



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Eindrapport Pilot Output- & Outcome Criteria



Eindrapport Pilot Output- & Outcome Criteria

P.J. van Zanten (BMC)

Mw. E. Hillen (VNG)

Versie 4.0

6 november 2011



Inhoud

Managementsamenvatting	7
Inleiding	9
Aanpak	11
Korte beschrijving pilots en resultaten	13
Conclusies	21



Managementsamenvatting

In 2010 zijn de output- en outcomecriteria ontwikkeld voor de vergunningverlenende, toezichhoudende en handhavende taken in het fysieke domein van Rijk, provincies en gemeenten. De ontwikkeling van deze criteria volgt uit de input-gerichte criteria (KPMG) die in 2009 ontworpen zijn in opdracht van het voormalige ministerie van VROM. De output- en outcomecriteria zijn een aanvulling op deze criteria en de wettelijke criteria zoals deze zijn vastgelegd in de Wabo, het BOR en de MOR.

Nadat de kwaliteitscriteria begin 2011 door de VNG-commissie Milieu en Mobiliteit waren vastgesteld kwam de vraag aan de orde hoe de implementatie en acceptatie bevorderd kon worden. Daartoe is de pilot Output- en outcomecriteria gestart.

In deze pilot zijn 5 gemeenten geselecteerd waarmee daadwerkelijk in een workshop de criteria zijn geformuleerd voor hun eigen organisatie.

In deze rapportage treft u de resultaten en bevindingen aan van de 5 gehouden workshops. Ook maakt een, op basis van de opgedane ervaringen, opgestelde handleiding onderdeel uit van deze rapportage.

Alle gemeenten die meegedaan hebben, De Wolden, Bronckhorst, Leeuwarden, Breda en Hengelo hebben aangegeven dat deze criteria beslist een grote meerwaarde hebben en bestuur en organisatie dwingt om na te denken over de prioriteiten, effecten en resultaten op het terrein van de regulering van het Omgevingsrecht. Elk van deze gemeenten heeft de formulering op een andere wijze en met een andere focus uitgevoerd. In alle gevallen was er een vertegenwoordiging uit het college aanwezig en een aantal betrokken ambtenaren. In een geval waren er ook raadsleden betrokken. Dat is ook de meerwaarde van dit project, andere gemeenten die er mee aan de slag willen kunnen kennis nemen van verschillende invalshoeken en ervaringen en uit die mix een werkwijze kiezen die het beste bij hen past.

Dit eindrapport moet bijdragen aan het proces van het formuleren van output- en outcomecriteria bij meer gemeenten. Met bijgevoegde handleiding is getracht hiertoe een praktische basis te leggen. Mocht u nog vragen hebben dan kunt u natuurlijk contact opnemen met de VNG.



Inleiding

In 2010 zijn de output- en outcome criteria ontwikkeld. Op initiatief van de VNG en met medewerking vanuit Rijk, provincies en gemeenten is een 'startset' geformuleerd die als basis kan dienen voor het op lokaal niveau formuleren van de eigen criteria¹.

Zowel bestuurlijk als ambtelijk wordt van het formuleren van deze kwaliteitscriteria veel verwacht, maar daar moet eerst lokaal nog het nodige werk voor worden verzet.

Daartoe is een concept-handleiding ontwikkeld (bijlage 1) waarmee elke individuele organisatie aan de slag kan om een startset te formuleren. Dit is echter niet genoeg. Gebleken is dat praktijkervaring nodig is om:

- Het formuleren van de criteria met college, ambtelijke organisatie en eventueel met de Raad uit te proberen;
- De handleiding uit te testen en zo nodig aan te passen;
- Bekendheid te geven aan dit nieuwe instrument om brede toepassing te bevorderen;
- De opgedane ervaring in te brengen in het 'Programma Uitvoeren met Ambitie' (PUMA), in het project kwaliteit.

¹ Eindrapport output en outcomegerichte kwaliteitscriteria. 'Ontwikkeling van prestatie-indicatoren, prestatie-indicatoren voor ontwikkeling'. Versie 2.2, december 2010.

Naar aanleiding van deze punten is deze pilot opgezet bij de volgende gemeenten:

- De Wolden
- Bronckhorst
- Leeuwarden
- Breda
- Hengelo

Deze gemeenten liggen geografisch goed gespreid over Nederland, zijn qua aard en omvang verschillend en de formulering van de criteria heeft in de gemeenten op verschillende manieren plaatsgevonden. De lokale politiek/bestuurlijke verhoudingen en gewoonten zijn hierin leidend. Waardevol voor deze pilot is de ervaringen en resultaten op te schrijven en te delen.

In dit eindrapport en via artikelen in diverse media en op websites worden de ervaringen gedeeld zodat meer en meer gemeenten met dit nieuwe instrument zelf aan de slag kunnen gaan. Dat is namelijk het doel van dit project: In de praktijk criteria formuleren vanuit het in 2010 vastgestelde kader, een handleiding opstellen, gevolgd door het geven van (nog meer) bekendheid aan de pilot en het creëren van draagvlak.

In dit eindrapport wordt verslag gedaan van de 5 workshops bij de gemeenten. Naast het resultaat uit de workshops wordt er ingegaan op de werkwijze in de workshops. In bijlage 1 is de naar aanleiding van de workshop opgestelde handleiding toegevoegd. In bijlage 2 is de presentatie toegevoegd die tijdens de workshops is gebruikt.

Per workshop is ook een uitgebreide rapportage gemaakt die desgevraagd beschikbaar kan worden gesteld.

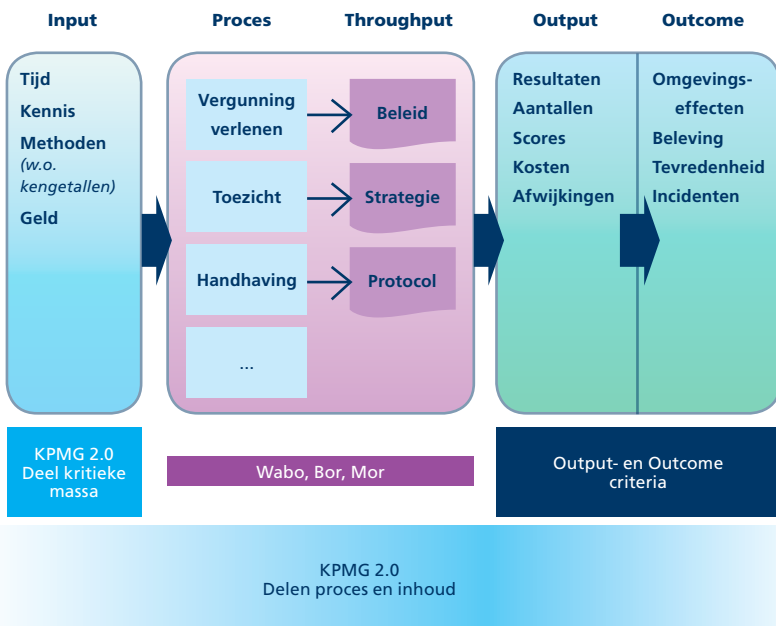


Aanpak

Elk van de 5 pilots is volgens de volgende fasering aangepakt:

- Startgesprek met de ambtelijke organisatie: In dit startgesprek kwam de aanpak van het dagdeel aan de orde, de vorm en de inhoud. Ook de vraag of men al criteria had (of ideeën) en het verzoek om relevante documenten ter voorbereiding ter beschikking te stellen. Hierbij kon gedacht worden aan het collegeakkoord, een handhaving uitvoeringsplan, milieuplan, etc. Natuurlijk kwam ook het gewenste resultaat aan bod (aard en aantal criteria om mee te starten), de wijze van rapportage en eventuele publiciteit.
- Ter voorbereiding werden de opvallendheden uit de geleverde documenten verzameld. In deze documenten stonden al vaak output en outcome criteria geformuleerd. Deze werden gebruikt om in te brengen tijdens de workshop.
- De workshops zelf: Deze hebben allen plaatsgevonden bij de gemeenten zelf. De groepen varieerden van minimaal 8 tot maximaal 15 personen. Na een korte uitleg over de output- en outcomecriteria aan de hand van onderstaand schema en het bevestigen van de doelstellingen werden tussen de 4 en 8 criteria geformuleerd.

- Binnen 2 weken na de workshop is een conceptrapportage opgesteld met het verzoek aan de gemeenten deze van commentaar te voorzien.
- Als laatste zijn de rapportages vastgesteld.





Korte beschrijving pilots en resultaten

De Wolden

De workshop in de gemeenten De Wolden heeft plaatsgevonden op 28 juni 2011

Aan de workshop werd deelgenomen door wethouder Ten Kate, het hoofd van de Handhavingdienst Zuidwest Drenthe Peter Post en ambtenaren van de gemeente De Wolden en enkele omliggende gemeenten. Voor dit laatste was bewust gekozen vanwege de intensieve samenwerking op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving dat in deze regio plaatsvindt. In deze workshop was er speciale aandacht voor het aspect Dienstverlening, reden waarom er ook enkele mensen vanuit dit vakgebied deelnamen.

Er is gediscussieerd aan de hand van de 4 thema's die als uitgangspunt zijn benoemd in het eindrapport output/outcome uit december 2010. De resultaten zijn in onderstaande tabel vermeld.

Aspect	Criterium / indicator
<p>Dienstverlening</p> <p><i>Definitie: de manier waarop en de snelheid waarmee de organisatie met belanghebbenden omgaat.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De ondernemers' waarden de dienstverlening omtrent de vergunningverlening, toezicht en handhaving vanuit de gemeente met gemiddeld een 7. • 80% van de activiteiten op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving worden binnen de gestelde termijn afgehandeld.
<p>Uitvoeringskwaliteit</p> <p><i>Definitie: de mate waarin een product voldoet aan de juridische doelen én bijdraagt de omgevingsdoelen.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • 90% van de bezwaar- en beroepsschriften m.b.t. vergunningverlening is ongegrond. • 80% van de thema's uit het Handhavinguitvoeringsplan wordt nageleefd bij toezicht en handhaving.
<p>Veiligheid</p> <p><i>Definitie: de objectieve en subjectieve (gezondheids)veiligheid in relatie tot de VROM-taken.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De Wolden behoort tot de 50 veiligste gemeenten van Nederland.²
<p>Financiën (en bedrijfsvoering)</p> <p><i>Definitie: de inzet van middelen in relatie tot te hoeveelheid afgeleverde diensten/ producten.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Voor dit thema zijn geen criteria vastgesteld omdat de handhavingdienst zuidwest Drenthe hier geen invloed op heeft....
<p>1 later kan dit 'de klant' worden</p> <p>2 Dit criterium moet nog verder worden uitgewerkt</p>	

Bronckhorst

De workshop in Bronckhorst heeft plaatsgevonden op 4 juli 2011. Aan de workshop is deelgenomen door 2 bestuurders, burgemeester Aaldering en wethouder Baars. Daarnaast waren bij de workshop een aantal ambtenaren aanwezig. De gemeente Bronckhorst wil ambitieus insteken met deze thema's, zo blijkt ook uit onderstaand resultaat. De discussie was een permanente zoektocht tussen acceptatie/durf enerzijds en haalbare doelstellingen anderzijds.

De resultaten zijn in onderstaande tabel vermeld.

Aspect	Criterium / indicator
Dienstverlening <i>Definitie: de manier waarop en de snelheid waarmee de organisatie met belanghebbenden omgaat.</i>	<ul style="list-style-type: none">• Alle personen waarvan verzoeken via het klantportaal³ bij de gemeente binnenkomen worden binnen 1 werkdag geïnformeerd over de behandeling van hun verzoek.• Er worden geen vergunningen van rechtswege verleend.• Over de gevolgde procedures en beschikkingen worden geen klachten⁴ ingediend.
Uitvoeringskwaliteit <i>Definitie: de mate waarin een product voldoet aan de juridische doelen én bijdraagt aan de omgevingsdoelen.</i>	<ul style="list-style-type: none">• Geen enkel bezwaar- en beroepsschrift m.b.t. vergunningverlening is gegrond. Randvoorwaarden hierbij• ruimte voor innovaties• ruimte voor belangenafweging
Veiligheid <i>Definitie: de objectieve en subjectieve (gezondheids)veiligheid in relatie tot de VROM-taken.</i>	<ul style="list-style-type: none">• 80%⁵ van de bedrijven voldoet bij de eerste controle aan de prioriteiten van het Handhavingsuitvoeringsplan van de gemeente.

<p>Financiën (en bedrijfsvoering)</p> <p><i>Definitie: de inzet van middelen in relatie tot te hoeveelheid afgeleverde diensten/ producten.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De leges zitten maximaal op het gemiddelde in Nederland. Daarbij is er transparantie in de kosten van de vergunningverlening, toezicht en de handhaving van de gemeente.
<p>3 Voorwaarde is dat dit klantportaal wel goed moet werken, ook voor e-mails.</p> <p>4 Hier vallen geen bezwaar- en beroepsprocedures onder.</p> <p>5 Het eerste jaar wordt dit percentage gemeten om te kijken of dit een realistisch percentage is.</p>	

Leeuwarden

De workshop in Leeuwarden heeft plaatsgevonden op 29 juli 2011. Aan de workshop nam vanuit het bestuur de wethouder mw. Diks deel. Vanuit de ambtelijke organisatie was een brede vertegenwoordiging aanwezig van ongeveer 15 personen. Dit vanwege de wens om vanuit veel disciplines over thema's als duurzaamheid en dienstverlening, beiden speerpunten van de gemeente, grondig te discussiëren. De resultaten zijn in onderstaande tabel vermeld.

Aspect	Criterium / indicator
<p>Dienstverlening</p> <p><i>Definitie: de manier waarop en de snelheid waarmee de organisatie met belanghebbenden omgaat.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • De gemeente Leeuwarden staat voor excellente dienstverlening en vult die als volgt in: • Passend contact en duidelijke communicatie • Een contactpersoon • Afspraak is afspraak • Niet meer verantwoordelijkheid nemen dan je waar kunt maken • De gemeente scoort een 7 of hoger op klantvriendelijkheid en bejegening

<p>Uitvoeringskwaliteit</p> <p><i>Definitie: de mate waarin een product voldoet aan de juridische doelen én bijdraagt de omgevingsdoelen.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alle besluiten worden tijdig (binnen de maximaal wettelijke termijn) genomen • 80% van de burgers in Leeuwarden is tevreden over de manier waarop de gemeente communiceert over vth-onderwerpen⁶ • 90% van de bezwaar- en beroepsschriften m.b.t. vergunningverlening is gegrond
<p>Veiligheid</p> <p><i>Definitie: de objectieve en subjectieve (gezondheids)veiligheid in relatie tot de VROM-taken.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> •% van de bedrijven is zich bewust van de veiligheidsvoorschriften⁷ die ze moeten naleven
<p>Financiën (en bedrijfsvoering)</p> <p><i>Definitie: de inzet van middelen in relatie tot de hoeveelheid afgeleverde diensten/ producten.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Voor de uitvoering van de vth-taken streeft de gemeente Leeuwarden naar een balans tussen ambitie en kostendekkendheid van leges
<p>Duurzaamheid</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verduurzaming is een intrinsiek onderdeel van beleid en uitvoering⁸
<p>⁶ Nulmeting nodig of eerst eens kijken wat het Nederlands gemiddelde is</p> <p>⁷ die staan in het vergunningverleningsbeleid en HUP</p> <p>⁸ uitwerken in (sectoraal) beleid in het kader van Leeuwarden 2020</p>	

Breda

De workshop in Breda vond plaats op 1 september 2011

Aan de workshop nam wethouder Willems deel evenals ongeveer 15 ambtenaren die een brede expertise meenamen. Dit vanwege de wens van de gemeente om naast de 4 'uitgangsthema's' ook diepgaand te onderzoeken of op duurzaamheid criteria konden worden geformuleerd. De resultaten zijn in onderstaande tabel vermeld.

Aspect	Criterium / indicator
<p>Dienstverlening</p> <p><i>Definitie: de manier waarop en de snelheid waarmee de organisatie met belanghebbenden omgaat.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • 95% van de klanten van de gemeente Breda is tevreden over de wijze van afhandeling van hun verzoek, vraag of klacht⁹
<p>Uitvoeringskwaliteit</p> <p><i>Definitie: de mate waarin een product voldoet aan de juridische doelen én bijdraagt aan de omgevingsdoelen.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • 10% van de bedrijven in Breda voert in 2013 een zelfcontrole uit: Er wordt een steekproef gedaan bij 10% van de bedrijven waarvan er 80% voldoet.
<p>Veiligheid</p> <p><i>Definitie: de objectieve en subjectieve (gezondheids) veiligheid in relatie tot de VROM-taken.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Na een nulmeting in 2012 voldoet in 2014 10% meer bedrijven aan de (brand)veiligheidsnormen dan in 2012.
<p>Financiën (en bedrijfsvoering)</p> <p><i>Definitie: de inzet van middelen in relatie tot te hoeveelheid afgeleverde diensten/ producten.</i></p>	
<p>Duurzaamheid</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In 2044 is Breda CO2 neutraal. Mede door inzet van de instrumenten Vergunningverlening, toezicht en handhaving is Breda in 2015 10% CO2 neutraler dan in 2006¹⁰. • 50% van de vergunningplichtige bedrijven gebruikt de milieubarometer
<p>⁹ Burgers kunnen niet altijd tevreden zijn met de uitkomst/antwoord, maar de manier waarop het proces plaatsvindt kan wel gewaardeerd worden.</p> <p>¹⁰ Aandacht voor de uitvoering en normering</p>	

Hengelo

De workshop in Hengelo heeft plaatsgevonden op 20 september 2011. Na een intensieve voorbereiding met zowel de wethouder als de ambtelijke organisatie is hierin de Raad betrokken. Allereerst heeft er een ambtelijk startgesprek plaatsgevonden. Vervolgens is er een nota richting college gegaan, waarin een voorstel werd gedaan voor de thema's waarop output en outcome criteria geformuleerd zouden kunnen worden. Het college heeft vervolgens de keuze gemaakt voor drie prioritaire onderwerpen, namelijk duurzaamheid, veiligheid en naleefgedrag. Voor de workshop waren expliciet raadsleden uitgenodigd. In deze zelfde bijeenkomst werd er een toelichting gegeven op het handhavingbeleid van de gemeente Hengelo. Vervolgens werden er in een discussie tussen raadsleden, de portefeuillehouder Lievers en een aantal ambtenaren criteria geformuleerd voor de drie bovengenoemde onderwerpen. De resultaten zijn in onderstaande tabel vermeld.

Aspect	Output/Outcome criterium / indicator
Duurzaamheid	<ul style="list-style-type: none">• In 2014 10%¹¹ reductie van CO2 uitstoot vanuit gemeentelijke 'eigendommen' ten opzichte van 2010 (output)
Veiligheid	<ul style="list-style-type: none">• Alle B en C evenementen hebben een goedgekeurd veiligheidsplan (output)• Als gevolg hiervan voelen bezoekers en organisatoren van deze evenementen zich veilig (outcome)
Naleefgedrag	<ul style="list-style-type: none">• 80% van de VROM-voorschriften worden nageleefd¹² (output)• De betaalbereidheid voor parkeren is minimaal 93% (outcome)• Bovenstaande criteria moeten bijdragen aan het gevoel van een veilige en leefbare stad
<small>11 Percentage nog nader te bepalen evenals wijze van monitoring en evaluatie</small>	
<small>12 Dit percentage wordt gemeten na de eerste controle</small>	



Conclusies

In vijf gemeenten zijn er zeer verschillende resultaten uit de workshops gekomen. Hieruit blijkt dat output- en outcome een sterke lokale kleuring heeft en dat is ook de bedoeling. Deze criteria gaan immers over de 'vrije ruimte' die een bestuur heeft op dit werkgebied naast de reguliere taken die voortvloeien uit wet- en regelgeving. Omdat ze zelf geformuleerd zijn betekent dit ook dat er draagvlak is voor deze prioriteiten. De criteria laten zien welke ambities de gemeenten hebben op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving van de VROM-regelgeving. Ze zijn bedoeld voor het horizontaal toezicht, dus ze moeten uiteindelijk ook nog door de Raad vastgesteld worden. Natuurlijk moet blijken of de geformuleerde criteria hun weg in beleidscyclus zullen gaan vinden en of ze leiden tot (meer) gericht besturen en handelen. Dit hangt niet alleen af van hoe de individuele gemeenten hier de komende jaren mee om gaan, maar ook of en hoe deze systematiek haar verankering gaat krijgen in landelijke kaders in het Programma Uitvoering met Ambitie (PUmA). In het project kwaliteit van PUmA moeten deze output en outcome criteria een plek krijgen in verhouding tot de inputcriteria.

Een volgende stap is het succes van de vijf pilots verder uit te dragen. Hiertoe wordt dit eindrapport aangeboden aan de VNG-commissie Milieu en Mobiliteit. Ook zullen in diverse vakbladen artikelen verschijnen waarin deelnemers, bestuurders en ambtenaren, hun ervaringen zullen delen. Samen met een verankering binnen het landelijk project kwaliteitscriteria moet dit leiden tot een 'verinnerlijking' van dit instrumentarium binnen het taakveld vergunningverlening en handhaving. Daarnaast is er een handleiding ontwikkeld (zie bijlage 1), zodat ook andere gemeenten, buitende vijf pilotgemeenten aan de slag kunnen met het formuleren van output en outcome criteria.

Ook in het kader van de vorming van de Regionale Uitvoeringsdiensten is dit nieuwe instrument van belang. Formuleer je als bestuur je prioriteiten dan is het mogelijk hierover prestatieafspraken en afspraken over de inzet van mensen en middelen te maken met de 'eigen' RUD.

