

Aan Provinciale Staten van Fryslân,
het algemeen bestuur van het Wetterskip Fryslân
en de raden van de deelnemende gemeenten
aan de gemeenschappelijke regeling FUMO

Grou, 16 februari 2017

Ons kenmerk :
Behandeld door : R. van der Helm

Betreft : Ontwerpbegroting FUMO 2018

Geachte leden,

Het dagelijks bestuur van de FUMO heeft in haar vergadering van 16 februari 2017 de ontwerpbegroting van de FUMO voor 2018 vastgesteld. U treft deze als bijlage bij deze brief aan.

Op grond van artikel 28 van de Gemeenschappelijke regeling FUMO worden Provinciale Staten van Fryslân, het algemeen bestuur van het Wetterskip Fryslân en de raden van de deelnemende gemeenten in de gelegenheid gesteld zienswijzen over de ontwerpbegroting naar voren te brengen. Ter voldoening aan het bepaalde in artikel 28 legt het DB u bij deze de ontwerpbegroting 2018 voor.

Context van de ontwerpbegroting 2018

De ontwerpbegroting wordt u voorgelegd in de wetenschap dat op dit moment sprake is van een zeer dynamische periode waarin de gewenste toekomst van de FUMO verder wordt vormgegeven door de deelnemers. In dat kader vond op 2 februari jl. een brede bestuurlijke bijeenkomst plaats in Earnewâld, waarbij (bijna) alle deelnemers aan de FUMO vertegenwoordigd waren in de vorm van hun bestuurlijke portefeuillehouders, geassisteerd door één of meer van hun ambtenaren.

Hoewel de conferentie geen besluitvormend karakter had, is daar een aantal richtinggevende uitspraken gedaan over die gewenste ontwikkeling van de FUMO. In grote lijnen is uitgesproken dat er een stevige behoefte is meer gemeenschappelijkheid en uniformiteit, onder andere in de mandaatverlening en de keuze voor de FUMO voor die omgevingstaken die gemeenten niet zelf kunnen uitvoeren. Momenteel is juist sprake van een flinke versnippering die een efficiënte en effectieve taakuitvoering van de FUMO belemmert. Waar het de basistaken betreft ligt het toewerken naar een Frieslandbreed uitvoeringsprogramma voor de FUMO voor de hand, waarin juist een veilig en schoon milieu de boventoon voert, een en ander gebaseerd op een vorm van inputsturing. Ook spraken de bestuurders uiteraard de wens uit de basis van de FUMO nu beter op orde te brengen, opdat het vertrouwen weer groeit om eventueel in de toekomst echt als "logische uitvoerder van omgevingstaken" te kunnen worden gezien. In de verhouding tot de FUMO zullen de rollen en verantwoordelijkheden scherper moeten worden bewaakt: het AB fungeert daarbij primair als eigenaar van de FUMO en de deelnemers als opdrachtgevers.

Op basis van de uitkomsten van deze conferentie is door het DB van de FUMO aan de directeur van de FUMO inmiddels de opdracht verstrekt te werken aan een nieuwe visie op de FUMO (FUMO 2.0) en een traject te ontwerpen dat tot deze FUMO 2.0 zal leiden. Het streven is er daarbij op gericht nog voor de zomer de besluitvorming over die visie en dat traject (ontwikkelprogramma) door het AB van de FUMO te laten plaatsvinden.

Om de FUMO te ontwikkelen tot een soepel lopende organisatie van en voor de deelnemers zal de komende periode vooral moeten worden geïnvesteerd in herontwikkeling/uniformering van werkprocessen, werkwijzen en interactie tussen de FUMO en de deelnemers. Ontwikkelkosten waarvan de omvang op dit moment nog niet goed kan worden geraamd en waarin de lopende begroting van de FUMO niet voorziet. Bovendien ligt het voor de hand ook nog eens kritisch te kijken naar de opzet en structuur van de huidige begroting, gelet op de uitkomsten van de bestuursconferentie inzake de gewenste financiering en sturing van de FUMO.

