

Eindrapport Output en Outcome gerichte kwaliteitscriteria

Ontwikkeling van prestatie indicatoren Prestatie indicatoren voor ontwikkeling

Rapport
VNG/VROM/IPO

INHOUD

	SAMENVATTING	3
HOOFDSTUK 1	INLEIDING	8
	1.1 Achtergrond	8
	1.2 Doel	9
	1.3 Randvoorwaarden	11
	1.4 Afbakening	11
	1.5 Leeswijzer	11
HOOFDSTUK 2	DE RELEVANTE CONTEXT VAN VROM-TAKEN	13
	2.1 De plaats van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het beleidsveld	13
	2.2 De gebruiksdoelen nader beschouwd	14
	2.3 Relaties met andere kwaliteitscriteria	16
	2.4 Geraadpleegde bronnen	19
HOOFDSTUK 3	METHODE VAN UITWERKING	20
	3.1 Operationalisatie van kwaliteit	20
	3.2 Uitwerking: van model naar concrete criteria	22
	3.3 Dilemma's bij uitwerking van criteria	23
HOOFDSTUK 4	DE OUTPUT- EN OUTCOME CRITERIA	25
	4.1 Weergavemodellen	25
	4.2 Totaaloverzicht output/outcome-criteria (Weergavemodel 1)	25
	4.3 De toepassing van de set aan criteria	28
	4.4 Beperking informatielast	30
	4.5 Borging van de criteria	30
HOOFDSTUK 5	INTERNATIONALE ONTWIKKELINGEN EN CONTEXT OUTPUT- EN OUTCOME CRITERIA	31
BIJLAGE 1	TOELICHTING GEBRUIKTE TERMEN BIJ CRITERIA	34
BIJLAGE 2	DE KRUISTABEL	42
BIJLAGE 3	ANDER WEERGAVE MODEL	45

BIJLAGE 4	ANDERE CRITERIA	50
BIJLAGE 5	VERSLAG BIJEENKOMST 20 JANUARI 2010	55
BIJLAGE 6	VERSLAG BIJEENKOMST 14 APRIL 2010	65
BIJLAGE 7	WERKCONFERENTIE 17 EN 18 JUNI 2010	74

Samenvatting

In dit rapport treft u aan een set van output- en outcomecriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van de fysieke leefomgeving. Deze set van criteria staan overheidsorganisaties ten dienste bij het benoemen, bepalen en vervolgens beoordelen van de kwaliteit van de uitvoering van de 'VROM-taken'. Het biedt een organisatie keuzes ten aanzien van het te voeren ambitieniveau en een basis voor de inspanningen die daarvoor geleverd moeten worden. In het verlengde hiervan is het de bedoeling dat deze set op termijn wordt opgenomen in de zelfevaluatietool zoals in het bestuurlijk overleg van 24 juni 2010 tussen de ministeries van VROM en Justitie, het IPO en de VNG is afgesproken. De basisset kan desgewenst met organisatiespecifieke elementen worden aangevuld.

De basisset is het eindresultaat van een drietal werkbijeenkomsten met deskundigen van Rijk, gemeenten en provincies. Uit deze sessies kwam als belangrijk beeld naar voren dat de term 'criteria' in dit kader een minder gelukkige is. Het woord 'criteria' impliceert een mate van hardheid/afrekenbaarheid die bij output en outcome niet aan de orde is. De output en outcome bepalingen zijn hulpmiddelen om de 'performance' van de betreffende organisatie weer te geven. De output- en outcomecriteria geven tevens inhoudelijk een beeld van hoe de buitenwacht tegen het optreden van die organisatie aankijkt. Aspecten zoals behandeltermijnen, transparantie en communicatie en efficiency spelen hierbij een rol.

Desondanks wordt in dit rapport wel de term criteria gehanteerd. De reden hiervan is, dat de output- en outcomecriteria aansluiten bij en een versterking zijn van de bestaande hulpmiddelen voor de beleids- en de uitvoeringscyclus. Bovendien wordt hierdoor een heldere verbinding gelegd bij hetgeen hieromtrent op 31 maart en 1 april in Zeist ambtelijk is afgesproken: *'de bestaande kwaliteitscriteria, waaronder KPMG 2.0, blijven voor iedereen als referentiekader gelden. De geformuleerde output- en outcomecriteria zijn daaraan complementair'*. De nu geformuleerde criteria moeten de bestuurders (zowel de collegeleden als de volksvertegenwoordigers) nog beter in staat stellen te sturen op resultaat.

Omdat de output- en outcomecriteria zich in de afgelopen tijd ontwikkeld hebben tot prestatie-indicatoren, wordt in het rapport veel aandacht besteed aan de totstandkoming ervan. Hiermee krijgen de gebruikers inzicht in de gedachtegang en de intenties achter de criteria. Op deze wijze wordt duidelijk waarom tot deze criteria is gekomen en welk doel ze hebben. Het feit dat de output- en outcomecriteria meer het karakter hebben van prestatie indicatoren, betekent niet dat het gebruik van de criteria op vrijblijvendheid berust. Uitgangspunt is dat een bevoegd gezag deze set criteria gebruikt en invult en daarnaast periodiek beschouwt of er, op grond van de eigen situatie, aanvulling met nieuwe criteria dan wel nadere detaillering nodig is. Het betekent wel dat de norm van de criteria door de organisatie zelf moeten worden ingevuld c.q. gekwantificeerd. Bovendien is het aan de bestuurders en volksvertegenwoordigers van de betreffende organisaties om te kiezen voor het aantal criteria dat men aanvullend wil gebruiken.

De waarde van dit proces zit vooral in de bewustwording. Het gaat erom dat er een lat wordt gelegd en dat wordt nagegaan of over deze lat wordt gesprongen. Het gaat te ver om de hoogte van de lat voor te schrijven (de norm van het criterium). Dat is een zaak van de organisatie zelf. Tot slot is het in dit kader belangrijk te benadrukken dat deze criteria dynamisch van karakter zijn en onderdeel uitmaken van een continu verbeterproces. Dit kan er (ook) toe leiden dat aandachtspunten verschuiven, belangrijker of minder belangrijk worden, en dat heeft weer gevolgen voor de te formuleren criteria.

Ter illustratie

Voor het aspect dienstverlening is als outcome gedefinieerd de klanttevredenheid. De klanttevredenheid wordt onder meer bepaald door een uitspraak over het outputcriterium 'bereikbaarheid'. Bereikbaarheid is in dit rapport gedefinieerd als *'De snelheid waarmee iemand contact kan krijgen met het bevoegd gezag'*. De waardering die aan het begrip bereikbaarheid wordt gegeven zal per organisatie echter anders zijn. De ene organisatie geeft voor dit onderdeel een 7 als de telefoon binnen een minuut wordt opgenomen, de ander een 5. Het is maar net hoe dat binnen de organisatie is gewaardeerd.

Een andere uitkomst van het feit dat de criteria niet het karakter van een hard verantwoordingsmechanisme hebben, is dat zij vooralsnog niet gebruikt kunnen worden voor het interbestuurlijk toezicht, hetgeen oorspronkelijk de bedoeling was. De voornaamste reden hiervoor is dat de criteria die ontwikkeld worden voor het interbestuurlijk toezicht een principiële ander doel hebben dan de in dit rapport beschreven set aan output- en outcomecriteria. De criteria die zich richten op het interbestuurlijk toezicht, hebben tot doel na te gaan of overheidsorganisaties voldoen aan wettelijke taakverplichtingen en daarmee aan een bepaald basiskwaliteitsniveau. Indien dit niet zo is dan kan sprake zijn van taakverwaarlozing hetgeen kan leiden tot interveniërend optreden van de naasthogere overheid. De output- en outcomecriteria zijn primair bedoeld voor het maken van afspraken tussen bestuur en volksvertegenwoordiging over het uitvoeringsniveau van de betreffende organisatie. Het niet nakomen van deze afspraken kan leiden tot een politiek/bestuurlijke verantwoording binnen de betreffende overheidsorganisatie maar niet primair tot een interventie van een hoger bestuursorgaan.

Voor het interbestuurlijk toezicht kunnen in enkele gevallen de output- en outcomecriteria wel als indicator van de wettelijke eisen dienen. Waar in dit rapport over interbestuurlijk toezicht en de relatie met de output- en outcomecriteria wordt gesproken gebeurt dat vanuit deze optiek.

De uitwerking van de wettelijke criteria en de daaraan gekoppelde uitvoeringseisen voor het interbestuurlijk toezicht, geschiedt in een separaat traject en maakt geen onderdeel uit van dit rapport.

Daarnaast zullen er ook nog nieuwe criteria ontwikkeld worden. Immers, bij ketentoezicht is ook een belangrijke taak weggelegd voor het strafrecht, politie en Openbaar Ministerie.

Ook zij zullen kwaliteitscriteria gaan ontwikkelen met betrekking tot proces, kwaliteit van organisatie en medewerkers en informatieoverdracht en management in de handavingsketen. De nu ontwikkelde 'bestuurlijke' criteria en de te ontwikkelen criteria in het strafrechtelijk domein zullen goed op elkaar moeten aansluiten om daadwerkelijk een verbetering van het ketentoezicht te realiseren.

De set aan criteria dient in beginsel toegepast te kunnen worden voor horizontaal toezicht, benchmarking en als maatstaf voor het eigen functioneren. De criteria die uit de discussies met de deskundigen naar boven zijn gekomen, richten zich vooralsnog vooral op het bedrijfsmatig handelen (de effectiviteit en de efficiency) van de betreffende overheden. In mindere mate is sprake van het verstrekken van informatie over handelen in strijd met het recht of het niet naar behoren uitvoeren (of zelfs verwaarlozen) van medebewindstaken.

Waarom kunnen de output- en outcomecriteria eigenlijk niet als harde afrekenbare maatstaven worden gebruikt? De outcome van taken die samenhangen met de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving, is ook van andere factoren afhankelijk. Bij de interpretatie van de resultaten van een outcome criterium moet men zich dus bewust zijn van deze relaties. Het ontwikkelen van generieke, overal geldende harde maatstaven ten aanzien van de outcome, is dan ook uiterst ingewikkeld. Deze complexiteit moet echter geen belemmering zijn om wel informatie te verzamelen, want sturing is wel mogelijk.

Bij de totstandkoming van output- en outcomecriteria is er dan ook voor gekozen om niet direct perfecte criteria te ontwikkelen. Dit om de volgende redenen:

- Het gaat in essentie om criteria, die gericht zijn op het beheersen en continue verbeteren van de kwaliteit van uitvoering van omgevingsrecht. Het gaat bij deze criteria niet alleen om inhoudelijke kwaliteit, maar ook om de kosten en de dienstverlening.
- Mede daarom is deze set met criteria ook niet uitputtend. De aspecten die relevant zijn bij het opstellen van output- en outcomecriteria, zijn in beginsel uit te breiden.
- Een andere reden is, dat het verzamelen van de informatie die voortkomt uit het toepassen van de criteria niet mag leiden tot extra werklast. De informatie dient immers uit bestaande processen te worden gehaald en ook weer in bestaande verantwoordingsprocessen worden gevoegd.

Zowel uit de uitkomsten van de werkconferenties als uit navraag bij bestuurders blijkt dat er vooral behoefte is aan output- en outcome informatie op het gebied van:

- Dienstverlening
- Uitvoeringskwaliteit
- Veiligheid
- Financiën

Deze opsomming is niet limitatief en deze aandachtsgebieden kunnen door de tijd heen wijzigen. De nadere invulling van aspecten (en de daarbij behorende criteria) kan variëren en hangt af van lokale, regionale of landelijke kwesties.

Om tot een juiste operationalisatie van criteria te komen, is gebruik gemaakt van de filosofie achter het INK model (INK: Instituut Nederlandse Kwaliteit). Dit leidt er toe dat het bieden van kwaliteit betekent, dat men diensten levert met een juiste balans tussen tevredenheid van klant, maatschappij, medewerkers en bestuur.

Kwaliteit:

Het leveren van diensten waarbij tevredenheid van klant, maatschappij, medewerkers en bestuur met elkaar in balans is

Om te komen tot criteria, die ingaan op de genoemde aspecten zijn verschillende invalshoeken mogelijk. Om te borgen dat de criteria logisch zijn en onderdeel uitmaken van een consistent geheel, is er voor gekozen om aan de hand van een procesmodel de criteria te benoemen. Bij dit model is uitgegaan van een scheiding tussen de begrippen input, throughput, output en outcome. Voor de input en throughput zijn in andere kaders (zoals het rapport van KPMG en het BOR) al criteria gesteld. Het uitwerken van criteria op dat punt heeft dan ook geen meerwaarde. In dit kader is de aandacht gericht op de diensten en producten die buiten de organisatie worden afgenomen (dit in tegenstelling tot 'producten' die binnen de organisatie worden gebruikt).

Output wordt gedefinieerd als de concrete prestaties die geleverd worden om het beleidsdoel te realiseren. In dit kader verengen we die definitie door prestaties aan te duiden als 'aan de samenleving geleverde Wabo-diensten'.

Outcome wordt gedefinieerd als het maatschappelijk effect van het beleid (en in dit kader het maatschappelijk effect van de geleverde Wabo-diensten). De outcome kan niet altijd worden gezien als een eenvoudig direct effect van een product. Het kan soms een keten van effecten betekenen.

Voor de presentatie van de criteria zijn twee weergave modellen ontwikkeld die respectievelijk uitgaan van kwaliteitsaspecten en productgroepen. Beide modellen geven dezelfde informatie, maar de informatie wordt vanuit een ander invalshoek gepresenteerd. Omdat het model dat uitgaat uit van de kwaliteitsaspecten (Dienstverlening, Uitvoeringskwaliteit, Financiën, Veiligheid) aansluit bij de behandeling in de werkconferenties is in het rapport voor deze weergavevorm gekozen. De nu geformuleerde criteria zullen de eerste tijd worden gebruikt. Op basis van opgedane ervaringen en voortschrijdend inzicht zullen ze verder worden aangepast en verbeterd.

De set aan criteria is zowel bruikbaar voor het geval de uitvoering door het bevoegd gezag zelf gebeurt als voor het geval de uitvoering door een Regionale uitvoeringsdienst (RUD) geschiedt. Waar het om gaat is dat prestaties geleverd worden die door de volksvertegenwoordiging gevraagd worden, binnen de afgesproken kaders (voor wat betreft inhoud, dienstverlening en kosten).

Van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) is de suggestie ontvangen om de criteria te benutten voor het houden van een 'VTH-Audit' (Vergunningverlening, toezicht en handhavingsaudit) net zoals dat gebeurt bij de GBA (GBA-audit, Gemeentelijke Basisadministratie). Deze suggestie past heel goed bij de benadering die is gehanteerd voor de ontwikkeling van de criteria. Met inbedding van criteria in een auditsystematiek wordt het gebruik van deze kwaliteitscriteria geborgd.

Om de criteria voor de betrokken gemeenten snel hanteerbaar te maken zal een handleiding door de VNG worden ontwikkeld. Deze handleiding geeft handvatten hoe bestuursorganen de output- en outcomecriteria in hun reguliere beleidscyclus kunnen opnemen en hoe ze de uitkomsten kunnen hanteren in het kader van monitoring, evaluatie en continu verbeteren.

De vraag om kwaliteit is niet alleen een Nederlandse aangelegenheid. In het bestel van de EU werken bedrijven steeds eenvoudiger en steeds intensiever over de grens heen. Het is dan ook opportuun om bij eigen sturing van vergunningverlening en handhaving een bepaalde afstemming te hebben met die samenwerkingspartners. De Europese Commissie is bezig met verschillende initiatieven die een relatie hebben met de kwaliteitscriteria. In het eindrapport worden deze initiatieven verder toegelicht. Belangrijk is te constateren dat de uitwerking van kwaliteitskaders, en specifiek de output- en outcomecriteria, uitstekend aansluit bij de Europese ontwikkeling.

Hoofdstuk 1

Inleiding

Hierbij treft u aan het eindrapport 'Output en Outcome gerichte kwaliteitscriteria.' Deze landelijke set aan output- en outcomecriteria is het resultaat van een drietal werkconferenties waaraan medewerkers van gemeenten, provincies, het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Kennisinstituut Nederlandse Gemeenten (KING) en de VROM-Inspectie hebben deelgenomen.

In dit eerste hoofdstuk wordt ingegaan op:

- Achtergrond en doel van de criteria
- De randvoorwaarden die bij het opstellen van de criteria een rol hebben gespeeld
- De afbakening
- De leeswijzer

1.1 Achtergrond

De Nederlandse overheden voelen met elkaar de urgentie om samen te werken aan het verbeteren van de kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving van de fysieke leefomgeving. Om dit te realiseren is in juni 2009 een package deal opgesteld tussen het ministerie van VROM, het IPO en de VNG waarin is afgesproken dat gezamenlijk wordt gewerkt aan kwaliteitscriteria, verbetering van de informatie-uitwisseling, afstemming en samenwerking. Om dit te bereiken is een aantal trajecten in gang gezet. Zo wordt door de hierboven genoemde partijen onderzocht op welke wijze de samenwerking kan worden georganiseerd (door middel van regionale uitvoeringsdiensten of anderszins) en aan welke kwaliteitseisen de uitvoering van de VROM-taken moet voldoen.

De kwaliteitseisen waar partijen aan zouden moeten voldoen zijn in december 2009 beschreven door KPMG¹. In het zogenaamde 'Zeister Beraad'² is afgesproken dat deze criteria door partijen worden gebruikt om de kwaliteit van hun eigen organisatie te beoordelen. Daarnaast worden de kwaliteitscriteria benut als referentiekader om de inrichting en levensvatbaarheid van op te richten regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) uit te rekenen. Partijen zijn van mening dat de bestaande criteria een belangrijke referentie zijn in het beoordelen van de eigen organisatie. Wel bestaat vooral bij gemeenten het bezwaar dat deze criteria te procesmatig en te technisch zijn en bovendien missen zij de output (hoeveel producten/diensten lever ik) en outcome (wat is het effect van de producten/diensten die ik lever) criteria.

¹ Eindrapport ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma, versie 2.0, delen A en B, KPMG Advisory NV, 3 december 2009.

² Ambtelijk overleg van vertegenwoordigers van provincies, gemeenten, waterschappen en rijk over de uitwerking van de package deal.

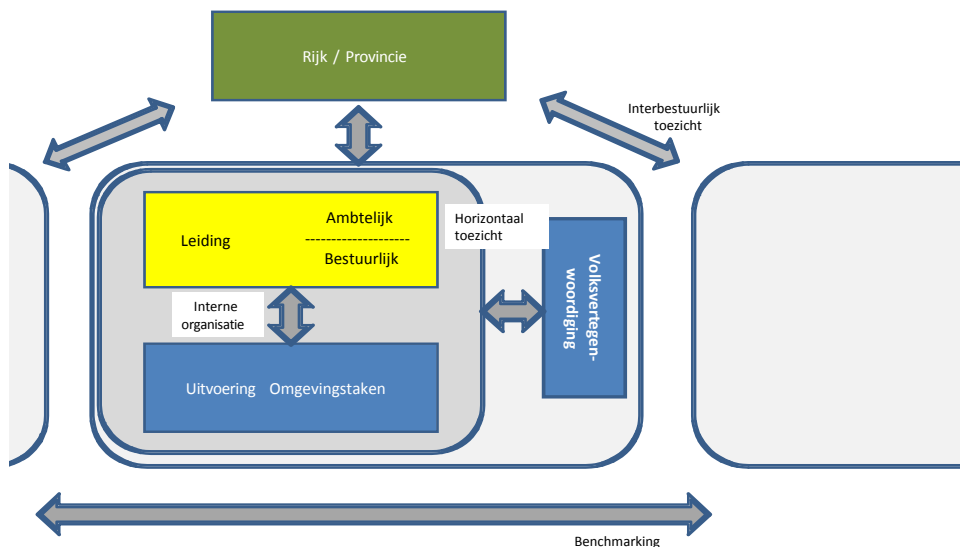
In het eerder benoemde 'Zeister Beraad' hebben partijen daarom afgesproken te gaan werken aan een landelijke set van output- en outcomecriteria.

1.2 Doel

De output- en outcomecriteria zijn onderwerp van gesprek geweest tijdens workshops op 20 januari en 14 april 2010 alsmede op een werkconferentie op 17 en 18 juni 2010. Uit de gevoerde discussies op deze bijeenkomsten kwam naar voren, dat de set aan output- en outcomecriteria in beginsel verschillende doelen moet gaan dienen.

De output- en outcomecriteria hebben vooral tot doel overheidsorganisaties te ondersteunen in het maken van keuzes over de kwaliteit van de uitvoering van de 'VROM-taken'. De gemaakte keuzes geven een indicatie van het uitvoeringsniveau dat de gemeente ambieert en welke inspanningen daarvoor verricht dienen te worden. Het is voor de volksvertegenwoordigers een instrument dat benut wordt voor het **horizontale toezicht** op de bestuurders. Binnen de eigen organisatie zullen de criteria mede worden gebruikt als **maatstaf voor het eigen functioneren**. En tot slot willen organisaties de criteria inzetten voor het maken van onderlinge vergelijkingen (**benchmark**).

De output- en outcomecriteria worden niet gebruikt als maatstaf voor het **interbestuurlijk toezicht** (het verticale toezicht). Het karakter van het interbestuurlijk toezicht is namelijk wezenlijk anders dan dat van het horizontaal toezicht (zie ook tekstkader).



Illustratie 1: doelen output- en outcomecriteria

Interbestuurlijk toezicht en output- en outcomecriteria

Rijk, provincies en gemeenten hebben afgesproken het onderlinge toezicht op de taakuitoefening drastisch te verminderen en zo de toezichtlast en bestuurlijke drukte terug te dringen. In het Wetsvoorstel Revitaliseren Generiek Toezicht, dat momenteel bij de Tweede Kamer ter behandeling ligt, worden uit circa 90 wetten specifieke toezichtbepalingen verwijderd. Uitgangspunt is dat het bestuur primair verantwoording aflegt aan de volksvertegenwoordiging (horizontaal toezicht). Secundair treedt vervolgens de naasthogere overheid als toezichthouder op (verticaal toezicht). De criteria waarop het verticale toezicht is gebaseerd, zijn momenteel onderwerp van discussie in overleggen tussen rijk, provincies en gemeenten. De uiteindelijke criteria worden opgenomen in beleidskaders die een wettelijke status krijgen. Het niet voldoen aan de criteria kan voor de toezichthouder reden zijn om door middel van bijvoorbeeld een 'indeplaatsstelling' handelend op te treden. De output- en outcomecriteria zijn primair bedoeld voor het maken van afspraken tussen bestuur en volksvertegenwoordiging over het uitvoeringsniveau van de betreffende organisatie. Het niet nakomen van deze afspraken kan leiden tot een politiek/bestuurlijke verantwoording binnen de betreffende overheidsorganisatie maar niet tot een interventie van een hoger bestuursorgaan. Voor het interbestuurlijk toezicht is de verwachting dat in enkele gevallen de output- en outcomecriteria wel als indicator van de wettelijke eisen kunnen dienen. In hoeverre dit ook daadwerkelijk aan de orde is, zal moeten blijken uit de totstandkoming van de wettelijke eisen. De uitwerking van de wettelijke criteria en de daaraan gekoppelde uitvoeringseisen geschiedt in een separaat traject en maakt geen onderdeel uit van dit rapport.

Tijdens de werkconferentie op 17 en 18 juni 2010 is het oorspronkelijke doel enigszins genuanceerd. Uit de gevoerde discussies is de gezamenlijke conclusie getrokken dat output- en outcomecriteria van een andere orde zijn dan de kwaliteitscriteria die opgesteld zijn voor bijvoorbeeld het proces en de kritieke massa. Het woord criterium staat synoniem aan termen als: bepaling, eis en voorwaarde. Deze termen kunnen de suggestie wekken van een bepaalde hardheid. Voor output- en outcomecriteria zijn deze termen (nog) niet aan de orde. Weliswaar kunnen op basis van de output- en outcomecriteria gegevens worden verzameld, maar het waarde oordeel dat aan deze gegevens wordt gehecht, kan per organisatie verschillen. Het gaat erom dat een lat wordt gelegd en dat over de lat wordt gesprongen. Hoe hoog deze lat wordt gelegd is echter aan de organisatie zelf. Voorts is duidelijk geworden dat de geformuleerde criteria in sterke mate informatie genereren over het bedrijfsmatig handelen (de effectiviteit en de efficiency) van de betrokken organisatie.

Overheidsorganisaties zijn al langere tijd bezig om de uitvoeringskwaliteit op een hoger peil te brengen. Dit gebeurt zowel op basis van landelijke afspraken die resulteren in wetgeving (zoals het Besluit kwaliteitseisen handhaving Wet milieubeheer) als eigen initiatief (bijvoorbeeld door ISO-certificering van afdelingen vergunningen en handhaving). Deze criteria richten zich op het beschrijven en inrichten van processen. Veel minder aandacht is er tot nu toe geweest voor output- en outcomecriteria. Hierdoor bestaat minder zicht op de aspecten die relevant zijn bij het opstellen van output- en outcomecriteria.

Om ervoor te zorgen dat desondanks de belangrijkste aspecten aan de orde komen, is navraag gedaan bij (ambtelijke en bestuurlijke) vertegenwoordigers van provincies en gemeenten. Hieruit blijkt dat het vooral voor de volgende onderwerpen nuttig is om output- en outcomecriteria te formuleren:

- Dienstverlening
- Uitvoeringskwaliteit
- Veiligheid
- Financiën

In paragraaf 3.1. is dit nader uitgewerkt.

1.3 Randvoorwaarden

Het opstellen van output- en outcomecriteria is niet een op zichzelf staande handeling en het heeft ook geen eigenstandig doel. Het maakt onderdeel uit van de binnen overheidsorganisaties bestaande verantwoordingscycli en dient daarin naadloos te worden opgenomen. In de bijeenkomsten die georganiseerd zijn over de criteria, zijn, gelet hierop, de volgende randvoorwaarden geformuleerd:

- De toezichtinformatie moet beperkt blijven tot het strikt noodzakelijke en is in beginsel gebaseerd op het basispakket aan informatie die in het reguliere verkeer tussen bestuurders en volksvertegenwoordigers centraal staan (zoals begroting, rekening, voor- en najaarsnota en jaarrapportages zoals bedoeld in het Besluit Omgevingsrecht). Dit betekent dat criteria worden opgenomen waar door de betreffende overheidsorganisatie in meer of mindere mate invloed op kan worden uitgeoefend.
- De set aan criteria is een handreiking/systematiek voor organisaties om te kunnen bepalen waar de organisatie aandacht aan kan besteden of waar keuzes te maken zijn over eventuele verbetering van de organisatie of slimmere samenwerking met andere organisaties. De criteria kunnen zelf worden ingevuld en er kunnen organisatie-eigen waarderingen/ normeringen aan worden gegeven.
- De criteria moeten kunnen meeveren met ontwikkelingen, en zijn dus niet statisch van aard.
- De criteria moeten (tussentijds) gemeten en gemonitord kunnen worden.
- De set wordt verwerkt in een landelijk format dat vervolgens eenvoudig is te verwerken in de gemeentelijke en provinciale rapportageformats.

1.4 Afbakening

De criteria hebben betrekking op de taakuitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving van de fysieke leefomgeving. Nader geconcretiseerd gaat het om de uitvoering van bovengenoemde taken die voortvloeien uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), inclusief de onderliggende wetten

1.5 Leeswijzer

Na de samenvatting en het inleidende hoofdstuk zal in hoofdstuk 2 de context van de VROM taken nader worden beschouwd. In hoofdstuk 3 zal worden ingegaan op de gekozen methodiek en de gevolgde werkwijze om te komen tot de criteria. In hoofdstuk 4 volgen de output- en outcomecriteria.

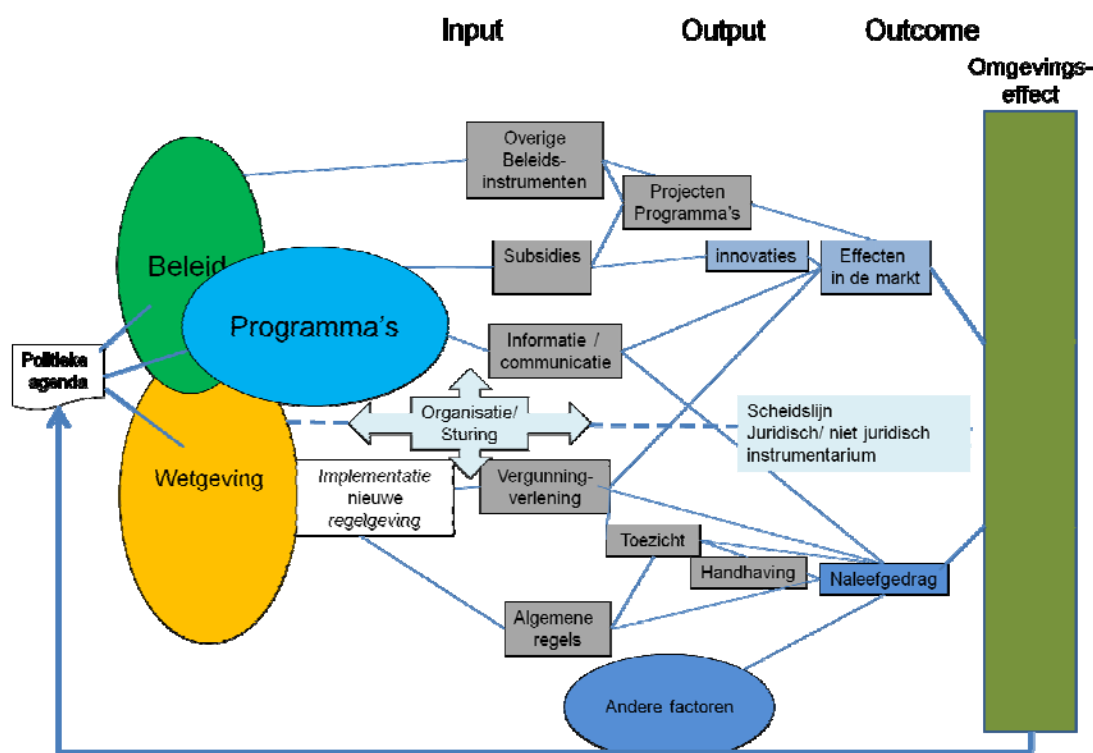
Deze worden aan de hand van de in paragraaf 3.1. genoemde onderwerpen behandeld. In hoofdstuk 5 wordt kort op Europese ontwikkelingen op dit vlak ingegaan. Tot slot treft u een aantal bijlagen aan. Daar toe behoren: een nadere toelichting op definities van begrippen uit de lijst met output- en outcomecriteria, een verwijstabel waarin individuele criteria gekoppeld worden aan een van de benoemde gebruiksdoelen, een overzicht van de criteria in een ander weergavemodel, een overzicht van de bestaande kwaliteitscriteria en de verslagen van de eerdergenoemde workshops.

Hoofdstuk 2

De relevante context van VROM-taken

In dit hoofdstuk wordt de context, waarbinnen de output- en outcomecriteria ontwikkeld worden, nader beschouwd. Hierbij worden eerst de verhoudingen van de basistaken vergunningverlening, toezicht en handhaving, met de overige delen van het beleidsveld fysieke leefomgeving geschetst. Daarna wordt nader ingegaan op de eerder aangeduide gebruiksdoelen van de criteria. Vervolgens worden de output- en outcomecriteria gepositioneerd ten opzicht van bestaande criteria.

- 2.1 De plaats van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het beleidsveld
Om de context van de termen output (of beleidsprestatie) en outcome (beleidseffecten) helder in beeld te krijgen is een globaal model gemaakt van het beleidsveld 'fysieke leefomgeving'. Dit model is in onderstaande afbeelding weergegeven.



Illustratie 2: De context van VTH-taken in het VROM-werkveld

Het model illustreert de complexiteit in de relaties tussen beleidsagenda, wetgeving, uitvoering en omgevingseffecten. Het laat ook zien dat de relatie tussen wet en effect bestaat uit een keten van uitvoeringselementen en effecten. De effectiviteit van het ene instrument beïnvloedt de effectiviteit van het andere instrument; het ene beleidseffect beïnvloedt weer een ander beleidseffect.

Het model laat eveneens zien dat de outcome van taken die samenhangen met de uitvoering van de Wabo, ook van andere factoren afhankelijk is. Bij de interpretatie van gegevens over een outcome criterium moet men zich dus bewust zijn van deze relaties. Juist daarom is het ontwikkelen van generieke, overal geldende harde maatstaven ten aanzien van de outcome, uiterst ingewikkeld. Deze complexiteit moet echter geen belemmering zijn om wel informatie te verzamelen, want sturing is wel mogelijk.

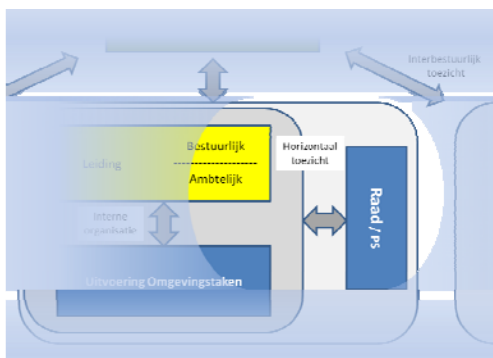
Het betekent concreet dat het er bij de ontwikkeling van output- en outcomecriteria niet om gaat direct perfecte criteria te ontwikkelen, maar om criteria op te stellen, die helpen een beweging op gang te brengen en in stand te houden. Een beweging gericht op het beheersen en continue verbeteren van de kwaliteit van uitvoering van omgevingsrecht. Het gaat hierbij om de meest relevante indicatoren, om zodoende de informatielast te beperken en toch voldoende zeggingskracht te bereiken. Door de outcome te betrekken in de beoordeling legt men bij de uitvoering steeds een relatie naar het maatschappelijk rendement van die uitvoering. Voor de goede orde, onder kwaliteit wordt verstaan: het leveren van diensten die voldoen aan de wensen van de 'klant' (waarbij het begrip 'klant' bij het uitvoeren van VROM-taken anders is dan een klant van een bedrijf). Het begrip 'klant' wordt in paragraaf 3.1. verder geconcretiseerd. Dit betekent dat het bij deze criteria niet alleen gaat om inhoudelijke kwaliteit, maar ook om de kosten en de dienstverlening.

Voor een deel heeft de output een zeer directe relatie met wettelijke verplichtingen. Voor deze aspecten behoeven dan ook geen nieuwe criteria te worden ontwikkeld. Er zijn echter ook veel output gegevens die niet bij wet zijn ingekaderd. Al deze gegevens zeggen meer over de effectiviteit en efficiency en daarmee dus over de eigen bedrijfsvoering. De bedrijfsvoering is weer afhankelijk van de specifieke omstandigheden waarmee een bevoegd gezag te maken heeft. Dit gegeven bevestigt, dat getalsmatige generieke maatstaven, die voor alle decentrale overheden gelijk zijn, niet opportuun zijn. Dergelijke maatstaven zijn dus ook niet opgenomen in de set aan criteria.

Om grip te krijgen op deze materie wordt het model zoals verbeeld in illustratie 2 vereenvoudigd tot een lineair procesmodel met behulp waarvan beter grip verkregen wordt op de materie. Het lineaire model is nader beschreven in paragraaf 2.3.

2.2 De gebruiksdoelen nader beschouwd

Zoals in paragraaf 1.2. van de inleiding aangegeven, moet de landelijke set aan criteria bruikbaar zijn voor zowel het horizontale toezicht op de overheidsbestuurders, als maatstaf voor het eigen functioneren en voor toepassing bij het maken van onderlinge vergelijkingen (benchmark). Omdat in enkele gevallen de output- en outcomecriteria als indicator van wettelijke eisen kunnen dienen wordt tevens stilgestaan bij de relatie met het interbestuurlijk toezicht.

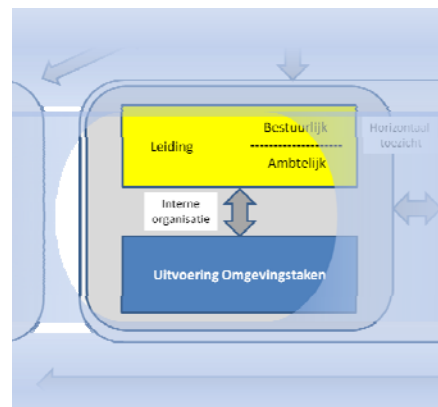


2.2.1. Horizontaal toezicht

Horizontaal toezicht wordt in dit kader beschouwd als de primaire sturingsrelatie. De ontwikkelde output- en outcomecriteria dienen de volksvertegenwoordigers in staat te stellen hun kaderstellende en controlerende taak op dit specifieke beleidsveld verder te optimaliseren.

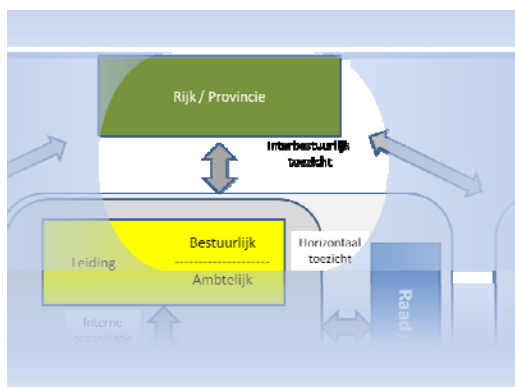
2.2.2. Interne organisatie

In de relatie ‘interne organisatie’ maakt men de vertaalslag van de doelen die de raad of provinciale staten stelt, in combinatie met de randvoorwaarden uit de wetgeving, naar de concrete maatregelen. Dat kunnen zowel inhoudelijke, beleidsmatige maatregelen zijn (bijvoorbeeld een veiligheidsbeleid, een handhavingstrategie, prioriteitstelling et cetera) als procesmatige, organisatorische maatregelen (uitvoeringsplannen, opleidingen et cetera). Voor deze relatie maakt het niet uit of de uitvoering nu door het eigen ambtelijk apparaat wordt gedaan, door een regionale uitvoeringsdienst of enig andere organisatie, zolang men het onderscheid maar maakt tussen het vaststellen van het beleid en uitvoering (waarin ook soms het voorbereiden van beleid plaatsvindt). Waar het om gaat is dat de prestaties geleverd worden die gevraagd worden binnen de afgesproken kaders (voor wat betreft inhoud, dienstverlening en kosten).



2.2.3. Interbestuurlijk toezicht

Op dit moment wordt nog gediscussieerd over de precieze invulling van ‘Interbestuurlijk toezicht’. De toepasbaarheid van deze criteria op interbestuurlijk toezicht vindt, zoals eerder gesteld, slechts op indirecte wijze plaats en is afhankelijk van de wijze waarop de toezichthouder invulling geeft of gaat geven aan het toezicht. Als gekeken wordt naar de oude rol van de VROM-Inspectie in relatie tot



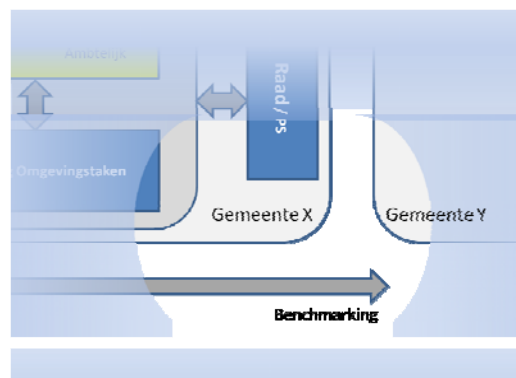
het begrip ‘kwaliteit’ zoals dat in dit kader wordt gehanteerd (i.c. voldoen aan de wensen van de ‘klant’), dan kunnen we constateren dat het interbestuurlijk toezicht zich niet richt op de vraag of bepaalde outcome of output goed is. Zij richt zich op de wettelijke taken die in medebewind worden uitgevoerd. Dat laatste is een aspect van de kwaliteit en hiervoor zijn reeds door KPMG criteria geformuleerd.

Gegevens over output en outcome kunnen als input voor de risicoanalyse van de toezichthouder worden gebruikt op grond waarvan een keuze wordt gemaakt voor de facetten waarop het IBT-traject wordt ingezet. Daarnaast kunnen delen van de criteria door toezichthouders worden opgenomen in het door hen vast te stellen beoordelingskader/toetskader om de met IBT verkregen informatie te beoordelen en zonodig bij een toezichtnemer te interveniëren.

2.2.4. Benchmarking

Benchmarking is geen toezichtrelatie maar een hulpmiddel dat bij sturing gebruikt kan worden. Het hulpmiddel benchmark is een nuttig instrument om verbeterpotentieel op te sporen dan wel tekortkomingen te vinden. Daarmee is het in feite bruikbaar voor iedere vorm van sturing of toezicht. In potentie kan dit hulpmiddel worden omgebogen tot een maatstaf (zoals bij het convenant benchmarking energie-efficiency is gebeurd).

Een benchmark vraagt vergelijkbaarheid van gegevens. Het begrip vergelijkbaarheid impliceert, dat niet ieder soort getal in een benchmark kan worden gebruikt, alsmede dat niet direct conclusies kunnen worden getrokken uit een bepaalde benchmark score. Het vraagt dat men de achterliggende gegevens kent voordat men conclusies trekt ten aanzien van de kwaliteit van uitvoering. Tot slot moeten afspraken gemaakt worden, over de wijze waarop men gegevens meet of berekent (standaardisering).

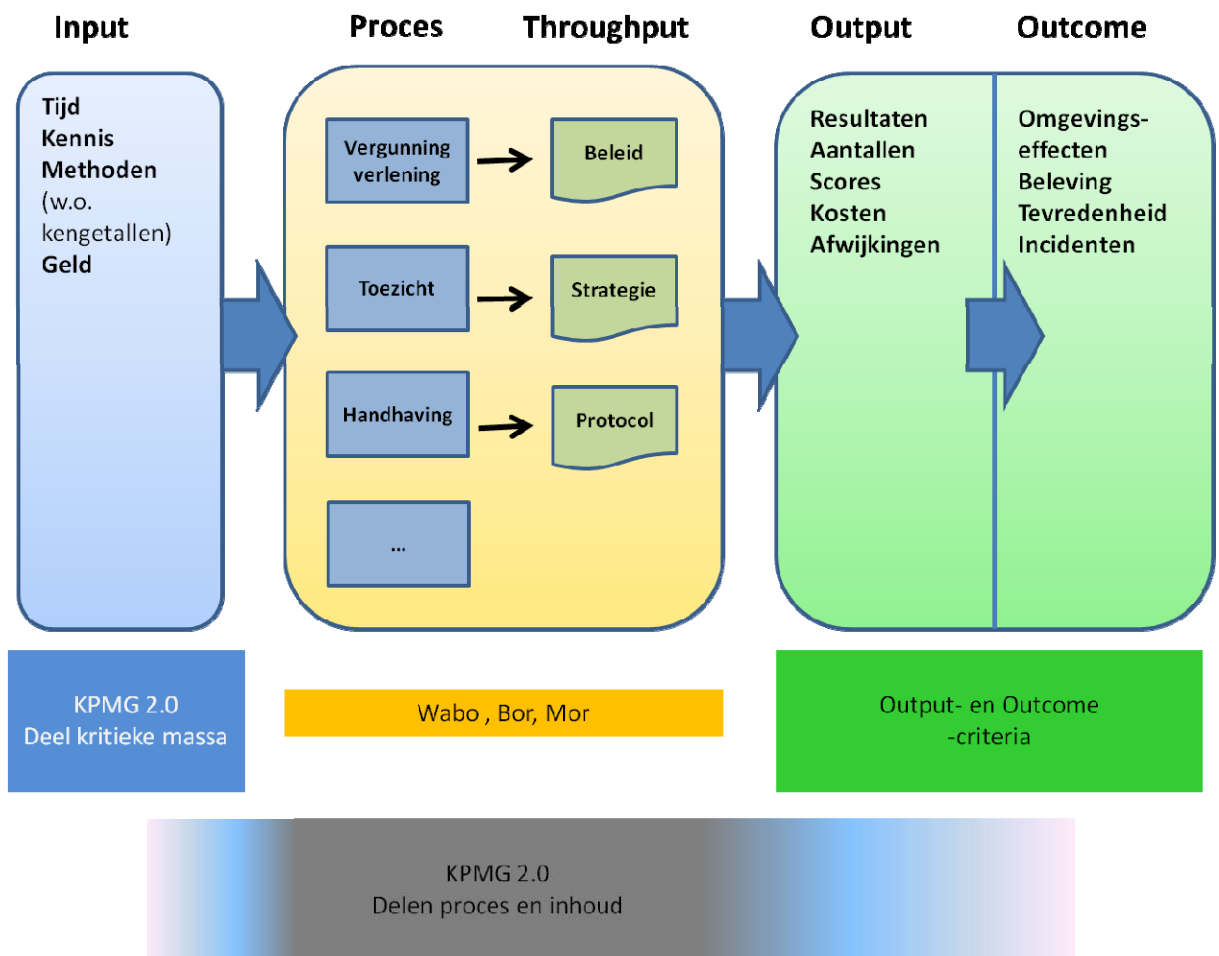


Voor de goede orde, benchmarking wordt in de kwaliteitscriteria van KPMG ook benoemd als hulpmiddel.

2.3 Relaties met andere kwaliteitscriteria

Het uitgangspunt bij het formuleren van de criteria laat zich het beste kenschetsen door het volgende citaat van eerdere afspraken: *'de bestaande kwaliteitscriteria, waaronder KPMG 2.0, blijven voor iedereen als referentiekader gelden. De geformuleerde output- en outcomecriteria zijn daaraan complementair'*.

Om het complementaire karakter te duiden, wordt de positie van deze nieuwe criteria geplaatst ten opzicht van de bestaande criteria. Om die positie weer te geven wordt ingezoomd op het complexe model uit paragraaf 2.1. Dit model wordt vertaald naar een lineair model voor de VTH taken in het beleidsveld.



Illustratie 3: weergave bestaande criteria in een lineair procesmodel

Toelichting

Het figuur geeft schematisch het volgende weer:

- Bij het maken van vergunningen, het houden van toezicht en het handhaven gaat het uiteindelijk om het effect voor de maatschappij (outcome).
- Dat effect wordt bereikt via bepaalde maatregelen c.q. activiteiten (output).
- Om die maatregelen goed uitgevoerd te krijgen heb je een goed werkproces nodig (proces en throughput).
- Om het proces goed te laten verlopen heb je de juiste mensen en voldoende middelen nodig (input).

Deze principes zijn in feite gelijk aan de principes van de ISO 9001.

Ter toelichting van de positionering van de andere sets aan criteria het volgende:

- De KMPG 2.0 criteria omvatten vele aspecten. Omwille van de duidelijkheid wordt het deel kritieke massa en de delen proces en inhoud los van elkaar weergegeven.
- Het deel kritieke massa gaat specifiek in op de deskundigheid die de organisatie moet hebben en de beschikbaarheid van die kennis. Daarmee gaat dit in hoofdzaak over input.
- De Wabo, het Bor en het Mor beschrijven de procesmatige maatregelen die genomen moeten worden ten aanzien van de handhaving. Vergunningverlening en andere instrumenten worden vrijwel alleen beschouwd vanuit het oogpunt van de individuele aanvraag en de procedure die daar bij hoort. En niet vanuit het systematisch borgen van de kwaliteit zoals dat bij toezicht en handhaving verlangd wordt³. Daarmee is de scope van deze set aan criteria ten aanzien van de producten/diensten dus beperkter.
- De delen 'proces en inhoud' van de KPMG 2.0 criteria behandelen net als het Bor de procesmatige aspecten (aan de hand van de 'Big 8'). Deze delen hebben een bredere insteek dan alleen toezicht en handhaving; in tegenstelling tot het Bor hoort ook vergunningverlening hierbij. Een ander verschil is dat het ook raakt aan de input en aan de output criteria. Ter toelichting: om de regelkring (van de 'Big 8') goed te laten verlopen, stellen de criteria dat een organisatie gegevens moet verzamelen ten aanzien van de output (enigszins vergelijkbaar met het onderdeel uitvoeringskwaliteit uit deze criteria, denk aan aantallen, actualiteit bestand et cetera). De outcome komt voor een zeer beperkt deel (bijvoorbeeld naleefgedrag) aan de orde.
- De output- en outcomecriteria maken onderdeel uit van de beleidscyclus (inclusief uitvoeringscyclus) en kunnen daar niet los van worden gezien. De informatie die hieruit naar voren komt, is van wezenlijk belang voor het eventueel bijstellen van beleid en uitvoering en daarmee voor de input en throughput. Dat deze twee 'processtromen' meer onderworpen zijn aan criteria die uitspraken doen over inhoud, proces en kritische massa doet hier niets aan af. Belangrijk is te benoemen dat de overige criteria vooral ingaan op de inhoudelijke kwaliteit. De output- en outcomecriteria betrekken daarnaast ook de kwaliteit van dienstverlening (gerelateerd aan die betreffende producten) en de financiële aspecten (efficiency).

³ Toezicht (en handhaving) vraagt een actieve rol van het bevoegd gezag; vergunningverlening juist per definitie een meer reactieve rol (uitgezonderd actualisering uiteraard). Het lijkt dus beter stuurbaar Historisch gezien is ook de kwaliteit van handhaving eerder politiek onder de aandacht gekomen dan de kwaliteit van vergunningverlening.

2.4 Geraadpleegde bronnen

Overigens zijn omwille van de overzichtelijkheid niet alle bestaande criteria op alle deelgebieden in de illustratie verwerkt. Bij de uitwerking is wel dankbaar gebruik gemaakt van zowel bestaande wetgeving als onderzoeken die in het verleden zijn gedaan. Dit heeft geleid tot de volgende (niet uitputtende lijst van) bronnen waaruit criteria zijn afgeleid:

- Maatlatten Berenschot⁴
- Maatlat BRZO⁵
- Kwaliteitscriteria KPMG en de daaraan ten grondslag liggende rapporten⁶
- Wabo, BOR en MOR
- Professionalisering van de Milieuhandhaving⁷
- Toezichtprotocol VROM-inspectie gemeentebrede onderzoeken⁸
- Normenkader voor bedrijven⁹

In bijlage 4 is een overzicht gegeven van deze criteria.

⁴ Maatlatten Vergunningverlening, toezicht en handhaving, Wet milieubeheer. Berenschot, 7 november 2007.

⁵ Maatlat kwaliteitsambitie uitvoering BRZO, rapportage werkgroep P5, 31 oktober 2005.

⁶ Eindrapportages ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma, deel A en B, KPMG, 9 december 2009.

⁷ Doe je voordeel met het oordeel, VROM VenW, IPO, VNG en UvW, 1 november 2002.

⁸ Beschrijving van het adequate niveau 2008, VROM, november 2008.

⁹ Normenkader voor bedrijven, regiegroep regeldruk ism Sira Consulting, ongedateerd.

Hoofdstuk 3

Methode van uitwerking

3.1 Operationalisatie van kwaliteit

Om tot een juiste operationalisatie van criteria te komen, is de definitie van het begrip kwaliteit van belang. Vaak hanteert men als definitie voor kwaliteit: het leveren van diensten of producten die voldoen aan de wensen van de 'klant'. Het begrip 'klant' omvat bij het uitvoeren van VROM-taken niet alleen de aanvrager van een besluit. Om aan die beperking van de definitie tegemoet te komen, wordt gebruik gemaakt van de filosofie achter het INK model (INK: Instituut Nederlandse Kwaliteit). Dit betekent dat men diensten levert met een juiste balans tussen tevredenheid van klant, maatschappij, medewerkers en bestuur¹⁰.

Kwaliteit:

Het leveren van diensten waarbij tevredenheid van klant, maatschappij, medewerkers en bestuur met elkaar in balans is

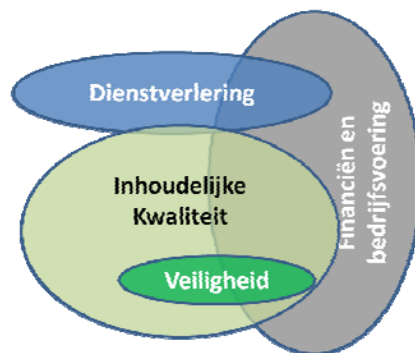
Zoals in de inleiding aangegeven is - op basis van de uitkomsten van werkconferenties met vertegenwoordigers van gemeenten en provincies – gebleken dat het vooral voor de volgende onderwerpen nuttig is dat er output- en outcomecriteria worden geformuleerd:

- Dienstverlening
- Veiligheid
- Uitvoeringskwaliteit
- Financiën

Deze aspecten weerspiegelen in eerste aanleg de voornoemde balans tussen belangen. Deze opsomming is niet limitatief, maar is het resultaat van de interesse vanuit het horizontale en verticale toezichtspoor. Omdat het een balans van belangen betreft, kunnen deze aandachtsgebieden door de tijd heen wijzigen.¹¹ De nadere invulling van aspecten (en de daarbij behorende criteria) kan variëren en hangt af van lokale, regionale of landelijke kwesties. Genoemde aspecten staan niet los van elkaar. In onderstaande figuur is dat schematisch weergegeven.

¹⁰ Deze lijst aan partijen/belangen is afkomstig uit het INK-model.

¹¹ Ter illustratie: de afgelopen jaren is veiligheid een belangrijk issue geweest. De laatste tijd komt klimaat en energie op als thema.



Illustratie 4: onderlinge verhouding kwaliteitsaspecten

De illustratie laat zien dat veiligheid een verbijzondering is van uitvoeringskwaliteit. Het laat ook zien dat het aspect financiën pas iets zegt als het in relatie staat tot de geleverde prestaties op het gebied van dienstverlening en inhoud.

De hierboven genoemde aspecten zijn als volgt uitgewerkt om tot meetbare criteria te komen:

- Dienstverlening: *de manier waarop (in communicatie, snelheid, service) de organisatie met belanghebbenden (aanvragers, omgeving klagers et cetera) omgaat.*
- Uitvoeringskwaliteit: *de mate waarin een product voldoet aan de juridische doelen (zoals geformuleerd in de relevante wet- en regelgeving en de abbb)¹² én bijdraagt aan de omgevingsdoelen. Ook wel aangeduid als de inhoudelijk kwaliteit.*
- Veiligheid: *het objectieve en subjectieve gevoelens omtrent gezondheid en veiligheid in relatie tot de VROM-taken' (met andere woorden de effecten van de toepassing van Gebruiksbesluit, Bevi, Vuurwerkbesluit, BRZO, Bouwbesluit et cetera).*
- Financiën: *de inzet van middelen in relatie tot de hoeveelheid afgeleverde diensten/producten.*

Zoals aangegeven kan de set aan aspecten worden uitgebreid of gewijzigd. Mogelijk toe te voegen aspecten op het gebied van VROM-taken zijn:

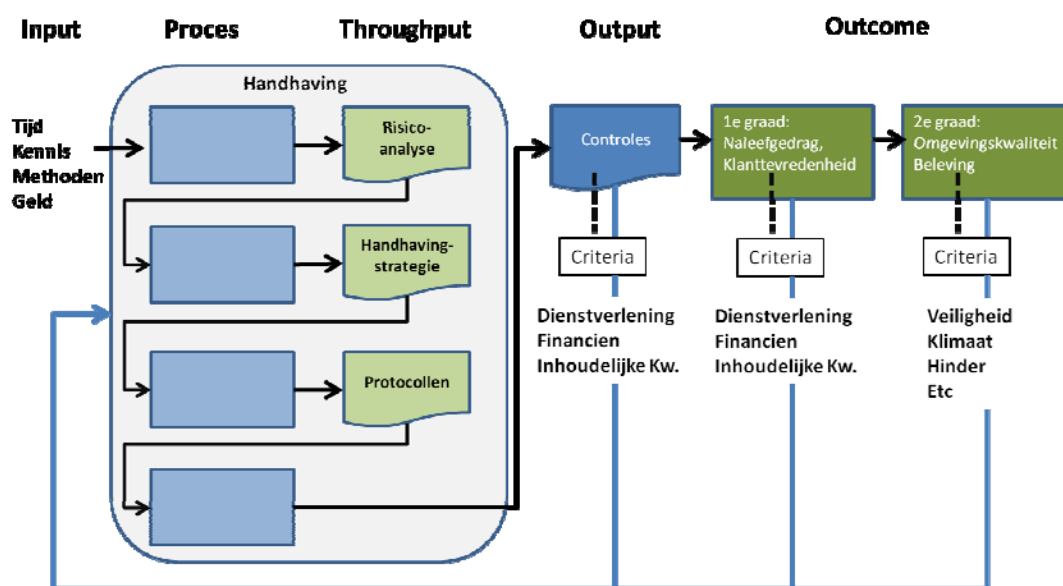
- Klimaat/CO2-emissie
- Luchtkwaliteit
- Hinder(beleving)
- Bodemkwaliteit
- Waterkwaliteit
- Afvalbeheer
- Ruimtelijke kwaliteit
- Cultuurhistorie
- Natuurwaarde

¹² Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Wanneer vanuit het INK model wordt geredeneerd, kunnen in theorie ook andere aspecten worden toegevoegd. Deze worden vooralsnog niet uitgewerkt.

3.2 Uitwerking: van model naar concrete criteria

Om te komen tot criteria, die ingaan op de genoemde aspecten en rekening houden met de gestelde randvoorwaarden, zijn verschillende invalshoeken mogelijk. Om te borgen dat de criteria logisch zijn en onderdeel uitmaken van een consistent geheel, is er voor gekozen om aan de hand van een procesmodel de criteria te benoemen. In het procesmodel wordt uitgegaan van een Wabo-taak. Bij die taak is duidelijk dat er bepaalde input nodig is (mensen, middelen, methoden). De taak levert ook output in de vorm van producten of diensten. In onderstaande figuur is dat procesmodel uitgewerkt.



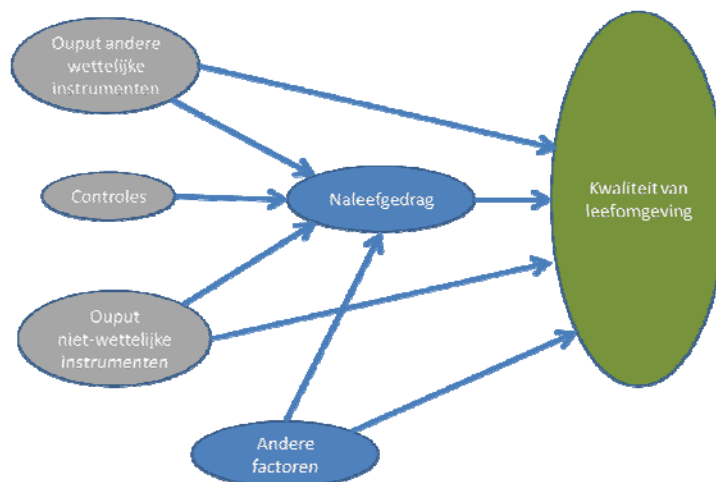
Illustratie 5: procesmodel met aandachtsgebieden voor criteria

Bij dit model is het belangrijk te onderkennen dat de uitwerking uitgaat van een scheiding tussen de begrippen input, throughput, output en outcome. Illustratie 5 laat zien (met als voorbeeld handhaving) dat er meer soorten producten worden opgeleverd. Een groot deel van die producten of output is echter weer input voor datzelfde hoofdproces. Het zijn als het ware ondersteunende producten. Deze ondersteunende producten worden hier aangeduid als 'throughput'. In andere kaders (zoals het rapport van KPMG en het BOR) zijn al criteria gesteld voor deze ondersteunende producten. Het uitwerken van criteria op dat punt heeft dan ook geen meerwaarde. In dit kader is de aandacht gericht op de diensten en producten die buiten de organisatie worden afgenomen (dit in tegenstelling tot 'producten' die binnen de organisatie worden gebruikt).

Output wordt gedefinieerd als de concrete prestaties die geleverd worden om het beleidsdoel te realiseren. In dit kader verengen we die definitie door prestaties aan te duiden als 'aan de samenleving geleverde Wabo-diensten'.

Outcome wordt gedefinieerd als het maatschappelijk effect van het beleid (en in dit kader het maatschappelijk effect van de geleverde Wabo-diensten). De outcome kan niet altijd worden gezien als een eenvoudig direct effect van een product. Het kan soms een keten van effecten betekenen.

In het voorbeeld van illustratie 5 is de output van het proces handhaving een aantal controles (eventueel gedifferentieerd naar soort controles). Het effect van die controles is (verbeterd) naleefgedrag (1^e graads outcome). Het effect van het naleefgedrag is een hogere of een beheerste kwaliteit van leefomgeving (2^e graad outcome). Hiervoor is gekozen om in de criteria in ieder geval uit te komen bij het uiteindelijk doel van de wetgeving die onder de Wabo valt: een beheersing en verbetering van de kwaliteit van leefomgeving. Opgemerkt wordt dat de relatie tussen output en outcome maar in één richting werkt. De outcome is immers afhankelijk van meerdere factoren. In onderstaande figuur is dat schematisch weergegeven. Illustratie 6 is in feite een detailweergave van illustratie 2.



Illustratie 6: complexiteit relaties output – outcome

3.3 Dilemma's bij uitwerking van criteria

Met behulp van het eerder geschetste procesmodel is structuur aangebracht in het uitwerken van de criteria. Uit de confrontatie met de eerder genoemde randvoorwaarden komt een aantal dilemma's naar voren. Per vraagstuk is een afweging gemaakt welke keuze het beste bijdraagt aan de uiteindelijke effectiviteit van de criteria. Het gaat om:

- *De definiëring van diensten/producten.* De vraag is tot welk niveau een product, dat is opgebouwd uit allerlei delen, wordt uitgesplitst? Een Wabo-beschikking kan bestaan uit meerdere delen (afhankelijk van de aspecten die gemeoid zijn met het besluit). Als men uitgaat van een criterium over inhoudelijke kwaliteit gaat dat voor ieder wettelijk regime onder de Wabo op, maar zullen de concrete toetsingskaders verschillen. In deze opzet is uitgegaan van een grove uitsplitsing in Wabo-producten. Detailuitsplitsing is afhankelijk van de behoeftes van individuele partijen.

- *Het aantal criteria.* De vraag is hoe ver men gaat in het benoemen van criteria. Een enkel criterium zegt iets, maar zal altijd nadere analyse vragen. Een totaal, genuanceerd en specifiek beeld impliceert echter veel criteria die tevens ook in interactie met elkaar moeten worden beschouwd. Dit kost veel inspanning en is daarmee weer in tegenspraak met de eerder genoemde randvoorwaarden. In deze opzet is gekozen voor een vrij grove benadering van criteria. Nader uitwerking kan op basis van de behoeften.
- *Een criterium betekent een vereiste of een voorwaarde.* Dit suggereert een waardeoordeel. Ieder getal of iedere uitspraak over de uitvoering kan een zinvol gegeven zijn, maar het gaat een stap verder er ook een waardeoordeel over te vellen. Zoals eerder aangegeven Met andere woorden: het aanduiden van een norm is niet eenvoudig. Vandaar dat getalsmatige generieke maatstaven, in de gegeven omstandigheden, een stap te ver zijn.
- *Niet alle normen zijn voor iedere toezichtrelatie van belang.* Ter illustratie: de tijdbesteding aan een vergunning kan van belang zijn voor de interne organisatie en is wellicht ook een interessant benchmark getal. De efficiency van die uitvoering is echter niet de primaire zorg van bijvoorbeeld de verticale toezichthouder.
- *De meetbaarheid kan complex zijn.* Bijvoorbeeld: de vaststelling van de kwaliteit van een vergunning hangt samen met meerdere aspecten die op hun beurt ook niet simpelweg getalsmatig zijn vast te stellen. Gezocht is naar een maximale aansluiting op bestaande meetmethoden.
- *Ruimte voor het vragen van informatie.* In welke mate laat men ruimte voor het vragen van informatie die nu niet in verslagen staat of alleen in verslagen van een gedeelte van de gemeenten? Bijvoorbeeld: de G31 heeft een afspraak om nulmetingen in het kader van het Normenkader voor bedrijven te maken, voor anderen is dat vrijwillig. De Wabo is nieuw. De vraag om outcome criteria eveneens. Het is daarmee onvermijdelijk dat er ook nieuwe informatiebehoefte is.

De criteria zijn geformuleerd aan de hand van een werkconferentie met betrokken uit het werkveld van Rijk, gemeenten en provincie. De uiteindelijk uitgewerkte criteria zijn beschreven in hoofdstuk 4.

Hoofdstuk 4

De output- en outcomecriteria

In dit hoofdstuk worden de geadviseerde criteria beschreven. Deze zijn de uitkomst van de voorbereidingen, de discussies en nabeschouwingen over output en outcome. De termen die gebruikt zijn in de criteria worden in bijlage 1 nader toegelicht. Na het overzicht van de criteria wordt ingegaan op het gebruik ervan in een cyclisch proces. Daarbij wordt tevens ingegaan op de informatielast.

4.1 Weergavemodellen

Voor de presentatie van de criteria zijn twee weergave modellen ontwikkeld. Beide modellen geven dezelfde informatie, maar de informatie wordt vanuit een andere invalshoek gepresenteerd. Het eerste model gaat uit van de kwaliteitsaspecten (Dienstverlening, Uitvoeringskwaliteit, Financiën, veiligheid) en benoemt per aspect de criteria. Het tweede model gaat uit van de productgroepen (vergunningverlening, toezicht, handhaving) en werkt per product de aspecten en de daarbij behorende criteria uit. Beide weergavemodellen hebben hun eigen voor- en nadelen. Het voordeel van model 1 is dat gelijke aspecten (zoals dienstverlening en financiën) niet steeds worden herhaald. Het voordeel van model 2 is dat het juist de onderlinge relaties en de gelaagdheid in de outcome inzichtelijk maakt. Omdat model 1 iets compacter is en aansluit bij de behandeling in de werkconferenties is voor deze weergavevorm gekozen. Model 2 is ter illustratie opgenomen in bijlage 3.

Er zijn veel criteria denkbaar die wel relevant (kunnen) zijn, maar toch niet in deze tabel terugkomen. De redenen daarvoor liggen in het feit dat ze in een ander kader al geëist worden of dat ze door strijdigheid met de eerder genoemde randvoorwaarden afvallen.

4.2 Totaaloverzicht output/outcome-criteria (Weergavemodel 1)

Aspect	Output	Outcome
Dienstverlening Definitie: <i>de manier waarop en de snelheid waarmee de organisatie met belanghebbenden omgaat.</i>	Gedrag (klantcontact) <ul style="list-style-type: none"> - Bereikbaarheid - Reactiesnelheid - Beleving van de mate van terugkoppeling - Beleving van de mate van betrouwbaarheid (afpraak = afspraak) - Beleving van de duidelijkheid - Beleving van doorverwijzing 'Kastje naar muur'-effect - Beleving van correctheid van afhandeling 	<ul style="list-style-type: none"> - Klanttevredenheid (bij zowel burger, bedrijven als belanghebbenden) - Aantal aanspraken Wet Dwangsom

Aspect	Output	Outcome
	Proces <ul style="list-style-type: none"> - Doorlooptijd van beschikkingen (percentage vergunningen binnen wettelijke termijn 100%) en (Percentage procedures met verlengde proceduretijd) - Mate van beschikbaarheid statusinformatie - Snelheid van klachtafhandeling - Snelheid totstandkoming handhavingbeschikking - Aantal vergunningen zonder beroep (verhouding zienswijzen ten opzichte van beroep) - Beleving van de leesbaarheid, - Beleving van rechtsgelijkheid/uniformiteit (binnen en buiten gemeente – level playing field) - Aantal beroepszaken handhaving 	
	Ambtenaar <ul style="list-style-type: none"> - Advisering/oplossingen - (Mate van ervaren) deskundigheid - Gelijkwaardigheid 	
Uitvoeringskwaliteit Definitie: <i>de mate waarin een product voldoet aan de juridische doelen én bijdraagt de omgevingsdoelen.</i>	Toezicht <ul style="list-style-type: none"> - Mate van realisatie van uitvoeringsprogramma - Inzicht in gemeentegrens overschrijdende activiteiten (ketenhandhaving) - Registratie meldingen (aandachtspunt) - Aantal constatering Illegaliteit bouw en afwijkingen bestemmingsplan (aandachtspunt) 	<ul style="list-style-type: none"> - Naleefgedrag (inclusief trends) - Tendens in succesratio beroeps en bezwaarprocedures - Tendens in incidenten - Relatief aantal handhavingverzoeken - Recidive - Bedrage aan omgevingskwaliteit (bijvoorbeeld verminderen CO2-uitstoot, maar lastig meetbaar) - Klachten, tendens per aspect (bijvoorbeeld geur) en tendens per gebied - Transparantie ketenhandhaving (p.m.)

Aspect	Output	Outcome
	<p>Handhaving</p> <ul style="list-style-type: none"> - Percentage gegronde beroepszaken - Mate van uitvoering handhavingstappenplan (afwijken handhavingstrategie) - Mate van inning dwangsommen en boetes <hr/> <p>Vergunningverlening</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aantal vergunningen (adequaat niveau) - Actualiteit vergunningenbestand (inclusief BBT) - Percentage gegronde beroepsprocedures van vergunningen, intrekkingen, actualisering, maatwerkvoorschriften - Het voldoen aan de eisen van Awb en Abbb - De volledigheid (van zowel vergunningen en controle) - Mate van transparantie over VTH 	
<p>Veiligheid</p> <p>Definitie: <i>de objectieve en subjectieve (gezondheids)veiligheid in relatie tot de VROM-taken.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alle onderdelen van uitvoeringskwaliteit maar dan specifiek voor het aspect veiligheid - Mate van wijziging in de risicokaart (EV) - Mate van realisatie van uitvoeringsprogramma ten aanzien van. brandveiligheid, constructieve veiligheid, externe veiligheid - Aantal projecten ketentoezicht 	<ul style="list-style-type: none"> - Gevoel van veiligheid danwel Onveiligheidsgevoelens (en de tendens daarin) - Mate van inzicht van de burger in de veiligheidsituatie; - Berekende risico (EV) - Tendens in het onderwerpspecifieke naleefgedrag - Aantal meldingen, incidenten, slachtoffers - Wisselwerking in naleefgedrag met andere gemeenten (verplaatsing probleem) (via Benchmark te meten)

Aspect	Output	Outcome
Financiën (en bedrijfsvoering) Definitie: <i>de inzet van middelen in relatie tot te hoeveelheid afgeleverde diensten/ producten.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Mate van afwijking ten opzichte van VTH-kengetallen (tijdbesteding) - Uurtarieven VTH werk (in relatie tot benchmark) - Mate van dekking leges (kosten/ legesinkomsten) bekeken over een langere periode - Mate van dekking kosten/kostprijs per product bekeken over een langere periode - Budgetteringsgrondslag voor VTH-taken (stelpost of berekening) - Legestarieven (in relatie tot benchmark, wel in relatie tot de berekeningsgrondslag) - Score op transparantie in kostenberekening 	<ul style="list-style-type: none"> - Kosten VTH in relatie tot de outcome (en de tendens daarin) - Totale kosten beleidsveld leefomgeving in relatie tot de outcome

Toelichting

De criteria uit de tabel zijn in telegramstijl beschreven. In bijlage 1 is een nadere toelichting van ieder criterium opgenomen.

De methode van meten zal overigens voor een aantal criteria nog uitgewerkt moeten worden dan wel zullen er binnen de bestaande methoden keuzes gemaakt moeten worden. Voor de goede orde wordt nogmaals opgemerkt dat de hierboven beschreven criteria een dynamisch karakter hebben. Werkenderweg zal blijken welke criteria zich het beste lenen voor de benodigde informatie. Bovendien zal op basis van praktijkervaringen de toelichting op de criteria (bijlage 1) steeds verder worden geconcretiseerd waardoor het ambitieniveau van een organisatie steeds duidelijker kan worden geformuleerd en onderwerp van gesprek kan zijn tussen bestuur en volksvertegenwoordiging.

4.3 De toepassing van de set aan criteria

De kwaliteitscriteria zijn primair een hulpmiddel. Een hulpmiddel om bewustwording te creëren (bij bestuurders) en vooral om te sturen en de planning en control cyclus te sluiten. Een overheidsorganisatie krijgt meer inzicht in de vraag of het eigen systeem voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van VROM-taken werkt. Door de koppeling met outcome en het feit dat men de gegevens ook kan gebruiken om de werking en mate van implementatie van wetgeving te bekijken, dragen ze ook bij aan het beoordelen van de effectiviteit van het wetgevingssysteem. Dit laatste betekent wel dat een partij met die bril naar deze gegevens kijkt.

De focus van deze criteria is gericht op het verlenen van diensten die op grond van wet- en regelgeving (eventueel ook lokale of provinciale regels) geleverd moeten worden. Bij die diensten is het doel om te bewerkstelligen dat zij op een manier aangeboden wordt waarbij sprake is van een juiste balans tussen tevredenheid van klant, maatschappij, medewerkers en bestuur. Zoals geschetst in hoofdstuk 2 kunnen ook aandachtsgebieden door de tijd heen wijzigen. Ook hangen ze af van lokale of regionale omstandigheden. De criteria zijn geen getalsmatige generieke maatstaven, die voor alle overheidsorganisaties gelijk zijn. De set aan criteria is een systematiek die een bevoegd gezag zelf nader moet invullen en een eigen normering moet geven. Uitgangspunt is dat een bevoegd gezag deze set 'verplichte' criteria gebruikt en invult en daarnaast periodiek beschouwt of er, op grond van de eigen situatie, aanvulling met nieuwe criteria danwel nadere detaillering nodig is.

De set aan criteria is zowel bruikbaar voor het geval de uitvoering door het bevoegd gezag zelf gebeurt als voor het geval de uitvoering door een Regionale uitvoeringsdienst (RUD) geschiedt. Waar het om gaat is dat prestaties geleverd worden die door de volksvertegenwoordigers gevraagd worden, binnen de afgesproken kaders (voor wat betreft inhoud, dienstverlening en kosten). In de beoordeling van de eigen prestaties spiegelt men zich aan de eigen doelen, de eigen prestaties in de afgelopen jaren en via benchmarking aan de prestaties van anderen.

Om te kunnen benchmarken is het wel nodig dat bevoegde gezagen de output- en outcome gegevens op een gelijke wijze registreren dan wel berekenen. Met andere woorden: hoewel het de insteek is om een organisatie haar eigen keuzes te laten maken is er wel standaardisering nodig. Overigens, zelfs met standaardisering, vraagt het gebruik van benchmarkgegevens dat men de achterliggende gegevens kent voordat men conclusies trekt ten aanzien van de kwaliteit van uitvoering. Door middel van specifieke benchmarking met naburige overheidsorganisaties op geselecteerde onderwerpen kan men inzicht verkrijgen in het optreden van verplaatsing van problemen.

Zoals eerder aangegeven, gaat het bij de criteria in hoofdzaak om een systematiek. Bij een dergelijke systematiek, waarin niet op voorhand is aangegeven waar men exact aan moet voldoen, is een audit een gebruikelijk hulpmiddel om het gebruik van kwaliteitscriteria te borgen. Op deze manier benut men de criteria in een 'VTHAudit' (vergunningverlening, toezicht en handhavingsaudit). Dit naar analogie van de GBA-audit, (Gemeentelijke Basisadministratie).

De sturingsrelatie met het 'Interbestuurlijk toezicht' ligt wezenlijk anders. Zoals eerder aangegeven, wordt nog gediscussieerd over de precieze invulling daarvan. Wanneer wordt uitgegaan van een rol waarin men zich puur richt op de juiste invoering van wettelijke taken die in medebewind worden uitgevoerd, dan geven output en outcome indicaties.

In bijlage 2 is per sturingsrelatie benoemd welke criterium toepasbaar is.

4.4 Beperking informatielast

Een belangrijk aandachtspunt bij de formulering van criteria, is dat de informatie uit bestaande processen wordt gehaald zonder of met zo min mogelijk extra werklast. De vraag of de benoemde criteria tot een toename leiden, is afhankelijk van het perspectief van de individuele organisatie.

In vergelijking met de bestaande criteria leiden de output- en outcomecriteria niet tot een toename. Dit omdat deze criteria voor een deel een nadere specificering zijn van bestaande criteria (bij de procescriteria van KPMG) en voor een deel criteria zijn die ook al in ander kaders worden gemeten (bijvoorbeeld klanttevredenheid).

In vergelijking met de bestaande uitvoeringspraktijk kan het tot een toename in informatielast leiden. Dit komt omdat deze gegevens nu niet door alle overheidsorganisaties consequent worden bijgehouden. Dit heeft verschillende oorzaken. Zo zijn de kwaliteitscriteria van relatief recente datum en daarom nog geen gemeengoed. Het gewend raken aan de criteria kost nu een maal tijd. Daarnaast kan in sommige zaken een faseverschil zitten tussen organisaties. Zo is bijvoorbeeld de ene gemeente al aan de slag met het normenkader voor bedrijven en heeft de ander dit nog uitgesteld. Voor die laatste categorie betekent dit dus een relatieve toename. Tot slot kan men onbewust rapporteren wat men al deed. De politieke controle hierop ontbreekt vervolgens doordat er onvoldoende inhoudelijke kennis aanwezig is en er dus geen vraag is naar die gegevens. Ter illustratie: de wettelijk verplichte rapportage over handhaving milieu wordt niet bij alle bestuursorganen uitgevoerd. Ook voor die categorie zal het een relatieve toename betekenen.

In principe moeten de gevraagde gegevens er zijn. Echter, niet ieder gegeven wordt geautomatiseerd bijgehouden (ook al laat het gebruikte systeem het toe). Ook in die gevallen is sprake van een toename van informatielast, omdat men het systeem (gaandeweg) zal moeten vullen. Deze toename heeft echter toegevoegde waarde omdat het helpt 'de cirkel te sluiten'.

Met de gepresenteerde set aan criteria wordt de balans gezocht tussen informatielast en kwaliteit.

4.5 Borging van de criteria

Zoals eerder aangegeven, gaat het bij de criteria in hoofdzaak om een systematiek. Bij een dergelijke systematiek, waarin niet op voorhand is aangegeven waar men exact aan moet voldoen, is een audit een gebruikelijk hulpmiddel om het gebruik van kwaliteitscriteria te borgen.

Van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) is de suggestie ontvangen om de criteria te benutten voor het houden van een 'VTH-Audit' (vergunningverlening, toezicht en handhavingssysteem) net zoals dat gebeurt bij de GBA (GBAAudit, Gemeentelijke Basisadministratie).

Met inbedding van criteria in een dergelijke auditsystematiek wordt het gebruik van deze kwaliteitscriteria geborgd.

Hoofdstuk 5

Internationale ontwikkelingen en context output- en outcomecriteria¹³

In het bestel van de EU werken bedrijven steeds eenvoudiger en steeds intensiever over de grens heen. Het is dan ook opportuun om bij eigen sturing van vergunningverlening en handhaving een bepaalde afstemming te hebben met die samenwerkingspartners. In dat kader is het goed om inzichtelijk te maken dat de vraag om kwaliteit niet alleen een Nederlandse aangelegenheid is.

De Europese Commissie is bezig met verschillende initiatieven die een relatie hebben met de kwaliteitscriteria. Het gaat hierbij onder andere om de herziening van de IPPC richtlijn (IED) en de aanbeveling voor minimum criteria voor milieu inspecties (RMCEI). Het IMPEL netwerk (European Union Network for Implementation and Enforcement of Environmental Law) voert projecten uit om invulling te geven aan deze Europese eisen. In specifieke wetgeving (in casu: REACH) wordt al in de wettekst zelf geregeld dat afstemming op handhaving plaatsvindt, gezamenlijke projecten worden opgetuigd en lidstaten rapporteren over handhavinginspanningen en resultaten.

De Europese Commissie

De herziening van de IPPC richtlijn (IED) focust zich op de eisen (criteria) waar inspectieorganisaties aan moeten voldoen. Denk hierbij onder meer aan opleidingen, risicobenadering, prioriteitsstelling en inspectiefrequenties. De IED is op 25 juni 2010 door de Europese Raad¹⁴ aangenomen.

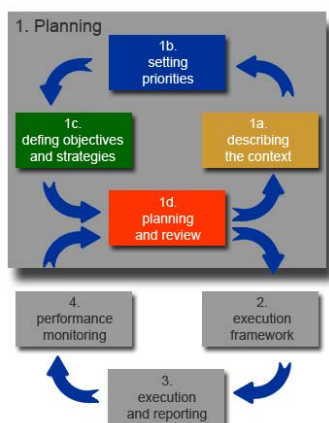
De herziening van RMCEI is onderwerp van studie door de Europese Commissie. Het eerste voorstel wordt in het eerste kwartaal 2011 verwacht. De Europese Commissie wil hierin zaken gaan regelen rondom het monitoren van de prestatie en de uitvoeringscondities van inspectieorganisaties.

IMPEL

Vanuit het IMPEL netwerk zijn diverse initiatieven gaande, zoals het project 'Doing the right things'. Dit project gaat over het plannen van milieu-inspecties en beschrijft tevens hoe het bevoegd gezag kan sturen op milieudoelen. De methodiek die dit project beschrijft is gebaseerd op de Nederlandse 'big eight', zie illustratie 8

¹³ Tekstbijdrage: Rob Kramers (Infomil).

¹⁴ Dit orgaan bestaat uit de 27 Europese regeringsleiders en de voorzitter van de Europese Commissie.



Illustratie 8: Europese beleidscyclus

Milieudoelen worden beschreven in box 1c. Deze doelen hebben een relatie met de activiteiten welke uit de prioriteitsstelling (box 1b) zijn gekomen en zijn een afgeleide van de doelen die bijvoorbeeld op landelijk niveau zijn vastgesteld en de regionale/locale context daarvan (box 1a). Deze context kan als volgt worden omschreven:

Relevante factoren bij het bepalen van de reikwijdte zijn (in willekeurige volgorde):

- Geografisch gebied waar de instantie bevoegd is.
- Missie en doelen¹⁵ (in het algemeen) van de het bestuursorgaan.
- Wettelijke taken en bevoegdheden van de bestuursorgaan.
- Van toepassing zijnde wetgeving (zowel EU- als nationale of regionale wetgeving) waarop de bevoegdheid van het bestuursorgaan is gebaseerd.
- Inspectieverplichtingen die zijn neergelegd in specifieke (EU-)wetgeving.
- Gevestigd (nationaal) milieubeleid en gevestigde prioriteiten.
- Belangen van belanghebbende partijen (bijvoorbeeld NGO's, bedrijfstakken).
- Publieke opinie.
- Register van activiteiten en installaties waarvoor het bevoegd gezag een bevoegdheid heeft:
 - Sectoren
 - Type en omvang
 - Aantal installaties en geografische spreiding
- Relevante milieuaspecten (water, lucht, veiligheid enzovoort) waarvoor het bevoegd gezag verantwoordelijk is.
- Soorten activiteiten (vergunningverlening, controle, nalevingsbevordering, scholing, overdracht van informatie enzovoort) die moeten worden uitgevoerd.

¹⁵ Uit het document 'Minimumcriteria voor milieu-inspecties – Planning en rapportage van inspecties': 'De doelen van de inspectiedienst zullen, al naar gelang de unieke omstandigheden binnen haar jurisdictie, variëren. Voorbeelden van doelen zijn het verbeteren van het milieu, het terugdringen van het aantal vervuilingincidenten, de vissterfte of het aantal klachten, of een betere naleving in een bepaalde industriële sector'

De doelen zijn bij voorkeur geformuleerd op milieuprestatie (of kwaliteit) en dienen (binnen de mogelijkheden van de organisatie) zo concreet mogelijk te worden gemaakt op het niveau van outputcriteria. Denk hierbij dat een inspectieorganisatie niet als absolute doelstelling zou moeten opnemen dat de uitstoot van NOx met 10 % moet worden teruggedrongen maar dat dit uiteindelijk wordt vertaald in het naleefgedrag van die bedrijven die deze stof uitstoten. Prestatie indicatoren kunnen daarbij gebruikt worden om zicht te houden op de voortgang in het behalen van deze doelen, met name wanneer dit meerjaren doelen zijn. Het monitoren van deze doelen vindt plaats in box 4.



Illustratie 9: Planning project Performance Indicators

In 2011 wordt een nieuw IMPEL project opgestart over 'Performance Indicators'. Dit project zal met name gaan inzoomen op de outcome (milieukwaliteit) van het bevoegd gezag. De methodiek van 'Doing the right thing's zal ook hierin leidend zijn.

Geconcludeerd kan worden dat de uitwerking van kwaliteitskaders en specifiek de output- en outcomecriteria uitstekend aansluiten bij de Europese ontwikkeling.

Bijlage 1**Toelichting gebruikte termen bij criteria**

NB De outcome criteria zijn uitgelicht door middel van kleuring van het vak

Criterium	Toelichting
Output ten opzichte van Dienstverlening	
Gedrag	
Bereikbaarheid	De snelheid waarmee iemand contact kan krijgen met het bevoegd gezag (bijvoorbeeld binnen drie keer overgaan wordt de telefoon opgenomen).
Reactiesnelheid	De snelheid waarmee iemand een antwoord krijgt op zijn vraag.
Beleving van de mate van terugkoppeling	De klant wil graag weten of er iets gedaan is met zijn vraag of klacht. De consequentheid waarmee de vraagsteller terugmelding krijgt is daarmee een belangrijk gegeven. Uiteindelijk gaat het er om hoe de klant dit beleeft. De beleving is te meten via schriftelijke of telefonische enquête zoals bij een klanttevredenheidsonderzoek.
Beleving van de mate van betrouwbaarheid (afspraak = afspraak)	De klant wil graag dat afspraken worden nagekomen. Het aantal afspraken is per individuele ambtenaar heel groot en daardoor niet te meten. Voor wat betreft de meting gaat het er om hoe de klant dit beleeft. Voor wat betreft de manier van meten wordt verwezen naar het voorgaande criterium.
Beleving van de duidelijkheid	De klant wil weten waar hij aan toe is en na een contact weten wat er gebeurt en wanneer. Voor wat betreft de manier van meten wordt verwezen naar de voorgaande criteria.
Beleving van de doorverwijzing ('Kastje naar muur'-effect)	De klant wil zo snel mogelijk terechtkomen bij de persoon die hem/haar een antwoord kan geven. Voor wat betreft de manier van meten wordt verwezen naar de voorgaande criteria.
Beleving van de correctheid/afhandeling	De klant wil dat zijn vraag inhoudelijk correct wordt afgehandeld. Voor wat betreft de manier van meten wordt verwezen naar de voorgaande criteria.
Beleving van de leesbaarheid	De klant wil makkelijk kunnen begrijpen wat de overheid van hem verlangt. Voor wat betreft de manier van meten wordt verwezen naar de voorgaande criteria.

Criterium	Toelichting
Beleving van de gelijkheid / uniformiteit in behandeling	Degene die gecontroleerd wordt, wil dat anderen net zo consequent en diepgaand gecontroleerd worden. Dat verhoogd de acceptatie en daarmee weer het naleefgedrag. Voor wat betreft de meting gaat het er om hoe de klant dit beleeft. Voor wat betreft de manier van meten wordt verwezen naar het voorgaande criterium.
Proces	
Doorlooptijd vergunning (percentage vergunningen binnen wettelijke termijn 100% en percentage procedures met verlengde proceduretijd)	De gemiddeld tijdsduur tussen inboeken van een aanvraag en het afgeven van de definitieve beschikking.
Mate van beschikbaarheid statusinformatie	Het detailniveau waarop en het gemak waarmee de aanvrager kan achterhalen in welke stadium zijn aanvraag zich bevindt.
Snelheid klachtafhandeling	De gemiddelde doorlooptijd voor afhandeling van een klacht.
Snelheid totstandkoming handhavingbeschikking,	De gemiddelde doorlooptijd tussen de aanzegging van een besluit en het afgeven van de beschikking. Hiermee wordt de slagvaardigheid bij een handhavingprobleem aangetoond.
Aantal vergunningen zonder beroep (verhouding zienswijzen ten opzichte van beroep)	De verhouding tussen zienswijze en beroep is een indicatie over de wijze waarop het bevoegd gezag omgaat met de inspreker. Dit vanuit de overtuiging én de ervaring dat een goede communicatie en uitleg een deel van de bezwaren wegneemt.
Aantal beroepszaken handhaving	De mate van beroep laat de acceptatiegraad voor de beschikking zien. Als een bevoegd gezag veel handhavingzaken zonder beroep afhandelt, is dat een indicatie voor een goede voorbereiding. Het gaat hier om de verhouding tussen de afgegeven handhavingbeschikking en beroep. Als er geen handhavingbeschikkingen afgegeven worden is dat weer een indicatie voor andere aspecten.
Ambtenaar	
Beleving van de informatievoorziening (advisering, oplossingen)	Wanneer een ambtenaar een tekortkoming constateert of een vraag krijgt, wil de klant zo goed mogelijk op weg worden geholpen. Het serviceniveau dat geleverd wordt is een eigen keuze van de organisatie. De vraag of een ambtenaar naast informeren ook kan/mag adviseren is eveneens een keuze.
(Mate van ervaren) deskundigheid	Het vermogen om de deskundigheid ook goed over te brengen ondersteunt de acceptatie van regels en daarmee het naleefgedrag.

Criterium	Toelichting
(Mate van ervaren) gelijkwaardigheid	De mate waarin een burger of bedrijf ervaart dat zijn gesprekspartner op gelijk niveau staat, ondersteunt de acceptatie van regels en daarmee het naleefgedrag.
Outcome ten opzichte van Dienstverlening	
Klanttevredenheid (bij zowel burger, bedrijven als belanghebbenden)	Klanttevredenheid is in feite een samengestelde outcome. Het is samengesteld uit alle aspecten die de klant meeweegt in zijn beoordeling. Klanttevredenheid wordt in de regel gemeten met behulp van enquêtes. Al dan niet schriftelijk, digitaal, telefonisch of via interviews.
Aantal aanspraken Wet Dwangsom	Het aantal aanspraken is een vorm van outcome. Het geeft over de gehele linie (dus niet alleen vergunningen) een indicatie van de mate van tijdigheid van reageren vanuit de gemeente of provincie.
Uitvoeringskwaliteit	
Toezicht	
Mate van realisatie van uitvoeringsprogramma	De mate van realisatie moet in het licht worden gezien van de omstandigheden en het vermogen om met veranderde omstandigheden om te gaan. Het kan iets zeggen over de manier van programmeren, maar ook over de effectiviteit van de (bij)sturing.
Inzicht in gemeentegrens overschrijdende activiteiten (ketenhandhaving)	Handhaving beoogt problemen op te lossen en niet te verschuiven. Door zicht te hebben op de situaties waar dergelijke verschuivingeffecten kunnen optreden, kan er grip op worden gehouden.
Registratie meldingen (aandachtspunt)	Het aantal meldingen (activiteitenbesluit) kan worden beschouwd als een product, maar ook als effect van het niet of onvoldoende opvolgen van meldingen dan wel onvoldoende controleren. Dit kan zowel output als outcome zijn. Het is afhankelijk van de situatie in het werkveld. Als het aanpakken van illegale bouw en afwijking bestemmingsplan gemeengoed is, is het outcome (een onderdeel van naleefgedrag). Als niet op reguliere basis wordt gecontroleerd is het meer output. Dit criterium is meer een aandachtspunt voor een individuele organisatie dan een echt criterium.

Criterium	Toelichting
Geconstateerde Illegale bouw + afwijkingen bestemmingsplan (aandachtspunt)	Het aantal illegale bouwwerken en afwijkingen van het bestemmingsplan kan worden beschouwd als een product, maar ook als effect van het niet of onvoldoende controleren. Dit kan zowel output als outcome zijn. Het is afhankelijk van de situatie in het werkveld. Als het aanpakken van illegale bouw en afwijking bestemmingsplan gemeengoed is, is het outcome (een onderdeel van naleefgedrag). Als niet op reguliere basis wordt gecontroleerd is het meer output. Dit criterium is meer een aandachtspunt voor een individueel organisatie dan een echt criterium.
Handhaving	
Percentage gegronde beroepszaken	Wanneer een bevoegd gezag telkens door de rechter wordt terechtgewezen, zegt dat iets over de kwaliteit van de beschikkingen. Als men naar de tendens kijkt zegt dat ook iets over beschikkingen die niet zijn aangevochten.
Mate van uitvoering handhavingstappenplan (afwijken handhavingstrategie)	Op grond van het Bor moet het bevoegd gezag een handhavingstrategie vaststellen. In de praktijk wordt hiervan op goede gronden afgeweken. Hier dient op een transparante manier verantwoording over te worden afgelegd.
Mate van inning dwangsommen en boetes	Om de beschikbare dwangmiddelen ook in preventieve zin effectief te laten zijn, moet evident zijn dat een dwangsom ook wordt geïnd wanneer deze verbeurd is verklaard. Het niet innen van dwangsommen kan het vertrouwen ondermijnen en daarom is een transparante verantwoording van belang.
Vergunningverlening	
Aantal verleende vergunningen (adequaat niveau)	Het aantal vergunningen is een bekend gegeven waarover al gerapporteerd wordt.
Actualiteit vergunningenbestand (inclusief BBT)	Ten behoeve van optimale bescherming van de leefomgeving moeten vergunningen die zich richten op de gebruiksfase van objecten (zoals milieuvergunningen) actueel zijn. Met name de stand der techniek moet periodiek worden doorvertaald in eisen. De mate waarin het bestand aan vergunningen actueel is, geeft aan hoe alert het bevoegd gezag omgaat met nieuwe ontwikkelingen c.q. hoe snel men nieuwe regelgeving implementeert.

Criterium	Toelichting
Percentage gegronde beroepsprocedures van vergunningen, intrekkingen, actualisering, maatwerkvoorschriften	Wanneer een bevoegd gezag telkens door de rechter wordt terechtgewezen, zegt dat iets over de kwaliteit van de beschikkingen. Als men naar de tendens kijkt zegt dat ook iets over beschikkingen die niet zijn aangevochten.
Mate van transparantie over VTH	p.m.
Outcome ten opzichte van Uitvoeringskwaliteit	
Naleefgedrag (bewustwording van de regelgeving), inclusief trends maar), tendens per productgroep	De mate van optreden van overtredingen zegt wat over de effectiviteit van toezicht en handhaving en mogelijk over de werkbaarheid van voorschriften. Bij het uitwerken van dit criterium moet men zich realiseren dat dit kan leiden tot kwaliteitsvervlakking 'naar het doel werken'.
Tendens in incidenten	Wanneer het aantal incidenten over de jaren heen toe- of afneemt, geeft dat een indicatie over de mate waarin het bevoegd gezag de juiste risicovolle bedrijven in het vizier heeft en of het die objecten c.q. inrichtingen met de juiste diepgang controleert.
Relatief aantal handhavingverzoeken	Het voorkomen van handhavingverzoeken geeft een indicatie over de mate waarin het bevoegd gezag (potentieel) hinder veroorzakende bedrijven in de grip heeft. Tevens geeft het inzicht in de effectiviteit van de maatregelen die worden getroffen om de klagers gerust te stellen.
Recidive	Het terugkomen van bepaalde overtreders zegt wat over de effectiviteit van het toezicht en handhaving. Mogelijk zelfs over de werkbaarheid van voorschriften.
Bijdrage aan omgevingskwaliteit	De bijdrage betreft het omgevingseffect dat wordt beoogd (bijvoorbeeld CO ₂ -reductie). Deze gegevens zijn niet altijd eenvoudig meetbaar, maar wel essentieel om het maatschappelijk rendement in beeld te brengen. Per type effect zullen eigen indicatoren moeten worden gebruikt.
Veiligheid	
Alle onderdelen van uitvoeringskwaliteit maar dan specifiek voor het aspect veiligheid	Veiligheid is een onderdeel van de inhoudelijke kwaliteit. Deze indicator betekent in feite dat men een dwarsdoorsnede maakt van het aspect inhoudelijke kwaliteit over een bepaald onderwerp (in dit geval veiligheid).
Mate van wijziging in de risicokaart (EV)	Het dwingend rapporteren over de wijzigingen in de risicokaart heeft ten doel het bewustzijn bij bestuurders over risico's te vergroten.

Criterium	Toelichting
Mate van realisatie van uitvoeringsprogramma ten aanzien van brandveiligheid, constructieve veiligheid, externe veiligheid	De mate van realisatie moet men in het licht zien van de omstandigheden en het vermogen om met veranderde omstandigheden om te gaan. Het kan iets zeggen over de manier van programmeren, maar ook over de effectiviteit van de (bij)sturing.
Aantal projecten ketentoezicht	Het aantal projecten geeft een indicatie over de mate waarin men verder kijkt dan de eigen grenzen.
Outcome ten opzichte van Veiligheid	
Gevoel van veiligheid dan wel onveiligheidsgevoelens (in relatie tot bouw/milieukwaliteit) + tendens daarin	De mate van onveiligheidsgevoelens is een bekende graadmeter die in rapportages van politiekorpsen al terugkomt. Subjectieve veiligheid beïnvloedt het gedrag van mensen en is daarom zo belangrijk. Subjectieve veiligheid wordt gemeten aan de hand van enquêtes. Bij de interpretatie van dit gegeven moet men zich realiseren dat het niet altijd mogelijk is een onderscheid te maken naar het type veiligheid (of dat nu om criminaliteit, verkeer, gebouwen of gebruik van stoffen gaat).
Mate van inzicht van de burger in veiligheidsrisico's	Dit is een maat voor de informatievoorziening naar de burger en draagt bij aan de zelfredzaamheid van mensen. De meting kan ingewikkeld zijn, maar men moet denken aan steekproefsgewijze enquêtes over de bekendheid van bijvoorbeeld de risicokaart.
Berekende (lager) risico EV	Voor Externe Veiligheid is het daadwerkelijke risico (bijvoorbeeld het groepsrisico) te berekenen. Idealiter wil men het risico voor de burger zo klein mogelijk maken. Men moet zich bij het gebruik wel realiseren dat iedere nieuwe inrichting per definitie het risico doet toenemen. Het gaat bij EV wel om heel specifieke inrichtingen.
Tendens in het onderwerpspecifieke naleefgedrag	De mate van optreden van overtredingen zegt wat over de effectiviteit van toezicht en handhaving. In feite is dit een verbijzondering van de algemene beoordeling van naleefgedrag. Het is denkbaar dat men op prioritaire onderwerpen een hoger naleefgedrag nastreeft dan het gemiddelde.

Criterium	Toelichting
Aantal meldingen, incidenten, slachtoffers	Als er dingen misgaan is dat een belangrijke constatering. Het aantal situaties dat misgaat moet over langere periode worden beschouwd om iets over de effectiviteit van toezicht en normstelling te zeggen. In het positieve geval: het verzamelen van gegevens over incidenten kan bijdragen aan zowel onveiligheidsgevoelens (effectiviteit) als het nodeloos indien van bedenkingen op beschikkingen (efficiency).
Wisselwerking in naleefgedrag met andere gemeenten	(Verplaatsing probleem.) Via benchmark met buurgemeenten.
Financiën en bedrijfsvoering	
Mate van afwijking ten opzichte van VTH-kengetallen (tijdbesteding)	De VTH-kengetallen zijn de kengetallen van de maatlat VTH die door Berenschot is opgesteld. De mate van afwijking geeft aan hoe de tijdbesteding zich verhoudt ten opzichte van een algemene standaard. Het laat zien of er relatief veel of juist weinig tijd wordt besteed. Het gaat hier om de eigen uren. Men moet de beoordeling van dit getal ervan bewust zijn dat mogelijk een deel van de activiteiten niet zelf wordt uitgevoerd; dan moet deze waarde bezien worden in relatie met de tarieven en totale kosten (waarin dus ook uitbesteed werk is verdisconteerd). Het is ook mogelijk om direct met kengetallen te vergelijken. Deze kengetallen variëren echter naar de complexiteit van de inrichting. Dit betekent dat men meerdere kengetallen moet vergelijken. Door aan te haken aan de VTH kengetallen wordt de aard van het bestand aan objecten c.q. inrichtingen direct verdisconteert in een getal en hoeven niet meerdere getallen te worden gepresenteerd.
Benchmark op tarieven VTH werk (Voor tarieven moet je dan wel de berekeningsgrondslag benoemen)	De tarieven zijn een weerspiegeling van de kostenstructuur van VTH Taken inclusief de taken waar geen leges voor worden geheven. Het vergelijken van uurtarieven geeft indicaties over die kostenstructuur en de efficiency. Tarieven kunnen echter op verschillende manieren worden berekend (bijvoorbeeld kostenplaatsmethode of ABC ¹⁶ methode). Bij de vergelijking van die tarieven moet daarmee rekening worden gehouden.

¹⁶ ABC: Activity Base Costing. Een nadere toelichting van de methode voert te ver in dit kader.

Criterium	Toelichting
Mate van dekking leges (kosten/legesinkomsten) bekeken over een langere periode	De mate van dekking van de kosten zegt wat over de efficiency van de uitvoering en/of de berekeningsgrondslag van de leges. Voor wat betreft dit laatste moet men de indicator beschouwen in combinatie met de benchmark van legestarieven.
Mate van dekking kosten/kostprijs per product bekeken over een langere periode	De mate van dekking van de kosten zegt wat over de efficiency van de uitvoering en de juistheid van de eigen kostprijsbepaling. De kosten worden in belangrijke mate door tijdbesteding bepaald, die weer bepaald wordt door het aantal aanvragen. Daarnaast moet deze dekking beschouwd worden over een voldoende grote steekproef van vergunningen. Bij sommigen regimes (bijvoorbeeld Wm) is het aantal beschikkingen beperkt en betekent dit dat meerdere jaren in ogenschouw moeten worden genomen om een goede vergelijking te maken.
Budgetteringsgrondslag (stelpost of berekening)	De manier waarop het budget voor VTH taken is vastgesteld geeft een indicatie van de prioriteit die het onderwerp krijgt. Men kan het budget bereken op basis van de benodigde inspanning, men kan ook uitgaan van een toegewezen bedrag en dan bepalen wat men met dat bedrag kan doen.
Legestarieven (benchmark, wel in relatie tot de berekeningsgrondslag)	De leges zijn een weerspiegeling van de kostenstructuur van een belangrijk deel van de VTH Taken. Het vergelijken van leges geeft indicaties over die kostenstructuur en de efficiency. Leges kunnen echter op verschillende manieren worden berekend (bijvoorbeeld tariefstelling en heffingsmaatstaf kan anders zijn). Bij de vergelijking van die tarieven moet daarmee rekening worden gehouden.
Score op transparantie in kostenberekening	De mate waarin men alle ins en outs van de manier van kostenberekening kan laten zien geeft een indicatie van de degelijkheid van die berekening.
Outcome ten opzichte van Financiën	
Kosten VTH in relatie tot outcome op de andere aspecten	De uitgaven voor VTH in relatie tot de effecten zegt wat over de efficiency en de effectiviteit.
Totale kosten beleidsveld leefomgeving in relatie tot outcome	De totale uitgaven op het beleidsveld gerelateerd aan de uitgaven voor VTH-taken geven een indicatie over de relatieve efficiency van deze instrumenten.

Bijlage 2

De kruistabel

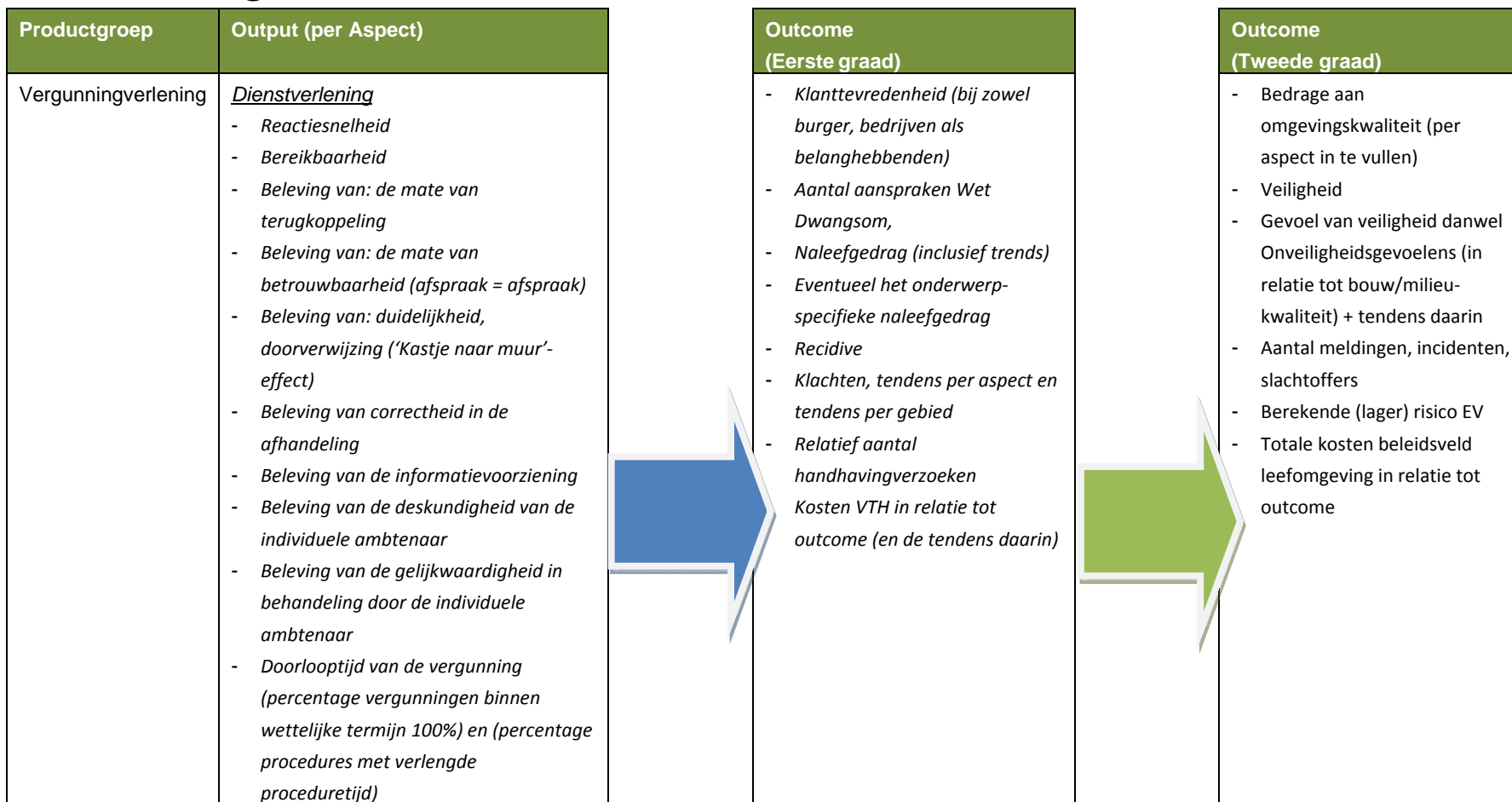
Criterium	Sturingsrelatie			
	Horizontaal Toezicht	Interne Organisatie	Benchmark	Interbestuurlijk Toezicht
	Direct			Direct
	Indirect			Indirect
Dienstverlening				
Gedrag (klantcontact)				
Bereikbaarheid				
Reactiesnelheid				
Beleving van de mate van terugkoppeling				
Beleving van de mate van betrouwbaarheid (afspraak = afspraak)				
Beleving van de duidelijkheid				
Beleving van de doorverwijzing ('Kastje naar muur'-effect)				
Beleving van de correctheid/afhandeling				
Beleving van de leesbaarheid				
Beleving van de gelijkheid/uniformiteit in behandeling				
Proces				
Doorlooptijd vergunning (percentage vergunningen binnen wettelijke termijn 100%) en (percentage procedures met verlengde proceduretijd)				
Mate van beschikbaarheid statusinformatie				
Snelheid klachtafhandeling				
Snelheid totstandkoming handhaving-beschikking,				
Aantal vergunningen zonder beroep (verhouding zienswijzen ten opzichte van beroep)				
Aantal beroepszaken handhaving				

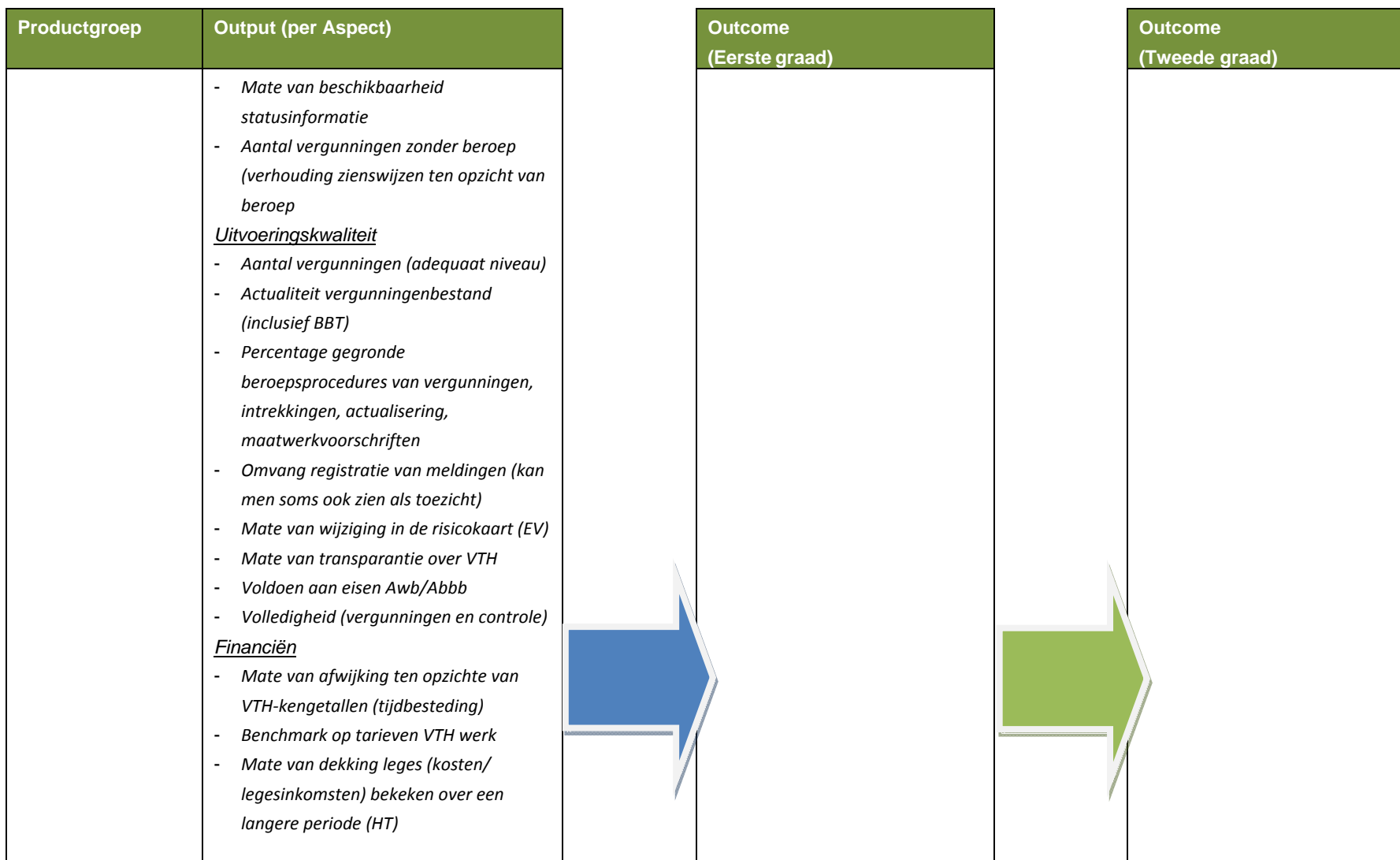
Criterium	Sturingsrelatie			
	Horizontaal Toezicht	Interne Organisatie	Benchmark	Interbestuurlijk Toezicht
Ambtenaar				
Mate van informatievoorzieningen (advisering/oplossingen)				
(Mate van ervaren) deskundigheid				
(Mate van ervaren) gelijkwaardigheid				
Klanttevredenheid (bij zowel burger, bedrijven als belanghebbenden)				
Aantal aanspraken Wet Dwangsom				
Uitvoeringskwaliteit				
Toezicht				
Mate van realisatie van uitvoeringsprogramma				
Inzicht in gemeentegrens overschrijdende activiteiten (ketenhandhaving)				
Registratie meldingen (aandachtspunt)				
Geconstateerde illegale bouw + afwijkingen bestemmingsplan (aandachtspunt)				
Handhaving				
Percentage gegronde beroepszaken				
Mate van uitvoering handhavingstappenplan (afwijken handhavingstrategie)				
Mate van inning dwangsommen en boetes				
Vergunningverlening				
Aantal verleende vergunningen (adequaat niveau)				
Actualiteit vergunningenbestand (inclusief BBT)				
Percentage gegronde beroepsprocedures van vergunningen, intrekkingen, actualisering, maatwerkvoorschriften				
Mate van transparantie over VTH				
Naleefgedrag (bewustwording van de regelgeving), inclusief trends maar tendens per productgroep				
Tendens in incidenten				
Relatief aantal handhavingverzoeken				
Recidive				
Bedrage aan omgevingskwaliteit				
Klachten, tendens per aspect en tendens per gebied				

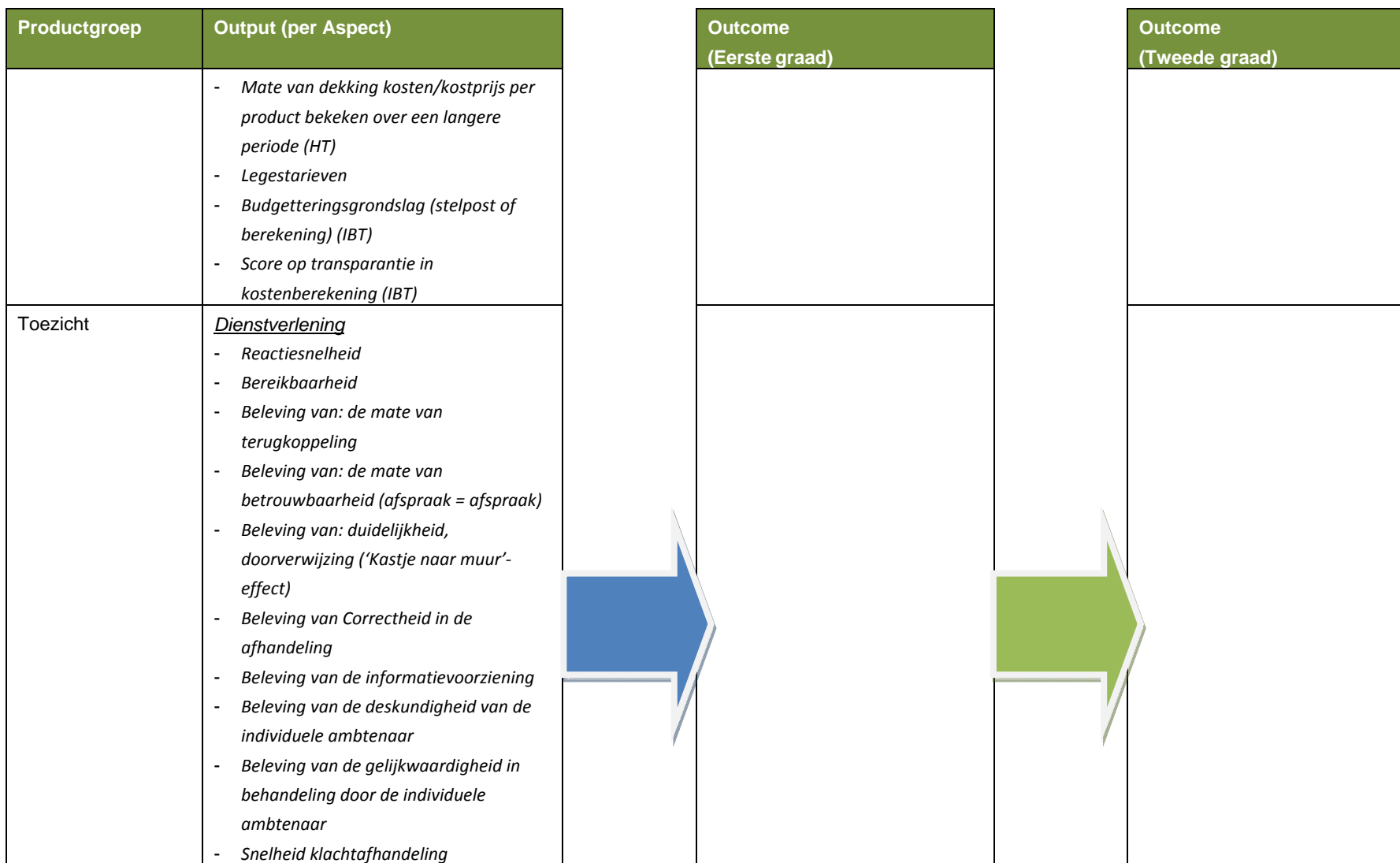
Criterium	Sturingsrelatie			
	Horizontaal Toezicht	Interne Organisatie	Benchmark	Interbestuurlijk Toezicht
Veiligheid				
Alle onderdelen van uitvoeringskwaliteit maar dan specifiek voor het aspect veiligheid				
Mate van wijziging in de risicokaart (EV)				
Mate van realisatie van uitvoeringsprogramma ten aanzien van brandveiligheid, constructieve veiligheid, externe veiligheid				
Gevoel van veiligheid danwel Onveiligheidsgevoelens (in relatie tot bouw/milieukwaliteit) + tendens daarin				
Mate van inzicht van de burger in veiligheidsrisico's				
Berekende (lager) risico EV				
Tendens in het onderwerpspecifieke naleefgedrag				
Aantal meldingen, incidenten, slachtoffers,				
Wisselwerking in naleefgedrag met andere gemeenten (verplaatsing probleem), via benchmark met buurgemeenten				
Aantal projecten ketentoezicht (in het kader van IBT)				
Financiën en bedrijfsvoering				
Mate van afwijking ten opzichte van VTH-kengetallen (tijdbesteding)				
Benchmark op tarieven VTH werk (voor tarieven moet je dan wel de berekeningsgrondslag benoemen)				
Mate van dekking leges (kosten/legesinkomsten) bekeken over een langere periode (HT)				
Mate van dekking kosten/kostprijs per product bekeken over een langere periode (HT)				
Budgetteringsgrondslag (stelpost of berekening)				
Legestarieven (benchmark, wel in relatie tot de berekeningsgrondslag)				
Score op transparantie in kostenberekening				
Kosten VTH in relatie tot outcome op de andere aspecten (en de tendens daarin)				
Totale kosten beleidsveld leefomgeving in relatie tot outcome				

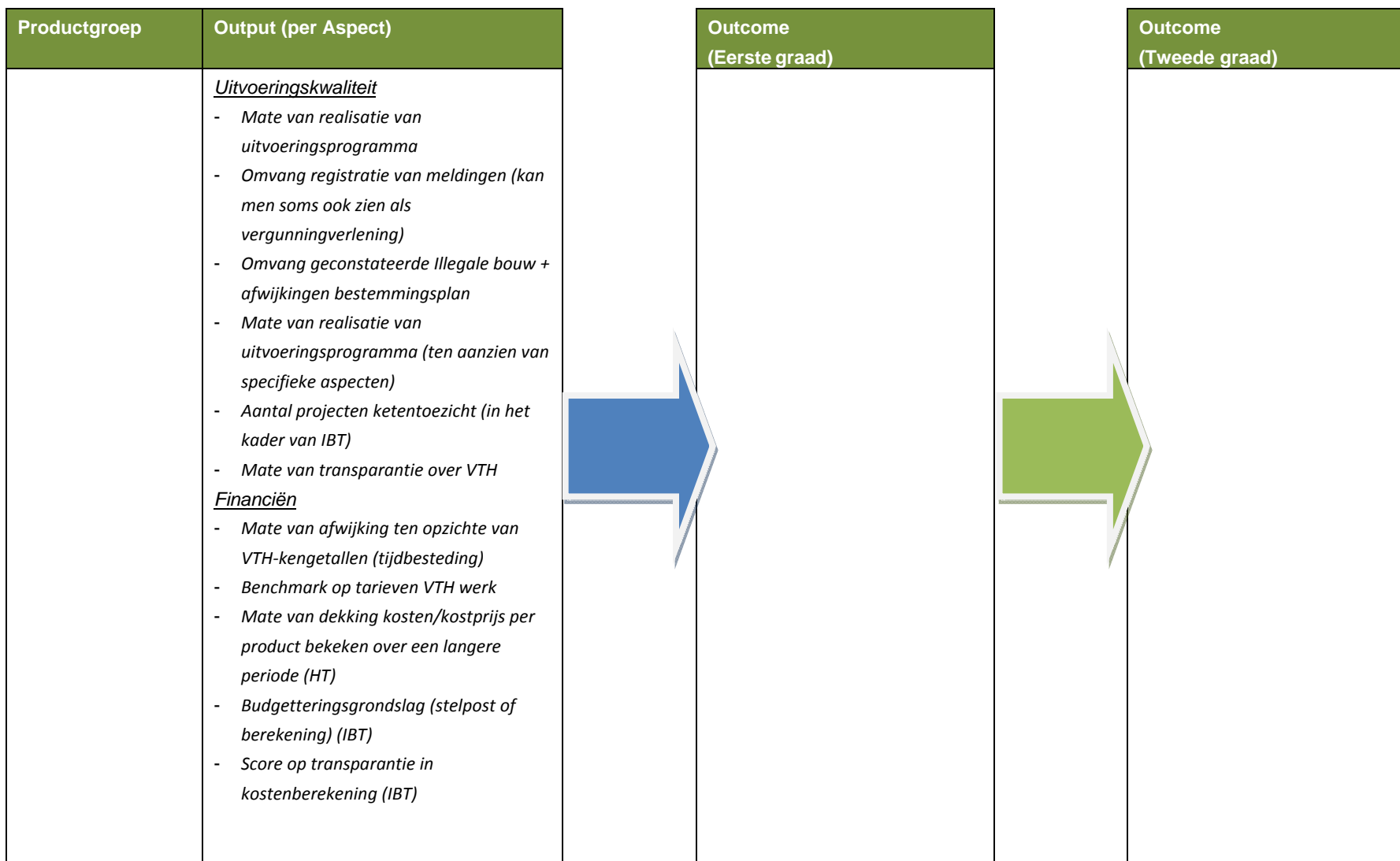
Bijlage 3

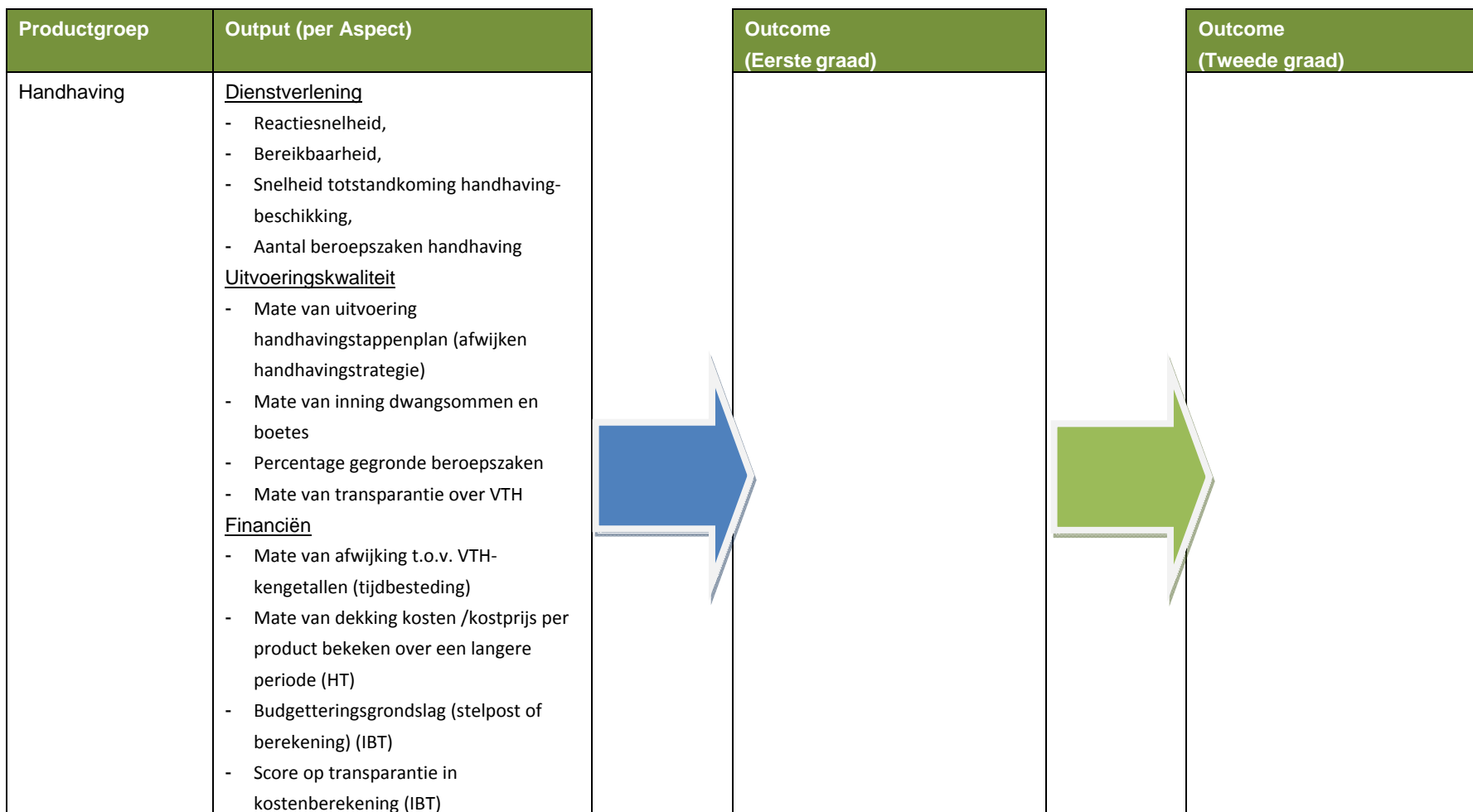
Ander weergave model











Bijlage 4

Andere criteria

Bij het inventariseren van Output- en outcomecriteria is gebruik gemaakt van zowel bestaande wetgeving als onderzoeken die in het verleden zijn gedaan. Van de volgende (niet uitputtende) bronnen is gebruik gemaakt:

1. Maatlatten Berenschot¹⁷
2. Maatlat BRZO¹⁸
3. Kwaliteitscriteria KPMG en de daaraan ten grondslag liggende rapporten¹⁹
4. Wabo, BOR en MOR
5. Professionalisering van de Milieuhandhaving²⁰
6. Toezichtprotocol VROM-inspectie gemeentebrede onderzoeken²¹
7. Normenkader voor bedrijven²²

Hieronder vindt u een overzicht van de criteria die in deze bronnen zijn gevonden en die iets zeggen over de kwaliteit van de uitvoering. Deze criteria vormen de basis voor hetgeen in het document 'Output- en outcomecriteria ten behoeve van de landelijke set aan kwaliteitscriteria' zijn opgenomen.

Maatlatten Berenschot

Input/ throughput	De mate van inzicht in de werkvoorraad en de complexiteit van de taken.
	Het hebben van een actueel vergunningenbeleid (maximaal vier jaar oud) waarin wordt ingegaan op: <ul style="list-style-type: none"> • het toetsingskader van de vergunningen; • het vergunningenproces; • de uitvoering van niet wettelijke taken zoals informatievertrekking, programmering en relatiebeheer.
	Het hebben van een actueel handhavingsbeleid (maximaal vier jaar oud) waarin wordt ingegaan op: <ul style="list-style-type: none"> • risicoanalyse, handhavingprogramma en monitoring van resultaten; • handhavingstrategie, toezichtstrategie en sanctiestrategie; • voorlichting en informatieverstrekking als instrument ter preventie van overtredingen.
Output	Het totaal aantal beschikkingen dat per jaar wordt afgegeven per BUGM/VOGM categorie.
	Het gemiddeld aantal klachten dat per jaar wordt afgehandeld.
	Het totaal aantal complexe vergunningprocedures als gevolg van ruimtelijke complexiteit op jaarbasis.
	Het totaal aantal controles dat per jaar wordt uitgevoerd.
	De mate van actualiteit van het vergunningenbestand.

¹⁷ Maatlatten Vergunningverlening, toezicht en handhaving, Wet milieubeheer. Berenschot, 7 november 2007.

¹⁸ maatlat kwaliteitsambitie uitvoering BRZO, rapportage werkgroep P5, 31 oktober 2005.

¹⁹ Eindrapportages ontwikkeling kwaliteitscriteria transitieprogramma, deel A en B, KPMG, 9 december 2009.

²⁰ Doe je voordeel met het oordeel, VROM VenW, IPO, VNG en UvW, 1 november 2002.

²¹ Beschrijving van het adequate niveau 2008, VROM, november 2008.

²² Normenkader voor bedrijven, regiegroep regeldruk ism Sira Consulting, ongedateerd.

Maatlat BRZO

Input	Maatlat richt zich op deskundigheid, specifieke kennis en ervaring en organisatorische borging.
--------------	---

Kwaliteitscriteria KPMG

Throughput	Voldoen aan de vereiste kritieke massa (op deskundigheid, specifieke kennis en ervaring).
	Voldoen aan de vereiste criteria wat betreft proces, inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten (Big 8).

Wabo

Input/ throughput	Het hebben van een actueel handhavingsbeleid (art. 5.2. en 5.3 Wabo in relatie tot art. 7.2. BOR).
	Het beleidsmatig vastleggen van de periodieke herbeoordeling van de voorschriften verbonden aan een omgevingsvergunning voor een inrichting of mijnbouwwerk (art. 2.30 Wabo in relatie tot 5.10 BOR).
	Het beleidsmatig vastleggen van het periodiek verzamelen en registreren van voor de uitvoering van de handhaving relevante gegevens (art. 5.2 Wabo).
Output	Het aantal af te geven omgevingsvergunningen per jaar.
	Het aantal af te geven verklaringen van geen bedenkingen per jaar.
	Het aantal in te trekken omgevingsvergunningen.
	Van maximaal 20% van de vergunningaanvragen wordt conform artikel 3.9, lid 2 van de Wabo de behandeltermijn verlengd met 6 weken.
	Alle categorieën die verplicht zijn tot het stellen van financiële zekerheid (artikel 4.1 Wabo) worden daar in de omgevingsvergunning toe verplicht.
	Het aantal keer dat een vergunning is ingetrokken in verband met art. 5.19 van de Wabo.
	Het aantal keer dat er kostenverhaal voor beheer van afvalstoffen op overtreder of verantwoordelijk is toegepast (art. 5.26 Wabo).
	Het percentage van het aantal aanvragen dat elektronisch is ingediend.
	...% met een minimum van 80% van de klachten die binnenkomen worden binnen (de in de Wet Dwangsom) de daarvoor geldende termijn afgehandeld (art. 5.2. Wabo).

Besluit omgevingsrecht (BOR)

Output	Alle bouwwerken met een seizoensgebonden vergunningen zijn na het aflopen van de termijn van de vergunning gesloopt (art. 5.1. BOR).
	Bij alle daarvoor in aanmerking komende vergunningaanvragen worden de best beschikbare technieken toegepast (art. 5.3. BOR).
	In alle daartoe strekkende vergunningen zijn voorschriften opgenomen, dan wel technische maatregelen voorgeschreven, die emissiegrenswaarden stellen voor stoffen die genoemd zijn in bijlage III van de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging. Tevens wordt opgenomen dat onderzocht wordt of de voorschriften worden nageleefd (artt. 5.5. leden 2 en 4 en 5.6 BOR).
	In alle daartoe strekkende vergunningen worden voorschriften opgenomen die tot doel hebben (5.7, lid 1 BOR): <ul style="list-style-type: none"> • doelmatig gebruik energie en grondstoffen; • bescherming bodem en grondwater; • voorkomen afvalstoffen en -water; • beperken nadelige gevolgen mobiliteit; • beperken nadelige gevolgen door bijzondere bedrijfsomstandigheden; • voorkomen en beperken van ongevallen; • nemen van maatregelen om terrein schoon achter te laten bij bedrijfsbeëindiging.
	Alle activiteiten die op basis van omgevingsvergunningen voor een bepaalde periode zijn afgegeven (artt. 5.16, 5.17 en 5.18 BOR) zijn na afloop van deze periode beëindigd.
	95% van de activiteiten zoals beschreven in het uitvoeringsprogramma handhaving is gerealiseerd (art. 7.3. BOR).

Ministeriële regeling omgevingsrecht (MOR)

Input/ throughput	Alle taken en activiteiten die genoemd zijn in het uitvoeringsprogramma handhaving zijn ondergebracht in werkplannen (10.4 MOR).
	Het bestuursorgaan zorgt voor alle randvoorwaarden (zoals opleiding, materiaal en materieel, instrumenten en apparaten die nodig zijn voor het uitoefenen van een adequate uitoefening van de handhaving (10.5 MOR).
	Alle handhavingbeleidsplannen zijn tot stand gekomen op basis van de inhoudelijke eisen zoals gesteld in artikel 10.3 van het MOR.

Professionalisering van de milieuhandhaving

Input/ throughput	De handhavingorganisatie handelt op grond van een analyse van de milieuproblemen, de effecten van niet-naleving en de kansen op niet-naleving (criterium 1.1).
	De handhavingorganisatie handelt op grond van een prioriteitstelling van de handhavingstaak (criterium 1.2).
	De handhavingorganisatie handelt op grond van een nalevingstrategie (criterium 2.1).
	De handhavingorganisatie handelt op grond van een toezichtstrategie (criterium 2.2).
	De handhavingorganisatie handelt op grond van een sanctiestrategie (criterium 2.3).
	De handhavingorganisatie handelt op grond van een gedoogstrategie (criterium 2.4).
	De handhavingorganisatie handelt op grond van een handhavingsuitvoeringsprogramma (criterium 3.1).

Toezichtprotocol VROM-inspectie gemeentebrede onderzoeken

Throughput	De gemeente beschikt over een toezicht-, handhaving en gedoogbeleid.
Output	Er is een actueel en dekkend inrichtingenbestand dat inzicht verschaft in de risicovolle objecten.
	Alle vergunningplichtige inrichtingen zijn voorzien van een actuele, dekkende en toereikende vergunning.
	Alle meldingsplichtige inrichtingen zijn voorzien van een melding.
	<i>In het rapport van de VI gaat het veelal om het hebben van vastgesteld beleid dat aan een aantal (inhoudelijke) voorwaarden moet voldoen. Daarnaast gaat het om het beschikbaar stellen van benodigde menskracht en middelen om het beleid uit te voeren. Wat met het beleid moet worden bereikt (zowel kwantitatief als kwalitatief) komt niet aan de orde.</i>

Normen kader voor bedrijven

Throughput	Gemeenten dienen een procedure te hebben voor eerste- en tweedelijnsklachtenafhandeling.
	Gemeenten beschikken over een aanspreekpunt voor bedrijven.
Output	100% van de procedures zijn binnen de wettelijke behandeltermijn.
	Wens: 70% van de aanvragen voor producten of diensten wordt sneller dan de wettelijke aanvraagtermijn verleend.
	60% van de Termijnoverschrijdingen binnen vijf werkdagen herstellen.
	Wens: 80% van de Termijnoverschrijdingen binnen vijf werkdagen herstellen.
Outcome	Minimaal een score van zeven klanttevredenheid.
	Wens: minimaal een score van negen klanttevredenheid.
	Tenminste 90% van de bezwaren beroepsprocedures zijn ongegrond.
	Wens: tenminste 95% van de bezwaren beroepsprocedures zijn ongegrond.

Andere mogelijke criteria (voortkomend uit eerste vingeroefening met het veldmodel)

Output	Aantal geweigerde bouwvergunningen.
	Aantal verleende bouwvergunningen.
	Aantal aangevraagde vergunningen.
	Aantal overschrijdingen van fatale termijnen.
	Aantal geweigerde vergunningen.
	Aantal verstrekte vergunningen binnen de wettelijke termijn.
	Aantal verstrekte vergunningen buiten de wettelijke termijn.
	Hoeveel controles en hercontroles vinden er plaats (aantallen naar complexiteitsgraad en in relatie tot de totale omvang)?
	Hoeveel actualisaties? Mutatiegraad in beschikkingen?
	Hoeveel meldingen/Hoe vaak maatwerkvoorschriften?
	Wat is de mate van tevredenheid over communicatie- en informatievoorziening van de burger, raad en toezichthouder.
	Aantal bezwaar en beroepszaken.
	Aantal geïncasseerde dwangsommen.
	Aantal gehinderden.

Outcome	Tevredenheid over de motivatie voor afgeven of weigeren vergunning.
	Kwaliteit van de verleende vergunning.
	Tevredenheid over de dienstverlening in algemene zin (inclusief Klachtenafhandeling).
	Kosten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving als percentage van de totale uitgaven in de begroting.
	Gerealiseerde naleefgedrag.
	De mate van recidive gerelateerd aan het totaal aantal overtredingen.
	Gemiddelde termijn voordat toezicht en handhaving leid tot compliance (het Hersteltermijnen, tijdbestek voor naleving).
	Het (on)veiligheidsgevoel.
	Mate waarin men outcome gegevens verzamelt om eigen activiteiten (doelen, middelen organisatie) te evalueren.
	Mate van inzet die geleverd is op andere instrumenten om de beoogde outcome te realiseren (Communicatie, stimuleringsprojecten)?

Bijlage 5

Verslag bijeenkomst 20 januari 2010

Bijeenkomst 20 januari 2010 10.00-16.00 uur, te Amersfoort
Toezicht, kwaliteitscriteria, omgevingsdiensten, Wabo, KPMG-rapport.

Het voorliggende verslag is opgedeeld in twee onderdelen. Ten eerste samenvattende conclusies van de gehele dag. Ten tweede de verslagen van de twee deelsessies die vanaf 13.30 zijn gehouden.

Hoofdstuk 1

Het KPMG-rapport moet niet van tafel. Een advies aan iedereen: Lees de 2.0 versie nog eens goed, die kunnen voor een deel onduidelijkheden die vandaag ter discussie zijn gekomen wegnemen. Als handboek is het goed te gebruiken maar de kritieke massa erin wijzen is als wettelijk kader afgewezen. De opzet over het proces en de inhoud is onderschreven maar een wijziging op enkele punten (o.a. detailniveauverschillen) is wenselijk.

Hoofdstuk tien van de MOR zou voldoende wettelijke basis voor het proces en inhoud van de kwaliteitscriteria moeten zijn. De VNG gaat een model rapportage ontwikkelen of een uitvoeringsprotocol waarin gemeenten kunnen toetsen of ze voldoen aan de wettelijk gestelde criteria (input en output). Met andere woorden, de ondergrens op basis van indicatoren waaraan toezicht moet voldoen.

Het model/ protocol biedt tevens de mogelijkheid om de gegevens om te zetten in een benchmark, zodat resultaten vergeleken kunnen worden met anderen.

De rapportages worden jaarlijks opgesteld. Hierin staat voor vooraf bepaalde criteria, in welke mate is voldaan. Deze rapportage kan zowel worden ingezet voor horizontale als verticale verantwoording. Desgewenst kan de toezichthouder om aanvullende gegevens vragen. De toezichthouder kan zo per gemeente een gestandaardiseerd model opvragen.

Er is onderscheid gemaakt in soorten criteria (output, outcome en input). Deze criteria worden in een vervolg nader ingevuld. Zodat er een bruikbare set ontstaat waaraan getoetst kan worden.

Hoofdstuk 2

Samenvatting Deelsessie A

Workshop (voorzijde zaal) 13.30-15.30 uur.

Belangrijkste conclusie uit deze deelsessie is dat:

De VNG een model rapportage gaat ontwikkelen. Waarin gemeenten kunnen toetsen of ze voldoen aan de wettelijk gestelde criteria (input en output). Het model biedt tevens de mogelijkheid om de gegevens om te zetten in een benchmark, zodat resultaten vergeleken kunnen worden met anderen.

Men wil jaarlijks deze rapportage opstellen. Hierin staat voor vooraf bepaalde criteria, in welke mate is voldaan. Deze rapportage kan zowel worden ingezet voor horizontale als verticale verantwoording. Desgewenst kan de toezichthouder om aanvullende gegevens vragen.

De toezichthouder kan zo per gemeente een gestandaardiseerd model opvragen.

Er is onderscheid gemaakt in soorten criteria (output, outcome en input). Deze criteria worden in een vervolg nader ingevuld. Zodat er een bruikbare set ontstaat waaraan getoetst kan worden.

Uit de deelsessie zijn in het kort de volgende conclusies naar voren gekomen:

Met betrekking tot het KPMG rapport:

1. Het KPMG-rapport wordt op twee punten herkend. Namelijk voor wat betreft de inhoud en het proces. Men kan zich niet vinden in de kritieke massa zoals die in het KPMG-rapport wordt uiteengezet.
2. Men stelt voor om het KPMG-rapport als een aanzet te zien, en het ook als zodanig te gebruiken. Het KPMG-rapport kan als diagnosemodel worden gebruikt voor de inputcriteria. De outputcriteria zijn in de wet vermeld, en zijn voor de hand liggend.
3. Opgeroepen wordt om het rapport van KPMG dan ook meer als een handleiding te zien, in plaats van een bindend rapport.
4. Vanuit de VNG is er steun voor de kwaliteitscriteria zoals die door KPMG zijn gesteld met betrekking tot proces, en inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten.

In algemene zin:

5. Vastgesteld wordt dat de kwaliteitscriteria primair zijn ontwikkeld om de kwaliteit van de uitvoering van de dienstverlening op een hoger plan te brengen.
6. Aandachtspunt is dat door het verplaatsen van essentiële onderdelen van de gemeente naar de RUD's, er gaten kunnen ontstaan in de gemeentelijke organisaties met betrekking tot vergunningverlening, handhaving en toezicht. Door de verschuiving van uitvoering verandert er ook in personele bezetting en expertise in de gemeentelijke organisatie.

7. Ander aandachtspunt is het opdrachtgeverschap. De gemeente verhuurt in feite personeel aan de RUD. Maar de gemeente blijft wel het bevoegd gezag. Hoe kan de gemeente controleren of men aan de eisen voldoet? Om goed opdrachtgeverschap te voeren, moet men wel geschikte mensen in de gemeentelijke organisatie houden die dit kunnen uitvoeren.
8. Milieu als onderdeel van de Wabo heeft al een behoorlijke professionaliseringsslag doorgemaakt. Het is nu van belang deze professionaliseringsslag ook op andere onderdelen door te maken.

Met betrekking tot het toezicht:

9. Het is van belang om vanuit het perspectief van het raadslid naar de problematiek te kijken. Vanuit het perspectief van het raadslid moet beantwoord kunnen worden of de doelstellingen zijn behaald.
10. Gemeenten hebben geen behoefte aan direct en onnodig toezicht. Vertrouwen moet als de basis gelden. Gemeenten zien graag dat de toezichthouder alleen nader onderzoek verricht wanneer daar aanleiding voor is.
11. Er is verschil tussen wat een burger wil weten, wat een raadslid wil weten en wat de toezichthouder interessant vindt. De juiste informatie op de juiste wijze inzichtelijk maken is een belangrijk aspect.
12. Er is discussie ontstaan over wat en in welke mate verantwoord moet worden. Naar de letter van de wet kan worden opgevat dat verantwoording verplicht is, maar er staat niet tot in detail omschreven wat er verantwoord moet worden. Dit zal geleidelijk duidelijk worden, en blijft eerst aftasten tussen gemeente en toezichthouder.
13. De horizontale verantwoording over behaalde resultaten vindt plaats volgens de reguliere cyclus (de zogenoemde big 8).

Met betrekking tot de rapportage en benchmarking:

14. Door middel van benchmarking en collegiale audits kunnen resultaten vergeleken worden. Dit stelt gemeenten in staat om van elkaar te leren.
15. In de BOR staat de cyclus voor wat betreft de handhaving specifiek vastgelegd. Ons advies is dit te verbreden naar het werkterrein van de Wabo. Zodat de BOR als basis kan dienen voor het toetsen van criteria. Ook in de MOR moet deze cyclus worden vastgelegd.
16. Gemeenten kunnen vervolgens via een benchmark hun scores/resultaten vergelijken met die van andere gemeenten. Voor aanvullingen en adviezen over hoe de scores te verbeteren kan een collegiale audit worden uitgevoerd. Zo kunnen gemeenten van elkaar leren.
17. Als voorbeeld wordt het systeem van het ministerie van OCW aangehaald met betrekking tot de prestaties van onderwijsinstellingen. Hier is een website voor die eventueel aanknopingspunten kan bieden.
18. Toepassen van een benchmarking systeem kan tot competitie leiden. De deelnemers verwachten dat dit een positief effect zal hebben. En gemeenten zal stimuleren om (nog) betere resultaten te behalen.

Met betrekking tot de criteria:

19. Voorgesteld wordt de outputcriteria algemeen van aard te houden, en niet te specifiek. Dus geen vermelding van aantallen, niveaus en te behalen targets. Dit zijn zaken die per gemeente en situatie verschillen, en waar van bovenaf geen maat in kan worden aangebracht.
Andere outputcriteria zijn
De risicobenadering:
 - Toezichtprotocol
 - Nalevingprotocol
20. Voor inputcriteria kunnen de volgende gegevens worden gebruikt:
 - Wat is er aan beleid?
 - Welke plannen liggen er?
 - Welke en hoeveel middelen zetten we in?
 - Wat zijn de prioriteiten?
 - Wat is bestuurlijk vastgelegd?
 - Rapportages
 - Evaluatie en monitoring
21. Outcomecriteria kunnen zijn:
 - Rechtzaken
 - Dwangsomprocedures
 - Hoe vaak is er geïncasseerd et cetera?
22. Men vindt het van belang om in de model rapportage algemeen voorkomende criteria op te nemen, die voor elke gemeente van toepassing zijn. Deze set van criteria moet toekomstbestendig van aard zijn.
23. Aanvullend op de algemene set van criteria heeft elke gemeente locatieafhankelijke factoren die niet of onvoldoende te meten zijn in algemene criteria. Hier moet in de rapportage rekening mee worden gehouden. Voorbeeld hiervan is de risicoanalyse die een gemeente maakt ten opzichte van het te bereiken rendement. Als voorbeeld worden studentenkamers aangegeven, hier is het risico potentieel groter dan gemiddeld, maar het rendement is laag. Dit soort van afwegingen speelt een rol.
24. De lijn die wordt voorgesteld is dat op algemene en gemeenschappelijke onderdelen onverkort verantwoording moet worden afgelegd. Op de overige onderdelen (verschilt per gemeente) ook verantwoording, maar meer in dialoog.
25. Andere criteria zijn het naleefgedrag, het aantal dwangsommen, incasso's en bezwaren en bijvoorbeeld termijnoverschrijdingen.
26. Het vaststellen van een norm is een taak van de raad, en niet van de toezichthouder.

Samenvatting Deelsessie B

Workshop (achterzijde zaal) 13.30-15.30 uur.

Het verloop van de workshop over ideeën vragen en ervaringen over de invoering van de RUD's, de verandering taken voor de gemeente was 'rommelig' maar met uiteindelijk breedgedragen conclusies. Dit onderdeel van het verslag begint met de conclusies van de workshop en wordt gevolgd door het verloop van de discussie.

Conclusies:

1. Het KPMG-rapport moet niet van tafel. Advies aan iedereen: lees de 2.0 versie nog eens goed.
2. De kritieke massa in het KPMG-rapport wijzen we wel af als wettelijk kader, maar als handreiking is het goed te gebruiken.
3. Het proces en inhoud wordt onderschreven maar de stofkam mag erdoor (meer details, bijstel mogelijkheden).
4. Hoofdstuk 10 van de MOR zou voldoende wettelijke basis voor het proces en inhoud van de criteria moeten zijn.
5. Wettelijk vastleggen van criteria is mogelijk maar pas na ervaring en evaluaties.
6. VNG ontwikkelt een model uitvoeringsprotocollen.
7. Ondergrens waaraan toezicht moet voldoen zijn op basis van indicatoren.

Een inventarisatie van de ideeën/problemen/meningen over de invoering van de RUD:

- De kwaliteitscriteria (kc) verschillen in details, milieu is meer gedetailleerd dan bouw en woning toezicht. Bouwtechnische regels zijn er al, dat hoeft niet opnieuw.
- Er is onbegrip betreffende het uit elkaar halen van regels en toezicht. (integriteitvraag), de wens wordt uitgesproken horizontaal toezicht bij de gemeente te houden.
- De output criteria is voor de gemeente onvoldoende.
- De vraag is: 'Wat is wel voldoende?'
- Het niet ingrijpen door de provincie is een probleem voor de gemeente of voor de provincie? Meninge verschillen!
- Er is tevredenheid over de insteek van de criteria.
- De opmerkingen van het rapport KPMG zijn voor een deel terecht.
- De inhoud moet niet verloren gaan.

Voorstel

De criteria in de wet vastleggen, met artikel 10.5 (8-6-2009) uit de Ministeriële regeling omgevingsrecht) MOR zou in combinatie met het KPMG-rapport voldoende basis moeten zijn voor de uitvoeringsorganen om adequate en objectieve het handhavingsbeleid uit te voeren. Reacties over het algemeen positief.

- Samenwerking tussen gemeente is nodig!
- In de gemeente zien we graag specialisten terugkomen in plaats van generalisten, het ontbreken van deskundigheid komt voor.
- De vertaling van het technische naar het bestuurlijke wordt in de praktijk ook als problematisch beschouwd.
- De Vereniging gemeentesecretarissen (VGS) zou graag advies willen, om naar de minister te kunnen waarin aangegeven is welke onderdelen/zaken beter bij de gemeente kunnen blijven.
- Collegiale controle is een vorm van controle waar iedereen achter staat.
- De RUD's zijn 'hoofdzakelijk' bezig met het zwaardere toezicht (grote projecten, milieucriminaliteit), toch zullen gemeenten die voldoende capaciteit hebben dezelfde taken behouden. RUD's zijn over het algemeen 'zwaarder' maar niet dat hoeft niet.

Belangrijke vraag: Wat gebeurt er als gemeenten niet aan de basiscriteria voldoen? In het besluit (brief aan de 1e kamer) van 22 december 2009 geeft de minister aan dat er vier mogelijkheden zijn (samenwerking, opleidingen, uitbesteden en inhuur).

- Er is kritiek op het KPMG-rapport. Wat is kwaliteit? De voorkeur gaat uit van het bestaande met de focus op output.
- Dienst behouden is het uitgangspunt, samenwerking met andere gemeente moet voldoende zijn. Output is criteria + protocollen.
- Voor het slagen van het proces is draagvlak belangrijk. Handreiking is voldoende, wet is niet nodig.
- RUD's moeten aantonen een meerwaarde te hebben.
- Provincie moet doorzettingsmacht gebruiken en bij gemeente ingrijpen.
- De rekenkamer zou moeten bewijzen dat RUD's nodig zijn.
- Er is twijfel of de invoering van de RUD's inderdaad budgetneutraal zal verlopen voor gemeenten.
- Er moet meer aan collegiale toetsing worden gedaan, zo kunnen we elkaar scherp houden.

Outputcriteria: wat is het naleefgedrag en is er een balans? Bijvoorbeeld 80% van de LPG-tankstations moet voldoen. Er is een prioriteitenplan waarin staat welke onderwerpen extra aandacht krijgen en welke minder. Laten we de doelstelling van de nieuwe wetgeving vooropstellen. Keuzevrijheid hoog in het vaandel en de discussie van KPMG als handreiking.

Output kan op twee verschillende manieren, kwalitatief en kwantitatief. Kwalitatief heeft bijvoorbeeld betrekking op geweigerde bouwvergunningen, kwantitatief heeft betrekking op aantal fte's. BWT kan bijvoorbeeld gebenchmarkt worden.

Uiteindelijk zou de gemeente naar een outcome moeten streven waar de hele gemeente achter staat, in Breda is dat bijvoorbeeld 'Schoon, heel en veilig'. Aan deze drie begrippen zijn criteria verbonden als externe veiligheid, brandveiligheid, constructieve veiligheid die vervolgens weer ondersteund worden door bepalingen uit beleidsregels. Met andere woorden 'minder keurslijfgedrag'!

We omarmen het KPMG-rapport als een handreiking behalve de kritieke massa. Daarvoor moeten minimale protocollen van toezicht voor worden ontwikkeld, het liefst door de VNG. In Apeldoorn zijn zulke protocollen beschikbaar. Het gaat dan om protocollen op het gebied van bouw, milieu, brand, incidenten en collegiale controle.

Hoofdstuk 3

Samenvatting Ochtenddeel

Inleiding, presentatie en discussie. 10.00-12.15 uur.

Inleiding de heer Van Lidt de Jeude

De heer Van Lidt de Jeude citeert uit brochure 'Uitvoeringsplan Herziening Interbestuurlijk Toezicht'):

Rijk, provincies en gemeenten zijn gelijkwaardig en hebben ieder een democratisch gelegitimeerd bestuur. Dit betekent ook dat provincies en gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor (de kwaliteit van) hun taakuitvoering en dat de rijksoverheid meer moet vertrouwen op horizontale vormen van controle door en verantwoording aan de volksvertegenwoordiging (gemeenteraden en provinciale staten) over de taakuitvoering.

Het rijk moet dus terughoudend zijn in het gebruik van verantwoording en toezicht en niet door specifieke toezichtbepalingen willen interveniëren in de decentrale taakuitvoering. Met de specifieke toezichtarrangementen, zoals die nu bestaan in sectorale wetgeving, wordt afgedaan aan de vrijheid van handelen die hoort bij decentralisatie. Het rijk moet primair aan de voorkant sturen door het stellen van duidelijke kaders.

Deze visie staat niet op zichzelf maar vloeit voort uit de vereisten en uitgangspunten van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat: provincies en gemeenten zijn geen filialen van de rijksoverheid die zonder meer kunnen worden onderworpen aan instructies van hogerhand. Bovendien zijn door de dualisering de democratische controlemogelijkheden bij provincies en gemeenten versterkt. Met deze horizontale verantwoordingsmechanismen is de kwaliteit van de taakuitvoering voldoende geborgd en dit vraagt dus om terughoudendheid bij het rijk in verticale invloedsuitoefening.

Rijk en gemeente hebben samen aan de start gestaan van de beleidsontwikkeling met betrekking tot de oprichting van de regionale uitvoeringdiensten. Basis vormt het geuite vertrouwen in de gemeente.

Het toezicht vindt gedecentraliseerd naar beneden plaats. Het orgaan dat het dichtst bij de uitvoerende instelling zit, voert het toezicht uit. Uitgaande van helder en transparant bestuur moet dit ook gewoon mogelijk zijn. Het advies is dan ook om specifiek toezicht af te schaffen, en over te gaan op generiek toezicht. Wanneer er dan aanleiding is tot ingrijpen, kan dit meteen radicaal plaatsvinden (schorsen en/of vernietigen).

Het verminderen van het specifiek toezicht wordt geregeld in de RGT wet (revitalisering generiek toezicht). Momenteel ligt dit ter behandeling van de RvS. Als het hier goedkeuring krijgt, volgt een tweede doorlichting.

Een risico dat moet worden aangepakt is dat met het ontwikkelen van een nieuwe vorm van toezicht, de oude (voorgaande vorm) niet voldoende wordt afgebouwd. Een doelstelling van het nieuwe generieke toezicht is het verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering, en het regelen van horizontaal toezicht hierop. Zo is verticaal toezicht in mindere mate nodig. In 2012 wordt het toezicht overgeheveld naar de provincie. Dit houdt in dat alle toezicht wordt overgeheveld, en niet bepaalde zaken bij het Rijk blijven. Het is van belang het toezicht door de provincie gescheiden te houden van de taakuitvoering door de provincie. Eventueel zou dit kunnen betekenen dat de verantwoordelijkheid van de uitvoering bij de gedeputeerde wordt ondergebracht, en de verantwoording voor het toezicht bij de CdK.

Inleiding de heer Van Gool

Belangrijk is dat de toezichthouder de gegevens van de uitvoerder kan verzamelen, en dat de uitvoerder (de gemeente) de gegevens inzichtelijk maakt voor de toezichthouder. Hiervoor zijn nieuwe informatiearrangementen benodigd. Vastgesteld is dat er een aantal dubbelingen zijn in wet en regelgeving met betrekking tot de kwaliteitscriteria. Dubbelingen worden verwijderd, omdat deze al voldoende worden opgevangen door de bepalingen in de gemeentewet. Het principe is dat de gemeente zelf toetst. De provincie heeft de mogelijkheid om te schorsen of te vernietigen. Eerst wordt gewerkt volgens gelaagd toezicht (dit houdt in toezicht bij diverse organen). Geleidelijk aan maakt de gemeente zijn informatie en gegevens inzichtelijk. Na verloop van tijd (na de overgangperiode) komt het toezicht bij de provincie terecht. Met betrekking tot de (wet? Of regeling?) worden er een aantal wijzigingen aangebracht:

Een aantal artikelen komt te vervallen:

- 2.2.29 1^e en 2^e lid?
- 2.34
- 5.7
- 5.9
- 5.11
- 5.20 gewijzigd
- 5.24 vervalt
- 5.25

Wat heeft de VNG beoogd om afstand te nemen van de kwaliteitscriteria?

De VNG heeft een aanbod gedaan om met een nieuwe set van criteria te komen, als wijziging op de criteria die staan omschreven in het rapport van KPMG. Dit betekent niet dat de VNG het KPMG-rapport afwijst, met uitzondering van de kritieke massa steunt de VNG de criteria onder inhoud en proces. De VNG vraagt zich af of gemeenten wel in staat zijn om tegemoet te komen aan de kwaliteitscriteria. Als voorbeeld wordt een doorrekening genoemd van Deloitte in Noord-Brabant. De uitkomst hiervan was dat het achterliggende takenpakket (generiek en specifiek) niet meer aan de nieuwe kwaliteitscriteria kan voldoen. Implicatie van de nieuwe kwaliteitscriteria is dat veel taken, die de gemeente goed zelf kan uitvoeren, worden overgeheveld naar de RUD's. Bijkomend gevolg is door het overhevelen van ook algemene taken (die tot de kerntaken van de gemeente behoren) essentiële onderdelen uit de gemeentelijke organisatie verdwijnen.

De impact van de nieuwe kwaliteitscriteria is dat veel gemeenten zich genoodzaakt zien om veel taken te laten uitvoeren door de RUD. VNG trekt deze kwaliteitscriteria in discussie. En dan met name met betrekking tot de kritieke massa. Veel gemeenten zijn prima in staat om de algemene/generieke taken zelf uit te voeren. Wel steunt de VNG de criteria ten aanzien van proces, inhoud en kwaliteit. Omdat dit in relatie tot de dienstverlening en verantwoording van belang is.

Criteria: onderscheid en vorm

Primair zijn de kwaliteitscriteria ontwikkeld om vooral complexe taken op een hoger niveau te brengen. Er ontstaat enige discussie over de vraag of er dan niet twee sets van criteria benodigd zijn. Een set voor bovenliggende (regionale en complexe) taken, bedoeld voor de RUD's, en een set voor lokale taken (een set van criteria die meer ruimte en maatwerk biedt). Daarnaast rijst de vraag of criteria statisch moeten zijn of niet. Men is het er over eens dat criteria moeten kunnen meeveren met ontwikkelingen. Te strakke (in de zin van aantallen, niveaus en vorm) criteria kunnen op den duur niet meer voldoen. De vraag is of met de huidige set van criteria in de toekomst nog wel getoetst kan worden? Voorstel is om voor een aantal jaren criteria vast te stellen, en na afloop van de eerste periode te onderzoeken of ze nog voldoen. Over de kwaliteitseisen wordt niet getwist, die blijven altijd van belang. Wel wordt geopperd om de kwaliteitscriteria eerst te evalueren, en op basis van de evaluatie ze wettelijk vast te leggen. Vanmiddag gaan we met elkaar in discussie om te formuleren welke criteria er zijn (input en output). En hoe we ze kunnen toepassen.

Basistakenpakket voor de RUD

Er is bijna overeenstemming over het basistakenpakket wat naar de RUD's wordt verplaatst. Gemeenten staan nog steeds vrij om voor de overige taken deze of zelf uit te voeren, of zelf op zoek te gaan naar samenwerkingsverbanden. Nogmaals wordt er op gewezen dat door verplaatsing van deze onderdelen, belangrijke personen en taken verdwijnen uit de gemeentelijke organisatie. Dit zal gevolgen hebben.

Opdrachtgeverschap

Een ander aspect waar op gewezen wordt is het opdrachtgeverschap. De gemeente 'verhuurt' in feite haar werknemers aan de RUD. Maar de gemeente blijft wel het bevoegd gezag. Hoe kun je dan controleren of men aan de eisen voldoet? Om goed opdrachtgeverschap te kunnen blijven voeren is het van belang om juiste personen binnen de gemeentelijke organisatie te behouden die hier op toe kunnen zien.

Bijlage 6

Verslag bijeenkomst 14 april 2010

Bijeenkomst in het kader van ontwikkelen kwaliteitscriteria voor de invoering van de Wabo Amersfoort woensdag 14 april 2010 10.00 tot 16.00 uur

Samenvatting en Afspraken

Deze dag hebben we in een aantal workshops en door middel van een aantal presentaties de kwaliteitscriteria voor de invoering van de Wabo verder aangescherpt. Belangrijkste conclusies zijn dat er in de bestaande regelgeving (BOR/MOR), en in de KPMG procescriteria, al behoorlijk wat aanknopingspunten zitten. Er moet nog een keer kritisch door het bestaande materiaal worden gelopen om de kijken wat gebruikt kan worden. In de workshops is hier ook aandacht aan besteed. Daarnaast is gesproken over wat voor de toezichthouder (wat voor informatie) van belang is als het om criteria gaat.

De outputcriteria houden in dat het kwalitatief goed moet zijn. De criteria die in het kritische massa deel van de KMPG criteria zijn verwerkt kunnen gebruikt worden als tool van de gemeente. Er is een eerste aanzet gedaan tot een indeling van het basispakket van kwaliteitscriteria ten behoeve van de horizontale verantwoording over de taakuitvoering van de Wabo. Dit basispakket zal na nadere invulling door alle gemeenten gehanteerd worden in hun horizontale verantwoording, uiteraard met de mogelijkheid om het naar behoefte (van de raad) uit te breiden. Op basis van deze bijeenkomst is duidelijk geworden wat de belangrijkste thema's zijn voor de raad als het om toezicht gaat. Dit zijn dienstverlening, uitvoeringskwaliteit, veiligheid en financiën. Het KING, met behulp van hun website, vormt een belangrijk instrument om resultaten voor gemeenten inzichtelijk te maken.

In een volgende bijeenkomst, welke voor 1 juli 2010 wordt georganiseerd, gaan we een beknopte set van criteria samenstellen. Deze set van criteria moet gestandaardiseerd kunnen worden in een landelijk format dat tevens gebruikt kan worden om te benchmarken.

Er zijn deze dag veel criteria besproken en benoemd. Er moet aansluiting gezocht worden op diegenen die het toezicht uit gaan voeren. Deze aansluiting zal ook verder moeten worden uitgewerkt in de criteria.

Doel van deze bijeenkomst

Vandaag zijn we bijeengekomen om na te denken over, en te komen tot output- en outcomecriteria voor de Wabo. Daarnaast gaan we in gesprek over de sturing en verantwoording in het kader van de invoering van de Wabo.

De dag eindigt met een agenda of tijdspad om te komen tot een definitief resultaat begin juli 2010. Het doel is de dag af te sluiten met een scherpe definitie van output- en outcomecriteria.

Om deze resultaten te behalen volgen na de introductie op deze bijeenkomst, en een korte terugblik op de bijeenkomst van januari 2010, een aantal workshops. In deze workshops wordt inhoudelijk en gericht ingegaan op de criteria, de sturing en verantwoording en de agenda/tijdpad richting juli 2010. Vandaag starten we met het uitwerken van de outcome en output criteria. Omstreeks 1 juli 2010 zijn deze criteria gereed en worden ze afgestemd met de KPMG criteria. Uitgangspunt was, en is, dat de KPMG criteria een goede basis vormen. Rond de zomer wordt er dus een 'kop' gezet op de KPMG criteria. De doelstelling voor vandaag is hier een voorzet voor te geven door het ontwikkelen van een set kwaliteitscriteria.

Bijeenkomst Zeist en slotverklaring

Onlangs heeft in Zeist een bijeenkomst plaatsgevonden. Deze bijeenkomst is afgesloten met een ambtelijke slotverklaring. De input voor deze bijeenkomst werd mede gevormd door de resultaten uit de bijeenkomst van 18 januari 2010. Een aantal uitgangspunten die 18 januari 2010 zijn geformuleerd vormden deze input. Als bijlage is de slotverklaring van Zeist toegevoegd.

Een onderdeel van de slotverklaring is de vraag: Hoe en wat wordt er geborgd, wordt meegenomen door een volgend kabinet. De slotverklaring wordt voorgelegd in een breder bestuurlijk verband. Dit gaat vermoedelijk eind april 2010 gebeuren. De slotverklaring wordt in eerste instantie binnen VNG-kring gehouden. Nadat deze eind april 2010 intern is besproken, wordt deze voorgelegd aan de minister en andere partijen.

De Eerste Kamer heeft onlangs een motie ingediend met betrekking tot de wettelijke borging. Hoe verhoudt deze motie zich tot de pakkagedeal? De pakkagedeal is een afspraak die is gemaakt met het kabinet en de verschillende partijen. Aan deze afspraak wordt vooralsnog vastgehouden. Momenteel is de Eerste Kamer nog niet aan zet.

Het is van belang dat de slotverklaring bestuurlijk geborgd wordt. Er wordt getwijfeld of de slotverklaring wel status heeft. De slotverklaring heeft wel degelijk status, doordat betrokken partijen gezamenlijk deze hebben geformuleerd. Dit geeft ook aan dat het een bottom-up proces is. Mede voor vandaag komen we tot bottom-up vastgestelde kwaliteitscriteria doordat mensen uit het werkveld deze criteria vaststellen. De inhoud van de slotverklaring is nog wel bespreekbaar en niet definitief. De afspraak is gemaakt dat iedereen het er mee eens moet zijn. Dat kan betekenen dat er alsnog op punten een variatie op verschillende punten kan worden gemaakt.

Kwaliteitscriteria in de praktijk door de heer P.J. (Pieter Jan) van Zanten, BMC

De heer Van Zanten geeft een overzicht van al reeds bestaande kwaliteitscriteria in de praktijk. In de bestaande situatie blijken er al verschillende systemen te bestaan en te worden toegepast. Voorbeeld is bijvoorbeeld de BZRO maatlat.

De vraag die beantwoord moet worden is hoe we tot een 'levend' kwaliteitssysteem komen dat niet 'verstoff in een la'. Daarom moeten we de nadruk leggen op het verbeteren van de performance in plaats van de nadruk te leggen op het afleggen van verantwoordelijkheid. De kenmerken van de huidige kwaliteitssystemen zijn dat ze sterk normatief zijn, vaak half open of gesloten systemen zijn, en gestuurd worden op input en throughput. Als voorbeeld wordt de zogenoemde 'Big-8' genoemd. Het lijkt dat er sprake is van incidentmanagement. Is er wel een visie op kwaliteit? Er wordt tot de conclusie gekomen dat deze ontbreekt. Zo wordt er gemanaged op incidenten in plaats van op kwaliteit (de outcome). Het sturen op incidenten is een fenomeen dat door iedereen wordt onderkend. We moeten ook niet de illusie hebben dat we het sturen op incidenten kunnen tegengaan. Het gaat erom dat we de bestuurders de gelegenheid geven (en helpen) om realistische kaders te stellen en keuzes te maken.

De complexiteit van de keten

De keten waarin we allen actief zijn is een complexe keten waarin vele actoren actief zijn en veel belangen spelen. Is het voor het vormen van juiste criteria van belang om deze keten in kaart te brengen? Voor het vormen van criteria is het van belang te weten op welk deel van de keten de criteria gaan gelden. Het veld is zeer breed. De vraag wordt gesteld of je alles in beeld moet hebben, of alleen je eigen deel in beeld moet hebben.

Als we naar het gehele veld kijken, beslaat vergunningen, toezicht en handhaving (VTH) slechts een klein percentage van dit veld. Er zijn echter wel raakvlakken en overlappings met de rest van het veld. Het besef van deze uitgebreide keten, en de aanwezigheid van meerdere belanghebbenden is iets dat vanmiddag in de inhoudelijke workshops wordt meegenomen.

De context

Voordat we overgaan tot het meer inhoudelijke deel is het van belang om de context te schetsen zoals die er nu ligt. We hebben te maken met twee vormen van toezicht. Namelijk interbestuurlijk (verticaal) toezicht en horizontaal toezicht. Het interbestuurlijk toezicht vindt plaats vanuit de provincie. Het horizontale toezicht wordt uitgevoerd door de raad. Voor het samenstellen van criteria voor de uitvoering van de WABO is het belangrijk om deze vormen van toezicht te verhelderen. Het toezicht dat de raad uitvoert heeft andere output/outcome nodig dan het toezicht dat door de verticale toezichthouder wordt uitgevoerd.

Voor het toezicht is het van belang dat de juiste vraag wordt gesteld, zodat de raad de juiste informatie kan verkrijgen. Het is dus van belang om criteria te vormen die de kwaliteit met zich meebrengen dat de toezichthouder er daadwerkelijk wat mee kan. Daarnaast spelen er enkele ontwikkelingen. Dit onderwerp heeft bestuurlijk gezien geen prioriteit. Wat voor effect zal dit hebben? Daarnaast is een nieuwe ontwikkeling dat het vormen van Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD) niet meer verplicht is.

Presentatie de heer J.C. (Jeroen) van Gool, VNG

De heer Van Gool (VNG) geeft een presentatie over gemeentelijke verantwoording en controle in relatie tot het interbestuurlijk toezicht. Om de informatie voor het horizontale toezicht inzichtelijke en toegankelijke te maken legt hij uit dat de verschillende wettelijke kaders worden vereenvoudigd door ze te groeperen in taakcriteria. Dit basispakket bevat de meeste relevante wettelijke taken die een beeld geven van de uitvoering.

Gemeenten leggen vervolgens verantwoording af over de uitvoering van de pakketten. De toezichthouder controleert op basis van deze pakketten. Mocht de toezichthouder behoefte hebben aan meer informatie, dan kan verzocht worden om deze te leveren. Daar dit in de dagelijkse gang van zaken niet regelmatig voor zal komen volstaan de basispakketten. Hierover moet minimaal verantwoording over worden afgelegd. De pakketten worden samengesteld in overleg tussen wetgever, toezichthouder en gemeente.

De informatie die voortkomt uit het afleggen van verantwoording op de basispakketten kunnen inzichtelijk worden gemaakt via de website waarstaatjegemeente.nl. Doordat er sprake is van basispakketten kan de informatie makkelijk ontsloten worden en inzichtelijk worden gepresenteerd.

Workshops (12.00-15.00 uur)

Er vinden drie workshops plaats waarin in kleiner gezelschap wordt gewerkt aan de kwaliteitscriteria, de sturing, verantwoording en toezicht.

De thema's per workshop zijn:

Workshop 1 – Wat kunnen we uit de KPMG criteria gebruiken?

Workshop 2 – Wat kunnen we uit de BOR/MOR en WABO halen als input?

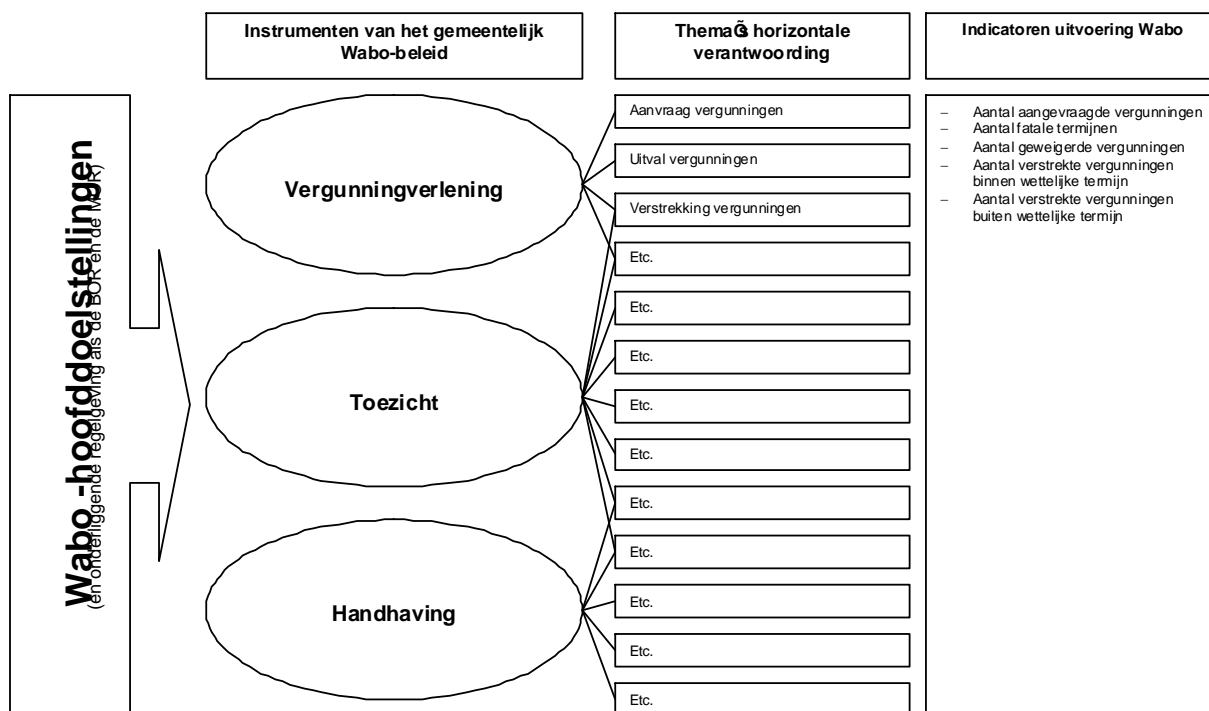
Workshop 3 – Van buiten naar binnen kijken, hoe kijkt de bestuurder?

Workshop 1

In Workshop 1 is besproken of er kwaliteitscriteria gebruikt kunnen worden van KPMG in kader van output/outcome. Door de werkgroep is geconstateerd dat deze er beperkt in zitten, maar dat anderzijds het systeem voor het doel waarvoor het ontworpen is eigenlijk compleet is. De werkgroep constateert dan ook dat aanvullingen niet nodig zijn, wellicht wel een betere communicatie.

Workshop 2

In de volgende figuur is een eerste aanzet gedaan tot een indeling van het basispakket van kwaliteitscriteria ten behoeve van de horizontale verantwoording over de taakuitvoering van de Wabo. Dit basispakket zal na nadere invulling door alle gemeenten gehanteerd worden in hun horizontale verantwoording, uiteraard met de mogelijkheid om het naar behoefte (van de raad) uit te breiden. De toezichthouder is er echter aan gebonden om slechts gebruik te maken van die criteria die een wettelijke grondslag hebben. Overige maatlatten, toezichtinstrumenten et cetera komen hiermee te vervallen. De toezichthouder kan slechts 'doorrechercheren' indien er op basis van de basisinformatie blijkt dat het in de gemeente niet goed gaat. Beleidsvrijheid is een gemeentelijke verantwoordelijkheid alwaar alleen aan de raad verantwoording over afgelegd wordt.



Workshop 3: Van Buiten naar Binnen: hoe kijken de bestuurders naar het proces?

Inleiding workshop

In deze workshop, onder leiding van de heer Van Zanten, gaan we op zoek naar hoe bestuurders van buiten naar binnen kijken. Daarnaast, hoe wordt het traject ervaren door de buitenstaander, de klant?

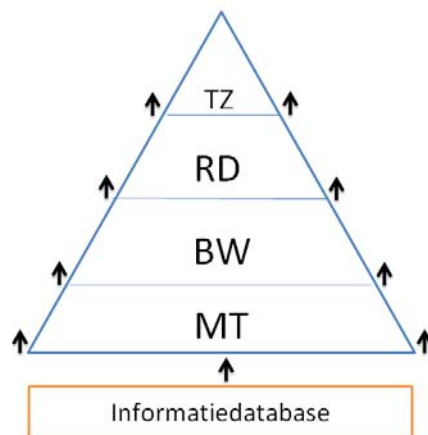
Op welke criteria zou je als raad kaders willen stellen, en hoe wil je daarop sturen als college?

Basisinformatie, waar moeten de criteria aan voldoen?

Er moet een set van basisinformatie zijn die zowel beschikbaar is voor de raad als de toezichthouder. Datgene wat de toezichthouder wil weten, wil of moet de raad ook kunnen weten.

De vraag is hoe je de criteria zo kan operationaliseren dat zowel de raad, als de toezichthouder er wat mee kan. Er wordt een schema getoond van hoe de informatie wordt ontsloten door de verschillende partijen in het traject. De gedachte is dat elke partij aan een ander niveau van informatie behoefte heeft. Als er aan de start van het traject een informatiedatabase ligt heeft het managementteam/de afdeling behoefte aan veel en inhoudelijke informatie tot op 'detailniveau'. Een laag hoger, heeft het college aan andere informatie behoefte, meer op strategisch niveau. Nog een laag hoger heeft de raad behoefte aan informatie die aangeeft of binnen de kaders is gebleven en of kwaliteit behaald is. De toezichthouder, tenslotte, heeft behoefte aan informatie die laat zien of aan de outcome en output criteria is voldaan.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Criteria

Er wordt gesproken over wat voor criteria interessant en van belang zijn voor buitenstaanders en bestuurders. Wat zou de raad interessant vinden?

Dienstverlening is een focus die sterk aanwezig is bij de volksvertegenwoordiging. Tevredenheid van de klachtenafhandeling is dan een goede indicator.

Als resultaat van de discussie, en de criteria die langs zijn gekomen, wordt geconcludeerd dat we toe moeten naar een samenhangend systeem waarin aantallen, tevredenheid, klachten, vergunningen en de tevredenheid over de dienstverlening een plek krijgen. Verder wordt nog opgemerkt of de kwaliteit van de uitvoering ook van belang is. De kwaliteit van de verleende vergunning bijvoorbeeld. Dit is ook outcome.

Risicoanalyse

Het toetsen op kwaliteit in een vergunningstraject of tijdens de uitvoering klinkt als een goed idee. Maar is in de werkelijkheid lastig uitvoerbaar. Het is niet mogelijk om alles en altijd te controleren. Daarom is het van belang een risicobenadering toe te passen. Vooraf moet er een analyse worden gemaakt, wat nu ook al gangbaar is. Bepaalde gevallen toets je extra, namelijk daar waar de risico's groter zijn.

Vier Onderwerpen die voor de raad van belang zijn

Naar aanleiding van de discussie over vormen van criteria komen we tot een set van vier onderwerpen die voor de raad van belang zijn:

- Dienstverlening
- Veiligheid
- Uitvoeringskwaliteit
- Financiën

Financiën is als laatste onderwerp toegevoegd. De vraag wordt gesteld hoe belangrijk geld is als afwegingskader. Geld bepaald in hoeverre je audits kan uitvoeren, toezicht kan uitvoeren en personeel kan werven.

Antwoord is dat geld iets is dat je meeneemt in je risicoanalyse. Zoveel geld houdt in dat er een bepaald aantal uren besteed kan worden.

Landelijk format

Een belangrijke vraag die we willen beantwoorden in deze workshop is of we een landelijk format kunnen vormen om op de 4 onderdelen te toetsen.

We zijn op zoek naar een set van kernindicatoren waarop wordt gerapporteerd. Het rapporteren vindt al plaats, maar gefragmenteerd. Met de Wabo wordt alles geïntegreerd.

Hiervoor willen we een format ontwikkelen. Dat kan alleen werkbaar zijn als het een goed gestandaardiseerd en gedefinieerd format is. Hierdoor wordt de informatie voor en door elke gemeente goed inzichtelijk worden gemaakt.

KING (Kennis Instituut Nederlandse Gemeenten), waarstaatjegemeente.nl

Het KING beheert de website waarstaatjegemeente.nl. Zij kunnen de diverse informatiestromen bundelen en inzichtelijk presenteren op de website. Zo ontstaat er de mogelijkheid om te benchmarken.

Het KING heeft een belangrijke rol in het inzichtelijk maken van resultaten en de benchmark. Het KING biedt door de website de mogelijkheid informatie te ontsluiten. En moet daarom intensief bij het traject worden betrokken.

Als gemeente wil je laten zien dat er een centraal informatiepunt beschikbaar is waarop alle resultaten te zien zijn. Het KING is een goed voorbeeld van hoe bestuurders invulling geven aan hun ambitie om transparant te zijn.

Omdat de mogelijkheden van de database beperkt zijn, moeten we 10 tot 20 criteria vaststellen waarop we willen toetsen. De uitdaging is om het beknopt, beperkt en goed te doen. Zo ontstaat er een brede set van criteria die naar gelang de behoefte kunnen worden gebruikt.

Plenaire terugkoppeling van de workshops

Workshop 1

Het doel van deze workshop was om naar aanleiding van de KPMG criteria te kijken welke van deze criteria gebruikt kunnen worden als output criteria. Resultaat is dat de groep niet is gekomen tot een set van criteria. In de procescriteria van KPMG zitten al voldoende verwerkt. Bijvoorbeeld met betrekking tot de risicoanalyse. Met deze criteria is al voldoende geborgd dat de procedures goed lopen.

Wat zijn dan de outputcriteria? Dat het kwalitatief goed moet zijn. De criteria die in het kritische massa deel van de KPMG criteria zijn verwerkt kunnen gebruikt worden als tool van de gemeente. Er worden twee sporen onderscheiden. Enerzijds het spoor van de keten, waarin het OM een belangrijke partner is. Het tweede spoor is het spoor van bouwen en milieu is. De procescriteria vormen de belangrijkste lijn waaraan je dit koppelt.

Workshop 2

Het doel van deze workshop was om de onderzoeken wat er in de BOR/MOR en in de Wabo staat. Wat kan je daar mee? Heel veel van wat je zoekt in criteria zit al in de bestaande regelingen. Maar blijkbaar is het moeilijk om dat er uit te halen. Het belangrijkste is, wat zijn de risico's?

We moeten preciezer door het al bestaande materiaal lopen en kijken wat we kunnen gebruiken en hoe dat te ordenen. Voor wat betreft vergunningen en toezicht staat er veel gemeld in de bestaande regelgeving. Maar beperkt voor wat betreft de handhavingcriteria.

De vraag die naar voren kwam is of het mogelijk is om landelijke minimumcriteria af te spreken. De gemeente kan vervolgens beleid maken op deze minimumcriteria. Er moeten afspraken worden gemaakt over wat er op basisniveau moet worden bijgehouden. Voor bijvoorbeeld de benchmark.

Workshop 3

Als resultaat van de discussie, en de criteria die langs zijn gekomen, wordt geconcludeerd dat we toe moeten naar een samenhangend systeem waarin aantallen, tevredenheid, klachten, vergunningen en de tevredenheid over de dienstverlening een plek krijgen.

Naar aanleiding van de discussie over vormen van criteria komen we tot een set van vier onderwerpen die van belang zijn:

- Dienstverlening
- Veiligheid
- Uitvoeringskwaliteit
- Financiën

Deze criteria moeten vervolgens verder worden uitgewerkt.

De risicoanalyse loopt door deze onderwerpen heen. En is op elk onderwerp van toepassing. Per onderdeel vindt deze plaats. De risicobenadering vormt een belangrijk uitgangspunt voor het selecteren van criteria. De risicoanalyse wordt jaarlijks geëvalueerd en moet voor een gevoel van gedegen toezicht zorgen.

Belangrijk in de risicoanalyse is dat een eventualiteit (volgens de risicobenadering niet risicovol) niet leidt tot imagoschade. Het bestuur moet kunnen motiveren waarom bepaalde zaken wel gecontroleerd worden en andere niet. Het interbestuurlijk toezicht vervult hier een belangrijke rol in.

Een belangrijke vraag die we beantwoord hebben in deze workshop is of we een landelijk format kunnen vormen om op de vier onderdelen te toetsen. Dit moet mogelijk zijn als het een gestandaardiseerd format wordt waarin op een set van 10-20 criteria wordt getoetst. De criteria zijn in aantal beknopt en beperkt om de informatie zo goed mogelijk te kunnen ontsluiten voor de benchmarking via het KING. De criteria moeten bovendien voor iedere gebruiker relevant zijn.

Zowel de uitvoerders als de raad moeten de criteria kunnen gebruiken. We hebben bovendien geconstateerd dat de raad het belangrijk vindt om ergens te kunnen toetsen/benchmarken hoe de gemeente het doet ten opzichte van anderen.

Het KING is een belangrijke rol in het inzichtelijk maken van resultaten en de benchmark. Het KING biedt door de website de mogelijkheid informatie te ontsluiten. En moet daarom intensief bij het traject worden betrokken.

Afronding

We hebben op de inhoud al veel criteria besproken en benoemd. Belangrijk is dat we nu de aansluiting vinden op diegenen die het toezicht uit gaan voeren. Deze aansluiting zal ook verder moeten worden uitgewerkt in de criteria.

In samenwerking tussen VROM, het IPO, de VNG volgt een vervolg op de stappen die we vandaag hebben gezet. Begin juli 2010 moeten we komen tot een definitief resultaat. Voor begin juli 2010 zal er weer een bijeenkomst worden georganiseerd waarvoor dezelfde groep wederom zal worden uitgenodigd.

Bijlage 7

Werkconferentie 17 en 18 juni 2010

Conferentie 'Output en Outcome gerichte Kwaliteitscriteria' VNG-VROM-IPO
17 en 18 juni 2010 Wolfheze

Samenvatting en afspraken conferentie output- en outcomecriteria

Op donderdag 17 en vrijdag 18 juni 2010 hebben vijftien ambtelijke vertegenwoordigers van VROM, IPO, VNG, gemeenten en provincies gewerkt aan het formuleren van output- en outcomecriteria. Op basis van een vooraf opgesteld document zijn de criteria langs de volgende aspecten nader uitgewerkt:

- Dienstverlening
- Uitvoeringskwaliteit
- Financiën
- Veiligheid

Deze indeling en aanpak zijn het resultaat van workshops die op 20 januari en 14 april 2010 over output- en outcomecriteria zijn gehouden. Verslagen van deze workshops zullen als bijlagen bij het eindrapport worden gevoegd.

Uitgangspunt bij de start van de conferentie was dat de criteria zoveel als mogelijk toepasbaar dienen te zijn voor zowel horizontaal toezicht, interbestuurlijk toezicht, managementsturing als benchmark. Het vooraf opgestelde document bleek daarbij op hoofdlijnen te voldoen en is gedurende de workshop inhoudelijk geamendeerd. Deze amenderingen krijgen een plek in het eindrapport.

Het resultaat van de workshop is, conform de opdracht, een beperkte en overzichtelijke set van output- en outcomecriteria voor landelijk gebruik die lokaal/provinciaal desgewenst kan worden aangevuld.

In het eindrapport dat begin juli 2010 als concept beschikbaar komt, wordt dit uitgewerkt.

Verder zijn tijdens de conferentie de volgende conclusies getrokken:

- De output- en outcomecriteria geven inhoudelijk een beeld van hoe de buitenwacht tegen het optreden van een gemeente/provincie aankijkt (het gaat om de performance van de gemeente/provincie). Aspecten zoals behandeltermijnen, transparantie en communicatie en efficiency spelen hierbij een rol.
- De tijdens de conferentie geformuleerde basisset van criteria worden landelijk toegepast door alle organisaties. Enkele van deze criteria moeten door het bevoegd gezag zelf worden ingevuld/gekwantificeerd, bijvoorbeeld 'naleefgedrag'.

- De output en outcomecriteria sluiten aan bij en versterken de bestaande hulpmiddelen voor de beleids- en uitvoeringscyclus. Ze sluiten ook aan bij hetgeen hieromtrent op 31 maart en 1 april 2010 in Zeist is afgesproken: *‘de bestaande kwaliteitscriteria, waaronder KPMG 2.0, blijven voor iedereen als referentiekader gelden. De geformuleerde output- en outcomecriteria zijn daaraan complementair’* De nu geformuleerde criteria moeten de bestuurders (zowel de collegeleden als de volksvertegenwoordigers) nog beter in staat stellen te sturen op resultaat;
- Communicatie over hetgeen er nu ligt, dan vooral ook met het oog op het voorgaande punt, is heel belangrijk.
- Onder output wordt verstaan de concrete prestaties die geleverd worden om een beleidsdoel te realiseren (bijvoorbeeld aantallen vergunningen en controles). Onder outcome wordt verstaan het maatschappelijk effect van het beleid (bijvoorbeeld klanttevredenheid en effecten op de leefomgeving).
- De set met criteria is niet uitputtend. Het rapport dat wordt opgesteld, geeft de systematiek weer. Op basis van deze systematiek is een aantal criteria benoemd en uitgewerkt voor de VROM-taken vergunningverlening, toezicht en handhaving en voor het aspect veiligheid. Iedere organisatie wordt in staat geacht de systematiek toe te passen op de gewenste aandachtsvelden en bijzondere, aandachtvragende aspecten (locaal/regionaal maatwerk). Uiteraard moet het aansluiten bij het met het bestuur afgesproken uitvoeringsprogramma.
- De set aan criteria dient in beginsel toegepast te kunnen worden voor horizontaal toezicht, interbestuurlijk toezicht, benchmarking en maatstaf eigen functioneren. Uit de conferentie blijkt echter dat niet elk criterium zich hiertoe leent.
- De informatie voor de output- en outcomecriteria moet uit bestaande processen worden gehaald en ook weer in bestaande verantwoordingsprocessen worden gevoegd.

Ten aanzien van het vervolgproces worden de volgende afspraken gemaakt:

- Van de conferentie wordt een verslag gemaakt. Dit verslag is binnen een week beschikbaar (25 juni 2010).
- In de eerste week van juli 2010 is het concepteindrapport over de output- en outcomecriteria gereed voor de deelnemers aan de workshop. Nadat zij het gelezen hebben en de laatste aanpassingen zijn doorgevoerd zal het in het reguliere besluitvormingscircuit worden ingebracht.
- Op korte termijn zullen de (bestuurlijke) sleutelfunctionarissen op dit onderwerp, de heer Aalderink (VNG), de heer Van Heijningen (IPO) en de heer Dijkzeul (ministerie VROM) worden geïnformeerd.
- Het rapport zal door IPO, VNG en VROM via het reguliere voorbereidingstraject op zo kort mogelijke termijn ter besluitvorming aan de bestuurders worden voorgelegd.

Doel van de bijeenkomst

Het uitgangspunt voor deze bijeenkomst was de opdracht vanuit het Zeister Beraad, om als gezamenlijke partijen te gaan werken aan een landelijke set van output- en outcomecriteria. Deze set aan criteria dient verschillende doelen.

Het is voor de gemeenteraad c.q. provinciale staten een instrument dat benut wordt voor het *horizontale toezicht* op de colleges van B&W en GS. In het kader van het *interbestuurlijke toezicht* zullen de criteria voor de toezichthouder bruikbaar zijn als referentiekader. Binnen de eigen organisatie zullen de criteria mede worden gebruikt als *maatstaf voor het eigen functioneren*. En tot slot zullen de organisaties de criteria inzetten voor het maken van onderlinge vergelijkingen (*benchmark*).

Voorafgaand aan deze bijeenkomst was door BMC een document opgesteld waarin een methodiek om te komen tot een set aan criteria was beschreven. Tevens was een voorzet voor een set aan criteria gedaan. Gedurende de bijeenkomst zijn de criteria voor de vier aspecten²³ dienstverlening, kwaliteit van de uitvoering, financiën en veiligheid in afzonderlijke workshops besproken. *Het doel was gezamenlijk te komen tot een beperkte en overzichtelijke (concept) set kwaliteitscriteria die geschikt is voor landelijk gebruik.*

Dag 1 – donderdag 17 juni 2010

Presentatie Kwaliteitscriteria

De dag wordt geopend door de procesbegeleider voor de tweedaagse: de heer Van Zanten MSc (BMC). Hij stelt aan de orde het gezamenlijke doel, het gewenste resultaat en geeft een korte toelichting op de stand van zaken in het werkveld.

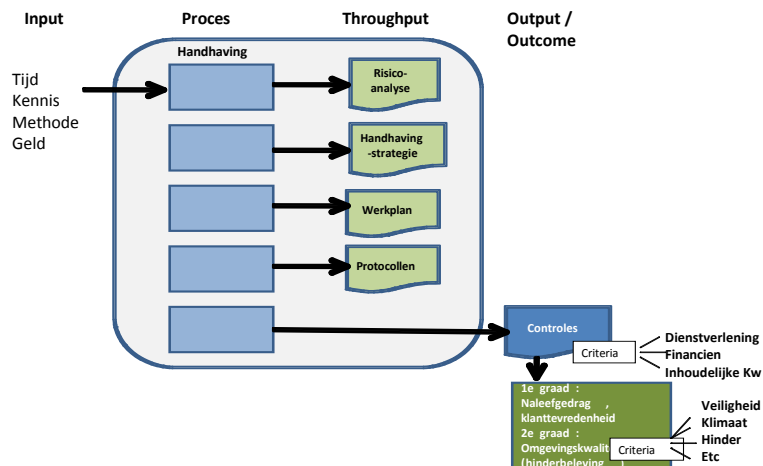
Duidelijk is dat:

- De opdracht voor deze bijeenkomst komt vanuit het Zeister beraad.
- De actualiteit complex is. Zeker is dat de Wabo per 1 oktober van kracht wordt, maar dat er op dit moment geen wettelijk verplichte uitvoeringsstructuur komt.
- De kwaliteitscriteria, zowel vanuit de wet, als KPMG 2.0 als wat er vandaag en morgen uitkomt samen het landelijk referentiekader vormen.
- Dit landelijk referentiekader belangrijk is voor het bottom-up proces dat nu op gang komt waarbij gemeenten en provincies of, hoe, waarop en met wie er gaat worden samengewerkt bij vergunningverlening, toezicht en handhaving van de VROM-regelgeving.
- De set kwaliteitscriteria dus zowel toepasbaar moet zijn voor individuele organisaties, samenwerkende organisaties als zelfstandige uitvoeringsdiensten.

Vanuit deze context start de werkconferentie.

Hierna presenteren de heer Dohmen (UT Twente/ANDforce) en de heer Bruggeman (BMC) het door hen opgestelde discussiedocument 'Output- en outcomecriteria ten behoeve van de landelijke set aan kwaliteitscriteria'. Beide heren lichten de gedachtengang achter het rapport toe. Outcome is iets wat je niet eenvoudig kunt meten. Het maakt onderdeel uit van een (complexe) keten. Ter vereenvoudiging is deze keten daarom vertaald naar een lineair procesmodel.

²³ Deze 4 aspecten komen voort uit de bijeenkomst van 14 april 2010.



Vanuit deze procesbenadering volgt een denklijn die leidt naar twee modellen voor de set aan criteria. In model 1 is een onderscheid gemaakt per productgroep (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving). In model 2 is een onderscheid gemaakt per aspect (Dienstverlening, Uitvoeringskwaliteit, Financien en Veiligheid). Er is voor twee modellen gekozen om het denken over de criteria te vergemakkelijken.

Om tot een set van criteria te komen, moeten keuzes gemaakt worden. Het gaat daarbij om: de definiëring van diensten/producten, het aantal criteria, het wel/niet aangeven van een (minimum)norm en de mate van ruimte voor het vragen van nieuwe informatie. De volgende vragen zijn hierbij aan de orde:

- Hoe kom je tot goede criteria?;
- Ben je wel/niet goed bezig als je wel/niet aan de criteria voldoet? Met andere woorden wat is de hardheid van de criteria?
- Hoe gaan we om met de RUD's en wat is hun plek in dit verhaal?

Om deze keuzes te maken stellen de heren Dohmen en Bruggeman voor om twee werkgroepen te vormen die in parallelsessies steeds één van de aspecten bediscussiëren. De discussies moeten leiden tot een voorstel voor een set aan output- en outcomecriteria.

De deelnemers hebben aangegeven zich goed te kunnen vinden in deze denk- en werkwijze. De gekozen aspecten zijn door de aanwezigen als meest relevant gekenschetst en daarmee als de juiste thema's voor het voeren van de discussies. Er is gekozen om de criteria in de workshops te bespreken op basis van model 2 omdat dit model het best hanteerbaar is voor de te voeren discussie. De uitkomsten van de discussie worden in het eindrapport eventueel in model 1 vormgegeven.

Workshops

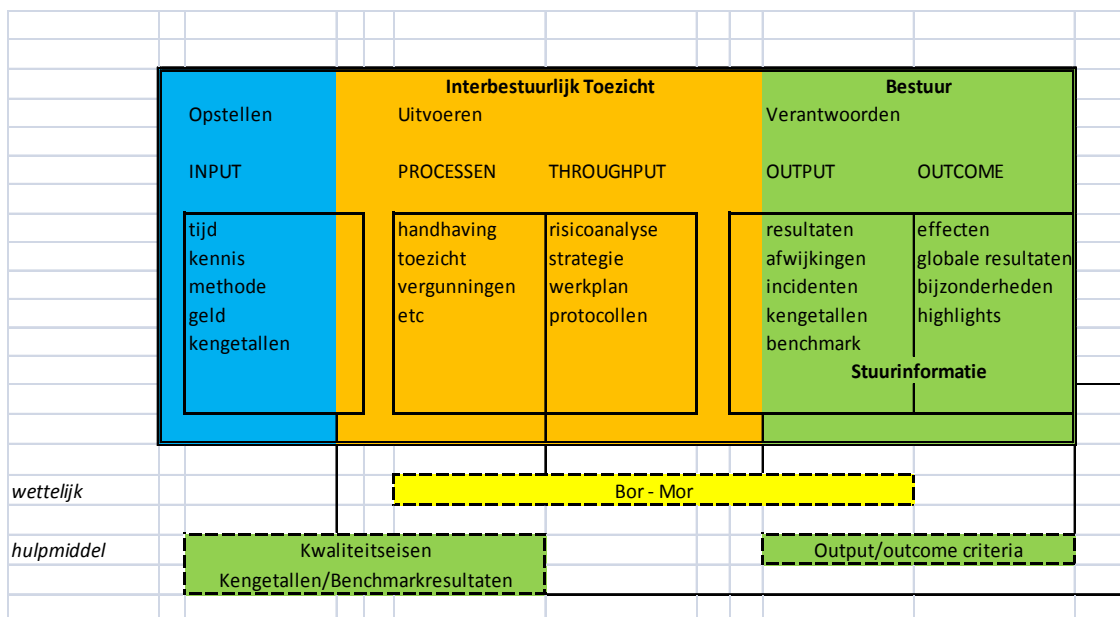
Er zijn in totaal acht workshops gehouden door twee groepen waarin een evenredige vertegenwoordiging van de verschillende geledingen zitting had. In deze workshops zijn de criteria voor de aspecten Dienstverlening, Uitvoeringskwaliteit,

Financiën en Veiligheid steeds in parallelle sessies besproken. Na iedere workshop zijn de resultaten plenair teruggekoppeld en gezamenlijk bediscussieerd.

Workshop 1 – Dienstverlening

Terugmelding groep 1²⁴

Groep 1 geeft aan dat eerst discussie is gevoerd over de plek van output/outcome criteria en IBT in het door hen opgestelde onderstaande model²⁵. Uit dit model blijkt dat output- en outcomecriteria vooral bedoeld lijken voor het genereren van informatie voor horizontaal toezicht. In de gevoerde discussies is dit ook vaak de eerste insteek geweest. Bij een nadere beschouwing van het model is geconcludeerd dat de output- en outcomecriteria onderdeel uitmaken van de beleidscyclus (inclusief uitvoeringscyclus) en daar niet los van kunnen worden gezien. De informatie die hieruit naar voren komt, is van wezenlijk belang voor het eventueel bijstellen van beleid en uitvoering en daarmee voor de input en throughput. Dat deze twee onderdelen van het proces meer onderworpen zijn aan criteria die uitspraken doen over inhoud, proces en kritische massa doet hier niets aan af.



Groep 1 licht vervolgens hun keuzes toe en geeft aan dat er bewust voor gekozen is om bij de output criteria geen normen in te vullen. Het gaat er in dit stadium om een aantal criteria te formuleren die van betekenis zijn voor de klanttevredenheid. Welke waarde aan het criterium wordt gekoppeld, is afhankelijk van de eigen ambitie van een gemeente. Groep 1 is begonnen met het formuleren van de gewenste outcome. Van daaruit zijn vervolgens de outputcriteria benoemd. Verder is aandacht gevraagd voor een criterium over de behandeltermijn.

²⁴ Zie de bijlage voor de groepsindeling.

²⁵ Opgesteld door Siebert van der Wielen (gemeente Nijkerk).

De discussie in groep 1 heeft geleid tot de volgende set aan output- en outcomecriteria voor het aspect dienstverlening:

Aspect	Output	Outcome
Procesmatig/organisatorische aspecten		
Dienstverlening	Toezicht <ul style="list-style-type: none"> - Reactiesnelheid/reactietermijn eerste reactie - (Mate van ervaren) Toezichtoverlast - (Mate van ervaren) Deskundigheid Handhaving <ul style="list-style-type: none"> - Informatievoorziening belanghebbende - Snelheid totstandkoming handhavingbeschikking Vergunningverlening <ul style="list-style-type: none"> - Percentage vergunningen binnen wettelijke termijn (100%) - Percentage procedures met verlengde proceduretijd - Beschikbaarheid statusinformatie - Bereikbaarheid (medewerkers) organisatie - Behandeltermijn aanvragen 	- Klanttevredenheid

Terugmelding groep 2²⁶

Groep 2 was begonnen met de vragen: 'wat is dienstverlening' en 'wie is je klant'? Zij hebben 'out of the blue' nagedacht over 'wat is output' en 'wat is outcome'. Hieruit kwamen 20 punten die zij hebben gerubriceerd in 3 categorieën: gedrag (van medewerkers), proces (bijvoorbeeld snelheid) en ambtenaar (bijvoorbeeld ervaren deskundigheid).

Ten aanzien van outcome zijn aanvankelijk 5 indicatoren opgesteld: klanttevredenheid, belanghebbenden tevredenheid, milieueffect, aantal aanspraken Wet Dwangsom en aantal beroepszaken. De eerste 3 waren min of meer klantgericht, de laatste 2 zijn naar 'output' geschoven. Zodoende bleef klanttevredenheid als 'outcome' over. Groep 2 kwam tot de volgende conclusies:

- klanttevredenheidsonderzoek moet je doen (ook vanuit oogpunt IBT);
- gestandaardiseerde onderzoeksmethode toepassen;
- normstelling is aan de raad/PS (de raad/PS moet zelf de ambitie invullen).

²⁶ Zie de bijlage voor de groepsindeling.

De discussie in groep 2 heeft geleid tot de volgende set aan output- en outcomecriteria voor het aspect dienstverlening:

Aspect	Output	Outcome
Procesmatig/organisatorische aspecten		
Dienstverlening	Gedrag (klantcontact) <ul style="list-style-type: none"> - Bereikbaarheid - Reactiesnelheid - Terugkoppeling - Mate van betrouwbaarheid (afspraak = afspraak) - Duidelijkheid - 'Kastje naar muur'-effect - Correctheid/afhandeling Proces <ul style="list-style-type: none"> - Doorlooptijd vergunning - Snelheid klachtafhandeling - Snelheid Handhaving - Aantal vergunningen zonder beroep (verhouding zienswijzen ten opzichte van beroep) - Leesbaarheid - Rechtsgelijkheid/uniformiteit (binnen en buiten gemeente – level playing field). - Aantal aanspraken Wet Dwangsom - Aantal beroepszaken Ambtenaar <ul style="list-style-type: none"> - Advisering/oplossingen - Deskundigheid - Gelijkwaardigheid 	- Klanttevredenheid (burger, bedrijven, belanghebbenden)

Conclusies en resultaat

Beide groepen kunnen zich vinden in het door de heer S. (Siebert) van der Wielen opgestelde procesmodel model waarbij opgemerkt c.q. benadrukt wordt dat de verticale lijnen geen 'harde' lijnen zijn. Gezamenlijk wordt geconcludeerd dat de twee groepen elkaar aanvullen. Groep 2 heeft klanttevredenheid verder ingevuld, aanvullend op de outputcriteria van groep 1. Tevens is er overeenstemming dat de raad/PS bepaald wat de norm moet zijn voor een criterium. Opgemerkt wordt nog dat onduidelijk is in hoeverre monitoring nu al verplicht is; er is al een aantal initiatieven op dit gebied.

Gezamenlijk is gekozen voor één outcomecriterium: klanttevredenheid.

Dit levert het volgende gezamenlijk eindresultaat op:

Aspect	Output	Outcome
Dienstverlening	<p>Gedrag (klantcontact)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bereikbaarheid - Reactiesnelheid - Mate van terugkoppeling - Mate van betrouwbaarheid (afspraak = afspraak) - Duidelijkheid - 'Kastje naar muur'-effect - Correctheid/afhandeling <p>Proces</p> <ul style="list-style-type: none"> - Doorlooptijd vergunning (percentage vergunningen binnen wettelijke termijn 100%) en (percentage procedures met verlengde proceduretijd) - Beschikbaarheid statusinformatie - Snelheid klachtafhandeling - Snelheid totstandkoming handhavingbeschikking - Aantal vergunningen zonder beroep (verhouding zienswijzen ten opzichte van beroep) - Leesbaarheid - Rechtsgelijkheid/uniformiteit (binnen en buiten gemeente – level playing field) - Aantal aanspraken Wet Dwangsom - Aantal beroepszaken <p>Ambtenaar</p> <ul style="list-style-type: none"> - Advisering/oplossingen - (Mate van ervaren) deskundigheid - Gelijkwaardigheid 	Klanttevredenheid (bij zowel burger, bedrijven als belanghebbenden)

Workshop 2 – Uitvoeringskwaliteit

Terugmelding groep 1

Groep 1 heeft dit onderwerp op een zelfde manier benadert als het aspect dienstverlening. Zij geeft aan meer moeite gehad te hebben met de criteria voor uitvoeringskwaliteit omdat bij dit aspect de neiging bestaat om criteria te formuleren die zich richten op het proces. Groep 1 geeft voor de outputcriteria nog als aandachtspunt mee de registratie van meldingen en illegale bouw + afwijkingen van het bestemmingsplan. De discussie in groep 1 heeft geleid tot de volgende set aan output- en outcomecriteria voor het aspect uitvoeringskwaliteit:

Aspect	Output	Outcome
Procesmatig/organisatorische aspecten		
Uitvoeringskwaliteit	<p>Toezicht</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mate van uitvoering toezicht -> aantal controles voor Wabo gerelateerde activiteiten gekoppeld aan opgave (protocol) - Inzicht in gemeentegrens overschrijdende activiteiten (ketenhandhaving) <p>Handhaving</p> <ul style="list-style-type: none"> - Percentage gegronde beroepszaken - Mate van uitvoering handhavingstappenplan (afwijken handhavingstrategie) - Mate van inning dwangsommen en boetes <p>Vergunningverlening</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actualiteit vergunningenbestand (incl. BBT) - Percentage gegronde beroepsprocedures van vergunningen, intrekkingen, actualisering, maatwerkvoorschriften - Registratie meldingen (aandachtspunt) - Illegale bouw + afwijkingen bestemmingsplan (aandachtspunt) 	<ul style="list-style-type: none"> - Naleefgedrag (bewustwording van de regelgeving), inclusief trends - Relatief aantal klachten (over bedrijven/activiteiten), inclusief trends - Tendens in succesratio beroeps en bezwaarprocedures - Tendens in incidenten - Transparantie ketenhandhaving (p.m.)

Terugmelding groep 2

Groep twee is begonnen met het definiëren van 'uitvoeringskwaliteit'. Ze hebben dit geformuleerd als: de mate waarin een product bijdraagt aan de juridische doelen én de omgevingsdoelen. Ook merken zij op dat voor dit aspect een minder duidelijke relatie tussen output en outcome was vast te stellen. Beiden groepen stippen ook de ketenhandhaving aan, maar het blijkt vooralsnog lastig om hier een goed criterium voor te formuleren. De discussie in groep 2 heeft geleid tot de volgende set aan output- en outcomecriteria voor het aspect uitvoeringskwaliteit:

Aspect	Output	Outcome
Procesmatig/organisatorische aspecten		
Uitvoeringskwaliteit	Toezicht <ul style="list-style-type: none"> - Voldoen aan eisen AWB (aantal, adequaat niveau) - Voldoen aan eigen beleid (voldoen aan handhavingplan) - Volledigheid (vergunningen en controle) - Transparantie - Actualiteit - Verhouding zienswijzen/beroep - Score beroepsprocedures - Mate van inning dwangsommen - Mate van ketenhandhaving ('over de grenzen kijken') 	<ul style="list-style-type: none"> - Naleefgedrag (maar kan intern leiden tot kwaliteitsvervalking 'naar het doel werken'), tendens per productgroep - Incidenten - Mate van handhavingsverzoeken - Recidive - Bedrage aan omgevingskwaliteit (bijvoorbeeld verminderen CO2 uitstoot, maar lastig meetbaar) - Klachten, tendens per aspect (bijvoorbeeld geur) - Klachten, tendens per gebied

Conclusies en resultaat

Plenair is gediscussieerd over het criterium naleefgedrag. Is dit iets wat de raad/PS wil weten? Geoordeeld wordt dat deze vraag met 'ja' beantwoord moet worden. Het naleefgedrag is een aanzet voor (eventuele) discussie in de raad/PS.

Opgemerkt wordt nog dat het naleefgedrag met name interessant is voor horizontaal toezicht, minder voor IBT. Belangrijk is echter wel dat het richting de toezichthouder aangeeft dat je als gemeente/provincie een monitoring hebt en dat je de resultaten hiervan weer gebruikt voor aanpassing van je programma('s). Concluderend wordt vastgesteld dat de uitkomsten van beide groepen grotendeels overeenkomen en op elkaar aansluiten.

Dit levert het volgende gezamenlijk eindresultaat op:

Aspect	Output	Outcome
Uitvoeringskwaliteit	<p>Toezicht</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mate van uitvoering toezicht -> aantal controles voor Wabo gerelateerde activiteiten gekoppeld aan opgave (protocol) - Inzicht in gemeentegrens overschrijdende activiteiten (ketenhandhaving) - Registratie meldingen (aandachtspunt) - Illegale bouw + afwijkingen bestemmingsplan (aandachtspunt) <p>Handhaving</p> <ul style="list-style-type: none"> - Percentage gegronde beroepszaken - Mate van uitvoering handhavingstappenplan (afwijken handhavingstrategie) - Mate van inning dwangsommen en boetes <p>Vergunningverlening</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aantal vergunningen (adequaat niveau) - Actualiteit vergunningenbestand (inclusief BBT) - Percentage gegronde beroepsprocedures van vergunningen, intrekkingen, actualisering, maatwerkvoorschriften - Voldoen aan eisen Awb/Abbb - Volledigheid (vergunningen en controle) - Mate van transparantie over VTH 	<ul style="list-style-type: none"> - Naleefgedrag (bewustwording van de regelgeving), inclusief trends - Tendens in succesratio beroeps en bezwaarprocedures - Tendens in incidenten - Naleefgedrag (maar kan intern leiden tot kwaliteitsvervlakking 'naar het doel werken'), tendens per productgroep - Relatief aantal handhavingverzoeken - Recidive - Bedrage aan omgevingskwaliteit (bijvoorbeeld verminderen CO₂ uitstoot, maar lastig meetbaar) - Klachten, tendens per aspect (bijvoorbeeld geur) en tendens per gebied Transparantie ketenhandhaving (p.m.)

Workshop 3 – Financiën

Terugmelding groep 1

Groep 1 presenteert als eerste hun resultaten. Zij zijn gestart met een discussie over de outcome. 'Afwijking van de begroting' is naar hun mening niet de juiste. Zij hebben als outcome criterium geformuleerd 'een gezonde gemeentebegroting'. Ook is besproken of de aanduiding 'financiën' niet verbreed moet worden. Voorstel is om dit te verbreden naar 'financiën en bedrijfsvoering'. Vanuit groep 2 is opgemerkt dat financiën eigenlijk 'na' de andere drie aspecten komt. Gezamenlijk is de conclusie getrokken dat financiën niet los gezien kan worden van de andere aspecten.

Aan de output kant heeft groep 1 gekozen voor *uren* per controle in plaats van *kosten*. Omdat de kostenopbouw per gemeente kan verschillen zorgt het criterium uren per controle voor een betere vergelijkbaarheid. Verder is de output aangevuld met mate van afwijking en benchmark van de VTH-kengetallen. Hieronder vallen eigenlijk alle overige 'losse' output criteria die in het besproken conceptmodel staan.

De discussie in groep 1 heeft geleid tot de volgende set aan output- en outcomecriteria voor het aspect financiën:

Aspect	Output	Outcome
Procesmatig/organisatorische aspecten		
Financiën en bedrijfsvoering(!)	<ul style="list-style-type: none"> - Middelen gerelateerd aan doelen (behalen (strategische) doelen binnen financiële middelen) - Gemiddelde uren per controle - Mate van afwijking ten opzichte van VTH-kengetallen - Benchmark op VTH-kengetallen 	<ul style="list-style-type: none"> - Gezonde gemeentebegroting (Efficiënte VTH organisatie)

Terugmelding groep 2

Groep 2 heeft als definitie gekozen: 'financiën is middelen in relatie tot de afgeleverde diensten/producten in relatie tot de geleverde omgevingskwaliteit. Als outcome criterium hebben zij: geld in relatie tot de outcome op de andere aspecten (dienstverlening, uitvoeringskwaliteit en veiligheid) + de tendens.

Zij hebben verder ook aangegeven welke output criteria van belang zijn voor het horizontale toezicht (HT) en welke voor het verticale toezicht (IBT).

De discussie in groep 2 heeft geleid tot de volgende set aan output- en outcomecriteria voor het aspect financiën:

Aspect	Output	Outcome
Procesmatig/organisatorische aspecten		
Financiën en bedrijfsvoering(!) Definitief: Inzet middelen in relatie tot diensten/ productie	<ul style="list-style-type: none"> - Mate van dekking leges (kosten/ legesinkomsten) bekeken over een langere periode (HT) - Mate van dekking kosten/ kostprijs per product bekeken over een langere periode (HT) - Budgetteringsgrondslag (stelpostberekening) (IBT) - Leges (benchmark, wel in relatie met de berekeningsgrondslag) - Score op transparantie in kostenberekening (IBT) 	<ul style="list-style-type: none"> - Kosten in relatie tot outcome op de andere aspecten + tendens - Totale kosten beleidsveld leefomgeving in relatie tot outcome

Conclusies en resultaat

Er wordt geconcludeerd dat beide groepen, weliswaar in andere bewoordingen, dezelfde ideeën hebben over de output- en outcomecriteria voor het facet financiën. Dit levert het volgende gezamenlijk eindresultaat op:

Aspect	Output	Outcome
Veiligheid en gezondheid (!) Definitie: 'de objectieve en subjectieve (gezondheid) veiligheid in relatie tot de omgevingskwaliteit c.q. de VROM-taken'	<ul style="list-style-type: none"> - Alle onderdelen van uitvoeringskwaliteit maar dan specifiek voor het aspect veiligheid - Mate van risico-inzicht (in feite meer throughput dan output) - Risicokaart - Mate van realisatie van uitvoeringsprogramma ten aanzien van brandveiligheid, constructieve veiligheid, externe veiligheid - Frequentie maatlat BRZO (in het kader van IBT) - Aantal projecten ketentoezicht (in het kader van IBT) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gevoel van veiligheid dan wel Onveiligheidsgevoelens (in relatie tot bouw/ milieukwaliteit) + tendens daarin - Inzicht in de mate van veiligheid - Berekende (lager) risico EV - Inzicht en tendens luchtkwaliteit (voorbeeld van een facultatief criterium) - Tendens in het onderwerpspecifieke naleefgedrag - Aantal meldingen, incidenten, slachtoffers, - Wisselwerking in naleefgedrag met andere gemeenten (verplaatsing probleem)

DAG 2 – VRIJDAG 18 JUNI

Plenaire aftrap dag 2

De tweede dag van de conferentie begon met een korte terugblik op dag één door de heer Van Zanten (BMC). Er blijkt gezamenlijk een goed gevoel te zijn over de eerste dag. Hieronder een overzicht van een aantal vragen/opmerkingen en de reacties daarop.

- Er wordt aandacht gevraagd voor het vervolg van de conferentie, de operationalisering van de criteria.
- Het proces is waardevol maar vooral bedrijfsmatig. De haalbaarheid van een landelijke set lijkt daarom lastig waardoor het wellicht te prefereren is een facultatieve set van criteria op te stellen. Als reactie hierop wordt gesteld dat de waarde van dit proces vooral ook zit in de bewustwording. Het gaat erom dat er een lat wordt gelegd en dat wordt nagegaan of over deze lat wordt gesprongen. Het gaat te ver om de hoogte van de lat voor te schrijven (de norm van het criterium). Dat is een zaak van de organisatie zelf.
- Veel cijfers die voortkomen uit de gestelde output criteria komen ook uit de KPMG criteria naar voren. De output en outcome zijn hieraan complementair.
- De kwaliteitscriteria zijn een hulpmiddel om bewustwording te creëren bij bestuurders.
- De kwaliteitscriteria zijn een hulpmiddel om ‘de cirkel te sluiten’. Er is algehele consensus dat het heel belangrijk is om in het rapport de juiste termen te kiezen die voor één uitleg vatbaar zijn.
- Er is tot nu toe vooral veel aandacht geweest voor het horizontale toezicht. Graag ook (meer) aandacht voor de overige doelen van het traject zoals maatstaf voor eigen functioneren.
- Van de Vereniging van Gemeentesecretarissen (VGS) is de suggestie ontvangen om de criteria te benutten voor het houden van een ‘VTHAudit’ (Vergunningverlening, toezicht en handavingsaudit) net zoals dat gebeurt bij de GBA (GBAAudit, Gemeentelijke Basisadministratie). Hiermee worden de kwaliteitscriteria geborgd. Dit voorstel wordt positief ontvangen.

Workshop 4 – Veiligheid

Terugmelding groep 1

Groep 1 geeft aan begonnen te zijn met de vraag: wat is veiligheid? Zij hebben zich afgevraagd of veiligheid misschien uitgebreid moest worden met gezondheid. Groep 1 is van mening dat veiligheid eigenlijk een outcome criterium is van het eerder behandelde aspect uitvoeringskwaliteit. Als outcome voor veiligheid noemt groep 1 veiligheidsgevoel en inzicht in de mate van veiligheid. Als suggestie wordt meegegeven om eventueel de belangrijkste *landelijke* elementen/thema's toe te voegen. Men is het er gezamenlijk over eens dat gemeenten/provincies de mogelijkheid moeten hebben naar eigen behoefte elementen toe te voegen. Aan de outputkant heeft groep 1 de risicokaart opgenomen. De outputcriteria zoals die genoemd staan in het besproken conceptmodel komen nagenoeg allemaal terug in de risicokaart.

Groep 1 vraagt verder om in het inleidende verhaal aandacht te schenken aan de vraag welke (milieu)aspecten wel of niet binnen dit verhaal vallen. Tot slot werpt zij de vraag op of er mogelijk nog andere instrumenten naast VTH benoemd moeten worden. Zij noemen hierbij als voorbeeld bodemsanering en communicatie.

De discussie in groep 1 heeft geleid tot de volgende set aan output- en outcomecriteria voor het aspect veiligheid:

Aspect	Output	Outcome
Procesmatig/organisatorische aspecten		
Veiligheid en gezondheid (!)	<ul style="list-style-type: none"> - Risicokaart - Mate van realisatie van uitvoeringsprogramma ten aanzien van brandveiligheid, constructieve veiligheid, externe veiligheid - Aantal saneringsgevallen - Aantal incidenten 	<ul style="list-style-type: none"> - Gevoel van veiligheid (in relatie tot bouw/milieukwaliteit) - Inzicht in de mate van veiligheid - Inzicht en tendens luchtkwaliteit (voorbeeld van een facultatief criterium)

Terugmelding groep 2

Groep 2 heeft eerst nagedacht over de juiste definitie van veiligheid. Aanvankelijk kozen zij voor 'de objectieve en subjectieve (gezondheids)veiligheid in relatie tot de omgevingskwaliteit'. Uiteindelijk is 'subjectieve' weggehaald in verband met de meetbaarheid hiervan. Ten aanzien van outcome hebben zij als aanvullende criteria opgenomen 'tendens in naleefgedrag' en 'wisselwerking van toezicht met toezichtresultaten in naburige gemeenten (verplaatsingsproblematiek)'. Groep 2 heeft er voor gekozen 'onveiligheidsgevoel (en de tendens daarin)' niet op te nemen als criterium voor de outcome, ook hier vanwege de 'vaagheid' van wat je meet.

De discussie in groep 2 heeft geleid tot de volgende set aan output- en outcomecriteria voor het aspect veiligheid:

Aspect	Output	Outcome
Procesmatig/organisatorische aspecten		
Veiligheid	<ul style="list-style-type: none"> - Frequentie maatlat BRZO (in het kader van IBT) - Alle onderdelen van uitvoeringskwaliteit maar dan specifiek voor het aspect veiligheid - Mate van risico-inzicht (in feite meer throughput dan output) - Aantal projecten ketentoezicht (in het kader van IBT) 	<ul style="list-style-type: none"> - Onveiligheidsgevoelens + tendens daarin (twijfel daarover) - Tendens in het onderwerp-specifieke naleefgedrag - Aantal meldingen, incidenten, slachtoffers - (Lager) risico EV - Wisselwerking in naleefgedrag met andere gemeenten (verplaatsing probleem)

Conclusies en resultaat

Afsluitend wordt gezamenlijk gediscussieerd over het wel of niet opnemen van veiligheidsgevoel als outcome. De grip hierop blijkt moeilijk maar men is het erover eens dat bestuurders hier wel iets over willen weten. Hierbij wordt nog de suggestie gedaan onderscheid te maken naar passieve monitoring (meldingen die binnenkomen) en actieve monitoring (aanvragen die binnenkomen, bijv. voor een zendmast of vuurwerkopslag). Idee is om bijvoorbeeld periodiek een meting te doen. Hierbij is overeenstemming dat dit dan wel gebaseerd dient te zijn op de bestaande VROM-gereedheidskist.

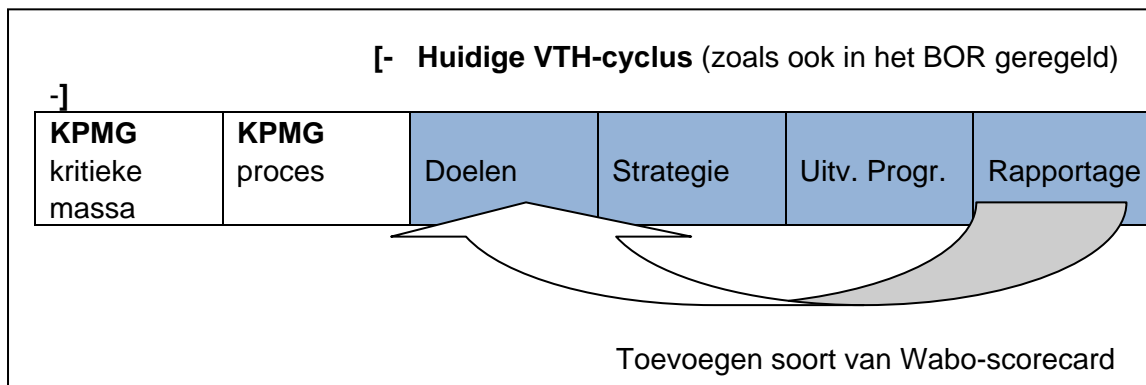
Dit levert het volgende gezamenlijk eindresultaat op:

Aspect	Output	Outcome
Financiën (en bedrijfsvoering) Definitie: Inzet van middelen in relatie tot de geleverde diensten/productie	<ul style="list-style-type: none"> - Middelen gerelateerd aan doelen (behalen (strategische) doelen binnen financiële middelen) - Mate van afwijking ten opzichte van VTH-kengetallen - Benchmark op VTH-kengetallen - Mate van dekking leges (kosten/legesinkomsten) bekeken over een langere periode (HT) - Mate van dekking kosten /kostprijs per product bekeken over een langere periode (HT) - Budgetteringsgrondslag (stelpost of berekening) (IBT) - Leges (benchmark, wel in relatie met de berekeningsgrondslag) - Score op transparantie in kostenberekening (IBT) 	<ul style="list-style-type: none"> - Gezonde gemeentebegroting (Efficiënte VTH organisatie) - Kosten VTH in relatie tot outcome op de andere aspecten (en de tendens daarin) - Totale kosten beleidsveld leefomgeving in relatie tot outcome

Presentatie en afsluiting

Na de terugkoppeling van de laatste workshop worden de resultaten van de conferentie besproken aan de hand van een afsluitende presentatie van de heer Van Zanten (BMC).

Geconcludeerd wordt dat de output- en outcomecriteria complementair zijn aan het KPGM-rapport. Ter verduidelijking wordt het onderstaande schema getekend²⁷.



Er is algehele overeenstemming dat de basisbenadering (met mutaties) zoals deze er nu ligt, goed is. De set aan criteria is een handreiking/systematiek die je als gemeente/provincie zelf kunt invullen en een eigen normering kunt geven, uitgangspunt is wel dat je de ‘verplichte criteria’ allemaal gebruikt en invult. De set aan criteria is zowel bruikbaar voor het geval de uitvoering door de gemeente/provincie zelf gebeurt als voor het geval de uitvoering door de RUD geschiedt. Het bevoegd gezag blijft namelijk bij de gemeente/provincie.

De heer Van Zanten geeft verder aan dat de vier doelen van de set kwaliteitscriteria in balans moeten zijn; er moet aandacht zijn voor alle vier de doelen. Daarnaast moeten we onderkennen dat niet elk criterium zich leent voor toepassing voor alle 4 doelen. In de uitwerking van de conferentie zal hiertoe een advies worden opgesteld hoe hier mee om te gaan. Een andere belangrijke toegevoegde waarde van de kwaliteitscriteria is, dat je als gemeente/provincie meer inzicht krijgt in de vraag ‘werkt je VTH-systeem?’.

Het belang van het vervolgproces en de ambtelijke/bestuurlijke acceptatie wordt nogmaals aangestipt door de heer Van Zanten. We moeten er voor zorgen dat het model draagkracht krijgt en houdt.

Er wordt aandacht gevraagd voor het beperkt houden van het aantal criteria. Gedurende de conferentie is een eerste schifting gemaakt. Er is waardering voor het feit dat de criteria zodanig zijn geformuleerd dat de waardering/normering ervan wordt overgelaten aan het bevoegd gezag. De aanwezigen concluderen in het verlengde hiervan dat de term criteria eigenlijk niet gelukkig is omdat dit een mate van hardheid/afrekenbaarheid impliceert die bij output en outcome niet aan de orde is. De output en outcome bepalingen zijn hulpmiddelen om de ‘performance’ van de gemeenten/provincies mee weer te geven. Het is dan ook terecht dat de aanpak, om te komen tot de criteria, een belangrijke rol speelt in het eindrapport.

²⁷ Schema opgesteld door de heer H. (Hans) Hazenbosch (provincie Utrecht).

Het is mede aan gemeenten/provincies om te kiezen in (het aantal) indicatoren die men wil gebruiken.

Afsluitend wordt gevraagd er nadrukkelijk rekening mee te houden dat informatie uit bestaande processen kan worden gehaald zodat zo min mogelijk (extra) werklast wordt toegevoegd.

Deelnemer	Organisatie	DAG 1	DAG 2	Groep
Petra van Oosterbosch	Gemeente Zwolle	X	X	1
Wim Vlieger	Gemeente Den Haag	X	X	2
Esther Blik	Gemeente Waalwijk	X	X	1
Erik Ottens	Gemeente Breda	X	X	2
Siebert van der Wielen	Gemeente Nijkerk	X	X	1
Wim Zoutewelle	Servicebureau Gemeenten	X	X	2
Rianne Lannoye	VNG	X	X	1
Hans Hazenbosch	Provincie Utrecht	X	X	1
Erwin van Etten	Provincie Zuid-Holland	X	X	2
Cecile Salomons	Provincie Limburg	X	X	1
Marije Scholtens	Provincie Brabant	X		2
Frans Segers	Provincie Gelderland	1/2	X	1
Gerard Nieuwe Weme	Provincie Gelderland	1/2		1
Reinette Kiés	IPO	X	X	1
Wendy Opperman	Ministerie van VROM	X	X	2
Marko van der Voort	VROM-Inspectie	X	X	1
Nadav Haran	Provincie Noord-Holland		X	2
Pieter-Jan van Zanten	BMC	X	X	-
Ruud Bruggeman	BMC	X	X	1
Armand Dohmen	ANDForce	X	X	2
Paul Baeten	BMC	X	X	-
Yvonne van der Meer	Ministerie van Justitie/OM			Nvt
Jeroen van Gool	VNG			Nvt
Asifa Mahmood	Programmabureau Mans (Min. Vrom)	X	X	-

X = aanwezig