Begroting 2027 gemeenschappelijke regelingen

Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (ODNHN)	Risicoprofiel: middel	DOC-26-1180068

Doelstelling GR (tekst uit de regeling)

1. De regeling wordt getroffen voor de uitvoering van en ondersteuning bij taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.
2. De taken, bedoeld in het eerste lid, betreffen in elk geval taken op het gebied van het omgevingsrecht in het algemeen en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in het bijzonder, alsmede taken op het terrein van vergunningverlening, handhaving en toezicht op grond van de in artikel 5.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht genoemde wetten.

Voorstel zienswijze raad

De raad wordt verzocht om de volgende zienswijze af te geven op onderstaande onderdelen uit de conceptbegroting 2027 van de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (hierna ODNHN):

In te stemmen met de voorgestelde indexatie van 7,94% en de verwerking van de provinciale taakstelling (bezuiniging van € 250.000,- vanaf 2027).

Een positieve zienswijze op de onderdelen:
1. Plan van aanpak Robuustheid
2. Herijken bedrijfsvoeringskosten(incl. functie herwaardering en herijken materiële kosten)
6. Ketentoezicht
9. Toezicht handhaving Wet bodembescherming
10. Groen Staal (Project Heracless)

Een positieve zienswijze met opmerkingen op de onderdelen;
3. Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS);
4. Gewasbeschermingsmiddelen;
5. Indirecte lozingen (incidenteel);
7. Adviseur water (Impactanalyse eind april ambtelijk gedeeld);
8. Bijstelling aanvullende gemeentelijke inkomsten;
11. Toezicht en Handhaving Natuurlijke Ruimte Ingrepen;
13. Werk gebonden personenmobiliteit

Een negatieve zienswijze af te geven op het onderdeel:
12. De PM post EML (Erkende Maatregelen Energiebesparing)

Argumenten

1 en 2. *Plan van aanpak Robuustheid en herijken bedrijfsvoeringskosten:*
De raad heeft over het Plan van Aanpak Robuustheid uit de kadernota 2027 een positieve zienswijze gegeven. Met de voorgestelde maatregelen moet de ODNHN alsnog in staat zijn om aan de criteria van het ministerie om robuust te zijn vanaf 1 april 2026, te voldoen.

3. *Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS):*
De raad heeft over het Plan van Aanpak Robuustheid uit de kadernota 2027 een positieve zienswijze gegeven. Door een technische financiële fout zijn de structurele jaarlijkse lasten voor de ZZS € 118.000,- te laag verantwoord. Aangezien voor een aantal deelnemers de ZZS kan worden verrekend met de financiële ruimte in de lumpsum, is het totale effect op de gevraagde bijdrage deelnemers beperkt tot € 43.000,-. Deze technische fout is niet hersteld in de conceptbegroting 2027. Het argument om bij het herijken van de ZZS deze technische fout

mogelijk pas in de conceptkadernota 2028 te herstellen en een verhoogd risico te lopen op een negatief exploitatieresultaat ter grootte van € 43.000,-, is zorgelijk. De ruimte in de lumpsum is gezien de verwachte urenproductie twijfelachtig en wordt zonder overleg ingezet. In beginsel zou de fout gecorrigeerd moeten worden om over de juiste bedragen en het effect voor Medemblik een zienswijze uit te kunnen brengen.

4. *Gewasbeschermingsmiddelen;*
De OD beschouwt de inzet in 2027 als een voorlopige basisinspanning om de eerste aanvragen voor natuur te behandelen en het advies en toezicht hierop te organiseren. Waar eerder werd beargumenteerd dat dit een wettelijke taak is, is deze (nog) niet door de deelnemende gemeenten structureel bij de ODNHN belegd. Uit interne verantwoordingsstukken van de ODNHN blijkt dat de inzet op nieuwe thema's (zoals de afhandeling van handhavingsverzoeken rond gewasbeschermingsmiddelen) thans gebeurt zonder financiële dekking, wat direct ten koste gaat van andere gemeentelijke basistaken. De ODNHN beschouwt dit te goeder trouw als meebewegen met de maatschappelijke druk maar ondermijnt tegelijkertijd het fundament van de afgesproken dienstverlening. Het op orde brengen van de bedrijfsvoering is juist een actueel criterium van het ministerie om robuust te worden en daarmee een kritiek punt voor het algemeen bestuur.

