat er een andere vergunning verleend was. Alles moet straks meegenomen worden in één vergunning. Hieruit volgt dat het lastiger zal zijn de termijnen te behalen. Daarbij komt nog dat de wettelijke termijnen na invoering van de Wabo korter worden dan in de huidige situatie.

Een ander probleem om de termijnen te halen is het feit dat voor een aantal vergunningsaanvragen afstemming met de provincie of het waterschap nodig zal zijn. Ook is bij advisering een aansprakelijkheidsvraagstuk aan de orde.

Een voordeel is wel dat er nu geen tegenstrijdige vergunningen voor eenzelfde project verleend kunnen worden. Inhoudelijk zal het besluit straks consistent moeten zijn.

6.6.5 ICT

Er is bij de gemeente geen centraal informatiesysteem beschikbaar die de communicatie tussen de gemeente en de omgeving, de front- en backoffices en de backoffices onderling vereenvoudigen. Iedere afdeling heeft in feite zijn eigen programmatuur draaien.

Gemeente Westland: de Wabo geïmplementeerd!

De praktische haalbaarheid van een digitale aanvraag werd tijdens de brainstormsessie als probleem gezien. De systemen zijn er nog niet klaar voor. Men heeft bovendien een negatief beeld van werken vanaf een beeldscherm: het werken vanuit papieren dossiers is vertrouwd en veilig.

ICT oplossingen bieden kansen om processen efficiënter te laten verlopen en dienstverlening en interne communicatie te verbeteren. We noemen hieronder een aantal voorbeelden:

- digitaal beschikbaar stellen van informatie en aanvraagformulieren;
- digitaal kunnen indienen van aanvragen bij de frontoffice;
- digitaal genereren en verlenen van een vergunning;
- digitale vormen van procesmanagement, automatische rapélering, doorlooptijden etc.;
- managementinformatie;
- koppelingen met andere processen en systemen, handhaving, Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), Kadaster, Kamer van Koophandel (KvK), Grootchalige BasisKaart Nederland GBKN, geoinformatiesystemen (GIS), etc.;
- communicatie met andere overheden;

Pilots bij andere gemeenten hebben aangetoond dat met ICT toepassingen belangrijke successen te behalen zijn. Het vraagt veelal wel om aanzienlijke investeringen in tijd en geld.



6.7 Perspectieven

In de volgende tabel worden de perspectieven bij gemeente Westland weergegeven die te herleiden zijn uit de paragrafen 6.5 en 6.6. Ten opzichte van tabel 4.5 van subparagraaf 4.5.4 is er een aantal verschillen op te merken. Allereerst is in deze tabel het perspectief van de aanvrager meegenomen en het algemeen ambtelijke perspectief weggelaten. Ondanks dat dit onderzoek is gericht op de interne organisatie, nemen we ook het externe perspectief mee, omdat deze ook van invloed is op de interne organisatie. Het algemeen ambtelijke perspectief is weggelaten, omdat deze voor het onderzoek niet relevant is.

Tabel 6.3: Perspectieven

	Frontoffice	Backoffice	Management	Bestuur	Externe (aanvrager)
Samenwerking	- verloopt met de backoffices over het algemeen goed, met afdeling BOR minder	- binnen eigen team loopt het goed, daarbuiten vaak minder - persoonsafhankelijk	- eilandjescultuur - samenwerking stimuleren	- integraliteit is belangrijk	- verschilt per medewerker
Definitie. Klantgerichtheid	- snel - efficiënt - volledig informeren	- correctheid - kwaliteit - afspraken nakomen	- tijdigheid - kwaliteit - helderheid, professionaliteit	- snelheid - geen tegenstrijdige mededelingen en integraliteit	- snelheid
Frontoffice (Fo) en Backoffice (Bo) perspectief	Fo: - eerste toets Bo: - heeft weinig vertrouwen, harde knip	Fo: - 1000-poten - geen toets/ toezegging - harde knip	Fo: - essentieel voor dienstverlening - harde of zachte knip?	Fo - essentieel voor dienstverlening	Fo - niet nodig voor professionele aanvrager. - shoppen bij Bo
Kansen Wabo	door één loket: - klant centraal - vollediger info-voorziening - beter positioneren - samenwerking	- integraliteit	- integraliteit - samenwerking	- gemeente/overheid in positief daglicht - tevreden kiezers - deregulering - integraliteit	- digitale aanvraag - lastenvermindering
Problemen/risico's Wabo	gebrek aan kennis	- samenwerking - snelheid/termijnen - afbreuk kwaliteit door compromissen - aanvrager blijft in delen aanvragen	- eilandjescultuur - consensus nodig - termijnen - tijdgebrek voor implementatie	- eilandjescultuur - doelstellingen worden niet gehaald	n.v.t.
Oplossingen Wabo	- opleiding - accountmanagers ⁷ bij backoffices	- afstemming werkproces - vergunningverleners in 1 team - werkafspraken, tijd! - accountmanagement bij backoffices	- afstemming werkprocessen - één aanspreekpunt/verantwoordelijke voor totale proces	afstemming werkprocessen	n.v.t.

⁷ De term "accountmanager" wordt tijdens de interviews als containerbegrip gebruikt, voor de drie mogelijke varianten hiervan, die in subparagraaf 6.4.3 worden beschreven.

De gegevens in deze tabel, welke is gebaseerd op empirische gegevens, wijken op een aantal punten af van de tabel die in het theoretisch kader geschetst is. Overigens worden in de tabel slechts de belangrijkste aspecten per perspectief weergegeven.

Eén van de verschillen met de theorie is de focus van vooral het bestuur en de klant op snelheid van dienstverlening. Dit is te verklaren door het grote aantal ondernemers en de bedrijvigheid binnen de gemeente.

Een ander verschil is dat men weinig verwacht van de verbetering van dienstverlening door de Wabo. Alleen de frontoffice is hier echt positief in. Het bestuur heeft zijn twijfels over de doelstellingen van de wetgever en wil de organisatie zo praktisch mogelijk voorbereiden op de omgevingsvergunning.

Voorts worden samenwerking en integraliteit als belangrijke kansen gezien en door de frontoffice wordt geen risico verwacht op het gebied van de samenwerking met de backoffices.

Voor wat betreft de oplossingen zitten de verschillende perspectieven behoorlijk op één lijn. Men verwacht het met de afstemming van werkprocessen en de inzet van accountmanagers, die het proces beheren, af te kunnen, terwijl wij vanuit de theorie ook de meer culturele (zachte) aspecten zouden willen meenemen. Tevens verschillen de gegevens met wat wij zelf als kansen en risico's zien, naar aanleiding van het onderzoek. Ook dit is te verklaren door het feit dat wij beschikking hebben over inzichten vanuit de theorie. Het feit dat door de medewerkers bijvoorbeeld geen cultuuroplösungen worden gegeven, heeft volgens ons de onbekendheid met een dergelijke manier van kijken naar organisaties als reden.

De front- en backoffice perspectieven komen redelijk overeen met de theorie. De frontoffice wil zoveel en zo breed mogelijk informatie leveren aan klanten, terwijl de backoffices soms huiverig zijn dat er toezeggingen worden gedaan die niet waargemaakt kunnen worden. Toch zien de backoffices ook voordelen bij een goed frontoffice. Het afvangen van vragen van klanten zorgt voor efficiency bij de backoffices. Vrijwel iedereen is voorstander van een harde knip tussen front- en backoffice, omdat de taakverdeling en verantwoordelijkheden dan duidelijk zijn.

De verschillen in perspectieven zijn typerend voor een overheidsorganisatie en zijn niet dusdanig afwijkend dat er problemen te verwachten zijn. Er is sprake van een natuurlijk spanningsveld en in principe is iedereen bereid tot samenwerken.

Het verschil tussen de perspectieven van de verschillende backoffices is wel iets om rekening mee te houden. Dit is al aan de orde gekomen in paragraaf 6.5.

Uit het perspectief van de aanvrager blijkt dat er nog erg weinig bekend is over de omgevingsvergunning en er weinig voordelen gezien worden. De externe communicatie is dan ook zeker een aandachtspunt bij de implementatie van de Wabo.

6.8 Relaties in het ruimtelijke vergunningsproces

6.8.1 Inleiding

In paragraaf 4.4 zijn de relaties vanuit de netwerkbenadering beschreven en toegespitst op het ruimtelijke vergunningsproces. We hebben geconstateerd dat bij overheden een verschuiving

Gemeente Westland: de Wabo geïmplementeerd!

heeft plaatsgevonden van sturing vanuit supervisie, het Weberiaanse model en outputsturing, naar klantgerichtheid en kwaliteit. Wederzijdse afhankelijkheden, tussen bestuur en ambtelijke organisatie, maar ook tussen verschillende interne en externe specialismen, zijn door bovenstaande verschuivingen en de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken toegenomen. Mastenbroek (2005) spreekt over een trend van organisaties gestructureerd als piramiden, naar organisaties als netwerken.

De gemeente speelt in het concernplan 2007-2010 in op deze ontwikkelingen en streeft naar sturing op klantgerichtheid en kwaliteit (zie paragraaf 6.2). In termen van het INK-model richt de gemeente zich in de toekomst op systeemgerichtheid. Om dit te bereiken wordt gestreefd naar de volgende transformaties: van samenwerken naar regisseren, van generalist naar specialist, van uitvoeren naar ontwikkelen en van activiteitengericht naar systeemgericht. Het streven naar systeemgerichtheid kan alleen gerealiseerd worden als de genoemde transformaties slagen. We hebben al eerder geconstateerd dat bovenstaande ontwikkelingen goed kunnen aansluiten bij de doelen van de Wabo. In feite streeft de gemeente al dan niet bewust naar een vorm van netwerksturing. In het plan worden namelijk de volgende doelstellingen genoemd, die specifiek van iedere medewerker worden verwacht:

- professionele werkhouding;
- innovatief met oog voor de klant;
- samenwerking zoekend bereidheid tot luisteren en concessies;
- gezaghebbend met een herkenbaar profiel;
- lerende organisatie gericht op continu verbeteren, uitgevoerd door interdisciplinaire teams;
- kwaliteitsverbetering van de resultaten met oog voor het effect voor de omgeving.

Het sturen door middel van netwerken is niet mogelijk als alleen wordt gedacht vanuit de structuur van de organisatie, dit vraagt om:

- regie vanuit één van de bestaande afdelingen. Overigens kan deze regierol per vraagstuk wisselen;
- betrokkenheid bij het vraagstuk vanuit alle specialismen;
- continu aanpassen van de organisatie op externe vraag, flexibiliteit;
- integrale besluitvorming.

De geïnterviewden zagen allen de noodzaak van meer afstemming en samenwerking, om de doelen van de Wabo gestalte te geven. We hebben ook vastgesteld dat de samenwerking tussen enkele afdelingen en teams op dit moment soms stroef verloopt.

Door de komst van de Wabo wordt de afhankelijkheid tussen organisaties en organisatieonderdelen vergroot. We hebben in het theoretisch kader gezien, dat waar interdependenties toenemen, netwerken kunnen ontstaan. Bij ruimtelijke vergunningen zijn de gemeenten zelf (onderdeel van extern netwerk) en bijvoorbeeld de afdeling Ruimte, Bouwen en Milieu (onderdeel van intern netwerk) knooppunten in een netwerk met verschillende afhankelijkheidsrelaties. Besluitvorming vindt op dit moment grotendeels nog plaats door de verschillende netwerkpartners individueel. Zo is de teamleider Bouwen verantwoordelijk en gemandateerd voor de afgifte van een bouwvergunning, de teamleider Milieu voor de milieuvergunning etc.

Hierna worden twee voorbeelden van tegenstrijdige eisen genoemd, die hieruit voort kunnen komen.

- Het Bouwbesluit (toetskader voor de bouwvergunning) schrijft voor dat de deur naar binnen toe moet openen en de gebruiksvergunning schrijft voor dat de deur naar buiten toe moet openen.
- De milieuvergunning schrijft voor dat een bedrijf niet mag lozen op de bodem of riolering en de Wvo-vergunning (lozingsvergunning waterschap) schrijft voor dat niet geloosd mag worden op oppervlaktewater.

Met de komst van de Wabo verandert dit, want uiteindelijk wordt er nog maar één integraal besluit genomen: de omgevingsvergunning. Besluitvorming zal naar ons oordeel plaats gaan vinden in netwerken, bestaande uit verschillende specialismen en wisselende samenstellingen. Deze specialisten nemen uiteraard allemaal hun eigen strategieën en belangen mee in dat netwerk. Voor het functioneren van een netwerk is het van belang, dat er een balans is tussen diversiteit in deze belangen met de bijbehorende perspectieven en een min of meer dezelfde houding: een eenduidige cultuur. Uiteraard is er binnen zo'n netwerk sprake van zowel coöperatie als competitie.

Hierna worden de netwerkrelaties van gemeente Westland besproken, aan de hand van de relatietypen van Mastenbroek (2005): de machts- en afhankelijkheidsrelaties, de instrumentele relaties, de sociaal-emotionele relaties en de onderhandelingsrelaties. Ook worden de veranderingen hierin, door de komst van de omgevingsvergunning, weergegeven. Ons onderzoek richt zich voornamelijk op de interne relaties, maar op het gebied van macht en afhankelijkheid zal tevens kort aandacht worden besteed aan de externe relaties.

6.8.2 Machts- en afhankelijkheidsrelaties

Voor wat betreft de bevoegdheden en verantwoordelijkheden verandert er het nodige met de invoering van de Wabo. Allereerst worden de veranderingen in het externe netwerk genoemd.

Extern

Indien er sprake is van een vergunningsaanvraag, waarbij een hogere overheid dan de gemeente betrokken is, dan is deze overheid beslissingsbevoegd voor de gehele omgevingsvergunning. Zo wordt de provincie Zuid-Holland bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning van alle provinciale milieu-inrichtingen die zich op het grondgebied van gemeente Westland bevinden. De gemeente kan dan advies uitbrengen aan de provincie over de aanvraag op het gebied van bijvoorbeeld bouwen. Op dit moment is de gemeente hiervoor zelfstandig bevoegd. Daarnaast komen de indirecte lozingsvergunningen onder gemeentelijk bevoegd gezag te vallen, in plaats van onder het waterschap. In de volgende tabel wordt één en ander weergegeven.

Tabel 6.4: Actoren en rollen in het proces vergunningverlening extern

Actor	Locatie	Rol in proces ruimtelijke vergunningen		Belang	Oplossing
		Huidig	Toekomstig		
Provincie Zuid-Holland	Den Haag	Beslissen op ruimtelijke plannen en provinciale milieuvergunning.	Idem, plus beslissen op de omgevingsvergunningsaanvragen, ook ten aanzien van de aspecten die nu nog geïmplementeerd zijn bij gemeente of waterschap.	Gebruik ruimte, gezonde leefomgeving en stimuleren economie op provinciale schaal.	Oppakken van nieuwe verantwoordelijkheden vanuit de Wabo, maar de kennis laten zitten waar deze momenteel zit, werken met adviezen.
Hoogheemraadschap van Delfland	Delft	Beslissen op lozingsvergunningen en Keur (bouwwerken in- of nabij waterstaatswerken).	Idem, blijft zelf beslissen over aanvragen mbt Waterwet. De indirecte lozingsaanvragen gaan onder gemeentelijk bevoegd gezag vallen.	Waterstaatkundige belangen.	Met Provincie Zuid-Holland en Hoogheemraadschap van Delfland goede afspraken maken over verantwoordelijkheid, termijnen en aansprakelijkheid.
Gemeente Westland	Diverse locaties	Beslissen op ruimtelijke plannen en behandelen ruimtelijke vergunningen.	Idem, vaker een coördinerende rol en bredere informatieverstrekking aan de voorkant van het proces. In een aantal gevallen verschuift de beslissingsbevoegdheid naar de provincie. Verantwoordelijk voor alle indirecte lozingsaanvragen.	O.a. gebruik ruimte, gezonde leefomgeving en lokale economie.	

De tabel laat een duidelijke verandering zien ten opzichte van de huidige situatie. Hierbij valt de integrale verantwoordelijkheid van overheden op. Een individuele overheid kan momenteel een bepaalde activiteit tegenhouden door geen toestemming te verlenen en de aanvraag te weigeren. Dit kan in de toekomstige situatie alleen nog maar, indien er sprake is van een bindend advies en een daadwerkelijke weigeringsgrond. In de gevallen waarin de gemeente alleen mag adviseren, kan een hogere overheid het advies gemotiveerd naast zich neerleggen.

De rol van de gemeente verandert door het bovenstaande. Het positioneren van het loket bij de gemeente geeft meer invloed op de kwaliteit van dienstverlening aan burgers en bedrijven. Het kwijtraken van beslissingsbevoegdheid aan een hogere overheid voelt wellicht in eerste instantie als een verlies van invloed. Maar is dit eigenlijk wel zo? Volgens ons ligt het eraan hoe de overheidsorganisaties het onderling regelen. Een eerste mogelijkheid is het inhuren of in dienst nemen van specialisten door de provincie op het gebied van bouwen, kappen etc. en door de gemeente op het gebied van indirecte lozingsaanvragen. Een tweede mogelijkheid is het laten adviseren door de overheidsorganisatie, waar de kennis momenteel zit. Deze adviezen zijn in principe bindend. Zowel de provincie, het waterschap en de gemeente als wijzelf zijn van mening dat de kennis en het specialisme dient te blijven waar deze zich bevindt en er gewerkt moet worden met adviezen. Een groot risico hierbij zijn de termijnen. Wanneer een aanvraag heen en weer gestuurd moet worden (eerst voor de compleetheid en vervolgens voor de toetsing) zijn de acht weken snel om. Daarnaast is het de vraag welk orgaan aansprakelijk/verantwoordelijk is, wanneer er een fout wordt gemaakt in een advies.

