Voorstel

gemeenteraad

Heerlen,
23 april 2024

Vergadering
gemeenteraad
Heerlen

Vergaderdatum

Documentnummer
106081
Agendapunt

Onderwerp
Zienswijzen n.a.v. diverse stukken RUD-ZL

Inleiding/aanleiding
In maart en april 2024 heeft de gemeenteraad een viertal stukken ontvangen van de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg:

- de conceptjaarrekening over 2023, inclusief jaarverslag
- een ontwerpbegrotingswijziging voor 2024
- een ontwerpbegroting 2025 / meerjarenraming 2026-2028 (opgevolgd door een nieuwe versie vanwege een tabelfout)
- een plan van aanpak voor een robuuste omgevingsdienst Zuid-Limburg

In het voorliggende voorstel wordt aan de raad voorgesteld om bij wijze van zienswijze al dan niet in te stemmen met de verschillende documenten. Hiertoe worden de vier documenten allereerst kort toegelicht.

Conceptjaarrekening 2023
De jaarrekening laat over 2023 een positief resultaat zien van € 785.606. Het resultaat komt voort uit een aantal meevallers aan de opbrengstenkant. Er is voor ca. € 408.000 aan extra opdrachten uitgevoerd, waartegenover € 285.000 aan extra personeelskosten is gemaakt. Daarnaast is er € 89.000 aan rente-inkomsten genoten. Ook is er op enkele kostensoorten minder uitgegeven. Het betreft incidentele meevallers.

Het dagelijks bestuur van de RUD-ZL stelt voor om:
- het weerstandsvermogen op het gewenste niveau van 1 te krijgen door toevoeging van € 180.000;
- de bestemmingsreserve BOA te laten vrijvallen;

Na verwerking van de vrijval van de genoemde bestemmingsreserve, de vorming van deze reserve en de gewenste verhoging van het weerstandsvermogen resteert er een uit te keren bedrag aan de deelnemers van naar rato van ieders afname omzet) in het jaar 2023. In de vergadering van het AB van 4 juli wordt de jaarrekening vastgesteld.

Ontwerpbegrotingswijziging 2024
Een begrotingswijziging was reeds aangekondigd bij de vastgestelde begroting 2024. Thans ligt er een begrotingswijziging voor ter grootte van € 17.432.574 naar 17.683.289. Ten opzichte van de voorgaande begrotingswijziging daalt de bijdrage van de gemeente Heerlen met € 12.949 van 743.761 naar 730.812.

Ten opzichte van de oorspronkelijke begroting voor 2024 betreft de wijziging echter een toename van de bijdrage van de gemeente Heerlen van € 704.134 naar 743.761.

Directe aanleiding voor deze begrotingswijziging is de wettelijke overheveling van de bodemtaken van Provincie naar de gemeenten. De bodemtaken zijn nu basistaken geworden en moeten dus door de RUD worden uitgevoerd. De Provincie draagt € 150.000 daartoe bij. Bij de begroting 2024 waren er al 2,5 fte opgenomen voor de uitvoering van deze taken. Er is een variant opgenomen waarbij de extra kosten voor de uitvoering van de bodemtaak bekostigd worden uit een deel van het positieve resultaat over 2023. Dat heeft voor alle gemeenten behalve Heerlen en Maastricht tot een positief effect, variërend tussen € 2.142 en € 106.621.

Ontwerpbegroting 2025 / meerjarenraming 2026-2028
In de conceptbegroting 2025 is sprake van een forse uitbreiding van de benodigde middelen. De begroting stijgt met 3 miljoen euro van 16.869.080 naar 19.874.572 euro. euro. De toename van de begroting heeft betrekking op drie hoofdthema's:
- autonome stijging zoals loonindex en materiële kosten
- nieuwe basistaken (w.o. bodemtaken)
- groei om aan robuustheidscriteria te kunnen voldoen

De toename van 3 miljoen euro is vrijwel gelijkelijk verdeeld over deze drie thema's.

De groei om aan de robuustheidscriteria te voldoen volgt uit de robuustheidscriteria van het Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel[1]. Hierin is opgenomen dat elke omgevingsdienst over een minimale omzet en bezetting dient te beschikken. Om te kunnen voldoen aan de minimale omzet, wordt de begroting met 1 miljoen euro opgehoogd. Zie verder 'plan van aanpak'.

Bovengenoemde voorgestelde wijzigingen leiden ertoe dat de bijdrage van gemeente Heerlen aan de RUD ZL ten opzichte van de primaire begroting 2024, zijnde € 704.134, met € 155.889 in 2025 zal toenemen tot € 860.023.

Plan van aanpak voor een robuuste omgevingsdienst Zuid-Limburg
Vanuit het Interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel is een toetsingskader vastgesteld, bestaande uit criteria, kritische prestatie-indicatoren en randvoorwaarden voor robuuste omgevingsdiensten. Uit de zelftoets van de RUD-ZL is gebleken dat de RUD niet voldoet aan de punten van het toetsingskader. In het plan van aanpak zijn de acties beschreven die ervoor moeten zorgen dat de RUD-ZL per 1 april 2026 een robuuste omgevingsdienst is.

Om op basis van een zelfstandige omgevingsdienst te kunnen voldoen aan de robuustheidscriteria is een forse formatieve en financiële uitbreiding noodzakelijk.
Dit wordt zichtbaar in de conceptbegroting 2025.

