

Wet Vergunningverlening Toezicht en Handhaving

Notitie over de bespreking in de gemeenteraad van 22 december 2016

Aanscherping VTH

Er gaat nogal wat mis in Nederland op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Analyses van rampen zoals de vuurwerkexplosie in Enschede (13 mei 2000) en de cafébrand in Volendam (1 januari 2001) laten zien dat de overheid steken heeft laten vallen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er een proces is werking is gezet de VTH aan te scherpen. Belangrijke bouwsteen is het advies "De tijd is rijp" van de commissie Mans (juli 2008). Daarin staat letterlijk dat veel VTH "houtje-touwtje" wordt uitgevoerd. Het moet professioneler. Ook belangrijk: de commissie stelt dat de samenwerking tussen overheden aanzienlijk beter moet. Het gaat om provincie, gemeenten, waterschap en regionale uitvoeringsdiensten.

Frysk Peil F1

Nu, ruim 15 jaar na de veerwerkcramp in Enschede, wordt aan onze gemeenteraad gevraagd een verordening vast te stellen die de benodigde professionalisering en een betere samenwerking regelt. Deze is gefundeerd op "Frysk Peil F1", een document van 77 pagina's waarin kwaliteitscriteria worden benoemd en uitgewerkt. Het is in samenwerking tussen Friese overheden tot stand gekomen, zonder Wetterskip weliswaar.

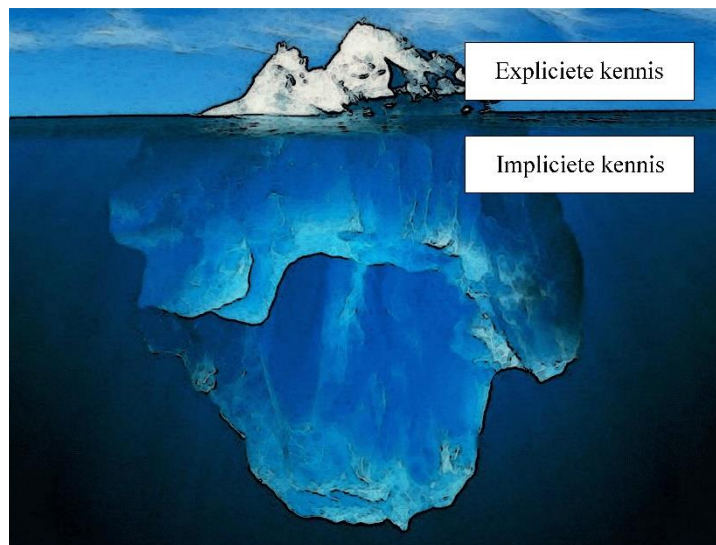
Onze verantwoordelijk

Nu kun je als gemeenteraad zeggen van: mooi, het Rijk vraagt kwaliteitscriteria van ons, deze hebben we op prachtige manier uitgewerkt en dus hebben we gedaan wat het Rijk vraagt. Vinkje. We stellen de verordening vast en hupsakee, we gaan over tot de orde van de dag. Als we dat doen, gaan we voorbij aan onze verantwoordelijkheid, althans volgens mij, zeker als je het een hamerstuk laat zijn. We zijn er niet om Den Haag te 'pleasen'. Veel ambtenaren zijn actief bezig met vergunningverlening, toezicht en handhaving en voor veel inwoners zijn ze bepalend voor hoe ze de gemeente ervaren. Als gemeenteraad moeten we een eigen standpunt innemen en sturend zijn: aangeven van hoe we de wisselwerking tussen overheden, bedrijven en inwoners willen laten verlopen.

Moeten we blij zijn met wat er nu ligt?

De vraag die je jezelf kunt stellen is: als we uitvoering geven aan wat "Frysk Peil F1" voorstelt, is er dan werkelijk sprake van de gevraagde professionalisering en verbeterde samenwerking? Mijn antwoord: nee! Integendeel. In het document worden 26

deskundigheidsgebieden benoemd – 26 vakjes – en per deskundigheidsgebied worden eisen gesteld aan de individu die eraan werkt. De professionaliteit wordt in z'n geheel opgehangen aan opleidingsniveau (mbo of hbo), jaren ervaring, gevolgde cursussen en aantal fte's, individueel. Kortom: human resources management. De samenwerking die volgens commissie Mans moet verbeteren, krijgt geen aandacht. Het document levert een prachtige analyse van wat we als overheden allemaal doen, maar rampen gaan we er niet mee voorkomen. De ambtenaren worden er niet gelukkiger van, de bewoners niet, de bedrijven niet en dus zou het gek zijn als we als gemeenteraad de verordening met een glimlach vaststellen.



