

Op weg naar een toekomstbestendig team OTH in Bloemendaal



Op weg naar een toekomstbestendig team OTH in Bloemendaal

Rapport
Gemeente Bloemendaal

Inhoudsopgave

H1 Inleiding	1
1.1. Onderzoeksvragen	1
1.2 Het ontwikkelmodel als onderzoeksopzet	2
H2 Bevindingen algemeen	4
2.1. Ontwikkeling werkvoorraad	4
2.2 Vergunningaanvragen in relatie tot bezetting	5
H3 Strategie	6
3.1 Bevindingen strategie	6
3.2 Advies - sluitend maken beleidscyclus	8
3.3 Advies - beleidshuis inrichten	9
H4 Structuur	11
4.1 Bevindingen structuur	11
4.2 Advies - kennisborging	13
H5 Cultuur	15
5.1 Bevindingen cultuur	15
5.2 Advies - bewustwordingstraject raad/college	16
5.3 Advies - teamontwikkeltraject	17
5.4 Advies - participatie kantelen	17
Tot slot	18
Colofon	19

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

H1 | Inleiding

De gemeente Bloemendaal heeft BMC gevraagd onderzoek te doen naar hoe het team Omgevingsvergunningen, Toezicht en Handhaving (hierna OTH) ook in de (nabije) toekomst goed kan blijven functioneren. Het team heeft te maken met ontwikkelingen die de ervaren werkdruk doen oplopen en de kwaliteit van dienstverlening onder druk zetten. Zo wordt al enige tijd de krapte op de arbeidsmarkt gevoeld en blijkt het moeilijk om vacatures te vervullen. Het onderzoek richt zich dan ook op verzoek van de opdrachtgever op andere oplossingsrichtingen dan het uitbreiden van de formatie. De invoering van de Omgevingswet brengt eveneens andere taken en rollen voor medewerkers met zich mee. En, last but not least, de uitvoering van de verschillende beleidsdoelen, en dan vooral de woningbouwopgave, vraagt ook het nodige van team OTH, omdat de diverse nieuwe initiatieven die op deze terreinen zullen worden voorgelegd, vaak buiten het huidige omgevingsplan vallen. Tot slot heeft de opdrachtgever gevraagd specifiek aandacht te besteden aan het onderwerp participatie in relatie tot de eisen die de Omgevingswet hieraan stelt, en het effect ervan op de rol- en taakverdeling binnen de gemeente. De inwoners van de gemeente Bloemendaal zijn gemiddeld gezien welvarend en zijn zich bewust van regelgeving en procedures. Zowel inwoners als politieke partijen weten de weg naar of binnen het gemeentehuis te vinden en dit heeft effect op de ervaren werkdruk en de manier van werken. Daarom wordt aan participatie in het onderzoek specifiek aandacht besteed.

1.1. Onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op het beantwoorden van de volgende hoofdvraag:

Hoe kan team OTH binnen de kaders van de Omgevingswet, het maatschappelijke, bestuurlijke en politieke speelveld in de gemeente Bloemendaal en de krapte op de arbeidsmarkt toekomstbestendig functioneren?

Om overzicht te houden in de beantwoording van de vraag maken we gebruik van het ontwikkelmodel. Dit model is verder uitgewerkt in [paragraaf 1.2](#). Het model beoogt inzichtelijk te maken wat nodig is om een aanpassing of verandering mogelijk te maken en te duiden waar de eventuele knelpunten zich voordoen. De deelvragen van het onderzoek zijn gebaseerd op de structuur van het model:

Deelvragen:

Bij strategie:

Zijn de beoogde beleidsdoeleinden voldoende duidelijk en toepasbaar voor team OTH? Wat kan worden gezegd over de hoeveelheid beleid en de eenduidigheid ervan?

Bij structuur:

Waar zit de kwetsbaarheid in de bestaande manier van werken en welke praktisch toepasbare alternatieven zijn er?

Bij werkwijze/cultuur:

In samenhang met de antwoorden op de vorige vraag: hoe verloopt de **samenwerking** tussen team OTH en de verschillende teams in de gemeente? Zijn de **verwachtingen** over en weer voldoende helder en vastgelegd? Zo ja, worden de verwachtingen waargemaakt?

1.2 Het ontwikkelmodel als onderzoeksopzet

Als 'kapstok' voor het onderzoek naar een toekomstbestendige manier van werken voor team OTH hebben we het ontwikkelmodel ingezet. Het model is tijdens de werksessie gedeeld met de medewerkers.



Dit model gaat ervan uit dat een weerbaar en veerkrachtig team antwoord nodig heeft op op de volgende vier vragen:

1. Waarom doen we wat we doen (vaak verwoord in een visie of missie of teamdoel)?
Dit geeft woorden aan de motivatie voor de lange termijn, de zingeving.

2. Wat moet ik realiseren (duidelijke doelstellingen/gewenste resultaten die meetbaar of ten minste merkbaar zijn)?

Het gaat dan om aantallen, kwaliteitscriteria, snelheid, een 'cijfer' voor dienstverlening, kortom: alles wat meetbaar is, en een criterium om vast te stellen of iets goed gaat. Wanneer de antwoorden op de vragen 1 en 2 goed zijn ingevuld, *begrijpen* medewerkers wat er van hen gevraagd wordt.

Voor vergunningverlening is de strategiepijler vanuit twee opzichten van belang. Ten eerste zijn (landelijk) doelstellingen geformuleerd waaraan vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) moet voldoen, bijvoorbeeld ten aanzien van kwaliteit. Met die doelstelling kan de pijler al deels worden gevuld. Ten tweede heeft elke gemeente te maken met een eigen hoeveelheid werkaanbod als het gaat om het aantal aanvragen dat wordt ingediend en dat moet worden getoetst aan het eigen beleid en de eigen regelgeving. De doelstellingen

van het lokale beleid bepalen daarmee eveneens de doelstellingen voor vergunningverlening. Het team heeft daardoor te maken met landelijke eisen waaraan voldaan moet worden en met lokale doelstellingen. Wanneer duidelijke keuzes en kaders ontbreken, kunnen vergunningverleners¹ minder scherp toetsen en toezichthouders onvoldoende gericht toezicht houden.

3. Welke verantwoordelijkheid heb ik en wat moet ik kunnen om de gestelde doelen te realiseren?

Hier horen ook zaken bij als het werkproces, taak- en rolverdeling en salarisschalen; de meer formele kant van de organisatie dus, vastgelegd in functiebeschrijvingen, procesbeschrijvingen en salarisschalen bijvoorbeeld. Wanneer deze pijler helder is ingevuld, weten medewerkers wat ze moeten *kunnen* om hun functie goed te kunnen vervullen.

4. Hoe gaan we met elkaar en onze stakeholders om?

Het gaat dan om bepaalde kernwaarden (zoals vertrouwen, openheid en betrouwbaar zijn). Hier ligt een belangrijke bron van (intrinsieke) motivatie voor medewerkers. Dit uit zich in dagelijks gedrag: zoek je proactief hulp en/of bied je proactief hulp aan, werk je graag zelfstandig met eigen resultaten of maak je graag onderdeel uit van een team met een aandeel in het resultaat, heb je plezier in contact met de aanvrager, of verdiep je je liever in de inhoud, enzovoorts. Deze pijler in het model staat voor het werkwoord *willen*.