[1] Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel | Rapport | Rijksoverheid.nl

In het plan van aanpak wordt uitgegaan van een zelfstandige omgevingsdienst voor Zuid-Limburg, i.t.t. één gezamenlijke omgevingsdienst samen met RUD Limburg-Noord. Dit was de tweede optie om te kunnen voldoen aan de criteria. In haar brief van december 2023 en daaropvolgende berichten heeft de minister Heijnen van Infrastructuur en Waterstaat hierover het volgende aangegeven:

"Het voldoen aan de randvoorwaarden en kpi's is niet het einddoel. […] Alleen het voldoen aan deze ondergrens betekent niet automatisch dat een omgevingsdienst robuust is. Ik benadruk het risico dat door het zelfstandig nastreven van de robuustheidscriteria door iedere omgevingsdienst er dadelijk te veel marginaal robuuste omgevingsdiensten bestaan. Tegelijkertijd constateer ik in de huidige praktijk dat veel omgevingsdiensten nu al moeite hebben om het eigenstandig te kunnen bolwerken. Dit is onwenselijk ook gezien de verwachte toenemende complexiteit van uw belangrijke werk in het WH-stelsel, Ik wil u daarom nogmaals nadrukkelijk vragen om bij de uitwerking van uw plan van aanpak, het gesprek over een optimale schaalgrootte -mogelijk te bereiken door fusie of opsplitsing- te voeren met de omliggende omgevingsdiensten. Voor de borging van de robuustheidscriteria, randvoorwaarden en kpi's onderzoek ik de mogelijkheden om deze op te nemen in wet- en regelgeving".

Kader
1. Omgevingswet
2. Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr)
3. Gemeenschappelijke Regeling Uitvoeringsdienst Zuid Limburg
4. Financiële Verordening RUD Zuid-Limburg

Kernthema:
Veiligheid

Bevoegdheid
Raad

Voorstel
1. bij het Dagelijks Bestuur van de RUD-ZL naar aanleiding van
   - de jaarrekening 2023 (inclusief jaarverslag 2023),
   - de ontwerpbegrotingswijziging 2024,
   - de ontwerpbegroting 2025 en het plan van aanpak

   kenbaar te maken:

   a. niet in te stemmen met de jaarrekening 2023 voor het deel waar in de resultaatsverdeling bestemmingsreserves genoemd worden;

   b. bij zienswijze niet in te stemmen met de begrotingswijziging 2024 voor het deel waar de bestemmingsreserves uit de resultaatsverdeling over 2023 opgenomen zijn;

c. bij zienswijze niet in te stemmen met de ontwerpbegroting 2025 om de volgende redenen
   i. De opbouw en volgtijdelijkheid van de ontwerpbegroting dient conform GR gebaseerd te zijn op het werkprogramma van het betreffende begrotingsjaar (en niet v.v. op het werkprogramma van het voorgaande jaar)
   ii. De toename van de begroting die ontstaat door de uitbreiding ten behoeve van de robuustheidscriteria dient de discussie over het al dan niet zelfstandig blijven van de organisaties RUD-ZL en RUD-LN af te wachten.
   iii. Er dient een aangepaste begroting voorgelegd te worden in de wetenschap dat de jaarrekeningen over de voorgaande jaren steeds forse overschotten hebben laten zien;
   iv. Er dient een aangepaste begroting voorgelegd te worden waarin voor de uurtarieven een nullijn gehanteerd wordt.
   v. Er dient een aangepaste begroting voorgelegd te worden waarbij voldaan wordt aan het uitgangspunt dat er ten opzichte van de begroting van 2024 over het geheel een reductie van 4% gerealiseerd wordt.
   vi. De nieuwe mba-basistaak dient beperkt te blijven tot enkel de werkzaamheden in het kader van de mba (en niet de gehele locatie). Op basis hiervan dient de berekening voor de uitvoering van deze taak herzien te worden en het bedrag in de begroting naar beneden bijgesteld te worden.
   vii. Er dient een aangepaste begroting voorgelegd te worden waarbij als bijdrage van de gemeente Heerlen voor 2025 opgenomen is: € 638.379, waar van toepassing nog te corrigeren op basis van de voorgaande punten.

d. akkoord te gaan met het plan van aanpak, waarbij kenbaar gemaakt wordt dat de uitvoering van het plan van aanpak (inclusief de financiële en formatieve consequenties daarvan) uitgesteld dient te worden totdat het plan van aanpak geaccordeerd is door de minister van I&W.

2. Wanneer het DB van de RUD-ZL de zienswijze van de gemeente Heerlen met betrekking tot de bijdrage van de gemeente Heerlen niet overneemt en niet implementeert in een aangepaste begrotingswijziging 2024, de portefeuillehouder van de gemeente Heerlen in het AB namens gemeenteraad en college een stemverklaring te laten afleggen waarbij aangegeven wordt:
   - tegen de vaststelling van de begrotingswijziging 2024 te stemmen;
   - dat de gemeente Heerlen haar bijdrage in 2024 beperkt tot € € 473.593.

