

2018

Informele instituties en de omgevingswet in de gemeente Groningen

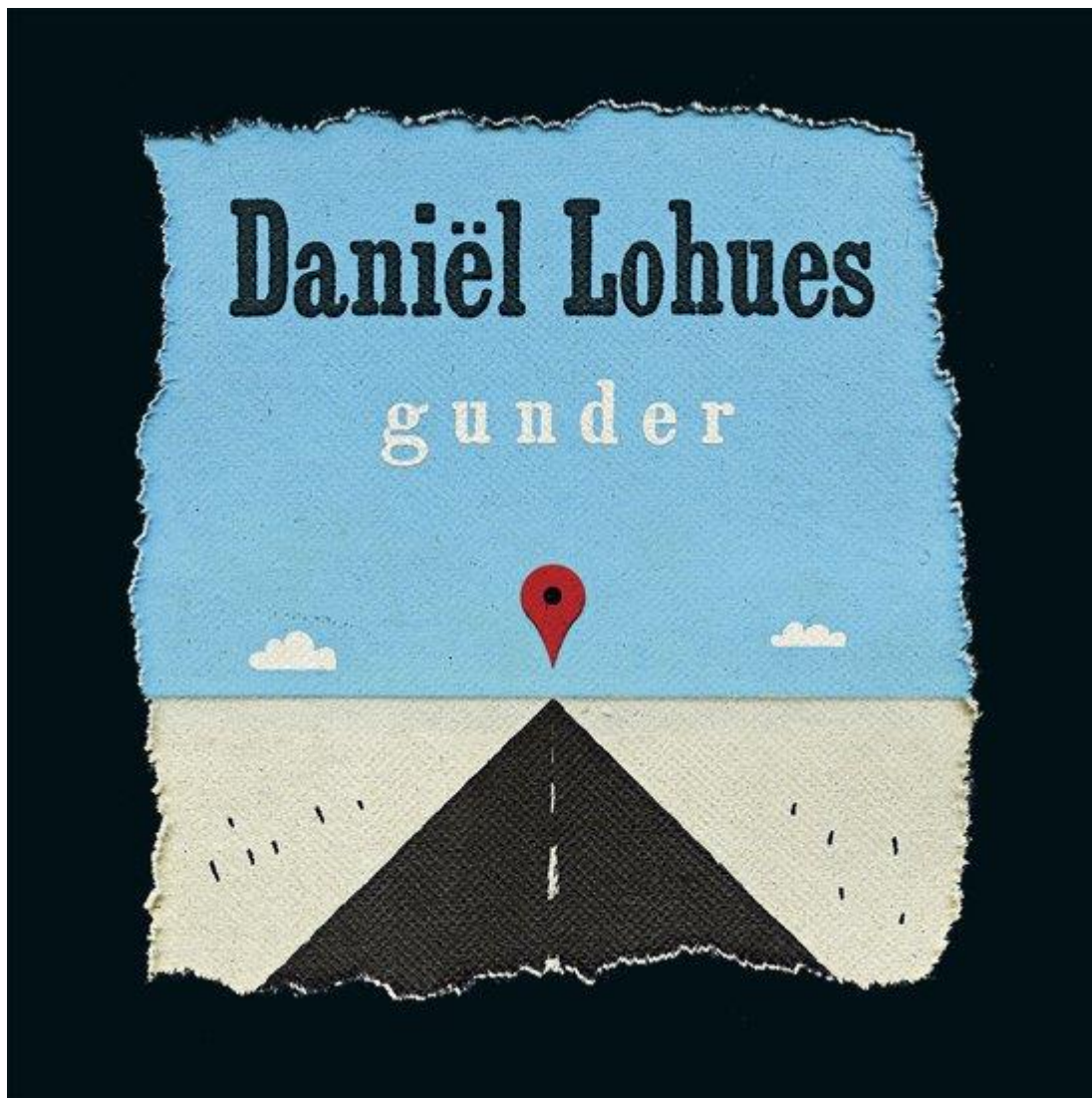
*Barrières en katalysatoren voor de implementatie van de
omgevingswet*



L.W. Smink

University of Groningen

5/19/2018



'Pries de dag nie veur 't aobend is'

'Wat niet kan is nog nooit gebeurd'

Daniël Lohues

Inhoudsopgave

Inleiding.....	3
Lokale context.....	4
Doelstelling en onderzoeksvragen.....	5
Theoretisch kader	7
Integrale planning als concept.....	7
Instituties	10
(In)formele instituties en integratie	11
Instrumenten	12
Op weg naar een conceptueel model.....	13
Methodologie en onderzoeksveld	15
Institutionele analyse	16
Indicatoren	19
Vragen voor interviews.....	19
Dataverzameling	20
Data analyse.....	21
Methode	21
Achtergrond van het onderzoeksveld.....	21
Codes	21
Analyse	22
Resultaten	23
Resultaten op basis van model van Ostrom & Basurto (2010).....	23
Analyse	27
Data-analyse van verschillende types respondenten	29
Ambtenaren omgevingswet	29
Ambtenaren Ruimtelijke ordening	31
Politici	33
Mate van samenwerking	35
Discussie.....	37
Voor de Gemeente Groningen.....	38
Conclusie	39
Beantwoording onderzoeksvragen.....	39
Voor de Gemeente Groningen	41
Reflectie	42
Persoonlijke reflectie	43
Referenties.....	44

Inleiding

De invoering van de Omgevingswet is 'de grootste wetswijziging sinds de Grondwet' (Rijksoverheid, 2014), en heeft grote gevolgen voor ruimtelijke ordening in Nederland. Dit alleen al is genoeg aanleiding voor onderzoek naar de implementatie hiervan, omdat het een wijziging betreft die gevolgen heeft voor alle wetgeving en dus ook uitvoering van ruimtelijke plannen en ordening in Nederland. Uit bestudering van beleidsdocumenten van de overheid met betrekking tot de nieuw in te voeren Omgevingswet (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2014; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017) blijkt dat de overheid als doel heeft om de wetgeving en uitvoering van omgevingsrecht te versimpelen. Met het oog op ruimtelijke ordening wordt dit als volgt genoemd:

- Meer samenhang bewerkstelligen in besluitvorming, regelgeving en beleid op het gebied van de fysieke leefomgeving

Het idee hierachter kan worden gekoppeld aan de toegenomen aandacht voor integrale planvorming en samenhang, wat natuurlijk niet nieuw is. In wetenschappelijke literatuur is al langere tijd aandacht voor meer samenwerking, coördinatie en integratie in planvorming (Meijers et al, 2004; Helmke & Levitsky, 2004; Alexander, 2005; North, 1992; Ostrom, 2005; Hall & Taylor, 1996; Koppenjan, 2005; Ling, 2002; Hadulah et al, 2010; van Geet et al, 2017). Daarnaast beschrijven van 't Foort en Kevelam (2015) eveneens dat de Omgevingswet zich in ruimtelijk beleid met name richt op het bewerkstelligen van meer integratie en interactie. Tevens wordt wel eens gezegd 'de Omgevingswet is 20% wetgeving, en 80% cultuur', wat kan betekenen dat er meer verwacht wordt van medewerkers van de overheid.

Dit is de koppelen aan de toegenomen aandacht voor de rol van formele en informele instituties (Meijers et al, 2004; Helmke & Levitsky, 2004; Alexander, 2005; North, 1992; Ostrom, 2005; Hall & Taylor, 1996). Dit omvat geschreven en ongeschreven regels, organisaties, werkwijze en cultuur (Helmke & Levitsky, 2004; Alexander, 2005; North, 1992; Ostrom, 2005; Hall & Taylor, 1996), en zijn van invloed op de interactie tussen overheden en stakeholders om tot integrale planvorming te komen (Ling, 2002; Davies, 1998; Koppenjan, 2005). Dit wordt voornamelijk verklaard wordt door de mate van interactie en de invloed van informele instituties. De nieuw te implementeren Omgevingswet in Nederland is een voorbeeld van het streven naar meer (onderlinge) samenwerking en integrale planvorming. Daarbij zijn (beleids)instrumenten ook van belang (Howlett, 1991), die door de overheid ingezet kunnen worden om een bepaald doel (vaak verandering van beleid) te bewerkstelligen. Deze zijn te zien als afspraken en hulpmiddelen om het doel te behalen, en zijn daarmee in zekere zin ook een institutie, het is alleen de vraag in hoeverre dit formeel is (Howlett, 1991).

Omdat formele en informele instituties van invloed zijn op integrale planvorming, is het interessant om te onderzoeken wat hun rol is bij implementatie van de Omgevingswet. Enerzijds is in literatuur te vinden dat formele instituties (bijvoorbeeld de Omgevingswet zelf) vaak juist een formalisering c.q. uitkomst zijn van de dynamiek van de context en informele instituties (Stiglitz, 2000; Farrell & Héritier, 2003; Williamson, 2009). Anderzijds is het de vraag of werkwijzen van (met name) oudere werknemers bij de overheid zich wel makkelijk aan laat passen, wat wel van belang is voor het welslagen van de Omgevingswet (Rijksoverheid, 2014). Ook Koppenjan (2005) beschrijft dat het begrijpen van integrale planvorming en het in goede banen leiden van samenwerking met diverse stakeholders in ruimtelijke projecten van steeds groter belang is voor de overheid. Dit moet

gebeuren door de medewerkers van de overheid, wat in dit geval betekent dat de informele instituties van belang zijn. Er zijn echter aanwijzingen dat het vermogen om deze processen in goede banen te leiden niet volledig aanwezig zijn (Koppenjan, 2005). Met andere woorden: De nieuwe gewenste werkwijze loopt nog niet echt soepel, omdat niet alle medewerkers het vermogen hebben om hun werkwijze snel aan te passen. Dit kan dus betekenen informele instituties een barrière vormen voor succesvolle implementatie van de omgevingswet. Enerzijds is er dus het besef van de noodzaak voor integrale planvorming en verandering van werkwijze, anderzijds is terug te zien dat dit nog niet goed genoeg is.

Lokale context

Ook in Nederland neemt integrale planvorming een steeds grotere rol in. Steeds vaker stellen overheden als doel om gebieden meer 'integraal' te maken, waarbij beleid meer decentraal is en er meer ruimte is voor omgevingsfactoren en dus (lokale) samenhang (Rijksoverheid, 2014; OECD, 2017). Deze vorm van beleid vereist meer interactie binnen overheden (bijvoorbeeld afdelingen onderling), tussen overheden, maar ook met andere 'externe' stakeholders zoals burgers en bedrijven. De overheid speelt hier met de nieuw in te voeren Omgevingswet op in, door wettelijke kaders te scheppen voor nieuwe manieren van werken, samenwerken en uitvoering (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2014; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017). Deze Omgevingswet is een dusdanig grote verandering (Rijksoverheid, 2014) welke specifiek in Nederland speelt, wat het relevant maakt voor onderzoek. Omdat lokale context van belang is voor integrale plannen en gebieden, is het relevant om dit lokaal te onderzoeken, bijvoorbeeld bij een gemeente.

Het belang van integrale planvorming wordt nogmaals benadrukt door het ministerie van Infrastructuur en Milieu, die het zelf omschrijft als een meer samenhangende benadering. Dit blijkt onder meer uit het volgende citaat uit de memorie van toelichting: ; *Uitgangspunt is dat besluiten op grond van de Omgevingswet zo veel mogelijk integraal zijn, zodat alle belangen die aan de orde zijn in de fysieke leefomgeving worden meegewogen.* (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2014, p. 31) Dit richt zich op het inrichten van de fysieke leefomgeving door middel van meer samenwerking tussen verschillende overheidslagen, alsmede bedrijven en burgers. Ook de OECD (2017) ondersteunt dit, door aan te geven dat de Omgevingswet als gevolg heeft dat relaties tussen verschillende overheden structureel veranderen. Dit heeft daarmee ook gevolgen voor de werkwijzen van de medewerkers.

Vanwege de eerder beschreven invloed van informele instituties, en omdat er tot op heden nog geen onderzoek is gedaan met betrekking tot de rol van deze instituties bij de implementatie van de Omgevingswet, bijvoorbeeld onder medewerkers van de gemeenten, richt dit onderzoek zich op de invloed en rol van deze informele instituties. Integrale planvorming is een wezenlijk onderdeel van de omgevingswet, waarbij informele instituties tevens een belangrijke rol spelen. Ook in de gemeente Groningen is aandacht voor de Omgevingswet. Zo probeert de gemeente met een omgevingsvisie duidelijk een koers te kiezen waar men als stad naar toe wil in de toekomst. Uit bestudering van de 'strategische koers Next City' (Gemeente Groningen, 2017) blijkt dat er niet zozeer duidelijke plannen zijn waar en hoe te bouwen, of wat voor gebouwen, maar vooral wat voor richting men op wil, 'wat voor stad is Groningen'. Dit is te zien als een meer faciliterend en sturend karakter, waarbij de concrete invulling open gelaten wordt. Dit is in te vullen aan de hand van omgevingsfactoren en onzekerheden in de toekomst (Gemeente Groningen, 2015; 2017).

Doelstelling en onderzoeksvragen

De vraag is echter in hoeverre de gemeente hiertoe in staat is, omdat er nu tevens een andere werkwijze van de medewerkers van de gemeente gevraagd wordt. Met name het tegen elkaar afwegen van (integrale) belangen is een andere werkwijze dan de huidige, sectoraal gerichte toetsing en afweging die moet plaatsvinden (van 't Foort & Kevelam, 2015). Hoe gaan ambtenaren hier mee om, en hoe wil men iedereen in de organisatie zo ver krijgen om zo snel en goed mogelijk te werken 'in de geest van de Omgevingswet'? Welke informele instituties zijn van invloed op deze implementatie, in hoeverre zijn ze een stimulans dan wel een beperking, en welke instrumenten probeert de gemeente in te zetten om zo snel mogelijk 'Omgevingswetproof', zoals men zelf omschrijft, te zijn. Uiteindelijk zijn het immers de ambtenaren die het gewenste beleid uit moeten voeren.

Deze instrumenten verdienen allereerst nog een korte nadere toelichting. Om tot beleidsverandering, of überhaupt een bepaald beleid, te komen, kunnen overheden instrumenten inzetten om dit doel te bereiken (Howlett, 1991). Dit zijn vormen van afspraken en hulpmiddelen om een doel te behalen. Deze afspraken en regels zijn daarmee ook te zien als instituties, het is echter de vraag in hoeverre deze formeel dan wel informeel zijn, en of ze bekend zijn bij bijvoorbeeld medewerkers.

Vanwege de brede inzet van de Omgevingswet, is het voor dit onderzoek van belang het onderzoeksveld goed af te bakenen. Dit betekent dat dit onderzoek zich zal toespitsen op de invloed van informele instituties en regels op de vorming van integraal beleid, en de instrumenten die ingezet worden om tot meer integraal beleid te komen. De Omgevingswet is hier een geschikte achtergrond voor, omdat deze wet ingevoerd gaat worden, wat grote gevolgen heeft voor gemeenten en haar werkwijze (Rotmans, 2018). Rotmans (2017) stelt dat een cultuuromslag en cultuurverandering noodzakelijk is voor succesvolle implementatie van de Omgevingswet, echter is dit ook het lastigste te bewerkstelligen bij ambtenaren en ambtelijke organisaties. Dit maakt het relevant om te onderzoeken in hoeverre deze cultuuromslag mogelijk en te verwachten is. Hierdoor worden de concepten (in)formele instituties en haar link met integrale planning onderzocht, tegen de achtergrond van de implementatie van de Omgevingswet. Dit maakt het onderzoek zowel academisch en maatschappelijk relevant, gezien er enerzijds empirisch onderzoek gedaan wordt naar formele, informele instituties en integrale planning, hun onderlinge relaties, ontwikkelingen en 'beperkingen'. Onderzoek kan deze theorie staven in de praktijk van de overheid, en in het bijzonder op het gebied van ruimtelijke ordening in de gemeente Groningen. Hier is tot dusver weinig onderzoek naar gedaan, en meer inzicht in de onderlinge relaties tussen beide instituties, instrumenten en integrale planning kan waardevolle informatie en inzichten voor zowel verder onderzoek alsmede toekomstige veranderingen en transitie die te maken hebben met instituties opleveren. Anderzijds is het maatschappelijk relevant, omdat de Omgevingswet nog geïmplementeerd moet worden, en dit onderzoek waardevolle informatie en aanbevelingen voor een efficiënte(re) implementatie van de wet op kan leveren. Tot slot kan het voor de gemeente Groningen ook voordelen bieden wanneer men meer inzicht heeft in de institutionele setting van haar eigen organisatie.