Door deze oplossing ontstaan nieuwe wederzijdse afhankelijkheden. De provincie wordt in belangrijke mate afhankelijk van de kennis en middelen die beschikbaar worden gesteld vanuit de gemeente en de gemeente krijgt te maken met beslissingen van de provincie, die eerst onder eigen verantwoordelijkheid viel. Als we uitgaan van het ontstaan van een netwerk tussen verschillende overheden zal de gemeente moeten gaan nadenken over de wijze waarop zij die rol in dat netwerk wil gaan invullen en de randvoorwaarden waaronder een netwerk functioneert. Dit betekent dat voor de deelnemers in de netwerken duidelijk moet zijn wat de visie is van de gemeente en welke verantwoordelijkheid meekrijgen vanuit de gemeente in het netwerk. Overigens denken wij dat deze invulling niet hoeft af te wijken van de oplossing die door ons verderop wordt voorgesteld ten aanzien van de interne relaties.

Intern

Wij richten ons in dit onderdeel van deze subparagraaf verder op de interne veranderingen. De verantwoordelijkheid van medewerkers hangt samen met de wijze waarop regels en procedures binnen de organisatie zijn belegd. Binnen de gemeente Westland is het volgende daarover afgesproken:

- Het bestuur stelt de beleidsmatige kaders, de programmabegroting en productenraming vast.
- De gemeentesecretaris is als algemeen directeur ambtelijk eindverantwoordelijk en stelt het concernplan op.
- Het directieteam bestaat uit drie personen en is gezamenlijk verantwoordelijk voor het doorontwikkelen en professionaliseren van de gemeentelijke organisatie.
- Directeuren geven leiding aan de afdelingshoofden van de aan hen toegewezen afdelingen.
- Afdelingshoofden zijn de integraal verantwoordelijke managers. Zij zorgen voor het realiseren van de overeengekomen omvang en kwaliteit van producten en diensten en stellen hiertoe een afdelingsplan op. Ook dragen zij zorg voor het doorontwikkelen en het functioneren van de eigen afdeling.
- Mandaten voor bijvoorbeeld afgifte van vergunningen worden zoveel mogelijk laag in de organisatie belegd tot het niveau van teamleider.

In de volgende tabel worden de actoren en rollen van het interne netwerk van gemeente Westland voor de huidige en toekomstige situatie weergegeven.



Tabel 6.5: Actoren en rollen in het vergunningsproces intern

Actor	Afdeling Locatie	Rol in proces		Belang
		Huidig	Toekomstig	
Frontoffice, Bedrijvenloket	Publiekszaken 's-Gravenzande	Informatieverstrekking burgers, milieu	Idem, plus andere procedures (provincie, waterschap) wellicht vanuit één loket dus integraal	Goede dienstverlening klant, heldere vlotte processen
Frontoffice, Bouwloket	Publiekszaken 's-Gravenzande	Informatieverstrekking burgers, RO/bouwen	Idem, plus andere procedures (provincie, waterschap) wellicht vanuit één loket dus integraal	Goede dienstverlening klant, heldere vlotte processen
Team Bouwen	RBM, 's-Gravenzande	Beslissen op bouwaanvragen	Beslissen of advies op aanvragen omgevingsvergunning	Bouwkwaliteit
Team Milieu	RBM, 's-Gravenzande	Beslissen op milieuaanvragen Adviseren van team Bouwen	Beslissen of advies op aanvragen omgevingsvergunning	Milieu en milieutechniek, kwaliteit
Team Ruimtelijke Ontwikkeling	RBM, 's-Gravenzande	Toetsen ruimtelijke plannen Adviseren van team Bouwen	Idem, wellicht meer integraal	Inpasbaarheid ruimtelijke plannen
Team Toezicht, Controle en Inspectie	VHB, Monster	Handhaving bouw- of milieuvergunningen	Handhaving omgevingsvergunning bouwen en milieu	Rechtsgelijkheid, heldere handhaafbare vergunningen
Team Beleid	VHB, Monster	Beslissen op aanvraag gebruiksvergunning Adviseren van team Bouwen	Beslissen of advies op aanvragen omgevingsvergunning	Beperken risico's tav veiligheid, kwaliteit
Team Bedrijfs- bureau	BOR, Wateringen	Beslissen op aanvragen kap- en uitritvergunningen	Beslissen of advies op aanvragen omgevingsvergunning	Behoud groen, kwaliteit
B&W	Bestuur, Naaldwijk	Kaderstellend en beslissen bij afwijkingen kaders, beschikbaar stellen middelen	Idem	Realisatie strategische doelen, draagvlak burgers
Directie	Directie, Naaldwijk	Beslissen over strategisch beleid voor organisatie en beleidsveld, verdeling middelen	Idem	Realisatie concerndoelstellingen.
Aanvragers	Omgeving	Aanvrager bij verschillende loketten, vergunninghouder verschillende vergunningen	Aanvraag bij één loket, vergunninghouder	Verkrijgen toestemming, vlotte afhandeling, lage kosten

Er is niet veel verschil tussen de huidige en de toekomstige rollen van de afdelingen en teams als geheel. Het grootste verschil zit hem in de verschuiving van verantwoordelijkheden. De

teams zijn met de komst van de omgevingsvergunning namelijk niet altijd meer formeel verantwoordelijk voor "hun" vergunning. In sommige gevallen geven ze in de toekomst slechts advies.

Momenteel vindt, zoals in de inleiding is vermeld, besluitvorming voornamelijk gefragmenteerd, per beleidsveld plaats. In de toekomst is sprake van één integraal besluit. Er zal dan ook moeten worden nagedacht welke subeenheden; afdeling, team of medewerker, de eindverantwoordelijkheid krijgen voor het afgeven van een omgevingsvergunning. Naar onze mening zou deze eindverantwoordelijkheid moeten wisselen en zou deze moeten liggen bij de teamleider die het zwaarste toetsaspect onder zich heeft. Dit verhoogt bovendien de flexibiliteit van de organisatie.

Vanuit de netwerkgedachte zou het logisch zijn om verschillende specialisten mee te laten denken en werken aan één integraal besluit. Gezien de hoeveelheid aanvragen die bij de gemeente Westland worden ingediend, is er altijd sprake van meerdere netwerken die tegelijkertijd naast elkaar functioneren. Eén medewerker kan verschillende netwerken aansturen en één specialist kan deelnemen aan verschillende netwerken. De omvang en aard van de specialismen zullen per netwerk verschillen. Het aansturen van een netwerk zou volgens ons moeten gebeuren door de coördinator, zoals deze in subparagraaf 6.4.3 is voorgesteld.

Eén en ander vraagt om een andere houding van het lijnmanagement. Op dit moment zijn afdelingshoofden en/of teamleiders beslissingsbevoegd voor vergunningen in hun beleidsveld en is er in feite alleen sprake van verticale afstemming. In de toekomst zal er een verschuiving van bevoegdheden moeten plaatsvinden. Indien een leidinggevende beslissingbevoegd wordt, zal hij in staat moeten zijn om een integrale afweging te maken. Hierin zien wij een adviesrol voor de coördinator.

Ook vraagt het werken in netwerken om een andere vorm van aansturing van subeenheden en personeel. Er vindt een verschuiving plaats naar horizontale afstemming. De lijnmanager heeft in de toekomst immers minder zicht op het functioneren van een medewerker in een netwerk, dat qua aansturing bij een andere subeenheid is gepositioneerd. Bovendien heeft hij specialisten van andere subeenheden werken aan een omgevingsvergunning, waarvoor hij de eindverantwoordelijkheid draagt.

Het lijkt ons verstandig om er in de toekomst naar te streven om de specialisaties in een netwerk inhoudelijk gelijke zwaarte te geven. Dit voorkomt dominantie vanuit één specialisme en het ondersneeuwen van bepaalde toetsaspecten. Hierdoor zullen de verschillende belangen het best gediend worden en kan de kwaliteit voor de omgeving als geheel toenemen. Uiteindelijk moet wel iemand de eindverantwoordelijkheid krijgen om gemotiveerd en met oog voor integraliteit 'knopen door te hakken'. Dit zou de coördinator/accountmanager moeten zijn. Indien dit niet gebeurt, bestaat het gevaar van bureaucratie en stroperigheid. Het functioneren van een netwerk rondom de omgevingsvergunning vraagt om duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden.

Afhankelijk van het bovenstaande is een individuele medewerker in meer of mindere mate in staat om zijn (team)belangen te realiseren. Bij de Wabo gaat het echter niet alleen om het belang vanuit het team of de vakdiscipline maar vooral om een integrale benadering van het ruimtelijke vraagstuk. Om deze integraliteit te bewerkstelligen, zouden medewerkers van een bepaalde laag hun betrokkenheid hoger en breder moeten leggen dan het niveau waarvoor ze daadwerkelijk verantwoordelijk zijn. Door deze houding ontstaat in feite overlap van

verantwoordelijkheden, een soort “vangnet”, wat voordelig kan uitwerken op de kwaliteit van de besluitvorming.

6.8.2 *Instrumentele relaties*

De instrumentele relaties hebben een grote overlap met de macht- en afhankelijkheidsrelaties, in de zin van benodigde adviezen van andere specialisten. Het instrumentele aspect is meer gericht op het proces en wordt van groter belang met de invoering van de Wabo. Het netwerk kan beter functioneren als randvoorwaarden goed en gelijkwaardig zijn ingevuld, helderheid over verantwoordelijkheid en rollen, duidelijke procesbeschrijvingen en werkafspraken. Tijdens ons onderzoek hebben we geconstateerd dat er binnen de gemeente Westland een heldere planstructuur en over het algemeen goede procesbeschrijvingen aanwezig zijn. Zoals al eerder vermeld, wordt niet bij alle betrokken teams dezelfde werkwijze gehanteerd. Bij het ene team worden de werkafspraken en processen veel gedetailleerder vastgelegd en gehanteerd dan bij het andere. Zo werkt bijvoorbeeld het team Milieu heel anders dan het team Bouwen. Het is daarom belangrijk dat er aandacht is voor deze verschillen om de werkwijzen rondom de omgevingsvergunning zo goed mogelijk op elkaar af te kunnen stemmen. Afwijkende werkwijzen kunnen leiden tot irritaties en oponthoud.

Kenmerkend voor de alle processen rondom vergunningverlening bij de gemeente Westland zijn waarden als zorgvuldigheid, tijdigheid, transparantie, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Deze waarden zijn deels geborgd door uitvoerige procesbeschrijvingen en interne afspraken met afdelingen en teams buiten het proces.

Het lijkt ons zinvol om gebruik te maken van de bestaande planstructuur en kennis en ervaringen rondom procesbeschrijvingen, bij de wijzigingen rondom de Wabo. Dergelijke procesbeschrijvingen zijn door de hoeveelheid betrokken medewerkers van groot belang bij de omgevingsvergunning, zowel voor de interne afstemming als ter bescherming van de eerder genoemde waarden.

Voor wat betreft de randvoorwaarden hebben wij geen diepgaand onderzoek ingesteld. Het gaat hierbij niet uitsluitend over procesbeschrijvingen maar ook over kennis, middelen en werkbelasting. Indien deze aspecten in onbalans zijn, kan dit leiden tot frustratie en vertraging. Zo hebben wij tijdens ons onderzoek geconstateerd dat er bij het team Milieu een aanzienlijke achterstand is ontstaan bij de behandeling van aanvragen. Een dergelijke achterstand kan betekenen dat dit team niet de vereiste inzet kan leveren bij nieuwe aanvragen. Een werkachterstand bij de ene discipline heeft dus meteen effect op een andere discipline. Dit risico kan tegelijkertijd gezien worden als kans. Een team staat niet meer alleen voor dergelijke problemen en het zou goed zijn om gezamenlijk te zoeken naar een oplossing. Het is voor alle disciplines van belang om kennis te vergaren over elkaar en om aandacht te hebben voor de kwaliteiten en kwetsbaarheden van elkaar. Het netwerk is namelijk zo sterk als de zwakste schakel.

6.8.3 *Sociaal-emotionele relaties*

Het werken in netwerken kan alleen slagen als er voldoende vertrouwen is in elkaar. We hebben tijdens dit onderzoek al vastgesteld dat het belangrijk is om zoveel mogelijk één cultuur aan te houden als het gaat om houding en omgangsvormen. Integraliteit betekent tevens objectief afstand kunnen nemen van je eigen belangen, zonder dat sympathie of antipathie tegenover collega's van invloed zijn. Tussen afdelingen en teams is nog regelmatig sprake van een ‘eilandjescultuur’. Tijdens ons onderzoek hebben we echter tevens vastgesteld dat er veel goede individuele relaties bestaan tussen medewerkers van afdelingen en teams. Het is goed om bij interventies gebruik te maken van deze goede relaties, bijvoorbeeld als

rolmodel. Elkaar aanspreken op gedrag of sturen op gedrag kan helpen om gewenste cultuur en sociaal-emotionele band tussen medewerkers te versterken. Opleiding en training kunnen verder helpen om dit aspect te versterken.

6.8.4 Onderhandelingsrelaties

Onderhandelingsrelaties spelen in een netwerk een belangrijke rol. Het is van belang om als medewerker in het netwerk te zoeken naar een balans tussen coöperatie en competitie en rekening te houden met anderen zonder het eigen belang geheel uit het oog te verliezen. In paragraaf 4.4 is al uitgebreid ingegaan op de veranderingen ten aanzien van deze relaties, met betrekking tot de invoering van de omgevingsvergunning. Het belang van het onderhandelingsaspect zal toenemen. De verschillende disciplines hebben elkaar namelijk nodig om tot een integraal besluit te komen. Daarnaast zal door het grote aantal toetsaspecten eerder een weigeringsgrond gevonden worden, met als gevolg dat minder projecten doorgang zullen vinden. Dit wordt niet wenselijk geacht door het bestuur, dus in sommige gevallen zullen er concessies gedaan moeten worden door bepaalde disciplines.

De medewerkers van de gemeente Westland zijn niet gewend aan het werken in netwerken en het onderhandelen. Het is van belang dat alle specialismen 'trots' kunnen zijn op het eindresultaat: de omgevingsvergunning. Hiervoor is het noodzakelijk dat men zich als deelnemer van een netwerk kan verplaatsen in de mogelijkheden en onmogelijkheden van de ander. Indien men hiervoor geen aandacht heeft, kan één deelnemer het proces gaan frustreren. In het theoretisch kader is al geconstateerd dat het proces zo sterk is als de zwakste schakel. Ook hier lijkt het van belang om te investeren in opleiding en training om begrip te kweken voor de andere specialismen en te leren onderhandelen.

6.9 De strategie voor verandering

6.9.1 Inleiding

De Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht ligt op dit moment voor behandeling bij de Tweede Kamer en treedt vermoedelijk op 1 januari 2009 in werking. De tijd om de organisatie 'klaar te stomen' voor de komende veranderingen begint te dringen. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt dan ook nader ingegaan op mogelijke strategieën, waarmee de gemeente Westland invulling kan gaan geven aan de veranderopgave, ten aanzien van de Wabo. Wat is er nodig om van de huidige situatie naar de gewenste situatie te komen? Als uitgangspunt voor de veranderstrategie worden onze bevindingen uit het theoretisch kader en het empirisch onderzoek gebruikt. Bij de strategie van verandering is rekening gehouden met het tijdspad waarbinnen de veranderingen moeten plaatsvinden en met het "praktische" ambitieniveau van het bestuur.

6.9.2 De veranderingsstrategie

Welke veranderingsstrategie past nu het beste bij de gegeven veranderingen, die in de voorgaande paragrafen zijn beschreven? Op korte termijn vraagt de Wabo om een aantal veranderingen vanuit alle benaderingen. Gezien het tijdsbestek, waarbinnen een aantal veranderingen moet plaatsvinden, en de weg die de gemeente al is ingeslagen door het aanstellen van een projectgroep, lijkt het voor de hand te liggen om te kiezen voor de ontwerpstrategie.

Aan de andere kant loopt op dit moment binnen de gemeente een concernbreed ontwikkeltraject, waarbij de einddoelen min of meer zijn vastgesteld. Men streeft naar een systeemgerichte en lerende organisatie, waarbij nadrukkelijk aandacht is voor cultuuraspecten. Deze doelen uit de concernstrategie komen voor een groot deel overeen met de veranderingen, die noodzakelijk zijn voor een succesvolle implementatie van de Wabo, zeker op de langere termijn en na implementatie. We hebben immers bij ons onderzoek geconstateerd dat ook de doelen van de Wabo vragen om een verandering in cultuur en werkhouding. Een cyclische benadering leent zich beter voor deze veranderingen dan een lineaire, aangezien het einddoel niet volledig bekend is. Hierbij past dus de ontwikkelstrategie.