Naast het geschetste ontwikkeltraject, loopt al langere tijd de ontwikkeling van het zogenaamde LIS (Leefomgeving Informatie Systeem). Met dit ICT-project wordt beoogd een nieuw digitaal basissysteem voor de FUMO te implementeren waardoor sneller en beter het werk kan worden gedaan. Het streven is (uiteindelijk) ook de deelnemers daarop aan te laten sluiten. De kosten van dit traject zijn tot nu toe gedekt uit het implementatiebudget ICT dat destijds bij de start van de FUMO is gecreëerd. Geconstateerd moet worden dat het huidige implementatiebudget onvoldoende is om de ontwikkel- en implementatiekosten daarvan te dekken.

Parallel aan de doorontwikkeling van de FUMO, staat een belangrijke wettelijke wijziging voor de deur die vermoedelijk eveneens aanzienlijke gevolgen voor de FUMO en de deelnemers zal hebben: het Besluit VTH. Op basis van de laatst bekende informatie is inwerkingtreding daarvan voorzien per 1 juli 2017. Dit besluit leidt tot een overheveling van taken (en dus financiën) van de deelnemers naar de FUMO.

De geschetste dynamiek verdraagt zich niet goed met de procedurele waarborgen, vervat in de GR FUMO met betrekking tot de totstandkoming van begrotingen en begrotingswijzigingen. De lange doorlooptijd van GR-begrotingen en begrotingswijzigingen heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat het thans noodzakelijke ontwikkelpad begrotingstechnisch gezien niet is voorzien in de begroting van 2017 en het proces voor de begroting 2018 al is gestart. Zo dient immers de begroting van de GR FUMO vóór 15 juli van het voorafgaande jaar te worden toegestuurd aan het Ministerie van BZK. Om tijdig de begroting 2018 aan het ministerie van BZK te kunnen aanbieden, is het noodzakelijk dat het AB deze begroting uiterlijk in zijn vergadering van 29 juni 2017 vaststelt. Inzending van de begroting aan BZK nà 15 juli leidt tot preventief toezicht vanuit het departement en dat wenst het DB te vermijden.

De koers en procedure m.b.t. de begroting 2018

Om dit dilemma (de spanning tussen enerzijds tijdig inzenden van de begroting c.q. begrotingstechnisch gezien ruimte scheppen voor ontwikkeling in 2017, terwijl anderzijds op enkele belangrijke thema's nog onvoldoende inzicht bestaat in het financiële beslag) het hoofd te bieden, heeft het DB de koers gekozen om u thans voor zienswijze voor te leggen met betrekking tot het begrotingsjaar 2018 "een basisbegroting", die in de kern niet meer dan een geactualiseerde begroting 2017 is, aangevuld met de volgende elementen:

1. Een stelpost voor de doorontwikkeling naar FUMO 2.0 (grove raming);
2. Een stelpost voor de gevolgen van de inwerkingtreding van het Besluit VTH (grove raming);
3. € 440.000,-- ter dekking van de kosten voor de ontwikkeling en implementatie van het LIS;
4. € 50.000,-- ter dekking van de kosten voor de voorbereiding van de inwerkingtreding van de Omgevingswet;

5. De, voor de FUMO relevante, wijzigingen van het Besluit Beheer en Verantwoording per 2018, en
6. De opmerkingen van het ministerie van BZK over de begroting 2017.

De stelposten zijn in de begroting als nieuw implementatiebudget opgenomen, waarbij de voorfinanciering door de FUMO in de jaren 2018 tot en met 2022 als opslag op het uurtarief via de begroting wordt gedekt.