3. Wanneer het DB van de RUD-ZL de zienswijze van de gemeente Heerlen met betrekking tot de bijdrage van de gemeente Heerlen niet overneemt en implementeert in een aangepaste begroting 2025, de portefeuillehouder van de gemeente Heerlen in het AB een stemverklaring namens de gemeenteraad en college te laten afleggen waarbij aangegeven wordt:
   - tegen de vaststelling van de begroting 2025 en de meerjarenraming te stemmen;
   - dat de gemeente Heerlen haar bijdrage in 2025 beperkt tot € 638.379 en dit bedrag in haar eigen begroting voor 2025 opneemt.

4. Bij zienswijze naar aanleiding van de voorliggende begrotingsstukken bij RUD-ZL het volgende onder de aandacht te brengen:
   Aandachtspunt begroting 2026 en verder
   Zoals bekend, is het voor veel gemeenten hoogst onzeker hoe de financiële toekomst er, zeker vanaf 2026 uitziet. De draagkracht van gemeenten staat enorm onder druk. Wij roepen u op om de financiële ontwikkelingen voor 2026 en verder binnen de eigen begroting op te vangen en daarbovenop een taakstelling van 5 tot 10% te realiseren, dit is in lijn met de bezuinigingsopgave waar gemeentes voor staan als gevolg van minder Rijksinkomsten.
   We beklemtonen dat de huidige zienswijze wordt afgegeven voor sec het begrotingsjaar 2025, en niet voor de meerjarenbegroting 2026 en verder. Later dit jaar volgt een verzoek om voorstellen te doen hoe een besparing in de werkzaamheden gerealiseerd kan worden. Dit uitgangspunt geven wij aan alle GR-en mee en zal ook met de verschillende deelnemende gemeenten in Zuid-Limburg integraal worden opgepakt.

5. Het Algemeen Bestuur van de RUD-ZL en de Interbestuurlijk Toezichthouder, de provincie Limburg, per brief op de hoogte te stellen van de ingediende reacties en zienswijzen.

Argumenten

1.1 De conceptjaarrekening 2023 is in strijd met de uitgangspunten van de gemeenschappelijke regeling

In artikel 29 van de Gemeenschappelijke Regeling RUD Zuid-Limburg (2e wijziging) is opgenomen welke mogelijkheden er zijn om een positief resultaat te bestemmen[2]:

Artikel 29 Jaarrekening / lid 5
Het algemeen bestuur kan besluiten de blijkens de jaarrekening behaalde positieve resultaten geheel of ten dele te bestemmen voor:
a. een egalisatiereserve;
b. (= omzet) in het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft;
c. in de kalenderjaren of een deel van een kalenderjaar waarin nog geen personeel in dienst is van de RUD Zuid-Limburg, de resultaten naar afname van uren zoals opgenomen in het werkprogramma van het jaar waarop de resultaten betrekking hebben.

In de begeleidende brief van de conceptjaarrekening 2023 worden twee bestemmings-reserves vermeld, zijnde een bestemmingsreserve t.b.v. een 'zachte landing' van de nieuwe bodemtaken en bestemmingsreserve t.b.v. de 'nieuwe basistaken'. Het opnemen van bestemmingsreserves behoort niet tot de mogelijkheden die in artikel 29 genoemd worden om positieve resultaten te bestemmen conform de gemeenschappelijke regeling.

In het advies dat de RUD-ZL opgevraagd heeft bij BoelsZanders[3] wordt geconcludeerd dat de opsomming in artikel 29 niet limitatief is en dat het hier een 'kan-bepaling' betreft: het AB *kan* besluiten om de drie opties uit art. 29 te gebruiken, maar *hoeft* zich hier niet toe te beperken. Hoewel strikt juridisch wellicht correct, wordt hierbij voorbijgegaan aan het

[2] https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR293119/5#hoofdstuk_6_artikel_2
[3] 'Advies inzake vorming bestemmingsreservers/AH/BZ/7024701/Advies RUD Zuid-Limburg', 8 april 2024

algemeen belang van de gemeenschappelijke regeling. De voorgestelde verdeling van het positieve resultaat leidt immers tot een ongelijkmatige verdeling van de opbrengst over de deelnemers die geen recht doet aan de bijdrage in 2023 van de individuele deelnemers en uitgangspunten van de gemeenschappelijke regeling.

Specifiek voor de gemeente Heerlen: op basis van de tekst van de gemeenschappelijke regeling leidt een overschot over 2023 tot een teruggave voor de gemeente Heerlen. De voorgestelde verdeling van het overschot over 2023 t.b.v. de 'zachte landing' voorziet geen bijdrage voor de gemeente Heerlen. De voorgestelde aanpak is voor de gemeente Heerlen dus financieel nadelig á circa € 10.000.

Aan het DB van de RUD-ZL wordt daarom aangegeven dat het positieve resultaat aan de deelnemers uitgekeerd dient te worden op basis van artikel 29, lid 5 sub b. De deelnemers kunnen er vervolgens zelf voor kiezen om deze uitkering in te zetten om de extra kosten uit de begroting 2025 zoals de nieuwe bodemtaken en basistaken te financieren.

