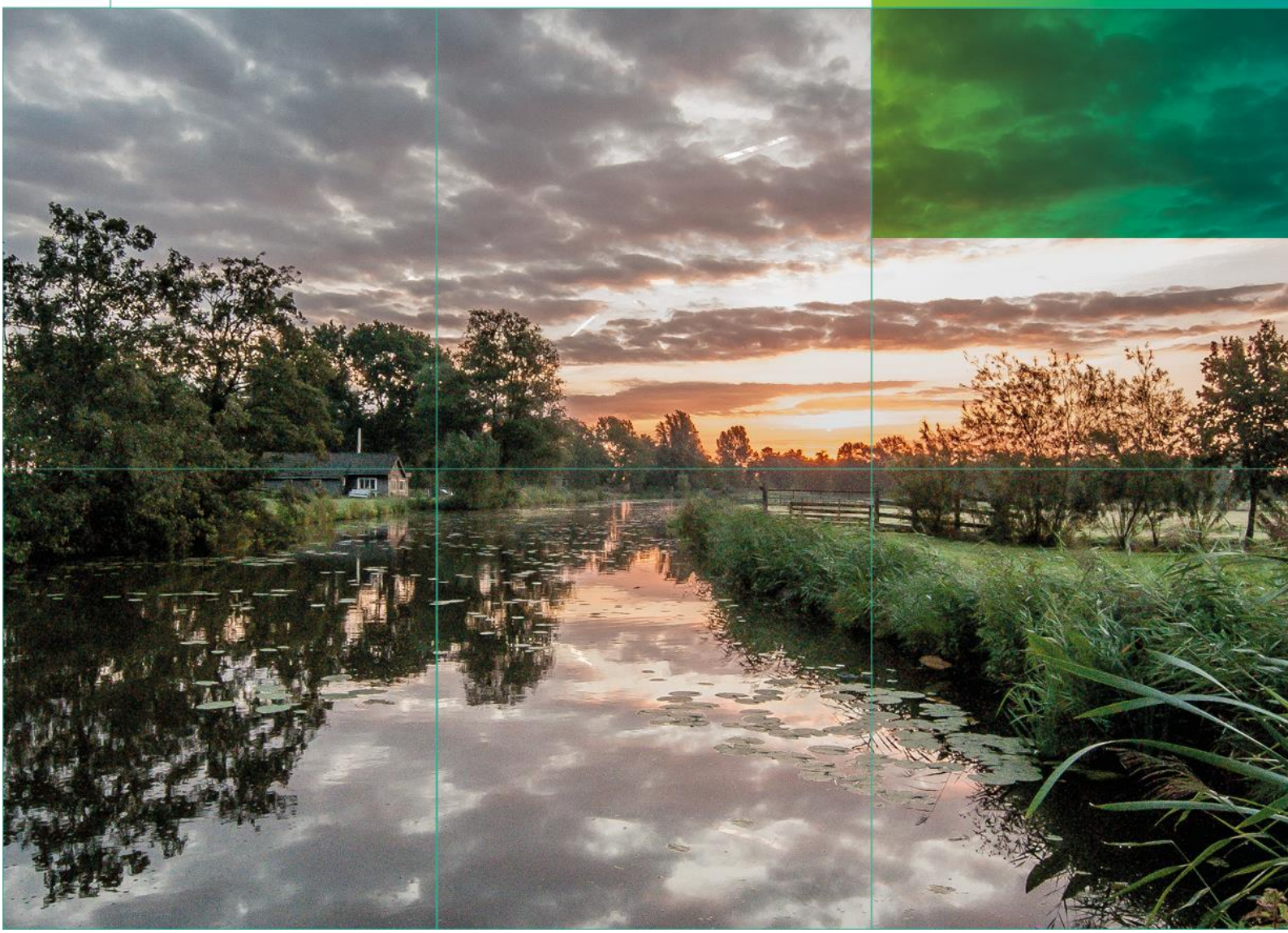
FUMO
Omgevingsdienst Fryslân

Kadernota 2024 – 2028

‘Eén overheid’



FUMO
Omgevingsdienst Fryslân

Inhoudsopgave

Eén overheid 3

1. Inleiding 5

2. Relevante ontwikkelingen..... 6

2.1 Veranderingen in relatie tot de Omgevingswet 6

2.2 Ontwikkelingen per pijler van het interbestuurlijk programmaplan..... 9

2.2.1 Robuuste omgevingsdiensten en financiering (pijler 1 IBP) 9

2.2.2 Bestuurs- en strafrechtelijke handhaving en vervolging (pijler 2 IBP).....13

2.2.3 Informatie-uitwisseling en datakwaliteit (pijler 3 IBP) 14

2.2.4 Kennisinfrastructuur inclusief arbeidsmarkt (pijler 4 IBP) 15

2.2.5 Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving (pijler 5 IBP) 18

2.3 Prioriteiten stellen als het moet.....18

3. Financieel kader en meerjarenperspectief 20

3.1 Financieel kader.....20

3.2 Meerjarenperspectief.....22

3.3 Investeringsprogramma.....23

Eén overheid

Geachte bestuurders, raadsleden, statenleden en algemeen bestuursleden,

Wat is de opgave voor de FUMO en wat betekent dit voor Fryslân? Met ons allen zijn wij één overheid. In de gemeenschappelijke regeling FUMO werken wij samen aan het realiseren van een schone, gezonde en veilige leefomgeving. De vermijdbare milieuschade[1] moet zoveel mogelijk omlaag. Hierbij redeneren wij vanuit deze gemeenschappelijkheid en brengen dit vervolgens terug naar wat dit betekent op ieders individuele niveau (gemeente, provincie of Wetterskip).

Voor u ligt de kadernota 2024-2028. Als het goed is zijn we dan een half jaar op weg met de Omgevingswet. Deze wet vraagt zowel in de uitvoering als in de bedrijfsvoering aandacht en dit heeft financiële consequenties. Zo vraagt de Omgevingswet een wijziging in cultuur. Ook in 2024 en verder is het noodzakelijk om continu hieraan aandacht te besteden, om de ambities en doelstellingen vanuit de Omgevingswet ook daadwerkelijk te realiseren. Geven we deze aandacht niet, dan is de kans groot dat bijvoorbeeld teruggevallen wordt op oud (en dus bekend) gedrag. Daarnaast moeten wij zorgen voor de verdere implementatie van deze wet. Gemeenten hebben tot 2029 de tijd om hun omgevingsplannen op te stellen, waar de FUMO een bijdrage aan zal moeten leveren.

De maatschappelijke milieuvraagstukken zijn dusdanig complex dat het samenbrengen van kennis en kunde bij een omgevingsdienst[2] een unieke kans biedt om gezamenlijk daaraan te werken. De professionals van de FUMO beschikken over veel kennis. Wanneer we nu met elkaar investeren in een goed informatieplan, met bijbehorende uitvoering door de FUMO, dan beschikt de FUMO straks over betrouwbare data die nodig is als input voor de aanpak van de milieuvraagstukken. Betrouwbare data is ook nodig voor risicogericht toezicht, ketentoezicht, complexe vergunning trajecten en in de aanpak tegen ondermijning.

Verder is de gespannen arbeidsmarkt een reden om efficiënt om te gaan met de schaarse expertise en verder in te zetten op samenwerking. De arbeidsmarkt is een enorme uitdaging voor veel organisaties. Vacatures invullen met gekwalificeerde mensen wordt steeds moeilijker gezien de krapte. Het werkeloosheidspercentage is nog nooit zo laag geweest. Om de uitdagingen op de arbeidsmarkt het hoofd te bieden trekt de FUMO hierin gezamenlijk op met de omgevingsdienst Groningen (ODG) en de regionale uitvoeringsdienst Drenthe (RUDD). Wanneer deze situatie ook nog speelt in 2024, dan heeft dit gevolgen voor de uitvoering van onze taken en de flexibele schil en bijbehorende financiën.

Inmiddels is onder leiding van het Rijk een Interbestuurlijk programma (IBP) versterking VTH-stelsel opgesteld, naar aanleiding van de onderzoeken die zijn uitgevoerd door de zogenoemde commissie Van Aartsen en de Algemene Rekenkamer.

[1] Met vermijdbare milieuschade wordt bedoeld schade aan het milieu die voorkomen had kunnen worden wanneer tijdig bepaalde maatregelen waren genomen.
[2] De Commissie van Aartsen benadrukt dat het bestaan van een robuuste organisatie die over voldoende omvang, kwalitatief goed en hoogopgeleid personeel en voldoende financiële middelen beschikt om de taken uit te voeren en te innoveren en ontwikkelen een minimumvoorwaarde is voor een omgevingsdienst.

De aanbevelingen die zijn gedaan in de bijbehorende stukken[3] met betrekking tot de omgevingsdiensten en de uitvoering van de VTH-taken zijn verwerkt in het IBP. Hier ligt ook een duidelijke relatie met het actueel hebben van data. De uitvoering van het IBP vindt zoveel mogelijk plaats in 2022, 2023 en 2024. In deze kadernota hebben wij ons daarom, naast de effecten van de Omgevingswet, ook gericht op de mogelijke effecten van het IBP op de FUMO.

De FUMO wil van waarde zijn voor de overheden, bedrijven en inwoners van Fryslân. Daarom investeert de FUMO continu in de relatie met haar deelnemers. We willen de beste totaaloplossingen bieden, toegesneden op de specifieke situatie van de deelnemer. Het is dus van belang dat de FUMO weet wat de deelnemers ambiëren en hoe zij omgaan met de nieuwe wet- en regelgeving, zoals de Omgevingswet, en met grens overstijgende vraagstukken. Dit in combinatie met de (beleidsmatige) keuzes die de deelnemers op basis hiervan nog moeten maken. We moeten hierover met elkaar in gesprek gaan en blijven. De richting die dan duidelijk zal worden, kan de FUMO dan door vertalen naar de praktijk en waar nodig financieel vertalen.