Kortom: wanneer medewerkers begrijpen wat er van hen gevraagd wordt en waarom, als ze het kunnen en als ze het willen, dan is er een voldoende stevig fundament om om te gaan met tegenslagen, veranderingen goed door te kunnen voeren en in het algemeen goed gemotiveerd te zijn om aan de slag te gaan.

In het verlengde van de onderzoeksvragen hebben we onze adviezen gepositioneerd in het model. Daarbij hebben we ons gericht op de zaken die OTH zélf zou kunnen aanpassen om te komen tot een verlaging van de werkdrukbeleving en verhoging van de ervaren kwaliteit. Dit neemt niet weg dat we ook een aantal zaken hebben geconstateerd die teamoverstijgend zijn en aandacht vragen op organisatieniveau. Dit komt in het rapport op een aantal plaatsen terug, maar de organisatieadviezen concentreren zich in [hoofdstuk 5 Cultuur](#).

H2 | Bevindingen algemeen

In dit hoofdstuk geven we een beknopt overzicht van een aantal Bloemendaalse kenmerken, gekoppeld aan de ontwikkeling van de werkvoorraad en de bezetting van team OTH. De hier opgenomen kenmerken werken door in alle drie de pijlers van het ontwikkelmodel.

De gemeente Bloemendaal is een grote, uitgestrekte gemeente met een oppervlakte van 4.534 hectare en bijna 24.000 inwoners. De gemeente bevat vijf dorpskernen, duinen en natuur. De gemeente heeft per inwoner dus veel buitengebied. Bloemendaal kent beschermde stads- en dorpsgezichten, maar ook veel landerijen en huizen in het hogere segment. Ten

¹ NB We gebruiken de term vergunningverleners, omdat we daarmee zowel de bouwplantoetsers als de juristen die aan de vergunningverlening meewerken bedoelen.

aanzien van het fysiek domein van de Omgevingswet betekent dit dat er gelet op het buitengebied veel werkzaamheden plaatsvinden en dat er bijvoorbeeld veel toezicht gehouden moet worden, maar ook dat er complexe aanvragen gaan spelen bij het uitrollen van de woningbouwplannen en werkzaamheden met betrekking tot de energietransitie.

De gemeente als organisatie is servicegericht, maar heeft vanwege de omvang van de gemeente ook een eindige capaciteit, zodat er in beleid en uitvoering in de praktijk keuzes gemaakt moeten worden. Daarnaast kent de gemeente al langere tijd een onrustig politiek klimaat.

Ten aanzien van de regelgeving is geconstateerd dat de gemeente opvallend veel beleidsstukken en -notities heeft en een zeer gedetailleerd omgevingsplan.

2.1. Ontwikkeling werkvoorraad

Wij gaan uit van de volgende kengetallen van de werkvoorraad. Het aantal zaken dat per jaar behandeld wordt, is gegroeid van 320 in 2019 naar 420 in 2023². Over het jaar 2023 hebben wij dit uitgesplitst naar het soort zaken, verdeeld over vergunningverlening, handhaving en toezicht.³

Aanvragen omgevingsvergunning

In 2023 werden 156 aanvragen voor een omgevingsvergunning ontvangen, waarvan 151 aanvragen de reguliere procedure volgden, en 5 een uitgebreide procedure volgden. Daarnaast werden er 19 principeverzoeken ontvangen. In het eerste deel van 2024 zijn er 99 aanvragen voor een omgevingsvergunning ontvangen en er zijn 36 aanvragen gedaan om een vooroverleg te voeren.

Handhaving

In 2023 zijn er 53 meldingen Toezicht en Handhaving ontvangen en zijn er 19 zaken 'Uitvoeren handhaving' gestart. In het eerste deel van 2024 zijn er 18 zaken 'Controle uitvoeren' gestart.

Bezwaarschriften

In 2023 zijn 81 bezwaarschriften ontvangen. Dit betekent dat er in 20% van de behandelde zaken een bezwaarschrift wordt ingediend. Deze bezwaarschriften kunnen zowel over aanvragen voor een omgevingsvergunning gaan als over handhaving. In ieder geval vormt het aantal bezwaarschriften verhoudingsgewijs een groot deel van de totale werkvoorraad.

² Evaluatie VTH 2023

³ Bron 2023: 'Export-15012024-151418 hele jaar mozaard.xlsx'
Bron eerste deel 2024: 'Rapportage_RXM 9-6-2024.xlsx'

2.2 Vergunningaanvragen in relatie tot bezetting

Een hoeveelheid ontvangen vergunningaanvragen van 150-200 per jaar is niet onredelijk voor een gemeente met een oppervlakte als Bloemendaal. Dit geldt ook voor het aantal meldingen en handhavingszaken. De gemeente Bloemendaal heeft in aantallen niet buitensporig meer of minder zaken dan vergelijkbare gemeenten.

Op een toegestane formatie van 13,76 fte waren tijdens een momentopname 12,71 fte ingevuld. De verhouding van het aantal zaken tot het aantal beschikbare medewerkers is evenredig, wanneer alleen gekeken wordt naar deze indicatoren. Daarbij moet echter ook aangetekend worden dat medewerkers ook andere taken moeten vervullen binnen en buiten het werkproces. Voorbeelden hiervan zijn het inrichten van het zaakstelsel en verzoeken van andere afdelingen behandelen. Het aantal fte dat beschikbaar is voor de primaire processen van vergunningverlening, toezicht en handhaving is dus feitelijk lager.

Dit komt overeen met de bevindingen uit het BMC-onderzoek uit 2023⁴ waarvoor een benchmark is uitgevoerd met betrekking tot de fte. Uit de benchmark kwam ook naar voren dat de begrote fte in vergelijking met andere gemeenten goed op orde is tot zelfs hoger dan gemiddeld. Er werd toen echter ook al geconstateerd dat Bloemendaal een bovengemiddelde veelheid aan taken uitvoert, waaronder een intensieve inzet op burgerparticipatie. Gekoppeld aan onze eerdere observatie dat het aantal bezwaarschriften zwaar bovengemiddeld is, is het inzetten op (vroegtijdige) betrokkenheid van inwoners bij initiatieven een goede strategie, ondanks dat het veel tijd kost.

Tegelijkertijd is in het onderzoek in 2023 aangetoond dat de bezwaren, zowel juridisch als in het participatieproces, worden ingediend door een beperkt aantal inwoners, namelijk tussen de 100 en 200 op een populatie van 22.000 (p.26 van het rapport). Dat roept de vraag op hoeveel van de capaciteit van de gemeente wordt ingezet op een zeer klein deel van de bevolking. Om die vraag te beantwoorden is het wenselijk om inzichtelijk te maken hoeveel capaciteit er naar de bezwaar- en beroepsprocedures van dit beperkte aantal inwoners is en vervolgens te bepalen hoe je daar strategisch mee om wilt gaan.

⁴ 'Op weg naar een toekomstbestendig personeelsbestand gemeente Bloemendaal', BMC, 14 juli 2023

H3 | Strategie

De strategiepijler maakt duidelijk wat de inspanningen van medewerkers moeten opleveren. Wat zijn de doelen die gehaald moeten worden? Wanneer doet een team het 'goed'? De pijler is opgedeeld in doelstellingen voor een wat langere periode en doelen voor het (lopende en) komende jaar. Deze doelen worden zo concreet mogelijk geformuleerd: in aantallen, kwaliteitscriteria, termijnen en dergelijke.

