



www.arenaconsulting.nl

IPO / Ministerie van VROM

Toets der kwaliteit

Ex ante beoordeling kwaliteitscriteria omgevingsrecht

Colofon

Ons kenmerk	09117
Datum	16 november 2009
Auteur	John Smits
Versie	1.132
Status	definitief

Managementsamenvatting

Op 1 oktober zijn de kwaliteitscriteria omgevingsrecht vrijgegeven. Gemeenten, provincies, milieudiensten en andere instanties zijn via internet in de gelegenheid gesteld hierop een reactie te geven. In totaal hebben zij er 165 reacties ontvangen, onderverdeeld in algemene reacties (circa 300 pagina's tekst), reacties op specifieke criteria (ruim 500 specifieke opmerkingen) en 55 ingevulde enquêtes. Daarnaast is op 21 oktober 2009 in Utrecht een reflectiedag georganiseerd. Hier hebben in totaal 64 vertegenwoordigers van gemeenten (klein, middelgroot en groot), provincies, milieudiensten en enkele andere organisaties deelgenomen.

Zowel inhoudelijk als qua toonzetting zijn de reacties op een enkele uitzondering na kritisch, maar ook constructief. Dat wil zeggen dat naast de opgevoerde bedenkingen ook vele suggesties voor verbetering zijn gedaan.

Een belangrijk knelpunt zijn de tekst en uitleg bij de criteria. Veel reacties gaan in op zaken als onduidelijkheid, complexiteit, detaillering en de onnavolgbaarheid van de normen. De conclusie is dat de huidige presentatie (opzet, vormgeving en communicatie) tot zeer veel misverstanden en daarmee onnodige zorg, discussie én weerstand heeft geleid.

Als daar doorheen wordt gekeken, is de conclusie dat de basisfilosofie, namelijk het gebruik van criteria voor de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van het omgevingsrecht, op zichzelf niet ter discussie staat. Dit wordt in meerdere reacties – en ook tijdens de bijeenkomst van 21 oktober – expliciet onderschreven.

Er zijn wel de nodige aandachtspunten. Deze kunnen globaal worden verdeeld in verbeterpunten in de criteria zelf en eminente aandachtspunten voor het vervolgproces. De aan te brengen verbeterpunten in de criteria zelf zijn vooral methodologisch van aard, in combinatie met de exacte normstelling. Dit gaat bijvoorbeeld om de eisen van minimale tijdbesteding, de vervlechting van verschillende (functionele en organisatorische) eisen en het niet transparant zijn van (de gevolgen voor) het volume van de capaciteit.

In welke mate er inhoudelijk aan de criteria moet worden 'gesleuteld' hangt af van hoe de criteria in het vervolgproces worden ingezet: als hard beoordelingskader of als diagnose-instrument? Het vervolgproces zelf moet in elk geval voldoende oog hebben voor de context waarbinnen de kwaliteitsslag moet worden gemaakt. Deze is voor gemeenten meeromvattend en op een aantal punten ingrijpender dan de organisatie van het omgevingsrecht.

Op grond van de reacties en de analyse daarvan, zijn zeven aanbevelingen geformuleerd:

Aanbeveling 1: zorg voor een goede een eenduidige toelichting

Er zijn veel onnodige misverstanden en uiteenlopende interpretaties van de opzet en uitleg van de criteria. Zorg dus voor een goede toelichting bij de interpretatie, reikwijdte en het gebruik van de criteria.

Aanbeveling 2: gebruik criteria primair als diagnose-instrument

Gebruik de kwaliteitscriteria in dit stadium vooral als diagnose-instrument om te bepalen waar de kritische aspecten zitten in de organisatie. Presenteer het zo naar gemeenten (en provincies) en maak het daarvoor ook geschikt. Kwaliteitsverbetering moet een door de organisaties zelf gedragen proces zijn. Met de huidige perceptie van de kwaliteitscriteria, kunnen ze die rol niet vervullen.

Aanbeveling 3: focus op methodologische verbetering criteria

Er zijn vele inhoudelijke en methodologische opmerkingen gemaakt bij de criteria. Op enkele specifieke punten na (zoals bijvoorbeeld de aandacht- en eisen voor BOA's) gaat het vooral om verfijning van de criteria en tasten deze de essentie niet aan. Belangrijkste noodzakelijke aanpassingen – los van hoe het vervolgproces eruit komt te zien – zijn methodologisch van aard

Aanbeveling 4: start proces met goede foto van de feitelijke situatie

Breng bij de nulmeting vooral in beeld wat de feitelijke situatie is en focus in het vervolgtraject op het aanbrengen van verbetering in de meest urgente situaties (slechte prestaties, specifieke eisen als waarborgen voor beschikbaar expertise etc.). De norm in de criteria geldt daarbij meer als referentieniveau ('benchmark') dan als 'zeef' om te bepalen of een gemeente taken en expertise moet onderbrengen bij een regionale uitvoeringsorganisatie.

Aanbeveling 5: zorg voor een instrument dat het volume transparant maakt

Zorg daarom dat bij de nulmeting een instrument beschikbaar is om transparant te maken wat a) het huidige volume van expertise is en b) wat een bij specifieke situatie passend (globaal) referentieniveau voor het gewenste volume is.

Aanbeveling 6: ga uit van een gefaseerd implementatieproces

Breng een samenhangende fasering en realistisch tijdspad aan in het implementatieproces die er samengevat als volgt uit ziet:

- Fase 1: kwartiermaker (2009/2010)
- Fase 2: 'maken foto' (1^e helft 2010)
- Fase 3: lerende implementatie (2010/2011)
- Fase 4: tussenmeting (2012)
- Fase 5: focus in implementatie (2013/2015)
- Fase 6: nazorg en beheer (vanaf 2015)

Aanbeveling 7: zorg voor een vliegwielfregeling

Denk na over een vliegwielfregeling die dient ter stimulering van degenen die snelheid in het verbeteren en borgen van de kwaliteit beloont. Bijvoorbeeld in de vorm van (extra) financiële ondersteuning.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Opdracht.....	5
1.2	Aanpak	5
1.3	Opbouw rapport.....	6
2	Respons	7
2.1	Profiel respondenten.....	7
2.2	Omvang en soort reacties.....	7
2.3	Samenstelling deelnemers reflectiedag 21 oktober	8
2.4	Reflectie.....	8
3	Communius opinio	9
3.1	Inleiding.....	9
3.2	Wat is de toonzetting van de reacties?	9
3.3	Hoe vallen de criteria zelf?.....	10
3.4	Reflectie.....	12
4	Criteria zelf	14
4.1	Inhoudelijke aspecten	14
4.2	Methodologische aspecten	16
4.3	Organisatorische aspecten.....	19
4.4	Focus criteria	20
4.5	Reflectie.....	21
5	Context en gevolgen	23
5.1	Is er bij de (toepassing van de) criteria voldoende oog voor de context?	23
5.2	Is de impact van de criteria wel helder en wenselijk?	24
5.3	Reflectie.....	26
6	Slotsom.....	28
6.1	Totaalbeeld.....	28
6.2	Aanbeveling 1: zorg voor een goede een eenduidige toelichting	29
6.3	Aanbeveling 2: gebruik criteria primair als diagnose-instrument.....	29
6.4	Aanbeveling 3: focus op methodologische verbetering criteria.....	29
6.5	Aanbeveling 4: start proces met goede foto van de feitelijke situatie	30
6.6	Aanbeveling 5: zorg dat het volume van de expertises transparant wordt...	31
6.7	Aanbeveling 6: ga uit van een gefaseerd implementatieproces.....	31
6.8	Aanbeveling 7: zorg voor een vliegwielregeling	32

1 Inleiding

1.1 Opdracht

In het licht van de professionalisering van de uitvoering van het omgevingsrecht, is in opdracht van het ministerie van VROM een set van kwaliteitscriteria opgesteld. Het doel van deze criteria is het vaststellen of een organisatie in staat moet worden geacht de kwaliteit van de uitvoering van deze taken voldoende te borgen. De kwaliteitscriteria bestaan uit drie onderdelen, te weten:

- de kritieke massa voor de organisatie
- het borgen van het uitvoeringsproces
- inhoudelijke eisen aan dit uitvoeringsproces

De criteria zijn in concept vrijgegeven op 1 oktober 2009.

IPO en het ministerie van VROM hebben aan Arena Consulting gevraagd in de maand oktober een externe controle op deze criteria uit te voeren. Het doel van deze controle is tweeledig. Enerzijds gaat het om een inhoudelijke (methodologische) toets op validiteit (zoals 'goede indicator voor kwaliteit?') en betrouwbaarheid (zoals meetbaarheid) van de criteria. Anderzijds gaat het om het peilen van de algemene 'stemming' rond de kwaliteitscriteria. Dit ook met het oog op het vervolgproces.

1.2 Aanpak

De externe controle is in vijf stappen uitgevoerd:

Stap 1: afbakening en opzet

Stap 2: verzamelen reacties via internetvoorziening

Stap 3: interactieve werksessie

Stap 4: bureauanalyse

Stap 5: rapportage

Voor het verzamelen van de reacties op de kwaliteitscriteria is een projectwebsite opgezet met ondersteuning van bureau FlyCatcher. Op deze website is instanties de mogelijkheid gegeven om in de periode 1 oktober tot en met 14 oktober een reactie te geven. Met het oog op de verwerking is de reactiemogelijkheid daarbij in de volgende onderdelen verdeeld:

- algemene (tekstuele) reactie op de criteria als geheel
- enquête met voorgestructureerde vragen over de duidelijkheid, juistheid, volledigheid, meetbaarheid en bruikbaarheid van de drie onderdelen (kritieke massa, proces en inhoud)
- mogelijkheid op per criterium commentaar te geven

Op basis van een tussentijdse analyse is met 60-70 medewerkers van gemeenten, provincies, milieudiensten, VNG, IPO en VROM op 21 oktober gediscussieerd over de kwaliteitscriteria. De discussie was vooral bedoeld om verdieping en samenhang aan te brengen in de internetrespons.