Een veranderingsstrategie bij de gemeente Westland voor de invoering van de Wabo zou naar onze mening dan ook elementen uit zowel de *ontwerpstrategie* als de *ontwikkelstrategie* moeten bevatten.

Bij de ontwerpstrategie dient er vooraf voldoende overeenstemming te zijn, over de richting en doelen van de verandering, bij bestuur, directie en medewerkers. Uit het onderzoek blijkt echter dat dit bij gemeente Westland nog niet het geval is. De Wethouder en een aantal leidinggevenden en medewerkers zijn namelijk sceptisch over de omgevingsvergunning en ziet weinig voordelen. Ook is het einddoel niet voor alle onderdelen even duidelijk. Er is bijvoorbeeld nog geen integraal beleid ontwikkeld voor het beleidsveld ruimtelijke vergunningverlening zelf.

Een kenmerk van de ontwikkelstrategie is dat minder sturing plaatsvindt en dat er naast bewuste processen, ook onbewuste processen plaatsvinden. Tussentijds worden beelden en doelen gedeeld en afgestemd met de verschillende basisonderdelen (tabel 6.2) van de organisatie, voordat wordt overgegaan naar een volgende fase. Belangrijk is om randvoorwaarden te scheppen, die de bewuste en onbewuste processen stimuleren en mogelijk maken. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van een aantal positieve voorbeelden uit de organisatie, zoals het functioneren van de frontoffice en de positieve relaties op individueel niveau tussen medewerkers en groepen van medewerkers van verschillende afdelingen.

De nadruk zou naar onze mening voor bepaalde onderwerpen, zoals het toedelen van verantwoordelijkheden, het uitwerken van werkprocessen, het maken van sjablonen, het uitvoeren van ICT-werkzaamheden en het aanpassen van de legesverordening, moeten liggen op de ontwerpstrategie. De borging van de verandering en de cultuuraspecten zal echter bij voorkeur moeten plaatsvinden volgens de ontwikkelstrategie. Dit vanwege het feit dat op deze onderwerpen zeer moeilijk gestuurd kan worden, wat aansluit bij de kenmerken van de ontwikkelstrategie, dat geen duidelijke richting aangegeven wordt en dat wordt uitgegaan van de informatie en kennis die binnen de organisatie verspreid aanwezig is.

6.9.3 Interventies

In de volgende tabel wordt geconcretiseerd hoe met de verstoringen, als gevolg van de verandering, omgegaan kan worden. Ook worden de door ons aanbevolen interventies, vanuit de verschillende relatieaspecten, weergegeven.

Tabel 6.6: Verstoringen, oplossingen en interventies bij verschillende relatieaspecten

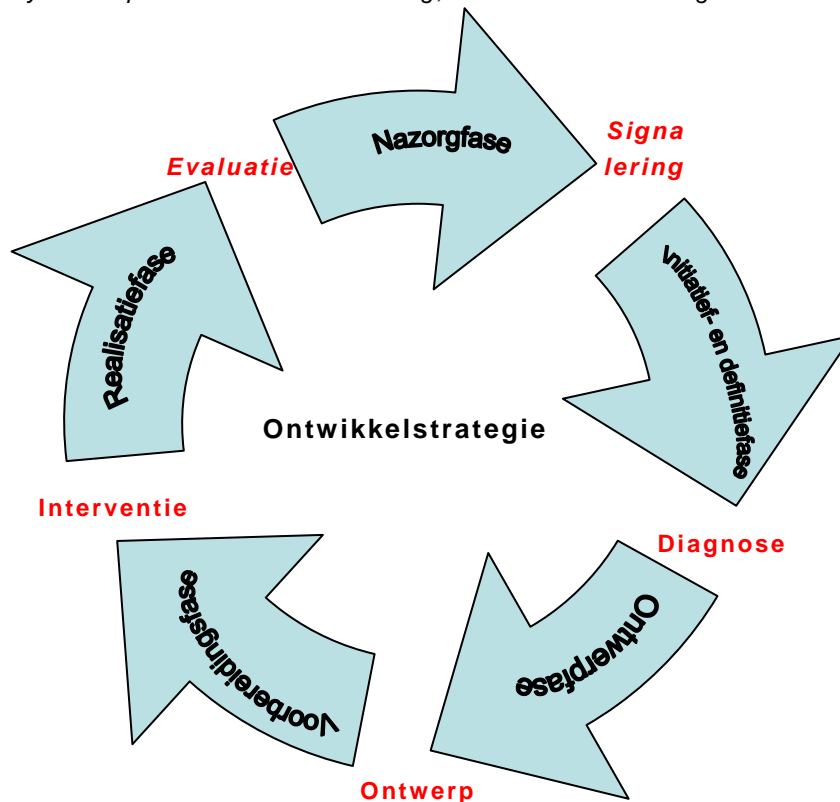
Relatieaspecten	Soorten problemen	Werkzame methodes	Interventies
Machts- en afhankelijkheids aspect	Onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheid, zowel tijdens de verandering, als t.a.v de toekomst met de omgevingsvergunning.	Goede organisatie- en projectstructuur. Duidelijke verantwoordelijkheden, vastgelegd in werkprocesbeschrijvingen. Duidelijkheid over verhouding projectleiding – lijnmanagement. Beperkte fysieke afstand.	Verantwoordelijkheden tijdens verandering duidelijk vastleggen → duidelijk afgebakende opdrachten meegeven. Verantwoordelijkheden voor de toekomst vastleggen, met name waar deze verschuiven, dus t.a.v. de coördinator/ accountmanager. Verantwoordelijkheden beleggen, laag in organisatie, met oog voor procesverantwoordelijkheid en flexibiliteit (wisselende rollen) Betreffende medewerkers zo dicht mogelijk bij elkaar plaatsen, liefst in één locatie. Knip FO en BO duidelijk vastleggen. Afspraken maken met PZH en HHD over verantwoordelijkheden.
Instrumentele aspect	Afstemmings- en coördinatieproblemen door verschil in houding vanuit diverse perspectieven of cultuur. Vooral van belang voor BO vergunningverlening en handhaving.	Heldere procesbeschrijving. Heldere functie- en taakomschrijvingen. Effectiviteit plannen en planvorming. Integraal werkoverleg t.b.v. afstemming. Kennis over elkaars werkveld en kwaliteiten. Communicatie	Instellen brede projectgroep, waarin alle disciplines zijn vertegenwoordigd. Opstellen integrale procesbeschrijving omgevingsvergunning, met aandacht voor huidige verschillen. Procedurele afspraken maken met PZH en HHD. IJken functieomschrijvingen aan verwachtingen vanuit proces omgevingsvergunning. Plannen op elkaar afstemmen met betrokkenheid van medewerkers en ambities: Wabo hierin opnemen. Instellen werkoverleg voor afstemming tussen specialismen. Opstellen opleidingsplan ter verbetering van kennis en competenties van medewerkers. Opstellen communicatieplan zowel tbv interne organisatie als omgeving.



Sociaal-emotionele aspect	Gebrek aan vertrouwen. Gebrek aan samenwerking. Attitude tov professionaliteit van de ander. Dominante persoonlijkheden.	Samenwerking stimuleren. Openheid stimuleren. Sturen op gedrag en elkaar aanspreken op gedrag.	Kennismaking Intervisie ten einde inzicht te krijgen in problematiek van de ander en hierover meedenken. Training (vb feedback), teambuilding en cultuurtraject.
Onderhandelings-aspect	Voortdurende impasses, aanwending van steeds meer pressie over en weer. Niet alleen het integrale belang/ einddoel voor ogen hebben.	Erkennen van tegenstellingen, geven en nemen in plaats van het eigen gelijk zoeken. Gezamenlijke verantwoording m.b.t. einddoel: de omgevingsvergunning.	Trainen in onderhandelingsstechniek. Training 'on the job', (externe) begeleiding tijdens eerste complexe aanvraag. Ook hier begrip kweken voor andere disciplines door kennisoverdracht.
Overige	Afwachtende houding en cynisme over succes Wabo en omgevingsvergunning.	Benadrukken importantie door bestuur en leidinggevenden. Successen vieren en gezamenlijk beelden delen, zodat mensen trots kunnen zijn op resultaat. Medewerkers de kans bieden hun meningen te ventileren.	Aandacht voor omgevingsvergunning in plannen. Persoonlijk benadrukken van belang in werkoverleggen door bestuur en directie. Aandacht voor project in interne en externe publicaties. Benutten potentiële veranderkracht bij groep van enthousiaste medewerkers, zodat anderen worden meegetrokken.

Hierna worden de te nemen stappen van het veranderingsproces in de fasen weergegeven. Het is van belang om alle zes de fasen zorgvuldig te doorlopen en, zowel tijdens als na afsluiting van iedere fase, draagvlak te creëren bij zowel management als medewerkers, voordat wordt overgegaan naar de volgende fase. De fasen die worden genoemd zijn de fasen van de ontwerpstrategie. Dwars door deze fasen heen loopt echter het cyclische proces van de ontwikkelstrategie voor de cultuuronderwerpen. De samenhang tussen beide strategieën is weergegeven in figuur 6.6. In dit figuur zijn de ontwerpstrategie en de vijf aspecten bij veranderingsprocessen van Doorewaard samengevoegd in één figuur.

Figuur 6.6: Cyclisch proces van verandering; de ontwikkelstrategie



In de beschrijvingen van de fasen worden het cyclische proces en de lineaire fasen met elkaar vervlochten en gecombineerd. In feite komen de verschillende onderzoeksresultaten hier bij elkaar. Ook de interventies ten aanzien van de relaties zijn in de fasen verwerkt.

1. Initiatieffase: op concerniveau wordt het voornemen vastgesteld om tot implementatie van Wabo over te gaan.

Op dit moment bevindt de gemeente zich in deze eerste fase, in het theoretisch kader ook wel aangeduid als probleemsignalering (Doorewaard, 2004). Men is bezig met het inzichtelijk maken van zowel de technisch-inhoudelijke als de organisatorische consequenties van de Wabo voor de gemeente Westland. De medewerkers zijn inhoudelijk geïnformeerd en betrokken geweest bij een brainstormsessie.

Een projectorganisatie wordt opgezet. Dit is een sturingsmoment in zowel de ontwerp- als ontwikkelstrategie. Door in dit stadium de juiste mensen op de juiste plek te zetten, kan gewerkt worden aan een positieve cultuur en draagvlak rondom de verandering. Allereerst is het belangrijk dat van iedere discipline uit de uitvoerende kern (tabel 6.2) een medewerker in de (deel)projectgroep deelneemt. Dit betreft medewerkers van de frontoffice, ICT, bouwplantoetsing (waaronder tevens sloop-, monumenten- en aanlegvergunningen vallen), milieuvergunningverlening, kap- en uitritvergunningverlening, gebruiksvergunningverlening en de handhaving van deze disciplines. Het is hierbij van belang dat vooral personen die positief tegenover de verandering staan, deelnemen in de projectgroep. Zij moeten namelijk terugkoppelen naar hun team en discipline en hebben de taak om hun directe collega's mee te nemen in het proces. In kleinere werkgroepen kunnen

vervolgens personen meegenomen worden die sceptischer zijn. Door het zelf meedenken en het zien van een positieve instelling van anderen, is de kans groot dat men bijdraait. Vanwege de uit het onderzoek gebleken positieve instelling, de signaalfunctie en de positie van de frontoffice, is het belangrijk deze medewerkers nadrukkelijk te betrekken bij het gehele proces. Zij staan namelijk in nauw contact met de verschillende backoffices en met de aanvragers.

Bij het instellen van de projectgroep is het belangrijk dat de disciplines evenredig zijn vertegenwoordigd, dus niet drie bouwplantoetsers en slechts één milieuvergunningverlener. Dit om het risico uit te sluiten dat bijvoorbeeld de bouwplantoetsers de overhand krijgen, doordat zij hun procedure het meest belangrijk achten en de rest daaraan ondergeschikt willen laten zijn.

Een ander belangrijk punt is het betrekken van de andere basisonderdelen van de organisatie, bijvoorbeeld werkgroepen op het gebied van personeel en ICT. Het verdient tevens aanbeveling om een stuurgroep te formeren, die bestaat uit een directeur, afdelingshoofden en teamleiders die betrokken zijn bij de verandering. De projectleider zou hierbij de schakel kunnen zijn tussen de stuurgroep en de projectgroep. De stuurgroep rapporteert aan B&W of de portefeuillehouder.

2. Definitiefase: uitwerken van de veranderingsopgave.

In feite is met dit onderzoek een groot deel van de veranderingsopgave voor gemeente Westland uitgewerkt. De diagnose is gesteld en het is nu zaak om de beelden uit ons onderzoek te delen met anderen en draagvlak te creëren voor de voorgestelde ontwikkelrichting, alvorens wordt overgestapt naar de ontwerpfase (Doorewaard, 2004).

De projectgroepleden worden persoonlijk geïnformeerd en komen voor het eerst bij elkaar voor een kick-off meeting.

Allereerst dienen de onderzoeksresultaten gedeeld te worden met de projectorganisatie. Aan de hand hiervan kunnen ze hun bijdrage leveren aan het projectdocument en kan de veranderingsopgave verder uitgewerkt worden.

De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de projectgroepleden, stuurgroep en lijnmanagement dienen duidelijk vastgelegd te worden. Ook de mee te geven opdrachten moeten duidelijk worden afgebakend om verwarring en discussie te voorkomen. Ook opleiding voor de projectgroepleden over de inhoud van de Wabo en om veranderingsprocessen te begeleiden strekt tot aanbeveling.

Ook in deze fase is er sprake van een sturingsmoment in het cyclische proces. Het is in dit stadium van groot belang om te zorgen voor draagvlak en beelden zoveel mogelijk te delen met andere basisonderdelen. Uit het onderzoek is gebleken dat de grootste samenloop van vergunningen bestaat uit bouwvergunningen en milieumeldingen. Dit houdt in dat de samenwerking tussen de teams Bouwen en Milieu van de afdeling RBM en de samenwerking tussen de teams van het voormalige TCI (is nu gesplitst in team Bouw- en Woningtoezicht en Milieu) van de afdeling VHB van groot belang is. Ook de samenwerking van deze teams met de afdeling BOR is van belang, zoals uit het onderzoek is gebleken. Dit vanwege de fysieke afstand, de onbekendheid met de medewerkers en de als slecht ervaren samenwerking. Tenslotte dient in deze fase gewerkt te worden aan vertrouwen tussen de front- en backoffice.

Vooraf ten aanzien van de bovengenoemde afdelingen en teams is het dus belangrijk om gezamenlijk beelden te delen en met elkaar in gesprek te gaan. Voor een deel gebeurt dit al door mensen bij elkaar in een projectgroep te zetten, maar daarnaast is het in dit stadium aan te bevelen om informele kennismakingssessies te organiseren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden in de vorm van teambuilding of interviews, zowel over de werkzaamheden, beelden over elkaar en de toekomstige situatie na invoering van de Wabo, als over een stukje privéleven. Dit met het doel om de onzichtbare dingen bespreekbaar te maken en inzicht te krijgen in de beweegredenen van de ander. Als men deze namelijk niet kent, is het moeilijk op zich te verplaatsen in een ander. Als bekend is waarom iemand op een bepaalde manier handelt, kweekt dat begrip en is het makkelijker om zich te verplaatsen in deze persoon. Ook als men elkaar persoonlijk kent is het makkelijker samenwerken. Bovenstaande zaken hebben wij tijdens de interviews zelf ervaren. Als backofficemedewerker heb je in feite geen goed beeld van wat de frontoffice doet en hoe men daar denkt. Echter, dat realiseer je je pas als je iemand persoonlijk spreekt over het werk! Het zorgt meteen voor meer begrip.

3. Ontwerpfase: globale weergave van de organisatie en processen na de verandering.

We hebben tijdens ons onderzoek vastgesteld, dat er voldoende informatie en deskundigheid binnen de gemeente Westland aanwezig is, om een goed ontwerp van de verandering te maken. Dit ontwerp bestaat uit een globaal toekomstig integraal werkproces, waarbij wordt ingeschat wat nodig is om tot deze gewenste situatie te komen, vanuit de huidige situatie. Hierbij worden de haalbaarheid en het ambitieniveau van het bestuur meegenomen. Uiteraard kunnen de resultaten van dit onderzoek ook gebruikt worden voor het daadwerkelijke ontwerp van de verandering. Het creëren van draagvlak bij medewerkers is hierbij zeer belangrijk. Waar in de vorige fase is geïnvesteerd in kennismaking, waardoor een klimaat geschapen is waarin medewerkers consensus willen bereiken en zich kunnen verplaatsen in elkaar, moet de komende periode de nadruk komen te liggen op het verkrijgen van draagvlak ten aanzien van de toekomstige werkwijze. Hierbij is het ten aanzien van de ontwerpstrategie en ontwikkelstrategie belangrijk om beelden met elkaar te delen en een gezamenlijk ontwerp te realiseren. Hiertoe wordt het ontwerp in de projectgroep opgesteld, waarbij aandacht is voor zowel de organisatie als het beleidsveld. Het is van belang dat iedere discipline de mogelijkheid krijgt om zijn mening te geven en dat er geen aspecten ondersneeuwen. De projectleider of voorzitter van een werkgroep dient hiervoor te waken.

