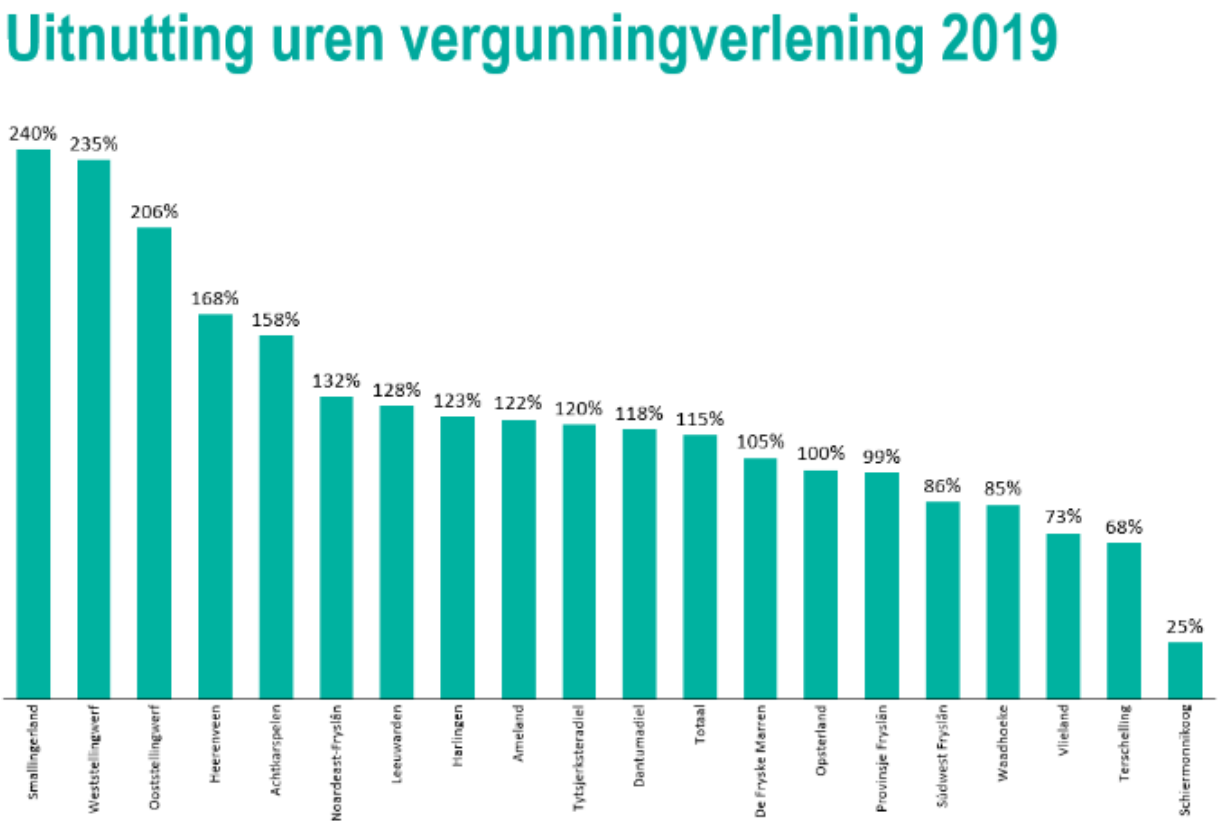
FUMO
Omgevingsdienst Fryslân

MEMO

Van	:	Pieter Hofstra, directeur FUMO
Aan	:	het college van burgemeester en wethouders van Achtkarspelen
Datum	:	15 februari 2021
Betreft	:	wijziging van de GR FUMO in relatie tot nieuw sturings- en financieringsmodel FUMO
Referentie	:	RO-MR/2021/0026

Aanleiding voor het nieuwe sturings- en financieringsmodel FUMO

De financieringssystematiek van de FUMO is voor de verplichte basistaken vanaf het begin van de oprichting van de FUMO input gestuurd door voor de basistaken een (vaste) bijdrage te berekenen door objectieve normen (de Fryske norm) te vermenigvuldigen met het aantal inrichtingen/bedrijven in een gemeente/provincie. Dit had als gevolg dat de deelnemers die veel ureninzet vragen hiervoor niet een aanvullende rekening krijgen en andersom gemeenten die minder vragen dan begroot niets terug krijgen. De ene gemeente heeft (veel) voordeel bij deze systematiek en de andere gemeente heeft (veel) nadeel.