1.2 De conceptbegrotingswijziging 2024 is in strijd met de uitgangspunten van de gemeenschappelijke regeling

De conceptbegrotingswijziging 2024 beschrijft op pagina 7 twee varianten. In de eerste tabel worden de financiële effecten van de begrotingswijziging zichtbaar gemaakt (m.n. 1,5 fte extra voor bodemtaken). In de tweede tabel worden -voor alle gemeenten behalve Heerlen en Maastricht- de additionele kosten ongedaan gemaakt door de inzet van een 'zachte landing' op basis van het overschot uit 2023. Zoals onder 1.1 toegelicht, is een dergelijke bestemmingsreserve in strijd met de uitgangspunten van de gemeenschappelijke regeling. Dit betekent dat er geen dekking is voor de tweede variant in de conceptbegrotingswijziging.

Aan het DB van de RUD-ZL wordt daarom aangegeven dat enkel de eerste variant in de conceptbegrotingswijziging voorgesteld en geaccordeerd kan worden.

1.3 De conceptbegrotingswijziging vermeldt niet de juiste bedragen voor de gemeente Heerlen

In de conceptbegrotingswijziging voor 2024 is voor de gemeente Heerlen een bedrag opgenomen van € 743.761. Dit bedrag is gebaseerd op het concept werkprogramma 2023 en is om de volgende redenen te hoog:

- het vastgestelde werkprogramma over 2023 voor de gemeente Heerlen vertegenwoordigde een waarde van € 542.945.
- de feitelijke realisatie van de RUD-ZL over 2023 voor de gemeente Heerlen was minder dan € 500.000. Het definitieve bedrag is momenteel nog niet bekend.
- het college heeft op 27 februari 2024 het werkprogramma voor 2024 in aangepaste vorm vastgesteld. Op basis van het werkprogramma is voor 2024 een bijdrage berekend van € 473.593.

De RUD-ZL is op 28 februari 2024 namens het college geïnformeerd over de vaststelling van het aangepaste werkprogramma en de financiële consequenties daarvan. Gezien het grote verschil tussen het opgenomen bedrag, de realisatie in 2023 en het feitelijke bedrag voor 2024 is het wenselijk dat de bijdrage van de gemeente Heerlen in de conceptbegrotingswijziging 2024 gecorrigeerd wordt tot € 473.593.

1.4 De ontwerpbegroting 2025 groeit buitenproportioneel

In de voorgaande jaren heeft de begroting van de RUD-ZL een voortdurende expansie laten zien. Met ontwerpbegroting 2025 groeit de begroting van de RUD-ZL buitenproportioneel met circa 3 miljoen euro van € 16.869.080 naar € 19.874.572. Voor een deel is de stijging te verklaren door de indexatie van lonen (incl. herijking) en de indexatie van materiële kosten. Daarnaast is het takenpakket van de RUD-ZL uitgebreid door de toename van de basistaken. Tenslotte wordt de bedrijfsvoering fors uitgebreid. Als onderbouwing hiervoor wordt aangegeven dat deze uitbreiding noodzakelijk is om aan de robuustheidscriteria te kunnen voldoen.

Uit de begroting blijkt niet hoe de RUD-ZL kostenreductie weet te realiseren door efficiënter organiseren, automatisering etc. Ook geeft de begrotingstoename geen blijk van
inzicht dat de gemeenten een forse financiële uitdaging te wachten staat door het ravijnjaar.
Door de forse toename van de begroting in 2025 leidt dit structureel tot een hogere uitgave, hetgeen de gemeentebegroting negatief beïnvloedt. In de wetenschap dat uit de jaarrekeningen over de voorgaande jaren steeds een aanzienlijk overschot blijkt, is het tevens noodzaak om een realistische begroting voor te leggen. Deze dient zodanig opgebouwd te zijn dat raming en feitelijke realisatie beter in balans zijn.

Aan het DB van de RUD-ZL wordt daarom aangegeven dat een aangepaste begroting voorgelegd dienst te worden, in de wetenschap dat de jaarrekeningen in de voorgaande jaren steeds forse overschotten hebben laten zien en tevens wordt voldaan aan het uitgangspunt dat er ten opzichte van de begroting van 2024 over het geheel een reductie van 4% gerealiseerd wordt. Voor de jaren na 2025 wordt het volgende medegedeeld aan het DB van RUDZL:

<u>Aandachtspunt begroting 2026 en verder</u>
Zoals bekend, is het voor veel gemeenten hoogst onzeker hoe de financiële toekomst er, zeker vanaf 2026 uitziet. De draagkracht van gemeenten staat enorm onder druk. Wij roepen u op om de financiële ontwikkelingen voor 2026 en verder binnen de eigen begroting op te vangen en daarbovenop een taakstelling van 5 tot 10% te realiseren, dit is in lijn met de bezuinigingsopgave waar gemeentes voor staan als gevolg van minder Rijksinkomsten.
We beklemtonen dat de huidige zienswijze wordt afgegeven voor sec het begrotingsjaar 2025, en niet voor de meerjarenbegroting 2026 en verder. Later dit jaar volgt een verzoek om voorstellen te doen hoe een besparing in de werkzaamheden gerealiseerd kan worden. Dit uitgangspunt geven wij aan alle GR-en mee en zal ook met de verschillende deelnemende gemeenten in Zuid-Limburg integraal worden opgepakt.