De provincie Noord-Holland is in gesprek om drie van de benodigde vierenhalve voltijd medewerkers voor deze uitbreiding van taken, structureel te borgen. Volgens de impactanalyse van de ODNHN voor de gemeenten een plustaak zijn. 2027 wordt beschouwd als refertejaar om eerst meer grip op het onderwerp te krijgen en om de werkelijke taakomvang te bepalen door ervaring op te doen. Het is daarmee geen wettelijke taak van gemeenten maar een bijdrage van de ODNHN aan een maatschappelijk vraagstuk.

Om verder te voorkomen dat de inzet van de schaarse juridische capaciteit ten koste van andere opgaven gaat en advisering op omgevingsplannen of initiatiefnemers niet kunnen worden ondersteund, is uitbreiding van capaciteit wenselijk. De kosten hiervan kunnen gedeeltelijk worden gedekt uit de leges. De toelichting op de risico's voor de gemeente vanuit de impactanalyse en verdeling naar cultuurgrond is valide.

De inzet had in 2026 ter besluitvorming aan het Algemeen Bestuur moeten worden voorgelegd als wens voor uitbreiding van de taken vanuit de provincie en aan de colleges als uitbreiding van de plustaken. Het belang van Medemblik om samen met de provincie en de andere gemeenten op te trekken in het terugdringen van bestrijdingsmiddelen, weegt zwaarder dan het belang voor het volgen van de juiste stappen in de besluitvorming. In 2027 wordt het algemeen bestuur daarom gevraagd extra alert te zijn over de inzet van capaciteit, het aantal aanvragen en het resultaat.

5. *Indirecte lozingen (incidenteel);*
Het voorstel om in 2027 incidenteel de projectmatige bijdrage van 2024 te continueren, is in lijn met de negatieve zienswijze van de raad op de conceptkadernota 2027. Kanttekening is dat op basis van een evaluatie en ervaringscijfers het algemeen bestuur in 2027 besluit om wel of niet structureel indirecte lozingen als taak te omarmen en vooraf dekking te zoeken voor de begroting 2028 en verder.

6. Ketentoezicht:
Dit onderdeel wordt niet nader gespecificeerd en is daarmee een uitbreiding van bestaande plustaken zonder dat dit effect heeft op de bestaande taken of de dekking vanuit het programma duurzaamheid en de andere deelnemers voor de Actieagenda Circulair Westfriesland 2023-2026. Deze actieagenda wordt momenteel geëvalueerd.
7. In reactie op de negatieve zienswijze over de adviseur water in de kadernota 2027 heeft de ODNHN een impactanalyse ambtelijk gedeeld. Voorheen was uitsluitend de provincie

verantwoordelijk voor het grondwater. Inmiddels hebben ook gemeenten en het hoogheemraadschap een taak gekregen als bevoegd gezag voor de kwaliteit van oppervlaktewater. Dit vloeit voort uit de Europese Kaderrichtlijn Water, die gericht is op de beschikbaarheid van drinkwater en schoon oppervlaktewater en de Waterwet die grotendeels is opgegaan in de nieuwe Omgevingswet.

De ODNHN beargumenteert dat zonder een centrale wateradviseur cruciale coördinatie tussen deze partijen ontbreekt en meer vraagt aan afstemming. Door het aannemen van een adviseur stijgen de jaarlijkse structurele lasten met € 162.000,-. Het hoogheemraadschap is het bevoegd gezag voor het oppervlaktewater en daarmee het belangrijkste gezag en het essentieelst voor het drinkwater. Logischerwijs zou de coördinatie dan daar belegd moeten worden.