Kortom, in 2024 staat ons werk weer vol in de belangstelling en zullen we onze taken gaan uitvoeren in een sterk veranderde omgeving. Die uitdaging gaan wij graag samen met u aan.

Anko Postma,
Voorzitter FUMO

[3] Rapport ‘Om de leefomgeving’ van Commissie van Aartsen en Rapport van de Algemene Rekenkamer ‘Een onzichtbaar probleem’ als bijlage van kamerbrief bij advies Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (4 maart 2021).

1. Inleiding

Deze kadernota biedt inzicht in de uitgangspunten voor de begroting van 2024 van de FUMO. In deze kadernota lichten wij een aantal belangrijke ontwikkelingen toe en geven daarbij aan hoe deze doorwerken naar de FUMO en haar deelnemers, ook in financiële zin.

Voorafgaand aan het opstellen van de kadernota is input gevraagd aan het VTH-managementoverleg. De input is, voor zover bestuurlijk relevant en relevant voor de jaren 2024 en verder, zoveel mogelijk verwerkt. Via de afgesproken lijn van de governance is de opgestelde kadernota vervolgens afgestemd met de verschillende gremia.



In hoofdstuk twee zijn de relevante ontwikkelingen beschreven. De focus ligt hierbij op de Omgevingswet en het Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel.[4] In hoofdstuk drie komen de uitgangspunten voor de begroting 2024 aan de orde en geven wij een meerjarig financieel perspectief van de FUMO-begroting tot 2028. De financiële effecten per individuele gemeente of provincie zijn mede afhankelijk van de eigen keuzes en ambities.

Van kadernota naar begroting

Het algemeen bestuur stelt deze kadernota vast en deze is daarmee richtinggevend voor het dagelijks bestuur van de FUMO bij het opstellen van de ontwerpbegroting 2024. Het is nu niet mogelijk om de financiële effecten van de Omgevingswet in deze kadernota mee te nemen. Wij zullen wel op basis van de kennis van nu een indicatie geven. De effecten van de invoering van de Omgevingswet zullen dan ook nog niet worden opgenomen in de ontwerpbegroting, omdat hierover nog onvoldoende inzicht bestaat. Hiervoor zal nog een begrotingswijziging moeten worden opgesteld.

De ontwerpbegroting 2024 wordt in februari 2023 aangeboden aan de raden van de Friese gemeenten, Provinciale Staten en het algemeen bestuur van Wetterskip Fryslân. Zij worden hiermee in de gelegenheid gesteld om zienswijzen in te dienen. 13 juli 2023 stelt het algemeen bestuur van FUMO de begroting 2024 vast, zodat wij deze voor 15 september 2023 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen toezenden.

[4] De aanbevelingen van de commissie Van Aartsen en de rapporten van de Algemene Rekenkamer hebben een breed gevoeld besef van urgentie laten ontstaan bij Rijk (IenW/ILT, JenV/OM en BZK), IPO, VNG en Omgevingsdienst NL dat het VTH-stelsel nú versterkt moet worden. Deze partijen kiezen er bewust voor om samen aan de slag te gaan in het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP).

2. Relevante ontwikkelingen

2.1 Veranderingen in relatie tot de Omgevingswet

De Omgevingswet betekent een algehele stelselherziening voor de wet- en regelgeving, die gaat over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. De herziening heeft een grote impact op de manier van werken, de cultuur, het juridisch en technisch instrumentarium en heeft grote gevolgen voor de te leveren dienstverlening door bevoegde gezagen en organisaties die bij de wet betrokken zijn. De wet beoogt het vergroten van de inzichtelijkheid en het gebruikersgemak, het versnellen van de besluitvorming, meer lokale afwegingsruimte en een samenhangende benadering.

Aanpassingen interne organisatie

De invoering van de wet staat nu gepland op 1 juli 2023. Vanaf die datum dienen belangrijke aanpassingen in werkwijzen, instrumentarium en ICT-systemen te zijn doorgevoerd. Dan zijn we er nog niet, want we moeten blijvend aandacht houden voor verbetering van die werkwijzen, instrumentarium en ICT-systemen om te zorgen dat we blijven voldoen aan doelstellingen van de Omgevingswet en de beoogde transparante, snelle en eenvoudige dienstverlening. Daarnaast gaat verandering van de cultuur een stuk langzamer dan verandering van werkprocessen en systemen. Tegelijkertijd zorgt de enorme druk op de uitvoering ervoor dat de focus in de lijn voornamelijk kan komen te liggen op productie. Hierdoor is er nauwelijks tot geen tijd voor reflectie. Om juist wel te kunnen reflecteren en leren en om de benodigde cultuuromslag te realiseren, dient deze ruimte en tijd te worden geboden.

Wijziging van het basistakenpakket

De Omgevingswet brengt veranderingen met zich mee in het basistakenpakket van deelnemers en van de FUMO. Inmiddels staat de landelijke regelgeving vast, maar bij het opstellen van deze nota is nog niet helder wat de impact zal zijn. Zeker is dát er verschuivingen in en aanvullingen op het takenpakket van FUMO optreden vanwege de stelselherziening, maar ook vanwege de introductie van het begrip milieubelastende activiteit voor de mate van regulering, in plaats van het begrip inrichting of type bedrijf. Volgens de eerste inschattingen zouden van 7.000 tot 8.000 gemeentelijke inrichtingen één of meerdere milieubelastende activiteiten (mba's) in beheer komen van de FUMO. Sinds begin 2022 zijn deelnemers aan de slag om de mba's van de over te dragen inrichtingen in kaart te brengen, inclusief de daar bijbehorende wettelijke verplichting tot vergunning, melding, informatie. Wanneer de VTH-taakuitvoering en bijbehorende dossiers omtrent deze mba's door de opdrachtgevers worden overgedragen aan de FUMO is niet duidelijk. Het jaar 2023 wordt gebruikt als overgangsjaar. Dit zou betekenen dat pas per 1 januari 2024 de FUMO conform wet- en regelgeving alle nieuwe basistaken uitvoert. De FUMO verwacht hierover zo spoedig mogelijk meer duidelijkheid te krijgen. Pas dan kan de FUMO van start gaan met de voorbereidingen om ervoor te zorgen dat we in 2024 ook klaar zijn om deze uitbreiding van de basistaken uit te voeren. Hiervoor moet onder andere gezorgd worden voor een 'warme overdracht' van de betreffende dossiers, aanpassing van systemen, werving en opleiding van personeel (wanneer er geen of onvoldoende sprake is van 'mens volgt werk') en aanschaf van middelen voor nieuwe collega's.

Transitieperiode

De periode van 2023 en verder zal in het teken staan van transitie, waarbij aandacht voor de volgende opgaves noodzakelijk is:

- De inwerkingtreding van de Omgevingswet betekent de formele start van een transitieperiode tot 2029.
- Zoals hiervoor al aangegeven vraagt de benodigde cultuuromslag ruimte en tijd om te kunnen reflecteren en te leren.
- In die transitie naar het nieuwe wettelijke stelsel zullen de deelnemers afhankelijk van hun ambities ondersteuning vragen op onderwerpen die niet altijd voorzien zijn binnen de reguliere werkprogramma's/dienstverleningsovereenkomsten.
- De omzetting van de systematiek van 'inrichting' naar 'milieubelastende activiteit' is een complexe en arbeidsintensieve opgave, dat gedurende meerdere jaren extra inzet vraagt. Fase 1 van de vastgestelde aanpak 'actualisatie & beheer inrichtingenbestand basistaken' is zo goed als afgerond. De daadwerkelijke validatie op basis van o.a. controles op locatie heeft een doorlooptijd tot 2028. Voor de nieuw over te dragen basistaken geldt dat ook hiervoor naar verwachting extra inzet nodig is om per locatie de daadwerkelijke mba's in kaart te brengen.
- Door de inwerkingtreding van de Omgevingswet ontstaat een nieuwe situatie, dat vooral in de beginperiode extra bezwaar- en beroep met zich mee zal brengen en daarom om meer dan normaal juridische inzet zal vragen.
- Wijzigingen in het toetsingskader, die gedurende de transitieperiode regelmatig zullen voorkomen, worden door de FUMO zo snel mogelijk geïmplementeerd. De verwachting is dat de FUMO gedurende de transitieperiode regelmatig processen en bedrijfsvoering zal moeten aanpassen. Hierbij valt te denken aan ICT-toepassingen en de daarbij behorende Training & Opleiding. Opdrachtgevers en de deskundigen binnen de FUMO leren met elkaar en krijgen inzicht in de effecten hiervan ten aanzien van de werkprocessen en de daarbij behorende kosten. Monitoring en evaluatie zijn dan ook van belang om de dekking van noodzakelijke kosten te kunnen blijven motiveren bij het tegemoetkomen aan de gewenste verwachtingen van onze opdrachtgevers en het voldoen aan de taken zoals deze vanuit de Omgevingswet bedoeld zijn.
- De aansluitingen/instellingen vanuit gemeenten/provincie met de FUMO in de landelijke voorziening Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) zijn zo ingeregeld en geharmoniseerd dat de werkprocessen zo efficiënt mogelijk kunnen verlopen.

De FUMO kan een belangrijke rol voor de deelnemers spelen bij de input voor, en programmering en monitoring van de beleidscyclus, naast onze primaire taak op het gebied van uitvoering en handhaving. Dit zal gevolgen hebben voor onze werkwijze. Waar onze werkwijze nu vooral gericht is op de beoordeling en toetsing van milieuaspecten, moeten de milieuaspecten straks worden meegewogen in een integrale benadering, samen met die van andere domeinen in de fysieke leefomgeving, waaronder bouw, natuur, cultureel erfgoed en gezondheid.

Gezamenlijk optrekken blijft ook na de invoering van de Omgevingswet van belang. We hebben te maken met gezamenlijke processen en er is veel specifieke kennis bij de FUMO aanwezig. Dit past ook in de ontwikkeling als kennisorganisatie[5], die de FUMO is voor haar deelnemers. Deelnemers en FUMO hebben elkaar nodig om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van de Omgevingswet ook blijvend worden nagestreefd.

[5] Investeren in kennisontwikkeling is één van de aanbevelingen van de Commissie van Aartsen en vertaald in één van de pijlers van het IBP (pijler 3: informatievoorziening VTH)

(Herschikking) financiering en aanpassing begroting

Naast verbreding en herijking van het basistakenpakket van FUMO en de gewijzigde reguleringsgrondslag naar mba's, brengt de Omgevingswet eveneens een andere taak- en budgetverdeling tussen provincies en gemeenten met zich mee. Bovendien hebben bevoegde gezagen in het kader van nieuwe beleidsinstrumenten (zoals de omgevingsvisie, -verordening en -plannen) andere en aanvullende producten en diensten nodig van FUMO, die nog ontwikkeld moeten worden. Deze wijzigingen hebben impact op de wijze, opbouw en omvang van financiering, zowel structureel als incidenteel. Welke impact dat dan is, is tot op heden nog niet bekend. Voor de komende periode zal gewerkt moeten worden met aannames en inschattingen.

Dit betekent dat zowel voor het overgangsjaar (2023), als voor de jaren daarna, nieuwe en aanvullende financiële afspraken gemaakt moeten worden over de taakuitvoering en financiering daarvan, welke opgenomen kunnen worden in de begroting van FUMO.

Wat betreft de mogelijke financiële effecten van de Omgevingswet op omgevingsdiensten, kan worden verwezen naar een onderzoek van Seinstra & Partners[6]. Uit dit onderzoek is gebleken dat de structurele kosten van Omgevingsdiensten mogelijk kunnen toenemen met 10-12% als gevolg van:

- Grotere diversiteit per casus: meer specifieke zaken, omgevingsplan is leidend, niet de landelijke regelgeving, meer en dieper detailniveau als gevolg van mba's binnen en buiten de inrichting.
- Grotere diversiteit per deelnemer: meer verschillen tussen deelnemers door verschillende beleidskeuzes, bijvoorbeeld in mate van participatie, inhoudelijk beleid milieu en aanpalend beleid inzake veiligheid en gezondheid.
- Ruimere dienstverlening: intensiever vooroverleg, meer vragen van aanvragers, terugkerende aanvragen omdat sneller niet ontvankelijkheid zal volgen.
- Eenmalige investeringen: aanvullende werkzaamheden vanwege de Omgevingswet, met name actueel houden overzicht activiteiten per inrichting, herijking opzet risicoanalyse en programmering, informatie per (nieuw) omgevingsplan als toetsingskader en kosten aansluiting techniek (DSO).
- Nieuwe diensten: nieuwe aanvullende vragen vooral omtrent informatie, inhoudelijk monitoring van gebiedswaarden en waar relevant: input voor leges.

Op grond van voorgaande is de inschatting dat het werken met en conform de Omgevingswet leidt tot een verhoging van circa 5 á 10% ten opzichte van de huidige (WABO) begroting van FUMO. Uitgaande van 8% gerekend over de begroting van 2023 leidt dit tot een uitzetting van bijna € 1.4 mln. Let wel, hierbij is nog geen rekening gehouden met de uitbreiding van het basistakenpakket en de financiële gevolgen hiervan. Deze inschatting maakt nog geen onderdeel uit van de meerjarenbegroting in deze kadernota.

De Omgevingswet kent meer structurele effecten, onder andere ten aanzien van ICT-voorzieningen. Het DSO vormt vanaf dag één van de Omgevingswet het loket voor burgers, particulieren en bevoegde gezagen om aanvragen in te dienen. Op termijn wordt het DSO verder uitgebreid en is hier ook in na te gaan wat er is toegestaan op een bepaalde locatie, maar ook welke regelgeving van toepassing op die locatie is. De grote verbinder tussen deze informatiebronnen is steeds de locatie. Vanuit wet- en regelgeving wordt het belang van geografische (GEO) info groter en ook wettelijk verplicht.

[6] https://vng.nl/sites/default/files/2021-03/omgevingsdiensten-analyse-impact-omgevingswet-def-versie.pdf

Vanuit de Omgevingswet zijn we verplicht aan te sluiten op het DSO en vanuit het taakveld ‘geluid’ dienen we basis geluidsemissies en industrieterreinen aan te leveren aan het DSO. Het Register Externe Veiligheidsrisico’s (REV) verplicht ons ook om data omtrent gevaarlijke stoffen aan te leveren. Wij kunnen nu nog niet inschatten of dit tot extra structurele kosten zal leiden, die onze huidige budgetten op ICT-gebied te boven gaan.

De precieze impact op het totaal van de te verwachten inzet is dus afhankelijk van verschillende factoren, waaronder de wijze waarop deelnemers omgaan met de toegenomen afwegingsruimte en de invloed daarvan op de uniformiteit van de werkprocessen. In zijn algemeenheid geldt dat maatwerk meer kost dan verdergaande standaardisatie.

2.2 Ontwikkelingen per pijler van het interbestuurlijk programmaplan

Op 8 juli 2022 heeft de staatssecretaris de Tweede Kamer geïnformeerd over de voortgang van de versterking van het VTH-stelsel via een Kamerbrief met als bijlagen het interbestuurlijk programmaplan versterking VTH-stelsel (IBP) en een overzicht opvolging aanbevelingen Commissie van Aartsen (CvA). In beide bijlagen wordt gedetailleerd aangegeven op welke wijze gezamenlijk wordt gewerkt aan de 10 aanbevelingen van de CvA.

Het Interbestuurlijk Programma bevat de volgende pijlers:

1. Robuuste omgevingsdiensten en financiering
2. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging
3. Informatie-uitwisseling en datakwaliteit
4. Kennisinfrastructuur inclusief arbeidsmarkt
5. Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving
6. Monitoring kwaliteit milieutoezicht

Uiteraard houden wij de ontwikkelingen binnen het IBP nauwlettend in de gaten.[7] Aanbevelingen hoe wij onze kwaliteit en ons effect op de leefomgeving kunnen vergroten, wachten wij overigens niet af. We gaan daar al actief mee aan de slag. In deze kadernota zullen wij nader ingaan op de eerste vijf pijlers[8] die invloed hebben op de FUMO en de verwachtingen hierin.

2.2.1 Robuuste omgevingsdiensten en financiering (pijler 1 IBP)

Landelijke normfinanciering

Op 10 december 2020 heeft het algemeen bestuur van de FUMO een nieuw sturings- en financieringsmodel vastgesteld. Voor het jaar 2022 is de begroting voor het eerst op basis van dit model opgesteld. De CvA heeft gezien de diversiteit in financieringsmodellen bij Omgevingsdiensten aanbevolen om een landelijke normfinanciering in te voeren. Om slagvaardig en effectief te kunnen opereren moet een omgevingsdienst voldoende robuustheid hebben om tenminste opgewassen te zijn tegen de veelheid van taken die zij opgedragen krijgt. Dat vraagt om voldoende omvang (kritische massa) met bijbehorende financiering zodat de dienst taken kan uitvoeren op het gewenste niveau en kan investeren in kennisopbouw, informatie-uitwisseling en kwaliteitsborging, aldus de CvA.

[7] De FUMO levert een actieve bijdrage aan het IBP en heeft hier inmiddels een specifieke uitkering voor ontvangen voor de periode 2022-2023.
[8] Het ontwikkelen van het toezicht op de omgevingsdiensten (pijler 6 ‘monitoring kwaliteit milieutoezicht’) ligt primair buiten de invloedssfeer van de FUMO. De FUMO werkt wel mee en levert een bijdrage aan het uitvoeren van visitaties bij de omgevingsdiensten.

Het IBP pakt het vaststellen van een landelijke normfinanciering nu op. Dit kan gevolgen hebben voor onze financieringsstructuur, die nu gebaseerd is op een aantal uitgangspunten zoals een eerlijke verdeling naar rato van wat wordt afgenomen door de opdrachtgever. Het is afwachten hoe de landelijke norm van de financiering van omgevingsdiensten eruit komt te zien. In 2023 zou de algemene norm voor de bekostiging van omgevingsdiensten, die garandeert dat de opgedragen taken ook daadwerkelijk goed kunnen worden uitgevoerd, opgesteld moeten zijn.

Het huidige sturings- en financieringsmodel van de FUMO is gebaseerd op de taken van een uitvoeringsorganisatie. De FUMO werkt echter binnen een domein dat sterk verandert en innoveert. Dit vraagt hogere investeringen op het gebied van (kennis)ontwikkeling en deskundigheidsbevordering. Ook vraagt dit een bepaalde minimale bezetting binnen verschillende teams waaronder specialistisch advies. Dit om bijvoorbeeld in te kunnen spelen op (aanvullende) ondersteuningsvraagstukken van de deelnemers op onderwerpen die niet zijn voorzien binnen de reguliere werkprogramma's / dienstverleningsovereenkomsten (zie ook §2.2.4).