Afbeelding 1: uitnutting uren vergunningverlening 2019

Deze systematiek kent echter de volgende schuurpunten:

- Fryske norm (FN)
  - De wetswijzigingen die sinds 2012 zijn doorgevoerd (bijv. 3e - 4e tranche activiteitenbesluit) zijn niet verwerkt in de FN. Het gevolg is dat de normen die de door FUMO gehanteerd worden overeenkomstig de FN niet overeenkomen met de werkelijkheid. De FN behelst een kostprijs per type inrichting dat gebruikt wordt als tijdbesteding voor controles en vergunningverlening. Sinds 2018 wordt in de uitvoering[1] deze norm niet meer toegepast bij toezicht en is de norm voor vergunningverlening vermeerderd met 30%. Tot op heden zijn nooit nieuwe normen vast gesteld.
- Verschillen tussen deelnemers
  - Sommige deelnemers van de FUMO hebben na het eerste half jaar van het lopende jaar alle basistaakuren al besteed. Dit geldt met name bij vergunningverlening. De werkzaamheden voor vergunningverlening gaan voor dergelijke deelnemers wel door zonder dat een extra financiële bijdrage wordt geleverd. Dit gaat ten koste van de uren bestemd voor vergunningverlening van andere deelnemers en als dit niet toereikend is van de uren van toezicht.
- Verschil regulier – maatwerk
  - Bij het toepassen van normen moet iedere keer de vraag gesteld worden: “Past de inrichting redelijkerwijs binnen de norm?”. Bijvoorbeeld bij een vergunningsprocedure met tientallen zienswijzen, of bij ingewikkelde maatwerkvoorschriften past de tijdsbesteding van de procedure niet binnen de norm. Het aantal uren zou dan in relatie tot de inbreng van taken gebracht moeten worden. De huidige systematiek is daarvoor niet geschikt.

Uniforme financiering en uitvoering van taken.

Vanuit het oogpunt van meer gezamenlijkheid in de uitvoering zou het helpen om op een objectieve wijze te kijken naar het huidige ambitieniveau (ook wel uitvoeringsniveau): wat doet de FUMO in welke situaties, met welke frequentie en met welke kwaliteit? Een meer gezamenlijk bepaald uitvoeringsniveau (mede op basis van het dit jaar door de Friese gemeenten vast te stellen VTH-beleid voor de basistaken) maakt ook dat inrichtingen veel meer gelijkelijk worden behandeld: controlefrequentie is gelijk en de uitvoering op eenzelfde wijze. Nu is dat verschillend per deelnemer. Vanuit het oogpunt van een duurzame, transparante en eerlijk verdeelde financiering zou het de deelnemers helpen dat de begroting eenduidiger wordt, waarbij de financieringssystematiek zijn grondslag behoudt op basis van een gezamenlijk uitvoeringsniveau. De uitvoering kan efficiënter en effectiever door in plaats van alleen individuele programma’s per deelnemer, ook het gezamenlijk programma (waarmee met een eerste proeve in 2019 is gestart voor een deel van de basistaken, het Fryslânbreed uitvoeringsprogramma (Fbup)) verder uit te werken naar alle basistaken. In dat gezamenlijke programma wordt dan uitgewerkt welke gezamenlijke prioriteiten er zijn en welke branches gezamenlijk en tegelijkertijd worden uitgevoerd. Deze uniformiteit in uitvoeringsniveau is goed voor de kwaliteit, de efficiency en de slagvaardigheid (effectiviteit) van de FUMO maar ook voorbeeldig richting maatschappij omdat er een zogenoemd ‘level playing field’ is.

[1] De FN wordt wel gebruikt voor het opstellen van de begroting en dus de berekening van de deelnemersbijdrage.

Toelichting op het nieuwe sturings- en financieringsmodel FUMO

In het sturings- en financieringsmodel worden de volgende drie onderdelen (pijlers) onderscheiden:

- Begroten -> de wijze waarop de inbreng van de deelnemers wordt bepaald;
- Programmeren -> de wijze waarop het programma van de FUMO wordt bepaald, hoe worden de uren besteed;
- Afrekenen -> de wijze van verrekenen van de geleverde producten/diensten bij eventuele onder- of overbesteding.