3.1 Bevindingen strategie

Zoals beschreven in [paragraaf 1.2](#) heeft OTH op twee manieren te maken met doelstellingen. Zo zijn er de doelstellingen voor het team zoals opgenomen in onder andere het document 'Toezicht en Handhaving Strategie/VTH Beleid Omgevingsrecht'. Hierin wordt het als volgt verwoord: 'Het hoofddoel is de bescherming en verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving door toepassing van de regels. (...) Toezicht en handhaving zijn geen doelen op zich, maar instrumenten om het doel te halen van de onderliggende wetgeving. Die doelen zijn gespecificeerd uitgewerkt in gemeentelijk beleid.' Team OTH heeft dus te maken met doelstellingen die vooral betrekking hebben op de kwaliteit van het geleverde werk (waarbij juridische juistheid en de mate van ervaren dienstverlening de belangrijkste criteria zijn) en met beleidsdoelstellingen die de inhoudelijke kant van zijn werk betreffen.

De hoeveelheid en toepasbaarheid van het beleid heeft daarmee direct invloed op het werk van team OTH, omdat het team aanvragen aan al het geldende beleid moet toetsen. Uit het documentenonderzoek is gebleken dat er veel sectorale beleidsnota's zijn die een hoge mate van detailniveau hebben. Sectoraal beleid dat erg gedetailleerd en operationeel is, kan in de praktijk leiden tot onderlinge tegenstrijdigheden. Aangezien team OTH aanvragen toetst aan de beleidsnota's, worden juist bij dit team de tegenstrijdigheden concreet zichtbaar. Een voorbeeld hiervan zijn kokowall-geluidsschermen. Vanuit Ruimtelijke Ordening (RO) kunnen daar geen vergunningen voor worden verleend, omdat het bouwwerken zijn die te hoog zijn volgens de gemeentelijke regels en omdat het geen open rasterwerken zijn⁵. Tegelijkertijd dragen kokowalls bij aan groen, waarvan de omgevingsvisie⁶ stelt dat een groene woonomgeving een belangrijk speerpunt is bij beleidsontwikkelingen, dat inwoners aangeven dat groen een kwaliteit is die behouden moet blijven en dat groen op de gevel van gebouwen bijdraagt aan een goede luchtkwaliteit. Ook bieden de kokowall-geluidsschermen bescherming tegen geluidsoverlast, een doel waarvan het belang ook in de omgevingsvisie wordt onderstreept. De kokowalls zijn daarmee een voorbeeld van regelgeving die tegenstrijdig is aan beleid. Bovendien legt dit voorbeeld ook een waarschijnlijk onbedoeld gat in het beleid bloot. De beleidsregels over erfafscheidingen maken het namelijk niet mogelijk (tenzij er een beroep wordt gedaan op de hardheidsclausule) om een kokowall tussen de 1,0 m en 1,80 m te vergunnen, omdat deze geen open rasterwerk is. Tegelijkertijd kan er medewerking worden verleend aan erfafscheidingen boven de 1,80 m, mits de landschapsdeskundige positief adviseert. Met andere woorden: er zijn op papier meer mogelijkheden voor een kokowall van 1,90 m dan voor een kokowall van 1,50 m.

⁵ [Beleidsregels erfafscheidingen gemeente Bloemendaal 2017](#)

⁶ [Omgevingsvisie 2019](#)

Reactief versus proactief oplossen

Zoals gezegd wordt tegenstrijdig beleid of worden tegenstrijdige adviezen vanuit de beleidsteams heel zichtbaar bij de afweging van een concreet initiatief bij team OTH. Wanneer er tegenstrijdig advies wordt geconstateerd, gaan de inhoudelijke beleidsmedewerkers in overleg om het voor het dan voorliggende concrete initiatief op te lossen. De vervolgstap om het beleid dat ten grondslag ligt aan de tegenstrijdige adviezen aan te passen, wordt vervolgens niet gemaakt. Dit heeft tot gevolg dat een vergelijkbaar initiatief een volgende keer tegen dezelfde punten aanloopt en wederom extra tijd van de bouwplantoetser en beleidsmedewerkers kost.

Daarnaast is uit de interviews en de werksessie met team OTH gebleken dat team OTH niet wordt betrokken bij het opstellen van beleid. Dit heeft tot gevolg dat beleid niet altijd uitvoerbaar of handhaafbaar is. Denk daarbij aan de beleidsnotitie particuliere vakantieverhuur. Daarin staat opgenomen dat de hoofdbewoner van het pand minimaal acht kalendermaanden per jaar zelf in de woning moet wonen. Dat is niet te controleren en daarom ook niet te handhaven.

Het beleid blijkt daarnaast ook niet altijd (meer) aan te sluiten bij de actuele behoefte van de inwoners. Een voorbeeld hiervan is het beleid op fietsenbergingen in het voorerfgebied. Dit is vanuit het beleid⁷ niet toegestaan. Het beleid stamt echter uit de tijd dat er nog weinig tot geen bakfietsen waren, waardoor de behoefte aan fietsenbergingen in de voortuin is ontstaan. Inmiddels is de maatschappij veranderd en zijn bakfietsen niet meer weg te denken uit het straatbeeld. Het lijkt daarom voor de hand liggend dat het beleid inspeelt op deze verandering.

Consequenties gedetailleerd beleid

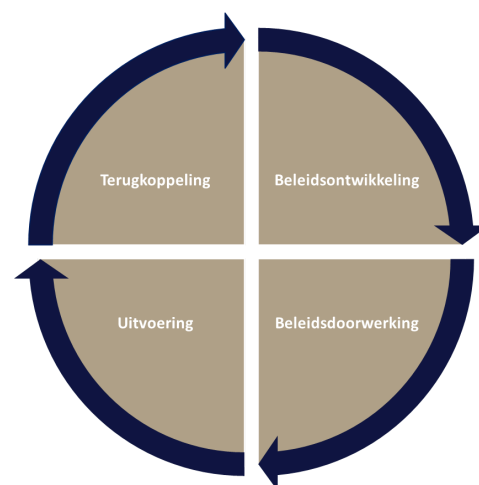
Dat het beleid niet altijd aansluit bij de actuele behoefte van de maatschappij kan ook verklaard worden vanuit de hoeveelheid en het detailniveau van het beleid. De mate van detail maakt dat beleid sneller achterhaald raakt door maatschappelijke ontwikkelingen. De hoeveelheid beleid maakt dat de inzet om het beleid actueel te houden hoger wordt. Dit klemmt des te meer, omdat in het verleden bij een ontwikkeling is gekozen voor een nieuw of aanvullend beleidsstuk, in plaats van herziening en bijsturing van het bestaande beleid. Het vraagt echter niet alleen meer inzet van de beleidsteams, ook de werkvoorraad en werkdruk op team OTH neemt hierdoor toe. Initiatieven passen minder snel binnen de regels, waardoor bouwplantoetsers meer adviezen moeten opvragen en het langer duurt voordat een vergunning kan worden verleend. Ditzelfde geldt voor toezichthouders: de hoeveelheid regels maakt dat veel initiatieven 'buiten' niet binnen de regels passen, waardoor er te veel overtredingen zijn om op alles te kunnen handhaven. Bovendien bestaat een groot deel van de werkdruk voor handhaving uit meldingen en handhavingsverzoeken waar meningsverschillen tussen burens aan ten grondslag liggen. In deze gevallen vormt ingewikkelde regelgeving, waarbij men dus snel in overtreding is, een bruikbare basis voor inwoners om op terug te vallen bij een meningsverschil met de burens.

