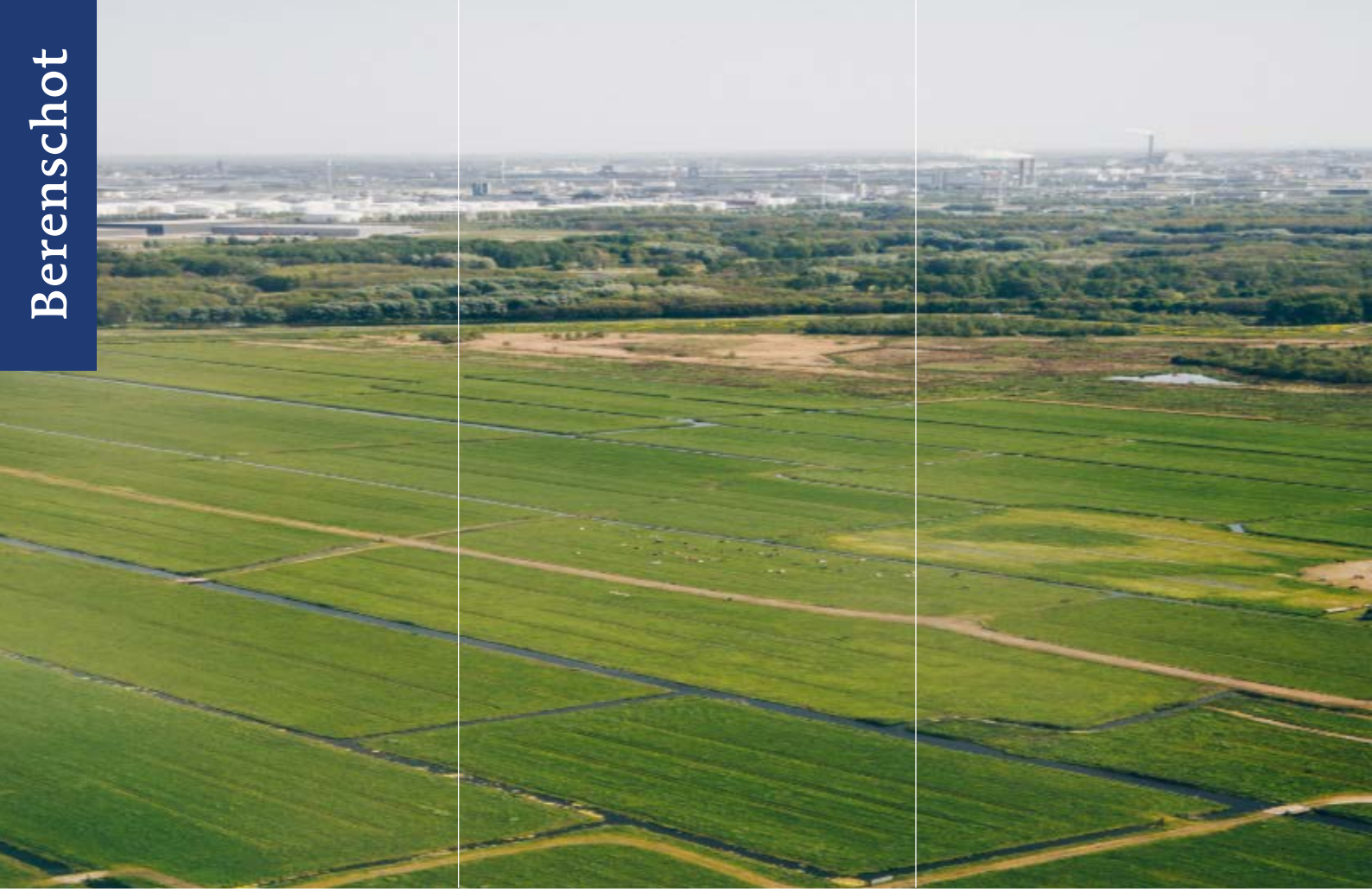
Berenschot



VIJF DEELNOTITIES

Lessen voor de Omgevingswet

Vijf notities met lessen en reflecties om de transformatie van de Omgevingswet zo optimaal mogelijk vorm te geven.

9 juni 2021

VIJF DEELNOTITIES

Lessen voor de Omgevingswet

Vijf notities met lessen en reflecties om de transformatie van de Omgevingswet zo optimaal mogelijk vorm te geven.

André Oostdijk
Frederik van Dalfsen
Henk Wesseling
Kees Gillesse
Marieke Gersdorf-van den Berg
Susanne de Zwart
Rens Baltus

9 juni 2021

Inhoudsopgave

Introductie **4**

Deelnotitie 1:
Gedragsverandering in transities **7**
Inzichten 8
De casuïstiek 9
Hoofdauteur 12
Bronnen: 12

Deelnotitie 2:
Participatie van de eindgebruiker **13**
Lessen 14
De casuïstiek 14
Hoofdauteurs 15

Deelnotitie 3:
Leren in digitale transitie **16**
Lessen 17
De casuïstiek 17
Hoofdauteur 21
Bronnen 21

Deelnotitie 4:
Aansluiting beleids- cyclus en uitvoeringscyclus **22**
Lessen 23
De casuïstiek 23
Hoofdauteurs 25
Bronnen 25

Deelnotitie 5:
Multi-level uitdagingen in het fysieke domein **26**
Inzichten 27
De casuïstiek 27
Hoofdauteurs 29
Bronnen 29

Epiloog **30**

Introductie

Voor u ligt het resultaat van een kort adviestraject met als doel om programmanagers van het Rijk concrete lessen uit andere transities mee te geven voor de stelseltransitie Omgevingswet. Deze notities zijn opgesteld door verschillende auteurs in samenwerking met een groep experts op het gebied van de Omgevingswet vanuit het Rijk, in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

In de deelnotities vindt u een bloemlezing van concrete inzichten en interessante casuïstiek op verschillende thema's. Aan het slot volgt de epiloog, waarin we reflecteren op de samenhang van de vijf deelnoties. We hopen dat de casuïstiek en de inzichten u inspireren en aan het denken zetten. Wie weet ziet u iets dat u kan helpen om de transformatie, die de Omgevingswet beoogt, zo optimaal mogelijk vorm te geven. Dan zijn wij in onze opzet geslaagd.

De deelnotities in vogelvlucht en in onderlinge samenhang: een leeswijzer

De Omgevingswet is een transitie waarbij moet worden voldaan aan een nieuw wettelijk regime. Deze transitie beoogt een transformatie: de stappen naar een betere en hogere kwaliteit openbare ruimte. De gedragsverandering die hiervoor nodig is, wordt geholpen door allerlei instrumenten. Daarover gaan deelnotities 1, 2 en 3. Daarnaast vraagt een dergelijke transitie in het algemeen extra aandacht: het fysieke domein is een complex stelsel. Op deze uitdaging gaan we in op deelnotities 4 en 5.

Deelnotitie 1.
Gedragsverandering in transities
In het geval van de Omgevingswet - inmiddels een twaalf jaar durende operatie - is gedragsverandering in algemene zin een uitdaging. We bespreken de lessons learned in andere transities.

Deelnotitie 2.
Participatie van de eindgebruiker
Een belangrijke stakeholder in stelselvraagstukken is de 'eindgebruiker'. Deze wordt in transities nogal eens vergeten. Hoe geef je die een goede plek in 't geheel?

Deelnotitie 3.
Leren in digitale transitie
Digitalisering is in de 'omklap' Omgevingswet een centrale uitdaging. We bespreken het thema - gezien voorgaande analogie - daarom in zijn algemeenheid. Hoe wordt maatschappelijk leren vormgegeven in andere (digitale) transities?

Deelnotitie 4.
Aansluiting beleidscyclus en uitvoeringscyclus
In veel transities blijkt de aansluiting van kennis, wil en waarde tussen de beleidscyclus en de uitvoeringscyclus problematisch. Wat zijn op dit gebied lessen uit andere transities?

Deelnotitie 5.
Multi-level-uitdagingen in het fysieke domein
Naast lessen uit andere domeinen en transities kijken we ook naar casuïstiek in het fysieke domein. Typerend voor de fysieke leefomgeving is namelijk de diversiteit aan belangen en benodigde specialismen. Hoe ga je daarmee om?

Overzicht expertgroep en auteurs

Naam	Functie
Expertgroep omgevingswet	
Margreet Hobbelen	Verandermanager Omgevingswet RWS
Jolanda Oosting	Senior adviseur veranderkunde/ leren en ontwikkelen Programma Veranderopgave Omgevingswet Rijkswaterstaat
Gideon van der Staaij	Project en verandermanager Omgevingswet Ministerie van EZK
Joyce de Jong	Programmamanager Omgevingswet
Wendy Tromp	Wetgevingsjurist Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Jos Dolstra	Senior adviseur wet- en regelgev-ing omgevingsplan en voormalig werkzaam voor Programma Aan de Slag met de Omgevingswet.
Freek Kuiperi	Projectleider Serviceteam Rijk
Joost van Halem	Verandermanager Rijk Ministerie van BZK - implementatie Omgevingswet
Jorgen Bogaard	Senior beleidsadviseur Ministerie van BZK, eerder senior beleidsmede-werker Digitale Overheid bij Directie Digitale Overheid
Auteurs	
Korrie Louwes	Hoofdinspecteur Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Henk Wesseling	Adviseur Berenschot, expert digitalisering
Rens Baltus	Adviseur programmamanagement Berenschot
Susanne de Zwart	Adviseur onderwijs en financiële prikkels Berenschot
Marieke Gersdorf- van den Berg	Adviseur houding en gedrag Berenschot
André Oostdijk	Adviseur fysiek domein en projectleider Berenschot
Frederik van Dalfsen	Adviseur Berenschot, expert stelselsturing
Kees Gillesse	Adviseur Berenschot, projectsecretaris

DEELNOTITIE 1.

Gedragsverandering in transities

Bij transities is het belangrijk om te kijken vanuit het perspectief van het veranderen van houding en gedrag. De invoering van nieuwe systemen en de verandering die dat met zich meebrengt, is relatief overzichtelijk. De verandering van gedrag is een taaier proces, waarbij inzicht in eigen invloed, volhouden en geloven in dat het zal lukken cruciale factoren zijn. In deze notitie gaan we in op vier verschillende casussen die allemaal eigen inzichten opleveren, die ook relevant zouden kunnen zijn voor de transitie van de Omgevingswet.

Inzichten

Inzichten casus 1.

Opstart Prinses Máxima Centrum, landelijk kinderoncologisch ziekenhuis

1. De uitvoering van een simulatie als toets van de startsituatie van dit ziekenhuis heeft een de-escalerende werking gehad in het spanningsveld tussen alle belanghebbenden. Door 'kwaliteit van zorg' centraal te stellen ontstond er ontspanning.
2. De resultaten van de simulatie hebben bijgedragen aan rationele besluitvorming over het wel of niet starten met het PMC.
3. Verdiep je in het krachtenveld zodat je weet welke belangen er leven op het niveau van de uitvoering én op niveau van het bestuur.
4. De deadline voor de oplevering van alle apparatuur, systemen, protocollen e.d. was drie weken vervroegd, zodat alles getoetst kon worden in de simulatie.

Inzichten casus 2.

Ambtelijke fusie tussen vier Friese gemeenten

1. Investeer in de eerste leidinggevende laag omdat zij in nauw contact met medewerkers staan en daarmee essentieel zijn voor de veranderkracht van een organisatie.
2. Om de ambtelijke fusie te kunnen realiseren, is het essentieel om in de bestuurlijke verhoudingen te investeren, omdat die randvoorwaardelijk zijn .
3. Vertrouwen groeit door te investeren in de onderlinge relatie, de verschillende partijen niet voor verrassingen te plaatsen en problemen bij de naam te noemen.

Inzichten casus 3.

Interpolis Close up-programma: centrale selectie van alle nieuwe medewerkers op basis van strategische kerncompetenties

1. Consequente langdurige selectie op basis van kerncompetenties bij aanname van nieuwe medewerkers heeft bijgedragen aan de verandering van de organisatie.
2. Doordat de raad van bestuur zich verbonden had aan de uitkomsten van deze selecties en deze steunde werd niemand aangenomen die niet aan deze kerncompetenties voldeed.
3. Draagvlak voor de selectiebeslissingen werd vergroot door de opzet waarbij kennis van de organisatie (directieleden, later managers) en externe kennis (assessmentpsychologen) werden gecombineerd tijdens de uitvoering.
4. Ontwikkelgerichte assessments als interventie om de koers van de organisatie te communiceren én medewerkers persoonlijk inzicht te geven, op basis van de kerncompetenties, wat zij daarin nog te ontwikkelen hebben.

Inzichten casus 4.

Programma: Tijd voor verbinding

1. De positieve uitgangspunten, voortbouwen op aanwezige kennis en delen van best practices, nodigen professionals uit om scherp te (blijven) kijken naar het eigen werk.
2. Er is een structuur aangebracht om kennis te bundelen en te ontsluiten.
3. Er worden nieuwe functiebenamingen (netwerkbouwer) gehanteerd die precies aangeven wat het doel van de functie is.

De casuïstiek

Casus 1.
Opstart Prinses Maxima Centrum, landelijk kinderoncologisch ziekenhuis

Achtergrond

Berenschot heeft het team dat verantwoordelijk was voor de start van het PMC ondersteund met een simulatie om te onderzoeken of de systemen, apparatuur, omgeving en artsen en verpleegkundigen er klaar voor waren om daadwerkelijk te starten. De opdracht werd uitgevoerd in opdracht van een programmamanager die belast was met de opstart van dit ziekenhuis en in dienst was van het UMC. Het UMC leverde de tijdelijke huisvesting en was de belangrijkste aanjager van dit nieuwe ziekenhuis samen met het bestuur van het PMC. De verantwoordelijke besturen voor deze opdracht waren de raad van bestuur van het UMCU en het bestuur van het PMC gezamenlijk.

De ambitie was om alle deskundigheid omtrent kinderoncologie in Nederland te concentreren op één locatie, zodanig dat de kwaliteit van zorg verder verbeterd wordt en de ziekte in al haar verschijningsvormen beter behandeld zou kunnen worden. Een neveneffect van deze ambitie echter was dat andere ziekenhuizen in Nederland hun kinderoncologische afdeling zouden moeten afbouwen of verkleinen. De verschillende belangen die er speelden in het landelijk krachtenveld maakten dat er veel spanning stond op deze opdracht.

Er is enkele weken voor de start van het PMC een simulatie uitgevoerd op de nieuwe locatie. Om de toekomstige realiteit zo goed mogelijk te benaderen zijn oud-patiëntjes met hun ouders gevraagd om een bijdrage hieraan te leveren. Daarnaast namen toekomstig artsen en verpleegkundigen deel. Het werkproces werd nagebootst waarbij alle systemen, apparatuur en protocollen getoetst werden, denk aan het patiënt-registratiesysteem, veiligheidsmaatregelen en facilitaire aspecten als de opslag van chemische stoffen.

Aanpak

De simulatie is in vier fasen op te delen. De eerste fase bestond uit het definiëren en vaststellen van de doelen van de simulatie. Deze doelen zijn op alle niveaus besproken (projectteam, opdrachtgever, besturen) en zijn vastgelegd in een focusdocument. Dit proces is tijdrovend, maar essentieel omdat dit alle partijen verenigt in de te bereiken doelen en bijdraagt aan draagvlak voor de uitkomsten van de simulatie.

In de tweede fase is een functioneel ontwerp opgesteld. Aangezien een simulatie een vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid is, is het belangrijk om te bepalen welke aspecten in de simulatie getoetst worden. In de afweging welke aspecten wel én welke niet getoetst worden, vormen de opgestelde doelen het kader. Deze aspecten zijn vastgelegd in een functioneel ontwerp, dat besproken is met het projectteam, opdrachtgever en besturen.

De derde fase in de voorbereiding was de simulatie. In deze simulatie zijn de randvoorwaarden om te kunnen starten als ziekenhuis getoetst. Deze zijn: 1) het functioneren van de IT-systemen, 2) de noodzakelijke facilitaire voorzieningen, 3) de werking van protocollen en werkwijzen en 4) de samenwerking tussen artsen en verpleegkundigen rondom de patiënt. Dit betekende voor de voorbereiding dat vóór de simulatie alle apparatuur en systemen operationeel moesten zijn en de facilitaire voorzieningen gereed moesten zijn, aangezien de simulatie werd uitgevoerd op de locatie van het toekomstige ziekenhuis. Daarnaast moesten alle protocollen en werkwijzen beschreven zijn én bekend bij degenen die er mee zouden gaan werken. Het opleiden van het toekomstig personeel in deze protocollen en werkwijzen vormde ook een belangrijke randvoorwaarde. Ten slotte moest er personeel beschikbaar zijn voor het te openen ziekenhuis.

De simulatie is gedaan met de teams die daadwerkelijk na opening zouden gaan samenwerken. Het personeel voor dit nieuwe ziekenhuis was afkomstig uit verschillende andere ziekenhuizen en eenieder heeft zijn of haar baan bij het eigen ziekenhuis opgezegd en zich hieraan gecommitteerd, voordat er een definitieve beslissing genomen was dat het ziekenhuis open zou gaan. Het aspect samenwerken was dus essentieel in deze simulatie omdat het personeel nog nooit daadwerkelijk met elkaar had samengewerkt en eenieder in de oude omgeving een andere werkwijze hanteerde. In de samenwerking is gekeken naar de kennis van de protocollen én het vermogen tot samenwerken (luisteren, vragenstellen, informatie delen, etc..).

De vierde fase was de fase van uitvoering van de simulatie. Tijdens de uitvoering is op gestructureerde wijze geobserveerd en geregistreerd. De simulatie heeft een range aan inzichten opgeleverd variërend van de autorisatie voor systemen tot het kennen van de protocollen. Op basis van de simulatie is er een advies uitgebracht waarin onderscheid gemaakt is tussen essentiële op te lossen punten die vóór de opening (periode van tien dagen) opgelost moesten worden én punten die binnen de eerste drie maanden moesten worden opgelost. Over de resultaten van de simulatie werd nog dezelfde dag

aan de Stuurgroep Kwaliteit en veiligheid van UMC en PMC gerapporteerd (die direct aan de besturen adviseerde). Er is na de simulatie besloten dat het PMC van start kon.

Dit project is onder grote tijdsdruk in een complex krachtenveld gerealiseerd waarbij het 'geloof dat het zou gaan lukken' ook een niet te onderschatten factor is van het uiteindelijk resultaat.

Casus 2.
Ambtelijke fusie tussen vier Friese gemeenten

De opdracht was om een ambtelijke fusie te realiseren tussen vier gemeenten, waarbij één van de vier gemeenten niet aan de bestuurlijke fusie die daarna zou plaatsvinden zou meedoen. Het was de tweede poging om tot een ambtelijke fusie te komen omdat de eerste poging was vastgelopen op het ontbrekend akkoord van de OR. Deze uitgangssituatie maakte dat er is ingezet op het herstel van vertrouwen bij medewerkers (N=600), bij de vier colleges en raden en bij de OR.

Vertrouwen in de fusie an sich was belangrijk omdat er ook veel voorbeelden waren van gemeenten waarin een fusie vooral tot teleurstelling en hogere kosten heeft geleid. Hierdoor is er sterk ingezet op het doel van de fusie en wat deze zou moeten opleveren. Dus focus op 'wat wordt in de nieuwe situatie beter voor de bewoners dan de oude?' Door hierover het gesprek met de OR, de gemeenteraden en colleges te voeren, ontstond er een gemeenschappelijke ambitie die energie gaf voor dit fusieproces. Daarnaast is er veel aandacht besteed aan het proces en het informeren van de verschillende partijen. Dit betekende bijvoorbeeld dat als er een knelpunt ontstond de vier burgemeesters van de gemeenten daarover persoonlijk en op dezelfde dag geïnformeerd werden. Vertrouwen werd verder verstevigd door als er fouten waren gemaakt dit openlijk toe te geven en te bespreken. Vertrouwen is ontstaan door informatie openlijk te delen, partijen serieus te nemen en eerlijk te communiceren over dingen die niet goed gaan.

Daarnaast is nadrukkelijk ingezet op het positioneren en toerusten van het management voor zijn rol door middel van een opleidingsprogramma waar teamleiders uit de verschillende organisaties elkaar ontmoeten. Door teamleiders aan te geven dat zij de 'nieuwe organisatie konden maken of breken' werd het belang van hun functie voor de nieuwe organisatie neergezet als zijnde de schakel tussen het primair proces en het management. Om hen vervolgens te faciliteren in hun ontwikkeling en ook in de ontmoeting en het kennismaken met elkaar, is er een programma aangeboden waar alle teamleiders (N=40) allemaal tegelijkertijd aan deelnamen. De gedachte hierachter was om hiermee een platform aan te bieden, zodat relaties konden worden gelegd en een netwerk voor de nieuwe organisatie kon ontstaan.

Om een basis te leggen voor de nieuwe organisatie is er veel aandacht besteed aan het bouwen van onderlinge relaties tussen de bestuurlijke organen (colleges van B en W en gemeenteraden) van de vier organisaties. Het creëren van omgevingen waar kennismaking en kruisbestuiving konden plaatsvinden, vormde een belangrijke schakel in de verandering die plaatsvond en wat uiteindelijk een gedragen ambtelijke fusie opleverde.

Casus 3.
Interpolis Close up-programma: centrale selectie van alle nieuwe medewerkers op de strategische kerncompetenties van de organisatie

Gedurende ruim tien jaar heeft Berenschot Interpolis ondersteund in het organiseren en uitvoeren van het Close up-programma. Doel van het programma was om te komen tot een goede selectie van nieuwe medewerkers in lijn met de strategische koers van de organisatie. Dit betekende een focus op klantgerichte medewerkers die in staat waren resultaatgericht samen te werken met anderen en ontwikkelingsgericht waren. De dagen werden on-site georganiseerd en werden gezien als start van het werken bij Interpolis. Bij een positief advies werd aan het eind van de dag direct een contract aangeboden. De gedachte hierachter was glashelder te zijn naar nieuwe medewerkers en resultaatgericht in de organisatie van het gehele selectieproces. Door het proces centraal te organiseren ontstond er meer lijn binnen de organisatie wat betreft de koers en wat dat betekende voor houding en gedrag van medewerkers.

Een vergelijkbare aanpak is gehanteerd bij de vorming van Interpolis Pensioenen. Een organisatieonderdeel van het Interpolis-concern waarin vier bloedgroepen werden samengevoegd. Om deze nieuwe organisatie een vliegende start te geven is er voor alle medewerkers (N=900) een tweedaagse bijeenkomst georganiseerd, waarin zij op de eerste dag deelnamen aan een ontwikkelingsgericht assessment gericht op de kerncompetenties van de nieuwe organisatie en op de tweede dag uitleg kregen over de strategie van de nieuwe organisatie. Aan deze dagen namen iedere keer twintig medewerkers deel. De groepen werden gevarieerd samengesteld om ruimte voor onderlinge kennismaking te bieden. Het avondprogramma waarin er samen gegeten werd en vervolgens op een luchtige manier werd kennis gemaakt vormde tevens een uitlaatklep na een serieuze assessmentdag. De tweede dag stond in het

licht van de strategie van de nieuwe organisatie. Op deze dagen waren er managers aanwezig om met medewerkers het gesprek aan te gaan en waar nodig vragen te beantwoorden. Aan het eind van de tweedaagse waren medewerkers geïnformeerd over de koers en opzet van de nieuwe organisatie en wat dat voor hen zou betekenen. Daarnaast hadden zij een assessmentrapport, dat als basis diende voor gesprekken met hun leidinggevende over hun persoonlijke ontwikkeling. Op basis van de uitkomsten van alle assessments is een overkoepelende analyse gemaakt, waarin gezamenlijke ontwikkelpunten per functiegroep én organisatiebrede ontwikkelpunten zijn benoemd en besproken met de directie. Hieraan heeft HR vervolgens opvolging gegeven.

Casus 4.
Programma: tijd voor verbinding

De ambitie voor het programma was om potentieel vermijdbare schade en sterfte binnen de specialistische zorg in Nederland binnen vier jaar verder te reduceren. Men richtte zich met het programma op het verbeteren van de patiëntveiligheid binnen de medisch specialistische zorg. De aanleiding hiervoor was de 'monitor zorggerelateerde schade' van het Nivel uit 2017. In dit rapport werd geconstateerd dat de cijfers de laatste jaren stagneerden. In de afgelopen jaren is al veel bereikt door onder andere het versterken van een aanspreekcultuur in een gezondheidszorgorganisatie en het systematisch evalueren en verbeteren naar aanleiding van (bijna) incidenten en calamiteiten. Met het programma wilde men een stevige ambitie realiseren in een veelkleurige context van verschillende partijen, zoals de koepels van instellingen (Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen, Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra en Zelfstandige Klinieken Nederland, beroepsorganisaties van artsen en verpleegkundigen (FMS en V&VN), de patiëntfederatie en het Ministerie van VWS zelf. Met het programma is gezamenlijk commitment uitgesproken op de ambitie én is consensus bereikt over de vraag hoe deze ambitie te realiseren. Juist omdat er al veel maatregelen zijn genomen en de patiëntsterfte was gedaald in de afgelopen jaren, was er nu de ambitie om een bottom-up-aanpak te hanteren, waarin de professionals en patiënten zelf aan zet zijn. Hierbij ging men in het programma uit van 'Vakbekwaamheid', 'Verbinding' en 'Verspreiden'. Het programma werd enerzijds gezien als de motor om een beweging op gang te brengen, waarin voorbeelden van 'best practices' gedeeld werden en kennis soepel kon worden verspreid en anderzijds werd het programma gezien als facilitator van een netwerk dat zou kunnen uitgroeien tot een learning community.

In het programma werd gewerkt vanuit de visie van 'het nieuwe veiligheidsdenken'. Dit gaat ervan uit dat naast het onderzoek naar zaken die niet goed gaan het juist ook zinvol is te kijken waarom de zorg juist vaak wel goed verloopt, zeker in de complexe wereld binnen de medisch specialistische zorg. De oplossingen voor verbeteren van zorg ligt waarschijnlijk niet in het implementeren van nieuwe ideeën van bovenop, maar juist in het delen van ervaringen en kennis, waarbij de professional in de lead is en waarin werken vanuit multidisciplinariteit met de patiënt als partner gestimuleerd wordt.

Via het programma zijn inmiddels 'netwerkbouwers' aangenomen die verbinding leggen met de professionals in de zorgorganisaties en op zoek gaan naar goede praktijkvoorbeelden. Er wordt gewerkt met expertteams bestaande uit professionals en wetenschappers uit het werkveld die hun kennis bundelen om richting te geven aan het programma. Deze inzichten zullen op verschillende manieren (congres, bijeenkomsten, toolbox e.d.) ontsloten worden voor het werkveld met als doel om de potentieel vermijdbare schade en sterfte van patiënten steeds verder te verminderen. Het programma richt zich op drie thema's: antistollingszorg (40% van de medicatiefouten is terug te herleiden naar deze medicatie), kwetsbare ouderen, en het multidisciplinaire gesprek van professionals onderling, maar ook met de patiënt. Het nieuwe veiligheidsdenken - Safety-II - is de rode draad van het programma en is ook als onderzoeksprogramma ondergebracht bij ZonMW. Hierbij gaan twee onderzoekscalls plaatsvinden om de wetenschappelijke onderbouwing te versterken.

Hoofdauteur

Marieke Gersdorf-van den Berg
Consultant management development Berenschot

Bronnen:

Met dank aan Fritjof Brave, associé en voormalig senior managing consultant Berenschot en Odile Frauenfelder, programmamanager 'Tijd voor verbinding' voor het delen van hun inzichten en ervaring.

Appelo, M. Waarom veranderen (meestal) mislukt. Boom uitgevers, Amsterdam. ISBN 978 90 8953 371 5

Ardon, A. (2015) Doorbreek de Cirkel. Hoe managers onbewust verandering blokkeren. Business Contact, Amsterdam, ISBN 978 90 470 0396 0

Ardon, A. Ontketen Vernieuwing! Blokkades wegnemen en beweging creëren. Business Contact, Amsterdam. ISBN 978 90 470 0893 4

DEELNOTITIE 2.

Participatie van de eindgebruiker

Een belangrijke stakeholder in het algemene model is de ‘eindgebruiker’. Vanuit de expertgroep klonk het signaal dat de loketfunctie van andere overheden nog onvoldoende ontwikkeld lijkt te zijn. Daarnaast weten we uit andere transities dat de ‘eindgebruiker’ en soms ook de menselijke maat, nogal eens uit het oog verloren wordt. In deze deelnotitie zoeken we in andere stelsels en transities naar effectieve manieren om de eindgebruiker te positioneren. Daarbij kijken we naar de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het systeem van schuldhulpverlening, de Wet werk en bijstand en de Landelijke Cliëntenraad (LCR).

Lessen

- Differentiatie van eindgebruikers in wetgeving én praktijk is belangrijk.
- De gemeenteraden zijn in de transitie waardevolle gesprekspartner voor eindgebruikers.
- Verstevig de positie van cliëntparticipatie bij besluitvorming en uitvoering, onder meer door structurele deelname in de beleidsontwikkeling en beleidsevaluatie.
- Waarborg de onafhankelijke toetsing van het doe-vermogen voor burgers in de wetgeving, bijvoorbeeld door meer in te zetten op cliëntentoetsen.
- Verbeter het klachtrecht en geef meer ruimte voor onafhankelijk onderzoek.
- Verhoog zelfbewustzijn van uitvoeringsorganisaties die het lef hebben om gebruik te maken van hun discretionaire bevoegdheden.

De casuïstiek

Wabo en schuldhulpverlening

Differentiatie van eindgebruikers in wetgeving én praktijk is belangrijk.

Niet alle eindgebruikers zijn hetzelfde. Het drama van de schuldhulpverlening en de plannen daaromheen, tonen aan dat het belangrijk is om vanuit de eindgebruiker te redeneren. Een onderstreping van deze noodzaak is ook te maken vanuit de praktijk van de Wabo. De wet zelf maakt geen helder onderscheid tussen eenvoudige en complexe projecten. In de praktijk blijkt dat de Wabo heel goed werkt voor ingewikkeldere en uitgebreide aanvragen, maar dat deze minder goed is ingericht voor enkele aanvragen en procedures. In de evaluatie van gebruikerservaringen met de Wabo werd daarom de aanbeveling gedaan om apart aandacht te hebben voor de eenvoudige regulering van vergunningen voor kleine projecten. Hierdoor worden professionele eindgebruikers en incidentele eindgebruikers beiden goed bediend. Dit zou voor de Omgevingswet relevant kunnen zijn als het gaat om differentiatie tussen grote projectontwikkelaars, het mkb en particulieren.

Wet werk en bijstand

De gemeenteraden zijn in de transitie waardevolle gesprekspartner voor eindgebruikers.

De eindgebruikers in beeld houden tijdens de implementatie wordt over het algemeen ingevuld met ‘communicatie’, terwijl eigenlijk de wens is dit in te vullen met ‘participatie’. Dat was ook het geval bij de implementatie van de Wet werk en bijstand. Na diverse sessies met cliëntenraden bleken de eindgebruikers vooral te willen meepraten over wat de Wet werk en bijstand precies voor henzelf zou betekenen, in plaats van mee te willen denken over bredere ontwikkelingen van het stelsel als geheel. Dit werd mede bepaald doordat het effect van de Wet werk en bijstand afhing van de concrete invulling van de door de gemeenten op te stellen verordeningen. Wat er in de praktijk gebeurde is dat de eindgebruikers direct in gesprek gingen met gemeenteraadsleden.

Gemeenteraadsleden bleken zich graag onder te dompelen in de mogelijkheden van de nieuwe wet- en regelgeving, er ontstonden passender teksten voor de verordeningen zelf, beter beleid en snelle praktijktoetsing van het landelijk kader. Groot bijkomend voordeel voor het Rijk was dat ook de Tweede Kamer kon worden bediend met de informatie. Ook voor de Omgevingswet geldt dat deze in lokale visies en plannen (inclusief participatieverordeningen) vorm moet krijgen. Het kan dus wijs zijn de betrokkenheid van de eindgebruikers primair ook via de lokale kanalen vorm te geven. Belangrijkste aandachtspunt is dan hoe de lessen op lokaal vlak op te tillen naar de nationale schaal. Hiervoor zouden de regionale implementatieteams (in analogie van de Omgevingswet: de regionale gebiedstafels) een vehikel kunnen zijn.

De Landelijke Cliëntenraad (LCR)

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) is een overlegorgaan voor landelijke cliëntenorganisaties en cliëntenraden. Deze organisaties en cliëntenraden treden bij beleidsontwikkeling op namens pensioen- en uitkeringsgerechtigden, mensen met een handicap of chronische ziekte. De LCR is onder andere officieel gesprekspartner van de landelijke overheid. De visie van de LCR is cliëntenparticipatie te organiseren/erkend te krijgen, zowel individueel als collectief op grond van.: verbetering van dienstverlening, beïnvloeden van beleid, creëren van draagvlak, toetsing op de uitvoering, vroegtijdige betrokkenheid in het proces en collectieve belangenbehartiging (niet individueel). De LCR heeft een ‘10-puntenplan’ opgesteld voor de formateur om de relatie overheid-burger (‘eindgebruiker’) te versterken en de uitvoering/dienstverlening te verbeteren, mede tegen de achtergrond van de fouten die zijn gemaakt in de toeslagenaffaire.

1. In het '10-Punten-Plan' van de Landelijke cliëntenraad staat het herstel van vertrouwen in de relatie overheid–burger centraal en het plan ziet erop toe om de rol van burgers in een uitkeringssituatie te verbeteren. Het plan omvat een tiental punten, die ook voor de Omgevingswet relevant kunnen zijn.
2. Verstevig de positie van cliëntparticipatie bij besluitvorming en uitvoering, onder meer door structurele deelname in de beleidsontwikkeling en beleidsevaluatie.
3. Geef burgers die een uitkering ontvangen dezelfde rechten als iemand die verdacht wordt van een strafbaar feit: de burger is onschuldig tot het tegendeel is bewezen en de burger krijgt kosteloos een advocaat toegewezen.
4. Waarborg de onafhankelijke toetsing van het 'doe-vermogen' voor burgers in de wetgeving, bijvoorbeeld door meer in te zetten op cliëntentoetsen.
5. Geef burgers die een uitkering ontvangen een sterkere rol in het borgen van de kwaliteit van de dienstverlening door de uitvoeringsorganisaties. Geef cliëntenraden meer middelen om hun werk te kunnen doen.
6. Bescherm en versterk de rol en leden van cliëntenraden in het sociale domein op lokaal niveau, zo nodig ook door de wet aan te passen.
7. Verbeter het klachtrecht en geef meer ruimte voor onafhankelijk onderzoek.
8. Streef naar een betere balans tussen wetmatigheid, doelmatigheid en rechtmatigheid bij de uitvoering van wetgeving en beleid. De inzet is nu eenzijdig gericht op handhaving.
9. Toets de uitvoering steeds aan de 'ambtelijke grondwet': de beginselen van behoorlijk bestuur.
10. Verhoog zelfbewustzijn van uitvoeringsorganisaties die het lef hebben om gebruik te maken van hun discretionaire bevoegdheden.
11. Verbeter de informatiepositie van de Tweede Kamer.

In het algemeen is de versteviging van participatie ook iets wat interessant zou kunnen zijn voor de Omgevingswet (1). Daarbij zijn meerdere niveaus mogelijk: op individueel/gebiedsniveau/thema, waarbij individuen meedenken over thema's die hen direct raken. Acties zijn ook mogelijk op meer algemeen beleidsniveau, waar het überhaupt nuttig is om te weten hoe het er voor staat met het betrekken van stakeholders. Participatie betekent automatisch ook verschillende belangen. Daarvoor is het nuttig als duidelijk is hoe toetsing plaats vindt, en welke criteria worden gehanteerd, in een balans tussen een helder toetsingskader en 'alles dichttimmeren'.

Daarnaast zou een onafhankelijke toetsing van het 'doe-vermogen' van gebruikers interessant kunnen zijn (3). Hierbij moet je allereerst vaststellen hoe je het 'doe-vermogen' toetst? Een tweede stap is om vervolgens daadwerkelijk te kijken of er voldoende 'doe-vermogen' is en daar consequenties aan te verbinden.

Ook kan duidelijk klachtenrecht en onafhankelijk onderzoek nuttig zijn. Dit kan bijvoorbeeld vorm krijgen via de lokale rekenkamers. Een laatste relevante les in het LCR-plan was het verhogen van het zelfbewustzijn van de uitvoeringsorganisaties die het lef hebben om gebruik te maken van hun discretionaire bevoegdheden, bijvoorbeeld via het delen van good practice. Daarbij is het belangrijk dat duidelijk is waar wel, maar ook waar geen ruimte zit voor gemeente(raden).

Hoofdauteurs

André Oostdijk
Adviseur fysiek domein Berenschot

Korrie Louwes
Hoofdinspecteur Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

Susanne de Zwart
Adviseur onderwijs en financiële prikkels Berenschot

DEELNOTITIE 3.

Leren in digitale transitie

Digitalisering als instrument om gedragsverandering te steunen: veel positieve maar ook veel negatieve ervaring. In het algemeen is digitalisering natuurlijk bij uitstek al ander gedrag; je opereert immers digitaal. De kunst is echter om digitalisering in de transitie daadwerkelijk een boost te laten zijn voor de transformatie. In deze deelnotitie formuleren we een aantal lessen, met als invalshoek hoe het transitiemoment te gebruiken in de transformatie.

Lessen

De algemene les van deze deelnotitie is dat het belangrijk is om voor digitale transities een procesontwerp te hebben dat recht doet aan de aard van digitale ontwikkeling. Kort gezegd moet het ontwerp deels 'blauw' zijn, maar ook gebaseerd zijn op incrementeel en innovatief opbouwen en verder ontwikkelen. De volgende inzichten geven vorm aan deze algemene les.

1. Stimuleer het experimenteren en innoveren op organisatieniveau als succesfactor. Maak een mooi innovatieboek voor digitale transities.
2. Bouw een brede 'vertoogcoalitie' op met een brede groep partijen die de transitie ondersteunt, versterkt en stimuleert.
3. Heb inzicht in de verschillende doelgroepen en probeer die te bereiken. De gebruikers tot en met de dataspecialisten moeten voldoende in beeld zijn en er moet voldoende duidelijk zijn hoe zij geholpen moeten worden bij het leren.
4. Bij digitale transitie en in het benaderen van de verschillende doelgroepen hierbinnen kunnen inzichten op het gebied van gedragsbeïnvloeding nuttig zijn.
5. Voorkom bekende dissatisfiers van digitalisering en treedt die tegemoet met serieuze en leuke dynamiek van stimuleren van werken aan digitalisering.

De casuïstiek

Algemene les: een transitie vraagt om 'blauwe' planning, maar heeft altijd 'wortel' nodig in incrementeel en innovatief opbouwen en verder ontwikkelen. Daarbij is er veel te leren van digitalisering die zich meer 'van onderop' ontwikkelt.

Baseline informatiebeveiliging Overheid (BIO), DigiD en artificial intelligence

Grofweg zijn er twee ideaaltypische manieren van het nastreven van digitalisering als onderdeel van transformaties.

1. Digitalisering bevorderen van onderop. Een voorbeeld hiervan is de manier waarop datagedreven sturing op dit moment wordt bevorderd. Voorlopers en volgers in organisaties worden gestimuleerd door vormen van competentieversterking (opleiding/cursus), kennisuitwisseling (netwerkvorming, organisatie bijeenkomsten, faciliteren uitwisseling), van standaardisering van databestanden (stimulans tot uitwisseling en gebruik) en zo meer. Uiteindelijk kan dat, mits de toegevoegde waarde ervan wordt ervaren, leiden tot meer 'verplichte digitalisering'. Een voorbeeld hiervan is het stimuleren en reguleren van werken met artificial intelligence. Soms vindt er zelfs een 'coupe' plaats van onderop: DigiD was in eerste instantie een antwoord van een aantal uitvoeringsorganisaties op een uitblijvende centrale voorziening van identificatie, nodig voor de verbetering van de digitalisering van de dienstverlening. Ook het VNG-programma 'samen organiseren' is een voorbeeld van organisaties die van onderop zelf iets organiseren.
2. De tweede manier van digitalisering als onderdeel van transformatie is die van een moment van transitie waarbij digitalisering een voorgeschreven werkwijze wordt. Dit doet zich voor bij de Omgevingswet. We kennen de risico's van zo'n werkwijze en weten inmiddels hoe zo'n verandering in werkwijze te ontwikkelen. Dat gaat om zaken als de gebruiker centraal stellen, denken vanuit mogelijkheden: het inrichten van 'fall back'-mogelijkheden, het bieden van overgangspaden en het herontwerpen van processen over de huidige grenzen binnen en tussen organisaties heen, het op orde hebben van de techniek, de standaardisatie en financiering (randvoorwaarden voor de transitie).

Het ontwikkelen van zo'n werkwijze eist echter ook altijd een fase van experimenteren, vaak met voorlopers of early adapters. Het eist uiteindelijk ook het beslissen over wat op centraal niveau te ontwikkelen en wat te verplichten voor de transitie binnen organisaties. Steeds is het verloop van een succesvolle transitie hetzelfde. Experimenteer en innoveer en ontwikkel op centraal niveau voorzieningen die de veranderingen op organisatieniveau mogelijk maken.

Terwijl we dit onderhand allemaal wel weten en we hele goede procesmanagers hebben, weten we ook dat op het moment van transitie toch tomeloze irritatie ontstaat omdat er van alles mis gaat en dingen aanvankelijk helemaal niet gemakkelijker gaan. De transitiewerkwijze eist dus experimenteren en innoveren vooraf, maar ook na het moment van transitie zou dat aspect heel belangrijk moeten blijven. Daarin kunnen we veel leren van die andere werkwijze van 'meer van onderop': in beide gevallen is het altijd de kunst om centrale digitale voorzieningen te verbinden met voorzieningen op organisatieniveau.

In dit onderscheid tussen de twee ontwikkelrichtingen van digitale transitie schuilt een algemene les, namelijk om het perspectief 'van onderop verbeteren' leidend te maken bij een digitalisering die van 'bovenop' wordt opgelegd. Dat betekent dat op landelijk niveau nadrukkelijk moet worden ingezet op het verbeteren, experimenteren en innoveren ná

het moment van transitie. Het motto moet zijn: 'constant verbeteren' dat vraagt om een procesontwerp en organisatie van dat verbeteren. Concreet gaat het om kennisuitwisseling, organisaties die experimenteren met alternatieven en capaciteit om voorzieningen centraal te verbeteren.

Een mooi voorbeeld hiervan is het de versterking van informatieveiligheid binnen de overheid. Hiervoor is uiteindelijk een overheidsbreed voorschrift ingevoerd, Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). In alle overheidslagen bestaan er verbeterprogramma's om organisaties beter te laten voldoen aan de BIO. Vooral gemeenten hebben met de Informatiebeveiligingsdienst een uitgebreid programma dat gemeenten op verschillende manieren stimuleert, variërend van technische innovaties stimuleren, leerprogramma's professionals en zo meer.

Van irritatie naar goed gemutst

De kunst is om zo'n moment van transitie - gegeven de met zekerheid komende irritatie over zaken die niet werken - toch met elkaar goed gemutst in te gaan. Je weet dat het begin meer energie zal vragen dan het aan gemak oplevert. Wat helpt - zo blijkt uit ervaring - is het vooraf inregelen van leerprocessen, zodat er zo min mogelijk irritatie ontstaat. Vanuit de meer 'onderop' werkwijze formuleren we een aantal nader uitgewerkte lessen.

Les 1.

Stimuleer het experimenteren en innoveren op organisatieniveau als succesfactor

Gemeente Utrecht, gemeente Zaanstad en het A&O fonds

Ook een digitale transitie als 'moment van bovenaf om de werkwijze te veranderen' zal deels stapsgewijs vorm krijgen binnen een organisatie. Leer daarbij hoe dat 'van onderop' met energie vorm kan krijgen. Bijvoorbeeld met datagedreven sturing is veel ervaring opgedaan hoe door experimenteerprogramma's binnen de organisatie datagedreven sturing verder te ontwikkelen. Er bestaan allerlei goede voorbeelden van experimenteren en innoveren en hoe dan binnen de organisatie het digitaal werk te verbreden.

Een goed voorbeeld is de gemeente Utrecht dat als en van de eersten een breed experimenteerprogramma heeft opgezet van datagedreven werken met als doel de werkwijze meer te verankeren in de reguliere werkprocessen.[1] Dat experimenteerprogramma bestond onder andere uit een lab, competentieversterking (tot en met omscholing tot data-analist) en 'gestuurde' verbreding van experimenten.

Veel meer down to earth is de aanpak van Zaanstad die werkt vanuit de veronderstelling dat alleen al het daadwerkelijk gebruiken van beschikbare data een stap vooruit is en men van daaruit tot meer geavanceerde stappen komt. Een ander illustratieve werkwijze is hoe het A&O fonds op de toenemende digitalisering van administratieve processen binnen gemeenten inspeelt en het middenmanagement meeneemt in de uiteindelijk onontkoombare verdere digitalisering van werkprocessen (door middel van voorlichting, cursussen en kennisontwikkeling).

Heb dus bij zo'n transitie verschillende perspectieven op hoe te sturen op de benodigde veranderingen door middel van netwerk, keten en organisatiebrede innovatieprocessen en experimenten.

Een goed idee daarbij is om gemeenten innovatie- en experimenteermodellen aan te reiken. Over hoe te experimenteren en innoveren bestaan veel verschillende modellen; van meer top down tot veel meer 'van onderop', meer in de lijn, meer apart georganiseerd. Bij datagedreven sturing komen we deze modellen in gemeenten allemaal tegen, Maar altijd is er steun vanuit de top nodig. Altijd zijn er inhoudelijk bevlogen types nodig en ambassadeurs in de organisatie. Een mooi innovatieboek voor digitale transitie zou een prachtig idee zijn!

Les 2.

Bouw een brede 'vertoogcoalitie' op met een brede groep partijen die de transitie ondersteunt en versterkt.

De energietransitie, het elektronisch patiëntendossier en de OV-chipkaart

Een vertoogcoalitie is een niet-formeel geheel van partijen dat zich achter een programma schaart. Het is daarmee ook een geheel van groepen werkzaam in verschillende domeinen met overeenkomstige verhalen over welke kant het op moet; anders gezegd een verenigbaar handelingsperspectief hebben. Dus een vertoogcoalitie bestaat uit mensen en partijen van het Rijk, gemeenten, wetenschap etc. De vertoogcoalitie helpt in het moment van transitie in het gezamenlijk optrekken/dezelfde richting in werken. Juist omdat er vaak irritatie ontstaat is brede steun belangrijk.

1 Zie voor een beschrijving van de casus Utrecht: https://www.berenschot.nl/publicaties/naar-een-datagedreven-gemeente

Denk bijvoorbeeld aan de huidige energietransitie; deze heeft sterke trekken van een vertoogcoalitie, met sterke trekkende/duwende kracht. Een heel vervelend voorbeeld van digitalisering is het mislopen van het elektronisch patiëntendossier (EPD); uiteindelijk was er weinig echte steun in verschillende relevante domeinen, en de negatieve verhalen gingen overheersen. Een mooi voorbeeld van een geslaagd project is de OV-chipkaart, waar ondanks allerlei negatieve publiciteit veel steun was bij de direct betrokkenen die vervolgens weer gemobiliseerd werden in de publiciteit.

In een transitie kan werken aan een vertoogcoalitie dus erg helpen, maar dit is niet iets wat in digitaliseringsoperaties gemakkelijk gebeurt. Er is dan weer veel te leren van het meer 'van onderop' ontwikkelen. Een goed voorbeeld is de digitalisering van de gemeentelijke dienstverlening in het verlengde van het zogenaamde rapport Jorritsma. Verbetering van de gemeentelijke dienstverlening stond hoog op de agenda. Het Rijk, de VNG en een aantal gemeentesecretarissen stimuleerden hier vanuit het zogenaamde Kloosterhoeve-overleg (de vertoogcoalitie in de praktijk) de digitale dienstverlening in (hun) gemeenten als onderdeel van de in het rapport bepleite verbetering van dienstverlening met digitalisering als een belangrijke spil. Negatieve ervaringen zijn er ook voldoende; denk bijvoorbeeld aan het uitstel van de Wabo omdat het omgevingsloket niet op orde was.

De kunst is die vertoogcoalitie op het moment van transitie te activeren. Organiseer op het moment van de transitie gesprek/ontmoeting, activeer specifieke netwerken rondom de vertoogcoalitie, heb communicatie met organisaties die transitie willen uitdragen. Kortom: een vertoogcoalitie vereist véél onderhoud en energie.

Nadere lessen over stimuleren van het leren

Zoals gezegd: uiteindelijk is transformatie verandering van gedrag en draagt een transitie daaraan bij door een andere werkwijze te verplichten. Die werkwijze moet je dan leren. Leren is verandering van je gerichtheid (waarden/overtuigingen/normen) op digitalisering, zodat je gedrag verandert. Het veranderen van gerichtheid vergt gesprek, kennis, ontmoeting en uitwisseling. Daarbij gaat het niet alleen om kennis, maar ook om waarden en emoties. Dat leren kun je versterken. Bij dat versterken is weer die verbinding van centraal niveau en organisatieniveau wezenlijk. Een paar van die lessen, geïnspireerd door 'van onderop' leren, zijn de volgende:

Les 3. Heb inzicht in de verschillende doelgroepen en probeer die te bereiken. Gebruikers tot en met dataspecialisten moeten voldoende in beeld zijn en er moet voldoende duidelijk zijn hoe zij geholpen moeten worden bij het leren. Dat kan door allerlei competentieversterking, maar kennis en vaardigheden moeten centraal staan.

Alert online campagne

In zo'n keten als van digitale transformatie is heel gedifferentieerd leren vereist. Van de beleidsmedewerker die ook een beetje data-analist wil en kan zijn tot de eindgebruiker die graag digitale dienstverlening wil. We kunnen op momenten van transitie die groepen algemeen aanspreken met campagnes, met geraffineerd beroep op de individuele inzet, op eigen belang. Máár, zet vooral ook in op specifieke leerprocessen. Uiteindelijk moeten ze overtuigd kiezen voor een perspectief van publieke waarde door digitale transformatie.

Een goed voorbeeld van het verkrijgen van zo'n actie is de campagne 'Alert online'. Citaat: *'Elk jaar wordt in opdracht van Alert Online een onderzoek uitgevoerd om inzicht te verkrijgen in het huidige niveau van cybersecurity-bewustzijn in Nederland. Het bewustzijnsonderzoek legt kennis, houding en gedrag op het gebied van cybersecurity bloot, maar ook de informatiebehoeften op dit gebied en de verschillen tussen doelgroepen en in de tijd.'*

Het voorbeeld van datagedreven sturing laat goed zien hoe centraal en organisatieniveau elkaar kunnen versterken. Daar zijn landelijke voorzieningen die programma's op organisatieniveau voor competentievorming versterken. Bijvoorbeeld: oefencentra en opleidingen voor data-analisten.

Les 4. Bij digitale transitie en in het benaderen van de verschillende doelgroepen daarbij kunnen inzichten op het gebied van gedragsbeïnvloeding nuttig zijn. Daarbij is het nuttig om te testen of bij het verschillende doelgroepen in de digitale transitie inzichten van gedragsbeïnvloeding zijn gebruikt of in te zetten zijn. Hierbij moeten waarden en emoties centraal staan.

Nog niet zo lang geleden was 'ik ben een digibeet' een soort geuzenverklaring. Nu ben je toch een beetje een buitenbeentje als je dat nog zegt. De gerichtheid op digitalisering is dus ingrijpend verschoven. Zulke verschuivingen zijn ook te beïnvloeden, en dat is in leerprocessen een belangrijke manier om te versnellen en/of richting te bepalen.

Er is inmiddels een groot aantal projecten binnen het openbaar bestuur waar sprake is van het toepassen van deze zogenaamde 'behavourial insights', meer specifiek het 'nudgen' van stakeholders. De term 'nudgen' heeft een wat ambigue reputatie. Het inspelen op niet bewuste processen, op emoties beïnvloeden, mag dat? Anderzijds, wat is er tegen een mooie antialcoholcampagne, die emotioneel indringend onder de neus wrijft wat alcohol echt met ons doet? Campagnes kennen we in allerlei vormen. Inmiddels is de praktijk van genuanceerd beïnvloeden, die tot nadenken en handelen aanzet, een actief bedreven praktijk. Invloedrijke methodieken zijn bijvoorbeeld beroepen op aanpassen aan de meerderheid of het inzetten autoriteit. Zie ook de Cialdini principes.

Een voorbeeld vinden we weer in de digitale dienstverlening waar veel verleidingskunst ingezet wordt om mensen gebruik te laten maken van de digitale kanalen. Soms door alternatieve kanalen zo goed als onmogelijk te maken en het digitale kanaal als superieur te schetsen. Landelijke campagnes kunnen hier het handelen op organisatieniveau versterken Een voorbeeld is de zojuist genoemde campagne alert – online, waar de landelijke campagne verbonden is met campagnes op organisatieniveau.

Les 5. Voorkom bekende dissatisfiers van digitalisering en treedt die tegemoet met serieuze en leuke dynamiek van stimuleren van werken aan digitalisering.

Versterken van informatieveiligheid, Belastingdienst, Baseline Informatiebeveiliging Overheid

Negatieve gerichtheid belemmert een sterkere gerichtheid op digitalisering. Het introduceren van goedmoedige concurrentie kan helpen tegen ritualisme en zeurende achterblijvers al of niet verder gekoppeld aan serieuze vormen van monitoring, met een wellicht meer 'dreigend karakter'.

Een belangrijke dissatisfier is wat we loosely coupling noemen: het naar buiten de schijn ophouden van veranderen, terwijl de oude praktijken worden gehandhaafd en zelfs gemaskeerd. Denk bijvoorbeeld aan informatieveiligheid, waar in organisaties over het algemeen veel regels voor gelden, maar die in de praktijk nauwelijks tot daadwerkelijk toegepast worden.

Een negatieve dynamiek in een stelsel kan ook door achterblijvende organisaties ontstaan, zeker als die het tempo van de transitie gaan bepalen. In Nederland is het niet ongebruikelijk veel begrip op te brengen voor digitale achterblijvers. Dat is prima; iedereen hoort er bij; biedt dan een alternatieve route maar laat achterblijvers niet het tempo van het peloton en de voorhoede bepalen. Dit is bijvoorbeeld lang door de Belastingdienst gedaan bij digitale aangiftes. Het is daarom belangrijk om in besluitvormingscircuits goed te overleggen hoe moet worden omgegaan met het smaldeel dat de transitie niet kan volgen of dat aan loosely coupling doet. Ook hier is weer de as 'centraal – individuele organisaties' van belang.

Stelselsturing zou erop gericht moeten zijn deze praktijk van loosely coupling te doorbreken. Een eenvoudige methodiek is die van monitoring al of niet met vrijwillige deelname van de voortgang op wezenlijke punten. Bij gemeenten Bijvoorbeeld wordt de voortgang in het kader van de Baseline Informatiebeveiliging Overheid bijgehouden door de IBD (VNG). Op organisatieniveau is het dan de kunst te laten zien hoe er voortgang is geboekt door in te spelen op de monitoring. Zo stimuleer je identificatie met digitalisering

Deze negatieve dynamieken kunnen ook worden tegengegaan door het organiseren van positieve dynamiek. Niets leukers dan een sportief, leuk competitief element. Wie doet de transitie het best en het snelst? In het openbaar bestuur zijn organisaties redelijk vergelijkbaar. De doelstellingen van een transitie zijn vaak behoorlijk concreet te maken en het in een 'wedstrijd' realiseren versterkt het 'wij-gevoel' op organisatieniveau. Een goed voorbeeld vormen de ten tijde van de overgang naar digitale dienstverlening door gemeenten vigerende scorelijsten. Daar werd actief op ingespeeld door de voorlopers om bovenaan te staan. De gemeentelijke benchmark dienstverlening is een goede illustratie. Wat bij deze benchmarks vaak gebeurt, is het organiseren van uitwisseling in een setting van vertrouwen.

Hoofdauteur

Henk Wesseling
Adviseur Berenschot, expert digitalisering)

Bronnen

Henk Wesseling, Roeland Stolk en Eric Warners,
Naar een Datagedreven Gemeente, december 2015:
www.berenschot.nl/publicaties/naar-een-datagedreven-gemeente

DEELNOTITIE 4.

Aansluiting beleids-cyclus en uitvoerings-cyclus

De praktijk van de uitvoering komt bij de meeste transities ‘hard’ in aanvaring met de vooraf uitgedachte praktijk. Invoering van complexe veelomvattende wet- en regelgeving gaat in de praktijk toch net altijd anders dan tevoren gedacht. Belangrijke factoren hierbij zijn dat (1) tussen het maken van de regels en invoering vaak veel tijd zit, (2) uitvoeringspartijen vanuit uiteenlopende visies hun digitalisering afzonderlijk van elkaar hebben ingericht en (3) er regionale/lokale grote verschillen zijn in hoe partijen zich tot elkaar verhouden. In de samenwerking met de expertgroep kwam naar voren dat deze aansluiting in de context van de Omgevingswet een uitdaging is: het gaat zowel over de aansluiting tussen departementen, decentrale overheden en de uitvoerings-organisaties. Deze deelnotitie schetst vijf lessen.

Lessen

1. Organiseer vooraf interbestuurlijke escalatiestromen om vanuit de uitvoeringscyclus met snelheid terug te komen in de beleidscyclus en tot bijgestelde keuzes te komen.
2. Beleg verantwoordelijkheid voor het 'stelsel' als zodanig bij een aparte escalatietafel, los van alle individuele escalatiestromen rond specifieke thema's.
3. Test/organiseer langs de zo klein mogelijke maat, ontwikkel daar oplossingen voor voorkomende problemen en 'exporteer' die vervolgens naar de hele keten.
4. In de Wet SUWI staan interessante experimenteerartikelen die ruimte creëren om beleidsmatig effectief te kunnen reageren op uitvoeringsproblemen.
5. Social media kan een directe feedbackloop zijn voor de mismatch in fit tussen beleidsrealiteit en de uitvoeringspraktijk.

De casuïstiek

Stikstofcrisis

Organiseer vooraf interbestuurlijke escalatiestromen om vanuit de uitvoeringscyclus met snelheid terug te komen in de beleidscyclus en tot bijgestelde keuzes te komen.

De recente 'stikstofcrisis' als gevolg van de PAS-uitspraak leidde tot een abrupte transitie naar een nieuwe uitvoeringsrealiteit. Mondjesmaat kwam na maatregelen de verlening van vergunningen weer op gang. Belangrijke les hierin was dat de uitvoeringskwesties die ontstaan in een politiek/bestuurlijk sterk beladen context (grote schaarste aan ruimte, grote maatschappelijke druk op beweging en succes) al heel snel bestuurlijk/politiek worden. Daartoe werden interbestuurlijke escalatiesporen afgesproken. Inhoudelijke afstemming verliep via een Bestuurlijke Commissie van provinciale bestuurders. Aan Rijkszijde werd een ministeriële commissie ingericht. De minister van LNV sprak namens het Rijk met de BC van de provincies in een bestuurlijk overleg. Deze crisisstructuur werd hals over kop opgetuigd en ingericht, met veel zoektochten naar routes, agenda's en structuur. Daarnaast hebben we bij de PAS geconstateerd dat de politiek-bestuurlijke interesse weg was met de inwerkingtreding van het programma, waardoor politiek/bestuurlijke aandacht voor de uitvoering en de knelpunten vóór de uitspraak RvS ook ver te zoeken was. Er was dus een serieus gat te overbruggen.

De implementatie van de Omgevingswet laat zich uitstekend voorspellen en gaat ook meerdere departementen raken (met tal van verschillende belangen) en zal de koepels van provincies en gemeenten ook druk gaan bezighouden. Helder is ook dat er zaken niet goed zullen gaan, die ongetwijfeld politiek/bestuurlijk gevoelig gaan liggen, met veel risico op blamegames tussen overheden onderling (digitale loketten niet op orde, lokaal onvoldoende uitvoering gegeven aan omgevingsvisie, doorgeleiding van casuïstiek vanuit gemeentelijk loket onvoldoende, reactietermijnen die niet gehaald worden...).

Vooraf uitgedachte escalatiepatronen (wie praat wanneer waarover met wie) gaan sterk helpen om de bestuurlijke rust 'getemd' te houden en in de beleidscyclus noodzakelijke bijstellingen als gevolg van uitvoeringsinzichten relatief snel te organiseren.

Het is raadzaam de structuur ook schriftelijk/grafisch vast te stellen en bestuurlijk af te laten tikken. Het functioneren ervan valt/staat namelijk bij de acceptatie én motivatie van de betrokken bestuurders.

In de stikstofcasus gingen deze escalatiepatronen meermaals niet goed (denk bijv. aan aanpassingen van de beleidsregels en wel/niet openstellen van saldeermogelijkheden): Rijk en provincies hadden ondanks bestuurlijke afstemming verschillende interpretaties van gemaakte afspraken.
Of je elkaar in zulke contexten beet weet te houden is afhankelijk van: de persoonlijke vaardigheden van betrokken bewindspersonen/bestuurders én de bereidheid om met elkaar voldoende tijd te investeren. De (zeker ambtelijke) prikkel is altijd te denken dat bestuurlijke tijd schaars is. In dit soort contexten kun je bestuurlijke tijd beter ruimhartig inzetten.

Casuïstiek gezamenlijk doorspreken, dat wil zeggen ambtelijk voorbereid met alle perspectieven in één case (niét alleen het bestuurlijke verhaal van de klagende bestuurder) en van de casuïstiek naar de algemene regels en terug is een goede manier om te voorkomen dat het eigenbelang al te dominant wordt in reactie op casuïstiek.

Beleg verantwoordelijkheid voor het 'stelsel' als zodanig bij een aparte escalatietafel, los van alle individuele escalatiestromen rond specifieke thema's.

Bij de stikstofcrisis werd naast de inhoudelijke escalatiestructuur een overleg ingelast tussen de minister van BZK en (een aantal van) de commissarissen van de Koning in hun rol als Rijksheer (de zogeheten regietafel). Deze overlegtafel zag toe op de bewaking van het boeken van voldoende voortgang in het dossier als zodanig. Daardoor ontstonden gescheiden overlegcircuits voor enerzijds het oplossen van acute issues en belangenconflicten en anderzijds de monitoring van het gehele dossier als zodanig. De onderlinge afstemming tussen deze circuits was gebrekkig ingericht (wie escaleert hoe naar wie?) maar de scheiding in functies is ook voor de Omgevingswet een potentieel interessante gedachte.

Het overleg tussen de minister van BZK en de CdK's kende een eigen staf (vanuit BZK en vanuit de Kring van CdK's), met aparte informatiestromen (er werden voortgangsrapportages aan de provincies uitgevraagd met issue-signalering, aantal verleende vergunningen per tijdvak na uitspraak RvS, tempo/opstellen beleidskaders, ingezette/beschikbare capaciteit per organisatie, concrete knelpunt-analyses aan de hand van vergunningsverleningspraktijk etc.). De facto ontstond zo een apart loket, hoewel binnen BZK de ondersteuning gerealiseerd werd vanuit het programmateam Stikstof, dat ook de inhoudelijke sporen bediende. Belangrijkste knelpunt was dat onvoldoende helder was wat de regietafel met signalen kon doen: doorzettingsmacht had ze niet. Dit is in zo'n crisiscontext ook moeilijk af te spreken, maar zou vooraf (zeker bij de O-wet) wel goed in te regelen zijn. Te denken is zelfs aan een vergelijkbare constructie, waarbij de voorzitter van een soort regietafel bijvoorbeeld periodiek de belangrijkste betrokken bestuurders informeert (BZK/I&W/provincies/VNG).

PGB-crisis

Test en organiseer langs de zo klein mogelijke maat.

Met een Persoonsgebonden budget (PGB) kunnen budgethouders zelf bepalen wie aan hen persoonlijk zorg verleent en tevens deze vervolgens betalen. Gemeenten, zorgkantoren en zorgverzekeraars bepalen wie budgethouder mag worden, de SVB controleert en ondersteunt. De digitalisering van deze PGB-keten liep op een bepaald moment geheel vast: zorgkantoor DSB had met de budgethouders vereniging Per Saldo een alternatief spoor ontwikkeld voor de voorkant van het proces en de SVB ontwikkelde zelf de achterkant. Beiden kwamen niet meer tot één geheel, met enorme vertragingen en maatschappelijk schrijnende situaties als gevolg.

De oplossing is voor de Omgevingswet (met een sterk digitale component) interessant: vanuit het Ketenbureau PGB kwam het voorstel de hele keten op zijn kleinst aan de gang te laten gaan met de beide componenten (voor- en achterkant). Dat betrof 1 zorgkantoor, 1 gemeente, 10 budgethouders van deze gemeente en het betreffende zorgkantoor en de regionale contactpersoon van de SVB. Daaraan gespiegeld een klein team van IT'ers vanuit de betrokken organisaties, om op basis van deze kleine club 'ervaringsdeskundigen' een systeem te ontwikkelen dat de keten wél van voor tot achter kon ondersteunen. Met een versnelde agile werkwijze kwam zo in Westland een werkend geheel uit de verf.
De les: systeemproblemen in het gehele stelsel laten zich uitstekend afschalen naar de kleinst mogelijke 'deler' en in die microsetting is het veel makkelijker aan oplossingen te werken. Kortom: denk groot maar werk klein.

Een ander fenomeen in het PGB-dossier was dat enkele cases in het publieke en politieke debat domineerden, waarmee de ruimte om te komen tot voortgang op het geheel kleiner werd. Deze dynamiek dreigde ook bij de behandeling van de Wet werk en bijstand in de Tweede Kamer. De consequente verwijzing van toenmalige staatssecretaris Rutte naar de verantwoordelijke overheid in deze, de gemeente, werkte hierop zuiverend.

Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen

In de Wet SUWI staan interessante experimenteerartikelen die ruimte creëren om beleidsmatig effectief te kunnen reageren op uitvoeringsproblemen.

Met dit probleem is verbonden dat het ingewikkeld is om wetgeving zo in te richten dat je beleidsmatig effectief kunt reageren op uitvoeringsproblemen. Een goed voorbeeld in dit kader is de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI). In de Wet SUWI is geregeld hoe de structuur met betrekking tot de uitvoering van taken inzake de arbeidsvoorziening en de sociale verzekeringswetten is vormgegeven. Interessant aan deze wet is een aantal experimenteerartikelen om op het hoogste niveau heel flexibel te kunnen schakelen op de knelpunten op het laagste niveau. Zo vormde dit artikel de basis voor stroomlijning van gegevens over de domeinen van werk en inkomen en zorg heen. Opletpunt zijn goede 'checks en balances'. Zo vormde dit artikel ook mede de basis voor gebruik van het systeem Syri waarbij de gebruikte algoritmes doorschoten in ongeoorloofde discriminerende elementen.

NVWA

Social media kan een directe feedbackloop zijn voor de mismatch in fit tussen beleidsrealiteit en de uitvoeringspraktijk.

De NVWA reageert al sinds 2012 op vragen en signalen vanuit sociale media als Twitter, Facebook, Instagram en dergelijke. Dit onder andere om meer zicht te krijgen op vragen die leven in de samenleving en de beeldvorming rond de organisatie. In de loop der jaren is dit beleid doorontwikkeld en leggen inspecteurs via blogs uit wat de NVWA precies doet en wordt uitleg gegeven over bepaalde situaties. Bijvoorbeeld via Twitter reageren inspecteurs direct op opmerkingen en/of signalen en gaan ze in gesprek met de betreffende poster.

Los van het directe effect – mensen informeren – heeft dit als belangrijke meerwaarde dat de organisatie meer bewust is geworden van de buitenwereld ('voor wie doen we het eigenlijk'), een belangrijke informatiebron heeft aangeboord terwijl ook de interne zichtbaarheid van inspecteurs en de samenwerking een impuls heeft gekregen.

Bij de Omgevingswet is natuurlijk de vraag wíé deze rol krijgt: daar moet wel kennis van de uitvoering geconcentreerd zitten. Het Informatiepunt Leefomgeving zou een potentieel logische speler zijn. Vanuit het signalerende orgaan kunnen uitstekend bevindingen/reflecties via de onder 1 genoemde interbestuurlijke escalatiestromen tot besluitvorming leiden. Oplossingen zouden in de kleinschalige setting zoals genoemd onder 3 tot stand gebracht kunnen worden.

Hoofdauteurs

André Oostdijk

Adviseur fysiek domein Berenschot

Frederik van Dalfsen

adviseur Berenschot, expert stelselsturing

Korrie Louwes

Hoofdinspecteur Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd

Bronnen

www.overheidincontact.nl/hoe-de-nvwa-als-toezichthouder-meer-contact-krijgt-met-de-samenleving-via-social-media/

DEELNOTITIE 5.

Multi-level uitdagingen in het fysieke domein

Naast lessen uit andere domeinen en transities kijken we ook naar casuïstiek in het fysieke domein: deze specifieke context brengt scherpte aan in de analyse. De werking van het nieuwe stelsel van Omgevingsrecht valt of staat met een goede uitvoering. Typerend voor de fysieke leefomgeving is de diversiteit aan belangen en benodigde specialismen. Dit speelt zowel bij het maken van (beleids-) afwegingen als in de vergunningverlening, toezicht en handhaving: kortom de gehele cyclus. Het inrichten van instrumenten en het organiseren van gerichtheid is hierin op zichzelf een uitdaging.

Daarnaast is er een context van beperkt beschikbare middelen. In deze context voorzien we vlak voor inwerkingtreding van de Omgevingswet een 'golf van vergunningaanvragen' op grond van het oude stelsel en plaatsen we kanttekeningen bij de mate waarin organisaties klaar staan voor een meer integrale manier van werken. We trekken lessen uit onder andere de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Waterwet en de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS).

Inzichten

1. De invoering van een wijziging in een vergunningenstelsel kan leiden tot een veelheid aanvragen waar je op berekend moet zijn.
2. Stelselwijziging vraagt om stelselregie, met tijd en aandacht voor zowel het opbouwen van nieuwe structuren als het afbouwen van bestaande structuren.
3. De overdracht van rollen en taken gaat niet vanzelf: bestuurlijke aandacht blijft noodzakelijk.
4. Moderne uitvoeringsprincipes zorgen voor een vergroting van de publieke waarde, maar zijn wel arbeidsintensiever.

De casuïstiek

PAS en Waterwet

De invoering van een wijziging in een vergunningenstelsel kan leiden tot een veelheid aanvragen waar je op berekend moet zijn.

De ervaring vanuit onder meer de PAS en de Waterwet leert dat een wijziging in vergunningenstelsels leidt tot een hausse aanvragen die kort voor de inwerkingtredingsdatum van het nieuwe regime worden ingediend. Initiatiefnemers en experts die hen bijstaan kennen het bestaande stelsel en kiezen voor zekerheid: ze weten precies waar een aanvraag op grond van het huidige stelsel aan moet voldoen. Daarmee ontstaat een grote piek in de werklast die binnen de daarvoor geldende termijnen moet worden weggewerkt, terwijl aanvragen onder het nieuwe regime binnendruppelen. Voor vergunningverlenende organisaties is het zaak om zich hier goed op voor te bereiden door onder andere hun vergunningenstrategie onder de loep te nemen. Belangrijke onderwerpen zijn hierbij toetspunten, diepgang van de toetsing, ventielen wanneer planningen niet gehaald worden, enzovoort. Daarnaast is het belangrijk voldoende capaciteit te reserveren en tegelijkertijd de werkzaamheden rond het nieuwe regime in goede banen te leiden. Ook kan het helpen om te onderzoeken wat maakt dat initiatiefnemers kiezen voor een aanvraag op grond van het oude stelsel en welke mogelijkheden er zijn om de te verwachten piek van aanvragen af te vlakken. Denk aan gerichte voorlichting, al dan niet in samenwerking met vertegenwoordigers van aanvragende organisaties. De eerdere ervaringen laten zien dat het simpelweg opplussen van capaciteit door beperkte middelen en een krappe arbeidsmarkt niet eenvoudig is.[2]

Wabo en introductie stelsel van Omgevingsdiensten

Stelselwijziging vraagt om stelselregie, met tijd en aandacht voor zowel het opbouwen van nieuwe structuren als het afbouwen van bestaande structuren.

Met de introductie van de omgevingsdiensten in 2014 zijn bestaande overlegstructuren op provinciaal niveau met de betrokken organisaties uit zowel de strafrechtelijke als de bestuursrechtelijke hoek doorbroken. Hoewel de Wabo dergelijke overleggen oplegt, komt dit in veel gevallen niet of onvoldoende meer voor. Tegelijkertijd zien we dat de deelnemers aan het stelsel voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-stelsel) in een aantal gevallen – het gaat natuurlijk ook regelmatig goed – de bredere publieke waarde van het stelsel uit het oog verloren. Zij redeneerden (in enkele gevallen nog steeds) puur vanuit eigen belang met een grote focus op kostenreductie. Daarbij ging de introductie van omgevingsdiensten in sommige regio's gepaard met veel weerstand en heeft het 'afscheid nemen' van bekende structuren en patronen en het ontwikkelen van nieuwe structuren en patronen tijd gevergd. Dat zit de vorming en ontwikkeling van diverse omgevingsdiensten tot op de dag van vandaag dwars. Gevolg is onder meer dat de samenwerking binnen en tussen regio's lastig is. Bovenregionale opgaven maar bijvoorbeeld ook ketenvraagstukken zijn daardoor niet goed (meer) te adresseren.

Op dit onvoorziene neveneffect hebben zowel het Rijk (stelselverantwoordelijke), provincies (vanuit IBT) en gemeenteraden (horizontaal toezicht) niet ingegrepen. Het nieuwe stelsel sluit als een bus in juridische zin en op papier, maar leidt niet het tot gewenste gedrag. Wie grijpt in? Een vraag die ook door de Commissie Van Aartsen is gesteld.[3]
De casus laat zien dat het voor een goede werking van een stelsel – na een ingrijpende stelselwijziging – van belang is om regie te voeren om de werking ervan en dan het belangrijk is

2 Zie onder andere het rapport PAS Noord-Brabant en de evaluatie van de PAS.
3 Zie onder andere het rapport Van Aartsen, de evaluatie LHS en algemene evaluaties van de Wabo in 2017 en 2019

om niet alleen aandacht te besteden aan de ontwikkeling van nieuwe patronen (zoals de inrichting van omgevingstafels om nieuwe initiatieven integraal af te wegen), maar juist ook aan het afbouwen van bestaande structuren en patronen. Bij de in de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt ook afscheid genomen van bestaande zekerheden en werkwijzen ('zo doen we dit al jaren en dat ging altijd goed'). Dit gaat gepaard met weerstand – niet iedereen houdt van verandering en ziet meteen de meerwaarde van een nieuwe manier van werken. Soms is dit voorzien en is hier rekening mee gehouden, maar andere stelselwijzigingen leren dat ook er verrassingen kunnen optreden ; zaken die tussen het wal en schip vallen of mismatches in verwachtingen. De kunst is om deze tijdig te identificeren en hier alsnog oplossingen voor te vinden. Dat vraagt om stelselregie; het gezamenlijk monitoren van de werking van het stelsel en het organiseren van oplossend vermogen om tijdig problemen te verhelpen die in het stelsel ontstaan.

Bevoegdheidsoverdracht waterschappen en PAS

Overdracht van rollen en taken gaat niet vanzelf: bestuurlijke aandacht blijft noodzakelijk.

Uit tal van persberichten, maar ook uit onze uitvoeringspraktijk komt naar voren dat tal van beleids- en VTH-organisaties geleden hebben onder de bezuinigingsrondes van de afgelopen jaren. De verwachting is dit de komende jaren niet anders zal zijn. Wij constateren dat dit doorwerkt in de samenwerking. Niet alleen binnen organisaties (tussen beleid en uitvoering) maar ook – zoals eerder opgemerkt – tussen de rijksoverheid en andere overheden. Een voorbeeld is de overdracht van de bevoegdheid rond indirecte lozingen op het oppervlaktewater van waterschappen naar gemeenten. Ondanks het 'zendingswerk' van waterschappen hebben gemeenten deze taak in de regel niet naar behoren geadresseerd. Gevolg is dat omgevingsdiensten deze taak niet oppakten. Na verloop van jaren is de aandacht hiervoor verder verslapt en de grip op indirecte lozingen sterk afgenomen.

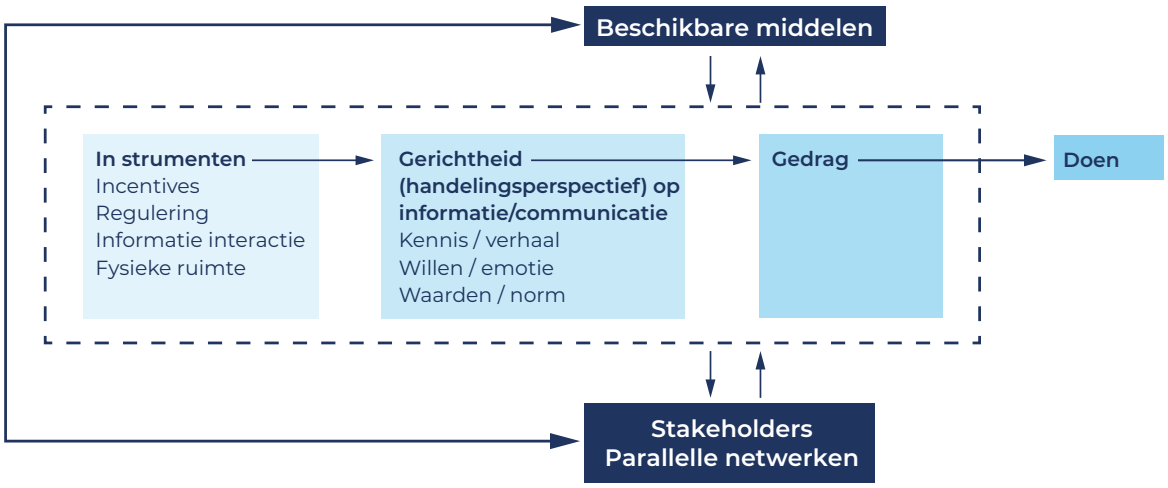
Rond de ontwikkeling van de PAS zien wij een soortgelijk fenomeen. De PAS is een zwaar bevochten politiek compromis met tal van open einden. Na de inwerkingtreding van de PAS verdween het programma al snel van de politiek-bestuurlijke radar, terwijl er nog tal van ingewikkelde uitvoeringsvraagstukken op te lossen waren. De uitwerking hiervan werd laag in organisaties belegd waarbij er onvoldoende oog was voor het gegeven dat de gekozen oplossingen beleidsmatige consequenties hadden. De feedbackloop was met andere woorden niet georganiseerd hetgeen zeker heeft bijgedragen aan het vastlopen van het instrument.[4]

Impactanalyses VTH-organisaties

Moderne uitvoeringsprincipes zorgen voor meer publieke waarde, maar zijn arbeidsintensiever.

De Omgevingswet vraagt om een moderne overheid die vraagstukken gebiedsgericht en integraal benadert, een positieve grondhouding richting initiatiefnemers heeft en gebruik maakt van bestuurlijke afwegingsruimte. Moderne uitvoeringsprincipes die op brede instemming kunnen rekenen, maar niet van de ene op de andere dag de standaard zijn. Dit vraagt ook van VTH-organisaties om een belangrijke omslag in denken en werkwijze. Om deze transitie goed vorm te geven, is 'lucht in de organisatie', tijd en denkkracht nodig. Niet alleen om de consequenties van de Omgevingswet goed te kunnen doordenken, processen en procedures goed in te richten, maar ook om deze oriëntatie en werkwijze te bestendigen.
In de diverse impactanalyses die wij hebben uitgevoerd zien we hier een belangrijk risico. Veel VTH-organisaties kunnen ternauwernood aan hun eigen professionele standaarden voldoen en zijn in veel gevallen de koppeling met beleidskernen grotendeels verloren. Niet dat zij niet willen meebewegen, maar het handelingsperspectief ontbreekt voor een deel. Voor wat betreft integraliteit worden bijvoorbeeld intern specialisten betrokken. Voor stakeholders van buiten de eigen organisaties geldt dat veel minder. Andersom geldt dat andere organisaties niet altijd VTH-specialisten in het vizier hebben als het gaat om belangenafwegingen of beleidsontwikkelingen, terwijl de Omgevingswet juist vraagt om meer integraal en vanuit één beleidscyclus te werken. Dat vergroot de kwaliteit van het besluitvormingsproces en voorkomt uitvoeringsproblemen aan de achterkant, maar vraagt een grotere tijdsinvestering aan de voorkant. Hierin is nog niet overal voorzien. Ook vraagt dit wezenlijke andere kennis en kunde van VTH-specialisten; het vanuit hun uitvoeringsexpertise kunnen adviseren over beleidsontwikkeling. Voor een deel is er sprake van een tijdelijke intensivering van werkzaamheden; het kost tijd om een nieuwe werkwijze eigen te maken. Voor een ander deel verwachten we een blijvende intensivering; integraal werken vraagt immers meer afstemming tussen sectoren en specialisten.[5]

4 Zie onder andere de evaluatie VTH-Waterkwaliteit en de evaluatie van de PAS.
5 Zie onder meer de impactanalyses Omgevingswet die Berenschot heeft uitgevoerd voor de gemeenten Groningen, Hoorn, Rozendaal en Almelo.



Hoofdauteurs

André Oostdijk
Adviseur fysiek domein Berenschot

Rens Baltus
Adviseur programmanagement Berenschot

Bronnen

- Berenschot, Evaluatie Landelijke handhavingstrategie, lopend.
- Van Aartsen, J. 'Om de leefomgeving', Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur, maart 2021
- Berenschot en BügelHajema, Beleidsevaluatie van het PAS en het wetstraject voorafgaand aan het PAS, 2020
- Berenschot en Arcadis, De organisatie van de uitvoering van de VTH-taken op het gebied van waterkwaliteit, juni 2020
- Berenschot, Kwaliteitsborging bij de uitvoering van de VTH-taken, oktober 2019
- Berenschot, Evaluatie Wet VTH: Op weg naar een volwassen stelsel, juni 2017
- Berenschot, Impactanalyses Omgevingswet, onder andere gemeenten Groningen, Hoorn, en Almelo.
- Berenschot, De voorraad weggewerkt? Actualisatie vergelijkend onderzoek vergunningverlening NBW, juni 2016

Epiloog

Door transitie werken aan transformatie in een complex, gelaagd stelsel.

Inleiding

U ontving een vijftal 'losse' notities met lessen en reflecties die bruikbaar zijn om de invoering van de omgevingswet zo optimaal mogelijk vorm te geven. De lessen en reflecties uit deze deelnotities kennen echter wel een vorm van samenhang: ze hebben vorm gekregen vanuit één achterliggend perspectief op hoe met het soort vraagstukken als de implementatie van een nieuw regelgevend kader om te gaan. Centraal in dat perspectief staat de vraag: wat is eigenlijk het doel van zo'n nieuw regelgevend kader en hoe is de implementatie te plaatsen in de bredere achterliggende veranderopgave in de samenleving. Voor ons zijn daarin twee samenvallende begrippen van belang: transitie en transformatie.

Een zo optimaal mogelijke transitie.

De transitie gaat over de daadwerkelijke 'omklap' van een oud regelgevend kader naar een nieuwe set aan regels. De invoering van de omgevingswet is bij uitstek een transitie: het regelgevend kader verandert, maar ook de uitvoeringspraktijk moet grondig om. Een transitie (in deze zin van het woord) duurt meestal kort: een aantal maanden.

Een zo optimaal mogelijke transformatie.

De transformatie gaat over de uiteindelijke realisatie van de gewenste beleidsdoelstellingen die achter de omgevingswet zitten. De transformatie zal jaren duren en krijgt stap voor stap vorm. De transitie kan de transformatie een boost geven, maar ook een obstakel zijn voor de mate waarin de transformatie goed aangejaagd wordt. Daarom beschrijven we lessen over hóé de transitiefase ook zo nuttig mogelijk te maken vanuit transformatief oogpunt.

Dit gebruik van de termen transitie gaat enigszins tegen het gangbare spraakgebruik in maar is binnen het openbaar bestuur wel de gangbare uitleg: transities als breukmomenten in een breder proces van transformatie. Een transitie – in dit geval de inwerkingtreding van de Omgevingswet – is dus een moment om volgens een nieuwe formele logica te gaan werken, als basis en aanjager voor een breder proces van transformatie.

Cruciale context: een bijzonder complex stelsel

Bij de 'omklap' van de Omgevingswet zijn een enorm groot aantal organisaties vanuit diverse invalshoeken betrokken. Gemeenten, waterschappen, provincies en diverse ministeries hebben allen een belangrijke rol bij de implementatie van de wet. Complicerende factor is dat binnen die verschillende overheidslagen ingezoomd kan worden op diverse betrokken beleidsafdelingen en uitvoerende organisaties, waarbij het vaak ook gaat om een samenspel tussen meerdere beleidsdomeinen. Soms gaat dat om afdelingen, maar vaak om uitvoeringsorganisaties als omgevingsdiensten en landelijke inspecties die zich stuk voor stuk weer op een andere manier verhouden tot hun opdrachtgever en eigenaar.

Dit mozaïek aan betrokken organisaties (oftewel het stelsel) stuurt en opereert in de praktijk sterk vanuit eigen verantwoordelijkheden, taken, prioriteiten en invalshoeken. Tegelijk geldt dat optimale samenwerking binnen en tussen overheden geboden is om de doelen van de wet te realiseren, zeker wanneer de opgave de eigen organisatie overstijgt. Dit betekent dat een veelheid van beleidscycli op allerlei punten goed in elkaar moeten haken. De praktijk leert dat dit gemakkelijker gezegd dan gedaan is. In deelnotitie 2 wordt niet voor niets specifiek ingegaan op de aansluiting van de beleid- en uitvoeringscyclus in andere transities. In deelnotitie 4 schetsen we nadere lessen rond strak programmamanagement in zo'n complexe context.

De essentie van transformeren: naar een dominant en gedeeld handelingsperspectief

Andere transformaties laten zien dat het toegroeien naar verenigbare handelingsperspectieven van de betrokken actoren een langdurig proces is. Dat eens te meer in de complexe omgeving waarbinnen de Omgevingswet zijn beslag krijgt. We noemen dat 'met elkaar leren' naar een verenigbaar perspectief, gericht op het doen slagen van een nieuwe beleidscontext, logica en werkwijze.

Transformaties gaan in de regel gepaard met – en zijn grotendeels te zien als – veranderingen in gedrag. Neem het voorbeeld van de digitale transformatie, dat wil zeggen de huidige ontwikkeling naar meer datagedreven sturen en werken. Deze moet leiden tot betere dienstverlening met meer draagvlak (beoogde publieke waarde). Onderliggend zijn de goede data en dataficering en het vervolgens daadwerkelijk gebruiken van die data voor verbetering van de sturing randvoorwaardelijk, waarna de toepassing daarvan volgt

in processen. Dit leidt dan tot optimalisering en innovatie van dienstverlening. Deelnotitie 5 gaat expliciet in op maatschappelijk leren bij digitalisering, die ook bruikbaar kunnen zijn in de context van de omgevingswet.

Deze transformatie voltrekt zich overigens primair autonoom – digitalisering van de samenleving vindt ook plaats zonder overheidsbemoeienis – maar de overheid tracht deze zo te beïnvloeden dat meer (publieke) waarde wordt gegenereerd. Een dergelijk richten vindt plaats door wetgeving, subsidiëring, technologische mogelijkheden en wat al niet meer. Beslissend voor succes is uiteindelijk het gedrag van alle betrokken actoren. Een transitie als breukmoment vereist dus het versterken van een gedragsverandering die niet van vandaag op morgen tot stand komt. Na dat breukmoment zou er de bereidheid moeten zijn om het voorziene instrumentarium te bedienen, benutten en verder te ontwikkelen. Deelnotitie 1 gaat over lessen over hoe die gedragsverandering zo optimaal mogelijk te ondersteunen. Deelnotitie 3 besteedt nog eens nader aandacht aan hoe de eindgebruiker in zulke processen van transitie een goede rol te geven, gericht op zowel kwalitatief bruikbare feedback vanuit de praktijk áls op maximaal impact-effect vanuit de transitie.

Het nadenken over een gedeeld handelingsperspectief: een bruikbaar gedragsmodel

In bovenstaande figuur is schematisch weergegeven hoe verschillende instrumenten via kennis, willen en waarden uiteindelijk perspectief- en gedragsverandering teweeg kunnen brengen. Deelnotitie 1 gaat zoals gezegd specifiek in op deze gedragsverandering. Regelgeving/handhaving, incentives/straffen, informatie/indoctrinatie, fysiek stimuleren/beperken beïnvloedt mensen in wat ze willen, kunnen, vertellen (gerichtheid). Kortom: het beïnvloedt hun handelingsperspectief.

En daarmee stuurt het ook hoe ze gezamenlijk ‘leren’, en wel/niet komen tot een meer of minder verenigbaar perspectief. En juist daarin ligt de sleutel naar gedragsverandering en transformatie. Het geheel aan deelnotities is dus ingegeven door een achterliggend en redelijk integraal perspectief op het succesvol krijgen van transities en transformaties.

Daarbij geldt: het is heel belangrijk om op de ingezette mix van gedragsveranderende prikkels voortdurend te analyseren en bij te sturen. In het bovenstaande gedragsmodel komen meerdere verklarende factoren voor gedrag samen. De mix van factoren die kunnen leiden tot gemeenschappelijk leren. Het is de veelal bekende mix van regulering, incentives/prikkels, fysieke inrichting instituties/structuur en ‘informatie en dialoog’ (gesprek en ontmoeting).

Dat vergt ook langdurige inzet, juist om die mix ‘effectief’ te houden. Het variëren in leerprocessen leidt daarbij tot grotere baten van de transitie op langere termijn. Leren moet vorm krijgen als voortdurende reflectie op ervaringen en daadwerkelijk tot ‘andere habits leiden. Er zijn legio voorbeelden van dergelijke leerprocessen verder doorgevoerd naar een moment van transitie: in hele brede zin de dualisering gemeentebestuur, versterken informatieveiligheid na invoeren Baseline Informatiebeveiliging Overheid. Denk aan het langdurig werken aan verbetering van digitaliseringsprojecten van de rijksoverheid en alle instrumenten die daar met langere termijn van lopen op worden ingezet zoals ‘BIT’.

Berenschot

‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl