

Onderwerp	:	Evaluatie uitvoering taken Besluit bodemkwaliteit door FUMO
Voorstel ter behandeling in	:	De vergadering van het algemeen bestuur
Status	:	Ter besluitvorming
Portefeuillehouder	:	Mevrouw Groeneveld
Auteur	:	Mevrouw Rodenburg
Bijlagen	:	1 Bestuurlijke samenvatting 'evaluatie uitvoering taken Besluit bodemkwaliteit' (infographic)
Vergaderdatum	:	27 oktober 2022
Agendapunt	:	11

Besluit

Het algemeen bestuur:

- stelt voor het behandelen van meldingen Bbk een kengetal van 4 uur vast per 1 november 2022;
- stelt voor fysiek toezicht op meldingen Bbk een kengetal van 8 uur vast per 1 november 2022;
- verzoekt het dagelijks bestuur om de gewijzigde kengetallen mee te nemen in de wijzigingsbegroting wanneer die nog volgt voor 2023;
- stemt in met de overige aanbevelingen conform de uitgevoerde evaluatie uitvoering taken Besluit bodemkwaliteit;
- verzoekt de FUMO om de voor zo ver het in haar macht ligt de werkwijzen taken Bbk aan te passen overeenkomstig de aanbevelingen die worden gedaan in de evaluatie.

Communicatie

Met de deelnemers is afgesproken dat de FUMO per 1 januari 2020 de taken op het gebied van het Besluit Bodemkwaliteit (hierna Bbk) als basistaak voor de deelnemers van de GR FUMO uitvoert. Dit is een uitvloeisel van het Besluit VTH¹. Conform afspraak met de deelnemers zouden de afspraken hieromtrent worden geëvalueerd. In juni '21 en oktober '21 bent u geïnformeerd over de planning en voortgang van de uitvoering van deze evaluatie.

De evaluatie is uitgevoerd door de FUMO. Hierbij is gebruik gemaakt van een klankbordgroep bestaande uit een afvaardiging van deelnemers (vier gemeenten² hebben zich hiervoor aangemeld) als sparringpartner. Zij hebben feedback gegeven op de resultaten van de uitgevoerde enquête³ en op de resultaten van de interne evaluatie door de FUMO. De feedback van de klankbordgroep maakt onderdeel uit van deze oplegnotitie. Conform planning zijn de evaluaties van de taken sloop-asbest en Besluit bodemkwaliteit begin september 2021 voorgelegd aan het VTH managementoverleg (hierna VTH MO) die advies heeft gevraagd aan het Vakoverleg. In haar vergadering van 8 september 2021 heeft het VTH MO de conclusie getrokken dat ondanks de voorbereiding met een klankbordgroep van afgevaardigden van deelnemers van de FUMO, de voorstellen van beide evaluaties nog onvoldoende besluitrijp zijn en wordt teruggelegd bij het Vakoverleg ter beoordeling. Gelet op de conclusies van het VTH MO heeft het dagelijks bestuur in september '21 geen besluit kunnen nemen op de evaluaties.

¹ Het Besluit VTH was op 1 juli 2017 al in werking getreden.

² Gemeente Heerenvveen, Leeuwarden, Tytsjerksteradiel, Sudwest Fryslân en bij de sessie in januari '22 is ook De Fryske Marren aangesloten.

³ De enquête is eind mei 2021 door de FUMO uitgezet onder de opdrachtgevende gemeenten.

In juni '22 is in het Vakoverleg opnieuw gesproken over de uitgevoerde evaluaties. Daar is besproken om de opbouw van het advies aan te passen. Er is geen nieuwe (aanvullende) evaluatie uitgevoerd binnen de FUMO. Hier waren geen tijd en middelen voor beschikbaar. Conform de governance zijn de onderliggende stukken vervolgens in procedure gebracht.

Toelichting

Over de wijze van uitvoering van de taken op het gebied van Bbk voor de deelnemers zijn eind 2019 afspraken gemaakt. Deze afspraken zijn nu geëvalueerd. Inmiddels is Fryslân breed door alle bevoegde gezagen het VTH-beleid Fryslân voor de basistaken vastgesteld. In dit beleid zijn een groot deel van de afspraken die zijn gemaakt in 2019 opgenomen.

Voor de uitvoering van de evaluatie geeft ook het nieuwe sturings- en financieringsmodel uitgangspunten mee. In het sturings- en financieringsmodel FUMO zijn onder andere de volgende kaders meegegeven:

- Duurzame transparante opzet van financieren.
- Objectieve grondslagen voor de financiering gebaseerd op ambities van de deelnemers en ervaringen van de FUMO.
- Gelijkheid in de uitvoering door gezamenlijk vastgestelde ambities (level playing field).
- Efficiënte uitvoering (kengetallen en programmering).

Voor de huidige evaluaties waaronder ook de evaluatie van de taken op het gebied van sloop-asbest die tevens in het AB d.d. 27 oktober 2022 staat geagendeerd, is door de FUMO een enquête voorgelegd aan de opdrachtgevers. Hieruit zijn de volgende kaders ontleend:

- Werken conform kaders opgenomen in het VTH-Beleid Fryslân voor de basistaken = doen wat is afgesproken.
- Taak moet worden uitgevoerd conform de PDC.
- Goede communicatie; verwachtingen management, wanneer iets anders loopt dan vooraf gepland; hou ons/de opdrachtgever op de hoogte. Lever dus maatwerk richting de opdrachtgever.

Verder blijkt uit de enquête (getal is aantal keer aangegeven door deelnemers):

- geleverde kwaliteit Bbk (en sloop-asbest): 4 zeer goed; 4 goed; 2 redelijk; 1 matig;
- belangrijkste aspecten: 5 kwaliteit en tijdigheid; 6 kwaliteit en kosten.

Resultaten evaluatie

Uit de opgehaalde ervaringen en leerpunten uit 2020 (zowel intern als extern), komen 12⁴ aanbevelingen naar voren. (zie bijgaande samenvatting voor de opsomming⁵). Door de evaluatie op basis van een lean-aanpak uit te voeren is een werkproces voor beide taken Bbk (meldingen en fysiek toezicht) tot stand gekomen waarbij voldaan wordt aan het VTH-beleid Fryslân en het sturings- en financieringsmodel FUMO en die recht doet aan de wens van de opdrachtgevers om geïnformeerd te worden (één van de aanbevelingen).

Kengetallen

Tijdens de evaluatie is ook, conform de bestuurlijke opdracht⁶, gekeken in hoeverre de kengetallen realistisch zijn. In het rapport 'onderzoek en voorstel kengetallen FUMO' van Seinstra Van de Laar (d.d. 12 juni 2019) staat voor de beoordeling melding Bbk het kengetal 4 uur en voor het uitvoeren van

⁴ In de oorspronkelijke evaluatie waren ook nog twee aanbevelingen opgenomen over een uniform mandaat voor Fryslân. Omdat anno augustus '22 de verwachting is dat het uniforme mandaat op 1 oktober 2022 van kracht is, zijn deze aanbevelingen uit de evaluatie gehaald.

⁵ In paragraaf 3.2 (blz. 11 e.v.) van de notitie worden de aanbevelingen uitgebreider toegelicht.

⁶ Onderdeel van de uitvoering van het sturings-en financieringsmodel FUMO

toezicht Bbk 12 uur. Het betreft hier gemiddelden voor de uitvoering van een reguliere melding. De huidige kengetallen die zijn opgenomen in de PDC FUMO zijn beduidend lager (2,5 uur respectievelijk 6 uur). In de PDC is ook opgenomen dat na de evaluatie zal blijken of het vastgestelde kengetal in lijn wordt gebracht met het kengetal uit dit rapport van Seinstra Van de Laar. De evaluatie toont aan dat de FUMO binnen de huidige kengetallen niet de kwaliteit kan leveren die zij behoort te leveren om te voldoen aan de uitgangspunten en kaders uit het inmiddels vastgestelde VTH-beleid Fryslân. De evaluatie bevestigt de stelling name van de projectleider 'implementatie VTH', hij heeft in 2019 al in het AB aangegeven dat *de normering 'de ondergrens/de minimale variant' is waarmee de FUMO niet of moeilijk mee uit de voeten kan*⁷.

