

Heerlen

Voorstel

gemeenteraad

Heerlen,
15 april 2024

Vergadering
gemeenteraad Heerlen

Vergaderdatum
28 mei 2025
Documentnummer 338374

Agendapunt

Onderwerp

Zienswijzen n.a.v. diverse stukken ODZL

Inleiding/aanleiding

In maart 2024 heeft de gemeenteraad een drietal stukken ontvangen van de Omgevingsdienst Zuid-Limburg:

- de conceptjaarrekening over 2024, inclusief jaarverslag
- een ontwerpbegroting 2026 / meerjarenraming 2027-2029
- de beoordeling van de robuustheid van de 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 aan de raad toegestuurde documenten. Hiertoe worden de documenten allereerst kort toegelicht.

Conceptjaarrekening 2024

De jaarrekening laat over 2024 een positief resultaat zien van € 1.307.384. Analyse van dit positieve resultaat laat zien dat de kosten in totaal € 0,4 miljoen lager zijn dan de begroting (-2,3%). Enerzijds zijn de kosten van salarissen en inhuur personeel € 0,1 miljoen hoger dan de begroting (+0,7%). Anderzijds zijn de overige personele kosten € 0,4 miljoen lager dan de begroting. Dit is met name veroorzaakt door lagere opleidingskosten. De totale baten zijn € 0,9 miljoen hoger dan de begroting (+5,1%). Dit is enerzijds het gevolg van de volgende besluiten die het bestuur reeds heeft genomen in het kader van het naderende ravijnjaar:

- De laatste voorschotnota's zijn 25% verlaagd, waardoor de deelnemers een voordeel hebben gehad van € 1,1 miljoen en de baten werkprogramma's eenzelfde bedrag lager zijn dan begroot.
- Door (vervroegde) vrijval van SPUK-subsidies zijn deze € 1,4 miljoen hoger dan de begroting. Anderzijds zijn de overige baten € 0,6 miljoen hoger dan de begroting. Dit betreft vooral extra (incidentele) opdrachten buiten het werkprogramma en landelijke subsidies en voor € 0,1 miljoen rentebaten.

Het dagelijks bestuur van de ODZL stelt voor om:

- de bestemmingsreserves nieuwe bodemtaken ingroeimodel (€ 300.086), nieuwe MBA basistaken ingroeimodel (€ 300.000) en juridische ondersteuning (€ 10.000) in te zetten ter dekking van in dit kader in 2024 gemaakte kosten
- het weerstandsvermogen met € 159.695 te verhogen. De reserves (incl. post onvoorzien van € 201.901 in de begroting 2026) komen daarmee op een niveau van 5,2% van de begroting 2026.

- het positieve resultaat, zijnde € 1.757.775 te bestemmen conform het bepaalde in artikel 30 van de Gemeenschappelijke Regeling. Hierbij kan het algemeen bestuur besluiten het resultaat toe te voegen aan een reserve of uit te keren.

In de vergadering van het AB van 2 juli 2025 wordt de jaarrekening vastgesteld.

Ontwerpbegroting 2026 / meerjarenraming 2027-2029

In de conceptbegroting 2026 is sprake van een forse uitbreiding van de benodigde middelen. De begroting stijgt met 1.3 miljoen euro van € 20.699.949 naar € 22.044.896.

De toename van de begroting wordt met name veroorzaakt door:

- autonome stijging zoals loonindex en materiële kosten
- 3,0 fte Maatwerk CO₂
- innovatie en ontwikkelbudget

Bovengenoemde voorgestelde wijzigingen leiden ertoe dat de bijdrage van gemeente Heerlen aan de ODZL ten opzichte van de ODZL-begroting 2025, zijnde € 860.023, in 2026 met € 23.566 zal toenemen tot € 883.589. Dit zijn de bedragen uit de ODZL-begrotingen. Voor 2025 heeft de raad besloten om in de gemeentelijke begroting de bijdrage aan de ODZL te beperken tot € 638.379. Redenen hiervoor waren:

- dat de ODZL bij het opstellen van de begroting 2025 het verkeerde werkprogramma heeft gehanteerd;
- dat een rekentechnische fout, ook na meermaals kenbaar gemaakt te zijn, in de conceptbegroting is blijven staan.

