

Visitatierapport
Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en
Omjouwing /
Omgevingsdienst Fryslân
25 en 26 april 2023

Definitieve versie 14 september 2023

Inhoud

Inleiding	3
Sterke punten en aanbevelingen	5
Bevindingen per aandachtsgebied van het Visitatiekader	8
A. Kwaliteitsankers wet- en regelgeving	8
A1 Kwaliteitscriteria 2.2 of opvolgers	8
A2 Regionale risicoanalyse	8
A3 Uniform Regionaal VTH-Beleidskader (artikel 7.2 Bor)	8
A4 LHS	8
A5 BBT en LRSO	9
A6 Actualisatieprogramma vergunningen bedrijven	9
A7 BTP	9
B. Ontwikkelkracht en innovatieruimte	10
B1 Ontwikkelkracht en innovatieruimte	10
B2 Financiële middelen voor ontwikkeling en innovatie	10
B3 Investeren in informatiemanagement en digitalisering	10
B4 Ruimte voor landelijke inhoudelijke afstemming	11
B5 Ruimte voor kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering van het personeel	11
B6 Betrokkenheid bij- en voorbereid zijn op wijzigingen in wet- en regelgeving	11
B7 Outcome-gerichte sturing	11
B8 Aanbevelingen Adviescommissie VTH	12
C. Ketensamenwerking en Strafrecht	14
C1 Strafrechtelijke handhaving	14
C2 Samenspel strafrecht omgevingsdienst/OM/Politie/RIEC	14
C3 Samenwerking met veiligheidsregio, waterschap en overige (Rijks)handhavingspartners	14
C4 Ketentoezicht	14
C5 Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling tussen ketenpartners	14
D. Onafhankelijkheid	15
D1 Mandatering	15
D2 Afwijking van advies omgevingsdienst	15
D3 Aandachtsbedrijvenlijst	15
D4 Balans tussen onafhankelijkheid en nabijheid	15
E. Prioritering en Uitvoeringsprogramma's	17
F. Governance	18
Vervolgstappen	19
Visitatierapport Omgevingsdienst Fryslân - DEF	2

Inleiding

Het versterken van het VTH-stelsel wordt de komende jaren vormgegeven in het interbestuurlijk programma (IBP) Versterking VTH-stelsel. Dit programma is opgesteld naar aanleiding van het rapport en de adviezen van de commissie Van Aartsen *'Om de leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur'*.

Als onderdeel van het IBP heeft Omgevingsdienst NL (ODNL) het initiatief genomen om een methodiek voor visitatie van omgevingsdiensten op te zetten. De programmadoelen met betrekking tot visitatie zijn opgenomen onder pijler 6 van het IBP: Monitoring kwaliteit milieutoezicht. Het doel van de visitaties is om volgens een landelijk dekkende aanpak te komen tot een continue verbetering van de uitvoering van de VTH-taken, het verhogen van bestuurlijke betrokkenheid bij omgevingsdiensten en het leveren van input voor het jaarlijkse rapport "Staat van de omgevingsdiensten". De omgevingsdiensten nemen zelf de verantwoordelijkheid om de kwaliteit waar nodig te verbeteren.

Voorafgaand aan elk visitatiebezoek stelt de te visiteren omgevingsdienst een zelfevaluatie op aan de hand van het door ODNL ontwikkelde visitatiekader.

Deze rapportage gaat over de visitatie bij Omgevingsdienst Fryslân (FUMO). FUMO is een gemeenschappelijke regeling van 20 overheden: 18 gemeenten, de provincie Fryslân en Wetterskip Fryslân (de deelnemers).

De visitatie bij FUMO is uitgevoerd door een visitatiecommissie bestaande uit de volgende personen:

- Ruud Stassen, extern voorzitter (INK)
- Jan Willem Strebus, visitator (directeur ODT)
- Petra van Oosterbosch, visitator (directeur ODA)
- Peter Zoeteman, visitator (adviseur kwaliteit RUD Drenthe)
- Emma Leltz, rapporteur (projectmedewerker AbelTalent)
- Jorrit van Tol, rapporteur (projectmedewerker AbelTalent)
- Gertjan Guis, projectleider visitatie ODNL en secretaris (ODDV)

Op 24 maart 2023 heeft FUMO de zelfevaluatie aangeleverd aan de visitatiecommissie. De uitkomst van de beoordeling van de zelfevaluatie door de visitatiecommissie is dat deze een voldoende basis biedt om het visitatiebezoek verder voor te bereiden. Er is dan ook geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om een No-Go af te geven.

Op 25 en 26 april 2023 heeft de visitatiecommissie van ODNL een tweedaags bezoek gebracht aan FUMO. Tijdens deze twee dagen heeft de commissie openhartige gesprekken kunnen voeren met bestuur, directie, management en medewerkers van de dienst. Er zijn interviews gehouden met personen in de volgende rollen (aantal):

- Afdelingshoofden (3)
- Bestuurder (5)
- Bedrijfsjurist (1)
- Bedrijfsvoering en ontwikkeling (3)
- Boa (2)
- Controller (1)
- Directeur (1)
- Directieadviseur/accounthouder (1)

- HR-manager (1)
- Informatiemanager (plaatsvervanger) (1)
- Jurist (1)
- Specialist (excl. Jurist en Boa) (2)
- Teamleider VTH (1)
- Teamleiders VTH van opdrachtgevers (3)
- Toezichthouder (6)
- Vergunningverlener (5)

Op basis van deze gesprekken heeft de commissie zich een goed beeld kunnen vormen van de dienst en antwoorden kunnen vinden op de vragen die vanuit het visitatiekader waren opgesteld.