⁷ [Nota Bijgebouwen 2017](#)

De uiteenzetting hierboven geeft weer dat het beleid van de gemeente Bloemendaal overwegend reactief is en weinig strategisch. Hierdoor komt team OTH onder druk te staan. Een ander onderdeel van strategie is echter niet alleen de inhoud van beleid, maar ook de prioritering bij een hoge werkdruk. Uit gesprekken blijkt dat er geen strategische afweging gemaakt wordt over wat als eerste moet worden opgepakt als de werkdruk (te) hoog is. Daardoor wordt er geprioriteerd op de zogenoemde 'waan van de dag'; zaken waarbij er druk vanuit inwoners of bestuurders wordt uitgeoefend krijgen daardoor prioriteit. De vraag is of dit ook altijd de zaken zijn die bijdragen aan het verlagen van de werkdruk en het wegwerken van de werkvoorraad, of zaken die belangrijk zijn voor het behalen van de gemeentelijke doelen.

3.2 Advies - sluitend maken beleidscyclus

Uit het onderzoek is gebleken dat de beleidscyclus in Bloemendaal niet rond is, omdat het vierde en laatste kwadrant, de terugkoppeling, onvoldoende structureel is beschreven en ingebed. Daar komt bij dat slechts incidenteel wordt geëvalueerd. Daardoor worden geconstateerde signalen – vaak vanuit de uitvoering – nauwelijks tot niet adequaat opgepakt. Hierdoor stopt de beleidscyclus vaak al na de uitvoering (OTH), het derde kwadrant.



Het ontbreken van een duidelijk sluitstuk zorgt er onder andere voor dat medewerkers bijna automatisch 'tegen de klok in' gaan werken. Medewerkers kunnen met hun signalen niet verder en gaan dan achterom kijken: vanuit toezicht en handhaving wordt bij issues verwezen naar de vergunning, de vergunningverleners verwijzen naar hun afhankelijkheid van de regelgeving en de regelmakers verwijzen op hun beurt naar beleid. Signalen vanuit de uitvoering komen dan dus niet 'met de klok mee' terecht in de terugkoppeling, waardoor ze worden meegenomen in het opstellen of actualiseren van beleid en vervolgens regelgeving. De signalen vallen daarentegen juist 'tegen de klok in' terug in de beleidsdoorwerking en/of uitvoering, waardoor het issue ad hoc wordt opgepakt en waar nodig hersteld, zonder dat de daaronder ten grondslag liggende beleid- en regelgeving hier voor volgende gevallen ook op wordt aangepast. Hierbij is het goed te vermelden dat dit 'tegen de klok in'-werken vaak vanuit goede intenties gebeurt. Men wil verbeteren, maar komt niet vooruit.

Gevolgen van 'tegen de klok in' werken

Door deze manier van werken worden signalen, mits opgepakt, ad hoc opgepakt. Door het ad hoc oppakken worden – mogelijk – grotere verbanden tussen verschillende signalen gemist; verbanden die bij een goede monitoring en evaluatie wel gesignaleerd worden. Hierdoor ontstaat het gevaar dat signalen los van elkaar opgepakt worden, en de uitkomst daardoor eigenlijk een averechts effect heeft, dan wel niet of onvoldoende aansluit bij andere signalen. Tevens ontstaat er door het 'tegen de klok in'-werken een bepaalde mate van (onderlinge) frictie, zowel tussen teams als tussen medewerkers, maar ook (meer) onduidelijkheid over rollen en taken én een hogere werkdruk binnen diverse teams en (werk)processen. De

signalen worden immers niet constructief meegenomen in ontwikkeling, maar komen als nabrander over gedane zaken bij de medewerkers terecht. Deze nabranders dragen bij aan het gevoel van zich verantwoordelijk gesteld voelen bij het team.

Het sluitend maken van de beleidscyclus is een opgave die de verantwoordelijkheden van team OTH overstijgt. Wel kan het team een signalerende en agenderende rol innemen om hiermee aan de slag te gaan. Dit kan door op managementniveau de noodzaak aan te kaarten. De medewerkers van het team kunnen deze noodzaak onderbouwen door het aantal tegenstrijdige adviezen te bundelen en per maand terug te koppelen aan de desbetreffende beleidsteams en hun managers. Ook kan het team het aantal niet-actuele beleidsregels bundelen en terugkoppelen aan de desbetreffende beleidsteams en hun managers.

3.3 Advies - beleidshuis inrichten

Bij gemeenten ontstaan veel verschillende soorten beleid: koersdocumenten, visies, nota's, aanpakken, agenda's, plannen en ga zo maar door. Door deze grote hoeveelheden documenten met allemaal verschillende benamingen is er geen overzicht. Zonder overzicht kan er onvoldoende worden gestuurd op de beleidsambities. Het Omgevingswet-instrumentarium biedt de kans om orde in de chaos te scheppen en al het beleid te structureren: alle ambities van de fysieke leefomgeving komen terecht in de omgevingsvisie, het uitvoerende beleid in omgevingsprogramma's en de juridische verankering in het omgevingsplan. Als eerste stap om het beleid om te zetten kan het bestaande beleid naar thematische programma's worden vertaald. Dit biedt overzicht, maar is nog niet integraal. Vanuit thematische programma's kunnen vervolgens gebiedsgerichte programma's gemaakt worden: hoe landt de verschillende thema's in een specifiek gebied? Dat maakt duidelijk waar beleidsbelangen botsen en geeft een instrument om vervolgens te sturen op wat er nodig is. De omgevingsvisie, omgevingsprogramma's en het omgevingsplan samen vormen het beleidshuis. Het idee van het beleidshuis is dat er geen 'los' beleid meer wordt vastgesteld over de fysieke leefomgeving. Nieuw beleid wordt per thema als het ware gesprokkeld over deze instrumenten: ambities in de omgevingsvisie, uitvoering in omgevingsprogramma's en juridische verankering in het omgevingsplan.

Omgevingskamer en overlegtafels

Het inrichten van het beleidshuis klinkt makkelijker dan het is; al het vigerende beleid omzetten naar de juiste instrumenten is een tijdsintensieve en complexe opgave. Een instrument dat daarbij kan helpen is de zogenoemde omgevingskamer. Dit is een overlegvorm waarin vertegenwoordigers vanuit verschillende beleidsterreinen zitten, waar nieuwe beleidsinitiatieven worden besproken. De omgevingskamer denkt mee over de vraag of het nodig is dat er inderdaad nieuw beleid ontwikkeld wordt, welke thema's aan het beleidsinitiatief raken en in welk(e) instrument(en) dit beleid het beste terecht kan komen.