Uitvoeringstoets omgevingsplannen

De FUMO heeft als kennisorganisatie veel expertise en data beschikbaar over een groot aantal thema's die terugkomt in de gemeentelijke en provinciale beleidskaders en regelgeving omtrent de fysieke leefomgeving. Participatie in de integrale inhoudelijke afweging bij de ontwikkeling van omgevingsvisies, en integrale het gehele gebied omvattende omgevingsplannen in elke gemeente en de provincie Fryslân. Dit in lijn met de Omgevingswet en de aanbevelingen van de CvA. De CvA geeft hierover het volgende aan: '*De milieunormering in omgevingsplannen en een uitvoeringstoets op de normering zijn belangrijke stappen in het opstellen van omgevingsplannen. De 'uitvoering' moet hierbij een gelijkwaardige partner voor 'het beleid' zijn. Voor het level playing field tussen bedrijven is het noodzakelijk dat regionaal de toegestane activiteiten en normen voor activiteiten worden afgestemd of zelfs regionaal eensluidend worden vastgelegd.'* Deze nieuwe rol van de FUMO onder de Omgevingswet vraagt wat van de organisatie. Deze moet hierop worden ingericht, maar dit kan pas als duidelijk is wat de opdrachtgevers hierin van de FUMO gaan vragen.

Collectieve taken

De belangrijkste kenmerken van collectieve taken zijn dat alle deelnemers opdrachtgever zijn en in een bepaalde mate belang hebben bij de uitvoering van deze taken. Zoals ook beschreven in de kadernota 2021-2025 onderscheiden we twee soorten collectieve taken. Voor een aantal van deze taken geldt dat deze naar aard en karakter Fryslânbreed uitgevoerd moeten worden. Deze (structurele) taken hebben meerwaarde voor heel Fryslân. De inspanningen die met de uitvoering van deze taken zijn gemoeid, zijn daardoor niet of nauwelijks toe te wijzen aan individuele deelnemers. Denk hierbij aan het opstellen van het jaarprogramma basistaken VTH Fryslân, het beheer van het milieualarmnummer en kennisuitwisseling en -overdracht. Daarnaast zijn er collectieve taken, die efficiënter of beter in een breder verband en uniform kunnen worden uitgevoerd. Denk hierbij aan de transitieopgaven die door het IBP worden benoemd, o.a. klimaat, energie en duurzaamheid (zie ook §2.2.4). De FUMO is een kennisorganisatie en wil de deelnemers goed informeren en adviseren. Hiervoor moet wel geïnvesteerd worden in kennisontwikkeling & deskundigheidsbevordering, innovatie, informatie-uitwisseling en kwaliteitsborging. Deze noodzaak wordt ook onderkend door de CvA en in het IBP.

Kwaliteitscriteria 2.3

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zullen ook de kwaliteitscriteria worden aangepast. Deze criteria maken inzichtelijk welke kwaliteiten u kunt verwachten bij de uitvoering of de invulling van de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving. De verwachting is dat de nog dit jaar op te stellen landelijke kwaliteitscriteria voor de kritische massa voor omgevingsdiensten (pijler 1 IBP), hierin zullen worden meegenomen. In Q3 2023[9] volgt vervolgens het doorvoeren van de kwaliteitscriteria voor de kritische massa binnen de omgevingsdiensten. Welke invloed dat gaat hebben op onze organisatie in 2024, is nu nog niet te zeggen.

Wet open overheid

Inmiddels is de Wet open overheid (Woo) op 1 mei 2022 in werking getreden. De Woo geeft iedereen het wettelijk recht op toegang tot publieke informatie en verplicht de overheid tot actieve transparantie. De Woo introduceert nog een aantal andere maatregelen om de openbaarheid van de overheid te vergroten. Zo dient elke overheidsorganisatie een contactfunctionaris te hebben, die als taak heeft mensen te ondersteunen bij hun vragen over informatie, en het zoeken en vinden van de juiste informatie. Wij kunnen nu nog niet inschatten of dit tot extra structurele kosten zal leiden, die onze huidige budgetten te boven gaan. Dit wordt momenteel nader uitgewerkt.

Procesbeheersing

In het kader van het sturings- en financieringsmodel, de Omgevingswet en het uniforme mandaat worden de werkprocessen binnen de FUMO herzien. Geconstateerd is dat de uren die de procesbeheerders maken niet zijn aangemerkt als productieve uren en geen onderdeel zijn van de collectieve taken die zijn beschreven in het jaarprogramma. Inmiddels heeft de FUMO de processen ingericht op zaaktype niveau, hetgeen aansluit bij de systematiek van de Omgevingswet en het DSO. Onder de Omgevingswet zijn dit ongeveer 25 zaakprocessen. Het aantal producten waarvoor in 2023 werkafspraken is opgesteld ligt rond de 125. Het betreft hier de meest voorkomende producten conform de Producten- en Dienstencatalogus (PDC).

Het goed functioneren van de processen is in het belang van zowel de FUMO als haar opdrachtgevers. Het doel van het goed inrichten van de procesbeheersing is dat processen steeds beter gaan functioneren. Dit betekent:

- het beheersen en sturen van processen om de juiste resultaten en kwaliteit te generen;
- dat gestuurd kan worden op hoe het proces verloopt vanuit kwaliteit en werkbaarheid voor de professionals in het proces;
- verbeterinitiatieven vanuit de professionals, zij voelen zich ook verantwoordelijk;
- zicht op verbeteringen en wat aandacht behoeft;
- duidelijke processen en werkafspraken met een bijbehorend borgingsmechanisme;
- gestructureerde evaluatie van gemaakte afspraken.

Het beheer van de processen (conform de PDCA-methode[10]) is begroot op 1.000 uur.

[9] Gebaseerd op de planning die is opgenomen in het IBP, §3.1.
[10] Plan – do – check – act methode.

Beheer inrichtingenmodule

Het beheer van het inrichtingenbestand/-module is begroot op 500 uur op basis van het huidige basistakenpakket. Conform het besluit van 1 april 2021 van het algemeen bestuur komen deze uren boven op de bestaande 2.150 uren collectieve taken die zijn opgenomen in de begroting. Bij wijziging van het basistakenpakket onder de Omgevingswet is de verwachting dat, zoals eerder is aangegeven, 7.000 tot 8.000 inrichtingen met één of meerdere mba's ondergebracht worden bij de FUMO. Dit heeft een direct effect op de uren die nodig zijn voor een adequaat beheer van de inrichtingenmodule.

Kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering

Om de robuuste kennisorganisatie te zijn op het gebied van milieu is het noodzakelijk dat we investeren in kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering. Op dit moment hanteert de FUMO per fulltime fte 60 uur voor opleiding. Deze uren zijn nu niet aangemerkt als productieve uren. Dit terwijl juist deze investering noodzakelijk is voor bijvoorbeeld onze specialisten, om te zorgen dat we onze kennis op peil houden en kunnen innoveren, hetgeen ten goede komt aan alle opdrachtgevers van de FUMO. In 2021 is gemiddeld 59 uur per fte besteed aan opleiding. In dit jaar waren de mogelijkheden tot het volgen van een opleiding ook nog beperkt in verband met corona. In 2022 is de verwachting dat de 60 uur per fte ruim wordt overschreden (ongeveer 80 uur per fte). Voor beide jaren moet worden opgemerkt dat de beschikbare opleidingsuren met name zijn besteed aan trainingen in het kader van de Omgevingswet. Specifiek gerichte opleidingen/trainingen op milieuthema's konden hierdoor bijna niet gevolgd worden.

Impact robuuste organisatie afdeling bedrijfsvoering

De FUMO opereert zoveel als mogelijk proactief en onafhankelijk. De FUMO biedt integraal ondersteuning en advies bij huidige en toekomstige regelgeving, bij innovatie, bij complexe milieuvraagstukken en bij initiatieven waarbij het milieu beschermt, dan wel benut kan worden. Naast deze expertise heeft de FUMO data beschikbaar over een groot aantal thema's die terugkomen in de gemeentelijke en provinciale beleidskaders en regelgeving omtrent de fysieke leefomgeving. De ondersteuning van het primaire proces moet hierop ingericht zijn. Zo vraagt dit, zeker met deze arbeidsmarkt, nieuwe en extra capaciteit van Human Resource Management/Personeel en Organisatie (HRM/P&O) en communicatie in de begeleiding van campagnes, doelgroepbenadering en werving- en selectie trajecten. Deze campagnes en trajecten nemen in aantallen toe en ook de doorlooptijd en inspanningen om vacatures ingevuld te krijgen vragen meer capaciteit. Daarnaast geldt dat er nieuwe vormen van werving en selectie moeten worden gezocht, waaronder creatievere manieren waarop de arbeidsmarkt benaderd moet worden (zie ook §2.2.4). Dit wordt begroot op 1 fte (capaciteit voor communicatie en HRM/P&O).

Ook op het gebied van ICT zijn extra inspanningen noodzakelijk, gelet op onder andere wijzigende wet- en regelgeving (beveiliging, Algemene verordening gegevensbescherming) en data-integraties in het dagelijks werken (datagedreven, datakwaliteit en GEO-informatie). Binnen de huidige bezetting is geen capaciteit beschikbaar om in te spelen op (nieuwe) ontwikkelingen op het gebied van ICT. De extra benodigde capaciteit wordt begroot op 1 fte. Als gevolg hiervan is bijvoorbeeld de informatievisie die vorig jaar was toegezegd nog steeds niet gereed. Als laatste wordt geconstateerd dat projecten minder voortvarend kunnen worden opgepakt, gezien het projectleiderschap vaak in handen ligt van de strategisch beleidsadviseurs of bij externe inhuur wordt belegd. De taken op het gebied van advisering van het dagelijks bestuur en algemeen bestuur krijgen voorrang op projecten. Dit wordt ondervangen door in de begroting 1 fte voor projectinzet en -beheer op te nemen.
Deze nieuwe opgaves aangaande de arbeidsmarkt, aanvullende wet- en regelgeving en gebruik ICT, alsook het kwalitatief en kwantitatief voldoende ondersteunen van de primaire afdelingen, maakt investeren in de capaciteit bij de afdeling Bedrijfsvoering noodzakelijk.

Financiering

Een robuuste omgevingsdienst vraagt een verdere doorontwikkeling van de FUMO. Deze ontwikkeling, zoals beschreven in dit hoofdstuk en voortvloeiend uit het IBP, heeft impact op de wijze, opbouw en omvang van financiering, zowel structureel als incidenteel.[11]
Een aantal ontwikkelingen kan nu nog niet financieel vertaald worden. Wel is al duidelijk dat de wijzigingen in de regelgeving en de maatschappelijke opgaven waar we voor staan vragen om hiermee gezamenlijk aan de slag te gaan. Dit betekent dat de middelen die de FUMO beschikbaar heeft voor collectieve taken verhoogd moeten worden voor onder andere:

- Het beheersen en verder door ontwikkelen van de processen 1.000 uur;
- Het beheer van de inrichtingenmodule, conform het besluit van 1 april 2021 van het algemeen bestuur 500 uur (uitgaande van het huidige basistakenpakket);
- Kennisontwikkeling voor onder andere het uitvoeren van pilots, experimenten en onderzoeken 750 uur;
- Het inwerken van nieuwe medewerkers, conform het besluit van 27 oktober 2022 van het algemeen bestuur 6.500 uur (vanaf 2025 nieuwe afweging inschatting hoogte benodigde inwerkuren).

Het vraagt ook om de ondersteuning vanuit het primaire proces hierop te laten aansluiten. Hiervoor wordt een uitbreiding met 3 fte[12] bij de afdeling Bedrijfsvoering voorzien.

2.2.2 Bestuurs- en strafrechtelijke handhaving en vervolging (pijler 2 IBP)

Het doel van deze pijler is om inzicht te krijgen in de effectiviteit van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en de strafrechtelijke handhaving effectiever te maken. Het is essentieel om als overheid weerbaar te zijn tegen ondermijnende criminaliteit. Op 5 juli hebben de Friese overheden hiertoe de intentieverklaring Friese Norm ondertekend. De Friese Norm zorgt voor een gezamenlijke ambitie waarmee we elkaar versterken in het opwerpen van barrières tegen ondermijnende criminaliteit. De FUMO is in deze als ketenpartner een direct betrokkene. Ook wij onderschrijven de 5 pijlers[13] die staan in de Friese Norm en zullen met een voorstel aan onze deelnemers komen om deze ambities te verwezenlijken.
Zo voert de FUMO op dit moment al Bibob-onderzoeken voor de provincie uit. Wanneer ook gemeenten deze taak bij de FUMO gaan beleggen, heeft dit invloed op de bedrijfsvoering van de FUMO en zal deze hierop moeten worden ingericht.[14]

Financiering

[11] Uit evaluatie van de uitvoering van het Besluit bodemkwaliteit en sloop-asbest is gebleken dat de kengetallen ontoereikend waren om deze taken op een kwalitatief aanvaardbaar niveau te kunnen uitvoeren. Het AB heeft 27 oktober 2022 besloten de kengetallen en het toezichtsregime aan te passen. Het financiële effect van de wijziging van de kengetallen uitvoering taken Besluit bodemkwaliteit bedraagt € 181.000. Daarnaast heeft het AB in diezelfde vergadering besloten in 2023 een pilot 'vrije veld toezicht' uit te voeren (€ 105.000). De verwachting is echter dat deze uitbreiding een structureel karakter heeft omdat juist veel overtredingen worden geconstateerd bij deze vorm van toezicht. In totaal bedraagt de extra inzet voor het Besluit bodemkwaliteit € 286.000, voor sloop-asbest is op basis van de huidige aantallen geen sprake van een financieel effect ten gevolge van het AB-besluit.
[12] Wanneer de organisatie onder de Omgevingswet groter wordt zal het genoemde aantal fte opnieuw beoordeeld moeten worden.
[13] De vijf pijlers uit de Friese Norm zijn: 1. Verhogen bewustwording bij bestuur en de ambtelijke organisatie, 2. Organisatie inrichting en informatiehuishouding, 3. Verordeningen en beleid, 4. Handhaving, 5. De integriteit van de organisatie.
[14] Wanneer de gemeenten deze taak zelf blijven uitvoeren betekent dit dat er goede werkafspraken gemaakt moeten worden met het oog op de verkorte behandelingstermijn van acht weken voor omgevingsvergunningen onder de Omgevingswet. Ook op het gebied van toezicht zal de onze bedrijfsvoering meer ingericht moeten worden op het signaleren van ondermijning en het vervolgproces.

De intentieovereenkomst is recent door partijen ondertekend. Dit betekent dat de FUMO in 2023 in afstemming met het VTH MO, met een voorstel richting het algemeen bestuur zal komen over hoe wij deze ambities willen gaan verwezenlijken. Hierbij moet in ieder geval gedacht worden aan het maken van goede werkafspraken (liefst uniform) met alle partijen, trainingen om de bewustwording over ondermijning binnen de FUMO te verhogen, onderzoek in hoeverre er voldoende capaciteit is voor toezicht en handhaving op ondermijning binnen het milieudomein.[15] PM, omdat de financiële impact nu nog niet bekend is.

2.2.3 Informatie-uitwisseling en datakwaliteit (pijler 3 IBP)

Het permanent delen van (toezichts)informatie per inrichting tussen alle betrokken instanties is een noodzakelijke voorwaarde voor het opbouwen van een adequate informatiepositie. Dit is nodig in het kader van advisering inzake omgevingsvisies en -plannen, een effectieve en efficiënte uitoefening van toezicht en handhaving en in de samenwerking tussen de bestuurs- en strafrechtketen[16]. Om bij te blijven met de landelijke ontwikkelingen en onze rol goed in te vullen als partner bij regionale vraagstukken moeten we investeren in onze (geografische) informatievoorziening. Wanneer we dit niet doen, zijn we op een gegeven moment niet meer in staat om onze data aan te leveren volgens de landelijke standaarden en kunnen we ook niet voldoen aan de ontwikkelingen die voortkomen uit het IBP pijler 3. Deze pijler omvat onder andere het opstellen van een generiek informatieplan en het opzetten van een kernregistratie mba die omgevingsdiensten dan moeten vullen. Verder kunnen we dan ook niet voldoen aan de wettelijke verplichting tot het delen van informatie (Wabo artikel 5.8).

GEO-informatie

GEO-informatie is een fundamenteel bouwblok in onze ontwikkeling richting een kennisorganisatie. Als FUMO beschikken we over Fryslân brede data op het gebied van milieu en veiligheid en door die samen te brengen en (ruimtelijk) te analyseren creëren we waarde voor de deelnemers. Deze data is de basis voor risico-gestuurd werken.

Omdat een groot deel van de informatie gekoppeld wordt aan een locatie, is een GEO-informatiesysteem en expertise hierover essentieel. Door het verder ontwikkelen van deze functionaliteit, wordt het delen van ruimtelijke data/informatie mogelijk, waardoor de FUMO een gelijkwaardige gesprekspartner wordt. De verwachting is dat 1 fte nodig is om de basis inzake GEO info goed neer te zetten, om daarna het beheer op basis van een halve fte te realiseren. Dit willen we doen door eerst een GIS-specialist een onderzoek bij de FUMO te laten uitvoeren om de huidige situatie en behoefte in kaart te brengen en een toekomstvisie vast te stellen. Investering in GIS biedt nieuwe mogelijkheden in de samenwerking en de uitvoering van onze basistaken en het geeft een extra dimensie aan onze rol als adviserende partner.

[15] Zie onder andere ook het rapport van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) ‘De markt de baas’ (2019)

[16] De Algemene Rekenkamer concludeert in ‘Handhaven in het duister’ (2021) dat de aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen ontoereikend is en dat het ontbreken van goede, betrouwbare data hierbij een belangrijke oorzaak is.

Datawarehouse

Het doel van gegevensuitwisseling is tweeledig. Zowel voor de uitvoering van onze taken, zoals hiervoor al naar voren is gebracht, alsmede om ons te verantwoorden. Wij willen continu onze rapportages, intern en extern, professionaliseren en in afstemming met de deelnemers betere sturingsinformatie genereren. Om deze doelen te bereiken willen we business intelligence (BI) tooling koppelen aan het datawarehouse (deze tooling 'bevraagt' via het datawarehouse de verschillende bronnen bij de FUMO). Daarvoor moeten we investeren in een datawarehouse als centraal gegevensknooppunt. De manier waarop we dit nu doen, handmatig, is complex en foutgevoelig. Daarnaast willen we investeren in het maken van dashboards die zijn toegesneden op de deelnemer. Hiermee voorzien we in de informatiebehoefte van de deelnemers.

Financiering

In deze kadernota worden een aantal ontwikkelingen geschetst op het gebied van ICT en data. Deze ontwikkelingen worden nog verder uitgewerkt in een informatieplan, dat inzicht geeft in de informatievraagstukken voor nu en de opgaves voor de toekomst en de daarbij behorende transitieopgaves. Het informatieplan dat wordt opgesteld vanuit het IBP (naar verwachting gereed in Q1 2023) wordt hierin meegenomen. Wanneer het informatieplan gereed is, is bekend wat de FUMO nog te organiseren en te investeren heeft. Het mag duidelijk zijn dat de huidige budgetten ontoereikend zijn met het oog op deze ontwikkelingen. De exacte bedragen zijn pas bekend als dit informatieplan gereed is.

2.2.4 Kennisinfrastructuur inclusief arbeidsmarkt (pijler 4 IBP)

Kennisinfrastructuur

In het IBP staat beschreven dat de rol die omgevingsdiensten spelen breder is dan slechts een uitvoeringsorganisatie. "*De maatschappij staat voor grote transitieopgaven: de energietransitie, de stikstofopgave, woningbouwopgave, klimaatadaptatie en circulariteit. Het is de ambitie van het Rijk, provincies en gemeenten dat de omgevingsdiensten klaar zijn om ook een essentiële rol te pakken in de grote transitieopgaven waar Nederland voor staat*." Als kennisorganisatie wil de FUMO deze rol ook pakken.

Arbeidsmarkt

Het domein waarbinnen we werken is volop in ontwikkeling. De regelgeving wordt steeds complexer en in de maatschappij neemt men een kritischere houding aan ten opzichte van de leefomgeving. Dit doet een groot beroep op de kennis en vaardigheden van onze medewerkers. Niets wijst erop dat de taken van de omgevingsdiensten de komende jaren terug zullen lopen, integendeel.

We hebben te maken met een 'overspannen' arbeidsmarkt. De vraag naar goed gekwalificeerde medewerkers is momenteel hoger dan het aanbod. Het gevolg hiervan is dat vacatures langer openstaan dan gewenst en/of de (tijdelijke) inzet van medewerkers op inhuurbasis wordt verhoogd. We zijn gedwongen zij-instromers of nog niet gekwalificeerde medewerkers aan te nemen en dit vraagt extra begeleiding door onze medewerkers. Dit heeft gevolgen voor de door hen ervaren werkdruk en voor de productiviteitsnorm. Daarbij verhoogt meer inhuur de flexibele schil en inhuur is duurder in vergelijking met 'eigen' personeel. Voor 2024 is al besloten de flexibele schil te verhogen naar 20%. De verwachting is dat wanneer de arbeidsmarkt niet verbetert, deze verhoging onvoldoende is.

Met betrekking tot het vraagstuk rondom de krappe arbeidsmarkt hebben de FUMO, de RUDD en de ODG besloten de krachten te bundelen. De arbeidsmarktaanpak bestaat uit twee onderdelen. Het eerste is een gezamenlijke arbeidsmarktcampagne. Uitgangspunt in deze campagne is dat competenties steeds belangrijker worden, en dat vakkennis ontwikkeld kan worden en geen voorwaarde is. Het tweede onderdeel richt zich op het vervolg: hoe organiseer je efficiënt en effectief het ontvangen, inwerken, begeleiden en opleiden van de nieuwe medewerkers. Daarnaast is de opbouw in expertise en formatie op steeds belangrijker wordende werkterreinen zoals ICT een lastige opgave voor een organisatie met een omvang als de FUMO. Om die reden zal ook hier samenwerking worden gezocht met de beide noordelijke omgevingsdiensten om op deze schaarse en complexe werkterreinen gezamenlijk op te trekken.

De opdrachtgevers hebben zelf ook mogelijkheden om te zorgen dat de kennis en kunde die aanwezig is binnen de gemeente overgaat naar de FUMO. Bijvoorbeeld in de vorm van ‘personeel volgt werk’, met het oog op de overdracht van basistaken naar de FUMO, als gevolg van het gewijzigde basistakenpakket onder de Omgevingswet.

Zeer zorgwekkende stoffen

Zeer zorgwekkende stoffen hebben al geruime tijd onze aandacht. In de afgelopen jaren lag de focus vooral op het opbouwen van kennis over deze groep van 1.671 stoffen die schadelijk zijn voor de gezondheid en het milieu. De FUMO participeert in het landelijk kennisnetwerk. Of, en zo ja welke (provinciale of gemeentelijke) initiatieven er in 2024 worden gestart, is niet bekend. In dit stadium kunnen wij dan ook nog niet aangeven in hoeverre de reguliere budgetten toereikend zijn om zeer zorgwekkende stoffen afdoende in vergunningverlening en toezicht mee te nemen.

Klimaat, energie en verduurzaming

De FUMO werkt samen met de deelnemers aan de volgende strategische doelen uit het gemeentelijke en het provinciale VTH-beleid:

- Fryslân wordt klimaatbestendig ingericht en is energieneutraal in 2050;
- Bedrijven opereren veilig, duurzaam en schoon;
- Luchtkwaliteit in Fryslân (gezondheid) blijft minimaal op het huidig niveau;
- Uitstoot van stikstof, fosfaat en overige stoffen die schadelijk zijn voor kwetsbare natuurgebieden neemt af;
- Friese economie wordt ‘vergroend’ en meer circulair gemaakt, met extra aandacht voor hergebruik van grondstoffen.

Onder de Omgevingswet is het toezicht op energiebesparende maatregelen, in de vorm van een informatieplicht, een basistaak die ondergebracht moet worden bij de FUMO. In 2024 geeft FUMO hier uitvoering aan door een eigen ‘energie-team’ met specialisme bij de afdelingen T&H en VSA. Dit in afstemming met onze deelnemers. Het voorstel hiertoe is in het VTH MO geaccordeerd. Mede door de rechtstreeks toegekende specifieke uitkering (zogenoemde SPUK-gelden) aan de omgevingsdiensten is er ruimte om dit te organiseren.[17]

[17] De SPUK is gehonoreerd. In deze kadernota is daarom de hieruit voortvloeiende 3 fte aan toezichthouders energie meegenomen. De bijbehorende loonkosten bedragen € 270.000 en worden dus tot en met 2026 gedekt uit de toegekende SPUK.

De oorlog in Oekraïne en de recent verschenen rapporten over het klimaat maken dat het urgentiebesef dat er iets moet gebeuren toeneemt. Ook gelet op de ontwikkelingen dan wel maatregelen die kort achter elkaar volgen vanuit het Rijk, denk aan verplichting van warmtepompen te zijner tijd bij vervanging van cv's. De verwachting is dan ook dat de toezichtstaken van de FUMO zullen toenemen.

Tot slot levert de FUMO met haar expertise een bijdrage aan de aanpak van de stikstofproblematiek en de energietransitie.

Circulaire economie

De Rijksoverheid heeft als doelstelling een volledig circulaire economie in 2050. Op regionaal en lokaal niveau moet hieraan mede invulling worden gegeven. Daartoe worden onder meer inventarisaties van grondstoffen- en reststromen uitgevoerd en gekeken hoe hiermee op een slimme wijze kan worden omgegaan. Het verbinden van circulaire doelstellingen aan gebiedsopgaven, integraal afgewogen tegenover andere ambities, maakt een brede kennisbasis van medewerkers noodzakelijk. Activatie van ondernemers vergt daarnaast forse inzet om daadwerkelijk een beweging op gang te brengen. Momenteel is de FUMO aangehaakt bij het project circulaire bedrijventerreinen in Fryslân. De verwachting is dat na afronding van het project in 2022 de FUMO meer betrokken zal worden door deelnemers en bedrijven voor het circulair inrichten van bedrijventerreinen.

De provincie Fryslân en de FUMO willen circulariteit stimuleren bij bedrijven in de regio. Daartoe heeft de FUMO meegewerkt aan het rapport "Circulariteit en het VTH-proces provincie Fryslân - evaluatie van afvalstromen en circulair handelingsperspectief[18]" dat in opdracht van de provincie is opgesteld. In deze verkenning is gezocht naar concrete instrumenten en aandachtspunten voor de provincie Fryslân en de FUMO om de transitie in te zetten. Om de circulaire rollen van de FUMO vorm te geven moet op de korte termijn worden geïnvesteerd in de vorm van kennis, tijd en geld. Niet alleen de provincie heeft hierin een rol te vervullen, ook de Friese gemeenten.

Luchtkwaliteit

Naast de hiervoor genoemde opgaven zien we ook dat luchtkwaliteit steeds belangrijker wordt. Ook binnen de Omgevingswet wordt gezondheid steeds nadrukkelijker meegewogen en dat stelt ook weer andere eisen aan hoe we die objectief kunnen meten. Voorbeelden van lastige dossiers zijn REC, Tata Steel, Soprema, Sonac, etc. In het kader van het borgen van de robuustheid wil de FUMO, in afstemming met de deelnemers, onderzoek doen naar de haalbaarheid om alleen of samen met andere omgevingsdiensten, bijvoorbeeld de ODG en de RUDD een meetdienst uit te gaan voeren.

Door Fryslânbreed de FUMO in te zetten voor inhoudelijke kennis en data over deze transitieopgaven, wordt kennis gecentraliseerd, is mogelijk minder fte nodig in een toch al overspannen arbeidsmarkt (zie §2.2.3) en kan ook integraal en gemeente overstijgend geadviseerd worden, in lijn met de aanbevelingen van CvA.

Financiering

Een gezonde, veilige en duurzame fysieke leefomgeving is een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Dit vraagt ook dat wordt geïnvesteerd in kennis en kunde en in een continu proces waarin de FUMO ook een rol kan spelen bij vragen die niet zijn voorzien bij het opstellen van de begroting en DVO's. In eerdere paragrafen is al ingegaan op de noodzakelijke investering in kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering, die mede voortvloeit uit de aanbevelingen van CvA.

[18] Het rapport is juli 2022 uitgebracht door Metabolic.

Om te kunnen voorzien in ondersteuningsvraagstukken van de deelnemers die niet voorzien zijn, is een bepaalde minimale bezetting binnen verschillende teams, waaronder specialistisch advies, noodzakelijk. Dit wordt ondervangen door in de begroting 5 fte voor de afdeling VSA aanvullend op te nemen, om te kunnen voorzien in deze niet voorziene tijdelijke opdrachten. Deze fte's zullen onder andere ingezet worden op de milieuthema's klimaat, energie en duurzaamheid. Voor de uitvoering van de toezichtstaak energie zullen de SPUK gelden worden ingezet (zie ook voetnoot 17 op pagina 16).

