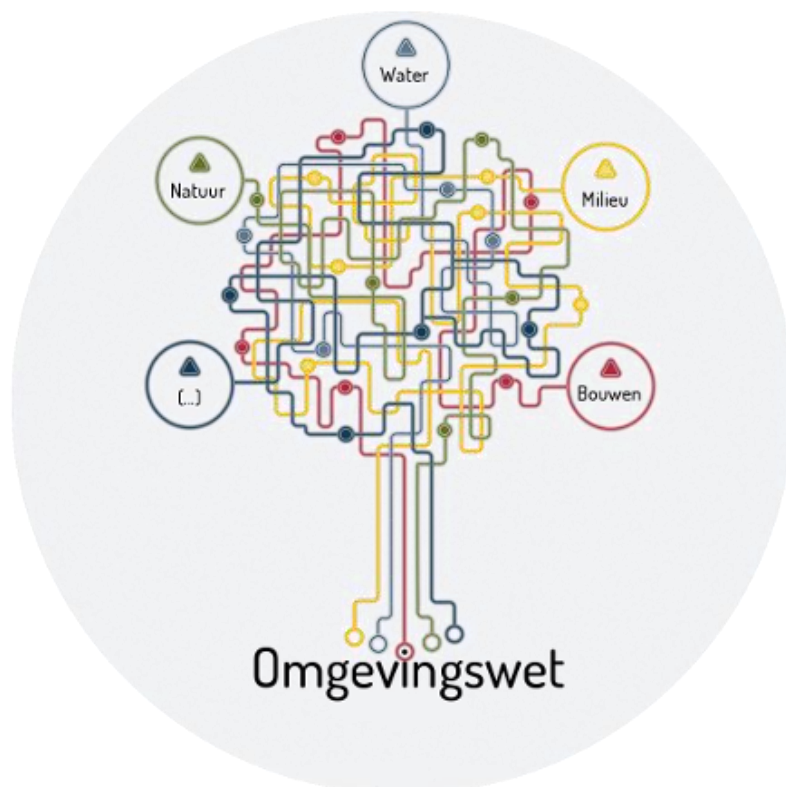


# Naar integraal gemeentelijk handelen in de fysieke leefomgeving

*Onderzoek naar de verwachte impact van de Omgevingswet op gemeentelijke organisaties en hoe programmamanagement hierbij kan helpen*



Student:	Karel Kersten	Scriptiebegeleider:	Prof. Dr. Jurian Edelenbos
Datum:	Januari 2018	Tweede lezer:	Prof. Dr. Mike van Duijn
Studentnr.:	431594KK	Stagebegeleider:	Robbert van Overmeire Msc.
Studie:	Bestuurskunde (GMCS)	Stagebegeleider:	Drs. Joost Clarenbeek
Stageorganisatie:	EY Advisory		

# Inhoudsopgave

## Voorwoord

<b>Hoofdstuk 1: Inleiding en probleemstelling</b>	<b>5</b>
Paragraaf 1.1: <i>De Omgevingswet</i>	5
Paragraaf 1.1.1: <i>Doelen en Instrumenten van de Omgevingswet</i>	5
Paragraaf 1.2: <i>Programmamanagement als analysekader</i>	6
Paragraaf 1.3: <i>Omgevingswet en Programmamanagement</i>	7
Paragraaf 1.4: <i>Doelstelling &amp; Vraagstelling</i>	8
Paragraaf 1.5: <i>Hoofdvraag</i>	8
Paragraaf 1.5.1: <i>Deelvragen</i>	8
Paragraaf 1.6: <i>Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie</i>	9
Paragraaf 1.6.1: <i>Maatschappelijke relevantie</i>	9
Paragraaf 1.6.2: <i>Wetenschappelijke relevantie</i>	9
<b>Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader</b>	<b>10</b>
Paragraaf 2.1: <i>Inleiding</i>	10
Paragraaf 2.2: <i>Fragmentatie</i>	10
Paragraaf 2.3: <i>Joined-up government</i>	11
Paragraaf 2.4: <i>Projectmanagement</i>	13
Paragraaf 2.5: <i>Programmamanagement</i>	13
Paragraaf 2.5.1: <i>Ontstaan Programmamanagement</i>	14
Paragraaf 2.5.2: <i>Eigenschappen Programmamanagement</i>	14
Paragraaf 2.5.3: <i>Soorten Programmamanagement</i>	15
Paragraaf 2.6: <i>Interoperabiliteit</i>	16
Paragraaf 2.7: <i>Effect Programmamanagement op kwaliteit intern management</i>	19
Paragraaf 2.8: <i>Voordelen Programmamanagement t.o.v. JUG</i>	20
Paragraaf 2.9: <i>Effect Programmamanagement op kwaliteit dienstverlening</i>	20
Paragraaf 2.10: <i>Effect kwaliteit management op kwaliteit dienstverlening</i>	21
Paragraaf 2.11: <i>Verwachtingen uit programmamanagement mbt Omgevingswet</i>	21

Paragraaf 2.12:	<i>Conceptueel model</i>	22
<b>Hoofdstuk 3:</b>	<b>Operationalisering en Methodologie</b>	<b>24</b>
Paragraaf 3.1:	<i>Operationalisering</i>	24
Paragraaf 3.2:	<i>Methoden</i>	25
Paragraaf 3.2.1:	<i>Vooronderzoek</i>	26
Paragraaf 3.2.1.1:	<i>Literatuurstudie</i>	26
Paragraaf 3.2.1.2:	<i>Verkennde interviews</i>	26
Paragraaf 3.2.2:	<i>Case studies</i>	26
Paragraaf 3.2.2.1:	<i>Case selectie</i>	26
Paragraaf 3.2.3:	<i>Dataverzameling</i>	27
Paragraaf 3.2.4:	<i>Interviewproces</i>	28
Paragraaf 3.2.5:	<i>Stellingen</i>	29
Paragraaf 3.2.5.1:	<i>Ruimtelijk</i>	29
Paragraaf 3.2.5.2:	<i>Digital</i>	29
Paragraaf 3.2.6:	<i>Betrouwbaarheid &amp; validiteit</i>	30
<b>Hoofdstuk 4:</b>	<b>Analyse</b>	<b>31</b>
Paragraaf 4.1:	<i>Inleiding</i>	31
Paragraaf 4.2:	<i>Fragmentatie</i>	31
Paragraaf 4.3:	<i>Uitdagingen &amp; veranderingen rond de Omgevingswet</i>	35
Paragraaf 4.4:	<i>Faciliteren van de verandering</i>	37
Paragraaf 4.5:	<i>Observaties</i>	40
Paragraaf 4.6:	<i>Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)</i>	40
Paragraaf 4.7:	<i>Dienstverlening</i>	43
Paragraaf 4.8:	<i>Integrale analyse</i>	44
<b>Hoofdstuk 5:</b>	<b>Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>46</b>
Paragraaf 5.1:	<i>Conclusie</i>	46
Paragraaf 5.2:	<i>Wat is de Omgevingswet?</i>	46
Paragraaf 5.3:	<i>Wat is programmamanagement?</i>	47
Paragraaf 5.4:	<i>Wat is de verwachte impact van de Omgevingswet op het interne management van gemeenten?</i>	47

Paragraaf 5.5:	<i>Wat is de verwachte impact van de Omgevingswet op de digitalisering van de verschillende organisaties?</i>	48
Paragraaf 5.6:	<i>Hoe kan deze impact verklaard worden?</i>	48
Paragraaf 5.7:	<i>Welke rol speelt programmamanagement in de vormgeving en uitvoering van de Omgevingswet?</i>	49
Paragraaf 5.8:	<i>Aanbevelingen</i>	51
Literatuurlijst		53

# Hoofdstuk 1: Inleiding en probleemstelling

## 1. De Omgevingswet

Op 1 juli 2016 is de Omgevingswet in de Eerste Kamer aangenomen. De Omgevingswet zal 26 wetten, ongeveer 120 AMvB's en honderden ministeriële regelingen bundelen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu. 2014. 6). De motivatie hiervoor is tweeledig. Ten eerste is het doel om de bestaande wetten zodanig aan te passen dat ze moderner en toekomstbestendig worden. Zo wordt er in de huidige regelgeving onvoldoende rekening gehouden met regionale diversiteit en duurzaamheid (Ministerie van Infrastructuur en Milieu. 2014. 6). Ten tweede drukt de huidige wet en regelgeving enorm op initiatieven in de ruimtelijke omgeving. Dat komt omdat alle wet en regelgeving is per sector opgedeeld. Elke sector heeft zijn eigen procedures. Dit leidt tot een niet transparant geheel voor de initiatiefnemers (Ministerie van Infrastructuur en Milieu. 2014. 6).

Op dit moment krijgen burgers en bedrijven met meerdere wetten te maken als zij iets in de fysieke leefomgeving willen veranderen. De fysieke leefomgeving omvat veel beleidsvelden van strikt (steden)bouwkundig tot gezondheid en sociaal. Afhankelijk van wat er wordt veranderd of toegevoegd moeten er verschillende vergunningen aangevraagd worden. Welke vergunningen nodig zijn moet door de burger uitgezocht worden en apart aangevraagd. Na invoering van de Omgevingswet is het de bedoeling dat de aanvrager (burger, bedrijf of overheid) één aanvraag indient voor een gebied. De aanvrager krijgt na die ene aanvraag een vergunning voor het hele gebied waarin staat wat er allemaal op het terrein mag gebeuren.

De geest van de wet en regelgeving nu is vooral gericht op het weren van aantastende elementen in plaats van het bieden van kansen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu. 2014. 6). Er wordt uitgegaan van verschillende verboden die uit verschillende wet- en regelgeving voortvloeien. Na invoering van de Omgevingswet zal er door de daarvoor bevoegde overheid (of overheden (Ministerie van Infrastructuur en Milieu. 74)) een afweging gemaakt worden tussen de verschillende belangen die er zijn. Geluidshinder zou als minder belangrijk bevonden kunnen worden als er in het gebied al een snelweg ligt bijvoorbeeld.

Op voorhand kan gesteld worden dat de impact van deze wet groot zal zijn. Dit omdat er een groot aantal wetten samengevoegd wordt en de decentrale overheden integrale omgevingsvisies dienen op te stellen. Verder wordt er zwaar ingezet op digitale dienstverlening aan burger en bedrijf. Het is het doel van dit onderzoek om de verwachte impact die de invoering van deze wet met zich meebrengt te identificeren en te analyseren. Dit om te verkennen wat mogelijkheden zijn voor EY Advisory om klanten in de publieke sector te adviseren rond dit thema.

### 1.1 Doelen en Instrumenten van de Omgevingswet

Hieronder staan de doelen en instrumenten van de Omgevingswet zoals opgesteld in de Memorie van Toelichting uit 2014 (Ministerie van Infrastructuur en Milieu. 7-8).

*“Met de Omgevingswet en bijbehorende uitvoeringsregelgeving\* streeft de regering vier verbeterdoelen na:*

- *het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;*
- *het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;*
- *het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving;*
- *het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.”*

Om deze doelen te bereiken stelt de Omgevingswet onderstaande instrumenten beschikbaar:

*“Het wetsvoorstel kent zes kerninstrumenten:*

- *de omgevingsvisie, een samenhangend strategisch plan over de fysieke leefomgeving;*
- *het programma, een pakket van beleidsvoornemens en maatregelen\* die dienen om omgevingswaarden of doelen in de fysieke leefomgeving te bereiken en daaraan te blijven voldoen;*
- *decentrale regelgeving, te weten het omgevingsplan van de gemeente, de waterschapsverordening van het waterschap en de omgevingsverordening van de provincie, waarin het decentraal bestuur gebiedsdekkend de algemene regels en vergunningplichten vastlegt;*
- *algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving;*
- *de omgevingsvergunning, waarmee een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming kan verkrijgen voor het geheel van door hem gewenste activiteiten;*
- *het projectbesluit, een generieke regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang volgens de «sneller en beter»-aanpak\*.”*

De doelen van de Omgevingswet zijn duidelijk de regels die de fysieke leefomgeving beheersen moeten duidelijk en inzichtelijk worden. Daarnaast moeten deze regels zorgen voor een integraal geheel bij beleidsafwegingen. Beleid dat gemaakt wordt voor de fysieke leefomgeving moet allereerst doelgericht zijn en zodoende ook flexibel gemaakt kunnen worden.

Zo zijn de instrumenten die de Omgevingswet met zich meebrengt dan ook ingericht. Boven alles staat voor gemeenten (alles vanaf hier wordt vanuit het gemeentelijk perspectief geschreven) de omgevingsvisie. Dit is een vormvrij strategisch plan voor de gemeente waarin alle doelen en onderdelen die onder de noemer fysieke leefomgeving vallen ingepast worden. Daarop volgt het programma waarin maatregelen en voornemens staan om de gemeentelijke doelen te bereiken vinden.. Er wordt zo dus duidelijk gemaakt welke richting een gemeente op wil en wat de gemeente gaat ondernemen om daar te komen. Het omgevingsplan maakt voor de gehele gemeente inzichtelijk waar welke omgevingswaarde gelden en wat er binnen bepaalde gebieden mogelijk is. Dit zorgt ervoor dat er flexibeler omgesprongen kan worden met gebieden en er zo een optimalere gebiedsontwikkeling plaats kan vinden.

De consequenties van deze wet voor gemeenten zullen dus groot zijn. Organisatiestructuren en werkprocessen worden doorkruist. Rollen veranderen en eisen andere competenties. In deze scriptie wordt onderzocht in welke mate gemeente waar last van kunnen krijgen.

## **2. Programmamanagement als analysekader**

In deze scriptie wordt de invoering van de Omgevingswet onderzocht. In dit onderzoek wordt programmamanagement als hulpmiddel voor de invoering bekeken. Voor de ontwikkelingen, moeilijk- en mogelijkheden wordt gekeken en of, en zo ja, hoe programmamanagement kan zorgen voor een goede inpassing van de Omgevingswet in de gemeentelijke organisatie.

Programmamanagement is een bewuste poging om losse projecten met elkaar te verbinden binnen een overkoepelend programma om zo tot strategische voordelen te komen (Buijs. Edelenbos. 2012. 3. & Van Buuren. et al. 2010. 675). Programmamanagement kan ook het samenbrengen van projecten met elkaar en met de lijnorganisatie zijn (Buijs. Edelenbos. 2012). Daarnaast is het doel van programma's verandering aan te brengen in organisaties en hun samenwerking met hun omgeving (Artto. Et al. 2009. 1. 10. & Van Buuren. et al. 2010. 675). Artto et al. stellen dat programma's de organisatie als geheel beschrijven. Programma's leveren product-, proces-, organisatie-, infrastructurele of systeem- veranderingen op. Vaak komen deze opbrengsten met verschillende soorten tegelijk naar voren als gevolg van het programma (Artto. et al. 2009. 10). Bijvoorbeeld zowel proces- als productveranderingen.

### *Hiërarchie, project en programma*

Hiërarchische systemen zijn minder effectief in complexe taken waarin er veel informatie uitgewisseld moet worden (Peters. 1998. 298). Peters stelt zelfs dat netwerk coördinatie in sommige gevallen net zo effectief kan zijn als hiërarchische coördinatie (1998. 299). Projectmanagement kwam op als remedie voor de sectorale lijnorganisaties. Door ad hoc projectgroepen op te richten met medewerkers uit verschillende lijnorganisaties wordt het informatieprobleem opgelost. Uiteindelijk zorgde vergaande 'projectificatie' ervoor dat de oplossing onderdeel van het probleem begon te worden. Projecten vormen afgebakende eilanden die voornamelijk hun interne doelen proberen te beschermen tegen invloeden van buitenaf. Hierdoor wordt niet de kwaliteit gehaald die de beleidsmakers voor ogen hadden aan het begin van het project (Van Buuren. et al. 2010. 674).

## **3. Omgevingswet en Programmamanagement**

De Omgevingswet streeft er naar om naar de burgers en het bedrijfsleven toe eenduidig te zijn. De verschillende lijnorganisaties zullen dus gezamenlijk tot besluiten moeten komen over initiatieven van burgers en bedrijven. Daarnaast dienen de te vormen omgevingsvisies recht te doen aan de lokale leefomgevingseisen, die niet per definitie eenduidig zijn. Verschillende belangen dienen tegen elkaar afgewogen te worden. De Omgevingswet maakt het mogelijk om verschillende waarden tegen elkaar af te wegen. Zo kan er afgeweken worden van de huidige wettelijke voorschriften waar dat opportuun is.

Programma's en programmamanagement zijn middelen geworden voor verandering en innovatie binnen organisaties (Lehtone. Martinsuo. 2007. 21). Daarnaast kan programmamanagement gezien worden als resultante van interdependenties tussen projecten in complexe processen. Verder ligt de focus binnen het programmamanagement op samenbrengen van verschillende doelen om tot een collectief proces te komen (Buijs. 2010. 30). Van Buuren et al. stellen dat regionale ontwikkeling van

hoge kwaliteit niet bereikt wordt als er veel geïsoleerde projecten zijn (2010. 673). Dit aspect komt ook terug in de memorie van toelichting op de Omgevingswet. Programmamanagement probeert deze projecten of lijnorganisaties een gezamenlijk doel te laten volgen (Van Buuren. 2010.)

Deze drie componenten komen allen terug in de aanstaande implementatie en uitvoering van de Omgevingswet. Allereerst ziet het Ministerie van Infrastructuur en Milieu de Omgevingswet als een noodzakelijke verandering en innovatie van de bestaande wet en regelgeving (2014. 6). Verder is duidelijk dat de verschillende sectorale afdelingen binnen de overheden van elkaar afhankelijk worden om zowel tot integraal beleid als integrale beoordelingen te komen (Bouma. Duijn. Van de Klundert. 2016. 64). De wens van het ministerie om verschillende belangen vanuit de maatschappij te vertalen naar plannen in de fysieke leefomgeving (Bouma. Duijn. Van de Klundert. 2016. 69) laat ook de noodzaak van het programmamanagement zien.

Van groot belang voor het slagen van programmamanagement is *connective capacity* (Buijs. Edelenbos. 2012. 27). De programmamanagers zullen de verbindingen tussen de lijnstructuur van de verschillende organisatie onderdelen moeten leggen om de Omgevingswet werkend te krijgen. De Omgevingswet gaat uit van integrale eindproducten; de omgevingsvisie, het programma en de omgevingsvergunning. Deze producten moeten door de verschillende gespecialiseerde ambtenaren samen in overleg gemaakt moeten worden. De vraag die in dit onderzoek beantwoord zal moeten worden is welke problemen en de daaropvolgende oplossingen zich zullen voor doen in dit proces.

#### **4. Doelstelling & Vraagstelling**

De doelstelling van het onderzoek is om tot een beter begrip te komen van de verwachte impact van de Omgevingswet op het interne management van gemeenten. In het bijzonder de impact op de organisatiestructuur van overheden. De organisatiestructuur is interessant omdat de Omgevingswet van verschillende hiërarchische overheidsafdelingen (denk hierbij aan een afdeling water in een gemeente) verlangt dat deze gezamenlijke producten opleveren. De Omgevingswet voegt niet alleen veel wetten en regelgeving samen maar het zet ook een nieuwe digitale structuur neer. Het digitale stelsel Omgevingswet (DSO) wordt daarnaast in de memorie van toelichting ook genoemd als noodzakelijk voor een goede implementatie van de Omgevingswet (Ministerie van Infrastructuur en Milieu. 2014). Hierom zal een onderdeel van deze scriptie zal zich ook focussen op de e-governmentstructuur.

#### **5. Hoofdvraag**

*Wat is de verwachte impact van de Omgevingswet op de organisatie- en e-governmentstructuur en hoe biedt programmamanagement hier een oplossing voor?*

##### **5.1 Deelvragen**

- *Wat is de Omgevingswet?*
- *Wat is programmamanagement?*
- *Wat is processtructuur?*
- *Wat is de verwachte impact van de Omgevingswet op het interne management van de verschillende organisaties?*
- *Wat is de verwachte impact van de Omgevingswet op de digitalisering van de verschillende organisaties?*



- *Hoe kan deze impact verklaard worden?*
- *Welke rol speelt programmamanagement in de vormgeving en uitvoering van de omgevingswet?*

## **6. Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie**

### **6.1 Maatschappelijke relevantie**

Zoals eerder genoemd is de invoering van de Omgevingswet één van de grootste wetgevingsoperaties in de laatste decennia. Alleen al om deze reden is het belangrijk om te kijken naar de gevolgen die dit heeft voor de maatschappij. Daarnaast tracht men met de invoering van de Omgevingswet de versnippering van beleidsvelden in het fysieke domein ongedaan te maken. Er wordt gestreefd naar een integrale benadering van opgaven binnen de fysieke leefomgeving. Dit heeft zijn weerslag op de organisaties van verschillende overheden. In deze scriptie wordt gekeken naar de gemeenten. De Omgevingswet dwingt gemeenten om hun organisatie en hun werkprocessen te veranderen. Dit om er voor te zorgen dat de nieuwe manier van dienstverlening en werken die de Omgevingswet vereist te kunnen behalen. Het is van maatschappelijk belang dat de overheidslaag die het dichtst op beleidsvorming voor de fysieke leefomgeving zit, goed met deze wet omspringt. Dit omdat burgers en bedrijven afhankelijk zijn van het goed functioneren van de gemeenten. Daarnaast wordt uitnodigingsplanologie zeer belangrijk binnen de nieuwe Omgevingswet maar is het dat nu ook al aan het worden. Gemeenten moeten hier op een juiste manier mee omspringen om deze maatschappelijke energie op een juiste manier te benutten.

### **6.2 Wetenschappelijke relevantie**

Wetenschappelijk gezien is dit onderwerp interessant omdat er vanuit de programmamanagement literatuur gekeken wordt naar te verwachten problemen en kansen. Deze te verwachten problemen en kansen worden getoetst aan wat ambtenaren percipiëren als kansen en problemen. Daarnaast zijn er al pilotcases die ook bijdragen aan het begrip van programma's in het kader van de invoering van zo'n grootschalige wet. Hieruit kan een overzicht gemaakt worden van de verwachte impact van de Omgevingswet op een type organisatie. Hierbij kan gedacht worden aan grote of kleine organisaties, de verschillen tussen de verscheidene overheden etc.