1.5 De uurtarieven zijn fors gestegen en in absolute zin hoog

In de conceptbegroting 2025 zijn de volgende uurtarieven opgenomen

Werkzaamheden	**Uurtarief**
Zeer complex	€ 135,00
Complex	€ 118,00
Gemiddeld	€ 107,00

Eenvoudig	€ 96,00

In de zienswijze voor de conceptbegroting voor 2024 heeft uw raad al aangegeven de stijging van de tarieven zowel in relatieve als absolute zin fors te vinden. In de begroting 2025 stijgen deze nog verder. De tarieven staan niet (meer) in verhouding tot de tarieven die gemeenten betalen voor de inhuur van vergelijkbare uitvoering en advisering bij externe bureaus. Ook gezien de argumentatie onder 1.3 over het ravijnjaar, wordt aan het DB aangegeven dat de RUD-ZL in 2025 een nullijn moet hanteren voor de uurtarieven.

1.6 De bedragen in de begroting zijn voor de gemeente Heerlen niet correct
Voor de gemeente Heerlen stijgt de begroting volgens de conceptbegroting naar € 860.023. Dit getal is opgebouwd uit

- de bijdrage op basis van het werkprogramma 2024	€ 637.897
- de nieuwe bodemtaken en	€ 42.126
- de nieuwe basistaken.	€ 180.000
	€ 860.023

Bij de voorgestelde bijdrage op basis van het werkprogramma 2024 en de nieuwe bodemtaken zijn kanttekeningen te plaatsen.

Werkprogramma 2024 Heerlen
In bijlage 6.3 van de ontwerpbegroting zijn de werkprogramma's voor 2024 opgenomen. Hierbij valt op dat voor de gemeente Heerlen niet het door het college vastgestelde en aan de RUD-ZL toegestuurde werkprogramma is gehanteerd. Het college heeft op 27 februari 2024 het werkprogramma voor 2024 in aangepaste vorm vastgesteld. Op basis van het werkprogramma is voor 2024 een bijdrage berekend van € 473.593.

Nieuwe basistaken milieubelastende activiteiten
Uit de conceptbegroting wordt niet duidelijk hoe het bedrag voor de gemeente Heerlen á € 180.000 voor de uitvoering van de nieuwe basistaken tot stand is gekomen. Dit komt waarschijnlijk voor rekening van de nieuwe taken 'milieubelastende activiteiten' (mba's).

De RUD heeft in november 2023 aan de deelnemers gevraagd om aan te geven hoeveel mba's overgedragen worden als basistaak. De gemeente Heerlen heeft aangegeven dat een dergelijke inschatting slechts mogelijk is als uit een actuele controle van de betreffende inrichtingen blijkt welke mba's aanwezig zijn.

In het handhavingsuitvoeringsprogramma 2024 is opgenomen dat in 2024 e.v. bij alle inrichtingen in Heerlen[4] vastgesteld wordt welke mba's aanwezig zijn. Op basis van deze actualisatie en analyse wordt aan de RUD aangegeven welke hoeveelheid mba's tot het basistakenpakket hoort.

Omdat Heerlen geen opgave van het aantal mba's gegeven heeft, is een inschatting gemaakt voor de toename van het aantal mba's, gebaseerd op de opgaves van andere gemeenten. De berekening voor de toename is op een foutieve wijze uitgevoerd (gemiddelde over het gemiddelde). Dit leidt tot een te hoge inschatting van de toename.

[4] excl. de inrichtingen waar de RUD-ZL nu reeds toezicht op houdt.

Waar de RUD-ZL als gemiddelde een toename van 253% berekent, levert de correcte berekening een toename van 171% op. In de begroting dient derhalve, naar rato, een bedrag van 171 / 253 x € 180.000 = € 121.660 opgenomen te worden voor de nieuwe basistaken.

Het is betreurenswaardig dat de getallen in de conceptbegroting 2024 voor de gemeente niet gecorrigeerd zijn, ondanks dat door de gemeente Heerlen ambtelijk herhaaldelijk en tijdig gewezen is op de foutieve opbouw.

Op basis van het voorgaande wordt de correcte opbouw van de begroting voor de gemeente Heerlen als volgt

- de bijdrage op basis van het werkprogramma 2024	€ 473.593
- de nieuwe bodemtaken en	€ 42.126
- de nieuwe basistaken.	€ 122.660
Totaal	€ 638.379

Aan het DB van de RUD-ZL wordt aangegeven dat in de begroting 2025 als bijdrage van de gemeente Heerlen het bedrag van € 638.379 opgenomen dient te worden.

NB de feitelijke realisatie over 2023 van de RUD-ZL voor de gemeente Heerlen vertegenwoordigde een waarde van minder dan € 500.000. Dat is een aanvullende reden om het begrotingsdeel voor de gemeente Heerlen naar beneden bij te stellen.

1.7 De omvang van de nieuwe basistaak milieubelastende activiteiten is niet in overeenstemming met de wettekst en niet correct berekend

Het Omgevingsbesluit[5] geeft aan dat de RUD-ZL het toezicht uitvoert op de milieubelastende activiteiten. In haar correspondentie en toelichting gebruikt de RUD echter de termen ‘mba’, ‘inrichtingen’ en ‘locaties’ door elkaar.

Hier lijkt erop geduid te worden dat bedrijven die één of meerdere mba’s hebben, volledig over gaan naar de RUD-ZL. Dit is niet correct; in het Omgevingsbesluit wordt aangegeven dat het enkel het toezicht op de mba betreft. In de toelichting op het besluit[6] wordt dit aan de hand van een aantal voorbeelden expliciet duidelijk gemaakt.