Het DB streeft ernaar u zo snel mogelijk een meer uitgewerkte onderbouwing van de stelposten te kunnen aanleveren. Daartoe werkt het DB toe naar de vaststelling van de visie op FUMO 2.0 in de AB-vergadering van 29 juni 2017 en in dezelfde vergadering tevens door het AB het bijbehorende ontwikkelprogramma te laten vaststellen. Het DB heeft daarbij voor ogen dat dit ontwikkelprogramma een meerjarig karakter heeft zodat zoveel mogelijk helderheid en voorzienbaarheid wordt gecreëerd ten aanzien van het ontwikkelproces FUMO 2.0. Uiteraard dient dat ontwikkelprogramma voorzien te zijn van een financiële paragraaf. De beoogde vertaling daarvan in de begrotingscyclus zal zo snel mogelijk plaatsvinden. Het DB streeft ernaar direct na de AB-besluitvorming op 29 juni 2017 zoner voor zienswijze in procedure te brengen:

- het wijzigingsvoorstel van de begroting 2018 waarin een nadere invulling van de stelpost doorontwikkeling FUMO 2.0 voor het begrotingsjaar 2018 en zo mogelijk ook invulling van de stelpost Besluit VTH wordt voorgesteld.

Nadere duiding van de stelpost Ontwikkelkosten FUMO 2.0

De begroting 2017 is gebaseerd op een aantal aannames, waarvan het AB eerder heeft geconstateerd dat deze onvoldoende aansluiten bij de realiteit. Zo is deze gebouwd op de zogenaamde Fryske Norm, een norm die – globaal gezegd – het tijdsbeslag aangeeft dat met de verschillende activiteiten van de FUMO gemoeid is. Deze norm komt onvoldoende overeen met de praktijk van de FUMO. Daarnaast is de begroting gebaseerd op een productiviteitsaannname voor de FUMO-medewerkers die eveneens niet reëel is, gelet op de fase waarin de FUMO zich momenteel bevindt. Niettemin moet geconstateerd worden dat op dit moment nog geen alternatieve grondslag voor de begroting voorhanden is. Dat vergt nader onderzoek, waarmee op dit vlak ook invulling gegeven wordt aan de wensen die hierover zijn geuit tijdens de bestuursconferentie. Door nu ook de ontwerp-begroting 2018 te baseren op de huidige Fryske Norm en productiviteitsaannames ontstaat aldus een begroting die leidt tot een formatieve omvang van de FUMO die op zichzelf niet de productie zal gaan leveren die met diezelfde normen zou moeten worden geleverd.

Zoals gesteld zal de komende periode veel energie gestoken moeten worden in het ontwikkelproces. Energie die normaliter benut had kunnen worden voor het verrichten van primaire taken. Om te zorgen dat dit productieverlies niet tot onaanvaardbare situaties leidt, is in de stelpost van de begroting vooralsnog uitgegaan van een verlies aan productieve uren van 5%. Daarmee wordt dan feitelijk beoogd het productieverlies als gevolg van ontwikkelactiviteiten op te vangen door extra capaciteit in te schakelen. Op een totaal van (afgerond) 130.000 productieve uren op jaarbasis, vermenigvuldigd met een gemiddeld uurtarief van (afgerond) € 80, ontstaat een kostenpost van € 520.000 per jaar. Omdat in een dergelijk proces de inhuur van specifieke veranderexpertise vaak onvermijdelijk is, is de stelpost op jaarbasis voor de jaren 2017 en 2018 momenteel op € 600.000 per jaar gezet. Deze stelpost is als een specifiek implementatiebudget opgenomen in de begroting. De dekking vindt plaats door een opslag op het tarief gedurende de jaren 2018 tot en met 2022, conform de systematiek van het algemene implementatiebudget wat voor de start van de FUMO beschikbaar is gesteld.

Eerder zijn door het AB in zijn vergadering van 27 oktober 2016 voor het begrotingsjaar 2016 en 2017 extra maatregelen ter beschikking gesteld om de continuïteit van de FUMO te borgen en een start te maken met het proces dat moet leiden tot FUMO 2.0. Daarmee was in totaal een bedrag gemoeid van € 125.000 voor 2016 en € 325.000 voor 2017. Het merendeel van deze bedragen is/wordt, conform de bedoeling, aangewend voor tijdelijk noodzakelijke personele versterking van de bedrijfsvoering. Slechts een relatief beperkt deel daarvan benut is/wordt benut voor de start van het cultuurveranderproces binnen de FUMO, alsmede de organisatie van de brede bestuursconferentie. Het bedrag voor 2017 is via een begrotingswijziging verwerkt in de reguliere begroting over 2017 en staat verder los van de stelpost FUMO 2.0.

