

VERGUNNINGVERLENING, TOEZICHT EN HANDHAVING VROM-TAKEN

Handleiding implementatie output- & outcomecriteria



Vergunningverlening, toezicht en handhaving VROM-taken
Handleiding implementatie output- & outcomecriteria

Colofon

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Nassaulaan 12, 2514 JS Den Haag

T: 070-3738020

E: informatiecentrum@vng.nl

I: www.vng.nl

Twitter: @VNGemeenten

Februari 2012



Inhoud

1. De functie van deze handleiding	7
2. Karakter output- en outcomecriteria	9
3. De verhouding tot de input- en throughput-criteria	11
4. Normeringsfuncties	13
5. Plaats in de beleidscyclus	15
6. Groeiproces naar beter	17
7. Stappenplan om te komen tot output- en outcomecriteria	19
8. De deelnemers	21
9. Implementatie	23
10. Output- en outcomecriteria en indicatoren	25



1. De functie van deze handleiding

Voor u ligt de Handleiding implementatie output- en outcomecriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving VROM-taken. Deze handleiding is bedoeld voor bestuurders en ambtenaren van gemeenten en provincies als hulpmiddel bij het vaststellen van output- en outcomecriteria. Output- en outcomecriteria zijn een betrekkelijk nieuw fenomeen binnen het omgevingsrecht. De criteria maken uw ambities en uitkomsten bij de uitvoering van beleid concreet.

De fundamenteën voor de output- en outcomecriteria zijn:

- Minimeisen uit de wetgeving;
- Uw eigen vastgestelde beleid, zoals een toekomstvisie, structuurvisie, milieubeleidsplan, omgevingsplan, begroting, coalitieakkoord en dienstverleningsnormen;
- Prioriteiten op basis van risicoanalyses.

In de paragrafen 2 t/m 6 van deze handleiding worden de rol en het belang van output- en outcomecriteria toegelicht. Het stappenplan in paragraaf 7 en de tips in de daaropvolgende paragrafen helpen

u het proces te organiseren om uw criteria voor het VTH-beleid vast te stellen. Het is essentieel dat de criteria worden geformuleerd in een samenspel tussen bestuur en de ambtelijke organisatie. Raad en college stellen de kaders, bijvoorbeeld op basis van het collegeakkoord of handhavingsplan. Ambtelijke experts leveren input en toetsen de uitgangspunten op haalbaarheid en consistentie.

Deze handleiding is gebaseerd op een pilot voor het vaststellen van output- en outcomecriteria die in 2011 is uitgevoerd bij de gemeenten Breda, Bronckhorst, De Wolden, Hengelo en Leeuwarden.¹ In deze handleiding leest u ook de ervaringen van deze gemeenten en hun uitgangspunten bij het vaststellen van de criteria.

Betty Bannink, sectormanager Bouwen Wonen en Milieu van de gemeente Leeuwarden: "De uiteindelijke outcome is het realiseren van de intentie van de wet: een veilige en gezonde leefomgeving met een hoge klanttevredenheid. Daar gaat het om."

¹ Zie eindrapport output- en outcomecriteria op www.vng.nl/rud



2. Karakter output- en outcomecriteria

De term 'criteria' kan doen vermoeden dat er sprake is van harde of afrekenbare eisen. Dat is echter bij output- en outcomecriteria niet aan de orde. Deze criteria benoemen het ambitieniveau van de gemeente of provincie, bovenop het minimale niveau dat is vastgelegd in de wet. De criteria geven tevens de gewenste opvattingen van de buitenwacht weer over het optreden van een gemeente of provincie. Het handelen van de overheid wordt voor de burgers en het bedrijfsleven zichtbaar in aspecten als behandeltermijnen, de mate van transparantie, de communicatie en de efficiëntie van processen.

Hoofd Handhavingdienst van de samenwerkende gemeenten in Zuid-West Drenthe Peter Post: "Handhaving komt vaak negatief in het nieuws, meestal als er iets misgaat. Dat willen we natuurlijk voorkomen, daarom is tijdig overleg met de raad nodig over de prioriteiten. Bijvoorbeeld: wil je als gemeente 24 uur online beschikbaar zijn of kan het wat minder? Met behulp van de outcomecriteria geef je de raad een instrument voor het horizontale toezicht op het college."