Uit de berekening van de hoeveelheid benodigde fte voor de uitvoering van de nieuwe basistaak mba blijkt dat de RUD-ZL rekening houdt met een aanzienlijke personele capaciteit voor de uitvoering van deze taak. Wanneer echter de juiste interpretatie van het Omgevingsbesluit wordt toegepast, betreft dit forse overschatting. Het overgrote deel van de mba’s zijn relatief eenvoudig te controleren, zelfs aan de hand van administratieve controles.

Daarom wordt aan het DB aangegeven dat:
- dat de nieuwe basistaak mba zich dient te beperken tot de in de wet voorgeschreven omvang;
- de hiervoor benodigde capaciteit en de vergoeding zich hier in evenredigheid eveneens toe dient te beperken;
- dat dit in overleg met de deelnemers vastgesteld dient te worden en met een begrotingswijziging voor 2025 vastgelegd wordt;

[5] Omgevingsbesluit, artikel 13.12
[6] toelichting op het Omgevingsbesluit, Staatsblad 2020 400, pagina 1128 en 1129

- gemeenten in hun werkprogramma naar wens extra taken naast de basistaak mba in opdracht kunnen geven, als plustaak tegen extra kosten.

1.8 De ontwikkelrichting van de RUD-ZL kent afhankelijkheden en onzekere factoren
Het plan van aanpak om te voldoen aan de robuustheidscriteria is volledig gebaseerd op het uitgangspunt dat de RUD-ZL blijft bestaan als zelfstandige omgevingsdienst. In het plan van aanpak onderbouwt de RUD-ZL in zeer summiere vorm waarom hiervoor gekozen wordt en wordt tevens beargumenteerd waarom een fusie met de RUD-ZL niet als optie gezien wordt. Het betreft echter een onderbouwing op hoofdlijnen. Deze wordt nergens gestaafd door cijfers op personeel of financieel vlak. Ook in de mondelinge toelichting door de RUD-ZL wordt aangegeven dat voor de beide DB's een fusie van Noord en Zuid niet bespreekbaar was. Het is echter niet duidelijk wanneer, door wie en op basis van welke documenten dit besluit genomen is.

De vraag moet gesteld worden in hoeverre een zelfstandige RUD-ZL een realistische route is. In haar brief van december 2023 heeft minister Heijnen van W&I al een duidelijke aanwijzing gegeven richting omgevingsdiensten die 'enkel groeien om te groeien'. Met de Kamerbrief van februari wordt dit punt bevestigd en wordt -nog voordat de plannen van aanpak ingediend zijn- al gesproken over een wetsvoorstel waarmee ingegrepen kan worden.

Nu de financiële consequenties van het huidige plan van aanpak van de RUD-ZL zó groot zijn en er een grote mate van afhankelijkheid is van het oordeel van de minister over twee omgevingsdiensten binnen één provincie, ligt het voor de hand om pas op de plaats te maken.

De structurele financiële uitbreiding van de RUD-begroting die nu voor besluitvorming voorligt is fors. Dit heeft ook een forse impact op de bijdrage van de deelnemende gemeenten. Daarom wordt aan het DB kenbaar gemaakt dat akkoord wordt gegaan met de inhoud van het plan van aanpak, maar dat de uitvoering van het plan van aanpak (inclusief de financiële consequenties daarvan) uitgesteld worden totdat het plan van aanpak geaccordeerd is door de minister van I&W.

Tegenargumenten en risico's
1.1 De RUD baseert haar begroting op het werkprogramma van het voorgaande jaar
In haar uitleg heeft de RUD-ZL aangegeven dat de begrotingsbijdrage voor deelnemers gebaseerd wordt op het werkprogramma van het voorgaande jaar. Dit blijkt ook uit de tabel in de conceptbegroting:



deelnemer	2025 vanuit werkprogramma's 2024	Nieuwe Bodemtaken	bijdrage Provincie Limburg	Nieuwe basistaken	Inschatting te betalen per deelnemer 2025

Uitsnede tabel paragraaf 6.2 begroting

De gemeente Heerlen neemt deel in meerdere gemeenschappelijke regelingen. Normaliter weet een regeling hoeveel uren met de uitvoering van een taak zijn gemoeid, wat deze uren kosten en wordt op grond daarvan de begroting opgesteld. De aandelige bijdrage voor de gemeente Heerlen wordt daar dan transparant uit afgeleid.

Het probleem bij de RUD is dat het werkplan van het voorgaande jaar als basis voor de begroting dient en niet het werkplan van het volgende jaar, waardoor begroting en prestatie niet op elkaar aansluiten. Dit wordt versterkt doordat geen kostenspecificatie per taak beschikbaar kan worden gesteld.

Een al te grote aanpassing van het werkprogramma is volgens de RUD-ZL niet mogelijk omdat er dan teveel afstand ontstaat tot de begroting. De gemeente is volgens de RUD-ZL gehouden om bij te dragen conform vastgestelde begroting. Daarmee ontstaat er een vicieuze cirkel die niet doorbroken kan worden, tenzij er begroot wordt op basis van de werkelijke bijdrage (=realisatie) of het werkelijke werkprogramma voor het begrotingsjaar.

Daarom wordt voor de conceptbegrotingswijziging 2024 en de conceptbegroting 2025 aangegeven dat de bijdrage voor de gemeente naar beneden bijgesteld dient te worden, op basis van de realisatie over 2023 en het vastgestelde werkprogramma 2024.

1.2 De feitelijke bijdrage kan nog wijzigen

In de conceptbegroting 2025 geeft de RUD-ZL aan: "De feitelijke bijdrage in 2025 zal afwijken van deze opstelling afhankelijk van de ontwikkelingen in de werkprogramma's van de deelnemers. Bij de deelnemers waar nog geen opgave van de nieuwe basistaken heeft plaatsgevonden is een inschatting gemaakt op basis van de gemiddelde toename van de deelnemers die wel hebben aangeleverd."

De bijdrage die voor de gemeente Heerlen in de begroting is opgenomen á € 860.023 wijkt fors af van de onder 1.5 berekende correcte bijdrage van € 638.379. Het verschil van € 221.644 is van dusdanige omvang dat het impact heeft op zowel de RUD-begroting als de begroting van de gemeente Heerlen. Om deze reden moet de conceptbegroting aangepast worden op basis van het juiste bedrag voor de gemeente Heerlen.

1.3 Een aanpassing van de begroting kan ertoe leiden dat de RUD-ZL niet voldoet aan de robuustheidscriteria

Wanneer de begroting van de RUD-ZL voor 2025 op één of meerdere punten naar beneden aangepast wordt, kan dit er toe leiden dat het financiële robuustheidscriterium niet meer behaald wordt. Ook kan het zijn dan de minister het plan van aanpak van de RUD-ZL niet accordeert aangezien er in de begroting geen of onvoldoende dekking is opgenomen om er uitvoering aan te geven. Zie ook argument 1.7. Daarom is de RUD-ZL geadviseerd om samen met de RUD-LN met de minister in overleg te treden over de situatie.

1.4 Het standpunt van de gemeente Heerlen kan gevoelig liggen bij de andere gemeenten

In een overleg met deelnemers aan 'Samen Grip op Verbonden Partijen'[7] is de gemeenschappelijke regeling RUD-ZL besproken. Hieruit werd duidelijk dat er een grote differentiatie bestaat in de omvang van taakopdracht aan de RUD door de verschillende opdrachtgevers. Zo geeft de gemeente Heerlen bijvoorbeeld alleen de wettelijke verplichte basistaken in opdracht aan de RUD-ZL en voert de overige VTH-taken zelfstandig uit. Andere gemeenten hebben het gehele VTH-takenpakket in opdracht gegeven aan de RUD-ZL. Deze differentiatie in taakomvang zorgt ervoor dat er ook een verschil is in de belangen en houding m.b.t. de RUD-ZL.

De aanpassing van de bijdrage van de gemeente Heerlen kan consequenties hebben voor de bijdrage van de overige deelnemers.

[7] SGoVP is een overlegvorm waarbij organisatorische, financiële en praktische zaken besproken worden m.b.t. gemeenschappelijke regelingen. Deelnemers zijn alle Zuid-Limburgse gemeenten behalve Maastricht, Meerssen en Beek.

Kosten en dekking

Product 444300 Kapitaaloverdracht – gemeenschappelijke regelingen kostenplaats 60740012 BMH (Milieu)

Begroot (2025)	€ 743.764
Geboekt tot voorstel	€ 0
Verplichtingen	€ 0
Saldo	€ 743.764
Voorstel	€ -105.385
Eindsaldo	€ 638.379
Reserveringen	€ 0

NB In de begroting van de RUD-ZL is voor de gemeente Heerlen voor het begrotingsjaar 2025 een bijdrage van € 860.023 opgenomen (zie 1.5). Op basis van de aanpassingen zoals in dit voorstel beschreven daalt die begroting met € 221.644 naar € 638.379.

Communicatie
De zienswijzen worden schriftelijk kenbaar gemaakt aan het DB van RUD Zuid-Limburg en als afschrift verzonden aan het AB van de RUD-ZL.

Evaluatie
Op basis van de ingebrachte zienswijze(n) stelt het dagelijks bestuur van de RUD Zuid-Limburg de onderliggende stukken al dan niet in aangepaste vorm vast. Uit de verslaglegging van die vergadering blijkt hoe de zienswijzen behandeld zijn. Ook ontvangen de gemeenten die een zienswijze ingediend hebben een schriftelijke reactie.

Planning, procedure en uitvoering
De zienswijze dient uiterlijk op 13 juni 2023 aan RUD Zuid-Limburg kenbaar te worden gemaakt.