Verificatie

Het visitatierapport is door de dienst gecheckt op feitelijke onjuistheden voorafgaand aan oplevering van de definitieve versie.

Leeswijzer

Eerst worden de uitkomsten van de visitatie samengevat in sterke punten en aanbevelingen. Daarna volgt aan de hand van het visitatiekader een beschrijving van de kern van de bevindingen. Hierbij worden per sub-thema de bevindingen van de commissie weergegeven. Het rapport sluit af met de verwachtingen van ODNL met betrekking tot het vervolg.

Sterke punten en aanbevelingen

De visitatiecommissie ziet de volgende sterke punten:

- **Prestaties en relaties sinds start verbeterd**
De FUMO heeft een moeilijke start gehad in 2014; de vorming van een regionale uitvoeringsdienst werd door een aantal gemeenten niet met gejuich begroet; sinds de oprichting is hard gewerkt aan het verbeteren van prestaties en de relaties met deelnemers en aan het vergroten van het vertrouwen; voorts zijn de financiën op orde gebracht en is er een heldere sturings- en financieringsmethodiek samen met de deelnemers ontwikkeld.
- **Deskundigheid wordt gezien**
De FUMO is gegroeid en wordt door steeds meer betrokkenen gezien als een organisatie met veel kennis, waar deskundige en gedreven medewerkers werken.
- **DB en directie hebben gedeelde ambitie en nieuwe missie en visie is voorgelegd**
Het Dagelijks Bestuur en de directie hebben een goede onderlinge samenwerking en delen de ambitie om de FUMO verder door te ontwikkelen.
Met het formuleren van een nieuwe missie en visie en het opstellen van de Kadernota 2024-2028 hebben directie en DB een toekomstvisie met meerjarig financieel perspectief op de ontwikkeling van de FUMO geschetst; de FUMO zet een duidelijke stap naar voren en profileert zich als een kennisorganisatie voor haar deelnemers bij huidige en toekomstige complexe milieuvraagstukken; conform de governance zijn betrokkenen uitgenodigd om input te geven op missie, visie en kadernota.
DB en directie steken veel energie in het in verbinding zijn met haar deelnemers en in het uitdragen van de gewenste doorontwikkeling van de FUMO; daarbij besteden ze ook aandacht aan het informeren van de gemeenteraden.
- **Vormgeving governance en Big 8-cyclus heeft aandacht**
In de vormgeving van de governance en van de Big 8-cyclus zijn in de afgelopen jaren goede stappen gezet, onder andere door het opstellen van de risicoanalyse, het formuleren van uniform VTH-beleid voor de basistaken en het daaraan koppelen van uitvoeringsniveaus.

De visitatiecommissie doet de volgende aanbevelingen:

- **Creëer duidelijkheid over doorontwikkeling**
Trek zo snel mogelijk de discussie over de missie, visie, kadernota en meerjarig financieel perspectief vlot. Het is verstandig dat de kadernota omwille van het draagvlak bij nieuw aangetreden bestuurders door het DB is terug genomen, maar de uitkomst van die discussie is wel heel wezenlijk voor de vraag of FUMO de gewenste doorontwikkeling kan maken.
- **Bepaal veranderaanpak en -strategie**
Denk na over de veranderaanpak die bij de doorontwikkeling wordt gekozen en op welke wijze FUMO en haar deelnemers dat ontwikkelpad samen kunnen aflopen. Dat betekent niet alleen kijken naar de consequenties voor FUMO, maar ook naar die bij de deelnemers en de wijze waarop daarmee omgegaan kan worden. Weliswaar is bij het opstellen van de nieuwe missie en visie en de kadernota om input gevraagd, maar dat heeft niet in alle geledingen tot draagvlak en een gevoel van betrokkenheid geleid. DB en directie kunnen dit oppakken.

Misschien had meer geïnvesteerd moeten worden in het eerst meenemen van de nieuwe bestuurders in het traject dat geleid heeft tot de nieuwe missie/visie en kadernota, alvorens deze ter goedkeuring te agenderen. moet de aanpak minder ad hoc zijn en meer strategische (denk bijvoorbeeld aan de timing van het ter goedkeuring voorleggen van de nieuwe missie, visie en kadernota).

Denk na over de veranderstrategie die je wilt volgen bij het gezamenlijk aflopen van het ontwikkelpad; durf ook eens te experimenteren met nieuwe aanpakken.

