VOORSTEL/BESLUIT

college van burgemeester en wethouders

Datum collegevoorstel:
25 april 2023

Registratienummer:
BWV-23002451

Auteur:
I. Linssen

Domein Ruimte - Team Bouw- en Milieutoezicht en Bodem

Telefoonnummer:
045 560 4140

Mede-auteur:

Openbaarheid:
Openbaar

Ambt. Opdrachtgever:
Directeur Stad

Portefeuillehouder:
C. Gelderblom

Parafenbesluit: Nee

Begrotingswijziging: Nee

Persbericht: Nee

Prot. Act. Info. Plicht: Nee

Onderwerp:
Reactie op jaarrapportage 2022, werkprogramma 2023 en standpuntbepaling uitvoering takenpakket gemeenschappelijke regeling Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg

Voorstel:
1. de door de RUD-ZL niet geleverde uren/producten te verrekenen met de uren voor 2023 en/of de voorschotnota's voor 2023;
2. het werkprogramma 2023 voor de RUD-ZL t.b.v. de gemeente Heerlen vast te stellen conform bijlage 1;
3. ten aanzien van de toekomstontwikkelingen 2024-2026 van de GR RUD Zuid-Limburg als uitgangspunt te hanteren dat de gemeente Heerlen de basistaken inbrengt tegen tarieven die in redelijke verhouding staan tot de uit te voeren werkzaamheden;
4. bij de uitleg van de basistaken als uitgangspunt te hanteren: "lokaal wat lokaal kan, centraal wat centraal moet";
5. de uitvoering van de basistaak 'Bodem' onder de Omgevingswet te baseren op de Heerlense indeling en de financiering op basis van landelijke uitgangspunten;
6. de gemeenteraad te informeren over de besluitvorming t.b.v. de behandeling van de zienswijzen op diverse stukken van de RUD-ZL;
7. het DB en AB van de RUD-ZL per brief te informeren over de besluitvorming ten aanzien van de beslispunten 1-5.

Onderwerp
Reactie op jaarrapportage 2022, werkprogramma 2023 en standpuntbepaling uitvoering takenpakket gemeenschappelijke regeling Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg

Samenvatting

- Op basis van de jaarrapportage 2022 RUD-ZL en de bijbehorende financiële afrekening is het niet mogelijk om richting gemeenteraad en accountant verantwoording af te leggen over de door de RUD-ZL uitgevoerde werkzaamheden en hoe die in verhouding staan tot de planning.
- Voor het college, als bevoegd gezag voor de uitvoering van de VTH-basistaken is het niet inzichtelijk te maken welke producten geleverd zijn.
- Uitgaande van de realisatie in 2022 en eerder laat de planning voor 2023 wederom een overschot aan geplande uren zien.
- Op basis van de voorgaande drie punten gaan we uit van een verrekening van de niet-geleverde uren/producten én passen we de planning 2023 aan tot op een realistisch niveau.
- De ontwikkelkoers van de RUD-ZL naar een Omgevingsdienst in 2024 biedt onvoldoende mogelijkheden tot maatwerk, gezien de diversiteit aan opdrachtgevers. Voor Heerlen wordt als uitgangspunt dat we enkel de basistaken (blijven) inbrengen, tegen tarieven die in verhouding staan met de te leveren diensten.
- Voor het thema 'Bodem' gaan we niet mee in de uitleg die de RUD-ZL geeft aan de basistaak bodem onder Omgevingswet en de wijze van financiering daarvan. We gaan uit van landelijke uitgangspunten en onze interpretatie van wetgeving.
- We informeren de gemeenteraad over het voorgaande aangezien zij gevraagd zijn om zienswijzen te geven op de gewijzigde begroting 2023, de begroting 2024, etc.
- We informeren DB en AB van de RUD-ZL over de standpunten van de gemeente Heerlen.

Inleiding/aanleiding
Sinds 2013 neemt de gemeente Heerlen deel aan de gemeenschappelijke regeling Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg (RUD-ZL). Aanleiding voor het oprichten van deze GR was het centraal wegzetten van de basistaken. Destijds betrof het met name de milieucontroles van meer complexe inrichtingen. Door gewijzigde wetgeving is het basistakenpakket in de loop der tijd uitgebreid. Regelmatig leidde dit tot discussies met de RUD-ZL aangezien de wetgeving die de basistaken beschrijft niet altijd éénduidig is. Naast dat de RUD-ZL de nieuwe basistaken éénzijdig uitlegde, had een nieuwe taak over het algemeen een uitbreiding van de uren/fte's tot gevolg ten opzichte van de taakomvang zoals die eerder bij de gemeente lag. Zeer actueel is de positionering van de bodemtaken onder de Omgevingswet. De uitleg die de RUD-ZL hier aan geeft op zowel inhoudelijk als formatievlak, is voor ons als bevoegd gezag voor de Wet Bodembescherming niet te volgen.

Omdat de RUD-ZL daarnaast in verhouding hoge uurtarieven hanteert (zie ook hierna), leidt dit tot een consequente stijging van de jaarlijkse bijdrage aan de RUD-ZL. In 2013 bedroeg de bijdrage van de gemeente Heerlen circa € 500.000. De prognose voor de bijdrage in 2024 bedraagt € 744.000.

Al langere tijd is de wijze van planning en rapportage onderwerp van gesprek tussen de gemeente Heerlen (als opdrachtgever) en de RUD-ZL (als opdrachtnemer). Het blijkt voor de RUD-ZL niet mogelijk om op een zodanige wijze te rapporteren over de uitvoering dat er overeenstemming is tussen programma, uren en euro's. De jaarrapportage over 2022 is niet doorzichtig en biedt daarmee onvoldoende basis voor de gemeente Heerlen om financiële verantwoording en inhoudelijke verantwoording (aantal uitgevoerde controles, resultaten toezicht en handhaving) af te leggen. Dit brengt bestuurlijke risico's met zich mee.

Daarnaast heeft de RUD-ZL haar toekomstvisie gepresenteerd in de vorm van de Kaderbrief 2024 met bijbehorende begroting. De voorgestelde ontwikkelkoers richting een Omgevingsdienst is voor de gemeente Heerlen niet zondermeer een verbetering.

