

**Projectgroep ontwikkeling
kwaliteitscriteria**

Concept eindrapport
ontwikkeling kwaliteitscriteria
transitieprogramma
Deel A

21 september 2009
Dit rapport heeft 33 pagina's

Inhoudsopgave

1.1	Inleiding	1
1.2	Achtergrond en doel	1
1.3	Leeswijzer	2
2	Methode en werkwijze	3
2.1	Kwaliteit in fasen	3
2.2	Omschrijving werkwijze	4
3	Afbakening	5
3.1	Toepassingsgebied kwaliteitscriteria	5
4	Kritieke massa	8
4.1	Uitgangspunten kritieke massa criteria	8
4.2	Methode	9
4.3	Definities kritieke massa	11
4.4	Voldoen aan de kwaliteitscriteria voor de kritieke massa	15
5	Procescriteria	22
5.1	Uitgangspunten procescriteria	22
5.2	Methode	22
5.3	Definities	23
5.4	Voldoen aan de procescriteria	26
6	Inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten	28
6.1	Uitgangspunten en methode	28
6.2	Definitie inhoudelijke criteria	28
7	Aanbevelingen	31

1.1 Inleiding

Voor u ligt de (concept) eindrapportage kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. De kwaliteitscriteria zijn tot stand gekomen door de combinatie van onze expertise en die van 40 praktijkdeskundigen uit gemeenten en provincies.

In dit inleidende hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde:

- Achtergrond: wat zijn de achtergronden en context van het project?
- Doel: waarom worden er kwaliteitscriteria ontwikkeld?

1.2 Achtergrond en doel

Het Ministerie van VROM werkt met het Transitieprogramma “Werk in Uitvoering” aan de realisatie van een robuust georganiseerd bestuurlijk stelsel. Op basis van dit stelsel moet het ruimtelijk economische- en milieubeleid van het kabinet op effectievere wijze doorwerken in de omgevingsvergunning en de toezichtprioriteiten. Dit moet vervolgens leiden tot minder administratieve lasten en minder bestuurlijke drukte. Een belangrijk onderdeel van het transitieprogramma is het bewaken van de samenhang tussen diverse vraagstukken die nauw met elkaar zijn verbonden en die betrekking hebben op de organisatie van de uitvoering van de wet- en regelgeving van VROM, zijnde:

- Aanpak fragmentatie en vrijblijvendheid in de uitvoering van de handhaving (Mans).
- Decentralisatie van taken en bevoegdheden aan het gemeentebestuur (d’Hondt).
- Coördinerende rol van provincies in het beleid van de fysieke leefomgeving (Lodders).
- Versobering en decentralisatie van het interbestuurlijk toezicht (Oosting).
- Verhogen niveau van de kwaliteit van vooral de gemeentelijke taakuitvoering (Wabo).

Een van de projecten van het Transitieprogramma “Werk in Uitvoering” is het project “Kwaliteitscriteria Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving”.

Doel van het project “Ontwikkelen kwaliteitscriteria vergunningverlening, toezicht en handhaving” is het ontwikkelen van kwaliteitscriteria voor de vergunningverlening Wabo en het toezicht en de handhaving van VROM-regelgeving voor de fysieke leefomgeving. Het is de bedoeling dat de kwaliteitscriteria voor eind 2010 door alle gemeenten en provincies zijn geïmplementeerd en als maatlat fungeren voor de prestaties van hun ambtelijke organisaties. Om het gewenste kwaliteitsniveau van de uitvoering te kunnen bereiken, hebben de kwaliteitscriteria betrekking op de volgende onderwerpen:

- Kritieke massa
- Werkprocessen
- Inhoud en prioriteiten.

Deze kwaliteitscriteria zijn in dit rapport uitgewerkt. De projectgroep “Ontwikkeling kwaliteitscriteria” adviseert de Minister van VROM om de in deze rapportage opgenomen criteria uit te werken in regelgeving.

1.3 Leeswijzer

Het eindrapport is opgebouwd uit twee delen. Het voorliggende rapport betreft deel A. In dit deel zijn de methode en werkwijze (hoofdstuk 2), de afbakening (hoofdstuk3), de kritieke massa criteria (hoofdstuk 4), de procescriteria (hoofdstuk 5) en de criteria voor inhoud en prioriteiten (hoofdstuk 6) toegelicht.

In deel B zijn de detailcriteria opgenomen. Dit deel bevat de deskundigheidstabellen voor kritieke massa, de tabellen met procescriteria en daarnaast nog een aantal bijlagen. Bijlage betreffen een overzicht met rechtstreekse verboden, de lijst van gebruikte bronnen, ..

2 Methode en werkwijze

De kwaliteitscriteria zijn tot stand gekomen in een proces van samenwerking tussen de projectgroep, de werkgroep en KPMG. In de onderstaande paragrafen zijn de gehanteerde methode, werkwijze en rolverdeling toegelicht.

2.1 Kwaliteit in fasen

Uitgangspunt voor het opstellen van de kwaliteitscriteria is geweest dat kwaliteit zich ontwikkelt in fasen: met elke fase wordt een noodzakelijke basis gelegd voor de volgende fase. Dit is de grondgedachte vanuit (inter-)nationale standaarden voor kwaliteitsmanagement, zoals: EFQM, INK, BS en ISO. Om de gewenste kwaliteit van uitvoering te bereiken sluiten de ontwikkelde criteria aan bij deze fasen:

1. **Kritieke massa:** Het accent in deze fase ligt op het afleveren van een zo goed mogelijk product. Om de gewenste productkwaliteit te kunnen realiseren wordt vooral het vakmanschap hoog gewaardeerd. De basis van alle uitgewerkte kwaliteitscriteria zijn daarom de criteria die iets zeggen over de kritieke massa van de organisatie in termen van voldoende ambtelijke kennis en ervaring. Deze criteria adresseren rechtstreeks het vakmanschap en daarmee de mate waarin een organisatie in de kern in staat is om producten af te leveren die voldoen aan de gewenste kwaliteit.
2. **Proceskwaliteit:** De meeste producten zijn complex en vergen verschillende deskundigen om te kunnen worden gemaakt. Het accent in deze fase ligt op het creëren van een situatie waarin alle deskundigen hun rol in het proces kennen. Voor de totstandkoming van producten zoals vergunningen, controles en handhavingacties zijn diverse werkprocessen nodig. Daarom zijn naast de criteria voor kritieke massa ook procescriteria uitgewerkt. In dit project is de BIG-8 gebruikt om de procescriteria te beschrijven. Door het hanteren van de BIG-8 is een logische aaneenschakeling tot stand gebracht van diverse bestuurlijke en uitvoerende werkprocessen. Daarnaast is de BIG-8 gebruikt om te beoordelen of op alle kritieke punten van overdracht in het hoofdproces goed is nagedacht over de borging van kwaliteit (zie paragraaf 5.2 en 5.3 voor een toelichting op de BIG-8)
3. **Inhoud en prioriteiten:** Naast het opstellen van criteria voor kritieke massa en proceskwaliteit is in het project ook onderzocht welke inhoudelijke criteria er nodig zijn. Dit zijn aanvullende criteria die een minimale ondergrens bepalen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om criteria met betrekking tot een minimale bezoekfrequentie, de diepgang waarmee getoetst wordt, landelijke prioriteiten en aspecten die ten minste gecontroleerd moeten worden tijdens een bezoek.

2.2 Omschrijving werkwijze

De criteria zijn per onderwerp (kritieke massa, werkprocessen en inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten) met werkgroepen, bestaande uit 40 praktijkdeskundigen, geformuleerd, uitgewerkt, aangevuld en getoetst. Hiervoor is naast gezamenlijke bijeenkomsten ook gebruik gemaakt van een zogenaamde 'e-room' met een toelichting op het Plan van Aanpak, alle beschikbare bronnen en het werkmateriaal. Op deze manier hadden werkgroepleden continu toegang tot het materiaal en de mogelijkheid om de voortgang van producten en besluitvorming te volgen en desgevraagd of op eigen initiatief te becommentariëren of aan te vullen. Dit heeft geleid tot een open en intensief proces door de zomer heen. KPMG heeft per werkgroepsessie het materiaal voorbereid en de resultaten en vraagpunten vanuit de werkgroepbijeenkomsten voorgelegd aan de projectgroep bestaande uit vertegenwoordigers van Rijk, IPO, VNG en UvW. De projectgroep heeft de afbakening voor de kwaliteitscriteria bepaald, besluiten genomen over de uitwerking van (deel)criteria en deze rapportage besproken en vastgesteld. De rapportage kan gezien worden als een advies van de projectgroep dat als basis kan dienen voor de besluitvorming over de kwaliteitscriteria.