- **Realiseer met AB dat alle deelnemers zich conformeren aan de uniforme aanpak**
Zie onder ogen dat het vertrouwen in de FUMO weliswaar in de afgelopen jaren is gegroeid en dat wordt onderkend dat de FUMO veel kennis in huis heeft (alle gesprekspartners bevestigen deze twee aspecten). Maar dat dit nog niet betekent dat alle deelnemers zich conformeren aan uniforme werkwijzen, de verleende mandatering op dezelfde wijze hanteren en aan de adviezen vanuit de FUMO hetzelfde gewicht toekennen. Hiermee wordt afbreuk gedaan aan de waarde van een regionale risicoanalyse, uniform regionaal VTH-beleid en per basistaak vastgestelde uitvoeringsniveaus. Wanneer een aantal deelnemers zich niet wil conformeren aan gemaakte afspraken, of ruimte ziet om deze op een eigen wijze te interpreteren, dient dát het onderwerp van gesprek te zijn in het AB.
- **Creëer duidelijkheid ten aanzien van de mandatering**
De grote diversiteit tussen deelnemers rond mandatering belemmert de FUMO-medewerkers in de uitvoering van hun werk, kost veel capaciteit en leidt tot onduidelijkheden in de procesvoering. Voorts bemoeilijkt die diversiteit het monitoren van de effectiviteit van het vastgestelde beleid en leidt zowel bij deelnemers als bij de FUMO tot versnippering van de uitvoering van taken. Indien deze complicerende diversiteit in stand blijft, zal dat de door groei van de organisatie belemmeren.
- **Maak haast met de voorbereidingen op de Omgevingswet**
Zorg dat de dienst op tijd klaar is voor de Omgevingswet. Gelet op het stadium van voorbereiding bij andere omgevingsdiensten (bijv. omzetting van inrichtingen naar mba's) loopt de FUMO achter.
- **Breng de basis qua processen en datakwaliteit verder op orde**
Processen en kaders kunnen scherper worden vastgesteld, zodat er ook meer sturing kan worden aangebracht. Procesondersteuning middels LEEF levert (nog steeds) veel discussie op. Besteed bij sturing niet alleen aandacht aan operationele kengetallen, maar ook aan parameters voor maatschappelijk rendement en betekenis van de FUMO voor Friesland. Werk aan datakwaliteit; onderkend wordt dat datakwaliteit en het monitoren van doelstellingen onmisbare randvoorwaarden zijn om resultaatgericht en risicogericht te kunnen werken. Op deze vlakken moet verdere verbetering plaatsvinden.
- **Zorg dat wordt voldaan aan de kwaliteitscriteria**
Stel een aanpak op om te gaan voldoen aan de kwaliteitscriteria. Aan meerdere eisen wordt niet voldaan en het uitleggen waarom dat niet is gelukt is geen adequate vorm van 'comply or explain'.
- **Blijf investeren in betrokkenheid medewerkers**
Blijf medewerkers stimuleren om bij te blijven dragen aan professionaliteit van FUMO. Geef ze een rol in de ontwikkeling van de FUMO, neem hun inbreng serieus. Ze zijn bereid om te participeren.

- **Zet in op het wegnemen van discrepantie in perspectieven op verschillende organisatie-niveaus**

Heb ten aanzien van de doorontwikkeling van de FUMO oog voor het feit dat de discrepantie tussen het perspectief vanuit de basis van de organisatie (waar de complexiteit gevoeld wordt van het werken met een veelheid (of gebrek) aan afspraken per deelnemer) en het perspectief van het management (gericht op eenduidige en uniforme afspraken) belemmerend kan werken. Zet in op het wegnemen van dit verschil. Mogelijk is de afstand die binnen FUMO ervaren wordt tussen MT en basis van de organisatie mede het gevolg van de verschillende invalshoeken tussen aan de ene kant de plannen en het beleid en aan de andere kant de omstandigheden waaronder de VTH-taakuitvoering op dit moment plaatsvindt.

Bevindingen per aandachtsgebied van het Visitatiekader

A. Kwaliteitsankers wet- en regelgeving

A1 Kwaliteitscriteria 2.2 of opvolgers

- Aan een aantal van de kwaliteitscriteria voldoet de FUMO niet. Dit heeft te maken met het feit dat een deel van de taken nog door gemeenten wordt uitgevoerd. Voor de onderdelen die verbetering behoeven is nog geen oplossing voorgesteld; het ontbreekt aan een verbeterplan; het 'comply or explain'- principe beoogt te zeggen dat een organisatie of aan de gestelde regel moet voldoen, of moet uitleggen waarom de regel in het specifieke geval niet van toepassing is en dat dit laatste de reden is dat er niet aan wordt voldaan; het geven van een toelichting waarom nog niet is voldaan aan een regel die in principe wel van toepassing is, is een onjuiste interpretatie van comply or explain.
- Bedrijfsvoering onderkent dat acties nodig zijn om te voldoen aan de kwaliteitscriteria, maar geeft hieraan geen prioriteit.
- In de rapportages is tot op detailniveau veel inzicht in met name financiële aspecten, het ontbreekt daarbij nog aan kwaliteitsparameters. De FUMO herkent zelf dit aandachtspunt.
- De medewerkers geven aan dat het volgen van eenduidige werkprocessen lastig is omdat het ontbreekt aan voldoende vastgelegde procedures en kaders. De terugkoppeling vanuit het MT naar medewerkers over uitgevoerd werk is ad hoc en er wordt weinig sturing gegeven.
- Medewerkers werken op individueel niveau professioneel; De FUMO is trots op de professionaliteit die bereikt is.

A2 Regionale risicoanalyse

- Voor het werkgebied van de FUMO is een risicoanalyse uitgevoerd. Deze risicoanalyse is opgesteld door een adviesbureau. Er zijn sessies met FUMO-medewerkers, deelnemers en handhavingpartners gehouden om zo per basistaak het regionale uitvoeringsniveau te bepalen. Risicoanalyse en uitvoeringsniveaus fungeren in de praktijk echter niet als bepalend voor de VTH-taakuitvoering; in de praktijk is de DVO per gemeente meer bepalend.
- Mede door diversiteit in de mandatering is er onvoldoende informatie over de regionale uitvoering van VTH-taken. Dit maakt het lastig de effectiviteit van het VTH-beleid te monitoren en is een belemmering voor het opstellen van een regionale risicoanalyse.