Kader
1. Wet algemene bepaling omgevingsrecht (Wabo), art. 5.3
2. Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)
3. Gemeenschappelijke Regeling Uitvoeringsdienst Zuid Limburg
4. Financiële Verordening RUD Zuid-Limburg

Kernthema
Veiligheid

Bevoegdheid
College van B&W

Besluit
1. de door de RUD-ZL niet geleverde uren/producten te verrekenen met de uren voor 2023 en/of de voorschotnota's voor 2023;
2. het werkprogramma 2023 voor de RUD-ZL t.b.v. de gemeente Heerlen vast te stellen conform bijlage 1;
3. ten aanzien van de toekomstontwikkelingen 2024-2026 van de GR RUD Zuid-Limburg als uitgangspunt te hanteren dat de gemeente Heerlen de basistaken inbrengt tegen tarieven die in redelijke verhouding staan tot de uit te voeren werkzaamheden;
4. bij de uitleg van de basistaken als uitgangspunt te hanteren: "lokaal wat lokaal kan, centraal wat centraal moet";
5. de uitvoering van de basistaak 'Bodem' onder de Omgevingswet te baseren op de Heerlense indeling en de financiering op basis van landelijke uitgangspunten;
6. de gemeenteraad te informeren over de besluitvorming t.b.v. de behandeling van de zienswijzen op diverse stukken van de RUD-ZL;
7. het DB en AB van de RUD-ZL per brief te informeren over de besluitvorming ten aanzien van de beslispunten 1-5.

Argumenten

1.1 Over de huidige afrekening is geen verantwoording mogelijk
De voorliggende jaarrapportage biedt onvoldoende basis om richting gemeenteraad en accountant verantwoording af te leggen over de uitgaven aan de RUD-ZL op kostenplaats 607400012 / kostensoort 444300. Er wordt niet voldaan aan hetgeen gesteld is in de tekst van de gemeenschappelijke regeling, artikel 30 lid 2 ("Deelnemers dragen bij aan de kosten van het goed functioneren van het openbaar lichaam en het uitoefenen van de hem opgedragen taken op basis van de feitelijke afname van taken.").

Daarnaast wordt er ook niet voldaan aan de interne uitgangspunten van de gemeente Heerlen voor het vrijgeven van facturen en het afleggen van verantwoording daarover. Als de in 2022 niet gerealiseerde uren/euro's in 2023 verrekend worden, worden de uitgaven sluitend gemaakt met de opdracht aan de RUD-ZL en is een goede verantwoording mogelijk.

1.2 Er heeft geen verrekening plaatsgevonden van de niet geleverde uren/producten
Voor elk jaar wordt door de RUD-ZL voor de opdrachtgevende gemeente een werkprogramma opgesteld. Hierin worden de te leveren producten beschreven evenals uren en euro's. De opdrachtgevende gemeente stelt het programma vast. De begroting van de RUD-ZL is gebaseerd op de afzonderlijke werkprogramma's.

Met twee tussenrapportages en een jaarrapportage geeft de RUD-ZL de voortgang van de uitvoering weer. Het blijkt voor de RUD-ZL niet mogelijk om op zodanige wijze te rapporteren dat inzichtelijk gemaakt wordt welke producten en diensten voor de gemeente Heerlen uitgevoerd zijn. De opbouw van de rapportages en de achterblijvende resultaten zijn al langere tijd aanleiding om met de RUD-ZL in gesprek te gaan over de realisatie.

Het door de RUD-ZL aangedragen cijfermateriaal over 2022 leidt tot de conclusie dat minder dan driekwart van het werkprogramma is gerealiseerd. Meerdere gesprekken met de RUD-ZL hebben niet geleid tot additionele informatie waar uit blijkt dat er meer gerealiseerd is. Dat leidt tot de conclusie dat van de geplande 8.965 uur slechts 6.786 uur geleverd zijn; een tekort van 2.179 uur (circa 1,6 fte). In euro's betekent dat een tekort van € 165.128 ten opzichte van de raming van € 601.905.

De bijdrage aan de RUD-ZL wordt met drie voorschotten betaald. Volgens de RUD-ZL vindt er na afloop van het jaar een verrekening plaats op basis van de realisatie. In de laatste jaren heeft dit incidenteel plaats gevonden, na reclamatie door de gemeente Heerlen. Over 2022 heeft de RUD-ZL aan alle deelnemers 4,58% van de begroting uitgekeerd omdat al duidelijk was dat er onvoldoende personeel was om de werkprogramma's te realiseren. Voor Heerlen bedroeg de teruggave circa € 29.000. Daarmee wordt het verschil ten opzichte van de realisatie € 165.128 – 29.000 = 136.128.

Artikel 30, lid 2 van de GR RUD-ZL geeft aan 'Deelnemers dragen bij aan de kosten van het goed functioneren van het openbaar lichaam en het uitoefenen van de hem opgedragen taken op basis van de feitelijke afname van taken.'

Hiermee wordt een relatie gelegd tussen het werkprogramma en de realisatie. Wanneer de feitelijke afname hoger of lager is, stijgen of dalen de kosten. De kosten voor 'het goed functioneren van het openbaar lichaam' zijn als overhead verdisconteerd in de uurtarieven. De feitelijke afname van taken volgt uit de jaarrapportage.

De RUD-ZL heeft de voorlopige jaarrekening 2022 reeds toegestuurd aan de gemeenteraden. Hierin is geen rekening gehouden met een verrekening vanuit de zijde van de RUD-ZL. Anders had een dergelijk groot bedrag onderdeel uitgemaakt van de jaarrekening en deze sterk beïnvloed. Ook in de gesprekken met de RUD-ZL zijn geen openingen geboden om te komen tot een vereffening van de niet geleverde uren en producten.

