

Projectleidersoverleg Rijk Omgevingswet

Veranderteam Rijk

Contactpersoon
Ruben Tieman

Datum
30 maart 2017

Kenmerk

notitie

Integraliteit

Het thema 'integraliteit' is een van de uitgangspunten achter de Omgevingswet, maar tegelijk tot nog toe niet nader gedefinieerd. Ook is niet duidelijk wanneer er sprake is van een *voldoende* integrale benadering. De wetgever laat dus ruimte voor interpretatie en dat vraagt om een concretisering van dit thema. Zolang niet helder is wat integraliteit precies betekent voor de individuele rijkspartijen en de koepel Rijk, is immers ook niet helder welke specifieke acties dit thema van de rijkspartijen vraagt.

In het Jaarplan op Hoofdlijnen 2017 Rijk hebben de rijkspartijen daarom afgesproken een oriënterend onderzoek uit te voeren naar het onderwerp 'integraliteit'. Ook is in het projectleidersoverleg van februari 2017 geconstateerd dat het belangrijk en urgent is dat het Rijk met één mond zal praten en dat de één-loket-gedachte wordt geconcretiseerd.

Deze notitie is bedoeld als oriënterend discussiestuk en wil helderheid scheppen in de elementen rondom dit thema waarvoor mogelijk onderliggende acties nodig zijn. Doel voor het projectleidersoverleg is om aan de hand van deze notitie verder te discussiëren over wat dit thema betekent voor de afzonderlijke rijkspartijen en het Rijk als geheel.

Hoe ziet de opbouw van dit discussiestuk eruit? Integraliteit is een abstract en theoretisch begrip en roept verschillende beelden op over de praktijk. Allereerst wordt daarom een theoretisch onderscheid aangebracht in de zienswijzen rondom integraliteit die er momenteel bestaan in de 'wandelingen' en documenten van het programma Aan de Slag met de Omgevingswet. Daarna wordt gekeken wat dat voor de praktijk betekent. Als derde aspect wordt het niveau waarop integraliteit een rol kan spelen uitgewerkt. Aan de hand van deze drie benaderingen wordt visueel weergegeven voor welke componenten integraliteit een rol kan spelen voor de Rijksoverheid. De notitie eindigt met een reeks vragen ter inspiratie die een gemeenschappelijk antwoord behoeven.

Integraliteit vanuit de theorie: inhoud en proces

Op basis van de zienswijzen over integraliteit die binnen het programma lijken te bestaan, kan een theoretisch onderscheid worden gemaakt tussen integraliteit in inhoud en integraliteit in proces.

Met *inhoud* wordt de inhoud van het beleid bedoeld. Voorkomende termen in documenten en gesprekken in dit verband zijn 'integrale visie', 'integraal plan', of 'integraal denken'. In het Jaarplan op Hoofdlijnen 2017 Rijk is vastgesteld dat een integrale aanpak ontkokering en ontschotting in beleid en uitvoering op rijksniveau betekent¹. Ontschotting in beleid veronderstelt inhoudelijke integraliteit: de fysieke omgeving moet integraal worden benaderd. Dat komt tot uitdrukking in beleidsstukken zoals de NOVI en omgevingsvisies. Integraliteit is vanuit een inhoudelijke benadering een resultaat.

Aan de andere kant wordt integraliteit binnen de Omgevingswet en het programma ook wel gezien als een *proces*. Onder proces wordt verstaan de wijze waarop de inhoudelijke beleidsdoelstellingen kunnen worden bereikt. Termen die vanuit de procesbenadering worden gebruikt, zijn bijvoorbeeld 'integrale afweging', 'integrale aanpak' of 'integraal werken'. Het streven naar integraal beleid vraagt om het nemen van de juiste processtappen om deze integraliteit te bewerkstelligen. Vanuit een procesbenadering is integraliteit een werkwijze.

Integraliteit vanuit de praktijk: belang en besluit

Wat betekent dit theoretische onderscheid inhoud – proces concreet voor de (overheids)praktijk? Daarbij gaat het concreet om zienswijzen die zich respectievelijk laten onderscheiden naar *belangen* afgewogen versus *besluiten* nemen. Gehoorde termen daarbij zijn 'alle belangen worden in samenhang (integraal) afgewogen' of 'vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte'. Ook de één-loket-gedachte of het met één mond spreken komt voort uit de idee dat er overeenstemming is over de verschillende onderliggende belangen. Belangen zijn beleidsinhoudelijk. Integraal beleid gaat concreet over de inhoudelijke integratie van alle belangen.

Deze belangen moeten integraal worden afgewogen en leiden tot een afspraak of besluit; dat gaat over een proces (een besluitvormingsproces). Denkt men over integraliteit in relatie tot besluitvorming, dan past bijvoorbeeld de gebezigde term 'anders (integraal) sturen'.

Het onderscheid tussen belang en besluit is het gevolg voor de praktijk van het theoretische onderscheid tussen inhoud en proces. Voor een afzonderlijke rijkspartij is het behalen van een *inhoudelijk* resultaat het behartigen van een belang. Dat kan door de juiste werkwijze toe te passen via een *proces* van besluitvorming. Door de juiste stappen in een besluitvormingsproces te doorlopen, worden belangen afgewogen en

¹ Jaarplan op Hoofdlijnen 2017 Rijk, p. 12

wordt een inhoudelijk resultaat van deze afweging bereikt. Voor de concrete duiding van het begrip integraliteit gaat het dus enerzijds over het nastreven van een resultaat (inhoud/belang) en anderzijds over een specifieke werkwijze (proces/besluit). Aandacht voor beide aspecten is nodig voor borging van integraliteit binnen de praktijk van de Omgevingswet.

Resultaat			Werkwijze					
Inhoud	→	Belang	→	Integraliteit	←	Besluit	←	Proces

Spanning tussen integrale inhoud en integraal proces

Het bereiken van de inhoudelijke beleidsdoelen voor onderwerpen die de fysieke leefomgeving raken, vraagt om een afweging waarbij alle aanwezige inhoudelijke belangen zijn meegenomen in het afwegingsproces; een *integrale* afweging. Verondersteld zou kunnen worden dat door een dergelijke afweging alle belangen een plek krijgen in het uiteindelijk uit te voeren beleid in een betreffend gebied.

Het is echter niet gezegd dat deze afweging noodzakelijkerwijs kan of moet leiden tot een evenwichtige representatie van alle beleidsdoelen en -belangen in de beleidskeuzes. Het kan zo zijn dat sommige beleidsdoelen en -belangen uiteindelijk toch prevaleren boven andere, bijvoorbeeld omdat sommige beleidsdoelen niet verenigbaar zijn, of omdat sommige beleidsdoelen zo zwaar wegen ten opzichte van andere, dat ze andere in meer of mindere mate verdringen. Integraal beleid voeren is dus niet gelijk aan het evenredig integreren van alle belangen. Sectorale belangen blijven bestaan en wegen niet per definitie allemaal even zwaar, afhankelijk van de specifieke situatie in het betreffende gebied. Een proces kan (en moet?) in principe altijd integraal worden ingestoken, maar een resultaat kan daarentegen niet altijd integraal zijn. Hoewel integraliteit dus een doelstelling van de Omgevingswet is, wil dat niet zeggen dat zowel op inhoud als proces altijd in verregaande mate sprake kan zijn van integraliteit. In bovenstaande illustratie zijn inhoud/belang en proces/besluit daarom ook tegenover elkaar gezet; ze versterken elkaar niet noodzakelijkerwijs.

Participatie en werkwijze ambtenaar

Vaststellende dat het bij integraliteit gaat om belangen en besluiten, spelen ook andere uitgangspunten van de wet een rol in relatie tot integraliteit. Een integrale afweging vraagt van de ambtenaar dat deze in staat is dergelijke afwegingen te kunnen maken en dus iets van zijn werkwijze en competenties. Die vraag hoort bij het thema 'werkwijze van de ambtenaar'. Daarnaast heeft het thema 'participatie' een duidelijk verband met integraliteit: een participant is een belanghebbende. Aan beide thema's wordt ook in het Jaarplan op Hoofdlijnen 2017 Rijk aandacht geschonken en komen waar nodig in het vervolg van deze notitie terug.

Integraliteit: drie niveaus

Een laatste notie betreft het *niveau* waarop integraliteit een rol zou kunnen spelen. Integraliteit kan zowel qua inhoud/belang als qua proces/besluit op drie niveaus van belang zijn: op gebiedsniveau, rijksniveau, en individueel (rijkspartij) niveau.

Gebied

Ten eerste gaat het er vanuit de wet om dat de gebiedsgerichte aanpak wordt bevorderd, waarbij alle belangen binnen een geografisch afgebakende zone integraal worden afgewogen. De vraag is hoe integraal het Rijk als zodanig zich daarin zal presenteren. In hoeverre manifesteert de Rijksoverheid zich als ongedeelde organisatie ('één loket') met één belang in een belangenveld met andere organisaties? Deze vraag betreft de *externe* oriëntatie van de Rijksoverheid.

Rijksoverheid

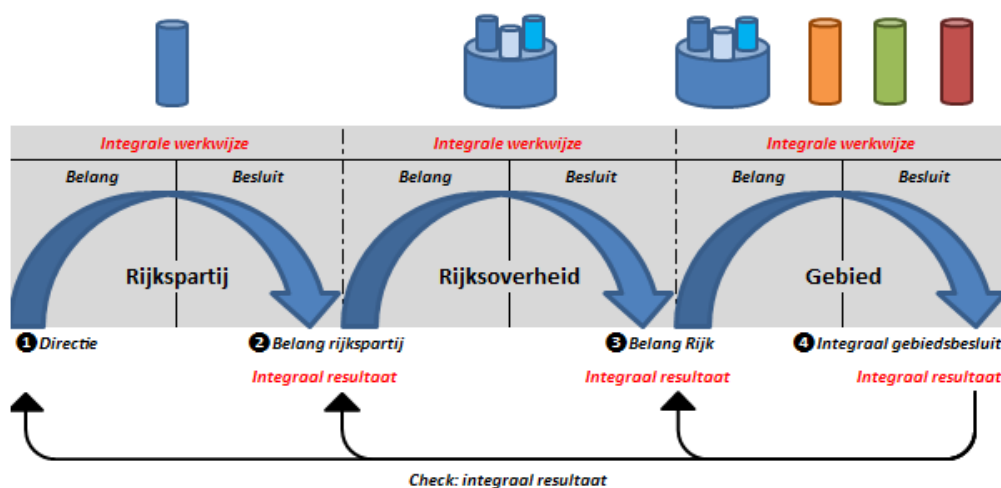
Op de tweede plaats heeft de Rijksoverheid te maken met een veelheid aan rijksorganisaties met eigen inhoudelijke belangen die ieder op verschillende niveaus te maken hebben met een belangenveld en bijbehorende besluitvorming. Op het niveau van het Rijk als geheel kan sprake zijn van integraal afgewogen besluiten tussen rijkspartijen onderling. Dat betreft de interne oriëntatie van de Rijksoverheid.

Rijkspartij

Tot slot kan ook binnen de eigen rijksorganisatie sprake zijn van meerdere belangen, bijvoorbeeld ondergebracht in verschillende directoraten-generaal. Intern tegengestelde belangen vragen in dat geval mogelijk om integraal afgewogen besluiten binnen de eigen 'koker'. Deze vraag speelt op het niveau van de individuele rijkspartijen.

Integraliteit voor rijkspartijen en rijksoverheid

Integraliteit kan eventueel op elk van deze niveaus een streven zijn, mede afhankelijk van mogelijke afspraken tussen rijkspartijen onderling. Maar in elke beleidspraktijk, of het zich nu afspeelt op het niveau van directies bij een rijkspartij, van rijkspartijen onderling of van het Rijk als belanghebbende naast andere stakeholders, is de cyclus om integraliteit te borgen, dezelfde: een besluitvormingsproces op basis van belangen met als doel integraliteit vanuit de Omgevingswet te bevorderen. Daarbij is het uiteraard van groot belang dat alle betrokken collega's er een integrale werkwijze op nahouden. Uitgesplitst naar de drie omschreven niveaus, ontstaat de volgende driedubbele loop. Hoewel dit een schematische weergave is van de realiteit, geeft de illustratie inzicht in de te onderscheiden elementen binnen de discussie over integraliteit:



De illustratie geeft het verschil tussen inhoud en proces goed weer: een integrale visie is iets anders dan integraal werken (een integrale visie is de resultante van een integraal proces), maar beide zienswijzen worden in het kader van de Omgevingswet wel als belangrijke uitgangspunten gezien en zijn twee weliswaar samenhangende, maar toch verschillende acties.