Uit de verdere tekst van dit voorstel zal blijken dat ook de conceptbegroting voor 2026 voor de gemeente Heerlen een te hoge bijdrage vermeldt.

Beoordeling van de robuustheid van de Omgevingsdienst Zuid-Limburg

In 2024 heeft het Algemeen Bestuur van de Omgevingsdienst Zuid-Limburg het plan van aanpak robuuste Omgevingsdienst Zuid-Limburg vastgesteld. In de recente beoordeling over het robuust worden van onze omgevingsdienst heeft het ministerie van I&W aan de hand van de voortgang van het plan van aanpak, ingeschat dat onze omgevingsdienst op 1 april 2026 robuust zal zijn.

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. niet in te stemmen met de jaarrekening 2024 voor het deel waar de resultaatsverdeling bestemd wordt op basis van art. 30 van de Gemeenschappelijke Regeling zonder voorafgaande verrekening op basis van de feitelijke realisatie in 2024.
2. bij zienswijze niet in te stemmen met de ontwerpbegroting 2026 om de volgende redenen
 - i. Er vindt geen structurele bezuiniging plaats t.b.v. het ravijnjaar cf. opdracht van de gemeenteraad aan de ODZL;
 - ii. De bijdrage van de gemeente Heerlen is niet gebaseerd op het door het college vastgestelde werkprogramma 2025. Er dient een aangepaste begroting voorgelegd te worden waarbij € 668.221 als bijdrage van de gemeente Heerlen voor 2026 is opgenomen.

Argumenten

1.1 Er wordt niet gehandeld conform de uitgangspunten van de GR

In artikel 31.2 van de Gemeenschappelijke Regeling ODZL is opgenomen: “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”.

In haar jaarrekening geeft de ODZL aan dat het surplus over 2024 verdeeld wordt over de deelnemers op basis van de opdrachtsom in 2025. Hiervan kan pas sprake zijn indien éérst een verrekening plaatsvindt op basis van artikel 31.2, namelijk op basis van de feitelijke realisatie door de ODZL in 2024. Anders ontstaat er een onbalans tussen hetgeen de gemeente betaald heeft aan de ODZL voor de uitvoering van de taken en de algemene teruggave na afloop van het jaar.

De bijbehorende bedragen kunnen hier niet worden weergegeven omdat de ODZL in haar jaarrapportage geen inzicht geeft in de totale realisatie voor de gemeente Heerlen. Indien de wél beschikbare getallen geëxtrapoleerd worden voor het gehele programma, zou de teruggave op basis van de achterblijvende realisatie in 2024 circa € 120.000 bedragen.

2.1 De incidentele teruggave kan niet worden ingezet t.b.v. het ravijnjaar

Financieel-technisch is het voorstel van ODZL om incidentele voordelen in te zetten voor het ravijnjaar niet wenselijk voor Heerlen. In onze begroting hebben we een structurele bezuiniging opgenomen. Het invullen van een structurele bezuiniging met een incidenteel voordeel is niet mogelijk en is nadelig voor ons structureel begrotingsevenwicht (het voornaamste toetsingspunt voor onze toezichthouder).

2.2 Er wordt geen invulling gegeven aan de bezuinigingsopgave

Zie ook het kopje 'Bezuinigingsvraag'. Uit de begroting blijkt niet hoe de ODZL kostenreductie weet te realiseren door efficiënter organiseren, te automatiseren etc. Ook geeft de begrotingstoename geen blijk van inzicht dat de gemeenten een forse financiële uitdaging te wachten staat door het ravijnjaar. In plaats van de gevraagde structurele bezuiniging van 5-10% stijgt de begroting ten opzichte van 2025 met 6,3%.