# Hoofdstuk 2: Theoretisch Kader

## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de theoretische handvatten besproken die gebruikt zijn in dit onderzoek. Vanuit onderstaand theoretisch raamwerk wordt gekeken naar de impact die de Omgevingswet gaat hebben op gemeentelijke organisaties. De theorie wordt gebruikt om het tweede deel van de hoofdvraag te beantwoorden.

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd: Allereerst wordt fragmentatie besproken. Dit fenomeen is ten dele de aanleiding geweest voor de Omgevingswet. Vervolgens worden verschillende manieren om, om te gaan met fragmentatie of juist het verhelpen hiervan besproken. Te weten, *joined-up government*, projectmanagement en programmamanagement. Hierbij wordt het meeste aandacht besteed aan het programmamanagement. Vervolgens wordt er ingegaan op de *public service* literatuur om te duiden welke zaken belangrijk zijn voor de dienstverlening binnen de Omgevingswet. Afsluitend worden enkele verwachtingen uitgesproken die voortkomen uit de bestudering van de Omgevingswet en documenten die daarop in gaan en het theoretisch kader. Hieruit wordt een conceptueel model opgesteld dat de fundering is voor dit onderzoek.

## 2.2 Fragmentatie

Fragmentatie en integratie zijn twee veel besproken onderwerpen binnen de bestuurswetenschappen. Wetenschappers zijn het er over eens dat de overheid gedepartementaliseerd is. Overheden zijn zowel territoriaal gefragmenteerd als naar functionaliteit (Edelenbos & Teisman. 2011. 7). Fragmentatie zorgt ervoor dat overheidstaken controleerbaar en te managen blijven. De grenzen van een departement of sub-departement worden zo getrokken dat er een kerntaak is voor het overheidsonderdeel. Echter hoe zorgvuldig een grens ook getrokken is komen er altijd 'wicked problems' naar voren waaruit blijkt dat de grens een belemmering vormt voor de aanpak van het probleem (Edelenbos & Teisman. 2011. 8).

Fragmentatie vindt zijn oorsprong in specialisatie. Gezien de huidige maatschappij niet meer zonder specialisatie kan en men zich ook steeds meer specialiseert zal fragmentatie niet snel verdwijnen. Weber zag al dat moeite met spontane actie een gevolg is van bureaucrativering. In het begin van de 20ste eeuw was de organisatiewetenschap voornamelijk bezig met het zo goed mogelijk scheiden van taken binnen organisaties (Edelenbos & Teisman. 2011. 11).

Het verlangen naar controle speelt fragmentatie in de hand. Daarnaast zorgt fragmentatie ervoor dat transactiekosten laag blijven. Organisaties proberen de complexe buitenwereld binnen hun organisatie behapbaar te maken door deze complexe wereld binnen de organisatie te verdelen in kleinere overzichtelijke onderdelen. Deze onderdelen zien zichzelf als autonoom onderdeel binnen de organisatie. Luhmann beschrijft dit proces als autopoïese. Door deze inherente hang naar autonomie houden de verschillende onderdelen elkaar op afstand (Edelenbos & Teisman. 2011. 12).

Deze drang naar autonomie leidt tot bureaupolitiek tussen verschillende onderdelen van dezelfde organisatie. Luhmann beargumenteert dat organisatie(-onderdelen) zich als gesloten systemen gedragen (Edelenbos & Teisman. 2011. 12). Gefragmenteerde onderdelen van de overheid houden er

een eigen logica op na. Hierdoor strijden verschillende departementen eerder tegen elkaar dan dat ze open staan voor samenwerking (Jinshan. Bron Downs; Edelenbos & Teisman. 2011. 12). Dit wordt versterkt als de sectorale grenzen vaag zijn (Jinshan. Boek Stoker). Dit is zeker in een tijd waar aan iedere taak meerdere ambities kleven problematisch (Edelenbos & Teisman. 2011. 13). Een gefragmenteerde overheid zonder bovenliggende strategie kan geen *wicked problem* aan. *Wicked problems* zijn namelijk altijd sectoroverschrijdend (Jinshan & Tuo. 2012. 6; Edelenbos & Teisman. 2011. 7). Fragmentatie kan er zo voor zorgen dat er diensten niet of niet goed geleverd worden of dat het interne management van de overheid faalt (Jinshan. 2012).

De overheid is verder gefragmenteerd geraakt met de implementatie van New Public Management (hierna: NPM) (Montin. 2000. 16-17; Pollitt. 2003. 36; Edelenbos & Teisman. 2011. 13). Door overheidsdiensten op een afstand te zetten en *user boards* te creëren heeft NPM ervoor gezorgd dat het bestuurlijke veld verder is gefragmenteerd (Montin. 2000. 16-17). Fragmentatie kan ingedeeld worden in twee vormen: goedaardig en kwaadaardig (Jinshan. 2012).

Goedaardige fragmentatie komt voort uit het willen hebben controle over het budget en management. Daarnaast kan goedaardige fragmentatie ontstaan doordat er bepaalde diensten gevraagd worden door het electoraat of door strategische beslissingen van de departementen. Kwaadaardige fragmentatie vindt zijn oorsprong in het bewust creëren van fragmentatie. Redenen hiervoor kunnen zijn het beschermen van het eigen expertise veld of juist een verdeel en heers strategie van politici om de bureaucratie onder controle te houden (Jinshan. 2012).

De in de huidige tijd steeds nadrukkelijker hang naar governance heeft ook op het gebied van fragmentatie gevolgen. De hiërarchie van één (gekozen) meerdere met daar onder verschillende departementen die aan deze meerdere verantwoording afleggen, is aan het verdwijnen (Bogason. 1996. 66). De lijnen van de (sub-) departementen met de omgeving zijn minder hiërarchisch ingesteld (Bogason. 1996. 66). Dit is wat Bogason organisationele fragmentatie noemt (1996. 66). Bogason stelt dat door de organisationele fragmentatie er niet van gemeenteraden verwacht kan worden dat zij alle parameters zetten (1996. 76). Doordat er zoveel nieuwe relaties tussen actoren zijn vraagt dit een nieuwe manier van managen (Bogason. 1996. 76). Op hiërarchie kan in deze situatie vaak niet teruggevallen worden (Bogason. 1996. 76).

Het veld van actoren in ruimtelijk beleid is gefragmenteerd. Zowel Rijk, provincie, gemeente, waterschap, RUD's, Rijkswaterstaat en diverse private actoren gaan over de invulling van de fysieke leefomgeving. Binnen deze verschillende overheden zijn er weer verschillende departementen die zich bezighouden met hun eigen afgebakende taken.

### 2.3 *Joined-up government*

Fragmentatie doet de vraag naar een holistische overheid op komen (Kavanagh & Richards. 2001. 1). Dit om zo de nadelige effecten van een gefragmenteerde overheid weg te poetsen. In 1999 kwam de *New Labour* regering van Tony Blair daarom met het idee van *joined-up government*.

Deze vorm van samenwerking heeft tot doel om verschillende overheidssectoren samen te laten werken zonder daadwerkelijk in projectvorm te werken. *Joined-up government* was het paradepaardje

van New Labour in het Verenigd Koninkrijk (Williams. 2002. 106). Ambtenaren werden genood om grensoverschrijdend te werk te gaan (Williams. 2002. 106). Als reactie op de financiële crisis wordt ook door verschillende adviesbureaus overheden aangeraden om te doen aan horizontale *joining-up* (Pollitt. 2014.16). Argumenten hiervoor zijn dat er dure dubbele maatregelen verwijderd worden en dat het coördinatievermogen verbeterd wordt waardoor er efficiënter gewerkt kan worden (Pollitt. 2014. 16).

Parker et al. noemen dat het verdwijnen van interdepartementale grenzen ook gevaren met zich meebrengt (2010. 99). Zo beschermen departementen en overheidsdiensten hun basisbelangen en duwen zodoende de aanpak van *wicked issues* naar de marges (Parker. et al. 2010. 99. & Pollitt. 2003. 16). Daarnaast zijn er belangrijke barrières voor *joined-up* werken. Zo kunnen departementale culturen sterk van elkaar verschillen, zijn budgetten verdeeld over meerdere departementale 'potjes', zijn systemen niet *compatible* en is het lastig om een goede verantwoordelijkheidsstructuur op te zetten wat werken met een focus op de eigen sector in de hand werkt (Parker. et al. 2010. 74).

Uit onderzoek naar twee Nederlandse programmaministeries die tot doel hadden om te zorgen voor *wholeness-of-government*, een synoniem voor *joined-up government*, blijkt dat het bereiken van horizontale integratie niet makkelijk is (Karré. et al. 2013). In het kabinet Balkenende IV werden de programmaministeries voor Wonen, Wijken, en Integratie en Jeugd en Gezin gevormd (Karré. et al. 2013). Deze ministeries werden opgericht vanwege het multidisciplinaire karakter van de problematiek (Karré. et al. 2013. 65). Vooral voor de vorming van het programmaministerie voor Jeugd en Gezin gold dat het opgericht werd vanwege problemen veroorzaakt door de fragmentatie van de overheid (Karré. et al. 2013. 65-66).

Door een programmaministerie op te richten voor de jeugdproblematiek werd gehoopt dat er makkelijker door departementale barrières gebroken kon worden (Karré. et al. 2013. 66). Een programmaminister heeft een eigen budget en een kleine eigen staf en heeft daarmee een sterkere positie dan een minister zonder portefeuille (Karré. et al. 2013. 66). De beleidsvelden waarover minister Rouvoet ging lagen verspreid over verschillende ministeries (Karré. et al. 2013. 66). Rouvoet was verantwoordelijk voor het formuleren van het beleid en de ministeries waar tot dan toe op deze velden beleid gemaakt werd waren verantwoordelijk voor de uitvoering ervan (Karré. et al. 2013. 66).

Hoewel het formuleren van de visie voorspoedig liep, waren er wel problemen wat betreft de implementatie ervan (Karré. et al. 2013. 67). Zo waren de ICT systemen niet opgezet waardoor communiceren met andere ministeries en partijen werd bemoeilijkt; iets wat voor een ministerie waarvan verwacht wordt dat het nauw samenwerkt een doodzonde is (Karré. et al. 2013. 67). Los van deze facilitaire problemen begon de bureaupolitiek het programmaministerie na verloop van tijd parten te spelen (Karré. et al. 2013. 67). Beleidsvelden waarvan niet meteen duidelijk was of ze onder het programmaministerie hoorde te vallen, werden niet uit handen gegeven door de andere ministeries (Karré. et al. 2013. 67). Ook over de manier waarop de minister naar de organisaties moest treden die in dit beleidsveld over de uitvoering was onduidelijkheid (Karré. et al. 2013. 67).

Één van de redenen waarom *joined-up government* vaak mislukt is omdat het leiderschap en het mandaat te zwak is om intersectorale samenwerking af te dwingen (Karré. 2013. 70). Daarnaast zijn budgetten verticaal gefragmenteerd. Gezien het autopoiëtische karakter van departementen is het lastig om hieruit geld los te weken voor het programmaministerie (Karré. et al. 2013. 71). Dit

autopoïetische karakter heeft ook zijn weerslag op het beschermen van 'eigen' beleidsterreinen door de departementen (Karré. et al. 2013. 71).

#### 2.4 Projectmanagement

De overheid is sinds lange tijd sectoraal ingericht. De hiervoor beschreven complexiteit laat zien dat dit problemen in de uitvoering met zich mee kan brengen. Om tot een oplossing voor dit probleem te komen is er vanuit de civiele techniek het project ontstaan (Van Buuren. et al. 2010. 674). De projectgroep is een tijdelijke organisatie die zich buiten de moederorganisatie plaatst (Van Buuren. et al. 2010. 674). Het project bestaat uit medewerkers van de verschillende sectoraal gescheiden groepen binnen de moederorganisatie. De sectorale scheidingen worden op deze wijze omzeild. Dit zorgt ervoor dat de projectgroep beschikt over zeer diverse kennis.

Het project staat in een complexe maatschappij echter niet op zichzelf (Van Buuren. et al. 2010. 673). Het hoofddoel van het project is om de eigen projectdoelen te verwezenlijken (Van Buuren. et al. 2010. 673). Dit zorgt er voor dat de managers van projecten zich vaak gedragen alsof het lijnmanagers zijn (Van Buuren. et al. 2010. 673). Als er meerdere projecten in hetzelfde gebied uitgevoerd worden leidt dit ertoe dat projectmanagers zich defensief opstellen (Van Buuren. et al. 2010. 673). Projecten krijgen zo een autopoïetisch karakter. De problemen die zich eerst tussen verschillende sectoren van de overheid voordeden steken nu de kop op tussen de verschillende projecten (Van Buuren. et al. 2010. 673).

Doordat projectmanagers en medewerkers zo op hun eigen project gefocust zijn wordt het achterliggende beleid snel vergeten. Zo zorgen projecten dat hun interne doelen wel bereikt worden maar er de facto weinig meerwaarde gecreëerd wordt (Van Buuren. et al. 2010. 675). Door de naar binnen gerichte kijk van projectmanagement kan het zelfs zo zijn dat projecten de ambitie van een integrale aanpak zelfs tegenwerkt (Buijs. 2010. 30). Dit probleem komt voort uit de eenzijdige doelen waarvoor projecten ingesteld worden (Van Buuren. et al. 2010. 674). De fragmentatie door projecten komt voort uit de fragmentering van inhoud over verschillende projecten (Van Buuren. et al. 2010. 674).

Projectmanagement kent meer tekortkomingen waarvan enkele voortvloeien uit het de naar binnen gerichte kijk. Zo zijn projecten slecht geëquipeerd om *stakeholders* te verbinden met verschillende achtergronden qua gedachtegoed (Thiry & Deguire. 2007. 655). Daarnaast dragen projecten weinig bij aan het leren van de organisatie als geheel (Thiry & Deguire. 2007. 654). Projecten staan ook vaak ver van de organisatie af en hebben moeite met het aanbrengen van verbindingen tussen de projectorganisatie en de moeder organisatie (Thiry & Deguire. 2007. 654).

Doordat ieder project zijn eigen doelen volgt kan dit binnen het gehele systeem er voor zorgen dat dit van koers wijzigt. Door dit zelforganiserende vermogen van de projecten beïnvloeden zij het beleid. Programmamanagement kan er voor zorgen dat al deze losse projecten toch de koers van het beleid volgen en niet andersom.

## 2.5 Programmamanagement:

De hiervoor beschreven concepten hebben de weg vrij gemaakt voor het programmamanagement. De problemen die voortkomen uit een gefragmenteerde overheid en projectificatie probeert programmamanagement op te lossen. Dit gebeurt op een andere manier dan de *joined-up government* methode. In dit deel zullen het ontstaan, de eigenschappen, en de verschillende soorten van programmamanagement de revue passeren. Vervolgens wordt onderzocht waarom programmamanagement meer successen boekt dan *joined-up government*. Om vervolgens te komen tot de effecten die programmamanagement heeft op de kwaliteit van het interne management en de kwaliteit van de dienstverlening.

### 2.5.1 Ontstaan Programmamanagement:

Om de problemen voortkomend uit vergaande 'projectificatie' te verhelpen wordt programmamanagement naar voren geschoven (Van Buuren. et al. 2010; Artto. et al. 2003). Programmamanagement tracht om verschillende projecten en lijnorganisaties te verbinden om zo een bovenliggend strategisch doel te bereiken (Van Buuren. et al. 2010. 675.; Artto. et al. 2003. 1). Programmamanagement is daarnaast een veel gebruikt middel om verandering tot stand te brengen (Artto. et al. 2003. 9.; Pellegrinelli. et al. 2007. 41). Het wordt gebruikt om strategie te implementeren, nieuwe bekwaamheden aan te leren, complexe informatiesystemen te implementeren en overige veranderingen teweeg te brengen (Pellegrinelli. et al. 2007. 41).

### 2.5.2 Eigenschappen Programmamanagement:

Doordat programma's zich focussen op bovenliggende strategische doelen zijn ze ook van langdurige aard. Dit brengt met zich mee dat programmamanagement zich naast van te voren gestelde strategische doelen ook open moet stellen voor emergente strategieën (Thiry & Deguire. 2007. 653). Programmamanagement is zelfs bedoeld om om te gaan met complexe situaties waarin men te maken krijgt met een veelvoud aan actoren (Thiry & Deguire. 2007. 655).

Pellegrinelli en Bowman stellen dat programmamanagement gebruikt dient te worden om interdependente projecten te managen en tegelijkertijd te zorgen dat ze zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden (Pellegrinelli. 1997. 141). Programma's kunnen zowel gebruikt worden om projecten te groeperen als om projecten te genereren (Pellegrinelli. 1997. 142). Reiss et al. stellen dat een belangrijke taak van programma's is om de omgeving te scheppen waarin de projecten uitgevoerd gaan worden (2006. 170). Programmamanagement moet er voor zorgen dat projecten afgeschermd worden van de turbulente buitenwereld maar mocht dit nodig zijn de scope van projecten aanpassen (Reiss. et al. 2006. 170).

Volgens Pellegrinelli hebben programma's drie belangrijke eigenschappen (1997. 142). Ten eerste zorgen programma's voor een betere organisatie van projecten (Pellegrinelli. 1997. 142). Programma's evolueren naar de behoefte van de organisatie in een veranderende omgeving (Pellegrinelli. 1997. 142). Verder zorgen programma's ervoor dat de impact van projecten organisatie breed wordt bekeken;

om zo te zien of projecten wel bijdragen aan de organisatie als geheel en niet enkel aan het project zelf (Pellegrinelli. 1997. 142).

**Figuur 1** Vergelijking programma's en projecten (Pellegrinelli. 1997. 142)

Programma's	Projecten
Een organiserend <i>framework</i>	Een proces om een specifieke uitkomst te bereiken
Kan voor onbepaalde tijd zijn	Is voor bepaalde tijd
Evolueert naar organisatiebehoefte	Heeft vaststaande doelen
Kan het management van meerdere verwante opleveringen omvatten	Gaat om het management van een oplevering
Gaat om het behalen van strategische doelen	Gefocust op het leveren van bezit of verandering
Programmamanager faciliteert de interactie tussen verschillende managers	Projectmanager is alleen verantwoordelijk voor het succes van zijn project

### 2.5.3 Soorten Programmamanagement:

Pellegrinelli geeft in zijn artikel drie archetypen van programmamanagement: *portfolio*, *goal-oriented* en *heartbeat* (1997. 143). Deze staan uitgebeeld in figuur 1. Deze drie archetypes zijn gebaseerd op de verschillende rollen die programmamanagement kan hebben. Het doel van portfolio-programmamanagement is om projecten te groeperen die los van elkaar staan maar wel een thema delen (1997. 143; Van Buuren. et al. 2010. 675). Doordat ze een thema delen betekent dit dat er voordeel uit samenwerking gehaald kan worden (Pellegrinelli. 1997. 143). Portfolio-programmamanagement houdt zich voornamelijk bezig met het efficiënt gebruiken van de beschikbare middelen en het gebruiken van bestaande kennis en kunde (Pellegrinelli. 1997. 143). Portfoliomanagement geeft geen strategische sturing aan de projecten (Van Buuren. et al. 2010. 675). Portfoliomanagement is vooral gericht op het voorkomen van fragmentatie (Van Buuren. et al. 2010. 675). Lycett et al. stellen dat enkel een focus op efficiency en effectiveness sterk afdoet aan de waarde van programmamanagement (2003. 291).

*Goal-oriented* programmamanagement is gericht op het managen van initiatieven die buiten de normale routines of infrastructuur liggen (Pellegrinelli. 1997. 143). Deze vorm van programmamanagement wordt gebruikt om vage incomplete bedrijfsstrategieën om te zetten in concrete acties (Pellegrinelli. 1997. 143). *Goal-oriented* programmamanagement wordt ook gebruikt om grote eenmalige veranderingen te effectueren (Pellegrinelli. 1997. 143). Waar *goal-oriented* programmamanagement gebruikt wordt, moet er meestal geleerd worden en wordt de omgeving gekenmerkt door onzekerheid (Pellegrinelli. 1997. 143). Volgens Van Buuren et al. is dit de meest

verreikende van de drie types (2010. 676). Toegepast op de fysieke leefomgeving gaat deze vorm uit van een visie op die omgeving om die vervolgens proberen te bereiken met behulp van verschillende projecten (Van Buuren. et al. 2010. 676). Het doel van de projecten komt dus voort uit het doel van het programma (Van Buuren. et al. 2010. 676). Het programma is bedoeld om de projecten te (her)vormen om zo een gezamenlijk belang te dienen (Van Buuren. et al. 2010. 676).

De derde vorm van programmamanagement is het *heartbeat* model. *Heartbeat* programmamanagement houdt zich bezig met het verbeteren van bestaande systemen en infrastructuur (Pellegrinelli. 1997. 143-144). Deze verbetering kan zowel incrementeel als met een grote revisie plaatsvinden (Pellegrinelli. 1997. 143-144). Het programma zorgt er in dit geval voor dat verschillende aanvragen voor nieuwe functionaliteiten, capaciteiten of veranderingen gezamenlijk worden bekeken en gewogen. Aan de hand hiervan wordt gekeken welke verzoeken klaar gemaakt dienen te worden voor implementatie. Het doel van deze vorm van programmamanagement is om veranderingen vanuit een holistisch perspectief te bekijken. Het zorgt er voor dat korte en lange termijn verbeteringen goed met elkaar verweven worden (Pellegrinelli. 1997. 144).