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

Hoofdvraag:

- Welke informele instituties en instrumenten beïnvloeden integrale planning binnen de gemeente Groningen, en hoe vormen ze een barrière/katalysator op de implementatie van de Omgevingswet?

Deelvragen:

- In hoeverre is de huidige werkwijze en cultuur binnen de gemeente gericht op samenwerken en integrale planvorming?
- Welke informele instituties zijn een (mogelijke) barrière op de implementatie van de Omgevingswet?
- Welke informele instituties zijn een (mogelijke) katalysator op de implementatie van de Omgevingswet?
- Welke instrumenten worden ingezet om de werkwijze binnen de gemeente Groningen te veranderen richting de geest van de Omgevingswet?

Theoretisch kader

In het theoretisch kader zal een uiteenzetting worden gegeven van de (internationale) wetenschappelijke literatuur op het gebied van integrale planvorming en beleid. Er zal worden gekeken naar nationale en internationale voorbeelden van planning, welke al dan niet overeenkomen met de wijzigingen die de Omgevingswet voorziet. Daarnaast wordt er ingegaan op informele instituties, interactiepatronen en instrumenten, omdat deze onderzocht zullen worden bij de gemeente Groningen. De belangrijkste begrippen en literatuur zal hieronder worden besproken. Allereerst zal worden begonnen met integrale planning, wat een van de onderliggende aspecten is van de omgevingswet, er moet immers meer gekeken worden naar integrale plannen en belangen bij het vormen van ruimtelijk beleid, in relatie met de Omgevingswet.

Integrale planning als concept

Meer en meer plannen houden rekening met de omgeving en andere factoren binnen een plan, zoals bijvoorbeeld samenwerking met private partijen. De overheid trekt zich meer terug en dat vraagt een andere rol voor de medewerkers hiervan, waarbij kennis van integrale planvorming en samenwerking van belang is (Koppenjan, 2005). De Nederlandse overheid speelt hier op in met de implementatie van de omgevingswet (OECD, 2017; van 't Foort & Kevelam, 2015), waarbij het van belang is dat er voldoende coördinatie is vanuit de overheid om tot voldoende integratie te komen (van 't Foort & Kevelam, 2015). Immers, de overheid treedt als één gezicht naar buiten toe (bijvoorbeeld bij vergunningsverlening), terwijl er wel belangen afgewogen moeten worden tussen bijvoorbeeld bevoegdheden van Provincie, Gemeente en Waterschap. Coördinatie is hiervoor van groot belang, en dit belang zal met meer integratie en interactie dus alleen maar toenemen (van 't Foort & Kevelam, 2015). De OECD (2017) beschrijft daarnaast dat integrale planning met de Omgevingswet een grotere rol krijgt, omdat gemeenten, bijvoorbeeld, tot omgevingsvisies en waarden moeten komen, waarin ze allerlei aspecten en factoren mee moeten nemen. Omdat deze aspecten en factoren ook nog eens dynamisch zijn (OECD, 2017), zal de flexibiliteit van beleid ook toe moeten nemen. Dit betekent dat er een meer integrale blik benodigd is.

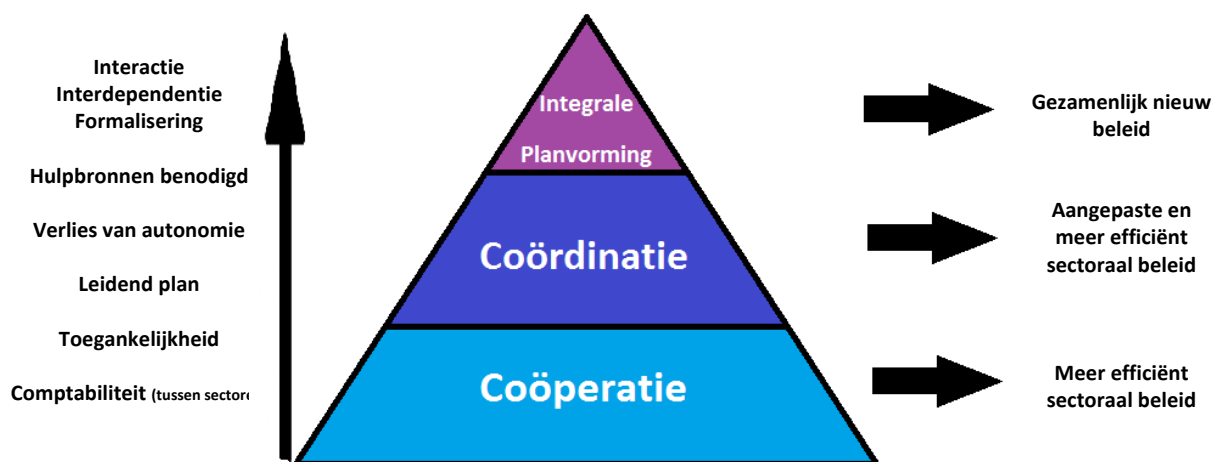
Daarnaast is het creëren van meer samenhang in beleid onder de noemer integrale planning te vangen. Dit omvat onder meer de nieuw te vormen omgevingsvisie, die vastgesteld wordt door het Rijk of Provincie. Andere overheden moeten in hun plannen hier dan rekening mee houden, hoewel deze enkel bindend zijn voor de opsteller (van 't Foort & Kevelam, 2015; Tweede Kamer der Staten Generaal, 2014; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017). Daarnaast vervangt het zogenaamde projectbesluit de huidige vergunningsstelsel, en moeten de verschillende plannen van bijvoorbeeld Provincie, Gemeente en Waterschap integreren tot één vorm van beleid (van 't Foort & Kevelam, 2015; Tweede Kamer der Staten Generaal, 2014; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017). Dit heeft echter als gevolg dat ambtenaren van verschillende disciplines en overheidslagen op een andere manier moeten werken dan ze gewend zijn, en de vraag is in hoeverre ze hiertoe in staat zijn. Het is duidelijk dat genoemde maatregelen uit de Omgevingswet meer samenhang, interactie en integratie willen stimuleren, er dient echter rekening gehouden te worden met instrumenten en factoren die deze gewenste effecten beperken, of juist kunnen stimuleren.

Voorbeelden hiervan zijn terug te vinden in de literatuur, welke indicaties kunnen geven voor dit onderzoek. Zo beschrijft Ling (2002) beschrijft dat er sprake moet zijn van minder 'top-down' sturing en meer decentralisatie om meer integratie in beleid tot een succes te maken. Zo moet er onder

andere sprake zijn van 'learning by doing', door onder meer de lokale gemeenschap aan te moedigen om zich meer te betrekken bij planvorming. Daarnaast beschrijft Ling (2002) dat de huidige context met meer ingewikkelde problemen (wicked issues) die spelen op meerdere fronten vraagt om een meer integrale aanpak, omdat de traditionele aanpak binnen de eigen hokjes van de (verschillende soorten) overheid niet meer werken. Dit voorbeeld is te linken met de doelen van de Omgevingswet, die specifiek beschrijft dat hedendaagse problemen spelen over meerdere vlakken en contexten, en een gezamenlijke, integrale (dus met meer interactie) aanpak verlangen. Kort gezegd komt dit neer op volgende benodigdheden om deze problemen te tackelen (Clark & Stewart, 1997):

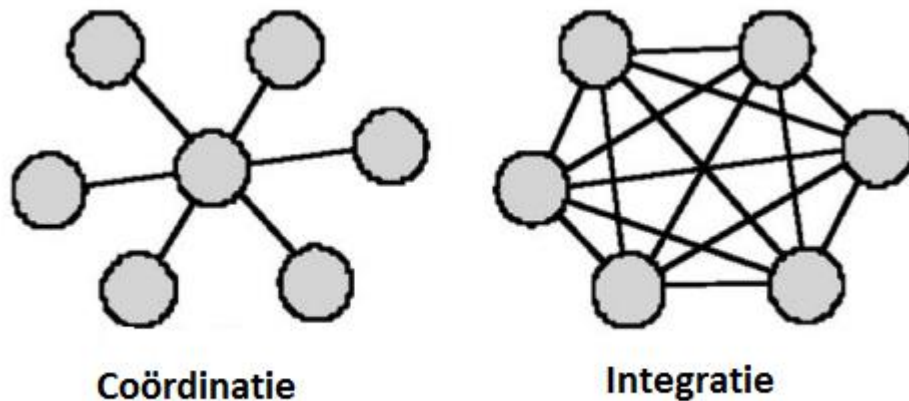
- Een holistische aanpak om interactie en samenhang tussen verschillende activiteiten, gewoontes en werkwijze te creëren.
- Capaciteit om naar buiten toe te denken en werken, over verschillende grenzen.
- Een wil hebben om in compleet nieuwe manieren van denken en doen te werken, om met onconventionele oplossingen te komen die grensoverschrijdend zijn qua lagen van overheid en bestuur.
- Een nieuwe manier van besturen door middel van 'learning by doing'.

Dit wordt ondersteund en verdiept door Meijers et al (2004), die beschrijven dat er verschillende niveaus van integrale planning zijn te vinden in de literatuur, maar vaak anders genoemd worden; Meer samenhang in beleidsontwikkeling, coöperatie, coördinatie en gezamenlijk beleid. Volgens Meijers et al (2004) zijn deze termen allemaal onder een paraplu te vangen, er is echter een hiërarchie in deze termen op basis van de mate van interactie en samenwerking (zie figuur 1), waarbij de output anders is en daarmee van belang. Zoals te zien is in figuur 1 is integrale planvorming het hoogste niveau, waarin de meeste interactie is tussen overheidslagen en afdelingen plaatsvindt. De Omgevingswet is hier een voorbeeld van, omdat er gezamenlijk beleid wordt ontwikkelt waarin meer samenhang, integraliteit en efficiëntie gewenst is. Andere vormen van interactie zoals coördinatie en coöperatie vereisen een minder intensieve samenwerking, en de output (mate van interactie) is dus anders. Dit wordt tevens weergegeven in figuur 2, wat laat zien dat coördinatie vooral van een centraal punt gaat (centraal gestuurd), terwijl integratie veel meer interactiepatronen heeft, omdat er connecties en interactie is tussen alle actoren.



Figuur 1: Verschillende niveaus van interactie in planvorming. Bron: Meijers et al, 2004.

Ook Osland (2013) en Couclelis (2005) benadrukken de noodzaak van meer integratie in beleidvorming, om beter om te kunnen gaan met de toekomst en haar onzekerheden. Meer integratie kan onder meer gerealiseerd worden door meer decentralisatie, zodat lokale context, kennis en factoren beter meegenomen kunnen worden (Kemp et al, 2005; Couclelis, 2005; Osland, 2013). Daarnaast is coördinatie van belang, omdat beleid nog steeds op elkaar afgestemd moet worden, en integratie gestimuleerd moet worden zodat er geen kansen worden gemist, en tevens omdat beleidsdocumenten enkel nog zelfbindend zijn voor het beleidsorgaan dat het vaststelt (Kemp et al, 2005; van 't Foort & Kevelaar, 2015). Hier ligt een (nieuwe) rol voor de overheid, die bijvoorbeeld moet zorgen dat verschillende afdelingen samen in staat zijn om tot integraal beleid te komen. Wanneer dit gebeurt, biedt dit meer kansen voor betere, en meer samenhangende projecten (Couclelis, 2005). Specifieke kennis van de context en materie is hiervoor van belang (Osland, 2013), en dit is waar medewerkers van belang worden. Dit betekent namelijk dat kennis, werkwijze en bereidheid aanwezig moet zijn onder beleidsambtenaren. Dit is waar informele instituties en instrumenten in beeld komen, gezien zij van invloed, en misschien zelfs noodzakelijk, zijn voor succesvolle implementatie van integraal beleid, en dus ook de Omgevingswet.



Figuur 2: Het verschil tussen coördinatie en integratie. Bron: Curtis & James, 2004

Instituties

In de theorie over instituties zijn drie stromingen te onderscheiden: historisch institutionalisme, 'rational choice' institutionalisme en sociologisch institutionalisme (Hall & Taylor, 1996; Hadulah et al, 2010). De historische stroming gaat uit van 'zichtbare instituties' zoals wetten en regels, procedures en normen (Hadulah et al, 2010), die van belang zijn bij interactie tussen actoren. De nadruk ligt hierbij op de relatie tussen de formele instituties en gedrag van individuen in brede zin (Hall & Taylor, 1996). Het verschil met de sociologische stroming is dat deze meer nadruk legt op routine, lokale kennis, symbolen en cultuur (Hadulah et al, 2010) en dus meer kijkt naar beweegredenen en meer onzichtbare mechanismen in gedrag en keuzes. Hall & Taylor (1996) ondersteunen dit doordat ze aangeven dat het gaat om een 'way of doing', bijvoorbeeld hoe men omgaat met bepaalde situaties door eerder opgedane ervaring. 'Rational choice' institutionalisme, tot slot, wordt gezien als 'functionalistisch' (Hall & Taylor, 1996) omdat deze stroming de nadruk legt op het ontstaan en 'overleven' van formele instituties (Hall & Taylor, 1996). Men gaat hierbij uit van een ideaal model waarbij samenwerking bijvoorbeeld vrijwillig is en zich altijd op dezelfde manier voordoet (Hall & Taylor, 1996), waarbij voorbijgegaan wordt aan het feit dat instituties dynamisch van aard zijn en dus niet per definitie stabiel (Hadulah et al, 2010).

Het sociologische perspectief sluit het beste aan bij dit onderzoek, omdat het dieper ingaat op de motieven en mechanismen van de werkwijze bij de overheid, met betrekking tot de implementatie van de Omgevingswet. Dit sluit meer aan bij de theorie over informele instituties, die hieronder beschreven zal worden. Het gaat in dit onderzoek juist om de invloed van werkwijze, cultuur, routine en lokale kennis, die dynamisch van aard is en daarom zowel kan werken als een katalysator van verandering, maar ook als barrière hiervoor (Hadulah et al, 2010). Het historische en 'rational choice' perspectief nemen dit niet in ogenschouw, waardoor deze perspectieven minder geschikt zijn om te gebruiken voor dit onderzoek.

In de sociologische stroming zijn instituties zowel formeel als informeel (Helmke & Levitsky, 2004; Alexander, 2005; North, 1992; Ostrom, 2005; Hadulah et al, 2010), waarbij formele instituties kortgezegd alle geschreven en officieel geaccepteerde en gangbare regels zijn. Daarnaast kunnen het ook organisaties zijn die zorgdragen voor bijvoorbeeld wet- en regelgeving zoals overheden (North, 1992). Informele instituties worden in de literatuur omschreven als de ongeschreven regels, gedragscodes en cultuur waarmee, bijvoorbeeld, gewerkt wordt binnen een institutie (North, 1992; Helmke & Levitsky, 2004), alsmede de spelers (Helmke & Levitsky, 2004). Het verschil tussen formele en informele instituties is dus kortgezegd dat formele gericht zijn op wetten, regels en organisaties, terwijl informele instituties juist meer cultureel zijn, zoals bijvoorbeeld normen, gewoonten en werkwijzen die spontaan ontstaan en veranderen (Koppenjan, 2005; Williamson, 2009; Stiglitz, 2000; Ostrom, 2005). (In)formele instituties zijn dus per definitie dynamisch.

North (1990) beschrijft instituties als regels welke (sociale) interactie structureren, wat weer uitwerkt wordt door Knight (1992) die formele instituties beschrijft als geschreven regels en wetten van of uitgeschreven door een bepaalde organisatie (bijvoorbeeld de overheid), terwijl informele instituties de regels en werkwijzen zijn die door actoren zelf bepaald zijn. Daarom omschrijft dit onderzoek formele instituties als de regels en wetten binnen de overheid, terwijl de informele instituties de werkwijze, cultuur en ongeschreven regels zijn hierbinnen. Gezien het feit dat deze scriptie zich focust op de invloed van informele instituties, zal er hieronder dieper in worden gegaan op dit concept, waarbij de links en verschillen met formele instituties niet over het hoofd worden gezien.

(In)formele instituties en integratie

Dit deel zal nog iets dieper ingaan op de invloed van regels, zowel geschreven als ongeschreven, op de mogelijkheid om tot meer integraal beleid te komen, en hun relatie met informele instituties. (In)formele regels zijn van invloed op interactie, integratie en coördinatie in beleidsvorming (Meijers et al, 2004). Ze zijn onder meer van invloed door middel van gedrags- en culturele factoren bij actoren, waarbij bepaalde instrumenten ingezet kunnen worden om gedrag en cultuur te beïnvloeden (Meijers et al, 2004). Deze regels en instrumenten (waarover hieronder meer) kunnen op verschillende manieren van invloed zijn, ze kunnen gelijk zijn aan de formele regels en deze ondersteunen, maar kunnen bijvoorbeeld ook een rem zijn in het streven naar meer integraal beleid (Meijers et al, 2004). Het zomaar invoeren van nieuwe wetgeving en kaders is niet de manier, men is afhankelijk van verschillende factoren zoals (informele) regels en werkwijze of cultuur, welke van grote invloed zijn (Ostrom, 2005).

