



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

Onderzoek naar het Grenzeloos Samenwerken
binnen twee Programma DG's

Colofon

Titel	Onderzoek naar het Grenzeloos Samenwerken binnen twee Programma DG's
Uitgebracht aan	Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst
Datum	22 augustus 2022
Kenmerk	2022-0000210697

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Over dit onderzoek—5

- 1.1 Aanleiding—5
- 1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen—5
- 1.3 De onderzochte Programma DG's—5
- 1.4 Leeswijzer—6

Centrale boodschap—7

2 Context over Grenzeloos Samenwerken en de onderzochte Programma DG's—11

- 2.1 Strategieën Grenzeloos Samenwerken—11
 - 2.1.1 Grenzeloos Samenwerken: Van A naar B via B—11
 - 2.1.2 Samenwerkingsmodel Kaats en Opheij—12
- 2.2 De twee onderzochte Programma DG's—13

3 Grenzeloos Samenwerken bij het Programma DG Stikstof—15

- 3.1 Samenvattend beeld—15
- 3.2 Inrichting Programma DG Stikstof—15
 - 3.2.1 Ambitie, missie, visie en doelen—16
- 3.3 Herinrichten van Systeemwanden bij programma DG Stikstof—16
 - 3.3.1 Eigenaarschap en verantwoordelijkheden—16
 - 3.3.2 Vloeibare capaciteit—17
 - 3.3.3 Verantwoording, controle en monitoring—17
 - 3.3.4 Ondersteunende systemen en symbolische aanpassingen—18
- 3.4 Herladen van automatisch handelen bij DG Stikstof—18
 - 3.4.1 Samenwerken en denken vanuit de opgave en teamleren—18
 - 3.4.2 Blick van buiten het eigen ministerie binnen brengen—19
 - 3.4.3 Belangen en onderling vertrouwen—19
 - 3.4.4 Leiderschap—20
 - 3.4.5 Rolverdeling, procesafspraken en structuur—20
 - 3.4.6 Organiseren van reflectie—21
 - 3.4.7 Knelpunten bloot leggen en signalen ophalen uit de uitvoering—21

4 Grenzeloos Samenwerken bij het Programma DG Ondernijning—23

- 4.1 Samenvattend beeld—23
- 4.2 Inrichting programma DG Ondernijning—24
 - 4.2.1 Ambitie, missie, visie en doelen—25
- 4.3 Herinrichten van Systeemwanden bij programma DG Ondernijning—25
 - 4.3.1 Eigenaarschap en verantwoordelijkheden—25
 - 4.3.2 Vloeibare capaciteit—25
 - 4.3.3 Verantwoording, controle en monitoring—26
 - 4.3.4 Ondersteunende systemen en symbolische aanpassingen—27
- 4.4 Herladen van automatisch handelen bij DG Ondernijning—27
 - 4.4.1 Samenwerken en denken vanuit de opgave en teamleren—28
 - 4.4.2 Blick van buiten het eigen ministerie binnen brengen—29
 - 4.4.3 Belangen en onderling vertrouwen—29
 - 4.4.4 Leiderschap—29
 - 4.4.5 Rolverdeling, procesafspraken en structuur—30

- 4.4.6 Organiseren van reflectie—30
- 4.4.7 Knelpunten bloot leggen en signalen ophalen uit de uitvoering—30

5 Aanbevelingen—32

6 Verantwoording onderzoek—34

- 6.1 Onderzoeksaanpak—34
- 6.2 Gehanteerde Standaard—34
- 6.3 Verspreiding rapport—35

7 Ondertekening—36

Over dit onderzoek

1.1 Aanleiding

Ministeries proberen steeds meer over organisatiegrenzen heen samen te werken aan gedeelde opgaven omdat maatschappelijke opgaven vaak de departementale en interbestuurlijke indeling doorsnijden. Dit vereist een samenwerkende en responsieve overheid met meer oog voor gedrag en initiatieven vanuit burgers en samenleving. Met het programma Grenzeloos Samenwerken wordt nagedacht over het beslechten van grenzen en wegnemen van belemmeringen die de realisatie van dwarsdoorsnijdende thema's bemoeilijken.

Het Secretarissen-Generaal Overleg (SGO) heeft de ambitie uitgesproken om de beweging om meer grenzeloos samen te werken aan opgaven dichterbij te brengen. Het over grenzen heen samenwerken staat zodoende als onderwerp sterk in de belangstelling en wordt ook op het strategisch niveau uitgedragen. Dit geldt ook voor de programma DG's binnen de rijksoverheid. Programma DG's worden steeds meer ingezet als een bijzonder programma waarbij gewerkt wordt aan brede maatschappelijke opgaves over de grenzen van ministeries heen. Om zicht te krijgen in hoe er uitvoering wordt gegeven aan het grenzeloos samenwerken binnen twee programma DG's (DG Ondernijning en DG Stikstof), heeft de Interdepartementale Commissie Bedrijfsvoering Rijksdienst (verder: ICBR) de Auditdienst Rijk (verder: ADR) gevraagd hier een onderzoek naar uit te voeren.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Het verschaffen van inzicht in de uitvoering die door de twee programma DG's wordt gegeven aan de beweging Grenzeloos Samenwerken en het geven van mogelijke verbeterpunten, teneinde de opdrachtgever in staat te stellen om te bepalen welke mogelijke vervolgacties nodig zijn om het Grenzeloos Samenwerken verder te implementeren in programma DG's.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan de beweging Grenzeloos Samenwerken binnen de twee programma DG's, waar is Grenzeloos Samenwerken al ingebed in de organisatie en wat zijn mogelijke verbeterpunten?

1.3 De onderzochte Programma DG's

Het object van het onderzoek betreft de programma DG's DG Ondernijning (november 2020) en DG Stikstof (LNV) (november 2019). De twee programma DG's zijn door de ICBR geselecteerd op basis van een aantal criteria, waaronder de actualiteit van de programma's. Het onderzoek richt zich op het verschaffen van inzicht in hoe uitvoering wordt gegeven aan het grenzeloos samenwerken binnen de twee geselecteerde programma DG's. De ICBR wil graag inzicht in de kansen en belemmeringen voor Grenzeloos Samenwerken binnen programma DG's. Het programma Grenzeloos Samenwerken gebruikt het Essay van de NSOB met daarin strategieën en handelingsperspectieven¹ voor grenzeloos samenwerken als leidraad.

1 NSOB-2020-grenzeloos samenwerken: van A naar B via B

Deze strategieën en handelingsperspectieven dienen samen met het samenwerkingsmodel van Kaats en Opheij² als uitgangspunt voor dit onderzoek.

1.4 Leeswijzer

Het rapport begint met de centrale boodschap van dit onderzoek. Deze bevat de beantwoording van de onderzoeksvraag van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 beschrijven we de context van het onderzoek. Dit hoofdstuk biedt de lezer achtergrondinformatie over de strategieën en handelingsperspectieven van het Grenzeloos Samenwerken en de twee programma DG's, waarmee hij de bevindingen uit ons onderzoek beter kan duiden. Vervolgens beschrijven we in de hoofdstukken 3 en 4 de bevindingen uit het onderzoek die tot de beantwoording van de onderzoeksvraag en de aanbevelingen hebben geleid. In hoofdstuk 5 doen we ten slotte aanbevelingen om het Grenzeloos Samenwerken verder te kunnen implementeren in programma DG's. Het rapport sluit af met hoofdstuk 6 en 7 waarin we ons onderzoek verantwoorden en het rapport wordt ondertekend.

² Leren samenwerken tussen organisaties, Edwin Kaats en Wilfrid Opheij, 2012

Centrale boodschap

Voor u ligt het eindrapport van het onderzoek dat de Auditdienst Rijk (ADR) heeft uitgevoerd naar het Grenzeloos Samenwerken binnen twee programma DG's, DG Stikstof en DG Ondermijning. Dit ADR onderzoek is uitgevoerd op verzoek van de ICBR om inzicht te verschaffen in hoe uitvoering wordt gegeven aan het grenzeloos samenwerken binnen de twee geselecteerde programma DG's. Wij merken hierbij op dat het onderzoek zich niet richt op een vergelijking tussen de twee programma DG's, gezien de verschillen in context waar de programma DG's zich in bevinden en de aard van de opdracht die ze hebben.

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Op welke wijze wordt uitvoering gegeven aan de beweging Grenzeloos Samenwerken binnen de twee programma DG's, waar is Grenzeloos Samenwerken al ingebed in de organisatie en wat zijn mogelijke verbeterpunten?

De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van het onderzoek zijn:



1. Opgave en aanpak

De maatschappelijke opgaven waren niet nieuw, maar naar aanleiding van incidenten, is besloten tot een programma DG die onder tijdsdruk en verhoogde politiek-bestuurlijke druk van start moest gaan. Geïnterviewden geven aan dat het hierdoor onvoldoende mogelijk was om de opgave goed te verkennen met alle partners. De samenwerkingspartners hadden verzuimd, aan de start van hun samenwerkingsproject, de maatschappelijke opgave goed te verkennen en hun uiteenlopende belangen te bespreken.

Aanbeveling 1: Verken vooraf de maatschappelijke opgave en bepaal in co-creatie de aanpak

Bij een maatschappelijke opgave is het essentieel om tijd en ruimte in te bouwen om te investeren in de relaties met alle partners en om te reflecteren op de aard van het probleem. Bepaal gegeven het complexe vraagstuk wat je wilt bereiken en waarom, wat je nodig hebt en of dit past met de middelen die je tot je beschikking hebt. Zorg dat alle partijen, betrokken bij de maatschappelijke opgave, om de tafel komen te zitten en bekijk in co-creatie waar je naar toe wilt met de opgave. Samenwerkingspartners kunnen verschillende belangen hebben die ook tegengesteld kunnen zijn. Op basis van een goede relatie en onderling vertrouwen kan dit bespreekbaar worden gemaakt waarbij de opgave centraal wordt gezet.

Bekijk met elkaar waar alle partners het wel over eens zijn als vertrekpunt voor de opgave. Hier kan vervolgens de passende aanpak bij worden bepaald. Zorg voor duidelijkheid in de verwachtingen en maak helder wat haalbaar is door bijvoorbeeld scenario's te schetsen. Investeer daarnaast ook in de communicatie met alle samenwerkingspartners over het onderwerp van het programma DG. Een gedeeld beeld in de communicatie zorgt voor een bredere verbinding in het grenzeloos samenwerken met elkaar. Wees je ervan bewust dat een programma DG geen snelle oplossing is voor grote maatschappelijke problemen, zoals de stikstofproblematiek en ondermijning.



2. Organisatie

De op- en inrichting van één programma DG heeft veel tijd en energie gekost. Zeker omdat er tegelijkertijd al veel inhoudelijk werk te verzetten was. Hierdoor ontstond er dubbele belasting voor de medewerkers, met enerzijds de inhoud en anderzijds de op- en inrichting van een programma DG. Dit zorgde voor een moeizame start.

De op- en inrichting van een andere of het behouden van de bestaande organisatievorm had wellicht minder tijd gekost.

Aanbeveling 2: Onderzoek voorafgaand aan de oprichting van een programma DG de juiste organisatievorm, passend bij de maatschappelijke opgave. En zorg voor een apart programmateam bij de op- en inrichting van het programma DG.

Beargumenteer op basis van de reflectie op de maatschappelijke opgave, welke organisatievorm hier passend bij is. Durf, ondanks de politieke besluitvorming rondom het oprichten van een programma DG, de complexiteit van de maatschappelijke opgave voorop te stellen bij de organisatiekeuze. Wanneer er gekozen wordt voor een programma DG dient er bij de start een team klaar te staan dat ervoor zorgt dat de basis voor een programma DG is geregeld. Zo worden medewerkers niet dubbel belast en is er een duidelijke scheiding tussen bedrijfsvoering en beleid. Bij de oprichting van een programma DG is het van belang dat vooraf gelijk met het departement afspraken gemaakt worden over de flexibiliteit die dit DG (geen lijnorganisatie) nodig heeft binnen de vaste structuren, systemen, afspraken en wetmatigheden van een ministerie. Een goede inrichting kost tijd. Overweeg daarom bij de oprichting van programma DG's een langere looptijd aan te houden dan de twee jaar die nu wordt aangehouden. Een langere looptijd geeft programma DG's bovendien meer opties voor het aannemen van medewerkers.



3. Capaciteit

Door ontwikkelingen in de opgaven was er sprake van groei bij de programma DG's. De mogelijkheden om personeel te werven, buiten de bestaande formatieplaatsen om, waren echter erg gering op dat moment. Dit zorgde voor een grote onderbezetting en een hoge werkdruk onder de werknemers.

Aanbeveling 3: Zorg vooraf voor duidelijke afspraken rondom flexibele personele inzet in het programma DG

Zorg vooraf voor duidelijke afspraken binnen het ministerie over het inzetten van extra capaciteit, buiten de bestaande formatieplaatsen om, om adequaat te kunnen handelen als de situatie hier om vraagt. De capaciteit dient niet alleen bij de start van een programma DG gezamenlijk met het ministerie tot stand te komen maar ook gedurende de uitvoering van de opgave. Zorg bij de werving tevens dat er, naast mensen van binnen het Rijk, ook mensen buiten het Rijk worden geworven die bijvoorbeeld werkzaam zijn bij belangrijke samenwerkingspartners. Zij kunnen van grote meerwaarde zijn voor een programma DG door de relevante expertise, ervaring en kennis van de organisatie die zij met zich meebrengen. Dit helpt onder andere om de verschillende samenwerkingspartners beter te begrijpen en ondersteunt het grenzeloos samenwerken.



4. Gelden en verantwoording

De huidige werkwijze omtrent de verantwoording, controle en monitoring is een uitdaging en bemoeilijkt de inbedding van het grenzeloos samenwerken. De manier van samenwerken met alle partners zorgt er namelijk voor dat resultaten, effecten en gelden verspreid liggen in de verschillende samenwerkingsverbanden, terwijl elke partner afzonderlijk het bestede geld moet verantwoorden. De verdeling van gelden vindt ook plaats per individuele samenwerkingspartner.

Aanbeveling 4: Bekijk de verdeling van gelden en de monitoring, verantwoording en controle hierop vanuit de maatschappelijke opgave.

Zorg er bij de verdeling van Programmagelden voor dat de opgave leidend is en dat de gelden in samenhang tussen de organisaties verdeeld worden. Dit betekent dat de gelden niet per individuele organisatie worden weggezet en dat individuele belangen van deze organisaties onderschikt zijn aan de opgave. Zorg vervolgens dat de verantwoording, controle en monitoring ook vanuit de maatschappelijke opgave wordt ingericht. Bij het opgave gericht werken dient bij de verantwoording gerapporteerd te worden over de opgave en bijbehorende doelen als geheel. Zo wordt de opgave de meeteenheid, in plaats van de verantwoording per individueel organisatieonderdeel. Dit houdt in dat de samenwerkingspartners ook de verantwoording gezamenlijk moeten afleggen. Sluit als programma DG daar waar mogelijk aan bij al bestaande verantwoordingsstructuren. Hiermee voorkom je onnodig dubbel werk voor de desbetreffende samenwerkingspartners.



5. Samenwerking en reflectie

Grenzeloos Samenwerken vereist een andere manier van (samen)werken en binnen de programma DG's is men zich hier erg bewust van. Deze wijze van samenwerken is voor veel medewerkers nieuw en wordt soms als lastig ervaren. Reflectie op de maatschappelijke opgave en het grenzeloos samenwerken ontbreekt vaak, waardoor er voor medewerkers nauwelijks momenten zijn om met elkaar stil te staan bij de ontwikkelingen ten aanzien van de onderwerpen.

Aanbeveling 5: Investeer in de nieuwe wijze van samenwerken om dit eigen te maken en schakel experts in om reflectie in te bouwen.

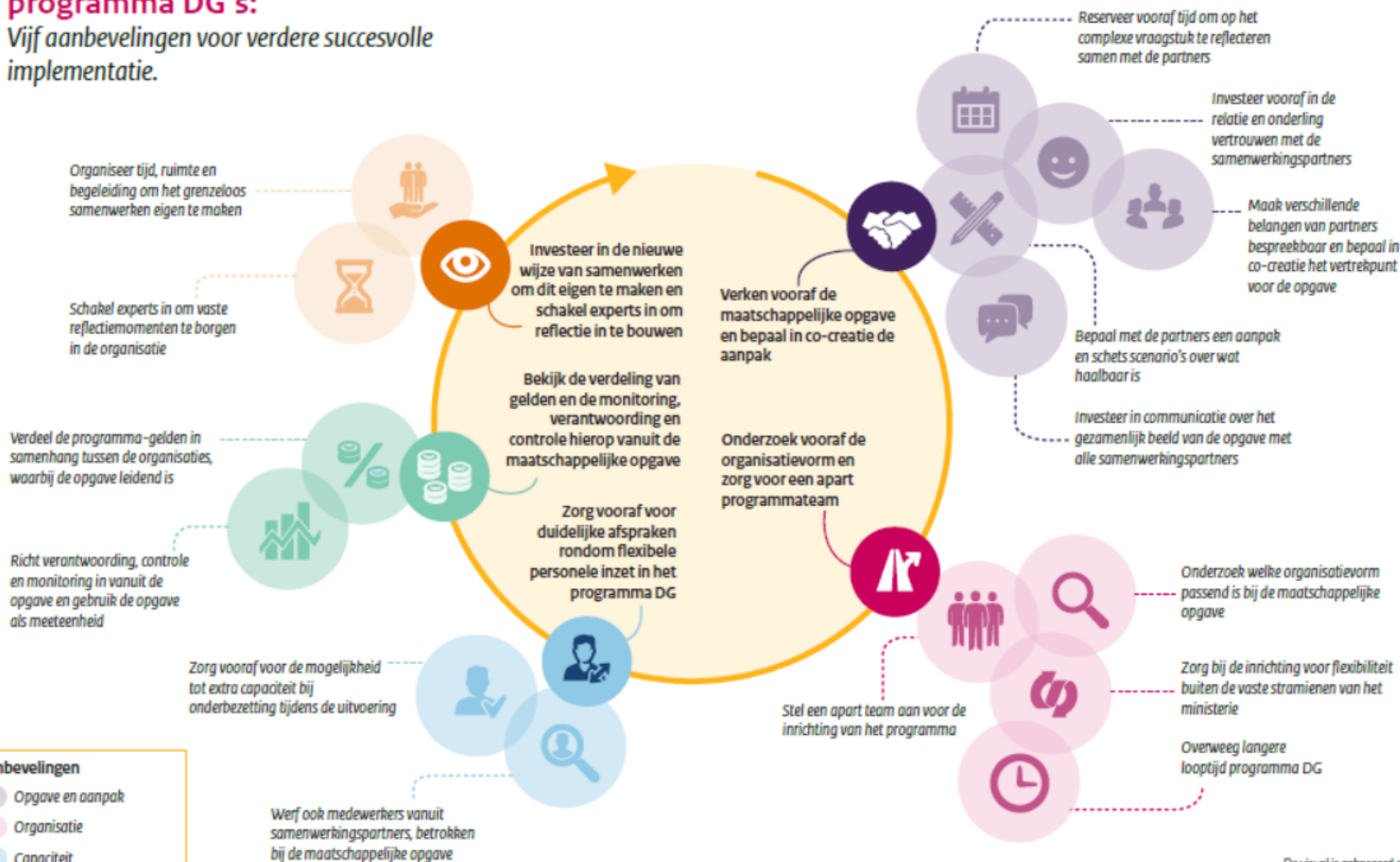
Om medewerkers zich het grenzeloos samenwerken meer eigen te maken is er, behalve inhoudelijke kennis, tijd en ruimte nodig. Het is wenselijk om voor deze nieuwe manier van werken training in de vorm van modules of begeleiding aan te bieden. Institutionaliseer daarnaast reflectiemomenten en schakel experts in voor de organisatie en begeleiding hiervan zodat het structureel wordt geborgd in een programma DG.

In de infographic op de volgende pagina geven wij alle aanbevelingen voor verdere succesvolle implementatie van Grenzeloos Samenwerken binnen programma DG's uit het rapport weer. Deze aanbevelingen vallen onder de categorieën opgave en aanpak, organisatie, capaciteit, gelden en verantwoording en samenwerking en reflectie. Deze worden toegelicht met de lichtgekleurde bolletjes in dezelfde kleur. Voor verdere toelichting verwijzen wij naar hoofdstuk 5.



Grenzeloos samenwerken binnen programma DG's:

Vijf aanbevelingen voor verdere succesvolle implementatie.



- Aanbevelingen**
- Opgave en aanpak
 - Organisatie
 - Capaciteit
 - Gelden en verantwoording
 - Samenwerking en reflectie

De visual is gebaseerd op het onderzoek van de Auditdienst Rijk naar het Grenzeloos Samenwerken binnen twee programma DG's.

2 Context over Grenzeloos Samenwerken en de onderzochte Programma DG's

Om deze rapportage in de juiste context te plaatsen en de lezer beter in staat te stellen onze bevindingen te duiden, geven we in dit hoofdstuk een beschrijving van de strategieën en handelingsperspectieven uit het Essay van de NSOB voor het Grenzeloos Samenwerken. Tevens geven we in dit hoofdstuk een korte beschrijving van de twee programma DG's die door de ICBR geselecteerd zijn voor dit onderzoek.

2.1 Strategieën Grenzeloos Samenwerken

2.1.1 Grenzeloos Samenwerken: Van A naar B via B

Voor het onderzoek hanteren wij als referentiekader de strategieën uit het essay "Grenzeloos Samenwerken: van A naar B via B"³, wat als leidraad dient voor het programma Grenzeloos Samenwerken. Het programma Grenzeloos Samenwerken heeft in samenwerking met de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur dit essay over grenzeloos samenwerken binnen de Rijksoverheid geschreven. Onderstaand lichten wij kort het grenzeloos samenwerken en het referentiekader toe, om in het volgende hoofdstuk de bevindingen over grenzeloos samenwerken binnen de twee programma DG's te kunnen plaatsen.

Grenzeloos samenwerken – Stroming als organisatieprincipe

Grenzeloos samenwerken gaat over het doelgericht en bewust organiseren als stroom. Het gaat daarnaast ook over het inrichten van daarbij passende bedding van kaders, randen en grenzen, zodat de stroom niet wegloopt. Welke bedding maakt het mogelijk om vloeibaar te organiseren, vanuit de ambities van grenzeloos samenwerken, rondom maatschappelijke vraagstukken? Niet alleen als uitzondering, als 'onder druk alles vloeibaar wordt', maar als regel; als default.

Grenzeloos samenwerken gaat uit van een vloeibare overheid. De ruimte is in beginsel open en onbegrensd in tegenstelling tot begrensde eenheden/organisaties, en er vindt koppeling plaats van mensen en middelen aan de benoemde en geprioriteerde opgaven en activiteiten. Personeel en middelen 'vloeien' dan steeds in en uit naar tijdelijke plekken waar in een afgebakende (begrensde) tijd en ruimte wordt samengewerkt. Dat gaat niet via het herschikken van vaste blokken, maar via het continu stromen naar waar ondersteuning gevraagd is. Het principe beweegt dan van stolling en ordening, naar een samenspel van bedding en stroming: inhoudelijke inzet die kan stromen naar de vraagstukken die zich aandienen en het organiseren van beddingen (in de vorm van ondersteunende systemen) die dat mogelijk maken.

Bron: NSOB-2020-grenzeloos samenwerken: van A naar B via B

In het essay 'grenzeloos samenwerken van A naar B via B' worden handelingsperspectieven binnen strategieën geschetst voor een grenzeloos samenwerkende overheid. Gezien het object van onderzoek, programma DG's, hanteren we, in afstemming met de ICBR, strategieën op zowel rijksoverheids- als ministerieniveau (overlap hiertussen is eruit gehaald). Deze handelingsperspectieven vormen de uitgangspunten voor het referentiekader voor

³ NSOB-2020-grenzeloos samenwerken: van A naar B via B

dit onderzoek. Onderstaand worden de strategieën en handelingsperspectieven weergegeven.

Strategie nr 1: Herladen van automatisch handelen

Deze strategie focust erop om een nieuwe bedding te creëren vanuit bewust handelen en om deze bedding vervolgens over te hevelen naar het onbewuste handelen. Handelingsperspectieven hierbij zijn:

- Werken en denken vanuit de opgave; voorbij grenzen gaan als 'patroon' inslijten in het werken en denken. En daarbij expliciet maken waar het schuurt én wat werkt. Dit kan gestimuleerd worden door regelmatige werksessies, dialoog en evaluatie.
- Teamleren organiseren met collega's van andere ministeries.
- Een blik van buiten het eigen ministerie binnen brengen.
- Ontmoeting en reflectie organiseren, dwars door de organisatie heen.
- Door onderzoek en dialoog blootleggen van knelpunten (o.a. tegenstrijdige prikkels) én wat werkt; sessies om te analyseren wat de stroom belemmert en versnelt.
- Investeren in het ophalen van signalen uit de uitvoering naar beleid en sturing, om te zien of de uitvoering kan werken vanuit de opgave.

Bron: NSOB-2020-grenzeloos samenwerken: van A naar B via B

Strategie nr 2: Herinrichten van systeemwanden

De wijze waarop een organisatie is gebouwd en ingericht bepaalt in belangrijke mate het gedrag van mensen. Deze strategie gaat over mogelijkheden om de 'systeemwanden' van een organisatie te verplaatsen, zodat ander gedrag logisch en vanzelfsprekend wordt. Handelingsperspectieven hierbij zijn:

- Eigenaarschap en verantwoordelijkheden van opdrachtgevende ministeries herdefiniëren: werken vanuit een aantal coördinerende portefeuilles.
- Vloeiende Rijkscapaciteit de standaard maken: inzetbaarheid op basis van opgave in plaats van taak.
- Verantwoording, controle en monitoring systematisch vanuit het geheel in plaats van individuele delen.
- Ondersteunende systemen aanpassen t.b.v. bijvoorbeeld: flexibele P-inzet, flexibele werkplekken en toegang tot documenten.
- Symbolische, fysieke aanpassingen doen, zoals de inrichting van een ruimte, het kiezen van een logo, het naamkaartje.

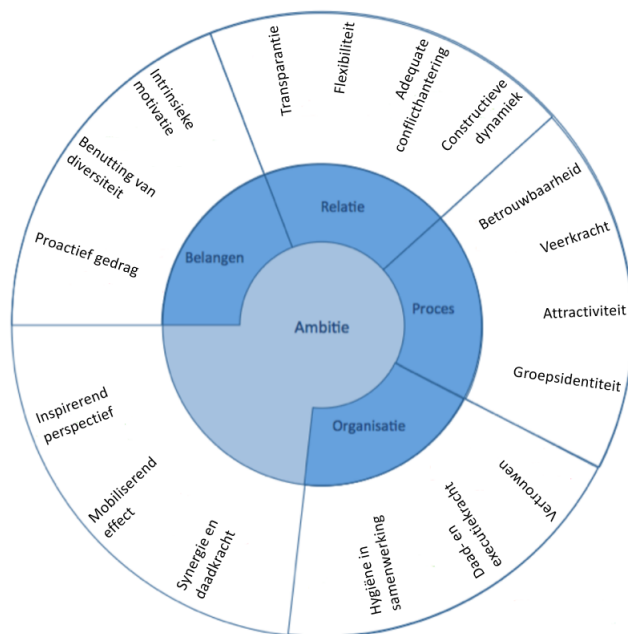
Bron: NSOB-2020-grenzeloos samenwerken: van A naar B via B

Vanwege de huidige invoering van Grenzeloos Samenwerken en de relevantie voor de programma DG's ligt de focus van het onderzoek op verzoek van de ICBR op de eerste twee strategieën en is de derde strategie van het essay, 'Voorbeeldgedrag van leidinggevende' buiten de scope van het onderzoek geplaatst.

2.1.2 *Samenwerkingsmodel Kaats en Opheij*

Naast bovenstaande strategieën hebben wij in afstemming met de opdrachtgever voor het referentiekader ook aspecten uit het samenwerkingsmodel van Kaats en Opheij⁴ gebruikt. Kaats en Opheij stellen dat goed samenwerken draait om vijf sleutelthema's en de valkuilen hiervan, zie onderstaand figuur. Het model geeft inzicht in voorwaarden en indicatoren die gebruikt kunnen worden om na te gaan hoe aan samenwerking uitvoering wordt gegeven.

⁴ Leren samenwerken tussen organisaties, Edwin Kaats en Wilfrid Opheij, 2012



Bron: *Leren samenwerken tussen organisaties*, Edwin Kaats en Wilfrid Opheij, 2012

De voorwaarden uit het samenwerkingsmodel van Kaats en Opheij zijn gebruikt om de samenwerking binnen de twee programma DG's in combinatie met de beschreven strategieën breder en diepgaander te kunnen onderzoeken. Voor ons onderzoek hebben wij ons gericht op de samenwerkingsaspecten: ambitie, belangen, vertrouwen, leiderschap, proces en organisatie. Het referentiekader hebben wij a.d.h.v. zowel het essay van de NSOB als samenwerkingsmodel van Kaats en Opheij verder uitgewerkt met auditvariabelen, beoordelingscriteria en interviewvragen en afgestemd met de opdrachtgever.

2.2 De twee onderzochte Programma DG's

De twee programma DG's voor dit onderzoek zijn door de ICBR geselecteerd op basis van een aantal criteria, waaronder de actualiteit van de programma's. Onderstaand zal per programma DG een korte beschrijving worden gegeven.

DG Ondernijming (sinds 26 november 2020)^{5 6}

Het programma Directoraat-Generaal Ondernijming (hierna DG Ondernijming), van start gegaan in november 2020, is ingericht om invulling te geven aan de brede maatschappelijke opgave van het terugdringen van de georganiseerde en ondernijmende criminaliteit en de ontwrichtende effecten op de samenleving die hiervan uitgaan. Belangrijke elementen bij de aanpak zijn het verstoren van criminele verdienmodellen (i.h.b.z. de drugsproductie en -handel), het oprollen van criminele netwerken, het afpakken van crimineel vermogen, het versterken van een effectieve (jongeren)preventie en het verhogen van de - sociale en fysieke - weerbaarheid en integriteit. Qua inrichting betreft het een programma DG binnen het bestuursdepartement, die zich gedurende in beginsel 2 jaar, maar zolang als verder nodig is, bezig zal houden met de algehele coördinatie van de ondernijmingsaanpak samen met alle partners.

DG Stikstof (november 2019)^{7 8}

Het programma Directoraat-Generaal Stikstof (hierna: DG Stikstof) is in november 2019 is van start gegaan. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselzekerheid (LNV) is het coördinerend departement voor de stikstofaanpak. DG Stikstof werkt met een pakket stevige maatregelen aan het reduceren van de totale hoeveelheid stikstofdepositie en natuurherstel, zodat de Natura2000 gebieden in Nederland een gunstige staat van instandhouding bereiken en er ruimte vrijkomt voor economische

5 Staatscourant – Officiële bekendmaking instelling programma DG Ondernijming

6 DGO Programmaplan 2021

7 Programmaplan DG Stikstof 2020

8 Staatscourant – Officiële bekendmaking programma DG Stikstof

en maatschappelijke ontwikkelingen. Het DG Stikstof heeft een Rijksbrede coördinerende en, zoals nu voorzien, tijdelijke rol die de basis legt voor een robuuste en (juridische) houdbare aanpak van de stikstofproblematiek. Het DG Stikstof legt tevens de basis voor het monitoren van de maatregelen die nu genomen worden. In de aanpak, besluitvorming en implementatie wordt interdepartementaal samengewerkt en interbestuurlijk afgestemd. In 2022 moeten belangrijke stappen zijn gezet in de uitvoering en is de continuïteit van het werk geborgd bij de verschillende partners.

3 Grenzeloos Samenwerken bij het Programma DG Stikstof

In dit hoofdstuk presenteren wij de bevindingen rondom Grenzeloos Samenwerken bij het programma DG Stikstof (DGS), waarmee wij de onderzoeksvraag van dit onderzoek beantwoorden (voor het eerste programma DG). We beginnen met een samenvattend beeld, daarna volgt een uiteenzetting van de inrichtingsfase van DG Stikstof om vervolgens de bevindingen van het Grenzeloos Samenwerken weer te geven. Onze bevindingen zijn gebaseerd op informatie uit de documentstudie en interviews met betrokkenen van DG Stikstof. Het onderzoek bij DG Stikstof is uitgevoerd in de periode oktober – november 2021. Dit betreft de situatie voor het nieuwe regeerakkoord en ten tijde van de Covid-19 situatie.

3.1 Samenvattend beeld

Het samenvattende beeld is dat er op verschillende wijze uitvoering wordt gegeven aan het Grenzeloos Samenwerken bij DGS, dat het al op meerdere plekken in het programma DG is ingebed en dat het nog verder kan groeien. DGS is opgericht vanuit een maatschappelijke opgave waarbij het grenzeloos samenwerken centraal staat. DGS heeft veel ruimte en steun gekregen om het programma in te richten buiten de vaste stramien van het ministerie, waarbij het opgavegericht werken centraal staat. De betrokkenheid van een extern bureau en het vrijmaken van medewerkers voor de programmaopbouw was daarin cruciaal. Bij de oprichting van DGS is gekozen voor een flexibele inzet van personeel waardoor er in de beginfase snel opgeschaald kon worden. Door medewerkers wordt aangegeven dat het wenselijk is om al in een eerder stadium voor een aantal plekken over te kunnen gaan naar vaste contracten waardoor medewerkers zich voor langere tijd kunnen binden. Daarnaast wil DGS ook graag meer mensen van buiten het ministerie, met betrokkenheid rondom de opgave, werven.

Door DGS is veel geïnvesteerd in de relatie en samenwerking met alle partners om de opgave centraal te kunnen zetten, waarbij persoonlijke netwerken een belangrijke rol hebben. Door politieke druk en de Covid-19 situatie was het echter lastig om vanaf het beginstadium te investeren in die relatie.

De samenwerking binnen DGS verloopt goed. Wat voorop staat is dat medewerkers enorm intrinsiek gemotiveerd zijn voor de stikstofopgave waarvoor zij werken. Daarnaast is er sprake van oprechte interesse in elkaars belangen, veel onderling vertrouwen en een open cultuur waarin knelpunten blootgelegd kunnen worden. Geïnterviewden geven aan dat dit een positieve uitwerking heeft op de samenwerking en bijdraagt aan het grenzeloos samenwerken. De samenwerking tussen de verschillende teams moet echter nog verder groeien en de reflectiemomenten voor de opgave en het grenzeloos samenwerken dienen een vast onderdeel van het werkproces te worden. Wat als uitdaging wordt ervaren door DGS in het opgavegericht werken zijn de financiële kaders die ingericht moeten worden, waarbij de opgave leidend is. Er zijn nu nog veel schotten aanwezig tussen de financiële kaders bij de samenwerkingspartners.

3.2 Inrichting Programma DG Stikstof

Na de Programma Aanpak Stikstof (PAS)-uitspraak van de Raad van State op 29 mei 2019 is besloten om onder DG NVLG (Natuur, Visserij en Landelijk Gebied) een interbestuurlijke programma-directie voor stikstof op te zetten. De oprichting hiervan vond plaats in juni/juli 2019. Het stikstofprobleem bleek echter te

omvangrijk waarna eind oktober 2019 is besloten tot de oprichting van een interdepartementaal programma Directoraat-Generaal Stikstof. Begin november 2019 is Drs. H.A.M. van Dongen benoemd als directeur-generaal van DGS en medio november werd DGS vervolgens gehuisvest bij het ministerie van LNV (Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit). Eind december 2019 was de inrichting van de bedrijfsvoering functionaliteiten grotendeels afgerond. Inmiddels bestaat DGS ruim twee jaar en is het duidelijk dat er nog tot zeker 2030 programmagelden beschikbaar zijn voor DGS.

Omdat de minister van LNV (in het kabinet Rutte III) coördinerend minister op stikstof was, is DGS bij LNV opgehangen. Aangegeven is dat er veel discussie is geweest over de ophanging onder LNV, onder andere vanwege de verschillende belangen van landbouw, natuur en stikstof. Doordat DG Agro, DG Natuur en DGS onder één minister vielen kon de stikstofproblematiek coherent worden aangestuurd. De programma Directeur-Generaal van DGS heeft een eigen staf met de minister, en neemt niet deel aan de beleidsstaf van LNV met de minister. Daarnaast sluit de programma Directeur-Generaal wel aan bij de bestuursraad van LNV, maar is officieel geen onderdeel hiervan. De programma Directeur-Generaal heeft alle steun en vrijheid gekregen om het DG in te richten en hoefde niet mee in alle stramien van het departement, waardoor er veel tempo gemaakt kon worden. Omdat de urgentie groot was, zijn voor de inrichting van DGS interdepartementaal middelen en mensen beschikbaar gesteld. Aangegeven is dat dit goed verlopen is. Voor de organisatieopbouw is, vanwege alle inhoudelijke zaken in de crisissituatie waar DGS zich in bevond, een extern bureau ingehuurd en zijn medewerkers van DGS beschikbaar gesteld. Dit was cruciaal in de oprichting van DGS.

Reflectie ADR

Bij de overgang van de programma-directie Stikstof naar het programma DG Stikstof onder LNV is de complexiteit van de maatschappelijke opgave voorop gesteld. De ruimte en middelen binnen het ministerie voor de oprichting van het programma DG hebben er voor gezorgd dat het programma DG snel kon starten.

3.2.1 *Ambitie, missie, visie en doelen*

Er is sprake van een gedeelde ambitie binnen het programma DG, die voor de medewerkers duidelijk is. Deze ambitie wordt breed gedeeld door de samenwerkingspartners en geeft richting zodat iedereen 'on board' is. De medewerkers van DGS omschrijven de ambitie globaal als: het oplossen van de stikstofproblematiek, de balans tussen natuurherstel en het mogelijk maken van toestemmingsverlening in samenwerking met andere partijen. Deze ambitie is aan de hand van meerdere sessies samen met de missie, visie, doelen en risico's besproken en vastgelegd in het programmaplan en het programma-A3. In het begin was de ambitie meer kortetermijngericht, nu ligt meer de focus op de lange termijn om tot een houdbare aanpak te komen voor de komende jaren.

Reflectie ADR

Naast een duidelijke en breed gedeelde ambitie, draagt ook het up-to-date blijven hiervan bij aan de (samenwerkings)strategie van de organisatie en medewerkers.

3.3 **Herinrichten van Systeemwanden bij programma DG Stikstof**

Onderstaand geven wij de bevindingen weer over de (rand)voorwaarden voor samenwerking binnen het programma DG Stikstof. Deze bevindingen gaan over de manier waarop een organisatie is gebouwd, en wat bepalend is voor hoe mensen zich gedragen.

3.3.1 *Eigenaarschap en verantwoordelijkheden*

Het programma DG is interdepartementaal coördinerend om alle belangen bij elkaar te brengen en de opgave voorop te stellen. Bij de start van DGS was het programma DG naast coördinerend ook regisserend, om alle samenwerkingspartners bij elkaar te brengen en de verantwoordelijkheden te beleggen. Aangegeven is dat DGS in bepaalde situaties een grotere rol op zich neemt dan alleen de coördinerende functie. In de beginperiode van DGS bestonden er bij de departementen verschillende beelden van de rol van DGS. De geïnterviewden geven aan dat de samenwerking met andere departementen de afgelopen periode is gegroeid. Mede doordat er veel is geïnvesteerd in de band met elkaar en de samenwerking staat de opgave nu meer centraal in plaats van dat departementen hun eigen belang voorop zetten.

Reflectie ADR

DGS heeft gedurende de opgave vooral een coördinerende rol gehad in de opgave centraal stellen met de samenwerkingspartners en de verschillende belangen bespreekbaar maken. Deze verkenning en investering kan vooraf, maar ook gedurende het programma DG plaatsvinden. Het is vooral van belang dat hier in geïnvesteerd wordt en dat een programma DG hiervoor de tijd krijg. Dat is namelijk de basis om samen aan de opgave te kunnen werken. De samenwerkingspartners moeten kunnen inbrengen wat ze ten aanzien van de opgave kunnen bijdragen.

3.3.2 *Vloeibare capaciteit*

Bij de start van DGS zijn er interdepartementaal medewerkers beschikbaar gesteld. Deze medewerkers konden eenvoudig overstappen naar DGS middels detachering. Ze kwamen onder andere uit de flexibele schil van de Rijksoverheid. Wanneer DGS een beroep deed op medewerkers kregen zij daar alle steun in, zodat ze snel bij DGS konden starten. In de beginfase betrof het vooral medewerkers vanuit het Rijk. Geïnterviewden geven aan dat deze medewerkers graag hun detachering omgezet wilden zien naar een vast contract, zodat er meer duidelijkheid zou komen over hun vooruitzichten. Toen duidelijk werd dat DGS langer dan twee jaar zou bestaan, kon DGS met vaste contracten gaan werken. Geïnterviewden geven aan dat dit erg belangrijk is voor de borging van kennisopbouw en continuïteit. Er is door DGS gekozen voor een indeling van 1/3 FTE flexibel en 2/3 FTE vast. In de interviews is door een meerderheid aangegeven dat het wenselijk was om al in een eerder stadium meer detacheringen te kunnen omzetten in vaste contracten om ongewenste uitstroom te voorkomen.

Waar aan het begin vooral medewerkers van binnen de Rijksoverheid gedetacheerd werden bij DGS, worden vacatures nu ook buiten het Rijk uitgezet. Hierdoor worden nu bijvoorbeeld ook medewerkers van Provincies, gemeenten en met specialistische achtergronden, zoals ecologen en biologen, aangenomen. Geïnterviewden geven aan dat dit van grote meerwaarde is voor DGS, onder andere vanwege de inhoudelijke kennis en de kennis van de belangen van de verschillende andere (overheid)organisaties. Ze stellen dat het voor juridische functies soms lastig is om de vacatures te kunnen vervullen. Dit komt deels door de krapte op de arbeidsmarkt.

Reflectie ADR

Bij de oprichting van het programma DG zijn onvoldoende afspraken gemaakt over de capaciteit en het behoud van kennisopbouw en continuïteit in de opgave. Dit werkt belemmerend en dient als onderdeel van de inzetbaarheid vooraf helder te zijn, voor de duur en eventuele verlenging van het programma DG.

3.3.3 *Verantwoording, controle en monitoring*

Verantwoording, controle en monitoring vindt zowel plaats vanuit individuele delen als vanuit DGS als geheel. Deze stromen worden met elkaar verbonden. Bij de opzet van verantwoording, controle en monitoring is een externe partij betrokken geweest. Intern vindt verantwoording plaats door middel van project A4's en

voortgangsrapportages die in het DT besproken worden. Het DT neemt vervolgens op basis hiervan besluiten. Daarmee wordt gestuurd op de voortgang van de projecten in een cyclus door het hele jaar heen. De interne verantwoording is nadrukkelijk als een lerend model opgezet, waarbij steeds wordt getoetst wat werkt in verhouding met het overzicht en de sturing vs. de rapportageverplichtingen door medewerkers. Zo wordt het model steeds verder aangepast. Extern vindt de programmabeheersing plaats middels voortgangsbrieven naar de Tweede Kamer. Aangegeven wordt dat vanwege de werkdruk de interne programmabeheersing niet altijd de prioriteit krijgt die nodig is.

Wat nog als uitdaging wordt ervaren in het opgavegericht werken zijn de financiële kaders die ingericht moeten worden. Er zijn nu nog veel schotten aanwezig bij de samenwerkingspartners tussen bijvoorbeeld het Gemeentefonds en het Provinciefonds, maar ook de individuele begrotingen van departementen. Dit bemoeilijkt het opgavegericht werken. Juist deze ondersteunende zaken zijn van groot belang om het opgavegericht werken goed in te richten.

Reflectie ADR

De verantwoording en de prestatiebesturing bij DGS is ingericht vanuit de begroting en gaat na of per eenheid de gelden ook de genoemde uitkomsten hebben gehad. Dit geldt ook voor de financiële kaders. Dit bemoeilijkt het opgavegericht werken omdat bij de verantwoording en financiële kaders juist de opgave centraal dient te staan en deze over de verschillende organisaties heen reikt.

3.3.4 *Ondersteunende systemen en symbolische aanpassingen*

DGS valt onder LNV en maakt gebruik van de LNV-systemen en de email-extensie. Geïnterviewden geven aan dat er voor DGS specifiek geen nieuwe systemen zijn ontwikkeld. Er wordt meermaals aangegeven dat er bij het archiveringssysteem nog verbeteringen kunnen plaatsvinden op het gebied van de gebruiksvriendelijkheid. Informatie over DGS zelf wordt vastgelegd op de website.

Medewerkers van DGS werken op een eigen 'Stikstof-gang' bij LNV. Aangegeven wordt dat er tijdelijk gebruik is gemaakt van een eigen DGS-handtekening onderaan e-mails, maar deze op verzoek van LNV verwijderd is vanwege het hanteren van één rijksstijl bij LNV.

Reflectie ADR

Omdat DGS onder LNV valt zijn medewerkers gebonden aan het LNV-systemen. Dit is voor de flexibele P-inzet, flexibele werkplekken en flexibele toegang tot documenten bij het grenzeloos samenwerken een belemmering. Alle medewerkers moeten namelijk eerst een LNV-account krijgen voordat ze bij de systemen bij DGS kunnen, wat veel tijd kost.

3.4 **Herladen van automatisch handelen bij DG Stikstof**

Hieronder geven wij de bevindingen weer over de samenwerking in de praktijk bij DG Stikstof.

3.4.1 *Samenwerken en denken vanuit de opgave en teamleren*

Binnen DGS is veel aandacht voor de samenwerking. Dit wordt als een belangrijke waarde gezien. DGS is echter de afgelopen periode gegroeid van ongeveer 30 FTE naar 75 FTE. Dit vraagt om meer aandacht voor de samenwerking om elkaar goed te kunnen vinden. Geïnterviewden geven aan dat de verbinding en de samenwerking tussen de teams, afdelingen en clusters verder moet groeien, zodat (ook de nieuwe) medewerkers elkaar goed weten te vinden en er kruisbestuiving plaatsvindt. Als voorbeeld wordt genoemd dat wanneer er onderwerpen spelen die meerdere teams betreffen, iedereen vanuit de samenhang dient te worden meegenomen in het proces.

Daarnaast vraagt de coronasituatie ook om meer aandacht voor de samenwerking en binding. Initiatieven zoals het wekelijkse oploopje en het mailbericht van de DG zorgen ervoor dat alle medewerkers zijn geïnformeerd over de laatste ontwikkelingen bij DGS.

Tegelijkertijd is stikstof een politiek beladen onderwerp waarmee grote politieke belangen gemoeid zijn. Geïnterviewden geven aan dat ze dit soms als lastig ervaren, met name in de werkdruk.

De samenwerkingsrelatie tussen DGS en de partners is de afgelopen periode gegroeid, ondanks de soms verschillende of zelfs tegenstrijdige (deel)belangen die ze vertegenwoordigen. De afgelopen periode is veel geïnvesteerd in de onderlinge relaties, onder andere door het houden van heisessies waarbij de opgave centraal stond. Aangegeven wordt dat persoonlijke netwerken, die de directeuren en DG met zich meebrengen, ook erg belangrijk zijn in het onderling vertrouwen en de relaties. Daarnaast dragen de huidige overlegstructuren ook bij aan het bij elkaar brengen van de verschillende belangen. DGS had graag vanaf het begin meer willen investeren in de relaties met de samenwerkingspartners, door het afleggen van onder andere werkbezoeken, om zo bijvoorbeeld bij wetsvoorstellen al in een eerder stadia de buitenwereld te kunnen betrekken. Dit had ook voor meer draagvlak kunnen zorgen. Door de politieke druk rondom het stikstofvraagstuk en later door de COVID-19-pandemie was dit moeilijk.

In de beginperiode is het programma Grenzeloos Samenwerken betrokken geweest bij de ontwikkeling van DGS. Grenzeloos Samenwerken heeft onderzoek gedaan naar de overleggrema, waarbij de focus lag op de opgave en de verantwoordelijkheden van DGS en de samenwerkingspartners. Daaruit kwam onder andere naar voren dat DGS helder moet zijn over de rollen en verantwoordelijkheden en deze duidelijk moet beleggen bij de desbetreffende departementen. Daarnaast heeft DGS ook naar andere organisaties gekeken voor het Grenzeloos Samenwerken. Programma's zoals 'Ruimte voor de rivieren' en de Regionale Energiestrategieën zijn een inspiratie voor DGS. Aangegeven wordt dat om opgavegericht werken succesvol te maken er veel aandacht moet uitgaan naar de werkprocessen.

Reflectie ADR

De samenwerking tussen DGS en de partners is de afgelopen periode gegroeid. DGS had graag vooraf meer tijd en ruimte gehad om te investeren in de relaties met alle partners, te reflecteren op de aard van het probleem en verschillende belangen bespreekbaar te maken. Op deze wijze hadden ze meteen in co-creatie kunnen optreden waardoor er ook meer draagvlak gecreëerd had kunnen worden.

3.4.2

Blik van buiten het eigen ministerie binnen brengen

DGS zet veel kennis van buiten het eigen ministerie in en benut die. Bij de opzet van verantwoording, controle en monitoring is bijvoorbeeld KPMG betrokken geweest. Daarnaast is één van de belangrijkste kennisleveranciers voor DGS het RIVM. Dit is betrokken bij de structurele aanpak waarin ook monitoring belangrijk is. DGS vraagt het PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) ook met regelmaat om rapporten, en minder frequent ook adviesbureaus. Vanuit de juridische afdeling zijn er contacten met de landsadvocaat en worden er kennissessies gehouden met juridische experts.

Reflectie ADR

Bij DGS wordt veel kennis en expertise van buiten het eigen ministerie naar binnen gebracht. Dit is van toegevoegde waarde voor de maatschappelijke opgave en draagt bij aan het grenzeloos samenwerken.

3.4.3

Belangen en onderling vertrouwen

Binnen DGS is er sprake van oprechte interesse in de belangen van de medewerkers. Dit komt mede door de intrinsieke motivatie van medewerkers voor het onderwerp stikstof. Enerzijds zijn er afhankelijkheden, anderzijds zijn er verschillende opdrachten binnen de teams waar verschillende belangen uit voort komen. Geïnterviewden geven aan dat in overleggen belangen van teams en afdelingen openlijk worden besproken.

Naast de oprechte interesse in elkaars belangen is er ook veel onderling vertrouwen tussen de medewerkers van DGS aanwezig. Geïnterviewden geven aan dat ze een hoge mate van collegialiteit ervaren, waarbij iedereen met de beste intenties samen de werkzaamheden verrichten. Ze ervaren een open cultuur waarbinnen veel besproken kan worden en men elkaar helpt. Geïnterviewden omschrijven DGS als een hechte club mensen die samen gemotiveerd zijn om aan de opgave, het stikstofprobleem, te werken.

Reflectie ADR

Een hoge intrinsieke motivatie van de medewerkers voor de opgave, veel onderling vertrouwen, interesse in elkaars belangen en een open cultuur dragen positief bij aan de verbinding en samenwerking onder de medewerkers.

3.4.4

Leiderschap

Geïnterviewden ervaren grote (inhoudelijke) betrokkenheid van de DT-leden. Ze zien DGS als een platte organisatie waarin de benaderbaarheid van de DT-leden groot is. Bij de samenstelling van het DT is vooraf gekeken naar de benodigde competenties. Onder andere samenwerken en dienend zijn aan het onderwerp stikstof golden als belangrijke competenties. Het DT heeft ook meerdere sessies doorlopen die in het teken stonden van leiderschap, drijfveren en achtergronden. Geïnterviewden geven aan dat ze soms regie en sturing van het DT missen wanneer de politieke druk hoog is en ontwikkelingen snel gaan. Die druk is inherent aan de opgave en wordt dan ook continu open met elkaar besproken.

Reflectie ADR

DGS is een platte organisatie, DT-leden zijn eenvoudig benaderbaar en het leiderschap is geaccepteerd. Bij ontwikkelingen in de maatschappelijke opgave is behoefte aan duidelijke sturing, zodat medewerkers weten wat er van hen verwacht wordt.

3.4.5

Rolverdeling, procesafspraken en structuur

Er is sprake van een heldere rolverdeling bij DGS. Binnen de organisatie zijn de rollen een aantal keer opnieuw bepaald, gekoppeld aan de groei en de ontwikkeling van DGS. Ook de verandering van de opgave heeft geleid tot aanpassingen in de processen. Naast de rolverdelingen zijn er ook procesafspraken binnen DGS. Het is echter niet altijd duidelijk, bijvoorbeeld bij ad hoc zaken of bij onderwerpen die niet specifiek onder één team vallen, langs welke lijn stukken gezien en getekend moeten worden. DGS heeft een flexibel karakter, wat enerzijds zorgt voor een minder duidelijke rolverdeling, maar anderzijds DGS in staat stelt snel te acteren op ontwikkelingen die zich voordoen.

Naast de rolverdelingen bestaan er heldere afspraken in het werk die grotendeels worden nagekomen. Geïnterviewden ervaren bij DGS een duidelijke structuur waarin de afspraken zijn vastgelegd. Hierin heeft DGS de afgelopen periode stappen gemaakt, gekoppeld aan de groei die de medewerkers hebben doorgemaakt. Wanneer afspraken niet worden nagekomen, spreekt men elkaar hierop aan. Geïnterviewden geven aan dat het niet nakomen van afspraken vaak inherent is aan de hectiek en snelheid rondom de opgave.

Reflectie ADR

De rolverdeling binnen DGS is helder, maar als er onderwerpen zijn die zich ad-hoc voordoen is het flexibele karakter nodig om snel te kunnen acteren op ontwikkelingen.

3.4.6 *Organiseren van reflectie*

In de beginfase waren er veel sessies om de missie, visie, doelstelling en verantwoordelijkheden van DGS scherp te krijgen. Daarnaast worden er ook verschillende sessies georganiseerd om zowel inhoudelijke thema's als de bedrijfsvoering te bespreken. De uitkomsten van deze sessies worden teruggekoppeld aan de medewerkers. Geïnterviewden geven aan dat momenteel reflectie op inhoudelijk werk vooral plaats vindt in de bestaande overlegstructuren. Dit is dan vaak op specifieke onderwerpen die op dat moment aandacht vragen. Geïnterviewden zijn tevreden over deze sessies en de wens bestaat om reflectiesessies als vast onderdeel in het werkproces op te nemen, zodat hier blijvende aandacht voor is. Ook in tijden wanneer de politieke druk hoog is en ontwikkelingen elkaar snel opvolgen.

Naast de reflectiesessies worden er ook over de inhoud en relatie diepgaande inhoudelijke sessies georganiseerd op DG- en SG-niveau om met elkaar gedurende een dagdeel de opgave door te spreken. In deze sessies wordt veel aandacht besteed aan de samenwerking tussen de departementen waarbij de maatschappelijke opgave centraal staat. Zowel het gezamenlijke belang als het individuele belang van departementen komen hierbij aan bod. Wat voorop staat is dat DGS een interdepartementaal programma is en departementen met elkaar het Stikstof probleem proberen op te lossen. Wat volgens geïnterviewden erg geholpen heeft is dat er een ministeriële commissie kwam en dat er een opdracht was van de minister-president om met alle betrokken departementen dagelijks een DG overleg te hebben. Dat heeft bijgedragen aan het inrichting geven aan de gezamenlijkheid rondom de opgave; alle DG's werden op die manier eigenaar. Door de dagelijkse overleggen die de DG's met elkaar hadden werden ze ook echt samen een team.

Mede door de weinige wisselingen bij de betrokken DG's is er een vaste basis ontstaan waarbij iedereen op hetzelfde kennisniveau zit in de opgave. Naast de sessies op DG- en SG-niveau zijn er ook veel informele sessies met andere samenwerkingspartners zoals de provincies, gemeenten en de waterschappen om met elkaar de samenwerking rondom de opgave en de ontwikkelingen te bespreken.

Reflectie ADR

Reflecties vinden vaak plaats in vaste overlegstructuren op specifieke onderwerpen, maar borging van vaste reflectiemomenten ontbreekt. Hierdoor missen medewerkers reflectie op zowel het inhoudelijk werk als alle andere aspecten.

3.4.7 *Knelpunten bloot leggen en signalen ophalen uit de uitvoering*

Geïnterviewden ervaren veel ruimte om knelpunten bloot te leggen in de organisatie. Knelpunten worden opgehaald middels de voortgangsrapportages, één keer per kwartaal een uitgebreide uitvraag en één keer per zes weken een korte uitvraag. Daarnaast zijn knelpunten ook bespreekbaar in de verschillende overlegstructuren en waar nodig worden deze voorgelegd aan het DT. Een knelpunt dat meermaals wordt genoemd door geïnterviewden is de hoge werkdruk die medewerkers ervaren binnen DGS. Hier wordt veel over gesproken en er wordt inmiddels ook actie ondernomen. Ook op DT-niveau is hier veel aandacht voor, wat niet wegneemt dat dit deels inherent is aan de opgave, de politieke druk en de snelheid waarin ontwikkelingen elkaar opvolgen.

Ook vanuit de samenwerkingspartners worden er regelmatig in verschillende overlegstructuren en op ad hoc momenten bespreekpunten aangedragen die DGS dan oppakt. Doordat de samenwerking met de partners de afgelopen periode is versterkt, is er ook meer openheid om signalen op tafel te leggen en met elkaar op te pakken.

Reflectie ADR

Door dialoog is er bij DGS een open cultuur waarin knelpunten kunnen worden blootgelegd. Dit zorgt voor het snel kunnen acteren op belemmeringen rondom de maatschappelijke opgave.

4 Grenzeloos Samenwerken bij het Programma DG Ondermijning

In dit hoofdstuk presenteren wij de bevindingen rondom Grenzeloos Samenwerken bij het programma DG Ondermijning, waarmee wij de onderzoeksvraag van dit onderzoek beantwoorden (voor het tweede programma DG). We beginnen met een samenvattend beeld, daarna volgt een uiteenzetting van de inrichtingsfase van DG Ondermijning en vervolgens geven we de bevindingen weer van het Grenzeloos Samenwerken. Onze bevindingen zijn gebaseerd op informatie uit de documentstudie en interviews met betrokkenen van DG Ondermijning. Het onderzoek bij DG Ondermijning is uitgevoerd in de periode januari 2022 – februari 2022 ten tijde van de Covid-19 situatie.

4.1 Samenvattend beeld

Het samenvattende beeld is dat er op verschillende wijze uitvoering wordt gegeven aan het Grenzeloos Samenwerken bij DGO, dat het al op meerdere plekken in het programma DG is ingebed en dat het nog verder kan groeien. Bij de start van DGO, mede door de politieke en parlementaire druk, waren er veel medewerkers die zich tegelijkertijd met de oprichting van DGO bezighielden en werden belast met inhoudelijke onderwerpen. Dit zorgde voor een lastige start voor DGO. Daarnaast is het volgens geïnterviewden moeizaam gebleken om een programma DG op te zetten binnen de stramien van een ministerie als J&V. Bij de oprichting van DGO is gekozen voor een flexibele inzet van personeel, door medewerkers die al werkzaam waren op de ondermijningsonderwerpen over te laten komen naar DGO. In de beginfase is regelmatig discussie geweest over de inzetbaarheid van de medewerkers, aangezien zij vaak ook nog een eigen portefeuille hadden en loyaal waren aan hun eigen organisatie(onderdeel). Terugkijkend wordt aangegeven dat bij de gekozen constructie voor het personeel van DGO meer rekening gehouden had kunnen worden met de knelpunten, zoals het aantal formatieplaatsen, personele versus functionele aansturing van medewerkers en het omzetten van detacheringen naar vaste aanstellingen (binnen een ministerie). DGO wil bij de nieuwe wervingsronde graag meer mensen van buiten het ministerie, met betrokkenheid rondom de opgave, binnen halen.

In de samenwerking met samenwerkingspartners staat de maatschappelijk opgave centraal. Er is een goede vorm van samenwerking gevonden en een heldere afbakening, zodat het voor de partners duidelijk is wat er van hen verwacht wordt en wat zij van DGO mogen verwachten. Terugkijkend was het wenselijk om de maatschappelijke opgave vooraf van alle kanten goed te bestuderen met de partners. Grenzeloos Samenwerken vraagt een andere manier van samenwerken dan wat medewerkers gewend waren. Bestaande patronen worden met het grenzeloos samenwerken doorbroken. Dit kost veel tijd en energie, maar wordt ook als uitdaging ervaren. Samen met de partners kijkt DGO momenteel naar hoe te communiceren over de maatschappelijke ontwikkelingen en de aanpak van ondermijning vanuit een gedeeld beeld. Op deze wijze wordt een bredere verbinding met elkaar gecreëerd die erg waardevol is in het grenzeloos samenwerken. Bij DGO is er in de samenwerking sprake van veel saamhorigheid en loyaliteit onder de medewerkers waarbij opgavegericht werken centraal staat. Medewerkers zijn intrinsiek gemotiveerd, hebben oprechte interesse in elkaars belangen en veel onderling vertrouwen en er is sprake van een open cultuur waarin knelpunten blootgelegd kunnen worden. De samenwerking tussen de verschillende werkgroepen moet echter nog verder groeien en de reflectiemomenten voor de opgave en het grenzeloos samenwerken dienen een vast onderdeel van het werkproces te worden.

Door de beschikbaarheid van structurele gelden is DGO bezig met de inrichting van de P&C-cyclus. Bij het opgavegericht werken zijn de verantwoording, controle en monitoring nog een uitdaging omdat de samenwerking ervoor zorgt dat de resultaten, effecten en gelden verspreid liggen in de samenwerkingsverbanden. Ook bij de verdeling van de structurele gelden door DGO speelt dit. De beste resultaten voor de opgave kunnen alleen in samenwerking tussen organisaties tot stand komen. Dit betekent dat DGO ook in samenhang van de organisaties het geld probeert te verdelen.

4.2 Inrichting programma DG Ondermijning

Voordat het programma DG Ondermijning werd opgericht bestond er al een programma Ondermijning bij DGRR. De moord op Derk Wiersum in september 2019 is aanleiding geweest voor de nodige ontwikkelingen op het gebied van Ondermijning. In een motie van GroenLinks, in het najaar van 2019, werd gevraagd om landelijke regie op het onderwerp ondermijning. Dit sudderde voort in het voorjaar van 2020 totdat er eind juni 2020 een minister was die zei: "We moeten een DG hebben op ondermijning." Daarna werd in 2020 juli de directeur-generaal drs. A van Dam MPA voor het programma DG Ondermijning aangesteld en is in september 2020 het programma DG Ondermijning opgericht. De opdracht van DGO is de algehele coördinatie van de ondermijningsaanpak, het vormen van een brede maatschappelijke coalitie en de eigen beleids- en wetgevingstaken uit het domein Ondermijning. Qua inrichting betreft het een programma DG binnen het bestuursdepartement. Gezien de voortzetting van prioriteit en ambities ook door het nieuwe kabinet zal het programma DGO verlengd worden met ongeveer 3 jaar (de duur van de kabinetsperiode) en een afbouwperiode. Het uitgangspunt is en blijft dat DGO een tijdelijk programma DG is, met een scherpe focus op de opgave en met een kleine kernformatie en capaciteit van elders toegevoegd.

Bij de opbouw van DGO heeft de programma Directeur-Generaal veel support ontvangen van het ministerie. De oprichting van DGO heeft desalniettemin veel tijd en energie gekost. Er was bij de start van DGO geen apart programmateam aanwezig om het programma DG in te richten. De medewerkers die zich met de oprichting van DGO bezighielden werden tegelijkertijd ook inhoudelijk belast met de verschillende onderwerpen. Er was bovendien een enorme politieke en parlementaire druk op het onderwerp ondermijning waardoor er direct Kamerdebatten voorbereid moesten worden en Kamerbrieven moesten worden geschreven. Deze dubbele belasting zorgde voor een lastige start van DGO. Daarnaast wordt aangegeven dat vanwege de enorme druk er ook geen tijd was om de maatschappelijke opgave vooraf van alle kanten goed te bestuderen. Terugkijkend geven geïnterviewden aan dat het lastig is gebleken om een programma DG flexibel neer te zetten binnen een ministerie als J&V, wat bureaucratisch in ingericht in systemen, afspraken en wetmatigheden en waarbij het gebruikelijk is om binnen DG-kolommen te werken. DGO is geen lijnorganisatie van JenV, terwijl het binnen JenV wel op die manier wordt behandeld. Geïnterviewden geven aan dat de op- en inrichting van een andere of het behouden van de bestaande organisatievorm wellicht minder tijd had gekost. Aangegeven wordt dat met de oprichting van het programma DG veel ervaring is opgedaan die in de toekomst voor een eventueel nieuw programma DG gebruikt kan worden. Bij DGO was tijdens de bouwfase een monitoringscommissie ingericht, waarin onder andere gekeken werd hoe de ervaringen bij het bouwen van DGO konden worden meegenomen om zelf van te leren en om mee te nemen in de ontwikkeling van de brede JenV-organisatie.

Reflectie ADR

Door de grote politieke en parlementaire druk die aanwezig was bij DGO was er weinig tijd en ruimte om de maatschappelijke opgave goed te bestuderen en de juiste organisatievorm te onderzoeken. Dit zorgde voor een lastige start. Wanneer er gekozen wordt voor een programma DG dient er bij de start een team klaar te

staan dat ervoor zorgt dat de basis voor een programma DG is geregeld. Daarbij is het ook van belang dat vooraf gelijk met het departement afspraken gemaakt worden over de flexibiliteit die een programma DG (geen lijnorganisatie) nodig heeft binnen de vaste structuren, systemen, afspraken en wetmatigheden van een ministerie.

4.2.1 *Ambitie, missie, visie en doelen*

De ambitie van DGO is helder bij de geïnterviewden. Ondanks dat ze geen precieze definitie kunnen formuleren weet iedereen in grote lijnen wat de ambitie inhoudt. Globaal genomen wordt de volgende ambitie gehanteerd: "Het vormen van een stevige en brede maatschappelijke coalitie die regie en samenhang aanbrengt in de aanpak van ondermijning, met als doel het terugdringen van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit." Meerdere geïnterviewden benoemen het belang van een brede maatschappelijke coalitie wanneer zij de ambitie van DGO bespreken. Ook wordt aangegeven dat het programmaplan, waar de ambitie in is vastgelegd, is afgestemd met de samenwerkingspartners. Hieruit blijkt dat de ambitie van DGO bijdraagt aan de (externe) samenwerkingsstrategie van de organisatie. N.a.v. de structurele gelden die beschikbaar zijn gekomen is het programmaplan aan actualisatie toe en kunnen doelen en resultaten worden bijgesteld.

Reflectie ADR

De afstemming van de ambitie van DGO met de maatschappelijke coalitie is bepalend voor de samenwerkingsstrategie onder de partners. Daarnaast dient ook de actualisatie van doelen en resultaten op de ambitie te worden aangesloten.

4.3 **Herinrichten van Systeemwanden bij programma DG Ondermijning**

Onderstaand geven wij de bevindingen weer over de (rand)voorwaarden voor samenwerking binnen het Programma DG Ondermijning. Deze bevindingen gaan over de manier waarop een organisatie is gebouwd en wat bepalend is voor hoe mensen zich gedragen.

4.3.1 *Eigenaarschap en verantwoordelijkheden*

In de beginperiode was het zoeken naar de rol en verantwoordelijkheden van DGO. Inmiddels zijn beide helderder geworden en heeft DGO zowel een regisserende als coördinerende rol op sommige onderdelen, waarbij verbinden en versnellen van de ondermijningsaanpak voorop staat. Het doel is het tot stand brengen van een brede maatschappelijke coalitie, waarbij alle samenwerkingspartners zijn aangesloten vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheden. De bedoeling is dat uiteindelijk het eigenaarschap naar de partners verschuift, zodat de rol van DGO overbodig wordt. De opgave is helder voor de samenwerkingspartners, maar de invulling van de rol en verantwoordelijkheden door DGO is niet altijd duidelijk voor de samenwerkingspartners. Samenwerkingspartners verwachten soms een grote trekkersrol, terwijl DGO een gezamenlijke aanpak voor ogen heeft.

Reflectie ADR

DGO heeft gedurende de opgave vooral een regisserende en coördinerende rol gehad in de totstandbrenging van een brede maatschappelijke coalitie. Deze verkenning en investering kan vooraf, maar ook gedurende het programma DG plaats te vinden. Het is vooral van belang dat hier in geïnvesteerd wordt en dat een programma DG hiervoor de tijd krijgt, zodat vanuit co-creatie aan de maatschappelijke opgave gewerkt kan worden.

4.3.2 *Vloeibare capaciteit*

Bij de oprichting van DGO zijn veel medewerkers die al reeds werkzaam waren op de ondermijningsonderwerpen (veelal DGRR) overgekomen naar DGO middels

verschillende constructies. Hierbij ligt meestal de functionele aansturing binnen DGO en de personele verantwoordelijkheid bij de formele manager van de directie waar medewerkers officieel onder vallen. Vooraf is de keuze gemaakt om DGO op deze wijze in te richten, wat gebruikelijk is bij het werken in programma's. In de beginfase is regelmatig discussie geweest over de inzetbaarheid van de medewerkers, aangezien zij vaak ook nog een eigen portefeuille hadden en loyaal waren aan hun eigen organisatieonderdeel. Dit zorgde ervoor dat er veel geschakeld moest worden met afdelingshoofden, directeuren en managers uit de verschillende organisatieonderdelen, wat veel tijd en energie kostte. Omdat DGO in eerste instantie voor twee jaar was opgericht en nauwelijks formatieplaatsen had, is het lastig gebleken om medewerkers erbij te kunnen krijgen. Dit was alleen mogelijk met een aantal detacheringen en tijdelijke contracten. Terugkijkend geven geïnterviewden aan dat bij de gekozen constructie voor het personeel van DGO meer rekening gehouden had kunnen worden met de knelpunten. J&V is een ministerie dat erg formatiegestuurd is, wat bij de vorming van een programma DG belemmerend werkte.

Omdat DGO nauwelijks formatie heeft was het tot voorkort lastig om personeel te kunnen werven. Daardoor is DGO al langere periode onderbezet. Nu er structurele gelden beschikbaar zijn gekomen is er ruimte om 15-20 medewerkers in verschillende schalen te werven. Bij de werving staat de wens voorop om mensen binnen te halen die werkzaam zijn buiten DGO en het ministerie op grond van hun ervaring en kennis. Er wordt samen met de medezeggenschapsraad momenteel nagedacht over een goede vorm voor de plaatsing van het nieuwe personeel van DGO.

Reflectie ADR

Duidelijke afspraken binnen het ministerie over het inzetten van extra capaciteit, buiten de bestaande formatieplaatsen om, ontbraken en zorgden voor knelpunten in de capaciteit. Heldere afspraken zijn van belang om adequaat te kunnen handelen als de situatie hier om vraagt. De capaciteit dient namelijk niet alleen bij de start van een programma DG gezamenlijk met het ministerie tot stand te komen, maar ook gedurende de uitvoering van de opgave.

Bij de werving is het van toegevoegde waarde om tevens, naast mensen van binnen het Rijk, ook mensen buiten het Rijk te werven die bijvoorbeeld werkzaam zijn bij belangrijke samenwerkingspartners zodat specifieke kennis en ervaring van deze organisaties binnen wordt gehaald.

4.3.3 *Verantwoording, controle en monitoring*

De P&C-cyclus is vastgelegd in het programmaplan en was gericht op de incidentele gelden. Op basis van het programmaplan is er aanvankelijk een sturingsdocument wat ieder kwartaal ingevuld moet worden per opgave en besproken moet worden in het MT. Het oorspronkelijke programmaplan en bijbehorend sturingsdocument zijn inmiddels achterhaald geraakt vanwege de nieuw beschikbaar gekomen middelen en wisseling van het kabinet. De invulling van de sturingsdocumenten en de bespreking hiervan per opgave met het MT heeft mede daardoor en vanwege de capaciteit, minder dan gewenst aandacht gekregen. De Tweede Kamer wordt jaarlijks geïnformeerd door middel van een Kamerbrief. De controller van DGO draagt zorg voor de voortgangsdokumenten van de partners en monitort de incidentele gelden. Door de beschikbaarheid van structurele gelden is de inrichting van de P&C-cyclus nu in beweging. De inrichting van de monitoring en verantwoording doet DGO zelf maar om vaart te kunnen maken en goed opgavegericht te verantwoorden is hierbij een externe partij betrokken die ondersteunt. Ook het programmaplan wordt hierop aangepast. Voor de structurele gelden moet DGO verantwoording afleggen over hoe ze het geld besteden t.b.v. de ondermijningsaanpak. De samenwerkingspartners dienen aan te kunnen geven wat de resultaten zijn van het bestede geld en waar het aan heeft bijgedragen (deelopgaven). Sommige partners zijn hierin terughoudend vanwege de extra administratieve belasting, aangezien ze ook al

verantwoording af moeten leggen aan andere organisatieonderdelen. Aangegeven wordt dat bij het opgavegericht werken de verantwoording, controle en monitoring nog een uitdaging zijn, omdat de samenwerking ervoor zorgt dat de resultaten, effecten en gelden verspreid liggen in de verschillende samenwerkingsverbanden. Dit geldt ook bij de verdeling van de structurele gelden van DGO. De manier waarop ze het geld wegzetten is aan de individuele organisaties. Dit schuurt. DGO heeft haar uiterste best gedaan om ervoor te zorgen dat het geld het meest rendeert voor de maatschappelijke opgave. De maatschappelijke opgave ligt over verschillende organisaties heen en de resultaten kunnen alleen in samenwerking tussen organisaties tot stand komen. Daarbij wordt aangegeven dat dit betekent dat je ook in samenhang tussen de organisaties het geld moet verdelen.

Reflectie ADR

De verdeling van programmagelden en de verantwoording, controle en monitoring vindt individueel plaats per organisatie. Dit werkt belemmerend voor het opgavegericht werken waarbij de maatschappelijke opgave over de verschillende organisaties heen ligt. De gelden zouden in samenhang tussen de organisaties verdeeld moeten worden en bij de verantwoording zou juist de opgave als 'meeteenheid' in beeld moeten worden gebracht.

4.3.4 *Ondersteunende systemen en symbolische aanpassingen*

DGO maakt sinds de oprichting gebruik van de bestaande systemen van J&V, er zijn geen nieuwe systemen voor DGO ingericht. Geïnterviewden geven aan dat het lastig was om als programma DG in de bestaande systemen ingeregeld te worden, omdat J&V gericht is op DG kolommen. Daarnaast verliep de afstemming voor de bedrijfsvoering ook moeizaam; medewerkers vielen onder een ander DG dan DGO, waardoor het niet mogelijk was om bepaalde rechten voor DGO in systemen te krijgen. Nu gaat dit beter omdat het programma DG langer bestaat, waardoor er duidelijke afspraken met de andere DG's zijn gemaakt.

Voor DGO zijn nagenoeg geen symbolische en fysieke aanpassingen gedaan. DGO sluit aan bij de Rijkshuisstijl. Geïnterviewden geven aan dat ze wel vaak een eigen handtekening hanteren en programmakleuren voor DGO gebruiken in Powerpoints en in het programmaplan.

Qua huisvesting heeft DGO op de 22ste verdieping 6 werkplekken toegewezen gekregen. Geïnterviewden geven aan dat dit in de huidige omstandigheden voldoet, maar dat dit te weinig is als medewerkers weer meer naar kantoor gaan.

DGO heeft geen eigen website, maar er is wel een J&V-Connect pagina waar medewerkers elkaar en partners op de hoogte kunnen houden. Deze wordt echter niet vaak door medewerkers bijgewerkt, vanwege de hoge werkdruk en omdat hier een aparte inlogcode voor nodig is.

Reflectie ADR

Omdat DGO onder J&V valt zijn zij gebonden aan de J&V-systemen. Dit is voor de flexibele P-inzet, flexibele werkplekken en flexibele toegang tot documenten bij het grenzeloos samenwerken een belemmering. Medewerkers zijn namelijk vaak gekoppeld aan een bestaand DG van J&V, waardoor het niet mogelijk is om rechten in systemen van DGO te krijgen.

4.4 **Herladen van automatisch handelen bij DG Ondernijning**

Hieronder geven wij de bevindingen weer over de samenwerking in de praktijk bij DG Ondernijning.

4.4.1

Samenwerken en denken vanuit de opgave en teamleren

Binnen DGO vindt samenwerking plaats op de verschillende opgaven en zijn er op meerdere niveaus werk- en dialoogsessies. Er is sprake van veel saamhorigheid en loyaliteit onder de medewerkers waarbij opgavegericht werken centraal staat. Zo vindt er bijvoorbeeld wekelijks een interne sessie plaats met het gehele DG, waarin o.a. ontwikkelingen worden besproken en informatie onderling wordt uitgewisseld. Daarnaast is er een MT-overleg en een trekkersoverleg waar de thema's samenkomen. Binnen de thema's vinden werk- en dialoogsessies plaats in de vorm van 1-op-1 gesprekken, verschillende werkgroepen, werkbezoeken, formele overleggen, stuurgroepen en het SBO. Hier sluiten ook partners bij aan, waardoor de overleggen regelmatig een interdepartementaal of landelijk karakter hebben. Geïnterviewden geven aan dat deze sessies per thema goed geregeld zijn en dat er goed wordt samengewerkt. Voor de overkoepelende thema's zijn er niet altijd overleggen waar medewerkers bij aan kunnen sluiten waardoor de samenhang niet altijd helder is. De verbinding tussen de werkgroepen is nog een aandachtspunt, men zou graag meer op de hoogte zijn van elkaars opgave. Begin 2022 is bekend geworden dat er een ministeriële commissie voor DGO komt.

De samenwerking met externe samenwerkingspartners verloopt over het algemeen goed. Voor het ontstaan van DGO werd er vanuit J&V (o.a. DGRR en DGSenB) al op veel vlakken samengewerkt met verschillende partners. Desalniettemin bleek goede samenwerking na oprichting van DGO in eerste instantie uitdagend, aangezien er met een grote verscheidenheid aan partners geschakeld moest worden waar al een historie mee was. Grenzeloos Samenwerken vraagt een andere manier van samenwerken dan wat medewerkers gewend waren. De doelen van de opgaven staan centraal die je met elkaar wilt bereiken. Dit houdt o.a. in dat conceptstukken al in een vroege fase met elkaar gedeeld worden, om vanuit de gezamenlijkheid en gelijkwaardigheid tot overeenstemming te komen over bepaalde onderwerpen, in plaats van dat iedereen zijn eigen stukken opstelt. Inmiddels is er een goede vorm van samenwerking gevonden en een heldere afbakening, zodat het voor de partners duidelijk is wat er van hen verwacht wordt en wat zij van DGO mogen verwachten. Daarbij hebben de medewerkers ervoor gezorgd, ondanks de scepsis die er in het begin was bij sommige partners, dat deze partners het nu fijn vinden dat ze met elkaar verbonden zijn om knelpunten op te kunnen lossen. Bestaande patronen worden met het grenzeloos samenwerken doorbroken, dit kost veel tijd en energie maar wordt ook als uitdaging ervaren.

Nu DGO verantwoordelijk is voor de verdeling van structurele gelden (Prinsjesdaggelden en gelden vanuit het Regeerakkoord), veranderen hiermee de verhoudingen tussen DGO en de samenwerkingspartners. DGO gaat over de verdeling van het geld en de samenwerkingspartners hebben hun eigen belangen als het over geld gaat. Dit zorgt soms voor spanningen tussen DGO en de desbetreffende samenwerkingspartners, wat gezamenlijk werken aan de opgaven bemoeilijkt.

Ook de communicatie is erg belangrijk in het grenzeloos samenwerken met alle partners. Geïnterviewden geven aan dat ze proberen om juist met partners samen te kijken naar hoe te communiceren over de maatschappelijke ontwikkelingen en de aanpak van ondermijning. Als er een gedeeld beeld hebt met alle partners dan kun je daar ook op een vergelijkbare manier over vertellen en praten. Ook met de SBO partners is het thema communicatie een belangrijk onderwerp waar de samenwerking met elkaar op wordt gezocht. Aangegeven wordt dat op deze wijze, naast de deelopgaven, ook een bredere verbinding met elkaar wordt gecreëerd die erg waardevol is in het grenzeloos samenwerken.

Het programma Grenzeloos Samenwerken is betrokken geweest bij de oprichting en inrichting van DGO. DGO heeft ook nauw contact gehad met DGS over de inrichting van het programma DG, o.a. over de bedrijfsvoering en het programmaplan. DGO heeft hierbij veel van DGS kunnen leren, alhoewel er ook grote verschillen zijn tussen de twee programma DG's.

Reflectie ADR

Op veel fronten rondom de maatschappelijke opgave wordt door de partners samenwerkt. De verbinding kan echter worden versterkt door bestaande patronen verder te doorbreken. Het is belangrijk om in brede maatschappelijke coalitie met elkaar te bepalen waar je naar toe wilt. Een gedeeld beeld van de maatschappelijke opgave in de communicatie werkt hierin versterkend.

4.4.2 *Blik van buiten het eigen ministerie binnen brengen*

Bij DGO wordt veel kennis van buiten het eigen DG en ministerie naar binnen gebracht. Zo zijn er adviesbureaus betrokken geweest bij het opstellen van het programmaplan en de programmastructuur, en is er momenteel een adviesbureau betrokken bij het vormgeven van de thematische verantwoording van de structurele gelden. Tegelijkertijd is iemand aangenomen vanuit Project Programma Advies Centrum (PPAC, J&V) om trekkers te adviseren in het programmatisch werken. Dit is voor een deel ook ondersteuning vanwege het grote capaciteitstekort. Ook op de inhoudelijke opgaven worden met enige regelmaat via diverse kanalen kennis en ervaring binnengehaald. Dit gebeurt o.a. door middel van expertgroepen met wetenschappers en via de samenwerkingspartners.

Reflectie ADR

Bij DGO wordt veel kennis en expertise van buiten het eigen ministerie naar binnen gebracht. Dit is van toegevoegde waarde voor de maatschappelijke opgave en draagt bij aan het grenzeloos samenwerken.

4.4.3 *Belangen en onderling vertrouwen*

Er is binnen DGO sprake van oprechte interesse in elkaars belangen. Wanneer er sprake is van tegengestelde belangen van medewerkers is er bereidheid om rekening te houden met deze belangen. Medewerkers van DGO zijn bovendien intrinsiek gemotiveerd om aan de opgave te werken, wat helpt in de samenwerking. De samenwerking tussen de medewerkers in de werkgroepen is goed. Tussen de werkgroepen wordt soms de verbinding gemist. In de interviews wordt aangegeven dat het Grenzeloos Samenwerken binnen J&V groeiende is. Binnen DGO is er sprake van een hoge mate van vertrouwen onder medewerkers. Er heerst een open cultuur, waarin alle zaken besproken kunnen worden. Wel geven enkele geïnterviewden aan dat ze zich voor kunnen stellen dat het vertrouwen tussen medewerkers hoger was toen DGO pas net bestond en iedereen elkaar goed kende. Door onder andere het thuiswerken in de coronatijd en de groei van het DG is het lastig om iedereen goed te leren kennen.

Reflectie ADR

Een hoge intrinsieke motivatie van de medewerkers voor de opgave, veel onderling vertrouwen, interesse in elkaars belangen en een open cultuur dragen positief bij aan de verbinding en samenwerking onder de medewerkers.

4.4.4 *Leiderschap*

Het MT van DGO wordt als open, informeel en benaderbaar ervaren. Twee MT-leden zijn voornamelijk naar buiten toe gericht, terwijl het derde MT-lid vooral met de interne organisatie bezig is. Voornamelijk aan het begin van DGO was het wel zoeken welk MT-lid waar verantwoordelijk voor was. Het kwam dan wel eens voor dat een medewerker met twee MT-leden tegelijkertijd aan het afstemmen was. De verantwoordelijkheden zijn inmiddels langzaam uitgekristalliseerd, maar hier vinden af en toe nog verschuivingen in plaats. Ook wordt aangegeven dat niet alle onderwerpen breed door het MT met de trekkers wordt besproken, waardoor de trekkers soms informatie missen. Geïnterviewden geven aan dat ook de rol van de

trekkers (projectleiders) in de beginfase een nieuwe rol was waar men aan moest wennen, men gewend was aan een lijnorganisatie. In de huidige structuur van DGO zijn namelijk vier MT-leden en trekkers. De trekkers zijn projectleiders, maar geen afdelingshoofd of dossierhouder.

Reflectie ADR

MT-leden zijn eenvoudig benaderbaar en open. Een duidelijke structuur, een heldere rolverdeling binnen het MT en een duidelijke aansturing werden in het begin gemist. Hierdoor was het niet meteen duidelijk wie waar verantwoordelijk voor was en aan wie de medewerkers verantwoording af konden leggen. Door dit duidelijker te maken weet men nu wie waar verantwoordelijk voor is.

4.4.5 *Rolverdeling, procesafspraken en structuur*

Geïnterviewden geven aan dat de rolverdeling binnen DGO met de bijbehorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden duidelijk is. De rolverdeling is echter niet vastgelegd. Voor nieuwe medewerkers kan het dan ook soms zoeken zijn bij wie waar verantwoordelijk voor is en hoe de lijnen lopen. Met de nieuwe portefeuillevreiding van het MT is gewerkt aan duidelijkere lijnen naar de MT-leden. Naast de rolverdeling zijn ook de werkafspraken binnen de structuur van DGO over het algemeen duidelijk zijn. Deze werkafspraken zijn nog niet vastgelegd, waardoor het voor nieuwe medewerkers soms onduidelijk kan zijn wat er precies van ze wordt verwacht. Daarnaast geven geïnterviewden aan dat lijnstructuren binnen DGO nog niet altijd even helder zijn. Wanneer een werkafpraak niet wordt nagekomen, verschilt het per afspraak hoe hierop wordt gereageerd. Medewerkers worden erop aangesproken wanneer zij het zelf (met spoed) moeten corrigeren.

Reflectie ADR

De rolverdeling binnen DGO is helder. De afspraken dienen echter wel vastgelegd te worden zodat de medewerker weet wat er van hem/haar verwacht wordt.

4.4.6 *Organiseren van reflectie*

Momenteel zijn er binnen DGO geen vaste reflectiemomenten ingepland. Wel worden op MT-niveau regelmatig heisessies georganiseerd, waarbij ook de trekkers af en toe aansluiten en er ruimte voor reflectie is op verschillende onderwerpen. Op medewerkersniveau is de wens aanwezig om meer ruimte te krijgen voor reflectiemomenten met elkaar. Vanwege de hoge werkdruk, waarbij de ontwikkelingen zich snel opvolgen en er sprake is van hoge politieke druk op het onderwerp van het programma DG, is er weinig tijd over om te reflecteren. Tegelijkertijd is er sprake van onderbezetting, waardoor de werkdruk nog hoger is. Het programma DG is opgericht gedurende de coronacrisis, waarbij medewerkers grotendeels thuis werken en weinig contactmomenten met elkaar hebben. Dit is erg complicerend en draagt niet bij aan natuurlijke reflectiemomenten.

Reflectie ADR

Er zijn momenteel geen vaste reflectiemomenten. Hierdoor is er bij de medewerkers een grote behoefte aan vaste momenten met elkaar om stil te staan bij de ontwikkelingen op verschillende onderwerpen.

4.4.7 *Knelpunten bloot leggen en signalen ophalen uit de uitvoering*

Geïnterviewden ervaren binnen DGO een open cultuur, waarbinnen het mogelijk is om knelpunten bespreekbaar te maken met elkaar. Door de hele organisatie heen wordt er ruimte gevoeld om alles met elkaar te bespreken. MT-leden zijn benaderbaar en worden ook actief betrokken bij knelpunten die er spelen. In de samenwerking met de verschillende partners worden knelpunten op tafel gelegd en op verschillende niveaus besproken en opgevolgd. Signalen vanuit de samenwerkingspartners komen bij DGO op verschillende niveaus binnen. Hier is ruimte voor in de verschillende overleggremsia, maar dit vindt ook

plaats middels korte lijnen of de e-mail. Signalen die binnenkomen worden niet in alle gevallen teruggekoppeld aan betrokken medewerkers van DGO, waardoor er onduidelijkheid kan ontstaan over hoe te handelen n.a.v. het signaal. Ook het thuiswerken bemoeilijkt het ophalen van de signalen van samenwerkingspartners bij collega's.

Reflectie ADR

Door dialoog is er bij DGO een open cultuur waarin knelpunten kunnen worden blootgelegd. Het is belangrijk dat knelpunten altijd gedeeld worden met betrokken medewerkers, zodat er snel op geacteerd kan worden.

5 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen uit het onderzoek geven wij onderstaande aanbevelingen waarmee het Grenzeloos Samenwerken binnen programma DG's verder succesvol geïmplementeerd kan worden.



Verken vooraf de maatschappelijke opgave en bepaal in co-creatie de aanpak.

Bij een maatschappelijke opgave is het essentieel om tijd en ruimte in te bouwen om te investeren in de relaties met alle partners en om te reflecteren op de aard van het probleem. Bepaal gegeven het complexe vraagstuk wat je wilt bereiken en waarom, wat je nodig hebt en of dit past met de middelen die je tot je beschikking hebt. Zorg dat alle partijen, betrokken bij de maatschappelijke opgave, om de tafel komen te zitten en bekijk in co-creatie waar je naar toe wilt met de opgave. Samenwerkingspartners kunnen verschillende belangen hebben die ook tegengesteld kunnen zijn. Op basis van een goede relatie en onderling vertrouwen kan dit bespreekbaar worden gemaakt waarbij de opgave centraal wordt gezet.

Bekijk met elkaar waar alle partners het wel over eens zijn als vertrekpunt voor de opgave. Hier kan vervolgens de passende aanpak bij worden bepaald. Zorg voor duidelijkheid in de verwachtingen en maak helder wat haalbaar is door bijvoorbeeld scenario's te schetsen. Investeer daarnaast ook in de communicatie met alle samenwerkingspartners over het onderwerp van het programma DG. Een gedeeld beeld in de communicatie zorgt voor een bredere verbinding in het grenzeloos samenwerken met elkaar. Wees je ervan bewust dat een programma DG geen snelle oplossing is voor grote maatschappelijke problemen, zoals de stikstofproblematiek en ondermijning.



Onderzoek voorafgaand aan de oprichting van een programma DG de juiste organisatievorm, passend bij de maatschappelijke opgave. En zorg voor een apart programmateam bij de op- en inrichting van het programma DG.

Beargumenteer op basis van de reflectie op de maatschappelijke opgave, welke organisatievorm hier passend bij is. Durf, ondanks de politieke besluitvorming rondom het oprichten van een programma DG, de complexiteit van de maatschappelijke opgave voorop te stellen bij de organisatiekeuze. Wanneer er gekozen wordt voor een programma DG dient er bij de start een team klaar te staan dat ervoor zorgt dat de basis voor een programma DG is geregeld. Zo worden medewerkers niet dubbel belast en is er een duidelijke scheiding tussen bedrijfsvoering en beleid. Bij de oprichting van een programma DG is het van belang dat vooraf gelijk met het departement afspraken gemaakt worden over de flexibiliteit die dit DG (geen lijnorganisatie) nodig heeft binnen de vaste structuren, systemen, afspraken en wetmatigheden van een ministerie. Een goede inrichting kost tijd. Overweeg daarom bij de oprichting van programma DG's een langere looptijd aan te houden dan de twee jaar die nu wordt aangehouden. Een langere looptijd geeft programma DG's bovendien meer opties voor het aannemen van medewerkers.



Zorg vooraf voor duidelijke afspraken rondom flexibele personele inzet in het programma DG.

Zorg vooraf voor duidelijke afspraken binnen het ministerie over het inzetten van extra capaciteit, buiten de bestaande formatieplaatsen om, om adequaat te kunnen handelen als de situatie hier om vraagt. De capaciteit dient niet alleen bij de start van een programma DG gezamenlijk met het ministerie tot stand te komen maar ook gedurende de uitvoering van de opgave. Zorg bij de werving tevens dat er, naast mensen van binnen het Rijk, ook mensen buiten het Rijk worden geworven die bijvoorbeeld werkzaam zijn bij belangrijke samenwerkingspartners. Zij kunnen

van grote meerwaarde zijn voor een programma DG door de relevante expertise, ervaring en kennis van de organisatie die zij met zich meebrengen. Dit helpt onder andere om de verschillende samenwerkingspartners beter te begrijpen en ondersteunt het grenzeloos samenwerken.



Bekijk de verdeling van gelden en de monitoring, verantwoording en controle hierop vanuit de maatschappelijke opgave.

Zorg er bij de verdeling van Programmagelden voor dat de opgave leidend is en dat de gelden in samenhang tussen de organisaties verdeeld worden. Dit betekent dat de gelden niet per individuele organisatie worden weggezet en dat individuele belangen van deze organisaties onderschikt zijn aan de opgave.

Zorg vervolgens dat de verantwoording, controle en monitoring ook vanuit de maatschappelijke opgave wordt ingericht. Bij het opgave gericht werken dient bij de verantwoording gerapporteerd te worden over de opgave en bijbehorende doelen als geheel. Zo wordt de opgave de meeteenheid, in plaats van de verantwoording per individueel organisatieonderdeel. Dit houdt in dat de samenwerkingspartners ook de verantwoording gezamenlijk moeten afleggen. Sluit als programma DG daar waar mogelijk aan bij al bestaande verantwoordingsstructuren. Hiermee voorkom je onnodig dubbel werk voor de desbetreffende samenwerkingspartners.



Investeer in de nieuwe wijze van samenwerken om dit eigen te maken en schakel experts in om reflectie in te bouwen.

Om medewerkers zich het grenzeloos samenwerken meer eigen te maken is er, behalve inhoudelijke kennis, tijd en ruimte nodig. Het is wenselijk om voor deze nieuwe manier van werken training in de vorm van modules of begeleiding aan te bieden. Institutionaliseer daarnaast reflectiemomenten en schakel experts in voor de organisatie en begeleiding hiervan zodat het structureel wordt geborgd in een programma DG.

6 Verantwoording onderzoek

6.1 Onderzoeksaanpak

Hieronder is aangegeven op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd.

Vooronderzoek

In kader van het vooronderzoek hebben meerdere gesprekken plaatsgevonden met de contactpersoon van de opdrachtgever, onder andere ten behoeve van het doel en afbakening van de audit. In het vervolg van het vooronderzoek heeft daarnaast een documentstudie plaats gevonden naar de beschikbare documentatie omtrent Grenzeloos Samenwerken, de twee programma DG's, het Essay van de NSOB met daarin strategieën en handelingsperspectieven voor grenzeloos samenwerken en het samenwerkingsmodel van Kaats en Opheij. Tevens is het referentiekader in deze fase verder uitgewerkt en is er een datamatrix opgesteld waarin de bevindingen van het onderzoek zijn opgenomen.

Veldwerk

Het veldwerk bestond uit een documentstudie naar het Grenzeloos Samenwerken binnen de twee programma DG's. Vervolgens zijn, op basis van de documentstudie en het referentiemodel, interviews gehouden met acht tot tien functionarissen binnen elk programma DG. Van oktober t/m november 2021 is het onderzoek uitgevoerd bij DG Stikstof, en van januari t/m februari 2022 is het onderzoek bij DG Ondernijning uitgevoerd (het onderzoek bij DG Stikstof heeft plaatsgevonden voordat de kabinetsformatie bekend was). De geïnterviewde functionarissen bekleden functies op verschillende niveaus binnen de organisatie, wat zorgt voor een goede afspiegeling van de organisatie. De interviewvragen zijn opgesteld aan de hand van het Essay van de NSOB met daarin strategieën en handelingsperspectieven voor grenzeloos samenwerken en vanuit het samenwerkingsmodel Kaats en Opheij om de samenwerking breder te onderzoeken. De resultaten van ieder interview zijn - ter vaststelling van een juiste weergave - voorgelegd aan de geïnterviewden. Waar van toepassing hebben wij kennisgenomen van documenten ter ondersteuning van de in de interviews verstrekte informatie. Het onderzoek baseert zich op informatie zoals aangetroffen in de documentatie en aangeleverd in interviews. De ADR heeft geen controle verricht op de juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de aangeleverde documentatie.

Analyse- en rapportage

Na afronding van het veldwerk zijn de bevindingen uit zowel de documentenanalyse als de interviews binnen het team (nader) per programma DG geanalyseerd met als doel inzichtelijk te maken in hoeverre er uitvoering wordt gegeven aan het grenzeloos samenwerken binnen de twee programma DG's. De definitieve bevindingen zijn in de datamatrix opgenomen.

Deze fase is tenslotte afgerond met het opstellen van deze rapportage.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode oktober 2021 tot en met februari 2022.

Het onderzoek is enkele maanden uitgelopen ten opzichte van de oorspronkelijke planning als gevolg van de afstemming binnen de ICBR in de opdrachtbevestiging fase en vertragingen bij het plannen van de interviews.

6.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoeksoopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-

opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

6.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, Directeur-Generaal Overheidsorganisatie, is eigenaar van dit rapport. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Hoewel het rapport de context van het onderzoek zo goed mogelijk probeert te beschrijven, is het mogelijk dat iemand die de context niet (volledig) kent, de uitkomsten anders interpreteert dan bedoeld.

Voor openbaarmaking door het opdrachtgevende ministerie van door de ADR aan dit ministerie uitgebrachte rapporten gelden de voorschriften uit de Wet open overheid. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht van door de ADR uitgebrachte rapporten naar de Tweede Kamer.

7 Ondertekening

Den Haag, 22 augustus 2022

Auditmanager
Auditdienst Rijk

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00