2.3 De incidentele uitkering staat los van de bezuinigingsopgave

De ODZL stelt voor om bij te dragen aan de opgave om het ravijnjaar te overbruggen door een incidentele uitkering. Hiermee kan, naar mening van de ODZL, drie jaar lang de gewenste financiële reductie worden overbrugd. Zoals toegelicht onder 1.1a is het invullen van een structurele bezuiniging met een incidenteel voordeel is niet mogelijk en is nadelig voor ons structureel begrotingsevenwicht.

Daarnaast is deze teruggave een dubbele 'sigaar uit eigen doos': de teruggave wordt gefinancierd uit de reeds ontvangen bijdragen van de deelnemers én de deelnemers hadden deze uitkering altijd al ontvangen, ook zonder ravijnjaar,

2.4 De bijdrage voor de gemeente Heerlen is niet correct

Voor de gemeente Heerlen stijgt de begroting volgens de conceptbegroting naar € 883.589. Dit getal is gebaseerd op de bijdrage in 2025, naar verhouding verrekend met de totale begrotingsomvang van de ODZL. Evenals bij de conceptbegroting in 2025 wordt hier voor de gemeente Heerlen een verkeerd uitgangspunt gehanteerd.

In bijlage 6.3 van de ontwerpbegroting wordt de bijdrage per deelnemer op basis van de werkprogramma's voor 2025 vermeld. Daarbij heeft de ODZL zich (blijkbaar) gebaseerd op een conceptwerkprogramma. Het college heeft echter op 17 december 2024 het werkprogramma voor 2025 in aangepaste vorm vastgesteld. Het door het college vastgestelde werkprogramma is op 22 december 2024 aan de ODZL toegestuurd. Daarmee is de ODZL tijdig geïnformeerd zodat de conceptbegroting op het juiste, namelijk het door het college vastgestelde werkprogramma, gebaseerd kon worden. De ODZL heeft er desondanks voor gekozen om de bijdrage van Heerlen te baseren op haar eigen conceptwerkprogramma.

Het vastgestelde werkprogramma voor 2025 vertegenwoordigt een waarde van € 638.415. Op basis van de verhouding in opdrachtomvang wordt voor de gemeente Heerlen voor 2026 een bijdrage berekend van € 668.221. Dat is een reductie van € 215.368 ten opzichte van de € 883.589 die in de conceptbegroting is opgenomen.

Aan het DB van de ODZL wordt aangegeven dat in de begroting 2025 als bijdrage van de gemeente Heerlen het bedrag van € 668.221 opgenomen dient te worden.

2.5 De raad maakt gebruik van zijn budgetrecht

Een voortdurend verschil van inzicht tussen de ODZL en de gemeente Heerlen is de vraag welk bestuursorgaan de omvang van de bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling bepaalt. De gemeenteraad is hierover geïnformeerd met de raadsinformatiebrief van 1 april 2025.

Naar mening van de gemeente Heerlen bepaalt het college de opdracht aan de ODZL en daarmee de bijdrage (zie ook argument 1.1b, 'de feitelijke afname van taken'). Voor deze uitvoering stelt de gemeenteraad via de gemeentebegroting budget beschikbaar. Via de gemeentebegroting stelt de raad de financiële kaders voor de opdrachtverstrekking aan de ODZL.

Tegenargumenten en risico's

2.1 De feitelijke bijdrage kan nog wijzigen

In de conceptbegroting 2026 geeft de ODZL aan: "De feitelijke bijdrage in 2026 kan afwijken van deze opstelling afhankelijk van de ontwikkelingen in de werkprogramma's van de deelnemers".

De vaststelling van het werkprogramma 2026 kan beïnvloed worden door actuele ontwikkelingen en daarmee kan de feitelijke bijdrage afwijken van hetgeen opgenomen is in de begroting.

2.2 De toegenomen begrotingsomvang wordt gedeeltelijk gefinancierd uit een subsidie

De begroting van de ODZL stijgt in 2026 met 1,3 miljoen euro van 20,7 naar 22,0 miljoen euro. Een klein deel van deze begroting, € 362.155 wordt gefinancierd uit een subsidie. Daarmee bedraagt de begrotingstoename voor de deelnemers circa 1,0 miljoen euro, zijnde +4,8%.