2.1 Een realistisch werkprogramma zorgt voor een betere aansluiting tussen de taak en de benodigde uren

De RUD-ZL heeft een conceptwerkprogramma opgesteld voor 2023. Het concept komt grotendeels overeen met de aantallen zoals die ook in 2022 geprogrammeerd waren. Uit de jaarrapportages van de laatste jaren blijkt dat er voor vrijwel alle producten sprake is van een overschatting van de uren en/of dat de RUD-ZL niet in staat blijkt om de geprogrammeerde uren te realiseren.

In onderstaande tabel wordt aangegeven welk deel de RUD-ZL gerealiseerd heeft van het programmadeel van het werkprogramma (advisering, juridische ondersteuning etc.).

Werkprogramma RUD-ZL planning vs. realisatie	planning [uren]	realisatie [uren]	verschil [uren]	realisatie [%]
2020	3042	2459,5	582,5	81%
2021	4331	2162,9	2168,1	50%
2022	4453	2941,9	1511,1	66%

Hierbij moet worden opgemerkt dat 2020 en 2021 beïnvloed zijn door de COVID-19-beperkingen. Over de gehele lijn blijkt echter sprake te zijn van een substantiële achterstand in de realisatie: er worden méér uren geprogrammeerd dan gerealiseerd (kunnen) worden door de RUD-ZL.

Omdat de voorschotten gebaseerd worden op het werkprogramma, betaalt de gemeente Heerlen vooraf méér geld dan benodigd is voor de slechts gedeeltelijke uitvoering van het programma. Door het werkprogramma te reduceren tot de cijfers die de laatste jaren door de RUD-ZL gerealiseerd zijn, is er sprake van een realistisch werkprogramma.

Door de voorschotten in overeenstemming te brengen met het werkprogramma, daalt de bijdrage aan de RUD-ZL eveneens tot een (meer) realistisch niveau. Ook verschuift de verantwoordelijkheid om op een goede en transparante wijze verantwoording af te leggen over de realisatie (cf. artikel 30 lid 2 van de GR) naar de RUD-ZL, waar het in de huidige situatie lijkt alsof de gemeente de niet geleverde diensten moet beargumenteren.

In bijlage 1 is het bijgestelde werkprogramma voor 2023 opgenomen. Hierbij is uitgegaan van realistische cijfers, op basis van de rapportages van voorgaande jaren. Voor het deel waar nu reductie van uren/euro's is toegepast, wordt nagegaan op welke wijze de gemeente Heerlen hier zelf invulling aan moet geven, bijvoorbeeld omdat er anders sprake kan zijn van het niet voldoen aan landelijke kentallen.

2.2 Het college is bevoegd gezag voor de uitvoering van de basistaak

Het college van de gemeente Heerlen is bevoegd gezag voor het geheel aan toezicht en handhaving onder het Omgevingsrecht, voor zover het geen provinciale bevoegdheid betreft. Dat betekent dat het college ook bevoegd gezag is voor de basistaken die bij de RUD-ZL belegd zijn. Wanneer de RUD-ZL niet of onvoldoende invulling geeft aan die taak en/of onvoldoende inzichtelijk kan maken voldoende invulling gegeven te hebben aan die taak, ontstaat hierdoor een risico voor het college.

Door te sturen op het werkprogramma en de realisatie daarvan, blijkt dat het college als bevoegd gezag voor zijn taak en verantwoordelijkheden staat.

3.1 Binnen de uitgangspunten van de kaderbrief 2024 is er onvoldoende ruimte voor maatwerk

De RUD-ZL kent een verscheidenheid aan opdrachtgevers:

- de provincie Limburg
  bepaalt voor ruim meer dan de helft de taak van de RUD-ZL en heeft tevens een afwijkend takenpakket t.o.v. de gemeenten;
- middelgrote gemeenten als Heerlen, Maastricht en Sittard-Geleen
  hebben qua omvang van het VTH-werk een belangrijk aandeel in de basistaken. Afhankelijk van de gemeente worden er naast het basistakenpakket meer of minder extra taken bij de RUD-ZL ondergebracht.
- gemeente die het volledige VTH-takenpakket inbrengen bij de RUD-ZL
- gemeenten die enkel het basistakenpakket inbrengen bij de RUD-ZL
- gemeente die het basistakenpakket en enkele aanvullende taken inbrengen.

De RUD-ZL geeft in haar toekomstvisie aan graag te gaan opereren als Omgevingsdienst waarbij de gedachte is dat de deelnemers naast de basistaken een uniform pakket aan plustaken inbrengen. Dit komt, volgens redenering van de RUD-ZL, de bedrijfsvoering ten goede. In de huidige versies van de producten- en dienstencatalogus en de nieuwe versies van het werkprogramma 2023 wordt al geen onderscheid meer gemaakt tussen basistaken en plustaken. Daarmee wordt de verslaglegging over de uitvoering van taken en de financiering daarvan eerder minder transparant dan duidelijker.

Voor een gemeente die enkel de basistaak inbrengt (zoals Heerlen conform dit voorstel) is het niet langer zichtbaar welk deel van het werkprogramma de basistaak betreft, hoe de opbouw van de uren voor die basistaak is en of het uurtarief in verhouding staat tot die basistaak. Voor een duidelijke opdrachtverstrekking aan de RUD-ZL en een goede verantwoording over de uitvoering van die opdracht is het van belang dat de basistaak als zodanig herkenbaar blijft.

Binnen de uitgangspunten van de kaderbrief 2024 moet er derhalve ruimte blijven voor het enkel inbrengen van de basistaken, tegen redelijke tarieven die in verhouding staan tot de uitvoering van die taak.

3.2 De mogelijkheid 'alleen basistaken' is voor meer opdrachtgevers interessant

In het bestuurlijke gesprek (AB) over de toekomstontwikkeling van de RUD-ZL is, op aangeven van de gemeente Heerlen, gesproken over de differentiatie in het opdrachtenpakket richting de RUD-ZL. Uit het gesprek bleek dat meerdere opdrachtgevers de mening deelden dat er een differentiatie mogelijk moet blijven. Door op dit moment richting DB en AB het standpunt uit te laten spreken door college en raad, komt deze input precies op tijd voor het gesprek over de ontwikkeling van de RUD-ZL.