Een beleidshuis dat zo integraal mogelijk is ingericht heeft echter geen rechtstreekse invloed op de buitenwereld. Er komen altijd initiatieven die niet helemaal in het plaatje passen. Een mogelijkheid om daarmee om te gaan is gebruikmaken van het instrument van de intake- en omgevingstafel. Dit is een systematiek om complexe initiatieven die niet binnen het omgevingsplan passen, integraal te behandelen. Aan de intake tafel wordt de wenselijkheid

van het initiatief afgewogen. Als het initiatief als wenselijk wordt beoordeeld, gaat het door naar de omgevingstafel. Aan de omgevingstafel wordt vervolgens, liefst samen met de initiatiefnemer, besproken hoe het initiatief mogelijk gemaakt kan worden. In het documentonderzoek is naar voren gekomen dat Bloemendaal graag een eigen variant van de intake- en omgevingstafel inricht⁸. Het advies luidt dan ook om het inrichten van deze variant in combinatie met het inrichten van het volledige beleidshuis, inclusief werkprocessen en overleggen, op te pakken.

Het inrichten van de omgevingskamer gaat over de manier waarop beleid tot stand komt in de instrumenten en valt daarmee buiten de verantwoordelijkheid van team OTH. Team OTH heeft wel belang bij het doel van de omgevingskamer: beleid dat goed op elkaar aansluit. Het inrichten van de intake- en omgevingstafel draagt bij aan het werk van team OTH en kan daardoor door team OTH geïnitieerd worden.

⁸ VTH-programma 2024 - uitvoering VTH-taken omgevingsrecht en evaluatie VTH 2023

H4 | Structuur

Zoals aangegeven in [paragraaf 1.2](#) beschrijft de structuurpijler van het ontwikkelmodel de formele kant van de organisatie. Het gaat hierbij om de verdeling van verantwoordelijkheden in het team en de vaardigheden die erbij horen, maar ook om procesbeschrijvingen en de systemen waarmee wordt gewerkt.

4.1 Bevindingen structuur

Werkafspraken en werkprocessen

We hebben voor het onderzoek geen losse werkafspraken of werkprocessen ontvangen. In de toezicht- en handavingsstrategie van 2023 staat wel een processchema met de volgorde van stappen voor vergunningen en toezicht, maar dit is gebaseerd op de oude wetgeving en geeft geen informatie over verantwoordelijkheden en bijbehorende werkafspraken tussen medewerkers en teams. Het proces van vergunningverlening en toezicht is in de basis geborgd via het zaakstelsel RxMission. Het ontbreekt echter aan aanvullende werkafspraken; deze zijn niet in het documentenonderzoek gevonden en het ontbreken werd ook beaamd in de interviews. Aanvullende werkafspraken dragen eraan bij dat bij ziekte of vertrek van collega's voor de vervangers duidelijk is wat er verwacht wordt en wie ze moeten betrekken. Ook aanvullende werkafspraken met andere teams binnen de organisatie zijn noodzakelijk, zodat afspraken en verwachtingen over zowel inhoud, termijnen als de manier van aanleveren over en weer helder zijn. Dat voorkomt verwarring en frustratie. Daarmee draagt het bij aan efficiëntie en werkplezier. Consistentie in het opvragen van adviezen draagt ook bij aan de kwaliteit van het opgeleverde werk.

Systemen

Uit de interviews is gebleken dat de systemen waarmee team OTH werkt onvoldoende ondersteunen wat in de praktijk van het werk nodig is. Dit zorgt er onder andere voor dat er wordt gewerkt met een extra registratie, buiten de geijkte systemen om, van verleende vergunningen op de G-schijf. Daarnaast is de gemeente overgestapt van Squit naar RxMission. Er is echter voor gekozen om geen conversie van de data van Squit naar RxMission uit te voeren. Dit betekent dat (informatie over) verleende vergunningen via Squit niet terug te vinden zijn in RxMission. Uit interviews blijkt zelfs dat informatie over sommige vergunningen in geen van beide systemen terug te vinden is, maar alleen op de G-schijf. Niet alleen voor archivering van informatie is dit een onwenselijke situatie. Het zorgt ook voor extra werkdruk, gezien de bouwplantoetsers hierdoor op drie verschillende plekken moeten kijken bij vragen over een verleende vergunning. De keuze voor geen conversie zorgt daarnaast ook voor een risico op het gebied van archivering. De Archiefwet⁹ schrijft gemeenten voor om hun informatie op een goede manier op te slaan. Als de gegevens uit Squit niet omgezet worden naar RxMission, bestaat het risico dat de informatie verloren gaat als Squit niet langer wordt ondersteund. Dit is zowel een juridisch risico als een risico qua dienstverlening, en een financiële kostenpost, doordat meerdere systemen in de lucht moeten worden gehouden en door ICT beheerd moeten worden.

⁹ [Archiefwet](#)

Naast het VTH-zaaksysteem RxMission werkt de gemeente ook nog met andere (zaak)systemen: Djuma, Corsa, Mozard en het Noord-Hollands archief. Deze systemen zijn op dit moment niet aan elkaar gekoppeld, waardoor informatie die in het ene systeem wordt verwerkt niet automatisch ook wordt verwerkt in het andere systeem. Hierdoor moet er dubbel geregistreerd worden. De verschillende softwaresystemen hebben ook verschillende eisen voor de hardwareapparaten. Op dit moment worden niet alle systemen ondersteund op de iPad die toezichthouders gebruiken als zij op pad zijn. Dit betekent dat als ze op pad iets constateren, ze dit niet via hun iPad direct in de goede systemen kunnen vastleggen. Daardoor gebruiken ze omwegen om de informatie in de goede systemen te krijgen. Dit is om meerdere redenen onwenselijk: de omwegen dragen vaak bij aan de extra registratie die wordt bijgehouden, en er ontstaat ook het risico dat gegevens gedeeld worden via systemen die niet aan de strenge beveiligingseisen van de hiervoor bedoelde systemen voldoen.

Functieverdeling

Bij de juristen van team OTH is er geen scheiding van functies. De juristen behandelen zowel de zaken van aanvragen voor een omgevingsvergunning als handhavingszaken (althans, dit kunnen ze). Dit is onwenselijk vanuit onder andere het oogpunt van kwaliteit en onafhankelijkheid.¹⁰ We adviseren om de juristen óf alleen vergunningverleningszaken te laten behandelen, óf alleen handhavingszaken. De juristen kunnen uiteraard wel binnen hetzelfde team blijven.

Daarnaast is uit de interviews gebleken dat juristen al vroeg in het proces verantwoordelijk worden voor de processtappen. Een voorbeeld is het opvragen van een RO-advies als de toezichthouder een overtreding heeft geconstateerd. Na het constateren van de overtreding draagt de toezichthouder de zaak over aan de jurist. Voor toezichthouders is het aantrekkelijk om deze adviezen op te vragen; het maakt het werk gevoelsmatig completer, omdat ze meer van het vervolg van de zaak meekrijgen na constatering van de overtreding. Daarnaast is het goed voor hun inhoudelijke kennis, omdat ze van de RO-adviezen kunnen leren.

Ook is gebleken dat er enkele eenpittersfuncties zijn. Dit betreft in ieder geval de erfgoedmedewerker en de taken van de administratieve medewerkers op het gebied van huisnummerbesluiten en straatnamen. Op dit moment zijn er bovendien drie juristen werkzaam binnen team OTH. Als deze worden gesplitst in vergunningverlening en handhaving, zal minstens een van de juristen een eenpittersfunctie hebben. Dit brengt een risico met zich mee. Daar gaan we in [paragraaf 4.2](#) dieper op in.