Tijdens het maken van het ontwerp is het van belang dat de verantwoordelijkheden voor de toekomst vastgelegd worden, met name waar deze verschuiven. Een voorbeeld hiervan zijn de rollen van de coördinator/ accountmanager en de teamleiders. De consequenties van oplossingen op dit gebied moeten in dit stadium duidelijk zijn. Hierbij raden wij aan de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie te houden. Dit om het integraal werken niet te bemoeilijken. Ook een harde knip tussen de frontoffice en backoffice dient duidelijk vastgelegd te worden. Uit het onderzoek blijkt dat hieraan behoefte is vanuit zowel de front- als de backoffice. Wij raden aan deze knip voor alle disciplines te leggen na de informatievoorziening. Dit om het dienstverleningsniveau gelijk te trekken en vanwege het feit dat het terrein nog breder wordt dan dat nu het geval is. Tevens moeten afspraken worden gemaakt met de provincie Zuid-Holland en het Hoogheemraadschap van Delfland.



De projectgroep besteedt tijdens de ontwerpfase nadrukkelijk aandacht aan de interne communicatie. Nieuwsbrieven, berichten op het intranet en presentaties in de afdelingsoverleggen zijn hier goede instrumenten voor. Het ontwerpplan wordt vastgesteld door de stuurgroep.

4. Voorbereidingsfase: uitwerken van het implementatieplan en scheppen van de juiste condities.

Indien er voldoende steun vanuit alle lagen van de organisatie wordt verkregen voor het ontwerp, is het belangrijk om voor de daadwerkelijke realisatie van het ontwerp, een implementatieplan uit te werken. In dit plan wordt beschreven op welke wijze de interventies gaan plaatsvinden en wordt tevens aandacht besteedt aan de noodzakelijke randvoorwaarden zoals geld, middelen, externe communicatie, ICT en opleiding.

De projectgroep stelt het implementatieplan op. Er wordt gebruikt gemaakt van werkgroepen met deelprojectleiders die zich buigen over onderwerpen als loket, vergunning, bezwaar en beroep, I&A, communicatie en handhaving. De projectgroep bewaakt de grote lijnen en dwarsverbanden en verwerkt de plannen van de werkgroepen in een integraal implementatieplan.

Ten aanzien van de ontwikkelstrategie is het in dit stadium van belang dat ook de overige medewerkers met elkaar gaan kennismaken, op dezelfde wijze als de leden van de projectorganisatie dit hebben gedaan.

Ook wordt in dit stadium door de projectgroep een communicatieplan opgesteld, ten behoeve van de verdere interne en externe communicatie. De interne communicatie dient behalve op de medewerkers, ook gericht te zijn op de hogere managementlagen, aangezien uit het onderzoek is gebleken, dat deze veelal sceptisch zijn ten opzichte van de beoogde doelen van de wetgever. Hiertoe dienen de geboekte resultaten goed gecommuniceerd te worden, met de eerder genoemde communicatiemiddelen. Ten aanzien van de externe communicatie is het van groot belang dat de aanvragers van de toekomstige omgevingsvergunning meegenomen worden en voordelen gaan zien. Hiertoe dient op de website informatie te komen over de toekomstige omgevingsvergunning, met de nadruk op de voordelen die voor de aanvragers te behalen zijn. In gemeente Westland zal hierbij het zwaartepunt op snelheid moeten komen te liggen, aangezien de vele ondernemers dit het meest belangrijk vinden. Ook het beeld van één loket waar men straks voor alle ruimtelijke zaken terecht kan, moet worden gedeeld met de buitenwereld.

Tot slot wordt in dit stadium door de projectgroep een opleidingsplan opgesteld. Hierin komt tot uiting hoe de kennis en competenties van de verschillende medewerkers tot op het gewenste niveau kunnen komen voor de invoering van de omgevingsvergunning. In dit opleidingsplan wordt opgenomen welke medewerkers welke cursus op welk moment zullen volgen. Voor de vergunningverleners wordt een training onderhandelen en korte algemene cursussen met betrekking tot de andere disciplines aanbevolen. In paragraaf 6.5.6 is hiervoor de reden al aangegeven: er worden verschillende "takken van sport" geïntegreerd, waardoor het noodzakelijk is om als specialist te weten wat voor de andere disciplines van belang is. Aan de frontofficemedewerkers zullen cursussen over de disciplines, waarover zij momenteel nog niet informeren, moeten worden aangeboden. Kennis over de procedures bij de provincie Zuid Holland en het Hoogheemraadschap van Delfland zijn noodzakelijk, omdat zij daar het aanspreekpunt voor worden.



5. Realisatiefase: tot stand brengen van de nieuwe organisatie.

Tijdens de realisatiefase vinden de daadwerkelijke interventies plaats om de verandering gestalte te geven. In deze fase is het belangrijk om alle betrokkenen (dus niet alleen de projectgroepleden) goed te informeren over hun 'nieuwe' rollen en verantwoordelijkheden in het proces van de omgevingsvergunning. Duidelijkheid, openheid en overleg zijn hierbij enorm belangrijk. De projectorganisatie kan de managers faciliteren bij de daadwerkelijke interventies, terwijl het management zelf stuurt. Het management en de medewerkers moeten uiteindelijk namelijk zelf in staat zijn om de processen goed te laten verlopen. Ook worden in deze fase de benodigde ICT-voorzieningen gerealiseerd en worden het opleidings- en communicatieplan uitgevoerd. Tevens kunnen in dit stadium werkoverleggen worden ingesteld voor de afstemming tussen de specialisten. Voorts kan het laatste gedeelte van deze fase dienen als testfase, om goed voorbereid te zijn ten tijde van de daadwerkelijke invoeringsdatum van de omgevingsvergunning. Zo kunnen de specialisten wennen aan hun nieuwe rol als coördinator omgevingsvergunning en aan het verwerken van digitale vergunningsaanvragen.

6. Nazorgfase: monitoren, evalueren en eventueel bijsturen.

Uiteraard is het op de langere termijn ook belangrijk om de voorgestelde veranderingen te blijven volgen en te bezien of de veranderingen het beoogde resultaat opleveren. Past het proces nog bij de veranderende vraag uit de omgeving? In feite gaat het hier om borging van de kwaliteit van dienstverlening door het continu monitoren, evalueren en aanpassen van het proces omgevingsvergunning. De rol van de projectorganisatie moet in de toekomst, zoals hierboven al werd gesteld, organisatorisch worden geborgd bij de leiding en medewerkers van de gemeente Westland. Bij de ontwikkelstrategie wordt deze borging anders georganiseerd dan bij de ontwerpstrategie. De nadruk wordt bij de ontwikkelstrategie gelegd bij empowerment en organizational learning: een proces van continu leren en verbeteren. Wij bevelen voor de borging en de cultuuronderwerpen nadrukkelijk de ontwikkelstrategie aan, omdat dit zorgt voor de broodnodige flexibiliteit en betrokkenheid van medewerkers bij het proces omgevingsvergunning, maar ook prima aansluit bij het concernplan en het streven van de directie naar een systeemgerichte organisatie.

In het theoretisch kader hebben we geconstateerd dat het belangrijk is om bij de invulling van de veranderstrategie op het conditionerende niveau een duidelijk en voor medewerkers inspirerend eigen beleidskader op te stellen, waarbij tevens aandacht wordt geschonken aan de kernactiviteiten en gemeenschappelijke waarden rondom de Wabo. Aangezien de tijd tot aan de invoering van de Wabo beperkt is, raden wij aan om dit na het project op te pakken. Het is in de eerste plaats zaak dat de werkprocessen op orde zijn en dat de mensen op de nieuwe manier gaan werken. Vervolgens kan door de beleidsmedewerkers en leidinggevenden van de verschillende disciplines op het gebied van vergunningverlening en handhaving een integraal beleidskader opgesteld worden. Voor alle disciplines, maar met name voor milieu, is het van belang dat de vergunningverleners en handhavers bij elkaar gaan zitten om gezamenlijk prioriteiten te bepalen tijdens bijvoorbeeld een workshop. Veelal kennen de medewerkers elkaar al, maar blijven zaken omtrent werk onbesproken, vanwege werkdruk, fysieke afstand en onbegrip.

Gemeente Westland: de Wabo geïmplementeerd!

Voor de toekomst is het verkleinen van de fysieke afstand tussen de betrokken organisatieonderdelen aan te bevelen. Momenteel is dit vanwege de beperkingen in de huisvesting van gemeente Westland nog niet mogelijk. Het toekomstige nieuwe gemeentehuis zal wellicht uitkomst bieden!

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Inleiding

In dit afsluitende hoofdstuk worden de conclusies getrokken. Hiertoe worden de antwoorden op de deelvragen, die in hoofdstuk één zijn geformuleerd, verwerkt tot een indeling aan de hand van de onderwerpen structuur, cultuur en relaties.

Centrale vraag:

Op welke wijze kan de gemeente Westland de Wabo adequaat implementeren, gegeven de huidige structuur, cultuur, infrastructuur, ambitieniveau en procedures?

Deelvragen:

- Welke wettelijke verplichtingen vloeien voort uit de Wabo en wat houden deze verplichtingen in voor de gemeente Westland?
- Hoe ziet volgens de theorie de ideale organisatie voor de invoering en de behandeling van de omgevingsvergunning eruit?
- Hoe zien de structuur, cultuur, infrastructuur en procedures van gemeente Westland ten aanzien van de ruimtelijke vergunningen er op dit moment uit?
- Wat is het ambitieniveau en wat zijn de percepties binnen de gemeente Westland op bestuurlijk en ambtelijk niveau als het gaat om dienstverlening, samenwerking, front- en backoffice en vergunningverlening?
- Welke operationele wijzigingen moeten minimaal plaatsvinden ten behoeve van de invoering van de Wabo en welke weerstanden, risico's en kansen zijn hierbij te verwachten?
- Hoe kunnen de benodigde wijzigingen adequaat doorgevoerd worden in gemeente Westland?

Per onderwerp worden de conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan. Uiteindelijk leidt dit tot een antwoord op de centrale vraag. Ook worden aanbevelingen gedaan, ten aanzien van de te verwachten kansen en risico's zie wij verwachten bij de invoering van de Wabo bij gemeente Westland.

Bij ons onderzoek zijn geen onoverkomelijke obstakels geconstateerd. Wij gaan er dan ook vanuit dat de implementatie van de Wabo gaat lukken. Het zal echter niet vanzelf gaan, er zijn een groot aantal kansen en bedreigingen waar rekening mee gehouden moet worden.

7.2 Structuur

Uit de theorie en empirie blijkt dat het huidige directiemodel, een combinatie van het afdelingenmodel en burgerlogicamodel, in grote lijnen past bij de doelen van de Wabo. Er is in feite al één loket waar burgers en bedrijven terecht kunnen met vragen over alle ruimtelijke vergunningen. Weliswaar is er een onderverdeling gemaakt in taken bij de loketten, maar deze loketten zijn fysiek en organisatorisch zodanig dicht bij elkaar gepositioneerd dat dit naar verwachting geen problemen gaat opleveren. Wel dient er aandacht te zijn voor de gelijkwaardigheid van dienstverlening vanuit de frontoffice. Wij hebben geconstateerd dat de intensiteit van dienstverlening vanuit de frontoffice per beleidsveld verschilt.

Voorts blijkt uit ons onderzoek dat meerdere afdelingen en teams betrokken zijn bij de totstandkoming van een omgevingsvergunning. Men is afhankelijk van elkaar om zelf tot productie te komen. Wij verwachten dat hierdoor de samenwerking min of meer automatisch tot stand wordt gebracht. Dit sluit aan bij de theorie van het afdelingenmodel en onze bevindingen tijdens het empirisch onderzoek.

Uit ons onderzoek is gebleken dat er bij het bestuur en de directie geen draagvlak bestaat voor ingrijpende structuurveranderingen. Bovendien blijkt uit ons theoretisch onderzoek dat een structuurverandering lang niet altijd het beoogde effect heeft, zeker niet indien een dergelijke interventie wordt uitgevoerd zonder gebruik te maken van de andere door ons onderzochte benaderingen. De aanbeveling van een aantal geïnterviewden om op korte termijn alle vergunningverleners onder te brengen bij één afdeling of team nemen wij dan ook niet zondermeer over. Het lijkt ons beter om dit alternatief achter de hand te houden indien blijkt dat interventies vanuit andere benaderingen niet het gewenste effect resulteren.

De fysieke afstand tussen de verschillende disciplines vormt een belangrijk risico voor de samenwerking en dus voor de totstandkoming van een omgevingsvergunning. Dit punt is bekend bij de organisatie en er wordt dan ook hard gewerkt aan een oplossing: een nieuw gemeentehuis (na 2011) Wellicht is het zinvol om ook voor de kortere termijn te bezien of er mogelijkheden zijn om medewerkers dichters bij elkaar te plaatsen.

Het duidelijk beleggen van verantwoordelijkheden en het opstellen van een nieuwe integrale procesbeschrijving is een ander belangrijk punt vanuit de structuurbenadering. Duidelijkheid over verantwoordelijkheden en een heldere procesbeschrijving geven helderheid over rollen en verwachtingen. Dit wordt nog belangrijker doordat wij hebben geconstateerd dat opstellen van een omgevingsvergunning om de nodige organisatorische flexibiliteit vraagt. De mogelijkheid om de organisatie en hierdoor ook de verantwoordelijkheden aan te kunnen passen aan de aard van de aanvraag, is van groot belang. Voor dit laatste aspect geldt dat het lijnmanagement een mogelijk risico vormt. Zij moeten een deel van hun verantwoordelijkheid afstaan ten behoeve van flexibiliteit en integraliteit, horizontale sturing in plaats van verticale sturing.

Bij het opstellen van *beleid voor de organisatie* zou in de toekomst meer aandacht moeten worden besteed aan communicatie over het beleid en het creëren van draagvlak bij de medewerkers. Uit ons onderzoek is gebleken dat er inhoudelijk weinig mankeert aan de plannen, echter de inhoud van de plannen is onvoldoende bekend bij de medewerkers. Doordat medewerkers de inhoud van de plannen niet kennen, wordt er ook niet altijd naar gehandeld. Overigens geldt hetzelfde voor de lopende trajecten voor de implementatie van de Wabo, het leeft nog niet echt bij de medewerkers. Ze zijn nog onvoldoende op de hoogte van de consequenties en inhoud van deze nieuwe Wet.

Voor het *beleid voor het beleidsveld* zelf geldt dat er in de toekomst meer aandacht moet komen voor integraliteit. Het beleid is nu veelal opgesteld vanuit de verschillende specialismen en is op onderdelen wellicht strijdig met elkaar.

Naar aanleiding van ons onderzoek naar de huidige, ideale en meest haalbare situatie bevelen wij het model "professionele coördinatie" aan. Dit model is gebaseerd op horizontale sturing. Het model past binnen het huidige directiemodel en sluit aan bij de bevindingen uit ons onderzoek om de inhoudelijke coördinatie bij de backoffices te positioneren. De coördinatie moet naar onze mening liggen bij de vergunningverlener waarop het zwaartepunt van de

aanvraag ligt. Deze vergunningverlener verzorgt de interne en externe coördinatie en communiceert hierover met de frontoffice en de andere backoffices. Indien er op meerdere inhoudelijke terreinen nader contact of overleg nodig is met de aanvrager, kunnen meerdere specialisten de aanvrager benaderen. De rol van de coördinator is in die gevallen te vergelijken met die van een projectleider. Aangezien vergunningverleners niet gewend zijn aan deze rol, is opleiding hiervoor noodzakelijk.

De verschillende teamleiders worden in dit model integraal verantwoordelijk voor een omgevingsvergunning. Zij worden hierbij geadviseerd door de coördinator die aandacht houdt voor integraliteit en inhoudelijke kwaliteit van de besluitvorming.

7.3 Cultuur

Het feit dat er geen eenduidige cultuur heerst bij gemeente Westland hoeft geen onoverkomelijk probleem te zijn. Allereerst hebben we te maken met het gezonde spanningsveld tussen de perspectieven van de frontoffice, backoffice, het management en het bestuur. Deze perspectieven lopen bij gemeente Westland niet dusdanig ver uiteen, dat het voor problemen zal zorgen. Naar onze mening is bij gemeente Westland reeds een goed evenwicht gevonden in de paradoxale situatie dat van een overheidsorganisatie naast een verschuiving naar externe positionering en flexibiliteit ook een focus op interne processen, regels en stabiliteit wordt verwacht.

Wel moet er aandacht zijn voor het vertrouwen van de backoffices in de frontoffice. De frontoffice zal namelijk een grotere rol gaan spelen, waarvoor voldoende vertrouwen vanuit de backoffices nodig is. Om dit te bewerkstelligen is het noodzakelijk dat de frontoffice enerzijds het vertrouwen van de backoffice krijgt en anderzijds dit vertrouwen wint. Uit ons onderzoek blijkt dat de cultuur ten aanzien van samenwerking erg persoonsafhankelijk is. Men kiest personen uit om mee samen te werken op basis van sympathie of empathie. Dit is niet altijd goed, omdat voor wat betreft het werk, soms een andere collega meer voor iemand kan betekenen. Opvallend was dat iedereen voorstander van samenwerking is, maar dat iedereen er tevens slechte ervaringen mee heeft.