3.3 De uurtarieven van de RUD-ZL zijn uit verhouding

De RUD-ZL hanteert hoge uurtarieven voor de uitvoering van de basistaken. In de laatste jaren zijn de uurtarieven aanzienlijk geïndexeerd. Dit leidt tot onderstaand vergelijk tussen de maximale inhuurtarieven van de gemeente Heerlen en de tarieven die de RUD-ZL berekent. Voor het gemak wordt een vergelijk gemaakt tussen de functies in schaal 10 en 11.

	gemeente Heerlen			RUD-ZL			% verschil		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024*
functieschaal 10	€ 78	€ 91	n.n.b.	€ 85	€ 105	€ 111	9%	15%	22%
functieschaal 11	€ 88	€ 101	n.n.b.	€ 95	€ 117	€ 124	8%	16%	23%

* = vergelijk met de uurtarieven voor Heerlen in 2023 omdat de getallen voor 2024 nog niet bekend zijn.

We zien een scheefgroei ontstaan ten opzichte van de maximale inhuurtarieven die de gemeente Heerlen hanteert voor marktpartijen. Wanneer de uurtarieven vergeleken worden met de interne personeelskosten van de gemeente Heerlen, leidt dit tot overhead-percentages binnen de RUD-tarieven van 30% en meer.

De hoge overhead ontstaat doordat de RUD-ZL niet alleen kosten heeft t.b.v. ondersteunend personeel (ondersteuning e.d.) maar ook steeds meer functies heeft die niet direct bijdragen aan de realisatie van de basistaken. Voorbeelden hiervan zijn een concernjurist en een data-analist. Ook wordt er extra personeel aangetrokken voor de uitvoering van plustaken (niet-basistaken). De kosten worden verdisconteerd in de uurtarieven. De uurtarieven worden gehanteerd voor alle werkzaamheden, ongeacht basistaak of niet-basistaak. Dat leidt op z'n minst tot een ondoorzichtige situatie maar in het slechtste geval tot de situatie dat gemeenten die enkel de basistaak afnemen, ook meebetalen voor de overhead die ontstaat door de uitvoering van de plustaken.

Ook moet vastgesteld worden dat de producten die de RUD-ZL levert over het algemeen halfproducten zijn: door de collega's van de gemeente Heerlen moeten aanvullende stappen genomen worden om tot een inhoudelijke en/of procesmatige afronding te komen.

Voorbeelden hiervan zijn:
- een 'vertaling' van de controlerapporten n.a.v. energiecontroles zodat deze begrijpelijk zijn voor de bedrijven die deze toegestuurd krijgen;
- de bestuurlijke afhandeling van besluiten in vergunningverlening of handhavingstrajecten;
- het vragen om aanvullingen op niet compleet uitgevoerde of niet compleet gerapporteerde controles;
- het in overeenstemming brengen van uitgangspunten op het vlak van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, externe veiligheid, milieu en bodem;
- aanvullende administratieve handelingen en communicatie omdat de RUD-ZL slechts een deelstap uitvoert in een groter geheel (bijvoorbeeld asbest).

Om het product dat de RUD-ZL levert 'compleet' te maken, zijn er dus nog aanvullende handelingen nodig door de gemeente Heerlen. Daarmee is er sprake van verborgen extra kosten en een verborgen hoger uurtarief.

In dit voorstel wordt voor de opdrachtverstrekking richting de RUD-ZL uitgegaan van uurtarieven die in verhouding staan tot de uit te voeren werkzaamheden. Bij de uitvoering van de basistaken betreft het veelal inzet van toezichthouders. Hierbij kan een goed vergelijk gemaakt worden met tarieven die marktpartijen hanteren.

Wij hebben de RUD-ZL bij herhaling gevraagd om de opbouw van de uurtarieven inzichtelijk te maken, om zo beter te kunnen beoordelen uit welke bestandsdelen deze bestaan en hoe die zich verhouden tot de uit te voeren taak. Deze vragen hebben niet geleid tot een concreet antwoord van de RUD-ZL.

4.1 De gemeente Heerlen als centrale spil

In haar Kaderbrief 2024 schetst de RUD-ZL hoe zij zich ziet ontwikkelen tot een Omgevingsdienst en kenniscentrum voor Zuid-Limburg. Kort gezegd: op het gebied van de leefomgeving ziet zij voor zichzelf een centrale rol weggelegd om de gemeenten op dit vlak te ontzorgen. Daarbij wordt aangehaakt op grote thema's en beleidsvraagstukken als energie, stikstof, bodemkwaliteit, geluid en ruimtelijke ontwikkeling.

Voor een grotere gemeente, als Heerlen, is het echter goed mogelijk om zelfstandig uitvoering te geven aan die taken. Wij beschikken over een robuust personeelsbestand met kennis en ervaring op deze thema's en beleidsvelden. Dit biedt de mogelijkheid om bij het oppakken van deze vraagstukken en de uitvoering van het beleid dicht bij bestuur, inwoners en bedrijven te blijven.

Zo zijn wij er van overtuigd dat een onderwerp als het energievraagstuk beter lokaal opgepakt kan worden (met regionale samenwerking) dan het centraal weg te zetten. Behandeling door een centrale dienst doet o.i. geen recht aan de specifieke opgave die we in Heerlen hebben en de mogelijkheden om daar oplossingen voor te bieden. Denk bijvoorbeeld aan de inzet van Mijnwater.

Een ander voorbeeld is bodem en bodemkwaliteit. Juist de historie en omgeving van Heerlen heeft gezorgd voor een specifieke opgave: na-ijlingseffecten van de mijnbouw, bodemgesteldheid e.d.. Wij zien op dit vlak een rol voor Heerlen weggelegd als centrumgemeente in Parkstad.

