

Impactanalyse Omgevingswet

Gemeente Groningen

Eindrapport



André Oostdijk

1 mei 2017

Jan Oosterkamp

Daniël Huisman

Randy Eichhorn

Frank de Vries

Wouter Metzlar

Anne-Fleur Geneste

Klara van der Heijden

55293

Inhoudsopgave

1. Impactanalyse Omgevingswet	5
1.1 Inleiding	5
1.2 Invalshoeken van de impactanalyse	5
1.3 Het beoogde doel bepaalt de impact	6
1.4 Verantwoording proces	7
1.5 Opzet van de rapportage	9
2. Impact Omgevingswet en de daaruit voortvloeiende veranderopgave	11
2.1 Algemeen	11
2.2 Conclusies	13
2.3 Aanbevelingen	14
DEEL II – Analyse per domein	19
1. Spoor 1 - Politiek-bestuurlijke visie en beleidsvorming	20
1.1 Nulmeting	20
1.2 Implementatiestrategie	27
2. Spoor 2 – Samenwerking in bestuurlijke ketens	32
2.1 Inleiding	32
2.2 Nulmeting	33
2.3 Conclusies en aanbevelingen	36
3. Spoor 3 – Financiën, formatie en organisatie	38
3.1 Inleiding	38
3.2 Financiële consequenties nieuwe wetgeving	39
3.3 Financiën en formatie gemeente Groningen	43
3.4 Analyse organisatiestructuur en werkprocessen	45
3.5 Conclusies	50
3.6 Aanbevelingen	51
4. Spoor 4 - Digitalisering en ICT	54
4.1 Inleiding	54
4.2 Nulmeting	56
4.3 Ambitie	61
4.4 Conclusies en aanbevelingen	62
5. Spoor 5 – Werkwijze, houding en gedrag	68
5.1 Inleiding	68
5.2 Scan werkwijze, houding en gedrag	68

5.3	De zes aspecten die onderzocht worden in de scan	69
5.4	Vier ontwikkelingsniveaus van een organisatie	70
5.5	De gap op hoofdlijnen	71
5.6	Conclusies scan	75
5.7	Hoe kunnen de gaps (niet) overbrugd worden?	80
5.8	Aanbevelingen voor het overbruggen van de gap	83

DEEL I – Impactanalyse algemeen

1. Impactanalyse Omgevingswet

1.1 Inleiding

De Omgevingswet treedt naar verwachting medio 2019 in werking. De wetgever beoogt met deze wet het brede scala aan wet- en regelgeving in de fysieke leefomgeving te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Tegelijkertijd introduceert de Omgevingswet nieuwe beleidsinstrumenten en een andere benadering van de fysieke leefomgeving. Begrippen als bestuurlijke afwegingsruimte, integrale benadering, gebiedsgerichte aanpak en participatie illustreren dat.

Hoewel de praktische implicaties van de Omgevingswet nog niet zijn uitgekristalliseerd, is duidelijk dat het rijk, gemeenten, provincies, waterschappen en omgevingsdiensten de komende jaren voor een grote implementatieopgave staan.

Met de notitie 'Plan van aanpak Omgevingswet' van 13 april 2016 is de Groningse gemeenteraad geïnformeerd over de Omgevingswet en de wijze waarop de gemeente deze wil implementeren. Een belangrijke stap in het plan van aanpak is het uitvoeren van een impactanalyse om meer inzicht te krijgen in de gevolgen van de Omgevingswet voor Groningen.

Voorliggende rapportage doet verslag van de uitkomsten van de impactanalyse. Het rapport geeft inzicht in implementatieopgave voor de gemeente Groningen

1.2 Invalshoeken van de impactanalyse

De Omgevingswet is in het voorjaar van 2016 door de Eerste Kamer aangenomen en daarmee een feit. De Omgevingswet is te karakteriseren als een raamwet die door middel van lagere regelgeving (AMvB's en ministeriële regelingen) nadere concretisering krijgt. De AMvB's lagen ten tijde van de impactanalyse voor advies bij de Raad van State. De behandeling door het parlement was nog niet geagendeerd.

Het complex van wet- en regelgeving was daardoor ten tijde van de impactanalyse nog niet uitgekristalliseerd. Dat neemt niet weg dat de impact van de wet goed te duiden is. Daarbij hebben we ons geconcentreerd op de volgende vijf domeinen.



Per domein hebben we in kaart gebracht wat de huidige situatie is, welke veranderingen de Omgevingswet met zich meebrengt en wat de gevolgen zijn voor de gemeente Groningen. Vervolgens hebben we een aantal aanbevelingen geformuleerd die richting geven aan de implementatie van de Omgevingswet in de komende jaren.

1.3 Het beoogde doel bepaalt de impact

Bij aanvang van de impactanalyse was het beeld dat de gemeente een aantal ambitieniveaus zou benoemen, omdat aangenomen werd dat er verschillende ambities binnen de gemeente zouden zijn. Al snel bleek echter dat de gemeente eensgezind in haar ambitie is. Het overgrote deel van onze gesprekspartners is van mening dat de gemeente in 2024 naar 'de letter en geest van de wet' dient te opereren. In 2019 zal de gemeente moeten werken met de wet. Keuze daarin is er in juridische zin niet. Tegelijkertijd is gedetailleerde regelgeving – zoals eerder opgemerkt – nog niet in definitieve vorm beschikbaar. De Omgevingswet introduceert een aantal nieuwe begrippen die in de komende jaren nadere concretisering krijgen.

Het eensgezinde ambitieniveau neemt niet weg dat er gaandeweg het implementatieproces tal van keuzes aan de orde zijn. Een voorbeeld is het tempo waarin de gemeente de implementatie ter hand neemt. Maakt Groningen bijvoorbeeld volledig gebruik van alle overgangstermijnen of kiest de gemeente een eigen tempo? Wordt er van meet af aan maximaal ingezet op burgerparticipatie of hanteert de gemeente juist een terughoudende benadering? Groeit de gemeente toe naar het optimaal gebruik van haar bestuurlijke afwegingsruimte of springt men in het diepe door zoveel mogelijk open te laten?

Gaandeweg de impactanalyse groeide het inzicht dat de beantwoording van deze vragen los staan van het ambitieniveau. Het gaat erom dat dergelijke thema's bewust en weloverwogen geadresseerd worden. Iedere uitkomst is vervolgens – gegeven de vrijheid die de Omgevingswet biedt – in lijn met de geest van de wet. Het gaat immers om maatwerk, hetgeen niet wegneemt dat iedere uitkomst een andere opgave (zowel inhoudelijk, als in de zin van mensen en middelen) met zich meebrengt. In dit stadium is dat echter nog niet eenduidig te bepalen.

Ter illustratie

In de interviews werden regelmatig de termen *progressief* en *conservatief* ambitieniveau gebruikt.. Met een progressief ambitieniveau wordt dan bedoeld dat de wet zoveel mogelijk in lijn met de door de wetgever beoogde sturingsfilosofie wordt ingevoerd, terwijl met het conservatief ambitieniveau bedoeld werd dat alles zoveel mogelijk bij het oude wordt gelaten.

Dat zijn inderdaad keuzes die de gemeente kan maken. De term ambitieniveau impliceert echter dat voor het een meer nodig is dan voor het ander. Die vlieger gaat in onze optiek ten aanzien van de Omgevingswet echter niet op: ook om alles bij het oude te laten zal volledig volgens het stelsel van de Omgevingswet gewerkt moeten worden. Beide varianten dienen in het omgevingsplan vastgelegd te worden en beargumenteerd te zijn in de onderliggende omgevingsvisie. Sterker nog, beide invalshoeken kunnen in hetzelfde omgevingsplan terugkomen door uiteenlopende filosofieën per gebied te hanteren. Daarmee zijn beide invalshoeken in lijn met de Omgevingswet.

De termen 'conservatief' en 'progressief' roepen wat ons betreft dan ook de verkeerde associaties op en zouden wij vermijden.

Wat uit deze discussie verder naar voren kwam, is het bijzondere karakter en identiteit van de stad Groningen. Een dichtbevolkte binnenstad met een grote verdichtingsopgave die actieve bescherming nodig heeft versus andere stadsdelen die juist ontwikkeling behoeven. Dat gevoegd bij de belangrijke regionale functie die de stad heeft, maakt de implementatieopgave bijzonder boeiend. De visie van de gesprekspartners daarop en hun bevologenheid was voor ons een bijzondere ervaring.

1.4 Verantwoording proces

De impactanalyse is in nauwe samenspraak en samenwerking met de *gemeentelijke projectgroep Implementatie Omgevingswet* uitgevoerd. Het rapport is de weerslag van een gezamenlijke zoektocht en denkproces waarbij medewerkers van de gemeente Groningen met ondersteuning van Berenschot en BügelHajema steeds meer inzicht hebben gekregen in de impact van de Omgevingswet.

Bij de uitvoering van de analyse hebben we per spoor een deels overlappende en deels specifieke benadering gevolgd. Voor wat betreft het overlappende deel gaat het om het bestuderen van algemene documentatie, gesprekken met management en wethouder en een 'casuïstieksessie' met een doorsnede van medewerkers uit de organisatie. Verder hebben we bij aanvang van de analyse twee maal een 'dag van de Omgevingswet' georganiseerd met als doel de kennis over de Omgevingswet te delen én gezamenlijk met medewerkers en management van Groningen na te denken over de gevolgen van de Omgevingswet.

Bij beide dagen waren ook medewerkers en managers van andere organisaties zoals de provincie, de veiligheidsregio, de omgevingsdienst en de GGD aanwezig.

Impressie 'Omgevingswet in één dag'

De dag begon met een kennisdeler over de Omgevingswet en de impact ervan op gemeenten. Vervolgens werd met een digitale pubquiz (kahoot.it) de kennis van de aanwezigen getest. Hierna volgde een interactieve presentatie over de verschillende veranderstrategieën die de VNG onderscheid. De aanwezigen werden gevraagd om aan te geven in hoeverre hun eigen veranderstrategie intern of juist extern gericht was (pas je eerst je eigen organisatie aan of ga je juist naar de samenleving toe) en of ze de Omgevingswet wilden aangrijpen om de organisatie aan te passen op onderdelen of juist zagen als een kans om de organisatie ingrijpend te vernieuwen. Na de lunch werd in groepen verder over de ambitie van de deelnemers met de Omgevingswet nagedacht aan de hand van een bordspel, de 'game Omgevingswet'.

Hierna werd in discussiegroepjes dieper ingegaan op de gevolgen van de Wet voor de gemeente. Vervolgens konden de deelnemers middels een *escape room* op speelse wijze ook hun kennis van de Omgevingswet nog verder opvizzelen.



Medewerkers van de gemeente Groningen aan het werk met de veranderstrategieën van de VNG

Vervolgens hebben we per spoor relevante documentatie bestudeerd en gesproken met de betreffende beleidsmedewerkers. Voor wat betreft het spoor 'werkwijze, houding en gedrag' is een scan ontwikkeld.

Deze scan heeft als doel om de gap tussen de huidige werkwijze (IST situatie) en de vereiste werkwijze vanuit de filosofie van de Omgevingswet (SOLL situatie) in kaart te brengen. Essentieel daarbij is dat de zes elementen uit de scan samenhangend worden doorontwikkeld. Deze scan is door medewerkers ingevuld. Vervolgens zijn in een serie groeps gesprekken de uitkomsten van de scan besproken en verdiept om de opgave voor dat thema in kaart te brengen.

Door deze opzet heeft de impactanalyse niet alleen een inhoudelijke opbrengst maar markeert deze ook een belangrijke stap in het implementatieproces. De uitvoering heeft namelijk in belangrijke mate bijgedragen aan het kennisniveau en het bewustzijn binnen grote delen van de gemeente. Nu zijn niet slechts het projectteam dat met de implementatie is belast en een kleine groep daaromheen op de hoogte van de Omgevingswet en de implicaties ervan, maar ook een veel grotere groep die er zowel op het gebied van beleidsvorming als in de uitvoering mee te maken krijgt. Ook zien we dat de kijk op de Omgevingswet binnen de gemeente veranderd is.

Bij de uitvoering van de opdracht zijn we ondersteund door een projectgroep. Bijzondere dank gaat daarbij uit naar Eric van Deelen en Roel Gosker. We zijn hen zeer erkentelijk voor de constructieve bijdrage. Het gaat dan onder meer om:

- het idee om met behulp van een op het INK/OOM model gebaseerde scan ‘werkwijze, houding en gedrag’ inzicht te krijgen in de impact van de Omgevingswet op de gemeentelijke organisatie (i.p.v. een werkbelevingsonderzoek)
- de focus op een samenhangende aanpak van de zes bedrijfsvoeringsaspecten en het stuurwiel waarmee deze samenhang tot uitdrukking komt
- inhoudelijke reflectie op de hoofdstukken.

1.5 Opzet van de rapportage

Deze rapportage bestaat uit twee delen. Dit eerste deel, dat zelfstandig leesbaar is, gaat allereerst in op de onderzoeksopzet en het doorlopen van het proces. Vervolgens zijn de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit de verschillende sporen gebundeld.

Het tweede deel van deze rapportage gaat dieper in op de vier domeinspecifieke analyses. Deze analyses leiden tot de conclusies en aanbevelingen die ook in het eerste deel van deze rapportage zijn weergegeven. Het eerste hoofdstuk bevat onze analyse ten aanzien van *politiek-bestuurlijke visie en beleidsvorming*. Daarin wordt beschreven hoe beleid voor de fysieke leefomgeving nu tot stand komt in de gemeente Groningen, hoe dat proces volgens de Omgevingswet gaat lopen en wat de consequenties daarvan zijn.

Het tweede hoofdstuk gaat in op de *interbestuurlijke samenwerking* van Groningen met andere gemeenten, provincie, waterschap en dergelijke. Het hoofdstuk gaat in op de huidige vormen van samenwerking, de eisen die de Omgevingswet daaraan stelt en geeft aanbevelingen om die samenwerking op het gebied van de Omgevingswet te optimaliseren.

Het derde hoofdstuk, getiteld ‘*financiën, formatie en organisatie*’, behandelt de uitvoeringsprocessen en de gevolgen die de wet heeft op de organisatie.

Daarbij is onder andere de formatie van de gemeente (met betrekking tot de fysieke leefomgeving) tegen het licht gehouden en vergeleken met de formatie in de gemeenten Zwolle en Assen. Het hoofdstuk gaat verder in op de vraag of de huidige organisatiestructuur van de gemeente Groningen passend is bij de eisen die de Omgevingswet daaraan stelt.

Het vierde hoofdstuk bevat onze analyse ten aanzien van de *digitaliseringsopgave*. Om optimaal met de Omgevingswet te kunnen werken is een ingrijpende integratie en verbetering van digitale systemen en processen nodig. Dit hoofdstuk beschrijft de huidige stand van zaken in de gemeente Groningen op het gebied van digitalisering en de veranderingen die nodig zijn om goed aan te sluiten op het zogenoemde *Digitale Stelsel Omgevingswet*.

Het afsluitende hoofdstuk heeft *werkwijze, houding en gedrag* als thema. We gaan in op de eisen die de Omgevingswet stelt aan werkwijze(n), houding en gedrag (de soll-situatie) en zetten dit af tegen de huidige situatie (de ist situatie). . We analyseren welke opgave daaruit voortvloeit voor de gemeentelijke organisatie. Daarbij maken we zoveel mogelijk onderscheid naar de verschillende organisatieonderdelen en processen in het fysieke domein. In deze totaal rapportage doen we dat beknopt., De separaat opgeleverde rapportage voor dit spoor bevat een uitgebreide analyse.

Het rapport adresseert een brede doelgroep met uiteenlopende invalshoeken. De hoofdstukken zijn daarom zo opgesteld dat ze los van elkaar leesbaar zijn. Dat betekent dat er af en toe sprake kan zijn van enige overlap.

2. Impact Omgevingswet en de daaruit voortvloeiende veranderopgave

2.1 Algemeen

Groningen heeft de implementatie van de Omgevingswet voortvarend ter hand genomen. Er is een projectgroep ingericht waarin vertegenwoordigers uit diverse geledingen van de gemeente zitting hebben. Deze projectgroep heeft – zoals eerder gememoreerd – een plan van aanpak opgesteld en uiteenlopende acties ondernomen. Daarbij gaat het onder meer om het organiseren van tal van voorlichtingsbijeenkomsten binnen alle geledingen van de organisatie (organisatie, management, bestuur maar ook de raad), begeleiden van de impactanalyse, volgen van landelijke en regionale ontwikkelingen enzovoorts. Ook is in beeld gebracht welke organisatieonderdelen geraakt worden door de Omgevingswet.

Een belangrijke opbrengst daarvan is dat het overgrote deel van de organisatie van de Omgevingswet heeft gehoord. Mede door de uitvoering van de impactanalyse is ook het bewustzijn van de brede impact die de wet gaat hebben gegroeid en groeit het enthousiasme om met de implementatie aan de slag te gaan. Daarmee zeggen we overigens niet dat er geen weerstanden meer te overwinnen zullen zijn, maar een – bij dit soort processen in de regel – grote hobbel is in onze beleving genomen.

Verder moet niet vergeten worden dat de Omgevingswet deels een antwoord is op een bredere maatschappelijke ontwikkeling die vraagt om meer uitnodigingsplanologie, integraliteit, afwegingsruimte voor gemeenten, optimale aansluiting op de energieke samenleving en gebiedsgericht werken. Gemeenten – die in het midden van de maatschappij staan – sluiten daar in de regel al zo goed mogelijk op aan en lopen daarmee in zekere zin deels vooruit op de implementatie van de Omgevingswet. Dat geldt zeker ook voor Groningen. Integraliteit, burgerparticipatie en een gebiedsgerichte benadering zijn bijvoorbeeld thema's die al een belangrijke rol spelen bij de beleidsontwikkeling en – uitvoering. *The Next City* is daar een mooi voorbeeld van.

Niet verwonderlijk is dan ook dat nagenoeg alle gesprekspartners (zowel in de interviews als tijdens de workshops en werksessies) uitspraken dat Groningen in 2024 geheel in geest van de Omgevingswet zou moeten opereren. In onze woorden 'naar buiten gericht', 'innovatief', 'ambitueus' met 'oog voor het specifieke karakter van gebieden'. De ambitie, voor zover daarover gesproken kan worden, is daarmee een gegeven.

Dat wil met nadruk niet zeggen dat de implementatie een makkelijke en overzichtelijke opgave wordt. Integendeel! De impactanalyse levert wat dat betreft een gevarieerd beeld op. Zo voorzien we wat betreft *visie- en beleidsvorming* weinig grote problemen, zij het dat de inspanning die het ontwikkelen van deze instrumenten gaat kosten, niet onderschat moeten worden. De gemeente werkt in *The Next City* aan de voorloper van de omgevingsvisie. Dat illustreert de omvang van een visietraject. Wat het opstellen van omgevingsplannen precies met zich mee gaat brengen is onduidelijk. De eisen die aan de vorm en inhoud gesteld gaan worden, zijn nog niet uitgekristalliseerd. Goede voorbeelden zijn nog niet beschikbaar.

Niet verrassend is dat een ruime overgangperiode geldt, zodat haast met het opstellen van het omgevingsplan niet nodig is. Groningen kan met andere woorden een tijdspad kiezen dat de gemeente het beste past. Door middel van experimenten en met gebruikmaking van inzichten van andere organisaties komt dit ongetwijfeld goed. Tegelijkertijd geldt ook hier dat dit een forse inspanning vergt. Het is zaak beide trajecten goed te organiseren en daarvoor voldoende middelen vrij te maken.

Ten aanzien van de interbestuurlijke samenwerking constateren we dat er tal van tijdelijke en permanente overlegstructuren op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau functioneren. De Omgevingswet wordt daarin met enige regelmaat geagendeerd. We geven in overweging om de implementatie van de wet als standaardagendapunt op te voeren dan wel een separate overlegvorm in te richten. Als 'grote speler' zou Groningen daarin het voortouw kunnen nemen.

Voor wat betreft het spoor 'financiën, formatie en organisatie' constateren we dat de huidige organisatiestructuur (op papier) integraal werken mogelijk maakt. Uiteraard is er per definitie sprake van 'verschotting' (dat is wat een structuur nu eenmaal doet), tegelijkertijd zijn er voldoende coördinatiemechanismen ingebouwd (bijvoorbeeld de kiosk) om een initiatief van meerdere kanten te belichten. Ten aanzien van de financiën en formatie hebben we vastgesteld dat gemeente weliswaar in omvang afwijkt van de benchmarkgemeenten Zwolle en Assen maar dat dit logisch voortvloeit uit de omvang en opgave van de gemeente. Wel constateren we risico's op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De opgave voor deze afdeling wordt enerzijds omvangrijker en complexer, tegelijkertijd wordt het bouw- en woningtoezicht mogelijk fundamenteel herzien (indien de wet Kwaliteitsborging voor het Bouwen wordt aangenomen). De uitkomst van de nog te plannen parlementaire behandeling van het betreffende wetsvoorstel is zeer onzeker. Het is zaak alle opties open te houden zonder dat de afdeling aan slagkracht verliest.

Het grootste risico zien wij op het gebied van digitalisering. Met name op het gebied van archivering is er sprake van een grote achterstand. Verder is de outsourcing van het technisch beheer en de hosting van ICT-voorzieningen in volle gang. Dat laatste in combinatie met een forse bezuinigingsdoelstelling. De omvangrijke en ingrijpende implementatie van het *Digitale Stelsel Omgevingswet* speelt geen rol in deze operatie. Sterker nog, wij stellen vast dat beide trajecten zowel inhoudelijk, beleidsmatig als beheersmatig onvoldoende verbonden zijn. We bevelen aan om beide operaties per direct zo goed mogelijk te verknopen.

Ten aanzien van werkwijze(n), houding en gedrag zijn er een aantal zaken die het werken volgens de Omgevingswet bemoeilijken. Een deel van de werknemers ervaart werkdruk. Dit maakt dat men vaak niet of moeilijk in staat is om op andere wijze te (leren) werken, zoals de Omgevingswet vraagt. De organisatiestructuur sluit voor een aantal medewerkers niet goed aan op de organisatiedoelen. Hierdoor weet men vaak niet wie welke taken en bevoegdheden heeft. Daarnaast is het nodig om de benodigde competenties en veranderbereidheid in kaart te brengen zodat dit kan worden meegenomen in de veranderaanpak.

Tot slot willen we benadrukken dat de implementatie van de Omgevingswet de gemeente breed raakt. Niet alleen de beleidscontext en de instrumenten wijzigen, ook wordt een andere opstelling van de medewerkers verwacht.

De Omgevingswet raakt niet alleen de medewerkers die in het fysieke domein actief zijn maar heeft ook breder in de organisatie gevolgen, bijvoorbeeld in het sociale domein. Een belangrijke succesfactor bij dit soort ingrijpende transitie is een langlopend communicatietraject om medewerkers continu te informeren, te enthousiasmeren en bij de les te houden. Wij raden daarom aan een communicatieplan onderdeel te maken van het implementatieprogramma.

2.2 Conclusies

Hieronder presenteren we in het kort de belangrijkste conclusies van de impactanalyse. Deel II van de impactanalyse gaat hier in detail op in.

We concluderen dat de gemeente goed op weg is om de organisatie voor te bereiden op de transformatie in het fysieke domein. Er moeten voor beleids- en visievorming wel een aantal keuzes gemaakt worden op het gebied van integraal werken, burgerparticipatie en de sturingsfilosofie). Experimenteren en gewoon doen is daarbij het devies voor de komende tijd. We zien dat de gemeente Groningen zowel bij de implementatie van de Omgevingswet als in haar primaire proces goed samenwerkt met haar bestuurlijke partners. Medewerkers van de gemeente en haar partners weten elkaar te vinden en er is een goed professioneel netwerk. De relaties en samenwerking vinden op dit moment veelal ad-hoc plaats maar zijn goed en adequaat. Beleidsmatige afstemming is over het algemeen op orde, ook in het licht van de eisen die de Omgevingswet daaraan stelt.

Meer in de uitvoering zal de gemeente Groningen een nieuw bekostigingsmodel (bedrijfsmodel) moeten ontwikkelen voor de taken die voortvloeien de Omgevingswet. In de overgangsfase naar dit nieuwe model, zal de gemeente Groningen te maken krijgen met een (substantieel) financieel risico.

Aangezien de gemeente Groningen in het kader van de wet VTH de Kwaliteitscriteria 2.1 van toepassing heeft verklaard op de zogenoemde thuishaken is daarnaast een forse kwaliteitsimpuls nodig, die zich onder meer zal uiten in een intensivering van toezicht en handhaving op die taken.

De belangrijkste drie ontwerpeisen die de Omgevingswet aan een gemeentelijke organisatiestructuur stelt zijn in onze visie integraal kunnen werken, naar de burger toe organiseren en flexibiliteit en wendbaarheid. Als wij deze drie ontwerpeisen toetsen aan de organisatiestructuur van Groningen (en specifiek Stadsontwikkeling), concluderen wij dat deze in de basis in staat is om de eisen vanuit de Omgevingswet in te vullen.

Digitaal werken is nog geen gemeengoed binnen Groningen. Voor de Omgevingswet is het cruciaal dat informatie eenvoudig, snel en deelbaar is binnen de gemeente, met ketenpartners en diverse vormen ook met burgers en ondernemers. De constatering is dat aan deze belangrijke randvoorwaarde in Groningen niet wordt voldaan. Dit blijkt ook uit de scan werkwijze, houding en gedrag, zie de resultaten van spoor 5.

Op het terrein van ICT en digitalisering spelen momenteel nog twee thema's die invloed hebben op de impact van de Omgevingswet. Dit betreft een bezuinigingsdoelstelling zoals opgelegd aan de directie I&A en de keuze van de gemeente Groningen om het technisch beheer en hosting van alle ICT-componenten aan de markt over te laten.

Daarbij speelt ook dat diverse systemen zijn ingericht met een specifieke Groningse configuratie, een Groningse 'Smaak'. Dat maakt koppeling aan andere systemen lastiger.

In het kader van spoor 5 (werkwijze, houding en gedrag) is een scan uitgevoerd naar de huidige (IST) situatie en de gewenste toekomstige (SOLL) situatie op zes aspecten van het zogenaamde organisatie-stuurwiel. Bij deze zes aspecten gaat het om: visie/ beleidsontwikkeling, sturing, (werk)processen, (organisatie)structuur, informatievoorziening en gedrag. Op hoofdlijnen hebben wij de volgende conclusies uit de resultaten van deze scan getrokken:

- Ten aanzien van alle zes de aspecten bestaat een fors verschil ('gap') tussen de IST (huidige) en de SOLL (toekomstige) situatie.
- De gaps verschillen per aspect van het stuurwiel: de grootste gap zit op het aspect 'Informatie' en de kleinste gap op 'Visie'.
- De gaps verschillen ook tussen de organisatieonderdelen en de verschillende processen in het fysieke domein.

Bij het overbruggen van de verschillende gaps gaat het om een complexe, organisatiebrede verandering die in onze optiek programmatisch aangepakt moet worden (zie de volgende paragraaf).

2.3 Aanbevelingen

Op basis van de hierboven gepresenteerde conclusies hebben we een serie aanbevelingen geformuleerd. Deze komen hieronder op hoofdlijnen aan de orde. Voor een uitgebreide beschrijving verwijzen we naar de betreffende inhoudelijke hoofdstukken. In de afsluitende tabel vatten we de aanbevelingen kort samen en geven we aan waar de prioriteit zou moeten liggen. Een onderbouwde inschatting van de kosten is voorsnog niet te maken. Daarvoor is het wettelijk kader nog onvoldoende uitgekristalliseerd en hangt er bovendien veel af van de beleidsmatige keuzes die Groningen in de komende jaren gaat maken.

In zijn algemeenheid adviseren we de gemeente om zo snel mogelijk via pilots, experimenten, living labs enzovoorts gericht ervaring op te gaan doen met de kerninstrumenten, samenwerking, nieuwe werkwijzen en dergelijke. Deze experimenten kunnen een bepaald gebied betreffen (bijvoorbeeld het Suikerunieterrein vanuit het perspectief van het omgevingsplan), maar ook thema's als de omgevingswaarden (wat zijn dat precies, hoe gaan we daar invulling aangeven) of nieuwe werkwijzen (integrale afwegingen) adresseren. De 'gebiedsteams' zouden bijvoorbeeld als goede proeftuinen voor dat laatste kunnen dienen. In onze beleving dient de Omgevingswet zo veel mogelijk, in wisselende samenstellingen en met wisselende onderwerpen verkend en uitgewerkt te worden. Cruciaal daarbij is dat gewerkt wordt vanuit een *overkoepelend (implementatie)programma* dat alle lijnen / deelprojecten met elkaar verbindt. Zoals in de vorige paragraaf reeds aangegeven schiet in onze visie een projectstructuur tekort voor de implementatie van de Omgevingswet.

Een belangrijk verschil tussen een project en een programma is dat een project zich richt op het opleveren van bepaalde producten c.q. concrete resultaten, terwijl een programma gericht is op het doorvoeren van een (organisatorische) verandering.¹ Het onderscheid tussen een project en een programma start bij de verschillende doelstellingen van beide manieren van werken:

- De *projectleider* is gericht op het bereiken van resultaat. Dit resultaat is concreet en meetbaar weergegeven, waarbij de veronderstelde bijdrage aan de realisatie van dit doel in termen van Geld, Organisatie, Kennis, Informatie, Risico's en Tijd (GOKIRT) is geformuleerd.
- De *programmamanager* is gericht op het dichterbij brengen van een (maatschappelijk en/of organisatorisch) doel. Die verantwoordelijkheid kan gedragen worden doordat een programma bestaat uit een samenhangende set van projecten en lijnactiviteiten waarvan de relatie met het programmadoel door een doelenboom wordt beschreven.

Het programma Implementatie Omgevingswet bestaat dan dus uit een omvangrijke combinatie van (deel)projecten en (ontwikkeling van) de lijnorganisatie. Door één overkoepelend programma te maken (in plaats van 'losse' projecten), wordt het risico vermeden dat er versnipperd c.q. onvoldoende samenhangend interventies plaatsvinden in projecten en de lijnorganisatie, waardoor de beoogde doelen van de Omgevingswet -binnen én buiten de organisatie- niet gerealiseerd gaan worden.

Een van de onderdelen van het programma zou in onze optiek de ontwikkeling van een *Groningse meetlat* moeten zijn die de kaders weergeeft waarbinnen de Omgevingswet wordt uitgewerkt. Doel van deze meetlat is het zoveel als mogelijk concretiseren van de visie en het beleid van de gemeentelijke organisatie ten aanzien van het werken met de Omgevingswet.

Deze Groningse meetlat is daarmee tevens een belangrijk kader voor de ontwikkeling van de organisatie qua werkwijze, houding en gedrag (spoor 5). Wij adviseren deze organisatieontwikkeling onderdeel te laten zijn van het overkoepelende programma. Voor de organisatieontwikkeling is het van belang om –in samenhang- te gaan sturen op de zes aspecten van het bij spoor 5 uitgewerkte organisatie-stuurwiel: visie/beleidsontwikkeling, sturing, (organisatie)structuur, informatievoorziening, (werk)processen en gedrag. Om in de veranderstrategie van de huidige (IST) situatie naar de gewenste toekomstige (SOLL) situatie te komen zijn de volgende stappen cruciaal:

- maak van het project een programma.
- zorg voor doorontwikkeling van het aspect visie/ beleid (Groningse meetlat).
- start met herontwerp van één van de werkprocessen in het fysieke domein door de zes elementen van het stuurwiel in samenhang op te pakken.

Ten aanzien van de *kerninstrumenten* zet Groningen met *Next City* een grote stap. Wat betreft het omgevingsplan geven wij in overweging om voor nader te bepalen wijken of gebieden – al dan niet in de vorm van een experiment – de filosofie van de Omgevingswet daarop 'los te laten'.

¹ In de separaat opgeleverde rapportage voor spoor 5 gaan wij nader in op het verschil tussen een project en een programma.

Verder bevelen wij aan om reeds bestaande coördinatiemechanismen als programmasturing, de inzet van Ontwikkelmanagers, het Afstemmingsoverleg en de Versnellingstafels in het teken te zetten van de nieuwe werkwijze die de Omgevingswet verlangt. Geef daarbij ook een goede plek aan evaluatie en terugkoppeling, gerelateerd aan de stadia van totstandkoming van de Omgevingsvisie en Omgevingsplan. Dat past bij de Omgevingswet, waarbinnen het beleidsproces veel meer cyclisch en lerend wordt. Het hiervoor genoemde wordt dan onderdeel van het overkoepelende programma.

Ten aanzien van interbestuurlijke samenwerking adviseren wij om de huidige manier van samenwerking te handhaven. Reflecteer wel goed op de breedte van de samenwerking en of alle organisaties die er toe doen daarin zitten. Voor zover wij kunnen overzien is dat nu het geval maar kan dit schuiven na verloop van tijd. Blijf scherp of er andere partners bij moeten worden gehaald. Bepaal na verloop van tijd of bestaande structuren kunnen worden gebruikt of dat er nieuwe structuren moeten worden ingericht.

In aanloop naar de implementatie van de Omgevingswet zou nog een intensivering van de interbestuurlijke samenwerking kunnen plaatsvinden. Zet daarbij niet alleen het onderwerp Omgevingswet op de agenda van bestaande overlegstructuren maar richt er ook nieuwe structuren voor in. Ook na de implementatie komt dit van pas. Groningen kan als bepalende speler in de regio het voortouw nemen op het gebied van de implementatie van de Omgevingswet. Dat gebeurt nu ook al voor een deel, zet dit door. Ga met elkaar in gesprek om te kijken welke samenwerking straks nodig is, bijvoorbeeld als het gaat om vergunningverlening.

De financiële onzekerheid die de nieuwe wetgeving veroorzaakt in combinatie met het feit dat Groningen relatief veel legesopbrengsten heeft met relatief veel formatie en (daarmee gepaard gaande) kosten zorgt voor een risico. Om met dit risico om te gaan adviseren wij flexibilisering van de kostenstructuur, zodat de gemeente flexibel ('adaptief') in kan spelen op de ontwikkelingen. Bij flexibilisering van de kostenstructuur kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het invullen van uitstroom (bijvoorbeeld als gevolg van pensionering) met tijdelijke krachten.

Strategische personeelsplanning (SPP) is in te zetten als instrument om in beeld te brengen hoe het personeelsbestand er over een aantal jaar uit zou moeten zien om -in combinatie met de wijzigende wetgeving- de doelstellingen van de gemeente op de fysieke leefomgeving te realiseren. SPP maakt het verschil inzichtelijk tussen de huidige personeelsbezetting en de toekomstige behoefte, en welke instrumenten ervoor nodig zijn om de toekomstige behoefte te bereiken. SPP laat tijdig zien waar de knelpunten zitten, zodat daar nu al op geanticipeerd kan worden. Deze aanbevelingen sluiten aan bij ontwikkelingen die reeds in gang gezet zijn bij de gemeente Groningen.

Voor ICT en digitalisering volstaat het op termijn niet om alleen in te zetten op het fysieke domein met betrekking tot digitalisering. Dit zal op termijn niet het gewenste resultaat opleveren. Het is nodig om gemeentebreed procesgericht te digitaliseren. Het bestuursakkoord noemt digitaal werken in de keten als randvoorwaarde om de baten van de Omgevingswet te kunnen incasseren. Zaakgericht digitaal werken in de keten bij de uitvoerende overheden per 1 januari 2018 is hiervoor van groot belang. Zaakgericht werken geeft grip op de uitvoering van een bedrijfsproces en maakt de informatie daarover transparant.

We bevelen aan om minimaal afspraken te maken over de verwachtingen van alle partners, de manier van aansluiten/koppelen en mogelijk al zaaktype catalogus en inrichting. Aangezien bij samenwerking in ketens veelal niet expliciet wordt afgestemd wie verantwoordelijk is voor de archiefzorg leidt dit later tot problemen. Het is dus raadzaam dit vanaf het eerste moment vast te leggen.

Ondanks het feit dat er met betrekking tot de Omgevingswet en ICT veel nog juist niet bekend is, blijft het noodzakelijk om nu al in te zetten op het orde krijgen van de informatiehuishouding in het fysieke domein. De Omgevingswet is een *window of opportunity* om enerzijds gemeentebreed en anderzijds gezamenlijk met interbestuurlijke partners te verkennen hoe processen geoptimaliseerd kunnen worden.

Wij adviseren daarbij om de ontwikkelingen rondom digitaliseren van processen, zaakgericht werken en verbetering van de informatiehuishouding in het fysieke domein in samenhang op te pakken met de eerder genoemde zes aspecten van het organisatie-stuurwiel (als onderdeel van het overkoepelende implementatieprogramma). Om ervaring op te doen met het in samenhang ontwikkelen van deze zes aspecten is onze aanbeveling om alvast aan de slag te gaan met het Omgevingswet-proof herontwerpen van één van de werkprocessen van het fysieke domein. Te denken valt bijvoorbeeld aan het doorontwikkelen van de Kiosk.

In de volgende tabel vatten we het voorgaande voor de duidelijkheid kort samen (inclusief de urgentie).

Spoor	Aanbevelingen	Urgentie	Termijn
<i>Algemeen</i>	Maak van het project een (implementatie)programma Ontwikkel Groningse meetlat (incl. doorontwikkeling) Oefen, experimenteer	Kritisch Essentieel Kritisch	Komende maanden 2017 – 2018 Per direct
<i>1. Kerninstrumenten</i>	Ontwikkel omgevingsvisie Ontwikkel omgevingsplan	Kritisch Aanbevolen	Loopt 2017 pilots 2018 e.v. planontwikkeling
<i>2. Interbestuurlijke samenwerking</i>	Continueer de huidige samenwerking Reflecteer op de bestaande verbanden en pas ze zo nodig aan	Aanbevolen Kritisch	Lopend 2017 – 2018
<i>3. Financiën, formatie en organisatie</i>	Flexibiliseer de kostenstructuur Introduceer strategische personeelsplanning (SPP)	Essentieel Essentieel	2017 Inventarisatie 2018 Invoering Komende maanden: opstellen SPP 2017 e.v.: uitvoeren SPP

Spoor	Aanbevelingen	Urgentie	Termijn
4. Digitalisering	Leg relatie met de outsourcingoperatie	Essentieel	Per direct
	Breng de informatiehuishouding op orde	Essentieel	Per direct
	Zorg voor dwingende toepassing van standaarden	Essentieel	Per direct
	Maak afspraken over digitaal archiveren	Essentieel	Per direct
5. Werkwijze, houding en gedrag	Maak van het project een programma (zie ook algemeen)	Kritisch	Komende maanden
	Zorg voor doorontwikkeling van het aspect visie/ beleid in een Groningse meetlat (zie ook algemeen)	Essentieel	2017 – 2018
	Start met herontwerp van één van de werkprocessen in het fysiek domein	Essentieel	Per direct

DEEL II – Analyse per domein

1. Spoor 1 - Politiek-bestuurlijke visie en beleidsvorming

In dit hoofdstuk:

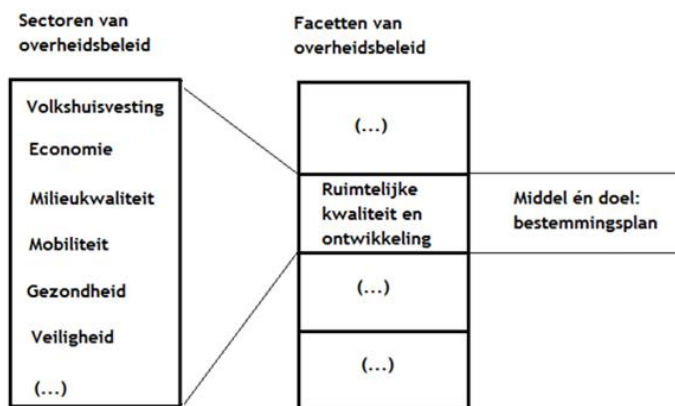
- Huidige totstandkomingsproces beleid voor de fysieke leefomgeving
- Implementatiestrategie

1.1 Nulmeting

Het spoor 'politiek-bestuurlijk' richt zich op het intern gemeentelijke totstandkomingsproces van het beleid voor de leefomgeving. Het wettelijke kader waarbinnen zich dit anno 2017 afspeelt is de Wet ruimtelijke ordening c.a. (Wro). De Wro is het instrument voor het bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit en ontwikkeling als facet van overheidsbeleid. Met de Wro streven we 'een goede ruimtelijke ordening' na. Dit is te omschrijven als het beleid dat de overheid voert om richting te geven aan de ruimtelijke aspecten van het maatschappelijke proces. Het primaat ligt geheel bij de overheid, zij geeft richting aan de ruimtelijke ordening van ons land. Al vanaf de 'Woningwet 1962' wordt die richtinggevende activiteit vormgegeven via het instrument van de *planning*: het maken van een overzicht van de gewenste doelstellingen en ontwikkelingen binnen een tijdsorde voor de verwezenlijking. Niet voor niets derhalve dat het belangrijkste instrument van de Wro het bestemmingsplan is². Het plan-karakter schuilt in het feit dat geen andere bouw- of gebruiksvormen zijn toegelaten dan degene die het bestemmingsplan noemt en dat als voorwaarde voor vaststelling geldt, dat het bestemmingsplan binnen een periode van 10 jaar uitvoerbaar moet zijn.

De Wro stoelt op de naoorlogse maakbaarheidsgedachte van de samenleving. Het produceren van ruimtelijke plannen en het evalueren van alternatieven vindt volgens deze denkwijze langs wetenschappelijke weg plaats. Dit is het huidige, technisch-rationele paradigma van de ruimtelijke ordening. Ruimtelijke problemen worden volgens deze theorie systematisch geanalyseerd. Vervolgens wordt langs wetenschappelijke weg een oplossing ontwikkeld en vastgelegd in een bestemmingsplan. Dat wordt gedaan aan de hand van twee complementaire planningstypen: sectorplanning en facetplanning. Onder sectorplanning verstaan we een concrete programmering van een tak van overheidsactiviteit, gericht op een zo soepel mogelijk verlopen van die activiteit (voorbeelden zijn volkshuisvesting, werkgelegenheid, mobiliteit, milieukwaliteit). Facetplanning is de integratie van sectorplanningen vanuit het gezichtspunt van een optimale ruimtelijke ontwikkeling.

² Preambule Wro 2008: 'Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het, ter bevordering van een duurzame ruimtelijke kwaliteit, wenselijk is nieuwe regels te geven omtrent de ruimtelijke ordening **teneinde de positie van het bestemmingsplan te versterken**, de doelgerichtheid en doeltreffendheid van het ruimtelijk beleid te vergroten en de ruimtelijke regelgeving te vereenvoudigen'



Schema sector- en facetplanning

Gemeentelijke organisaties zijn in het algemeen afgestemd op deze planningstypen. De diensten en disciplines zijn zo samengesteld dat de gemeente in staat is om de diverse sectorale beleidsvelden te vertalen naar generiek gemeentelijk beleid per sector. Via de facetplanning worden deze beleidsvelden samengebracht rondom de afweging van hetgeen het vaststellende bestuursorgaan onder een 'goede ruimtelijke ordening' verstaat.

Voor Groningen is dat niet anders. Het ruimtelijke planningsproces vinden we terug in het onderdeel Stadsontwikkeling. Binnen dat onderdeel krijgt het ruimtelijk domein gestalte in twee directies. Voor het beleidsaspect is dat de directie Ruimtelijk Beleid & Ontwerp (RB&O) en voor de uitvoering de directie Ruimtelijke Ontwikkeling & Uitvoering RO&U).

Grosso modo vindt de sectorplanning plaats binnen de directie RB&O. Deze directie bepaalt de richting van de ruimtelijk-economische stedelijke ontwikkeling. De directie RB&O is de adviseur van het GMT en het college. Ze formuleert de ruimtelijke stedelijke opgave voor de korte en de lange termijn. Ze is alert op Europees beleid alsmede op het beleid van de hogere bestuursorganen (rijk en provincie) en werkt samen met regiopartners. Haar producten zijn de (structuur)visies en de ruimtelijke beleidsnota's en daarnaast verkenningen en thematische studies.

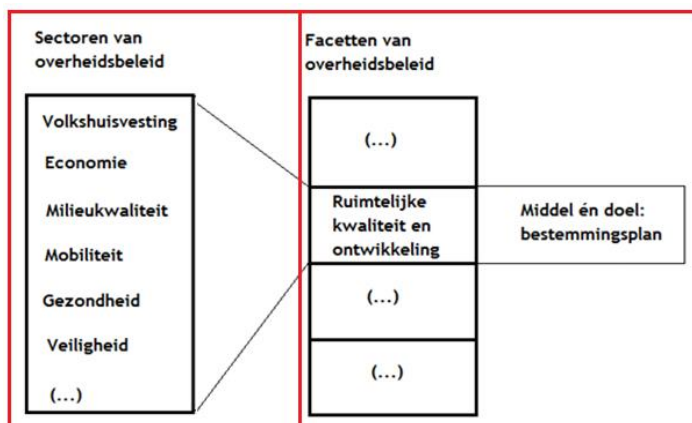
Ter illustratie: Next City, op weg naar de omgevingsvisie

Onder de titel 'Next City' werkt Stadsontwikkeling aan de totstandkoming van een visie- en ambitedocument voor de voorzienbare toekomst. 'Next City' is de opvolger van 'Stad op scherp', de structuurvisie uit 2008. Aanleiding voor een herijking is de groei die de stad doormaakt (Ten Boer, Meerstad), de veranderende verhoudingen tussen burger en overheid maar ook het niet doorgaan van de tramlijn.

'Next City' is niet de Omgevingsvisie uit de Omgevingswet. Daarvoor is de visievorming nog niet ver genoeg gevorderd. Next City krijgt later zijn vertaling naar een Omgevingsvisie die Omgevingswet-proof is. De ambities die in het document worden vastgelegd grijpen echter wel degelijk vooruit naar de Omgevingswet. Dit vertaalt zich in integrale afwegingen, met inbegrip van de koppeling met het sociale domein. Dat kost moeite.

In het sociale domein wordt anders gewerkt dan in het fysieke domein: de rol is meer aansturend, gebaseerd op budgets. Het fysieke domein is functioneel gericht. Ook participatie krijgt volop de ruimte. Thematiek wordt met burgers en bedrijven bepaald en in nauwe samenspraak met college en raad. De prioritering is echter een zaak van het college. Met betrekking tot de burgers hebben diverse sessies plaatsgevonden, zowel thematisch (bijvoorbeeld over energietransitie) als gericht op bepaalde doelgroepen (bijvoorbeeld ondernemers binnenstad). Daarnaast is er in november tijdens het festival 'Let's Gro' actief ingezet op 'open ideeën'. Er is een pand ingericht in de binnenstad voor 'Next City'. Daar zijn medewerkers van de gemeente met festivalgangers in gesprek gegaan, hingen borden waar mensen ideeën op konden plakken enzovoorts. Dit heeft heel veel ideeën opgeleverd die inmiddels worden verwerkt in de visie. Een punt van afweging is nog hoe, als sluitstuk van de participatie, de resultaten worden teruggekoppeld aan de respondenten.

De facetplanning is meer een zaak van de directie RB&O. Nadat het college en de raad het door de RB&O geformuleerde ruimtelijke beleid hebben geaccordeerd, vertaalt de directie dit naar juridisch bindende besluiten. Dit zijn bestemmingsplannen en projectafwijkingbesluiten. De directie werkt de ruimtelijk relevante sectorale beleidsvelden uit tot toetsingskaders voor de norm 'goede ruimtelijke ordening'. Zij bewaakt tevens de mate waarin ruimtelijke besluiten van de hogere bestuursorganen doorwerken in de gemeentelijke juridische besluiten.



Knelpunt op oplossend vermogen

Knelpunt op slagvaardigheid

Het 'planningsparadigma' levert anno 2017 te weinig rendement op om de maatschappelijke opgaven het hoofd te kunnen bieden. Dit wordt door twee knelpunten veroorzaakt. Bij de sectorplanning bestaat die eruit dat de oplossing van het ene sectorale probleem, de oplossing van andere sectorale problemen in de weg staat ofwel ze veroorzaakt extra problemen in andere sectoren. Bij de facetplanning doet zich het knelpunt op slagvaardigheid voor.

De planningsordering gaat uit van langjarige statische beheerplannen, die tot gevolg hebben dat centraal beleid op projecten wordt geprojecteerd.

Ook Groningen ervaart deze knelpunten

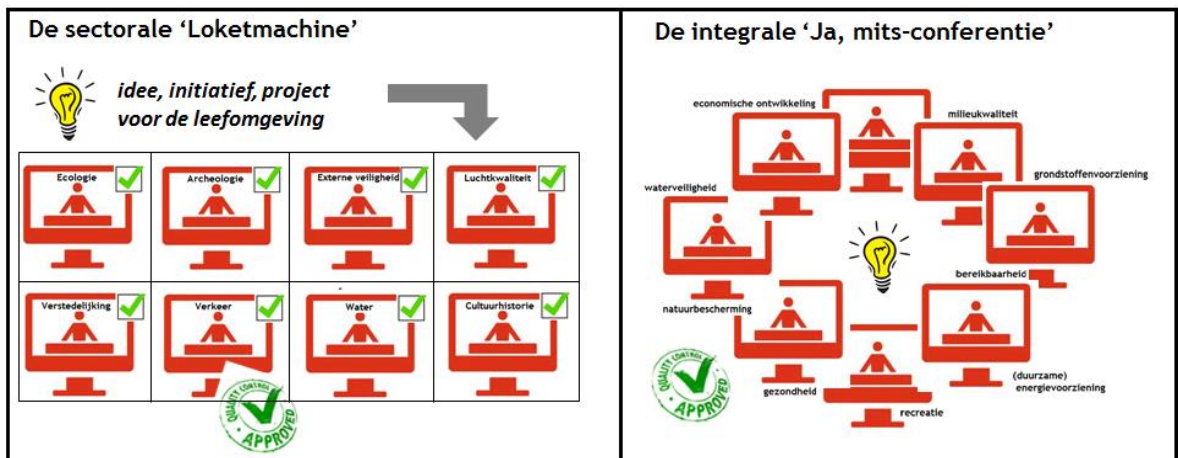
De problematiek rond het bedrijventerrein Westpoort is in dat licht illustratief. Het bestemmingsplan voor het terrein was het reguliere ruimtelijke kader dat aan allerlei sectorale belangen tegemoet kwam, waaronder dat van de beeldkwaliteit³, de milieuzonering en de landschappelijke kwaliteit. Toch werd het bestemmingsplan als te knellend ervaren voor en door de ondernemers. Het vond zijn inspiratie namelijk niet in de *vraag* van de ondernemers, maar in het *aanbod* van de gemeente. Ambtelijk en bestuurlijk was Groningen bereid om een trendbreuk te forceren. In het najaar van 2013 werd de 'Rode Loper' vastgesteld, een strategisch document over het functioneren van de werklocaties in de gemeente. Op basis daarvan werd de weg ingeslagen naar meer flexibiliteit en differentiatie en een werklocatiebeleid dat was afgestemd op de vraag van de ondernemer. Handen en voeten kreeg deze nieuwe aanpak vervolgens via de algemene 'Verklaring van geen bedenkingen' die de gemeenteraad af gaf voor Westpoort. Daarmee werd speelruimte gezocht in het soort bedrijven dat zich op Westpoort kan vestigen. Niet zoals de traditionele werkwijze voorschrijft door het geven van een opsomming van de mogelijkheden, maar door duidelijk te zijn over wat er echt niet kan. Al het overige is daardoor toegelaten. In zijn uitwerking is dit een zuivere vorm van uitnodigingsplanologie. Verder is beeldkwaliteit teruggebracht tot een proactief ondersteunend proces. Het bijbehorende toetsingskader is teruggebracht tot een aantal eenvoudige principes. Deze principes zijn afhankelijk van de plek op het terrein en dan met name de betekenis van die plek. In feite heeft Groningen met deze gedurfde, nieuwe aanpak vergaand geanticipeerd op de Omgevingswet. Het particulier initiatief werd centraal gesteld in plaats van het generieke beleid voor de stad als geheel. Vertrouwen is voor controleren gesteld, met name doordat de raad het aandurfde om te volstaan met een bandbreedte waarbinnen het college mag afwijken van het bestemmingsplan, dit in tegenstelling tot een houding waarbij elke planafwijking een punt van politiek overweging moet zijn.

Het voorbeeld van Westpoort maakt duidelijk dat de geest van de Omgevingswet al veel langer door de gemeente waart, met inbegrip van de noodzakelijke lenigheid en welwillendheid om de ingeslepen routines bij te stellen⁴. Evenzeer is duidelijk dat dit een proces is van zoeken en vinden. Neem het gegeven dat de ruimtelijke grootstedelijke problemen om verregaande specialisaties vragen. Het nadelige effect daarvan is een toenemende verkokering en botsende belangen.

³ *Uit de toelichting van het bestemmingsplan: 'De inrichting van Westpoort moet beantwoorden aan een hoogwaardige presentatie en ruimtelijke kwaliteiten en moet een zorgvuldige vormgeving en inrichting van de overgang naar de bestaande bebouwing en het landelijk gebied tot stand brengen, wat betreft schaal en maat van de bedrijvigheid, verschijningsvorm van de bebouwing, afscherpende beplantingen en andere overgangselementen'*

⁴ *Andere aansprekende voorbeelden van op uitnodiging en verleiding gebaseerde ontwikkelingen in Groningen zijn het A-kwartier en het Europakwartier.*

Als voorbeeld kan de paradox van de compacte stad worden genoemd⁵. Waar vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening een gemengde compacte stad wordt nagestreefd, werken de milieuspecialisten binnen hun werkomgeving op hetzelfde moment aan het zoneren en scheiden van verschillende functies. Het onderdeel Stadsontwikkeling voelt dat de focus op sectorale afwegingen afleidt van de integraliteit van de ruimtelijke problematiek. Uit de interviews kon worden opgetekend dat 'de aparte stapels met nota's moeten verdwijnen en er meer integraliteit moet komen'. Dat is een duidelijke vingerwijzing naar het gedachtengoed van de Omgevingswet, die de verschuiving aanjaagt van een sectoraal afwegingsapparaat naar een structuur van integrale belangenafweging. Wat daar onder is te verstaan, brengen de navolgende afbeeldingen in beeld.



In het werkmodel van de sectorale 'Loketmachine' staat het generieke gemeentelijke beleid voor de leefomgeving centraal. Dit betekent dat ideeën, initiatieven en ontwikkelingsgerichte projecten onderworpen zijn aan de mate waarin zij voldoen aan het staande beleid. Dit verloopt via een systeem van afvinken. Zodra de nieuwe ontwikkeling conflicteert met een sectoraal belang levert dat een 'no go' op. Daartegenover staat het werkmodel van de integrale 'Ja, mits-conferentie'. In dat model staat niet het beleid centraal maar de nieuwe ontwikkeling, het idee, het initiatief of het probleem. Vervolgens vindt een integrale afweging plaats die een interactie inhoudt van alle relevante belangen. Het vertrekpunt is een 'go'. Pas wanneer uit de onderlinge uitwisseling en afweging van de belangen blijkt dat een 'go' niet reëel is, komt een 'no go' in beeld.

In weerwil van de traditie dat 'Groningen' met name bij de ontwikkeling van gebieden en bij grote projecten stevig stuurt, heeft de gemeente concrete stappen gezet in de richting van het werkmodel van de integrale 'Ja, mits-conferentie'.

⁵ De stad Groningen werd tot voor kort beschouwd als een van de laatst overgebleven echt compacte steden in Nederland. Een kenmerk van een compacte stad is de harde stadsgrens tussen rood (bebouwing) en groen (onbebouwd), die in Groningen tot het jaar 2000 scherp en duidelijk herkenbaar was. Bron: StadseZaken.net.

De directie RB&O is ertoe overgegaan om integrale teams op te richten. In combinatie met horizontale programmasturing⁶ wordt beoogd de sectorale benadering in te wisselen voor een meer integrale aanpak van het ruimtelijk domein. Aldus moet de grondhouding van 'nee, tenzij' omgeturnd worden naar 'ja, mits'.

Bauhaus

Groningen is de 'Loketmachine' in de praktijk al voorbij. Dat bleek wel uit de casus 'Bauhaus' zoals die op de AMvB-sessie van 16 januari werd behandeld en die de vraag opwierp of na implementatie van de Omgevingswet de gevolgde procedure wezenlijk zou verschillen van de gehanteerde werkwijze. Dat bleek niet het geval te zijn. Weliswaar is het loket Bijzondere Initiatieven inmiddels vervangen door de Versnellingstafels, in de basis doet dat niets af aan de werkwijze die een integrale beoordeling van initiatieven voor staat. Cruciaal daarbij is het bijeenbrengen van vak deskundigen die in staat zijn om te argumenteren vanuit het belang van het initiatief en niet per se vanuit het belang van het beleid dat zij vertegenwoordigen. Dat dit proces beter kan en moet staat niet ter discussie, maar dat de koers van de gemeente Omgevingswet-georiënteerd is, is onmiskenbaar.

Belangrijke functies in de programmasturing zijn programmaleiders, projectleiders en de relatief nieuwe functie van de ontwikkelmanager⁷. De ontwikkelmanager is geïntroduceerd als hulpstructuur om de integraliteit te verbeteren en om verkokering te voorkomen. De ontwikkelmanager is verantwoordelijk voor de interne verbinding van complexe projecten. Hij bewaakt de samenhang en afstemming tussen thema's, gebieden en projecten die bijdragen aan de ontwikkeling van de stad. De ontwikkelmanager is namens de directie RB&O tevens eerste aanspreekpunt voor externe partners. De ontwikkelmanagers ondersteunen programmaleiders én projectleiders. Zij slaan de brug naar de directie RO&U. Aansturing vindt plaats via de programmaleiders. Zij formuleren het programma en stemmen dit af met de bestuurders. In hoeverre de programmasturing, de nieuwe functie van ontwikkelmanager en initiatieven als de Kiosk en het Atelier Stadsbouwmeester⁸ er in de praktijk in slagen om de integraliteit te bevorderen wordt in februari onderzocht. Dan worden een aantal workshops met sleutelfiguren vanuit de organisatie gehouden om de 'gap' te meten tussen de feitelijke situatie en de gewenste situatie vanuit de Omgevingswet.

⁶ Een programma wordt gedefinieerd als een dynamisch plan waarin de ambities en doelstellingen rondom een thema aan de beschikbare middelen en financiële instrumenten worden gekoppeld. Een programma verbindt beleid met de uitvoering. Inhoud wordt in een programma gekoppeld aan projecten, activiteiten en actoren, binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Een programma is transparant over de verbinding met andere programma's op de verschillende schaalniveaus. Sturen vanuit programma's zorgt voor meer verbinding op doelen, resultaten en meer focus op het te bereiken maatschappelijk effect.

⁷ Zie paragraaf 6.4 voor meer informatie over deze drie functies.

⁸ Zie de beschrijving bij spoor 3.

Alles bijeen genomen is het duidelijk dat de sectorale sturingsfilosofie van Groningen in een overgangsfase zit. Groningen heeft volop geprofiteerd van de planningsgestuurde ruimtelijke ordening, maar ondervindt nu ook meer en meer de nadelen daarvan. Om die het hoofd te bieden richt Stadsontwikkeling zich op integraal werken, het tegengaan van verkokering en op de oriëntatie op de samenleving. De interviews laten zien dat die insteek breed wordt gedeeld. Zo geeft de wethouder aan dat per afzonderlijke wijk maatwerk nodig is. 'De gemeente moet de kaders voor de leefomgeving opstellen met de mate van sturing die overeenkomt met de maatschappelijke verwachtingen van het gebied zelf'. Daarvoor is voeling met de wijk noodzakelijk. Heel concreet komt die voeling tot stand via het gebiedsgerichte werken binnen de gemeente Groningen, waarvan de Stadsdeelcoördinator (Concernstaf afdeling Gebiedszaken) deel uitmaakt. 'We zijn het oog en oor van het college in de wijk'. De Stadsdeelcoördinator probeert de verschillende programma's bij elkaar te krijgen en brengt daarmee de gemeentelijke organisatie dicht bij de burger. 'Mensen zijn nog onderweg in de reorganisatie. Er is een grote betrokkenheid. We hebben veel specialisten. Het is een grote opgave maar de mensen willen wel mee'. Hiermee wil niet gezegd zijn dat er geen scepsis is in de ambtelijke organisatie. Die komt voort uit de veronderstelling dat de gemeente weet wat goed is voor de stad, respectievelijk dat ontwikkelingen in Groningen uitsluitend top down tot stand komen. In die visie moet de overheid de regie houden want 'We willen geen dode stad worden. We hebben een volgordelijkheid in de doorontwikkeling van de stad gekozen en houden daarmee de binnenstad levendig'.

Er is binnen de gemeente dus wel degelijk sprake van een spanningsveld tussen veranderingsgezinden, die de Omgevingswet beschouwen als de ommezwaai van een top down naar een bottom up cultuur en de traditionalisten die vasthouden aan een (sturend) ambitieniveau, voor wie de nieuwe werkwijzen niet mogen leiden tot regieverlies aan de kant van de gemeente.

Next City – regierol pakken of keuzes baseren op inventarisatie opgaven, behoeften en risico's

Het spanningsveld tussen top down en bottom up in de fysieke leefomgeving manifesteert zich onder meer bij de totstandkoming van de visie 'Next City'. Bij de prioritering van de ambities voor de stad zijn twee stromingen voelbaar. De ene wil uitgaan van de bestuurskracht van Groningen met een sterke regierol voor de gemeente, de andere stelt zich reactief op, door keuzes te baseren op een inventarisatie van de opgaven, behoeften en risico's in de stad.

Uit de versnellingsessie in de vorm van de Dag van de Omgevingswet, de interviews en de sessie AMvB-casuïstiek blijkt dat de veranderingsgezinden de overhand hebben. De rode lijn is dat Groningen bestuurlijk en ambtelijk positief staat tegenover de Omgevingswet. Er is behoefte aan een sturingsvorm die opereert vanuit de samenhang van de maatschappelijke opgaven en in een volwaardige interactie met de burgers. Op het niveau van de directies RB&O en RO&U zijn daarin goede stappen gezet. Een belangrijke uitdaging in dat streven is het onderscheid dat binnen Stadsontwikkeling wordt gemaakt tussen Beleid en Uitvoering.

Om een integrale werkwijze te faciliteren worden coördinatiemechanismen ingezet als programmasturing, de inzet van Ontwikkelmanagers, het Afstemmingsoverleg en de Versnellingsstafels. Goede impulsen, maar met de kanttekening dat een werkelijk integrale gebiedsgerichte benadering, zoals de Omgevingswet die voorstaat, vraagt om een organisatie die op drie principes draait⁹:

1. Het vermogen om actuele ruimtelijk-maatschappelijke uitdagingen binnen de gemeente te herkennen en daarop in te spelen. Dan staat niet het beleid centraal, maar *het gebied*. Het is daarbij van belang om lokale afwegingsruimte te durven benutten: generiek beleid (voor de hele stad) maakt plaats voor situationeel flexibel en gebiedsgericht maatwerk.
2. Durven vertrouwen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Controleren niet vooraf, maar achteraf.
3. Uitnodigen tot meedoen en bijdragen aan de leefomgeving. Open en transparante processen doorlopen. Een gemeentelijke overheid vormgeven die 'zorgt dat', in plaats van die 'zorgt voor'. De kanteling maken van macht naar gezag.

1.2 Implementatiestrategie

De Omgevingswet is een feit. Voor Groningen betekent dit niets minder dan dat ze per datum van inwerkingtreding (vooralsnog 2019) moet kunnen werken naar de letter én de geest van de wet¹⁰. Daarin heeft ze geen keuze. Ze zal daarvoor de huidige planningsbenadering van de ruimtelijke ordening moeten inruilen voor een beleidscyclus die continu de kwaliteit van de fysieke leefomgeving moet verhogen en die volop ruimte geeft aan ontwikkeling. Voor het spoor 'politiek-bestuurlijk' betekent dit dat binnen het onderdeel Stadsontwikkeling een leer- en anticipatietraject moet gaan starten dat uitmondt in 2019 in de vaststelling van een Omgevingsvisie en het gemeentebrede Omgevingsplan. Het leer- en anticipatietraject focust op drie maal 'wat en hoe':

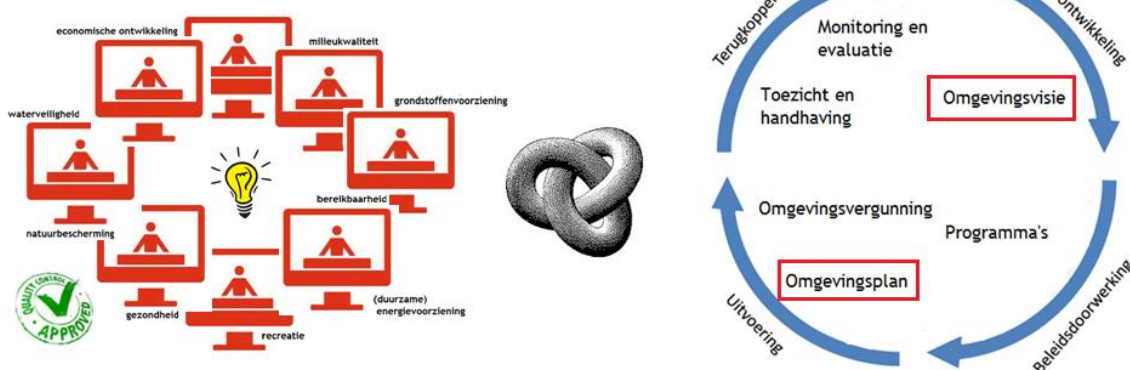
1. Invloed van burgers. Burgerparticipatie. Wat betekent het als de Omgevingswet de gemeente er toe oproept om in een vroegtijdig stadium belanghebbenden te betrekken bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit? Wat is dan 'vroegtijdig', wie zijn 'belanghebbenden' en wat is 'betrekken bij'? Welke organisatievorm, discipline of kwaliteiten zijn hiervoor benodigd?
2. Lokaal (gebiedsgericht) maatwerk leveren. Hoe gaat de gemeente de kerninstrumenten uit de Omgevingswet inzetten om gebiedsgericht maatwerk in concrete projecten te leveren? Hoe ver wil de gemeente gaan bij het leveren van maatwerk?
3. Integraal benaderen van gebiedsgerichte thema's. Hoe verlaat je het planningsgerichte model met zijn 'seriegeschakelde' sectorale toetsing en hoe kom je tot een actieve aanpak om voortdurend te werken aan een goede (integrale) kwaliteit van de fysieke leefomgeving?

⁹ Deze principes zijn afgeleid uit de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet.

¹⁰ Overigens markeert 2019 nog slechts het startmoment als het gaat om werken in de geest van de wet. Er is minstens een decennium nodig om de gemeentelijke organisatie in haar onderdelen 'Omgevingswetbestendig' te maken.

Deze trits van 'wat en hoe'-thema's moet een expliciete plaats krijgen in het totstandkomingsproces van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Ze zijn als parallelle taakstellingen te beschouwen, naast de vaststelling van de visie en het plan als zodanig. Dat zijn immers de hoofddoelstellingen waar de gemeente zich voor ziet geplaatst. Om tot die twee nieuwe kerninstrumenten te komen zal de gemeente het proces van de Omgevingswet moeten implementeren in haar organisatie.

De integrale 'Ja, mits-conferentie'

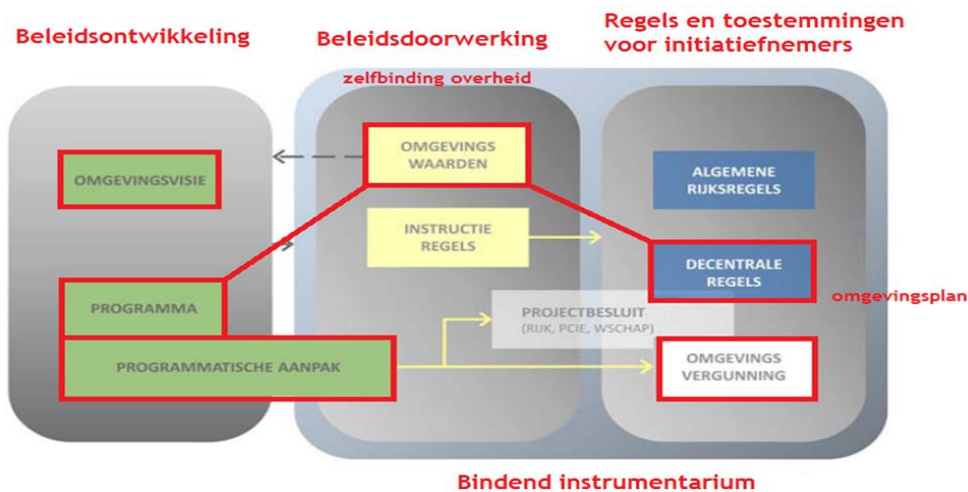


Het proces van de Omgevingswet

Dat proces is schematisch verbeeld in bovenstaande afbeelding. Het betekent dat een proces op gang wordt gebracht, gericht op een actieve, integrale aanpak om voortdurend te werken aan een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Binnen dat proces laat de gemeente de beleidscyclus draaien die gaat van beleidsontwikkeling naar beleidsdoorwerking en dan van uitvoering naar terugkoppeling.

Voor de gemeenteraad betekent dit dat hij zich moet richten op zijn controlerende en kaderstellende taak. Die komt tot uitdrukking in zowel de Omgevingsvisie als het Omgevingsplan. In de Omgevingsvisie bepaalt de raad wat de omgevingswaarden¹¹ zijn voor de gemeente als geheel en voor de onderscheidenlijke deelgebieden. Omgevingswaarden kunnen alle thema's van de fysieke leefomgeving bevatten (voorbeelden: geluidwaarden, openheid, mate van groenvoorzieningen, sociale veiligheid, verhouding bebouwd – onbebouwd etc.). De raad geeft in de Omgevingsvisie ook aan welke mate van doorwerking hij nodig acht per omgevingswaarde. Zo kan hij ervoor kiezen om omgevingswaarden juridisch bindend op te leggen aan burgers via het Omgevingsplan, maar hij kan er ook voor kiezen om omgevingswaarden via programma's tot uitvoering te brengen. Dit is afhankelijk van de sturingsfilosofie. Zie navolgende afbeelding voor de wijze waarop de kerninstrumenten van de Omgevingswet doorwerking krijgen.

¹¹ Een omgevingswaarde is een concrete kwaliteit of staat van een onderdeel van de fysieke leefomgeving, vastgesteld in de vorm van toetsbare kwalitatief omschreven doelstellingen.



Schema kerninstrumenten Omgevingswet

In de Omgevingsvisie geeft de raad ook aan hoe hij invulling wil geven aan het principe van burgerparticipatie. Hoe wil de raad omgaan met het ‘in een vroegtijdig stadium belanghebbenden betrekken bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit’? Dit kan per situatie, per deelgebied en per omgevingswaarde verschillend uitpakken, maar het is een zaak van de raad om aan te geven hoe hij zich dit proces van co-creatie en burgerparticipatie voorstelt en om daar een participatierichtlijn voor op te stellen.

Het Omgevingsplan is het uitvoeringsinstrument van de Omgevingsvisie. In het Omgevingsplan legt de raad juridisch bindend de algemene regels vast voor de fysieke leefomgeving. Ook dan gaat het om de omgevingswaarden. De gemeente krijgt in de Omgevingswet de nodige vrije regelruimte. Dat betekent dat keuzes moeten worden gemaakt. De raad kan ervoor kiezen om het Omgevingsplan als een Beheersverordening in te richten. Dit houdt in dat uitsluitend de bestaande bouw- en gebruikssituaties positief worden toebedeeld. Ontwikkelingen van een zekere omvang en relevantie kunnen in dat geval uitsluitend via afwijking worden toegestaan. Dit model geeft ten volle ruimte aan de integrale ‘ja, mits-conferentie’ en de bijbehorende burgerparticipatie. Het houdt immers in dat bij recht geen ontwikkelingen zijn toegestaan, maar dat daarvoor het proces van burgerparticipatie, lokaal maatwerk en integrale afweging wordt toegepast.

Daartegenover staat de insteek van een globaal Omgevingsplan, dat niet alleen het kader biedt voor de bestaande bouw- en gebruikssituaties, maar ook voor ontwikkelingen binnen zekere marges. In dat geval ontstaat in feite weer de huidige RO-werkvorm, waarbij het Omgevingsplan het huidige bestemmingsplan is, zijnde een programmatisch planningsinstrument. Het is duidelijk dat hier de nodige keuzemomenten voor de raad liggen.

Heeft de raad de kaders van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan eenmaal vastgesteld, dan is het aan het college om tot uitvoering over te gaan. Die uitvoering wordt gedomineerd door de insteek die in het Omgevingsplan is gekozen.

Heeft die de vorm van de Beheersverordening, dan zal het college flankerend beleid moeten ontwikkelen over de wijze waarop het omgaat met afwijkingsprocedures in geval van nieuwe ontwikkelingen.

Hotel Hampshire

De casus Hotel Hampshire is in dit kader exemplarisch voor de noodzaak van het college om kaders aan te geven waarbinnen het afwegingsproces van bedrijfsbelangen versus particuliere belangen ordentelijk plaats kan vinden. Hotel Hampshire had behoefte aan uitbreiding en voerde verkennende gesprekken met de gemeente. Die leidden tot een positieve reactie van de gemeente waarin kaders werden meegegeven voor het vervolg. Ideeën werden schetsen, schetsen werden ontwerpen en die ontwerpen werden met de bewoners gedeeld. Die vonden dat duidelijk te laat. Men verweet de gemeente achterkamertjespolitiek en een eenzijdige en gebrekkige voorlichting. Men ervoer de houding van het hotel en de gemeente als ondoorzichtig en als een poging om de buurtbewoners bewust buiten de plannen te houden.

De bewoners hebben dit bij de gemeenteraad aanhangig gemaakt en de gemeenteraad sloot zich in meerderheid aan bij de kritiek vanuit de bewoners op het proces. Aldus dreigde een bedrijfsbelang te sneuvelen enkel doordat het proces van burgerparticipatie werd veronachtzaamd. Mede door de kritiek vanuit de bewoners en de politieke discussie die daaruit voortkwam heeft het college later alsnog de regie genomen, zijn er inloopavonden georganiseerd, zijn er vele gesprekken gevoerd (zelfs met raadsleden erbij) en is het plan op diverse punten aangepast, waardoor er uiteindelijk een plan is gekomen waar wel voldoende draagvlak voor is.

Belangrijke notie in dat verband is dat de raad ten aanzien van afwijkingsprocedures slechts een adviesbevoegdheid toekomt en dus geen instemmingsbevoegdheid¹². Binnen de bandbreedte van de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan kan het college zijn beleidsvrijheid benutten om in te spelen op de maatschappelijke dynamiek. Denkbaar is dat het college die beleidsvrijheid vastlegt in de vorm van beleidsregels (artikel 4:81 e.v. Algemene wet bestuursrecht). Wanneer het Omgevingsplan een globaal kader is, dan is de mate van sturing van het college veel beperkter. In dat geval kan immers bij recht veel worden toegestaan.

Bij dit alles moet worden bedacht dat een voortdurende interactie tussen college en raad noodzakelijk is. De beleidscyclus is een dynamisch proces, die voor verschillende deelgebieden op verschillende snelheden kan draaien. De raad controleert continu de wijze waarop het college invulling geeft aan de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan. Hij stuurt bij indien hij dat nodig acht door de Omgevingsvisie te wijzigen en/of het Omgevingsplan te herzien. Dit kan zo vaak en zo precies als de raad nodig acht. Het college voert vervolgens de bijgestelde kaders uit.

Het zojuist geschetste proces van de Omgevingswet maakt duidelijk dat de gemeente keuzes moet maken.

¹² Kamerstukken 'Antwoorden op vragen van de Tweede Kamer over de kabinetsbrief Invoeringswet Omgevingswet'

Keuzes rondom integraal werken, burgerparticipatie, sturingsfilosofie en omgevingswaarden. Oefening baart kunst. Via gerichte pilots kan de gemeente ervaring opdoen met de nieuwe werkwijze. De reeds ingezette coördinatiemechanismen als programmasturing, de inzet van Ontwikkelmanagers, het Afstemmingsoverleg en de Versnellingstafels zouden in het teken van die nieuwe werkwijze moeten worden gezet. Vervolgens kan worden geoefend met de 'ja, mits-conferentie'. Hoe geef je dat model vorm binnen de gemeentelijke organisatie en ook, hoe zorg je ervoor dat het initiatief, het probleem of de nieuwe ontwikkeling niet 'verweesd' raakt? Vanuit de Afdeling Sport050 is de figuur van de 'klantregisseur' al bekend. In hoeverre is de klantregisseur bruikbaar in de integrale belangenafweging? Deze en andere vragen en technieken kunnen worden uitgewerkt in de pilots. Belangrijk is evaluatie en terugkoppeling, gerelateerd aan de stadia van totstandkoming van de Omgevingsvisie en Omgevingsplan.

De invoering van de Omgevingswet is een majeure operatie voor Groningen. Het spoor 'politiek-bestuurlijk' speelt daarin een belangrijke rol. De gemeente is goed op weg om de organisatie voor te bereiden op de transformatie in het fysieke domein. Het zal er nu vooral om gaan de ingezette coördinatiemechanismen te slijpen aan de uitgangspunten van het Omgevingswetproces.

2. Spoor 2 – Samenwerking in bestuurlijke ketens

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk:

- Schets van de huidige interbestuurlijke samenwerking met Groningen
- De veranderopgave voor interbestuurlijke samenwerking

Met samenwerking in bestuurlijke ketens wordt bedoeld op de samenwerking tussen gemeenten, tussen gemeente en provincie, met de waterschappen (Noorderzijlvest en Aa & Hunze), de omgevingsdienst, de veiligheidsregio en de GGD.

De Omgevingswet gaat uit van een intensivering van regionale samenwerking bij zowel de invoering als de uitvoering van de wet. Zo zullen de Omgevingsvisie en het Omgevingsplan gezien hun grensoverschrijdende effecten in de regel met omliggende gemeenten worden opgesteld dan wel afgestemd. Datzelfde geldt voor de provincie en de waterschappen. Ook GGD en veiligheidsregio dienen op onderdelen te worden betrokken.

In de uitvoering zal er meer dan nu het geval is één aanspreekpunt moeten komen voor de burger. Om tijdig een omgevingsvergunning te kunnen verlenen zullen processen tussen de verschillende daarbij betrokken overheden beter moeten worden afgestemd.

In dit hoofdstuk beschrijven we de veranderingen in interbestuurlijke samenwerking voor zowel beleidsvorming als uitvoering. De vraag daarbij is hoe de huidige samenwerkingsstructuren functioneren en of die klaar zijn voor de Omgevingswet. We kijken daarbij zowel naar structurele vormen van samenwerking als naar samenwerking met een meer *ad hoc* karakter.

Daarnaast beschrijven we ook hoe de gemeente Groningen zich verhoudt tot haar partners tijdens het implementatieproces.

“De gemeente Groningen speelt een grote rol in het bepalen van de regionale agenda. Het is de economische drijver van dit gebied en neemt van oudsher een sturende rol in”

2.2 Nulmeting

Hieronder brengen we de huidige samenwerking in de bestuurlijke keten in beeld. Daarbij gaan we eerst in op onze feitelijke waarneming en beschrijven we vervolgens hoe de bestuurlijke partners tegen de samenwerking met de gemeente aan kijken. Tenslotte trekken we een aantal conclusies. inzake de interbestuurlijke samenwerking

Samenwerking in beeld

Er zijn meerdere reguliere overleggen tussen de gemeente Groningen en andere overheidsorganisaties. Daarmee doelen we op overleggen die volgens een bepaald ritme structureel plaatsvinden, los van eventuele ad hoc overleggen die er ook zijn. Deze overleggen vinden plaats op zowel medewerker-, management- als bestuurlijk niveau. Dat geldt niet voor alle bestuurlijke partners. Met de waterschappen is bijvoorbeeld alleen regulier overleg op bestuurlijk niveau (tweejaarlijks ‘waterpas’-overleg).

Hieronder volgt een bloemlezing van de vele contacten die er zijn tussen medewerkers van de gemeente en die van andere organisaties en hoe de overleggen functioneren. Daarbij wordt allereerst ingegaan op de samenwerking op het gebied van beleidsvorming. Vervolgens beschrijven we de samenwerking op meer tactisch-operationeel niveau.

Samenwerking bij beleidsvorming

De gemeente Groningen zoekt op het gebied van beleidsvorming actief afstemming met haar interbestuurlijke partners. Veel van die afstemming vindt plaats op ad hoc basis. Er zijn echter ook structurele overleggen, zoals de Regio Groningen-Assen. Dit is een vrijwillig samenwerkingsverband (op basis van een samenwerkingsconvenant) tussen de twee provincies en twaalf gemeenten op ruimtelijk-economisch gebied. Samenwerking in de regio heeft voornamelijk betrekking op bestuurlijke afstemming en gezamenlijke beleidsvorming op het gebied van regionale economie en ruimtelijke ontwikkeling. De gemeente Groningen speelt een grote rol in de bepaling van de agenda. Ook de Omgevingswet komt periodiek aan de orde.

De gemeente zoekt regelmatig de afstemming met de provincie Groningen als het gaat om beleidsvorming. Dit is tweerichtingsverkeer, de provincie betreft de gemeente uiteraard ook bij haar eigen beleidsvorming. Wat betreft de implementatie van de Omgevingswet is er sprake van overleg over de implementatieopgave van beide organisaties. De provincie betreft de gemeente bij de provinciale Omgevingsverordening en –visie en is ook betrokken bij de het project NextCity van de gemeente, dat tot doel heeft om te komen tot een Omgevingsvisie voor Groningen.

“De provincie wil samen in de keten experimenteren in aanloop naar de Omgevingswet”

Er is daarnaast regelmatig op ad hoc basis contact met de veiligheidsregio (een gemeenschappelijke regeling waar de gemeente Groningen aan deelneemt) waar het gaat over (externe) veiligheid.

Ook is er regelmatig contact met GGD waar het beleid raakt aan gezondheid en leefbaarheid (de GGD voert op grond van de gemeenschappelijke regeling Publieke Gezondheid en Zorg taken uit voor de gemeente op het gebied van gezondheid, gezonde leefomgeving en veiligheid). Zowel de GGD als de veiligheidsregio zijn betrokken bij de implementatie van de Omgevingswet in de gemeente. Ook de Waterschappen Hunze en Aa's en Noorderzijlvest worden indien dat aan de orde is bij het beleid betrokken.

Samenwerking op tactisch en operationeel niveau

Samenwerking op tactisch en operationeel niveau heeft door de bank genomen een wat meer structureel karakter dan de samenwerking op beleidsniveau. Dat is logisch aangezien ook de activiteiten op dit niveau (denk aan uitvoeringsprocessen als vergunningverlening of infrastructurele projecten) een meer regulier of lange termijn karakter hebben. Er zijn vele contracten en regelingen die gaan over belastingheffing, ophalen vuilnis, uitoefening bouwtoetsing enzovoorts.

Als het gaat om uitvoeringsprojecten, zoals het project Aanpak Ring Zuid of het project Groningen Spoorzone, dan werkt de gemeente goed samen met haar partners in de regio zoals de provincie en met landelijk opererende organisaties als Rijkswaterstaat, het ministerie van IenM en ProRail.

Op het gebied van uitvoeringsprocessen als vergunningverlening bestaan reguliere overleggen met bijvoorbeeld de veiligheidsregio. Met de veiligheidsregio is wekelijks overleg op ambtelijk niveau. Er is ook structureel overleg met de GHOR (functioneel deel van de veiligheidsregio) aangaande evenementenvergunningen. Ook met de Omgevingsdienst Groningen (ODG) wordt samengewerkt op het gebied van vergunningen. De gemeente Groningen heeft de basismilieutaken bij de omgevingsdienst ondergebracht.

In de waterketen is overleg op bestuurlijk-, management- en medewerker niveau. Op dit moment gebeurt dit niet volgens een vast ritme. In het kader van de Omgevingswet wordt overwogen dat overleg meer te structureren.

Verder nog van belang om te noemen is de gemeentelijke herindeling die op stapel staat. Deze past binnen een bredere herindelingsoperatie in de provincie Groningen. Het is de bedoeling dat de 23 huidige gemeenten in de provincie Groningen de komende jaren opgaan in zeven nieuwe gemeenten. Op 20 december 2016 presenteerde het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen het voorstel voor het herindelingsadvies voor de gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. Provinciale Staten heeft het herindelingsadvies inmiddels vastgesteld. Met de gemeente Ten Boer is inmiddels een personeelsconvenant opgesteld. De gemeente Haren geeft de voorkeur aan zelfstandigheid en wil niet meewerken aan een fusie met Groningen en Ten Boer.

Next City – betrokkenheid bestuurlijke partners

Naast burgers en bedrijven betreft de gemeente ook nadrukkelijk haar bestuurlijke partners bij Next City. Binnen de regio Groningen-Assen is Next City aan de bestuurders van de deelnemende gemeenten en provincies gepresenteerd en wordt ambtelijk overleg gevoerd over Next City. Er is een apart traject met de provincie waarin gezocht wordt naar gezamenlijke ambities. Er zijn tweetallen gevormd van wethouders van de gemeente Groningen en gedeputeerden van de

provincie, op basis van portefeuilleverdeling. Deze bestuurders denken samen na over de ambities in Next City op het gebied van hun portefeuille.

Visie op de samenwerking

Hieronder wordt beschreven welke beelden ten aanzien van samenwerking tussen de gemeente Groningen en andere overheden uit de voor deze impactanalyse gevoerde interviews naar voren komen.

Vertegenwoordigers van de veiligheidsregio en de waterschappen geven aan makkelijk contact te kunnen leggen met de gemeentelijke organisatie. Medewerkers van bestuurlijke partners geven aan goed contact te hebben met hun contactpersoon maar soms enige moeite hebben om de juiste dossierhouder te vinden in de ambtelijke organisatie. Dat komt door de relatieve grote (organisatie-) omvang van de gemeente Groningen, zeker in vergelijking met een aantal partners.

De verhouding tussen de Omgevingsdienst en de gemeente is gecompliceerd. Er is discussie over de rol van de ODG in de toekomst. Het functioneren van de ODG maar ook de aansturing ervan stonden ter discussie.¹³ De omgevingsdienst werkt sinds medio 2016 middels een verbeterplan aan het verbeteren van de kwaliteit van de dienstverlening. Ook de rolverdeling binnen de governance van de ODG, waarbinnen de gemeente Groningen een belangrijke rol inneemt, wordt herijkt. De gemeente Groningen kan veel zelf en is niet afhankelijk van de omgevingsdienst, ook niet bij invoering van de Omgevingswet. De Omgevingsdienst is wel uitgenodigd om mee te denken.

De samenwerking met de provincie Groningen wordt als constructief ervaren. De provincie heeft een platform opgezet met de GGD, veiligheidsregio, omgevingsdienst en gemeenten. Dit platform heeft een werkgroep die regelmatig informatie deelt en periodiek bijeenkomt.

Ook de veiligheidsregio heeft een constructieve samenwerking met de gemeente Groningen. De veiligheidsregio geeft veelvuldig gevraagd en ongevraagd advies. De veiligheidsregio geeft aan om in aanloop naar de Omgevingswet behoefte te hebben aan meer structureel overleg om de inbreng van (externe) veiligheid in een integrale afweging van de gemeente beter te kunnen borgen.

Met de GGD is regelmatig contact over de Omgevingswet. De GGD is aangesloten bij de projectgroep van de gemeente die met de implementatie is belast.

Analyse

De huidige samenwerking tussen de gemeente Groningen en andere overheidsorganisaties is over het algemeen te typeren als goed. Medewerkers geven aan elkaar goed te kunnen vinden. Er zijn tal van overleggen en goede professionele netwerken. Samenwerking komt dan ook zowel ad hoc als op basis van structureel overleg tot stand, zowel waar het noodzakelijk is in de uitvoering als waar het nuttig is voor beleidsvorming.

¹³ BMC Advies, *Evaluatie Omgevingsdienst Groningen (2016)*

De mate waarin met bestuurlijke partners wordt samengewerkt verschilt, de veiligheidsregio staat als gemeenschappelijke regeling waar de gemeente in deelneemt bijvoorbeeld erg dicht bij de gemeente. Waterschappen staan wat meer op afstand en zijn meer een bestuurlijke partner. Er is wel verbetering mogelijk in de samenwerking met de ODG. Er ligt echter al een verbeterplan dat ter hand wordt genomen. Vertegenwoordigers van de bestuurlijke partners kijken positief tegen de gemeente Groningen aan. Ook vice versa is dat het geval.

De Omgevingswet wordt reeds aangegrepen om de samenwerking meer te zoeken. De gemeente Groningen weet haar bestuurlijke partners goed te vinden op het onderwerp 'Omgevingswet'. Zo is er bijvoorbeeld een overleg met de vier grote noordelijke gemeenten ten behoeve van de invoering van de Omgevingswet. Ook wordt goed gebruik gemaakt van landelijke intergemeentelijke overleggen. Met waterschappen, GGD, veiligheidsregio, Omgevingsdienst en provincie is tevens regelmatig contact over de Omgevingswet, onder meer in het regionale platform dat de provincie heeft opgezet.

2.3 Conclusies en aanbevelingen

Hoewel de huidige wijze van samenwerking volstaat om te kunnen werken met de wet en later ook in geest van de wet, is het toch belangrijk om de veranderingen die de Omgevingswet vraagt op het gebied van interbestuurlijke samenwerking te adresseren. Daaruit volgen enkele keuzes die de gemeente Groningen de komende jaren kan maken.

De Omgevingswet en de AmvB's stellen voorwaarden aan interbestuurlijke samenwerking. De basis voor interbestuurlijke samenwerking volgens de Omgevingswet is in artikel 2.2 van de wet beschreven. Daarin staat dat een bestuursorgaan bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van de wet rekening houdt met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en dat bestuursorganen taken en bevoegdheden gezamenlijk uit kunnen oefenen. Een verdere uitwerking hiervan wordt gegeven in het (ontwerp) Omgevingsbesluit en het (ontwerp) Besluit Kwaliteit Leefomgeving.

Ten aanzien van de Omgevingsvergunning bestaat er volgens het Omgevingsbesluit in voorkomende gevallen een wettelijke rol voor andere bestuursorganen om als adviseur op te treden (Waterschappen zijn bijvoorbeeld adviseur wanneer de aanvraag gaat over een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam). In veel van die gevallen is ook instemming van het andere bestuursorgaan vereist.

Bij het maken van een Omgevingsplan, Omgevingsvisie of -programma hebben gemeenten de plicht om te motiveren hoe zij andere bestuursorganen hebben betrokken bij het opstellen hiervan (ontwerp Omgevingsbesluit hoofdstuk 8) . Bij een Omgevingsplan dient voorafgaand aan vaststelling overleg te worden gevoerd met Gedeputeerde Staten. Bij de totstandkoming van een programma geldt dat, indien er voor het voldoen aan de omgevingswaarde sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuursorganen, er van die bestuursorganen verwacht mag worden dat zij een bijdrage leveren aan het programma (Besluit Kwaliteit Leefomgeving).

Het is nog onduidelijk in welke mate er sprake is van overgangsrecht ten aanzien van interbestuurlijke samenwerking met de Omgevingswet. De bepalingen in de wet en de AmvB's laten veel ruimte voor een eigen invulling van de gemeente.

We verwachten dat meer structurele samenwerking in de fysieke omgeving in de toekomst belangrijker wordt. Beleidsvorming wordt een meer continu proces, waarbij bijvoorbeeld het Omgevingsplan en de Omgevingsvisie periodiek worden herijkt. Daarbij zal telkens moeten worden gemotiveerd hoe bestuurlijke partners worden betrokken. Het is in de geest van de wet om dat ook daadwerkelijk te doen. Overleg op ad hoc basis zal daarvoor waarschijnlijk volstaan, maar de gemeente Groningen kan er ook voor kiezen om beleidsvorming in de fysieke omgeving meer structureel in te richten. Dat kan bijvoorbeeld door er regulier overleg over te voeren met haar partners of door het structureel als onderwerp op de agenda van al bestaande overleggen te zetten. Ook voor projecten geldt dat ad hoc samenwerking voldoende is. Ten aanzien van vergunningverlening is de opgave het helpen op orde brengen van de ODG. Zorg dat deze haar taken kan blijven uitvoeren en de beoogde verbeteringen in dienstverlening en taakuitoefening realiseert.

We constateren dat de Omgevingswet regelmatig in bestaande overleggen geagendeerd wordt. De gemeente en haar partners geven aan dat op waarde te schatten maar tegelijkertijd meer gestructureerde aandacht voor de Omgevingswet te wensen. We geven in overweging om voor de implementatie van de Omgevingswet een apart overleg in te richten.

Aanbevelingen voor het vervolgtraject

- De manier waarop de gemeente Groningen samenwerkt met haar partners is goed, zet dit door op alle niveaus. Reflecteer goed op de breedte van de samenwerking en of alle organisaties die er toe doen daar in zitten. Voor zover wij kunnen overzien is dat nu het geval maar dit kan schuiven na verloop van tijd. Blijf scherp of er andere partners bij moeten worden gehaald. Bepaal of bestaande structuren kunnen worden gebruikt of dat er nieuwe structuren moeten worden ingericht.
- Organiseer de implementatie en regel ook de overlegvormen voor na de implementatie. Groningen kan daarin als bepalende speler in de regio het voortouw nemen. Dat gebeurt nu ook al voor een deel, zet dit door. Ga met elkaar in gesprek om te kijken welke samenwerking straks nodig is, bijvoorbeeld als het gaat om vergunningverlening.

3. Spoor 3 – Financiën, formatie en organisatie

In dit hoofdstuk:

- Financiële consequenties van de nieuwe wetgeving
- Benchmark financiën en formatie van de gemeente Groningen (met Assen en Zwolle)
- Analyse van de organisatiestructuur van de gemeente Groningen in het licht van de Omgevingswet

3.1 Inleiding

Spoor 3 richt zich op de 'harde' bedrijfsvoeringsaspecten (exclusief ICT). In dit hoofdstuk analyseren wij de impact van de Omgevingswet op de volgende bedrijfsvoeringsaspecten:

1. Financiën en formatie
2. (Gemeentelijke) organisatiestructuur en werkprocessen
3. Personeel (taken/competenties).

Deze drie thema's werken wij in dit hoofdstuk uit in het licht van de veranderende wetgeving. Het gaat dan niet alleen om de Omgevingswet, maar ook de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen en de wet VTH. De financiële consequenties van deze nieuwe wetgeving zijn het onderwerp van de volgende paragraaf.

Vervolgens geven we inzicht in de huidige opbrengsten uit leges en de omvang van kosten en formatie voor de taken die primair 'geraakt' worden door de Omgevingswet. Om een indicatie te krijgen van de relatieve positie van Groningen ten opzichte van andere gemeenten hebben wij op deze aspecten een benchmark uitgevoerd met Assen en Zwolle.

In de paragraaf daarna analyseren wij de relevante onderdelen van de organisatiestructuur en werkprocessen van de gemeente Groningen: in hoeverre zijn deze afgestemd op de (impliciete) eisen die de Omgevingswet hieraan stelt?

We sluiten dit hoofdstuk af met conclusies en aanbevelingen.

Bijlage A bevat een uitgebreidere weergave van de onderzoeksresultaten.

“Een eerste conclusie uit de benchmark met Assen en Zwolle is dat Groningen (relatief gezien) veel inwoners op een kleine oppervlakte heeft. Een tweede conclusie is dat Groningen meer grote bouwprojecten heeft. Dit heeft tot gevolg dat Groningen in vergelijking met de andere twee gemeenten hoge legesopbrengsten heeft én veel formatie.”

3.2 Financiële consequenties nieuwe wetgeving

Zoals in de inleiding geschetst krijgen gemeenten in de komende jaren te maken met de Omgevingswet en—mogelijk—ook de Wet Kwaliteitsborging voor het bouwen. De wet VTH is vorig jaar reeds in gang getreden. Voor deze drie wetten geldt dat er een grote mate van onzekerheid bestaat ten aanzien van de effecten op financiën van gemeenten en de aard en omvang van de benodigde formatie. We lichten dit in deze paragraaf nader toe.

Wet VTH

De wet VTH is op 14 april 2016 in werking getreden. De wet VTH beoogt onder meer dat de afstemming tussen het Openbaar Ministerie (OM), politie en de rijkstoezichthouders wordt verbeterd. Deze organisaties worden verplicht om wederzijds informatie uit te wisselen (waaronder toezichtsinformatie) en periodiek regionaal af te stemmen over handhavingsprioriteiten en programma's. Verder regelt de wet de instelling van de omgevingsdiensten.

De wet VTH stelt dat gemeenten een zorgplicht hebben om kwaliteit van de uitvoering van de VTH-taken te borgen. Daarbij is een onderscheid te maken naar het zogenoemde milieubasistakenpakket dat aan de Omgevingsdienst is uitbesteed met daarbij de opdracht deze conform de kwaliteitscriteria 2.1 uit te voeren.

Wat de betreft de uitvoering van de overige taken¹⁴ dienen gemeenten een verordening Kwaliteit op te stellen waarin vastgelegd wordt hoe zij deze taken invullen en welke kwaliteitscriteria zij hanteren. De gemeente Groningen heeft er voor gekozen de niet-basistaken in eigen beheer te houden en volgens de kwaliteitscriteria 2.1 uit te voeren. Deze criteria zijn hoog en kunnen niet zonder meer worden waargemaakt, onder andere omdat de gemeente Groningen hier niet voldoende personeel voor heeft.

Aangezien de wet VTH reeds in werking is getreden moet dit vooruitlopend op de Omgevingswet worden georganiseerd. Door de niet-basistaken interbestuurlijk te organiseren zouden de kwaliteitscriteria 2.1 wel kunnen worden behaald. Een andere mogelijkheid is deze onder te brengen bij de Omgevingsdienst. Als dat niet wenselijk is dienen de criteria te worden bijgesteld, moet er een verbeterprogramma worden ingericht óf moet meer personeel worden aangetrokken.

Uit onze interviews bleek dat (de impact van de wet VTH) de aandacht heeft van het organisatieonderdeel VTH. Groningen heeft in de 'Verordening kwaliteit vergunningverlening toezicht en handhaving omgevingsrecht' kwaliteitscriteria geformuleerd voor de uitvoering van de VTH-taken in de fysieke leefomgeving. Om aan deze criteria te kunnen voldoen is een forse kwaliteitsimpuls noodzakelijk. De afdeling werkt in dat verband aan een verbeterplan waarin concrete maatregelen (o.a. op het gebied van samenwerking, opleidingen en dergelijke) worden opgenomen om op termijn aan de kwaliteitscriteria te kunnen voldoen. In onze visie is dit een juiste aanpak om dit vraagstuk te adresseren.

¹⁴ Ook wel 'thuis-taken' genoemd. Dit zijn de Wabo-taken die niet naar de Omgevingsdienst zijn overgedragen.

*Private kwaliteitsborging voor het bouwen*¹⁵

Het begrip 'private kwaliteitsborging' betekent dat *marktpartijen* garanderen dat het te realiseren bouwplan bij oplevering een bepaald kwaliteitsniveau heeft wat betreft de technische regels¹⁶. Een beoordeling door het gemeentelijk bouwtoezicht is dan niet meer nodig. Het mag duidelijk zijn dat private kwaliteitsborging met name grote gevolgen heeft voor de formatie die zich met vergunningverlening en toezicht bezig houdt: de inkomsten uit leges zullen dalen en de behoefte aan functionarissen die zich nu bezig houden met vergunningverlening en bouwtoezicht zal sterk dalen.

Er is echter enige onzekerheid of deze wet überhaupt doorgaat en zo ja, per wanneer en wat de financiële consequenties zullen zijn (en in welke mate deze financiële consequenties mogelijk gecompenseerd zullen worden door het rijk)¹⁷. Uit de brief van de minister voor Wonen en Rijksdienst van 9 december 2016 is het volgende te destilleren wat betreft de financiële consequenties van deze wet:

De algemene conclusie uit het onderzoek is dat er per saldo werkzaamheden bij gemeenten zullen verdwijnen en dat daardoor de kosten substantieel zullen dalen. Deze daling bedraagt naar verwachting tussen de 230 en 290 miljoen euro per jaar (bij alle gevolgklassen). Tegenover de daling van de kosten staat een niet nader te kwantificeren post aan nieuwe kosten vanwege onder andere veranderende werkprocessen, benodigde voorlichting, toezicht/handhaving en ICT-aanpassingen. De verwachte inkomsten uit leges zullen eveneens dalen, met een bedrag tussen de 150 en 190 miljoen euro per jaar.

Omgevingswet

De financiële consequenties van de Omgevingswet zijn nog onzeker omdat de kosten en besparingen die met de wet gepaard gaan nog niet volledig in beeld zijn. Ten aanzien van kosten en besparingen kunnen we al wel het volgende noemen:

- Er zullen besparingen ontstaan door vermindering van het aantal visies, plannen, verordeningen en vergunningen, het verminderen van onderzoekslasten, versnelling van besluitvorming etc.

¹⁵ De regels van de Wet kwaliteitsborging zullen worden overgenomen in een AMvB onder de Omgevingswet: het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), de opvolger van het Bouwbesluit 2012.

¹⁶ Bouwen blijft onder de Omgevingswet in principe vergunningplichtig. Wel wordt er een 'knip' gemaakt tussen de ruimtelijke regels en de technische regels. De ruimtelijke regels en de regels voor welstand worden vastgelegd in het omgevingsplan en dus heeft de vergunning voor het bouwen – voor zover het plan niet afwijkt van de ruimtelijke regels – alleen nog betrekking op de technische regels.

¹⁷ De Wet private kwaliteitsborging is op 21 februari 2017 door de Tweede Kamer aangenomen, maar moet nog wel goedgekeurd worden door de Eerste Kamer.

- Er zullen extra procedurelasten ontstaan door intensievere afstemming met meer partijen dan voorheen.¹⁸ Daarbij bestaat zeker in de beginjaren het risico van ‘juridisering’ (bijvoorbeeld rondom omgevingsplan en vergunningen)¹⁹. Op basis van de verwachte groei in het aantal procedures (na introductie van de Omgevingswet) wordt jurisprudentie ontwikkeld, waardoor onze verwachting is dat deze extra procedurelasten op termijn zullen afnemen.
- Er zullen minder vergunningen afgegeven worden²⁰. De vergunningen die wél afgegeven worden zullen echter complexer van aard zijn. De financiële (en formatieve) consequenties hiervan zijn naar verwachting het volgende:
 - Er zullen minder leges voor vergunningen binnen komen.
 - Omdat de werklast bij vergunningverlening afneemt, zal naar verwachting minder formatie nodig zijn (voor vergunningverlening). Door de betreffende formatie op dit taakgebied af te bouwen zullen de (totale) personele lasten gaan dalen.
 - Voor de resterende vergunningen is (mogelijk) hoger gekwalificeerd personeel nodig; dit zal dan leiden tot een stijging van de gemiddelde personele lasten.
- De taken inzake toezicht & handhaving zullen complexer worden. Er komen meer algemene regels, met als gevolg dat burgers en bedrijven minder initiatieven zullen gaan melden. Tevens wordt gewerkt met ‘open normen’. Voor een toezichthouder is dat complexer werken, omdat er minder eenduidige regels zijn waaraan getoetst kan worden.

Zoals hiervoor opgemerkt bij de bespreking van de wet VTH heeft de gemeente Groningen de Kwaliteitscriteria 2.1 ook van toepassing verklaard op de zogenoemde thuishaken. Hierdoor is een forse kwaliteitsimpuls nodig die zich onder meer zal uiten in een intensivering van toezicht en handhaving op die taken.

Wij verwachten daarom dat er (fors) meer formatie nodig zal zijn voor toezicht en handhaving, dat bovendien hoger gekwalificeerd is.

¹⁸ Voor Groningen speelt dit extra, omdat –zoals de benchmark laat zien- Groningen (relatief gezien) veel inwoners op een kleine oppervlakte heeft. Veel verschillende belangen op een beperkt gebied noodzaken tot een zorgvuldig, en daarmee kostbaar (voor)traject.

¹⁹ Er zijn op dit moment teveel onzekerheden om de kans (risico) op verhoging van de juridische kosten te kwantificeren. Een bepalende factor is bijvoorbeeld hoe de jurisprudentie rondom participatie zich gaat ontwikkelen. Wanneer vindt de rechter dat de gemeente voldoende mogelijkheden tot participatie heeft gegeven en in welke situaties is dat te weinig?

²⁰ In de fysieke leefomgeving verschuift namelijk de focus van vooraf toetsen (vergunning) naar achteraf controleren (handhaving; zie de volgende bullet). Wie normconform gedrag vertoont, komt de overheid niet tegen, vooraf noch achteraf. Voor de binnenstad kan dit vertrouwensprincipe overigens best gepaard gaan met een stevige regeldruk. De werklast doet zich dan niet meer aan de voorkant voor (met allerlei vergunningsprocedures), maar aan de achterkant bij de naleving van de regels.

- De Omgevingswet gaat uit van integraal gebiedsgericht werken²¹. Naar onze verwachting levert dit weliswaar betere resultaten op, maar is de kans reël dat het per saldo duurder zal worden. Qua bedrijfsvoering is het lastiger te organiseren dan de huidige manier van werken. Gemeentelijke medewerkers zullen vanuit een open blik naar initiatieven moeten kijken, in plaats van dat initiatieven ‘afgevinkt’ kunnen worden. Beide ontwikkelingen kosten in de regel meer tijd, zeker in de beginjaren (inwerkperiode).²² De benodigde disciplines zijn te zien in de ‘ja, mits conferentie’ figuur in paragraaf 1.1. Wij adviseren om hiermee in pilots te oefenen.
- Tevens gaat de Omgevingswet uit van burgerparticipatie als één van de centrale principes. Dat betekent dat in meer trajecten het instrument burgerparticipatie ingezet zal gaan worden. Dat brengt – deels afhankelijk van de exacte invulling – budgettaire gevolgen met zich mee. Voor de inrichting van dit proces moeten immers kosten worden gemaakt die nu niet worden gemaakt.
- Afhankelijk van het uiteindelijk gerealiseerde scenario van digitalisering zal meer of minder geld bespaard kunnen worden. Dit omdat medewerkers binnen het domein van de Omgevingswet tijd kunnen besparen doordat informatie sneller vergaard kan worden. Hoe verder het digitale stelsel Omgevingswet (DSO) ontwikkeld wordt, hoe meer efficiëntie winst er wordt behaald.²³
- In het financieel akkoord Omgevingswet²⁴ is afgesproken dat gemeenten en provincies voldoende mogelijkheden zullen krijgen om de kosten van publieke voorzieningen te verhalen bij plankostenprocedures.

²¹ *Integraal gebiedsgericht werken houdt in onze visie in dat de gemeente geen generiek beleid oplegt, maar door de afdelingen heen met andere overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers in een projectmatig bestel ‘onderhandelt’ over beleid dat is aanpasbaar is aan de specifieke situatie in het desbetreffende gebied. Dit veronderstelt het afstemmen en integreren van beleidsinspanningen op diverse leefomgevingsaspecten en het totstandbrengen van een zodanig draagvlak onder de betrokkenen dat het door henzelf uitgezette beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Integraal werken in deze zin hangt dus nauw samen met participatie; zie de volgende bullet.*

²² *Het is interessant om een parallel te leggen met de drie decentralisaties (3D’s). De ervaring van Berenschot met de 3D’s leert dat integraal werken leidt tot uitvoeringskosten die enigszins hoger zijn dan bij gemeenten die niet integraal werken, en programmakosten die op langere termijn enigszins lager zijn dan bij gemeenten die niet integraal werken. Hierbij is dan wel van belang dat integraal werken alleen wordt toegepast voor complexe, multidisciplinaire vragen (multiproblematiek); dit betreft ongeveer 20 procent van de cliënten in het sociaal domein. Door de integrale aanpak wordt bij deze doelgroep bespaard op programmamiddelen, omdat er geen sprake meer is van (duurdere) losstaande interventies. Wanneer de integrale aanpak breder wordt ingezet, dus ook voor cliënten met enkelvoudige problematiek, leidt integraliteit vooral tot hogere uitvoeringskosten. De ervaring vanuit de 3D’s leert dus dat integraal werken zorgvuldig gefocust moet worden op de groep c.q. de aanvragen waar dat daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft.*

²³ *Daarbij is van belang op te merken dat er investeringen gedaan moeten worden om het DSO te implementeren. Tevens zullen (mogelijk) de beheerkosten van het DSO hoger liggen. Gemeenten dragen straks ca 70% van de beheerkosten.*

²⁴ *Voor de Omgevingswet is een april 2016 een financieel akkoord gesloten tussen minister Schultz, VNG, het IPO en de UvW.*

3.3 Financiën en formatie gemeente Groningen

Om inzicht te krijgen in de omvang van de financiën en de formatie die zich in de huidige situatie richt op taken die te maken zullen krijgen met de Omgevingswet, zijn het aantal fte en de kosten van de formatie (personele lasten en overhead) van de gemeente Groningen in kaart gebracht. De nu volgende tabel geeft hiervan een samenvattend overzicht.²⁵

Aspect	Aantal/ bedrag
Aantal fte ²⁶	112,15
Personele lasten	€ 9.302.767
Doorbelaaste overhead	€ 4.358.309
Opbrengsten leges	€ 6.338.422
Opbrengsten werken voor derden	€ 1.115.452

In bijlage A wordt dit in meer detail uitgewerkt.

Benchmark

Om inzicht te krijgen in de relatieve opbrengsten, kosten en formatie van de gemeente Groningen ten opzichte van andere gemeenten hebben wij een benchmark uitgevoerd met de gemeenten Assen en Zwolle. Hierbij hebben wij onder meer het werkgebied en de formatie (per taak/functie) met elkaar vergeleken.

Vergelijking werkgebied

Uit de vergelijking van het werkgebied van de drie gemeenten kunnen we de volgende conclusies trekken:

- Groningen is ten opzichte van Assen en Zwolle substantieel dichter bevolkt: er zijn meer inwoners per hectare.²⁷
- Groningen heeft substantieel hogere opbrengsten uit leges, zowel in absolute bedragen als wat betreft de (relatieve) opbrengsten per 1.000 inwoners.
- Deze hogere opbrengsten worden met name veroorzaakt door de omgevingsvergunningen vanaf € 50.000. Groningen heeft in absolute zin en relatief gezien meer grote bouwprojecten dan de andere twee gemeenten.²⁸

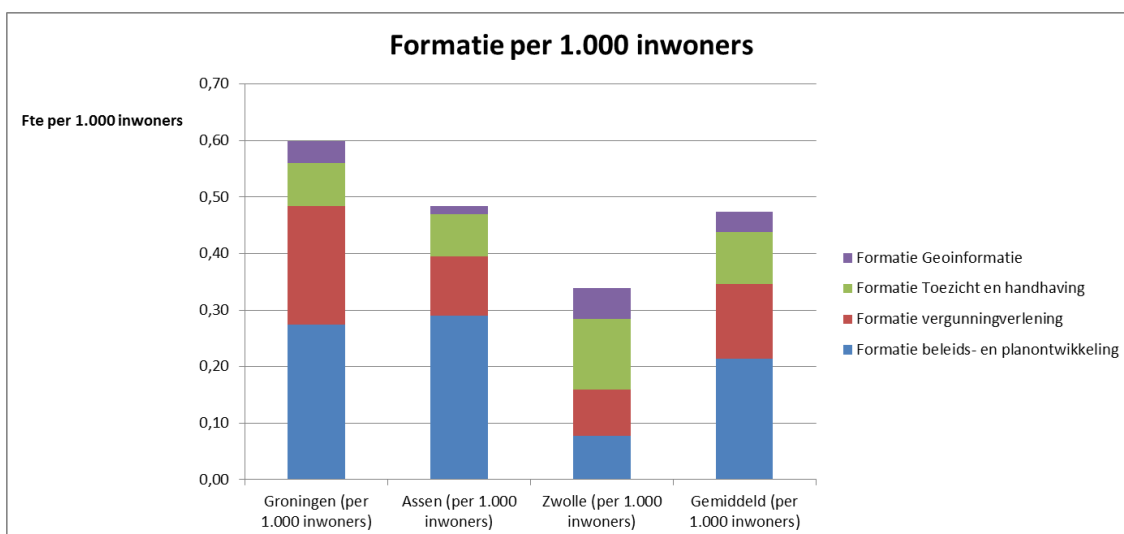
²⁵ Peildatum van deze gegevens (en van alle benchmark gegevens) is 1 januari 2016/ begroting 2016.

²⁶ Dat betreft de formatie van de gemeente zelf bij beleids- en planontwikkeling, vergunningverlening, toezicht en handhaving. Zie voor een specificatie bijlage A. Wellicht is er daarnaast meer (betaalde) inzet van andere bestuursorganen en het sociaal domein nodig. Dit zou in een vervolgfase –wanneer meer duidelijkheid bestaat over de wijze waarop de werkprocessen ‘Omgevingswet-proof’ worden ingericht- nader in beeld gebracht moeten worden.

²⁷ De conclusie dat Groningen dichter bebouwd is c.q. een compacte stad heeft, is gebaseerd op de verhouding bebouwd/ niet bebouwd; zie de betreffende grafiek in bijlage A.

Vergelijking formatie (per taak/ functie)

De nu volgende grafiek geeft een overzicht van de formatie per 1.000 inwoners²⁹. De formatie is hierbij ingedeeld naar de volgende categorieën: beleids- en planontwikkeling, vergunningverlening, toezicht en handhaving en Geo-informatie. De scope van de benchmark is daarmee de taakvelden die het meest te maken krijgen met de Omgevingswet.³⁰



Een conclusie die uit deze grafiek getrokken kan worden is dat Groningen meer formatie per 1.000 inwoners inzet dan Assen en (met name) Zwolle. Als we Groningen specifiek met Zwolle vergelijken zien we dat er met name meer formatie wordt ingezet op beleids- en planontwikkeling en vergunningverlening. De grotere inzet op deze twee categorieën kan verklaard worden uit de kenmerken van het werkgebied, zoals hiervoor besproken.³¹

²⁸ Deze conclusie is gebaseerd op de vergelijking van de gemiddelde legesopbrengsten per 1.000 inwoners, zie de betreffende grafiek in bijlage A.

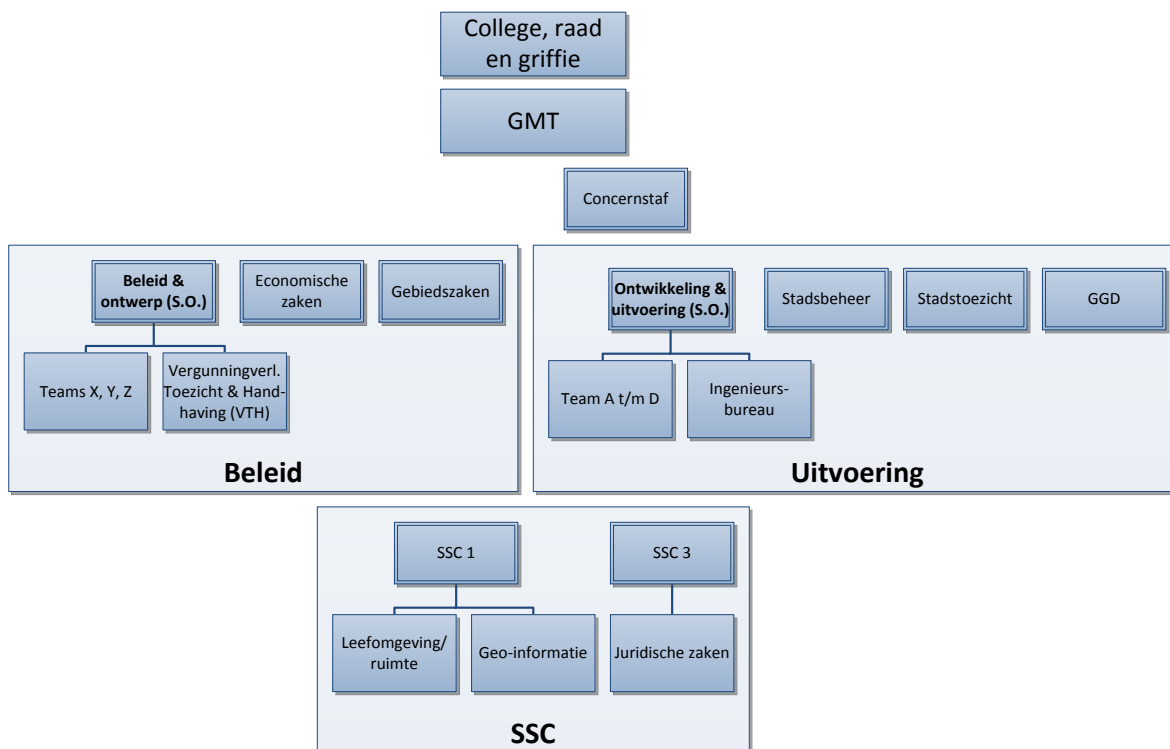
²⁹ Om een goede vergelijking uit te kunnen voeren van de relatieve inzet van kosten en formatie is het nodig om een indicator te vinden die inzicht biedt in de werklust (kostenveroorzaker³⁰) van een gemeente op het gebied van de fysieke leefomgeving. Een belangrijke werklust bepalende factor is in onze ervaring het aantal inwoners. Om de drie gemeenten met elkaar te kunnen vergelijken delen wij daarom de kosten en het aantal fte op een bepaalde taak door het aantal inwoners.

³⁰ Dit betreft de organisatieonderdelen Beleid & ontwerp (teams X, Y, Z), Ontwikkeling & Uitvoering (teams A t/m D), VTH en Geo-informatie (SSC 1). Zie de volgende paragraaf voor meer informatie.

³¹ We merken hierbij op dat er wellicht ook nog andere verklaringen mogelijk zijn voor de verschillen. Bij de benchmark vergelijking is overigens rekening gehouden met uitbesteed werk. Voor alle drie de gemeenten gaat het dus om een vergelijking van sec eigen formatie.

3.4 Analyse organisatiestructuur en werkprocessen

Deze paragraaf geeft inzicht in de (huidige) gemeentelijke organisatiestructuur en werkprocessen. De nu volgende figuur laat de belangrijkste bij de Omgevingswet betrokken directies/organisatieonderdelen zien. De figuur geeft daarmee een overzicht van welke organisatieonderdelen het meest 'geraakt' worden door de Omgevingswet.



In de nu volgende beschrijving gaan we met name in op Stadsontwikkeling: de organisatiestructuur, de sturingsfilosofie en de processen.³²

³² De Voornaamste bron van de tekst in deze paragraaf is het Reorganisatieplan Stadsontwikkeling.

Stadsontwikkeling: organisatiestructuur

Het 'hart' van het bij de Omgevingswet betrokken organisatieonderdeel van de gemeente Groningen, namelijk Stadsontwikkeling (S.O.), is in 2016 gevormd. Stadsontwikkeling bestaat uit twee directies:

- Ruimtelijk Beleid & Ontwerp (RB&O)
- Ruimtelijke Ontwikkeling & Uitvoering (RO&U)

Twee afdelingen maken geen onderdeel uit van de directie Stadsontwikkeling; zij zijn als zelfstandig organisatieonderdeel wel gekoppeld aan de beide directeuren. Het gaat hierbij om:

- het organisatieonderdeel Vergunning, Toezicht en Handhaving (VTH). Dit wordt als zelfstandig organisatieonderdeel aangestuurd door de directeur Ruimtelijk Beleid & Ontwerp.
- het organisatieonderdeel Ingenieursbureau Gemeente Groningen (Stadsingenieurs). Dit zelfstandige organisatieonderdeel wordt aangestuurd door de directeur Ruimtelijke Ontwikkeling & Uitvoering. Voor dit organisatieonderdeel ligt het accent op het verder doorontwikkelen van kennis en competenties om te werken als publieke opdrachtgever in een regiemodel.

Sturingfilosofie Stadsontwikkeling

Bij Stadsontwikkeling is sprake van horizontale en verticale sturing:

- *Horizontale* sturing op inhoud door het centraal stellen van integrale programma's. Een programma wordt gedefinieerd als een dynamisch plan waarin de ambities en doelstellingen rondom een thema aan de beschikbare middelen en financiële instrumenten worden gekoppeld. Een programma verbindt beleid met de uitvoering. Inhoud wordt in een programma gekoppeld aan projecten, activiteiten en actoren, binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Er zijn vier programma's: bereikbaarheid, wonen, ruimtelijke economie en duurzaamheid.³³ Programmasturing vindt plaats door programmaleiders in samenwerking met ontwikkelmanagers en projectleiders.
- *Verticale* sturing op kwaliteit en ontwikkeling van de medewerkers, verandermanagement en capaciteit: HRM-sturing door teamleiders. De teamleiders sturen op kwaliteit en ontwikkeling van de medewerkers.

³³ De programma's waarvan hier sprake is zijn overigens anders van karakter dan de programma's die als nieuw instrument in de Omgevingswet geïntroduceerd worden. Programma's in het kader van de Omgevingswet zijn uitwerkingen van het te voeren beleid om aan de gestelde omgevingswaarden te voldoen of om andere doelstellingen voor (een of meer onderdelen van) de fysieke leefomgeving te bereiken.

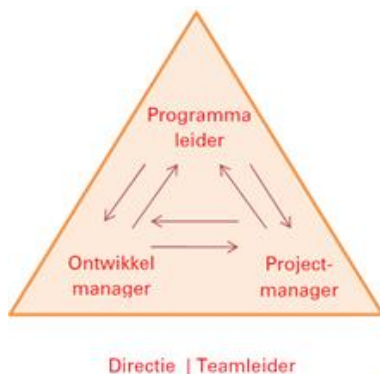
Een bestuursorgaan kan een omgevingsvisie namelijk vergezeld doen gaan van één of meer programma's. In een omgevingsvisie kan worden vermeld hoe de uitwerking en uitvoering zal worden vormgegeven, waarbij programma's kunnen worden aangekondigd of tegelijkertijd met de visie worden uitgebracht.

Hun primaire taak is coachend leidinggeven: het sturen en coachen op houding, gedrag, rolbesef en de ontwikkelopgaven op het gebied van competenties en vaardigheden van medewerkers.

Drie functies hebben een sleutelrol in de verandering naar een meer flexibele werkwijze:

- De programmaleider. De programmaleiders formuleren het programma en de daarbij behorende prioritering in projecten. Zij stemmen dit af met de bestuurders. Programmaleiders zorgen ervoor dat vakgroepen en andere medewerkers actief worden meegenomen in nieuwe beleidsontwikkelingen. Dat beperkt zich niet tot de directie Stadsontwikkeling, maar heeft een gemeente-brede scope.
- De projectmanager. De projectleiders sturen de projectgroepen inhoudelijk aan (tijd, geld en kwaliteit). Zij onderhouden een directe lijn met de programmaleiders.
- De ontwikkelmanager. De functie van ontwikkelmanager is nieuw voor de gemeentelijke organisatie en geïntroduceerd als hulpstructuur om de integraliteit te verbeteren en om verkokering te voorkomen. De ontwikkelmanager is verantwoordelijk voor de interne verbinding van complexe projecten. Hij bewaakt de samenhang en afstemming tussen thema's, gebieden en projecten die bijdragen aan de ontwikkeling van de stad. De ontwikkelmanager is namens de directie tevens eerste aanspreekpunt voor externe partners. De ontwikkelmanagers ondersteunen programmaleiders én projectleiders.

De nu volgende figuur zet in schema hoe deze drie functies samenwerken³⁴.



(Her)inrichting processen

Het proces van beleid naar uitvoering verloopt van visie naar programma naar project naar uitvoering:

³⁴ Deze figuur is afkomstig uit het reorganisatieplan Stadsontwikkeling (pagina 15).

- De visie is een zaak van het college van burgemeester & wethouders en de gemeenteraad. Het college wordt hierbij geadviseerd door de programmaleiders en beleidsmedewerkers; de visie wordt opgesteld door beleidsmedewerkers.
- De vertaling in concrete projecten is een primaire verantwoordelijkheid van projectleiders, al dan niet in samenwerking met maatschappelijke partners.
- De samenhang en afstemming van complexe vraagstukken binnen een beleidsthema of binnen een stedelijk gebied wordt bewaakt door de ontwikkelmanager. Deze verbindt, stemt af en voorkomt versnippering.

De (uitvoerende) werkprocessen binnen Stadsontwikkeling worden opnieuw ingericht, om zo de verbindingen te herstellen waar deze door de reorganisatie van Stadsontwikkeling in 2016 zijn doorgeknipt. Uitgangspunten bij de proces(her)inrichting zijn meer regelvrijheid voor initiatiefnemers, in samenhang met meer integraliteit van ambtelijke vakkennis, flexibiliteit, snelheid en excellente dienstverlening. Het verdient aanbeveling om bij het herontwerp van de werkprocessen de verschillende aspecten van het in hoofdstuk 5 (over werkwijze, houding en gedrag) beschreven stuurwiel in samenhang mee te nemen.

In het volgende kader zijn twee voorbeelden opgenomen van 'nieuwe' werkprocessen die aan deze ontwerpeisen voldoen.

Voorbeelden van 'nieuwe' werkprocessen

Pilot Kiosk

Een eerste voorbeeld van de nieuwe werkprocessen is de pilot Kiosk. De toetsing in de voorfase van de planvorming is intensief en tijdrovend zonder dat de kosten worden vergoed. De werkgroep 'Van Initiatief tot Vergunning' heeft dit proces onder de loep genomen. Hieruit bleek dat de advisering in het bouwplanproces nog beter kan: integraler en sneller. Vooral aan de voorkant van het proces is veel onduidelijk: er zijn te veel ingangen en de advisering is versnipperd. Uit de analyse van de werkgroep bleek dat vooral de initiatieffase het meest diffuus is en voor verbetering vatbaar. Dit heeft geresulteerd in het experiment Kiosk, een pilot waar integrale en efficiënte advisering centraal staat. De Kiosk is een fysieke plek waarin de gemeente in een voorstadium snel en adequaat integraal kan adviseren op een initiatief. In de pilot Kiosk wordt samengewerkt door de afdeling VTH, medewerkers van Stadsontwikkeling, de evenementenorganisatie van Stadstoezicht en de horeca- en prostitutie-medewerkers van de afdeling EZ. Digitalisering en verdere doorontwikkeling van dit proces moet ervoor zorgen dat initiatiefnemers sneller weten waar ze aan toe zijn.

Er wordt hierbij beoordeeld of een aanvraag eenvoudig en snel kan worden afgehandeld of dat het langer gaat duren. Zaken die niet in bestemmingsplannen passen kunnen worden opgeschaald naar de 'Versnellingsstafel' en daar op eenzelfde wijze worden behandeld en opgeschaald naar de directie en de portefeuille-overleggen.

Atelier Stadsbouwmeester

Per 1 oktober 2014 heeft het nieuwe Atelier Stadsbouwmeester bij Ruimtelijk Beleid & Ontwerp vorm gekregen (raadsbesluit). De welstandstoets vindt voortaan plaats onder de hoede van de Stadsbouwmeester. Samen met een ambtelijke commissie beoordeelt hij de welstandsaspecten van bouwaanvragen tijdens het proces van de aanvraag. De toets door een onafhankelijke commissie achteraf is verdwenen. Het welstandsadvies wordt laagdrempelig verkregen door middel van een inloopmogelijkheid op een logische plek. De nieuwe vorm van welstandstoetsing kenmerkt zich door een dialoog met de initiatiefnemer, door samenwerking en door het bieden van een helpende hand in plaats van het voorschrijven en opleggen van gemeentelijke beleidsregels en toetsing achteraf.

Toetsing organisatiestructuur, sturingsfilosofie en processen aan vereisten van de Omgevingswet

De vraag is nu in hoeverre de (huidige) gemeentelijke organisatiestructuur, sturingsfilosofie en werkprocessen van de gemeente Groningen in staat zijn om te faciliteren wat gevraagd wordt vanuit de Omgevingswet. In de nu volgende tabel worden de in onze visie belangrijkste drie ontwerpeisen die de Omgevingswet (impliciet) aan een organisatiestructuur stelt getoetst aan de (voor dit onderzoek relevante deel van de) organisatiestructuur van de gemeente Groningen.

Ontwerpeis Omgevingswet	Toelichting ontwerpeis	Toetsing aan organisatiestructuur gemeente Groningen
Integraal kunnen werken	Een gemeentelijke organisatie moet in staat zijn om één omgevingsplan op te stellen voor de gehele gemeente. Dit integrale plan bevat alle regels die gelden in een ontwikkelingsgebied en houdt rekening met alle sectoren van de fysieke leefomgeving én met duurzaamheid, veiligheid, leefbaarheid en gezondheid. Daardoor ontstaat een samenhangend plan en kunnen belangen integraal worden afgewogen. Tegelijkertijd heeft een gemeente de mogelijkheid om te differentiëren naar gebiedstypologieën.	De organisatiestructuur van de gemeente Groningen heeft diverse mechanismen ingebouwd om integraal te kunnen werken. We noemen als voorbeeld programmasturing in combinatie met de functie van ontwikkelmanager.
Naar de burger toe organiseren	Samenwerking tussen bevoegd gezag, initiatiefnemers en belanghebbenden is een wezenlijk onderdeel van de Omgevingswet. Doordat de overheden zich meer naar de burger toe moeten organiseren betekent dat er, meer dan nu het geval is, één aanspreekpunt moet zijn voor de burger. Er moet bijvoorbeeld één loket komen waar een initiatiefnemer één omgevingsvergunning kan aanvragen.	Initiatieven kunnen op verschillende plekken in de organisatie van de gemeente Groningen terecht komen, maar deze komen uiteindelijk bij de in een vorige paragraaf beschreven Kiosk terecht. Initiatieven die niet in bestemmingsplannen passen kunnen worden opgeschaald naar de 'Versnellingstafel' en worden zonodig verder opgeschaald naar de directie en de portefeuille-overleggen. Hierdoor voldoet de gemeentelijke organisatie aan deze eis. ³⁵
Flexibiliteit en	De houding gaat van 'nee, tenzij' naar 'ja,	In het reorganisatieplan van Stadsontwikkeling

³⁵ Hierbij kan overigens gebruik gemaakt worden van de ervaringen van het sociaal domein.

Ontwerpeis Omgevingswet	Toelichting ontwerpeis	Toetsing aan organisatiestructuur gemeente Groningen
wendbaarheid	<p>mits', waardoor er meer ruimte is voor nieuwe initiatieven van direct betrokkenen, bijvoorbeeld bedrijven, particulieren en burgers.</p> <p>Deze partijen moeten in de gelegenheid worden gesteld om aan de voorkant over de indeling van de ruimtelijke omgeving te participeren. Dat vraagt van een gemeentelijke organisatie dat deze flexibel kan inspelen op deze (onvoorspelbare) vragen. Deze onvoorspelbaarheid kan zich zowel uiten in fluctuaties in de werkvoorraad als in de van medewerkers gevraagde competenties om initiatieven van meerdere kanten te kunnen belichten. Van belang is daarom dat medewerkers ruimer inzetbaar zijn dan alleen hun eigen specialisme.</p>	<p>is aangegeven dat het management gericht zoekt naar medewerkers die ruimer inzetbaar zijn – ook buiten hun specialisme; dit mede vanuit de gedachte dat dit de integrale, brede blik vergroot en zorgt voor variatie in het werk.</p> <p>In hoeverre de gemeentelijke organisatiestructuur in combinatie met het functieboek aan deze eis voldoet is nog te bezien. Het functieboek van Stadsontwikkeling is tijdens de reorganisatie van Stadsontwikkeling ongewijzigd gebleven. Deze herijking van het functieboek wordt opgepakt in combinatie met invoering van het HR21 functiewaarderingssysteem in de gemeentelijke organisatie (in 2017).³⁶</p>

3.5 Conclusies

In deze paragraaf presenteren wij de conclusies ten aanzien van spoor 3.

Conclusies financiële consequenties nieuwe wetgeving

De eerste conclusie die we kunnen trekken ten aanzien van de financiële consequenties van de nieuwe wetgeving (wet VTH, private kwaliteitsborging voor het bouwen en de Omgevingswet) is dat gemeenten een nieuw bekostigingsmodel (bedrijfsmodel) zullen moeten ontwikkelen voor de taken die te maken krijgen met de Omgevingswet.

Een tweede conclusie is dat gemeenten in de overgangsfase naar dit nieuwe bekostigingsmodel te maken krijgen met een (substantieel) financieel risico. Als gevolg van de private kwaliteitsborging voor het bouwen zal bijvoorbeeld de vraag naar vergunningen afnemen, terwijl de kosten (met name kosten van formatie en overheadkosten) blijven doorlopen. In de regel zijn dit met name vaste kosten, waarvoor geldt dat het enige jaren duurt om deze af te bouwen. Doordat de gemeente Groningen in het kader van de wet VTH de Kwaliteitscriteria 2.1 ook van toepassing heeft verklaard op de zogenoemde thuishaken is daarnaast een forse qualiteitsimpuls nodig, die zich onder meer zal uiten in een intensivering van toezicht en handhaving op die taken.

³⁶ We merken hierbij op dat een van de gedachten achter HR21 is dat functiebeschrijvingen algemener zijn opgezet, waardoor medewerkers ruimer c.q. flexibeler inzetbaar zijn. Dit sluit aan bij hetgeen gevraagd wordt vanuit de Omgevingswet.

In hoeverre er van het Rijk gelden beschikbaar komen om ervoor te zorgen dat gemeenten niet te maken krijgen met grote tekorten (met name in de overgangsfase naar een nieuw bedrijfsmodel), valt nog te bezien.

Conclusies benchmark (in het licht van de Omgevingswet)

Als we de uitkomsten van de benchmark bezien in het licht van de (financiële consequenties van de) Omgevingswet en de private kwaliteitsborging voor het bouwen, is de conclusie dat Groningen meer financieel risico loopt dan Assen en Zwolle. Dit wordt met name veroorzaakt door:

- De (relatief) hoge legesopbrengsten van € 6,3 mln. Dit is met name een risico als de Wet private kwaliteitsborging wordt aangenomen; een forse terugloop van de leges is dan waarschijnlijk.
- Het feit dat de gemeente Groningen ook diensten uitvoert voor derde partijen. Het gaat met name om planontwikkeling, vergunningverlening en toezicht en handhaving. Het gaat hierbij om circa 9,5 fte en opbrengsten van € 1,1 mln.
- De grotere inzet van formatie op de taakgebieden die 'geraakt' worden door de Omgevingswet. In totaal gaat het om 112,15 fte en € 9,3 mln. personele lasten; zie tabel eerder in dit hoofdstuk.
- Het feit dat er meer formatie wordt ingezet, daardoor loopt de gemeente Groningen ook een groter financieel risico ten aanzien van de (doorbelaste) overheadkosten: als taken verminderen en daarmee de behoefte aan formatie, zal er ook dekking voor overheadkosten gaan wegvallen. Dit betreft een bedrag van € 4,35 mln.

Conclusie organisatiestructuur en werkprocessen

Kijkend naar de belangrijkste drie ontwerpeisen die vanuit de Omgevingswet aan een gemeentelijke organisatiestructuur worden gesteld, concluderen we dat deze nieuwe organisatiestructuur (specifiek die van Stadsontwikkeling) in de basis in staat zou moeten zijn om de eisen vanuit de Omgevingswet in te vullen.

Organisatiestructuur en werkprocessen in de praktijk

Deze conclusie trekken wij op basis van een 'papierene' analyse. Om na te gaan in hoeverre de organisatiestructuur en werkprocessen in de praktijk ook echt 'beleefd' wordt door de betrokken medewerkers is in combinatie met spoor 5 (Werkwijze, houding en gedrag) een 'organisatiescan' uitgevoerd om de gap te meten tussen de feitelijke situatie en de gewenste situatie vanuit de Omgevingswet. Zie hoofdstuk 5 voor meer informatie over de resultaten van deze scan.

3.6 Aanbevelingen

De aanbevelingen vanuit spoor 3 richten zich op de volgende twee lijnen:

1. Financiën en formatie: flexibilisering van de kostenstructuur.
2. Personeel (bezetting/taken/competenties): strategische personeelsplanning.

Gezien de onzekerheid rondom de wetgeving (met name het wel of niet doorgaan van private kwaliteitsborging én de mate waarin er financiële compensatie komt vanuit het rijk) is op dit moment nog geen zekerheid over waar (en wanneer) een gemeente qua bedrijfsvoering exact in moet investeren en waar juist afgebouwd moet worden.

Onze twee aanbevelingen zijn daarom gericht op het verhogen van de flexibiliteit van de bedrijfsvoering van de gemeentelijke organisatie: flexibiliteit van de kosten en flexibiliteit van het aantal en de competenties van de medewerkers. We lichten beide aanbevelingen nu nader toe.

Aanbeveling t.a.v. financiën en formatie: flexibilisering van de kostenstructuur

De financiële onzekerheid die de nieuwe wetgeving veroorzaakt in combinatie met het feit dat Groningen relatief veel legesopbrengsten heeft met relatief veel formatie en (daarmee gepaard gaande) kosten zorgt voor een risico. Om met dit risico om te gaan adviseren wij flexibilisering van de kostenstructuur, zodat de gemeente flexibel ('adaptief') in kan spelen op de ontwikkelingen. Bij flexibilisering van de kostenstructuur kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het invullen van uitstroom (bijvoorbeeld als gevolg van pensionering) met tijdelijke krachten.

Aanbeveling t.a.v. personeel (bezetting/taken/competenties): Strategische personeelsplanning

Strategische personeelsplanning (SPP) is in te zetten als instrument om in beeld te brengen hoe het personeelsbestand er over een aantal jaar uit zou moeten zien om -in combinatie met de wijzigende wetgeving- de doelstellingen van de gemeente op de fysieke leefomgeving te realiseren. Strategische personeelsplanning (SPP) maakt het verschil inzichtelijk tussen de huidige personeelsbezetting en de toekomstige behoefte, en welke instrumenten ervoor nodig zijn om de toekomstige behoefte te bereiken. SPP laat tijdig zien waar de knelpunten zitten, zodat daar nu al op geanticipeerd kan worden.³⁷

Deze aanbevelingen sluiten aan bij ontwikkelingen die reeds in gang gezet zijn bij de gemeente Groningen. Ten aanzien van het onderdeel Stadsontwikkeling wordt bijvoorbeeld in het reorganisatieplan d.d. 1 juni 2016 het volgende genoemd:

- De ambitie is om de vaste formatie voor een deel flexibel in te vullen. Als uitgangspunt wordt de 80-20 (vast-flexibel) verhouding gehanteerd. Op deze wijze kunnen toekomstige veranderingen in de vraag flexibel opgevangen worden.
- Er wordt gericht gezocht naar medewerkers die ruimer inzetbaar zijn – ook buiten hun specialisme. Dat vergroot de integrale, brede blik en zorgt voor variatie in het werk.

Aanbevelingen voor het vervolgtraject

Gezien de onzekerheid rondom de wetgeving is op dit moment geen zekerheid over waar een gemeente qua bedrijfsvoering exact in moet investeren en waar juist afgebouwd moet worden. Onze aanbevelingen zijn daarom gericht op het verhogen van de flexibiliteit van de bedrijfsvoering van de gemeentelijke organisatie:

1. flexibilisering van de kosten;
2. met behulp van Strategische Personeelsplanning tijdig anticiperen op de toekomstige behoefte aan bezetting, taken en competenties van de medewerkers;
3. ontwikkeling van de werkprocessen (in samenhang met de andere zes aspecten van het stuurwiel, zie het hoofdstuk over spoor 5 (werkwijze, houding en gedrag)

4. Spoor 4 - Digitalisering en ICT

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk:

- Impact van de Omgevingswet op digitalisering van de gemeente
- Nulmeting over de informatievoorziening en digitalisering, zaakgericht werken, standaardisatie, ketensamenwerking en organisatie en ICT.
- Veranderopgave voor de gemeente Groningen op het domein informatie en ICT.

2019 en 2024 leken tijden stippen op de horizon, maar de komst van de Omgevingswet komt steeds dichterbij. Dit maakt de noodzaak om aan te vangen met de voorbereidingen ook steeds groter. Zeker ook gesteund door het feit dat er mondjesmaat steeds meer informatie beschikbaar komt voor gemeenten. De laatste concrete informatie is opgenomen in de invoeringswetgeving die nu ter consultatie voorligt. Naast onderwerpen als schade, punitieve handhaving en omgevingsplannen staat digitalisering hier centraal.

De veranderopgave vanuit de Omgevingswet op het gebied van ICT en digitalisering is groot. En tegelijkertijd is de specifieke invulling van deze opgave niet altijd even duidelijk voor alle betrokkenen zoals ook de gemeente. VNG/KING³⁸ stelt het volgende: "De invoering van de Omgevingswet heeft grote impact op de informatievoorziening bij gemeenten. De wet wordt aangepast en gaat uit van digitaal werken. Dit heeft consequenties voor de processen en dus de voor de informatiebehoefte van deze processen."

Het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO) wordt afgeschilderd als een groot en onbekend 'monster' op afstand. Deze onduidelijkheid wordt door betrokken organisaties vaak ingezet als drogreden om niet aan de slag te gaan, want naast de vele onzekerheden is een aantal zaken wel duidelijk. De bestaande voorzieningen zoals omgevingsloket online (OLO), Activiteitenbesluiten (AIM) en ruimtelijke plannen zullen een onderdeel van het stelsel worden en hergebruikt worden, de generieke digitale infrastructuur van de overheid (GDI-bouwstenen als stelselvoorzieningen en basisregistraties) zullen ook voor het DSO ingezet worden. Of zoals Kristel Lammers³⁹, Programmamanager Omgevingswet vanuit de VNG, stelt in een recent essay. 'Verder zijn de digitale voorzieningen er nog niet. Weliswaar zijn daarover globale beelden op papier gezet, maar wat dit precies gaat brengen en betekenen is nog onduidelijk. Ook hier is een perspectief voor 2019 en 2024 geschetst, maar detaillering vindt nog plaats. Dat is van invloed op wat je als gemeente zelf moet of kan: aansluiten op het landelijke stelsel is namelijk verplicht.'

³⁸ Eindrapportage Verkenning Informatievoorziening Omgevingswet VNG – 18 April 2016

³⁹ Essay Kristel Lammers (VNG): Variëteit voor verandering (pdf, februari 2017)

Bovendien stellen de Omgevingswet en programma's als Digitaal 2017 digitaal werken tussen overheid en burgers/bedrijven als belangrijke randvoorwaarde voor een optimale dienstverlening. In het huidige regeerakkoord werd beschreven dat alle burgers en bedrijven per 2017 digitaal zaken met elkaar zouden moeten kunnen doen. Dit betekent voor de gemeente dat zij haar informatie die hiervoor nodig is digitaal, deelbaar en duurzaam beschikbaar heeft.

'De Omgevingswet vraagt uiteindelijk 'dat met één klik op de kaart te zien is wat kan en mag' in de fysieke leefomgeving. Dit klinkt als het eenvoudig digitaal maken van een plaatje, maar er komt een wereld achter weg.

Omgevingswet & ICT

De Omgevingswet heeft grote impact⁴⁰ op de digitalisering van de gemeente Groningen. Initiatiefnemers (burger, bedrijven), belanghebbenden en overheidsorganen hebben behoefte aan eenduidige, toegankelijke informatie. Dit betekent dat de 'bestaande informatiebronnen, die vanwege hun eigen ontstaansgeschiedenis op bepaalde punten verschillen (zoals definities, verkrijgbaarheid, betrouwbaarheid) op één lijn moeten worden gebracht en vanuit één digitaal loket moeten kunnen worden benaderd'. Systemen en processen moeten straks aangesloten zijn op het DSO.

Vanuit het ministerie van I&M wordt in de invoeringswetgeving een aantal zaken geregeld.

- Voorzieningen die onderdeel zijn van het stelsel. De invoeringswet voorziet in één gegevensknooppunt voor gegevens in het fysieke domein. Dit betekent voor Groningen dat er minder losse koppelingen met externe databronnen benodigd zijn.
- Gemeenschappelijke definities. Op het moment dat meerdere organisaties gegevens gaan uitwisselen is het noodzakelijk dat de definities afgestemd zijn. Dit kan voor Groningen betekenen dat bestaande datasets moeten worden aangepast. De impact hiervan wordt pas later in het traject duidelijk.
- Grip op in- en uitgaande gegevensstromen vastleggen zodat de beschikbaarheid van gegevens gegarandeerd is.
- Gegevenskwaliteitseisen opstellen zodat besluiten worden genomen op basis van de beschikbare gegevens.

In eerste aanleg richten deze onderdelen van de Invoeringswet zich niet direct op de informatiehuishouding van de gemeente Groningen. Groningen zal ervoor moeten zorgen dat de gebruikerstoepassingen zoals 'oriënteren', 'informerend', 'indienen' en 'besluiten' optimaal kunnen functioneren en dat er aan de gegevenskant grip is op de kwaliteit van de informatie die uitgewisseld wordt. Daarnaast geldt dat de baten van de Omgevingswet alleen gerealiseerd worden als de digitalisering goed op orde⁴¹ is.

⁴⁰ Invoeringswet Omgevingswet, IENM/BSK-2016/99390

⁴¹ Verkenning Informatie Voorziening Omgevingswet (VIVO) april 2016).

De Omgevingswet vraagt uiteindelijk dat ‘met één klik op de kaart te zien is wat kan en mag’ in het fysieke domein. De verbeterdoelstelling van de stelselherziening (inzichtelijkheid, samenhangende benadering beleid, besluitvorming en regelgeving, versnellen en verbeteren besluitvorming en bestuurlijke afwegingsruimte) kunnen alleen behaald worden als de succesvoorwaarde ‘informatievoorziening’ op orde is.

Deze (deel)rapportage geeft de eerste inzichten in de veranderopgave op het gebied van digitalisering voor de gemeente Groningen. We volgen daarbij het analysekader. Dit kader bestaat uit vijf hoofdcategorieën: ‘informatievoorziening en digitalisering’, ‘zaakgericht werken’, ‘hardware/hosting’, ‘connectiviteit’ en ‘beheer/mensen’.

4.2 Nulmeting

In de periode augustus -november 2016 is een nulmeting uitgevoerd in het kader van ICT en digitalisering bij de gemeente Groningen. Hierbij viel op dat er naast de Omgevingswet de komende jaren een flinke bezuinigingsopgave ligt, alle technische ICT-functies buiten de gemeente belegd gaan worden en dat op het gebied van standaardisatie de eerste stappen gezet worden. De verbinding tussen deze operaties is nog niet gelegd, hetgeen een groot risico met zich meebrengt. Aan de hand van het met Groningen ontwikkelde analysekader wordt in het onderstaande hoofdstuk hier nader op ingegaan.

Informatievoorziening en digitalisering

Digitaal werken is geen gemeengoed binnen Groningen. Voor de Omgevingswet is het cruciaal dat informatie eenvoudig, snel en deelbaar is binnen de gemeente, met ketenpartners en diverse vormen ook met burgers en ondernemers. De constatering is dat aan deze belangrijke randvoorwaarde in Groningen niet wordt voldaan. Zo is er geen up-to-date bouwarchief vanaf invoeren van de WABO en zijn stukken niet altijd in digitale vorm beschikbaar. In het verlengde hiervan verdient de archivering van stukken specifieke aandacht. Dat zorgt ook nu al voor problemen (dossier niet goed toegankelijk) maar heeft ook ernstige gevolgen voor de mogelijkheden van informatiedeling op latere momenten.

Binnen de gemeente leeft de Omgevingswet als het gaat om ICT en digitalisering beperkt. Op diverse deelgebieden (bijvoorbeeld burgerzaken en sociale zaken) zijn er weliswaar stappen gezet als het gaat om digitalisering maar op andere niet (zoals bij VTH). De generieke strategische visie die opgesteld is, mist het onderdeel Omgevingswet. Deze conclusie wordt ondersteund vanuit de scan ‘werkwijze houding en gedrag’ (spoor 5). Een van de zes in het kader van deze scan onderzochte aspecten was informatievoorziening. De volgende quote ten aanzien van informatievoorziening is in hoofdstuk 5 terug te vinden:

‘Er is dus (voor een bepaald vraagstuk) niet één dossier digitaal beschikbaar waar alles in staat. Veel informatie moet daardoor nog bij personen ‘opgehaald’ worden. De informatievoorziening is daarentegen vaak wel *per afdeling* goed geregeld.’

Agenda I&A

Vanuit de afdeling I&A is van het eerste moment betrokkenheid bij de implementatie van de Omgevingswet. Bij de betreffende medewerkers is het kennisniveau redelijk hoog en is de impact van de Omgevingswet bekend. Op deze plek in de organisatie is de boodschap binnen de eigen afdeling helder.

Deze boodschap is in bredere zin lastig te communiceren. Het thema ICT en Omgevingswet staat niet op de agenda bij bestuur en directie in bredere zin, buiten de directie I&A waar dit wel op de agenda staat. In allerlei andere grote ontwikkelingen (zoals zaakgericht werken) wordt het weliswaar in een bijzin benoemd, maar er 'staat' niemand voor dit thema.

Bezuinigingen en outsourcing

Op het terrein van ICT en digitalisering spelen momenteel nog twee thema's die invloed hebben op de impact van de Omgevingswet. Dit betreft een bezuinigingsdoelstelling zoals opgelegd aan de directie I&A en de keuze van de gemeente Groningen om het technisch beheer en hosting van alle ICT-componenten aan de markt over te laten.

In het bijzonder de brede outsourcing van de ICT-(beheer)taken en -functies is een proces dat een enorme impact op de dagelijkse gang van zaken heeft. Hierbij valt te denken aan de vraag om capaciteit van de afdeling I&A en vakafdelingen bij de verhuizing van applicaties en het maken van hernieuwde afspraken met leveranciers, het beschrijven van de processen en werking van systemen en het delen van kennis met betrekking tot dagelijks beheer.

Een belangrijke onzekere factor is het vormen van een regieorganisatie binnen de gemeente Groningen op het gebied van ICT. Deze regieorganisatie is de schakel tussen de gemeente en de externe leverancier(s). De verschijningsvorm van deze organisatie was nog niet uitgekristalliseerd ten tijde van de nulmeting. Op dit moment wordt binnen de afdeling I&A gewerkt aan een uitvoeringsplan voor de op te richten 'klant- en regieorganisatie'. Uit het onderzoek van spoor 5 wordt in dit kader expliciet benoemd dat de verwachting is dat de betrokkenheid van I&A met de gemeentelijke organisatie naar verwachting minder wordt na outsourcing en dat dit zorgen baart bij de respondenten.

Applicatielandschap

De Omgevingswet stelt geen specifieke eisen aan het applicatielandschap, alleen aan de kwaliteit van informatie in de vorm van de 3 B's: bruikbaarheid, bestendigheid en beschikbaarheid. Het huidige applicatielandschap is een complex geheel maar in de kern in staat om met de huidige leveranciers te kunnen voldoen aan deze eisen, met een aantal kanttekeningen.

De gemeente streeft naar het gebruik van applicaties zoals deze door de leverancier zijn geleverd. Specifieke oplossingen worden met het oog op standaardisatie zo min mogelijk toegestaan. Voor de Omgevingswet zijn de belangrijkste ICT-leveranciers (in alfabetische volgorde) Centric, Atos/Dimpact, Gouw-IT, Nedgraphics, Pink Roccade en Vicrea.

Deze applicaties zijn conform generieke Groningse afspraken in gebruik en in beheer. Het kennisniveau van de beheerders van de software is hoog. Hierdoor wordt de software intensief gebruikt, zijn veel workflows ingericht en is veel tijd gestoken in het configureren van de applicaties om de processen optimaal te ondersteunen. Het updaten van de software in de reguliere cyclus van de leveranciers - bijvoorbeeld iCentric suite voor omgevingsdiensten en Key2vergunningen – is mede daarom complexer. Het is niet zonder meer mogelijk te updaten naar nieuwe versies zonder deze ontwikkelde logica te verliezen.

Standaardisatie

Diverse systemen zijn ingericht met een specifieke Groningse configuratie, een Groningse 'Smaak'. Systemen sluiten hierdoor goed op de huidige processen binnen de gemeente, maar dit maakt het onderhoud en beheer van de applicaties kosten- en arbeidsintensief. Zeker in het perspectief van outsourcing, waarbij deze werkzaamheden door een marktpartij dienen te worden uitgevoerd (aangestuurd door een regie-organisatie).

Naast standaardisatie van software is ook duidelijk een trend te zien in standaardisatie van gegevens. Groningen is aangesloten op veel landelijke voorzieningen en basisregistraties. Dit geldt helaas niet voor alle systemen, waardoor de gegevenskwaliteit in de volledige informatieketen niet te waarborgen is en fouten ontstaan.

Daarnaast voert Groningen in het kader van de basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT⁴²) niet alleen voor de gemeente zelf, maar juist ook voor gemeenten in de regio het beheer uit.

In het kader van standaardisatie is ook de toetreding tot de samenwerking Dimpact van belang. Dimpact is een landelijk samenwerkingsverband van gemeenten op het gebied van ICT en dienstverlening waar kennisdeling, standaardisatie en innovatie gebundeld plaatsvinden. De gemeente Groningen neemt hieraan actief deel. Binnen deze organisatie wordt kennis opgebouwd met betrekking tot de Omgevingswet om onder andere de eSuite (zaaksysteem) klaar te stomen voor de Omgevingswet.

Hardware/Hosting

Groningen heeft besloten om met ingang van 2018 te starten met de volledige buitenplaatsing van servers en applicaties. Binnen de gemeente zal een beperkte regie-organisatie overblijven. Hier is geen direct verband met de Omgevingswet. De gemeente Groningen kan zowel door zelf zaken te hosten en te beheren dan wel door dit in de markt te plaatsen voldoen aan de eisen vanuit de wet. Wel vergen twee projecten van een dergelijke omvang veel van een organisatie als de gemeente Groningen en zullen beide trajecten een beroep doen op de capaciteit van de afdeling I&A. Tevens maakt het verspreid buiten de deur plaatsen van databases, applicaties en gegevens het genereren van een eenduidig beeld lastiger en dient extra aandacht aan performance en informatiebeveiliging besteed te worden.

⁴² De BGT bevat de ligging van alle fysieke objecten zoals gebouwen, wegen, water, spoorlijnen en (landbouw)terreinen.

Zaakgericht werken

De gemeente Groningen is in 2016 gestart met het implementeren van het zaaksysteem (eSuite van Dimpact). Daarmee is een belangrijke voorwaarde voor zaakgericht werken ingevuld, namelijk een applicatie voor een zaaksysteem. De organisatiebrede uitrol is in het programma 'zaakgericht werken' opgenomen en kent een planning tot 2019. Binnen dit programma is een driedeling gemaakt tussen burgerzaken, sociaal domein en het fysieke domein, waarbij de focus ligt op de processen in de eerste twee domeinen. Binnen het fysiek domein wordt nu gestart met een pilot inzake sloopmeldingen (op basis van een opgesteld inrichtingsdocument).

Ketensamenwerking

De informatievoorziening van de gemeente Groningen is ingericht op basis van de informatiebehoefte van het ruimtelijk domein onderdeel van de gemeentelijke organisatie. De Omgevingswet vraagt echter om een ketengerichte blik. Ketengericht samenwerken met partners is op dit moment nog ad-hoc en gericht op het delen van informatie op specifieke punten/momenten. Er zijn nog geen toekomstbestendige, duurzame oplossingen om samenwerking in ketens te faciliteren. De omgevingsdienst en de provincie kunnen bijvoorbeeld inloggen via een telewerk-oplossing bij de gemeente Groningen; daarnaast worden documenten voor de omgevingsdienst in digitale vorm verstrekt.

Wel wordt door de gemeente nagedacht over het verbeteren van deze situatie. De focus ligt hier bij de omgevingsdienst, namelijk door het digitaliseren van nieuwe dossiers, het aanbieden van werkplekken en het ontwikkelen van een systeemkoppeling met de omgevingsdienst. De andere partners zoals provincie, waterschappen, veiligheidsregio en GGD blijven achter.

Kwaliteit van informatie

In brede zin is het lastig een uitspraak te doen over de kwaliteit van de informatie in de systemen. Zoals eerder opgemerkt, spreekt de Omgevingswet in dit verband over de 3 B's:

- In algemene zin kan gesteld worden dat (digitale) *beschikbaarheid* van informatie beperkt is, aangezien veel processen grotendeels analoog worden afgehandeld.
- *Betrouwbaarheid* lijkt m.b.t. kern- en basisregistraties op orde te zijn. De informatie in de BGT is volgens opgaaf vanuit het betreffende organisatieonderdeel goed en scoort binnen de normen zoals gesteld vanuit de bronhouder. Maar aangezien nog niet alle processen zijn aangesloten op de basis- en kernregistraties is dit niet te stellen voor de gehele keten.
- Met betrekking tot de *bestendigheid* geldt dat met name de historie alleen analoog bestaat en dat er geen generieke, gemeentebrede archivering beschikbaar is. Hierdoor wordt het grootste deel van de dossiers binnen het fysieke domein niet duurzaam opgeslagen, waardoor ontsluiting in een latere fase lastiger, zo niet onmogelijk wordt.

Koppelingen en verbindingen tussen systemen

Niet alle systemen die gebruikt worden binnen het fysieke domein zijn aan elkaar gekoppeld. Daarnaast zijn niet alle applicaties verbonden door middel van de meest recente StUF⁴³ standaarden. Bij gemeente Groningen wordt nog deels gebruik gemaakt van een verouderde versie (StUF 2.04). Daarnaast is het strategisch datamanagement niet optimaal ingericht. Een geïntegreerde data plaat ontbreekt. Er zijn diverse koppelingen, maar het zicht ontbreekt op alle data die over het gehele netwerk gedeeld wordt. Vanuit de Omgevingswet, zoals ook benoemd in de inleiding, worden echter koppelingen en informatiestromen cruciaal. De gemeente Groningen moet eenvoudig de vraag kunnen beantwoorden 'Waar is de informatie?'

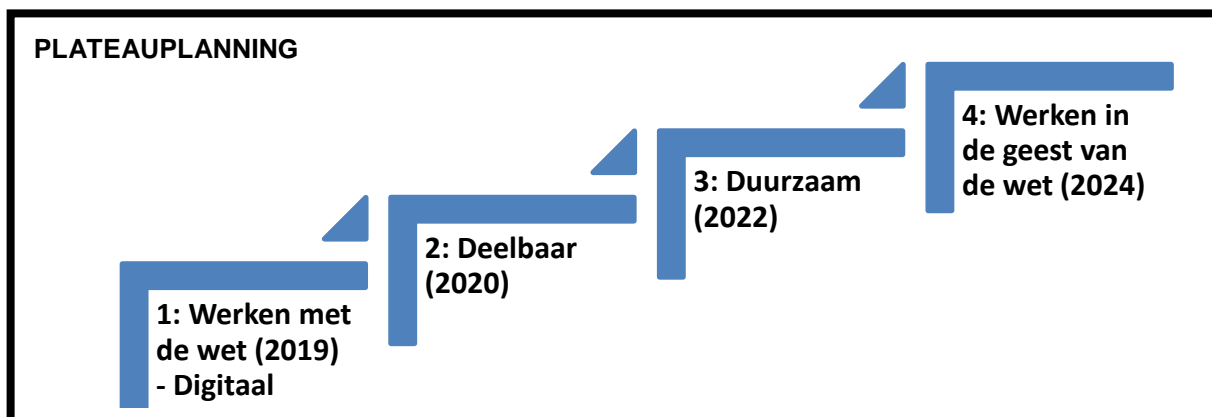
Organisatie en ICT

Naast de digitalisering, hardware en koppelingen is gekeken naar de factor 'beheer en bemensing'. ICT binnen de gemeente Groningen wordt – zo stellen onze interviewpartners – gezien als iets wat er moet zijn. Met de voorgenomen outsourcing en het oprichten van de regie-organisatie is met name het borgen van de kennis binnen de gemeente een belangrijk aandachtspunt. De gebruikte applicaties in het ruimtelijk domein zijn ingericht door personen die een koppeling kunnen leggen tussen organisatie-/proceskennis en technische kennis. Deze rol/combinatie van rollen dient in de regieorganisatie geborgd te zijn.

Op dit moment hebben wij onvoldoende gegevens beschikbaar over de formatie rondom ICT in relatie tot de Omgevingswet. Dit inzicht zou kunnen helpen bij het bepalen van de aansluiting tussen benodigde capaciteit en beschikbare capaciteit. Vanuit de afdeling I&A is er een duidelijke focus voor onderzoek ICT en digitalisering. In dit kader wordt momenteel door een informatieadviseur een onderzoek uitgevoerd waar specifiek ook de kosten meegenomen worden. In dit onderzoek moet duidelijk worden wat de specifieke impact van de Omgevingswet op de I&A organisatie is en wordt de noodzakelijke functionaliteit, architectuur en digitaliseringsbehoefte in meer detail in kaart gebracht.

⁴³ StUF is een standaard uitwisselingsformaat dat het mogelijk maakt om eenvoudiger informatie te delen tussen systemen.

4.3 Ambitie



Voor een succesvolle implementatie en uitvoering van de Omgevingswet is een aantal voorzieningen nodig. Dit zijn een webportaal (voor toegang tot het DSO), een landelijke registratie van omgevingsdocumenten (voor inzicht in geldende regels), het Informatiehuis Ruimte en een gegevenscatalogus (een overzicht van diensten die via het stelsel worden geboden). Daarnaast worden de bestaande voorzieningen Omgevingsloket Online (OLO), Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en Ruimtelijke plannen geschikt gemaakt voor de Omgevingswet.

In principe wordt gebruik gemaakt van bestaande standaarden en applicaties. Hieruit zijn twee belangrijke uitgangspunten af te leiden voor te verwachten ontwikkelingen op het gebied van ICT voor de gemeente Groningen.

- Het adopteren van landelijke standaarden, GDI-bouwblokken en andere generieke elementen kan zonder meer gedaan worden, los van de planning van de Omgevingswet en mogelijke fasering hierin. De uit te voeren acties leiden tot tastbare verbeteringen die hergebruikt kunnen worden in het kader van het aansluiten op de DSO.
- Het gaat niet alleen om systemen en applicaties maar juist om informatie en gegevens. Of zoals de blueprint van het DSO als adagium stelt: 'Gegevens zijn de brandstof van het stelsel'. De gemeente Groningen kan de kwaliteit van deze gegevens verbeteren, los van specifieke inrichtingsvraagstukken die nog openstaan in de Omgevingswet. Redenerend vanuit dit principe geldt dat informatie in de systemen van de gemeente Groningen minimaal aan de volgende kenmerken moet voldoen:
 - **Digitaal.** Informatie, zoals een aanvraag vanuit een loket (nu OLO), moet op een digitale wijze (StUF-xml bericht) ingelezen worden in de suite voor de leefomgeving, waarna de behandeling volledig digitaal kan geschieden en het resultaat van de afhandeling digitaal beschikbaar komt voor de aanvrager en betrokkenen.

- **Deelbaar in de keten** (Opvraagbaar). Vanuit de gedachte van Digitaal 2017, de gedachte van pre-consultatie en samenwerken in de keten is het belangrijk dat informatie in de systemen van de gemeente Groningen eenvoudig (en veilig) gedeeld kan worden met betrokkenen.
- **Duurzaam**. Aanvragen en aanpassingen in omgevingsplannen moeten niet alleen nu, maar juist ook in het verleden doorzoekbaar zijn.

Als we alle vereisten vanuit de Omgevingswet op het vlak van ICT samenvatten, is eigenlijk te stellen dat er één ambitieniveau is voor de Omgevingswet, namelijk op het gebied van ICT voldoen aan de Omgevingswet. Met de kennis van nu kan gesteld worden dat digitaal (samen)werken in ketens de kortste samenvatting van dit ambitieniveau is. Wel is het startpunt en tempo om hieraan te voldoen specifiek te maken voor de gemeente Groningen. Om aan alle bovengenoemde kenmerken te voldoen, is het minimaal nodig dat alle processen in het ruimtelijk domein digitaal af te handelen zijn (trede 1). Deze basisvoorwaarde zorgt impliciet ook voor het (beter) deelbaar (trede 2) maken van informatie en voor het duurzaam opslaan (trede 3) geldt eenzelfde redenering.

4.4 Conclusies en aanbevelingen

De gemeente Groningen staat met de hiervoor beschreven ambitie en de resultaten uit de nulmeting voor een stevige uitdaging. De uitdaging kent twee hoofdonderdelen, namelijk: het agenderen van het thema ICT & Omgevingswet en het integraal digitaal zaakgericht werken. De presentatie van de veranderopgaven is verdeeld in korte termijn (NU), de komende jaren (tot 2020) en langere termijn (op naar 2024).

NU

Ontwikkelen visie

Voor ambitieniveau 1 geldt een overkoepelende opgave. Maak een strategische visie Omgevingswet & ICT, agendeer deze op bestuurlijk niveau en zorg dat de uitvoering hiervan verankerd wordt in bestaande ontwikkelingen (zoals zaakgericht werken en outsourcing/regieorganisatie).

- Voorgestelde planning: Q2 2017.

Agendering

Agendering van de impact van de Omgevingswet op de informatiehuishouding binnen de gemeente Groningen is van groot belang voor het succes van de ICT. Te beginnen met het management en directie en als boodschap een brede ICT-strategie waar de outsourcing, standaardisatie en Omgevingswet in relatie tot elkaar uiteen worden gezet.

NU (2017) – Groningse bodemplaat

1. Ontwikkelen visie op ICT en Omgevingswet (Q2 2017)
2. Agendering (doorlopend)
3. Digitalisering en zaakgerichtwerken (Q2 2017)
4. Visie Standaardisatie (Q2 2017)

Wethouders en bestuurders worden periodiek geïnformeerd over de status van deze ingrijpende ontwikkelingen. Vervolgens zal de rest van de organisatie betrokken worden. Tevens is het formuleren van de te agenderen boodschap van belang.

- Voorgestelde planning: Doorlopend

Digitalisering van processen

Zet op basis van de opgestelde visie in op het digitaliseren van de huidige (werk)processen. Hanteer hierbij de hoofdindeling die nu ook binnen Groningen bekend is en hieronder gepresenteerd.

A	Bouwen, slopen en (brandveilig)gebruik
B	Overig gebruik
C	Markten, evenementen, standplaatsen en festiviteiten
D	Gebruik openbare ruimte
E	Drank, horeca, winkeltijden en prostitutie
F	Parkeren
G	Woonwagens, woon- en bedrijfsschepen
H	Overig

Volg hierbij het voorbeeld van de pilot sloopvergunning en maak een prioriteitenlijst van volgende processen. Maak een blueprint dienstverleningsproces (inclusief verwijzing naar proces- en applicatiearchitectuur), inventariseer processen, maak een analyse per proces ten opzichte van de blueprint en zorg voor het doorvoeren van de aanpassingen. Leg hierbij een relatie met spoor 5 (werkwijze, houding en gedrag), ten behoeve van een samenhangende aanpak van de bij dit spoor benoemde zes aspecten van het organisatie-stuurwiel. Integreer met andere woorden spoor 4 met de andere aspecten van het stuurwiel. Doe recht aan de samenhang tussen de 'ontwikkelniveaus' (zie verder paragraaf 5.4), 'werkwijze, houding en gedrag' en 'ICT en digitalisering'.

- Voorgestelde planning: Te starten Q1 2017, afgerond Q4-2018

Standaardisatie obv GDI-Bouwstenen

Onderdeel van de visie Omgevingswet en ICT is standaardisatie. De gemeente Groningen is gestart met een inventarisatie met betrekking tot maatwerksoftware. Dit onderzoek dient te worden uitgebreid met het opstellen van een plan om tot een beheerste standaardisatieslag te komen. Te starten met het opstellen van een standaardisatie plan voor gemeente Groningen met daarin minimaal:

- verplicht gebruik basis- en kernregistraties in (digitale) processen;
 - standaardisatie van koppelvlakken op basis landelijke standaarden;
 - afspraken over de governance m.b.t. basis- en kernregistraties (standaardisatie gegevens) en de inrichting van systemen (standaardisatie van applicaties).
- Voorgestelde planning: Starten Q2-2017 afgerond Q4 2017

Inzetten op zaakgericht werken binnen Groningen

Intensiveer het programma Zaakgericht werken en zorg voor een verbreding en verdieping van het spoor 'fysiek domein'. Zorg voor een planmatige aanpak gebaseerd op de visie ICT en Omgevingswet en de ontwikkelde blueprint dienstverlening. In deze visie is opgenomen een aanpak om vanaf nu te starten met het juist archiveren van digitale informatie door de gemeente Groningen.

Dit plan moet zorgen voor een versnelling van de invoer van zaakgericht werken binnen de gemeente. De basis van dit plan kan ook gebruikt worden voor het opzetten van zaakgericht werken in de volledige samenwerkingsketen met omgevingsdienst, provincie en veiligheidsregio.

Ook voor dit thema is het van belang om een relatie te leggen met de in spoor 5 benoemde zes aspecten van het organisatie-stuurwiel.

- Voorgestelde planning: Starten Q2-2017 afgerond Q4 2017

2018-2020 – Archief en keten

Archivering

Gemeente Groningen heeft een achterstand op het gebied van archivering. De brede, planmatige invoering van zaakgericht werken zorgt voor het verbeteren van archiefkwaliteit vanaf dat moment. Gezien de achterstanden op het gebied van digitale archivering is het van belang om een *inventarisatie* (2018) te maken van achterstanden in het archief (zoals het bouwarchief vanaf de invoering van de Wabo). Parallel aan deze exercitie is een ambitiebepaling (2018) nodig met betrekking tot archivering; bijvoorbeeld ook in relatie tot het inrichten van een eDepot. Op basis van deze twee onderdelen kan de gemeente Groningen gericht aan de slag met het optimaliseren van het volledige digitale archief in het ruimtelijk domein.

Zaakgericht werken in de keten

Het bestuursakkoord noemt digitaal werken in de keten als randvoorwaarde om de baten van de Omgevingswet te kunnen incasseren. Zaakgericht digitaal werken in de keten bij de uitvoerende overheden is hiervoor van groot belang. Zaakgericht werken geeft grip op de uitvoering van een bedrijfsproces en maakt de informatie daarover transparant voor de deelnemende overheden en de betrokken burgers/bedrijven. Maak minimaal afspraken over de verwachtingen van alle partners over de manier van aansluiten op een zaakstelsel, methodes van koppelen van systemen en de manier van inrichten van zo'n gezamenlijk zaakstelsel.

Hierbij is het weer van belang om een relatie te leggen met de uitkomsten van de scan van spoor 5 en de in spoor 5 benoemde zes aspecten van het organisatie-stuurwiel.

2018-2020 – Archief en keten

1. Archivering nieuwe stukken
2. Zaakgericht werken in de keten

Gegevenshuishouding

Strategisch datamanagement

Voor aansluiting op de Omgevingswet geldt dat het hebben van inzicht in data- en gegevens noodzakelijk is. Dit kan worden geschaard onder de noemer strategisch datamanagement. Zorg voor inzicht in welke informatie waar opgeslagen staat en hoe de informatiebronnen aan elkaar kunnen worden gekoppeld.

Archivering oude, niet digitale stukken

De gemeente Groningen heeft diverse omissies in het digitale archief, waaronder het bouwarchief vanaf de invoering van de Wabo (2010) bij de gemeente Groningen. Deze stukken zijn benodigd en verplicht voor te nemen besluiten met rechtsgevolgen. De betreffende opvragingen uit de informatiehuizen in de DSO moeten worden gedigitaliseerd op basis van het eerder benoemde archiveringsplan.

Vanaf 2020-2024 (Gegevenshuishouding)

1. Strategisch datamanagement
2. Archivering oude & niet-digitale stukken

Globale inschatting kosten

NU (2017) – Groningse bodemplaat	Inschatting tijd/kosten
1. Ontwikkelen visie ICT en Omgevingswet (Q2 2017)	120 uur op niveau senior beleidsmedewerker
2. Agendering (doorlopend)	Geen additionele kosten bij ons bekend
3. Visie en plan van aanpak Digitalisering en zaakgericht werken (Q2 2017)	<ul style="list-style-type: none"> • Uitwerken generieke visie op zaakgericht werken in het fysieke domein (120 uur) • 50 uur per proces voor digitalisering en modelmatig omzetten van papier naar digitaal. In totaal 28 processen geïdentificeerd. (1400 uur) • Inventarisatie koppelingen tussen systemen en aansluiting op basisregistraties. Gemiddeld gerekend met 10k per systeemkoppeling (ca. 500k) . • Beheer, onderhoud, doorontwikkeling in 2017/2018 (1 fte, 150k)
4. Visie Standaardisatie (inclusief archivering) (Q2 2017)	100 uur voor senior beleidsmedewerker visiedocument – 120 uur verwerken resultaten in een aanvalsplan 'Standaardisatie'
2018-2020 – Archief en keten	
1. Zaakgericht werken in de keten	<p>Vanwege onvolledige informatiepositie zeer lastig in te schatten.</p> <p>3 grote blokken, opzetten samenwerkingsvisie, afstemmen welke gegevens worden uitgewisseld en inrichten systemen.</p> <p>€ 400.000 à € 600.000 in 2018-2020 bij gebruikmaking huidige software met aanvullende inrichtingskosten.</p>
2. Archivering nieuwe stukken	Reeds ingeschat door gemeente Groningen.
Vanaf 2020-2024 (Gegevenshuishouding)	
1. Strategisch datamanagement	Personele kosten (2 fte) + kosten tooling (150k)
2. Archivering oude niet digitale stukken	Reeds ingeschat door gemeente Groningen.

Uitgangspunten

- Kosten voor het aanpassen van dagelijkse werkprocessen (per proces). Uitgegaan wordt van een gemiddelde doorlooptijd per proces van: 12 weken à 4 uur per week. Het aantal medewerkers (schaal 10) dat bij dit proces betrokken is wordt bepaald door de categorie-indeling van gemeenten.
- Gemiddeld tarief per uur is gesteld op 75 euro.
- Projectmanagement voor de genoemde onderdelen is in deze weging niet meegenomen.

Aanbevelingen voor het vervolgtraject

Zorg voor een **verbinding** van het Omgevingswetprogramma met het outsourcingtraject. Beide ontwikkelingen vergen veel van de organisatie en hebben hun eigen focus. Het strekt tot aanbeveling deze trajecten aan elkaar te verbinden op het vlak van informatie-uitwisseling.

Zorg dat **digitalisering** meer is dan alleen het omzetten van papieren processen in bestaande systemen. Digitale procesafhandeling vergt in veel gevallen andere routes en mogelijkheden tot vooraf invullen en controleren. Door met een frisse blik te kijken naar de werkprocessen kan de Omgevingswet ook een motor zijn om (digitale) dienstverlening aan burgers en ondernemers te faciliteren. Verbind digitalisering met andere woorden expliciet met de andere aspecten uit het stuurwiel.

Zorg voor **samenhang van spoor 4 met spoor 5** werkwijze, houding en gedrag. Het gaat dan om de samenhang van de zes aspecten van het organisatie-stuurwiel, zoals genoemd in het hoofdstuk over spoor 5) in relatie tot de vier bij dit spoor genoemde ontwikkelingsniveaus (activiteit, proces, systeem en keten).

De gemeente Groningen sluit aan op veel basisregistraties, maakt gebruik van **standaarden** als het gaat om het leggen van koppelingen tussen systemen en heeft vanuit de samenwerking binnen Dimpact een focus op werken met landelijke standaarden. Het is aan te raden dit strikter en *dwingender* toe te passen bij de aanschaf van nieuwe systemen, vervanging van systemen of het inrichten van processen.

Maak concrete afspraken over de methode van digitaal **archiveren**. Hierdoor wordt de achterstand van het digitale archief in ieder geval niet groter. In het kader van aansluiten bij de DSO kan later (2020 en verder) het volledige archief duurzaam, digitaal ontsloten worden, waarbij documenten die benodigd zijn bij het nemen van besluiten met rechtsgevolgen voorrang dienen te krijgen. Juist ook bij samenwerking in ketens is dit een belangrijk punt. Hier is vaak niet expliciet afgestemd wie verantwoordelijk is voor de archiefzorg.

5. Spoor 5 – Werkwijze, houding en gedrag

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van hoofdstuk 5 (werkwijze, houding en gedrag). Om te meten waar de gemeentelijke organisatie nu staat is een scan ontwikkeld. In de volgende paragrafen gaan we nader in op de opzet van deze scan en de resultaten. Tot slot treft u onze aanbevelingen aan.

De resultaten van spoor 5 (inclusief de aanbevelingen) zijn in meer detail beschreven in een separate rapportage.

5.2 Scan werkwijze, houding en gedrag

Berenschot heeft samen met de gemeente Groningen een scan ontwikkeld om inzicht te krijgen in de impact van de Omgevingswet op de gemeentelijke organisatie qua werkwijze(n), houding en gedrag. Met behulp van deze scan is in kaart gebracht hoe groot voor de gemeentelijke organisatie het verschil (gap) is tussen:

- Hoe de gemeentelijke organisatie nu werkt qua werkwijze, houding en gedrag (de zogenaamde IST situatie).
- Welk niveau wenselijk is vanuit de filosofie van de Omgevingswet (de SOLL situatie).

Doelstelling van de scan

De doelstellingen van de scan waren:

- Inzicht krijgen in de veranderopgave (diagnose): waar zitten de (grootste) verschillen tussen de huidige situatie en de voor de Omgevingswet gewenste situatie wat betreft werkwijze, houding en gedrag om vervolgens gericht te bepalen welke stappen nodig in voor het verandertraject.
- Een eerste stap in het verandertraject te zetten door met de betrokken medewerkers te reflecteren op de huidige situatie qua bedrijfsvoering en wat gewenst is voor de Omgevingswet.

Aanpak van de scan

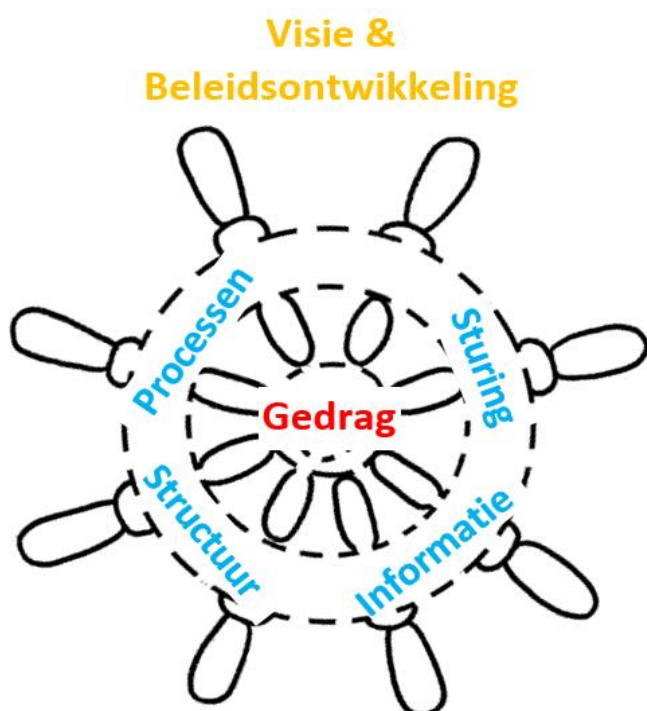
De kern van de scan was een workshop van 2,5 uur, waarin deelnemers uit de organisatie zowel voor de IST situatie als de SOLL situatie hebben aangegeven welk ontwikkelingsniveau aanwezig, resp. gewenst is. Zij hebben dit gedaan door een vragenlijst in te vullen⁴⁴. In deze vragenlijst zijn vier ontwikkelingsniveaus onderscheiden; verderop in dit hoofdstuk lichten wij deze vier niveaus nader toe. Op basis van de uitkomsten zijn de deelnemers met elkaar in gesprek gegaan over de oorzaken van de gap tussen IST en SOLL en hoe deze gap overbrugd kan worden.

⁴⁴ Deze werkvorm is vergelijkbaar met de zelfevaluatie van het INK model en het Overheidsontwikkelmodel (OOM model), maar dan toegespitst op de Omgevingswet.

In totaal hebben -verdeeld over twee dagen- zes workshops plaatsgevonden. 92 deelnemers hebben de vragenlijst (deels) ingevuld; 71 deelnemers hebben de hele vragenlijst ingevuld.

5.3 De zes aspecten die onderzocht worden in de scan

Om concreet inzicht te krijgen in de gap hebben we de volgende zes aspecten van de gemeentelijke organisatie onderzocht: visie/beleidsontwikkeling, sturing, structuur, (werk)processen, informatie(voorziening) en gedrag. Samengevat gaat het hierbij om 'het stuurwiel van een organisatie qua werkwijze, houding en gedrag', zoals de nu volgende figuur laat zien.



Van belang is dat bij veranderingen in de organisatie (zoals bij de Omgevingswet het geval is) in samenhang op deze zes aspecten wordt gestuurd. In onderstaande tabel lichten we deze zes aspecten, en de onderliggende thema's, nader toe.

Aspect	Toelichting
Visie/ beleidsontwikkeling	De organisatie van het aspect visie/beleidsontwikkeling <ul style="list-style-type: none"> • Te bereiken doelen/resultaten. • Bij beleidsontwikkeling betrokken partijen. • Evaluatie van beleid.
Sturing	<ul style="list-style-type: none"> • Bij sturing gaat het om de vraag hoe bestuur, leidinggevend en medewerkers resultaten willen realiseren. • Dit betreft thema's als sturing van het bestuur, samenwerking aan verbeteringen en hoe met feedback wordt omgegaan.
Structuur	Structuur beschrijft de vorm en werking van de organisatie v.w.b. de 'harde' formele regels. De volgende thema's zijn onderzocht:

Aspect	Toelichting
	<ul style="list-style-type: none"> ● Sectoraal (gericht op het eigen organisatieonderdeel) versus integraal werken. ● Koppeling beleid en uitvoering. ● Starheid versus flexibiliteit.
Processen	<p>(Werk)processen zijn logisch geordende activiteiten, gericht op het bereiken van resultaten. Onderzochte thema's zijn o.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● De verbinding van strategie en processen. ● Hoe procesverbeteringen tot stand komen.
Informatie(voorziening)	<ul style="list-style-type: none"> ● Tijdig kunnen beschikken over de juiste informatie is cruciaal om effectief te kunnen werken. ● Bij dit aspect onderzoeken we hoe strategisch 'informatie' wordt ingezet in de organisatie.
Gedrag	<ul style="list-style-type: none"> ● Gedrag betreft alle 'zachte' ongeschreven regels, gewoontes, normen en waarden. ● Onderzochte thema's zijn o.a. leren en ontwikkelen en de wijze van omgaan met belangen en conflicten.

5.4 Vier ontwikkelingsniveaus van een organisatie

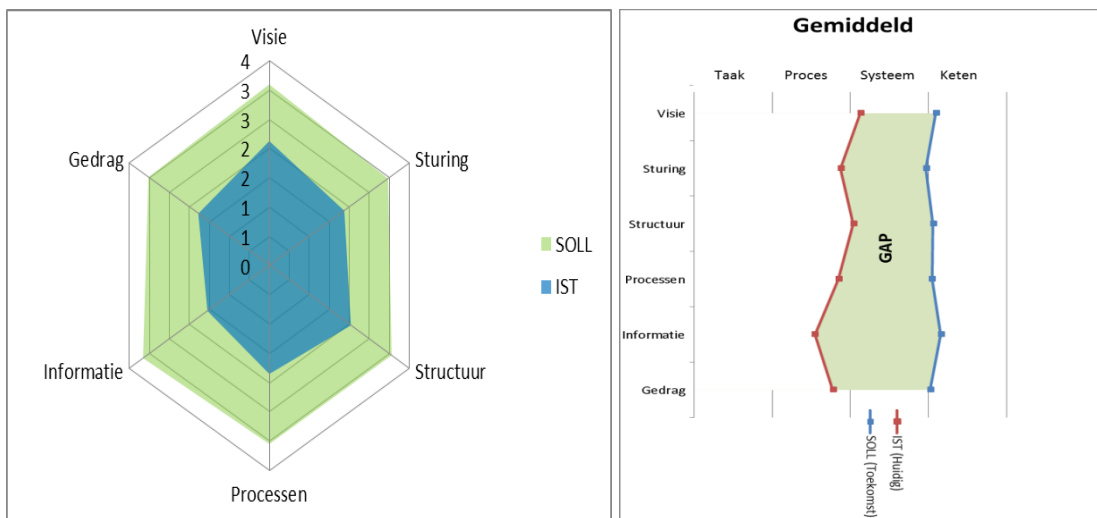
Zoals in de voorgaande tabel aangegeven hebben we elk van de zes aspecten uitwerkt in een aantal –voor de Omgevingswet relevante- thema's. Per thema zijn vier stellingen geformuleerd. Elke stelling representeert één van de vier ontwikkelingsniveaus waarin een organisatie zich qua werkwijze, houding en gedrag kan bevinden. De nu volgende tabel laat deze vier ontwikkelingsniveaus zien.

Ontwikkelingsniveau	Toelichting
1. Activiteit georiënteerd	<ul style="list-style-type: none"> ● Zo goed mogelijk je eigen werk doen. ● Goed vakmanschap staat centraal. <p><i>Voorbeeld: schrijven van een milieukundig advies (zonder toetsing met collega's van economie, verkeer, geluid, ecologie, erfgoed, etc.).</i></p>
2. (Werk)proces georiënteerd	<ul style="list-style-type: none"> ● Zo goed mogelijk samen met collega's het werkproces uitvoeren. <p><i>Voorbeeld: één specifiek vergunningverleningsproces, zoals een horecaverunning.</i></p>
3. Systeem/organisatie georiënteerd	<ul style="list-style-type: none"> ● Zo goed mogelijk -over werkprocessen heen- de doelen van de organisatie realiseren én de doelen van initiatiefnemers. ● Over je eigen werkproces(sen) en organisatieonderdeel heen kunnen kijken; integraal kunnen werken. <p><i>Voorbeeld: afstemming vergunningsprocessen t.b.v. horeca (omgevingsvergunning, horecaverunning, vergunning voor gokautomaten en terras etc.).</i></p>
4. Keten georiënteerd	<ul style="list-style-type: none"> ● Afspraken met ketenpartners over gezamenlijke realisatie van beleidsdoelen. ● Ketenbreed intensieve samenwerking; o.a. uitwisseling van kennis en capaciteiten. <p><i>Voorbeeld: afstemming vergunningverlening met externe partners, zoals provincie, waterschap, veiligheidsregio of Omgevingsdienst.</i></p>

5.5 De gap op hoofdlijnen

Deze paragraaf bevat de hoofdlijnen van de resultaten van de scan; in de separate rapportage over spoor 5 zijn de resultaten in meer detail uitgewerkt.

Onderstaande twee grafieken (spinnenweb en gap grafiek) geven een samenvattend overzicht van de resultaten voor de zes aspecten van het stuurwiel.⁴⁵ De tabel onder de grafiek laat de feitelijke cijfers zien.



Aspect	IST	SOLL	Gap
Visie	2,13	3,10	0,97
Sturing	1,88	2,97	1,10
Structuur	2,04	3,06	1,02
Processen	1,85	3,05	1,20
Informatie	1,55	3,16	1,47
Gedrag	1,78	3,02	1,25

De conclusies die we uit deze grafiek kunnen trekken zijn (onder meer):⁴⁶

- Ten aanzien van alle zes de aspecten bestaat een forse gap tussen de IST en de SOLL situatie.

⁴⁵ De score in deze grafiek is ontstaan door de scores van de deelnemers voor de verschillende onderzochte thema's van de zes aspecten van het stuurwiel te middelen en bij elkaar op te tellen.

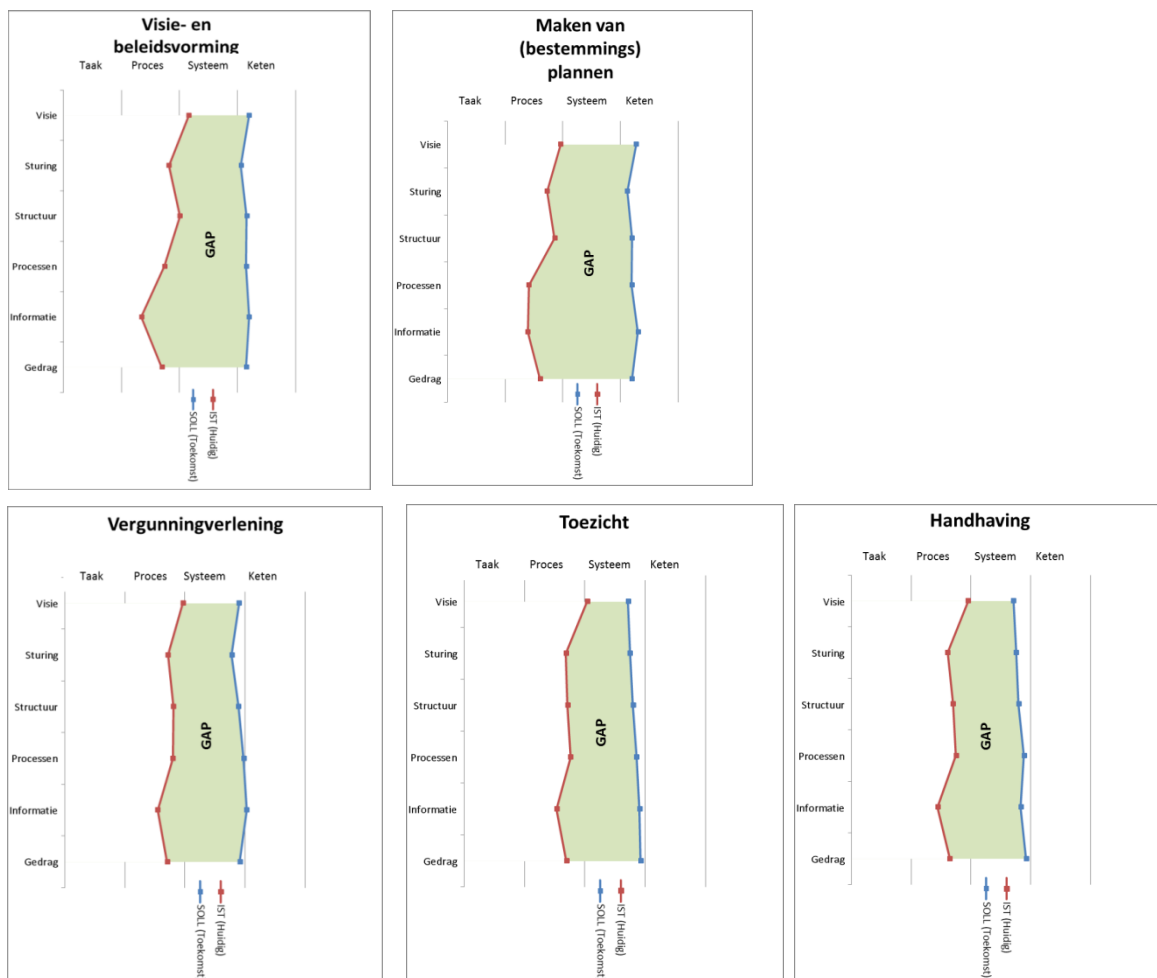
⁴⁶ In de tabellen die we in het vervolg presenteren is steeds het aspect (thema) met de grootste gap vetgedrukt en het aspect (thema) met de kleinste gap cursief weergegeven.

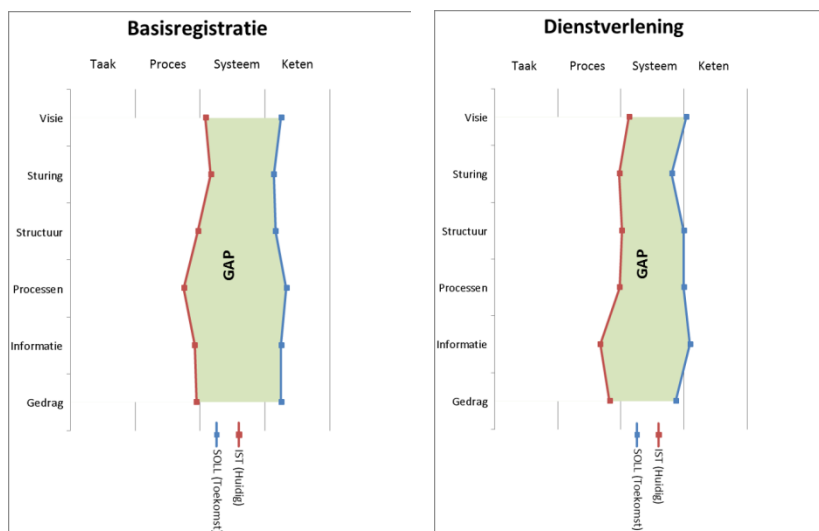
- Deelnemers aan de workshops zien -gemiddeld gesproken- de grootste gap bij het aspect Informatie(voorziening), gevolgd door Gedrag. De gap is het kleinste bij het onderdeel Visie.
- Niveau 3 is -grosso modo- volgens de deelnemers qua ontwikkelingsniveau voldoende c.q. nodig voor de Omgevingswet.

Gap bij de zeven hoofdprocessen

Door te analyseren op welke onderliggende (verdiepende) thema's de grootste gap zit, ontstaat inzicht in op welke thema's specifiek voor de gemeentelijke organisatie 'werk aan de winkel' is.

De nu volgende gap-grafieken laten voor de verschillende hoofdprocessen in het fysieke domein de gap zien op de zes aspecten van het stuurwiel.





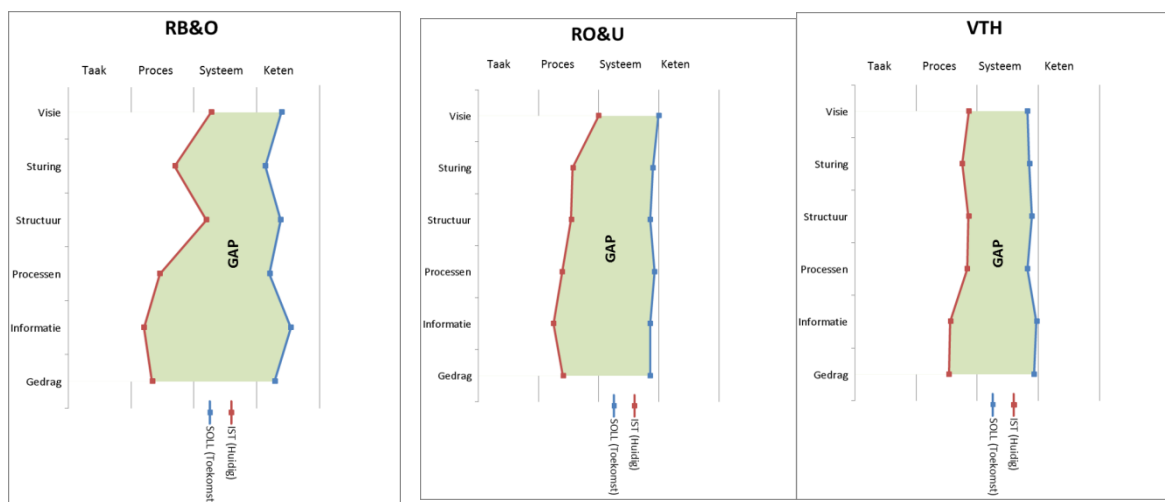
Bijlage 7 van de separate rapportage over spoor 5 geeft een verdieping van de gap voor de verschillende processen in het fysieke domein.

Ook hier is de conclusie dat -gemiddeld gesproken- de grootste gap bij het aspect Informatie(voorziening) zit, gevolgd door Gedrag. Wat betreft het ambitieniveau qua SOLL situatie zijn er verschillen waarneembaar tussen de verschillende processen:

- Voor de processen Visie- en beleidsvorming en Maken van (bestemmings)plannen zit het ambitieniveau boven de 3. Doordat het ambitieniveau voor deze twee processen hoger ligt, is ook de gap voor deze twee processen hoger dan de (in de volgende bullet te bespreken) meer uitvoerende processen.
- Voor de overige, meer uitvoerende processen, ligt het ambitieniveau onder de 3.

Gap bij de organisatieonderdelen

Verder hebben wij een vergelijkbare analyse uitgevoerd voor de meest bij de Omgevingswet betrokken *organisatieonderdelen* RB&O, RO&U en VTH. De nu volgende gap grafieken geven een samenvattende vergelijking van de resultaten van de genoemde drie organisatieonderdelen op de zes aspecten.



Uit deze grafieken kunnen we onder meer de volgende conclusies trekken (die weer vergelijkbaar zijn met de hiervoor getrokken conclusies ten aanzien van het gemiddelde en de processen):

- Voor de drie organisatieonderdelen geldt dat de grootste gap op het aspect 'Informatie' zit en de kleinste gap op 'Visie'.
- Er zijn verschillen tussen de organisatieonderdelen wat betreft het (ingeschatte) niveau van de IST situatie en het (gewenste) niveau van de SOLL situatie. Daarmee verschilt ook de gap per organisatieonderdeel.

De nu volgende tabel geeft tot slot een samenvattend overzicht van de gap van het totaal/gemiddeld, de drie organisatieonderdelen en de processen in het fysieke domein.

	IST	SOLL	Gap
Totaal / gemiddeld	1,87	3,06	1,19
Organisatieonderdelen:			
RB&O	1,69	3,33	1,63
RO&U	1,53	2,90	1,37
VTH	1,74	2,88	1,15
Processen:			
Visie- en beleidsvorming	1,79	3,15	1,36
Maken van (bestemmings-)plannen	1,66	3,22	1,56
Vergunningverlening	1,76	2,92	1,16
Toezicht	1,74	2,83	1,09
Handhaving	1,68	2,82	1,14
Basisregistraties	1,97	3,23	1,26
Dienstverlening	1,93	2,97	1,04

5.6 Conclusies scan

We gaan nu in op de conclusies die we -op hoofdlijnen- uit de scanresultaten kunnen trekken. We hebben deze conclusies onderverdeeld in de volgende thema's: algemene conclusies ten aanzien van de gaps, werkdruk, organisatiestructuur, informatievoorziening en benodigde competenties/verandercapaciteit van de organisatie.

Algemene conclusies ten aanzien van de gaps zijn:

- Ten aanzien van alle zes de aspecten bestaat een forse gap tussen de IST (huidige) en de SOLL (toekomstige) situatie.
- De gaps verschillen per *aspect van het stuurwiel*: de grootste gap zit op het aspect 'Informatie' en de kleinste gap op 'Visie'.
- De gaps verschillen *tussen de organisatieonderdelen*, omdat:
 - het (ingeschatte) niveau van de IST situatie per organisatieonderdeel anders is
 - het (gewenste) niveau van de SOLL situatie per organisatieonderdeel verschillend is.

Daarmee verschilt ook de gap en de aandachtspunten per organisatieonderdeel. Dezelfde conclusie kunnen we trekken uit de invulling van de verschillende processen in het fysieke domein; zie bijlage 9 van de separate rapportage over spoor 5.

Deze conclusie heeft als consequentie dat in de veranderstrategie volgens ons twee verschillende aanvliegeroutes gecombineerd zouden moeten worden:

- Aanvliegeroute 1: per aspect van het stuurwiel (maar wel altijd in onderlinge samenhang).
- Aanvliegeroute 2: per organisatieonderdeel / team/ werkproces (in het fysiek domein).

In bijlage 5 van de separate rapportage over spoor 5 hebben we een sortering gemaakt naar omvang van de gap (van de verschillende onderzochte thema's). Dit inzicht kan gebruikt worden voor de prioritering van het overbruggen van de gaps.

SOLL situatie VTH onder niveau 3 (systeem/organisatiegericht)

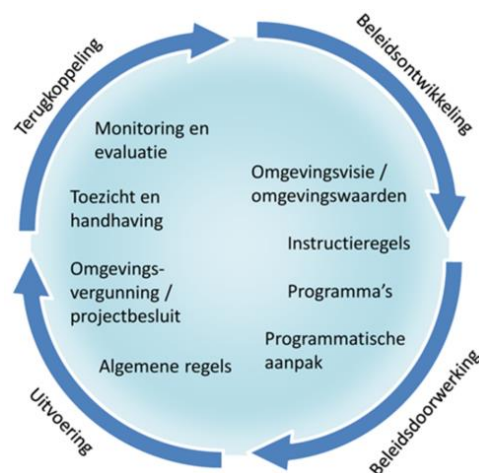
Eerder in dit hoofdstuk zagen we dat zowel het VTH organisatieonderdeel als de VTH processen gemiddeld onder de 3 scoren qua SOLL situatie. Wij vragen ons af of een score lager dan 3 terecht is. In onze visie zou minimaal een 3 gescoord moeten worden om Omgevingswet-proof te zijn, tenzij er gegronde redenen zijn om hiervan af te wijken (naar boven of naar beneden). Oftewel: 'comply or explain'. De Omgevingswet vraagt namelijk verbinding tussen sturing, processen, informatie, etc. op minimaal het niveau van de organisatie.

Vanuit de huidige logica van de VTH processen kan wellicht beredeneerd worden dat niveau 2 ('procesgericht') in vele gevallen voldoende zou moeten zijn.

In de huidige situatie gaat het immers om uitvoerende processen vanuit duidelijke (wettelijke) kaders, zoals het bestemmingsplan dat eens in de tien jaar geactualiseerd moet worden. De Omgevingswet introduceert echter de *beleidscyclus*⁴⁷ (zie de figuur) die een veel dynamischer karakter heeft.

De Omgevingswet brengt een (dynamisch) ronddraaiend beleidssysteem op gang, gericht op het actief realiseren van specifieke doelen voor de fysieke leefomgeving. Er is geen juridische samenhang of doorwerking tussen de in de cyclus weergegeven rechtsfiguren. Een bestuursorgaan moet dus uit eigen beweging de volgende stap in de cyclus zetten.

Het is dus voor de VTH processen van belang dat deze ingebed gaan worden in de beleidscyclus van de Omgevingswet. In onze visie is daarvoor minimaal niveau 3 nodig. Dat zou betekenen dat in de veranderaanpak richting de VTH medewerkers (extra) aandacht besteed moet worden aan de positie van de VTH processen in de beleidscyclus van de Omgevingswet én de implicaties hiervan voor het ontwikkelingsniveau.



Werkdruk

Uit de groepsgesprekken komt naar voren dat meerdere mensen werkdruk ervaren. Werkdruk komt ook als thema voor (onder meer) RB&O en RO&U naar voren uit het medewerkerstevredenheid onderzoek (MTO) van november 2015⁴⁸. In het MTO werd onder meer de volgende opmerking gemaakt over werkdruk:

Er verandert zo veel dat er tijd zou moeten zijn om met elkaar te kunnen overleggen en nieuwe werkafspraken te kunnen maken. Deze tijd is er niet, omdat de werkdruk heel hoog is. Hierdoor gaat een ieder zijn eigen weg en gaat de kwaliteit van het team en de tevredenheid over teamsamenwerking en -resultaat achteruit. Hier graag aandacht en oplossingen voor.

In onze visie brengt werkdruk het risico met zich mee dat een organisatie qua ontwikkelingsniveau op het niveau van activiteit gericht werken blijft (of terecht komt). Werkdruk is daarmee een bedreiging voor het bereiken van (minimaal) niveau 3. Uit onderzoek blijkt dat verschillende factoren c.q. oorzaken kunnen samenhangen met ervaren werkdruk, zoals onder andere onduidelijkheid over taken, rollen, verantwoordelijkheden, organisatiestructuur, onduidelijke of ontbreken van visie/richting; deze factoren spelen in grotere mate bij een matrixorganisatie.

⁴⁷ Zie Memorie van Toelichting, TK, vergaderjaar 2013–2014, 33 962, nr. 3, blz 21

⁴⁸ Zie pagina 17 van het MTO.

Echter om te achterhalen wat de specifieke oorzaken zijn van de werkdruk in de organisatie is uitgebreider onderzoek nodig.⁴⁹

Organisatiestructuur

Zowel uit de ingevulde vragenlijsten als de groepsgesprekken blijkt dat diverse medewerkers (van Stadsontwikkeling c.q. van RB&O en RO&U) nog geen grip hebben op de nieuwe organisatiestructuur. Men geeft aan niet te weten waaronder te vallen, wie beslissingsbevoegd is, men vindt de indeling van teams niet logisch en mist oude collega's. De organisatiestructuur lijkt hiermee -althans voor deze medewerkers- niet helemaal in lijn te zijn met de organisatiedoelen. Dit signaal is vergelijkbaar met hetgeen naar voren kwam uit het onderzoek 'Samen werken aan de stad' van 18 september 2016. Risico van deze situatie voor het traject om werkwijze, houding en gedrag inzake de Omgevingswet te veranderen is dat er bij deze medewerkers sprake is van 'veranderbaarheid'.

Informatievoorziening

Het thema Informatievoorziening kwam in de groepsgesprekken bij een aantal aspecten van het stuurwiel terug. De nu volgende tabel geeft hiervan een overzicht.

Aspect van het stuurwiel	Aandachtspunten qua informatievoorziening
Visie	<ul style="list-style-type: none"> • Visies en beleidsdocumenten zijn niet altijd bij iedereen bekend. • Initiatieven komen op verschillende plekken binnen in de organisatie. Hiervan bestaat niet één integraal overzicht. • Het is niet mogelijk om in één oogopslag helder te hebben welke regels er gelden.
Sturing	<ul style="list-style-type: none"> • Het is lastig om samen te werken aan verbeteringen als niet duidelijk is wie in een opdracht een rol spelen, bij wie je terecht kan en wie de beslissende stem heeft. • Het wordt verschillend beleefd of een medewerker of manager voldoende sturingsinformatie heeft.
Processen	<ul style="list-style-type: none"> • VTH heeft moeite om nieuwe medewerkers en inhuurkrachten in te werken. Het ontbreekt namelijk aan procedures die inzicht geven hoe het proces doorlopen moet worden en waar de voor het werk benodigde informatie gevonden kan worden. De proceshandboeken zijn gedateerd (uit 2008) en onbekend bij medewerkers. In combinatie met werkdruk bij de vaste medewerkers (en daardoor verminderde collegialiteit) zorgt dit ervoor dat nieuwe medewerkers vaak zelf het wiel moeten uitvinden.
Informatie	<ul style="list-style-type: none"> • Als er al informatie digitaal beschikbaar is, zit dit verspreid in losse systemen die niet gekoppeld zijn. Er is dus (voor een bepaald vraagstuk) niet één dossier digitaal beschikbaar waar alles in staat. Veel informatie moet daardoor nog bij personen 'opgehaald' worden. De informatievoorziening is daarentegen vaak wel per organisatieonderdeel goed geregeld.

⁴⁹ Het gaat dan om vragen als: Wat zijn oorzaken van de ervaren werkdruk? Bij welke functies en/of organisatieonderdelen is de werkdruk het hoogst en waar niet? Wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen? Mocht dit niet of onvoldoende terug te vinden zijn in het MTO of andere onderzoeken (zoals het onderzoek 'Samen werken aan Stad'); is het zaak dit bijvoorbeeld middels een korte online vragenlijst (gecombineerd met groepsgesprekken om meer voorbeelden en concrete oplossingsrichting op te halen) te onderzoeken. De ervaren werkdruk kan immers een belangrijke belemmering zijn voor medewerkers om actief deel te nemen aan het verandertraject.

De tabel geeft inzicht op welke punten medewerkers meer informatie willen hebben om het werk te beter kunnen doen. Het is van belang deze inzichten mee te nemen bij de nadere uitwerking van spoor 4 (digitalisering en ICT).

Benodigde competenties/verander capaciteit van de organisatie

Inzicht in de benodigde competenties in combinatie met de verander capaciteit c.q. het veranderingsvermogen van de gemeentelijke organisatie is van belang voor het bepalen van de veranderaanpak en het verandertempo (om van IST naar SOLL te komen).⁵⁰ Hiervoor benoemden we al twee thema's die (negatieve) impact hebben op de verander capaciteit, namelijk werkdruk en onduidelijkheid over de organisatiestructuur. Daarnaast geeft de scan inzicht in de benodigde competenties in combinatie met de verander capaciteit. Zie de nu volgende tabel voor de gemiddelde score en de scores van de meest bij de Omgevingswet betrokken organisatieonderdelen RB&O, RO&U en VTH.

Co- de ⁵¹	Aspect	Totaal / gemiddeld			RB&O			RO&U			VTH		
		IST	SOLL	Gap	IST	SOLL	Gap	IST	SOLL	Gap	IST	SOLL	Gap
Si3	Samenwerking aan verbeteringen	1,86	3,18	1,32	1,64	3,45	1,82	1,43	2,86	1,43	2,06	3,06	1,00
Si4	Feedback	1,90	2,82	0,92	1,64	3,00	1,36	1,71	3,00	1,29	1,76	2,76	1,00
Si5	Doorvoeren verbeteringen: reactief versus proactief	1,89	2,90	1,01	1,73	3,00	1,27	1,57	3,14	1,57	1,65	2,71	1,06
Sc4	Starheid versus flexibiliteit/wendbaarheid	1,88	2,89	1,01	1,55	3,27	1,73	1,14	2,86	1,71	1,76	2,65	0,88
P4	Procesverbeteringen	1,97	3,23	1,25	2,00	3,18	1,18	1,29	3,14	1,86	1,82	3,12	1,29
G1	Veranderen gedrag	1,81	3,01	1,21	1,36	3,09	1,73	1,14	3,29	2,14	1,76	2,88	1,12
G2	Leren en ontwikkelen (individuele medewerker)	1,60	2,90	1,30	1,09	3,09	2,00	1,43	2,86	1,43	1,29	2,76	1,47
G3	Leren en ontwikkelen (organisatie)	1,58	2,97	1,39	1,18	3,18	2,00	1,00	2,57	1,57	1,29	3,00	1,71
G4	Belangen	1,91	3,08	1,17	1,36	3,36	2,00	1,57	2,86	1,29	1,65	2,88	1,24
G5	Problemen en conflicten	1,97	3,07	1,10	1,55	3,45	1,91	1,57	2,86	1,29	1,65	2,94	1,29
G6	Samenwerking	1,79	3,10	1,30	1,45	3,55	2,09	1,71	2,71	1,00	1,59	3,12	1,53

⁵⁰ In hoofdstuk 3 en in bijlage 6 van de separate rapportage over spoor 5 gaan we daar nader op in.

⁵¹ Zie voor de betekenis van deze codes bijlage 2 van de separate rapportage over spoor 5.

De nu volgende twee tabellen laten hetzelfde zien voor de zeven *hoofdprocessen* in de fysieke leefomgeving.

Co- de	Visie	Visie- en beleidsvorming			Maken van (bestem- mings)plannen			Basis- registraties			Dienstverlening		
		IST	SOLL	Gap	IST	SOLL	Gap	IST	SOLL	Gap	IST	SOLL	Gap
Si3	Samenwerking aan verbeteringen	1,80	3,37	1,57	1,43	3,14	1,71	2,00	3,17	1,17	2,00	3,00	1,00
Si4	Feedback	1,73	2,83	<i>1,10</i>	1,71	2,93	<i>1,21</i>	2,33	2,67	<i>0,33</i>	2,08	2,46	<i>0,38</i>
Si5	Doorvoeren verbeteringen: reactief versus proactief	1,93	3,07	1,13	1,64	3,21	1,57	2,33	3,33	1,00	2,08	2,92	0,85
Sc4	Starheid versus flexibiliteit/wendbaarheid	1,70	3,03	1,33	1,43	3,07	1,64	1,83	3,00	1,17	1,69	2,77	1,08
P4	Procesverbeteringen	2,00	3,33	1,33	1,43	3,29	1,86	1,83	3,50	1,67	2,38	3,15	0,77
G1	Veranderen gedrag	1,67	3,10	1,43	1,57	3,36	1,79	1,67	3,50	1,83	1,77	2,85	1,08
G2	Leren en ontwikkelen (individuele medewerker)	1,60	3,10	1,50	1,57	3,00	1,43	1,67	3,00	1,33	1,62	2,85	1,23
G3	Leren en ontwikkelen (organisatie)	1,53	3,07	1,53	1,43	3,07	1,64	1,83	3,17	1,33	1,62	2,92	1,31
G4	Belangen	1,80	3,20	1,40	1,57	3,21	1,64	2,00	3,33	1,33	2,15	2,77	0,62
G5	Problemen en conflicten	1,90	3,20	1,30	1,93	3,21	1,29	2,17	3,33	1,17	1,92	2,92	1,00
G6	Samenwerking	1,67	3,23	1,57	1,57	3,36	1,79	2,33	3,17	0,83	1,85	2,92	1,08

Code	Visie	Vergunning- verlening			Toezicht			Handhaving		
		IST	SOLL	Gap	IST	SOLL	Gap	IST	SOLL	Gap
Si3	Samenwerking aan verbeteringen	1,69	2,69	1,00	1,50	2,81	1,31	1,39	2,78	1,39
Si4	Feedback	1,81	2,77	<i>0,96</i>	1,94	2,75	<i>0,81</i>	1,89	2,78	<i>0,89</i>
Si5	Doorvoeren verbeteringen: reactief versus proactief	1,77	2,96	1,19	1,81	2,94	1,13	1,67	2,94	1,28
Sc4	Starheid versus flexibiliteit/wendbaarheid	1,81	2,85	1,04	1,69	2,75	1,06	1,67	2,78	1,11
P4	Procesverbeteringen	1,85	3,15	1,31	1,81	3,31	1,50	1,78	3,28	1,50
G1	Veranderen gedrag	1,69	3,04	1,35	1,88	3,13	1,25	1,78	3,06	1,28
G2	Leren en ontwikkelen (individuele medewerker)	1,42	2,69	1,27	1,50	2,69	1,19	1,50	2,72	1,22
G3	Leren en ontwikkelen (organisatie)	1,50	2,85	1,35	1,69	3,00	1,31	1,61	3,00	1,39

		Vergunning-verlening			Toezicht			Handhaving		
G4	Belangen	1,92	2,92	1,00	1,88	2,81	0,94	1,78	2,89	1,11
G5	Problemen en conflicten	1,92	2,96	1,04	1,63	2,81	1,19	1,67	2,78	1,11
G6	Samenwerking	1,77	3,04	1,27	1,63	3,13	1,50	1,56	3,11	1,56

Een conclusie die we uit deze tabellen kunnen trekken is dat de aandachtspunten qua benodigde competenties en verandercapaciteit verschillend zijn tussen de organisatieonderdelen én tussen de processen in het fysieke domein.

5.7 Hoe kunnen de gaps (niet) overbrugd worden?

In dit hoofdstuk en in de bijlagen 5 en 9 van de separate rapportage over spoor 5 presenteren we diverse tabellen die inzicht geven in de gap tussen de huidige IST situatie en de gewenste SOLL situatie. Uit deze tabellen blijkt dat de medewerkers (die de vragenlijst hebben ingevuld) ervaren dat het organisatieonderdeel en/of het proces waarin ze werkzaam zijn nog stappen vooruit kunnen zetten. Dit is belangrijke input voor het vervolgtraject. Immers:

- De omvang van de gap geeft per organisatieonderdeel en per proces inzicht in op welke thema's de *focus* gelegd moet worden (in het vervolgtraject).
- De vragenlijst in bijlage 2 van de separate rapportage over bijlage 5 geeft per thema inzicht in wat de *aard* is van de te overbruggen gap.

In het vervolgtraject is de vraag hoe de gaps -voor de verschillende thema's- het beste overbrugd kunnen worden. Een methode die *niet* tot het gewenste resultaat zal leiden is om (separaat) per thema een activiteitenlijst met interventies op te stellen om de gap te overbruggen. In de eerste plaats is dat omdat volgens ons de veranderopgave van de Omgevingswet hiervoor te complex is. De hiervoor gepresenteerde gap grafieken laten bijvoorbeeld zien dat op *alle* aspecten (onderdelen) van het stuurwiel een stap gemaakt moet worden om de organisatie 'Omgevingswet-proof' te maken. Daarbij hangen de zes aspecten van het stuurwiel (met de onderliggende thema's) nauw met elkaar samen. Het is daarom in onze visie van belang om een *samenhangende en geïntegreerde aanpak* te ontwikkelen met interventies die gelijktijdig een verandering realiseren op meerdere (liefst alle zes) aspecten van het stuurwiel.

Een voorbeeld van een organisatieverandering waarbij, voor zover we dat kunnen beoordelen, niet in samenhang en geïntegreerd *alle* aspecten van het stuurwiel zijn geadresseerd, lijkt de reorganisatie van Stadsontwikkeling te zijn. Het aspect Informatievoorziening heeft bijvoorbeeld geen specifieke aandacht gekregen in het reorganisatieplan. Tevens kwam uit de scan naar voren dat er relatief grote gaps op dit aspect zijn, zie (met name) de grafieken van de processen 'Visie en beleidsvorming' en 'Maken van (bestemmings)plannen' en de grafiek van het organisatieonderdeel RB&O. Met de informatie uit de scan wordt duidelijk dat dit aspect in de komende periode specifiek aandacht verdient van de programmaorganisatie Omgevingswet (maar steeds wel in samenhang met de andere 5 aspecten).

We geven nog een ander voorbeeld om het belang van een samenhangende en geïntegreerde aanpak op de zes aspecten van het stuurwiel toe te lichten. Bij het proces 'Maken van bestemmingsplannen' is het thema met de grootste gap 'Procesverbeteringen' (namelijk een gap van 1,86); zie de tabel op de voorgaande pagina. Het ligt daarom voor de hand om in het vervolgtraject hiervoor een interventie te ontwikkelen. Deze interventie zou dan zodanig ontworpen moeten worden dat dit gelijk een bijdrage levert aan het overbruggen van de gaps op de thema's 'Samenwerking (aan verbeteringen)' en 'Veranderen van gedrag'. In de eerste plaats omdat dit twee andere thema's zijn die ook een relatief grote gap hebben bij 'Maken van bestemmingsplannen'. Een tweede reden is dat -als deze drie thema's niet tegelijk 'aangepakt' worden- het risico bestaat dat een interventie gericht op alleen het thema 'Procesverbeteringen' slechts een *eenmalig* (kortdurend) effect heeft. Bij het als organisatie *structureel* gericht zijn op procesverbeteringen is het volgens ons randvoorwaardelijk dat op de thema's 'Samenwerking (aan verbeteringen)' en 'Veranderen van gedrag' ook stappen gemaakt worden richting de SOLL situatie.

Een tweede argument is dat voor de meeste thema's geldt dat de SOLL situatie niet 'maakbaar' en 'planbaar' is, mede omdat de SOLL situatie niet eenduidig gedefinieerd kan worden in termen van een SMART te bereiken resultaat. Het gaat meer om een richting waarin de organisatie zich zal moeten bewegen dan een concreet te bereiken einddoel. Zie bijvoorbeeld de thema's in de voorgaande paragraaf over de benodigde competenties/veranderingscapaciteit van de organisatie: voor al deze thema's geldt dat voor het overbruggen van de gap een andere houding en gedrag van de medewerkers nodig is. De komende periode zal -samen met de betrokken medewerkers- 'ontdekt' moeten worden hoe dat er in de dagelijkse praktijk concreet uit zal komen te zien. Omdat voor de verschillende thema's de SOLL situatie niet eenduidig gedefinieerd kan worden en –mede daarom- niet maakbaar en planbaar is, kan niet verwacht worden dat de SOLL situatie gerealiseerd kan worden via het plannen van een aantal (losstaande) activiteiten per thema.

Anders gezegd adviseren wij om de gaps *niet* te overbruggen via een projectmatig uit te voeren activiteitenlijst met interventies per thema. Wij adviseren *wel* om een programma in te richten voor de implementatie van de Omgevingswet⁵². Een belangrijk verschil tussen een project en een programma is dat een project zich richt op het opleveren van bepaalde producten c.q. concrete resultaten, terwijl een programma gericht is op doorvoeren van een verandering. De volgende paragraaf met onze aanbevelingen gaat hier nader op in.

Een voorbeeld van een geïntegreerde interventie voor het overbruggen van gaps: de Kiosk

We geven nu een voorbeeld van een geïntegreerde interventie om in samenhang gaps te overbruggen, namelijk de pilot Kiosk.

⁵² Het begrip 'programma' waarvan hier sprake is, is overigens anders van karakter dan de programma's die als nieuw instrument in de Omgevingswet geïntroduceerd worden. Programma's in het kader van de Omgevingswet zijn uitwerkingen van het te voeren beleid om aan de gestelde omgevingswaarden te voldoen of om andere doelstellingen voor (een of meer onderdelen van) de fysieke leefomgeving te bereiken.

De pilot Kiosk heeft tot doel de voorkant van het vergunningverleningsproces te stroomlijnen. De Kiosk is een fysieke plek (op het Harm Buitenplein) waarin de gemeente in een voorstadium snel en adequaat integraal kan adviseren op een initiatief. In de pilot Kiosk wordt samengewerkt door de afdeling VTH, medewerkers van Stadsontwikkeling, de evenementenorganisatie van Stadstoezicht en de horeca- en prostitutie-medewerkers van de afdeling EZ. Er wordt hierbij beoordeeld of een aanvraag eenvoudig en snel kan worden afgehandeld of dat het langer gaat duren. Zaken die niet in bestemmingsplannen passen kunnen worden opgeschaald naar de 'Versnellingstafel' en daar op eenzelfde wijze worden behandeld en opgeschaald naar de directie en de portefeuille-overleggen. Digitalisering en verdere doorontwikkeling van dit proces moet ervoor zorgen dat initiatiefnemers sneller weten waar ze aan toe zijn. De pilot is ontstaan als gevolg van een onderzoek door de werkgroep 'Van Initiatief tot Vergunning'. Deze werkgroep heeft het toetsingsproces (in de voorfase van de planvorming) onderzocht en kwam tot de conclusie dat de advisering in het bouwplanproces nog beter kan (integraler en sneller).

De pilot Kiosk kan gezien worden als een interventie waarmee -in samenhang- in één keer voor verschillende thema's van de zes aspecten van het stuurwiel de stap gezet kan worden naar de ontwikkelingsniveaus proces georiënteerd of systeem georiënteerd. Via de volgende tabel lichten wij dit toe.

Code	Aspect stuurwiel	Thema	Toelichting ⁵³
V5	Visie	Samenwerking i.v.m. initiatiefnemers (burgers/bedrijven)	De Kiosk zorgt voor integrale samenwerking binnen de organisatie om initiatiefnemers en burgers te bedienen
Si3	Sturing	Samenwerking aan verbeteringen	D.m.v. de Kiosk stimuleren leidinggevenden medewerkers om mede vorm en inhoud te geven aan organisatieontwikkeling.
Si5		Doorvoeren verbeteringen: reactief versus proactief	Onderzoek door de werkgroep 'Van Initiatief tot Vergunning' over het realiseren van organisatie-doelen heeft geleid tot vervolgacties.
Sc1	Structuur	Organisatiestructuur: sectoraal versus integraal werken	De opgaven (programma's) uit de maatschappij bepalen welke directies op welke wijze moeten samenwerken.
Sc2		Hulpmiddelen om integraal werken te bevorderen	De Kiosk is een hulpmiddel om integraal werken binnen de organisatie te stimuleren
Sc5		Voorfase van de planvorming/ voorkant van het proces loketfunctie/omgaan met initiatieven	Voor het verwerken van vragen van initiatiefnemers is m.b.v. de Kiosk één integraal proces ontwikkeld, waarin alle relevante sectoren zijn vertegenwoordigd.
I4	Informatie	Gegevensbeheer	Voor de werkprocessen is de vastlegging en verwerking van gegevens gestandaardiseerd.
P2	Proces	Beheersing van processen	De strategische doelen, waaraan prestaties en normen gekoppeld zijn, worden beheerst en

⁵³ De tekst in deze kolom correspondeert met het ontwikkelingsniveau proces georiënteerd of systeem georiënteerd; zie bijlage 2 van de separate rapportage over spoor 5.

Code	Aspect stuurwiel	Thema	Toelichting ⁵³
			bewaakt.
P3		Risicobeheersing versus klantgerichtheid	Klantgerichtheid is geïntegreerd in het werkproces van de Kiosk en wordt bewaakt.
P4		Procesverbeteringen	Uit structureel overleg tussen de organisatieonderdelen zijn verbeteracties in alle van belang zijnde werkprocessen doorgevoerd.
G1	Gedrag	Veranderen gedrag	Medewerkers en teams veranderen hun werkwijzen als het klantgeoriënteerde werkproces in de Kiosk niet goed verloopt.
G4		Belangen	Via de Kiosk zijn medewerkers in staat de verschillende, op elkaar afgestemde belangen van de eigen organisatie af te wegen.
G5		Problemen en conflicten	Men bespreekt structurele problemen en conflicten in het werkproces van de Kiosk.
G6		Samenwerking	Medewerkers werken binnen het werkproces van de Kiosk samen om doelgroepen zo goed mogelijk te kunnen bedienen.

5.8 Aanbevelingen voor het overbruggen van de gap

De uitgevoerde scan heeft zicht gegeven op de huidige IST situatie én de gewenste SOLL situatie wat betreft de zes aspecten van het stuurwiel (per organisatieonderdeel en proces in de organisatie). Het is nu de uitdaging om de geïdentificeerde gaps te overbruggen. Deze paragraaf bevat – op hoofdlijnen – onze aanbevelingen hiervoor. In hoofdstuk 3 en bijlage 6 van de separate rapportage over spoor 5 werken wij onze aanbevelingen nader uit.

Onze aanbevelingen, die we hieronder verder uitwerken, zijn:

1. Maak van het project een programma.
2. Zorg voor doorontwikkeling van het aspect visie/beleid (Groningse meetlat).
3. Start met herontwerp van één van de werkprocessen in het fysieke domein door de zes elementen uit het stuurwiel in samenhang op te pakken.

Maak van het project een programma

Onze eerste aanbeveling is om van het project een programma te maken. Een belangrijk verschil tussen een project en een programma is dat een project zich richt op het opleveren van bepaalde producten c.q. concrete resultaten, terwijl een programma gericht is op het realiseren van doelen c.q. gewenste effecten om zo een gewenste (organisatie)verandering te realiseren. In bijlage 7 van de separate rapportage over spoor 5 lichten wij het verschil tussen programma- en projectmanagement nader toe. Om in een programma de gewenste effecten te realiseren, zijn zowel projecten als inzet van de lijnorganisatie nodig. Dat is in onze visie essentieel bij de implementatie van de Omgevingswet.

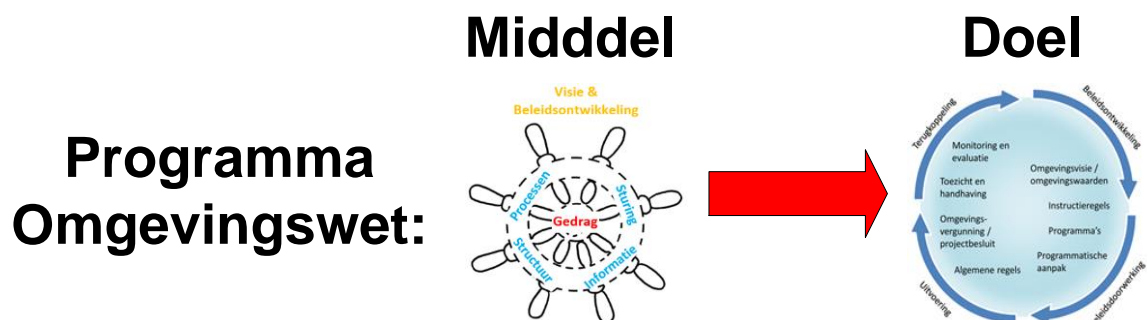
De routeplanner voor de Omgevingswet⁵⁴, die door het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' is ontwikkeld, geeft een overzicht van de inspanningen om de gewenste doelen van de Omgevingswet te realiseren. De routeplanner bestaat uit een aantal sporen⁵⁵. Voor al deze sporen is onze aanbeveling om (deel)projecten te definiëren, gericht op het opleveren van concrete resultaten. Voor de programmaorganisatie is het vervolgens van belang om deze projecten met elkaar te verbinden én met lopende (relevante) ontwikkelingen in de lijnorganisatie, zoals het opstellen van de omgevingsvisie Next City.

Wij adviseren om voor de besturing van het programma een *kernteam* samen te stellen. Het kernteam vervult de rol van opdrachtnemer van het programma. Het is van belang dat in dit kernteam alle relevante disciplines vertegenwoordigd zijn. We denken hierbij met name aan:

- Inhoudelijke kennis van het werk dat in de lijnorganisatie gedaan wordt: beleidsontwikkeling, vergunningverlening, toezicht en handhaving, etc. Dit betekent dat in onze visie sleutelfiguren van de meest betrokken directies/teams in de kerngroep vertegenwoordigd zouden moeten zijn.
- Inzicht in de veranderingen die de Omgevingswet met zich meebrengt.
- Expertise op het gebied van HRM, bedrijfsvoering, ICT en verandermanagement.

Het ligt in de rede dat de huidige projectgroep de basis gaat vormen voor dit kernteam. Als we kijken naar de samenstelling van de huidige projectgroep, dan zou (bijvoorbeeld) een vertegenwoordiger van de directie RO&U toegevoegd kunnen worden; te denken valt aan een vertegenwoordiger van Projecten en/of Stedebouw.

Dit kernteam stelt het programmaplan op. Het programmaplan gaat in op hoe -in samenhang- stappen gemaakt kunnen worden richting de SOLL situatie voor alle zes aspecten van het stuurwiel, met als doel succesvolle inrichting beleidscyclus van de Omgevingswet. De nu volgende figuur geeft dit schematisch weer.



⁵⁴ Zie <http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/invoeringsondersteun/zelf-aan-de-slag/routeplanner>.

⁵⁵ Een belangrijk spoor van het programma richt zich op 'werkwijze, houding en gedrag' (in termen van de routeplanner: 'cultuur, gedrag en competenties').

Tot slot adviseren wij het programmaplan vast te laten stellen door het GMT, als opdrachtgever van het programma. Dit vanuit het oogpunt van het borgen van commitment van het GMT bij het realiseren van de programmadoelen én om ervoor te zorgen dat de noodzakelijke middelen voor het programma worden vrijgemaakt.

Zorg voor (door)ontwikkeling van het aspect visie/ beleid in een Groningse meetlat

Onze tweede aanbeveling is (door)ontwikkeling van een Groningse meetlat. In deze meetlat wordt gedefinieerd wat 'Omgevingswet-proof' is voor Groningen in de ruimste zin van het begrip. Het moet opgaan voor beleid, werkprocessen, werkwijzen, etc. Anders gezegd gaat het om het concretiseren van de visie en het beleid van de gemeentelijke organisatie ten aanzien van het werken met de Omgevingswet. Het doel van deze concretisering is het creëren van kaders voor de uitwerking van de vijf andere aspecten van het stuurwiel. Het gaat dan bijvoorbeeld om het ontwikkelen van kaders voor begrippen als 'integraal werken' en 'participatie'.

Omdat de (wetgeving inzake de) Omgevingswet én de Groningse organisatie de komende jaren nog in ontwikkeling zijn, zullen naar verwachting deze kaders ook steeds herijkt moeten worden. Ons advies is daarom deze kaders in de komende jaren stapsgewijs door te ontwikkelen. Om tussentijds wel steeds duidelijkheid naar de organisatie te creëren is het van belang de kaders regelmatig (bijvoorbeeld twee keer per jaar) 'vast te klikken' c.q. vast te stellen.

Start met herontwerp van één van de werkprocessen in het fysieke domein

Tot slot is onze aanbeveling om -parallel aan de eerste aanbeveling om van het project een programma te maken- alvast aan de slag te gaan met het Omgevingswet-proof herontwerpen van één van de werkprocessen van het fysieke domein (vóór de zomer 2017). Er kan bijvoorbeeld gekozen worden voor doorontwikkeling van de Kiosk. Zoals in de vorige paragraaf reeds aangegeven is het bij het herontwerp van het geselecteerde werkproces van belang om in samenhang (geïntegreerd) meerdere aspecten van het stuurwiel te adresseren; dit hebben we in de vorige paragraaf toegelicht aan de hand van het Kiosk voorbeeld.

Onze argumenten om als eerste concrete stappen in het overbruggen van de gaps voor het aspect '(werk)processen' van het stuurwiel te kiezen zijn:

- Herontwerp van processen is de meest logische stap om qua ontwikkelingsniveau van activiteitgericht naar (werk)proces georiënteerd te komen (zie paragraaf 5.4 voor meer informatie over de vier ontwikkelingsniveaus).
- Door herontwerp van (werk)processen kunnen -meer dan bij de andere aspecten het geval is- op een logische manier andere aspecten van het stuurwiel meegenomen worden. Dit betreft met name de aspecten sturing, informatie(voorziening) en gedrag. Het is dan wel van belang om herontwerp van het proces breder aan te pakken dan sec het (laten) maken van 'proces plaatjes'.

- Bij Stadsontwikkeling is in 2016 een belangrijke interventie gepleegd ten aanzien van het aspect (organisatie)structuur. Wij adviseren daarom om het komende jaar 'structuurrust' te creëren en bij het overbruggen van de gaps eerst te focussen op andere onderdelen van het stuurwiel.