3. De verhouding tot de input- en throughput-criteria

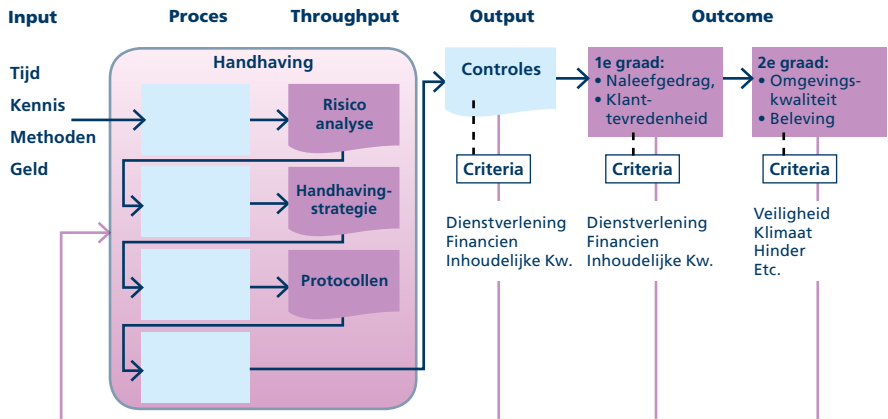
De modellering van de kwaliteitscriteria is gebaseerd op een scheiding tussen de begrippen input, throughput, output en outcome. Voor de input en throughput zijn al criteria beschreven in de wet en in de zogenoemde KPMG-criteria. Deze criteria hebben betrekking op de bedrijfsvoering.

De criteria voor de output en outcome hebben een andere grondslag en een ander karakter. De output- en outcomecriteria zijn gericht op de diensten en producten die buiten de organisatie worden afgenomen.

- Input: mensen, middelen en tijd;
- Throughput: processen die moeten leiden tot producten zoals vergunningen, toezicht (rapporten) en handhaving (beschikkingen);
- Output: aantal vergunningen, aantal toezichtsacties, aantal handhavingsbeschikkingen, subsidies, voorlichting, etc;
- Outcome: omgevingskwaliteit, beleving van veiligheid, etc. Een voorbeeld van een dergelijk criterium is: '95% van de klanten van de gemeente is tevreden over de wijze van afhandeling van hun verzoek, vraag of klacht'.

De doelen in de outcomecriteria kunnen op hun beurt fungeren als input voor de inzet van mensen, middelen en tijd. Daarmee is de beleidscyclus gesloten.

Hieronder staat ter illustratie het model voor toezicht/handhaving. Zo'n model kan ook worden gemaakt voor vergunningverlening.²



Illustratie 1: procesmodel output en outcome handhaving

Erik Lievers, wethouder gemeente Hengelo: "Output- en outcomecriteria gaan over de resultaten en vooral de effecten van het beleid. Wat merkt de burger van Hengelo van de uitvoering van de regels voor vergunningverlening en handhaving? Welke resultaten willen we bereiken en welke prioriteiten stellen we? In Hengelo hechten we veel waarde aan de dialoog tussen college en raad. De output- en outcomecriteria zijn daarom ambtelijk voorbereid, maar uiteindelijk tijdens een workshop met college- en raadsleden vastgesteld. Uiteindelijk doen we het allemaal voor de stad. En wie kan er beter meedenken over wat we voor onze burgers willen bereiken dan onze volksvertegenwoordiging?"