Een en ander sluit een samenwerking met de RUD-ZL niet uit. In haar zienswijze op de Kaderbrief 2024 heeft de gemeenteraad hiertoe een handreiking gedaan richting de RUD-ZL. Deze handreiking werd door de RUD-ZL vertaald in "*wij zien de zienswijze van uw gemeente als een handreiking in deze krappe arbeidsmarkt, waarvoor wij u danken. Van de gemeente Heerlen gaan bodemtaken over naar onze dienst en het gekwalificeerde personeel zou goed inzetbaar zijn in de regio vanuit het werkgeverschap van onze dienst. Dit kan op directieniveau worden verkend.*". Dit is niet de intentie en met deze reactie wordt de basis van een samenwerking gemist.

4.2 Omgevingsdienst in het licht van de Omgevingswet

De RUD-ZL baseert zich bij haar uitgangspunten veelal op het rapport 'Om de leef-omgeving'[1] van de commissie Van Aartsen en haar interpretatie daarvan. Op dit rapport is de nodige kritiek gekomen, waaronder het standpunt van de VNG. Hierin wordt onder meer gesteld dat de VNG een structuurverbetering wenselijk acht maar geen structuurverandering[2].

De Omgevingswet positioneert de gemeente als eerste aanspreekpunt voor al hetgeen in de omgeving plaats vindt. Zij is het eerste loket als het gaat om milieu, bodem, bouwen, ruimtelijke ordening, veiligheid etc. Doordat we als gemeente dicht bij de inwoners en bedrijven staan, is een integrale benadering mogelijk met goede sensitiviteit voor wat er op maatschappelijk en bestuurlijk niveau speelt. Er worden verbindingen gemaakt met andere dossiers in diezelfde omgeving en waar mogelijk wordt van 1 + 1 samen 3 gemaakt.

Dit staat op gespannen voet met de toekomstideeën van de RUD-ZL, waarbij toezicht, handhaving en advisering voor vergunningverlening, toezicht en handhaving en ruimtelijke ordening op afstand komen te staan door deze onder te brengen in een Omgevingsdienst.

4.3 Het uitgangspunt 'lokaal wat lokaal kan, centraal wat centraal moet' sluit aan bij de landelijke discussie over de basistaken en de uitvoering daarvan

Op aangeven van de gemeente Hilversum is, naar aanleiding van de gang van zaken rondom de basistaak 'Energie', een landelijke discussie op gang gebracht over de totstandkoming en besluitvorming rondom de basistaken. De gemeente Heerlen heeft het initiatief van de gemeente Hilversum gesteund. Dit heeft geleid tot een gesprek met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. In dit gesprek werd benadrukt dat de gemeente bevoegd gezag is voor de uitvoering van de basistaken en als zodanig bepalend is voor de wijze waarop invulling gegeven wordt aan die taak.

---

[1] Om de leefomgeving – rapport commissie Van Aartsen, 4 maart 2021.
[2] Reactie VNG op het rapport Van Aartsen, 21 december 2021

Door EZK werd beaamd dat denkbaar is dat (middel)grote gemeentes eigenhandig uitvoering geven aan de basistaak in plaats van dat deze per definitie bij een Omgevingsdienst belegd worden.

5.1 Verdeling basistaken en niet-basistaken is in overeenstemming met wetgeving
In de ontwerpbegroting 2024 neemt het thema 'Bodem' een belangrijke rol in. Met de komst van de Omgevingswet verschuift het bevoegd gezag van bodemtaken van de provincie naar de gemeenten. Omdat de wetgever een deel van de bodemtaken vervolgens als basistaak benoemd heeft, komt de uitvoering van deze taken bij de RUD-ZL te liggen.

De gemeente Heerlen bevindt zich in een bijzonder positie. Zij is namelijk, als één van de weinige gemeenten in Nederland, al bevoegd gezag voor de bodemtaak. Ook gezien het gestelde onder 4.1 (gemeente als spil), hebben wij kritisch gekeken naar de wijze waarop de RUD-ZL de basistaak 'bodem' interpreteert. Wij zien dat de RUD-ZL in de begroting 2024 een erg ruime en vrije invulling toepast van de definitie van de basistaak en de interpretatie van de landelijke uitgangspunten. Dit leidt tot een aanzienlijke extra kostenpost (+6 fte) voor de uitvoering van de basistaak, met bijbehorende extra kosten.

Met de door de RUD gekozen manier van opstellen van de PDC is het van belang om duidelijk te krijgen wat/welke producten onder het pakketdeel (de basistaken/inrichting gekoppeld) vallen en welke onder het programmadeel (de verzoek/plustaken). Voor bodemtaken is dit een trendbreuk omdat alle bodemtaken (basis en plus) tot nu onder het programmadeel vallen. Om als bevoegd gezag toch onze rol te kunnen invullen is het werkprogramma de plek waar maatwerk gemaakt moet worden. Als uitgangspunt zullen we verder een kengetal per product op moeten nemen i.v.m. het plannen van capaciteit. De RUD heeft aangegeven alleen op nacalculatie te willen werken maar dat is geen optie.

Op basis van de analyse van de Omgevingswet en bijbehorende documenten onder de Omgevingswet komen we tot het volgende pakket aan basistaken, met bijbehorende inschatting van aantallen per jaar en het kental per product:

Taak	**Kental**	**Aantal**	**Totaal**
Graven >25 m^3 (MBA melding en toezicht)	20	15	300 uur
Saneren van bodem (MBA melding en toezicht)	30	5	150 uur
Lozen van grondwater bij saneringen (bepaalde situaties)	20	0	0 uur
Tijdelijke opslag grond en baggerspecies (bepaalde situaties)	20	3	60 uur
Grondbank of grondreinigingsbedrijf	20	0	0 uur
Toepassen van grond en bouwstoffen oplandbodem (incl. mijnsteen)	8	80	640 uur
Aanleg besloten bodem-WKO	8	5	40 uur
Beoordelen bodembeschermingsaspecten bij MBA's (incl. bodemonderzoek 0- en eindsituatie)	8	5	40 uur
Zorgplichten ongewoon voorval voor zover relatie met MBA aangewezen in hst. 3 BAL	16	3	48 uur
Totaal			**1.278 uur**