A3 Uniform Regionaal VTH-Beleidskader (artikel 7.2 Bor)

- Het regionaal VTH-beleidskader is opgesteld op initiatief van de deelnemers. De provincie heeft hierbij gefungeerd als voortrekker en was verantwoordelijk voor de financiering. Het proces werd begeleid door een adviesbureau. Het stuk kreeg op 29 november 2020 de instemming van het Bestuurlijk VTH-overleg Fryslân en het is in 2021 vastgesteld.
- Net zoals bij de Regionale risicoanalyse geldt ten aanzien van het Uniform VTH-beleidskader, dat dit in de praktijk slechts een beperkte rol speelt, omdat deelnemers hun DVO laten prevaleren.

A4 LHS

- De FUMO heeft in 2020 vastgesteld hoe de LHS wordt toegepast. Echter, in de praktijk ontbreekt het nog aan consequente toepassing ervan.

- Bovendien hebben niet alle deelnemers zich geconformeerd aan de gemaakte afspraken, het VTH-beleidskader verwijst wel naar de LHS, maar er zijn door een aantal deelnemers annotaties gemaakt en enkelen hebben een eigen handhavingsbeleid opgesteld.
- Er wordt in de praktijk vaak afgeweken van de LHS. Gemeenten voeren een aantal taken zelf uit in plaats van deze over te dragen aan de FUMO en passen daar graag hun eigen werkwijze op toe. Dit is van invloed op de taakuitvoering van de FUMO. De versnipperde uitvoering belemmert inzicht in de toepassing van de LHS en het realiseren van een level playing field in het werkgebied.
- Als door toezicht een overtreding wordt geconstateerd wordt dit doorgaans niet doorgegeven voor strafrechtelijke handhaving. Handhaving krijgt wel zaken aangedragen, maar vooral van extern. Ook heeft een aantal deelnemers de strafrechtelijke taken niet ingebracht en blijft strafrechtelijke opvolging van overtredingen vaak achterwege.
- Medewerkers geven aan dat zij zich door de normering (uren/product) in de uitvoeringsprogramma's geremd voelen om handhaving in te schakelen.

A5 BBT en LRSO

- De Landelijke Redactie Standaardteksten Omgevingsvergunningen (LRSO) is de basis van de verleende vergunningen. Deze worden waar nodig aangevuld met eigen voorschriften en teksten. Wel heeft de FUMO op een aantal onderwerpen zelf teksten gemaakt en die weer richting de LRSO-werkgroep gestuurd.
- De medewerkers missen duidelijke kaders voor hun werk; het ontbreekt aan borging van de toepassing van Best Beschikbare Technieken (BBT).

A6 Actualisatieprogramma vergunningen bedrijven

- Op dit moment is er nog geen actualisatieprogramma.
- Naar verwachting zal de taak van het actualiseren van vergunningen worden toegewezen onder de Omgevingswet.

A7 BTP

- In de visitatie is naar voren gekomen dat er een verschil van perceptie tussen het MT en de medewerkers is over de vraag of het BTP door alle deelnemers volledig is ingebracht. Dit is wel nodig om aan de kwaliteitscriteria te kunnen voldoen en een uniforme werkmethode voor de werknemers te creëren.
- Met enkele gemeenten is het anno 2023 nog niet gelukt de opvattingen over wat wel en wat niet onder het BTP valt op een lijn te krijgen. Dit hindert de FUMO in de taakuitvoering.

B. Ontwikkelkracht en innovatieruimte

B1 Ontwikkelkracht en innovatieruimte

- Het DB toont ambitie en eigenaarschap ten aanzien van de FUMO.
- DB en directie hebben het initiatief genomen tot het opstellen van een nieuwe missie, visie en kadernota. De ontwikkeling van de FUMO tot een Kenniscentrum staat daarbij centraal. DB en directie hebben input van deelnemers proberen op te halen. Dit heeft niet geleid tot een gevoel van betrokkenheid bij verschillende geleidingen onder de deelnemers. Besluitvorming in het AB over de nieuwe missie, visie en kadernota is omwille van het behouden van het draagvlak voor de FUMO getemporiseerd. Dit is verstandig. Wellicht had deze situatie door een meer strategische benadering van het veranderproces mogelijk voorkomen kunnen worden.
- In de afdeling bedrijfsvoering en ontwikkeling is er een omvangrijke ontwikkelagenda met projecten opgesteld (FUMO 2.0); voor zover projecten nog moeten worden opgepakt of afgerond verdient het aandacht om de vervolgaanpak goed te structureren om afdoende overzicht te behouden.
- Er moet nog veel gebeuren in de basis van de bedrijfsvoering, zoals het uniformeren van werkwijzen en het werkend krijgen van LEEF. Er is veel ambitie maar beperkte ruimte om ambities te realiseren; hierbij kan worden verwezen naar de ambities om LEEF als het integrale systeem voor het ondersteunen van processen in te richten, maar dat er niet altijd de ruimte is om de functionaliteiten te ontwikkelen om die ambitie waar te kunnen maken.
- Het is nodig om met elkaar het gesprek aan te gaan over de afdelings- en organisatiegrenzen heen, zodat processen beter kunnen worden overzien en de uitvoering kan worden geüniformeerd.