CONCEPT

3 Afbakening

In de onderstaande paragrafen is de door de projectgroep vastgestelde afbakening van de te ontwikkelen kwaliteitscriteria uitgewerkt. De kwaliteitscriteria hebben betrekking op alle situaties/ activiteiten die herleidbaar zijn tot de afbakening. De discussie over omgevingsdiensten en het bijbehorende basispakket uit de ‘package deal’ staat los van de kwaliteitscriteria zoals opgenomen in deze rapportage.

3.1 Toepassingsgebied kwaliteitscriteria

- De criteria hebben betrekking op het minimale kwaliteitsniveau dat nodig is voor een goede taakuitvoering (dus niet voor de meest effectieve of efficiënte taakuitvoering).
- De afbakening is gebaseerd op artikel 2.1. van de Wabo, taken in medebewind.
 - De criteria hebben geen betrekking op artikel 2.2 van de Wabo (autonome taakuitoefening). Een vrijwillige toepassing van de criteria op deze taken uit artikel 2.2 is uiteraard mogelijk.
- De taakafbakening voor toezicht en handhaving is gebaseerd op de activiteiten die zijn benoemd in artikel 2.1 van de Wabo, op de activiteiten zoals bedoeld in artikel 5.2, eerste lid van de Wabo en op de onderstaande rechtstreekse verboden. Het betreft de rechtstreekse verboden op grond van de volgende wetten en artikelen:
 - Flora- en Faunawet, Monumentenwet 1988, Natuurbeschermingswet 1998: voorzover het betreft het toezicht op de naleving van omgevingsvergunningplichtige activiteiten.
 - Wet bodembescherming, artikel 6 t/m 13 , 27, 30, 39a, 39e, art. 43, 64, 65, 66.
 - Wet milieubeheer: (toezicht op zorgplicht): art. 1, (vergunningplicht hfst 8 Wm: straks art. 2.1 Wabo); art 8.1 (toezicht algemene regels) (ver- en geboden mbt. afvalstoffen:) art. 10.1, 10.2, 10.15, 10.16, 10.17, 10.30, 10.37, 10.44, 10.54, 10.55, (ongewone voorvallen:) 17.1, 17.2.
 - Wet ruimtelijke ordening, art. 7.10.
 - Woningwet, art. 1b, 7b, 14a, 40, 60.

Voor een verdere toelichting op de rechtstreekse verboden verwijzen wij u naar deel B.

- De kwaliteitscriteria gelden voor het Bevoegd Gezag in het kader van de Wabo met de volgende bijzonderheden:

- De kwaliteitscriteria voor taken behorende bij de bevoegdheid van ministerie van EZ voor mijnbouw en VROM voor defensierrein en zijn niet uitgewerkt.
- De kwaliteitscriteria gelden niet voor de adviserende taken, die door wettelijke adviseurs (LNV, OC&W, Waterschappen) in het kader van de Wabo worden uitgevoerd.
- De kwaliteitscriteria gelden wel voor de activiteiten in het kader van de verklaring van geen bedenkingen (vvgb)¹, omdat deze vvgb in feite een onderdeel van de omgevingsvergunning betreft waarvoor een ander bestuursorgaan materieel bevoegd gezag is. De kwaliteitseisen gelden voor dat bestuursorgaan met betrekking tot het vvgb-onderdeel.
- De kwaliteitscriteria voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor activiteiten die in strijd zijn met bestemmingsplan, het inpassingplan of de beheersverordening en waarvoor een goede ruimtelijke onderbouwing en motivering nodig is voor het verlenen van de omgevingsvergunning (artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 3°; het voormalige projectbesluit conform Wro) worden uitgewerkt via een apart spoor en een aparte werkgroep en zijn niet opgenomen in deze rapportage.

3.1.1 Omschrijving ‘eerstelijnsstaken omgevingsrecht’ vergunningverlening

De kwaliteitscriteria hebben betrekking op de strategische en operationele beleidscyclus voor de eerstelijnsstaken voor vergunningverlening. Op grond van artikel 2.1 zijn de onderstaande taken te benoemen:

- Het verlenen, weigeren, wijzigen of intrekken van een omgevingsvergunning.
- Het afhandelen van meldingen.
- Het verlenen van ontheffingen.
- Het opstellen en vaststellen van een verklaring van geen bedenkingen.

¹ Verklaring van geen Bedenkingen op grond van artikel 2.27 Wabo. Dit artikel verwijst naar paragraaf 6.2 van het Besluit omgevingsrecht (artikelen 6.6 t/m 6.8). Dit heeft betrekking op de volgende overheidsorganisaties: minister van VROM, Gedeputeerde Staten, gemeente raden (het gaat hierbij om het afwijken van bestemmingsplan of beheersverordening, afwijken van provinciale verordening conform artikel 4.1 Wro of AmvB 4.3 Wro of de ondergrondse opslag van afvalstoffen). In artikel 113a van de flora en faunawet 2^e lid en de natuurbeschermingwet artikel 57a is bepaald dat zij als voormalig bevoegd gezag verklaring van geen bedenking afgeven.

3.1.2 Toezicht en handhaving

De kwaliteitscriteria hebben betrekking op de strategische en operationele beleidscyclus voor eerstelijnstaken voor toezicht en handhaving. Op grond van artikel 5.2, eerste lid van de Wabo zijn de volgende taken te benoemen:

- Zorgdragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van de geldende voorschriften, op grond van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten voor degene die het betrokken project uitvoert.
- Informatie verzamelen over de vraag of een activiteit of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren of adviseren ter zake van sanctionering aan het Bevoegd Gezag.
- Informatie vastleggen en uit wisselen (inclusief de overdracht en meldingen aan het OM) met het oog op de beoordeling van de naleving van de regelgeving door de rechtssubjecten en de eventueel daarop volgende interventie of advisering inzake het opleggen van bestuurlijke sancties (waaronder in de toekomst het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking).
- Beoordelen van wettelijke adviezen in het kader van bestuursrechtelijke, dan wel strafrechtelijke bevoegdheden.
- Klachten behandelen die betrekking hebben op de naleving van de regelgeving door rechtssubjecten.
- Bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctie-bevoegdheden toepassen (en in dat kader procedures te voeren).

4 Kritieke massa

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde:

- Uitgangspunten kritieke massa criteria: waar dienen ze wel en waar dienen ze niet toe?
- Methode: hoe zijn de criteria opgebouwd en hoe zijn we daartoe gekomen?
- Definities: wat verstaan we onder kritieke massa?
- Hoe te voldoen aan de kritieke massa?

4.1 Uitgangspunten kritieke massa criteria

Waar dienen de kritieke massa criteria wel voor?

Met de kwaliteitscriteria voor kritieke massa kan een antwoord gegeven worden op de vraag of een organisatie in principe in staat is 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.

Met de voorliggende kwaliteitscriteria enerzijds, en het aantal objecten (aantal inrichtingen, het type inrichtingen, toekomstige bouwvolumes, etc.), de complexiteit van de (bebouwde) fysieke omgeving en algemene of organisatiespecifieke kengetallen voor de tijdsbesteding per taak anderzijds, kan iedere organisatie zelf het minimaal benodigde aantal fte's bepalen.²

Waar dienen de kritieke massa criteria niet voor?

Kritieke massa heeft 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. Er worden ook geen competentieprofielen gemaakt in het kader van dit project.

De deskundigheidsgebieden waarvoor de kritieke massa geldt zijn geen functieprofielen. De deskundigheidsgebieden ordenen de activiteiten die uitgevoerd moeten worden en geven vervolgens per activiteit aan welke kritieke massa nodig is. In de praktijk kan één medewerker over meerdere deskundigheden beschikken.

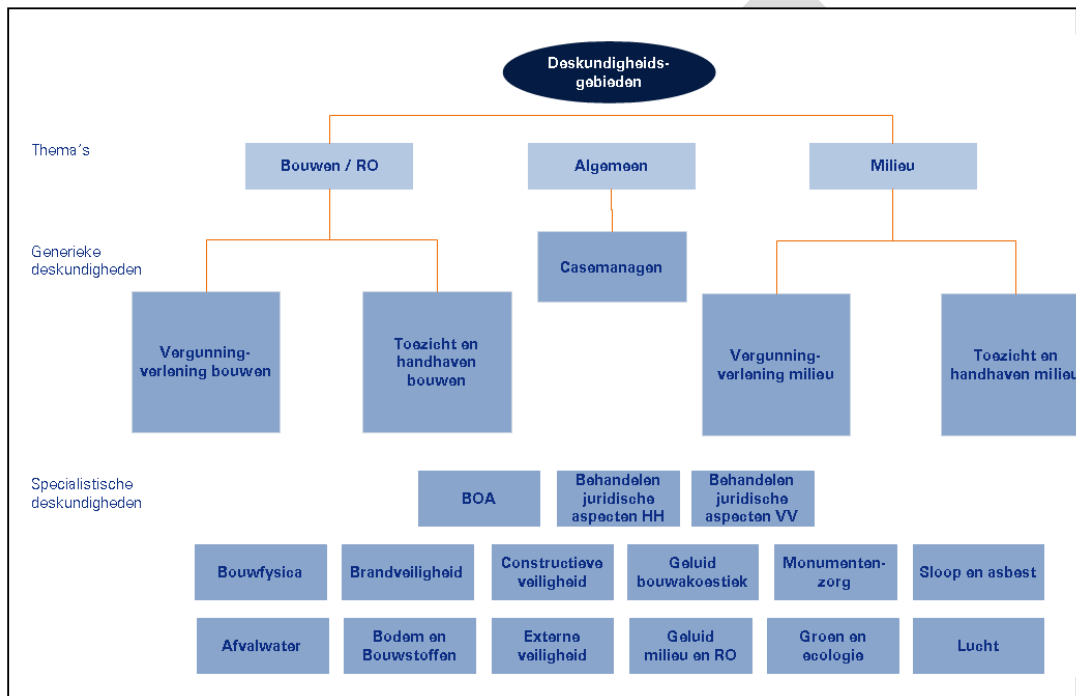
² Voor milieuvergunningverlening en toezicht is een door Sira consulting ontwikkelde rekentool beschikbaar (Model Maatlatten Milieuvergunningverlening en -Toezicht, Sira consulting, 2009)

4.2 Methode

Hoe zijn de kritieke massa criteria opgebouwd?

De kritieke massa criteria zijn opgebouwd uit de voor artikel 2.1 en 5.2 van de Wabo, en in het geval van toezicht en handhaving eveneens de rechtstreekse verboden uit het omgevingsrecht, benodigde generieke deskundigheidsgebieden enerzijds en de benodigde specialistische deskundigheidsgebieden anderzijds (zie figuur 1).

Figuur 1: deskundigheidsgebieden



Wat verstaan we onder generieke en specialistische deskundigheidsgebieden?

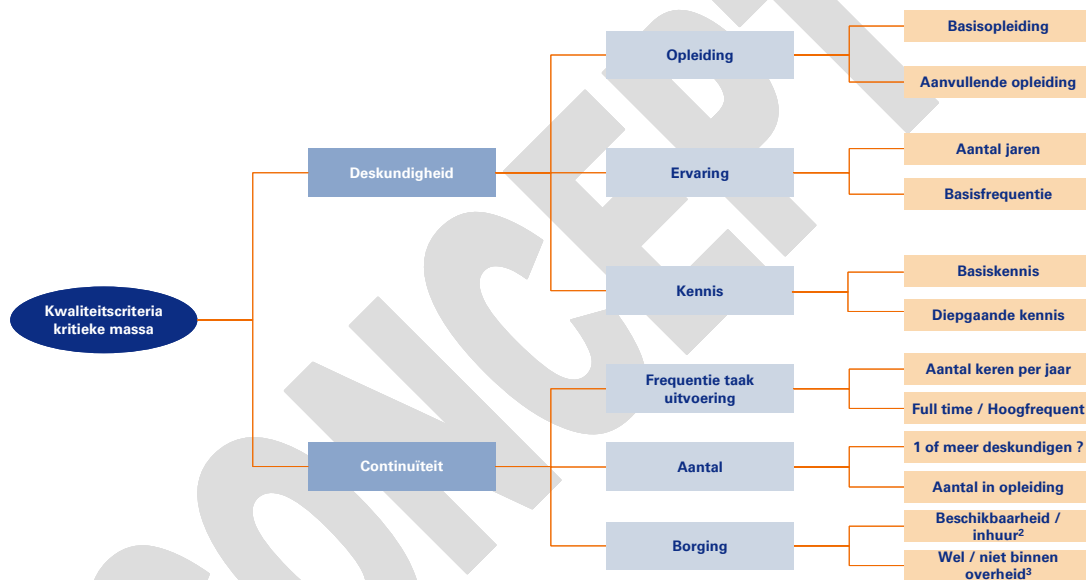
Tot de generieke deskundigheidsgebieden behoren handelingen / activiteiten die een algemeen of generiek karakter hebben. Deze taken kunnen in principe uitgevoerd worden door generalisten zonder expert te zijn op een specifiek aspect. Voor deze deskundigheidsgebieden is het veelal voldoende om over basiskennis van verschillende aspecten te beschikken. Deze basiskennis stelt de generalist in staat om zelfstandig afwegingen te maken, waar nodig specialisten in te schakelen en om de toepasbaarheid van het werk van de specialist te kunnen beoordelen. Onder specialismen zijn die activiteiten uitgewerkt die een expertmatig karakter hebben. Om deze taken te kunnen uitvoeren is diepgaande kennis van een bepaald aspect nodig (bijvoorbeeld aangaande het uitvoeren van geluidsmetingen).

Een overzichtstabel met de uitwerking van de kritische massa is opgenomen in paragraaf 4.4.1 van deze rapportage. In deel B zijn de kritieke massa tabellen per deskundigheidsgebied opgenomen.

Hoe zijn we te werk gegaan?

Per deskundigheidsgebied zijn de belangrijkste activiteiten en de bijbehorende relatie tot de afbakening gepresenteerd. De kritieke massa is vervolgens uitgewerkt op basis van het onderstaande model. In paragraaf 4.3 zijn de definities per element uit de figuur toegelicht.

Figuur 2: model kritieke massa



4.3 Definities kritieke massa

In deze paragraaf wordt de definitie van kritieke massa toegelicht. Om de tabellen goed te kunnen begrijpen en te interpreteren is het noodzakelijk om de definities te lezen. Op hoofdlijnen bestaat kritieke massa uit de onderstaande elementen:

Deskundigheid

- *Opleiding*: De minimale basisopleiding en/of een indicatie van de aard en de omvang van de benodigde aanvullende opleidingen waarmee de kennis is te verkrijgen.
- *Ervaring*: Het minimale aantal jaren relevante werkervaring die men nodig heeft om de taak zelfstandig uit te kunnen voeren of een basisfrequentie.
- *Kennis*: De minimaal benodigde basiskennis en diepgaande kennis voor de zelfstandige uitvoering van de taak.

Continuïteit

- *Frequentie*: De minimale frequentie per jaar waarmee een taak zelfstandig moet worden uitgevoerd om de deskundigheid te kunnen behouden.
- *Aantal*: Het minimale aantal medewerkers met de omschreven deskundigheid waarover men moet kunnen beschikken om de noodzakelijke deskundigheid te kunnen borgen.

In de onderstaande paragrafen worden de elementen waaruit de kritieke massa bestaat nader toegelicht.

4.3.1 Opleiding

De verschillende elementen van opleiding zijn als volgt gedefinieerd:

Nr	Opleiding
1	Basisopleiding: <ul style="list-style-type: none">• De minimale opleidingseis, uitgedrukt in termen van MBO, HBO, WO.• Indien noodzakelijk aangevuld met specifieke afstudeerrichtingen, modules en/of vakken.
2	Aanvullende opleiding: <ul style="list-style-type: none">• De minimaal benodigde aanvullende opleidingen• Alleen van toepassing indien de betreffende onderwerpen niet aantoonbaar onderdeel uitmaken van de basisopleiding.
2a	Basiscursus: <ul style="list-style-type: none">• Indicatie: een cursus van 0-5 dagen voor de genoemde opleiding of het thema.
2b	Verdiepingsslag: <ul style="list-style-type: none">• Indicatie: een cursus of opleiding van 5-10 dagen per genoemde opleiding of thema.
2c	Specialistische opleiding: <ul style="list-style-type: none">• Indicatie: een opleiding van meer dan 10 dagen.• Specifieke modules, standaard opleidingen, post HBO opleidingen en certificaten worden expliciet genoemd.• Indien aan de orde is actualiseringsplicht vermeld.

4.3.2 Ervaring

De verschillende elementen van ervaring zijn als volgt gedefinieerd:

Nr	Ervaring
1	Het aantal jaren: <ul style="list-style-type: none">• Het minimale aantal jaren relevante werkervaring die men nodig heeft om de activiteit 100% zelfstandig uit te kunnen voeren.• Relevante werkervaring wordt uitgedrukt in het type werk en/of;• Het onderdeel van een deskundigheidsgebied waarin de ervaring moet zijn opgedaan.
2	En / of een basisfrequentie: <ul style="list-style-type: none">• Het aantal keren dat een bepaalde activiteit moet zijn uitgevoerd voordat deze activiteit 100% zelfstandig kan worden uitgevoerd.

4.3.3 Kennis

De verschillende elementen van kennis zijn als volgt gedefinieerd:

Nr	Kennis
1	Basiskennis betreft thema's, onderwerpen waarvoor: <ul style="list-style-type: none">• Inzicht in de structuur en systematiek van bepaalde wetgeving (inclusief jurisprudentie), normen en overige cruciale kaders voor het deskundigheidsgebied nodig is.• Kennis van de grondbeginselen, de dosis-effectrelaties en cumulatie van effecten nodig is.
2	Diepgaande kennis betreft thema's, onderwerpen waarvoor: <ul style="list-style-type: none">• Het kunnen doorgronden van de opzet, data-invoer en resultaten van voor het deskundigheidsgebied gangbare analysemethoden en/of computerprogramma's nodig is.• Het in onderlinge samenhang interpreteren en hanteren van verschillende wetsvoorschriften nodig is.• Maatwerk per deskundigheidsgebied (o.a. actualiseringsplicht opgedane kennis).

4.3.4 Frequentie

De verschillende elementen van frequentie zijn als volgt gedefinieerd:

Nr	Frequentie
1	Aantal keer per jaar: <ul style="list-style-type: none">• De minimale frequentie per jaar waarmee een activiteit zelfstandig moet worden uitgevoerd om de deskundigheid te kunnen behouden en/of:
2	% van de tijd waarmee de activiteit zelfstandig moet worden uitgevoerd om de deskundigheid te kunnen behouden : <ul style="list-style-type: none">• De (combinatie van) activiteit(en) wordt fulltime uitgevoerd: > 70% van een FTE (verenigd in 1 persoon) of• De (combinatie van) activiteit(en) wordt hoogfrequent uitgevoerd: > 40% van een FTE (verenigd in 1 persoon).

4.3.5 Aantal

De verschillende elementen van aantal zijn als volgt gedefinieerd:

Nr	Aantal
1	<p>Aantal:</p> <ul style="list-style-type: none">Het minimale aantal medewerkers met de omschreven deskundigheid waarover men moet kunnen beschikken om de noodzakelijke deskundigheid te kunnen borgen.Het minimum aantal is altijd 1 en wordt 2, 3 of meer per deskundigheidsgebied op basis van de overwegingen met betrekking tot controle en bedrijfszekerheid.
2	<p>Controle</p> <ul style="list-style-type: none">Voor het uitvoeren van veel specialistische activiteiten is altijd een collegiale toets nodig door een collega die ook beschikt over minimaal de benodigde deskundigheid voor deze taak. Dit omdat uitgangspunten, modellering, invoergegevens en de daarop gebaseerde analyses en resultaten niet altijd eenduidig te bepalen zijn en de kans op fouten altijd aanwezig is.
3	<p>Bedrijfszekerheid</p> <ul style="list-style-type: none">Het aspect bedrijfszekerheid is van groot belang omdat de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving gekoppeld zijn aan wettelijke termijnen en/of zelf opgelegde termijnen vanuit een oogpunt van klanttevredenheid en rechtsgelijkheid.Het gaat om het kunnen bieden van bedrijfszekerheid / continuïteit in geval van verlof, ziekte, vertrek en dergelijke.Om het 'controle-principe' te borgen is het noodzakelijk als organisatie altijd te beschikken over een extra deskundige die voldoet aan de eisen voor opleiding en kennis, maar wellicht nog niet volledig voldoet aan de eisen voor ervaring en frequentie in het betreffende gebied.Als het controle-principe niet van toepassing is geldt het principe van bedrijfszekerheid ook. De uitzonderingen hierop zijn die (onderdelen van) deskundigheidsgebieden waarvoor de ervaringseis is uitgedrukt in < 1 jaar en geen eisen aan de frequentie worden gesteld die niet binnen enkele weken gerealiseerd kunnen worden.Deze extra deskundige moet logischerwijs binnen 1 kalenderjaar kunnen voldoen aan alle eisen. Daarom wordt vaak gesproken over een deskundige 'in opleiding'. Uiteraard mag de betreffende deskundige ook 100% aan voldoen aan de eisen.

4.3.6 Borging

De verschillende elementen van borging zijn als volgt:

Nr	Borging
1	<p>Wel / niet binnen de overheid:</p> <ul style="list-style-type: none">In de tabellen is aangegeven of bepaalde activiteiten binnen de overheid uitgevoerd moeten worden. Dit geldt voor activiteiten die behoren tot de kerntaken van de overheid / het bevoegd gezag of voor activiteiten en bijbehorende deskundigheid die nodig is om andere activiteiten op een goede manier uit te besteden en om de resultaten daarvan te kunnen beoordelen en te interpreteren.

4.4 Voldoen aan de kwaliteitscriteria voor de kritieke massa

In deel B zijn de deskundigheidstabellen voor kritieke massa opgenomen. Het bevoegd gezag moet hieraan voldoen. Voor het voldoen aan de kritieke massa gelden daarnaast een aantal spelregels en / of uitgangspunten. Deze zijn in het onderstaande uitgewerkt.

4.4.1 Overzichttabel kritieke massa

In de onderstaande tabellen is de benodigde kritieke massa samengevat. In de tabellen is alleen de kritieke massa beschreven voor de complexe gevallen. Voor enkele deskundigheidsgebieden gelden lagere eisen in termen van opleidingsniveau en ervaring voor de niet complexe gevallen. Deze zijn uitgewerkt in deel B van deze rapportage.

CONCEPT

Tabel 1: Kritieke massa generieke deskundigheden								
Deskundigheid	Activiteit	Opleiding	Ervaring	Frequentie	%FTE	Aantal	Uitbesteding mogelijk	Nadere eisen bij uitbesteden Overheidsorganisatie beschikt over:
Casemanagen enkelvoudig	1 - 6	MBO	2 jaar	Hoogfrequent	> 40% FTE	2	Nee	NVT
Casemanagen meervoudig	1 - 6	HBO	3 jaar	Hoogfrequent	> 40% FTE	2	Nee	NVT
Vergunningverlening bouwen	1 - 3	HBO	3 jaar	Fulltime	> 70% FTE	2 + 1 in opleiding	Nee	NVT
Toezicht en handhaven bouwen	1 - 5	HBO	3 jaar	Fulltime	> 70% FTE	2 + 1 in opleiding	Nee	NVT
Vergunningverlening milieu	Klasse I	MBO	1 jaar	10 meldingen en/of 10 vergunningen per jaar		2	Nee	NVT
	Klasse II	HBO	3 jaar	Fulltime	> 70% FTE	2 + 1 in opleiding		NVT
	Klasse III: Procesindustrie	HBO+	5 jaar	Fulltime of enkele 10-tallen fysieke controles én	> 70% FTE	2 + 1 in opleiding		NVT
	Klasse III: Agrarisch	HBO	5 jaar	5 fysieke inspecties IPCC vergunningen/beschikkingen per jaar.	> 70% FTE	2 + 1 in opleiding		NVT
	Klasse III: Afval	HBO	5 jaar		> 70% FTE	2 + 1 in opleiding		NVT
Toezicht en handhaven milieu	Klasse I / II	HBO	3 jaar	Fulltime of enkele 10-tallen fysieke controles	> 70% FTE	2 + 1 in opleiding	Nee	NVT
	Klasse III: Procesindustrie	HBO+	5 jaar	Fulltime of enkele 10-tallen fysieke controles én	> 70% FTE	2 + 1 in opleiding		NVT
	Klasse III: Agrarisch	HBO	5 jaar	5 fysieke inspecties IPCC vergunningen/beschikkingen per jaar.	> 70% FTE	2 + 1 in opleiding		NVT
	Klasse III: Afval	HBO	5 jaar		> 70% FTE	2 + 1 in opleiding		NVT
	Klasse III: BRZO	HBO	4 jaar	> 50% FTE of 2/3 volledige audits per jaar	> 50% FTE	3 + 1 in opleiding		NVT

Tabel 2: Kritieke massa juridische deskundigheden (inclusief BOA's)								
Deskundigheid	Activiteit	Opleiding	Ervaring	Frequentie	%FTE	Aantal	Uitbesteding mogelijk	Nadere eisen bij uitbesteden Overheidsorganisatie beschikt over:
BOA	Alle relevante domeinen	Zie visiedocument en concept: "Circulaire bekwaamheid buitengewoon opsporingsambtenaar"				3	Nee	NVT
Behandelen juridische aspecten handhavingszaken	1, 6	HBO	1 jaar	Fulltime	> 70% FTE	2 + 1 in opleiding	Nee	NVT
	2 - 5		3 jaar					
Behandelen juridische aspecten vergunningverlening	1, 4	HBO	1 jaar	Fulltime	> 70% FTE	2 + 1 in opleiding	Nee	NVT
	2, 3		3 jaar					

Tabel 3a: Kritieke massa specialistische deskundigheden (accent bouwen)								
Deskundigheid	Activiteit	Opleiding	Ervaring	Frequentie	%FTE	Aantal	Uitbesteding mogelijk	Nadere eisen bij uitbesteden Overheidsorganisatie beschikt over:
Bouwfysica	1 - 5	HBO	3 jaar	Hoogfrequent of Fulltime i.c.m. andere activiteiten	> 40% FTE of > 70% FTE	2 + 1 in opleiding	Ja	- Deskundigheidsgebied vergunningverlening bouwen of toezicht bouwen
	6, 7, 8		1 jaar					
	9, 10		3 jaar					
Brandveiligheid	1 - 4, 6, 9	MBO	5 jaar	Fulltime	> 70% FTE	2 + 1 in opleiding	Ja	- Op basis VWR artikel 2 en 17 behoren deze activiteiten belegd te zijn binnen de brandweer.
	5, 7, 8	HBO	3 jaar					
Constructieve veiligheid	1 - 6	HBO	5 jaar	Fulltime	> 70% FTE	2 + 1 in opleiding	Ja	- Deskundigheidsgebied vergunningverlening bouwen en toezicht bouwen.
Geluid bouwakoestiek	1, 4, 5	HBO+	3 jaar	Hoogfrequent of 3 beoordelingen per jaar	> 40% FTE	2 + 1 in opleiding	Deels (act. 1 - 3)	- Minimaal 1 medewerker met deskundigheid voor activiteit 2
	2	MBO+	2 jaar					
	3	HBO+	2 jaar					
Monumentenzorg	1 - 3	HBO	3 jaar	Fulltime	> 70% FTE	2 + 1 in opleiding	Ja	- Deskundigheden voor vergunningverlening en toezicht en handhaven
Sloop en asbest	1 - 6, 9	MBO	1 jaar	Frequent	> 10% FTE	2 + 1 in opleiding	Deels (act. 1 -3, 5 - 9)	- Deskundigheid die benodigd is voor activiteit 4 - Deskundigheidsgebieden toezicht en handhaven milieu en bouwen.
	7 - 8	HBO		Hoogfrequent	> 40 % FTE			

Tabel 3b: Kritieke massa specialistische deskundigheden (accent milieu)

Deskundigheid	Activiteit	Opleiding	Ervaring	Frequentie	%FTE	Aantal	Uitbesteding mogelijk	Nadere eisen bij uitbesteden Overheidsorganisatie beschikt over:
Afvalwater	1 – 7	HBO	3 jaar	Hoogfrequent	> 40% FTE	2 + 1 in opleiding	Ja	- Deskundigheidsgebied toezicht en handhaven milieu - Minimaal 1 medewerker met deskundigheid voor activiteiten 1 en 2.
Bodem en bouwstoffen	1	MBO	0 - 1 jaar	Regelmatige invoer		2 + 1 in opleiding	Deels (act. 1 - 4)	- Deskundigheidsgebied vergunningverlening bouwen en toezicht bouwen
	2, 3	MBO	2 jaar	Hoogfrequent	> 40% FTE	2 + 1 in opleiding		
	4, 5, 6	HBO	2 jaar	Hoogfrequent, kan i.c.m. act. 1 - 3	> 40% FTE	2 + 1 in opleiding		
Externe veiligheid	1	MBO/HBO	1 jaar	Hoogfrequent	> 40% FTE	2	Deels (act. 4 en 5)	- Minimaal 1 medewerker met deskundigheid voor activiteit 3
	2	MBO	1 jaar	Hoogfrequent	> 40% FTE	2		
	3	HBO	3 jaar	Hoogfrequent	> 40% FTE	2 + 1 in opleiding		
	4	HBO	3 jaar	Fulltime	> 70% FTE	2 + 1 in opleiding		
	5	HBO	3 jaar	3 beoordelingen, analyses en verantwoordingen per jaar		2 + 1 in opleiding		
Geluid milieu en ruimtelijke ordening	1 – 2	HBO+	3 jaar	Hoogfrequent	> 40% FTE	2 + 1 in opleiding	Deels (act. 3 - 9)	- Minimaal 1 medewerker met deskundigheid voor activiteiten 1 – 2
	3 – 8	HBO+	3 jaar	Hoogfrequent of 3 onderzoeken per jaar	> 40% FTE			
	9	HBO+	2 jaar	Hoogfrequent of 3 onderzoeken per jaar	> 40% FTE			
Groen en ecologie	1	MBO	0 - 1 jaar	Hoogfrequent	> 40% FTE	2	Ja	- Minimaal 1 medewerker met deskundigheid voor activiteiten 1 – 2
	2, 3, 5	MBO	3 jaar	Fulltime	> 70% FTE	2 + 1 in opleiding		
	4	MBO	1 jaar	Fulltime	> 70% FTE	2		
Lucht	1, 2	MBO+	1 jaar	Hoogfrequent of 3 beoordelingen per jaar	> 40% FTE	2	Deels (act. 1, 2, 3, 6)	- Minimaal 1 medewerker met deskundigheid en uitvoering voor activiteit 4
	3, 5, 6	HBO+	3 jaar	Fulltime	> 70% FTE	2 + 1 in opleiding		
	4	HBO+	1 jaar	Hoogfrequent of 3 beoordelingen per jaar	> 40% FTE	2		

4.4.2 Voldoen aan kritieke massa betekent niet dat alle medewerkers moeten voldoen

De tabellen bevatten het minimaal aantal medewerkers dat moet beschikken over de betreffende deskundigheden. Dit betekent niet dat alle medewerkers die delen van de bijbehorende activiteiten uitvoeren over de beschreven deskundigheid moeten beschikken. De activiteiten behorende tot het deskundigheidsgebied “vergunningverlening bouwen” kunnen bijvoorbeeld ook uitgevoerd worden door een medewerker met een lager opleidingsniveau mits het werk van de medewerkers gecontroleerd wordt door minimaal 2 medewerkers met de beschreven deskundigheid op HBO niveau.

4.4.3 Eén persoon kan over meerdere deskundigheden beschikken

De optelsom van het aantal medewerkers in de deskundigheidstabellen is niet gelijk aan het totaal aantal benodigde medewerkers. In de tabellen wordt beschreven hoeveel medewerkers over een bepaalde deskundigheid moeten beschikken. Eén medewerker kan over deskundigheid voor meerdere activiteiten, groepen van activiteiten of deskundigheidsgebieden beschikken. De frequentie waarmee de taak uitgevoerd moet worden is bepalend voor over hoeveel deskundigheidsgebieden één medewerker kan beschikken. De casemanager moet bijvoorbeeld minimaal 40% van zijn tijd aan de activiteiten behorende bij dit deskundigheidsgebied besteden. Dit betekent dat hij daarnaast ook kan beschikken over de deskundigheid die nodig is voor een ander deskundigheidsgebied.

4.4.4 Functiescheiding

Voor de generalistische deskundigheidsgebieden geldt een principiële functiescheiding op persoonsniveau tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving. Voor de specialistische functies geldt deze scheiding op object of dossierniveau. Een specialist die een advies heeft uitgebracht in het vergunningverleningsproces kan niet dezelfde zijn die in het toezicht en handhavingproces een advies opstelt.

Bij toezicht en handhaving voor bouwwerken geldt nog een extra eis. De scheiding op dossier- of objectniveau geldt ook tussen de bouwfase en de gebruiksfase. Een toezichthouder of specialist die tijdens de bouw toezicht heeft gehouden of een advies heeft uitgebracht kan niet dezelfde zijn die in de gebruiksfase het toezicht op hetzelfde object of dossier uitvoert.

4.4.5 Buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's)

Elk Bevoegd Gezag moet voor het kunnen uitvoeren van de landelijke (of een aantoonbaar betere) sanctiestrategie beschikken over BOA's met bevoegdheden voor alle wettelijke bepalingen uit de afbakening.

De eisen die aan individuele BOA's worden gesteld, zijn op basis van het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BBO) en de bijbehorende Circulaire bekwaamheid al verankerd. Het BBO en de bijbehorende Circulaire bekwaamheid maken daarom integraal onderdeel uit van de kwaliteitseisen (zie bijlage x)

Het ministerie van Justitie heeft een voorstel tot wijziging van dit besluit in procedure gebracht met aanvullende bekwaamheidseisen voor (milieu)boa's en, in samenhang hiermee, het bepalen in welke gevallen een verzwaaard examen en in welke gevallen een opleidingsprogramma nodig is voor de verkrijging of het behoud van de opsporingsbevoegdheden. In dit voorstel zijn ook aanvullende eisen voor de verantwoordelijkheid van de werkgever opgenomen.

p.m. uitwerking benodigde minimum aantal

- Nadere analyse stukken / overleg met justitie 30 sept.
- Stukken nog niet ontvangen van UVW en Justitie.

4.4.6 Opleidingseisen kunnen ook aantoonbaar vergelijkbaar zijn

Aan de in de tabellen benoemde opleidingseisen kan ook voldaan worden door aantoonbaar gelijkwaardige opleiding en/of verkregen werk,- en denkniveau door ruime ervaring.

Dit laatste kan bijvoorbeeld door middel van de systematiek die gehanteerd wordt in het kader van de BRL 5019 (zie www.pbt.nu) of een volledig uitgewerkte systematiek voor Erkenning Verworven Competenties (ECP).

4.4.7 Eisen voor inhuur

In de tabellen is beschreven welke deskundigheden binnen de overheid aanwezig moeten zijn en welke ingehuurd mogen worden. Onder binnen de overheid wordt verstaan:

1. Aanwezig binnen de eigen bevoegd gezag organisatie.
2. Uitbesteding aan een dienst door deel te nemen aan een gemeenschappelijke regeling in de vorm van een openbaar lichaam (BG is eigenaar en/of heeft zitting in het bestuur van de dienst)
3. Uitbesteding aan marktpartijen in de vorm van detachering (medewerker van het adviesbureau werkt een vast aantal dagen per week voor een vaste periode bij een overheidsorganisatie, waarbij de overheidsorganisatie zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de uitgevoerde werkzaamheden en in staat is deze zelf te beoordelen.)

Onder inhuur wordt verstaan:

4. Uitbesteding aan diensten op basis van aparte overeenkomst en/of andere samenwerkingsvormen binnen de overheid (inkoopmodel / contractgemeente). Een voorbeeld hiervan zijn bestaande structurele afspraken over de inzet van de regionale brandweer (Externe veiligheid, brandveiligheid, openbare veiligheid).
5. Uitbesteding aan andere overheden in de vorm van adviesdiensten (ad hoc advies).
6. Uitbesteding aan marktpartijen in de vorm van adviesdiensten (ad hoc advies, medewerker adviesbureau is niet gedetacheerd).

Wanneer er sprake is van inhuur dan gelden de onderstaande aanvullende eisen:

- *Deskundigheid:* de organisatie die het betreffende deskundigheidsgebied levert aan het Bevoegd Gezag moet voldoen aan de kwaliteitscriteria voor de betreffende taken (vooral kritieke massa criteria). Deze organisatie heeft aan het BG verklaard te voldoen aan de criteria.
- *Verantwoordelijkheid:* het Bevoegd Gezag is en blijft verantwoordelijk voor de inzet van de betrokken deskundigheid bij het te nemen besluit (bestuurlijke verantwoordelijkheid). Ambtelijke verantwoordelijkheid en uitvoering zijn uit te besteden.
- *Overeenkomst:* het Bevoegd Gezag dat de benodigde deskundigheid extern betreft, sluit hiervoor een meerjarige overeenkomst af met de leverende partij waarin de taken, verantwoordelijkheden en verplichtingen van deze partij worden vastgelegd.
- *Continuïteit:* Het is aan het Bevoegd Gezag om aan te tonen dat zij tijdig kan beschikken over de benodigde deskundigheid.

In de overzichtstabel in dit hoofdstuk en tabellen in deel B van dit rapport is per deskundigheid aangegeven voor welke (delen van) deskundigheden inhuur mogelijk is en onder welke aanvullende condities.

5 Procescriteria

In dit hoofdstuk komen achtereenvolgens aan de orde:

- Uitgangspunten procescriteria: waar dienen ze wel en waar dienen ze niet toe?
- Methode: hoe zijn de criteria opgebouwd en hoe zijn we daartoe gekomen?
- Definitie: Wat verstaan we onder procescriteria?
- Hoe te voldoen aan de kwaliteitscriteria voor het proces?

5.1 Uitgangspunten procescriteria

Waar dienen de criteria wel voor?

De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de beleidscyclus. Door de criteria te volgen wordt de cyclus die begint met het opstellen van het beleid en via de uitvoering uiteindelijk leidt tot het bijstellen van het beleid gesloten.

De criteria bieden de kaders voor het kwaliteitssysteem van de bevoegd gezag organisaties. De criteria geven de elementen aan die minimaal aanwezig moeten zijn. Daarnaast moeten de criteria gebruikt worden bij het inrichten van de organisatie, bijvoorbeeld om onafhankelijke oordeelsvorming te borgen.

Waar dienen de criteria niet voor?

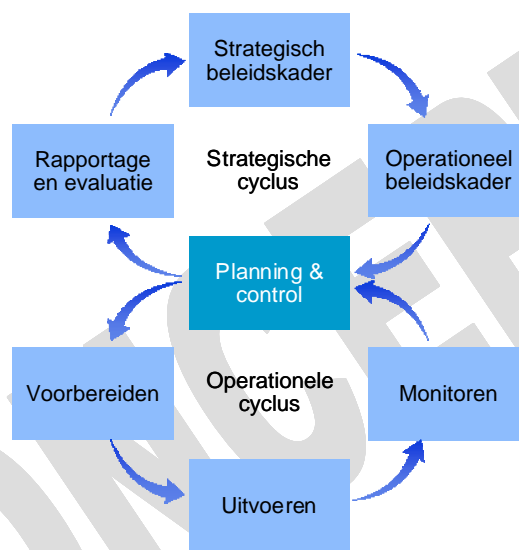
De criteria zijn geen uitgewerkte werkprocessen en protocollen die direct toepasbaar zijn binnen individuele organisaties.

5.2 Methode

Voor het opstellen van de procescriteria hebben wij, in lijn met de professionalisering van de milieuhandhaving, met de werkgroepleden beoordeeld of op alle kritieke punten van overdracht in het hoofdproces van vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds goed is nagedacht over de borging van kwaliteit.

Daarbij is de BIG-8 gehanteerd. De BIG-8 is door KPMG ontworpen ten behoeve van kwaliteitsmanagement bij de overheid en maakt vanuit een strategisch kader de vertaling naar operationeel beleid ten behoeve van kwaliteitsborging te samen met een sluitende planning en control cyclus. De eisen die worden gesteld aan een sluitende BIG-8 komen grotendeels overeen met de eisen uit de ISO Norm 9001:2008.

De criteria zoals vastgelegd in de rapportage “Professionalisering van de milieuhandhaving; Kwaliteitscriteria, doe je voordeel met het oordeel” en de IPO norm kwaliteitsmanagement bedrijfsgebonden omgevingstaken vormden het vertrekpunt bij het ordenen van de criteria. Deze criteria zijn verder aangevuld met behulp van: “het integrale toezichtprotocol”, “de BRL5019: Certificeringseisen bouwbesluit”, “de Evaluatie wet handavingsstructuur en besluit kwaliteiteisen milieubeheer”, “de Wegwijzer omgevingsvergunning”, “het rapport de Kern van de zaak” en de input van de werkgroepen.



5.3 Definities

In het onderstaande worden de 7 elementen van de BIG-8 toegelicht. Per element zij tevens een aantal kernvragen opgenomen die het bevoegd gezag zichzelf zal moeten stellen bij het beoordelen of zij voldoet aan de eisen conform de procescriteria. In paragraaf 5.4 is verder uitgewerkt wanneer een organisatie voldoet aan de procescriteria.

Rapportage en evaluatie

In essentie betreft deze stap het analyseren van allerlei relevante elementen dan wel veranderingen voor de vergunningverlenings- en handavingsorganisatie.

Voor de vergunningverleningsorganisatie betreft dit met name een analyse van het huidige en toekomstige inrichtingenbestand inclusief het aantal te verwachten vergunningen en de actualiteit van het milieudeel van de vergunningen.

Voor de handhavingsorganisatie zijn dit bijvoorbeeld wijzigingen in het beleid, in het takenpakket of in het bedrijvenbestand, dan wel de verbetering of verslechtering van het naleefgedrag van bedrijven/ inrichtingen of van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in de regio.

De kernvragen voor beide processen zijn:

- Handelt mijn organisatie op grond van een probleemanalyse?
- Legt mijn organisatie verantwoording af over inzet, prestaties en resultaten?
- Vergelijkt mijn organisatie haar prestaties met anderen?

Strategisch beleidskader

De volgende stap in het beleidsproces is het voorbereiden en voorleggen van prioriteiten en meetbare doelstellingen aan het bestuur van de vergunningverlening- en handhavingsorganisatie, het bespreken van keuzes met de politiek en het nemen van besluiten over de te stellen doelen op het gebied van vergunningverlening en handhaving. De uitgevoerde beleidsevaluatie legt voor deze stap de basis. De kernvragen zijn:

- Heeft mijn organisatie prioriteiten gesteld op basis van de probleemanalyse?
- Worden in mijn organisatie de doelen van vergunningverlening en handhaving (per beleidsveld) omschreven?
- Is voor de prioriteiten de geplande personele capaciteit in de begroting vastgelegd?
- Is voor de prioriteiten de geplande financiële capaciteit in de begroting vastgelegd?

Operationeel beleidskader

Relevant van deze stap is het concretiseren van prioriteiten en doelstellingen in concrete strategieën en objectieve criteria.

Voor de vergunningverleningsorganisatie worden prioriteiten en doelstellingen vertaald in een in een set van objectieve criteria voor toetsing.

Voor de handhavingsorganisatie worden hier de prioriteiten en doelstellingen vertaald in de richting van doelgroepen en nalevingstrategieën (of indien reeds aanwezig het periodiek toetsen daarvan). Pas dan blijkt op welke wijze specifieke doelgroepen in de praktijk benaderd moeten gaan worden en hoe bepaalde beleidsaspecten (zoals bijvoorbeeld strenger sanctioneren of minder gedogen) moeten gaan uitpakken.

De kernvragen zijn:

- Handelt mijn vergunningverleningsorganisatie op basis van een strategie en objectieve criteria voor het beoordelen, verlenen en/of weigeren van een omgevingsvergunning?
- Handelt mijn handhavingsorganisatie op grond van een nalevingstrategie die de inzet van overige instrumenten, niet zijnde handhaving, omvat?
- Is er een toezichtstrategie opgesteld?
- Is er een sanctiestrategie opgesteld?
- Is er een gedoogstrategie opgesteld?

Planning en control

Centraal in deze stap staat het toewijzen van de noodzakelijke capaciteit en financiële middelen die nodig zijn om de gestelde doelen te kunnen bereiken. Hiertoe worden organisatorische condities gesteld en een systematiek van interne borging ingericht voor de wijze waarop werkzaamheden beheerst kunnen worden uitgevoerd. De bouwstenen voor deze stap zijn de resultaten van de beleidsevaluatie, de prioriteiten daaruit, doelstellingen voor de komende periode en overeenstemming over te voeren strategieën.

De kernvragen zijn:

- Kan mijn organisatie aantonen dat zij voldoet aan de benodigde kritieke massa?
- Kan mijn organisatie de (personele) onafhankelijkheid borgen van vergunningverleners en toezichthouders en handhavers?
- Heeft mijn organisatie regelingen getroffen voor scheiding tussen vergunningverlening en handhaving op persoons- dan wel objectniveau?
- Bevatten toegewezen capaciteit en financiële middelen een duidelijke verbinding met de doelstellingen en prioriteiten?
- Handelt mijn organisatie op grond van een systematiek van interne borging van de wijze waarop de werkzaamheden beheerst kunnen worden uitgevoerd?

Vorbereiden

De essentie van deze stap is een goede voorbereiding van de af te geven vergunning en het uit te voeren controlebezoek door eerst te kijken naar de resultaten van eerdere vergunningverleningsprocedures met gelijke initiatiefnemers en van eerdere controlebezoeken, de meldingen, klachten en incidenten, eventuele rapportageverplichtingen, van toepassing zijnde nalevingstrategieën, etc.

De kernvragen zijn:

- Wordt er voor de voorbereiding en uitvoering van de vergunningverlenings- en handhavingstaken gehandeld op grond van protocollen en werkinstructies?
- Heeft mijn organisatie een uitvoeringsprogramma voor vergunningverlening en toezicht en handhaving?
- Handelt mijn organisatie op basis van protocollen voor communicatie, informatiebeheer en informatie-uitwisseling?

Uitvoering

Dit kernelement betreft de uitvoering van de te verlenen vergunningen en het controlebezoek zelf (inclusief de hieruit volgende acties).

De kernvragen zijn:

- Beschikt mijn organisatie Over voldoende kwantitatieve en kwalitatieve voorzieningen en hulpmiddelen die de taakuitvoering informatietechnisch, inhoudelijk technisch, juridisch en administratief mogelijk maken?

Monitoring

Het laatste onderdeel van de beleidscyclus is de monitoring van diverse zaken die relevant zijn voor bijsturing in de operationele cyclus (bijvoorbeeld het aantal/ de aard/ de complexiteit van de te verwachte vergunningen of het aantal gerealiseerde controles, het bestede aantal uren, etc.) of als input voor de beleidsevaluatie (zoals de verbetering of verslechtering van het naleefgedrag van bedrijven of de milieukwaliteit in de regio). De kernvragen zijn:

- Worden vastgestelde indicatoren voor de diverse vergunningverlenings- en handhavingsdoelen gemonitord?
- Worden de vergunningverlenings- en handhavingsresultaten weergegeven in een verantwoordingsrapportage?

5.4 Voldoen aan de procescriteria

In deel B zijn de kwaliteitscriteria per big-8 element uitgewerkt. De bevoegd gezag organisaties dienen aan deze criteria te voldoen. Voor het voldoen aan de procescriteria gelden daarnaast een aantal spelregels en / of uitgangspunten. Deze zijn in het onderstaande uitgewerkt.

5.4.1 Toepassingsgebied procescriteria

De procescriteria zijn van toepassing op de afbakening zoals beschreven in hoofdstuk 3, dus ook voor de rechtstreekse verboden en de overige Wabo-aspecten (naast milieu en bouwen).

5.4.2 Voor bodem gelden ook de SKB-eisen (Kwalibo)

Voor de taken op het gebied van toezicht en handhaving op de bodemsanering gelden zeer specifieke eisen. In aanvulling op de geformuleerde procescriteria gelden de SKB-eisen. Deze zijn als bijlage opgenomen in deel B van deze rapportage.

5.4.3 Documentatie

In de procescriteria wordt onder andere verwezen naar het handhavingsbeleid, de naleefstrategie, de sanctiestrategie, de probleemanalyse, de prioriteitstelling en de verantwoording. Hiermee wordt niet bedoeld dat deze onderwerpen allemaal in verschillende documenten uitgeschreven moeten worden. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk om de probleemanalyse, naleefstrategie, sanctiestrategie en doelstellingen in één document uit te werken. Het gaat er om dat de criteria door het bevoegd gezag gehanteerd worden en worden uitgewerkt.

5.4.4 Uitwisselen (operationele) informatie BOA's

Het (concept) Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (BBO) voorziet in een grondslag voor het stellen van eisen aan het door het de werkgever of een categorie van werkgevers te gebruiken systeem voor het registreren van verstrekken van gegevens met betrekking tot de BOA's en gegevens die worden verkregen in het kader van hun taakuitvoering, zoals voor welke delicten proces-verbaal is opgemaakt (operationele informatie). De inhoudelijke eisen maken daarom integraal onderdeel uit van de kwaliteitseisen, maar worden dus niet verder uitgewerkt in dit rapport.

6 Inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten

In dit hoofdstuk gaan we kort in op de criteria voor inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten. Het hoofdstuk is anders van opzet dan de twee voorgaande hoofdstukken omdat de criteria voor inhoudelijke kwaliteit en prioriteiten geïntegreerd zijn in de tabellen met procescriteria.

6.1 Uitgangspunten en methode

Uitgangspunt bij het opstellen van de criteria voor inhoud en prioriteiten was dat er een inhoudelijke ondergrens nodig is om voldoende robuustheid mee te geven aan de criteria.

6.2 Definitie inhoudelijke criteria

De inhoudelijke criteria hebben betrekking op:

- Inhoudelijke elementen probleemanalyse, beleid, strategie en (uitvoering) programma.
- Diepgang toetsing bouwvergunning
- Diepgang toezicht bouwfase
- Wijze van toezicht ter plaatse
- Landelijke sanctiestrategie
- Landelijke prioriteiten toezicht en handhaving
- Frequenties voor actualiseren vergunningen (p.m. besluit projectgroep)
- Frequenties voor het houden van toezicht (p.m. besluit projectgroep)

6.2.1 Inhoudelijke elementen probleemanalyse, beleid, strategie en (uitvoering) programma

Het 'Adequate Niveau' (VROM Inspectie, 2009) formuleert niet alleen dat de wettelijke procedure wordt gevolgd, maar bevat ook procedurele en inhoudelijke voor niet-wettelijke elementen voor een goede taakuitoefening. Het betreft eisen voor probleemanalyses, beleid, strategieën en het (uitvoeren van) het bijbehorende programma. De wijze van formuleren van deze eisen lijkt in veel gevallen op wat wij in dit rapport 'procescriteria' noemen.

De werkgroep concludeert dat het 'Adequate Niveau' veel waardevolle punten bevat. Op verzoek van de werkgroep heeft KPMG de procescriteria nader gespecificeerd en aangevuld op basis van formuleringen uit het 'Adequate Niveau'. Uitgangspunt daarbij was om niet het

detailniveau uit het adequate niveau over te nemen. Enkele punten vanuit het “Adequate Niveau” zijn expliciet gemaakt in de procescriteria. Het betreft met name:

- Toezicht bestaande bouwvoorraad;
- Bandbreedte voor de toezichtstrategie en het bijbehorende programma.

Door in de probleemanalyse, toezicht,- en sanctiestrategie expliciet te vermelden dat toezicht betrekking heeft de bestaande bouwvoorraad, op slopen zonder of in afwijking van de sloopvergunning, bouwen zonder of in afwijking van de gebruiksvergunning, is het bevoegd gezag vervolgens gehouden om dit toezicht ook feitelijk met de vastgestelde frequenties, diepgang en op basis van de sanctiestrategie op te nemen in het uitvoeringsprogramma en als zodanig uit te voeren.

6.2.2 Toets,- en toezichtprotocol:

De inhoudelijke ondergrens wordt grotendeels bepaald door de werkwijze en diepgang vanuit het toets en integrale toezichtprotocol. In het BIG-8 element operationeel beleidskader is het volgende opgenomen:

- Het Bevoegd gezag toetst op basis van een systematiek (inclusief minimumniveau) zoals beschreven in het toetsprotocol (of vergelijkbaar).
- Het Bevoegd gezag toetst op basis van een systematiek (inclusief minimumniveau) zoals beschreven in het integraal toezichtprotocol (of vergelijkbaar).

Hiermee wordt niet alleen een eis gesteld aan de te hanteren systematiek maar ook de diepgang daarbinnen.

6.2.3 Wijze van toezicht ter plaatse

Door de werkgroep is geadviseerd een criterium toe te voegen over het uitvoeren van preventieve controles op één en hetzelfde toezichtmoment. Dit vanuit het oogmerk van de Wabo om de lastendruk te verminderen. Dit criterium is opgenomen bij het BIG-8 element uitvoering.

6.2.4 Landelijke sanctiestrategie

Het overnemen van de landelijke sanctiestrategie is verplicht (gemotiveerd afwijken is mogelijk). De uitwerking daarvan is opgenomen onder het BIG-8 element “Operationeel Beleidskader”. Het transitieprogramma zal een project gaan bevatten om de landelijke sanctiestrategie te optimaliseren en op maat te maken voor de afbakening van de kwaliteitscriteria (inclusief de interpretatie voor bouwaspecten en handreikingen voor de wijze waarop politie en OM zich binden aan de sanctie en/of handhavingstrategie).

6.2.5 Landelijke prioriteiten

In het handhavingsbeleid van het bestuursorgaan wordt uitwerking gegeven aan de landelijke prioriteiten. Dit criterium is uitgewerkt in BIG-8 element “strategisch beleidskader”.

6.2.6 Frequenties (actualiseren milieudeel vergunning en controles)

PM besluitvorming projectgroep: Aan de projectgroep wordt voorgelegd of er ook een ondergrens moet gelden voor bezoekfrequenties, onafhankelijk van de uitkomsten van probleemanalyse en prioriteitstelling door het bevoegd gezag (toezicht en handhaving in de gebruiksfase).

CONCEPT

7 Aanbevelingen

PM. Besluitvorming projectgroep: In deze paragraaf worden naar aanleiding van de laatste projectgroep een aantal aanbevelingen voor het vervolg uitgewerkt.

- De kwaliteitscriteria voor taken behorende bij de bevoegdheid van ministerie van EZ voor mijnbouw en VROM voor defensie terrein en zijn niet uitgewerkt. De projectgroep acht het zinvol dat de betrokken organisatie-onderdelen van de ministeries nagaan wat de kwaliteitscriteria voor hun taken zijn.
- Advies in om in het transitieprogramma een project op te nemen voor het uitwerken van een landelijke sanctiestrategie.

CONCEPT