Een lean-werkproces is tijdens de evaluatie tot stand gekomen dat is voorzien van realistische kengetallen. Dit conform het uitgangspunt van het nieuwe sturings- en financieringsmodel FUMO. Gelet hierop wordt aanbevolen om het kengetal voor het behandelen van een reguliere melding Bbk vast te stellen op 4 uur (is nu 2,5 uur) en het uitvoeren van toezicht hierop op 8 uur (is nu 6 uur). Met deze kengetallen is sprake van een verantwoord en haalbaar proces, doch wel sprake van een minimale vastlegging van informatie in systemen. Let wel ook met deze kengetallen zijn de randvoorwaarden genoemd in het rapport van Seinstra Van de Laar van toepassing⁸. In het aanhangsel bij deze oplegnotitie is een overzicht opgenomen met hierin het verschil in uitvoering tussen het huidige kengetal en het voorgestelde kengetal voor beide taken (o.a. zijn de risico's in kaart gebracht).

Het dagelijks bestuur adviseert beide kengetallen dienovereenkomstig aan te passen. Het financiële effect van de wijziging van deze kengetallen is als volgt:

Omschrijving	Huidig	Na herijking kentallen	Vershil
Uren Bbk-meldingen	4.820	7.712	2.892
Uren toezicht Bbk	3.470	4.627	1.157
Totaal uren Bbk	8.290	12.339	4.049
Totale bijdrage Bbk	€ 871.973	€ 1.297.821	€ 425.847

Gezien de maatschappelijke en politieke opgaven waarvoor de opdrachtgevers staan is ook gekeken naar alternatieven om te voorkomen dat de deelnemersbijdrage (te veel) stijgt. Een alternatief is het toezichtpercentage van 30% te verlagen naar 20% waarbij wel het kengetal verhoogd wordt naar 8 uur. Op deze wijze blijft het totaal uren 'uitvoeren van de taak toezicht Bbk' zo goed als budgetneutraal (daalt iets), doch wordt wel de kwaliteit geleverd door de FUMO op basis van de uitgangspunten van het VTH-beleid Fryslân. Het verlagen van het toezichtpercentage op dit moment wordt niet geadviseerd (advies is vast te houden aan 30% van de ingediende melding). Echter gelet op de opgaven waar gemeenten voor staan is het professionele standpunt van de FUMO dat het beter is om minder te doen maar wel goed in plaats van meer maar half met alle risico's en verwachtingen die hiermee gepaard gaan. Dit zal echter ook inhouden dat het toezichtregime op basis van de risicomatrix komt te vervallen. De risicomatrix zelf blijft wel in gebruik. Het is aan de toezichthouder om op basis van de risicomatrix een inschatting te maken om wel of niet fysiek toezicht uit te voeren, rekening houdend met de norm van 20% toezicht. Het handvat voor de mate van toezicht moet hiervoor eveneens worden aangepast naar hoog 90-100% toezicht, matig 30-40% toezicht en laag 0-10% toezicht. In zijn algemeenheid betekent dit dat door het uitvoeren van minder toezichtscontroles, het duurzaam bodembeheer in het gedrang komt in situaties dat bodemtoepassingen niet conform de

⁷ Ze hiervoor onder andere de oplegnotitie voor het AB behorende bij de ontwerpbegroting 2020 d.d. 4 juli 2019.

⁸ De genoemde randvoorwaarden zijn: uniform mandaat, ondersteunde systemen op orde, kwaliteit van de dossiers op orde en een goede onderlinge afstemming waarin vertrouwen naar voren komt.

regels worden uitgevoerd. Let wel dit betekent dat afgeweken gaat worden van het recent vastgestelde VTH-beleid Fryslân voor de basistaken.

Er is geen alternatief voor het behandelen van ingediende meldingen Bbk.

Het dagelijks bestuur adviseert u beide kengetallen en het toezichtsregime dienovereenkomstig dit voorstel aan te passen. Het financiële effect van de wijziging van deze kengetallen ten opzichte van de begroting (2022) is dan iets meer dan € 300.000,= extra.

Pilot 'vrije veld toezicht'

Vrije veld toezicht is nu (bijna) geen onderdeel van de werkzaamheden op het gebied van Bbk. Dit past niet binnen de huidige beschikbare uren. Met het oog op het nieuwe sturings- en financieringsmodel en de doelstelling in het VTH-beleid Fryslân voor het uitvoeren van een pilot vrije veld toezicht Bbk, wordt aanbevolen om in 2023 1.600 uur vrije veld toezicht en de afhandeling van 100 extra zaken (voorzichtige schatting) te begroten voor vrije veld toezicht naar rato van het aantal begrote meldingen per deelnemer (nacalculatie op basis van gerealiseerde uren). Deze aanbeveling kan bij een eventuele begrotingswijziging 2023 FUMO worden meegenomen. Danwel aangemerkt worden als incidentele collectieve opdracht.

Meldingen tijdelijke opslag

Meldingen tijdelijke opslag moeten op de einddatum gecontroleerd worden of de opslag is beëindigd. De gemiddelde tijdsinzet hiervoor is 1,5 uur. Het betreft hier een extra controle bovenop de eerste controle (de eerste controle is alleen onderdeel van het huidige proces). Het wordt aanbevolen om steekproefgewijs 10% van de tijdelijke opslag meldingen verdeeld over de verschillende bevoegd gezagen te controleren na afloop van de termijn. De financiering van deze controle vindt plaats overeenkomstig het per 1 januari 2022 geldende sturings- en financieringsmodel FUMO. Dit betekent dat nacalculatie achteraf plaatsvindt op basis van gerealiseerde uren. Verantwoording hierover vindt achteraf plaats in het jaarverslag VTH basistaken.

Feedback klankbordgroep

Met een afvaardiging van de opdrachtgevers (viertal opdrachtgevers op basis van opgave in Vakoverleg) heeft in juni, juli 2021 en januari 2022 een afstemsessie plaatsgevonden. In de eerste bijeenkomst is ingegaan op enkele resultaten uit de enquête en in de vervolgsessie is ingegaan op voorliggend voorstel (toen nog in concept en in bewerking). Aan de klankbordgroep is duidelijk meegegeven dat de evaluatie wordt uitgevoerd door de FUMO en wij hierin ook adviseren.

In de rol als sparringpartner heeft de klankbordgroep het volgende meegegeven:

- Op basis van hun ervaring in de uitvoering van de taken Bbk vinden zij de 'nieuwe' kengetallen op basis van hun subjectieve vergelijking met de uitvoering destijds door de gemeente te hoog / niet in verhouding met de uitvoering van de taak.
- Geopteerd wordt om het werkproces van de FUMO voor de uitvoering van beide taken door een onafhankelijke partij met kennis van het proces Bodem te laten toetsen.
- Geadviseerd wordt om het voorstel objectief te houden.
- Geadviseerd wordt de risicomatrix niet aan te passen, eerst kijken wat er blijkt na monitoring van de risico's.
- Geadviseerd wordt de pilot 'vrije veld toezicht' uit te voeren.

Naar aanleiding hiervan geven wij u het volgende mee.