Figuur 1 De kennisijsberg. Bij mensen die goed zijn in hun werk kan slechts een klein deel van hun kennis expliciet worden gemaakt. Het grootste deel is impliciet (bij een ijsberg bevindt zich 89% onder de zeespiegel). We spreken dan over ervaringskennis, of in Vlaanderen: stille kennis.

Twee voorbeelden

- In oktober 2010 stort in Rotterdam een flat in aanbouw in, tijdens het storten van beton. Zes bouwvakkers belandden in het ziekenhuis. Deze gebeurtenis is ruim geanalyseerd. Wie heeft steken laten vallen? Conclusie: niemand! Iedereen heeft z'n werk goed gedaan. Op alle deskundigheidsgebieden is correct gehandeld door mensen met voldoende kennis. Het probleem was echter: alle taken waren zover opgesplitst in deeltaken dat niemand meer overzicht had over het geheel.
- Bij Rijkswaterstaat heeft men lange tijd via het principe “de markt, tenzij” eigen kennis en ervaring laten wegstromen. De markt moest het maar oplossen. Daar heeft men spijt van gekregen, want Rijkswaterstaat was niet meer in staat op niveau te sparren met de marktpartijen. Er is vervolgens een inventarisatie gemaakt van alle deskundigheidsgebieden waarbij per deskundigheidsgebied is aangegeven welke eisen worden gesteld aan de medewerkers. Het resultaat, dat sterk overeenkomt met “Frysk Peil F1”, heeft de

naam Kennisboom gekregen. Mooi, gedetailleerd, indrukwekkend, maar het werkte niet. Niemand kon er wat mee. Er wordt veel te veel vanuit de theorie over kennis gedacht en te weinig vanuit de praktijk.

De beide voorbeelden illustreren dat het definiëren van kwaliteitseisen per vakje niet resulteert in de gewenste effecten. Bovendien is het niet werkbaar. Het past binnen de wereld van beheersing, controle en afvinklijstjes en gaat voorbij aan hoe professionaliteit en samenwerking in de praktijk vorm krijgen.

Hoe dan wel?

Als Franekeradeel hebben we ruim 20.000 inwoners. Het gros van deze mensen handelt netjes en stelt zich positief op. Voor onze gemeente is het van belang dat we hen niet teveel opzadelen met ondoorzichtige procedures, via brieven vol juridische begrippen, maar proactief meedenken, zodat vervelende zaken worden voorkomen. Echter, een klein deel handelt minder netjes – soms uit onwetendheid – en dan moet je als gemeente scherp en volhardend zijn. Enerzijds moet je meebewegen met de maatschappelijke dynamiek, anderzijds moet je op de juiste momenten de poot stijf houden. Dat is complex en vraagt, als je het hebt over VTH, om professionaliteit en goede samenwerking. Het gaat erom te handelen op basis van praktische wijsheid. Deze bestaat uit drie componenten:

1. Formele kennis. Medewerkers die actief zijn bij VTH moeten voldoende vakinhoudelijke kennis hebben. Bijvoorbeeld, iemand die kijkt naar de veiligheid van de constructies moet weten wat goede en foute constructies zijn en weten welke handboeken, voorschriften en normen van toepassing zijn. Waar nodig moeten mensen op cursus. Dit is in “Frysk Peil F1” goed uitgewerkt.
2. Inleving, empathie. Medewerkers moeten zich kunnen inleven in bewoners en bedrijven die iets willen ontwikkelen of veranderen. Soms is het krijgen van een vergunning voor iemand van cruciaal belang, bijvoorbeeld een bedrijf dat wil overleven, en moet er snel gehandeld worden. In veel andere gevallen zijn de gestelde termijnen ruim voldoende. Voor de samenwerking met collega’s en medewerkers van andere overheden is het van belang dat ze zich ook kunnen inleven in wat zij doen. Zo worden deskundigheidsgebieden met elkaar verbonden en blijven betrokkenen leren.
3. Positieve grondhouding: het vakman of vakvrouw willen zijn omwille van de kwaliteit van het werk zelf, en de moed hebben hier en daar van regels en protocollen af te wijken. Door ervaring op te doen wordt gezag opgebouwd.

Zoals de wethouder beaamde 8 december: het gaat hier niet om “of ... of” maar om “en ... en.” De eerste component zegt vooral iets over de theoretische kennis, de andere twee zijn bepalend voor het handelen in de praktijk en het samenwerken. In combinatie resulteren ze in overzicht, de samenhang tussen deskundigheidsgebieden. Het kan dan ook niet anders of de VTH medewerkers met praktische wijsheid komen veel in het veld en delen ervaringen met mensen uit andere werkvelden. Ze blijven minder op kantoor plakken om “met papier op papier te reageren.” Gaandeweg ontwikkelen ze de intuïtie om zaken die extra aandacht

nodig hebben ook extra aandacht te schenken. En pas dán heb je de gewenste aanscherping die benoemd is door commissie Mans.

Gesprekken met bewoners

Begin november hebben we gesprekken gevoerd met de toekomstige bewoners van de gemeente Waadhoeke. Zelf heb ik actief deelgenomen aan drie van de vier ontmoetingen. Dat was geweldig. De aanwezigen kregen het filmpje zien over hoe we als gemeente Waadhoeke de wisselwerking met onze bewoners vorm willen geven. De signalen van de inwoners waren duidelijk. Men wil de menselijke kant van de gemeente zien en dat sluit meer aan bij een begrip als praktische wijsheid dan de aanscherping die wordt beschreven in "Frysk Peil F1". Niet zelden ervaren ze de gemeente als een bureaucratisch orgaan, op afstand acterend, hoogdrempelig, terwijl de schaal nog steeds zo is – ook met 46.000 inwoners – dat dat je kunt werken aan oprechte menselijke relaties. We hebben gezegd dat we de inbreng serieus nemen en meenemen bij de uitwerking van plannen voor gemeente de Waadhoeke. De behandeling van de verordening voor VTH geeft daar kansen toe.

Politieke dimensie

Op basis van deze overwegingen ga ik tegen de verordening stemmen, niet omdat ik tegen verbetering van de professionaliteit van VTH ben, maar omdat wat er nu ligt niet gaat werken en slechts heel beperkt bijdraagt aan de kwaliteit van het VTH werk. Door alles op te hangen aan met opleidingsniveau per deskundigheidsgebied – mbo of hbo – doorbreek je niet de versnippering – sterker nog: deze versterk je – en vergroot je de afstand tussen theorie en praktijk. We bevinden ons in een tijdgewricht waarin Angelsaksisch management nog steeds domineert. Veel wordt verwacht van modelmatige controle en beheersing en het temmen van maatschappelijke ontwikkelingen op basis van cijfers en getallen, uitmondend in een afvinkcultuur. Risicomanagement noemen wetenschappers dit. We weten nu dat dit een heilloze weg is en dat vakmanschap erdoor wordt ondergraven. We zullen een andere weg in moeten slaan, richting praktische wijsheid, en de bewoners en bedrijven van onze gemeente helpen ons daarbij. De verordening zoals deze er nu ligt draagt absoluut niet bij aan deze gewenste verandering, maar resulteert in een marginale sub-optimalisatie van dat wat we niet willen. Ook al denken anderen er anders over – wellicht geloven sommigen nog in de waarde van dit soort overheidsproducten – de VTH taken zijn zo belangrijk voor onze gemeente en onze relaties met provincie, Wetterskip en de Fumo, dat het politieke aandacht verdient. Op 22 december hebben we de kans een bewuste afweging te maken en voor te sorteren op de mooie interactie die als overheid nastreven in de Waadhoeke.

Wegstemmen?

Stel we gaan als gemeenteraad niet akkoord met de verordening. Is dat een ramp? Nee. Ik heb begrepen dat er binnen Franekeradeel al voldoende aandacht wordt gegeven aan de professionaliteit van VTH medewerkers. Dat zal in 2017 niet anders zijn. Er valt dan wel een gat. Echter, als we als raadsleden voldoende richting geven op 22 december kan de

verordening worden meegenomen in de harmonisatie en kan er voor de nieuwe gemeente Waadhoeke een goede start worden gemaakt, voortbouwend op wat de bewoners in de gesprekken hebben aangegeven.

Toevoeging naar aanleiding van vraag GroenLinks en FNP.

De vraag: een verordening stel je op om zaken te borgen. Gewenst opleidingsniveau is meetbaar en kun je dus borgen, net als jaren ervaring en het aantal fte's dat je op één van de 26 deskundigheidsgebieden mag inzetten. Als het gaat om praktische wijsheid, dan gaat het om vage termen als inleving, empathie, interesse, grondhouding, samenwerking, etc. Kun je deze wel borgen?

Antwoord: Ja, maar niet op directe wijze. Ik heb even een aanloop nodig om te kunnen beschrijven hoe je dat kunt doen.

Impliciete kennis (ervaringskennis)

Als het gaat om professionaliteit, dan kunnen we onderscheid maken naar expliciete kennis en impliciete kennis (ervaringskennis). Zie figuur 1. De laatste is ongrijpbaar en niet meetbaar, maar zeer bepalend voor het kwaliteit van het werk dat we doen. Voor een goede timmerman kunnen je vaststellen wat de kwaliteit is van de spijker en de hamer, echter het op effectieve wijze slaan van een spijker in de muur wordt bepaald door de ervaring van de timmerman zelf. Het vakmanschap ontstaat door te doén, actief te zijn in de praktijk. Onderstaand – waar gebeurd – voorbeeld illustreert de waarde van impliciete kennis:

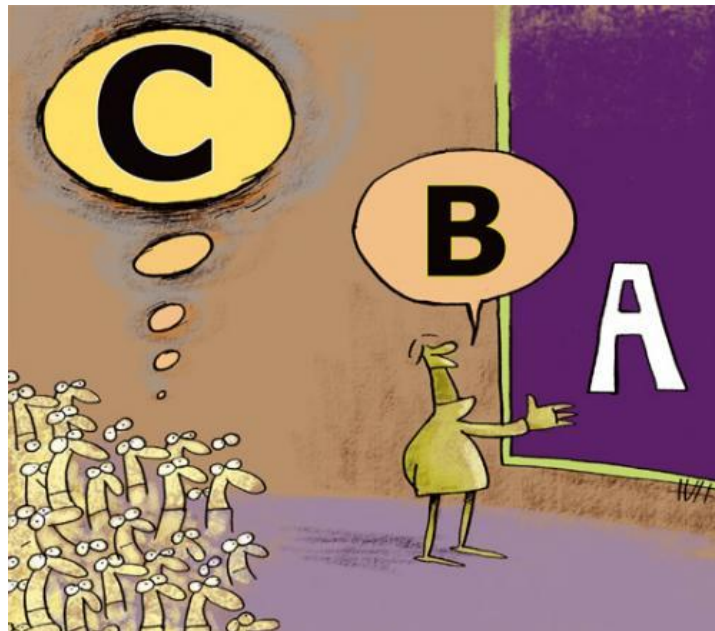
Jan is civieltechnisch toezichthouder, met zeer veel ervaring. Hij is gemiddeld betrokken bij drie à vier projecten gelijktijdig. Hij zit in de kantine met collega's de lunch te nuttigen als hij opeens onrustig wordt. Hij legt z'n boterhammen neer, loopt de kantine uit – met vage excuses – en rijdt met zijn auto naar één van de werken, de aanleg van een gemaal. Daar aangekomen ziet hij een kleine scheefstand bij één van de geslagen damwanden. Hij neemt direct actie. Hij laat water wegpompen waardoor de druk op de damwand wordt verkleind. Achteraf wordt geconstateerd dat hij hierdoor een ramp heeft voorkomen. Als de damwand was bezweken, was een polder onder water gelopen.

Wat is er gebeurd de afgelopen decennia? Omdat het impliciete deel van ons kennen en kunnen ongrijpbaar is, zijn we ons met z'n allen gaan richten op het topje van de ijsberg, de modelleerbare 11%. Deze vangen we in systemen, protocollen, voorschriften, prestatie-indicatoren, et cetera. Mooi, maar we zijn er in doorgeschooten. Er is sprake van overregulering. Kennelijk verwachten we dat we hiermee processen in de praktijk volledig controleerbaar en beheersbaar kunnen maken. We leggen de praktijk veel theorie op, steeds meer en meer, en sluiten de inbreng van ervaringskennis uit. Dat wordt door veel mensen als erg onprettig ervaren en niet zelden raken ze erdoor gefrustreerd. Vraag postbodes,

mensen in de zorg, het onderwijs en noem maar op. Niet voor niets willen jongeren nu liever bij kleine bedrijfjes¹ aan de slag in plaats van grote bedrijven waar bureaucratie domineert. Door wat 'spreadsheetmanagement' genoemd wordt, neemt werkplezier af en wordt echt vakmanschap onderdrukt en vervangen door competentie management. Persoonlijk vind ik dat we als politiek deze trend moeten keren en uit de gesprekken tot nu toe weet ik dat veel raadsleden in onze gemeente hetzelfde vinden, ongeacht van welke partij ze zijn. De vraag is dan: hoe?

Het borgen van impliciete kennis

Impliciete kennis (ervaringskennis) kun je niet borgen en dat moet je ook niet willen. Wat je wel kunt borgen is de manier waarop we impliciete kennis in het spel brengen. We kunnen als raad aangeven wat we van dit spel verwachten en richting geven.



Figuur 2. Iedereen vormt beelden rond een vraagstuk. Deze beelden zijn voor een belangrijk deel impliciet. Vaak vooronderstellen we dat anderen dezelfde beelden hebben als wijzelf en op basis daarvan handelen we. Dit is één van de belangrijkste bronnen voor het maken van fouten, mogelijk de belangrijkste bron. Beelden verschillen sterk. Het zijn dit soort fouten van "ach, het zal wel meevallen" dat bepaalde zaken aan onze aandacht ontglippen en kunnen resulteren in een ramp.

Als het gaat om VTH taken, kunnen we deze als volgt invullen. Het is een ruwe aanzet, bedoeld als illustratie van hoe het zou kunnen:

1. Voor medewerkers op kantoor: luister naar de collega's die zich dag in dag uit in het veld bevinden. Neem daar de tijd voor. Zij zijn de oren en ogen van de gemeente, waterschap of regionale uitvoeringsdienst en weten vaak erg goed wat er speelt, op basis van wat ze

¹ Dit is een kans voor Fryslân, want we hebben relatief veel kleine bedrijven, nog steeds op menselijke schaal.

zien en de verhalen die ze horen. Dit klinkt logisch, maar is lang niet altijd de praktijk. Bijvoorbeeld, bij een waterschap in Brabant was een probleem twintig jaar lang bekend bij de medewerkers in het veld, maar het heeft het hoofdkantoor nooit bereikt. De taal van de mannen – het zijn inderdaad allemaal mannen – sluit niet aan op de beleidstaal.

2. Zorg ervoor dat inwoners die de gemeente benaderen voor een vraag worden bediend door steeds dezelfde persoon. Dit is één van de punten die door bewoners veelvuldig zijn genoemd tijdens de rondetafelgesprekken voor de Waadhoeke. Het is vervelend als ze steeds iemand anders te spreken krijgen, voor ieder deskundigheidsgebied iemand anders. De ambtenaar die ze spreken hoeft niet alle details te weten, maar moet overzicht hebben. Als bewoners het gevoel hebben dat ze echt worden geholpen – en dat ze er niet alleen zijn om aan regels te voldoen – wordt de drempel lager om zaken te melden.
3. Veel VTH zaken – bijvoorbeeld de aanvraag van een vergunning voor een dakkapel – kunnen eenvoudig door één persoon worden afgehandeld. Echter, als het complex is of er zit een geurtje aan – dan moet er samengewerkt worden. Medewerkers vanuit de relevante deskundigheidsgebieden moeten tezamen proberen te begrijpen wat zich in de praktijk afspeelt, bij voorkeur niet op kantoor maar door terplekke te gaan kijken en op de locatie ervaringen uit te wisselen. We hebben als gemeente een deel van de taken in eigen beheer, sommige zaken zijn bovenregionaal geregeld en een deel van de taken hebben we uitbesteed. Het zal dus regelmatig voorkomen dat we andere overheden en/of de Fumo erbij betrekken. Zo geven we vorm aan de door commissie Mans beschreven benodigde samenwerking en ontstaat overzicht. Belangrijk is dat er op deze wijze een gedeeld beeld ontstaat (zie figuur 2) waardoor medewerkers niet langs elkaar werken en on gepaste instrumenten gaan toepassen.
4. En dan een moeilijk punt: wanneer ga je een proces opschalen? En wanneer betrek je bestuur en politiek? En hoe? Van wat ik nu zie in Nederland worden veel processen erg snel opgeschaald en in handen gelegd van juristen, terwijl er vaak hele praktische oplossingsrichtingen zijn. Ook hier geldt: wissel ervaringskennis uit in een vroegtijdig stadium, niet als mosterd na de maaltijd. In de huidige verordening is dit niet uitgewerkt, maar voor de praktijk is het van wezenlijk belang hier richting aan te geven.

Deze vier punten hebben vooral te maken met de cultuur van werken en raakt aan de fundamentele politieke vraag: hoe willen we als lokale overheid functioneren? Ze tonen dat er wel degelijk manieren zijn om de waarde van ervaringskennis te borgen. Niet direct, maar door nadrukkelijk richting te geven aan hoe we ervaringskennis in het spel willen brengen.

Govert Geldof, Tzum, 14 december 2016