Uit de verschillende mogelijke modellen van financiering is gekozen voor een opzet waarbij via een zo goed mogelijke inschatting van het aantal producten (voor vergunningverlening) en via objectieve criteria (frequentie voor toezicht) een begroting per deelnemer wordt gemaakt bestaande uit uren, budget en te leveren producten. De uren worden gebaseerd op de producten die worden geleverd, waarbij het kengetal de verrekening is van producten naar uren. Het inzetten van de uren en het leveren van producten wordt vervolgens risicogericht gedaan om het meeste rendement uit de uren te halen. Zoveel mogelijk inzet van uren voor werk dat er toe doet. Dit alles natuurlijk in nauwkeurige afstemming met de deelnemers van de FUMO. De afrekening wordt vervolgens via de geleverde producten gedaan op basis van de geleverde uren. Je betaalt dus alleen de uren die daadwerkelijk geleverd zijn. Eventuele afwijkingen zijn gedurende het verloop van het jaar besproken met de deelnemers.

De kengetallen voor de 20 meest voorkomende producten zijn opgenomen in de herijkte producten- en dienstencatalogus (PDC) van de FUMO. Deze PDC is in afstemming met de deelnemers opgemaakt en vastgesteld. Voor bepaalde producten zijn geen kengetallen opgemaakt. De reden is dat een aantal producten weinig voorkomen en daarom een reëel kengetal niet voorhanden is. Echter dit betekent niet dat in de begroting hier geen rekening mee wordt gehouden. Verder is het nadrukkelijk niet zo dat de FUMO hier dan zelf maar een kengetal voor vaststelt. In het individuele (begrotings)programma per deelnemer wordt aangegeven hoeveel aanvragen/meldingen (in bepaalde typen uitgesplitst) in een bepaald jaar worden verwacht. Mochten aanvragen/meldingen worden ingediend waarvoor geen kengetal is vastgesteld dan geldt dat de FUMO hierover in overleg treedt met het bevoegd gezag. In gezamenlijkheid wordt dan het kengetal vastgesteld.
Het overleg met de deelnemer vindt op eenzelfde wijze plaats als dat ook gebeurt in situaties dat ‘maatwerk’ moet worden geleverd bij een bepaalde aanvraag op het moment dat geen sprake is van een reguliere aanvraag[2]. Mocht een aanvraag of een melding worden ingediend die niet is opgenomen in het begrotingsprogramma, dan zijn hiervoor in hetzelfde begrotingsprogramma per deelnemer uren opgenomen onder de post ‘onvoorzien’. In de begroting wordt dus opgenomen wat te voorzien is (regulier) en een post voor ‘maatwerk’ en ‘onvoorzien’.

Wijziging Gemeenschappelijke regeling FUMO

De gemeenschappelijke regeling van de FUMO moet aangepast worden o.a. op het nieuwe sturings- en financieringsmodel. Het voorstel tot aanpassing van de GR ligt ter besluitvorming voor bij de deelnemers.

[2] Geen sprake is van een reguliere aanvraag op het moment dat bijvoorbeeld heel veel zienswijzen worden verwacht of bekend is dat veel overleg zal gaan plaatsvinden omdat het bedrijf die de aanvraag heeft ingediend politiek en maatschappelijk in de belangstelling staat.

Het wijzigen van de GR FUMO op onderdelen vindt plaats door een besluit van de deelnemers. Voor het besluit omtrent het nieuwe sturings- en financieringssystematiek is unaniem (gelet op het bepaalde in artikel 35 GR) instemming van de deelnemers, onder gelijktijdige *toestemming* van de gemeenteraden, algemeen bestuur WF en Provinciale Staten, vereist. Overeenkomstig artikel 79 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kan toestemming van de gemeenteraden, algemeen bestuur WF en Provinciale Staten alleen worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Het vertegenwoordigend orgaan (i.c. de gemeenteraad) moet bij de beoordeling van de aanvraag om toestemming een zekere terughoudendheid betrachten. Onder strijd met het recht moet worden verstaan strijd met de wet en de algemene rechtsbeginselen. Een voorbeeld hiervan is als een bestuursorgaan van een decentrale overheid een bevoegdheid uitoefent die expliciet is toevertrouwd aan een hoger orgaan of die in strijd is met de grond- en/of mensenrechten. Bij strijd met het algemeen belang gaat het om die gevallen waarin duidelijk is dat sprake is van krenking van belangen die ver uitgaan boven de belangen die een provinciaal of gemeentelijke bestuursorgaan met zijn besluit beoogt te dienen. Voorbeeld hiervan is: een bestuursorgaan van een decentrale overheid heeft de bevoegdheid, maar oefent deze op een zodanige manier uit dat een aan een hoger orgaan toevertrouwd belang wordt doorkruist of op een wijze die indruist tegen het belang van de burger. Een ander voorbeeld is dat het volksvertegenwoordigend orgaan meent dat het ondoelmatig is om ten aanzien van de desbetreffende belangen samen te werken met andere gemeenten, de provincie en/of het waterschap. De plicht tot een zekere terughoudende beoordeling van de aanvraag impliceert dat het algemeen bestuur alleen tot strijd met het algemeen belang kan oordelen als de bezwaren tegen de samenwerking overwegend zijn. De voorgestelde wijzigingen, waarvan de één een wijziging van een gemeentelijke bijdrage (zoals nu het geval is) tot gevolg heeft als gevolg van de wijziging van de nieuwe financieringssystematiek, zijn niet in strijd met het recht en het algemeen belang.

Omdat de ontwerpbegroting 2022 FUMO zal worden gebaseerd op de uitgangspunten die zijn opgenomen in de nieuwe financieringsystematiek, adviseert de FUMO de behandeling van het verzoek tot toestemming wijziging GR door de Raden/Staten/AB gelijktijdig met de behandeling van de ontwerpbegroting FUMO 2022 in april 2021 te laten plaatsvinden. Het aanbod van de FUMO om bij de behandeling hiervan door uw Raad aanwezig te zijn voor het geven van een toelichting hoe de ontwerpbegroting tot stand is gekomen op basis van de nieuwe financieringssystematiek, is aangenomen. Dit zal plaatsvinden op 1 april 2021.

De zienswijzeprocedure van de ontwerpbegroting 2022, die gebaseerd is op de nieuwe financieringsystematiek loopt dan parallel aan de procedure om toestemming te verlenen tot wijziging van de GR Fumo waarbij het belangrijkste onderwerp deze nieuwe financieringssystematiek is. Beide zaken zijn nauw verwant aan elkaar en door dit parallel te laten verlopen (de basis in de GR en de vertaling ervan in de ontwerpbegroting 2022) zijn de verbanden en de gevolgen duidelijk zichtbaar.

Gevolgen nieuw sturings- en financieringsmodel FUMO voor Achtkarspelen

Afgelopen jaren

	Achtkarspelen		
	Vergunningverlening		
	Aantal begroting	Aantal realisatie	Verschil
2018	499	1.067	-568
2019	601	952	-351
2020	572	630	-58
	Toezicht en handhaving		
	Aantal begroting	Aantal realisatie	Verschil
2018	1.270	1.093	177
2019	928	857	71
2020	1.139	653	486
	Totaal basistaken		
	Aantal begroting	Aantal realisatie	Verschil
2018	1.769	2.160	-391
2019	1.529	1.809	-280
2020	1.711	1.283	428

De kanttekening die bij bovenstaand overzicht moet worden gemaakt is dat de realisatie op het gebied van toezicht in 2020 niet representatief is gelet op de gevolgen van corona. Als gevolg van corona was toezicht niet/beperkt mogelijk gedurende een aantal maanden in 2020.

Nabetaling 2020 en verwacht tekort 2021

	Achtkarspelen		
	Afrekening 2020		
	Aantal begroting	Aantal realisatie	Verschil
Plustaken	315	283	32
Asbest	298	238	60
BBK	232	366	-134
	845	887	-42

Overeenkomstig de gemaakte afspraken worden in de huidige financieringssystematiek de plustaken en de taken op het gebied van asbest en Bbk, op jaarbasis afgerekend. In de nieuwe financieringssystematiek worden alle taken zoals op de voorgaande pagina's is uiteengezet (met uitzondering van de Boa-coördinatie en Boa-inzet) jaarlijks op uren afgerekend.

Ontwerpbegroting 2022 t.o.v. 2021

	Begroting 2021	Begroting 2022	Verschil
Achtkarspelen	356.703	397.338	-40.635

Het verschil wordt enerzijds veroorzaakt doordat in de begroting 2022 wordt uitgegaan van de werkelijke aantallen Bbk-meldingen die worden behandeld door de FUMO. Het algemeen bestuur van de FUMO is in 2020 geïnformeerd dat de inschatte aantallen Bbk-meldingen bij de implementatie van het besluit VTH te laag waren. In 2022 is uitgegaan van de opgedane ervaringscijfers op dit gebied. Anderzijds is als gevolg van de nieuwe financieringssystematiek het aantal uren voor reguleringstaken basistaken (denk hierbij aan behandelen van aanvragen om een vergunning en afhandeling van meldingen) hoger dan voorheen. Deze uren zijn in samenspraak met de deelnemer tot stand gekomen en zijn gebaseerd op de werkelijke uren inzet in de afgelopen jaren.