Bij de argumenten 2.1-2.3 is al aangegeven dat deze stijging niet voldoet aan de taakstelling aan de ODZL om structureel 5% te bezuinigen.

Bezuinigingsvraag

Landelijk worden gemeenten de komende periode geconfronteerd met een korting op het gemeentefonds waarbij het jaar 2026 een dieptepunt kent. Hierdoor worden gemeentelijke organisaties gedwongen om te zoeken naar noodzakelijke bezuinigingen. Wij hebben de gemeenschappelijke regelingen hiervoor medio 2025 aandacht gevraagd middels de brief bezuinigingsopgave gemeenschappelijke regelingen.

Zonder bezuinigingen kunnen wij niet akkoord gaan met de begroting. Wij gaan ervanuit dat de gemeenschappelijke regelingen oog hebben voor onze uitdagingen en daartoe de noodzakelijke bezuinigingen in de bedrijfsvoering dan wel taken van de organisatie (alsnog) doorvoert. Dit uitgangspunt geven wij aan alle GR-en mee en is ook met de verschillende deelnemende gemeenten gedeeld.

Kosten en dekking

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

In de begroting van de ODZL is voor de gemeente Heerlen voor het begrotingsjaar 2026 een bijdrage van € 883.589 opgenomen. Op basis van de aanpassingen zoals in dit voorstel beschreven bedraagt de juiste bijdrage voor de gemeente Heerlen € 668.221 (zie argument 2.4). Afhankelijk van de uitkomst van de geschillenbeslechting, wordt bij de begrotingsbehandeling van de gemeente Heerlen aan de raad voorgesteld om dit bedrag danwel een aangepast bedrag op te nemen in de gemeentelijke begroting voor 2026. Zou de geschillenbeslechting ten tijde van de begrotingsbehandeling nog niet afgerond zijn dan wordt op dat moment gezien hoe e.e.a. in de begroting wordt verwerkt.

Communicatie

De zienswijzen worden schriftelijk kenbaar gemaakt aan het DB van RUD Zuid-Limburg en als afschrift verzonden aan de Interbestuurlijk Toezichthouder, de provincie Limburg.

Evaluatie

Op basis van de ingebrachte zienswijze(n) stelt het algemeen bestuur van de ODZL 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 10 juni 2025 aan RUD Zuid-Limburg kenbaar te worden gemaakt.

Bijlagen

1. Conceptjaarrekening 2024 ODZL
- 1a. Bijlage 1a - Begeleidende brief conceptjaarrekening 2024 ODZL
2. Ontwerpbegroting 2026 en meerjarenraming 2027-2029 ODZL
- 2b. Bijlage 2a - Begeleidende brief ontwerpbegroting 2026 en meerjarenraming 2027-2029 ODZL
3. Beoordeling van de robuustheid van de Omgevingsdienst Zuid-Limburg
- 3a. Bijlage 3a - Begeleidende brief beoordeling robuustheid ODZL

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Heerlen,

de burgemeester,

drs. R. Wever

de secretaris a.i.,

drs. R. van Wuijtswinkel

raadsbesluit

De raad der gemeente Heerlen;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders d.d.

documentnummer ;

gezien het advies van de raadscommissie ;

besluit:

1. niet in te stemmen met de jaarrekening 2024 voor het deel waar de resultaatsverdeling bestemd wordt op basis van art. 30 van de Gemeenschappelijke Regeling zonder voorafgaande verrekening op basis van de feitelijke realisatie in 2024.
2. bij zienswijze niet in te stemmen met de ontwerpbegroting 2026 om de volgende redenen
 - i. Er vindt geen structurele bezuiniging plaats t.b.v. het ravijnjaar cf. opdracht van de gemeenteraad aan de ODZL;
 - ii. De bijdrage van de gemeente Heerlen is niet gebaseerd op het door het college vastgestelde werkprogramma 2025. Er dient een aangepaste begroting voorgelegd te worden waarbij € 668.221 als bijdrage van de gemeente Heerlen voor 2026 is opgenomen.

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

de griffier,

de voorzitter,

drs. T.W. Zwemmer

drs. R. Wever