Het risico van een uitvoerend team in een gemeente is dat naast eigen taken ook andere uitvoerende taken bij het team terechtkomen. Dit gebeurt ook in Bloemendaal. Voorbeelden hiervan zijn de taken die de administratieve medewerkers op dit moment uitvoeren op het gebied van opkoopbescherming, de Leegstandswet, tijdelijke verhuur en de Huisvestingswet. Deze onderwerpen vallen onder het sociaal domein. Het lijkt daarom logisch dat de uitvoerende taken die daarbij horen ook in het sociaal domein worden belegd. Hetzelfde geldt voor taken op het gebied van toezicht. De toezichthouders omgevingsvergunningen worden vaak gevraagd om toezicht te houden op illegale bomenkap, terwijl dit onderwerp onder de

¹⁰ Zie ook artikel 13.9 lid 2 sub b van het Omgevingsbesluit.

afdeling Groen valt. Daarnaast zet team Documentaire Informatievoorziening (DIV) soms meldingen over voorwerpen op de openbare weg op naam van de toezichthouders omgevingsvergunningen. Dit gebeurt vanuit de gedachte dat dit een praktische oplossing is, gezien de toezichthouders omgevingsvergunningen vaak toch al in de buurt zijn. Het behoort echter formeel niet tot de taken van team OTH. De meldingen via team DIV zijn niet alleen qua taakbelegging een aandachtspunt, maar ook qua routing. De meldingen horen vanuit team DIV niet op naam van de toezichthouders omgevingsvergunningen gezet te worden. Daarbij komt dat als de zaak eenmaal op naam van de toezichthouder staat, deze de zaak niet kan doorzetten naar iemand anders, of terugzetten naar team DIV.

Naast taken die team OTH oppakt die niet formeel tot zijn verantwoordelijkheden horen, zijn er ook taken waar team OTH niet aan toekomt, terwijl het team vindt dat deze wel bij zijn verantwoordelijkheden horen. Het gaat dan om input geven bij het opstellen van beleid. Dit vraagt tijd die daar in de waan van de dag niet tot nauwelijks voor kan worden vrijgemaakt. Ook gaat het om een stuk van het toezicht en de handhaving. Toezichthouders omgevingsvergunningen hebben nu onvoldoende tijd om op locatiebezoek te gaan en controle uit te voeren op tijdelijke bouwwerken en het gebruik van bouwwerken. Het team wil ook graag meer tijd vrijmaken om structurele terugkoppeling te geven aan teamleden en aan andere teams. Deze terugkoppeling gaat dan zowel over de inhoud van het werk als over het werkproces.

4.2 Advies - kennisborging

De adviezen hieronder richten zich op het borgen van kennis, zowel in de systemen als in de manier van werken.

Harmonisatie informatie in systemen

Uit het onderzoek is gebleken dat informatie op dit moment op verschillende plekken en in verschillende systemen is opgeslagen. Dit zorgt voor extra werkdruk en geeft een risico op het gebied van archivering. Het advies is om in overleg met de afdeling ICT/systeembeheer de informatie zoveel mogelijk in één systeem te verwerken. Gezien de werkdruk van de afdeling OTH is het niet reëel om dat van team OTH te vragen. Daarbij is het aannemelijk dat meerdere teams en afdelingen hiermee te maken hebben. Het is daarom aan te raden om in ieder geval de conversie van Squit naar RxMission te realiseren, al dan niet met behulp van externe inhuur. Daarnaast is het aan te raden om een project te initiëren om te onderzoeken waar de mogelijkheden liggen voor bundeling van zoveel mogelijk informatie in één systeem, en dat vervolgens ook in te regelen. Onderdeel van dat project is ook het uitpluizen van de informatie in de bestaande systemen. Hoewel de noodzaak van zo'n project vanuit de behoefte van team OTH komt, ligt het gezien de inhoud van het project niet voor de hand om de verantwoordelijkheid en dekking ook vanuit team OTH te organiseren. In ieder geval de afdeling ICT/systeembeheer heeft een belangrijke rol bij zo'n project.

Het belang van heldere werkprocessen

Om tot een goed functionerende beleidscyclus te komen is het van belang dat alle (werk)processen binnen de beleidscyclus helder zijn beschreven. Helder afspraken over

werkprocessen zijn onontbeerlijk voor een goede samenwerking, en daarmee ook voor het vermogen om breed integraal af te wegen. Op basis van de ontvangen en opgehaalde informatie voor dit onderzoek, zien we dat dit op diverse plekken nu niet het geval is. Ook ontbreekt het in sommige gevallen aan werkafspraken die ondersteunend zouden moeten zijn aan de processen. Een heldere beschrijving van een proces inclusief duidelijke werkafspraken zorgt ervoor dat voor alle medewerkers duidelijk is wat van hen wordt verwacht. Daarnaast maakt het ook inzichtelijk wanneer én op welke aspecten samenwerking nodig is met andere teams, en welke stappen ondernomen moeten worden bij problemen.

Het inrichten van een sluitende beleidscyclus biedt de kans om de werkprocessen samen met meerdere teams af te stemmen en vervolgens goed vast te leggen. Dit draagt er ook aan bij dat de werkprocessen bij ziekte of vertrek soepeler doorlopen; er is immers bekend wie wat wanneer moet doen.

Risico eenpitters

Bij een gemeente met beperkte capaciteit is het onontkoombaar dat er eenpitters aan bepaalde onderwerpen werken. Denk aan het advies om de juristen niet voor zowel de vergunningverlening als de handhaving van dezelfde zaken verantwoordelijk te maken, wat waarschijnlijk leidt tot een extra eenpitter. Hoewel dit een risico vormt qua kennisborging, is een deel van dit risico te ondervangen door het werk goed in te richten. Als de beleidsuitgangspunten en werkprocessen en -afspraken goed zijn ingericht, biedt dat al een belangrijke basis om op terug te vallen als een eenpitter uitvalt of vertrekt. Bovendien helpt goede informatieopslag in de systemen om vergelijkbare zaken uit het verleden erbij te pakken. Integrale overlegvormen zoals de omgevingskamer en de intake- en omgevingstafels dragen daarnaast bij aan een bredere kennisopbouw binnen het team.

De vraag is of er nog meer ingeregeld moet worden voor eenpitters als de basis goed staat. Achtervang inregelen kan door het aannemen van extra mensen. Daarbij zijn er nu al meer fte beschikbaar dan ingevuld. Het is in de huidige arbeidsmarkt echter moeilijk om aan goed personeel te komen. Achtervang binnen het team inregelen kost daarnaast meer tijd van de medewerkers die er nu zitten, en gezien de ervaren werkdruk lijkt dit geen verstandige oplossing. Voorkomen moet worden dat de oplossing duurder is dan het eventuele probleem, waarvan bovendien niet bekend is of en wanneer het optreedt. Deze keuze moet dan wel bewust gemaakt worden, om (wanneer het zich voordoet) de vervanging ook extra tijd en ruimte te bieden wanneer deze iets overneemt. Ook vraagt deze keuze rugdekking van de bovenste lagen als er iets misgaat.

Een ander alternatief is samenwerking met andere gemeenten op subonderdelen. Gemeenten hebben allemaal dezelfde taken. Het ligt voor de hand om te kijken op welke taken inhoudelijk samengewerkt kan worden om de gezamenlijke lasten te verlichten. Het wiel hoeft dan niet opnieuw uitgevonden te worden. Ook gezamenlijke inhuur is een mogelijke optie voor onderwerpen die per gemeente volledige fte vullen en waarvan kennis schaars is.