In de internationale literatuur wordt daarnaast het belang van de invloed van informele instituties op beleid en planvorming benadrukt (Stiglitz, 2000; Farrell & Héritier, 2003; Williamson, 2009; Meijers et al, 2004; Ostrom, 2005). Stiglitz (2000) benadrukt het belang van 'tacit knowledge', wat hij beschrijft als een manier van werken die er gaandeweg in is geslepen. Dit kan gelden voor bedrijven, maar net zo goed voor bijvoorbeeld ruimtelijke ontwikkeling. Het gaat erom dat deze specifieke kennis over hoe te handelen aanwezig is op bepaalde plekken, terwijl het op andere plekken niet aanwezig is. Deze voordelen zijn lastig te formaliseren en over te brengen naar andere plekken. Tegelijkertijd beschrijft Stiglitz (2000) dat informele instituties zich makkelijk aanpassen aan veranderende omstandigheden, terwijl de formele instituties (wetten, organisaties en regels) hiervoor langer de tijd nodig hebben, en zich aan moeten passen aan de informele instituties om succesvol te zijn. Dit wordt ondersteund door Williamson (2009) en Boettke et al (2008), die specifiek beschrijft dat formele instituties zich moeten aanpassen aan de veranderende context (informele instituties) voor ontwikkeling.

Dit wordt ondersteund door Koppenjan (2005), die een aantal voorbeelden geeft van (grote) infrastructurele projecten waarbij een nieuwe werkwijze van de overheid gewenst is. Dit betreft onder meer het meer naar buiten toe treden bij projecten, en op zoek gaan naar private partijen om mee samen te werken. Dit is te linken aan medewerkers van de overheid, omdat deze dit uit moeten voeren met de betrokken stakeholders. Deze moeten, zoals eerder beschreven, vaker werken aan integrale plannen en partnerships voor succesvolle planning (Koppenjan, 2005). Daarnaast beschrijft Ostrom (2005) dat de zogenaamde 'Do's & Dont's' soms zelfs ingaan tegen de geschreven regels, wat kan betekenen dat medewerkers van de gemeente bijvoorbeeld anders te werk zullen gaan dan de Omgevingswet voorschrijft. Ook Ling (2002) en Meijers et al (2004) schrijven dat een verandering van houding en werkwijze van medewerkers binnen de overheid van belang is om 'cross cutting' initiatieven succesvol te implementeren. Dit is te linken met informele instituties en de Omgevingswet, omdat er hier ook meer samengewerkt (interactie) moet worden naar een bepaald doel, waarbij de exacte wetgeving minder belangrijk wordt, er wordt immers meer gekeken naar omgevingsvisies die leidend zijn voor ontwikkeling. Daarbinnen is echter veel ruimte voor een vrije invulling hoe men dit wil bereiken. Hoe dit gedaan wordt, hangt dus af van onder meer af van informele instituties omdat deze, zoals beschreven, niet altijd evenredig zijn aan de formele instituties, waar de Omgevingswet hier een voorbeeld van is.

Tot slot beschrijft Williamson (2009) dat formele instituties juist de informele 'werkelijkheid' volgen en formaliseren, omdat ze complementair aan elkaar zijn (North, 1990). Dit wordt ondersteund door Farrell & Héritier (2003), die eveneens stellen dat informele instituties niet per definitie voortkomen uit formele instituties en niet altijd de geschreven regels opvolgen, maar juist aanpassen of zelfs overrulen. Dit kan dus betekenen dat er al een verandering is in werkwijze bij de overheid, maar dat dit geformaliseerd moet worden om de ontwikkeling te (blijven) waarborgen. Farrell & Héritier (2003) stellen echter ook dat het twee kanten op kan werken. Informele instituties vormen (nieuwe) formele instituties en relaties, maar tegelijkertijd kunnen formele instituties zorgen voor nieuwe informele instituties en relaties. Ostrom (2005) beschrijft dit eveneens, wanneer zij stelt dat mensen (informele) regels maken, waarbij deze uiteindelijk geformaliseerd worden.

Instrumenten

Zoals eerder beschreven zetten overheden bepaalde instrumenten in om beleidsverandering te verwezenlijken (Howlett, 1991). Deze zijn afhankelijk van lokale context, waarbij het doel is om een bepaald beleid, gedrag of handelingswijze te stimuleren. Hier heeft men verschillende opties voor (Howlett, 1991). Zo kan men bijvoorbeeld kiezen voor meer gedwongen of meer open opties, zoals bijvoorbeeld verplichte cursussen, maar ook informatiebijeenkomsten of andere vormen van sessies. Omdat de literatuur van Howlett niet vrij recent is, kan ook onderzocht worden of bijvoorbeeld digitalisering of andere hulpmiddelen als een instrument gedefinieerd kunnen worden. Dat kunnen namelijk ook middelen zijn om beleid te beïnvloeden en realiseren, wat Howlett (1991) omschrijft als een instrument. Omdat deze instrumenten wel degelijk afspraken dan wel regels zijn die de overheid ontwikkelt en gebruikt, is dit tevens te zien als instituties (rules-in-use). Dit impliceert dat ze formeel zijn, omdat het geschreven en van bovenaf opgelegd is, en het is daarmee tevens de vraag in hoeverre ze van invloed en efficiënt zijn. Het zou kunnen zijn dat deze instrumenten, hoeveel potentie ze wellicht ook hebben, niet bekend zijn bij medewerkers van de gemeente.

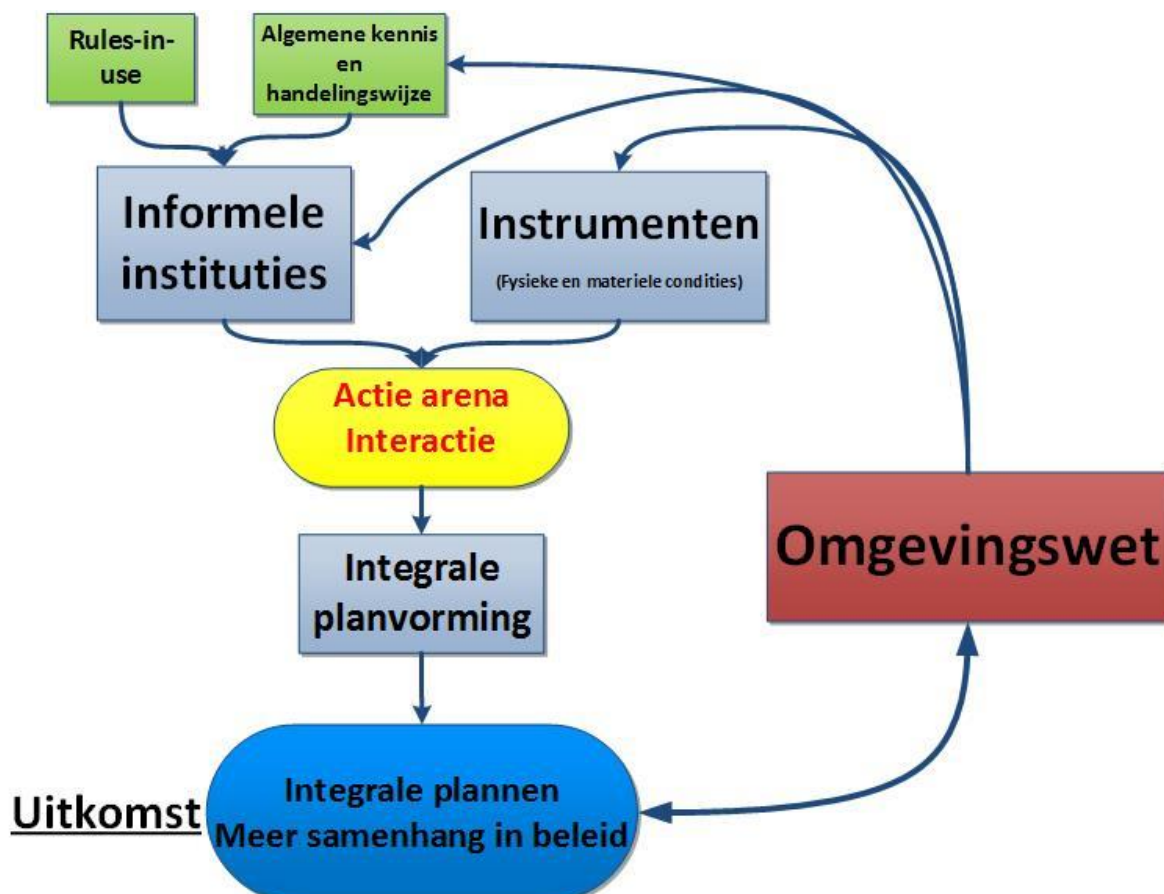
Met het oog op implementatie van de Omgevingswet, zorgt de overheid in ieder geval voor budget en opzetten voor trainingen voor abtenaren, om te zorgen voor een gedegen aanpassing naar de nieuwe werkwijze die de omgevingswet verlangt (OECD, 2017). Zo zullen er bijvoorbeeld workshops, sessies en trainingen worden gegeven, en mogen sommige gemeenten dienen als een pilot met betrekking tot de nieuwe werkwijze (OECD, 2017; Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2017). Deze instrumenten zullen vermoedelijk ook bij de gemeente Groningen bekend zijn, en wellicht heeft men daar nog andere instrumenten ontwikkeld. Zo zal de behandeling van vergunningsaanvragen, bijvoorbeeld, veranderen omdat burgers en organisaties meer aan vooroverleg moeten doen, en de houding van de medewerkers van de overheid zal meer naar buiten toe gericht moeten zijn (OECD, 2017).

Dit benadrukt niet alleen (nogmaals) het belang van informele instituties, maar ook van instrumenten die ingezet worden om het proces van een overgang naar een nieuwe werkwijze soepel te laten verlopen. Omdat de Omgevingswet nog niet geïmplementeerd is, en er nog weinig of geen recent onderzoek is gedaan naar mogelijke instrumenten, is het lastig om hier theoretische uitspraken en verwachtingen over uit te spreken. Het is goed mogelijk dat er veel initiatieven zijn binnen de gemeente Groningen op dit vlak, maar het omgekeerde kan ook goed van toepassing zijn. Dit onderzoek zal de bekendheid met instrumenten als sessies, workshops, trainingen en pilots, of mogelijke andere instrumenten, moeten onderzoeken.

Op weg naar een conceptueel model

Er is een duidelijke link tussen informele instituties enerzijds, en meer integrale planvorming en samenhang in beleid anderzijds. Dit komt tot uiting door middel van de mate van interactie en samenwerking in het dagelijkse werkveld. Om de mate van interactie te meten en inzichtelijk te maken, is het internationaal geaccepteerde werk van Ostrom (2005) een geschikte methode. Zij heeft een model ontwikkeld waarin interactiepatronen worden uitgelegd aan de hand van (grotendeels) de actoren, cultuur en omgeving. Dit model zal hieronder verder worden besproken.

Ostrom (2005) geeft in haar werk een duidelijke uitleg van de invloed van (in)formele instituties op allerlei vormen van beleid. Dit zal verder worden besproken en weergegeven in figuur 4 verderop in deze scriptie. Zoals hierboven beschreven is er een link tussen integrale planning en informele instituties. Deze informele instituties zijn van belang voor het al dan niet welslagen van implementatie van nieuwe wetgeving en beleid, waar de Omgevingswet een duidelijk voorbeeld van is, en wat deze scriptie onderzoekt. Informele instituties hebben een bepaalde invloed op de mate van interactie en de uitkomsten, en dus ook integrale planvorming en meer samenhang in beleid, gezien dat een doel is van de Omgevingswet. Onderzoek moeten informele instituties en instrumenten moeten identificeren, en of het een katalysator of een beperking op de ontwikkeling is. Dit is schematisch weergegeven in figuur 3, het conceptuele model van dit onderzoek.



Figuur 3: Het conceptuele model

In het conceptuele model zijn bovenaan de rules-in-use en algemene kennis en handelingswijze weergegeven, welke samen gezien kunnen worden als informele instituties, zoals hierboven beschreven. De informele instituties schapen samen met de instrumenten de actie arena, waarin

interactie plaatsvindt. De patronen en mate van interactie, en de uitkomsten, zijn dus afhankelijk van de informele instituties en instrumenten, als deze veranderen zal de uitkomst immers ook anders worden (Ostrom, 2005). Het conceptuele model borduurt hierdoor voort op het model van Ostrom (2005) in figuur 4. De uiteindelijke uitkomst zal idealiter integrale planvorming en meer samenhang in beleid zijn. Overigens is er in het conceptuele model geen onderscheid gemaakt tussen barrières en katalysatoren voor integrale planvorming, gezien informele instituties en instrumenten dit beide kunnen zijn, in de data-analyse zullen deze geïdentificeerd en besproken worden. Dit onderzoek zou eveneens uit kunnen wijzen dat coördinatie of coöperatie een meer passende benaming betreft.

Omdat de Omgevingswet meer samenhang in beleid en integrale plannen nastreeft, staat deze naast de uitkomst. De uitkomsten zullen de implementatie van de Omgevingswet moeten ondersteunen, en tegelijkertijd is het een doel van de Omgevingswet. De Omgevingswet heeft ook weer invloed op de factoren en processen die de actie arena schapen, wat eveneens weergegeven is in het schema. Het is daarmee een doorlopend (circulair) proces, wat weer andere vormen van interactie en integrale plannen kan leiden in de toekomst. Zoals hierboven beschreven gaat het met name om de 'uitkomst' van de actie arena (Meijers et al, 2004), wat integrale plannen moeten zijn. Dit is zoals genoemd een doel van de Omgevingswet, en het is daarom de vraag wat de invloed is van informele instituties en instrumenten.

Wat, tot slot, van belang is, zijn de interactiepatronen in de actie arena. Deze kunnen ingedeeld worden in verschillende vormen van regels (Ostrom & Basurto, 2010). Deze regels, instrumenten, werkwijzen en cultuur vormen dus de basis voor de interactiepatronen, en onderzoek binnen de gemeente Groningen zal moeten uitwijzen welke informele instituties en instrumenten van invloed zijn bij de implementatie van de Omgevingswet. De theorie hierover zal hieronder besproken worden.

Methodologie en onderzoeksveld

In dit hoofdstuk zal de methodologie en het onderzoeksveld van dit onderzoek worden besproken en toegelicht. Er zal gekozen worden voor een raamwerk voor institutionele analyse op basis van Ostrom (2005), en Ostrom & Basurto (2010), wat een internationaal geaccepteerde vorm is om onderzoek naar instituties te doen. Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van een casusonderzoek binnen de gemeente Groningen. De keuze hiervoor wordt hieronder gemotiveerd en toegelicht.

Allereerst moet men zich vooraf afvragen wat er onderzocht wordt, en wat de onderzoeksvragen hiervoor zijn (Yin, 2003). In dit geval is de onderzoeksvraag een 'hoe-vraag' voor een hedendaags vraagstuk, in een 'real life context'. Het gaat namelijk om hoe de institutionele (onderlinge) relaties van invloed zijn op de implementatie van de Omgevingswet. Dit betekent dat het een soort exploratief onderzoek is, omdat het hier onderzoek binnen een gemeente betreft, naar de gevolgen van een fenomeen (de implementatie van de Omgevingswet) die nu nog niet bekend zijn. Dit betreft de context van het onderzoek, de 'variabelen' die onderzocht worden zijn (in)formele instituties en hun onderlinge relaties. Een case study kan gedefinieerd worden als onderzoek naar een bepaald fenomeen in haar natuurlijke omgeving ("Case-Study Onderzoek | Management Platform"). Hierdoor is het onderzoek kwalitatief van aard, omdat er in de diepte onderzoek moet worden gedaan naar de instituties zelf, en hier passen semigestructureerde interviews bij (Liu et al, 2017)

Volgens Yin (2003) sluit een casestudy hier goed bij aan. Enerzijds vanwege de kwalitatieve aard, anderzijds omdat het onderzoek doet naar processen en relaties binnen een organisatie. Daarnaast gaat het hier om het onderzoeken van beslissingen, het hoe en waarom actoren op een bepaalde manier beslissingen nemen en taken uitvoeren bijvoorbeeld. Dit sluit ook aan bij de literatuur over een case study (Yin, 2003; Flyvbjerg, 2006), die onder meer ook stellen dat deze methode te prefereren is wanneer onder meer de grenzen tussen het te onderzoeken fenomeen niet duidelijk zijn. Dat is hier ook het geval, omdat informele instituties als werkwijze en cultuur, en instrumenten anderzijds, lastig te begrenzen zijn. Het uiteindelijke doel is het (empirisch) testen van een theorie tegen een bepaalde context. Dit wordt ook ondersteund door Flyvbjerg (2006), die tevens stelt dat een casestudy geschikt is wanneer het onderzoek contextafhankelijk is, wat hier het geval is gezien er onderzoek wordt gedaan naar de werkwijze van medewerkers van een gemeente in hun werkzaamheden.