Van Buuren et al. (2010) beschrijven verschillende vormen van programmamanagement anders dan Pellegrinelli (1997) dat doet. In plaats van de verschillende vormen in archetypes te verdelen, verdelen Van Buuren et al. de verschillende vormen van programmamanagement aan de hand van gradaties (2010. 675). Twee van deze gradaties lijken overeen te komen met het *goal-oriented* programmamanagement en portfolio-programmamanagement van Pellegrinelli. De lichtste gradatie komt voor een groot deel overeen met de portfolio variant waar de zwaarste derde gradatie veel overeenkomsten vertoont met het *goal-oriented* programmamanagement. Type 2 van Van Buuren et al. wijkt dus af. Dit type behelst een *shared services center* voor projecten (Van Buuren. et al. 2010. 675). De projecten maken hier gebruik van maar verder zijn zij vrij om hun eigen doelen na te streven (Van Buuren. et al. 2010. 675).

## 2.6 Interoperabiliteit:

Op het moment dat overheden gegevens uitwisselen of processen integreren dient er sprake te zijn van enige interoperabiliteit tussen de systemen (Scholl. et al. 2012. 313). Hierbij zijn twee termen van belang interoperatie en interoperabiliteit. Interoperatie is het daadwerkelijke proces van informatie-uitwisseling en interoperabiliteit is de mate waarin deze informatie uitgewisseld kan worden (Scholl. et al. 2012. 313; Gottschalk. 2008. 75). Daarom introduceren Scholl et al. de term INT-IS-IOP. INT-IS-IOP staat voor INTegration, Information Sharing en InterOPerability (2012).

Overheden zien e-government als een belangrijke strategische stap voorwaarts (Gottschalk. 2008. 76). Dit blijkt ook uit de zwaarte die toegekend wordt aan het Omgevingsloket binnen de Omgevingswet (Ministerie van I&M. 2014). Gottschalk stelt dat om diensten daadwerkelijk te verbeteren voor de gebruiker, informatiesystemen zowel verticaal als horizontaal geïntegreerd moeten worden (2008. 76).

Interoperabiliteit berust niet enkel op de technische capaciteit van de informatiesystemen (Scholl. et al. 2012; Gottschalk. 2008. 75). Een belangrijke factor is welke behoeften de stakeholders in het informatie-uitwisselingsproces hebben en of deze behoeften met elkaar te rijmen zijn (Scholl. et al.



2012. 313-314). De primaire stakeholder heeft een grote invloed op het project (Scholl. et al. 2012. 317).

Uit het onderzoek van Scholl et al. blijkt dat er acht permanente eisen zijn die gesteld worden aan INT-IS-IOP projecten (2012. 317). Deze zijn in aflopende volgorde:

- Dienstverbetering
- Veilige en betrouwbare data- en transactieverwerking
- Effectieve data collectie en uitwisseling
- Tijdsbesparing of *Workload* vermindering
- Gebruiksgemak
- Standaardisatie
- Veilige persoonlijke identificatie en authenticatie

Daarnaast zijn er tijdelijke of eenmalige eisen die aan projecten gesteld worden:

- Vermindering van papier gebruik
- Stroomlijnen en versimpelen van de bedrijfsprocessen
- Procesharmonisatie en integratie

Scholl et al. beschrijven vier soorten interoperabiliteit: multi-service, multi-area, multi-stage & multi-file. Multi-service houdt in dat er meerdere services met elkaar verbonden worden. Als er meerdere geografische gebieden met elkaar verbonden moeten worden spreekt men over multi-area interoperabiliteit. Multi-stage interoperabiliteit is de noodzaak voor het verbinden van systemen in verschillende stadia van de service. Als er diensten geleverd moeten worden waarbij er gebruik gemaakt moet worden van gegevens uit verschillende directories spreekt men van multi-file interoperabiliteit. De Omgevingswet vereist van het Omgevingsloket Online (OLO) alle vier de beschreven interoperabiliteiten.

Gottschalk geeft 9 factoren die de mate van interoperabiliteit beïnvloeden.

- Wettelijke beperkingen
- Jurisdictioneel
- Collaboratief
- Organisationeel
- Informatieel
- Management
- Kosten
- Technologie
- Performance

Processen in verschillende organisaties kunnen verschillen. Om dan tot degelijke interoperabiliteit te komen kan standaardisatie nodig zijn. Deze standaardisatie kan betrekking hebben op processen, systemen en beleid (Gottschalk. 2008. 77). Deze drie standaardisatievereisten kunnen nodig blijken voor een goed werkend Omgevingsloket. Daarnaast is het niet alleen van belang voor het Omgevingsloket an sich, maar ook voor de verwerking van de aanvragen die binnen komen. Verschillende overheidslagen en diensten moeten namelijk elkaars informatie kunnen gebruiken om bijvoorbeeld tot een omgevingsvergunning te komen.

Interoperabiliteit is voor een groot deel afhankelijk van wat elke partij bereid is om er aan uit te geven aan het systeem (Gottschalk. 2008. 77). Aan de andere kant kan verhoogde interoperabiliteit ook besparingen opleveren (Gottschalk. 2008. 77). Deze twee kanten zijn ook terug te vinden in de programmadefinitie GOAL (Rijkswaterstaat. 2014).

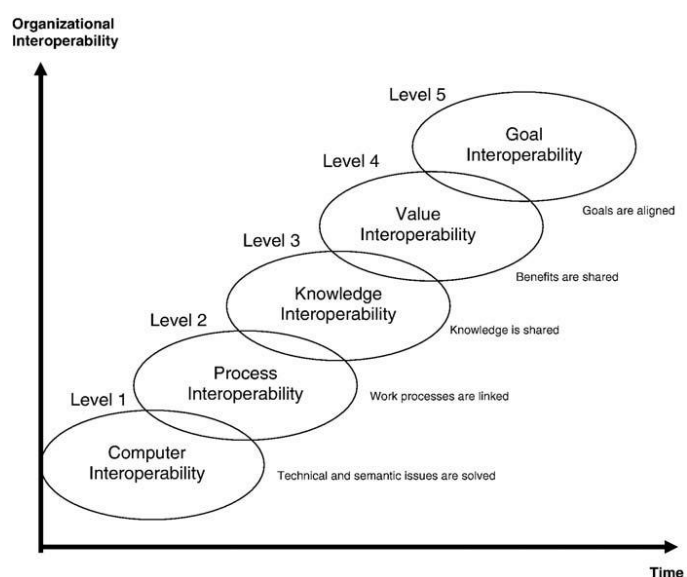
Uit performance tests blijkt verder dat als er meer interopererende partners, zijn de performance van het systeem daalt met betrekking tot de responstijd (Gottschalk. 2008. 77). Prioritering kan een middel zijn om dit effect te verminderen (Gottschalk. 2008. 77). Dit gegeven is van groot belang in het kader van de Omgevingswet omdat er 390 gemeenten, 12 provincies en 23 waterschappen gebruik gaan maken van dit interoperatiesysteem.

Als grootste obstakel voor INT-IS-IOP projecten wordt het vormen van allianties tussen de verschillende stakeholders gezien (Scholl. et al. 2012. 320; Gottschalk. 2008. 76). Het vormen van een gezamenlijk doel en visie op het project met veel stakeholders bemoeilijkt het succesvol opleveren van het INT-IS-IOP project (Scholl. et al. 2012. 320). Voor alle problemen geldt dat ze vaak opgelost kunnen worden, of dat er omheen gewerkt kan worden (Scholl. et al. 2012. 320). Problemen lijken INT-IS-IOP projecten pas fataal te worden op het moment dat ze tegelijk de kop op steken of zich in snelle successie voor doen (Scholl. et al. 2012. 320). Projecten die succesvol waren hadden gemeen dat ze allen zorgvuldig aan stakeholdermanagement deden (Scholl. et al. 2012. 320). Van belang hierbij is dat projectleiders een goed inzicht hebben in de context waarin zij hun project uitvoeren (Scholl. Et al. 2012. 320).

Voortbouwen op *legacy systems* blijkt vaak een uitdaging te zijn. *Legacy systems* zijn systemen die gedateerd zijn. Deze systemen zijn ingehaald door de techniek maar worden soms nog wel gebruikt vanwege de noodzaak om gegevens continu beschikbaar te hebben. Naast *legacy systems* kunnen ook de verschillende tijdspaden van verschillende organisaties het proces vertragen. Dit blijkt echter vaak van tijdelijke aard.

Technische problemen die interoperabiliteit hinderen zijn onder andere: verschillen in datakwaliteit, verschillen in database structuur, verschillende platforms en netwerkstructuren die verschillen (Gottschalk. 2008. 76). Organisationele/ gebruikers problemen zijn: nieuwe werkwijzen, beperkte middelen verdelen en de verhoudingen tussen organisaties die co-evolueren (Gottschalk. 2008. 76).

Om te zien hoever een INT-IS-IOP projecten gevorderd is kan gebruik gemaakt worden van een *maturity framework* (Gottschalk. 2008). Dit kan dan weer gebruikt worden om de volgende stappen in het interoperabiliteitsproces te plannen (Gottschalk. 2008. 75). Gottschalk beschrijft vijf stages waarin een interoperabiliteitssysteem zich kan bevinden. Deze staan in nevenstaande grafiek.



Grafiek 1. Gottschalk index

## *2.7 Effect Programmamanagement op kwaliteit intern management:*

Doordat projecten zich focussen op een enkel doel, is de logica achter projecten ook enkelvoudig (Van Buuren. 2010. 673). Door deze enkelvoudige kijk kunnen er situaties ontstaan waarin projecten tegen elkaar in druisen. Hierdoor is de moederorganisatie uiteindelijk slechter af. Projectmanagement is een goede manier om ontwikkelingen in een stabiel systeem te realiseren (Duijn. et al. 2016. 931). Het systeem van de fysieke leefomgeving is op dit moment al niet stabiel te noemen; met de komst van de Omgevingswet zal het naar verwachting nog verder van stabiliteit af komen te staan. Elke vergunningsverstrekking kan immers van invloed zijn op de gemeentelijke strategie, de omgevingsvisie. De totstandkoming van deze strategie zelf is ook onderhevig aan de dynamiek die aanwezig is in processen rond de besluitvorming over de fysieke leefomgeving.

Programmamanagement biedt handvatten die nodig zijn om al deze processen mét elkaar te laten werken in plaats van langs of zelfs tegen elkaar (Buijs & Edelenbos. 2012. 4). Programmamanagement komt ook voort uit de interdependenties tussen verschillende projecten (Buijs & Edelenbos. 2012. 8). Het is bedoeld om tussen projecten die interdependent zijn connecties te leggen (Buijs & Edelenbos. 2012. 9). In tegenstelling tot het project is een programma juist bedoeld om te opereren in een dynamische en onzekere omgeving (Buijs & Edelenbos. 2012.10). Het programma verbindt de projecten en de lijnorganisatie met elkaar en zorgt er zodoende voor dat de koers van de lijnorganisatie behouden blijft (Buijs & Edelenbos. 2012. 10).

Programmamanagement is een adaptief proces dat zich constant aanpast aan veranderende omstandigheden (Buijs & Edelenbos. 2012. 10). Dit betekent dat er vanuit het programma ook steeds wisselende connecties met de lijnorganisatie en de verschillende projecten worden gelegd (Buijs & Edelenbos. 2012. 10). Dit wordt beaamd door Lehtonen en Martinsuo die stellen dat de grenzen van het programma permeabel zijn, zeker in de opstartfase van het programma (2008. 24). Doordat deze grenzen permeabel zijn kunnen medewerkers van de lijnorganisatie, projectteams en andere stakeholders makkelijk communiceren met de medewerkers van het programma. Dit zorgt ervoor dat de interne communicatie vrij verloopt.

Het interne management is gebaat bij de connectieve kracht die programmamanagement biedt (Buijs & Edelenbos. 2012. 12). Het kan de brug vormen tussen de strategie van de gemeente en de daadwerkelijke stappen die genomen moeten worden om het uit te voeren (Buijs & Edelenbos. 2012. 12).

Om er voor te zorgen dat programmamanagement het interne management ook echt ten goede komt is het van belang dat het programma los staat van de lijnorganisatie (Buijs & Edelenbos. 2012. 23). Is dit niet het geval dan valt de connectieve capaciteit van het programma weg (Buijs & Edelenbos. 2012. 23). De integrale aanpak die voortkomt uit een programmatische structuur botst met de hiërarchische structuur van lijnorganisaties (Buijs & Edelenbos. 2012. 23).

Om effect te hebben op het interne management moet het programma ook echt als zodanig uitgevoerd worden (Buijs & Edelenbos. 2012. 23-24). Op die manier wordt het mogelijk om de lessen die geleerd zijn binnen het programma als geheel te verspreiden (Buijs & Edelenbos. 2012. 24). Op die manier hoeft het wiel niet opnieuw uitgevonden te worden door ieder departement of ieder nieuw project. Een

gelijke verdeling van kennis over de organisatie zorgt er voor dat er ook beter gestuurd kan worden (Bron). Als programmamanagement dus op een juiste wijze wordt toegepast versterkt het zichzelf.

### 2.8 Voordelen Programmamanagement t.o.v. JUG:

*Joined-up government* blijkt zich minder goed aan te kunnen passen aan veranderende omstandigheden. Dit komt doordat de middelen om de strategie te bepalen verdeeld zijn over verschillende departementen. Programmamanagement is succesvoller in het bereiken van organisatiedoelen dan *joined-up government* omdat het op onverwachte problemen nieuwe strategieën kan formuleren (Thiry & Deguire. 2007. 653). *Joined-up government* gaat uit van bestaande structuren. Hierdoor blijft de drang van ieder departement om de eigen belangen voorop te stellen bestaan. Deze bureaupolitiek verkleint de mogelijk te behalen winst door samen te werken enorm (Carey & Crammond. 2015). Het programmaministerie is een vorm van *joined-up government*. Deze vorm bleek in Nederland niet te werken omdat deze ministeries niet boven de ministeries stonden die het beleid uit zouden moeten voeren. Hier verschillen programma's ook van *joined-up government* omdat de structuur buiten de gevestigde structuren geplaatst wordt met een duidelijk mandaat (Carey & Crammond. 2015). Hierdoor kan er via programmamanagement beter gestuurd worden op de organisatiestrategie dan als dit via *joined-up government* gebeurt.

### 2.9 Effect Programmamanagement op kwaliteit dienstverlening:

Programmamanagement heeft ook invloed op de kwaliteit van de dienstverlening van gemeenten. Deze dienstverlening is op te delen in twee delen: de daadwerkelijke leveringen en de dienstverlening voor de levering. De leveringen zijn bijvoorbeeld de vergunningen die de gemeenten uitdeelt aan burgers, bedrijven en overheden. Vergunningsaanvragen moeten onder de nieuwe Omgevingswet binnen acht tot twaalf weken behandeld zijn (Omgevingswet 2018. Art. 16.62). Voor activiteiten die een zeer zware impact hebben mag de procedure zes maanden duren (Ministerie van Infrastructuur en Milieu. 2014. 226). Vooral voor de vergunningen met een korte beslistermijn is het van belang dat de verschillende departementen zowel op een snelle als coherente manier samenwerken.

De snelheid van het antwoord is voornamelijk van belang voor de aanvrager. Terwijl de coherentie van de vergunning verstrekking (of afwijzing) zowel voor de aanvrager als de gemeente van belang is. In beide gevallen kan programmamanagement bijdragen aan de kwaliteit van de dienstverlening. Wat betreft de snelheid van de dienstverlening is het van belang dat de vereiste kennis voor een aanvraag snel bijeen gebracht wordt. Programmamanagement levert een bijdrage aan de verspreiding van kennis over verschillende projecten (Buijs & Edelenbos. 2012. 24). Ook als de kennis nog niet verspreid is zorgt programmamanagement er voor dat verschillende departementen of projecten met elkaar in verbinding staan (Pellegrinelli. 1997. 142). Deze voornoemde punten zouden er in theorie aan een snelle behandeling moeten bijdragen.

De coherentie van vergunning verstrekkingen en afwijzingen is van belang voor burgers en bedrijven omdat zij dan weten wat zij kunnen verwachten van de overheid. Voor de overheid zelf is coherentie van belang omdat op die wijze de strategie gevolgd wordt. De coherentie van deze

vergunningprojecten wordt bevorderd door programmamanagement. Programmamanagement legt connecties tussen de verschillende projecten waardoor men van elkaar weet waar men mee bezig is (Pellegrinelli. 1997. 142). Daarnaast wordt de gemeentelijke strategie (omgevingsvisie en omgevingsplan) bewaakt door middel van programmamanagement. Dit gebeurt door middel van het bieden van een *framework* waarbinnen projecten kunnen handelen alsmede het (her)vormen van projecten (Van Buuren. et al. 2010. 676). Voor de coherentie van de dienstverlening is ook de connectieve capaciteit van het programma van belang. De Omgevingswet maakt het bijvoorbeeld mogelijk om een nieuwe geluidsvergunning af te geven binnen een bepaald gebied als blijkt dat de bedrijven die al zo'n vergunning hebben hier geen gebruik van blijken te maken (Ministerie van Infrastructuur en Milieu. 2014). Afstemming tussen de verschillende vergunningprojecten is dan nodig om te waarborgen dat er niet te veel van dit soort nieuwe vergunningen uitgegeven worden. Daarnaast moeten de projecten ook op de hoogte zijn van de mogelijkheid om zo'n nieuwe geluidsvergunning af te geven.

#### *2.10 Effect kwaliteit management op kwaliteit dienstverlening:*

Vanuit de literatuur over *supply chain management* komt naar voren dat het belangrijk is om een systeem als geheel te zien. Juist het integraal beheer van de keten zorgt ervoor dat er waarde gecreëerd wordt voor de klanten van de organisatie (Bron). Daarnaast reiken deze processen verder dan alleen de interne processen van een organisatie maar strekken ze zich ook uit tot leveranciers en de klanten zelf. Zo draagt de hele keten bij aan de gecreëerde waarde. Steeds vaker komt uit onderzoek naar voren dat hoe hoger de graad van integratie hoe beter de organisatie presteert. Daarin zijn twee zaken van belang: het voornoemde integreren van de productieketen en integratieve informatietechnologieën. Hierin helpt het laatstgenoemde bij het bereiken van de integratie van de productieketen. Het gaat hier om systemen die helpen bij het verzamelen van informatie in de volle breedte dus ook buiten de eigen organisatie. De kwaliteit van zowel de systemen als de informatie beïnvloedt zowel direct als indirect de prestaties van de organisatie. Het verbeteren van de kwaliteit van de informatie en data wordt mede bereikt door het op één lijn brengen van de IT strategie en de algehele organisatiestrategie. (bron) Van belang hierbij is dat de organisatie up-to-date hardware heeft om gebruik te kunnen maken van de informatie. Dit is terug te zien in de memorie van toelichting op de Omgevingswet waarin duidelijk wordt dat het succes van de Omgevingswet sterk afhankelijk is van de ICT-systemen die ermee verbonden zijn. Dit zorgt er tegelijkertijd voor dat het ook een kwetsbaar stelsel wordt.

#### *2.11 Verwachtingen uit programmamanagement mbt Omgevingswet:*

De omgevingswet integreert verschillende regels en procedures; het vereist daarom een meer holistische benadering wat impliceert dat gemeenten minder gefragmenteerd moeten werken intern maar ook in samenwerking met andere partijen. Vanuit de literatuur over fragmentatie blijkt dat om de Omgevingswet tot een succes te maken er iets gedaan moet worden aan deze fragmentatie. Programmamanagement lijkt hiervoor een goede keuze. Programmamanagement biedt namelijk de middelen om om te gaan met de dynamische ontwikkelingen die te verwachten zijn in de fysieke

leefomgeving. In de Memorie van Toelichting op de Omgevingswet wordt ook uitdrukkelijk genoemd dat het oplossen van fragmentatie een doel van de nieuwe wet is (Ministerie van Infrastructuur en Milieu. 2014).

Verder zijn de instrumenten in de Omgevingswet zo ingericht dat er altijd de mogelijkheid is om af te wijken mocht dit opportuun zijn (Ministerie van Infrastructuur en Milieu. 2014). Binnen het programmamanagement is er de ruimte voor emergente strategieën (Thiry & Deguire. 2007. 653). Deze vorm van werken sluit dus goed aan bij wat de regering met de Omgevingswet wil bereiken.

Nu we vanuit een programmamanagement perspectief kijken naar de Omgevingswet komen enkele zaken naar voren die naar verwachting impact gaan hebben op de gemeentelijke organisaties. Gemeenten zullen veel meer projectmatig moeten gaan werken om ervoor te zorgen dat alle belangen meegenomen worden bij het opstellen van omgevingsvisies, omgevingsplannen en vergunningen. Om te zorgen dat al deze projecten bijdragen aan het bereiken van de strategische doelen van de gemeenten is de verwachting dat programmamanagement nodig is.

Verder is de verwachting dat fragmentatie en projectificatie voor problemen kunnen gaan zorgen na de invoering van de Omgevingswet. De fragmentatie van gemeentelijke departementen kan er voor zorgen dat grensoverschrijdende problemen niet opgepakt worden omdat de interne samenwerking niet tot stand komt. Of als deze samenwerking wel tot stand komt deze samenwerking niet optimaal zal zijn. Deze suboptimaliteit kan voortkomen uit bureaupolitiek (Pollitt. 2014. 16) of de interne communicatie die niet naar behoren verloopt. De Omgevingswet dwingt gemeenten om of hun werkprocessen of hun organisatie-inrichting te veranderen om de nieuwe manier van werken die de Omgevingswet verlangt uit te kunnen voeren.

Verder stellen Prins et al. dat overheden een hoog niveau van “*techno-trust*” hebben (2011. 11). Dit blijkt uit de enorm ambitieuze plannen die ze op het gebied van ICT hebben (Prins. et al. 2011. 11); binnen de Omgevingswet wordt er ook zwaar geleund op de verbeteringen die de digitale component met zich mee moet brengen (Ministerie van Infrastructuur en Milieu. 2014 ). Dit terwijl Dunleavy et al. stellen dat overheden qua expertise op ICT-gebied enorm uitgehold zijn (2006. PP). Hij gaat zelfs verder door te stellen dat de kennis niet in huis is om basissystemen te opereren of uit te kiezen (Dunleavy. et al. 2006. PP). Dit heeft in meerdere gevallen geleid tot dure mislukkingen (Pollitt. 2014. 16).

In de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet en andere documenten over het digitale stelsel wordt daarom ook meermaals gesteld dat omdat het digitale stelsel zo groot is het in kleine stukken wordt geïmplementeerd. Dit om te voorkomen dat er te veel in één keer af moet zijn. Echter het feit dat het systeem dat als *legacy system* moet dienen voor Olo Ow vertraagd is en niet afgestemd is op de eisen die aan Olo Ow gesteld zijn (Bit Rapport), is hier de verwachting dat dit digitale systeem ook veel problemen zal ondervinden.

De verwachting op basis van de literatuur is dat de impact in eerste instantie het grootst zal zijn bij het eerste niveau van interoperabiliteit: technische en semantische problemen (Gottschalk. et al. 2008). Vanwege alle soorten data die in het kaartmateriaal terug te vinden moeten zijn, is het nodig om één *unique key identifier(UKI)* te hebben. Deze UKI moet op precies dezelfde wijze tot stand komen. In dit geval zullen ongetwijfeld coördinaten gebruikt gaan worden. Maar de precieze maat en het consistente gebruik hiervan is van groot belang. Gemeenten moeten mogelijk al hun data aanpassen in het ergste

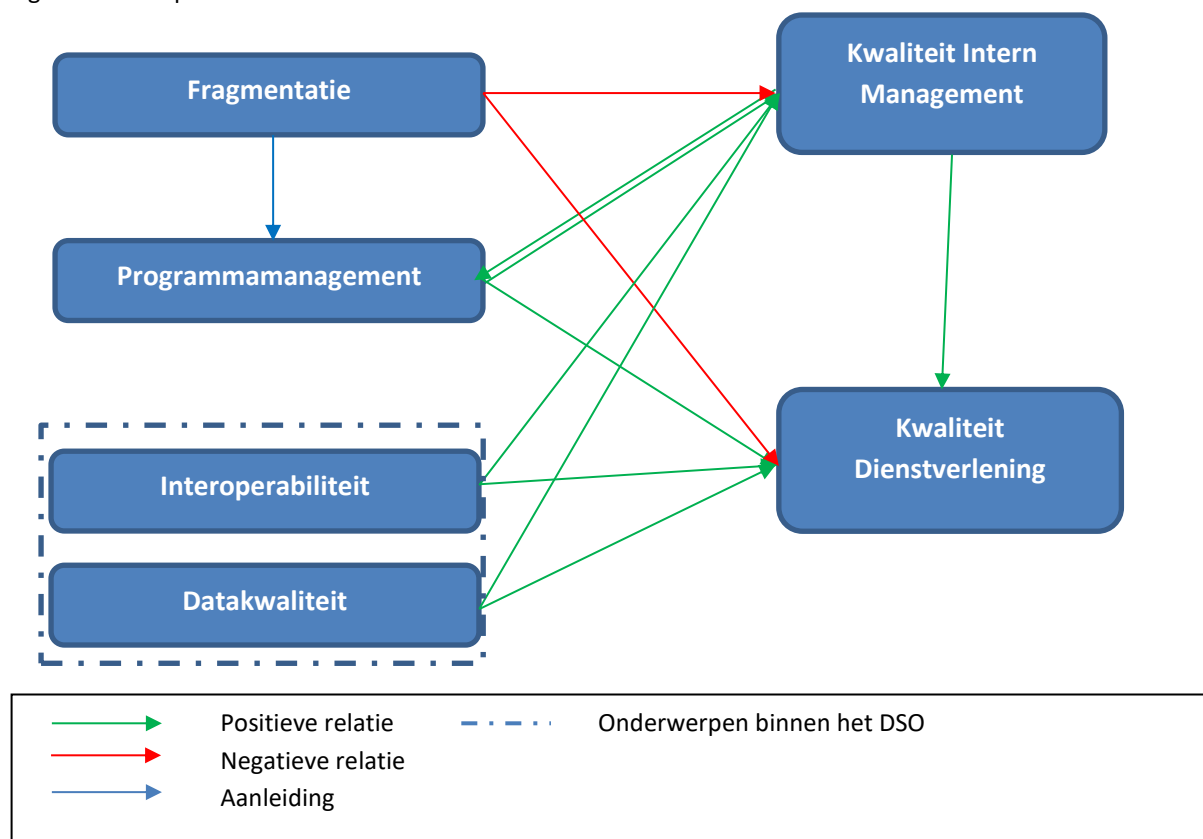
geval. In ieder geval moet al het nieuwe beleid, omgevingsvisies, omgevingsplannen en algemene Rijksregels volgens de nieuwe semantiek in het systeem aan de kaarten gekoppeld worden. Gezien het grote aantal databronnen (meerdere per gemeente) wordt dit een grote uitdaging.

### 2.12 Conceptueel model

Uit de literatuur zijn de onderstaande verbanden gevonden. Fragmentatie heeft een negatief effect op de kwaliteit van het intern management, de kwaliteit van de dienstverlening en de uitvoering van de organisatie strategie. Als oplossing hiervoor wordt projectmanagement gebruikt. Deze vorm zorgt wel voor een betere dienstverlening op projectbasis maar komt de kwaliteit van het intern management en de organisatie strategie niet ten goede. Programmamangement, mits goed uitgevoerd blijkt een positief effect te hebben op de punten kwaliteit intern management, kwaliteit van de dienstverlening en de organisatiestrategie. Verder heeft de kwaliteit van het intern management ook een positief effect op de kwaliteit van dienstverlening.

In dit onderzoek wordt de relatie tussen het programmamangement, de kwaliteit van het intern management en de kwaliteit van dienstverlening onderzocht. Dit omdat deze relaties het meest relevant zijn voor de aanpak van de probleemstelling van dit onderzoek enerzijds en omdat dit het onderzoek qua grootte beheersbaar houdt. Daarnaast wordt er gekeken naar het DSO. Dit wordt in het conceptuele model weergegeven omkaderd door een stippellijn. Hieronder worden de te onderzoeken relaties in een conceptueel model weergegeven.

Figuur 2: conceptueel model






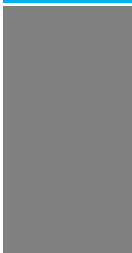
# Hoofdstuk 3: Operationalisering en Methodologie

## 3.1 Operationalisering

Om de in het theoretisch kader beschreven concepten te kunnen meten zal er een vertaalslag gemaakt moeten worden. Deze vertaalslag is de operationalisering van deze concepten. Voor de concepten worden indicatoren gegeven die wel in het veld te meten zijn.

Deze concepten met hun definities en indicatoren staan in onderstaande tabel weergegeven. Achter de indicatoren staan hier ook de coderingskleuren gegeven die gebruikt zijn om de transcripten van de interviews te coderen.

Tabel 1: Operationalisering

Concept	Definitie	Indicatoren	Codering
Fragmentatie	Organisatie-inrichting gebaseerd op kerntaken. Deze kerntaken worden uitgevoerd door onderdelen van de organisatie die voor de uitvoering van hun taak in principe geen andere onderdelen nodig hebben.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aantal verschillende diensten.</li> <li>- Aantal verschillende sub-diensten en of projecten.</li> <li>- Aantal verantwoordelijke wethouders.</li> </ul>	
Kwaliteit van het intern management	De mate waarin de afdelingen binnen de organisatie hetzelfde doel nastreven, gezamenlijk handelen en kennis delen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Overeenstemming doelen.</li> <li>- Gezamenlijk handelen.</li> <li>- Delen van kennis.</li> </ul>	
Kwaliteit van de dienstverlening	Dienstverlening valt uiteen in drie onderdelen: snelheid volledigheid en juistheid.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Snelheid.</li> <li>- Volledigheid.</li> <li>- Juistheid.</li> </ul>	
Programmamanagement	Programmamanagement is er op gericht om projecten de lijn van de organisationele strategie te laten volgen.	Zijn er plannen om programma in te stellen en zo ja wordt dit op zo'n manier	



		ingericht dat het ook daadwerkelijk een programma is.		
Interoperabiliteit	Interoperabiliteit staat voor de mate waarin verschillende systemen met elkaar kunnen communiceren.	Plaats op de maturity index van Gottschalk.		
Datakwaliteit	Datakwaliteit is geen term die één fenomeen aanduidt. In deze scriptie zal gekeken worden naar de volledigheid van de data, of de <i>unique key identifiers</i> op dezelfde manier gevormd worden en of er geen dubbele data in de database terecht komt.		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Volledigheid.</li> <li>- Unique Key Identifiers gelijk getrokken.</li> <li>- Geen dubbele data.</li> </ul>	

### 3.2 Methoden

Om de vraag: ‘Wat is de verwachte impact van de Omgevingswet op het interne management en de e-governmentstructuur (rond het DSO) en hoe biedt programmamanagement hier een oplossing voor?’ te beantwoorden wordt gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode. Voor deze aanpak is gekozen omdat de Omgevingswet pas in 2021 in werking treedt. Over het onderwerp is dan ook nog niet veel bekend. Dit soort explorerende onderzoeken wordt over het algemeen op kwalitatieve wijze uitgevoerd.

Specifieker wordt in dit onderzoek een aantal cases onderzocht die te maken gaan krijgen met de Omgevingswet. Dit is een beproefde methode om meer te weten te komen over bepaalde organisaties of bestuurlijke fenomenen in hun natuurlijke situatie (Van Thiel. 2007. 97). In het bijzonder is er gekozen voor een *multiple case study* dit omdat dit het mogelijk maakt om verschillende soorten gemeenten met elkaar te vergelijken en zo nog meer van de uitdaging die de Omgevingswet aan Nederlandse gemeenten stelt te weten te komen (Van Thiel. 2007. 97).

In dit onderzoek komt de data voornamelijk uit het semigestructureerde interview. Dit biedt de mogelijkheid om zowel het hoofdthema aan te houden als door te vragen op nieuwe invalshoeken die ter sprake komen (Van Thiel. 2007. 107-108). Deze interviews duurden gemiddeld genomen één uur. Tijdens deze interviews zijn de respondenten ook gevraagd om enkele stellingen te beoordelen op een Likert-schaal. De data die hieruit voort komt is dan weer kwantitatief van aard. Deze stellingen zijn gebruikt om er daarna op door te vragen wat weer kwalitatieve data opleverde.

Causale verbanden zullen in dit onderzoek niet aangetoond kunnen worden. Dit is ook niet het doel van deze scriptie. Het doel is om enkele factoren te ontdekken waarvan aan de hand van de theorie en de interviews verwacht wordt dat zij een impact gaan hebben op de kwaliteit van het interne management, de externe dienstverlening (e-governance) van gemeenten. Of deze verwachtingen juist zijn valt pas vanaf 2019 te bewijzen.

Uiteindelijk is het de bedoeling om een impactwijzer op te stellen die de onderbouwde verwachtingen weergeeft.

### 3.2.1 Vooronderzoek

#### 3.2.1.1 Literatuurstudie

Eerst is er onderzocht wat de beste theoretische invalshoek is om dit fenomeen te onderzoeken. Daarnaast is er gekeken wat voor onderzoek naar dit specifieke onderwerp al gedaan is. Aan de hand van deze beide literatuurstudies zijn vragen opgesteld voor de verkennende interviews. Verder is deze voorstudie gebruikt om eerste verwachtingen uit te spreken over de impact op gemeenten. De literatuur die bestudeerd is, beslaat zowel wetenschappelijke artikelen als beleidsdocumenten.

#### 3.2.1.2 Verkennende interviews

Om te toetsen of gekozen theoretische invalshoek passend is zijn er verkennende interviews gehouden. Daarnaast diende deze interviews het doel om de vragen te testen en waar nodig te verfijnen. Ook dienen de interviews deels om de Deze interviews zijn gehouden onder twee respondenten die zich op een hoger niveau dan één specifieke gemeente bezig houden met de invoering van de Omgevingswet. Hiervoor is onder andere gekozen omdat zij zo richting konden geven aan de case selectie voor de reguliere interviews.

### 3.2.2 Case studies

#### 3.2.2.1 Case selectie

Het onderzoek richt zich op gemeenten in Nederland. Om tot een selectie te komen uit deze groep van potentiële 390 cases is gebruik gemaakt van de in het vooronderzoek opgedane kennis. Allereerst zijn er voornamelijk gemeenten geselecteerd die een bepaalde grootte hebben. De gemeenten zijn met uitzondering van Houten G4 of G32-gemeenten. Dit omdat deze wetenschappelijk gezien interessant zijn omdat fragmentatie toeneemt naarmate de organisatie groter is. Binnen deze groep grotere gemeenten is geselecteerd aan de hand van de verkennende interviews. Uit deze twee interviews kwamen koplopers naar voren die op bepaalde vlakken voorlopen of een andere weg ingeslagen zijn. Dit is bijvoorbeeld ook het geval bij de gemeente Houten. Dit is een gemeente die qua grootte niet meegenomen zou zijn in dit onderzoek echter omdat zij vooroplopen wat betreft het samen opstellen van een omgevingsvisie is deze gemeente ook meegenomen in het onderzoek. Verder zijn ook gemeenten meegenomen in het onderzoek die niet genoemd zijn in het vooronderzoek. Dit om ook een beeld te krijgen van gemeenten die niet vooroplopen of in ieder geval niet als koplopers gezien worden met betrekking tot de voorbereiding op de Omgevingswet. Daarnaast weegt ook mee dat de grotere gemeenten interessanter zijn voor de organisatie waar ik mijn stage heb gelopen.

Uiteindelijk zijn er respondenten geïnterviewd uit negen gemeenten en één respondent van het KING. In totaal zijn er zestien interviews afgenomen. In de paragraaf over dataverzameling is een specifieke uitsplitsing van de respondenten met hun functie te vinden.

Tabel 3: Overzicht onderzochte gemeenten

<b>Gemeente</b>	<b>Type</b>
<b>Alphen aan den Rijn</b>	Volger, G32, Pilot gemeente
<b>Amsterdam</b>	Volger, G4
<b>Apeldoorn</b>	Koploper, G32
<b>Den Haag</b>	Volger, G4
<b>Eindhoven</b>	Volger, G32
<b>Houten</b>	Koploper
<b>Leiden</b>	Volger, G32
<b>Tilburg</b>	Volger/Koploper, G32
<b>Utrecht</b>	Volger, G4
<b>Zaanstad</b>	Koploper, G32
<b>KING</b>	Mede-ontwikkelaar van het DSO

Om ervoor te zorgen dat er een goed beeld opgedaan wordt van de aanpak en verwachtingen van de gemeenten is er op de positie van de respondenten binnen de gemeenten gelet. Voornamelijk is er gesproken met programmamanagers binnen de onderzochte gemeenten rond de Omgevingswet. Waar dit niet mogelijk was (bijvoorbeeld omdat er geen programmamanager is binnen de gemeente) is gesproken met ambtenaren die zich met de transitie naar de Omgevingswet bezig houden. Voor het digitale onderdeel van dit onderzoek is er gesproken met ambtenaren die zich specifiek met dit onderdeel van de Omgevingswet bezig houden; dit waren merendeels informatiemanagers. De uiteindelijke selectie geeft ook weer welke gemeenten bereid waren mee te werken.

### 3.2.3 Dataverzameling

Omdat de impact van de Omgevingswet nog niet te meten is simpelweg omdat de wet nog niet in werking getreden is, is er naar de verwachtingen gevraagd van gemeenteambtenaren die direct betrokken zijn bij de implementatie van de Omgevingswet. In totaal zijn er achttien interviews gehouden. Van deze achttien waren er twee verkennende interviews. Van de overige zestien zijn er negen besteed aan ambtenaren die dicht op de organisatorische of ruimtelijke kant van het vraagstuk zitten. De overige zeven zijn interviews met gemeenteambtenaren die zich bezighouden met de digitale en informationele veranderingen. Het doel was om van iedere gemeente beide type ambtenaar te spreken. Dit omdat de werkvelden dermate van elkaar verschillen dat het nodig is om beide type ambtenaren apart te interviewen. Dit is om uiteenlopende redenen niet gelukt. Hierdoor zijn er bij sommige gemeenten enkel een programma- of informatiemanager gesproken. Een voorbeeld van afgewezen verzoeken tot interviews is dat de te geïnterviewde persoon vond dat EY Advisory en mijn onderzoek te zeer gefocust is op één oplossing. Hierom wilde deze ambtenaar niet mee werken aan mijn onderzoek. Een ander voorbeeld is dat door verplichtingen vanuit mijn stage mijnerzijds en een

volle agenda aan de kant van de ambtenaar het niet mogelijk was om tot een geschikt tijdstip en datum te komen.

In onderstaande tabel zijn de geïnterviewde personen weergegeven.

Tabel 4: Geïnterviewde Ambtenaren

<b>Naam</b>	<b>Functie</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Type interview</b>
<b>Sarah Ros</b>	Programmamanager	G32/gemeente Haarlem / BSNP	Verkennend
<b>Manouk Staal</b>	Programmamedewerker	VNG	Verkennend
<b>Cees van Westrenen</b>	Business liaison manager	KING	Normaal
<b>Anne Langenesch</b>	Programmamanager	Gemeente Zaanstad	Normaal
<b>Annette Beerepoot</b>	Informatiemanager	Gemeente Zaanstad	Normaal
<b>Jeannot Waisvisz</b>	Kwartiermaker Programmamanager	Gemeente Leiden	Normaal
<b>Evelien Houweling</b>	Informatiemanager	Gemeente Leiden	Normaal
<b>Astrid Sluis</b>	Programmamanager	Gemeente Apeldoorn	Normaal
<b>Solange Beekman</b>	Hoofd afdeling RO	Gemeente Eindhoven	Normaal
<b>Wim Tijssen</b>	Programmamanager	Gemeente Tilburg	Normaal
<b>Paul ten Have</b>	Informatiemanager	Gemeente Tilburg	Normaal
<b>Mirelle Kolnaar</b>	Procesmatige Implementatiemanager	Gemeente Utrecht	Normaal
<b>Jan Bleijenberg</b>	Hoofd afdeling RO	Gemeente Houten	Normaal
<b>Ruben de Goede</b>	Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ontwikkeling	Gemeente Houten	Normaal
<b>Hans Wisse</b>	Projectsecretaris	Gemeente Den Haag	Normaal
<b>Jan van Langeveld</b>	Informatiemanager	Gemeente Den Haag	Normaal
<b>Bert Dautzenberg</b>	Informatiemanager	Gemeente Alphen aan den Rijn	Normaal
<b>Ymke Hofhuis</b>	Jurist	Gemeente Amsterdam	Normaal

Naast deze interviews ben ik ook naar een roadshow en naar een summerschool over de Omgevingswet geweest. Hiervan is geen verslag opgesteld en deze bijeenkomsten zijn slechts gebruikt om een beter begrip te krijgen van de Omgevingswet. Daarnaast zijn deze bijeenkomsten ook gebruikt om in contact te komen met enkele respondenten.

### 3.2.4 Interviewproces

De interviews hebben een semigestructureerd karakter. Er is voor dit type interview gekozen om zo te kunnen sturen op de thema's die in dit onderzoek van belang worden geacht. Deze

vorm laat wel de ruimte voor de respondent om zelf zijn antwoord te formuleren en eventueel onderwerpen aan te snijden die gerelateerd zijn maar niet meegenomen in de vraagstelling.

Aan het eind van de interviews is aan de respondenten gevraagd om een zevental vragen op een Likertschaal te beantwoorden. Hiervoor is gekozen omdat de data die opgedaan is in het interview wel rijk maar moeilijk vergelijkbaar is. Door respondenten deze vragen te stellen op een schaal zijn de resultaten wel onderling te vergelijken. Ook kunnen bepaalde trends zo aan het licht gebracht worden. Er is gekozen om deze vragen aan het eind van het interview te stellen om zo te voorkomen dat bepaalde termen onduidelijk zijn voor de respondent.

De informatie die verkregen wordt uit de interviews wordt vertrouwelijk behandeld en geanonimiseerd. Dit om zo de respondenten de mogelijkheid te geven om vrijuit te spreken.

De beide vragenlijsten zijn eerst voorgelegd aan mijn begeleiders binnen de Erasmus Universiteit en EY Advisory.

### 3.2.5 Stellingen

De stellingen zijn opgesteld om bepaalde aspecten van dit onderzoek kwantificeerbaar te maken. Hierdoor kunnen verschillen tussen gemeenten ook eenvoudiger weergegeven worden. Hieronder wordt per stelling uitgelegd wat deze tracht te meten. De stellingen zijn opgedeeld in de categorieën ruimtelijk en digital.

#### 3.2.5.1 Ruimtelijk:

1. Op dit moment zijn alle projecten op één lijn met de gemeentelijke strategie  
Met deze stelling wordt gemeten in welke mate de gemeenten hun huidige projecten coördineren en afstemmen op de gemeentebrede strategie. Dit geeft een indicatie over de mate van fragmentatie en intern management binnen een organisatie. Hoe beter het interne management is.
2. Binnen het domein fysieke leefomgeving worden doelen op elkaar afgestemd  
Deze stelling geeft inzicht in de kwaliteit van het interne management op het gebied van de fysieke leefomgeving. Hoe hoger de score hoe beter het management.
3. Binnen het domein fysieke leefomgeving wordt er gezamenlijk gehandeld  
Als de score voor deze stelling hoog is dan zal de gemeente minder gefragmenteerd zijn. Is de score laag zal er een hogere mate van fragmentatie zijn.
4. Binnen het domein fysieke leefomgeving wordt kennis tussen afdelingen gedeeld  
Kennisdeling staat binnen de verscheidenen vormen van programmamanagement centraal. Met deze stelling wordt gemeten in hoeverre dit nu al binnen de gemeente gebeurt.
5. Als u de dienstverlening moet waarderen op: a. snelheid b. volledigheid c. juistheid  
Deze stelling is bedoeld om een inzicht te krijgen in de dienstverlening die de gemeente levert.

#### 3.2.5.2 Digital:

1. Uw geodata is volledig  
In deze stelling wordt gemeten in hoeverre de geodata van een gemeente volledig is

2. Uw Unique Key Identifier notering komt één op één overeen met hoe Rijkswaterstaat die geformuleerd heeft  
Met deze stelling wordt gemeten of de gemeente al aan zou kunnen sluiten op OLO Ow. Hiervoor is de UKI van belang.
3. Er zijn geen dubbelingen in uw geodata voor al uw verschillende bronnen  
Dubbelingen verlagen de datakwaliteit doormiddel van deze stelling wordt gemeten in welke mate dit binnen de gemeente voorkomt.
4. Uw organisatie is klaar voor het werken met Olo Ow  
Het antwoord op deze stelling geeft weer waar de gemeente staat met betrekking tot de invoering van het digitale stelsel.
5. De invoering van Olo Ow zal probleemloos verlopen.  
Met deze stelling wil ik achterhalen hoe veel vertrouwen men binnen de gemeente heeft wat betreft de inpassing van het DSO.

### 3.2.6 Betrouwbaarheid & validiteit

Het onderzoek dat ik uitgevoerd heb is moeilijk te herhalen omdat de informatie die verzameld is, sterk tijdsgebonden is. Het onderzoeksobject is continu in beweging; tijdens het schrijven van deze scriptie werd de datum van invoering van de Omgevingswet bijvoorbeeld met zes maanden uitgesteld. Om de betrouwbaarheid toch te garanderen zijn de transcripten van de interviews gecodeerd. Op deze wijze is te achterhalen welke data tot welke conclusie heeft geleid. Het codeerschema is te vinden onder het kopje operationalisering. De operationalisering van de onderzochte begrippen zorgt ervoor dat het meetinstrument iedere keer hetzelfde meet en dus intern valide is. De externe validiteit van dit onderzoek is klein. Dit ligt voor een groot deel aan het feit dat dit een explorerend onderzoek is. Daarnaast is de genomen steekproef te klein om de resultaten te kunnen generaliseren voor alle gemeenten of zelfs voor de gemeenten binnen de gekozen groepen; G4 en G32. Wat de resultaten van dit onderzoek sterker maakt is dat er bewust geselecteerd is binnen de grotere Nederlandse gemeenten op casus die door overkoepelende organen zoals de VNG en de G32 gezien worden als koplopers op het gebied van de Omgevingswet. Daarnaast zijn er ook gemeenten meegenomen die pilothouder zijn en zodoende ook meer ervaring met de Omgevingswet hebben opgedaan. Zodoende zijn de resultaten misschien niet statistisch representatief maar geven zij wel een goed inzicht in wat komen gaat.

# Hoofdstuk 4: Analyse

## 4.1 Inleiding

In deze scriptie wordt de impact van de Omgevingswet op gemeenten onderzocht. Specifieker wordt er gekeken naar de impact op de organisatie en de e-governmentstructuur. Daarnaast wordt onderzocht of programmamanagement mogelijkheden biedt om om te gaan met die impact. In deze scriptie worden deze vragen beantwoord door middel van literatuurstudie en onderzoek middels semigestructureerde interviews. Daarnaast is er ook gebruik gemaakt van een survey van enkele stellingen die op een Likert-schaal beantwoord zijn.

In Nederland hebben veel gemeenten zich gegroepeerd rond een bepaald kenmerk dat ze delen. Voor deze scriptie zijn twee van deze groeperingen van belang: de G4 en de G32. De G4 bevat de vier grootste steden naar inwonertal en de G32 de 32 grootste steden naar inwonertal achter de G4. Daarnaast wordt in deze scriptie nog een andere tweedeling aangebracht namelijk die tussen koplopers in de invoering van de Omgevingswet en die van de volgers. Deze tweedeling is opgesteld aan de hand van de verkennende interviews. De respondenten is gevraagd naar gemeenten die in hun ogen voorlopen met de invoering van de Omgevingswet.

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de interviews en de stellingen besproken en geanalyseerd. Dit gebeurt aan de hand van de vragen uit de interviewhandleiding. Per onderwerp waar toepasbaar de relevante grafieken van de stellingen getoond. De grafieken bestaan per stelling uit de tweedeling G4/G32 en koploper/volger weergegeven. Voor deze grafieken geldt dat 1 het negatiefst is en 5 het positiefst.

## 4.2 Fragmentatie

Uit de interviews blijkt dat gemeenten zich herkennen in het door de Rijksoverheid aangedragen probleem van fragmentatie. Dit blijkt onder andere uit een interview met de programmamanager Omgevingswet voor het G32-stedennetwerk: *“Ik denk dat veel gefragmenteerd is. Niet alleen op vergunningen gebied. Dat is een klein onderdeel. Op het gebied van projectmatig werken en projectuitvoering en ook op het gebied van beleid kaders. Je moet je voorstellen dat dat binnen een gemeente en met name binnen de grotere gemeentes er allerlei sectorale afdelingen bestaan die hun eigen verantwoordelijkheden dragen als het gaat over beleid en uitvoering naast de wettelijke taken die we sowieso moeten uitvoeren. Dat betekent voor Haarlem dat we ruim 60 beleidskaders hebben die geldend zijn voor de fysieke leefomgeving. En die spreken elkaar wel eens tegen. Die hebben regels die contrair zijn. En bij uitvoering zowel vergunning verlening als bij uitvoering van projecten leidt het tot vertraging en problematiek.”*. De meerderheid van de onderzochte gemeenten is ook actief bezig met het beheersen en voorkomen van deze fragmentatie. Reorganisaties zijn erop gericht om afdelingen beter met elkaar te verbinden en te clusteren. Gemeenten zijn bezig om afdelingen te groeperen en met elkaar te laten integreren. Hiermee wordt de afdelingsstructuur verbroken en worden er thema's opgezet waar binnen de voormalig gescheiden afdelingsmedewerkers met elkaar samenwerken. Ook zijn sommige gemeenten bezig om procesgericht te werken. Een voorbeeld hiervan is het verankeren van het nieuwe proces in de gemeente Leiden terwijl er op gelet wordt dat de nieuwe indeling niet

heilig wordt. Dit om te voorkomen dat er nieuwe schotten tussen clusters ontstaan die het uitvoeren van een integrale taak zouden kunnen verstoren.

Uit de survey komt naar voren dat gemeenten zichzelf wel hoog scoren op de onderdelen die te maken hebben met fragmentatie. Ook uit de interviews komt op de vraag over fragmentatie naar voren dat menig gemeente nog gefragmenteerd is. Hier is te zien dat grotere gemeenten sterker gefragmenteerd zijn dan kleinere gemeenten. Er zijn binnen de groepen G4 en G32 echter wel uitschieters. Zo noemt G4-gemeente Den Haag, 30 afdelingen die met de fysieke leefomgeving te maken hebben. Een kleinere geïnterviewde gemeente, Houten noemt slechts 4 afdelingen. Dit ligt waarschijnlijk aan de schaal van deze gemeenten en de extra taken die erbij komen naarmate een gemeente groter is en een sterkere regiofunctie heeft.

Verder zijn er ook op verschillende niveaus, ambtelijk en politiek, verschillende mate van fragmentatie te zien. Zo is in Eindhoven de ambtelijke organisatie sinds een recente reorganisatie integraler geworden. Maar deze gemeente heeft de onderwerpen die de fysieke leefomgeving beslaat wel weer verdeeld over zeven wethouders. Op de vraag of de ambtenaar van deze gemeente dit niet als een probleem ziet voor het bereiken van integraliteit op een lager niveau was het antwoord: *“Er wordt uitgegaan van collegiaal bestuur”* en *“Nee want wethouders die hebben in hun collegeprogramma heel duidelijk deze drie speerpunten ook genoemd.”*. Dit staat diametraal tegenover de aanpak van een andere G32-gemeente, Zaanstad, die stelt dat er speciaal om zich voor te bereiden op de komst van de Omgevingswet een overleg tussen de drie verantwoordelijke wethouders is ontstaan. Verder geeft deze respondent aan dat er na de volgende gemeenteraadsverkiezingen hoogst waarschijnlijk één wethouder hoofdverantwoordelijk gemaakt wordt voor dit domein. Deze gemeente heeft ook, om voor te sorteren op de Omgevingswet, een integraal wekelijks overleg over vergunningsaanvragen die binnenkomen. Dit om op deze manier vooraf een eenduidig antwoord te kunnen geven op de vergunningsaanvraag van de burger of het bedrijf. Een soortgelijke behandeling is te vinden in Houten waar casemanagers benoemd worden die nieuwe aanvragen behandelen. Deze casemanager onderhoudt het contact met de klant en gaat intern ook langs de afdelingen met deze klantvraag. Op deze manier krijgt de klant een integraal antwoord. Twee van de koplopers hebben dus een duidelijk systeem waardoor de klant een duidelijk antwoord op zijn vraag krijgt. Apeldoorn wijkt hiervan af. Hoewel de behandelende teams integraal zijn worden er wel sectorale producten afgeleverd. Dit lijkt op de inrichting van de gemeente Eindhoven. Zeker gezien Apeldoorn de prijs voor gemeenten die succesvol in de geest van de Omgevingswet werken, (Nu al Eenvoudig Beter trofee<sup>1</sup>), heeft gewonnen lijken deze twee vormen allebei positief uit te kunnen pakken. Apeldoorn won deze trofee met haar kookboeken voor de leefomgeving die beschrijven hoe de gemeente haar rol in de leefomgeving beter en met minder regels in kan vullen.

Aan de andere kant zijn er ook gemeenten die wel gereorganiseerd zijn maar dit vooral in naam zijn. Een voorbeeld is de gemeente Tilburg waar binnen het ruimtelijke veld afdelingen niet alleen functioneel gescheiden zijn maar ook fysiek op een andere plek zitten. De respondent bij deze gemeente merkte op: *“de meest ideale gemeentegrootte voor de Omgevingswet is één ambtenaar groot.”*. Dit omdat op die manier elk product dat geleverd wordt integraal is. Verder geeft deze respondent aan dat met het veranderen naar de nieuwe Omgevingswet men ook machtsmiddelen weg

---

<sup>1</sup> <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/invoeringsondersteun/samen-aan-de-slag/eenvoudig-beter/> bezocht op 18-03-2017



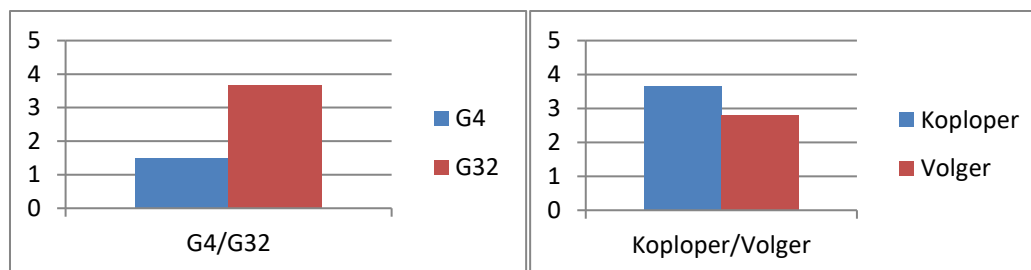
haalt bij bepaalde mensen. Hierdoor verwacht de respondent dan ook weerstand tegen de aanstaande veranderingen.

Het overgrote deel van de geïnterviewde ambtenaren geeft aan dat er recent gereorganiseerd is of dat er een reorganisatie aanstaande is. Utrecht gaf aan dat de gemeentelijke organisatie continu aan het reorganiseren is. De reorganisaties lijken allemaal op ongeveer dezelfde organisatiestructuur uit te komen. Vier of vijf clusters is de nieuwe norm. Binnen deze clusters vallen thema's die dichtbij elkaar liggen. Oude afdelingen worden opengebrouwen en bij elkaar gebracht. Ook zijn er gemeenten die binnen het ruimtelijk domein clusters gemaakt hebben. Wat opvalt is dat enkele onderdelen die met de komst van de Omgevingswet veel met elkaar te maken krijgen toch nog functioneel gescheiden zijn. Zo blijkt vergunningverlening, toezicht en handhaving nog vaak gescheiden van de beleidsmakende onderdelen. De verwachting dat de Omgevingswet een veel sterkere samenwerking tussen deze onderdelen vereist komt ook terug in de voorbereiding hierop door Zaandam die veelal als koploper wordt gezien door de VNG, het overlegorgaan van de G32 en andere gemeenten. Zaandam betreft actief de vergunningverleners en handhavers vooraan in het proces zodat deze onderdelen een inspraakmogelijkheid hebben en een duidelijk beeld hebben waar ze aan moeten toetsen of waar zij op moeten handhaven. Daarnaast is er ook nog een andere G32-gemeente, Eindhoven, die stelt dat hoewel deze onderdelen op clusterniveau gescheiden zijn zij wel onderling afhankelijk zijn van elkaar. Hiervoor worden verschillende 'tafels' georganiseerd om zo deze clusters bij elkaar te brengen en onderwerpen te belichten waar zij allemaal aan bij moeten dragen.

Apeldoorn aangestipt als een koploper heeft één eenheid voor de ruimtelijke omgeving. Binnen deze eenheid valt alles van beleid tot handhaving. De teams die onder deze eenheid vallen zijn integraal ingericht, er zitten bijvoorbeeld verkeers- en milieukundigen en planologen in. De producten die deze teams opleveren zijn echter nog wel sectoraal. Dus er wordt een verkeersplan geschreven door de verkeerskundige etc. Volgens deze respondent hoeft dat echter geen probleem te zijn zolang er een duidelijk bovenliggend doel en visie zijn is het niet erg dat er daaronder sectorale producten gemaakt worden. Deze worden dan gestuurd door de integrale visie en doelen.

Zaanstad loopt mede voorop in het verenigen van doelen binnen haar organisatie. De G32 gemeenten scoren hier een stuk hoger dan de G4-gemeenten met 3,667 tegen 1,5. De score van de G32 gemeenten is meer dan twee keer zo hoog. Dit lijkt goed maar dat is lijkt alleen zo omdat het tegen de 1,5 van de G4 wordt afgezet. Het komt slechts neer op 0,667 hoger dan de neutrale score van 3. Dit soort initiatieven als dat van Zaandam of de tafels in Eindhoven kunnen wel een positieve bijdrage leveren aan de overeenstemming van doelen binnen gemeenten. Het goed afstemmen van doelen dient ervoor om de organisatie als geheel beter te kunnen managen wat er ook toe leidt dat de klant een beter product krijgt. Door doelen vooraf langs elkaar te leggen en enige discrepanties eruit te halen zal het voor ambtenaren makkelijker worden om hun keuzes goed te motiveren en weten klanten wat hen te wachten staat. Vooral gezien vanuit de kwaliteit van de dienstverlening lijkt het model van Zaanstad beter. Hoewel het Apeldoornse model in principe goed onder een programma kan vallen lijkt het Zaanse model beter aan te sluiten bij de integraliteit over de gehele breedte, dus ook in de producten, die de Omgevingswet verlangt.

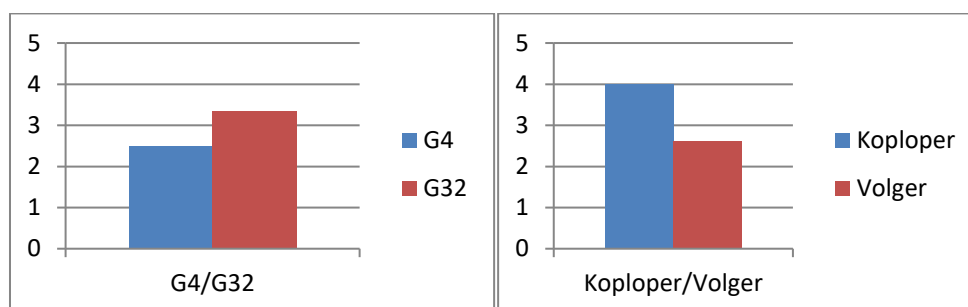
Grafiek 2: Percentages antwoorden stelling 2: Binnen het domein fysieke leefomgeving worden doelen op elkaar afgestemd.



n= 8

Als gemeenten hun doelen intern beter afgestemd hebben zou het ook makkelijker moeten worden om de verscheidene projecten binnen een gemeente op elkaar af te stemmen. Dit afstemmen moet gebeuren tussen de verschillende afdelingen, projecten en het management. Uit onderstaande grafiek van de antwoorden op stelling 1 blijkt dat dit nog onvoldoende gebeurt. Gezien in het ruimtelijke domein projecten over het algemeen gebruikt worden om grote veranderingen af te handelen is dit zorgwekkend. Projecten kunnen een grote impact hebben op de fysieke leefomgeving van een stad als deze projecten niet goed op elkaar afgestemd worden gaat de kracht ervan verloren. De

Grafiek 3: Scores antwoorden stelling 1: Op dit moment zijn alle projecten op één lijn met de gemeentelijke strategie



n= 8

De G32-gemeenten scoren gemiddeld en de G4-gemeenten iets onder gemiddeld. Er is wel een groot verschil te zien tussen de Koplopers en de volgers. De gemeenten die voorop lopen in de transitie naar het omgevingswetstelsel laten een duidelijk positief antwoord zien. De volgers scoren iets onder gemiddeld. De reden hiervoor ligt mogelijk in het feit dat de koplopende gemeenten met duidelijke programma's werken. Apeldoorn heeft voor bijvoorbeeld de afdeling verkeer een programma waarin de manager nauw betrokken is bij het maken van beleid en dit helpt doorvertalen naar de verschillende projecten binnen de gemeenten op dit gebied. Een andere structuur is te vinden in de gemeente Houten. Hier is er een gebiedsmanagersoverleg dat kijkt hoe projecten verder geholpen kunnen worden. Dit overleg wordt wel geïnitieerd door een programmamanager en die is ook bij deze overleggen aanwezig. In het gesprek met de gemeente Utrecht zijn dit soort programma's niet ter sprake gekomen. Wel werd er gezegd dat: "wij hebben a hier zoveel projecten dat kan ik hier op dit moment niet over zien b voorzie ik dat er vanuit de ow nog wel echt verbetering in de ruimtelijke keten plaats kan vinden. En als ik dat zeg betekent dat eigenlijk dat alles nog niet in lijn is met de ruimtelijke strategie c onze ruimtelijke strategie we hebben de Omgevingswet een Omgevingsvisie en wij denken

*in Utrecht dat door onze OV uit de ruimtelijke strategie en een verpaling daarvan naar gebieden zou moeten zijn en voor een deel hebben we onze ruimtelijke strategie geformuleerd ie wordt na de zomer aangeboden aan de raad heet nog niet OV. ... Het is allemaal zo in beweging dat neutraal volgens mij dan de beste is.”* De strategie boven de projecten is nog niet op zo’n manier gemanaged dat het inzichtelijk is welke projecten waar precies aan bijdragen. Dit zal voor een groot deel liggen aan het feit dat de gemeente Utrecht simpelweg een stuk meer projecten uitvoert binnen de fysieke leefomgeving dan de gemeente Houten. In Eindhoven zijn er speciale projecttafels waarin zaken met betrekking tot de verschillende projecten worden besproken. Of dit effectief is wordt nu geëvalueerd.

#### *4.3 Uitdagingen & veranderingen rond de Omgevingswet*

Zo goed als iedere respondent noemt als uitdaging het veranderen van de houding van de medewerkers. De Omgevingswet vraagt een open houding die uit gaat van ‘ja mits’ in plaats van ‘nee tenzij’. Dit gegeven valt buiten de scope van dit onderzoek maar omdat het zo vaak benoemd is, is het wel belangrijk om het hier te noemen. Dit brengt namelijk met zich mee dat de HR van gemeenten op andere competenties moet gaan toetsen. Verder kan het zo zijn dat gemeenten komen te zitten met medewerkers die onder het oude recht hun werk goed vervulde maar die onder de Omgevingswet wellicht ongeschikt zijn geworden. Dit zijn belangrijke dilemma’s die in het achterhoofd gehouden dienen te worden.

De Omgevingswet creëert volgens sommige respondenten werkstromen die door al de gemeentelijke clusters of afdelingen gaan lopen. Hierop wordt door een ambtenaar van de gemeente Leiden gezegd: *“dat maakt dat de Omgevingswet implementatie een flinke opgave is, uitdagend is dat we er voor moeten zorgen dat die clusters niet heilig worden.”* Dit is een interessant inzicht want het duidt op het probleem van fragmentatie. Hieruit wordt dus duidelijk onderkend dat ondanks de recente reorganisatie die de gemeente doorgemaakt heeft men moet blijven waken voor het terugvallen in oude sectorale patronen in nieuwe structuren. Dit betekent niet alleen het blijven denken in afdelingen maar ook het terugvallen op oude werkvormen en –processen; dit staat dus naast de structuur van de organisatie. Dezelfde respondent gaf wel aan dat de nieuwe clusterstructuur wel een goede voorbereiding is op de Omgevingswet. Dit omdat met name het eigenaarschap van verschillende processen goed in kaart gebracht is en duidelijk is gecommuniceerd. Men weet in de organisatie wie binnen een proces verantwoordelijk voor is. Deze duidelijkheid over het eigenaarschap is in de gemeente Eindhoven die ook recent in clusters georganiseerd is niet aanwezig. De respondent zegt hierover: *“We moeten halverwege dit jaar voor de zomervakantie moeten we in ieder geval een rapportje opleveren als sector ruimtelijke expertise van waar loop je nou nog tegenaan wat loopt niet goed. En één van de dingen die nog wel heel moeilijk is voor de gemeente is het opdrachtgever en opdrachtnemerschap.”* Dit blijkt dus een thema wat gemeenten als belangrijk zien voor een succesvolle implementatie en uitvoering van de taken die de Omgevingswet stelt. Programma’s kunnen een bijdrage leveren aan de opheldering rond het opdrachtgever en –nemerschap alsmede ervoor zorgen dat processen goed blijven verlopen als deze duidelijkheid er nog niet is. Dit komt voort uit de positie van de programmamanager die goed tussen alle niveaus van de lijnorganisatie en projecten kan laveren.

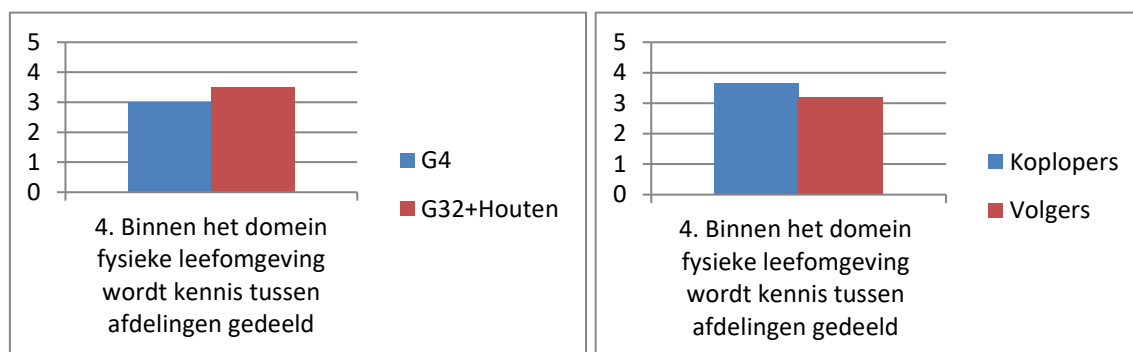
Zoals in de voorgaande paragraaf over fragmentatie al kort genoemd is, is het veranderen van rollen en machtsmiddelen van ambtenaren ook een uitdaging voor gemeenten. Mensen verliezen volgens enkele respondenten namelijk de mogelijkheid om één oplossing voor één probleem aan te dragen. Deze pluriformiteit van oplossingen en eigenlijk ook problemen en/of kansen is ook een doel van de Omgevingswet. Door het integraler werken kan er vanuit meerdere invalshoeken naar een probleem gekeken worden en het zou dus ook vanuit een ander veld opgelost worden. Dit heeft ook tot gevolg dat van iedereen verwacht wordt dat zij integraal denken. Dit terwijl de huidige ambtenaar voor het grootste gedeelte sectoraal is opgeleid. Er wordt dus een ander type ambtenaar verwacht of beter gezegd er worden andere competenties van de ambtenaar aangesproken in het nieuwe stelsel. Voor een groot deel van het ambtenarenapparaat van gemeenten ligt er dus een gigantische omscholingsopdracht. De werkstroom van juristen wordt ook veelvuldig genoemd als een uitdaging. Men verwacht dat de aard van het werk en ook de werkprocessen van de bestemmingsplanjuristen drastisch gaat veranderen. Waar zij nu per termijn bestemmingsplannen moeten actualiseren moet dat in de toekomst veel dichterbij *real time* komen te zitten.

Het grootste gedeelte van de veranderingen komt voort uit extra taken die de gemeenten erbij krijgen, maar anders dan met de drie decentralisaties in het sociale domein verdwijnen er ook taken. Plantoetsing is een voorbeeld van een taak die met de komst van de Omgevingswet waarschijnlijk verdwijnt. Terwijl er veel meer tijd besteed moet worden aan de planvorming. De haalbaarheid van de mogelijkheden die in het omgevingsplan aangegeven worden moet getoetst worden door de initiatiefnemer aldus de kwartiermaker Omgevingswet van de gemeente Leiden. De komst en het verdwijnen van taken zorgt ervoor dat gemeenten moeten gaan schuiven met personeel en functie omschrijvingen. Het is niet simpelweg het toedelen van extra taken aan bepaalde afdelingen

Doordat er met taken geschoven wordt en vanwege het integrale karakter van de Omgevingswet is het delen van kennis enorm belangrijk. Om deze opgave tot een succes te maken zal er vanuit een holistisch perspectief naar de veranderende opgave gekeken moeten worden. Om dit holistisch perspectief te kunnen hebben is de beschikbaarheid en deelbaarheid van kennis van groot belang.

Om te achterhalen hoe op dit moment kennis gedeeld wordt binnen de gemeentelijke organisaties zijn de respondenten gevraagd om stelling vier op een likertschaal aan te beantwoorden. Dit resulteert in de onderstaande grafieken.

*Grafiek 4: Scores antwoorden stelling 4: Binnen het domein fysieke leefomgeving wordt kennis tussen afdelingen gedeeld*



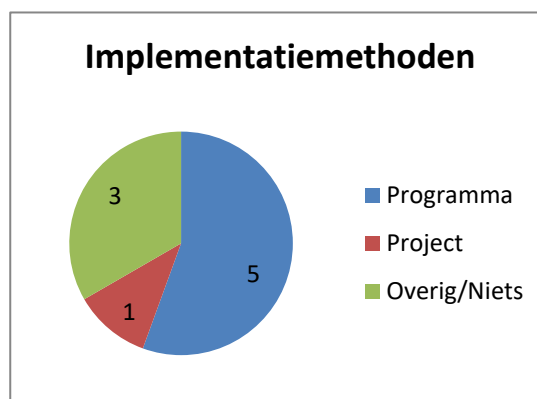
N=8

Deze stelling is over het algemeen positief beantwoord. Slechts twee respondenten hebben een negatief antwoord gegeven op deze stelling. Te zien is dat de koplopers bijna een half punt hoger scoren dan de volgers. Dit verschil is ook te zien tussen de G32-gemeenten en de G4-gemeenten. Het lijkt erop dat kennis iets beter gedeeld wordt binnen kleinere gemeenten; alle koplopers vallen binnen de G32 – groep en het verschil tussen de twee soorten tegengestelde groepen is nagenoeg gelijk. Verder blijkt uit deze cijfers dat gemeenten binnen hun organisatie kennis niet actief of gestructureerd delen. Een respondent van een G32-gemeente zei hierover: “Tegelijkertijd organiseren we kennisdagen, we organiseren binnen teams momenten overdracht samenwerking intervisies feedback noem het maar op thema groepjes” en “en ook niet structureel. Het heeft een hoog ad hoc gehalte.”. Uit voorgaande citaten blijkt dat ook binnen de G32 groep het delen van kennis niet structureel gebeurt.

#### 4.4 Faciliteren van de verandering

Figuur 4: overzicht implementatiemethoden

Uit de interviews komen drie verschillende soorten aanpakken naar voren. Het grootste gedeelte van de negen onderzochte gemeenten heeft voor een programma gekozen om de organisatie klaar te maken voor de invoering van de Omgevingswet. Één van de G4-gemeente heeft gekozen voor een project aanpak. Daarnaast zijn er nog gemeenten die nog niet gekozen hebben voor een invoeringsvorm en nog aan het aftasten zijn hoe zij zich gaan voorbereiden. Redenen om te kiezen voor een



programmatische aanpak waren de mogelijkheid om op een verantwoorde manier te experimenteren met aspecten van de Omgevingswet. Verder werd als voordeel van een programma aangedragen dat het expliciet bedoeld is voor ontwikkelingen waarvan het eind doel nog niet zeer scherp omlijnt is. Het bij elkaar houden van alle verschillende deelonderwerpen en zo de gekozen strategie behouden is een ander aspect van programmamanagement dat aansprak. Grappig genoeg werd een dergelijk argument ook voor de projectvorm aangedragen. Wat betreft de gemeenten binnen de categorie overig/niets vallen gaat het voornamelijk verkennende fases om tot een besluit te komen voor een invoeringsvorm.

#### Programmatische aanpak

In de groep gemeenten die gekozen heeft voor een programmatische aanpak is er verschil te zien in de voortgang. De gemeente Leiden heeft bijvoorbeeld nog een kwartiermaker voor het programma waar in Tilburg recent een programmamanager is aangesteld. De verschillen in de voortgang kunnen liggen aan de interesse en drang van het gemeentebestuur, maar ook aan andere grote onderwerpen die spelen binnen een gemeente zoals een reorganisatie. De focus van de verschillende gemeenten binnen deze groep verschilt ook. Waar de ene gemeente vooral de verhoudingen tussen de raad, het college, de ambtenaar, en de burgers onderzoekt ziet een andere gemeente juist problemen bij het mee krijgen van de organisatie. De gemeenten die voor een programmatische aanpak gekozen hebben voor de implementatie zien wel allen het voordeel in van het flexibel zijn als gevolg van de gekozen vorm. “Een

*kenmerk van programmatisch werken is dat we een visie formuleren een stip aan de horizon. En vervolgens kijken hoe we daar ongeveer moeten uit komen. En die stip is anders dan bij een project is een wat diffuser beeld en dat geeft je dus de mogelijkheid om niet per se project x y z te doen maar op een bepaald moment een keuze kunt maken wat het verstandigste is om te doen. Waarbij je kunt beargumenteren dat als je dat gaat doen je het best bij die stip aan de horizon komt.”* Dit wordt door sommigen ook gezien als oplossing van het niet altijd gelijk lopen van strategische en politieke planningsprocessen. Het politieke planningsproces volgt in de gemeente een cyclus van 4 jaar waar strategische doelen vaak voor een langere termijn vastgesteld worden. Een programma geeft de flexibiliteit om tussentijds aangepast te worden en zodoende mee te buigen met de nieuwe politieke realiteit. Dit omdat er volgens een respondent in een programma meer ruimte te creëren is voor verschillende stakeholders waar dit beperkter is binnen een projectstructuur. Juist ook omdat er in een programma ruimte is voor het toevoegen van nieuwe onderwerpen die voor bepaalde stakeholders van belang blijken te zijn.

### *Aftastende gemeenten*

Van de groep gemeenten die nog aan het aftasten is welke vorm zij moeten kiezen om de implementatie van de Omgevingswet tot een succes te maken is er een aantal dat het programmamanagement als optie ziet. De gemeente Utrecht zag nog af van een programma omdat de transitie Ruimte ook al veel mogelijkheden biedt om te experimenteren. Voor Utrecht was het dus nog niet noodzakelijk. Daarnaast zijn er met programma's over het algemeen veel geld gemoeid en dat moet vrijgemaakt worden. De reden dat er nog geen programma's in die gemeenten opgezet zijn heeft er onder andere mee te maken dat op het moment van het interview er over de invulling van de Omgevingswet met de AMvB's nog niet veel duidelijk was.

### *Voordelen programmamanagement*

Het programma wordt dus door iets meer dan de helft van de gemeenten gezien als een goede manier om de transitie naar de Omgevingswet te faciliteren. De mogelijkheid om *case voor case* te proberen en daardoor te leren wordt als een waardevol kenmerk van het programma gezien. Doordat de opgave die de Omgevingswet de gemeenten stelt zo groot is, is het niet mogelijk om elk proces uit de lijn te halen, te vernieuwen en dan terug in de lijn te brengen. Het is dus belangrijk dat er goede sturing is om er voor te zorgen dat waar men aan het begin van de rit zegt links te gaan men ook daadwerkelijk links doet. Hiervoor wordt programmamanagement ook als een uitermate geschikt instrument gezien. In Leiden is men begonnen met het in kaart brengen van de *stakeholders* voor het programma in juli van start ging. In Apeldoorn worden zowel met teams als met individuele werknemers resultaatgerichte afspraken gemaakt over welke stappen zij gaan zetten richting de implementatie van de Omgevingswet. Deze afspraken worden gemaakt door de leidinggevende uit de lijnorganisatie maar de programmamanager duidt of het zinvolle stappen zijn in het kader van de implementatie. Om dit te beginnen is het volgende gedaan: *“hoe we het concreet hebben gedaan is dat we de teammanagers bij elkaar gezet de eenheidsmanager hebben we er uit gegooid en gezegd wij gaan met zijn allen een ochtend over de Ow nadenken. Kijken wat dat in de teams betekend wat ook onderling een goede*

*verdeling is als dat team ergens over gaat moet het andere in het verlengde liggen, juristen vergunningverlening daar zitten wel linken tussen. En zij zijn toen met voorstellen gekomen en die hebben ze met hun leidinggevende besproken. En dat wordt dan een afspraak waar ze ook op worden bevraagd en dat moet dan aan het eind van het jaar resultaat opleveren.”* Op deze manier stuurt de programmamanager zonder formele macht te hebben binnen de lijnhierarchie. Dit komt overeen met de rol van een programmamanager zoals beschreven in het theoretisch kader.

Andere programmamanagers organiseren een discussie voor de te vormen omgevingsvisie waarin de volgens hen voor hun respectievelijke gemeenten van belang zijnde punten worden besproken. Gemeenten die deze methode gebruiken zijn Leiden en Tilburg.

In Tilburg gebruikt de programmamanager de nieuwe instrumenten die de Omgevingswet schept om aan de hand daarvan te kijken: *“1; wie zijn wij als overheid. Dus de kerntaken discussie. [ .. ]. Wie zijn wij als overheid en als wij als lokale overheid van die regel zijn op wat voor manier organiseren wij die regel van algemene regels tot vergunningplicht. Dat is de eerste discussie en de tweede is een discussie tussen de overheid en de samenleving vanuit het begrip participatie dat stuurt het hele verhaal aan wie zijn wij als overheid en hoe organiseren we dat dan. Het tweede is en die speelt zich ook hier dat is eigenlijk dit kerntaken en dit is de duale discussie die je hebt. Want de discussie tussen de samenleving en de overheid die kan je doorvertalen wat is de verhouding tussen de raad en college. Want uiteindelijk hebben we in art. 2.8 Om het delegatie besluit op beide aspecten zit het begrip vertrouwen wat laten we los wat niet. [...]. Hier heb je afgekaart wie zijn wij als overheid en dan krijg je een derde vanuit deze die minder relevant is een soort gebiedstypering welke deelgebieden kan ik in mijn gemeente onderscheiden op een zodanige manier dat alle deelgebieden uniek zijn tov een ander dat ik de totaliteit [...]. wat is de uniciteit welke gebieden kan ik onderscheiden. Bij elkaar opgeteld de gemeente Tilburg.”* Naast dat dit een interpretatie is van hoe de Omgevingswet moet worden geïnterpreteerd laat dit zien dat er over grote strategische keuzes wordt nagedacht. Er wordt gekeken naar de implicaties die het veranderen van de interne gemeente structuur heeft op de omgang met burgers en bedrijven buiten de gemeente en dan vooral welke keuzes hierin gemaakt moeten worden. Daarnaast wordt de positie die de gemeente Tilburg nu heeft binnen de fysieke leefomgeving van de grond op holistisch bekeken en waar nodig aangepast aan de nieuwe situatie. Deze aanpak in de gemeente Tilburg gaat verder dan een omscholingstaak en neemt eerder de vorm van *goal-oriented* programma aan. Er worden vage, want nieuwe, organisatiestrategieën omgezet in concrete actie en daarnaast betreft het hier ook een eenmalige grote verandering. Uit het opdelen van Tilburg in verschillende unieke gebieden kan men opmaken dat er ook visies over deze gebieden worden gevormd. Deze visies geven dan vervolgens het doel aan de hierop volgende projecten. Daarnaast blijkt uit voorgaand citaat dat men los van de interne discussie zich ook nadrukkelijk richt op de externe positie van de gemeente. Dit wordt ook verwacht van gemeenten onder de nieuwe Omgevingswet. Het spelen met de grenzen van de organisatie en haar positie daarbuiten past ook goed binnen een programmatische aanpak.

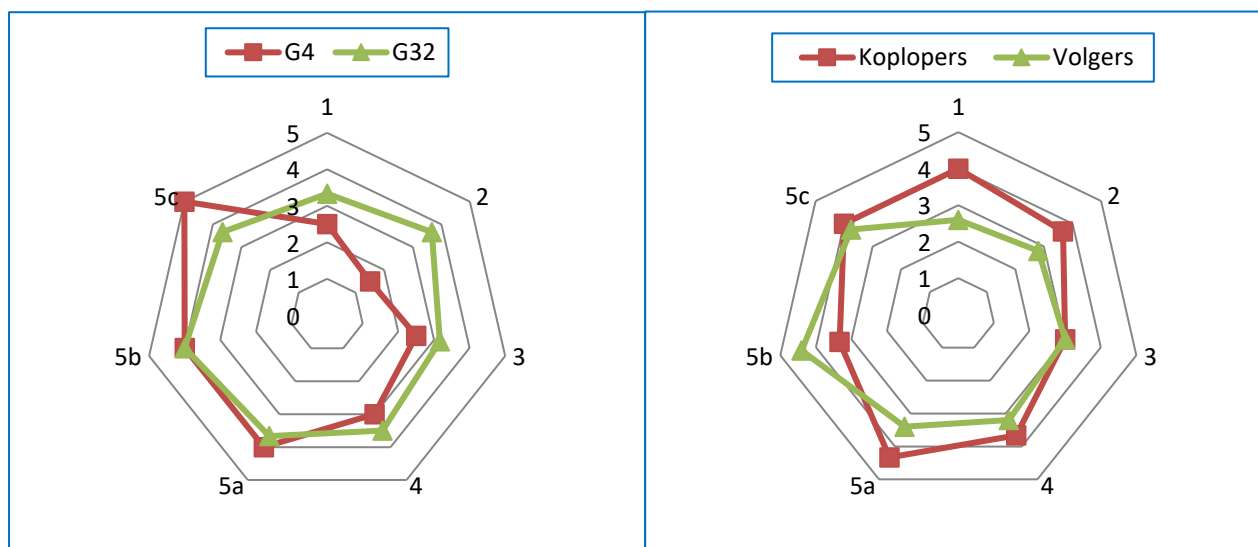
#### 4.5 Observaties

Wat naar voren komt uit zowel de interviews als de survey is dat er verschillen te zien zijn tussen de zowel koplopers en volgers als G4 en G32 gemeenten. G4 gemeenten scoren zichzelf hoger op dienstverleningsniveau waar G32 gemeenten zich hoger scoren op integrale strategie en intern

management. Daarnaast is te zien dat de koplopers zichzelf op zo goed als elk vlak hoger scoren als de volgers. Dit is goed te zien in de onderstaande spin diagrammen. Aan de buitenste randen geven de cijfers de overeenkomstige stellingen uit de survey weer. De ringen van de diagram geven de scores weer de buitenste ring is 5 punten de binnenste ring 1 punt.

Grafiek 5: Gemiddelden van G4 en G32.

Grafiek 6: Gemiddelden koplopers en volgers



$n=8$

Daarnaast blijkt dat meer dan de helft (5/9) van de onderzochte gemeenten een programma gaat gebruiken om de invoering van de Omgevingswet te faciliteren. Dit laat zien dat gemeenten de wet in zijn eigen geest willen invoeren; namelijk met de focus op een strategisch doel dat flexibel te bereiken is.

#### 4.6 Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)

Het Digitaal Stelsel Omgevingswet (voorheen Laan van de Leefomgeving) is volgens velen een belangrijk, zo niet onmisbaar onderdeel van de implementatie van de Omgevingswet (Memorie van Toelichting, Interviews). Op het moment van interviewen waren alle informatiemanagers voornamelijk bezig met het in kaart brengen van de beschikbare data. Wat veel uit de interviews naar voren kwam is dat dit ook een van de weinige stappen is die gemeenten op dit moment kunnen nemen. Dit omdat het grootste gedeelte van het werk nu nog onmogelijk is omdat het DSO nog in ontwikkeling is bij Rijkswaterstaat. Sommige van de geïnterviewde gemeenten werken wel mee aan de Verkenning Informatie Voorziening Omgevingswet. Veelal gebeurt dit als onderdeel van de klankbordgroep, de gemeente Eindhoven heeft echter een informatiemanager gedetacheerd zitten bij Geonovum. De houding van veel gemeenten ten opzichte van het DSO is overwegend afwachtend.

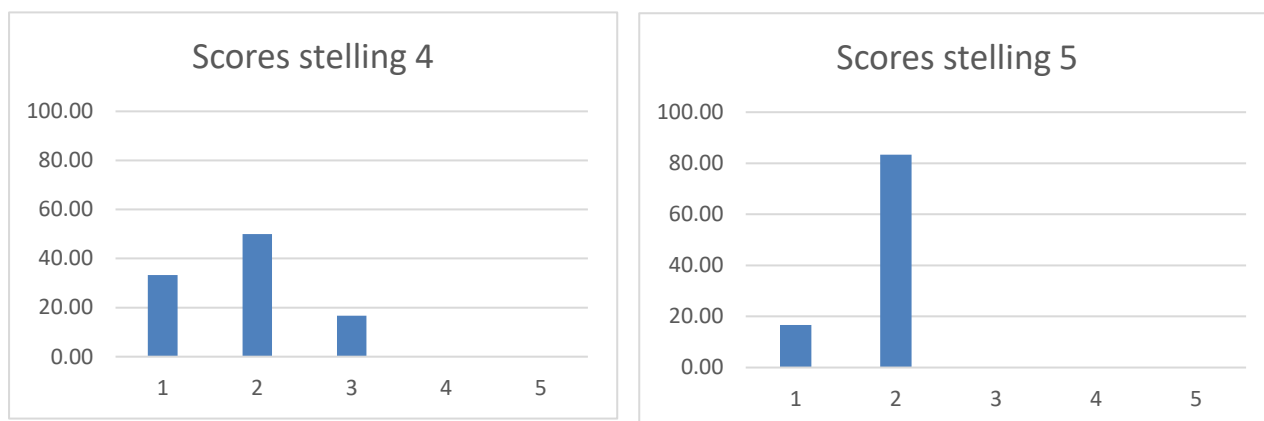
Het DSO gaat ervan uit dat gemeenten zaakgericht gaan werken. Dit houdt in dat er een systeem is waarin er voor elke initiële klantvraag een 'zaak' aan gemaakt wordt. Deze zaak wordt vervolgens aangevuld met alles wat noodzakelijk is om deze zaak op te lossen. Op dit moment zijn nog niet alle



gemeenten op dit systeem overgestapt. In sommige gevallen is er wel een zaakstelsel maar wordt de zaak parallel aan dit systeem opgelost volgens de bestaande processen binnen de gemeente. Aan het eind wordt de uitkomst van het proces dan in het zaakstelsel ingevoerd. Dit is niet de bedoeling van zaakgericht werken, immers zodoende worden niet alle processtappen gekoppeld aan de zaak en mocht er een verandering op treden is deze niet in het systeem terug te vinden (citaat gem. Den Haag). Het Omgevingsloket versie Omgevingswet (Olo Ow) is gebaseerd op zaakgericht werken.

*Grafiek 7: 4. Uw organisatie is klaar voor het werken met Olo Ow.*

*Grafiek 8: 5. De invoering van Olo Ow zal probleemloos verlopen.*



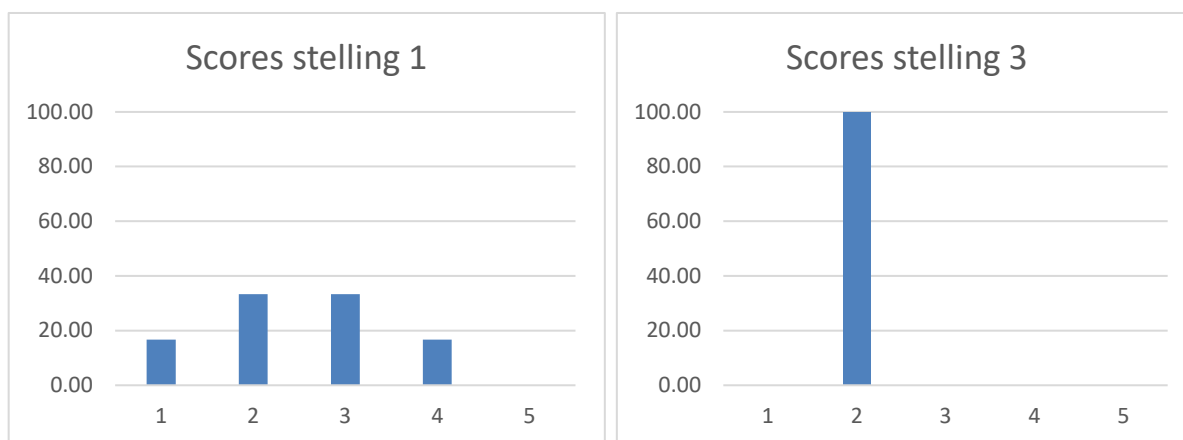
*n=6*

Bovenstaande grafieken laten zien dat geen enkele gemeente klaar denkt te zijn voor het werken met Olo Ow of dat de invoering van Olo Ow probleemloos zal verlopen. Helaas kunnen deze cijfers niet opgesplitst worden naar de categorieën G4/G32 of koploper en volgers omdat dit zou betekenen dat antwoorden van specifieke respondenten zichtbaar worden. Deels komen deze scores voort uit de onduidelijkheid die er nog om de eisen voor het DSO hangt. Echter geeft iedere gemeente aan zijn data op orde te moeten brengen en zegt een groot deel van de respondenten dat er nog niet zaakgericht gewerkt wordt. Dit zijn zaken die sowieso op orde moeten zijn die los staan van de onduidelijkheid. Ook over de interoperabiliteit is in de interviews weinig helder geworden. Op het moment van de interviews was ook hierover nog weinig bekend. Inmiddels is wel duidelijk geworden dat er een centraal aansluitingspunt komt voor gemeenten die niet in staat zijn of er voor kiezen om niet direct aan te sluiten op het DSO knooppunt.

Het in kaart brengen van de data en de daarbij horende informatiestromen wordt op verschillende manieren uitgevoerd. In Den Haag is het een op zichzelf staand project, in Leiden wordt er een *lean* project op het informatiemanagement uitgevoerd en in Zaanstad valt het herinrichten van het informatiemanagement direct onder het programma invoering Omgevingswet. In deze scriptie worden drie indicatoren voor datakwaliteit gebruikt: volledigheid, geen dubbelingen en het gelijk zijn van de *unique key identifier*.

Grafiek 9: 1. Uw geodata is volledig

Grafiek 10: 3. Er zijn geen dubbelingen in uw geodata voor al uw verschillende bronnen



n= 6

Deze stellingen zijn overwegend negatief beantwoord. Bij veel gemeenten ontbreekt het overzicht om te kunnen stellen dat de data volledig is. Daarnaast is de data verdeeld over verschillende basisregistraties en databanken in eigen beheer. Dit zorgt ervoor dat respondenten niet aan kunnen geven of hun data volledig is en verder dat elke respondent aangeeft dat er dubbelingen in hun data zijn getuige de scores bij stelling 3.

De informatiemanager van Leiden stelt dat dit soort grote projecten vaak aangegrepen worden om de eigen data op orde te brengen. *“Vaak worden dit soort projecten je hebt ook operatie BRP die worden ook gebruikt om de eigen data op orde te brengen. [...] operatie BRP is over persoonsgegevens dus er komt eigenlijk een nieuwe GBAV dat is de nieuwe BRP daar moeten we ook op in gaan prikken. Een vergelijkbaar iets maar kleiner omdat het alleen persoonsgegevens betreft. Met operatie BRP hebben veel gemeentes gezegd dat nemen we als speerpunt om onze eigen data weer een verfrissing te geven.”*. Dat men deze vraag negatief beantwoord is dus niet verwonderlijk, men associeert een vernieuwing van het systeem met het opschonen van de aanwezige data of het aanvullen van afwezige data. De data waar het hierover gaat is van groot belang om de transparantie naar de burger toe mogelijk te maken. Zonder deze data zal het succes van de Omgevingswet gering zijn. Dit wordt ook door verschillende respondenten onderschreven. Het doel van gemeenten de komende tijd is het klaar maken van de organisatie voor de Omgevingswet en hierna het grijpen van de kansen die de Omgevingswet de gemeenten biedt. Zoals gesteld hoort het op orde hebben van de data hierbij en zal dus ook in een eventueel programma opgenomen dienen te worden. De aard van het op orde brengen van data is ook buiten de normale gang van zaken zo blijkt uit het feit dat vaak grote Rijksprojecten aangegrepen worden om dit te doen. Door de sterke afhankelijk van de andere processen van de implementatie van het DSO is het raadzaam om het onder te brengen in een programma. Zowel voor de kwaliteit van het interne management als de service verlening aan burgers, bedrijven en overheden is het van belang dat de digitale component goed uitgevoerd wordt. Daarnaast is het van belang dat de digitale of informatie opgaven in samenhang met de procesmatige en inhoudelijke ontwikkelingen worden uitgevoerd. De digitalisering moet namelijk ondersteunend zijn aan de werkprocessen en niet andersom.

Voor de dienstverlening in het nieuwe stelsel wordt het OLO OW onmisbaar. Om de Omgevingswet te laten slagen moeten burgers, bedrijven en overheden snelle, overzichtelijke en volledige informatie hebben over het gebied dat hun interesse heeft. Met één klik op de knop zou deze informatie opvraagbaar moeten zijn. Het DSO raakt dan ook zowel de kwaliteit van het intern management als de kwaliteit van de externe dienstverlening. De slag die gemeenten aan het maken zijn op het gebied van hun gegevenshuishouding zal dan ook voor zowel de burger als de gemeenteambtenaar voordelig zijn. Voor de interoperabiliteit van alle systemen wordt er met knooppunten gewerkt zoals het al bestaande Gemeentelijke Gegevens Knooppunt (GGK). Door deze gezamenlijke toegang tot het DSO moet de interoperabiliteit gegarandeerd worden. De datahuishouding van gemeenten is nog niet veel over te zeggen. Gemeenten gebruiken dit soort grootschallige veranderingen vaak aan om hun data op orde te krijgen. Dit gebeurt nu ook in het kader van de invoering van het DSO. Hiervoor zal er gekeken worden naar dubbelingen en volledigheid. Ten tijde van de interviews viel er nog weinig te zeggen over de UKI. Hierover was nog niets met de gemeenten gecommuniceerd. De respondenten gaven allen wel mee dat een goede datahuishouding van belang was voor de gemeenten. In Alphen aan den Rijn heeft de gemeente om data te vergaren zelfs de burger zelf ingezet. Men heeft daar een Bomenapp ontwikkelt waarin burgers bomen kunnen aanmelden inclusief de soort. Deze app bleek een groot succes waardoor de gemeente nu een beter beeld heeft van het groen in de gemeente. Het is een vorm van digitalisering waarin het doel leidend is en in dit geval niet de *app* zelf. Het doel zijnde het in kaart brengen van het groen in de gemeente.

#### 4.7 Dienstverlening

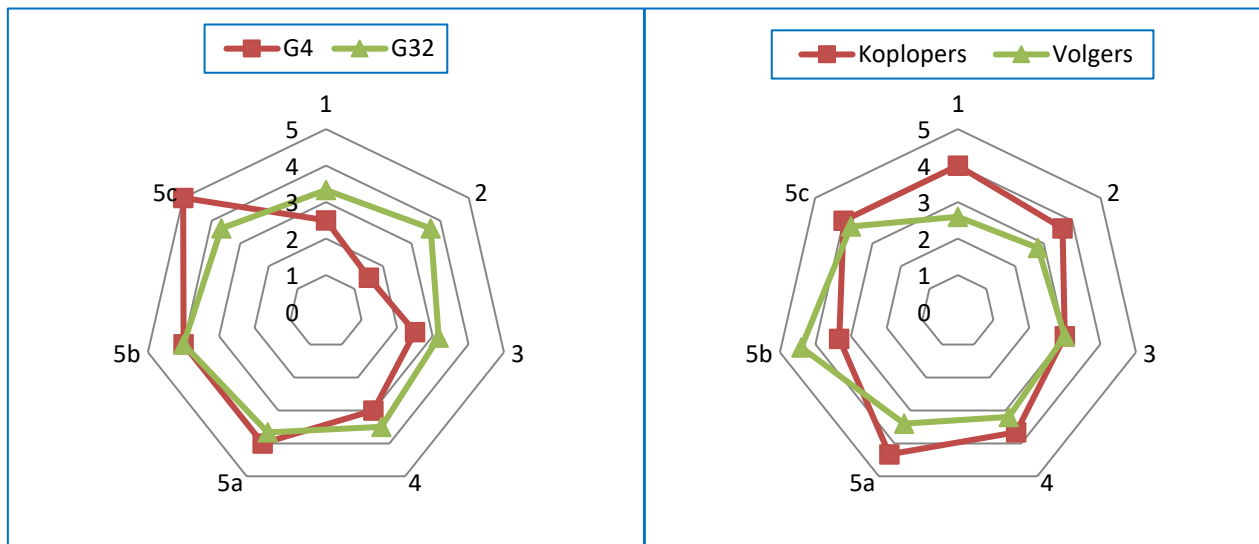
Meerdere gemeenten bereiden zich voor op de invoering van de Omgevingswet doormiddel van programmamanagement. Daarnaast zijn de gemeenten druk bezig om hun datahuishouding op orde te krijgen. Beide zullen moeten leiden tot de verbeterde dienstverlening die de Omgevingswet vereist. Het verwachte serviceniveau is dat het mogelijk is om met één klik op de kaart alle relevante informatie weergegeven wordt over de betreffende locatie. Daarnaast moet voor complexere vragen één aanspreekpunt binnen de betreffende gemeente komen waar ook een eenduidig en tijdig antwoord uit komt. Met andere woorden een burger of bedrijf moet niks kunnen merken van de verschillende afdelingen of clusters die zich met zijn vraag bezighouden.

In Houten werkt men al met *casemanagers* die het aanspreekpunt voor burger en bedrijf zijn. Deze *casemanagers* gaan met de vraag van de klant de organisatie in om zo tot een sluitende oplossing te komen. Zij hebben deze manier van werken op alle drie de niveaus doorgevoerd. Te weten een programmamanager ruimte, gebiedsmanager of in de lijn een *casemanager* zijn allen het eerste aanspreekpunt voor de buitenwereld. Op deze manier wordt voorkomen dat er tegenstrijdige of onvolledige antwoorden aan de klant gegeven worden. Daarnaast heeft men de processen *lean* gemaakt om zo sneller en responsiever te werk te kunnen gaan. Een voorbeeld hiervan is dat de welstandscommissie uit het proces geschrapt is.

Als de *casemanager* de organisatie in gaat in Houten heeft hij de beschikking over een integraal team dat met de voorhanden zijnde casus aan de slag gaat. "de deur gaat niet open voordat er een compleet advies is", dit moet voorkomen dat er advies op advies gegeven wordt en er zo tegenstrijdigheden in de adviezen kunnen sluipen. Of dat adviezen zo omvangrijk worden dat ze

weinig tot geen toegevoegde waarde meer hebben als oplossing voor een probleem. Door op bovenstaande manier te werken is het mogelijk om een integraler en sneller advies te geven dan voorheen.

Grafiek 11: spindiagrammen stellingen ruimtelijke vragen



Over het algemeen waarderen de G4-gemeenten hun dienstverlening iets beter dan de G32-gemeenten. Dit lijkt voort te komen uit een schaalvoordeel dat deze gemeenten hebben. Bij stelling 5c is wel een duidelijk verschil tussen G4 en G32-gemeenten te zien. Hier scoren de G4 gemeenten zich 1,4 punt hoger dan de G32 gemeenten. G4 stellen dus dat ze vaker een juist antwoord geven op gestelde vragen. Wellicht dat dit komt doordat G4 gemeenten zich door hun schaal een hogere mate van specialisatie kunnen veroorloven. Al is dit niet op te maken aan de hand van de toelichting op de gegeven antwoorden op de survey.

Als we kijken naar het verschil tussen koplopers en volgers op dit vlak dan is er geen duidelijk verschil te zien op het gebied van juistheid in de dienstverlening. Wel doen koplopers het beter wat betreft snelheid (0,9 punt) en slechter wat betreft volledigheid (-1,1). Dit is opvallend gezien het hoofddoel van de Omgevingswet integraliteit is en een volledige beantwoording van een klantvraag hier bij uitstek een voorbeeld van is. Het zou kunnen dat doordat de koplopende gemeenten zich meer bewust zijn van deze opgave zij zichzelf bescheidener scoren; dat er in dit geval dus sprake is van verdriet op niveau. Met andere woorden doordat deze gemeenten de kaders voor zichzelf scherper stellen zij zich strenger beoordelen dan de rest van de onderzochte gemeenten.

#### 4.8 Integrale analyse

Te stellen is dat in de onderzochte gemeenten sprake is van fragmentatie, zij het in verschillende gradaties. Zoals te verwachten zijn grotere gemeenten sterker gefragmenteerd dan kleinere gemeenten. Koplopende gemeenten beheersen de mate van fragmentatie beter dan de volgers. In die zin lijkt de Omgevingswet dus nu al een klein deel van haar doel te bereiken. De Omgevingswet gaat werkstromen creëren die door bestaande organisatiestructuren heen gaan. Hoeveel hordes dit

opwerpt hangt af van de mate waarin gemeenten al met het defragmenteren van hun organisatie bezig geweest zijn. Programmamanagement kan dus voor alle onderzochte gemeenten van meerwaarde zijn. Gemeenten die nu al voor een invoeringsprogramma gekozen hebben scoren gemiddeld lager dan gemeenten die daar nog niet voor gekozen hebben (zie tabel XX). Dit kan verklaard worden doordat er in de groep met programma geen G4 gemeenten zitten. Dit laat zien dat het onderzochte veld de meerwaarde inziet van het gebruiken van programma's om onder andere de dienstverlening te verbeteren.

Dat programmamanagement een positieve invloed heeft op de kwaliteit van het management komt uit de antwoorden van meerdere respondenten naar voren. Zo wordt gesteld dat programma's helpen bij het behalen en in het oog houden van de strategie. Deze consistentie is een belangrijk onderdeel van kwalitatief hoogstaand management. Programmamanagement helpt dus bij het voorkomen dat de genomen beslissingen vanuit een juist strategisch denkkader genomen worden. Dit gebeurt zonder dat het programma verstikkend werkt op de besluitnemers waardoor er ruimte is om afwegingen te maken over onvoorziene ontwikkelingen. Daarnaast helpt een programma om over afdelingen en projecten heen te kijken waardoor er een beter beeld ontstaat van het thema. Dit inzicht zorgt ervoor dat er beter geïnformeerde beslissingen genomen kunnen worden. Dit is hard nodig, zo blijken er in Haarlem meer dan 20 (?) regelingen contrair te zijn. Hierdoor komt de uitvoering van de regelingen en de dienstverlening in het geding. Immers er bestaat dan een kans op willekeur naar gelang welke ambtenaar meer bekend is met welke regeling. Zo zijn er meer voorbeelden naar voren gekomen in de interviews die handelen over tegenstrijdigheden in beleid of blinde vlekken in het maken van beleid. Dit maakt dat beleid minder effectief is. Programmamanagement bij de invoering van de Omgevingswet zorgt ervoor dat dit soort tegenstrijdigheden beperkt blijven.

Integrale behandelmethoden zoals de Zaanse Poort krijgen de ruimte om ontwikkelt te worden binnen programma's. Dit soort initiatieven kunnen goed getest worden binnen programma's en uiteindelijk naar de lijn teruggeplaatst worden. Zo draagt programmamanagement bij aan de innovatieve kracht binnen een gemeente. Deze procesinnovaties zorgen er ook voor dat het management beter zijn rol uit kan voeren. Er is minder tijd nodig voor coördinerende werkzaamheden en zo komt er meer tijd vrij om strategische beslissingen te nemen en voor te bereiden.

De positieve relaties tussen de e-governmentstructuur en zowel het verbeteren van de dienstverlening als het verbeteren van het intern management worden in het veld ook zo gezien. Echter omdat de aansluiting op het DSO en de voorbereiding daarvoor nog in de kinderschoenen staat is dit nog niet hard te maken.

# Hoofdstuk 5: Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de empirische bevindingen en analyse gekoppeld aan de theoretische concepten uit het theoretisch kader. Hiermee wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord. Dit onderzoek heeft als doel om een licht te werpen op de aanstaande Omgevingswet. Specifieker gesteld om te onderzoeken of en hoe gemeenten gebaat zijn bij het gebruik van programmamanagement bij de invoering van de Omgevingswet en daarna.

Daarnaast wordt er gekeken of er uit de empirie bepaalde *do's* en *don'ts* gedistilleerd kunnen worden.

## 5.1 Conclusie

Gemeenten reageren verschillend op de komst van de Omgevingswet. Sommige gemeenten willen voorop lopen en zodoende zelf vormgeven aan de Omgevingswet of het DSO waar anderen liever afwachten om te zien wat het beste werkt. Toch kiezen veel van de onderzochte gemeenten voor een vorm van programmamanagement. Flexibiliteit wordt als één van de grote voordelen gezien van programmamanagement. De ruimte die programma's bieden om door middel van kleine stapjes naar de stip op de horizon te werken maken het een geliefd instrument om de opgave Omgevingswet aan te pakken. De mogelijkheden tot sturing zij het als een opleidingsopgave waarvoor het *heartbeat* model geschikt is of voor een grote veranderopgave waar het *goal oriented* programmamanagementmodel meer gepast is.

## 5.2 Wat is de Omgevingswet?

De Omgevingswet is de grootste wetgevingsoperatie sinds de bundeling van het Burgerlijk Wetboek. Deze bundeling van alle wetten die iets met de fysieke leefomgeving te maken hebben moet ervoor zorgen dat er een integraal geheel aan wetten en regelgeving ontstaat. Hierdoor moet de burger alsmede de overheid makkelijker en sneller kunnen handelen in die fysieke leefomgeving. Daarnaast moet de Omgevingswet zorgen voor een verandering van denken; er wordt afgestapt van de 'nee, tenzij' mentaliteit ten gunste van de 'ja, mits' gedachte. Hierdoor moet er meer ruimte komen voor initiatieven in de fysieke leefomgeving. Er kan gespeeld en geschoven worden met de beperkingen die uit wet en regelgeving voortvloeien. Niet langer hoeft een gebrek aan parkeerplaatsen slechts een parkeerprobleem te zijn. Het kan opgepakt worden op heel andere wijze dan voorheen bijvoorbeeld door fietsgebruik of thuiswerken te stimuleren.

De Omgevingswet creëert zes instrumenten die overheden kunnen gebruiken om ontwikkelingen in de leefomgeving in goede banen te leiden. Dit zijn: de omgevingsvisie, het omgevingsplan, het programma, algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. De omgevingsvisie is bedoeld als bovenliggende strategie voor de overheidslaag; in het geval van deze scriptie dus de gemeente. Het omgevingsplan is het integrale plan voor de gehele gemeente in welk gedeelte van de gemeente er ruimte voor industrie en welke restricties worden hieraan meegegeven. In het omgevingsplan komen ook de omgevingswaarden terug, worden deze waarden niet gehaald dan kan de gemeente een programma

instellen om te zorgen dat deze waarden wel gehaald zullen worden. Aan de algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving zal altijd voldaan moeten worden. Deze rijksregels worden door de regering vastgesteld. Om burgers en bedrijven beter van dienst te zijn zullen er integrale duidelijke omgevingsvergunningen verleend kunnen worden. Het projectbesluit is voorbehouden aan het Rijk, de provincies en de waterschappen. Het kan gebruikt worden om grote regionale of nationale bouwwerken te verrichten.

### 5.3 *Wat is programmamanagement?*

Zoals in het theoretisch kader te lezen valt is programmamanagement voornamelijk een manier voor een organisatie om ervoor te zorgen dat de organisatiestrategie bewaakt blijft binnen de verschillende projecten. De mate waarin dit gebeurt hangt af van het soort programma dat opgetuigd is. Programma's worden vaak gebruikt voor het volbrengen van een grote wijziging in de strategie van de organisatie die thema-overstijgend is en zodoende niet met een project afgedaan kan worden.

Programmamanagement is ontworpen om gebruikt te worden in complexe situaties waarin er een veelvoud aan actoren en belangen is. Dit maakt het uitermate geschikt voor overheden. Overheden krijgen namelijk vaak te maken met overlappende beleidsvelden en zij maken beleid voor (een deel van) de maatschappij.

Er zijn verschillende types programmamanagement die ieder een verschillend doel dienen. Portfolio programmamanagement is slecht bedoeld om een verscheidenheid aan projecten te beheren.

### 5.4 *Wat is de verwachte impact van de Omgevingswet op het interne management van gemeenten?*

De impact van de Omgevingswet op de gemeentelijke organisaties zal zowel ambtelijk, politiek en maatschappelijk te voelen zijn. Gemeenten zullen hun organisaties anders in moeten richten om tot een integrale aanpak van de fysieke leefomgeving te komen, raadsleden kan wind uit de zeilen genomen worden door burgerinitiatieven en hierdoor krijgen gemeenten ook een andere rol ten opzichte van de maatschappij.

Op ambtelijk niveau zal een heel ander soort competentie aangesproken dan nu het geval is. De ambtenaar die 30 jaar bezig is geweest met plantekeningen maken zal nu open moeten staan voor het geluid dat vanuit de maatschappij (deels) de koers gaat bepalen. Hierdoor zullen *soft skills* belangrijker worden in het dagelijkse werk van bijvoorbeeld de plantekenaar.

Verder worden door de Omgevingswet niet alleen afdelingsstructuren doorbroken maar ook processtructuren. De Omgevingswet zet zwaar in op integraliteit. Dit betekent dat een gemeentelijke organisatie zich in veel mindere mate kan veroorloven om gefragmenteerd georganiseerd te zijn. De Omgevingswet heeft ook als doel om veel verder te reiken dan het huidige ruimtelijke ordeningsveld alleen. Sociale en gezondheidsvraagstukken zullen vooraf in de afwegingen meegenomen moeten worden. Het verbreedt het veld tot de in dit stuk al vaker aangehaalde fysieke leefomgeving.

Het verlenen van vergunningen zal een stuk complexer worden enerzijds omdat de "simpele" vergunning voor een groot deel geheel vervalt of slechts een meldingsplicht zal worden, anderzijds omdat er integrale vergunningen geëist worden. Naast dat deze vergunningen integraal gewogen moeten worden zullen ze ook ingrijpende gevolgen kunnen hebben omdat elke vergunning van invloed kan zijn op het omgevingsplan. Het proces omgevingsplan en het proces vergunningverlening kruisen elkaar dus. Processen die betrekking hebben op volksgezondheid zullen ook de ruimtelijke processen gaan doorkruisen. Zijn bepaalde uitstootwaarden te hoog binnen een bepaald gebied dan betekent dit dat bepaalde vergunningen niet verleend kunnen worden of dat het omgevingsplan aangepast zal moeten worden.

### *5.5 Wat is de verwachte impact van de Omgevingswet op de digitalisering van de verschillende organisaties?*

Allereerst zorgt de invoering van de Omgevingswet ervoor dat gemeenten werk moeten steken in het op orde brengen van hun data. De Omgevingswet staat of valt bij het beschikbaar zijn van zo veel mogelijk informatie voor zoveel mogelijk betrokkenen. Zonder de ondersteunende techniek wordt een groot deel van de geest van de Omgevingswet tenietgedaan. Zo zal een burger niet in één oogopslag kunnen zien wat hij wel en niet mag verbouwen aan zijn huis en kan een bedrijf geen snelle inschatting maken welke bedrijfsactiviteiten eventueel uitgebreid kunnen worden.

De gemeenten zullen nog flinke stappen moeten zetten om op het niveau te komen dat nodig is om de Omgevingswet mogelijk te maken. Dit geldt overigens ook voor de centrale en provinciale overheden. Mede hierom is de invoering van de Omgevingswet al meerdere malen uitgesteld.

### *5.6 Hoe kan deze impact verklaard worden?*

De verwachte impact van de Omgevingswet kan verklaard worden vanuit de mate waarin de betreffende gemeente nog gefragmenteerd is. Hoe sterker gefragmenteerd des te groter zal de transitie naar de Omgevingswet zijn. Kleinere gemeenten zullen qua integraliteit waarschijnlijk sneller aangepast zijn aan de nieuwe situatie. Daarnaast speelt de flexibiliteit van de organisatie mee. De Omgevingswet gaat meer uit van doelen en niet van processen. Gemeenten waarin men sterk vasthoudt aan processen zullen waarschijnlijk meer moeite hebben met de invoering van de Omgevingswet dan gemeenten waarin de ambtenaar nu al meer experimenteert met participatievormen.

De structuur van de gemeentelijke organisatie zal een grote rol spelen op de verwachte impact. Is de gemeente al bezig geweest met cluster- of themavorming waardoor medewerkers al hechter met elkaar samenwerken? En wordt er ook echt naar de normen van die reorganisatie gewerkt of is de cultuur binnen de gemeente nog onveranderd? Het culturele aspect van structurele veranderingen wordt ook door meerdere respondenten aangehaald. Waar in Leiden gehoopt wordt dat nieuwe processen niet heilig verklaard worden of in Tilburg opgemerkt wordt dat het zitten op een andere verdieping al verwachte impact heeft op het aantal keer dat medewerkers elkaar op zoeken. Hoe er omgegaan wordt met dit soort zaken bepaalt mede wat de verwachte impact van de invoering van de Omgevingswet binnen een gemeente zal zijn.



Geen van de onderzochte gemeenten geeft aan dat zij nu al klaar zijn voor de Omgevingswet. Er zijn echter wel gradaties te vinden in de mate waarin zij deze ontwikkeling denken in goede banen te kunnen leiden. Ambitieuze gemeenten willen meteen vanaf de datum dat de wet in werking treedt aan de slag in de geest van de Omgevingswet; terwijl de invoeringswet hiervoor een transitietijd van 10 jaar biedt. De groep gemeenten die in deze scriptie koplopers genoemd worden zijn bewust nu al bezig met de voorbereiding op invoering om vanaf dag één te werken zoals ze willen werken. Dit om zo de mogelijkheden die deze wet gemeenten biedt ten volste te benutten; en wellicht belangrijker om de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt aan burgers en bedrijven te bieden.

Gemeenten die nu al actief aan het experimenteren zijn met de Omgevingswet zullen hoogst waarschijnlijk minder negatieve impact van de invoering ondervinden. Aan de andere kant zal de positieve impact daar meer gevoeld worden. De mate waarin gemeenten geclusterd zijn kan ook van voorspellende waarde zijn op de mate van impact. Binnen geclusterde gemeente bestaan er ook innovatieve projecten zoals de Zaanse Poort waarin op een nieuwe manier naar belangrijke vergunningsaanvragen gekeken wordt. Dit integrale afstemmingsmoment tussen alle verschillende werkvelden wekelijks zal in het Nederland onder de Omgevingswet zeker van meerwaarde zijn.

De impact in het digitale domein zal overal groot zijn. Zoals het er nu voorstaat is geen enkele gemeente klaar voor de invoering van het DSO, en het Rijk zelf ook niet. Tegen de tijd dat het DSO daadwerkelijk ingevoerd zal worden is het ook de vraag hoe snel alle functionaliteiten uitgerold kunnen worden. Om te beginnen geven alle respondenten aan dat de datahuishouding onvoldoende is voor het DSO. Verder is het knooppunt waar de gemeenten op aan moeten sluiten nog niet voldoende op orde om hier op dit moment een zinnig voorspelling over te doen. Dat speelt eigenlijk rond het hele DSO op het moment van onderzoek was er te weinig bekend en te veel vertraging om tot nuttige antwoorden te komen.

### *5.7 Welke rol speelt programmamanagement in de vormgeving en uitvoering van de Omgevingswet?*

Programmamanagement kan een de transitie naar een organisatie die leeft volgens de Omgevingswet versoepelen en biedt de mogelijkheid om kansen die gaande weg ontdekt worden aan te grijpen. In de helft van de in dit onderzoek onderzochte gemeenten wordt programmamanagement ook daadwerkelijk als hulpmiddel gebruikt. De voordelen die deze gemeenten zien in programmamanagement zijn onder andere de flexibiliteit die het biedt om doelen gaandeweg bij te stellen en daarnaast op verschillende vlakken van de Omgevingswet te experimenteren. Daarnaast biedt een programma ruimte om aan alle stakeholders recht te doen. Door deze ruimte is er meer inbreng vanuit de politiek en samenleving mogelijk en dit verrijkt het programma weer. Deze inbreng kan dan ook op een systematische manier gewogen worden aan de hand van de doelen en strategie van de gemeente.

Hoe het programma opgezet wordt kan een grote rol spelen voor de uitvoering van de Omgevingswet. Wie wordt er opdrachtgever van het programma, is dat iemand uit de omgevingshoek of met een achtergrond in de dienstverlening. Dit soort besluiten geven in een vroeg stadium richting. Deze richting kan bepalend zijn voor de uiteindelijke implementatie van de Omgevingswet.

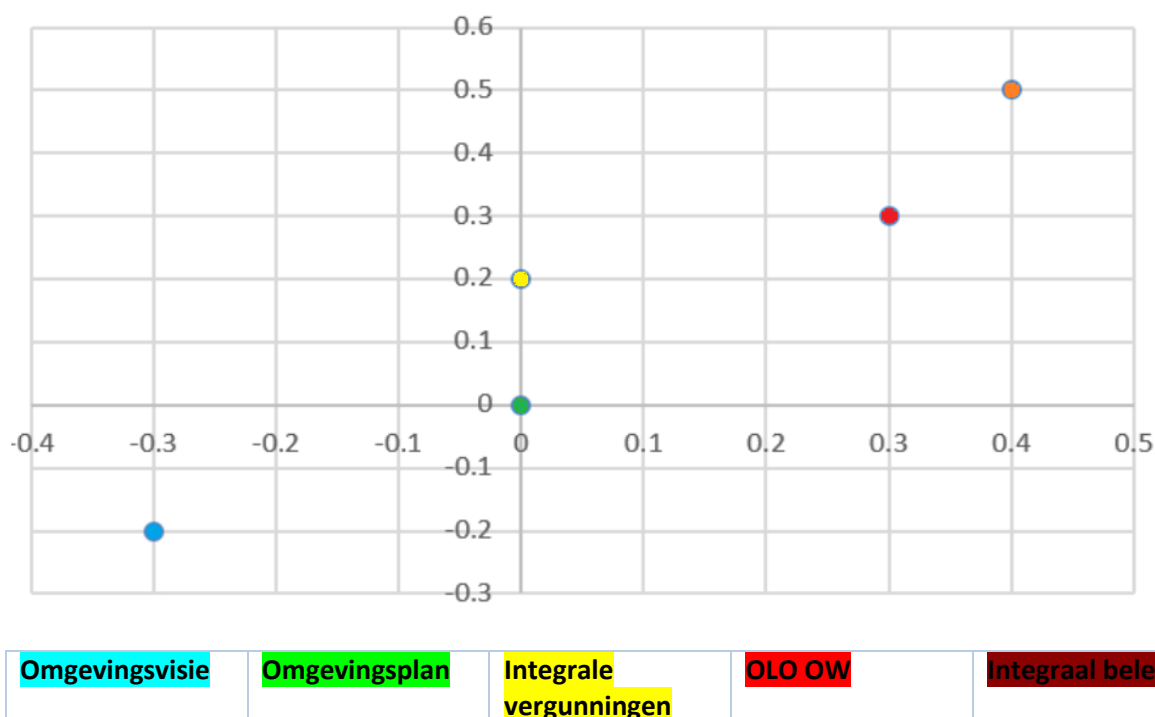
Het vormgeven van processen is iets dat aan de gemeenten is, terwijl de inhoud juist participatiever wordt. Het vormgeven van processen kan bij uitstek gebeuren binnen een programma. Doordat er naar het geheel gekeken wordt kunnen processen logisch voor de gehele organisatie ingericht worden in plaats van alleen voor een afdeling. Deze rationalisatie slag is makkelijker te maken als dit van buiten de lijnorganisatie gedaan wordt. Nadat deze heeft plaatsgevonden worden de processen ingebed in de lijnorganisatie. Voor dit soort veranderingen is programmamanagement ook uitermate geschikt. Dit type ontwikkeling doormiddel van programmamanagement kwam onder andere naar voren uit het interview met de gemeente Apeldoorn. Uit Leiden kwam ook de waarschuwing dat nieuw gevormde processen na reorganisaties niet heilig moeten worden verklaard. De werkprocessen moeten dus continu tegen het licht gehouden worden om ze zo te kunnen verbeteren of wijzigen mocht dit nodig zijn. Dit lerende en verbeterende element is een belangrijk onderdeel van programmamanagement. Dit wordt ook onderkent zo blijkt uit de interviews.

In de tabel en grafiek hieronder wordt weergegeven hoe ik op basis van mijn onderzoek denk dat de impact van bepaalde aspecten van de Omgevingswet zal zijn. Op de x-as staat de moeite die het kost om te implementeren. Een negatieve waarde is relatief weinig moeite en een positieve waarde relatief veel moeite. De y-as staat voor de waarde die het uitvoeren van de implementatie voor de gemeente oplevert. Een negatieve waarde is hier relatief weinig opbrengst en een positieve waarde relatief veel opbrengst. De grafiek dient als grafische weergave van het onderzochte. De grafiek geeft de vijf belangrijkste punten waarop impact verwacht wordt gebaseerd op de gehouden interviews met alle respondenten.

Tabel 5: overzicht onderdelen verwachte impact na kwalitatieve analyse

Onderdeel	Impact	Rol programmamanagement
<b>Omgevingsvisie</b>	Klein	Na het opstellen van de visie het behouden van de strategische lijn
<b>Omgevingsplan</b>	Gemiddeld	Het bij elkaar brengen van de verschillende disciplines en toetsen aan de omgevingsvisie
<b>Integrale beleid</b>	Groot	Het over een lange periode afstemmen van verschillend beleid aan de omgevingsvisie
<b>Integrale vergunningen</b>	Gemiddeld	Het over een lange periode afstemmen van vergunningen aan de omgevingsvisie en waar nodig koers wijzigen
<b>E-governmentstructuur</b>	Groot	<i>Heart beat</i> programmamanagement wordt vaak gebruikt voor het invoeren van nieuwe systemen. Hierin ligt de nadruk ook op het opleiden in het gebruik van het nieuwe systeem.

Grafiek 12. Onderdelen verwachte impact na kwalitatieve analyse



## 5.8 Aanbevelingen

Uit dit onderzoek komt een aantal do's en don'ts naar voren. Hieronder worden deze aanbevelingen besproken.

1. Allereerst worden voor elke ambtenaar die iets met de fysieke leefomgeving te maken heeft de *soft skills* een stuk belangrijker. Om de ambtenaar hierop voor te bereiden is het aan te raden om een opleidingsprogramma op te zetten dat ervoor zorgt dat deze vaardigheden ontwikkeld worden. Vooral door de toenemende mate van participatie is dit absoluut een aandachtsveld.
2. Alle data van de gemeenten moet op orde gebracht worden. Dit is een vooralsnog een harde eis. Echter is in het traject naar de invoeringswet van de Omgevingswet al gebleken dat de ICT-eisen afgezwakt worden. Dit is geen reden om niet alsnog de eigen data goed te ordenen en in kaart te brengen. Los van het OLO OW biedt dit de gemeente een schat aan informatie waardoor er betere strategische keuzes gemaakt kunnen worden.
3. Om tot een zo'n integraal mogelijk beleid te komen is het verstandig om fysieke en eventuele culturele barrières in kaart te brengen. Wellicht zijn de manier van werken tussen de afdeling water en grond zo verschillend dat ze elkaar niet snel opzoeken voor overleg. Om vervolgens te onderzoeken in hoeverre deze zijn op te heffen of op zijn minst te verzachten.
4. Aansluitend op aanbeveling drie is het verstandig om een integraal afstemmingsmoment in te stellen. Een in dit onderzoek genoemd voorbeeld hiervan is de Zaanse Poort. Hierdoor worden medewerkers van verschillende beleidsvelden met elkaar in contact gebracht en zullen zij elkaar daarbuiten ook sneller vinden. Daarnaast kweekt het onderling begrip voor elkaars beleidsvelden.

5. Processen worden belangrijk onder de Omgevingswet. Ze bepalen de mate van participatie in verschillende trajecten en moeten zorgen voor een zo snel mogelijk behandeling van problemen, kansen en vragen. Des te belangrijker is het dat er doorlopend gekeken wordt waar deze processen verbeterd kunnen worden. Het vastroesten in een proces remt de innovatie binnen gemeenten. Dit leren en verbeteren kan uitstekend binnen een programma vormgegeven worden.
6. Door gebruik te maken van een *heart-beat* model van programmamanagement kan ervoor gezorgd worden dat bestemmingsplanjuristen gefaciliteerd worden in hun transitie zonder dat dit andere processen in de toekomst in de vingers snijdt. Mochten gemeenten kiezen voor een *heartbeat* programma dan zullen op het gebied van kennisdeling stappen genomen moeten worden. Hiervoor kan een voorbeeld genomen worden aan de Zaanse Poort waarin iedere week vergunningaanvragen die binnenkomen integraal besproken worden. Op deze manier wordt kennis tussen de verschillende specialisaties verspreid. Verder worden er vanuit de VNG maar ook door gemeenten zelf informatiebijeenkomsten georganiseerd over de mogelijkheden die de aanstaande Omgevingswet gemeenten biedt.

*Literatuurlijst:*

- Buijs & J. Edelenbos. 2012. 'Connective Capacity of Program Management: Responding to Fragmented Project Management' in *Public Administration Quarterly*. Vol 36 No. 1. pp. 3-41.
- Pollitt C. 2014. 'Future Trends in European Public Administration and Management: An Outside-in Perspective' in *COCOPS*. April 2014.
- Pollitt C. 2003. 'Joined-up Government: a Survey' in *Political Studies Review* Vol 1. pp. 34-49.
- Gottschalk P. 2008. 'Maturity Levels for Interoperability in Digital Government' in *Government Information Quarterly*. Vol 26 No. 3. pp. 75-81.
- Karré P.M., M. Van der Steen & M. Van Twist. 2013. 'Joined-up Government in the Netherlands: Experiences with Program Ministries' in *International Journal of Public Administration*. Vol. 36 No. 1. pp. 63-73.
- Duijn M., A. Van Buuren, M. Sparrevik, A. Slob, G.J. Ellen & A. Oen. 2016. 'Getting Caught Up in the Game: Managing Non-formal Dynamics in the Remediation of Contaminated Sediments in Oslo Harbor' in *Journal of environmental Planning and Management*. Vol 59 No. 5 pp. 927-947.
- Jinshan L. & Y.E. Tuo. 2012. 'Fragmented Government: Theories and Facts in China' in TED Dialogues [ted-dialogues.org/wp-content/uploads/2012/01/Li\\_paper.pdf](http://ted-dialogues.org/wp-content/uploads/2012/01/Li_paper.pdf) bezocht op 09-08-2017
- Williams P. 2002. 'The Competent Boundary Spanner' in *Public Administration*. Vol 80 No. 1 pp. 103-124.
- Montin S. 2000. 'Between Fragmentation and Coordination' in *Public Management: An International Journal of Research and Theory*. Vol 2 No. 1. pp. 1-24.
- Pellegrinelli S. 1997. 'Programme Management: Organising Project-Based Change' in *International Journal of Project Management*. Vol. 15 No. 3 pp. 141-149.
- Edelenbos J. & G.R. Teisman. 2011. 'Symposium on Water Governance. Prologue: Water Governance as a Government's Actions Between the Reality of Fragmentation and the Need for Integration' in *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 77 No. 5 pp. 5-30.
- Thiry M. & M. Deguire. 2007. 'Recent Developments in Project-based Organisation' in *International Journal of Project Management*. Vol 25. pp. 649-658.
- Parker S., A. Paun, J. McClory & K. Blatchford. 2010. *Shaping Up: A Whitehall for the Future*. (Institute for Government. Londen).
- Scholl H.J., H. Kubicek, R. Cimander & R. Klischewski. 2012. 'Process Integration, Information Sharing, and System Interoperation in Government: A Comparative Case Analysis' in *Government Information Quarterly*. Vol 29. pp. 313-323.
- Bogason P. 1996. 'The Fragmentation of Local Government in Scandinavia' in *European Journal of Political Research*. Vol 30. pp. 65-66.

- Lehtonen, P. & Martinsuo, M. 2008. 'Change program initiation: defining and managing the program–organization boundary' in *International Journal of Project Management*. Vol. 26. 21–29.
- Kavanagh, D. & Richards, D. 2001. 'Departmentalism and joined-up government' in *Parliamentary Affairs*. Vol 54. 1-18.
- Van Buuren, A. Buijs, J.M., Teisman, G. 2010. 'Program management and the creative art of cooperation: Dealing with potential tensions and synergies between spatial development projects.' In *International Journal of Project Management*. Vol. 28. 672–682.
- Artto. et al. 2003. 'Problems in managing internal development projects in multi-project environments' in *International Journal of Project Management*. Vol. 21. 395–402.
- Pellegrinelli, S., Partington, D., Hemingway, C., Mohdzain, Z., Shah, M.2007. 'The importance of context in programme management: An empirical review of programme practices' in *International Journal of Project Management*. Vol. 25. 41–55.
- Reiss. et al. 2006. *Gower Handbook of Programme Management*. Gower Publishing:
- Rijkswaterstaat. 2014. *Eindrapport Verkenning Implementatie Omgevingswet*.  
<https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/rapporten/2014/05/07/eindrapport-verkenning-implementatie-omgevingswet> bezocht op 13-01-2018
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. 2014. *Memorie van Toelichting: Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet)*.  
<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33962-3.html> bezocht 13-01-2017
- Dunleavy. et al. 2006. 'New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance.' In *JPART*. Vol. 16. 467-494.
- BIT. 2015. BIT-advies Project Olo3.  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2015/11/27/bit-advies-project-olo3>  
 \_\_\_\_\_ bezocht op 13-01-2017
- Carey & Crammond. 2015. 'What Works in Joined-Up Government? An Evidence Synthesis' in *International Journal of Public Administration*. Vol. 38. 1020-1029.
- Prins, C., Broeders, D., Griffioen, H., Keizer, A.-G. & Keymolen, E. 2011. *IGovernment*. WRR: Den Haag.
- Van Thiel, S. 2007. *Bestuurskundig Onderzoek een methodologische inleiding*. Couthino: Bussum.
- Omgevingswet 2018.