De begroting van de FUMO bestaat voornamelijk uit personeelskosten. Personeel is dus zeer belangrijk voor de FUMO. In de huidige arbeidsmarkt is werving en behoud van personeel een uitdaging die we zeker niet uit de weg gaan. Hierin wordt gezamenlijk opgetrokken met andere omgevingsdiensten en aansluiting gezocht bij ontwikkelingen op dit gebied bij deelnemers. Voor arbeidsmarktbenadering is inmiddels een budget beschikbaar[19] voor de FUMO. Daarnaast is in deze kadernota een budget opgenomen van € 50.000 om de situatie op de arbeidsmarkt het hoofd te kunnen bieden. Met dit budget kunnen interventies worden gedaan op het gebied van extra arbeidsvoorwaarden (als toelagen) ten behoeve van instroom en behoud van personeel en ingezet worden op initiatieven voor het verhogen van naamsbekendheid en organisatiebekendheid.

2.2.5 Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving (pijler 5 IBP)

Doel van deze pijler is om de onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving te versterken en waar mogelijk ook onafhankelijkheid van vergunningverlening te betrekken. Er vindt een verkenning plaats over de opzet van een Landelijk risicomodel door IPO in samenwerking van I&W, VNG en ODNL[20]. In Fryslân hebben alle bevoegd gezagen het VTH-beleid Fryslân voor de basistaken vastgesteld. Onderdeel van dit beleid is een risicomodel. Bij een eventuele verplichting om in de toekomst gebruik te maken van het landelijke risicomodel heeft dit gevolgen voor het VTH-beleid Fryslân voor de basistaken. Overigens moet dit beleid nog aangepast worden aan de Omgevingswet.

Gezien wat ons allemaal nog te doen staat in 2023 na invoering van de Omgevingswet, is de verwachting dat de opdrachtgevers de aanpassing van het VTH-beleid Fryslân aan de Omgevingswet pas eind 2023 begin 2024 zullen oppakken. De FUMO levert hier een significante bijdrage aan gezien haar kennis en expertise. Wanneer er inderdaad een landelijk risicomodel volgt, kan dit meegenomen worden in de aankomende aanpassing van het beleid.

Financiering

De inzet vanuit de FUMO voor de herijking van het VTH-beleid Fryslân is een collectieve taak. In 2024 zal hier rekening mee gehouden moeten worden bij de inzet van de collectieve taken.[21]

2.3 Prioriteiten stellen als het moet

In de afgelopen jaren hebben we ieder jaar geconstateerd dat er meer taken op het gebied van de reguliere werkzaamheden op ons afkwamen dan vooraf begroot. Vaak betekende dit dat het reguliere werk prioriteit kreeg boven het uitvoeren van de (begrote) projecten. De FUMO probeert met inachtname van de begroting zo realistisch mogelijk haar programma voor dat jaar op te stellen.

---

[19] Inmiddels heeft het algemeen bestuur besloten (27 oktober 2022) om inwerkuren aan te merken als collectieve uren en zijn er vanuit het SPUK IBP middelen beschikbaar voor de arbeidsmarktbenadering.
[20] Zie bijlage 1 Tabel nadere concretisering impulsprogramma VTH-stelsel 2030 van ODNL
[21] De inzet (verdeling van de uren) wordt jaarlijks bepaald bij het VTH-jaarprogramma voor de basistaken. Het primaire uitgangspunt is om hier binnen de beschikbare uren invulling aan te geven.

Wanneer er echter meer vraag is dan begroot, bijvoorbeeld als gevolg maar ingediende aanvragen omgevingsvergunningen, dan is er al sprake van een disbalans. Deze disbalans willen we zo veel mogelijk voorkomen. Mede hierom vraagt het sturings- en financieringsmodel van de opdrachtgevers dat zij een zo realistisch mogelijke inschatting maken van de verwachte aantallen reguleringsproducten.

Daarnaast zorgt de gespannen arbeidsmarkt en de maatregelen die in dit kader worden genomen (zie §2.2.4) ervoor dat de bezetting zowel kwalitatief als kwantitatief onder druk staat (zie voor een verdere toelichting hierover in hoofdstuk 3). Ook hierdoor hebben we onze verwachtingen in de afgelopen jaren moeten bijstellen en voorrang moeten geven aan andere werkzaamheden.

Om tot een goede afweging te komen wanneer bijstelling noodzakelijk is, hanteert de FUMO de volgende criteria om te komen tot nieuwe prioriteiten in de projectenplanning:
- Is er een wettelijke verplichting?
- Zijn er bestuurlijk toezeggingen gedaan?
- Heeft het een toegevoegde waarde voor onze deskundigen binnen de FUMO?

De uitvoering van de afgesproken taken in de dienstverleningsovereenkomsten worden zo goed als mogelijk nagekomen. Als gevolg van bovengenoemde knelpunten kan het zijn dat de FUMO afwijkt van de uitvoeringscriteria die zijn opgenomen in het VTH-beleid Fryslân voor de basistaken. Dit om toch binnen de beschikbare capaciteit, op basis van een risicoafweging, zo veel mogelijk aanvragen/meldingen te kunnen afhandelen. Hierover zal dan verantwoording worden afgelegd in de halfjaarrapportage van het jaarprogramma VTH en in het jaarverslag.

Mogelijke efficiëntieslagen in bedrijfsvoering

De FUMO houdt de ontwikkelingen op het gebied van risicogericht vergunnen en toetsen[22] nauwlettend in de gaten, met als doel om meer uniformiteit te borgen in de uitvoering (level playing field) en om de beschikbare capaciteit in de zetten daar waar het meest nodig is (meeste risico's voor de leefomgeving).

[22] Onder de vleugels van omgevingsdienst.nl werkt de RUDD in samenwerking met een aantal andere omgevingsdiensten een methodiek voor risicogericht vergunningen en toetsen uit naar een landelijke strategie vergunnen en toetsen.

3. Financieel kader en meerjarenperspectief

Het financiële vertrekpunt voor deze kadernota is de begroting van 2023, die door het algemeen bestuur van de FUMO op 10 juli 2022 is vastgesteld. In de begroting van 2023 zijn de effecten van de Omgevingswet niet meegenomen. Ondanks het feit dat de nu bekende invoeringsdatum van de Omgevingswet 1 juli 2023 is, zijn de effecten van de Omgevingswet nog niet verwerkt in deze kadernota. De reden hiervoor is dat de effecten nog niet dusdanig concreet zijn dat ze financieel vertaald kunnen worden.

3.1 Financieel kader

Wijze van kostennormering

Het financieel kader voor de jaren 2024-2028 is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Als productiviteitsnorm wordt uitgegaan van 1.360 uur, een percentage van 72,6% van de totale beschikbare uren per fte (1.872). Dit betreft de ‘declarabele’ uren, de uren die direct gerelateerd zijn aan productie voor deelnemers, dan wel gedekt zijn uit het projectbudget.
- Als flexibele schil voor het primair proces wordt 20% aangehouden. Dit betreft de verhouding externe medewerkers ten opzichte van het totaal aantal medewerkers. De werkelijke flexibele schil is hoger. Dit is een financieel risico. In de begroting is voor de flexibele schil rekening gehouden met een opslag van 40% op de loonkosten. De tarieven staan echter onder druk als gevolg van schaarste waardoor deze opslag van 40% overschreden kan worden.

Wijze van financiering

De belangrijkste uitgangspunten van het sturings- en financieringsmodel FUMO zijn:

- Voor de inrichtinggebonden basistaken op het gebied van regulering (vergunningverlening) geldt dat in samenspraak met de deelnemers een begroting wordt opgesteld voor de verwachte aantallen ingediende meldingen en vergunningen in het begrotingsjaar. Dit aantal meldingen en vergunningen wordt op basis van de kengetallen opgenomen in de PDC omgerekend naar de benodigde uren om deze producten te kunnen leveren. De benodigde uren, inclusief opslagen voor informatieverstrekking, maatwerk en onvoorzien, vermenigvuldigd met het integrale uurtarief bepaalt de deelnemersbijdrage voor dit onderdeel.
- Voor de inrichtinggebonden basistaken op het gebied van toezicht en handhaving blijft de bedrijvenlijst per deelnemer de basis voor de financiering. Het aantal inrichtingen vermenigvuldigd met de afgesproken frequentie en het kengetal bepaalt het benodigde aantal uren voor deze taak. De benodigde uren, inclusief opslagen voor informatieverstrekking, maatwerk, hercontroles en evt. onvoorzien, vermenigvuldigd met het integrale uurtarief bepaalt de deelnemersbijdrage voor dit onderdeel (peildatum inrichtingenbestand = bestand van jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar).
- Voor asbest en Bbk geldt dat hiervoor een evaluatie is opgesteld. Besluitvorming hierover heeft in het AB van 27 oktober 2022 plaatsgevonden.[23]
- Bij de jaarrekening volgt de definitieve financiële bijdrage per deelnemer omdat wordt afgerekend op basis van de geleverde uren (met uitzondering van de taak boa-coördinatie en de boa-inzet voor die deelnemers die deze taak hebben ondergebracht bij de FUMO. Hierbij is de begrote bijdrage de werkelijke bijdrage).

[23] De (financiële) gevolgen zijn beschreven in voetnoot 11 op pagina 13 en verwerkt in deze kadernota.

- De omvang en samenstelling van de plustaken is in samenspraak met de deelnemers tot stand gekomen. Per plustaak is vervolgens de tariefgroep bepaald. Het aantal uren per type plustaak, vermenigvuldigd met het geldende tarief, leidt tot de deelnemersbijdrage voor de plustaken.
- Het budget dat beschikbaar is gesteld voor collectieve taken wordt vertaald naar een bijdrage per deelnemer op basis van de verhouding in de bijdrage van de basistaken.
- Met de deelnemers zijn dienstverleningsovereenkomsten afgesloten. Naast afspraken over de basistaken zijn hierin voor veel deelnemers ook afspraken gemaakt over afname van plustaken.

Een aantal van deze uitgangspunten zal door de invoering van de Omgevingswet ook moeten worden aangepast. Zo is in de Omgevingswet het begrip Inrichting vervangen door het begrip milieubelastende activiteiten. Aanpassing hiervan zal op basis van ervaringscijfers plaatsvinden, ongeveer twee jaar na inwerkingtreding van de Omgevingswet, dus naar verwachting in 2025.

Indexering: loon- en prijscompensatie

- Voor de kostenopbouw van de programmabegroting 2024 - 2028 worden de uitgangspunten van het Centraal Plan Bureau (CPB) gebruikt.
- In de ‘Kerngegevenstabel actualisatie MLT-maart 2022 geeft het CPB aan dat de loonvoet voor de sector overheid naar verwachting 4,1% bedraagt in de periode 2022-2025. Daarnaast wordt voor periodieke verhogingen 1% gehanteerd[24]. In totaal is de loonontwikkeling derhalve 5,1%.
- Voor materiële kosten hanteren we de consumptie overheid uit dezelfde kerngegevenstabel. Deze bedraagt voor de periode 2022-2025 2,3%.
- De lasten in de begroting van de FUMO bestaan voor ca. 88% uit personele lasten en voor ca. 12% uit materiële lasten. Hiermee wordt de gemiddelde index van de FUMO-begroting 4,76%. Dit betreft een bedrag van € 856.000 in 2024 ten opzichte van 2023.

Gezien de hoge inflatiecijfers van meer dan 10%[25] die aan de orde zijn op het moment van het opstellen van deze kadernota, lopen we het risico dat de gehanteerde indexering niet voldoende is om de werkelijke prijsstijgingen te compenseren.[26] Aangezien dit de uitgangspunten van de begroting van 2024 betreft, waarmee dus ca 1,5 jaar vooruit gekeken wordt, kiezen we ervoor om de indexering op consistente wijze als voorgaande jaren toe te passen, namelijk aan de hand van de meest recente CPB-gegevens. Mocht in de werkelijkheid blijken dat dit niet voldoende is, dan zal dit meegenomen worden in een begrotingswijziging.

Financiële impact ontwikkelingen

In hoofdstuk 2 zijn de relevante ontwikkelingen beschreven. De financiële impact van deze ontwikkelingen is in tabel 1 weergegeven.

[24] Gemiddeld een derde van de medewerkers krijgt jaarlijks een periodiek van 3%. Gemiddeld is dit 1%.
[25] Inflatie stijgt naar 10,3 procent in juli (cbs.nl)
[26] In de begrotingswijziging 2023 wordt voorgesteld om de loonkosten te verhogen met in totaal 7%. Dit was in de oorspronkelijke begroting 2023 2,2%. Hoewel de Cao-onderhandelingen nog niet zijn afgerond is deze stijging gezien de huidige stand van zaken realistisch. Dit betekent dat de loonkosten in de begroting 2023 stijgen met € 667.000. Deze stijging werkt ook door in de loonkosten in 2024.

Mutaties	Omschrijving	Bedrag	Structureel/incidenteel
1.	Pijler 1: Robuuste omgevingsdiensten en financiering: uitbreiding collectieve taken	€ 142.000 € 411.000	Structureel Incidenteel
2. [27]	Pijler 1: Uitbreiding uitvoering Besluit Bodemkwaliteit	€ 286.000	Structureel
3.	Pijler 1: Versterking bedrijfsvoering 3 fte	€ 270.000	Structureel
4.	Pijler 4: Arbeidsmarkt[28]	€ 50.000	Structureel
5. [29]	Pijler 4: Energietoezicht	€ 270.000	Structureel
Totaal		**€ 1.429.000**	

Tabel 1: financiële impact ontwikkelingen

De totale kosten van de genoemde ontwikkelingen bedragen € 1.429.000.[30] Hierbij komt nog de indexering van de loonkosten. Dit is een bedrag van € 856.000. Dit is een totale stijging van € 2.285.000. Hiervan heeft € 2.235.000 betrekking op personeelskosten en € 50.000 op de overige personeelskosten (arbeidsmarkt).

3.2 Meerjarenperspectief

Hierna wordt het meerjarenperspectief van de begroting weergegeven.

	Meerjarenperspectief reguliere begroting (Bedragen x € 1000)	2023	*Mutatie*	2024	2025	2026	2027	2028
	Lasten							
1)	Personeelskosten	14.969	*1.379*	16.348	15.888	15.888	15.888	15.888
2)	Overige personeelskosten	880	*50*	930	930	930	930	930
3)	Kapitaallasten	85	*0*	85	85	85	85	85
4)	Wagenpark	167	*0*	167	167	167	167	167
5)	Huisvesting	680	*0*	680	680	680	680	680
6)	Administratie	55	*0*	55	55	55	55	55
7)	ICT	428	*0*	428	428	428	428	428
8)	Overige kosten	245	*0*	245	245	245	245	245
9)	Onvoorzien	100	*0*	100	100	100	100	100
10)	Ontwikkelkosten	251	*0*	251	251	251	251	251
11)	Implementatie omgevingswet	75	*0*	75	75	75	75	75
	Totale lasten excl indexering	17.935	*1.429*	19.364	18.904	18.904	18.904	18.904
12)	Indexering	0	*856*	856	1.822	2.811	3.848	4.934
	Totale lasten incl indexering	**17.935**	***2.285***	**20.220**	**20.726**	**21.715**	**22.752**	**23.838**
	Baten							
13)	Baten uit extra opdrachten excl indexering	693	*270*	963	963	963	963	963
14)	Deelnemersbijdrage excl indexering	17.242	*1.159*	18.401	17.941	17.941	17.941	17.941
15)	Indexering	0	*856*	856	1.822	2.811	3.848	4.934
	Totale baten	**17.935**	***2.285***	**20.220**	**20.726**	**21.715**	**22.752**	**23.838**
	Saldo baten en lasten reguliere begroting	**0**	***0***	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**

Tabel 2: meerjarenperspectief reguliere begroting

[27] Besluit AB 27 oktober 2022 (zie voetnoot 11 op pagina 13).
[28] Hierbij is rekening gehouden met de wens van het AB om niet vooruit te lopen op eventuele continuering van de gespannen arbeidsmarkt. Echter blijft de arbeidsmarkt onzeker, waardoor niet kan worden uitgesloten dat in 2024 en verder een hoger budget nodig is om mee te gaan in de ontwikkelingen op dit gebied.

[29] Dit zijn loonkosten die voortvloeien uit het energietoezicht. Deze kosten worden tot en met 2026 gedekt uit het SPUK (zie voetnoot 18, pagina 16).
[30] Let wel: de mutaties zijn gebaseerd op basis van het huidige Wabo basistakenpakket waarbij geen rekening is gehouden met de Omgevingswet.

Toelichting op tabel 2:

1. Dit betreft de loonkosten en de kosten van inhuur van de flexibele schil.
2. Onder de overige personeelskosten vallen onder meer de scholingskosten en het budget voor secundaire arbeidsvoorwaarden. Deze zijn een afgeleide van de directe personeelskosten.
3. De kapitaallasten blijven naar verwachting gelijk.
4. De punten 4 t/m 8 betreffen de bedrijfskosten. Deze blijven naar verwachting gelijk.
9. De post onvoorzien is ongewijzigd en wordt niet geïndexeerd.
10. Het budget voor ontwikkelkosten blijft gelijk.
11. Het budget van € 75.000 voor de implementatie van de Omgevingswet blijft ook gelijk.
12. Op basis van de indexeringen (zie paragraaf 3.1), worden de kosten geïndexeerd met 4,76%.
13. De baten uit incidentele opdrachten betreft een doelstelling aan de FUMO voor wat betreft het genereren van extra inkomsten.
15. Dit betreft de indexering van de baten op basis van de toegelichte uitgangspunten.

Deelnemersbijdrage

In onderstaande tabel is de verwachte ontwikkeling van de deelnemersbijdrage opgenomen. Dit betreft de bedragen exclusief indexering. In voorgaande kadernota's was hierbij ook nog de bijdrage aan de transitiebegroting opgenomen, maar deze is per 2023 komen te vervallen. Uit deze tabel blijkt dat de deelnemersbijdrage in 2024 stijgt ten opzichte van 2023 als gevolg van de hiervoor genoemde ontwikkelingen.[31] Vanaf 2025 zal de deelnemersbijdrage dalen als gevolg van het vervallen van de incidentele bijdrage inzake de inwerkuren.

Meerjarenperspectief incl transitiebegroting (Bedragen x € 1000)	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**2028**
Deelnemersbijdrage excl indexering	17.242	18.401	17.941	17.941	17.941	17.941
Bijdrage transitiebegroting	-	-	-	-	-	-
Totale deelnemersbijdrage	**17.242**	**18.401**	**17.941**	**17.941**	**17.941**	**17.941**

Tabel 3: meerjarenperspectief inclusief transitiebegroting

3.3 Investeringsprogramma

Op dit moment is voor veel van de hiervoor genoemde ontwikkelingen nog niet te voorzien in hoeverre investeringen nodig zijn. In het geval dat er investeringen benodigd zijn, zullen deze separaat aan het algemeen bestuur voorgelegd worden.

[31] De mutatie als gevolg van het energietoezicht (pijler 4) werkt niet door in de deelnemersbijdrage. Deze extra taken worden bekostigd uit de SPUK die hiervoor recent is toegekend. De SPUK geldt tot en met 2026.