Yin (2003) beschrijft dat een case study bestaat uit meerdere onderdelen, die zorgvuldig gekozen moeten worden en die aansluiten bij de onderzoeksvragen. Zoals hierboven vermeld is dit onderzoek exploratief. Omdat dit onderzoek zich richt op de invloed en percepties van informele instituties op gemeentelijk niveau, is de case een gemeente. Hierbij zijn de informele instituties de verschillende werkwijzen, cultuur en welke onderzocht worden. Dit kan gedaan worden door interviews te houden met medewerkers.

Institutionele analyse

Om de uitkomsten van het onderzoek naar instituties goed te kunnen analyseren, is er een raamwerk nodig (Ostrom, 2005). Deze helpt bij het in kaart brengen van de relaties tussen concepten en instituties zelf. In dit raamwerk worden de relaties tussen theorie, uitkomsten en actoren zichtbaar gemaakt, wat helpt om het begrijpelijker te maken (Ostrom, 2005). Ostrom (2005) geeft duidelijk handvaten voor analyse van de uitkomsten, welke deze scriptie zal volgen (zie figuur 5). Zij stelt dat er zeven vormen van regels zijn welke van invloed zijn in de actie arena: *'boundary rules, position rules, scope rules, authority rules, aggregation rules, information rules, and payoff rules'* (Ostrom, 2005). Deze regels kunnen zowel schriftelijk vastgesteld zijn, maar kunnen ook ongeschreven zijn, en zijn daarnaast dynamisch. Er zijn zowel regels op (inter)nationaal niveau, als ook op lager niveau. Er kan daarnaast verschil zijn tussen de formele, geschreven regels van bijvoorbeeld de Rijksoverheid, terwijl de actoren (in dit geval ambtenaren van de gemeente Groningen) andere (in)formele regels hanteren, die niet altijd geschreven hoeven zijn (Ostrom, 2005). Dit betekent voor deze scriptie dat deze regels geïdentificeerd dienen te worden in de interviews, waarbij zal moeten blijken in hoeverre deze regels een barrière dan wel katalysator (kunnen) vormen voor implementatie van de Omgevingswet, welke juist geschreven (dus meer formeel) is.

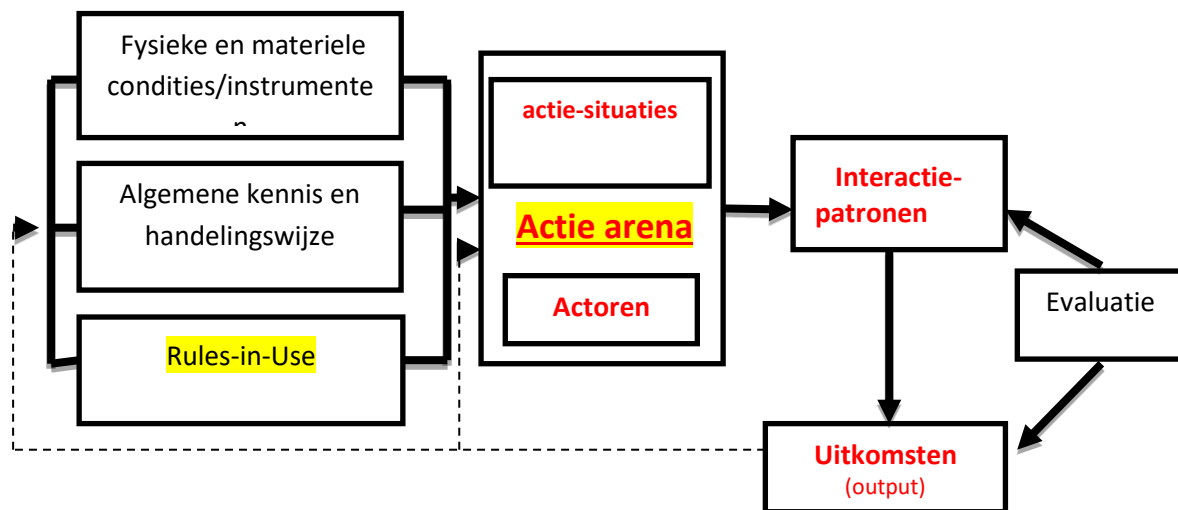
De regels zullen als basis dienen voor de indicatoren waarmee interviewvragen geformuleerd worden voor de dataverzameling. In figuur 5 is te zien dat de *'rules-in-use'* samen met algemene kennis en handelingswijze de actie arena schapen, en dit maakt deze onderdelen cruciaal voor dataverzameling. Hieronder wordt kort ingegaan op de verschillende regels.

- Position rules: De verschillende posities van actoren en organisaties in het werkveld.
- Boundary rules: Welke actoren nemen deel aan de actie arena, en welke voorwaarden gelden hiervoor.
- Scope rules: Acties die gelinkt kunnen worden aan bepaalde (potentiële) uitkomsten.
- Authority rules: Mogelijkheden van autoriteiten om in te kunnen grijpen en uitkomsten en gedrag te sturen.
- Aggregation rules: De mate van controle/invloed die een actor heeft op een bepaalde situatie en uitkomsten.
- Information rules: De mate van bekendheid van informatie bij actoren.
- Payoff rules: De gevolgen van bepaalde vormen van actie (die actoren nemen).

Tevens moet er een *'actie arena'* geïdentificeerd worden, waarin de actoren werkzaam/actief zijn binnen een institutionele setting (Ostrom, 2005). De actoren (medewerkers van de gemeente) zijn met een bepaalde werkwijze en cultuur actief binnen deze arena, en dit onderzoek zal hun waarden, capaciteiten, percepties en bereidheid met betrekking tot integrale planvorming en de Omgevingswet moeten meten. Dit wordt in beeld gebracht in figuur 4, welke gebaseerd is op een raamwerk van Ostrom (2005), en waarin de specifieke actoren, instituties en context van dit onderzoek worden weergegeven. In de actie arena ontstaat interactie door vermenging van de factoren links in het figuur, en dit maakt dat deze interactie een dynamisch gegeven is, omdat het afhankelijk is van niet alleen de actoren, maar ook wat zij meebrengen en welke instrumenten er beschikbaar zijn, dan wel ingezet worden. Deze interactiepatronen leiden tot uitkomsten (output), wat bijvoorbeeld nieuw beleid, wetgeving of een vorm van coöperatie, coördinatie of integratie kan zijn, wat de link met het werk is van Meijers et al (2004). Deze uitkomsten hebben, tot slot, weer invloed op nieuwe actie situaties, omdat ze ook kunnen zorgen voor een andere fysieke en materiele condities, kennis en rules in use.

Rules-in-use zijn te vertalen als zowel formele als informele regels. Een soort (on)geschreven gedragscode, hoe mensen handelen in bepaalde situaties, en waarom. Dit kan zijn door een bepaalde manier van doen, gebaseerd of (ongeschreven) regels, welke voor de medewerkers (insiders) gebruikelijk en bekend zijn, maar niet altijd opgeschreven zijn. Dit zijn voorbeelden die te linken zijn met informele instituties als werkwijze en cultuur. Gedurende dit onderzoek zal de nadruk op deze rules-in-use komen te liggen, en zullen de overige variabelen van de actie-arena buiten beschouwing worden gelaten, om het onderzoek goed te focussen. Wel zullen deze variabelen hieronder besproken worden, omdat ze een onderdeel zijn van het werk van Ostrom (2005).

Het algemene niveau van kennis en handelingswijze hangt af van de algemeen geaccepteerde normen, en de capaciteiten. Hier valt bijvoorbeeld ook jargon onder (Ostrom, 2005), en in hoeverre nieuwe toetreders moeite en tijd nodig hebben om de bestaande structuur zich eigen te maken. In het geval van jargon kan dit bijvoorbeeld betekenen dat nieuwe ambtenaren meer tijd nodig hebben om zich de taal en normen van een afdeling of gehele organisatie eigen te maken. Dit sluit dus aan bij rules-in-use. Fysieke- en materiele condities, tot slot, gaan meer over wat (fysiek) mogelijk is in bepaalde situaties, welke technieken beschikbaar zijn, en welke informatie beschikbaar is voor de actoren. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat er een totaal andere uitkomst van interactie is bij dezelfde normen en regels, maar waarbij de fysieke en materiele condities (totaal) verschillend zijn.



Rules-in-Use betreft (in)formele instituties

Actie arena, interactie en uitkomsten betreffen onderzoeksveld

Figuur 4: Het raamwerk voor institutionele analyse. Rood: Onderzoeksveld. Geel: (in)formele instituties. Bron: Ostrom, 2005.

De actie arena is het belangrijkste punt voor dit onderzoek. Een actie arena is een sociale ruimte waarin individuen (actoren) interacteren, over allerlei verschillende zaken en onderwerpen (Ostrom, 2005). Hierin spelen informele instituties een belangrijke rol, omdat ze zoals eerder gezegd een dynamische (sociale) constructie zijn van informele regels die van invloed zijn in de actie arena. Met andere woorden (zoals zichtbaar is in figuur 4): De actie arena zijn hiermee de dagelijkse werkzaamheden van ambtenaren binnen een gemeente, in dit geval specifiek de ambtenaren welke

te maken krijgen met de (implementatie van de) Omgevingswet. Specifiek gaat dit over hoe deze ambtenaren omgaan met verschillende rules-in-use in de actie-situaties, wat bijvoorbeeld een nieuwe vergunningaanvraag kan zijn, maar ook samenwerking zoeken met andere afdelingen. In de actie-arena vindt dus interactie plaats tussen actoren en informele instituties, wat weer deels te vangen is in de regels van Ostrom (2005). Naast de actie arena zijn de algemene kennis en handelingswijze, en de fysieke- en materiële condities sturende factoren, die in dit onderzoek, zoals eerder beschreven, buiten beschouwing worden gelaten. De verschillende type regels staan hieronder beschreven:.

- Welke regels zijn van invloed op de posities van actoren in het werkveld (Position rules).
 - o Bijvoorbeeld: Welke werkwijze wordt er van je verwacht in een bepaalde positie?
- Welke actoren hebben toegang tot beleid en uitvoering van de Omgevingswet (Boundary rules).
 - o Bijvoorbeeld: Wie bepaalt in hoeverre er in de geest van de Omgevingswet gewerkt gaat worden? Kan iedereen daar over meepraten?
- Welke autoriteiten hebben taken en macht om keuzes te maken en beslissingen te nemen. (Choice rules).
 - o Bijvoorbeeld: Wat is de rol van leidinggevendenden? In hoeverre wordt een bepaalde werkwijze gestimuleerd?
- Welke regels bepalen de mogelijke uitkomsten die kunnen worden bereikt (scope rules)
 - o Bijvoorbeeld: In hoeverre wordt er integraal gekeken naar plannen en mogelijkheden bij ruimtelijke ontwikkeling en beleid?
- Welke actoren hebben invloed op besluiten (Aggregation rules).
 - o Bijvoorbeeld: Wie neemt besluiten en wat zijn invloeden hierop? In hoeverre spreekt men elkaar aan op besluiten?
- Beschikbaarheid en mate van delen van informatie over te volgen koers. (Information rules)
 - o Bijvoorbeeld: In hoeverre is er een cultuur van het delen van informatie over integral werken of andere voordelen?
- Voordelen voor de betreffende actoren bij de nieuwe werkwijze en koers. (payoff rules)
 - o Bijvoorbeeld: In hoeverre wordt het werken in de geest van de Omgevingswet gestimuleerd (en gefaciliteerd)? Of juist beperkt?

Indicatoren

Dit betekent voor het onderzoek dat er indicatoren gevonden moeten worden om informele regels te kunnen meten, alsmede de invloed van informele instituties. Dit zal gedaan worden door interviews te houden met medewerkers van de gemeente op het gebied van ruimtelijke ordening & mobiliteit, en de Omgevingswet, om zo de werkwijzen, cultuur en (informele) regels (rules-in-use) proberen te achterhalen. Dit zijn bijvoorbeeld werkzaamheden op het gebied van ruimtelijke ordening, maar kunnen ook een nieuwe werkwijze van de Omgevingswet voor andere afdelingen betreffen. Daarnaast moeten deze interviews ook informatie geven over de mate van interactie met andere afdelingen en overheden (output).

Hoewel institutionele analyse op vele manier uitgevoerd kan worden, voor verschillende disciplines (Ostrom, 2005), zal dit onderzoek voornamelijk gaan over de invloed van instituties op interactiepatronen. Dit sluit aan bij meer sociaal wetenschappelijk onderzoek (Ostrom, 2005). De dieperliggende redenen van menselijk gedrag is niet de focus van dit onderzoek, maar kan wel onderwerp zijn voor toekomstig onderzoek.

Alvorens er vragen opgesteld kunnen moeten er eerst indicatoren worden vastgesteld, die helpen bij het analyseren van de verzamelde data (interviews) (Qualres.org, 2006). Deze indicatoren zijn vastgesteld op basis van de regels van Ostrom (2005, 2008), welke hierboven reeds beschreven zijn. Deze zijn te vinden in de bijlage.

Vragen voor interviews

Op basis van indicatoren is een interviewgide samengesteld, waarin vragen staan die de onderzoeksvragen moeten helpen beantwoorden. Daarnaast komen de indicatoren terug in de interviewvragen. Tijdens de interviews is het mogelijk om door te vragen op bepaalde antwoorden, en kan er dus (ten dele) afgeweken worden van de vooraf opgestelde vragenlijst. Dit is van belang om meer diepgaande informatie te achterhalen (Dunn, 2005; Longhurst, 2010). Mogelijkheden voor doorvragen staan in onderstaande vragen vermeld tussen haakjes. Voor de indicator 'beweegredenen' geldt dat er bij antwoorden van respondenten doorgevraagd kan worden naar 'het waarom'.

Voorafgaand aan de interviews werd allereerst een korte inleiding gegeven over dit onderzoek, de doelstellingen ervan en de vragen die hierin beantwoord worden. Daarna werd met een eerste inleidende vraag begonnen, waarna er vragen volgden welke te linken zijn aan de indicatoren. Doordat er zowel beleidsmedewerkers als politici op het gebied van ruimtelijke ordening en mobiliteit werden geïnterviewd, werden de vragen aan de betreffende personen in sommige gevallen anders gesteld, afhankelijk van hun positie/functie. Tevens werd rekening gehouden met mogelijke ethische bezwaren, door vooraf aan te geven dat het interview te allen tijde gestopt kan worden, de uitkomsten geanonimiseerd kunnen worden, en er werd goedkeurig gevraagd voor de opname, waarbij werd uitgelegd dat dit dient voor het transcriberen van het interview. Tevens werd aangegeven dat men, na afloop van het onderzoek, de uitkomsten toegestuurd kan krijgen. De complete interviewgide met vragen is te vinden in de bijlage.

Dataverzameling

Voor dit onderzoek zijn semigestructureerde interviews afgenomen met personen werkzaam of gelieerd aan ruimtelijke ontwikkeling & mobiliteit in de gemeente Groningen. Omdat bereikbaarheid en verbindingen en de Omgevingswet een overheidstaak zijn, is er voor gekozen om zowel interviews te houden met medewerkers van de gemeente, alsmede met politici van de Gemeente Groningen, welke zich bezighouden met het thema Omgevingswet. Zo kan er een evenwichtig beeld geschetst worden van de invloed van informele instituties op nieuwe wetgeving. Aangezien er geen eerder onderzoek gedaan is naar de invloed van informele instituties binnen de gemeente Groningen op de Omgevingswet, kan men spreken van een nieuwe, niet-geanalyseerde situatie. Dit betekent dat dit onderzoek als exploratief gezien kan worden, waarbij gekeken wordt in hoeverre de respondenten bekend zijn met de Omgevingswet en bijbehorende uitdagingen. Deze uitdagingen en interactie en invloeden kunnen geïdentificeerd worden, wat weer bijdraagt aan aanbevelingen voor zowel de gemeente als toekomstig onderzoek.

In figuur 5 is te zien welke personen zijn geïnterviewd voor het onderzoek, en wat hun achtergrond is. Alle personen zijn in verschillende functies betrokken bij de implementatie van de Omgevingswet binnen de organisatie, of deze personen hebben te maken gekregen met de omgevingswet in hun werkveld of politieke bezigheden. De personen zijn door de onderzoeker geselecteerd op basis van informatie op de websites van de Gemeente Groningen, de politieke partijen welke in de gemeenteraad zitten, en via LinkedIn. Tevens is er door een geïnterviewd persoon in een enkel geval gewezen op de mogelijkheid andere personen te interviewen, welke ook betrokken zijn bij het onderwerp. Er zijn meer personen geselecteerd en uitgenodigd voor een interview dan er daadwerkelijk zijn afgenomen; Niet iedereen heeft gereageerd.

Naam	Huidige functie	Organisatie/Partij	Datum van interview
<i>Eric van Deelen</i>	Projectleider omgevingswet	Gemeente Groningen	19 oktober 2017
<i>Martijn van der Glas</i>	Raadslid gemeente Groningen	GroenLinks	19 oktober 2017
<i>Hessel Luxen</i>	Stadstalent omgevingswet	Gemeente Groningen	24 oktober 2017
<i>Herman Pieter Ubbens</i>	Raadslid gemeente Groningen	CDA	24 oktober 2017
<i>Arjen Terpstra</i>	Assistent projectmanager	Gemeente Groningen	8 november 2017
<i>Wieke Ybema</i>	Assistent projectmanager	Gemeente Groningen	8 november 2017
<i>Jurjen Zuidendorp</i>	Assistent projectmanager	Gemeente Groningen	8 november 2017
<i>Jasper Boter</i>	Lijstvolger gemeenteraad	VVD	21 november 2017
<i>Roeland van der Schaaf</i>	Wethouder ruimtelijke ordening	PvdA	24 november 2017

Figuur 5: Geïnterviewde personen van dit onderzoek. Noot: Alle respondenten gaven aan dat hun namen genoemd mochten worden, men wou dus niet anoniem blijven.

De respondenten zijn in bijna alle gevallen geïnterviewd op hun eigen werkplek, om zo tot een setting te komen waarbij de respondent zich veilig en op zijn gemak kan voelen om vragen te beantwoorden. Vaak werd de onderzoeker uitgenodigd op de werklocatie van de respondent. Omdat ruimtelijke ordening in de Omgevingswet een publieke taak is, zijn naast ambtenaren ook politici van de gemeente Groningen geïnterviewd gedurende het onderzoek. Het betreft hierbij drie (steun)raadsleden en de wethouder welke verantwoordelijk is voor ruimtelijke ordening.

Data analyse

Methodes

Omdat er gekozen is voor semigestructureerde interviews, dienen de interviews opgenomen te worden en volledig getranscribeerd, om deze te kunnen coderen en analyseren (Gorden, 1992; Piercy, 2004; Longhurst, 2010). Op deze manier kan belangrijke informatie van het interview worden gearceerd en gelabeld, waardoor er links tussen verschillende antwoorden en onderwerpen gelegd kunnen worden (Gorden, 1992; Piercy, 2004). De interviews zijn handmatig getranscribeerd, er is dus geen gebruik gemaakt van bepaalde software. De codes zijn gebaseerd op de indicatoren. Per indicator is er één vraag opgesteld, welke een bepaalde kleur heeft gekregen in de transcripten (zie bijlage). Daarnaast zijn de indicatoren ingedeeld op basis van bepaalde thema's welke naar boven kwamen gedurende het onderzoek. Deze indeling is hieronder te zien in figuur 6. Op deze manier kunnen links gelegd worden tussen de verschillende interviews, en kan er een analyse gemaakt worden met als doel het antwoord geven op de onderzoeksvragen (Piercy, 2004).

Achtergrond van het onderzoeksveld

De gemeente Groningen is met ruim 200.000 inwoners de grootste gemeente van Noord-Nederland, en staat bekend als studentenstad. De gemeente krijgt te maken met de nieuwe Omgevingswet, wat betekent dat het meer moet samenwerken met omliggende gemeenten en regio's op het gebied van ruimtelijke ordening. Ook binnen de gemeente zelf betekent dit dat verschillende afdelingen meer moeten samenwerken, en meer een faciliterende en behulpzame rol moeten aannemen richting de burgers, bijvoorbeeld bij vergunningaanvragen. Dit wordt gedaan door een apart team binnen de gemeente Groningen, welke stuurt op gedragsverandering bij medewerkers van de gemeente.

De coalitie binnen de gemeenteraad bestaat uit de partijen D66, VVD, PvdA en GroenLinks, waarbij Roeland van der Schaaf de PvdA-wethouder is voor ruimtelijke ordening. De gemeente(raad) krijgt te maken met een herindeling in 2019, met de gemeente Ten Boer en mogelijk ook de gemeente Haren. Hierdoor waren er in het voorjaar van 2018 geen gemeenteraadsverkiezingen, wat in de rest van het land wel het geval was. Dit kan betekenen dat de geïnterviewde politici nog niet bezig zijn met campagne voeren ten tijde van de interviews.

Codes

Zoals genoemd zijn de codes gebaseerd op de indicatoren welke voor, de interviews zijn vastgesteld, op basis van eerder werk van Ostrom (2005), waarin onderscheid wordt gemaakt tussen zeven verschillende (informele) regels. Daarnaast zijn er een aantal codes gebaseerd op notities gedurende de interviews, alsmede tijdens het lezen van de getranscribeerde interviews. Het coderingsschema is te vinden in de bijlage. Er zijn een aantal overkoepelende thema's, waarmee links tussen antwoorden gelegd kunnen worden, deze omvatten cultuur/werkwijze, gedragsverandering, integrale planvorming en beleidsintegratie.

Analyse

Om tot een duidelijke data-analyse te kunnen komen, is ervoor gekozen om de groepen respondenten in te delen in drie groepen: Ambtenaren van de gemeente Groningen direct betrokken bij de implementatie van de omgevingswet, ambtenaren van de gemeente Groningen die betrokken zijn bij ruimtelijke ordening & mobiliteit, en politici. Hier is voor gekozen, omdat er gedurende de interviews verschillende type antwoorden kwamen bij de ambtenaren, en daarom is besloten om ook in deze categorie een extra indeling te maken. Dit helpt om de achtergrond van de respondenten te betrekken bij de analyse en conclusies. Figuur 6 toont de indeling van de respondenten in de verschillende groepen. Wanneer er bijvoorbeeld bepaalde instrumenten ingezet worden zoals sessies of de Groningse meetlat door ambtenaren belast met implementatie van de Omgevingswet, is het zinvol om bij ambtenaren ruimtelijke ordening te controleren of deze bekend zijn.

Naam	Huidige functie	Indeling	Code
<i>Eric van Deelen</i>	Projectleider omgevingswet	Ambtenaar omgevingswet	AOE
<i>Hessel Luxen</i>	Stadstalent omgevingswet	Ambtenaar omgevingswet	AOH
<i>Arjen Terpstra</i>	Assistent projectmanager	Ambtenaar ruimtelijke ordening	ROA
<i>Wieke Ybema</i>	Assistent projectmanager	Ambtenaar ruimtelijke ordening	ROW
<i>Jurjen Zuidendorp</i>	Assistent projectmanager	Ambtenaar ruimtelijke ordening	ROJ
<i>Jasper Boter</i>	Lijstopvolger gemeenteraad	Politicus	PJ
<i>Martijn van der Glas</i>	Raadslid gemeente Groningen	Politicus	PM
<i>Roeland van der Schaaf</i>	Wethouder ruimtelijke ordening	Politicus	PR
<i>Herman Pieter Ubbens</i>	Raadslid gemeente Groningen	Politicus	PH

Figuur 6: De indeling van de respondenten in drie klassen.

De codes zijn in de interviews verwerkt, waarbij in figuren de codes gegroepeerd zijn per indicator, deze zijn allen te vinden in de bijlage. Een duidelijkere weergave hiervan is te vinden in de onderstaande figuren, welke hieronder besproken zullen worden. De verschillende respondenten zijn samengevoegd in een van de drie groepen. Allereerst zullen de verschillende groepen behandeld en weergegeven worden, waarna de verschillen geanalyseerd zullen worden.

Resultaten

In dit deel zullen de resultaten van de het onderzoek beschreven worden. Er zal allereerst uitleg worden gegeven over de analyse op basis van het gebruikte model van Ostrom & Basurto (2010), waarbij de verschillende regels die gevonden zijn in de data besproken worden. Dit helpt bij de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek. Daarnaast zullen er, na deze analyse, een aantal opvallende uitkomsten van de verschillende types respondenten besproken worden. Voor de totstandkoming van de gevonden regels zijn verschillende schema's gebruikt, deze zijn allen te vinden in de bijlage.

Resultaten op basis van model van Ostrom & Basurto (2010)

Op basis van eerder werk van Ostrom & Basurto (2010), is een model opgesteld, waarin de regels en normen uit de interviews zijn geïdentificeerd. Hierbij is een regel iets wat, in het geval van dit onderzoek, voor ambtenaren verplicht, verboden of toegestaan is, terwijl een norm iets is wat zou moeten, maar dus niet verplicht of verboden (Ostrom & Basurto, 2010). Dit is minder 'zwaar'. De uitkomsten uit het onderzoek zijn geïdentificeerd met behulp van schema's die te vinden zijn in de bijlage.

Figuur 7 toont de gevonden regels die als een katalysator gekenmerkt zijn, links staan de overkoepelende regels op basis van Ostrom & Basurto (2010), aan de rechterkant van het schema staan katalysatoren. Figuur 8 is nagenoeg hetzelfde, echter toont het de barrières in plaats van de katalysatoren. In beide figuren is een (kleine) selectie gemaakt op basis van de onderzoeksvragen, hierdoor zijn een aantal regels geschrapt. Het volledige figuur is te vinden in de bijlage. Wat opvalt is dat vooral information rules, choice rules en aggregation rules (Ostrom & Basurto, 2010) de boventoon voeren in de uitkomsten van dit onderzoek. Dit betekent dat het vooral gaat om acties van actoren, de mate van bekendheid van informatie bij actoren, en de mate van controle/invloed die een actor heeft op een bepaalde situatie en uitkomsten.

In het conceptuele model, eerder gepresenteerd in deze scriptie, is bovenstaande visueel gemaakt, in theorie. Naast de verschillende (informele) regels en instituties kunnen ook instrumenten geïdentificeerd worden, deze staan apart benoemd in de figuren.

Regels	Katalysatoren
Information rules	<p>I2: Bewustwording/ Bewustzijn → Mate van bewustwording en kennis van/over de Omgevingswet onder ambtenaren en politici.</p> <p>I5: Informatie/kennis → Beschikbaarheid en aanwezigheid van informatie over integraal werken (in de geest van de Omgevingswet).</p>
Choice rules	<p>C1: Beleid → Gericht op het aanpassen van cultuur, gedrag en werkwijze</p> <p>C2: Faciliteren van mogelijkheden voor de nieuwe werkwijze → De ruimte die geboden wordt om daadwerkelijk te werken in de geest van de omgevingswet.</p> <p>C4: Aanspreken (Wanneer dit voldoende gebeurt en deze cultuur er zou komen) → Er worden mensen aangesproken wanneer hun werkwijze niet gericht is op meer integraal werken.</p> <p>C5: Maatwerk leveren → Er wordt actief gestimuleerd om maatwerk te leveren in projecten, om zo meer samenhang in beleid te realiseren.</p> <p>C8: Decentralisatie → Problemen en oplossingen op zo lokaal mogelijk niveau oppakken betekent meer aandacht voor samenhang en integraliteit.</p>
Payoff rules	<p>P1: Integraal werken → Het hebben van een integrale blik levert beter werk op.</p>
Aggregation rules	<p>A1: Samenwerking stimuleren → Samenwerken met andere afdelingen wordt gestimuleerd, dit levert meer samenhang op.</p> <p>A3: (Invloed op) Beleidsontwikkeling (gezien deze als hoog ervaren wordt) → Het geeft een positief effect wanneer inspanningen iets opleveren.</p> <p>A5: Proces (matig werken) → Op deze manier wordt het gestimuleerd om meer samen te werken met andere afdelingen voor meer samenhang en integraliteit.</p>
Scope rules	<p>S1: Doelen stellen → Zodat het duidelijk is wat er verwacht wordt qua werkwijze in de geest van de Omgevingswet.</p>
Boundary Rules	<p>B1: Kaders → Het is duidelijk dat de kaders niet te scherp zijn, zodat er ruimte is voor integraal en lokaal specifieke oplossingen en ideeën.</p> <p>B2: Belangen afwegen → Dit levert meer integraliteit op omdat er wordt gekeken naar lokaal specifieke aspecten.</p> <p>B6: Decentralisatie → Problemen en oplossingen op zo lokaal mogelijk niveau oppakken betekent meer aandacht voor samenhang en integraliteit.</p>
Position rules	
Handelingswijze	<p>Cultuur(verandering) (wanneer deze zich wel snel aanpast naar nieuwe werkwijze) → Er wordt een cultuurverandering verwacht, in de geest van de Omgevingswet.</p> <p>Transitie → Het is duidelijk dat er een transitie gaande is naar een andere werkwijze.</p>
Instrumenten	<p>I3: Groningse Meetlat → Checklist om te werken in de geest van de omgevingswet.</p> <p>I4: NextCity → Voorbeeld van samenwerking tussen gemeente en inwoners over toekomstig (ruimtelijk) beleid. Vergroot kansen voor integraliteit</p> <p>I8: Sessies/Workshops/ Pilots → Het is bekend dat deze er zijn, om bekendheid over de Omgevingswet en werkwijze te stimuleren.</p> <p>I9: Ontwikkelmanagers → Medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van een nieuwe werkwijze, gericht op meer samenhang en integraliteit.</p> <p>C3: Gebiedsgericht werken → Deze manier van aanpak stimuleert samenhang in beleid omdat het gericht is op verschillende problemen en oplossingen in een bepaald gebied.</p> <p>P2: Regiovisie Groningen Assen → Samenwerking tussen gemeenten in de regio om tot meer samenhang en integraliteit in beleid te komen.</p>

Figuur 7: Gevonden katalysatoren, welke corresponderen met de regels uit het model van Ostrom & Basurto (2010).

Regels	Barrières
Information rules	<i>I5: Informatie/kennis (wanneer deze beperkt is of moeilijk vindbaar) → Het is lastig om een werkwijze te veranderen wanneer informatie over hoe te handelen en wat verwacht wordt lastig vindbaar is, of helemaal niet aanwezig.</i>
Choice rules	<i>C4: Aanspreken → Er worden niet altijd mensen aangesproken op werkwijzen of gedrag die niet aansluit bij de Omgevingswet of meer samenhang in beleid. C6: Richtlijnen (wanneer deze te strak zijn) → Het is dan lastig om meer samen te werken of lokaal specifieke oplossingen te bedenken.</i>
Payoff rules	<i>P2: Aanpassen (wanneer medewerkers dit niet voldoende of snel genoeg doen) → Dit belemmert de transitie naar een werkwijze in de geest van de Omgevingswet.</i>
Aggregation rules	<i>A4: Wet- en regelgeving (wanneer deze te scherp is, dan laat het te weinig ruimte voor samenwerking en interactie) → Wanneer de formele regels te scherp neergezet zijn, kan het samenwerking en werken in de geest van de Omgevingswet beperken.</i>
Scope rules	<i>S1: Doelen stellen (wanneer dit niet gebeurt) → Dan is er geen noodzaak voor een andere werkwijze bij alle medewerkers. S2: Gedragsverandering (op dit moment) → De gedragsverandering is op dit moment nog niet bij alle medewerkers op het gewenste niveau.</i>
Boundary Rules	<i>B3: Actoren/Medewerkers (wanneer niet voldoende geïnformeerd en betrokken) → Wanneer medewerkers niet voldoende worden betrokken bij een nieuwe werkwijze (wat actoren aangaven) hebben de instrumenten beperkt nut.</i>
Position rules	<i>P1: Actoren/ Medewerkers (wanneer niet voldoende geïnformeerd en betrokken) → Wanneer medewerkers niet voldoende worden betrokken bij een nieuwe werkwijze (wat actoren aangaven) hebben de instrumenten beperkt nut.</i>
Handelingswijze	<i>Cultuur(verandering) (wanneer deze zich niet snel genoeg aanpast naar nieuwe werkwijze) → Dit beperkt de mate van integraliteit en werken in de geest van de Omgevingswet.</i>
Instrumenten	<i>I8: Sessies/Workshops/ Pilots (wanneer niet voldoende beschikbaar en bezocht) → Deze worden niet altijd bezocht, wat de effectiviteit vermindert. I1: Digitaal werken/ICT/apps (op dit moment, omdat deze mogelijkheden beperkt zijn) → De ICT voorzieningen beperken de mogelijkheid tot meer samenwerken en integraliteit in beleid. Hier is nog een inhaalslag te maken. I6: Sectoraal werken → Dit beperkt samenwerking en dus ook de samenhang in beleid.</i>

Figuur 8: Gevonden barrières, welke corresponderen met de regels uit het model van Ostrom & Basurto (2010).