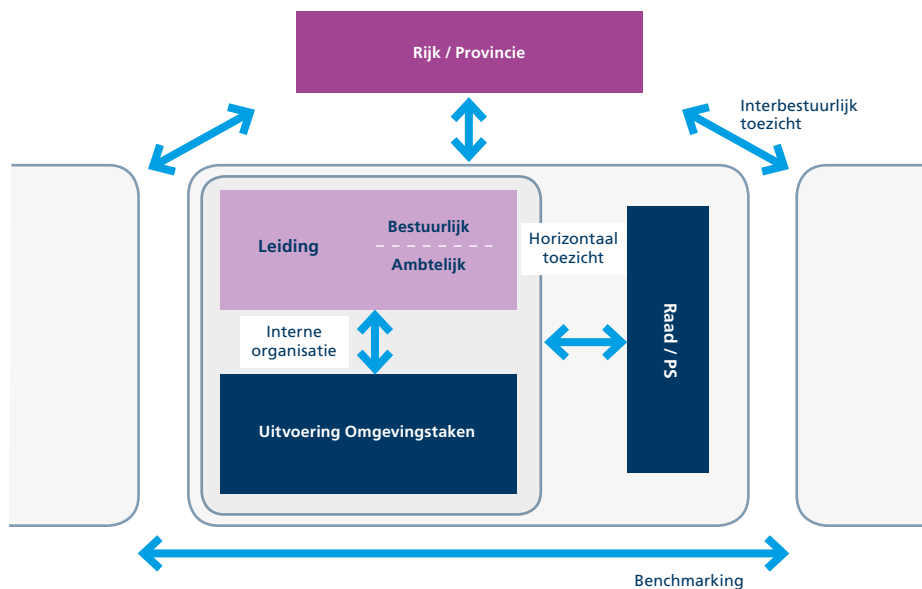
² Zie voor een volledige beschrijving van de werking van de output- en outcomecriteria het eindrapport op www.vng.nl/rud



4. Normeringsfuncties

De output- en outcomecriteria hebben vier normeringsfuncties:

1. Instrument voor de gemeenteraad of provinciale staten voor het **horizontale toezicht** op de colleges van Burgemeester en Wethouders (B&W) / Gedeputeerde Staten (GS) en voor de kaderstelling.
2. Aandachtspunt voor het **interbestuurlijk toezicht** (het verticale toezicht): de toezichthouder kan de criteria als maatstaf gebruiken bij de wettelijke toetsing.
3. **Maatstaf voor het functioneren van de eigen organisatie** binnen de kaders van het omgevingsrecht.
4. **Basis voor benchmarks**: onderlinge vergelijkingen tussen vergelijkbare organisaties en benoeming van het hoogste prestatieniveau als richtlijn.



Illustratie 2: Doelstellingen output- en outcomecriteria.

Rudy Heil, teamleider Omgevingsrecht van vijf Drentse gemeenten:
 “We hebben hier vanuit verschillende gemeenten gezamenlijk gewerkt aan de output- en outcomecriteria. Dat bleek een succesvolle formule, want de problematiek en situaties ontlopen elkaar niet zo veel. Elke raad stelt vervolgens zelf de ontwikkelde criteria definitief vast.”



5. Plaats in de beleidscyclus

Vanuit het primaat van het toezicht en de kaderstelling ligt het voor de hand om de implementatie van de output- en outcomecriteria zoveel mogelijk in het bestaande beleids- en beheersinstrumentarium (BBI) van de organisatie onder te brengen, bij voorkeur in de cyclus van:

- Kadernota/voorjaarsnota
- Begroting
- Jaarrekening

Hiermee zijn er, verspreid over de jaarplanning, verschillende momenten waarop college en raad met elkaar spreken over het taakveld VTH, in samenhang met andere beleidsvelden. Duurzaamheid, milieubeleid, ruimtelijke ontwikkeling, economie en landbouw zijn beleidsvelden die beïnvloed worden door de inzet en prestaties op het taakveld VTH. Buiten deze bestuurlijke samenhang komt het taakveld VTH nog afzonderlijk op de bestuurlijke agenda vanwege de wettelijke verplichting om jaarlijks een milieu-uitvoeringsprogramma en een handavingsuitvoeringsprogramma vast te stellen.

Wethouder Isabelle Diks van Leeuwarden: “Wat de gemeente doet met vergunningverlening, grijpt vaak diep in in de privésfeer, of in de bedrijfsvoering van een ondernemer: ‘Jouw vrijheid houdt op waar die van mij begint.’ We moeten zorgen dat mensen elkaar zo min mogelijk storen. Dat begint met duidelijk maken hoe de regels in elkaar zitten en voorkomen dat er rechtsongelijkheid ontstaat. Wij willen dat heel transparant doen, er valt niets te marchanderen.”



6. Groeiproces naar beter

In één stap de perfecte output- en outcomecriteria ontwikkelen is welhaast onmogelijk. U kunt de criteria zien als indicatoren, die de beweging gaande houden naar continue verbetering van de kwaliteit van uitvoering van omgevingsrecht.

Uit werkconferenties en consultaties van bestuurders blijkt dat er vooral behoefte is aan output- en outcomecriteria op het gebied van:

- Dienstverlening;
- Uitvoeringskwaliteit;
- Veiligheid;
- Financiën;
- Duurzaamheid.

Deze opsomming is niet limitatief. Ook de inhoudelijke afbakening is onderhevig aan groeiprocessen. De aandachtsgebieden kunnen veranderen door maatschappelijke ontwikkelingen en lokale, regionale of landelijke kwesties of incidenten.

Rob Hilarius, afdelingshoofd Vergunningen gemeente Hengelo:
“Bij vergunningaanvragen lijkt het vaak vooral te draaien om het persoonlijke belang van de aanvrager. Dat bij de behandeling van een vergunningaanvraag ook wordt gekeken naar de belangen van de buurman, de gevolgen voor de leefomgeving, het milieu en het behoud van onze mooie groene planeet, is bij het grote publiek vaak minder goed bekend. Ons beleid is dan ook niet gericht op die ene individuele aanvrager, maar op de effecten die zijn aanvraag heeft voor zijn omgeving. Het is dan ook niet meer dan logisch dat we willen kunnen sturen op die effecten, de outcomecriteria.”



7. Stappenplan om te komen tot output en outcomecriteria

Een werkvorm om een eerste set output- en outcomecriteria te formuleren is een **workshop**. De vijf gemeenten die in de pilot een workshop hebben georganiseerd, zijn tevreden over dit middel en geven tien waardevolle aandachtspunten voor de voorbereiding van een dergelijke workshop:

1. Bereid de workshop voor met de inhoudelijk meest betrokken ambtenaren. Bepaal welke beleidsvelden voor de output- en outcomecriteria in uw gemeente het meest kansrijk zijn. Raadpleeg relevante nota's en beleidsstukken op al aanwezige output- en outcomecriteria en verwerk deze in een voorzet. Bepaal in de voorbereiding de doelgroep. Nemen ambtenaren deel aan de workshop of (ook) leden van de raad of het college?;
2. Zoek een onafhankelijk gespreksleider die:
 - het werkveld kent;
 - op een prikkelende manier het gesprek kan leiden;
 - geen specifiek belang heeft bij de uitkomsten.

3. Bereid samen met de gespreksleider de workshop voor. Beperk de duur van de workshop tot twee uur. Verwerk de thema's in een presentatie via stellingen. Op www.vng.nl/rud is een standaardpresentatie te vinden met suggesties voor stellingen per aandachtsveld.
4. Stel een groep deelnemers samen van maximaal vijftien personen uit diverse disciplines, dit bevordert een goed gesprek (zie ook paragraaf 8).
5. Verstuur de uitnodigingen naar de deelnemers. Vermeld in de uitnodiging naar de deelnemers duidelijk wat er van hen verwacht wordt tijdens de workshop;
6. Start de workshop met een korte introductie om alle deelnemers op de hoogte te brengen van de betekenis van output- en outcomecriteria en maak duidelijk wat er van hen gevraagd wordt;
7. Voer de discussie structureel per thema. Vat na elk onderdeel de conclusies samen, bijvoorbeeld op een flip-over.
8. Geef ter afsluiting een overzicht van de voorgestelde output- en outcomecriteria ter bevestiging en vat ze samen;
9. Zorg dat binnen twee weken de concept-rapportage aan alle deelnemers verzonden is. Vraag om respons binnen twee weken;
10. Maak duidelijke afspraken over het vervolgtraject. Enige suggesties:
 - Worden de resultaten aan raad en/of college ter informatie en/of besluitvorming voorgelegd?
 - Vindt implementatie plaats langs de reguliere lijn van het Omgevingsprogramma?
 - Worden de criteria opgenomen als onderdeel in de planning & controlecyclus en dus in de programma- en productbegroting?
 - Anders

Burgemeester Henk Aalderink van de gemeente Bronckhorst:
"Die workshop was erg nuttig. Je dwingt elkaar om meer aandacht te geven aan de maatschappelijke effecten van vergunningverlening, handhaving en toezicht. Het gaat er niet alleen om wat je zelf doet als gemeente, het gaat om het maatschappelijk effect, de outcome dus."



8. De deelnemers

Uit de proeven met workshops in vijf gemeenten is gebleken dat het nuttig is om met een gezelschap van tussen de acht en vijftien personen output- en outcomecriteria te formuleren. De groep bestaat bij voorkeur uit zowel bestuurders als ambtenaren uit zoveel mogelijk verschillende terreinen (o.a. handhaving, vergunningverlening, dienstverlening, milieu).

Deelname van raadsleden aan de workshop is aan te bevelen. Ten eerste bevordert hun deelname de bruikbaarheid voor het horizontale toezicht, één van de doelen van de criteria. Ten tweede zijn raadsleden meestal niet-professionals die kunnen helpen voorkomen dat de criteria te veel in vakjargon worden geformuleerd.

Johan van Cranenburgh, afdelingshoofd van de gemeente Bronckhorst: "Net zoals veel andere gemeenten en de VNG leggen wij de lat hoog, dat dwingt tot gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor VTH. De workshop helpt heel goed om die verantwoordelijkheid ook plaatselijk waar te maken met eigen richtlijnen. Het is dan ook heel goed om de workshop ook toepasbaar te maken voor de raad."



9. Implementatie

De ervaring leert dat het aan te bevelen is om met een beperkte set criteria te beginnen. Zo kan de organisatie wennen aan het werken met deze criteria en kunnen ze vervolgens aangescherpt of uitgebreid worden.

Het college kan de output- en outcomecriteria ter vaststelling voorleggen aan de raad. Daarmee vindt de uitvoeringspraktijk zijn formele verankering. Via de openbaarheid van raadbesluiten is hiermee meteen maatschappelijke transparantie gegarandeerd.

Vervolgens kunnen de output- en outcomecriteria VTH worden opgenomen in de programma- en productbegroting.

Wethouder Isabelle Diks, gemeente Leeuwarden: "Duurzaamheid is de rode draad in mijn portefeuille. En dan vooral gericht op de effecten van wat wij doen op de lokale samenleving. Daar gaat het om bij de output- en outcomecriteria VTH. Handhaven moet je eigenlijk niet willen. Het doel is dat mensen het uiteindelijk zelf allemaal goed doen. Wij zetten met onze criteria en ambities dan ook echt in op preventie."



10. Output- en outcome criteria en indicatoren

De tabel op de volgende pagina geeft een globaal overzicht van mogelijke criteria. In de bijlage bij het integrale rapport (www.vng.nl/rud) staat het volledige overzicht van criteria met een toelichting.

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"> • Klanttevredenheid (bij zowel burger, bedrijven als belanghebbenden) • Aantal aanspraken Wet Dwangsom
<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"> • Naleefgedrag (inclusief trends) • Tendens in succesratio beroeps- en bezwaarprocedures • Tendens in incidenten • Relatief aantal handhavingverzoeken • Recidive • Bijdrage aan omgevingskwaliteit (bijvoorbeeld verminderen CO2-uitstoot, bijdrage aan duurzaamheidsdoelstellingen) • Klachten, tendens per aspect (bijvoorbeeld geur) en tendens per gebied
<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"> • Gevoel van veiligheid of onveiligheid (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
<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"> • Kosten VTH in relatie tot de outcome (en de tendens daarin) • Totale kosten beleidsveld leefomgeving in relatie tot de outcome
<p>Duurzaamheid</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In 2014 10%¹ CO2-uitstoot vanuit gemeentelijke 'eigendommen' ten opzichte van 2010

¹ Percentage nog nader te bepalen evenals wijze van monitoring en evaluatie