De verschillen tussen de backoffices zijn ook niet dusdanig groot, dat de invoering van de omgevingsvergunning onmogelijk zal zijn. Wel moet er aandacht zijn voor het feit dat verschillende "takken van sport" worden geïntegreerd. Dit zou voor wrijving kunnen gaan zorgen. Het biedt echter ook kansen om de kwaliteit van vergunningverlening te verbeteren. Men kan leren van elkaar door kennis en ervaringen uit te wisselen.

Wij zien onbekendheid als oorzaak van bovengenoemde "cultuurproblemen". Daarom bevelen wij aan om te investeren in kennismaking tussen de medewerkers, die met elkaar moeten gaan samenwerken. Dit kan gebeuren door middel van teambuilding, maar ook door tijdens het project werkgroepen in te stellen, die gezamenlijk opdrachten uitvoeren, ten behoeve van het project. Ook het gezamenlijk bepalen van prioriteiten door vergunningverlening en handhaving kan zijn vruchten afwerpen. Daarnaast kunnen medewerkers algemene cursussen volgen over het vakgebied van de andere specialisten en trainingen met inleven in elkaars vakgebied en in de klant. Dit vergroot het wederzijdse begrip en daarnaast de kennis en competenties. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat deze factoren voor risico's kunnen gaan zorgen. Dit vanwege het feit dat bij de frontoffice nog bredere informatie verstrekt moet gaan worden en omdat specialisten met elkaar moeten gaan samenwerken, terwijl ze weinig tot niets over elkaar weten.

De leidinggevenden stimuleren geïntegreerde activiteiten van verschillende disciplines, maar tegelijkertijd gaan ze voornamelijk voor de resultaten van hun eigen team of afdeling. In hoeverre dit een gezond spanningsveld betreft is ons niet volledig duidelijk geworden. Leidinggevenden spelen een belangrijke rol, zowel tijdens als na de verandering. Uiteraard is hierbij hun voorbeeldfunctie van groot belang, maar in de interventietabel (tabel 6.6) worden ook andere belangrijke aspecten genoemd, zoals het sturen op gedrag.

Bij de aanvragers is er nog erg weinig bekend over de omgevingsvergunning en er worden weinig voordelen gezien. De externe communicatie is dan ook zeker een aandachtspunt bij de implementatie van de Wabo.

Als laatste bevelen we aan om gebruik te maken van de hechte, positieve cultuur bij de frontoffice BWL en de vele interne en externe contacten die ze hebben. Door hen intensief te betrekken en te informeren tijdens het project, kunnen zij andere collega's en externe partijen meenemen.

Tot slot trekken wij de conclusie dat de omgevingsvergunning een kans voor de samenwerking tussen de teams en afdelingen van gemeente Westland kan betekenen. Doordat men in feite gedwongen wordt om samen te werken en dwarsverbanden te leggen; eerst in de projectgroep, bij de voorbereiding en implementatie en vervolgens tijdens de dagelijkse werkzaamheden, kan dit de bekendheid met elkaar vergroten en de samenwerking een impuls geven.

7.4 Relaties

Uit ons onderzoek blijkt dat door de komst van de Wabo op korte termijn relaties tussen verschillende organisatieonderdelen wijzigen.

Voor de lange termijn hebben we vastgesteld dat het streven van de gemeente Westland om te ontwikkelen naar een systeemgerichte organisatie goed lijkt aan te sluiten bij onze bevindingen over noodzakelijke veranderingen. De gemeente ontwikkelt impliciet naar vormen van netwerksturing.

Externe relaties

Met de komst van de Wabo zal intensief moeten worden samengewerkt met externe partijen. De wijze waarop deze samenwerking moet gaan plaatsvinden is nog niet in detail uitgewerkt. Er liggen zowel kansen als bedreigingen.

Een kans voor de gemeente is om de dienstverlening naar de burger toe verder te verbeteren. De komst van één loket voor alle ruimtelijke vergunningen biedt hiervoor mogelijkheden. Maar tegelijkertijd zijn er bedreigingen, vooral de provincie lijkt meer invloed te krijgen op terreinen waarvoor nu de gemeente nog zelfstandig verantwoordelijk is. Ook is er onduidelijkheid over aansprakelijkheid tussen overheden: kan een gemeente aansprakelijk worden gesteld voor een foutief advies aan een andere overheid, of andersom?

Uit ons onderzoek is gebleken dat de organisatie het vooral belangrijk vindt om de nieuwe verantwoordelijkheden op te pakken en de inhoudelijke kennis in huis te houden. Met andere woorden: de gemeente adviseert andere overheden in die gevallen dat zij geen bevoegd gezag is. Er is geen bestuurlijk en ambtelijk draagvlak om inhoudelijke kennis op die terreinen geheel of gedeeltelijk onder te brengen bij een andere overheid. Het blijft voor het functioneren van de externe netwerken wel van belang om goede afspraken te maken over rollen en verantwoordelijkheden. Wij adviseren dan ook om op korte termijn een strategische visie te

ontwikkelen en deze visie pro-actief uit te gaan dragen naar andere overheden, want de kansen moeten nog wel worden benut en de bedreigingen beteugeld.

Interne relaties

Het verbeteren van de dienstverlening is zowel voor het concernplan als voor de Wabo een belangrijk uitgangspunt. In ons onderzoek is een aantal keer de paradox tussen klantgerichtheid en professionaliteit en daarmee de tegengestelde belangen van de frontoffice en de backoffices naat voren gekomen. Door de toenemende aandacht voor dienstverlening zal de relatie tussen front- en backoffices naar onze mening meer gelijkwaardiger worden dan nu het geval is. Dit zal de dienstverlening ten goede komen.

Verschillende specialismen ondergebracht in aparte teams beslissen op dit moment zelfstandig over aanvragen. In de toekomst leveren deze specialismen advies over een aanvraag om een omgevingsvergunning. Al deze adviezen worden integraal gewogen en geheel of gedeeltelijk overgenomen in de omgevingsvergunning. Indien er sprake is van tegenstrijdigheid adviezen moeten specialisten met elkaar in gesprek om tot consensus te komen, integrale besluitvorming. Deze wijze van besluitvorming vraagt van specialisten de bereidheid om zich in de problemen van een ander te verdiepen. Dit vraagt om een andere houding en vaardigheid in onderhandelen.

De teamleiders zijn op dit moment vanuit het bestuur gemandateerd tot het afgeven van vergunningen. In de situatie van de Wabo kan nog maar één teamleider integraal eindverantwoordelijk zijn voor een omgevingsvergunning. Deze nieuwe rol is van invloed op zowel de relatie tussen de teamleiders onderling als op de relatie met specialisten uit de verschillende teams. Het instrumentele aspect wordt hierdoor steeds belangrijker. Helderheid over verantwoordelijkheden, procesbeschrijvingen en werkafspraken kunnen helpen om de instrumentele relaties te verbeteren.

Uit ons onderzoek blijkt tevens dat de sociaal-emotionele relaties veranderen Deze worden belangrijker omdat er meer moet worden samengewerkt. Medewerkers hebben elkaar nodig om zelf tot productie te komen, dit gaat nu eenmaal makkelijker als je prettig met elkaar omgaat. Aandacht voor de cultuur kan helpen om de sociaal-emotionele relaties te verbeteren. Aanbevelingen op dit gebied zijn in de voorgaande paragraaf gedaan.

7.5 Veranderingsstrategie

Een veranderstrategie bestaande uit een combinatie van de *ontwerpstrategie* en de *ontwikkelstrategie* sluit het beste aan bij de doelen uit de concernstrategie en de doelen van de Wabo. Bij het opstellen en uitvoeren van de veranderstrategie bevelen wij aan om de verschillende fasen, die in paragraaf 6.9 zijn uitgewerkt, zorgvuldig te doorlopen. In deze fasen zijn de aanbevelingen uit de voorgaande paragrafen verwerkt, zodat het duidelijk is op welk moment deze maatregelen het beste genomen kunnen worden. Hieronder worden de verschillende fasen en de belangrijkste aandachtspunten nog eens kort weergegeven.

1. Initiatieffase: op concernniveau wordt het voornemen vastgesteld om tot implementatie van Wabo over te gaan.

In beeld brengen van de organisatorische en beleidsmatige consequenties en het informeren van bestuur, directie en medewerkers.

2. Definitiefase: uitwerken van de veranderingsopgave.

In feite is met dit onderzoek een groot deel van de veranderingsopgave voor gemeente Westland uitgewerkt. De diagnose is gesteld en het is nu zaak om de beelden uit ons onderzoek te delen met anderen en draagvlak te creëren voor de voorgestelde ontwikkelrichting, alvorens wordt overgestapt naar de ontwerpfase. Het accent ligt in deze fase tevens op kennismaking tussen medewerkers die deel uitmaken van de projectorganisatie.

3. Ontwerpfase: globale weergave van de organisatie en processen na de verandering.

Wij hebben vastgesteld dat er voldoende informatie en kennis binnen de gemeente aanwezig is om een goed ontwerpplan op te kunnen stellen. Het ontwerpplan zal onder andere een procesbeschrijving op hoofdlijnen bevatten. Lag het accent ten aanzien van de medewerkers van de projectorganisatie in fase 2 nog op kennismaking, in fase 3 wordt beoogd om consensus te krijgen van alle basisonderdelen op het gebied van procesafspraken, verantwoordelijkheden en doelen.

4. Voorbereidingsfase: uitwerken van het implementatieplan en scheppen van de juiste condities.

In deze fase wordt het implementatieplan opgesteld. De interventies worden zichtbaar en de randvoorwaarden worden vormgegeven. Tevens is er nadrukkelijk aandacht voor het creëren van draagvlak bij medewerkers die niet direct betrokken zijn bij het project. Goed communiceren vanuit de projectorganisatie over de verandering is cruciaal. Het accent zal in deze fase naast communicatie komen te liggen op kennismaking en opleiding.

5. Realisatiefase: tot stand brengen van de nieuwe organisatie.

Tijdens deze fase vinden de daadwerkelijke interventies plaats om de verandering gestalte te geven. Medewerkers worden geïnformeerd over hun 'nieuwe' rollen en verantwoordelijkheden. Wij bevelen in deze fase ook aan om een pilot te draaien om de uitgewerkte veranderingen te testen.

6. Nazorgfase: monitoren, evalueren en eventueel bijsturen.

Borging van de veranderingen is essentieel, ook op de lange termijn. Hiervoor wordt voorgesteld om de ontwikkelstrategie, een cyclisch proces, te gebruiken en processen van continu leren en verbeteren te introduceren.

Tijdens de verschillende fasen is het belangrijk om gebruik te maken van medewerkers die positief tegenover de verandering staan en van een aantal positieve voorbeelden uit de organisatie, zoals het functioneren van de frontoffice en goede individuele relaties tussen medewerkers en groepen van medewerkers.

Wij zijn ervan overtuigd dat, wanneer het beschreven veranderingsproces heeft plaatsgevonden, gemeente Westland toegerust is op de komst van de omgevingsvergunning en vanaf 1 januari 2009 de vergunningsaanvragen kan innemen, behandelen, afdoen en handhaven binnen de wettelijke termijnen en op een klantgerichte wijze.

7.6 Reflectie

Vooraf hoopten wij dat de scriptie zou leiden tot inzicht en inspiratie voor veranderingen. De verdieping in de theorie en de vertaling van deze theorie naar de praktijk heeft ons uiteindelijk veel nieuwe inzichten en inspiratie opgeleverd. Wij hopen dat onze bevindingen worden

Gemeente Westland: de Wabo geïmplementeerd!

herkend en dat onze inspiratie overslaat naar de leiding en medewerkers van de gemeente Westland, zodat de implementatie van de Wabo een succes wordt.

Wij zijn ons bewust dat de resultaten van ons onderzoek voor een deel samenhangen met keuzes die wij hebben gemaakt in het theoretisch kader. De keuze om dit probleem te beschouwen vanuit de structuurbenadering, cultuurbenadering en netwerkbenadering is sterk bepalend geweest voor de oplossingsrichting. Tijdens ons onderzoek is wel gebleken dat vanuit deze benaderingen een compleet beeld ontstaat van het traject dat moet worden doorlopen om van de huidige situatie naar de gewenste situatie te komen. Ondanks het feit dat wij bij dit onderzoek, met de aandacht die er is geweest voor methodologie, hebben gezorgd voor borging van onze onafhankelijkheid, zijn wij ons ervan bewust dat onze eigen beelden voor een deel bepalend zijn geweest voor de resultaten van het onderzoek.

De resultaten van ons onderzoek sluiten goed aan bij de centrale vraagstelling en de verschillende deelvragen. Er is een helder beeld ontstaan van de huidige gemeentelijke organisatie en de consequenties voor de gemeente Westland van de invoering van de omgevingsvergunning.

Wij hebben bewust niet alle aspecten meegenomen. Een voorbeeld hiervan zijn de ICT-aspecten. Dit is een zeer specialistisch onderwerp en we zijn ervan uitgegaan dat automatisering volgend is aan de oplossingen. Of de doelstellingen van de wetgever daadwerkelijk behaald zullen worden na de invoering van de omgevingsvergunning, hebben we ook niet proberen te achterhalen. Dit hangt af van verschillende, nog moeilijk in te schatten factoren. Eén daarvan is het gedrag van de burgers en bedrijven. Zullen zij gebruik gaan maken van de mogelijkheid tot het indienen van digitale vergunningsaanvragen? En zullen zij de gemeente niet blijven bestoken met deelaanvragen, in plaats van de gewenste integrale aanvraag om omgevingsvergunning?



Literatuur

Boeken

- Bekkers, V.J.J.M. (2001). *De strategische positionering van e-government*. in: H.P.M. van Duivenboden & A.M.B. Lips (eds.), *Klantgericht werken in de publieke sector*. Inrichting van de elektronische overheid, Lemma, Utrecht.
- Breed, K., De Wit, B. & Meyer, R. (2000). *Strategisch management van publieke organisaties. De overheid in paradoxen*. Uitgeverij LEMMA BV, Utrecht.
- Bruijn, J.A. de en Hevelhof, E.F. ten (1994). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Stenfert Kroese.
- Cameron, K.S. & Quinn, R.E. (1999). *Een instrument voor de beoordeling van een organisatiecultuur: het Organizational Culture Assessment Instrument (OCAI)* In: *Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur*, Schoonhoven, Academic Service; economie en bedrijfskunde 1999, hoofdstuk 2.
- Deal, T.E. & Kennedy, A.A. (1982). *Corporate cultures: the rites and rituals of corporate life*. Reading Mass.: Addison-Wesley.
- De Man, Dr. H. (1992). *Ontstaan, ontwikkeling en verandering van organisatiecultuur*. In reader *Organisatiecultuur* Open Universiteit, Heerlen.
- De Man, Dr. H. (1992). *Wat is organisatiecultuur?* in reader *Organisatiecultuur* Open Universiteit, Heerlen.
- Doorewaard, H. & De Nijs, W. (2004). *Organisatieontwikkeling en human resource management*, Uitgeverij Lemma, Utrecht.
- Edwards, A. & Schaap, L. (2000). *Vaardigheden voor de publieke sector*. Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Hakvoort, J.L.M. (1995). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon.
- Harrison, R. (1972). Understanding your organization's character in: *Harvard Business Review*, blz. 119-128.
- Hiemstra, J. en Boelens, J. (2002). *Nieuwe organisatiestructuren in gemeenten in openbaar bestuur 2002-1*.
- Hoewijk, R. van, (1988). *De betekenis van de organisatiecultuur: Een literatuuroverzicht, (The meaning of organization culture: A literature survey)*, M&O, 42.
- Hof, van 't, A. (1993). *De taakgerichte organisatiecultuur*. L&O Themanummer 136.
- Hofstede, G. (1991). *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen*. Amsterdam: Contact.

- Hofstede, G. & Neuijen, B. (1990). *Measuring organizational cultures: A qualitative and quantitative study across twenty cases*. Administrative Science Quarterly, Vol. 35, Issue 2.
- INK (2002). *Handleiding, Positiebepaling op basis van het INK-managementmodel*, Zaltbommel.
- Kickert, Prof. dr. W.J.M. (2002). *Verhalen van verandering*. Uitgeverij Elsevier, Den Haag.
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Routledge, New York.
- Kottman, R. (1978). Horizontale taakverdeling en coördinatie. H. 19 in A. Hoogerwerf, *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Mastenbroek, W. (1997). *Verandermanagement*. Heemstede: Holland Business Publications.
- Mastenbroek, W. (2005). *Conflicthantering en organisatieontwikkeling*, Alphen a/d Rijn, Samson.
- Meer, F.B. van der, & Dijk, T. van, (2002). *De wereld achter het loket. Over reorganisatie van lokale publieke dienstverlening*. Delft: Eburon.
- Mintzberg, H., (1995). *Organisatiestructuren*. New York: Prentice Hall.
- Morgan, G. (1992). *Beelden van Organisaties*. Schiedam: ScriptenBooks.
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2000). Conceptual and Theoretical Perspectives on Governance. In: J. Pierre & B.G. Peters. *Governance, Politics and the State*. Macmillian Press LTD. pp 28-49.
- Rainey, H.G. (1997). Leadership, managerial roles and culture. Ch. 11 uit *Understanding and managing organizations*, San Fransisco: Jossey-Bass, blz. 259-293.
- Robbins, S.P. (2003). *Organizational Behaviour*, New Jersey: Prentice Hall.
- Rainy, H.G., (1991). *The study of organizations: a historical overview*, p. 266-291, Josey Bass, San Francisco.
- Sanders, G. & Neuijen, B. (1992). *Bedrijfscultuur: diagnose en beïnvloeding*, Assen: Van Gorcum.
- Schein, E. (1987). *The Clinical Perspective in Fieldwork*. Newbury Park: Sage.
- Schein, E.H. (1992). *Organizational culture & leadership*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Tennekes, J. & Wels, H. (1990). *Organisatiecultuur: een antropologische benadering*. Mens & Organisatie, 1990/2.