In deze figuren is duidelijk te zien waar de kansen en knelpunten liggen voor succesvolle implementatie van de Omgevingswet, alsmede welke regels en informele instituties barrières en katalysatoren zijn voor succesvolle interactie, integratie en integrale planvorming. Deze schema's helpen op deze manier bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen. In het figuur is de overlap tussen verschillende regels van Ostrom & Basurto (2010) (in sommige gevallen) zichtbaar. Daarnaast vallen decentralisatie en richtlijnen beide onder zowel choice rules als boundary rules. In het geval van barrières geldt hetzelfde voor sessies/workshops/pilots, waarbij het afhangt van de invulling

hiervan in hoeverre het een barrière, dan wel katalysator is. Actoren en medewerkers, tot slot, hebben ook een overlap, deze vallen zowel onder boundary als position rules, omdat niet actoren zowel te maken hebben met wie beslissingen mag nemen, en wie toegang heeft tot bepaalde posities.

Analyse

Een opvallendheid bij information rules, is dat informatie/kennis zowel een barrière als katalysator is. Dit wordt bepaald door de mate waarin deze informatie beschikbaar en aanwezig is, zoals blijkt uit een quote van Eric van Deelen: *'een van de bottlenecks bleek te zijn dat de informatievoorziening gewoon niet goed is. En ik denk ook dat dat voor klanten van de gemeente ook zo is hoor, dat die ook alle informatie niet goed kunnen vinden hoor. Heel veel informatie zal goed zijn, maar soms staat er ook informatie over regelgeving staat op verschillende sites informatie. Terwijl je juist één ingangspunt wilt hebben.'* Dit wordt ondersteund door zijn collega Hessel Luxen, wanneer hem gevraagd wordt naar of de informatie over integraal werken en de omgevingswet voor iedereen beschikbaar is: *'Nee, dat is het lastige he. Dat is nu precies waarom we bezig zijn met die Groningse meetlat, nu is het nog veelal roepen. Op het moment dat ik zeg: Het moet allemaal integraler, dan kan ik ook niet meteen zeggen van het moet zo en zo.'*

Momenteel is de informatie dus niet voldoende beschikbaar, en niet voldoende aanwezig, maar wanneer dit wel het geval zou zijn, in de toekomst bijvoorbeeld, kan dit een katalysator zijn. De informatievoorziening zou wellicht meer gebaat zijn bij het inzetten van bepaalde instrumenten om dit te verbeteren. Dit is niet per se een regel, hoewel het stimuleren van het delen van informatie (information rules) hier wel van invloed is. Hetzelfde geldt voor sessies, pilots en workshops, deze kunnen een katalysator zijn, maar zijn nu ook deels een barrière, gezien ze niet voldoende gegeven worden, en niet iedereen erheen gaat. Dit blijkt onder meer uit een quote van Jurjen Zuidendorp over of hij en zijn collega's naar workshops over de omgevingswet gaan: *'Het wordt van je verwacht, maar om te zeggen dat als je niet gaat krijg je een kruisje achter je naam, zo ver is het ook nog niet. Dat is wel jammer. (...)Dat betekent gewoon heel veel voor het werk, voor de vragen, in de overleggen met Jan en allemaal. Ja, dan worden die ruimtes voor vakinhoudelijke bijscholing naar de achtergrond gezet. Terwijl dat niet moet.'* Dit wordt ondersteund door Arjen Terpstra, wanneer hem gevraagd wordt of iedereen naar sessies over werkwijze en de omgevingswet gaat: *'Het is een soort van semi verplicht. Er wordt verwacht dat je er bent, maar niet iedereen is daarbij.'*

Figuur 9 toont een overzicht van de verschillende gevonden informele instituties, en in welke mate ze een katalysator dan wel barrière vormen voor integrale planvorming in de gemeente Groningen. Dit figuur is toegevoegd om een duidelijk overzicht te geven van de verschillende stimulansen en knelpunten. Het geeft hierdoor een overzicht in een oogopslag wat katalysatoren zijn, en wat barrières zijn.

Informele instituties en instrumenten	Mate van katalysator/barrière
<i>Gebiedsgericht werken</i>	<i>Katalysator</i>
<i>Maatwerk in projecten en gedurende werkzaamheden in projecten en programma's</i>	<i>Katalysator</i>
<i>Gedrag(sverandering)</i>	<i>Katalysator, echter alleen wanneer goed vormgegeven en wanneer het juiste voorbeeldgedrag wordt gegeven door leidinggevendenden.</i>
<i>Integraal werken</i>	<i>Katalysator</i>
<i>Kaders stellen</i>	<i>Katalysator</i>
<i>Belangen (afwegen)</i>	<i>Katalysator</i>
<i>Sessies/workshops</i>	<i>Katalysator</i>
<i>Bewustwording/bewustzijn</i>	<i>Katalysator</i>
<i>Werkwijze van medewerkers die al langere tijd in dienst zijn.</i>	<i>Barrière</i>
<i>IT/Informatievoorziening</i>	<i>Barrière</i>
<i>Cultuur (van aanspreken)</i>	<i>Barrière</i>
<i>(Werken in) Proces(sen)</i>	<i>Katalysator Echter, wanneer niet goed vormgegeven: barrière</i>
<i>Decentralisatie</i>	<i>Barrière (wanneer er concurrentie tussen gemeenten leidt tot een race to the bottom)</i>
<i>Mate van samenwerking (stimuleren)</i>	<i>Wanneer deze groot is: Katalysator Wanneer deze beperkt is: Barrière</i>

Figuur 9: Informele instituties welke van invloed zijn op meer samenwerking en integrale planvorming, en in hoeverre zij een katalysator dan wel barrière zijn.

Data-analyse van verschillende types respondenten

Zoals eerder aangegeven zal eveneens aandacht worden besteed aan de verschillen in antwoorden van de respondenten, welke in figuur 6 ingedeeld zijn. De opvallendheden en verschillen zullen hieronder worden besproken. Er is gekozen voor deze indeling, omdat de antwoorden tussen de verschillende type respondenten uiteen lopen. Deze manier van analyse vergemakkelijkt het weergeven van resultaten. Hierna zal een meer overkoepelende conclusie worden getrokken, met het oog op de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Ambtenaren omgevingswet

Allereerst zullen de uitkomsten van de ambtenaren welke betrokken zijn bij de implementatie van de Omgevingswet benoemd worden. Beide geïnterviewde ambtenaren zijn verantwoordelijk voor succesvolle implementatie van de omgevingswet binnen de gemeente Groningen, op alle afdelingen. Gedurende de analyse van de data zijn alle codes in schema's verwerkt, deze zijn te vinden in de bijlage.

Informele instituties

Allereerst gaven beide ambtenaren aan dat de implementatie van de Omgevingswet vooral een proces is van gedragsverandering en dus cultuur. Er is een aparte afdeling binnen de gemeente Groningen die zich bezighoudt met het veranderen van gedrag, om zo te werken in de geest van de nieuwe Omgevingswet. Dit is overigens iets wat de gemeente sowieso wil doen, los van de omgevingswet. De Omgevingswet zelf wordt omschreven als '80% is cultuur, 20% is wetgeving', en die cultuur proberen beide ambtenaren in hun werk te veranderen. Met name de werkwijze en cultuur van mensen die al langere tijd bij de gemeente werken is mogelijk een probleem. Wat men zit is dat deze werkwijzen, een informele institutie, niet gemakkelijk aan te passen zijn wat betekent dat er nog steeds voornamelijk sectoraal wordt gewerkt en gedacht. De oplossing hiervoor is volgens beide ambtenaren dat er meer uitleg moet worden gegeven over het proces en waarom het belangrijk is, in plaats van uitleg te geven over hoe te werken in de toekomst. Dit valt onder bewustwording.

Een andere barrière is het ontbreken van een cultuur van aanspreken van andere medewerkers op werk en gedrag. Om meer integraal te werken en meer samenwerking te stimuleren tussen afdelingen, zal het aanspreken meer moeten plaatsvinden, omdat er nu eenmaal een andere werkwijze nodig is. Ook hiervoor geldt dat de uitleg waarom dit belangrijk is moet landen bij de medewerkers. Tot slot is zijn het ontbreken van duidelijke doelen over beleidsintegratie en manier van werken, waardoor het geheel vrijblijvend kan blijven, en de sectorale opvoeding en opleiding van veel medewerkers een barrière.

Instrumenten

Een voorbeeld van een instrument wat ingezet wordt om werkwijze en gedrag te veranderen, is de 'Groningse meetlat'. Dit kan worden gezien als een checklist is wat integraal werken inhoudt in het geval van de gemeente Groningen. Deze meetlat is in ontwikkeling, en het is de bedoeling dat alle afdelingen dit gaan gebruiken bij het uitvoeren van werkzaamheden. Hessel Luxen zegt hierover: *'Nu zijn we begonnen met het ontwikkelen van die Groningse meetlat, daarin schrijven we dingen op over hoe ziet die manier van werken er nou uit. Onder andere aan de hand van die input die we vanuit de organisatie hebben gekregen. En nu komt zo meteen het moment dat we dat dan gaan terugkoppelen, of dat we daar pilots mee gaan doen. En dat we echt een keer met die*

omgevingswetbril bepaalde projecten gaan aanvliegen of beleidsdocumenten gaan schrijven. Dus daar zijn we nog niet als zodanig mee bezig, maar bij ons leeft wel heel erg de gedachte van: We moeten gaan leren door het te doen.’ Dit maakt dit instrument tot een interessante katalysator wanneer dit effectief wordt gebruikt.

Een van de andere zaken die opvallen, is dat de ICT voorzieningen van de gemeente niet voldoende zijn. Dit blijkt onder meer uit een antwoord van Eric van Deelen: *‘Als je wilt dat mensen meer digitaal gaan werken, moet je er ook voor zorgen dat ze dat kunnen doen. Alleen een iPad is niet voldoende. Het is leuk, maar als ik dan de agenda heb, wil ik er ook opmerkingen bij kunnen zetten, of ik wil bij alle bestanden die op de netwerkschijf staan. Dat laatste is bijvoorbeeld nauwelijks het geval, ik kan er wel bij maar ik kan er niks mee doen. Nou, dat soort dingen moet je dan ook doen faciliteren. En dat wordt vaak vergeten.’* Dit instrument kan dus veel beter ingezet worden, omdat het volgens de respondenten wel voldoende kansen en mogelijkheden kan bieden. Veel informatie over de Omgevingswet, wat belangrijk is en hoe te werken, is bijvoorbeeld niet goed of voldoende beschikbaar voor de medewerkers. Dit betekent in de praktijk dat er in sessies en workshops wel gehamerd kan worden over de nieuwe werkwijze, als de ondersteuning in dagelijks werk ontbreekt om dit mogelijk te maken, deze sessies voor niets zijn geweest. Dit is een barrière.

Aan de andere kant is de Groningse Meetlat een katalysator, omdat het concrete handvaten geeft hoe men moet werken en of in het proces van bijvoorbeeld een vergunningverlening alle juiste afdelingen betrokken zijn. Daarnaast is het uitleggen waarom op een bepaalde nieuwe manier gewerkt moet worden een katalysator, zoals hierboven eerder beschreven. Het geven van voorbeelden van decentrale projecten en andere voorbeeldprojecten van andere afdelingen, zijn ook katalysatoren voor meer succesvolle samenwerking. Hetzelfde geldt voor voorbeeldgedrag van managers en afdelingshoofden, *‘want als mijn manager het al niet doet, waarom zal ik het dan doen?’*. De sessies, workshops en pilots waarmee al in de geest van de Omgevingswet gewerkt wordt of hier uitleg over wordt gegeven, zijn eveneens katalysatoren die de implementatie van de omgevingswet kunnen vergemakkelijken. Dit komt eveneens overeen met de antwoorden van de politici, waar hieronder meer over geschreven zal worden.

Ambtenaren Ruimtelijke ordening

Er zijn drie ambtenaren werkzaam in de ruimtelijke ordening van de gemeente Groningen geïnterviewd. Zij zijn direct betrokken bij projecten van de gemeente op ruimtelijk gebied, en krijgen dus ook direct met de Omgevingswet te maken. De antwoorden en analyse van deze respondenten is op eenzelfde manier geanalyseerd als met de andere respondenten.

Informele instituties

De ambtenaren ruimtelijke ordening zouden door de ambtenaren Omgevingswet en gedrag een voorbeeld kunnen zijn voor andere afdelingen, omdat hier reeds veel integraal wordt gewerkt, mede door de opleiding. De respondenten gaven aan het belang van samenwerking en integraal werken in te zien, en men gaf aan dat hetzelfde geldt voor de oudere collega's van de afdeling. Zo zei Arjen Terpstra: *'maar binnen onze club is het sowieso heel erg gebruikelijk om met elkaar af te stemmen en integraal te denken over: Nou ja, wat grenst er aan mijn project, en moeten we daar misschien ook rekening mee houden. En dat heeft wel heel erg te maken denk ik met dat wij in programma's werken.'* Dit betekent dat het niet geheel overeenkomt met de verwachtingen dat de werkwijze van oudere werknemers een barrière kan zijn. Aan de andere kant bleek dat afdelingen nog wel langs elkaar heen werken, en er dus geen sprake is van een vanzelfsprekendheid is van het contact opnemen met andere afdelingen die mogelijk ook met hetzelfde project bezig zijn.

De barrières met name liggen in de informatievoorziening en bekendheid van informatie, wat overeenkomt met de ambtenaren Omgevingswet, het langs elkaar heen werken en de cultuur van aanspreken. Zo zei Wieke Ybema: *'Nou ja, het blijkt meer dat er nog niet volledig samengewerkt wordt, als je niet op de hoogte bent van wat er allemaal gebeurt in de organisatie. Maar dat is ook ontzettend moeilijk, moet ik zeggen. Er gebeurt zo zoveel, het is zo groot.'* Dit betekent dat er zeker nog kansen en opgaven liggen om een cultuur van samenwerking te stimuleren. Het belang van cultuur wordt onderschreven door Jurjen Zuidendorp: *'Uiteindelijk moet dat denk ik gewoon van de personen zelf komen, om daar over na te denken, om dat verder te brengen. Dat is niet iets wat we in een rapport zetten, dit wordt vastgesteld, dit is onze nieuwe werkwijze. Nee, dat moet echt vanuit de mensen zelf komen.'* Dit benadrukt het belang van informele instituties als cultuur en werkwijze, hiermee valt of staat het werken in de geest van de Omgevingswet min of meer. Het schrijven van rapporten en aanreiken van instrumenten kan daarbij zeker van positieve invloed zijn.

Instrumenten

De sessies en presentaties over de Omgevingswet zijn bekend bij de medewerkers, maar er werd aangegeven dat lang niet iedereen hier naartoe gaat. Dit kan eveneens een barrière zijn.

De huidige wetgeving wordt gezien als tegenstrijdig met de Omgevingswet, wat logisch is gezien het de nieuwe wetgeving is. Hierdoor kan werken in de geest van de Omgevingswet bij ruimtelijke conflicten problemen opleveren. In principe komen deze antwoorden overeen met die van de ambtenaren omgevingswet, wat betekent dat er voorzichtig gesteld kan worden dat hier de knelpunten liggen voor een succesvolle implementatie van de omgevingswet.

Aan de andere kant zijn ontwikkelmanagers (door politici procesmanagers genoemd) een katalysator voor meer samenwerking. Deze managers zijn aangesteld om het proces van meer samenwerking tussen afdelingen te stimuleren en monitoren. Deze personen moeten overzicht hebben van de gebeurtenissen in de organisatie, en afdelingen met elkaar (helpen) verbinden. Verder onderzoek zal moeten uitwijzen of dit in de praktijk mogelijk is, gezien de gemeente Groningen een grote

organisatie is. Daarnaast worden gebiedsgericht werken, de Groningse meetlat en de sessies en workshops over de omgevingswet gezien als katalysatoren voor succesvolle implementatie van de Omgevingswet. Dit komt overeen met de andere ambtenaren die geïnterviewd zijn, waardoor voorzichtig gesteld kan worden dat deze katalysatoren verder 'uitgebuit' kunnen en moeten worden. Wat verder opviel is dat de Groningse meetlat zelf niet bekend was bij de medewerkers ruimtelijke ordening, wat betekent dat hier meer aandacht voor zou moeten komen.