8. Bijstelling aanvullende gemeentelijke inkomsten;
In de meerjarenraming is vanaf 2029 rekening gehouden met een structurele efficiencytaakstelling van 5%. Deze taakstelling is te realiseren onder de voorwaarden dat onder andere geïnvesteerd wordt in de verdere ontwikkeling van de organisatie. Deze voorwaarden zijn opgenomen in de conceptbegroting 2027 conform het bestuurlijk vastgestelde plan van aanpak robuustheid.

Over concrete invulling van de maatregelen, de bijbehorende financiële effecten, de consequenties voor de organisatie en de gevolgen voor de deelnemers, dient nog bestuurlijke besluitvorming plaats te vinden. We zien ruimte in de lumpsum, die bestemd was voor het uitvoeren van wettelijke en basistaken ingezet worden op niet gemandateerde taken. Hetalgemeen bestuur wordt opgeroepen te bewaken dat het uitvoeren van de wettelijke en overgedragen basistaken geborgd blijft. Afgelopen jaren is door Medemblik en de provincie Noord-Holland geconstateerd dat dit naar tevredenheid is gedaan.

9. *Toezicht handhaving Wet bodembescherming:*
Dit betreft de herijking van de resterende taken voor de provincie Noord-Holland vanuit de Wet bodembescherming.

10. Groen Staal (Project Heracless):
Het terugdringen van emissies en van overlast voor de omgeving door de overgang naar groen staal mogelijk te maken, vraagt om extra juridische capaciteit voor het opstellen van de ontwerpbeschikking.

11. *Toezicht en Handhaving Natuurlijke Ruimte Ingrepen;*
Door vooraf voorlichting en informatie te geven wil de ODNHN problemen en overtredingen, op een later moment, zoveel mogelijk voorkomen. We verwachten dat het algemeen bestuur een voortgangsrapportage ontvangt met hierin terugkoppelingen van verschillende belanghebbenden over de toegevoegde waarde.

12. *De PM post EML (Energiebesparende Maatregelen Lijst)*
Doordat de subsidies van het Energiebesparingsakkoord (EBA) en de Specifieke Uitkering Toezicht en Handhaving Energiebesparingsplicht (SPUKthe) vanaf 2027 vervallen is overleg gaande hoe een invulling gegeven moet worden aan wet- en regelgeving voor energiebesparing bij bedrijven. Een PM post is hiervoor onwenselijk. Het AB had afgelopen jaar in staat gesteld moeten worden om op basis van een evaluatie vast te stellen welke extra middelen nodig zijn om de doelstellingen te behalen of om de ambitie bij te stellen. Bij het aanvragen van de subsidies tussen oktober 2022 en april 2023 heeft de Rijksoverheid al aangegeven dat de subsidie eindigt per 2027.

13. Werk gebonden personenmobiliteit:
In de begroting 2027 wordt voor de Werkgebonden Personen Mobiliteit (WPM) na het verwerken van de (negatieve) zienswijzen uitgegaan van een zo laag mogelijk ambitieniveau en voorsortering op de mogelijke wetswijziging. Dit leidt tot een lagere gevraagde bijdrage van deelnemers. De totale lasten van de WPM zijn daardoor bijgesteld van € 144.000,- (concept kadernota 2027) naar € 18.000,- (conceptbegroting 2027).

De ODNHN stelt dat grootste deel van deze bijdrage kan worden verrekend binnen de huidige lumpsum. Voor nu is de gevraagde bijdrage aan de deelnemers gedaald van € 42.000,- (concept kadernota 2027) naar € 4.000,- en kan niet via individuele ruimte in de lumpsum verrekend worden. Positief is dat er realistischer wordt begroot. Tegelijkertijd zijn er hierdoor vragen over de ruimte in de lumpsum die er eerder niet was, terwijl voor Medemblik in 2025 de productie van uren van de ODNHN 115% was.