- Thiel, T. van & Homburg, V. (2000). *Organiseren met beleid in Vaardigheden voor de publieke sector*, Coutinho, Bussum.
- Wetzels, J. en Willemse, H. in hoofdstuk 2, Meer, F.B. van der, & Dijk, T. van, (2002). *De wereld achter het loket. Over reorganisatie van lokale publieke dienstverlening*. Delft: Eburon.
- Weber, M. (1919). *Politiek als beroep*, vertaald en geïnoteerd door Valk, J.M.M. (1999), Agora, Baarn.
- Weber, M. (1956). *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tubingen.

Internetpublicaties

- Brouwer, drs. K. (1986). *Actie-onderzoek, een toepassing*. Bezocht op 8 april 2007, op: <http://www.brouwerk.nl>
- Dekker, S.M. (2003, december). *Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving*. Bezocht op 24 oktober 2006, op de website van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=w304>
- De Prins, P., Henderickx, E. & Wouters, L. (z.d.) *HR en cultuur. De DNA-structuur van een organisatie?* Bezocht op 22 februari 2007 op: <http://www.vma-be.org/file?fle=590&ssn=>
- Dierckx, H. (2006). *Presentatie Beleid en Organisatie op de website van Manama Jeugdgezondheidszorg*. Bezocht op 4 mei 2007 op: <http://www.opleiding-igz.be>
- Hofstede, G. (z.d.). *Geert Hofstede's homepage: A summary of my ideas about organizational cultures*.
- Hofstede, G. (z.d.). *Geert Hofstede's homepage: A summary of my ideas about organizational cultures*. Bezocht op 19 februari 2007 op: <http://feweb.uvt.nl/center/hofstede/page4.htm>
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2006, mei). *De Omgevingsvergunning: Eén integrale vergunning voor fysieke projecten*. Bezocht op 24 oktober 2006, op de website van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=6222>
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. (2005, september). *Kwantitatief onderzoek vergunningverlening: Onderzoek omgevingsvergunning 2005/03*. Bezocht op 24 oktober 2006, op de website van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=5215>

Gemeente Westland: de Wabo geïmplementeerd!

- Zenc. (2005, oktober). *Onderzoek: Digitale indiening omgevingvergunning. Mijlpaal op weg naar de Andere Overheid*. Bezocht op 25 oktober 2006 op de website van Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: <http://www.vrom.nl>

Websites

Andere overheid. (z.d.). Bezocht op 9 januari 2007 op de website van andere overheid <http://www.andereoverheid.nl>

Bijlage I: Reikwijdte Omgevingsvergunning

Toestemmingen die integreren			
Regeling	Artikel	Toestemming (instrument)	Bevoegd gezag
→ Woningwet	→ 6 → 40, eerste lid	→ Ontheffing Bouwbesluit 2003 → Bouwvergunning	→ B&W → B&W
→ Wet ruimtelijke ordening (nieuw)	→ 3.3, onder a → 3.3, onder b → 3.6, eerste lid, onder c → 3.8b → 3.15 → 3.16	→ Aanlegvergunning → Sloopvergunning → Binnenplanse ontheffing → Projectbesluit → Tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan → Ontheffing van het bestemmingsplan in bij AMvB aangegeven gevallen	→ B&W* → B&W → B&W → gemeenteraad → B&W → B&W
→ Wet Milieubeheer	→ 8.1, eerste lid → 8.19, tweede lid	→ Milieuvergunning → Meldingsplicht veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan	→ B&W, GS, minister van VROM → B&W, GS, minister van VROM
→ Mijnbouwwet	→ 40	→ Mijnbouwmilieuv. (nvt?)	→ Minister van EZ
→ Monumentenwet 1988	→ 11, tweede lid → 37, eerste lid	→ Monumentenvergunning → Sloopvergunning	→ B&W, Minister van OCW → B&W
→ Wet verontreiniging oppervlaktewateren	→ 1, tweede lid	→ Vergunning voor indirecte lozingen	→ B&W, GS
→ Provinciale verordeningen	→ nog nader in te vullen	→ nog nader in te vullen	→ GS
→ Bouwverordening	→ 11Ww en bouwverordening	→ Ontheffing van voorschrift	→ B&W
	→ Hoofdstuk 6 Mbv	→ Gebruiksvergunning	→ B&W
	→ Hoofdstuk 8 Mbv	→ Sloopvergunning	→ B&W
→ Gemeentelijke verordeningen (APV)		→ Inritvergunning	→ B&W
		→ Uitritvergunning	→ B&W
		→ Kapvergunning	→ B&W
		→ Sloopvergunning (nvt)	→ B&W
		→ Vergunning voor het hebben van een alarminstallatie (geluid en licht) aan een onroerende zaak(nvt)	→ B&W
		→ Aanlegvergunning (nvt)	→ B&W
→ Reclamevergunning	→ B&W		

* In sommige gevallen zijn GS/PS of Minister van VROM bevoegd gezag.

Toestemmingen die aanhaken

Regeling	Artikel	Toestemming (instrument)	Bevoegd gezag
→ Wet milieubeheer	→ 1.3, eerste lid → 8.41, eerste lid → 10.63, eerste lid → 10.63, tweede lid → 10.63, derde lid	→ Ontheffing van regels PMV → Melding activiteit m.b.t. niet-vergunningplichtige inrichtingen (8.40-inrichtingen) → Ontheffing → Ontheffing → Ontheffing	→ GS → B&W → B&W → B&W → GS
→ Wet bodembescherming	→ 65, eerste lid	→ Ontheffing	→ B&W, GS, Minister van VROM
→ Wet geluidhinder	→ 2, tweede lid, onder b → o.a. 45, 83, 85 en 110a	→ Vergunning voor bij AMvB aangegeven toestellen	→ Minister van VROM
→ Wet hygiene en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	→ 10	→ Melding activiteit m.b.t. badinrichting	→ GS
→ Wet inzake de luchtverontreiniging	→ 13, tweede lid, onder b	→ Grondslag voor vergunning t.a.v. handelingen	→ Minister van VROM
→ Wet milieugevaarlijke stoffen	→ 24, tweede lid, onder c	→ Grondslag voor vergunning	→ Minister van VROM
→ Natuurbeschermingswet 1998	→ 16 → 19d	→ Vergunning tot handeling in een beschermd natuurgebied → Vergunning tot handeling met gevolgen voor habitats en soorten	→ GS, Minister van LNV → GS, Minister van LNV
→ Flora- en faunawet	→ 26 → 75, derde lid	→ Kennisgeving → Ontheffing	→ GS, Minister van LNV → Minister van LNV
→ Provinciale verordeningen	→ Bij verordening nader in te vullen		→ GS
→ Gemeentelijke verordeningen (APV)	→ Bij verordening nader in te vullen (<i>door de gemeente indien gewenst</i>)		→ B&W

Betrokken teams en afdelingen van gemeente Westland

Team Bouwen, Afdeling Ruimte Bouwen en Milieu, Locatie 's-Gravenzande
Team Milieu, Afdeling Ruimte Bouwen en Milieu , Locatie 's-Gravenzande
Team Ruimtelijke Ontwikkeling, Afdeling Ruimte Bouwen en Milieu , Locatie 's-Gravenzande
Team TCI (vakgroep pro-actie-preventie), Afdeling Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg, Locatie Monster
Team Beleid, Afdeling Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg, Locatie Monster
Bedrijfsbureau, Afdeling Beheer Openbare Ruimte, Locatie Wateringen

Bijlage III: Uitkomsten brainstormsessie

1. Eén loket

Volgens artikel 3.1 lid 1 van het voorontwerp wetsvoorstel van de Wabo wordt de aanvraag ingediend bij (burgemeester en wethouders van) de gemeente waarin de activiteit geheel of in hoofd wordt verricht. De gemeente is met andere woorden in alle gevallen het loket voor de indiening van de aanvraag omgevingvergunning, ook als een andere bestuurslaag als het bevoegde gezag is aangewezen. Dit betekent dat ook in gevallen dat de provincie bevoegd gezag is voor een milieu-inrichting, de vergunningsaanvraag bij de gemeente ingediend moet kunnen worden. De aanvrager mag zelf kiezen of hij bij de provincie of bij de gemeente indient. Burgemeester en wethouders bepalen welk bestuursorgaan het bevoegde gezag is en delen dit mee aan de aanvrager. Indien de gemeente niet zelf het bevoegd gezag is zal de aanvraag op grond van artikel 2.3 van de Awb worden doorgestuurd naar het wel bevoegde gezag. Dit zogenaamde één-loketvoornemen is opgenomen om de initiatiefnemers van een aanvraag niet meer te belasten met het uitzoeken welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is voor zijn aanvraag.

Knelpunten

- Vooroverleg

Het vooroverleg zal belangrijker worden, omdat de aanvrager zal willen weten of zijn plan haalbaar is, voordat hij alle gegevens indient. Dit zijn er namelijk veel meer dan voorheen.

Momenteel vindt het vooroverleg op het gebied van milieu plaats bij leden van het team milieu zelf (backoffice) Vooroverleg op het gebied van andere vergunningsaanvragen vindt plaats bij de frontoffice. Moet alles naar de frontoffice verplaatst worden? Zo ja, hoe borgen we de kwaliteit?

- Kennisniveau en competenties frontoffice:

Er moet niet alleen over de gemeentelijke procedures geïnformeerd kunnen worden, maar ook over procedures bij de provincie en waterschap. Ook moet bij de frontoffice snel kunnen worden ingeschat of de gemeente bevoegd gezag is of niet. Het is de vraag of het kennisniveau (t.a.v. procedures buiten de eigen organisatie) en de competenties (meedenken, verplaatsen in anderen, samenwerken) van de medewerkers voldoen.

- Scheiding loket en bevoegd gezag

De scheiding tussen loket en bevoegd gezag levert een aantal specifieke vraagstukken op die van grote invloed zijn op de organisatie. Zo zal helder moeten zijn hoe de aansprakelijkheidsverhoudingen liggen tussen de gemeente die als loket optreedt en het bevoegd gezag. Welke mededelingen mag het loket doen namens het bevoegde gezag en wanneer gaan de wettelijke termijnen lopen. Hoe moet worden omgegaan met de communicatie met de aanvrager na het formele moment van indiening van de aanvraag?

- Doorsturen: wie is bevoegd gezag? wanneer gaat de termijn lopen?
- Waar moet precies de knip tussen front- en backoffice komen?
- Openingstijden en huisvesting
- Digitale aanvraag: visie op elektronische dienstverlening, e-formulieren

2. Eén vergunning

Er is vanaf 1 januari 2008 nog maar één vergunning die via één procedure door één bevoegd gezag wordt verleend of geweigerd.

Een groot aantal ruimtelijke vergunningen wordt samengevoegd tot de Omgevingsvergunning. Er wordt onderscheid gemaakt tussen vergunningsstelsels die integreren; dit zijn altijd omgevingsvergunningen, ook als er bijvoorbeeld alleen vergunning aangevraagd wordt voor het aspect bouwen, en vergunningsstelsels die slechts aanhaken als er een omgevingsvergunning voor die locatie wordt aangevraagd. Deze kunnen ook nog apart bestaan.

Als een omgevingsvergunning veel verschillende toetsingskaders bevat, bijvoorbeeld een bouw-, milieu-, monumenten- en kaptoetsingskader, vergt dat veel afstemming tussen de verschillende backoffices, die ook nog eens op verschillende locaties zitten. Vooral wanneer er fatale termijnen aan de orde zijn, zal strak gepland moeten worden.

Knelpunten

- Leges: de legesverordening zal aangepast moeten worden.

- Termijnen

Er worden talrijke wettelijke procedures geïntegreerd. Het is de vraag of het mogelijk is om alle soorten vergunningsaspecten op elkaar af te stemmen en tijdig vergunning te verlenen. Gevaar is dat procedures langer duren dan nu het geval is.

- Samenwerking

Uit bovenstaande blijkt dat de vakafdelingen (backoffices) veel nauwer moeten gaan samenwerken. Hierbij is een knelpunt te verwachten, vanwege het feit dat verschillende teams anders aankijken tegen de behandeling van aanvragen en verschillend met vergunningen omgaan. Cultuurverschillen! Verschillen zijn te verwachten in de nauwkeurigheid en strengheid ten aanzien van de indieningsvereisten, op het gebied van flexibiliteit en mate van advisering van de aanvrager. Tevens zijn er de gebruikelijke verschillen in houding, mentaliteit, samenwerking, openheid, integriteit enz.

- Coördinatie

Om een aanvraag door alle vakafdelingen te laten toetsen moet er een bepaalde coördinatie plaatsvinden, vanwege de krappe termijnen waarbinnen alle toetsen moeten plaatsvinden. → accountmanager?

- Ondersneeuwen van toetsaspecten

Hoe meer regels er zijn waaraan een vergunningsaanvraag getoetst moet worden, hoe eerder er een weigeringsgrond gevonden zal worden. Is er een gevaar dat hierdoor minder projecten doorgang zullen vinden? Is het toepassen van voorrangsregels een optie? En zullen er dan geen aspecten ondersneeuwen; oftewel komt de wettelijke bescherming niet in het geding?

- Organisatiestructuur

Voldoet de huidige organisatiestructuur?

- Risico dat men de oude vergunningen blijft aanvragen (dus opgesplitst) Hierin is communicatie en voorlichting (vanuit rijk en gemeenten) van groot belang.
- Dossiervorming
- Processturing/ structuur
- Afspraken voor termijnen voor interne adviesaanvragen
- Kennis
- Wie maakt de vergunning? (nu vakspecialisten IV)

3. Bezwaar en beroep

Er is nog maar één bezwaar- en beroepsprocedure. Ook hierbij is afstemming vereist door juristen van de verschillende disciplines. Bij Ruimte, Bouwen en Milieu komt een nieuw team: ruimtelijk juridische zaken. Dit is positief omdat daar een aantal disciplines bij elkaar komt te zitten. Maar ook in Monster (Veiligheid, Handhaving en Brandweezorg) en bij Bestuurlijk Juridische Zaken zijn juristen die zich met bezwaren bezighouden, dus ook hier zal meer afstemming plaats moeten vinden.

Knelpunten

- Net als bij "Vergunningen" zullen ook hier cultuurverschillen (manier van werken, houding enz.) een rol spelen.
- Links tussen diverse afdelingen/ teams (Juridische Zaken)
- Heeft één besluit meer weigeringen tot gevolg?
- Goede voorlichting bij de frontoffice over haalbaarheid is vereist
- Frontoffice moet betrokken worden bij beleidsvorming (algemene opmerking)
- Bij milieuvergunningen is momenteel alleen direct beroep mogelijk. Dit in tegenstelling tot de andere vergunningen, waarbij eerst bezwaar mogelijk is. Hoe wordt dit gestroomlijnd?
- De bezwarencommissie werkt in verschillende kamers (voor verschillende aspecten)

4. Handhaving

Ook voor de handhaving geldt dat er één bevoegd gezag is ten aanzien van de omgevingsvergunning, met als uitgangspunt dat de overheid als één aanspreekpunt voor de aanvrager optreedt. Een belangrijk vraagstuk is hoe de handhaving van een omgevingsvergunning vormgegeven kan worden. Blijft men dit voor elk aspect apart doen zodat er kans is dat de ene dag een bouwinspecteur, de andere dag een milieu-inspecteur en nog een andere dag iemand van de brandweer langskomt? In dat geval wordt voorbij gegaan aan het doel van de Wabo, één aanspreekpunt en het terugbrengen van de administratieve lastendruk bij bedrijven. Bovendien ontstaat dan opnieuw het gevaar dat handhavers tegenstrijdige adviezen geven aan vergunninghouders omdat een ieder vanuit zijn eigen percepties een vergunning handhaaft. Maar is het mogelijk om meer integraal te controleren? Hoever reikt de kennis van bijvoorbeeld een milieu-inspecteur als het gaat om bouwtechnische vraagstukken?

Knelpunten

- Wie gaat er inspecteren als de provincie bevoegd gezag is?
- Doet de gemeente dit voor de onderdelen waarover de gemeente heeft geadviseerd?
- Allrounders inzetten?
- Hoe aanschrijven?
- Meer fte nodig.