B2 Financiële middelen voor ontwikkeling en innovatie

- Er ligt een grote opgave in de komst van de Omgevingswet en de forse groei in het aantal bedrijven waar basistaken voor uitgevoerd moeten gaan worden. Ook ten aanzien van ICT en financiën ligt hier een uitdaging. Het plan van aanpak van de FUMO voor deze opgaven lijkt nog niet helder en omvangrijk genoeg gelet op de omvang van deze opgaven.
- Het realiseren van de wens om de FUMO tot een kenniscentrum te ontwikkelen gaat naar verwachting veel tijd en financiële middelen kosten. Het is nu nog onduidelijk waar de ruimte voor deze ontwikkelingen vandaan moet komen.

B3 Investeren in informatiemanagement en digitalisering

- Het databeheer onderdeel van de kadernota van 2021 is gestrand vanwege het gebrek aan visie op databeheer.
- De functie van informatiemanager is op dit moment niet goed belegd (rol, taken bevoegdheden en plan).
- De FUMO werkt wel aan datakwaliteit. Echter, de lijst met gegevens die verplicht moeten worden geregistreerd is tot op heden vrij beperkt. Onderkend wordt dat datakwaliteit en het monitoren van doelstellingen onmisbare randvoorwaarden zijn om resultaatgericht en risicogericht te kunnen werken; op deze vlakken moet verdere verbetering plaatsvinden.
- Het ICT netwerk en de financiële inrichting is bij de opdrachtgevers ondergebracht. De FUMO is te afhankelijk van opdrachtgevers wat betreft online portal en systemen om toegang te krijgen tot dossiers. Deze afhankelijkheid belemmert een efficiënte taakuitvoering. De dossiers zijn lastig vindbaar en niet op orde. Ook wordt er gewerkt met schaduw dossiers.

- Volgens medewerkers is het systeem dat als archief gebruikt wordt niet volledig en kost het moeite om dossiers overgedragen te krijgen vanuit de deelnemers.
- Ten behoeve van de ontwikkeling van informatiebeheer zijn zeer beperkte middelen beschikbaar. Dit zorgt ervoor dat op dit moment de noodzakelijke ontwikkelingen niet kunnen worden doorgevoerd. De ontwikkeling van een visie voor informatiebeheer staat al twee jaar in de wacht.
- Medewerkers hebben het gevoel dat o.a. LEEF de taakuitvoering niet ondersteunt maar bemoeilijkt. Het is voor medewerkers onduidelijk waarom welke onderdelen in LEEF zitten en voor welke gebruikers recente aanpassingen zijn gedaan.
- De informatiehuishouding is nog volop in ontwikkeling. Registratie van - en sturing op bijvoorbeeld kengetallen vindt nog niet plaats.
- Het beeld dat medewerkers en management hebben ten aanzien van de ontwikkeling van de werkprocessen en systemen verschilt.

B4 Ruimte voor landelijke inhoudelijke afstemming

- De FUMO heeft (voldoende) ruimte in de begroting opgenomen om deel te nemen aan diverse landelijke en regionale inhoudelijke vakgroepen en kennisberaden.
- Op bovenregionale schaal wordt er aangesloten bij het Noordelijk overleg met de OD's in Groningen en Drenthe en Netwerk Noordoost Nederland. Hier worden ervaringen gedeeld over landelijke en regionale ontwikkelingen.

B5 Ruimte voor kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering van het personeel

- Medewerkers ervaren dat het ontbreekt aan een verbeterplan om te voldoen aan de kwaliteitscriteria en aan een koppeling naar opleidingsdoelen van individuele medewerkers.
- De relatie met het managementteam wordt vanuit het personeel als afstandelijk ervaren. Er worden zaken ontwikkeld zonder dat de medewerkers hierbij betrokken worden. Hierbij lijkt ook weinig aandacht voor het inpassen van ontwikkelingen in de bestaande werkwijzen.
- Er is bij de medewerkers veel behoefte aan verandering. Echter, hun denkkraft en ideeën komen niet uit de verf. Zij hebben geen rol in projecten die moeten bijdragen aan het vergroten van hun participatie in ontwikkelingen. Deze vicieuze cirkel dient doorbroken te worden.
- Problemen worden vooral bekeken vanuit ieders eigen rol, maar niet gezamenlijk. Er wordt onvoldoende ingezet op het integraal aanpakken van problemen.

B6 Betrokkenheid bij- en voorbereid zijn op wijzigingen in wet- en regelgeving

- Wat betreft ontwikkelingen in wet- en regelgeving is het onzeker of de FUMO tijdig klaar is voor de toekomst. In de voorbereidingen op de Omgevingswet is de dienst nog niet zover als verwacht mag worden bij een introductiedatum van 1 januari 2024 (denk onder andere aan de omzetting van inrichtingen naar mba's).
- Randvoorwaarden voor de implementatie van de Omgevingswet, zoals bijvoorbeeld informatiebeheersystemen, zijn nog niet op orde.
- De FUMO neemt en krijgt van de deelnemers onvoldoende een rol in de innovatie met betrekking tot het VTH-werkveld.

B7 Outcome-gerichte sturing

- De FUMO wil werkzaamheden graag duidelijker verantwoorden op basis van maatschappelijk effect. Voor het huidige takenpakket is dit lastig en de plustaken die de gemeenten hebben ingebracht maken niet het verschil om in de verantwoording maatschappelijk effect goed zichtbaar te kunnen maken.

- De discussie met deelnemers over financiën is nog niet voorbij. De activiteiten van de FUMO worden voornamelijk gestuurd aan de hand van financiële kengetallen; een volgende stap zou zijn inzicht te verwerven in outcome; aan outcome sturing is FUMO nog niet toe.
- De opdrachtgevers zouden graag zien dat de dienst meer outcome-gericht gaat sturen. De weg daar naartoe in samenwerking met opdrachtgevers is nog niet gevonden.

B8 Aanbevelingen Adviescommissie VTH

Hieronder volgt op basis van de zelfevaluatie van de FUMO een beknopt beeld van hoe de dienst inspeelt op de aanbevelingen van de commissie van Aartsen, aan de hand van de zes pijlers van het Interbestuurlijk Programma (IBP).

Robuuste omgevingsdienst en financiering

- Inhoud van deze pijler komt niet aan bod in de geleverde documenten.
- Er wordt tijd vrij gemaakt (50 uur) om gegevens over de vorm van bekostiging aan te kunnen leveren. Door de gevraagde gegevens te verkrijgen, wordt het inzicht in de ondergrens voor Omgevingsdiensten vergroot, en daarmee de robuustheid van de Omgevingsdiensten.

Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en vervolging

- De FUMO hanteert momenteel de actuele LHS-richtlijn, die is opgenomen in het VTH-beleid voor de basistaken. Met toepassing van de LHSO wordt milieucriminaliteit uniform aangepakt en weten betrokken partijen hoe toezicht op een onafhankelijke manier kan worden uitgevoerd. In de praktijk wordt de LHS niet nageleefd en is de FUMO slechts deels gemandateerd.

Informatie-uitwisseling en datakwaliteit

- Inhoud van deze pijler komt niet aan bod in de geleverde documenten. Er komen geen plannen naar voren om de informatie-uitwisseling en datakwaliteit te structureren naar de sterk verhoogde vraag bij invoering van de Omgevingswet
- Geconstateerd is dat er een afhankelijkheid van deelnemers bestaat ten aanzien van het beschikbaar krijgen van complete dossiers.

Kennisinfrastructuur

- Hiervoor is het Project Arbeidsmarktbenadering opgesteld. Dit is een programma voor traineeships gericht op toezicht en vergunningverlening, waarbij wordt samengewerkt met de Omgevingsdienst Groningen (ODG) en de Regionale Uitvoeringsdienst Drenthe (RUD). De pijlertrekker voor pijler 4 Kennisinfrastructuur en arbeidsmarkt heeft deze activiteit als 'passend' beoordeeld.

Onafhankelijke uitvoering van toezicht en handhaving

- Er wordt gewerkt aan het implementatieprogramma van de risicoanalyse en het uitvoeringshandavingsplan om onafhankelijk toezicht en handhaving te waarborgen. Geconstateerd is dat Regionale risicoanalyse en Uniform Uitvoeringsplan in de uitvoeringspraktijk op dit moment slechts een beperkte impact hebben. De FUMO heeft vooruitlopend op het plan van aanpak van pijler 5 de volgende onderdelen benoemd:
 - a) VTH-beleidsplan voor de basistaken updaten naar Omgevingswet en verder professionaliseren (deelnemers zijn eigenaar van het plan).
 - b) Risicoanalyse voor de basistaken updaten naar Omgevingswet (8.000 extra bedrijven na invoering van de Omgevingswet).

- c) Onderzoek naar ICT-oplossing voor risicoanalyse.
- d) Borgen van de risicoanalyse in de organisatie.
- e) Deelname werkgroep regionale aanpak implementatieprogramma.
- f) Leveren uitgevraagde documenten aan pijlertrekker.

Monitoring kwaliteit milieutoezicht

- De FUMO benoemt het ontvangen van de visitatiecommissie van de Omgevingsdienst NL als onderdeel van deze monitoring. Er zijn geen andere activiteiten bekend onder deze pijler.

C. Ketensamenwerking en Strafrecht

C1 Strafrechtelijke handhaving

- Aan de kwaliteitscriteria voor strafrecht wordt niet voldaan, omdat niet overal de BOA-taken zijn ingebracht. Er is niet vanuit elke gemeente mandaat. Een aantal gemeenten willen de strafrechtelijke handhaving zelf doen.
- De directie is niet goed op de hoogte van haar bevoegdheden en taken op het gebied van strafrecht. Er is onvoldoende invulling gegeven aan de Strafrechtelijke taken en ook de begroting voorziet hier niet in.
- Handhaving krijgt voornamelijk opdrachten en meldingen vanuit deelnemers; het aantal zaken dat vanuit de toezichthouders van de dienst wordt overgedragen naar handhaving is minder dan je zou mogen verwachten.
- Medewerkers ervaren dat de strafrechtelijke handhaving bij de provincie beter verloopt dan bij gemeenten.

C2 Samenspel strafrecht omgevingsdienst/OM/Politie/RIEC

- In het geval zaken worden overgedragen aan Boa's van deelnemers lijkt er sprake te zijn van eenrichtingsverkeer en krijgen medewerkers van de FUMO weinig terugkoppeling.

C3 Samenwerking met veiligheidsregio, waterschap en overige (Rijks)handhavingpartners

- Samenwerking bestaat vooral uit thematische acties en casuïstiek. Structureel is er met het Wetterskip een goede samenwerking ten behoeve van de RWZI's.

C4 Ketentoezicht

- Ketentoezicht is nog niet structureel ingebed en nog in ontwikkeling.

C5 Informatie-uitwisseling en kennisontwikkeling tussen ketenpartners

- Onlangs is de FUMO begonnen met het opnieuw aansluiten op Inspectieview. Dit is opgenomen in het ICT-programma.
- De FUMO is aangesloten op het Landelijk Asbest Volgstelsel en het BOA Registratie Stelsel. Beide informatiesystemen worden goed gebruikt.

D. Onafhankelijkheid

D1 Mandatering

- Er is onder de deelnemers verschil in de aan de dienst gemandateerde taken en bijbehorende middelen. Dit maakt het werken voor de medewerkers lastig, omdat steeds moet worden nagegaan wat de mandatering voor de betreffende gemeente is. Daardoor staat de kwaliteit van de uitvoering onder druk.
- Binnen de FUMO bestaat het beeld dat in het werkgebied niet wordt opgetreden vanuit IBT.
- Er heerst bij gemeenten onduidelijkheid over welke taken vallen onder de basistaken en welke onder de plustaken. Op dit moment is de overdracht van basistaken vanuit de deelnemers niet uniform. Dit leidt tot veel dubbel werk bij FUMO en deelnemers en onduidelijkheid bij de uitvoering van het mandaat.
- Het komt voor dat lopende zaken alsnog aan de FUMO overgedragen worden naar mate de complexiteit toeneemt. De dienst kan daar in de planning onvoldoende op anticiperen, dit levert (onnodige) werkdruk en wrijving op.

D2 Afwijking van advies omgevingsdienst

- Er is bij de uitvoering van toezicht en handhaving soms sprake van afwijking door het bevoegd gezag; een voorbeeld hiervan is dat een handavingsproces bij een IPPC-bedrijf door het bevoegd gezag werd onderbroken toen het tot het opleggen van een dwangsom kwam; deze casus is niet geëscaleerd binnen de organisatie.
- Wanneer het bevoegd gezag afwijkt van het advies van de FUMO, blijft het advies in stand. Het is een besluit van het bevoegd gezag om af te wijken.
- Adviezen van de FUMO worden niet altijd opgevolgd. Echter, er is weinig terugkoppeling vanuit de deelnemers naar medewerkers over wat er met de adviezen gedaan wordt, waardoor de dienst onvoldoende inzicht heeft in de opvolging van zijn adviezen.
- Bij afwijking van advies door een deelnemer documenteert FUMO dit doorgaans wel, maar rapporteert dit niet aan bijvoorbeeld raden en staten.

D3 Aandachtsbedrijvenlijst

- Bij het opstellen van het jaarprogramma wordt ook een aandachtsbedrijvenlijst (op branche niveau) gemaakt. De lijst wordt opgesteld aan de hand van geleverde input van deelnemers en teamleiders. Op basis van deze lijst wordt een uitvoeringprogramma opgesteld en het benodigde aantal uren vrijgemaakt.
- Bij het ophalen van input voor de aandachtsbedrijvenlijst wordt ruimte geboden voor bestuurlijke prioriteit. Burgers en andere belanghebbenden hebben geen directe invloed op het opstellen van een aandachtsbedrijvenlijst.

D4 Balans tussen onafhankelijkheid en nabijheid

- Wat betreft onafhankelijkheid van de dienst in relatie tot de gemeente is er nog veel te winnen. Opdrachtgevers ervaren dat medewerkers van de FUMO niet genoeg rekening houden met bestuurlijke gevoeligheid en dat er niet genoeg nabijheid van de medewerker bij de opdrachtgever is. Bestuurlijk gevoelige kwesties worden hierdoor minder snel overgedragen aan de FUMO of in mandaat terug genomen.
- De relatie met de gemeenten is verbeterd; de dienst constateert een stijgende lijn. Met de provincie is de relatie op orde. Er moet worden ingezet op een betere aansluiting bij de gemeenten om uniforme afstemming in de processen te bereiken.

- De recent ingestelde accountfunctie wordt positief beoordeeld door ambtelijk opdrachtgevers, maar werkt niet voor medewerkers. Er is weinig terugkoppeling over wat er met hun aangedragen punten gedaan wordt en vanwege het feit dat verschillende mensen een accountfunctie hebben, is er onduidelijkheid met welke onderwerpen je bij wie moet zijn.
- De financiële afspraak om per uur te factureren geeft rust naar bevoegd gezag. Op deze manier is transparante rapportage goed mogelijk en dit geeft vertrouwen bij de deelnemers.
- De FUMO is afhankelijk van bevoegd gezag met betrekking tot systemen voor VTH en financiën (shared service center Leeuwarden), dit beperkt de onafhankelijkheid van de FUMO.
- Opdrachtgevers zouden graag zien dat de FUMO de basis meer op orde zou hebben.
- Sinds de invoering van de FUMO is het formalisme gegroeid. Alle opdrachten gaan via een opdrachtformulier. Dit wordt door de opdrachtgevers als omslachtig en afstandelijk ervaren. Dit is onder andere een gevolg van de diversiteit in mandatering per gemeente.
- Deze diversiteit levert problemen in de uitvoering op. Dit wordt ook door ambtelijk opdrachtgevers erkend.
- Het interne beeld van de positionering van de FUMO in de keten sluit niet aan bij het beeld dat deelnemers voor zich hebben. De FUMO zal zich meer moeten profileren als spil in de uitvoering en de ruimte moeten krijgen die positie in te nemen.