Wij hebben het voorstel zo objectief mogelijk gehouden. Door de gekozen aanpak is zoals aangegeven gekomen tot een lean-werkproces voorzien van realistische kengetallen. Dit conform het

uitgangspunt van het nieuwe sturings- en financieringsmodel FUMO. De vergelijking die door de klankbordgroep wordt gemaakt kan ons inziens niet gemaakt worden zonder te kijken naar het verschil in kwaliteit, maar ook het verschil in uitvoerbaarheid. Zo zijn bijvoorbeeld de reisafstanden binnen een gemeente al kleiner dan de afstanden waarmee de FUMO rekening moet houden. De voorgestelde nieuwe kengetallen (4 uur voor behandelen melding en 8 uur voor het uitvoeren van een fysieke controle) zijn gelijk (voor behandelen melding) danwel ruim lager (uitvoeren fysiek toezicht) dan het gemiddelde van andere omgevingsdiensten (zie benchmark Seinstra Van de Laar 2019).

De FUMO staat niet negatief tegenover het toetsen van het werkproces door een onafhankelijk deskundige zoals wordt aanbevolen. Aandachtspunt hierbij is wel dat de kosten hiervan dan in rekening gebracht worden bij de deelnemers. In de ogen van de FUMO is het proces nu verantwoord en haalbaar met een reëel kengetal. Mocht hiertoe besloten worden dan wordt geadviseerd in de tussenliggende periode wel de kengetallen overeenkomstig het advies te wijzigen om zodoende de FUMO in de gelegenheid te stellen de gevraagde kwaliteit en kwantiteit te kunnen laten leveren. In het aanhangsel bij deze notitie is een vergelijking opgenomen tussen het uitvoeringsniveau op basis van het huidige kengetal en op basis van het voorgestelde kengetal. De hiermee gepaard gaande risico's worden hierin ook benoemd.

Ondanks het advies van de klankbordgroep wordt toch geadviseerd een bandbreedte voor toezicht op te nemen, om zo veel mogelijk te voldoen aan het kader (opgenomen in het VTH-beleid Fryslân) om 30% (huidige toezichtspercentage) van het aantal meldingen te controleren.

Hoog risico	Matig risico	Laag risico
+/- 10% werken valt in deze groep.	+/- 25% werken valt in deze groep.	+/- 65% werken valt in deze groep.
90%-100% controle	40%-60% controle	5%-15% controle

Tijdens een controle kan de uitkomst van de screening wijzigen (b.v. groen kan oranje worden en andersom).

Het onderscheid in toezicht conform het VTH-beleid (hoog/matig/laag) is in praktijk bijna niet realiseerbaar in combinatie met het maximaal aantal toezichtactiviteiten (nu 30%). De hoeveelheid meldingen, inschaling van de meldingen en tijd van indiening van de meldingen heeft hier effect op en is niet beïnvloedbaar door FUMO/bevoegd gezag. In dit kader worden de aanbevelingen vijf en zes in de samenvatting gedaan. Door een bandbreedte aan te houden is er speelruimte ten aanzien van het uitgangspunt om x-% van de meldingen te controleren. Worden er meer hoog ingeschaalde meldingen ingediend dan geldt niet de verplichting om deze ook allemaal te controleren. Daarnaast is het in praktijk met in acht name van de bezetting niet altijd mogelijk om alle hoog ingeschaalde meldingen fysiek te controleren, bijvoorbeeld als er meerdere meldingen op één dag worden uitgevoerd.

Aanvullend geven wij nog het volgende mee.

2020 was het eerste jaar dat de FUMO deze taken uitvoert voor haar opdrachtgevers. Dit betekent dat we werkende weg ervaren dat er verbeteringen in het werkproces zitten om bijvoorbeeld de verantwoording te verbeteren. In 2020 zijn onvoldoende informatiegegevens geregistreerd in de digitale systemen om inhoudelijk deze vraag goed te kunnen beantwoorden. Zo zijn uitgevoerde toezichtcontroles waarbij ter plaatse in het veld overtredingen zijn geconstateerd geregistreerd als controle in orde. Echter wanneer hier geen toezicht had plaatsgevonden waren de regels niet nageleefd met risico's voor de leefomgeving. Inmiddels hebben is dit ondervangen.

