



INWERKINGTREDING OMGEVINGSWET

Tips & tricks bij overdracht programma naar lijn

Op 1 januari 2023 treedt de Omgevingswet in werking. Dat is voor veel overheden het moment dat de implementatie van de wet wordt overdragen van een programma- naar de lijnorganisaties. In dit pamflet presenteren we do's and dont's om de overdracht van de programma- naar de lijnorganisatie te organiseren. Hierbij ligt de focus op de Rijksoverheid en vergunningverlening, toezicht- en handhaving (VTH) door uitvoeringsorganisaties van het Rijk en andere overheden.

Rens Baltus
Josse van Sleuwen

Lessen vanuit de praktijk

Dont's

Voor de overdracht van een programma- naar de lijnorganisatie is het belangrijk een aantal zaken niet te doen (dont's):

1. **Kauw als programma niet alles voor.** Zo haal je de denkkraft uit de lijn. Zorg dat de lijn bij het inrichten van de uitvoeringspraktijk betrokken is.
2. **Zorg ervoor dat het programma niet eeuwig doorgaat.** In de praktijk zien we dat er maar weinig programma's bewust worden afgesloten. Evalueer daarom periodiek of het programma (en het vervolg hierop) nog toegevoegde waarde en daarmee bestaansrecht heeft en durf indien dit niet het geval is dan ook de stekker eruit te trekken.

Risico's

Daarbij zijn er diverse risico's voor het niet goed organiseren van de overdracht van een programma- naar de lijnorganisatie:

- Bestuurlijke aandacht neemt af; geen bestuurlijke aansturing meer na overdracht
- Urgentie en uitdaging verdwijnt; mensen vertrekken voortijdig
- Met vertrek van mensen gaat kennis en expertise verloren. Ook 'onbewuste kennis'.
- Sturing op samenhang verdwijnt: verkokering
- Focus van lijn blijft vanwege hoge druk op productie. Cultuuromslag blijft uit, processen worden niet verbeterd en er worden onverstandige keuzes gemaakt.
- Verbeterdoelen raken uit het oog en worden niet gerealiseerd

3. Zorg dat je naast systeemveranderaars óók uit cultuurveranderaars behoudt/aantrekt.

Programmamanagers zijn over het algemeen niet zo zeer gefocust op cultuurverandering in organisaties, maar vooral op systeemverandering. Verandering van cultuur en gedrag gaat langzaam, maar is cruciaal voor het slagen van de Omgevingswet. Daarom is het van belang om juist na de overdracht van programma naar lijn te blijven inzetten op de benodigde gedrags-/ cultuurverandering en hiervoor de expertise in huis te hebben.

Organiseer samenhang na de overdracht

4. Geef de organisatie ná de overdracht een andere noemer dan 'programma', bijvoorbeeld 'balansbewakers'

Dit zorgt voor een duidelijk onderscheid tussen het programma (dat is afgerond) en het tijdelijk vervolg op het programma.

5. Richt de inzet voor de periode ná de overdracht in voor een aantal jaar (bijvoorbeeld 3 jaar) en evalueer na 2 jaar om te bepalen of voortzetting nodig is.

Zeker omdat de Omgevingswet niet alleen gaat over een systeem-, maar ook over gedragsverandering, is het van belang om de overkoepelende inzet van het team van balansbewakers gedurende een ruime tijd te waarborgen.

6. Zorg voor een heldere opdracht / positie voor de balansbewakers.

Het is van belang dat het team van balansbewakers een heldere opdracht en positie krijgt, zonder lijnverantwoordelijkheden over te nemen. Het is immers aan de lijn om werken met de Omgevingswet tot een succes te maken en problemen in de praktijk op te lossen. Het team van balansbewakers maakt geen onderdeel uit van lijnorganisaties en de uitvoering, maar werkt over verschillende organisatieonderdelen heen.

7. Geef de balansbewakers geen formele macht.

Formele (doorzettingen)macht voor het team van balansbewakers verstoort de bestaande verhoudingen en verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden. De eindverantwoordelijkheid ligt bij de lijnorganisatie. De balansbewakers moet hun overzicht en kennis zó aantrekkelijk maken dat ze door de lijn gewaardeerd worden.

Focus na overdracht

8. Zorg dat er in de periode ná de overdracht wordt ingezet op de volgende elementen:

A. Aanbodgericht/proactief: overzicht (doelen), samenhang, monitoren, best practices verzamelen

Overzicht creëren, samenhang bewaken en monitoren of de doelen worden gerealiseerd. Het is daarbij van belang om niet de output, maar de outcome te monitoren. Dit kan bijvoorbeeld door het team de opdracht te geven om periodiek een rapportage op te stellen over de voortgang van de implementatie in de uitvoeringspraktijk (werking van de kerninstrumenten en functioneren van de ketens) en de realisatie van de verbeterdoelen van de Omgevingswet. Daarnaast kan team van balansbewakers een bepaalde vorm van peer-review organiseren: uitvoeringsorganisaties die bij elkaar een kijkje in de keuken nemen, om zo te leren hoe zij de uitvoering van de Omgevingswet vormgeven. Houd rekening met de mogelijkheid van incidentele inzet als er vanuit de lijn behoefte is aan een soort crisisbijstand.

B. Vraaggericht/reactief: kennisbank en organiseren sessies

Een kennisbank kan voor de lijn van groot belang zijn om de implementatie en cultuurverandering in de organisatie te verwezenlijken. Denk hierbij aan specialisten die lijnmedewerkers kunnen bellen als zij problemen hebben. Ook kunnen de balansbewakers – indien gewenst – sessies en bijeenkomsten organiseren en faciliteren

Bestuurlijke betrokkenheid nodig voor succesvolle implementatie

9. Organiseer blijvende bestuurlijke betrokkenheid.

Bestuurlijke aandacht verslapt vaak na overdracht van een programma naar de lijn. Zo zal het voor DG's bij inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2023 'klaar' voelen, terwijl de implementatie voor veel mensen in de lijnorganisatie dan pas begint. Bestuurlijke aandacht blijft noodzakelijk, omdat er in de periode ná de overdracht onvoorziene problemen en uitdagingen zullen opspelen, waar ook bestuurlijke keuzes gevraagd worden. Politieke rapportages (periodiek aan de Tweede Kamer en voorbereid door het team van balansbewakers) kunnen helpen om deze urgentie groot te houden.

Let op: zorg als bestuurders voor ruimte om uitvoeringsorganisaties zélf met oplossingen te laten komen.

Lijnorganisatie(s)

10. Stimuleer de nieuwe lijnorganisaties om blijvend aandacht te besteden aan samenhang, om te voorkomen dat de manier van werken niet aansluit bij de overkoepelende doelen.

Het gevaar is dat de betrokken lijnorganisaties – ondanks nieuwe kaders – óf op de oude voet doorgaan óf een nieuwe manier van werken aanleren die niet past bij de overkoepelende doelen zoals bedoeld in het programma. Dit komt omdat bij de overdracht van programma naar lijn vaak de sturing op de samenhangende doelen verloren gaat. Binnen het programma is er van nature veel aandacht hiervoor, maar in de lijn vervalt de organisatie toch vaak in kokers. Iedere koker heeft de neiging om zich te focussen op eigen taken en verantwoordelijkheden; er zijn vaak (nog) te weinig sturingsprikkels om samen te werken met andere kokers. Het is van belang om deze verkokering tegen te gaan en te blijven sturen op de samenhangende doelen van de Omgevingswet en de implementatieprogramma's. Vragen die hierbij helpen zijn: Wat was nu de meerwaarde van het programma? Wat waren de precieze doelen? Hoe kunnen we die nog steeds verwezenlijken in de lijnorganisaties? Wie gaat dat doen en hoe behouden we het zicht hierop?

11. Als je daadwerkelijk een cultuuromslag wil maken, zorg dan in de uitvoering voor blijvende ruimte voor reflectie en leren.

Enorme druk op uitvoering, onder meer door een mogelijke piek van vergunningaanvragen op het grond van het oude stelsel, terwijl tegelijkertijd nieuwe aanvragen binnenstromen, zorgt ervoor dat de focus in de lijn voornamelijk kan komen te liggen op productie. Hierdoor is er nauwelijks tot geen tijd voor reflectie. Echter, om de benodigde cultuuromslag te realiseren moet er ruimte en tijd worden geboden om te kunnen reflecteren en leren. Gedrag verandert namelijk veel langzamer dan systemen. Een deel van de medewerkers heeft natuurlijk in de afgelopen jaren al kunnen oefenen met en leren over de Omgevingswet, maar niet iedereen zal even intensief betrokken zijn geweest en niet alles beklijft. Organiseer daarom juist na de inwerkingtreding van de Omgevingswet ruimte voor reflectie en leren, bijvoorbeeld in de vorm van intervisiebijeenkomsten over verschillende lijnorganisaties heen. Hoe ga je om met bepaalde casussen? Is wat wij doen in lijn met de doelen van de Omgevingswet?

Handvatten uit de literatuur

Een programma is een tijdelijke manier van samenwerken, gericht op het nastreven van bepaalde doelen, die bijdragen aan het verwezenlijken van een strategie of van maatschappelijke doelen. Programmamanagement richt zich op het dichterbij brengen van deze doelen met een samenhangend geheel van projecten en (lijn) activiteiten.

In de (wetenschappelijke) literatuur over programmamanagement wordt nauwelijks aandacht besteed aan de afronding van een programma, of anders gezegd: de overdracht van programma naar lijn. Vanuit de literatuur die wél beschikbaar is zijn er voor een zorgvuldige afronding van een programma drie relevante fases te onderscheiden: uitvoering, afronding en nazorg van de afronding van een programma. De onderstaande tabel laat per fase de kenmerkende aspecten en bijbehorende acties zien.



Fase programma	Aspect	Actie(s)	Door wie?
Uitvoering	Volledige afronding van het programma in beeld brengen	<ul style="list-style-type: none"> Het vroegtijdig beleggen en organiseren van bijv. de borging van de resultaten 	<ul style="list-style-type: none"> Programmamanager Inhoudelijk opdrachtgever
	Vroegtijdig goede samenwerking met de lijn	<ul style="list-style-type: none"> Oefenen met processen in de lijn Concrete werkafspraken maken 	<ul style="list-style-type: none"> Programmamanager Lijnorganisatie
Afronding	Goede afsluiting met het team	<ul style="list-style-type: none"> Feestelijke afsluiting Inhoudelijke 'close-down' sessie 	<ul style="list-style-type: none"> Programmamanager
	Afstemming met stakeholders en opdrachtgever	<ul style="list-style-type: none"> Informerende stakeholders over vervolg traject Organiseren van congres of het maken van een boekje 	<ul style="list-style-type: none"> Programmamanager
	Rapportage, verantwoording, borging van de resultaten	<ul style="list-style-type: none"> Afspraken over nazorg Verslaglegging over (niet) behaalde doelen 	<ul style="list-style-type: none"> Programmamanager Inhoudelijk opdrachtgever
	Rol van individuele teamleden	<ul style="list-style-type: none"> Voorkomen van onrust door open gesprekken te voeren Meedenken in het carrièrepad (voorkeur lijn/programma) 	<ul style="list-style-type: none"> Programmamanager Lijnmanagers Inhoudelijk opdrachtgever
	Rol van de programmamanager	<ul style="list-style-type: none"> Investeren in je eigen netwerk binnen Zorg voor een sponsor die de programmamanager in het oog houdt 	<ul style="list-style-type: none"> Programmamanager
Nazorg	Evaluatiemoment over de werking van het programma	<ul style="list-style-type: none"> Inhoudelijk evalueren over bijv. geboekte resultaten Procesmatig evalueren over bijv. interne samenwerking 	<ul style="list-style-type: none"> Programmamanager Lijnmanagers Inhoudelijk opdrachtgever
	Programmaorganisatie ontbinden	<ul style="list-style-type: none"> Opzetten van een goed monitoringssysteem vanuit en over lijnorganisaties heen, voor interne en externe stakeholders 	<ul style="list-style-type: none"> Programmamanager Inhoudelijk opdrachtgever