H5 | Cultuur

In het ontwikkelmodel neemt de 'cultuurpijler' niet voor niets de centrale positie in. *Hoe* mensen met elkaar omgaan, bepaalt in belangrijke mate de efficiëntie en de effectiviteit van het werkproces. Het effect van cultuur is merkbaar, maar niet goed meetbaar. Bepaalde indicatoren voor een minder efficiënte en effectieve cultuur zijn er wel. Denk daarbij aan HR-indicatoren zoals ziekteverzuim en verloop. Dit geldt niet alleen voor de organisatiecultuur, maar ook voor de cultuur onder de inwoners. Ook het aantal klachten van inwoners, deelname van inwoners aan door de gemeente geïnitieerde regelingen of bijeenkomsten en dergelijke zijn indicatoren voor de cultuur. In het model wordt cultuur geduid door het wat meer abstracte niveau van waarden en door het dagelijks waarneembare niveau van gedrag. Oftewel: de waarneembare manier waarop mensen omgaan met collega's, leidinggevenden, inwoners en andere betrokkenen.

Juist op dit terrein is het moeilijk om op korte termijn veranderingen door te voeren. De vraag van opdrachtgever was om het praktisch en toepasbaar te houden. Daar hopen we met de adviezen in de vorige twee hoofdstukken aan te hebben voldaan. Tegelijkertijd hebben we geconstateerd dat er een reëel risico is dat wanneer de gegeven adviezen worden opgevolgd, ze na een jaar zijn uitgebleeid, omdat er onvoldoende is stilgestaan bij de kwaliteit van de grond waarin ze moeten wortelen.

5.1 Bevindingen cultuur

Een van de eerste zaken die opviel was de nadruk op een juridische invulling van de manier van werken. Uiteraard is een juridische aanpak volkomen logisch voor een team OTH, maar zoals eerder benoemd is ook dienstverlening een meetcriterium voor de kwaliteit van een team. Juridische juistheid (nauwkeurig, volgens de regels, op detail, formeel) wordt in balans gebracht door dienstverlening (maatwerk, volgens de bedoeling, meedenken, relatiebeheer, snelheid). In Bloemendaal is de juridische kant het meest aanwezig. Dat uit zich in een opvallend hoog aantal beleidsdocumenten en nota's waaraan initiatieven moeten worden getoetst. Het komt ook terug in de aansturingstijl/manier van communiceren vanuit het bestuur naar het team, en de veelheid aan juridische procedures zoals ook beschreven in paragraaf 2.1.

De nadruk op juridische juistheid laat zich goed verklaren door de (politieke) onrust de laatste jaren in de gemeente. Waar relaties onder spanning staan, wordt teruggevalen op de objectiviteit van wet -en regelgeving. Waar een veelheid aan wet -en regelgeving is in combinatie met een veelheid aan beleidsambities, is echter ook een veelheid aan mogelijke interpretaties. Dit landt uiteindelijk op de bureaus van de uitvoerende teams bij verschillen in inzicht met betrekking tot afwijkende initiatieven, bezwaren tegen initiatieven en zelfs verschillen van mening tussen inwoners, waarvoor bij de gemeente een juridische oplossing wordt gezocht. Uiteindelijk leidt dit zelfs tot de beleving bij medewerkers van team OTH dat de werkomgeving niet altijd veilig is en de rugdekking vanuit hogerop onvoldoende. De OTH'ers ervaren dat zowel de inwoner, ambtelijk betrokkenen als politiek kijken naar team OTH als er iets bij een vergunningaanvraag niet goed gaat. Dat draagt bij aan een hoge werkdruk.

Niet voor het eerst ontstaat in zo'n situatie een vicieuze cirkel van wantrouwen, teruggrijpen op regelgeving, groei van die regelgeving/beleid, daardoor een grotere kans op fouten, en groei van het wantrouwen. Ook ten aanzien van deze meer structurele en ook moeilijker aan te passen problematiek geldt, dat de oplossingsrichting gevonden kan worden in het sluitend maken van de beleidscyclus, maar dan op het meer strategische niveau.

Het verhelderen en uitvoerbaar maken van beleid en het stroomlijnen van werkprocessen en overdrachtsmomenten tussen teams, zoals eerder beschreven, zijn de meer technische en praktisch toepasbare onderdelen van het sluitend maken van de cyclus. Dat maakt ze, hoewel niet zonder moeite, op korte termijn toepasbaar en uitvoerbaar. Het blijvend functioneren van deze aanpassingen vraagt om inbedding in de organisatiecultuur. Het betreft dan het werken vanuit wat 'de bedoeling' wordt genoemd door zowel de ambtenaren als de raad en het college. De term 'bedoeling' is in deze context wat zwaarder beladen dan de term 'resultaat' of 'effect'. Die termen passen in de strategiepijler en ontleen daar ook hun meerwaarde aan. De 'bedoeling' kent daarnaast de betekenis van de meerwaarde van de organisatie, in dit geval de gemeente in relatie tot haar inwoners en de leefomgeving. Wat draagt de gemeente bij aan een schone en veilige leefomgeving? Staat de bedoeling of de procedure centraal als het lastig wordt? De keuze die de gemeente hierin maakt, wordt vaak verwoord in documenten als de sturingsfilosofie, haar participatiebeleid of een beschrijving van de gewenste leiderschapstijl.

De cultuur van de organisatie is echter het meest merkbaar in gedrag. Het gaat dan niet zozeer om hoe het beschreven staat, maar wat in de praktijk gebeurt. Wanneer, hoe begrijpelijk en verklaarbaar ook, de cultuur in de gemeente Bloemendaal wordt gekenmerkt door een meer reactieve manier van handelen, gekoppeld aan het sturen op gedetailleerde regelgeving, belemmert dat niet alleen een soepele manier van werken. Het blijft ook voeding geven aan een door juridische procedures gedomineerde relatie met inwoners, ondanks het feit dat slechts een kleine minderheid van de inwoners deze werkwijze aandrijft.

5.2 Advies - Raad en college actief betrekken bij het sluiten van de beleidscyclus

Voor veel mensen is het hierboven beschreven proces abstract. Onze opdracht was om praktisch toepasbare adviezen te formuleren. Dat hebben we in de hoofdstukken 3 en 4 dan ook zoveel mogelijk gedaan. Tegelijkertijd is onze ervaring dat het doorvoeren van deze adviezen zonder het benoemen van de samenbindende factor van de organisatiecultuur kan leiden tot symptoombestrijding in plaats van het bieden van een structureel gezondere situatie. Daarom adviseren we om tijd te investeren in het delen van kennis over het belang van een sluitende beleidscyclus en het belang van een gedeelde werkwijze waarbij de bedoeling centraal staat. Er is behoefte aan concrete beleidskeuzes en aan een manier van aansturen gericht op het versterken van de uitvoeringskracht van de gemeente. De huidige, reactieve, op individuele problemen en oplossingen gerichte aanpak, komt voort uit een sterk dienstverlenende cultuur, waarin gedetailleerde regelgeving als meest objectieve manier van sturing wordt ervaren. Die manier van werken heeft z'n taks bereikt en wordt de komende jaren naar verwachting alleen maar minder effectief. Denk hierbij aan indicatoren zoals de foutgevoeligheid van de werkwijze die je deels ook terugziet in het hoge aantal juridische

procedures, en het feit dat het heel lastig blijkt om nog medewerkers voor dit werk aan te trekken. Om te voorkomen dat de werkdruk te hoog oploopt en projecten vastlopen in de uitvoering, is een traject waarbij raad/college en organisatie elk op hun eigen verantwoordelijkheden gerichte kennis en ervaringen opdoen een goede manier om te werken aan de verdere professionalisering en toekomstbestendigheid van de hele organisatie.

5.3 Advies - teamontwikkeltraject

Zoals alleen al blijkt uit de in dit rapport gegeven adviezen, wordt er nogal wat van team OTH gevraagd, terwijl de werkdruk al als hoog ervaren wordt en het werkplezier onder druk staat. We zijn ervan overtuigd dat het doorvoeren van de praktische adviezen uit hoofdstuk 3 en 4 snel effect heeft, maar om dat nog verder te versterken is het team gebaat bij ondersteuning in de vorm van een teamontwikkeltraject in het kader van zijn opleidingsruimte. Hierin wordt stilgestaan bij vaardigheden en competenties gericht op positie innemen, initiatief nemen en feedback geven, om zo de teamleden goed beslagen ten ijs te laten komen. Uiteraard gaat de kost voor de baat uit: er moet tijd in gestoken worden. Niet iedereen wordt op voorhand blij van een dergelijk ontwikkeltraject, en toch leert de ervaring ook bij andere gemeenten dat een dergelijk traject niet alleen bijdraagt aan de persoonlijke ontwikkeling van de teamleden, maar ook aan de onderlinge verbondenheid én de samenwerking met andere teams. Maatwerk is hierbij van belang, evenals een beknopte duur van ongeveer vier dagen, aangevuld met persoonlijke coaching (maatwerk).

5.4 Advies - participatie kantelen

Vooropgesteld: er zullen altijd bezwaren ingediend worden en protesten zijn tegen besluiten die de gemeente neemt. Echter, de gemeente Bloemendaal kan haar ervaring met participatie, het gemiddelde opleidingsniveau van de inwoners en hun mondigheid de komende tijd anders inzetten om te komen tot een werkwijze waarin niet de juridische relatie centraal staat, maar de realisatie van de gewenste doelen. Op korte termijn moet een omgevingsvisie worden vastgesteld die Omgevingswet-proof is. De bestaande (structuur) visies zijn inmiddels gecheckt op de juiste bewoordingen en processen. De verdiepingsslag om te komen tot een toekomstbestendige omgevingsvisie kan echter nog worden gemaakt. Dit sluit aan bij het inrichten van het beleidshuis. De raad kan voor dit proces de inwoners opzoeken vanuit de volgende drie vragen:

- Welke nieuwe informatie/plannen en suggesties hebben inwoners ten aanzien van de beleidslijn zoals die nu is opgenomen in de omgevingsvisie 1.0? Herkennen ze de geschetste opgaven?
- Welke tegenstrijdigheden/moeilijkheden signaleren ze EN welke alternatieven worden ervoor aangedragen?
- Welke bezwaren leven er en bij welke doelgroepen?

De manier waarop de raad deze participatie uit wil voeren is volstrekt vormvrij. Inmiddels wordt in het land ervaring opgedaan met een wijkgerichte benadering, waarbij de gemeente aansluit bij bestaande netwerken in de verschillende wijken, of met burgerfora waarin de verschillende doelgroepen op basis van evenredige vertegenwoordiging deelnemen. Dit zijn intensieve processen, maar ze zijn erg productief vergeleken met de standaard

inloopavonden of bijeenkomsten waar vooral informatie wordt gedeeld. Het is en blijft aan de raad om op basis van alle inbreng te beslissen welke strategische keuzes gemaakt worden, die vervolgens kunnen worden vertaald in programma's. Voor de programma's is opnieuw participatie gewenst. De onderwerpen zijn dan al op basis van thema of gebied veel concreter gemaakt dan voor de omgevingsvisie. De participatievorm kan daarop worden aangepast. Met name gebiedsgerichte programma's lenen zich goed voor participatie, omdat het concreet gaat om de uitvoering van beleid in een bepaalde wijk. Inwoners van een wijk weten vaak goed wat er speelt in hun wijk. Participatie op dit niveau is bovendien eenvoudiger, omdat er nog geen rechtsbescherming van concrete individuen in het geding is.

Hoe grondiger het proces bij het beleidsvormende (visie) en het beleidsdoorontwikkellende (programma's) deel van de beleidscyclus wordt uitgevoerd, hoe minder vaak de procedure van bezwaar en beroep in de meer juridische kant van de cyclus (ten aanzien van het omgevingsplan en vergunningen) ingezet hoeft te worden. Ook bij deze instrumenten is participatie vooraf gewenst (en in het geval van het omgevingsplan ook verplicht), en omdat het om steeds concretere plannen gaat, kan de vorm en omvang van de participatie weer worden aangepast. Van belang is dat de participatie steeds gebaseerd is op de consequente toepassing van de drie vragen: wat is nieuw, wat kan anders/beter en waar liggen de bezwaren?

Het vraagt van alle drie de gremia (raad, college en ambtelijke organisatie) een actieve, strategische benadering van de opgaven die op het bord van de gemeente liggen. Geheel in lijn met het door ons gehanteerde model, kan vanuit visievorming worden gewerkt aan strategische beleidskeuzes/gewenste resultaten. Op basis daarvan kan een werkproces worden ingericht dat het realiseren van de gewenste doelen faciliteert en niet frustreert. Op deze manier wordt de organisatiecultuur meer gericht op de bedoeling; op dat wat gerealiseerd moet worden. De focus verschuift zo van de processen naar de doelstellingen.

Tot slot

Zoals in dit rapport is beschreven staat team OTH niet voor een eenvoudige opgave, die dan ook niet eenvoudig is op te lossen. Toch zijn er zeker mogelijkheden om de gemeente Bloemendaal, en team OTH in het bijzonder, toekomstbestendiger in te richten. Het gaat dan vooral om een omslag maken van gedetailleerd en reactief beleid naar strategischer beleid. Dit kan gerealiseerd worden door de beleidscyclus en het beleidshuis in te richten, inclusief aandacht voor wat dit vraagt aan werkprocessen, -afspraken en systemen. Ten slotte kan deze omslag pas echt gemaakt worden als de gehele organisatie achter die beweging staat, van uitvoering tot aan bestuur. In de gesprekken die wij hebben gevoerd, viel de deskundigheid en werkmentaliteit van de medewerkers positief op. Dit is een belangrijke basis om zo'n beweging op te baseren. De inhoud van dit rapport draagt hopelijk bij aan breder begrip binnen de organisatie.

Wij hebben met veel plezier aan de opdracht gewerkt en hopen dat onze voorstellen bijdragen aan een toekomstbestendig team OTH. Bedankt voor de openheid in de gesprekken en voor het in ons gestelde vertrouwen.

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91ABNA0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Colofon

30 oktober 2024

Classificatie : Intern gebruik

Namen adviseurs :

- Evelyn Bontekoe Janssen
- Jeanette Caenen
- Richard Tan

Projectnummer : PO041028

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl