

Bijlage II - Het spoorboekje kwaliteit: De BIG-8 – stap voor stap

Inleiding

In het omgevingsrecht worden regels gesteld waar de overheden zich aan moeten houden bij het uitvoeren van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Deze regels zijn opgesteld om de risico's voor mens en natuur te beperken, zodat de veiligheid en gezondheid niet in het geding komt.

De BIG-8 als uitgangspunt

Eisen aan de inrichting van processen zijn wettelijk vastgelegd in de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht en de daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur. Dit zijn de zogenaamde procescriteria. De procescriteria beschrijven de eisen die gesteld worden aan de sluitende beleidscyclus, de BIG-8 cyclus.

Deze procescriteria gelden op het moment van schrijven van de Modelverordening Kwaliteit VTH alleen voor de toezichts- en handhavingstaken, maar naar verwachting gelden deze per 2016 ook voor de vergunningverlening door de invoering van het wetsvoorstel VTH. Het Model anticipeert daar op. Daar waar in deze bijlage een verwijzing naar hoofdstukken of artikelen is opgenomen is die dan ook gebaseerd op de nummering van de op dit moment geldende versies.



Wet- en regelgeving

1. Wabo – hoofdstuk 5
2. BOR – hoofdstuk 7
3. BOR – memorie van toelichting
4. MOR – hoofdstuk 10
5. MOR – memorie van toelichting
6. Wet Milieubeheer – Memorie van toelichting

1. Rapportage en evaluatie

In essentie betreft deze stap het analyseren van allerlei relevante elementen dan wel veranderingen voor de vergunningverlening, toezicht en handavingsorganisatie. Ten behoeve van het onderdeel 'rapportage en evaluatie' van de BIG-8 worden minimaal:

1. vierjaarlijks de risico's in kaart gebracht worden met een risicoanalyse (Bor. Art. 7.2),
2. jaarlijks verantwoordingsrapportages opgesteld (Bor. Art. 7.7),
3. vierjaarlijks een beleidsevaluatie uitgevoerd (Bor. Art. 7.7).

In een risicoanalyse wordt minimaal ingegaan op *“het samenspel van het effect van niet-naleving en de kans dat niet-naleving zich voordoet”* (CCV, 2013) (zie ook MOR art 10.3-1). Een jaarverslag bevat duidelijke conclusies over de mate van uitvoering van het uitvoeringsprogramma.

De beleidsevaluatie gaat in op de bijdrage aan beleidsdoelen, de beheersing van risico's en of beleid,



prioriteiten en/of programma bijgesteld dienen te worden. De resultaten uit de beleidsevaluatie en de jaarrapportage kunnen ertoe leiden dat de risicoanalyse bijgesteld dient te worden. De nieuwe procescriteria geven aan dat ook voor Vergunningverlening een dergelijk traject ontwikkeld moet worden.

2. Strategisch beleidskader

De uitgevoerde beleidsevaluatie, de jaarverslagen en actuele risicoanalyse leggen de basis voor de volgende stap in het proces, het strategisch beleidskader. Op basis van de risicoanalyse worden prioriteiten gesteld. Vervolgens worden in het beleid doelstellingen vastgelegd die de organisatie wil behalen ten aanzien van deze prioriteiten (Bor. Art. 7.2). Hierbij moet het ambitieniveau in lijn zijn met capaciteit (Bor. Art. 7.5).



Daarnaast draagt het bestuursorgaan er zorg voor, dat dit beleid en het handhavingsbeleid van de andere betrokken bestuursorganen en de organen die belast zijn met de (strafrechtelijke) handhaving onderling worden afgestemd zoals andere gemeenten, de politie en brandweer (Bor. Art. 7.2). De vraag is, of en hoe dit op strategisch niveau geborgd is. Is er bijvoorbeeld een bestuursovereenkomst of een contract die de afstemming tussen deze partijen borgt?

Er worden geen concrete eisen gesteld ten aanzien van de periodieke herijking van beleid.

3. Operationeel beleidskader

Op basis van de risicoanalyse zijn de prioriteiten gesteld en met het strategisch beleidskader is bepaald welke doelen de organisatie wil behalen. Met het operationeel beleidskader voor toezicht en handhaving wordt duidelijk welke nalevingsstrategie op welke doelgroep wordt toegepast om het nalevingsgedrag te verbeteren, om zodoende de gestelde doelen te behalen (Bor. Art. 7.2). Dat betekent, dat er de doelgroepen in kaart gebracht moeten zijn, dat er nalevingstrategieën zijn uitgewerkt en dat deze aan elkaar zijn gekoppeld. De nalevingstrategie bestaat uit een preventiestrategie (hoe overtredingen te voorkomen?), toezichtstrategie (hoe zicht houden op naleefgedrag?), gedoogstrategie (hoe handelen bij het afzien van handhaving?) en een sanctiestrategie (hoe repressief optreden?). Voor de laatste is een landelijke norm ontwikkeld, de landelijke handhavingsstrategie. Het operationeel beleidskader wordt goed vormgegeven als de koppeling tussen de doelgroepen en de strategieën zijn gemaakt. In feite zijn de strategieën zoals ze nu in het land gebruikt worden geen strategieën, maar een omschrijving van de beschikbare instrumenten. Op het moment dat een mix van deze instrumenten wordt ingezet om een doel te bereiken is er sprake van een strategie (bijvoorbeeld: de calculerende overtreder kan beter aangepakt worden met een (hoge) boete, dan een onbewuste overtreder die niet bekend is met de wet- en regelgeving).



4. Programma en organisatie

Centraal bij de 'Programma en organisatie' (ook wel planning en control fase genoemd) staat het toewijzen van de noodzakelijke capaciteit en financiële middelen die nodig zijn om de gestelde doelen te kunnen bereiken (Bor. Art. 7.5). Dit wordt jaarlijks vastgelegd in een uitvoeringsprogramma (Bor. Art. 7.3). Een uitvoeringsprogramma omvat tenminste:

- 1) een duidelijke verbinding met de gestelde prioriteiten en doelstellingen;
- 2) een weergave van de concrete activiteiten voor vergunningverlening en toezicht & handhaving, inclusief de bijbehorende capaciteit en middelen.



Ook zijn er op operationeel niveau afspraken gemaakt over de afstemming en samenwerking met andere VTH-partners, bijvoorbeeld over een specifiek probleem of project dat samen wordt opgepakt.

5. Voorbereiding, Uitvoering en Monitoring

Vorbereiding

Om ervoor te zorgen dat het de ambtelijke organisatie op een juiste wijze uitvoering geeft aan de uitvoering van het VTH-uitvoeringsprogramma en het VTH-beleid, handelt de organisatie op grond van vooraf vastgestelde procedures, processen en protocollen (Bor. Art. 7.4).

Uitvoering

De kern van deze stap betreft de uitvoering van de te verlenen vergunningen en het controlebezoek zelf (inclusief de hieruit volgende acties). Vergunningverlening moet gescheiden zijn van toezicht en handhaving. Verder moet de organisatie 24-uur bereikbaar zijn, dan wel dit georganiseerd hebben, bijvoorbeeld in samenwerking met andere overheidspartijen. Ook moet voorkomen worden dat één persoon langdurige tijd toezicht houdt op één inrichting, daarom moet personeel regelmatig gerouleerd worden (Bor. Art. 7.4).



Monitoring

De laatste processtap in de BIG-8 is de monitoring. De organisatie monitort met behulp van een geautomatiseerd systeem de resultaten en de voortgang van de uitvoering van het beleid en het uitvoeringsprogramma. De monitoringsresultaten worden weergegeven in het jaarverslag en gebruikt voor bijsturing van de operationele cyclus en voor input op de beleidsevaluatie (Bor. Art. 7.4).

6. De cyclus door het jaar heen

Het proces van programmeren en komen tot werkafspraken voor het volgende kalenderjaar start gewoonlijk al in het eerste kwartaal (febr/mrt) met het opstellen en bespreken van de uitgangspunten, richtlijnen en financiën van de meerjarennota. Gevoed door: bestaand beleid, bestuurlijke prioriteiten, wensen om bij te sturen en reeds lopende programma's en werkplannen. Daaropvolgend vindt rond mei/juni de bestuurlijke behandeling plaats van de kadernota en de beleidsbegroting. In de kadernota zijn de resultaten en wensen voor komend kalenderjaar verwoord, de kwaliteitsdoelstellingen op strategisch niveau, maar ook op inhoudelijke aspecten ten aanzien van beheer en kernindicatoren ten behoeve van het toezicht op de uitvoerende dienst. Een indicatie van de benodigde budgetten (op basis van de strategische kwaliteitsdoelstellingen) en het financieel perspectief wordt opgenomen in de beleidsbegroting. Richting het einde van het jaar (okt/nov) vindt dan tot slot de ambtelijke en bestuurlijk behandeling van de begroting plaats. De omgevingsdiensten leveren hiervoor de informatie aan de opdrachtgever voor de taken die zij voor hen uitvoeren.

De praktische vertaling van de beleidsdoelstellingen vindt plaats in de uitvoering en verantwoording, zoals uitgewerkt in de onderste cirkel van de Big8. Het kalenderjaar start met het definitief vaststellen van 'de werkplannen'. In de 'werkplannen' wordt gedetailleerd opgenomen welke producten en diensten voor de opdrachtgever worden geleverd (in het geval van uitvoering van taken door een omgevingsdienst) en op welke wijze verantwoording wordt afgelegd. De werkplanning en verantwoording vindt uiteraard plaats bij Omgevingsdiensten voor activiteiten die zijn uitbesteed, maar ook voor werk dat 'in eigen huis' wordt verricht. Vervolgens wordt conform afspraak op een aantal momenten gerapporteerd over de voortgang: meer gedetailleerd (schriftelijk circa 3 á 4 keer per jaar) en meer op hoofdlijnen (vaak mondeling en circa iedere 6 weken). Informatie uitwisseling vindt plaats

over: voortgang in aantallen van geplande werkzaamheden, financiële uitputting, toelichting op afwijkingen, bestuurlijk relevante bijzonderheden en rapportage over participant overstijgende werkzaamheden. De inhoud en mate van detaillering van de rapportages verschilt per dienst en per opdrachtgever. Om tot een intercollegiale afstemming en vergelijking tussen diensten/afdelingen te komen zou gestreefd kunnen worden naar meer uniforme indicatoren waarover gerapporteerd wordt.

Zie hiervoor ook de toelichting n.a.v. artikel 3 'de kwaliteitsdoelen'. De periodieke overleggen en de voortgangsrapportages resulteren uiteindelijk in de jaarlijkse eindrapportage. De concepten van deze rapportage (van november tot januari) worden tevens gebruikt als input voor de definitieve versie van de werkplannen en afdelingsplanningen voor het nieuwe kalenderjaar. De definitieve jaarrapportage over het afgelopen kalenderjaar wordt gewoonlijk rond februari vastgesteld in dezelfde periode als het vaststellen van de nieuwe werkplannen voor het lopende kalenderjaar, waarmee de cirkels rond zijn.