De informatie in de tabel is gebaseerd op de volgende geraadpleegde bronnen¹:

¹ Akkersdijk, M., Bekkers, F., Afronding programma begint voor de start, Kunci/Vide Advies, Januari 2014.
 Bos, J., Het afronden van een programma, april 2018.
 Heijden, H. van der, Landewé, C., Kraaij, E., Programmasturing als vak: handreikingen voor gemeentelijke programmamanagers, VPNC, september 2021

Context

Omgevingswet

Op 1 januari 2023 treedt de Omgevingswet in werking. De Omgevingswet staat voor een goede balans tussen benutten en beschermen van de fysieke leefomgeving. De wet zorgt voor minder regels, een samenhangende benadering van de leefomgeving, ruimte voor lokaal maatwerk en betere en snellere besluitvorming. Hiertoe introduceert de Omgevingswet nieuwe beleidsinstrumenten en een Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) om de uitvoering te ondersteunen. Daarbij wordt een cultuuromslag beoogd. Begrippen als bestuurlijke afwegingsruimte, integrale benadering, gebiedsgerichte aanpak en participatie illustreren dat.

Vorbereiding met implementatieprogramma's

Het Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten én uitvoeringsorganisaties hebben zich de afgelopen jaren voorbereid op de inwerkingtreding van en het werken met de Omgevingswet. Hierbij werden zij ondersteund vanuit het gezamenlijke programma "Aan de Slag met de Omgevingswet". Daarbij hebben overheden, waaronder de Rijksoverheid en uitvoeringsorganisaties, zoals Rijkswaterstaat en ILT, ook individueel programma's ingericht om de implementatie van de Omgevingswet vorm te geven.

Met inwerkingtreding van de Omgevingswet start uitvoering, maar is implementatie niet afgerond

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de implementatie niet afgerond. Wél markeert dit het moment waarop volgens het nieuwe stelsel moet worden gewerkt, terwijl tegelijkertijd nog taken – bijvoorbeeld de afhandeling van vergunningaanvragen – op grond van het oude wettelijke kader worden uitgevoerd. Dit vraagt veel van betrokken overheden en medewerkers, met name in de uitvoering. Zij moeten immers kunnen schakelen tussen verschillende kaders en (leren) werken volgens nieuwe principes. Daarbij is het te verwachten dat niet alles direct goed gaat: er kunnen onvoorziene situaties optreden waarvoor nieuwe oplossingen moeten worden bedacht.

Zorgvuldige overdracht van programma- naar lijnorganisaties is cruciaal voor succes Omgevingswet

De inwerkingtreding van de Omgevingswet is voor veel overheden het moment om de implementatie-activiteiten van de tijdelijke organisatievorm – het programma – over te dragen aan de lijnorganisatie. Het is zaak om vanuit de implementatieprogramma's tijdig na te denken over deze overdracht. Het succes van de wetswijziging – de mate waarin de doelen van de stelselherziening worden gerealiseerd – hangt immers af van hoe organisaties de Omgevingswet gaan toepassen in de praktijk van beleidsontwikkeling, uitvoering, vergunningverlening, toezicht en handhaving. Waar nu programma's verantwoordelijk zijn voor de voorbereiding van organisaties op het werken met de Omgevingswet, is het in toenemende mate aan de lijn zelf om de werking van het stelsel te borgen, de cultuuromslag vorm te geven en al dan niet onvoorziene problemen op te lossen.



Berenschot

'WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG'

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
 030 2 916 916
 www.berenschot.nl