Dit leidt tot een takenpakket á 1.278 uur in 2024. Wanneer deze uren onderverdeeld worden in de posten zoals ze in het werkprogramma staan, leidt dat tot volgende indeling en kostenpost:

Product	**uren**	**uurtarief**	**kosten**
Categorie B Basistaak inrichting	40	€ 101	€ 4.040
Bodemmelding	246	€ 101	€ 2.626
Toezicht bodem	944	€ 111	€ 104.784
Afhandelen incident	48	€ 111	€ 5.328
Totaal	**1.278**		**€ 116.778**

Ter herinnering: 1.278 uur is minder dan 1 volledige fte aan productieve uren (1.350 uur). De bijbehorende kosten zijn ruimschoots meer dan de werkgeverslasten die de gemeente Heerlen hanteert voor het in dienst treden van een specialist bodem met vergelijkbaar salaris. NB de bovenstaande tabel is gebaseerd op de uurtarieven zoals de RUD-ZL die voorgesteld in de ontwerpbegroting 2024. Onder de argumenten van beslispunt 3 wordt toegelicht dat deze tarieven wat ons betreft niet aan de orde zijn.

Uit bovenstaande analyse volgt ook wat de niet-basistaken zijn:
- Graven <25 m3
- Overgangsrecht locaties – incl. grondwatersanering en nazorg
- Bouwen op bodemgevoelige locatie- incl. bodemtoets
- Lozen van grondwater bij sanering (bepaalde situaties)
- Tijdelijke opslag grond en baggerspecie (bepaalde situaties)
- Zorgplicht
- Toevalsvondst
- Omgevingsvisie/plan/programma
- Nota bodembeheer
- Bodeminformatiesysteem en beheer
- Opstellen maatwerkregels

Hierbij hanteren we als (ongewijzigd) uitgangspunt dat intake, registratie in BIS, archivering, terugkoppeling naar melder en handhaving geen basistaken zijn en door uitgevoerd gemeente worden.

5.2 Financiering vindt plaats op basis van landelijke uitgangspunten

Als basis voor de ontwerpbegroting is genomen de brief “Bestuurlijke afspraken Bodem en Ondergrond en verdeling bodemsaneringsmiddelen”. Tussen de koepels is afgesproken ”dat de provincies en de 29 gemeenten die al bevoegd gezag Wbb zijn hun financiële bijdragen in 2023 continueren aan de omgevingsdiensten zoals zij die ontvangen uit de hierboven bedoelde Rijksbijdragen”.

Dit heeft duidelijk betrekking op de basistaken zoals deze wettelijk verplicht zijn ondergebracht. Met betrekking tot de Omgevingswet is verder te lezen dat “landelijk nog een norm voor de financiering van de omgevingsdiensten opgesteld moet gaan worden”.

Het uitgangspunt van de landelijke afspraken is dat de invoering van de Omgevingswet nog met zoveel onzekerheden gepaard gaat dat zowel op het gebied van benodigde capaciteit als ook financiering er eerst een periode van monitoring nodig is.

In de ontwerpbegroting RUD-ZL staat dat "provincies en de al bevoegd gezaggemeenten Wbb hun financiële (rijks)bijdragen continueren in de omgevingsdienst, wat betekent dat de rijksbijdragen voor de uitvoering van de wettelijke nieuwe basistaken bodem moeten worden doorgezet naar onze dienst".

De sprong van "continueren" naar "doorzetten" wijkt naar ons oordeel af van wat de koepels landelijk hebben afgesproken. Uit onze vorige week nog gevoerde gesprekken met het ministerie van I&M volgt duidelijk dat het landelijk niet gebruikelijk is dat een omgevingsdienst/uitvoeringsdienst de bestuurlijke afspraken zo interpreteert als de RUD-ZL dat doet.

Als consequentie wordt verbonden dat er geen monitoring meer nodig is voor de voorgestelde uitbreiding met 6 fte bodemcapaciteit. Met de ontwerpbegroting gaat de RUD-ZL niet alleen volledig voorbij aan landelijke afspraken, maar het op deze wijze bestemmen financiën van het huidige Wbb bevoegde gezag is wat ons betreft problematisch. In het separate raadsvoorstel wordt de raad geadviseerd op dit punt een zienswijze uit te brengen.

6.1 De punten beslispunten 1 t/m 5 spelen een rol bij de behandeling van de zienswijzen
Het dagelijks bestuur van de RUD-ZL heeft een aantal documenten toegestuurd aan de gemeenteraad. In een separaat raadsvoorstel wordt de raad geadviseerd zienswijzen uit te brengen op deze documenten.

Het college is bevoegd voor de uitvoering van de vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavende taak (w.o. de basistaak) en beslist derhalve hoe uitvoering gegeven wordt aan die taak. De gemeenteraad ontvangt vanuit de gemeenschappelijke regeling de (financiële) verslaglegging en de toekomstvisie. Vanwege de koppeling tussen die twee onderwerpen is het wenselijk en noodzakelijk dat de gemeenteraad kennis neemt van het standpunt van het college.

De inhoud van de voorgestelde zienswijzen zijn onlosmakelijk verbonden met de beslispunten uit het voorliggende collegevoorstel. Een overzicht van de documenten met de (samenvatting van de) voorgestelde zienswijze:

- De begrotingswijziging 2023
  Betreft: aanpassing uurtarieven vanwege inflatie
  Zienswijze: niet akkoord aangezien de tarieven in absolute zin al hoog zijn en de RUD-ZL niet inzichtelijk heeft gemaakt dat een verdere verhoging gerechtvaardigd is.

- De ontwerpbegroting 2024 / Meerjarenbegroting 2025 e.v.
  Betreft: begroting in het kader van de Omgevingswet (m.n. bodemtaak) en toekomst RUD-ZL richting Omgevingsdienst.

Zienswijze: niet akkoord aangezien de berekening van de bodemtaak ons inziens onvoldoende onderbouwd is c.q. strijdig is met landelijke uitgangspunten. Voor de ontwikkeling van de RUD-ZL wordt aangegeven dat Heerlen graag ziet dat er maatwerk mogelijk blijft.