Politici

De politici legden meer de nadruk op wetgeving, en hadden andere voorbeelden die zouden helpen bij meer integratie en samenwerking. Omdat de kaders voor samenwerking en wetgeving door de gemeenteraad worden vastgesteld, heeft dit (in)direct uitwerking op de werkzaamheden en werkwijze van de ambtenaren.

Informele instituties

Grofweg kan gesteld worden dat de politiek vertrouwen heeft in het ambtelijk apparaat, en dat de kennis over de Omgevingswet aanwezig is, evenals het bewustzijn van de urgentie. Zo zegt Jasper Boter: *'Het enige beeld wat ik wel heb over die ambtelijke organisatie is dat we op ruimtelijke ordening, het is wel een afdeling waar men redelijk op de hoogte is, en redelijk weet hoe men moet werken. Er zit genoeg senioriteit, er zit genoeg kennis van zaken om dingen op te pakken en aan te pakken.'*

Wat opvalt bij politici, is dat er een open cultuur is van het delen van informatie binnen de gemeente, alsmede de goede beschikbaarheid van de informatie voor raadsleden. Daarnaast vinden de politici wetgeving belangrijker dan de ambtenaren, wat gezien hun achtergrond wellicht ook logisch is. Samenwerking stimuleren en het werken in processen zijn volgens de politici ook belangrijke punten welke van invloed zijn op een meer integrale werkwijze. Daarnaast is het verschil of gebrek aan kennis binnen en tussen afdelingen een barrière, omdat het betekent dat niet iedereen weet hoe en waarom er anders gewerkt moet worden, in de geest van de Omgevingswet.

De werkwijze van ambtenaren die langere tijd op een bepaalde manier werken kan dit ook zijn. Tevens werden te strakke regelgeving, kaders en richtlijnen gezien als belemmering, omdat dit juist het open karakter van meer mogelijkheden en samenwerking, wat de Omgevingswet nastreeft, beperkt. Dit is een punt waar de politiek oog voor moet hebben in de (nabije) toekomst. Daarnaast werd het punt van concurrentie tussen gemeenten nog aangedragen, gezien er meer beleidsvrijheid komt in de Omgevingswet. Dit zal kunnen betekenen dat er juist niet samengewerkt wordt, omdat men de belangen dient van de eigen gemeente en de naburige gemeente een concurrent kan zijn. Een lokaal voorbeeld hiervan is de ontwikkeling van het van der Valk hotel aan de grens van de gemeente Groningen, waarbij over de grond gesteggel is geweest tussen beide gemeenten (Dagblad van het Noorden, 2017). Ook dit is iets wat interessant is voor toekomstig onderzoek.

Aan de andere kant is de bewustwording over en van de Omgevingswet een duidelijke katalysator voor succesvolle implementatie. Met name de wethouder gaf aan constant te hameren op het belang van de Omgevingswet en dat het iedereen raakt, iets wat de ambtenaren omgevingswet ook doen. Hierdoor is de bewustwording toegenomen, wat inhoudt dat meer mensen zich in het onderwerp verdiept hebben en dus weten waarom deze nieuwe werkwijze als noodzakelijk wordt gezien. Wat overeenkomt met andere respondenten zijn de voorbeelden van goede samenwerking en een integrale vorm van beleidsontwikkeling, deze zouden kunnen helpen in sessies, pilots en workshops om mogelijk sceptische medewerkers van gedachten te doen veranderen. Voorbeeldgedrag van de wethouder en managers is daarnaast iets wat ook meerdere keren genoemd werd, en dus van groot belang.

Instrumenten

Ook politici gaven aan dat het ontbreken van zeer bruikbare ICT voorzieningen een barrière zijn voor succesvolle implementatie van de integraliteit en de Omgevingswet. Zo zei Herman Pieter Ubbens: *‘Alleen wat je nu wel ziet is dat we, we hebben een verwachting er van, wat ICT kan bieden, wat een website kan zijn of een app. En dan wordt het allemaal uitgevoerd, en dan is het toch niet zo toegankelijk. We hebben nu bijvoorbeeld zo’n omgevingsapp, in Groningen, daar kun je je dan voor aanmelden, en dan krijg je alle plannen in een straal van jouw woning, bijvoorbeeld. Nou, ik ben zelf raadslid, ik begrijp er zelf vaak helemaal niks van.’* Hieruit blijkt dat instrumenten niet altijd even effectief zijn, en benadrukt tevens het belang van informele instituties als cultuur en werkwijze, die deze problemen mogelijk kunnen verhelpen wanneer dit binnen de organisatie gedeeld wordt.

NextCity wordt genoemd als katalysator voor integraal werken, terwijl de Groningse meetlat niet bekend was bij de raadsleden, wel bij de wethouder. Dit betekent ook hier dat de ambtenaren Omgevingswet dit hulpmiddel meer zouden moeten promoten, bijvoorbeeld door middel van sessies, workshops en pilots, waarvan de respondenten aangaven dat het van zinnig kan zijn voor een snellere en efficiëntere manier van implementatie van de nieuwe wet.

De Groningse Meetlat was bij de raadsleden niet bekend, bij de wethouder wel, en is zoals eerder geschreven iets wat meer samenwerking en integraliteit kan bevorderen. De raadsleden spraken zoals gezegd wel over NextCity, een wat meer politiek project om te kijken waar de stad en haar inwoners naartoe willen als stad. Dit voorbeeld betekent per definitie meer samenwerking en een meer faciliterende rol voor de gemeente, wat in de geest van de Omgevingswet is. Tot slot is de Omgevingswet zelf een katalysator, omdat het een stok achter de deur is om mensen te dwingen meer integraal en samen te werken. De gemeente Groningen werkt om die reden al in de geest van de Omgevingswet, om het ambtelijk apparaat hier op voor te bereiden, zodat de verandering bij invoering in de toekomst minder groot is. Hierbij horen ook het afwegen van belangen en kijken naar kaders in plaats van harde regels bij bijvoorbeeld een vergunningaanvraag, wat betekent dat ambtenaren meer moeten kijken naar samenwerking en andere opties. Dit betekent dus per definitie en meer integrale werkwijze.

Mate van samenwerking

Op basis van de antwoorden van de respondenten in de interviews, kan gesteld worden dat er reeds veel samengewerkt wordt op het gebied van integrale planvorming en beleidsontwikkeling. Met name ambtenaren Ruimtelijke ordening gaven aan dat er veel in programma's gewerkt wordt, waardoor er per definitie samenwerking gezocht moet worden met andere afdelingen. Dit wordt tevens aangemoedigd door de ontwikkelmanagers, welke verantwoordelijk zijn voor het stimuleren van samenwerking tussen afdelingen in verschillende vormen projecten. Ook het project herinrichting Oosterhamrikzone is een voorbeeld van een meer integrale aanpak, omdat hier actoren en belangen van verschillende achtergronden (bewoners, bedrijven en gebruikers) samenkomen, en er naar een oplossing gezocht moet worden. Daarnaast gaven de ambtenaren Ruimtelijke ordening aan dat er bij hen een vanzelfsprekendheid is om integraal te werken, waardoor er vaak gezocht wordt naar manieren van samenwerking, bijvoorbeeld in het project binnenstad, waar onder meer wonen, fietsparkeren en slimme mobiliteit samenkomen. Wieke Ybema zei hierover: *'Als ik merk dat op de ene afdeling wordt gesproken over fietsparkeren, en ik merk dat er bij ons ook over fietsparkeren speelt, dan zeg je even bij beide personen: He, jullie zijn met hetzelfde bezig, zoek elkaar even op. Of: Jij zegt nu dit, jij zegt nu dat, dat matcht niet met elkaar, ga daar eens over in gesprek met elkaar.'*

De gemeentelijke politiek, en dan met name de wethouder, probeert samenwerking waar mogelijk te stimuleren, en het punt constant op de agenda te zetten bij afdelingshoofden en managers. Wethouder Roeland van der Schaaf zegt hierover: *'Ik denk dat er het laatste half jaar echt een flinke versnelling is gekomen, en ik ben daar in die zin, zowel in de ambtelijke organisatie als in het college als ook bij de raad, en ik verwacht ook dat dat het komende half jaar gaat toenemen. Ondanks dat het is uitgesteld, dan heb je bijna de neiging om te zeggen: Nou, dan kunnen we even rustig aan doen, maar nee, dat gevoel heb ik niet.'* Het is echter de vraag in hoeverre de politiek invloed heeft op de daadwerkelijke mate van samenwerking tussen afdelingen, men kan het weliswaar aanmoedigen, maar de exacte uitvoering is iets wat over het algemeen buiten het zicht blijft van de politiek.

De ambtenaren Omgevingswet binnen de gemeente Groningen gaven daarnaast aan dat samenwerking een van de aspecten is van de Groningse meetlat, welke nu nog niet voldoende plaatsvindt. Hiervoor geldt, net als hierboven beschreven, dat dit waarschijnlijk meer betrekking heeft op andere afdelingen dan Ruimtelijke Ordening, omdat deze ambtenaren aangeven dat er reeds vaak op een integrale wijze getracht wordt te werken. Tegelijkertijd gaven ook zij aan dat afdelingen nog wel eens langs elkaar heen werkten, bijvoorbeeld dat ideeën op meerdere plekken in de organisatie tegelijk worden bedacht, of men op verschillende afdelingen met min of meer hetzelfde bezig is, terwijl men dat niet van elkaar weet. Hiervoor geldt dat meer onderzoek nodig is om te kijken waar deze verschillen precies zijn, en in hoeverre deze aanwezig zijn. Desalniettemin kan gesteld worden dat op het gebied van ruimtelijke ordening er veel wordt samengewerkt binnen de gemeente Groningen, waarbij echter wel meer aandacht moet vestigen op de samenwerking tussen verschillende afdelingen, ook als de samenwerking minder voor de hand liggend is, zoals bijvoorbeeld met het sociale domein of ICT.

Discussie

Er zijn een aantal informele regels en instituties, alsmede instrumenten gevonden welke van invloed zijn binnen de gemeente Groningen. Zoals eerder geschreven is er echter een (behoorlijke) overlap tussen de verschillende regels en instrumenten, en daarnaast zijn er categorieën die zowel een barrière als katalysator zijn, afhankelijk van hoe deze ingevuld wordt door de gemeente. Dit zijn onder meer digitaal werken/ICT- en informatievoorzieningen, de mate van samenwerking, de manier waarop een bepaalde werkwijze gestimuleerd wordt, alsmede de werkwijze (van leidinggevend). Er zijn ook verschillen in de uitkomsten van de mate waarop samenwerken gestimuleerd wordt binnen de gemeente Groningen. Zo zegt de ene medewerker dat er meer samengewerkt moet worden en dat men nog niet op het niveau zit wat men graag zou willen zien, terwijl de ander juist aangeeft dat er veel samenwerking is tussen de afdelingen, je moet alleen even weten 'hoe de lijntjes lopen'. Dit toont eveneens het belang van het informele aspect aan. Voor beide onderwerpen geldt dat verder onderzoek, al dan niet wanneer men in een verder stadium is wat betreft implementatie van de Omgevingswet, noodzakelijk is om hier scherpere conclusies over te kunnen trekken. Tevens zal verder onderzoek zich moeten richten op het verbeteren van het IAD raamwerk van Ostrom & Basurto (2010).

Informele instituties zijn wel te identificeren binnen de gemeente Groningen. Met name cultuur en werkwijze zijn te vatten onder de Rules-in-Use van Ostrom (2005), en zijn terug te vinden in de data. Het is duidelijk dat deze informele instituties van invloed zijn op de mate van slagen van de implementatie van de Omgevingswet, en met name ook op de snelheid daarvan. De informele instituties kunnen zowel remmend (barrière) als stimulerend (katalysator) werken, en het is duidelijk dat enkel formele instituties en regels, zoals instrumenten, richtlijnen en geschreven regels niet voldoende effect zullen sorteren. Informele instituties (kunnen) afwijken van het formele en geschrevene, en daarmee het gewenste effect van geschreven beleid teniet worden gedaan. Dit betekent inderdaad dat informele instituties van belang zijn voor beleid en beleidsintegratie, wat aansluit bij eerder werk van Ostrom (2005) en Ostrom & Basurto (2010).

Daarnaast is tijdens het onderzoek gebleken dat er veel instrumenten ingezet worden om de kennis en bewustwording rondom de Omgevingswet en integraal werken te verbeteren, maar dat deze (nog) niet altijd het gewenste resultaat behalen. Zo is de Groningse Meetlat niet bekend onder medewerkers van de gemeente Groningen, en wordt er weinig gesproken over NextCity. Ook informatiebijeenkomsten, sessies, pilots en workshops zijn niet altijd goedbezocht, hoewel ze wel bekend zijn bij de medewerkers. Ook dit betekent weer dat er wel degelijk instrumenten ingezet worden, maar dat ze echter zowel een barrière als katalysator kunnen zijn. Op dit moment is het nog een barrière, maar de verschillende instrumenten kunnen zeker evolueren tot een katalysator.

Tot slot dient gemeld te worden dat tijdens het onderzoek is gebleken dat de scheidslijn tussen formele en informele instituties, geschreven en ongeschreven regels en cultuur niet heel scherp is. Het is lastig om de verschillende typen regels te identificeren en analyseren in de interviews, en daarnaast is er ook overlap tussen niet alleen de regels onderling, maar ook met bijvoorbeeld kennisniveau/handelingwijze en deze regels. Wellicht is de opzet van dit onderzoek, het gebruiken van semigestructureerde interviews, onvoldoende krachtig gebleken om deze scheiding scherper te

krijgen. Mogelijk biedt een uitgebreidere methode, bijvoorbeeld focus-groepen of meer diepte interviews, in de toekomst een duidelijkere uitkomst.

Voor de Gemeente Groningen

Daarnaast zijn er meerdere uitkomsten die interessant kunnen zijn voor de gemeente Groningen, maar niet geheel aansluiten bij het wetenschappelijke kader. Zo is duidelijk geworden dat het team dat zich bezig houdt met de implementatie van de omgevingswet, een aantal punten aandraagt wat beter kan binnen de organisatie, terwijl dit binnen de afdeling ruimtelijke ordening al heel erg goed gaat. Dit betreft onder meer een integrale manier van werken en het op zoek gaan naar wat er eventueel al speelt in de organisatie op het gebied van een bepaald plan. Tegelijkertijd zijn er ook nog steeds zaken die langs elkaar heen lopen binnen de organisatie, en zijn de sessies en workshops over de Omgevingswet niet altijd even goed bezocht. Ook de Groningse Meetlat is lang niet overal binnen de organisatie bekend, terwijl dit wel een zeer handige tool kan zijn voor het stimuleren van een integrale werkwijze.

Het lijkt erop dat de mate van integraliteit, samenwerking en interactie niet goed genoeg in kaart is gebracht door de gemeente Groningen. Hier ligt een mooie uitdaging voor het team omgevingswet, omdat de bedoelingen erg goed zijn, en de ideeën ook zeer succesvol, maar het effect van de werkzaamheden zal veel groter zijn wanneer men weet waar problemen zitten in de organisatie. Dit leidt ertoe dat men veel gerichter tools kan aanreiken om daar waar de werkwijze zich nog niet snel of goed genoeg aanpast, bijvoorbeeld. Daarnaast is duidelijk dat ICT en informatievoorziening een probleem is. Het goed in kaart brengen waar deze problemen precies zitten, kan bijdragen aan een effectieve, efficiënte oplossing hiervoor. Zo kan men er bijvoorbeeld ook achter komen waarom de Groningse Meetlat eigenlijk niet bekend is in de organisatie (en in hoeverre dit het geval is natuurlijk), en waarom en in hoeverre afdelingen langs elkaar werken.

Al met al is de gemeente Groningen zeker op de goede weg om meer integraal te werken, in de geest van de omgevingswet, maar er zijn zeker nog uitdagingen. Het belangrijkste is dat de wil er is, er een idee achter zit en de steun vanuit de politiek, zeker niet onbelangrijk, er is. Wanneer men er in slaagt om de maatregelen en ideeën effectiever in te zetten, zal het bewustzijn van de medewerkers over de grote wijziging die de omgevingswet is, alleen maar meer toenemen. En wellicht is het ook een kwestie van meer tijd uittrekken voor een cultuurwijziging.

Conclusie

Op basis van dit onderzoek kunnen een aantal conclusies getrokken worden, zowel in een wetenschappelijk kader, door middel van het beantwoorden van de onderzoeksvragen, als in een breder kader, door middel van het benoemen van uitkomsten die vooraf wellicht niet verwacht waren, en niet (volledig) aansluiten bij het theoretische kader.