E. Prioritering en Uitvoeringsprogramma's

- De beschikbare middelen zijn meer leidend dan het vastgestelde VTH beleid en de maatschappelijke opgave. Het regionale VTH-beleidskader wordt lokaal verschillend geïnterpreteerd. Dit verstoort de uniformiteit in de prioritering ten behoeve van de uitvoeringsprogramma's.
- Welke prioriteit aan activiteiten wordt toegekend is ook deels afhankelijk van de beschikbare SPUK-middelen. Een voorbeeld is de beschikbaarstelling van middelen voor het toezicht op de energietransitie. SPUK-middelen geven, door de tijdelijke aard, geen basis voor continuïteit in het uitvoeringsbeleid. Er wordt in dat geval vooral financieel gestuurd op de inzet voor bepaalde producten.
- Er is veel extra werkdruk door inzet bij projecten. De continuïteit van de personele bezetting is een zorg. Vertrekkend personeel draagt taken over aan medewerkers die al een volle agenda hebben. Werknemers noemen zelf ook dat ze belemmerd worden door werkdruk. Hierdoor wordt er weinig integraal gewerkt door medewerkers. Vergunningverleners, toezichthouders, handhavers en specialisten werken vooral in hun eigen team.
- Er worden oplossingen bedacht om integraal werken te stimuleren, terwijl de oorzaak waarom dat nu onvoldoende gebeurt niet helder is geanalyseerd. Er wordt veel ingezet op technische oplossingen, maar zit daar het probleem wel en biedt dat een lange termijn oplossing? Het ontbreken van overzicht en eenduidigheid van afspraken zou wel eens een belangrijkere oorzaak kunnen zijn.

F. Governance

- De vorming van de FUMO is bij de start door een aantal deelnemers niet met gejuich begroet; sinds de oprichting is hard gewerkt aan de verbetering van prestaties, de relatie met deelnemers en aan het vergroten van vertrouwen. Verder zijn de financiën op orde gebracht en is er een heldere sturings- en financieringsmethodiek met de deelnemers ontwikkeld.
- De FUMO is gegroeid en wordt door de meeste deelnemers gezien als een organisatie met veel kennis, waar deskundige en gedreven medewerkers werken.
- Desondanks speelt bij een aantal gemeenten nog steeds dat zij taken die naar de FUMO zijn overgeheveld liever zelf hadden gedaan. Ambtenaren lijken te worstelen met de vraag in hoeverre ze taken aan de FUMO kunnen overdragen zonder tekort te schieten in het bedienen van het eigen gemeentelijke bestuur.
- Bovenstaande leidt ertoe dat er in de praktijk geen sprake is van een uniform mandaat en van het overdragen van het BTP.
- In de huidige vorm wordt de rol van controller meer ingevuld als financieel adviseur dan een controller die onafhankelijk opereert binnen de organisatie. Een meer onafhankelijke controller is belangrijk voor het goed uitvoeren van de taken die bij deze rol horen.
- DB en directie hebben een nieuwe missie, visie en Kadernota ontwikkeld. Deze zijn geagendeerd in de eerste vergadering met het AB in zijn nieuwe samenstelling. De nota is omwille van het creëren van draagvlak teruggenomen en bespreking vindt plaats op een moment waarop de nieuwe bestuursleden zich de materie eigen hebben kunnen maken.
- Ook zou de missie en de visie die zijn opgesteld nog aan de gemeenteraden moeten worden voorgelegd voor een reactie.
- Naar het oordeel van het DB zou in de verdere discussie ook het onderscheid tussen de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol in het bestuur aan de orde moeten komen. Dit onderscheid wordt nu niet altijd helder gemaakt.
- De ambtelijke voorbereiding op AB en DB besprekingen loopt niet. Er is bij de ambtelijke opdrachtgevers geen herkenning betrokken te zijn bij het vormen van de kadernota.
- Dit beeld overziend is het belangrijk om vooraf goed te overdenken wie in welke rol bij beleidsvoorbereiding en besluitvorming moet worden betrokken en wat de invloed van de betrokkenen is. De uitkomst van de genoemde discussies over missie en visie, de kadernota en de eigenaarsrol is voor de doorontwikkeling van de FUMO cruciaal.
- Het DB probeert kansen te bieden waar nog weerstand zit. Het DB investeert samen met de directie in het betrokken houden van AB en de raden. Bij de deelnemers wordt de zorgvuldigheid die daarbij aan de dag wordt gelegd gewaardeerd.
- Zowel het DB als het AB zien de noodzaak om in te spelen op de maatschappelijke ontwikkelingen die op dit moment spelen. Zij staan een planmatige aanpak voor de doorontwikkeling van de FUMO voor.
- Bij de opdrachtgevers is er vertrouwen in de FUMO en dat vertrouwen neemt toe. De vitrine van financiële rapportages is goed. Daardoor wordt de FUMO als transparant ervaren en is er vertrouwen. Dat blijkt ook uit het rondgang bij de raden om de financieringsystematiek toe te lichten.

Vervolgstappen

Omgevingsdienst NL verwacht van de dienst de volgende vervolgstappen:

1. De directie agendeert het visitatierapport binnen een redelijke termijn in het DB/AB en publiceert het vervolgens op zijn website;
2. De directie stelt ter opvolging van de aanbevelingen een verbeterplan op met een uitwerking van verbeteracties en resultaatdoelen; het plan geeft aan met welke frequentie de voortgang wordt gerapporteerd in het DB/AB;
3. Het verbeterplan wordt vastgesteld door het DB/AB en vervolgens gedeeld met bureau ODNL.