

Relatie VTH criteria en kennis (nieuwsbrief nr. 5 -2015)

In nieuwsbrief nr. 4 hebben we de relatie gelegd tussen kwaliteitszorg en kennismanagement. Kwaliteit is normatief en richt zich op de inhoud van het resultaat. Om die kwaliteit te bereiken heb je (voortdurend nieuwe) kennis nodig. De vraag is welke kennis (wat) en op welke wijze zorg je ervoor dat die kennis tijdig en bij de juiste mensen terecht komt (hoe)? En wie is waarvoor verantwoordelijk? De criteria die gelden voor de uitvoering van de vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) hebben ook betrekking op het beleid en dat blijft een taak van de bevoegde gezagen. Het voldoen aan de kwaliteitscriteria is derhalve een gedeelde verantwoordelijkheid van bevoegd gezag (opdrachtgevers) en omgevingsdiensten (opdrachtnemers). Welke kennis hebben beide partijen nodig om goede vergunningen te maken, goed toezicht te houden en goed te handhaven? Als opdrachtgevers niet aan hun deel van de criteria voldoen, worden de omgevingsdiensten daarop dan afgerekend?

Opmerkingen vooraf:

De Wet VTH zal vermoedelijk medio 2016 in werking treden, omdat de Tweede Kamer niet meer is toegekomen aan behandeling van het wetsvoorstel vóór het zomerreces. Het staat nu gepland voor 14/9/2015. VNG en IPO hebben gewerkt aan de modelverordening kwaliteit VTH.

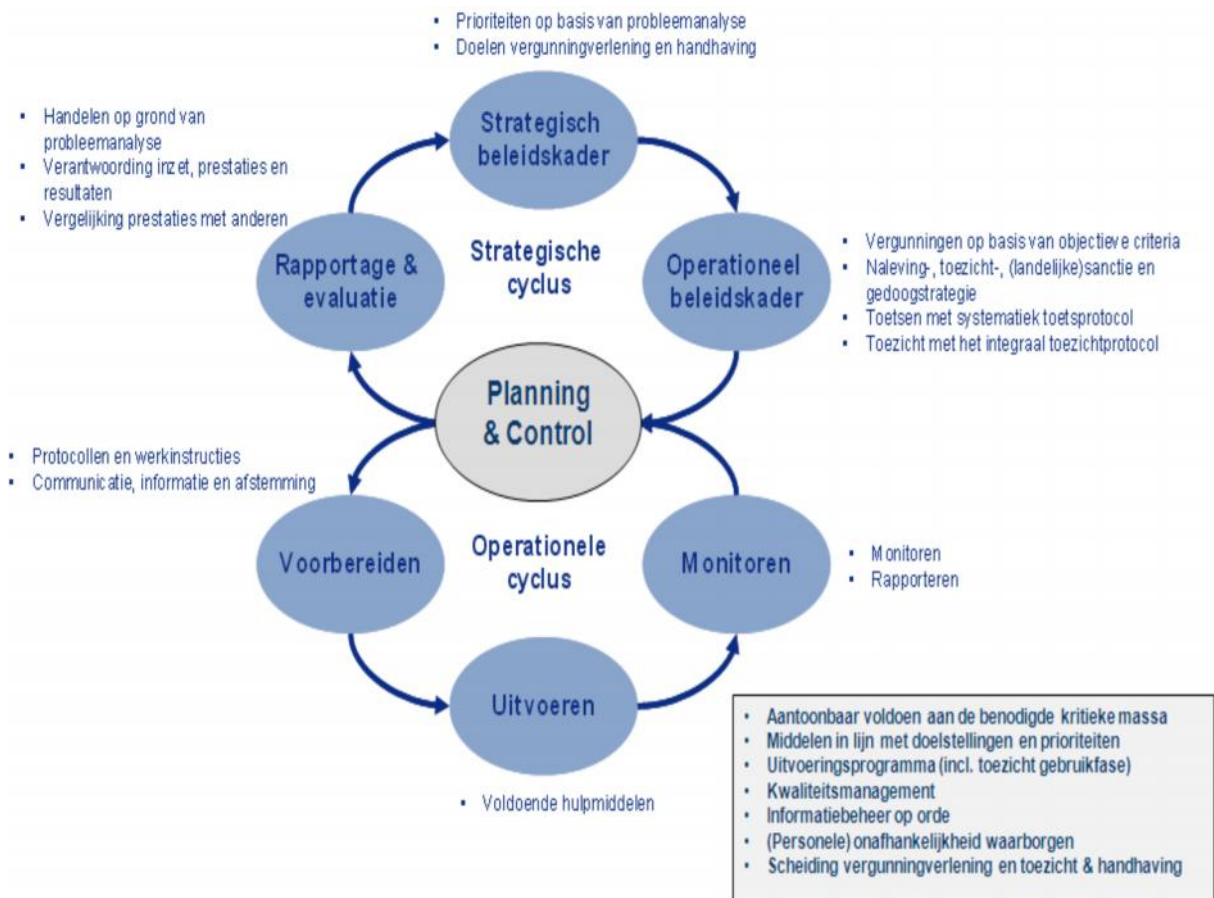
Zie ledenbrief van de VNG van 7 juli 2015 en modelverordening: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/milieu-en-mobiliteit/vergunningverlening-toezicht-en-handhaving/brieven/modelverordening-kwaliteit-vergunningverlening-toezicht-en-handhaving-vth>

Kwaliteitscriteria VTH: procescriteria en kritieke massa

De criteria hebben zowel betrekking op de kwaliteit van de organisatie als de kwaliteit van de medewerkers. Voor de organisatie betekent dit dat er een sluitende beleidscyclus is en dat de taken belegd worden bij organisaties die continuïteit in de uitvoering kunnen garanderen. Op medewerker niveau betekent dit dat voldoende deskundigheid en 'vlieguren' (frequente uitvoering) gevraagd worden om de taken adequaat uit te kunnen voeren.

Organisatieniveau: procescriteria VTH

De procescriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving is vorm gegeven door middel van de (sluitende) beleidscyclus, de zgn. BIG 8 (zie het plaatje hierna). Deze bestaat uit 2 delen: boven de strategische cyclus en onder de operationele cyclus met de verbinding door Planning & Control. Het bijzondere van de VTH criteria is dat de beide cycli door verschillende organisaties dient te worden doorlopen. Het doorlopen van de strategische cyclus is de verantwoordelijkheid van de opdrachtgevers van de omgevingsdiensten, bestaande uit gemeenten en provincie. Zij blijven immers het bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. De operationele kant van de beleidscyclus is de verantwoordelijkheid van de omgevingsdiensten, omdat zij belast zijn met de uitvoering. Dit vereist een goede afstemming tussen opdrachtgevers (verenigd in het bestuur van de omgevingsdienst) en de omgevingsdienst als opdrachtnemer. Diverse provincies hebben met meerdere omgevingsdiensten te maken.



Ter illustratie van de relatie tussen de procescriteria VTH en kennis binnen de strategische en operationele deelcycli hebben wij hierna enkele voorbeelden opgenomen.

Voorbeeld 1: Eerste stap in de strategische cyclus: Rapportage en Evaluatie

Ten behoeve van het onderdeel 'rapportage en evaluatie' van de BIG-8 worden - onder andere - vierjaarlijks de risico's in kaart gebracht met een risicoanalyse.

Zijn we in staat om na 4 jaar een risico-analyse te maken? Hebben we antwoorden op de volgende (kennis-)vragen?

- Zijn er voldoende data aanwezig om een risico-analyse uit te voeren?
- Zijn de risico's van overtredingen voldoende bekend?
- Is de benodigde informatie ergens vastgelegd? Zo niet of onvolledig: wie kan er wat over zeggen op basis van ervaring en handavingsverleden?
- Uitvoering levert een deel van de input voor het maken van een risico-analyse en de aanpassingen voor de volgende beleidscyclus. Zijn daarover afspraken met de uitvoeringsdiensten gemaakt?
- Hoe ga je om met de overgangperiode waarin de uitvoeringsdiensten zelf nog niet over de vereiste informatie beschikken?
- Beschikt de opdrachtgever zelf over de vereiste informatie ter overbrugging van de periode dat de omgevingsdienst bouwt aan een informatiepositie die voldoende is om over enige tijd als input voor een risico-analyse te dienen?

Voorbeeld 2: Tweede stap in de strategische cyclus: het opstellen van een strategisch beleidskader

Het bestuursorgaan draagt er zorg voor, dat het strategisch beleid en het handhavingsbeleid van de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de (strafrechtelijke) handhaving onderling wordt afgestemd. Het gaat bij voorbeeld om andere gemeenten, de politie en brandweer.

Zijn we in staat om deze onderlinge afstemming te organiseren en te borgen? Hebben we antwoorden op de volgende (kennis-)vragen:

- Hoe kunnen we deze afstemming op strategisch niveau borgen? Is er bijvoorbeeld een bestuursovereenkomst of een contract die de afstemming tussen deze partijen borgt?
- Als deze er niet is hebben we dan voldoende kennis in huis om een dergelijke overeenkomst te maken? Zo niet, waar halen we die kennis vandaan?
- Is ons netwerk in orde; kennen we de juiste mensen?
- Hoe gaan we het zo slim mogelijk organiseren? Kunnen we bijvoorbeeld gebruik maken van reeds bestaande overlegstructuren?

Voorbeeld 3: eerste stap van de operationele cyclus: voorbereiden (van de uitvoering):

Planning & Control verbindt de strategische cyclus en de operationele cyclus van de BIG 8. De operationele cyclus bestaat uit voorbereiden, uitvoeren en monitoren. Dit operationele deel komt voor rekening van de omgevingsdiensten. Daarbij zijn zij weer afhankelijk van het strategisch deel van de cyclus en vice versa (zie hiervoor). De voorbereiding bestaat onder andere uit het opstellen van protocollen en werkinstructies voor vergunningverlening en toezicht & handhaving. Hiervoor is bepaalde kennis vereist. Maar alleen het beschikbaar hebben van deze documenten is niet voldoende. De medewerkers zullen die protocollen en werkinstructies ook in het primaire werkproces dienen toe te passen.

Wanneer een kwaliteitsmanagementsysteem geïntroduceerd wordt zonder kennismanagement-principes kan het voorkomen dat de processen in documenten beschreven worden, maar niet gebruikt. Het systeem blijft dan een papieren tijger, die hooguit aandacht krijgt de week vóórdat de auditor langs komt. Kennismanagement kan helpen om dat te voorkomen. Als kwaliteitsrichtlijnen (die gebaseerd zijn op de kwaliteitscriteria) wel beschikbaar zijn, maar niet worden gebruikt door de medewerker ontstaan er tekortkomingen bij het geleverde resultaat waar de kwaliteitseisen aan gesteld worden, bijvoorbeeld aan de vergunningverleningsprocedure. Deze kennis over de richtlijnen moet derhalve worden ontwikkeld, ontsloten, gedeeld, toegepast en vernieuwd (op basis van ervaringen). Het gezamenlijk ontwikkelen en periodiek actualiseren van de richtlijnen zorgt voor draagvlak onder de doelgroep. Dat zijn de functies van kennismanagementprocessen.

Met het vorenstaande hebben we laten zien dat je voor iedere stap van de beleidscyclus na kunt gaan welke kennis nodig is om de stap te kunnen zetten. Vervolgens stel je vast wat je zelf in huis hebt en wat niet of onvoldoende. Wat je intern tekort komt, heet kennisbehoefte of kennisleemte. Die leemte zal dus opgevuld moeten worden. Dat kan door mensen intern op te leiden, maar ook door samenwerking of door het inhuren van externe kennis.

Medewerkersniveau: criteria kritieke massa

Het fundament van kwaliteit is het afleveren van een zo goed mogelijk product. Hiervoor is vooral vakmanschap nodig. De criteria voor de kritieke massa adresseren dit vakmanschap in termen van

voldoende opleiding, ervaring, kennis en het onderhouden en borgen daarvan. Organisaties en medewerkers die aan deze criteria voldoen moeten in de kern in staat zijn om producten af te leveren met de gewenste kwaliteit. Met de kwaliteitscriteria voor kritieke massa kan een antwoord gegeven worden op de vraag of een organisatie en haar medewerkers in principe in staat zijn om de taken en onderliggende operationele activiteiten uit te voeren, gegeven de minimaal benodigde deskundigheid voor de uitvoering van deze taken en de continuïteit daarvan.

Dit betekent dat kennis deel uitmaakt van de criteria voor de kritieke massa, maar niet de processen, waarbij kennis wordt ontwikkeld, gedeeld, geborgd en geëvalueerd.

Bovendien hebben de criteria voor de kritieke massa geen betrekking op algemene (sociale) vaardigheden en competenties. Hiermee worden vaardigheden en competenties bedoeld die niet direct te koppelen zijn aan de wettelijke afbakening maar waaraan medewerkers van overheidsorganen veelal moeten voldoen, zoals het kunnen opstellen van besluiten en project- en procesmanagement. Deze aspecten zijn ondergebracht bij het project Arbeidsmarkt en deskundigheid. Aandacht voor opleidingen en het ontwikkelen van de juiste competenties maakt ook deel uit van kennismanagement. Vaardigheden en competenties behoren tot onze (impliciete) kennis.

Voorbeeld 4: criteria kritieke massa

Een vergunningverlener dient op HBO-niveau te zijn opgeleid en tenminste 3 jaar ervaring te hebben. Betekent het voldoen aan deze kwaliteitscriteria dat deze medewerker over voldoende kennis beschikt om een goede vergunning te verlenen? Ons inziens niet. Hij heeft op basis van zijn opleiding wel de potentie om dat te kunnen doen, maar het hebben van een juiste opleiding en ervaring garandeert niet dat door hem verleende vergunningen goed zijn. Daarvoor heeft hij ook de juiste kennis nodig en die kennis verandert voortdurend, bijvoorbeeld door veranderende wetgeving, nieuwe productiemethoden of nieuwe ervaringen en inzichten. Het werkproces van de vergunningverlening dient derhalve zo te zijn ingericht dat de vergunningverlener over de juiste kennis beschikt om een goede vergunning te kunnen (blijven) verlenen. En dat maakt deel uit van kennismanagement.

Output/outcome criteria

Er is een ontwikkeling gaande waarbij inputcriteria plaats maken voor output- en outcomecriteria. In 2016 gaan veel omgevingsdiensten al aan de slag met financieringsafspraken op basis van outputcriteria. De modelverordening van VNG/IPO gaat nog uit van inputcriteria. In de ledenbrief en in de modelverordening wordt nog niet gerept over kwaliteitscriteria voor output of outcome. Wel is het zo dat er al in februari 2012 een Handleiding implementatie output- & outcomecriteria is verschenen. Vooruitlopend op de ontwikkeling naar outputcriteria dagen wij de omgevingsdiensten én hun opdrachtgevers uit om na te denken over de vragen in de volgorde zoals hieronder opgenomen:

1. Welke outputcriteria stellen wij onszelf?
2. Welke kwaliteitscriteria horen daarbij?
3. Welke kennisvragen horen daarbij?

In een van onze volgende nieuwsbrieven zullen wij het resultaat van ons denkproces met u delen.