5. Informatisering & Automatisering

Informatisering en automatisering is een belangrijk onderdeel van de introductie van de Wabo en bestaat uit twee onderdelen.

I. Registratiesysteem

Er moet een registratiesysteem zijn waar de vergunningsaanvragen in geregistreerd kunnen worden.

II. Digitale vergunningsaanvraag

Met het ingaan van de Wabo wordt verplicht gesteld dat de gemeente digitale vergunningsaanvragen kan ontvangen.

Knelpunten en aandachtspunten

- o Hoe lopen procedures nu en hoe moeten ze gaan lopen?
- o Dossievorming (nu corsa) BWT voor bouwdoSSIERS?
- o Digitale archivering?
- o Koppeling diverse systemen → XML
- o In hoeverre digitaliseren?
- o Programmamanager (extern?) aantrekken voor digitale dienstverlening?
- o Projectbureau en E-MT betrekken?
- o Controle handhaving digitaal?
- o Let op: relatie met project vervangen van servers?
- o Hardware
- o Digitaal verlenen?

6. Afstemming met ander overheidsorganisaties

Als door een milieu-inrichting, waarvoor de provincie bevoegd gezag is, een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, waarbij tevens gebouwd wordt, dan mag de gemeente de provincie adviseren (adviesrecht) Afspraken over verantwoordelijkheden en procedures zullen gemaakt moeten worden. Middels denktanks is al begonnen om hier afspraken over te maken, met name over termijnen voor doorzending enz.

De Archiefwet vereist dat het bevoegd gezag het bronbestand van de aanvraag bewaart. Indien de provincie bevoegd gezag is, zal voor de archivering van het digitale bronbestand op enig moment tussen gemeente en provincie een overdracht van digitale bestanden moeten gaan plaatsvinden.

Volgens de wet moet de burger bij één loket terecht kunnen voor informatie en het indienen van een omgevingsvergunning. Hiermee wordt voorkomen dat informatie over ruimtelijke aspecten verspreid is over verschillende locaties. Dit loket moet zich bij de gemeente bevinden, omdat de gemeente zich het dichtst bij de burger bevindt.

Knelpunten en aandachtspunten

- o Voor de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (indirecte lozingen) wordt de gemeente bevoegd gezag. Hier dienen afspraken met het waterschap (Hoogheemraadschap Delfland) over gemaakt te worden. Het waterschap dient namelijk bindend advies uit te brengen.
- o Min EZ is bevoegd gezag voor NAM locaties. Dezelfde afspraken als met provincie over maken?
- o Momenteel worden de milieuvergunningen van gemeente Midden-Delfland door gemeente Westland behandeld. Gaan we ook hun omgevingsvergunningen doen??
- o In beginstadium moet duidelijk zijn wie bevoegd gezag is
- o Hoe zit het met aansprakelijkheid als adviezen te laat of niet correct zijn?

Bijlage IV: Geïnterviewde personen

Naam	Functie	Reden
Ewald van Vliet	Wethouder ruimtelijke ordening	De wethouder is portefeuillehouder voor dit vakgebied en politiek verantwoordelijk voor de invoering van de omgevingsvergunning.
Cor Haaring	Teamleider Bouwen, RBM	De invoering van de omgevingsvergunning wordt getrokken door het team Bouwen, afdeling RBM.
Simon Pleijsier	Teamleider Frontoffice, PuZa	De omgevingsvergunning heeft verbetering van dienstverlening tot doel. De frontoffice speelt hierbij een grote rol en zal veel gevolgen van de Wabo ondervinden.
Angelique Engelhart	Consulent Bouwen, wonen, leefomgeving, PuZa	“
Irene v/d Knijff	Consulent Bouwen, wonen, leefomgeving, PuZa	“
Eline Rog	Vakspecialist Bouwen, RBM	Deze persoon verleent de huidige bouwvergunningen. Bouwplantoetsers zullen veel met de gevolgen van de Wabo te maken krijgen.
Jos Scholtes	Vakspecialist Milieu, RBM	Deze persoon verleent de huidige milieuvergunningen en krijgt veel met de Wabo te maken.
Gerard Lippold	Coördinator Bouw- en woningtoezicht	De handhaving van de omgevingsvergunning op het gebied van bouwen zal o.a. door deze persoon worden geregeld.
Leo Buijing	Coördinator Milieutoezicht	De handhaving van de omgevingsvergunning op het gebied van milieu zal o.a. door deze persoon worden geregeld.
Ellard Roersma	Beleidsadviseur brandweer, VHB	Ellard houdt zich bezig met de processen ten aanzien van de gebruiksvergunningen.
Pascal van Oers VEK-adviesbureau	Externe (aanvrager)	Het is interessant om te weten hoe de aanvragers er zelf over denken, aangezien het bij de Wabo gaat om de verbetering van de dienstverlening.
Wil Ruijsbroek	Teamleider vergunningen HH Delfland	Volgens het huidige wetsvoorstel zullen indirecte lozingsvergunningen van het waterschap naar de gemeente komen. Hiervoor moeten afspraken worden gemaakt.

Bijlage V: Vragenlijsten

Interview bestuurder

Onderwerp / tijdslimiet	Hoofdvraag	Mogelijke doorvraag / verduidelijking hoofdvraag
Introductie en kennismaking	<p><i>Interviewers stellen zichzelf voor en melden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>het doel van het interview;</i> - <i>de wijze waarop de resultaten gebruikt worden;</i> - <i>de lengte van het interview;</i> - <i>onderwerp(en) van het interview;</i> - <i>de reden waarom deze persoon geïnterviewd wordt.</i> 	
Wabo algemeen	<p><i>Inleiding door interviewer over de Wabo</i></p> <p>In hoeverre bent u op de hoogte van de inhoud en het doel van de Wabo en omgevingsvergunning?</p> <p>Wat is het ambitieniveau van de gemeente ten aanzien van dit project?</p> <p>Kent u de ambities van andere spelers, Rijk, provincie en waterschappen?</p> <p>Wat is het beeld dat u heeft van de consequenties van de omgevingsvergunning op de organisatie?</p>	<p>Wat vindt u ervan? Positief/ neutraal/ negatief Waarom?</p> <p>Welke problemen, weerstanden en kansen verwacht u?</p>
Dienstverlening	<p>Wat is de strategie van de gemeente ten aanzien van dienstverlening?</p> <p>Wat vindt u zelf belangrijk als het gaat om dienstverlening richting burgers en bedrijven? Wat zou u nog willen verbeteren/veranderen?</p> <p>In hoeverre leeft de vraaggerichte visie bij u als bestuurder en wat vindt u van de één-loketgedachte?</p> <p>Heeft u een beeld van wat de behoeften van de burger/ klant zijn?</p>	<p>Hoe stuurt u hierop?</p> <p>Waar zou volgens u de knip tussen front- en backoffice moeten liggen?</p> <p>Zo ja, welke zijn dat volgens u? Komt de omgevingsvergunning hieraan tegemoet of zijn er problemen te verwachten?</p>
Samenwerking	<p>Hoe verloopt de samenwerking tussen u en de ambtelijke organisatie als het gaat om vergunningverlening?</p> <p>Wordt er naar uw oordeel binnen de organisatie voldoende samengewerkt? Heeft u een goed en een slecht voorbeeld hiervan?</p> <p>Is er nog sprake van erfenissen van voor de fusie?</p>	<p>Verwacht u dat met de omgevingsvergunning hierin veranderingen zullen optreden?</p> <p>Verwacht u weerstanden/ problemen op dit gebied bij de invoering van de omgevingsvergunning?</p> <p>Geeft dit problemen?</p>

<p>Structuur</p>	<p>Hoe kijkt u tegen de huidige organisatiestructuur aan in het licht van de komst van de Wabo?</p> <p>Zou er iets moeten veranderen als het gaat om de structuur?</p> <p>Hoe liggen de verantwoordelijkheden qua besluitvorming momenteel? Oftewel: wie neemt besluiten op vergunningsaanvragen?</p>	<p>Verwacht u problemen ten aanzien van de structuur bij de invoering van de omgevingsvergunning?</p> <p>Wat zal hierin veranderen bij de invoering van de omgevingsvergunning en welke problemen zijn hierbij te verwachten? (provincie wordt bijv. bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning als een provinciale inrichting vergunning aanvraagt)</p>
<p>Cultuur</p>	<p>Hoe zou u de cultuur binnen de gemeente Westland willen kenschetsen? Wat zijn sterke en zwakke punten in relatie tot de omgevingsvergunning?</p> <p>Wat is de algemene stijl van leidinggeven binnen de gemeente, hoe zou u uw stijl van leidinggeven willen kenschetsen?</p> <p>Wat vindt u belangrijk ten aanzien van vergunningverlening?</p> <p>Waar heeft u last van, als het gaat om houding/gedrag van het ambtelijk apparaat?</p> <p>Bemerkt u verschillen in culturen bij verschillende afdelingen?</p>	<p>Kunt u een voorbeeld noemen vanuit uw werk die de cultuur kenschetst?</p> <p>Is er sprake van eilandjes/ bureaupolitiek?</p> <p>Welke? En wat kan hieraan gedaan worden?</p>
<p>Algemeen</p>	<p>Op welke gebieden verwacht u weerstanden, problemen, uitdagingen of kansen ten aanzien van de invoering van de omgevingsvergunning bij gemeente Westland?</p>	<p>Hoe kan hiermee omgegaan worden?</p>

Interview consulent (frontoffice)

Onderwerp / tijdslimiet	Hoofdvraag	Mogelijke doorvraag / verduidelijking hoofdvraag
Introductie en kennismaking	<p><i>Interviewers stellen zichzelf voor en melden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>het doel van het interview;</i> - <i>de wijze waarop de resultaten gebruikt worden;</i> - <i>de lengte van het interview;</i> - <i>onderwerp(en) van het interview;</i> - <i>de reden waarom deze persoon geïnterviewd wordt.</i> 	
Wabo algemeen	<p>Wat is uw functie en wat zijn uw dagelijkse werkzaamheden?</p> <p>Wat is voor u het belangrijkste doel van uw werk?</p> <p>Bij welk team/afdeling vervult u deze werkzaamheden?</p> <p><i>Inleiding door interviewer over de Wabo</i></p> <p>In hoeverre bent u op de hoogte van de inhoud en het doel van de Wabo en omgevingsvergunning?</p> <p>Kent u het ambitieniveau van het bestuur ten aanzien van den Wabo?</p> <p>Hoe zou u willen dat de gemeente met de Wabo omgaat?</p> <p>Wat is het beeld dat u heeft van de consequenties van de omgevingsvergunning op uw werkzaamheden en de kwaliteit ervan?</p>	<p>Wat vindt u ervan? Positief/ neutraal/ negatief Waarom?</p> <p>Heeft dit voor- of nadelen voor de discipline die u vertegenwoordigt?</p>

<p>Dienstverlening</p>	<p>Wat verstaat u onder klantgerichtheid?</p> <p>Heeft u een beeld van wat de behoeften van de burger/klant zijn?</p> <p>Wat is er volgens u nodig om de dienstverlening verder te verbeteren? Wat doet u om de kwaliteit te borgen?</p> <p>Wat vindt u van de één- loketgedachte gedachte?</p> <p>Waar zou volgens u de knip tussen de front- en backoffice moeten liggen?</p> <p>Hoe is dit in gemeente Westland op dit moment geregeld?</p> <p>Zouden medewerkers van uw discipline nu al in staat zijn om een aantal taken van de backoffices over te nemen? Zo ja welke? Zo nee waarom niet?</p> <p>Wat moet er ten aanzien van de frontoffice veranderen bij de invoering van de omgevingsvergunning?</p>	<p>Is dit een gedeeld beeld binnen het team/afdeling/organisatie?</p> <p>Zo ja, welke zijn dat volgens u?</p> <p>Hoe hard moet deze knip zijn?</p> <p>Wat vindt u daarvan?</p>
<p>Samenwerking</p>	<p>Hoe kijkt u aan tegen samenwerking?</p> <p>Met wie werkt u zoal samen?</p> <p>Hoe vindt u dat deze samenwerking verloopt?</p> <p>Hoe kijkt u tegen de backoffices aan? Hoe verloopt de samenwerking? Loopt het met ieder team even goed? Kunt u een goed en minder goed voorbeeld geven?</p> <p>In hoeverre zijn werkafspraken vastgelegd?</p> <p>Wabo gaat meer vragen van de frontoffice, hoe kijkt u hier tegen aan. Wat zijn de voor- en nadelen hiervan volgens u?</p> <p>Is er volgens u sprake van een eilandjescultuur binnen de organisatie?</p> <p>Welk gevolg heeft de omgevingsvergunning voor de samenwerking met andere disciplines?</p> <p>Ziet u voordelen in meer samenwerking</p>	<p>Noodzakelijk kwaad/ erg belangrijk/ leuk</p> <p>Waarom? (procedurele verplichting/ nuttig)</p> <p>Kunt u een positieve en negatieve ervaring noemen?</p> <p>Verwacht u op dit gebied problemen t.a.v. de invoering van de omgevingsvergunning? Wat zijn de kansen?</p> <p>Hoe zijn deze vastgelegd?</p> <p>Heeft u daar last van?</p> <p>Verwacht u op dit gebied problemen t.a.v. de invoering van de omgevingsvergunning? Wat zijn de kansen?</p>

	<p>vanuit uw verantwoordelijkheden?</p> <p>In hoeverre stimuleren de leidinggevenden gecoördineerde activiteiten (samenwerking) tussen teams en afdelingen?</p> <p>Merkt u nog gevolgen van de fusie?</p>	<p>Wat vindt u hiervan?</p>
Structuur	<p>Hoe bevalt u de huidige organisatiestructuur?</p> <p>Is de huidige structuur voordelig of nadelig als het gaat om samenwerking?</p> <p>Wat zou u willen veranderen aan de structuur kijkend naar de komst van de Wabo?</p>	<p>Wat vindt u van accountmanagement en hoe zou u dat georganiseerd willen zien?</p>
Cultuur	<p>Hoe zou u de cultuur binnen de gemeente Westland willen kenschetsen?</p> <p>Geldt dit ook voor uw team/afdeling?</p> <p>Kunt u een voorbeeld noemen vanuit uw werk die de cultuur kenschetst?</p> <p>Wie stuurt er volgens u als het gaat om de werkzaamheden waar u verantwoordelijk voor bent?</p> <p>Wat zou u willen behouden als het gaat om cultuur binnen uw afdeling/team?</p> <p>Waar heeft u last van, als het gaat om houding/gedrag?</p>	<p>Wat zijn de sterke en zwakke punten?</p>
Algemeen	<p>Wat zou u willen verbeteren als het gaat om de kwaliteit van uw werkzaamheden?</p> <p>Op welke gebieden verwacht u weerstanden of problemen?</p>	

Interview externe partij (aanvrager)

Onderwerp / tijdslimiet	Hoofdvraag
Introductie en kennismaking	<p><i>Interviewers stellen zichzelf voor en melden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>het doel van het interview;</i> - <i>de wijze waarop de resultaten gebruikt worden;</i> - <i>de lengte van het interview;</i> - <i>onderwerp(en) van het interview;</i> - <i>de reden waarom deze persoon geïnterviewd wordt.</i>
Wabo algemeen	<p><i>Inleiding door interviewer over de Wabo</i></p> <p>Wat vindt u van de omgevingsvergunning? Ziet u kansen, risico's voor uzelf?</p> <p>En voor de gemeente?</p> <p>Wat verwacht u van de gemeente als het gaat om vergunningverlening?</p> <p>Bent u van plan om aanvragen voor complete projecten in te dienen of blijft u in onderdelen (deelvergunningen) aanvragen?</p> <p>Wat zou de gemeente moeten doen om dit te laten gebeuren?</p> <p>Wat vindt u van de eis uit de Wabo dat de gemeente digitale vergunningsaanvragen moet kunnen ontvangen? Gaat u daar gebruik van maken?</p>
Dienstverlening	<p>Wat vindt u belangrijk als het gaat om dienstverlening richting burgers en bedrijven? Wat zou u nog willen verbeteren?</p> <p>Van welke informatievoorzieningen van de gemeente maakt u gebruik?</p> <p>Heeft de gemeente naar uw oordeel een dienstverlenende/vraaggerichte instelling?</p> <p>Wordt er voldoende naar uw belangen gekeken?</p> <p>Waar kan de gemeente zich nog verbeteren?</p>
Structuur	<p>Met welke afdelingen (organisatieonderdelen) van de gemeente heeft u te maken?</p> <p>Weet u bij welke afdeling u moet zijn voor uw vragen?</p> <p>Is de gemeentelijke structuur volgens uw oordeel adequaat ingericht naar de vraag van de klant?</p> <p>In welke mate is er sprake van eenduidigheid en uniformiteit bij de verschillende afdelingen en medewerkers?</p>