Op basis van de binnengekomen reacties en de discussie op 21 oktober heeft Arena Consulting een onafhankelijke analyse uitgevoerd. De strekking daarvan en de aanbevelingen die op grond daarvan zijn gedaan, zijn de verantwoordelijkheid van Arena Consulting en vertegenwoordigen niet per se de analyse en standpunten van de opdrachtgevers.

1.3 Opbouw rapport

De algemene 'lading' van de reacties is zeer kritisch. De kanttekeningen variëren van 'fundamentele bezwaren tegen opzet en inzet van de kwaliteitscriteria' tot 'technische kritiek' op onderdelen van de criteria.

In de analyse is vastgesteld dat veel opmerkingen mede zijn terug te voeren op onduidelijkheden en misverstanden over de methodiek, reikwijdte en mogelijke impact van de criteria. Met andere woorden, de kritiek gaat uit van verkeerde vooronderstellingen, ten gevolge van een gebrekkige communicatie over en presentatie van de criteria. Dit geldt echter zeker niet voor alle reacties. Voor een zuivere weergave van de aard van de reacties, hebben we daarom besloten om vier informatieblokken te onderscheiden:

- Blok 1: profiel van de respondenten (hoofdstuk 2)
- Blok 2: communis opinio: algemene waardering, ook al is deze gebaseerd op verkeerde aannames (hoofdstuk 3)
- Blok 3: commentaar op de kwaliteitscriteria zelf (hoofdstuk 4)
- Blok 4: kanttekeningen in verband met de context en mogelijke gevolgen van de toepassing van de criteria (hoofdstuk 5).

Bij elk blok is getracht tot een zo getrouw mogelijke samenvatting van de reacties te komen. De reacties zijn per blok of onderdelen daarin, van een eerste reflectie door Arena Consulting voorzien. Daarbij is ook gebruik gemaakt van de reflectiedag op 21 oktober.

In hoofdstuk 6 staan de conclusies die Arena Consulting uit het voorgaande trekt en de aanbevelingen die op basis daarvan worden gedaan. De aanbevelingen richten zich zowel op de criteria zelf als op de wijze waarop deze in het vervolgproces zouden moeten worden gebruikt. Als bijlagen zijn een bundeling van alle algemene reacties en een overzicht van de detailopmerkingen opgenomen.

2 Respons

Dit hoofdstuk geeft een korte schets van het profiel van de respondenten en hun algemene oordeel over de kwaliteitscriteria.

2.1 Profiel respondenten

Op de website hebben zich totaal 311 respondenten aangemeld. Hiervan hebben er 161 uiteindelijk ook op één of meer criteria en/of onderdelen een reactie gegeven. Daarnaast is van enkele gemeenten en provincies een separate reactie ontvangen. Het profiel van de respondenten die inhoudelijk hebben gereageerd is als volgt:

Naar functie		Naar werkveld		Naar instantie	
Bestuurder	1%	Bouw en R.O.	15%	Gemeenten	76%
Leidinggevend	29%	Milieu	26%	Provincies	6%
VTH-uitvoering	8%	Integraal	48%	Rijksoverheid	2%
Beleidsmedewerker	25%	overige	11%	Regionale diensten	6%
Coördinator	21%			overige	9%
Overige	16%				
<i>totaal</i>	<i>100%</i>		<i>100%</i>		<i>100%</i>

Het aandeel leidinggevend, coördinatoren (handhaving, regie etc.) en beleidsmedewerkers is hoog in vergelijking met het aantal medewerkers dat uitvoering geeft aan de primaire processen waarop de criteria betrekking hebben. Naar werkveld is er een redelijke verdeling tussen milieu en niet-milieu. Bijna de helft van de respondenten geeft aan verantwoordelijk te zijn voor een VROM-breed (Wabo-breed) taakveld. Naar instantie komen verreweg de meeste reacties van gemeenten.

2.2 Omvang en soort reacties

De reacties lopen uiteen van algemene reacties (met ook aandacht voor detailpunten) tot gedetailleerd commentaar bij de criteria. Samengevat is het responsprofiel als volgt:

Soort reactie	omvang
Algemene reacties	Totaal circa 300 pagina's
Enquêtes ingevuld	55 enquêtes ingevuld
Detailcommentaar criteria kritieke massa	Op elk van de 21 criteria voor kritieke massa is door 2 tot 17 respondenten commentaar gegeven; totaal 380 detailopmerkingen en suggesties
Detailcommentaar criteria proces	Op 24 van de 27 procescriteria is door 1 tot 7 respondenten commentaar gegeven; totaal 117 detailopmerkingen en suggesties
Detailcommentaar criteria inhoud	Op alle 5 onderdelen is door 1 tot 6 respondenten commentaar gegeven; totaal 14 detailopmerkingen en suggesties

De inhoud van de reacties komt in de volgende hoofdstukken aan de orde. De detailreacties richten zich vooral op de criteria voor de kritieke massa en in mindere mate op de procescriteria en de inhoudelijke aspecten.

2.3 Samenstelling deelnemers reflectiedag 21 oktober

Aan de reflectiedag op 21 oktober 2009 hebben 64 mensen deelgenomen. De deelnemers zijn gericht uitgenodigd via de provinciale regisseurs. Daarbij was het streven zoveel diversiteit der geledingen en niet per se een representatief beeld van Nederland. Het doel was vooral een gekwalificeerde gedachtewisseling en niet – in tegenstelling tot de internetreflectie – een beeld van de communis opinio. Per provincie hebben vier tot zes mensen deelgenomen. Het uiteindelijke profiel van de deelnemers was als volgt.

Naar instantie		Naar functie		Primaire werkveld	
Kleine gemeenten	20%	Manager	31%	Vergunningen	19%
Middelgrote gemeenten	30%	Beleidsmedewerker	28%	Handhaving	36%
Grote gemeenten	8%	Overige	23%	Beide	31%
Provincies	28%	Regie, VROM, VNG	17%	Anders	13%
Milieudiensten	9%				
Overige	5%				
<i>Totaal</i>	<i>100%</i>		<i>100%</i>		<i>100%</i>

Qua samenstelling is de deelname van gemeenten relatief kleiner dan bij de internet reacties en een groter aandeel van de provincies. Een belangrijk deel van de laatste groep betrof regisseurs. Middelgrote gemeenten zijn bij de groep gemeenten relatief oververtegenwoordigd ten opzicht van de kleine gemeenten.

Qua functie waren de verschillende geledingen redelijk gelijkwaardig vertegenwoordigd en op hoofdlijnen vergelijkbaar met het functieprofiel van de respondenten uit de internetreflectie. Over het geheel waren medewerkers die werkzaam zijn in het werkveld handhaving (in combinatie met andere werkvelden) het meest vertegenwoordigd.

2.4 Reflectie

In een periode van twee weken is een zeer groot aantal instanties (medewerkers) erin geslaagd een (uitvoerige en gedetailleerde) reactie te geven. De reacties komen vooral van gemeenten. Bijna tweederde van de reacties komt van respondenten die actief zijn buiten het milieuveld (R.O., bouw etc.) of integraal werken (VROM, Wabo). Management, beleidsmedewerkers en (team)coördinatoren zijn goed vertegenwoordigd. De professionals (uitvoering VTH-taken) zijn ondervertegenwoordigd.

In combinatie met het deelnemersprofiel van de reflectiedag, kunnen de reacties als een goede graadmeter worden gezien voor de waardering van de kwaliteitscriteria.

3 Communius opinio

3.1 Inleiding

Een groot deel van de reacties gaat in op specifieke punten. Het totaal aan reacties levert ook een algemeen beeld op van hoe de kwaliteitscriteria zijn gevallen bij (vooral) gemeenten. Daartoe is in de analyse onder meer gekeken naar de toonzetting van de reacties en motivering daarbij. Daarnaast is de respondenten via de website, meer gestructureerd naar hun algemene oordeel over de kwaliteitscriteria gevraagd.

3.2 Wat is de toonzetting van de reacties?

In veel reacties wordt ongenoegen geuit over het proces rond de uitvoering van de VTH-taken in het algemeen en de kwaliteitscriteria in het bijzonder. Trefwoorden zijn daarbij 'verontwaardiging', 'ongeloof' en 'wantrouwen'. Samengevat is dit als volgt onderbouwd.

Uitkomst van toepassing criteria niet kunnen plaatsen

Er is een algemeen gevoel van ongeloof dat slechts 10-20% van de instanties (mogelijk) aan de criteria – qua kritieke massa - kan voldoen. Volgens de respondenten strookt deze implicatie niet met wat een goede praktijk is en gaat er teveel de suggestie vanuit dat de ontwikkelingen van de afgelopen 5-10 jaar niets hebben opgeleverd. Het ongeloof geldt in het bijzonder bij instanties die de afgelopen jaren een doorlichting hebben gehad van de VROM-inspectie, de provinciale regisseur en/of een onafhankelijke auditor met als conclusie dat organisatie en uitvoering (dik) op orde zijn. De discrepantie is volgens de respondenten ook bestuurlijk en politiek niet uit te leggen.