Een individuele directie is belanghebbende in een afweging binnen de eigen rijkspartij. Deze individuele rijkspartij is vervolgens op basis van de eigen besluitvorming belanghebbende in een integrale afweging van het rijk. Daarna is het Rijk op zijn beurt in voorkomende gevallen op basis van de eigen besluitvorming belanghebbende op interbestuurlijk niveau.

Samenvattend kan worden geconstateerd dat:

- Integraliteit gaat over de wijze waarop belangen tot uitdrukking komen in besluiten;
- De drie niveaus van integraliteit in relatie tot elkaar staan;
- Integrale besluiten nieuwe belangen zijn;
- Integraliteit bevorderen betekent dat er gekeken moet worden naar elk belang op elk niveau en naar elk besluitvormingsproces op elk niveau.

Ter inspiratie: vragen over integraliteit

Op basis van bovenstaande illustratie wordt helder voor welke componenten keuzes moeten worden gemaakt voor wat betreft het bevorderen van integraliteit. De nummers uit de illustratie corresponderen met de nummers hieronder. Voor elk van de componenten is een aantal vragen geformuleerd ter inspiratie voor de discussies die over integraliteit gevoerd moeten worden (deze lijst is niet uitputtend).

Algemene vraag is: *Op welk van de drie niveaus is het wenselijk om de integraliteit te bevorderen? En wie staat daarvoor aan de lat?*

Vragen ingedeeld naar belang/besluit en niveau:

① Het belang van de directie

Inhoud

1. *Hoe verhoudt integraliteit zich tot de taakopvatting van directie (bijvoorbeeld in relatie tot Regeerakkoord?)*

Proces

2. *Hoe wordt integraliteit bevorderd binnen de eigen rijkspartij (de 'koker')? Gebeurt dit door een aangepaste werkwijze, of wordt het huidige interne besluitvormingsproces gehandhaafd?*
3. *Is de eigen 'koker' klaar voor integraal werken? Wat is er benodigd 'in de lijn', bij management, ambtelijke en politieke leiding?*

② Het belang van de individuele rijkspartij

Inhoud

4. *Hoe integraal moet dit belang al zijn met het oog op de inbreng richting het Rijk?*
5. *Hoe verhouden de individuele belangen zich tot de NOVI?*
6. *Hoe gaan we om met vragen die nu al binnenkomen over in te nemen standpunten van het Rijk?*

Proces

7. *Wat vraagt integraliteit van de opstelling van een rijkspartij in de integrale afweging met andere rijkspartijen?*
8. *Is hier sprake van participatie of van andere vormen van samenwerking?*
9. *Hoe wordt 'achter de voordeur' geregeld dat het Rijk eensgezind naar buiten kan treden? Ofwel: hoe komen de rijkspartijen tot een gedeeld (integraal) belang? Is er een organisatievariant nodig waarin gekomen kan worden tot rijksbrede integrale besluitvorming?*

③ Het belang van het Rijk

Inhoud

10. *Wil het Rijk altijd met één mond spreken? Wanneer wel, wanneer niet? Zo ja, wat houdt dat in? En wie vervult de 'loketfunctie'?*

Proces

11. *Hoe neemt het Rijk deel aan participatieprocessen (wie en namens wie)?*
12. *Is er wellicht een rol weggelegd voor interbestuurlijke relaties?*

④ Integraal gebiedsbesluit (gemeenschappelijk belang)

Inhoud

13. *Hoe verhouden deze besluiten zich tot de individuele belangen van rijkspartijen c.q. het gedeelde belang van de rijksoverheid?*

Proces

14. *Wie verantwoordt integraal genomen besluiten namens het kabinet richting bijvoorbeeld de Tweede Kamer?*
15. *Etc.*