Een van de intern gericht aanbevelingen is dan ook de ondersteunde systemen zodanig in te richten dat sturing op basis van monitoringsgegevens mogelijk is. Dit wordt meegenomen in de uitvoering van de routekaart Leef.

Aanhangsel: Vergelijk uitvoeringsniveau huidig kengetal vs aanbevolen kengetal

Behandelen melding Bbk

	Kengetal 2,5 uur	Kengetal 4 uur
Toets ontvankelijkheid	Snelle minimale toets	Minimale toets
Toets volledigheid	Snelle minimale toets	Minimale toets
Toets inhoudelijk op basis van risicoanalyse	op hoofdlijnen en snel op basis van conclusies in rapportages (niveau toezicht lager dan SIKB). Hierbij moet worden opgemerkt dat dit risicovol is omdat niet altijd alle analyses die zijn gemaakt onderdeel uitmaken van de conclusies die worden getrokken in rapportages.	Toets conform SIKB ⁹
Risicovolle bedrijven	-	Meer aandacht om risico's te beperken
Risico's	<ul style="list-style-type: none"> - Hoog risico dat meldingen niet worden afgekeurd terwijl dat wel had moeten op basis van een goede beoordeling van de rapporten (toepasser ontvangt dan ten onrechte geen bericht dat melding niet in orde is). - Meer tijd (en dus geld) kwijt bij constatering van het gebrek in het veld (toepasser blijft verantwoordelijk). - Ontvanger gaat ervan uit dat hij grond/bouwstoffen ontvangt geschikt voor beoogde doel, dit kan achteraf niet het geval zijn. - Risico gezondheid directe omgeving / flora en fauna. - Grotere kans op verontreiniging onderliggende bodem waardoor niet voldoen aan stand still' principe / onnodige milieubelasting. 	Let wel het blijft mensenwerk dus risico's blijven bestaan en het toezicht blijft gebaseerd op SIKB.

⁹ SIKB is een netwerkorganisatie waarbinnen overheid en bedrijfsleven samen praktijkgerichte kwaliteitsrichtlijnen maken voor bodem, water, archeologie, bodembescherming en datastandaarden. Doel is kwaliteitsborging en -verbetering bij marktpartijen en overheden (in hun verschillende rollen: als opdrachtgever, vergunningverlener en toezichthouder).

Fysieke controle Bbk

	Kengetal 6 uur	Kengetal 8 uur
Toezichtsniveau	Snel en minimaal op hoofdlijnen. Hoog ingeschaalde toepassingen (10% van het aantal meldingen) worden maximaal 5 toezichtpunten ¹⁰ uitgebreider gecontroleerd.	Toets overeenkomstig digitale checklist (categorie laag, matig en hoog)
Risicovolle bedrijven	-	Meer aandacht om risico's te beperken
Risico's	<p>Als gevolg van een snelle toetsing op hoofdlijnen van alle laag en matig ingeschaalde meldingen en de hoog ingeschaalde meldingen m.u.v. 5 door de FUMO te bepalen diepgaandere toetsingscriteria, worden de risico's benoemd in de probleemanalyse (blz. 14-16) onder T3-T16, T19 en T20 groter. Waaronder:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Werkelijke kwaliteit partij slechter dan in erkende kwaliteitsverklaring verondersteld echter door minimale toets op hoofdlijnen wordt dit niet geconstateerd. - Oneerlijke concurrentie. - Ontvanger gaat ervan uit dat hij grond/ bouwstof ontvangt geschikt voor beoogde doel, dit kan achteraf niet het geval zijn. - Risico gezondheid directe omgeving / flora en fauna. - Grotere kans op verontreiniging onderliggende bodem waardoor niet voldoen aan stand still' principe / onnodige milieubelasting. 	Let wel het blijft mensenwerk dus risico's blijven bestaan en het toezicht blijft gebaseerd op de digitale checklist.

¹⁰ Uniforme toetsing per soort toepassing en afkomstig van expert-judgement.