Nadere duiding van de stelpost Besluit VTH

In de ontwerp-begroting 2018 is voorzien in een stelpost ter hoogte van € 3.700.000 in verband met de beoogde inwerkingtreding van het Besluit VTH. Dit besluit bepaalt onder meer welke VTH-taken gemeenten en provincie in ieder geval moeten onderbrengen bij een omgevingsdienst. De impact van het Besluit VTH in Fryslân is dat taken die momenteel nog door gemeenten worden uitgevoerd, ondergebracht moeten worden bij de FUMO. Het besluit leidt tot een overheveling van taken (en dus financiën). Daarnaast heeft deze verschuiving personele en organisatorische gevolgen. Volgens de laatste inzichten treedt dit besluit in werking met ingang van 1 juli 2017. Hoewel het besluit er vanuit gaat dat de implementatie daarvan ook per diezelfde datum geregeld is, vergt dat in de Friese situatie iets meer implementatietijd. Begrotingstechnisch is daarom het streven de financiële gevolgen daarvan met ingang van 1 januari 2018 geregeld te hebben.

Hoewel het (beoogde) tijdstip van inwerkintreding van het Besluit VTH rap nadert, is tot op heden nog discussie over de definitieve inhoud van het besluit. Daarom kan ook nog niet scherp worden aangegeven wat de exacte consequenties daarvan zijn voor de Friese situatie. Op basis van de laatste inzichten is door een ambtelijke werkgroep een zekere indicatie gegeven van de effecten van de inwerkingtreding van het Besluit VTH voor de Friese situatie. De werkgroep schatte de effecten in op een bandbreedte van tussen de 23 en 43 fte aan primaire productie die zou moeten worden overgeheveld van de deelnemers naar de FUMO. Inclusief een opslag vanwege overhead, op basis van de bestaande FUMO-normatiek, komt dan een gemiddelde FUMO-groei uit op 40 à 45 fte. Uitgaande van integrale kosten zou daarmee de begroting van de FUMO stijgen met ongeveer € 3.700.000. Benadrukt wordt dat dit een zeer grove raming betreft, gebaseerd op gemiddelden en de nodige onzekerheden. Vanwege deze onzekerheden is het niet mogelijk deze kosten al te kunnen verdelen over de deelnemers. Daarom is in deze begroting deze post onverdeeld opgenomen. Tevens is voor de implementatie van het Besluit VTH voor 2017 en 2018 een stelpost van € 100.000 opgenomen.

Nadere duiding van de kosten, verband houdende met de ontwikkeling en implementatie van het LIS

Op 1 januari 2017 was er nog een budget beschikbaar van € 630.000,-- voor de implementatie van het LIS. Recent heeft een actualisatie plaatsgevonden van de stand van de ontwikkeling en de nog benodigde middelen. Dit heeft geleid tot een geraamde behoefte van in totaal € 1.070.000,-- (inclusief € 100.000,-- onvoorzien) om het basissysteem voor de FUMO te realiseren en de technische mogelijkheden in te richten voor het aansluiten van de deelnemers (daadwerkelijke aansluiting is afhankelijk van latere specifieke besluitvorming). Voor de dekking van het tekort wordt derhalve voorgesteld om het ICT Implementatiebudget te verhogen met € 440.000,-- en dit tot uitdrukking te brengen in de opslag op het reguliere tarief dat de deelnemers in rekening wordt gebracht.

Nadere duiding van de kosten, verband houdende met voorbereiding op de inwerkingtreding van de Omgevingswet

Op dit moment wordt voorzien dat met ingang van 2019 de Omgevingswet (en aanverwante invoeringswetgeving) in werking zal treden. Deze majeure wetgevingsoperatie zal op vele vlakken leiden tot wijzigingen van beleid en (regulering)aanpakken in het fysieke domein. Ook de omgevingsdiensten/regionale uitvoeringsdiensten zullen te maken krijgen met wijzigingen. Met het voorgestelde budget van € 50.000 voor 2018 wordt de FUMO in staat gesteld de impact voor de dienst van die Omgevingswet goed in beeld te brengen en zich daarop voor te bereiden.

Nadere duiding van de gevolgen van de wijzigingen van het Besluit beheer en Verantwoording voor de begroting 2018

Op 1 april 2016 is het BBV gewijzigd. Deze wijzigingen hebben voor gemeenschappelijke regelingen betrekking op de volgende onderdelen:

1. De programma's in de begroting moeten worden uitgesplitst naar uniforme taakvelden. Het doel hiervan is om de vergelijkbaarheid te vergroten en de sturing door het AB/DB te verbeteren.
2. Er moet een apart overzicht overhead komen. De definitie van overhead is hierbij ook verduidelijkt zodat iedere organisatie hetzelfde onder overhead benoemd. Het doel hiervan is ook hier om het AB/DB beter te kunnen laten sturen op de bedrijfsvoering en de vergelijkbaarheid te vergroten
3. Inzicht in EMU saldo. Er moet een geprognosticeerde balans in de begroting worden opgenomen en een meerjarige ontwikkeling van het EMU saldo. Het doel hiervan is het bestuur meer inzicht te geven in (de ontwikkeling van) het EMU saldo.

Voor de FUMO vallen deze wijzigingen mee. De overhead is al met ingang van de begroting 2016 in het programma bedrijfsvoering van de FUMO-begroting opgenomen en ook de posten die wij als overhead beschouwen komen overeen met de definitie in het BBV. De overige onderdelen overzicht taakvelden en de geprognosticeerde balans zijn nieuwe onderdelen die u respectievelijk in de bijlage en de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de voorgelegde ontwerp-begroting 2018 aantreft.

Nadere duiding met betrekking tot de opmerkingen van het ministerie van BZK op de begroting 2017

Bij brief van 19 oktober 2016 reageerde het ministerie van BZK op de aan hen toegezonden FUMO-begroting 2016. Het ministerie oordeelde dat volstaan kon worden met repressief toezicht voor het begrotingsjaar 2017 omdat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Wel gaf het ministerie, voor zover thans relevant, als aandachtspunt mee dat de paragraaf weerstandsvermogen enkele financiële kengetallen ontbeerde en verzocht deze in de begroting 2018 op te nemen. In bijgaande ontwerp-begroting is hieraan gevolg gegeven.

Ten slotte

Het DB realiseert zich dat in de huidige situatie sprake is van een ingewikkeld proces. Enerzijds is het daarbij zaak snelheid in het veranderproces te houden om niet eindeloos te blijven doormodderen. Anderzijds dient u ook in staat te worden gesteld om zich een gedegen oordeel te kunnen vellen over de situatie en de voorgelegde financiële voornemens. Het DB gaat er vanuit dat met de gekozen route een goede middenweg is gevonden voor dit spanningsveld.

Niettemin kan het DB zich voorstellen dat nadere toelichting gewenst is. Het DB heeft daarom ook de directeur van de FUMO verzocht wederom enkele regionale voorlichtingsbijeenkomsten te

organiseren voor de leden van Provinciale Staten, raadsleden van de deelnemende gemeenten en leden van het algemeen bestuur van het Wetterskip Fryslan.

U wordt verzocht een eventuele zienswijze uiterlijk op 17 mei 2017 te richten aan het dagelijks bestuur van de FUMO, Postbus 3347, 8901 DH Leeuwarden.

Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerpbegroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.

Het algemeen bestuur zal worden voorgesteld de begroting in haar vergadering van 29 juni 2017 vast te stellen.

Hoogachtend,
namens het dagelijks bestuur,

L.I. Diks,
voorzitter

R. van der Helm
secretaris/directeur

Bijlage 1: ontwerpbegroting 2018