- De voorlopige jaarrekening 2022 inclusief jaarverslag 2022
  Betreft: jaarcijfers over 2022 en de verslaglegging op RUD-niveau over 2022
  Ongevraagde zienswijze: jaarrekening 2022 kan in deze vorm niet worden vastgesteld aangezien voor de gemeente Heerlen geconstateerd is dat de realisatie achtergebleven is op de planning en dat er nog een verrekening plaats dient te vinden. Dat leidt ook tot de vraag of het jaarverslag over 2022 in de huidige vorm compleet is.

- De wijziging GR
  Betreft: beschrijving van het traject om te komen tot een nieuwe tekst voor de gemeenschappelijke regeling n.a.v. de wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen.
  Zienswijze: akkoord met de voorgestelde aanpak waarbij aangegeven wordt dat Heerlen graag ziet dat er binnen de GR en de besluitvorming van die GR ruimte blijft voor het toepassen van maatwerk t.a.v. de individuele opdrachtgevers.

- De reactie op de zienswijze die de raad eerder gegeven heeft op de ontwerpbegroting 2024 / Kaderbrief 2024
  Betreft: reactie van de RUD-ZL op de eerder ingediende zienswijzen door Heerlen (en andere deelnemers, vergelijkbare strekking)
  Ongevraagde zienswijze: spijtig dat de RUD-ZL ondanks bestuurlijk en ambtelijk overleg met deze reactie komt. Zeker gezien het feit dat meerdere deelnemers zienswijzen van vergelijkbare strekking hebben ingediend.

6.2 De RUD-ZL heeft aangeboden een presentatie te verzorgen
Naar aanleiding van de gesprekken op bestuurlijk en ambtelijk niveau heeft de RUD-ZL aangeboden om een presentatie/toelichting te verzorgen voor de gemeenteraad. De inhoud van de presentatie is (nog) niet bekend. Het is van belang om de gemeenteraad vooraf van informatie te zien zodat zij de presentatie van de RUD-ZL op waarde kunnen schatten. Het voorliggende collegevoorstel is hiervoor een goede basis.

7.1 We communiceren open en transparant over de behoefte en het belang van Heerlen
De besluitvorming binnen de GR RUD-ZL vindt plaats door het DB en AB. Wethouder Gelderblom neemt zitting in beide besturen. In het DB in de rol van medebestuurder in de RUD, in het AB als deelnemende opdrachtgever. Vanwege de grote diversiteit aan opdrachtgevers (zie ook 3.1) en de stemverhoudingen is het voor individuele gemeenten vrijwel onmogelijk om een koerswijziging mogelijk te maken.

Toch heeft de gemeente Heerlen ook als individuele opdrachtgever een stem. Zij is namelijk niet alleen opdrachtgever maar blijft ook bevoegd gezag voor de uitvoering van VTH. Tenslotte is de gemeente verantwoordelijk voor het beheer van haar financiën en beslist zij, als enige, hoeveel en welk budget uitgegeven wordt aan de RUD-ZL. Tussen de individuele gemeenten en de RUD-ZL wordt de basis hiervoor vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst.

Het is zaak dat de gemeente haar eigen behoeftes en belangen voldoende kwijt kan binnen de uitgangspunten van de gemeenschappelijke regeling, de producten- en dienstcatalogus, de dienstverleningsovereenkomst en daar uit volgend het werkprogramma.

Daarvan lijkt steeds minder sprake te zijn. Dit is bij herhaling aangegeven door de raad (zienswijzen op de begroting), in het DB en AB (input wethouder Gelderblom) en op ambtelijk niveau (vragen gesteld over onderbouwing begroting, uitgangspunten basistaken, afrekening kosten). Op basis van het voorliggende collegevoorstel wordt een standpunt ingenomen. Het is van belang dat de RUD-ZL zowel in DB als AB kennis neemt van deze standpunten. Enerzijds om de mogelijkheid te bieden om maatwerk mogelijk te maken, anderzijds om de overige opdrachtgevers te informeren over het standpunt van Heerlen.

Uit de ambtelijke behandeling van de begroting 2024 is duidelijk geworden dat er bij meerdere opdrachtgevers onvrede heerst over de huidige werkwijze en toekomstvisie van de RUD-ZL. Het ligt voor de hand dat meerdere opdrachtgevers het standpunt van Heerlen (of delen daarvan) overnemen.

Tegenargumenten en risico's

1.1 De asbesttaak is halverwege 2022 overgedragen

Een deel van de niet gerealiseerde uren betreft de basistaak 'asbest'. Deze taak is halverwege 2022 overgedragen terwijl deze voor het gehele jaar geprogrammeerd was. De RUD-ZL heeft de uren in de eerste helft niet hoeven te leveren, derhalve ligt het niet voor de hand dat deze uren in rekening gebracht worden bij de gemeente Heerlen. Daarbij is het de vraag of de RUD-ZL überhaupt in staat was geweest om de taak in deze omvang te realiseren, nu de RUD-ZL in diverse stukken benadrukt over onvoldoende personeel te beschikken.

1.2 De verrekening is gebaseerd op de interpretatie door Heerlen

De RUD-ZL kan het verrekenen van de niet geleverde uren/producten als een éénzijdig besluit door de gemeente Heerlen ervaren. Het is echter een gevolg van de volgorde waarin jaarrekening en de jaarrapportage aangeleverd zijn. De jaarrekening werd eerst aangeleverd en daardoor stonden de cijfers al 'vast' terwijl de interpretatie van de jaarrapportage nog moest plaatsvinden.

In diverse gesprekken met de RUD-ZL is gevraagd om de jaarrapportage aan te vullen met informatie zodat de afstand tussen planning en realisatie verkleind kon worden. Hierbij is ambtelijk aangegeven dat de kostenafrekening over 2022 in verhouding moet staan tot de realisatie (cf. art. 30 lid 2 van de gemeenschappelijke regeling).