Verwerking zienswijze kadernota 2027 naar begroting 2027

Zienswijze op kadernota 2027:

1. Een positieve zienswijze af te geven op de posten:
    a. Indexatie
    b. Plan van aanpak robuustheid
    c. Herijken bedrijfsvoeringskosten
    d. Zeer zorgwekkende stoffen

2. Een negatieve zienswijze af te geven op de posten:
    a. Werk gebonden personenmobiliteit
    b. Indirecte lozingen
    c. Adviseur water

Reactie gemeenschappelijke regeling op zienswijze kadernota
N.v.t. Het algemeen bestuur heeft de kadernota niet vastgesteld.

Samenvatting doelstellingen

Beleidsmatig
Voldoen aan de landelijke robuustheidscriteria. Daarnaast is harmonisatie van het gemeentelijke takenpakket een belangrijke focus vanaf eind 2026 maatwerk te verminderen en efficiëntie te vergroten.

Financieel
De oorspronkelijke investeringsbehoefte om robuust te worden is herijkt. Met ingang van 2027 is een structurele investering van € 1,6 miljoen per jaar benodigd om te voldoen aan de robuustheidscriteria en de ingezette verbeteringen te borgen.

Samenvatting doelstellingen in relatie tot het Pact van Westfriesland

De beoogde overgang naar één basistakenpakket met zo min mogelijk afwijkingen tussen deelnemers, past bij de wens voor een efficiëntere, transparante uitvoeringsorganisatie.

Algemene bevindingen

De begroting 2027 schetst een beeld van een organisatie die in de greep zit van 'nieuwe' maatschappelijke en juridische ontwikkelingen. Terwijl de basisfinanciering en mandatering niet op orde zijn, geeft de ODNHN vanuit haar verantwoordelijkheden invulling met als doel de vraagstellers zo goed mogelijk te ondersteunen. De kadernota 2027 is niet door het algemeen bestuur vastgesteld en de begroting 2027 is 9 dagen later aangeleverd dan is afgesproken.

Er zijn schriftelijk vragen gesteld over een verschil van € 260.000,- in de begroting 2027 tussen de bijdrage van de deelnemers (p.39) en de overige inkomsten (p.40) vergeleken met het overzicht van de baten (p.38). De ODNHN heeft aangegeven 11 mei 2026 met een reactie te komen. De reactie komt daarmee te laat om deze zienswijze bij te stellen.

Financiële consequenties

a. Gemeentelijke bijdrage.
In het overzicht is het startpunt voor 2026 een bijdrage van € 1.749.000,-. Op basis van de begroting 2026 van de Omgevingsdienst was dit € 1.757.000,-. Dit namen wij ook op in onze begroting.

De bijdrage voor de gemeente Medemblik bedraagt in 2027 volgens de geldende verdeelsleutel € 2.059.000,-.

Dit maakt dat de bijdrage 2027 stijgt met € 302.000,- in vergelijking met 2026 en bestaat uit:
- Indexatie: € 139.000,-
- Robuustheid: € 96.000,-
- Herijking bedrijfsvoeringskosten: € 59.000,-
- Adviseur water: € 16.000,-

De algemene reserve per 1 januari 2026 wordt begroot op € 361.000, -.

b. Kengetallen.
1. Netto schuldquote: 0,69%.
Een ratio van 1% of lager wordt gekwalificeerd als voldoende. Meerjarig voldoet de ODNHN NHN aan deze norm en is gelijk aan de Netto schuldquote gecorrigeerd voor verstrekte leningen.

2. Solvabiliteitsratio: 11,83%.
Een hoge ratio betekent dat de organisatie relatief veel eigen vermogen heeft en goed in staat is om aan de financiële verplichtingen te voldoen. Met een percentage tussen de 0% en 20% valt de ODNHN in de meest risicovolle categorie. In de begroting is rekening gehouden met een algemene reserve van maximaal 2,5% van de exploitatielasten. Deze reservepositie is relatief laag vergeleken met de financiële verplichtingen.