<p>Samenwerking</p>	<p>Hoe verloopt de samenwerking tussen u en de gemeente? Met welke afdelingen loopt dit het minst goed? En het best?</p> <p>Krijgt samenwerking naar uw oordeel voldoende aandacht? Heeft u een goed en een slecht voorbeeld hiervan?</p>
<p>Cultuur</p>	<p>Hoe zou u de cultuur binnen de gemeente Westland willen kenschetsen?</p> <p>Kunt u een voorbeeld noemen vanuit uw ervaringen die de cultuur kenschetst?</p> <p>Waar heeft u last van, als het gaat om houding/gedrag van het ambtelijk apparaat?</p> <p>In hoeverre wordt u geadviseerd door medewerkers van de gemeente? Is hierin verschil merkbaar tussen de diverse afdelingen/medewerkers?</p>
<p>Algemeen</p>	<p>Verwacht u informatie vanuit de gemeente ten aanzien van de invoering van de omgevingsvergunning? Zo ja, hoe zou u dit georganiseerd willen zien?</p> <p>Wat zou u willen verbeteren als het gaat om de kwaliteit van de werkzaamheden waar u verantwoordelijk voor bent? Waar heeft u de gemeente voor nodig?</p> <p>Op welke gebieden verwacht u weerstanden of problemen bij de invoering van de omgevingsvergunning?</p>

Interview medewerker handhaving

Onderwerp / tijdslimiet	Hoofdvraag	Mogelijke doorvraag / verduidelijking hoofdvraag
Introductie en kennismaking	<p><i>Interviewers stellen zichzelf voor en melden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>het doel van het interview;</i> - <i>de wijze waarop de resultaten gebruikt worden;</i> - <i>de lengte van het interview;</i> - <i>onderwerp(en) van het interview;</i> - <i>de reden waarom deze persoon geïnterviewd wordt.</i> 	
Wabo algemeen	<p>Wat is uw functie en wat zijn uw dagelijkse werkzaamheden?</p> <p>Bij welk team/afdeling vervult u deze werkzaamheden?</p> <p><i>Inleiding door interviewer over de Wabo</i></p> <p>In hoeverre bent u op de hoogte van de inhoud en het doel van de Wabo en omgevingsvergunning?</p> <p>Kent u het ambitieniveau van het bestuur ten aanzien van den Wabo?</p> <p>Hoe zou u willen dat de gemeente met de Wabo om zou gaan?</p> <p>En specifiek voor de handhaving?</p> <p>Wat is het beeld dat u heeft van de consequenties van de omgevingsvergunning op uw werkzaamheden en de kwaliteit ervan?</p>	<p>Wat vindt u ervan? Positief/ neutraal/ negatief Waarom?</p> <p>Heeft dit voor- of nadelen voor de discipline die u vertegenwoordigt? Waarom?</p>
Dienstverlening	<p>Wat verstaat u onder klantgerichtheid?</p> <p>Hoe gaat u om met het dilemma van klantgerichtheid versus professionaliteit? Hoever gaat u met advisering?</p> <p>Heeft u een beeld van wat de behoeften van de burger/klant zijn?</p> <p>Wat is er volgens u nodig om de dienstverlening te verbeteren?</p> <p>Hoe kijkt u tegen de frontoffice aan? Watvoor mensen zouden daar moeten zitten?</p>	<p>Is dit een gedeeld beeld binnen het team/afdeling/organisatie?</p> <p>Hoe doen volgens u anderen dit? Zijn hier veel verschillen in binnen de organisatie? Zal dit problemen opleveren bij de invoering van de omgevingsvergunning?</p> <p>Zo ja, welke zijn dat volgens u?</p> <p>Niveau, achtergrond, mate van specialistische kennis.</p>

	<p>Wat vindt u van de één- loketgedachte?</p> <p>Waar zou volgens u de knip tussen de front- en backoffice moeten liggen?</p> <p>Hoe is dit in gemeente Westland op dit moment geregeld?</p>	<p>Hoe hard moet deze knip zijn?</p> <p>Wat vindt u daarvan?</p>
Samenwerking	<p>Hoe kijkt u aan tegen samenwerking?</p> <p>Met wie werkt u zoal samen?</p> <p>Hoe vindt u dat deze samenwerking verloopt?</p> <p>In hoeverre zijn werkafspraken vastgelegd?</p> <p>In hoeverre vindt er momenteel integrale handhaving plaats?</p> <p>Is er volgens u sprake van een eilandjescultuur binnen de organisatie?</p> <p>Welk gevolg heeft de omgevingsvergunning voor de samenwerking met andere disciplines?</p> <p>Merkt u nog gevolgen van de fusie?</p> <p>In hoeverre stimuleren de leidinggevenden gecoördineerde activiteiten (samenwerking) tussen teams en afdelingen?</p>	<p>Noodzakelijk kwaad/ erg belangrijk/ leuk</p> <p>Waarom? (procedurele verplichting of nuttig)</p> <p>Hoe zijn deze vastgelegd?</p> <p>Hoe bevalt dit?</p> <p>Heeft u daar last van?</p> <p>Verwacht u op dit gebied problemen? Wat zijn de kansen?</p> <p>Wat vindt u hiervan?</p>
Structuur	<p>Hoe bevalt u de huidige organisatiestructuur?</p> <p>Is de huidige structuur voordelig of nadelig als het gaat om samenwerking?</p> <p>Wat zou u willen veranderen aan de structuur kijkend naar de komst van de Wabo?</p>	<p>Wat vindt u van accountmanagement en hoe zou u dat georganiseerd willen zien?</p>
Cultuur	<p>Hoe zou u de cultuur binnen de gemeente Westland willen kenschetsen?</p> <p>Hoe typeert u de cultuur binnen uw eigen team/afdeling?</p> <p>Kunt u een voorbeeld noemen vanuit uw werk die de cultuur kenschetst?</p> <p>Wat zou u willen behouden als het gaat</p>	<p>Wat zijn de sterke en zwakke punten?</p>

	<p>om cultuur binnen uw afdeling/team?</p> <p>Waar heeft u last van, als het gaat om houding/gedrag?</p>	
Algemeen	<p>Wat zou u willen verbeteren als het gaat om de kwaliteit van uw werkzaamheden?</p> <p>Op welke gebieden verwacht u weerstanden of problemen?</p>	

Interview leidinggevende

Onderwerp / tijdslimiet	Hoofdvraag	Mogelijke doorvraag / verduidelijking hoofdvraag
Introductie en kennismaking	<p><i>Interviewers stellen zichzelf voor en melden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>het doel van het interview;</i> - <i>de wijze waarop de resultaten gebruikt worden;</i> - <i>de lengte van het interview;</i> - <i>onderwerp(en) van het interview;</i> - <i>de reden waarom deze persoon geïnterviewd wordt.</i> 	
Wabo algemeen	<p>Wat is uw functie en wat zijn uw dagelijkse werkzaamheden?</p> <p>Wat is voor u het belangrijkste doel van uw werk?</p> <p>Bij welk team/afdeling vervult u deze werkzaamheden?</p> <p><i>Inleiding door interviewer over de Wabo</i></p> <p>In hoeverre bent u op de hoogte van de inhoud en het doel van de Wabo en omgevingsvergunning?</p> <p>Kent u het ambitieniveau van het bestuur ten aanzien van de Wabo?</p> <p>Hoe zou u willen dat de gemeente met de Wabo omgaat?</p> <p>Wat is het beeld dat u heeft van de consequenties van de omgevingsvergunning op de werkzaamheden en de kwaliteit van vergunningen?</p>	<p>Wat vindt u ervan? Positief/ neutraal/ negatief Waarom?</p> <p>Heeft dit voor- of nadelen voor de discipline die u vertegenwoordigt?</p>
Dienstverlening	<p>Wat verstaat u onder klantgerichtheid?</p> <p>Heeft u een beeld van wat de behoeften van de burger/klant zijn?</p> <p>Wat is er volgens u nodig om de dienstverlening te verbeteren?</p> <p>Hoe kijkt u tegen de frontoffice aan?</p> <p>Wat vindt u van de één- loketgedachte gedachte?</p> <p>Waar zou volgens u de knip tussen de front- en backoffice moeten liggen?</p>	<p>Is dit een gedeeld beeld binnen de organisatie/ afdeling/ team?</p> <p>Zo ja, welke zijn dat volgens u?</p>

	<p>Hoe is dit in gemeente Westland op dit moment geregeld?</p> <p>Wat moet er ten aanzien van de frontoffice veranderen bij de invoering van de omgevingsvergunning?</p> <p>Wat is uw ambitie ten aanzien van de dienstverlening?</p>	<p>Wat vindt u daarvan?</p>
Samenwerking	<p>Hoe kijkt u aan tegen samenwerking?</p> <p>Met wie werkt u zoal samen?</p> <p>Hoe verloopt de samenwerking?</p> <p>Hoe is de samenwerking met de I&A-tak?</p> <p>Is er volgens u sprake van een eilandjescultuur binnen de organisatie?</p> <p>Ziet u voordelen in meer samenwerking vanuit uw verantwoordelijkheden?</p> <p>Op welke wijze zou de samenwerking nog verder kunnen verbeteren?</p> <p>Merkt u nog gevolgen van de fusie?</p> <p>In hoeverre stimuleren de leidinggevendende gecoördineerde activiteiten (samenwerking) tussen teams en afdelingen?</p>	<p>Noodzakelijk kwaad/ erg belangrijk/ leuk</p> <p>Waarom (procedurele verplichting of nuttig?)</p> <p>Positieve en negatieve ervaring?</p> <p>Verwacht u op dit gebied problemen of kansen t.a.v. de invoering van de omgevingsvergunning?</p> <p>Wat moet er veranderen?</p> <p>Heeft u daar last van?</p> <p>Wat vindt u hiervan?</p>
Structuur	<p>Hoe bevalt u de huidige structuur?</p> <p>Is de huidige structuur voordelig of nadelig als het gaat om samenwerking?</p> <p>Hoe zijn de verantwoordelijkheden belegd als het gaat om vergunningverlening?</p> <p>Zou er naar uw oordeel één iemand verantwoordelijk moeten zijn het gehele Wabo proces, zo ja waarom, Wie(afdeling/team) zou dat moeten zijn?</p> <p>Wat zou u willen veranderen aan de structuur kijkend naar de komst van de Wabo?</p>	<p>Mandaatbesluiten, procedures</p> <p>Zo nee, hoe zou het proces dan moeten verlopen?</p> <p>Wat vindt u van accountmanagement en hoe zou u dat georganiseerd willen zien?</p>

<p>Cultuur</p>	<p>Hoe zou u de cultuur binnen de gemeente Westland willen kenschetsen?</p> <p>Geldt dit ook voor uw team/afdeling?</p> <p>Wat is de algemene stijl van leidinggeven binnen de gemeente, hoe zou u uw stijl van leidinggeven willen kenschetsen?</p> <p>Op welke wijze stuurt u in het proces?</p> <p>Kunt u een voorbeeld noemen vanuit uw werk die de cultuur kenschetst?</p> <p>Wat zou u willen behouden als het gaat om cultuur binnen uw afdeling/team?</p> <p>Waar heeft u last van, als het gaat om houding/gedrag van collega's/medewerkers?</p>	<p>Wat zijn de sterke en zwakke punten?</p>
<p>Algemeen</p>	<p>Wat zou u willen verbeteren als het gaat om de kwaliteit van de werkzaamheden waar u verantwoordelijk voor bent?</p> <p>Op welke gebieden verwacht u weerstanden of problemen</p>	

Interview vakspecialist (backoffice)

Onderwerp / tijdslimiet	Hoofdvraag	Mogelijke doorvraag / verduidelijking hoofdvraag
Introductie en kennismaking	<p><i>Interviewers stellen zichzelf voor en melden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>het doel van het interview;</i> - <i>de wijze waarop de resultaten gebruikt worden;</i> - <i>de lengte van het interview;</i> - <i>onderwerp(en) van het interview;</i> - <i>de reden waarom deze persoon geïnterviewd wordt.</i> 	
Wabo algemeen	<p>Wat is uw functie en wat zijn uw dagelijkse werkzaamheden?</p> <p>Bij welk team/afdeling vervult u deze werkzaamheden?</p> <p><i>Inleiding door interviewer over de Wabo</i></p> <p>In hoeverre bent u op de hoogte van de inhoud en het doel van de Wabo en omgevingsvergunning?</p> <p>Kent u het ambitieniveau van het bestuur ten aanzien van den Wabo?</p> <p>Hoe zou u willen dat de gemeente met de Wabo om zou gaan?</p> <p>Wat is het beeld dat u heeft van de consequenties van de omgevingsvergunning op uw werkzaamheden en de kwaliteit ervan?</p>	<p>Wat vindt u ervan? Positief/ neutraal/ negatief Waarom?</p> <p>Heeft dit voor- of nadelen voor de discipline die u vertegenwoordigt?</p>
Dienstverlening	<p>Wat verstaat u onder klantgerichtheid?</p> <p>Hoe gaat u om met het dilemma van klantgerichtheid versus professionaliteit? Hoever gaat u met advisering? Hoe streng bent u met het aanleveren van gegevens?</p> <p>Heeft u een beeld van wat de behoeften van de burger/klant zijn?</p> <p>Wat is er volgens u nodig om de dienstverlening te verbeteren?</p> <p>Hoe kijkt u tegen de frontoffice aan? Watvoor mensen zouden daar moeten zitten?</p> <p>Zou een deel van uw werkzaamheden</p>	<p>Is dit een gedeeld beeld binnen het team/afdeling/organisatie?</p> <p>Hoe doen volgens u anderen dit? Zijn hier veel verschillen in binnen de organisatie? Zal dit problemen opleveren bij de invoering van de omgevingsvergunning?</p> <p>Zo ja, welke zijn dat volgens u?</p> <p>Niveau, achtergrond, mate van specialistische kennis.</p>

	<p>daar gepositioneerd kunnen worden? Zo ja welke, zo nee, waarom niet?</p> <p>Wat vindt u van de één- loketgedachte?</p> <p>Waar zou volgens u de knip tussen de front- en backoffice moeten liggen?</p> <p>Hoe is dit in gemeente Westland op dit moment geregeld?</p>	<p>Hoe hard moet deze knip zijn?</p> <p>Wat vindt u daarvan?</p>
Samenwerking	<p>Hoe kijkt u aan tegen samenwerking?</p> <p>Met wie werkt u zoal samen?</p> <p>Hoe vindt u dat deze samenwerking verloopt?</p> <p>In hoeverre zijn werkafspraken vastgelegd?</p> <p>Is er volgens u sprake van een eilandjescultuur binnen de organisatie?</p> <p>Welk gevolg heeft de omgevingsvergunning voor de samenwerking met andere disciplines?</p> <p>Merkt u nog gevolgen van de fusie?</p> <p>In hoeverre stimuleren de leidinggevenden gecoördineerde activiteiten (samenwerking) tussen teams en afdelingen?</p>	<p>Noodzakelijk kwaad/ erg belangrijk/ leuk</p> <p>Waarom? (procedurele verplichting of nuttig)</p> <p>Hoe is de samenwerking met de frontoffice? Vaste overlegstructuur/ informeel overleg?</p> <p>Hoe zijn deze vastgelegd?</p> <p>Heeft u daar last van?</p> <p>Verwacht u op dit gebied problemen? Wat zijn de kansen?</p> <p>Wat vindt u hiervan?</p>
Structuur	<p>Hoe bevalt u de huidige organisatiestructuur?</p> <p>Is de huidige structuur voordelig of nadelig als het gaat om samenwerking?</p> <p>Wat zou u willen veranderen aan de structuur kijkend naar de komst van de Wabo?</p>	<p>Wat vindt u van accountmanagement en hoe zou u dat georganiseerd willen zien?</p>
Cultuur	<p>Hoe zou u de cultuur binnen de gemeente Westland willen kenschetsen?</p> <p>Hoe typeert u de cultuur binnen uw eigen team/afdeling?</p> <p>Kunt u een voorbeeld noemen vanuit uw werk die de cultuur kenschetst?</p>	<p>Wat zijn de sterke en zwakke punten?</p>

	<p>Wat zou u willen behouden als het gaat om cultuur binnen uw afdeling/team?</p> <p>Waar heeft u last van, als het gaat om houding/gedrag?</p>	
Algemeen	<p>Wat zou u willen verbeteren als het gaat om de kwaliteit van uw werkzaamheden?</p> <p>Op welke gebieden verwacht u weerstanden of problemen?</p>	

Interview Waterschap Hoogheemraadschap van Delfland

Onderwerp / tijdslimiet	Hoofdvraag
Introductie en kennismaking	<i>Interviewers stellen zichzelf voor en melden:</i> <ul style="list-style-type: none">- <i>het doel van het interview;</i>- <i>de wijze waarop de resultaten gebruikt worden;</i>- <i>de lengte van het interview;</i>- <i>onderwerp(en) van het interview;</i>- <i>de reden waarom deze persoon geïnterviewd wordt.</i>
Wabo algemeen	<i>Inleiding door interviewer over de Wabo</i> In hoeverre is uw organisatie bezig met de Wabo? Hoe staat u tegenover de Wabo? Om hoeveel indirecte lozingsvergunningen, waarvoor de gemeente bevoegd gezag wordt, gaat het per jaar? Hebben er reeds gemeenten aangeklopt om afspraken te maken en wat zijn hun en uw ideeën hierover?
Samenwerking	Hoe verloopt de huidige samenwerking met de gemeente? Welke verbeteringen zijn mogelijk?
Algemeen	Op welke gebieden verwacht u weerstanden of uitdagingen?

Bijlage VI: Organogram gemeente Westland