Op basis van het model van Ostrom (2005) en Ostrom & Basurto (2010) kan gesteld worden dat binnen de gemeente Groningen op het gebied van de Omgevingswet alle regels (rules-in-use) aanwezig zijn in de actie arena. Er zijn echter een aantal regels die vaker voorkomen dan andere regels, dit betreft information rules, choice rules en aggregation rules. Dit betekent dus dat met name informatie, de invloed van actoren en acties van actoren de actie arena domineren. De overige regels komen minder voor, maar zijn uiteraard nog steeds aanwezig. Tegelijkertijd is er een overlap in de regels op basis van Ostrom & Basurto (2010), omdat niet altijd geheel duidelijk is welke informatie/observatie onder welke regel valt. Boundary rules is hier een van.

Tevens blijkt uit dit onderzoek dat in de gemeente Groningen dat met name informatie, de invloed van actoren en acties van actoren van invloed zijn. Daarnaast spelen boundary rules (de afbakening) een rol, maar deze regels overlappen voor een groot deel met een van de drie eerder genoemde dominante regels. Tevens is cultuur(verandering) van belang voor de implementatie van de Omgevingswet. Om te komen tot integrale planvorming zijn genoemde regels dus van belang.

Beantwoording onderzoeksvragen

Binnen de gemeente is de huidige werkwijze ten dele gericht op samenwerken en integrale planvorming. Binnen de afdeling ruimtelijke ordening wil men graag samenwerken, maar dit lukt niet altijd. De werkwijze en blik is ten dele nog sectoraal gericht. Daarnaast is integraal werken een issue wat veel aandacht krijgt, maar uit dit onderzoek is gebleken dat het begrip vrij breed en vaag blijft. Met andere woorden: Het is niet geheel duidelijk wat onder integraal werken wordt verstaan, de een vindt snel je mail beantwoorden al integraal werken, terwijl het voor de ander een stuk verder gaat.

Uit dit onderzoek is gebleken dat er meer (mogelijke) katalysatoren zijn voor succesvolle implementatie van de omgevingswet dan barrières. Dit hoeft niet te betekenen dat de implementatie daarmee per definitie succesvol zal verlopen, omdat de barrières een sterke invloed kunnen hebben. Deze barrières betreffen cultuur en werkwijze van ambtenaren, die niet gemakkelijk of snel aan te passen is, waardoor er bijvoorbeeld nog steeds te sectoraal gewerkt en gedacht wordt. Daarnaast is de wil er soms wel, maar werken de ICT systemen en de informatievoorziening niet voldoende mee. Enerzijds is de informatie niet altijd voldoende aanwezig bij de ambtenaren, anderzijds is de benodigde informatie om meer interactie te stimuleren helemaal niet, of niet voldoende, beschikbaar voor wie dit nodig heeft. Daarnaast kunnen sessies, workshops en pilots over 'omgevingswetproof werken' en andere thema's een mogelijke katalysator, echter is dit nu niet het geval, omdat lang niet alle ambtenaren hier gebruik van maken.

Er zijn tevens duidelijke katalysatoren te benoemen voor meer interactie, samenwerking en integrale planvorming. Zo zijn de Groningse meetlat en NextCity instrumenten die het belang van integrale planvorming en samenwerking benadrukken. Dit zijn duidelijke katalysatoren die in de gehele organisatie het bewustzijn en noodzaak om meer integraal en in de geest van de Omgevingswet te werken kunnen stimuleren. Daarnaast is voorbeeldgedrag van managers om meer integraal te

werken, alsmede het constant agenderen van de Omgevingswet en de gevolgen door de wethouder eveneens een duidelijke stimulans.

Daarnaast zijn informele regels en instituties zijn duidelijk van belang om de weg te vinden binnen de gemeente Groningen, en makkelijker te kunnen werken, en dit moet niet onderschat worden.

Wellicht is het lastig om dit informele spinnenweb te vangen in een duidelijk schema of werkinstructie voor (nieuwe) medewerkers om hen ook meer integraal te laten werken. Dit betekent immers juist weer een formalisering. Toekomstig onderzoek zal kunnen uitwijzen in hoeverre formalisering van informele regels en instituties succesvol kan zijn.

Het is hiermee duidelijk dat informele instituties en regels duidelijk aanwezig zijn en van invloed op beleidsvorming en ontwikkeling, in dit geval binnen de gemeente Groningen. Tegelijkertijd is het hameren op een andere werkwijze, en hier tools voor geven die duidelijk aangeven hoe dit kan, te zien als instrumenten. Voorbeelden als de Groningse meetlat, NextCity en verschillende workshops en pilots zijn hierbij zowel een katalysator (wanneer ze goed bezocht worden en bekend zijn) als een barrière (wanneer deze zoals momenteel bezocht en gebruikt worden en bekend zijn). Het werken in programma's, een gebiedsgerichte aanpak en meer werken in duidelijke processen zijn eveneens instrumenten die het proces van transitie naar een nieuwe werkwijze, werken in de geest van de Omgevingswet, kunnen stimuleren.

De beantwoording van de hoofdvraag is hiermee dat alle regels van het model van Ostrom (2005) aanwezig zijn binnen de gemeente Groningen. Cultuur, werkwijze en gedrag van medewerkers zijn de belangrijkste informele instituties die van invloed zijn op de implementatie van de Omgevingswet. De cru zit hem erin dat al deze informele instituties zowel een barrière als katalysator kunnen vormen, omdat deze cultuur en werkwijze verschillend is op verschillende afdelingen. Instrumenten om deze cultuur, werkwijze en gedrag een bepaalde kant op te sturen kunnen daarbij van (grote) invloed zijn op verdere implementatie van de Omgevingswet, en hebben de mogelijkheid om van een barrière en katalysator te maken. Informele instituties zijn daarmee aanwezig en van belang op de dagelijkse gang van zaken en werkwijze binnen de gemeente Groningen. Dit komt overeen met literatuur van Ostrom (2005) en Ostrom & Basurto (2010).

Voor de Gemeente Groningen

Allereerst is het duidelijk dat de huidige werkwijze en cultuur binnen de gemeente Groningen gericht is op meer samenwerking en integrale planvorming. Van bovenaf, dat wil zeggen: De wethouder en het geschreven beleid, wordt er nadrukkelijk benoemd en gestuurd op 'werken in de geest van de omgevingswet', ook als de Omgevingswet er zelfs niet eens zou komen. De gemeente Groningen is daarmee duidelijk een weg ingeslagen waarin men vindt dat er op een integrale, interactieve manier gewerkt moet worden door medewerkers van de gemeente, op alle vlakken. Enerzijds is dit natuurlijk een mooi streven, anderzijds blijkt in de praktijk dat deze cultuur en samenwerking niet overal in de organisatie aanwezig is, en medewerkers ook niet altijd de noodzaak er toe zien. Met name de cultuur van aanspreken ontbreekt nog, al zijn niet alle respondenten het daar mee eens. Meer onderzoek zal dit dus moeten uitwijzen. Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat de wil er zeker is bij de gemeente, maar de uitwerking in de praktijk soms nog hapert, en wellicht tijd nodig heeft, gezien het een cultuuromslag betreft.

Reflectie

Gedurende het onderzoek is gebleken dat niet alle regels en normen op basis van Ostrom & Basurto (2010) geheel strak en duidelijk zijn. In sommige gevallen is er namelijk een overlap tussen de verschillende regels, met name tussen information, boundary en choice rules. Niet alle regels zijn even duidelijk, en sommige uitkomsten zijn hierdoor onder meerdere noemers/regels te vangen. Het model zelf is een duidelijk en handig gereedschap om institutionele analyse toe te kunnen passen, en de vele data uit interviews behapbaar te maken. Het onderbrengen van sommige indicatoren onder meerdere regels is op zich geen probleem, maar tast wellicht wel de effectiviteit van het model aan, waardoor het een minder krachtige methode is. Verder onderzoek zal zich kunnen richten op het scherper krijgen van deze regels.

Wat eveneens opviel is dat er een verschil is tussen politici en ambtenaren, wat vooraf verwacht kon worden doordat de insteek, kennis en belangen hierin verschillende zijn. Tegelijkertijd zijn er ook verschillen tussen bepaalde groepen ambtenaren van de gemeente. Zo blijken ambtenaren ruimtelijke ordening al relatief veel op een integrale manier te werken, en relatief veel interactie te hebben met andere afdelingen, terwijl de ambtenaren omgevingswet juist aangeven dat er nog zeker geen hoge mate van interactie is tussen de afdelingen. Knelpunten die deze interactie beperken zijn informatievoorziening, ICT en een cultuur (van aanspreken).

Tot slot is het goed om het verschil te benadrukken tussen formele en informele regels. Hoewel dit onderzoek zich voornamelijk richt op informele regels, blijkt uit dit onderzoek toch vooral dat de wethouder en ambtenaren Omgevingswet, die als doel hebben om tot meer interactie, integraliteit en samenwerking te komen, hameren op informele regels zoals een cultuurverandering. Hoewel deze werkwijze 'in de geest van de Omgevingswet' vooral gezien wordt als informele regels, zijn de tools die ze willen gebruiken om dit te bewerkstelligen, de Groningse meetlat, NextCity, procesmanagers en voorbeeldprojecten, ook als formeel te zien. Deze overlap is onvermijdelijk, en toont aan dat deze connectie tussen formeel en informeel niet zo scherp is. Uit onderzoek bij de overige respondenten blijkt vervolgens dat deze formele regels en hulpmiddelen veel minder bekend zijn, maar informele regels, relaties en werkwijze juist wel weer belangrijk is.

Persoonlijke reflectie

Het schrijven van deze scriptie was voor mij tweeledig. Enerzijds heb ik ontzettend veel geleerd en plezier gehad in het onderzoeken en schrijven, anderzijds is het soms ook (erg) frustrerend geweest. Om te beginnen met de frustratie: Dit is de tweede masterscriptie die ik geschreven heb, omdat mijn eerste niet is geworden wat ik en mijn vorige begeleider er van hadden gehoopt, en daarmee onvoldoende was. Ik heb mijn discipline aangesproken en ben onder leiding van Marijn de schouders er weer onder gaan steken, en had tijdens het schrijven en verzamelen van data er zowaar weer plezier in. Dit terwijl ik toch echt behoorlijk klaar was met het academische proces, omdat ik alle vakken al gehaald had, en voor mijn gevoel al eerder klaar had moeten zijn met het afstuderen (met mijn vorige scriptie dus). Dit heeft ook tijdens deze scriptie regelmatig door mijn hoofd gespoekt: 'Is het wel goed genoeg? Waarom doe ik dit allemaal terwijl ik al zo lang bezig ben?'. Het mezelf er toe zetten om weer aan de slag te gaan was niet altijd makkelijk, zeker gezien ik hiernaast al een fulltime baan en druk sociaal leven heb.

Daarnaast was het schrijven van wetenschappelijk zinvolle stukken en conclusies soms ook frustrerend, omdat ik het snel te breed trek. Ik had voor mijn gevoel leuke en zinvolle conclusies en aanbevelingen voor de gemeente, maar dit paste niet volledig in het wetenschappelijke kader dat ik geschapen heb. Anderzijds is er nog genoeg te zeggen over de data die ik verzameld heb, en met een boel zinvolle en handige tips van Marijn ben ik erin geslaagd om dit toch op te schrijven. Hiermee sluit ik mijn studieperiode definitief af, hoewel ik zoals gezegd al eerder ben begonnen aan een fulltime baan, en kan ik mij op basis van de vaardigheden die ik op heb gedaan

Referenties

- Alexander, E. (2005). Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design. *Planning Theory*, 4(3), pp.209-223.
- Boettke, P., Coyne, C. and Leeson, P. (2008). Institutional Stickiness and the New Development Economics. *American Journal of Economics and Sociology*, 67(2), pp.331-358.
- "Case-Study Onderzoek | Management Platform". *Managementplatform.nl*. N.p., 2017. Web. 28 Apr. 2017.
- Clarke, M. and J. Stewart. (1997). *Handling the wicked issues*. A challenge for government. Birmingham: INLOGOV.
- Curtis, C. and James, B., (2004). An institutional model for land use and transport integration. *Urban policy and research*, 22(3), pp.277-297.
- Dunn, K. (2005) 'Interviewing', in I. Hay (ed.) *Qualitative Research Methods in Human Geography* (2nd edn). Melbourne: Oxford University Press, pp. 79–105.
- Farrell, H. and Heritier, A. (2003). Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe. *Governance*, 16(4), pp.577-600.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), pp.219-245.
- Geet, M. van, Lenferink, S., Arts, J., Leendertse, W. (2017). How incongruence between institutions affects land use and transport integration in different phases of Planning Programming and Budgeting: a study on Dutch national planning practice. *University of Groningen*, Unpublished (ongoing)
- Gorden, R.L.(1998). *Basic interviewing skills*. Long Grove: Waveland Press.
- Healey, P. (1998)"Building Institutional Capacity Through Collaborative Approaches To Urban Planning". *Environment and Planning A* 30.9: 1531-1546.
- Hudalah, D., Winarso, H. and Woltjer, J., (2010). Planning by opportunity: an analysis of periurban environmental conflicts in Indonesia. *Environment and Planning A*, 42(9), pp.2254-2269.
- Hall, P.A. and Taylor, R.C., (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), pp.936-957.
- Helmke, G. and Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2(04), pp.725-740.
- Knight, J. (1992). *Institutions and Social Conflict*. New York: Cambridge University Press.
- Koppenjan, J. (2005). The Formation of Public-Private Partnerships: Lessons from Nine Transport Infrastructure Projects in The Netherlands. *Public Administration*, 83(1), pp.135-157.

- Ling, T. (2002). Delivering joined-up government in the UK: dimensions, issues and problems. *Public Administration*, 80(4), pp.615-642.
- Liu, S., Cheng, I. and Cheung, L. (2017). The Roles of Formal and Informal Institutions in Small Tourism Business Development in Rural Areas of South China. *Sustainability*, 9(12), p.1194.
- Longhurst, R. (2010). Semi structured interviews and focus groups. In Clifford, N., French, S., Valentine, G. (red.), *Key Methods in Geography* (pp. 77-88). London: SAGE.
- Meijers, E., Stead, D. and Geerlings, H., (2004). Policy integration: A literature review. *Policy integration in practice: The integration of land use planning, transport and environmental policy-making in Denmark, England and Germany*, pp.9-24.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2017) *De Opgaven Voor De Nationale Omgevingsvisie*. 's Gravenhage: Xerox.
- North, Douglass Cecil. (1992) *Institutions, Institutional Change And Economic Performance*. 1st ed. Cambridge, Mass: Cambridge University.
- OECD (2017):The governance of land use in the Netherlands. Paris: OECD Publishing.
- Ostrom, E., (2005). Doing institutional analysis digging deeper than markets and hierarchies. *Handbook of new institutional economics*, pp.819-848.
- Ostrom, E., (2005). *Understanding institutional diversity* (Vol. 241). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ostrom, E. and Basurto, X. (2010). Crafting analytical tools to study institutional change. *Journal of Institutional Economics*, 7(03), pp.317-343.
- Piercy, K.W. (1998). Analysis of semi-structured interview data. Utah State University, department of Family, Consumer & Human Development.
- Rotmans, J. (2017), *Omwenteling van mensen, organisatiesven samenleving*, De Arbeiderspers, Amsterdam.
- Rotmans, J (2018). *De omgevingswet als transitieopgave*. G40 Stedennetwerkt, Rotterdam
- Polman, H. (2018). *Tynaarlo: Groningen, Ter Borch is toch echt van ons!*. [online] Dvhn.nl. Available at: <http://www.dvhn.nl/drenthe/Tynaarlo-Groningen-Ter-Borch-is-toch-echt-van-ons-22309156.html> [Accessed 19 May 2018].
- Stiglitz, J. (2000). Formal and informal institutions. In: P. Dasgupta and I. Serageldin, ed., *Social capital: A multifaceted perspective*. Washington D.C.: The World Bank, pp.59-68.
- Tweede Kamer der Staten Generaal. *Regels Over Het Beschermen En Benutten Van De Fysieke Leefomgeving (Omgevingswet)*. 's Gravenhage: N.p., 2014.
- Williamson, C. (2009). Informal institutions rule: institutional arrangements and economic performance. *Public Choice*, 139(3-4), pp.371-387.

Qualres.org. (2016). *RWJF - Qualitative Research Guidelines Project | Semi-structured Interviews | Semi-structured Interviews*. [online] Available at: <http://www.qualres.org/HomeSemi-3629.html> [Accessed 29 Sep. 2016]

Yin, R. (2003). *Case study research*. 3rd ed. London: Sage Publication.