In de gesprekken met de RUD-ZL en via mailverkeer is de onderbouwing gegeven hoe wij de realisatie over 2022 geïnterpreteerd hebben. Op onderdelen heeft de RUD-ZL aangegeven het niet eens te zijn met onze interpretatie. Er is door de RUD-ZL echter geen concreet cijfermateriaal aangeleverd op basis waarvan een grote realisatie onderbouwd kon worden. Nu de RUD-ZL niet in staat is geweest om planning en realisatie (meer) op elkaar aan te laten sluiten, ligt het voor de hand dat de gemeente Heerlen een verrekening toepast.

1.3 De verrekening heeft invloed op de jaarrekening 2022 of 2023 van de RUD-ZL
Wanneer de gemeente Heerlen besluit om het verschil tussen planning en realisatie te verrekenen met de uren of voorschotnota's voor 2023, heeft dat consequenties voor de jaarrekening over 2023. De inkomsten vanuit Heerlen zijn immers lager dan begroot. Wanneer (mede) hierdoor in 2023 voor de RUD-ZL een negatief saldo ontstaat, kan bij de overige deelnemers het beeld ontstaan zij meebetalen aan het niet gerealiseerde deel voor Heerlen.

Dit is echter een denkfout. De voorliggende jaarrekening over 2022 is vrijwel neutraal doordat Heerlen een grotere financiële bijdrage geleverd heeft dan er door de RUD-ZL aan producten geleverd is. Had de RUD-ZL de uren volgens planning gerealiseerd dan waren er bijbehorende personeels- en overheadkosten geweest. De jaarrekening over 2022 had dan anders uitgezien, namelijk een tekort ter grootte van het nu niet gerealiseerde deel.

Het is bekend dat ook andere deelnemers kritisch zijn over de realisatie vs. de planning door de RUD-ZL. Mogelijk dat, mede door het standpunt van Heerlen, meerdere opdrachtgevers de kosten over 2022 verrekenen in 2023.

2.1 Voor 2023 kan de realisatie groter zijn dan het werkprogramma
De opgave voor de RUD-ZL is op basis van landelijke kentallen groter dan het bijgestelde werkprogramma. Wanneer de RUD-ZL de basistaken conform de landelijke uitgangspunten weet te realiseren, kan het werkprogramma op onderdelen overschreden worden (realisatie > programma). Zou dit voorkomen (i.t.t. de voorgaande jaren) dan is er enige ruimte binnen het werkprogramma om over- en onderschrijdingen op te vangen. Zou hiervoor onvoldoende ruimte zijn dan is het voor de gemeente Heerlen aantrekkelijker om een additionele bijdrage te doen dan net als voorgaande jaren met de RUD-ZL het gesprek aan te moeten gaan over niet-gerealiseerde uren en producten: de onderbouwing van de méér uitgevoerde werkzaamheden ligt dan bij de RUD-ZL.

2.2 Het aanpassen van de voorschotten past niet binnen de begrotingscyclus
Binnen de begrotingscyclus en de GR wordt er geen mogelijkheid geboden om de voorschotten van een individuele deelnemer aan te passen, zeker niet éénzijdig. In de opzet van de begrotingscyclus is er geen enkel moment om te komen tot aanpassing van de begroting, werkprogramma of jaarrekening, aangezien de documenten allemaal verband hebben met elkaar. Door de volgorde van opstellen is er geen mogelijkheid om tussentijds bij te sturen.

Omdat het hier substantiële bedragen betreft, die ook van invloed zijn op de bedrijfsvoering en begroting van de RUD-ZL, wordt voorgesteld om als uitgangspunt te hanteren dat de aanpassing tussentijds plaats dient te vinden.

3.1 Volgens eigen zeggen hanteert de RUD-ZL lage tarieven
Volgens een landelijke benchmark, uitgevoerd in opdracht van de Omgevingsdiensten, hanteert de RUD-ZL de op één na laagste tarieven. De uitgangspunten en geleverde input voor dit onderzoek zijn ons niet bekend.

Wel is bekend dat er landelijk op verschillende manieren uitvoering gegeven wordt aan de gemeenschappelijke regelingen waarin de Omgevingsdiensten zijn ondergebracht. Aan de ene zijde van het spectrum kennen we volwaardige omgevingsdiensten, aan de andere zijde hebben we bijvoorbeeld de RUD Limburg-Noord die opereert volgens de netwerkconstructie. Het is uiterst goed verklaarbaar dat deze partijen voor een vergelijkbare dienst tot verschillende tarieven komen. Op landelijk niveau wordt dit ook geconstateerd, bijvoorbeeld in de beantwoording van Kamervragen d.d. 16 maart 2023:

[…] Hierbij is gebleken dat uit deze gegevens geen vergelijking kan worden gemaakt van de bekostiging van omgevingsdiensten. Dit komt door verschillende uitgangspunten, definities en financieringssystematieken die de omgevingsdiensten hanteren. […][3]

In plaats van de relatieve waarden, wordt het vergelijk gemaakt met de absolute waarden. In vergelijk met bedrijven die vergelijkbare diensten aanbieden, zijn de tarieven van de RUD-ZL aan de hoge kant, zeker nadat deze in 2023 en 2024 geïndexeerd worden.

Kosten en dekking
Afhankelijk van de wijze waarop de beslispunten 1 en 2 afgehandeld worden, leidt de uitvoering van dit voorstel tot een voordeel in 2022 of 2023 en verder. Het betreft kostenplaats 607400012 en kostensoort 444300 - Kapitaaloverdr. - gemeensch. Regelingen.

Communicatie
Over de besluitvorming vindt communicatie plaats conform de beslispunten 6 (gemeenteraad, raadsvergadering 31 mei 2023) en 7 (DB en AB RUD-ZL, schriftelijk).

Evaluatie
De evaluatie van de aanpassing van het werkprogramma vindt jaarlijks plaats. Op basis van de evaluatie wordt zowel inhoudelijk als financieel bijgestuurd.

[3] Beantwoording Kamervragen 16 maart 2023

Planning, procedure en uitvoering
Het bijbehorende raadsvoorstel wordt ingebracht voor behandeling in de raadsvergadering van 31 mei 2023.

Bijlagen
1. Werkprogramma 2023 - Heerlen