Bijlagen
1. Conceptjaarrekening 2023 RUD-ZL
2. Ontwerpbegrotingswijziging 2024 RUD-ZL
3. Ontwerpbegroting 2025 en meerjarenraming 2026-2028 RUD-ZL
4. Plan van aanpak IBP-VTH RUD-ZL

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Heerlen,

de secretaris, de burgemeester,

drs. V.N. Gosselink-Van Dijk drs. R. Wever

raadsbesluit

De raad der gemeente Heerlen;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 23 april 2024

documentnummer 106081;

gezien het advies van de raadscommissie ;

besluit:

1. bij het Dagelijks Bestuur van de RUD-ZL naar aanleiding van
   - de jaarrekening 2023 (inclusief jaarverslag 2023),
   - de ontwerpbegrotingswijziging 2024,
   - de ontwerpbegroting 2025 en het plan van aanpak

   kenbaar te maken:

   a. niet in te stemmen met de jaarrekening 2023 voor het deel waar in de resultaatsverdeling bestemmingsreserves genoemd worden;

   b. bij zienswijze niet in te stemmen met de begrotingswijziging 2024 voor het deel waar de bestemmingsreserves uit de resultaatsverdeling over 2023 opgenomen zijn;

   c. bij zienswijze niet in te stemmen met de ontwerpbegroting 2025 om de volgende redenen
      i. De opbouw en volgtijdelijkheid van de ontwerpbegroting dient conform GR gebaseerd te zijn op het werkprogramma van het betreffende begrotingsjaar (en niet v.v. op het werkprogramma van het voorgaande jaar).
      ii. De toename van de begroting die ontstaat door de uitbreiding ten behoeve van de robuustheidscriteria dient de discussie over het al dan niet zelfstandig blijven van de organisaties RUD-ZL en RUD-LN af te wachten.
      iii. Er dient een aangepaste begroting voorgelegd te worden in de wetenschap dat de jaarrekeningen over de voorgaande jaren steeds forse overschotten hebben laten zien;
      iv. Er dient een aangepaste begroting voorgelegd te worden waarin voor de uurtarieven een nullijn gehanteerd wordt.
      v. Er dient een aangepaste begroting voorgelegd te worden waarbij voldaan wordt aan het uitgangspunt dat er ten opzichte van de begroting van 2024 over het geheel een reductie van 4% gerealiseerd wordt.
      vi. De nieuwe mba-basistaak dient beperkt te blijven tot enkel de werkzaamheden in het kader van de mba (en niet de gehele locatie). Op

basis hiervan dient de berekening voor de uitvoering van deze taak herzien te worden en het bedrag in de begroting naar beneden bijgesteld te worden.

vii. Er dient een aangepaste begroting voorgelegd te worden waarbij als bijdrage van de gemeente Heerlen voor 2025 opgenomen is: € 638.379, waar van toepassing nog te corrigeren op basis van de voorgaande punten.

d. akkoord te gaan met het plan van aanpak, waarbij kenbaar gemaakt wordt dat de uitvoering van het plan van aanpak (inclusief de financiële en formatieve consequenties daarvan) uitgesteld dient te worden totdat het plan van aanpak geaccordeerd is door de minister van I&W.

2. Wanneer het DB van de RUD-ZL de zienswijze van de gemeente Heerlen met betrekking tot de bijdrage van de gemeente Heerlen niet overneemt en niet implementeert in een aangepaste begrotingswijziging 2024, de portefeuillehouder van de gemeente Heerlen in het AB namens gemeenteraad en college een stemverklaring te laten afleggen waarbij aangegeven wordt:
   - tegen de vaststelling van de begrotingswijziging 2024 te stemmen;
   - dat de gemeente Heerlen haar bijdrage in 2024 beperkt tot € € 473.593.

3. Wanneer het DB van de RUD-ZL de zienswijze van de gemeente Heerlen met betrekking tot de bijdrage van de gemeente Heerlen niet overneemt en implementeert in een aangepaste begroting 2025, de portefeuillehouder van de gemeente Heerlen in het AB een stemverklaring namens de gemeenteraad en college te laten afleggen waarbij aangegeven wordt:
   - tegen de vaststelling van de begroting 2025 en de meerjarenraming te stemmen;
   - dat de gemeente Heerlen haar bijdrage in 2025 beperkt tot € 638.379 en dit bedrag in haar eigen begroting voor 2025 opneemt.

4. Bij zienswijze naar aanleiding van de voorliggende begrotingsstukken bij RUD-ZL het volgende onder de aandacht te brengen:
   <u>Aandachtspunt begroting 2026 en verder</u>
   Zoals bekend, is het voor veel gemeenten hoogst onzeker hoe de financiële toekomst er, zeker vanaf 2026 uitziet. De draagkracht van gemeenten staat enorm onder druk. Wij roepen u op om de financiële ontwikkelingen voor 2026 en verder binnen de eigen begroting op te vangen en daarbovenop een taakstelling van 5 tot 10% te realiseren, dit is in lijn met de bezuinigingsopgave waar gemeentes voor staan als gevolg van minder Rijksinkomsten.
   We beklemtonen dat de huidige zienswijze wordt afgegeven voor sec het begrotingsjaar 2025, en niet voor de meerjarenbegroting 2026 en verder. Later dit jaar volgt een verzoek om voorstellen te doen hoe een besparing in de werkzaamheden gerealiseerd kan worden. Dit uitgangspunt geven wij aan alle GR-en mee en zal ook met de verschillende deelnemende gemeenten in Zuid-Limburg integraal worden opgepakt.

5. Het Algemeen Bestuur van de RUD-ZL en de Interbestuurlijk Toezichthouder, de provincie Limburg, per brief op de hoogte te stellen van de ingediende reacties en zienswijzen.

Aldus besloten tijdens de vergadering van de raad van de gemeente Heerlen

de griffier, de voorzitter,

drs. T.W. Zwemmer drs. R. Wever