Detailering en concept

Een deel van de reacties voert terug op de detailering en het conceptuele model achter de kwaliteitscriteria. Er wordt gesproken van 'doorslaan in theorie die weinig verband houdt met de realiteit'. De mate van detailering – ook hier weer vooral de criteria voor de kritieke massa – past volgens de respondenten niet bij hoe je met organisatie-ontwikkeling omgaat. Vooral de combinatie van detail, het (daardoor?) niet geheel kunnen duiden van de betekenis van de criteria én de 'ingebouwde druk' om zaken bij een regionale uitvoeringsorganisatie onder te brengen, roept een onwerkelijk gevoel op.

Korte reactietijd en communicatie over kwaliteitscriteria

In relatie met het vorige punt – detailering – heeft een groot aantal respondenten moeite met de korte reactietijd (minder dan 2 weken) die is gegeven. Enkele respondenten geven daarom een eerste reactie op hoofdlijnen. Een deel heeft moeite met het late tijdstip en de wijze van communiceren (bekendmaking op het moment van vrijgeven criteria, vooral via een aantal websites). Bij een aantal respondenten roept dit het gevoel op dat – in combinatie met het vorige punt – het proces (met opzet) onder druk wordt gezet.

Motieven achter criteria

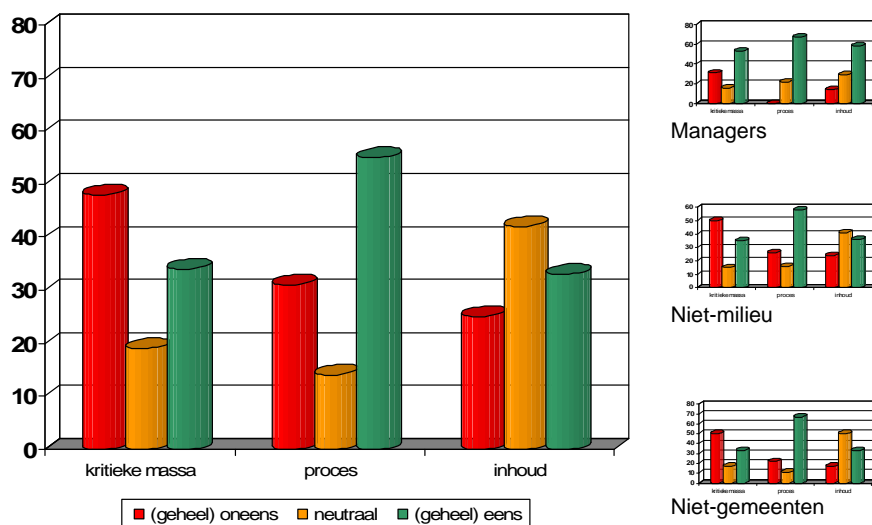
Dit sluit ook aan bij een laatste punt dat bij het gevoel van ongeloof en verontwaardiging naar voren wordt gebracht: een deel van de respondenten spreekt het vermoeden uit dat de criteria worden gebruikt om de afbakening van het basis-takenpakket - na amendering door de VNG – alsnog te omzeilen. Dit met name voor het deel van de capaciteit dat weliswaar dan niet verplicht via het basispakket in een regionale uitvoeringsdienst zou moeten worden ondergebracht, maar via de kwaliteitscriteria alsnog hier naartoe wordt gedrukt.

3.3 Hoe vallen de criteria zelf?

Aan de respondenten is daarnaast gevraagd op een aantal aspecten van de criteria hun algemene oordeel te geven. In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste opinies samengevat. De inhoudelijke motivering achter de opinies komt in de volgende hoofdstukken naar voren.

Zijn de criteria duidelijk?

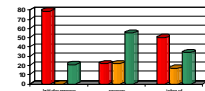
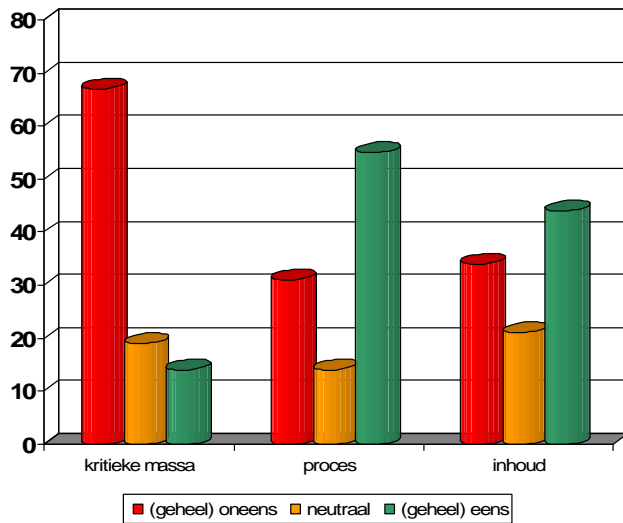
In de eerste plaats is gevraagd of de criteria duidelijk zijn. Onduidelijke criteria kunnen leiden tot verschillende interpretaties en zijn lastig bij een meting of beoordeling.



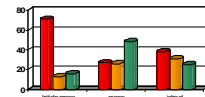
Over het totaal worden vooral de criteria over de kritieke massa minder duidelijk gevonden. De procescriteria zijn duidelijker. Onderverdeeld naar specifieke groepen, blijkt dat managers de criteria voor de kritieke massa over het algemeen duidelijker vindt dan de groep als geheel. Het verschil tussen milieu en niet-milieu is klein. Niet-gemeenten vinden de criteria voor het proces duidelijker dan de gemeenten. Over de criteria voor de kritieke massa en de inhoud is het beeld voor alle respondenten vergelijkbaar.

Zijn de criteria goede maatstaf?

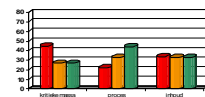
In de tweede plaats is gevraagd of de criteria een goede maatstaf zijn voor het beoordelen en borgen van de kwaliteit. Het oordeel hierover kan worden gezien als een expertoordeel



Managers



Niet-milieu

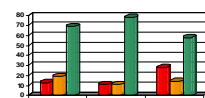
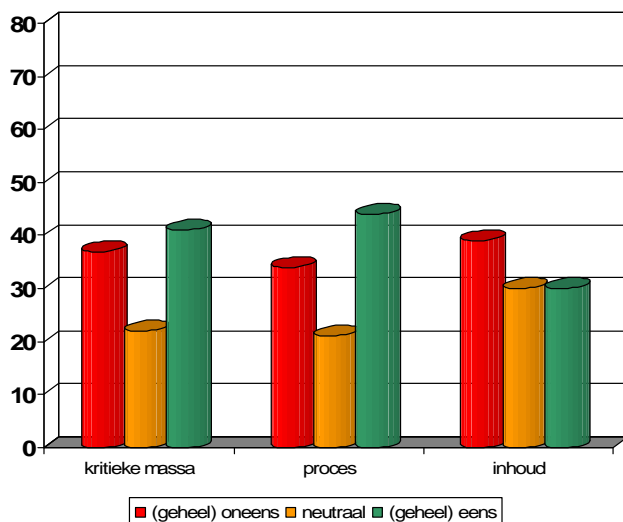


Niet-gemeenten

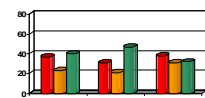
('zijn de criteria een goede maatstaf ') én als indicator voor de acceptatie van de criteria. Voor de hele groep geldt dat de criteria voor de kritieke massa niet als een goede maatstaf voor de kwaliteit van de organisatie worden gezien. De procescriteria en in iets mindere mate de inhoudelijke eisen daarbij, worden door een groot deel van de respondenten als valide bestempeld. In vergelijking met de totale groep respondenten, zijn de managers kritischer over de criteria voor de kritieke massa, maar positiever over de validiteit van de procescriteria. De respondenten die werkzaam zijn in andere werkvelden dan milieu of integraal werken, laten een vergelijkbaar beeld zien als de totale groep. De niet-gemeenten zijn meer verdeeld over de validiteit van de criteria dan de gemeenten.

Zijn de criteria meetbaar?

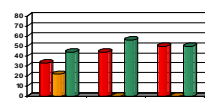
Tenslotte is de respondenten gevraagd of de criteria meetbaar zijn? Dit is van belang voor het uitvoeren van de nulmeting, het monitoren en het betrouwbaar kunnen beoordelen. Over de meetbaarheid zijn de respondenten als geheel verdeeld. In orde van grote vinden



Managers



Niet-milieu



Niet-gemeenten

ongeveer evenveel respondenten de criteria goed meetbaar als niet goed meetbaar. Er is ook een relatief grote groep die de criteria niet specifiek goed of slecht meetbaar vindt. De managers zijn op dit punt meer eenduidig: de criteria zijn naar hun oordeel goed meetbaar. Er is geen wezenlijk verschil tussen medewerkers die exclusief in het werkveld milieu opereren en degenen die op andere terreinen of integraal opereren. De niet-gemeenten zijn evenals de groep als geheel verdeeld over de meetbaarheid. Ten aanzien van de criteria voor proces en inhoud wel uitgesprokener.

3.4 Reflectie

TOONZETTING

De reacties die de criteria oproepen zijn authentiek: ze blijven niet hangen in emotionele bespiegelingen, maar benoemen inhoudelijk waar het ongeloof, verontwaardiging en het wantrouwen op gebaseerd zijn. De reacties zijn niet op het niveau van 'we zijn het er per definitie niet mee eens'. Dit blijkt uit het gegeven dat in veel reacties waarin naast kritiek wordt gegeven, ook verbeteringsuggesties worden gedaan. Aan de andere kant kunnen we ons niet aan de indruk onttrekken dat de reacties voor een belangrijk deel worden bepaald door de interpretatie die aan de kwaliteitscriteria worden gegeven en de aannames over de reikwijdte, wijze van gebruik en mogelijke gevolgen. In de presentatie en het korte tijdbestek, laten de criteria blijkbaar veel ruimte voor verschillende interpretaties en daardoor onjuiste conclusies. Niet alleen bij gemeenten, maar ook bij regisseurs en zelfs binnen de geledingen van VROM. Het korte tijdspad waarbinnen reacties konden worden gegeven heeft daarbij niet geholpen.

COMMUNIS OPINIO

Het algemene oordeel over de criteria voor de kritieke massa is zeer kritisch. Het management is uitgesprokener dan de groep respondenten als geheel: kritischer over criteria kritieke massa en meer steun voor de procescriteria en meetbaarheid van de criteria. Er zijn er geen grote verschillen in reactie tussen milieu en niet-milieu (of integraal). Op punten als duidelijkheid en meetbaarheid, zijn de managers positiever dan de overige respondenten. Blijkbaar appelleert de formulering van de criteria meer aan de 'managementtaal' dan aan die van inhoudelijke medewerkers. Qua duidelijkheid is er geen verschil van mening tussen respondenten met een milieu-achtergrond (en waarschijnlijk vertrouwd met kwaliteitscriteria) en respondenten met een andere of integrale achtergrond. De criteria zijn niet onduidelijker voor werkvelden die deels voor het eerst met de systematiek te maken krijgen.

SAMENGEVAT

De toonzetting en inhoud van de reacties tonen een oprechte zorg en betrokkenheid. Een belangrijk deel van de (negatieve) lading en kritiek (zie ook verderop) had waarschijnlijk

kunnen worden voorkomen door een meer zorgvuldige communicatie en presentatie van het geheel. Reparatie hiervan is een conditio sine qua non voor het vervolg.

4 Criteria zelf

De basis – het gebruik van criteria voor kritieke massa en proces – wordt door verreweg het grootste deel van de respondenten niet ter discussie gesteld. De waarde hiervan wordt juist onderstreept. Op de criteria zelf is zowel in algemene zin als in detail gereageerd. De algemene reacties hebben vooral betrekking op de vraag of de criteria een goede maatstaf voor (de borging van) de kwaliteit van organisatie en uitvoering van het omgevingsrecht zijn. De specifieke reacties gaan in op de afzonderlijke criteria. Zowel bij de algemene reacties als bij de specifieke reacties zijn suggesties gedaan voor verbetering. We vatten de belangrijkste (clusters) van specifieke opmerkingen samen en geven daarbij steeds een korte reflectie.

4.1 Inhoudelijke aspecten

BOA's

Ten aanzien van de eisen aan BOA's worden verschillende opmerkingen gemaakt.

Samengevat zijn deze als volgt:

- Het gaat om een nieuwe taak
- het verplicht toepassen van de bestuurlijke strafbeschikking strookt niet met de gemeentelijke keuzevrijheid om hier gebruik van te maken
- wat zijn de kosten hiervan?

*Reflectie: **Aandachtspunt criteria.** Wordt in de meeste reacties als een principieel punt naar voren gebracht. Dit punt moet bestuurlijk worden afgewogen.*

Focus opleiding

Veel opmerkingen gaan over de opleidingseisen als belangrijk aspect van de kwaliteit van een medewerker. Hierbij worden de volgende kanttekeningen geplaatst:

- wat betekent dit voor het aannemen van jonge en dus onervaren medewerkers?
- ervaring en competenties zijn minstens zo relevant als opleiding; competenties vallen echter buiten de criteria.
- wat te doen met MBO'ers die door ervaring op voldoende niveau zijn, maar niet voldoen aan de gestelde HBO-opleidingseisen?
- Vereiste verhouding van MBO-HBO is niet op alle punten realistisch en nodig.

*Reflectie: **Aandachtspunt formulering criteria en implementatieproces.** Exacte formulering van criteria op dit punt heroverwegen. Daarbij ook kijken naar transitieperiode: op lange termijn streven naar HBO-niveau, maar op korte termijn ook gelijkwaardig (praktijk)niveau accepteren.*

Ontbrekende onderwerpen

Door diverse respondenten zijn onderwerpen genoemd die naar hun idee ontbreken in de criteria:

- APV
- EU-regelgeving en ontwikkelingen in wet- en regelgeving ('criteria van 2009 en niet van 2013')
- Toezicht op illegale bouw en gebruik (nu vooral gericht op nieuwbouw)
- Afvalstoffen
- BAG
- ...

*Reflectie: **Aandachtspunt formulering criteria.** Er is een keuze gemaakt in de afbakening van de thema's waar de criteria op dit moment betrekking op hebben. Het lijkt wel raadzaam om een globaal tijdpad aan te geven voor de andere thema's. Belangrijkste aandachtspunt is de vraag of te verwachten wijzigingen in wetgeving binnen enkele jaren ook leiden tot wezenlijk andere kwaliteitseisen. Anticiperen daarop is wenselijk.*

Tijdbesteding

Dat een specialist een significante hoeveelheid tijd moet besteden aan zijn/haar deskundigheidsgebied, staat niet ter discussie. In de criteria voor kritieke massa worden percentage van 40% en 70% gehanteerd voor de minimale tijdbesteding om een deskundigheidsgebied voldoende te waarborgen. Bij deze percentages worden vraagtekens gezet:

- dit maakt het moeilijk/onmogelijk om deskundigheidsgebieden te combineren (wat nu bij veel gemeenten het geval is)
- met de keuze voor 40% en 70% is het niet mogelijk om een medewerker te hebben met een kernexpertise en een aanvullend deskundigheidsgebied (40% + 70% = 110%)

*Reflectie: **Aandachtspunt formulering criteria.** Percentages te besteden tijd toetsen op organiseerbaarheid en integrale combineerbaarheid.*

Minimale omvang team

Bij de criteria voor kritieke massa wordt een minimale omvang van een team genoemd wil de bedrijfszekerheid voldoende gewaarborgd zijn (grondregel: 2 medewerkers per deskundigheids/taakgebied en 1 in opleiding). Gemeenten merken op dat dit betekent dat de organisatie uit minimaal 75 medewerkers moet komen te bestaan. Er worden vraagtekens gezet bij de doelmatigheid hiervan. Daarnaast wordt aangegeven dat er andere manieren zijn om de bedrijfszekerheid te waarborgen (b.v. door naast eigen

deskundigheid gebruik te maken van de deskundigheid van een buurgemeente, milieudienst, adviesbureau etc.).

*Reflectie: **Aandachtspunt implementatieproces.** Reacties zijn deels het gevolg van misverstanden over de interpretatie van de criteria (voldoen aan criteria is alleen aan de orde als b.v. deskundigheidsgebied ook relevant is voor gemeente, criteria maken onderscheid in verschillende niveaus, maar dit komt niet duidelijk naar voren). Ook wordt blijkbaar een koppeling gelegd tussen het niet-voldoen aan de criteria en de schaal van de organisatie die daar wel aan voldoet. Als dit de bedoeling is, moet dat expliciet worden gemaakt. Als dit niet de bedoeling is, moet dat worden uitgelegd. Daarnaast is een betere onderbouwing nodig van de teamomvang waar meer dan 2 medewerkers worden verlangd.*

Integraliteit processen

De criteria gaan uit van sectorale taken en sectorale expertises. Gemeenten benadrukken dat steeds meer integraal wordt gewerkt. Dit betekent dat deskundigheid – op een bepaald niveau – ook bij een medewerker integraal aanwezig moet zijn. De criteria gaan hieraan voorbij.

*Reflectie: **Aandachtspunt implementatieproces.** Nogmaals kritisch kijken naar de vraag wat de criteria beoordelen en wat de uitkomst daarvan kan betekenen voor de organisatie. Hangt onder meer samen met andere onderdelen van de criteria zoals minimale tijdbesteding en aantal medewerkers met bepaalde expertise.*

4.2 Methodologische aspecten

Koppeling aan kengetallen

De kwaliteitscriteria geven aan waar de organisatie kwalitatief aan moet voldoen. In de reacties wordt aangegeven dat kengetallen worden gemist: hoeveel van een bepaalde expertise moet je hebben voor bijvoorbeeld het kunnen beoordelen van geluid bij een vergunningaanvraag? Gemeenten geven aan dat het hierdoor niet mogelijk is om een goede inschatting te maken van de gevolgen voor de capaciteit en de financiën zijn als de organisatie van de expertise zou moeten veranderen.

*Reflectie: **Aandachtspunt implementatieproces.** Zorg dat bij de nulmeting instanties een instrument in handen hebben om te bepalen wat voor hen het volume (= aantal benodigde uren) van de in te zetten expertise is. Op die wijze kunnen ze ook inzichtelijk maken wat de eventuele implicaties zijn van het anders organiseren van deze inzet. Een dergelijk instrument zal ook nodig zijn bij de bepaling van het volume van het basispakket uit het basis-takenpakket.*

Differentiatie naar aard gemeente

In diverse reacties wordt aangegeven dat de kwaliteitscriteria (voor kritieke massa) onvoldoende rekening houden met de aard van de gemeente. Een gemeente waar een aspect als externe veiligheid nauwelijks speelt, moet toch aan de eisen voldoen en dat is onredelijk zo luidt de stelling.

*Reflectie: **Aandachtspunt implementatieproces.** Betere toelichting op de criteria voor kritieke massa. Indien expertise niet relevant is voor de taakbelasting van een gemeente, hoeft hierin ook niet te worden voorzien. Ook meer benadrukken dat criteria voor gemeenten ook beoordelingskader kunnen zijn voor partij die zij inhuren.*

Detailtering en meetbaarheid

Een veelgemaakte opmerking is dat de detailtering van de kwaliteitscriteria veel te groot is. Dit is niet het niveau van organisatieontwikkeling en er worden vraagtekens gezet bij de meetbaarheid.

*Reflectie: **Aandachtspunt implementatieproces.** Nogmaals kritisch kijken naar de functie van de kwaliteitscriteria. Is mate van detailtering nodig voor de organisatieontwikkeling en is de gevraagde informatie (vooral de uitsplitsing) redelijkerwijs te leveren door gemeenten? Wel waarborgen dat in de nul-meting de feitelijke situatie (kwantitatief en kwalitatief) in beeld wordt gebracht en dat niet wordt volstaan met een zelfkwalificatie (voldoet wel/voldoet niet). Inzicht in volume van expertise is nodig om besluit te kunnen nemen over mogelijke organisatieveranderingen.*

Verknoping

De kwaliteitscriteria voor kritieke massa zijn opgebouwd uit een aantal onderdelen die steeds terugkeren: aantal experts in team, minimale tijdbesteding/frequentie van werkzaamheden en opleidingseisen. Los van de exacte normstelling (40%/70% tijdbesteding etc.), hebben gemeenten vooral moeite met de verknoping van de verschillende criteria binnen een criterium. De kritiek is dat vooral deze verknoping het voor vrijwel geen enkele gemeente mogelijk maakt aan de criteria te voldoen.

*Reflectie: **Aandachtspunt formulering criteria en implementatieproces.** Leg in de criteria minimaal een knip tussen de functionele eisen en de organisatorische eisen. Maak eventueel een onderscheid tussen hardere en zachtere eisen. Zo kunnen bijvoorbeeld het uitvoeren van een collegiale toetst of en continuïteit in beschikbaarheid op meer manieren dan het onderbrengen van experts in één team worden geborgd.*

Verborgen normen inhoudelijke eisen procescriteria

In diverse reacties wordt aangegeven dat voor de onderbouwing van de normstelling in de criteria op een aantal plaatsen wordt verwezen naar andere documenten. Bijvoorbeeld het toezichtprotocol voor bouwen en wonen. De respondenten merken op dat deze documenten bij het opstellen nooit bedoeld zijn geweest als (minimum) norm, maar als referentieniveau. Bovendien zijn aan het verkrijgen van enkele documenten kosten verbonden (opgesteld door marktpartijen). Dit kan volgens de respondenten niet de bedoeling zijn.

*Reflectie: **Aandachtspunt formulering criteria.** Een onderbouwing moet robuust maar ook zuiver zijn. Oneigenlijk gebruik van documenten op dit punt zal niet worden geaccepteerd. Een ander aandachtspunt is dat te diepgaande detaillering in normstelling, een realistische organisatieontwikkeling op slot zet. Wat voor de kwaliteitscriteria kritieke massa in zijn algemeenheid geldt, moet ook gelden voor de inhoudelijke eisen bij de proces criteria: hanteer deze als voorlopig referentieniveau voor de diagnose.*

Niveaus van expertise

In verschillende reacties wordt aangegeven dat een groot deel van de werkzaamheden/taakuitvoering niet specifiek specialistisch is, maar wel een bepaald kennisniveau / deskundigheidsniveau vereist. Dit is echter minder hoog/specifiek dan de criteria aangeven. De kritiek is dat de criteria onvoldoende verschil maken in de niveaus van expertise/kennis/deskundigheid die nodig zijn. Naast 'echte specialisten' heb je medewerkers met generieke (en integrale) kennis van verschillende thema's. Bovendien wordt van vergunningverleners/toezichthouders ook een zekere basiskennis verwacht.

*Reflectie: **Aandachtspunt formulering criteria en implementatieproces.** Benoem (exemplarisch) de specifieke activiteiten waarop de criteria voor kritieke massa betrekking hebben. Dit geldt in het bijzonder voor de eisen aan expertise. Het onderscheid in niveaus van expertise zit teveel verstopt in de huidige presentatie. Maak in de opbouw een duidelijk onderscheid tussen bijvoorbeeld een specialistenniveau (uitvoeren of beoordelen akoestisch onderzoek, beoordelen QRA's, beoordelen constructie etc.), een algemeen deskundigheidsniveau (in staat om inhoudelijk advies te geven in primaire processen van vergunningverlening, bouw etc.) en een niveau van basiskennis bij onder meer generalistische vergunningverleners en toezichthouders.*

Balans

Er zijn uiteenlopende opmerkingen gemaakt over het niet voldoende in balans zijn van de set criteria als geheel. Samengevat komen vooral de volgende zaken naar voren:

- inhoudelijke balans tussen milieu, bouwen etc. en de samenhang (integraliteit) daartussen
- de balans tussen de criteria voor kritieke massa (rigide, zwaarwegend) en voor proces (globaal, 'dreiging papieren tijger', 'goede basis')
- onderscheid in structurele situaties en incidentele situaties

*Reflectie: **Aandachtspunt formulering criteria en implementatieproces.** Uitvoeren controle op welke punten de balans in normstelling onvoldoende is: zijn vergelijkbare zaken vergelijkbaar genormeerd? Daarnaast verduidelijking over hoe criteria te hanteren en ervaringen uit professionalisering milieuhandhaving meenemen in implementatieproces.*

4.3 Organisatorische aspecten

Nabijheid

Deskundigheid wordt ingezet in verschillende werkprocessen (zoals vergunningverlening of ruimtelijke planontwikkeling). Dit vereist dat de expert ook enige kennis van zaken heeft van de lokale situatie en de bestuurlijke context kent. Voor een goede afstemming in het proces is het bovendien van belang dat de fysieke afstand tussen procesverantwoordelijke en expert niet te groot is. Er moet dus worden gewaarborgd dat een expert (ook) op locatie werkt.

*Reflectie: **Aandachtspunt implementatieproces.** Als instantie niet voldoet, zal moeten worden bekeken wat een passende vorm is om de kwaliteit van de expertise te borgen én voldoende nabijheid in de lokale werkprocessen. Dit vereist maatwerk.*

Ondersteuning

Naast expertise is ook ondersteuning essentieel voor de borging van de kwaliteit van de organisatie en uitvoering. Hieronder valt b.v. ook de ICT-voorziening en de kwaliteit van de staforganisatie. Hierover zeggen de kwaliteitscriteria voor kritieke massa niets.

*Reflectie: **Aandachtspunt implementatieproces.** is keuze die gemaakt is. Wordt vooral relevant indien er organisatorische verschuivingen optreden en bijvoorbeeld de informatie-uitwisseling ook meer op afstand moet plaatsvinden..*

Besturing

Veel gemeenten geven aan dat een van de meest kritieke factoren in het borgen van de kwaliteit van de uitvoering het procesverloop en de procesbeheersing is. Het vastleggen van e.e.a. in protocollen is daarbij zeker belangrijk, maar nog belangrijker is hoe de processen feitelijk worden bestuurd. Er zijn geen kwaliteitcriteria voor de kwaliteit van het lijn-, project- en procesmanagement (met uitzondering van de casemanager).

*Reflectie: **Aandachtspunt implementatieproces.** Essentieel punt in het functioneren van 'kwaliteit'. Heeft vooral te maken met persoonlijke kwaliteiten, organisatiecultuur en besturingsstijl in de organisatie. Bij de implementatie en organisatieontwikkeling flankerend een plaats geven, bijvoorbeeld door het organiseren van intervisie. Ook aandachtspunt wat betreft competenties van medewerkers als specialistische werkzaamheden op afstand komen te staan én wijze waarop specialistische inzet in locale processen vorm krijgt.*

Bredere inzet expertise

De expertise die wordt genoemd in de criteria voor de kritieke massa wordt breder ingezet dan alleen voor de uitvoering van het omgevingsrecht. De expertise speelt ook een rol bij de beleidsontwikkeling of de ondersteuning van het college van B&W (bij het beantwoorden van vragen).

4.4 Focus criteria

Feitelijk presteren organisatie versus eisen

De criteria zijn input- en throughput gericht. Er is geen / onvoldoende oog voor de output en outcome (die er volgens een aantal respondenten wel zijn of die worden ontwikkeld). Dit betekent dat in de huidige opzet van de criteria eisen worden gesteld aan een organisatie, ongeacht of deze het nu goed doet of niet.

*Reflectie: **Aandachtspunt implementatieproces.** Heeft te maken met de vraag welke de implicaties worden van het niet voldoen aan de criteria. Een koppeling tussen prestaties van de organisatie en de organisatorische implicaties van een nul-meting ligt wel voor de hand. Focus in het treffen van maatregelen vooral daar waar prestaties onvoldoende zijn én waar niet wordt voldaan aan de criteria.*

Klantproces

Een aantal gemeenten vraagt zich af wat de consequenties van de kwaliteitscriteria zijn voor het klantproces als expertise meer op afstand komt te staan. Expertise is ook nodig aan het loket.

*Reflectie: **Aandachtspunt implementatieproces.** verschuivingen in de organisatie moeten niet alleen tot betere en doelmatigere interne kwaliteit leiden, maar juist ook externe kwaliteit. Bij eventuele wijzigingen in de organisatie moet ook een inschatting worden gemaakt van de impact op het klantproces en waar nodig condities worden gecreëerd om de kwaliteit hiervan te verbeteren.*

4.5 Reflectie

De criteria staan in de basis niet ter discussie: nut (en nood)zaak hiervan wordt vrijwel alle respondenten onderschreven. Vanwege het beschikken over een referentiekader en vanwege enige uniformering.

Er is de nodige onduidelijkheid over de reikwijdte en interpretatie van de criteria voor kritieke massa (gaat dit over de 'basisexpertise of over de superexpertise?'). Hierdoor ontstaan volgens ons misverstanden, bijvoorbeeld over de feitelijke impact op de organisatie. De vraag is ook of criteria voor (de verschillende geledingen van) VROM en provinciale regisseurs voldoende eenduidig zijn. In elk geval behoeven de criteria qua interpretatie goede uitleg, nog los van de vraag of iedereen het eens is met de inhoudelijke en procesmatige gevolgen daarvan.

Er zijn veel inhoudelijke en methodologische detail-opmerkingen gemaakt. Over de betekenis van specifieke inhoudelijke opmerkingen onthouden wij ons van commentaar (deze zijn in een bijlage samengevat en zijn ter beoordeling aan de opstellers en materiedeskundigen). Er zit wel een duidelijke rode draad in de opmerkingen: in de huidige technische uitwerking zijn de criteria voor kritieke massa een moeilijk hanteerbare maatstaf voor de beoordeling en ontwikkeling van de organisatie. Deels is dit volgens ons op te lossen door nog eens kritiek naar een aantal feitelijke (getalsnormen) te kijken. Deels moet nog eens kritisch worden gekeken naar de (uitleg bij de) reikwijdte en eenduidigheid van de criteria. Zo richten de criteria voor de kritieke massa zich zowel op benodigde expertise (zoals voor geluid), de wettelijke taakuitvoering (zoals toezicht) als op rollen (zoals casemanagement). Deels zit het probleem in de stapeling van eisen binnen een aandachtspunt (én eisen aan tijdbesteding, én aantal medewerkers, én opleiding, én werkvoorraad).

Hierdoor worden in feite niet alleen eisen gesteld aan de huidige organisatie, maar wordt – zeker in de perceptie van gemeenten - bij voorbaat ingeprogrammeerd dat het grootste deel van de gemeenten niet kan voldoen en wat de oplossingsrichting is. Er treedt hier met andere woorden een interferentie op tussen kwaliteitseisen die kunnen worden gesteld aan een organisatie en de vraag of de organisatie aan een bepaald (schaal)model voldoet.

Een belangrijk aandachtspunt is – mede op basis van de reacties – de plaats en weging van de van de criteria én benodigde expertise in een breder palet van aandachtspunten in de kwaliteit van de organisatie. Een essentieel onderdeel van kwaliteitszorg is het feitelijk verloop van processen in een organisatie (en niet alleen de borging daarvan op systeemniveau). Enkele punten zijn onder meer dat de VTH-processen en de daarin ingezette expertise niet op zichzelf staan in de organisatie en dat vooral de feitelijke

aansturing van de processen essentieel is. In de van 'weging' van de criteria is het ons inziens vooral belangrijk dat de werkprocessen goed zijn geborgd (in termen van protocollen én feitelijke procesregie). In deze processen moet vervolgens zijn geborgd dat op de juiste momenten, op de juiste wijze, de juiste en voldoende expertise wordt ingebracht. Deze expertise kan zowel uit de eigen organisatie als (tijdelijk of structureel) van een andere organisatie worden betrokken.

5 Context en gevolgen

5.1 Is er bij de (toepassing van de) criteria voldoende oog voor de context?

Een deel van de reacties gaat vooral in op de context waarbinnen de kwaliteitscriteria gebruik worden. De strekking richt zich vooral op de vraag of het concept van de criteria en de technische uitwerking daarvan, voldoende aansluit bij een aantal andere en verdergaande ontwikkelingen bij gemeenten. De meeste van deze reacties zijn geformuleerd als vraag- en aandachtspunt voor het implementatietraject.

Aandacht voor bredere ontwikkeling gemeentelijke organisatie

Een groot aantal respondenten wijst erop dat in veel bredere zin de discussie loopt over het bestuurlijk (en organisatorisch) vermogen van – vooral kleinere – gemeenten. Een deel van de gemeenten overweegt op dit moment een vrijwillige fusie of het gezamenlijk inrichten van een back-office. Dit gaat veel verder dan de kritieke massa. De focus daarop is volgens de respondenten een te beperkte bril voor een te smalle oplossing.

Inpassing binnen financiële opgaven vanaf 2011

Een deel van de respondenten stelt vragen bij de financiële implicaties. Niet alleen wat betreft het 'eindbeeld' maar ook in de transformatie van de huidige organisatie naar een mogelijk andere organisatie. Dit vooral ook in het licht van de te verwachten bezuinigingen op het Gemeentefonds ('kan op lopen tot 20%'). De opmerking is, dat op basis van de huidige opzet van de criteria geen goede inschatting kan worden gemaakt van de financiële gevolgen van het eindbeeld en het transformatieproces. In de bestuurlijke besluitvorming is dat inzicht wel nodig.

Ontwikkeling gemeentelijk loket

Vanuit Binnenlandse Zaken is de beleidslijn dat de gemeente het loket voor burgers en bedrijven wordt. Wil zo'n loket goed kunnen functioneren, dan moet daar ook de deskundigheid zitten. Dit is een aandachtspunt bij de vraag wat een goede manier van organiseren is. Er moet bij opschaling mogelijk een onderscheid worden gemaakt tussen de formele organisatie en de operationele organisatie (waar is expertise gestationeerd).

Marktwerking en doelmatigheid

Gemeenten zoeken naar nieuwe vormen van organiseren om minder kwetsbaar te zijn, flexibeler te kunnen reageren op ontwikkelingen en om kosten te besparen. Dit betekent dat ook steeds meer wordt gekeken naar wat de kerntaken zijn en waarvoor externe partijen worden ingehuurd. Het laatste gebeurt zowel voor routinematige zaken als voor specifieke expertise. Er is zorg bij een aantal respondenten dat de criteria leiden tot een vorm van gedwongen winkelnering terwijl ze op een aantal punten juist gebruik willen maken van enige concurrentie tussen aanbieders.

Arbeidsmarkt en capacity building

De overheid heeft grote moeite om jonge mensen aan zich te binden. Er wordt actief beleid ontwikkeld om hierin verbetering aan te brengen. De kwaliteitscriteria kunnen hiermee op gespannen voet staan als wordt gekeken naar de opleidingseisen: wordt het nog mogelijk om jonge mensen aan te trekken voor de uitvoering van het omgevingsrecht? Wie verzorgt dan hun begeleiding? Is er een risico van 'versnelde vergrijzing' in de uitvoeringsorganisatie als je kijkt naar de kwaliteitscriteria?

Verkiezingen

In 2010 zijn er gemeenteraadsverkiezingen. Deze zullen waarschijnlijk tot verschuivingen in het lokale politieke en bestuurlijke spectrum leiden. De financiële agenda voor de komende jaren wordt daarin een leidend element. Daarnaast wordt verwacht dat de invloed van lokale partijen gaat toenemen. Het is niet duidelijk wat dit betekent voor de bestuurlijke koers al het gaat om de organisatie en kerntaken van de gemeente.

5.2 Is de impact van de criteria wel helder en wenselijk?

Zoal in het vorige hoofdstuk aangegeven, zijn veel opmerkingen niet los te zien van de vermoede gevolgen van de kwaliteitscriteria.

Autonomie gemeenten

GEDWONGEN WINKELNERING

Door uitbesteding van de uitvoering van een aantal taken/expertisegebieden expliciet geheel of gedeeltelijk uit te sluiten van uitbesteding aan adviesbureaus, vrezen gemeenten een gedwongen winkelnering. Ze vinden dit onwenselijk omdat dit a) de gemeentelijke autonomie in de organisatie aantast ('bestuur en organisatie loopt door elkaar') en b) het de vraag is of dit voor de gemeente ook de meest doelmatige oplossing is voor een expertiseprobleem.

BELEID EN AMBITIES VERSUS CRITERIA

Of een bepaalde deskundigheid nodig is, zal ook afhangen van het ambitieniveau van een gemeente. Dit is ook de systematiek in het kader van de professionalisering van de milieuhandhaving (prioriteitstelling bepaalt programmering, programmering bepaalt organisatie).

Organisatie

BESTUURLIJKE DRUKTE

In hoeverre leidt het gedwongen uitbesteden (aan een uitvoeringsorganisatie) tot meer bestuurlijke drukte? Er is afstemming nodig over de gezamenlijke organisatie (waartoe b.v.

ook risicoafdekking behoort) en de op het niveau van de afzonderlijke werkprocessen (er worden nu meer medewerkers in eenzelfde proces betrokken dan in de bestaande situatie).

GRENZEN AAN KNIPBAARHEID

Als deskundigheid naar de uitvoeringsdienst moet, betekent dit dat medewerkers taken verliezen. Deskundigheidsuren en functies/medewerkers lopen niet parallel. Het is dus niet zonder meer mogelijk (en misschien ook niet wenselijk) dat medewerkers van gemeenten overgaan naar de uitvoeringsorganisatie. Dit kan kostenverhogend werken voor gemeenten. Bovendien wordt expertise ook voor andere taken ingezet. Het op afstand plaatsen van expertise kan in bredere zin leiden tot een uitholling van de organisatie. De 'achterblijvende' organisatie wordt alleen maar kwetsbaarder.

NABIJHEID IN ORGANISATIE/ VERANKERING

Expertise wordt ingezet in (integrale) vergunning, plan en handhavingprocessen. Dit vereist een zekere nabijheid. Bijvoorbeeld aan het loket (= fysiek). Het vereist ook nabijheid in de zin dat een expert de bestuurlijke context moet snappen.

BESTUURLIJKE LASTEN

Respondenten verwachten dat de bestuurlijke lasten toenemen doordat er a) meer deskundigheid wordt georganiseerd, b) er fricties ontstaan in kosten doordat 'achterblijvende medewerkers' in dienst blijven en c) er sprake is van een taakuitbreiding (zoals verplichte BOA's). Er is nu geen zicht op wat de kosten zullen zijn. Meer kosten staat op gespannen voet met de te verwachten bezuinigingen vanaf 2011.

Klantproces

INTEGRAAL PROCES

Gemeenten hebben zich voorbereid op de Wabo of zijn daarmee bezig. Er zijn ook steeds meer gemeenten die de integrale organisatie anders gaan inrichten (meer op klantproces gericht etc.). Hierin zijn afwegingen gemaakt om e.e.a. integraal te laten verlopen. Het uit de organisatie halen van bepaalde taken en expertise verstoort deze organisatieontwikkeling. Het kan misschien leiden tot een verbetering van de borging van de expertise, maar of dit ook doelmatig is en bijdraagt aan de kwaliteit van de integrale dienstverlening, wordt betwijfeld.

ADMINISTRATIEVE LASTEN

De administratieve lasten voor burgers en bedrijven zullen toenemen door a) hogere leges en b) mogelijk meer overleg/afstemming.

Implementatieproces

SNELHEID EN TIJDPAD

Het tijdpad gaat ervan uit dat in de eerste helft van 2010 duidelijk moet zijn welke instanties op welke punten voldoen en welke maatregelen worden getroffen. Eind 2010 moeten instanties aan de criteria voldoen, met als escape het onderbrengen van zaken bij een uitvoeringsdienst. Dit tijdpad is volgens de respondenten veel te kort. Het is in elk geval niet realistisch en niet redelijk om in het tijdstek van 6-12 maanden een aantal mogelijk ingrijpende maatregelen te nemen. Ook provinciale regisseurs geven aan dat het tijdpad zeer krap is.

WIJZE VAN GEBRUIK

De criteria worden gepresenteerd als maatlat waar moet worden voldaan. Vooral bij de criteria voor de kritieke massa worden vraagtekens geplaatst of deze één op één kunnen worden gebruikt om te besluiten of taken en deskundigheidsgebieden bij een uitvoeringsdienst moeten worden neergelegd. Wel kunnen de criteria fungeren als instrument om te beoordelen of er zwakke plekken in de huidige organisatie zitten. De criteria kunnen wel worden gebruikt om een diagnose te stellen, maar niet om een organisatieadvies op te baseren.

5.3 Reflectie

CONTEXT

Deze reacties appelleren eraan dat het goed organiseren van de uitvoering van het omgevingsrecht niet op zichzelf staat. Er is een aantal krachten en ontwikkelingen die een verbetering kunnen bemoeilijken (zoals onduidelijke financiële implicaties) of juist kunnen versterken (zoals de integrale organisatieontwikkeling en de algemenere onderstroom tot schaalvergroting). Het kan ook zo zijn dat een verbetering voor de organisatie van het omgevingsrecht niet automatisch een verbetering hoeft te betekenen voor de lokale organisatie als geheel.

Het is een realiteit dat gemeenten waarschijnlijk geen 'geïsoleerd' besluit zullen nemen over de organisatie en de uitvoering van het omgevingsrecht. Het is ook een realiteit dat de kwaliteitscriteria op zichzelf – ook als deze inhoudelijk valide zijn – niet voldoende argumenten zullen bevatten om gemeenten ervan te overtuigen dat ze taken en/of expertise volgens één bepaald model moeten organiseren. Er zijn – vanuit de integrale gemeentelijke realiteit – meerdere manieren van goed organiseren.

IMPACT

De beoordeling en waardering van de kwaliteitscriteria door gemeenten wordt sterk beïnvloed de verwachte impact op de eigen organisatie. Deels lijkt hier sprake van

weerstand tegen mogelijke veranderingen als zodanig. Deels gaat het om mogelijke ongewenste neveneffecten. Het is niet duidelijk of en in welke mate deze neveneffecten zich ook zullen voordoen.

Belangrijkste aandachtspunten zijn ons inziens daarbij de doelmatigheid ten opzichte van de huidige situatie (vooral daar waar criteria de inhuur van adviesbureaus uitsluiten), de grenzen aan de knipbaarheid van een organisatie en de 'eis' van nabijheid van expertise in de organisatie. Meer duidelijkheid over de capacitaire gevolgen (over hoeveel fte, uren etc. gaat het bij een gemeente) en daarmee mogelijke impact op de organisatie is essentieel voor de besluitvorming door gemeenten. Nu is de verwachte (en in de ogen van gemeenten ongewenste) impact vooral gebaseerd op interpretaties van de criteria. Daarnaast pleiten de genoemde punten er voor om kritisch te kijken naar de vervlechting van eisen binnen de criteria voor kritieke massa. Ook moet worden bekeken in hoeverre eventuele fricties in het ontwikkelingsproces kunnen worden ondervangen.

PROCES

Dat er een hoge druk op het tijdspad zit is evident. Of het tijdspad te kort is, hangt er volgens ons vanaf wat de implicaties zijn van de criteria. En dat hangt naast de normstelling, af van de interpretatie (van de reikwijdte) van de criteria én de wijze waarop hier in het proces mee wordt omgegaan.

In navolging van onze reflectie op eerdere punten, zijn we van mening dat het tijdspad niet te krap hoeft te zijn, mits de criteria 'met gezond verstand' worden gehanteerd. Belangrijke punten daarin zijn volgens ons het leggen van het accent op het borgen van de processen (ook integraal) omdat het goed inrichten van de processen onderdeel uitmaakt van de implementatie van de Wabo. De implementatie van de Wabo zal – evenals dat is gebleken bij de invoeren van andere wetten – in het eerst jaar een leerproces zijn. De procescriteria zijn daarbij de maatstaf. Wat betreft de kritieke massa is een belangrijke eerste vraag óf en hoe gemeenten op dit moment de juiste en juiste hoeveelheid deskundigheid op de juiste momenten en op de juiste wijze in de werkprocessen inbrengen. Dit zou ook in het implementatieproces tot zijn recht moeten komen, door wat betreft de criteria voor kritieke massa eerst een 'foto' te maken van de feitelijke situatie en van daaruit volgtijdelijk op de borging van de werkprocessen, besluiten te nemen over een betere borging van de expertise.

6 Slotsom

6.1 Totaalbeeld

Zowel qua omvang als qua inhoud is de kritiek op de set van kwaliteitscriteria fiks. De kritiek is emotioneel beladen, maar vrijwel zonder uitzondering inhoudelijk onderbouwd én voorzien van verbeteruggesties.

De reacties en kritiek vloeien deels voort uit de wijze waarop het proces (en de communicatie) daarover tot nu toe is verlopen. De korte reactietijd én de relatie met de discussie over de regionale uitvoeringsdiensten en het daar onder te brengen basispakket, spelen daarbij een rol. Maar er is vooral (te) veel onduidelijkheid over hoe de criteria te interpreteren en de onderbouwing (waarom bepaalde norm?) is voor instanties niet altijd navolgbaar. Op dit punt schieten de introductie, vormgeving en uitleg te kort.

Daar doorheen kijkend staat in de reacties de basisfilosofie, dat wil zeggen het hanteren van landelijke kwaliteitscriteria om een kwaliteitsslag te maken, niet ter discussie. In een deel van de reacties worden nut en noodzaak van dat principe ook expliciet onderschreven.

De kritiek die ook los van de onduidelijkheid overeind blijft, is die van zorgen over het vervolgproces en de uitwerking en onderbouwing van de criteria voor de kritieke massa en tot op zekere hoogte de inhoudelijke eisen. De procescriteria zijn – behoudens enkele vraag- en aandachtspunten – over het geheel genomen herkenbaar en acceptabel voor gemeenten en andere instanties.

De kritiek en zorgen richten zich vooral op de volgende zaken:

- oog houden voor de context waarbinnen de kwaliteitsslag in organisatie van de uitvoering van het omgevingsrecht moet worden gemaakt;
- onduidelijkheid over de mogelijke organisatorische en financiële gevolgen, vooral wat betreft de criteria voor kritieke massa;
- een aantal onderdelen in de normstelling en vervlechting van in de criteria voor de kritieke massa aan de ene kant en de interne validiteit (goede maatstaf voor kwaliteit organisatie?) en externe validiteit (bruikbaarheid voor organisatieontwikkeling) aan de andere kant;
- de wijze waarop het proces van kwaliteitsverbetering in de organisatie wordt vormgegeven (nulmeting, beoordeling, maatregelen).

Inhoudelijk zijn er veel suggesties gedaan om tot verbetering te komen. De opmerkingen waarop deze gebaseerd zijn, geven vooral aan dat de criteria niet als 'graniet' moeten worden gehanteerd. Dat doet geen recht aan de praktijk en maken ze ook onhanteerbaar als instrument voor organisatieontwikkeling. Belangrijkste is dat de opmerkingen en suggesties de essentie van de criteria niet aantasten. Het gaat dus vooral om een aantal technische aanpassingen en de vraag hoe met de criteria in het vervolgproces worden ingezet. De urgentie en de mate van het (ingrijpend) aanpassen van de criteria is daarbij direct afhankelijk van de vraag hoe dit vervolgproces wordt ingericht.

6.2 Aanbeveling 1: zorg voor een goede een eenduidige toelichting

Er zijn veel onnodige misverstanden en uiteenlopende interpretaties van de opzet en uitleg van de criteria. Zorg dus voor een goede toelichting bij de interpretatie, reikwijdte en het gebruik van de criteria. Illustreer dit op een aantal kritische punten (zoals de reikwijdte) met een aantal voorbeelden. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is ook eenduidigheid over de status en het gebruik de criteria.

Waarborg een (inter)actieve communicatie. Plaatsing op een website en attenderen daarop is onvoldoende om voldoende begrip te krijgen van het concept van de kwaliteitscriteria, zeker in de huidige opzet. Denk daarbij ook aan infodagen, het bevorderen van intervisie en het verzorgen van training/opleiding in het met verstand omgaan met kwaliteitscriteria. Zowel bedoeld voor gemeenten als voor provinciaal regisseurs.

6.3 Aanbeveling 2: gebruik criteria primair als diagnose-instrument

Gebruik de kwaliteitscriteria in dit stadium vooral als diagnose-instrument om te bepalen waar de kritische aspecten zitten in de organisatie. Presenteer het zo naar gemeenten (en provincies) en maak het daarvoor ook geschikt. Kwaliteitsverbetering moet een door de organisaties zelf gedragen proces zijn. Met de huidige perceptie van de kwaliteitscriteria, kunnen ze die rol niet vervullen.

Maak daarbij een onderscheid in meer 'harde eisen' in de kwaliteitscriteria en 'aandachtspunten'. Laat volgtijdelijk de procescriteria meer leidend zijn dan de criteria voor de kritieke massa. Op die wijze wordt aansluiting bij de implementatie van de Wabo gevonden.

6.4 Aanbeveling 3: focus op methodologische verbetering criteria

Er zijn vele inhoudelijke en methodologische opmerkingen gemaakt bij de criteria. Op enkele specifieke punten na (zoals bijvoorbeeld de aandacht- en eisen voor BOA's) gaat het vooral om verfijning van de criteria en tasten deze de essentie niet aan. Belangrijkste noodzakelijke aanpassingen – los van hoe het vervolgproces eruit komt te zien – zijn ons inziens methodologisch van aard. Meer specifiek gaat het om de volgende punten:“

1. Scherper benoemen op welke activiteiten en situaties de criteria voor kritieke massa betrekking hebben: alle werkzaamheden waar b.v. bodembescherming speelt of de activiteiten en werkzaamheden waar specialistische kennis nodig is?
2. normering afstemmen op realistische uitvoeringspraktijk, met name waar het gaat om de percentages tijdbesteding
3. ontvlechting van normen per aandachtspunt in de criteria voor de kritieke massa, in elk geval waar het gaat om enerzijds functionele eisen als opleiding, ervaring en minimale tijdbesteding en anderzijds organisatie-eisen als totaal aantal medewerkers in een organisatorische eenheid en eisen van functiescheiding qua inzet inhoudelijke expertises bij toezicht/handhaving en vergunningverlening
4. Criteria richten op (beperken tot) criteria voor kritieke massa expertise en niet op taakprofielen. Indien deze criteria worden gehandhaafd, deze als een apart cluster benoemen.

6.5 Aanbeveling 4: start proces met goede foto van de feitelijke situatie

Breng bij de nulmeting – onder regie van de provincies - vooral in beeld wat de feitelijke situatie is en focus in het vervolgtraject op het aanbrengen van verbetering in de meest urgente situaties (slechte prestaties, specifieke eisen als waarborgen voor beschikbaar expertise etc.). De norm in de criteria geldt daarbij meer als referentieniveau ('benchmark') dan als 'zeef' om te bepalen of een gemeente taken en expertise moet onderbrengen bij een regionale uitvoeringsorganisatie.

Dit betekent dat de nulmeting vooral in het teken staat het van 'het maken van een foto' van de feitelijke voorzieningen en inzet van expertise door gemeenten en provincies als het gaat om het omgevingsrecht. Deze foto zou dan globaal uit de volgende elementen kunnen bestaan:

- wat is er feitelijk aan expertise en in welke (organisatie)vorm aanwezig?
- wat is structurele (en incidentele) volume daarvan?
- op welke punten is deze expertise kritiek, uitgaande van de verschillende facetten van de kwaliteitscriteria (tijdbesteding op functieniveau, opleiding en ervaring, schaal team waarin expertise is ondergebracht etc.)?
- wat is het theoretisch benodigde (structurele en incidentele) volume van benodigde specialistische kennis (op basis van te verwachten uit te voeren werkzaamheden zoals aantal inspecties bij risicovolle bedrijven) én kengetallen

Op deze wijze geeft de nulmeting enerzijds de betreffende instantie de basisinformatie om kritische naar de eigen organisatie te kijken en waar nodig verbeteringen aan te brengen. Daarbij gaat het niet alleen om de vraag welke maatregelen eventueel moeten worden genomen, maar ook wat de gevolgen van verschillende alternatieven zijn. Anderzijds geeft

het de gezamenlijke instanties en betreffende regisseur in zicht in wat het *potentiële aanvullende* volume is dat mogelijk aan de RUD's kan worden toegevoegd, bovenop het basis-takenpakket. Met andere woorden, op deze wijze wordt ook input geleverd voor de strategische contouren van de bedrijfsplannen die voor de RUD's moeten worden opgesteld.

6.6 Aanbeveling 5: zorg dat het volume van de expertises transparant wordt

Een belangrijke vraag voor gemeenten is wat de capacitaire en financiële gevolgen zijn. Op basis van de huidige criteria is deze inschatting niet te maken. Zorg daarom dat bij de nulmeting een instrument beschikbaar is om transparant te maken wat a) het huidige volume van expertise is en b) wat een bij specifieke situatie passend (globaal) referentieniveau voor het gewenste volume is. Dit kan in de vorm van provisionele kengetallen, voorbeeld doorrekeningen of een methodiek voor het inzichtelijk maken van het volume. Het laatste kan ons inziens ook prikkelend werken in het bevorderen van zelfevaluatie en input bieden voor bijvoorbeeld benchmarking tijdens het implementatieproces.

6.7 Aanbeveling 6: ga uit van een gefaseerd implementatieproces

Breng een samenhangende fasering aan in het implementatieproces. Samengevat kan dit er als volgt uitzien:

Fase 1: kwartiermaken (2009/2010)

In samenspraak met betrokken partijen praktische voorbereidingen treffen. Belangrijk onderdelen daarin zijn de verduidelijking rond de interpretatie, herijking afspraken over gebruik criteria en ontwikkelen (en testen) instrumentarium voor nulmeting, monitoring en benchmarking in de implementatiefase.

Fase 2: vastleggen nulsituatie (1^e helft 2010)

Op basis van zelfrapportage, zelfevaluatie en waar nodig gerichte audits en verificatie het vastleggen van de feitelijke situatie. Deze vastlegging wordt door betreffende instanties gebruikt om de eigen organisatie door te lichten op kwaliteit (expertise, processen etc.) en waar nodig verbeterplan op te stellen. De gezamenlijke instanties hebben op basis hiervan een beeld wat er potentieel (bovenop het verplichte pakket) mogelijk in samenwerking kan worden georganiseerd. De provinciale regisseurs hebben zicht op hoe instanties ervoor staan en kunnen hun strategie in de regierol op basis daarvan bepalen.

Fase 3: lerende implementatie (2010/2011)

De implementatie (kwaliteitsslag) is een primaire verantwoordelijkheid van de instanties zelf. In het proces worden principes van horizontaal toezicht gehanteerd. Focus ligt op intervisie, benchmarking etc. Dit wordt door de provinciale regisseurs gefaciliteerd. Waar op basis van de nulmeting nodig, geeft de regisseur nadere aandacht aan instanties om het

verbeterproces kracht bij te zetten. De intervisie is ook bedoeld om de ervaringen met de implementatie waar nodig te vertalen naar een verfijning of aanpassing van de kwaliteitscriteria.

Fase 4: tussenmeting (2012)

Evalueren van wat is bereikt en waar in de periode tot 2015 de focus moet komen te liggen. Zowel voor de afzonderlijke instanties, voor specifieke thema's of aandachtspunten die gezamenlijk moeten worden opgepakt én voor de regisseurs wat betreft facilitering en het doorzettingsmacht.

Fase 5: focus in implementatie (2013/2015)

Vervolg organisatieontwikkeling, met door de regisseurs gerichte actie richting instanties waar geen tekenen van verbetering zijn.

Fase 6: nazorg en beheer (vanaf 2015)

Professionele organisatie is landsdekkend en kwaliteit en kwaliteitsverbetering zijn gewaarborgd in de interne processen van de betrokken organisaties en door vormen van benchmarking en intervisie.

6.8 Aanbeveling 7: zorg voor een vliegwieregeling

Het in aanbeveling 6 geschetste tijdpad is ruimer dan op dit moment voor ogen staat. Naar ons oordeel is dit echter wel een realistischer tijdpad als het gaat om het transformatieproces voor alle instanties als geheel. Dit tijdpad heeft echter ook een risico zich, namelijk voor die organisaties die al op snelheid zijn. Meer tijd kan worden gezien als een 'beloning' voor vertraging.

We adviseren daarom na te denken over een vliegwieregeling die dient ter stimulering van degenen die snelheid in het verbeteren en borgen van de kwaliteit belooft. Bijvoorbeeld in de vorm van (extra) financiële ondersteuning.