3. Structurele exploitatieruimte: 0,00%.
Bij de ODNHN zijn de structurele baten in principe gelijk aan de structurele lasten. Tegenvallers kunnen niet worden opgevangen.

Risico's

Beleidsmatig.
Het grootste risico is momenteel de verborgen verdringing van de basisdienstverlening. Aangezien de ODNHN in de beantwoording van vragen over de impactanalyse openlijk toegeeft juristen in te zetten op niet-gedekte verzoeken inzake gewasbescherming, worden de wettelijke (gefinancierde) opdrachten van de gemeenten uitgesteld.

De provincie Noord-Holland heeft in haar zienswijze op de conceptkadernota 2027 een structurele taakstelling ter hoogte van € 1.000.000,- aangekondigd vanaf 2027 voor de vier omgevingsdiensten in Noord-Holland. De provincie gaat meer investeren, maar verwacht wordt dat in 2027 € 250.000,- en vanaf 2028 en € 500.000,- minder wordt besteed aan enkele PLUS-taken van de ODNHN, dan is gevraagd.

De gesprekken zijn hiervoor gestart, maar het effect van deze taakstelling is niet verwerkt in de conceptbegroting 2027.

Weerstandsvermogen.
De Algemene Reserve kan met € 361.000,- de gekwantificeerde risico's (€ 505.000,-) niet dragen.

Financieel.
Bij het opstellen van de conceptkadernota 2027 is bij de ZZS een technische financiële fout opgetreden. Daardoor zijn per abuis de structurele jaarlijkse lasten voor de ZZS € 118.000,- te laag verantwoord. Aangezien voor een aantal deelnemers de ZZS kan worden verrekend met de financiële ruimte in de lumpsum, is het totale effect op de gevraagde bijdrage deelnemers beperkt tot € 43.000,-. Deze technische fout is niet hersteld in de begroting 2027. Bij herijking van de ZZS wordt deze technische fout meegenomen en mogelijk in de conceptkadernota 2028 hersteld. ODNHN NHN loopt hierdoor wel een verhoogd risico op een negatief exploitatieresultaat ter grootte van € 43.000,-.

Daarnaast vormt de structurele efficiencytaakstelling van 5% (vanaf 2029) een financieel risico: Het realiseren hiervan hangt af van de instemming van gemeenten om lokaal maatwerk te verminderen en harmonisatie te accepteren. Als deze harmonisatie bestuurlijk mislukt, zal het structurele gat van deze 5% alsnog via de deelnemersbijdragen moeten worden opgevuld.

Op grond van de toezichtkaders van de Provincie Noord-Holland (als financieel toezichthouder) dient een begroting structureel en reëel sluitend te zijn (structurele baten dekken de structurele lasten). De ontwerpbegroting van de ODNHN vertoont op twee vlakken een spanningsveld met deze regelgeving:
1. De PM-post Energiebesparing bij bedrijven (EML). De ODNHN heeft de kosten voor energiebesparing als 'PM' (Pro Memorie) post opgenomen, aangezien de Rijkssubsidies (EBA en SPUK) in 2027 stoppen en de structurele beheerfase financieel onzeker is.

2. Vanuit het BBV (Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) is het niet toegestaan om voorzienbare wettelijke en structurele taken op 'PM' te laten staan in een vastgestelde begroting, omdat dit een verborgen tekort impliceert. Omdat de deelnemers garant staan en instemmen met de begroting wordt naar verwachting geaccepteerd dat de ODNHN voorstelt om in 2027 achteraf via een incidentele bijdrage geld te vragen.

Gemeenten dienen daarom de ODNHN dringend te verzoeken vóór vaststelling van de begroting scenario's kwantitatief uit te werken, zodat het beslag op het gemeentefonds en de vereiste financiële dekking transparant in de begroting van zowel de ODNHN als de deelnemers worden geborgd. Een PM-post voor een omvangrijke wettelijke taak maakt de begroting in feite niet structureel sluitend en zou ter besluitvorming aan het algemeen bestuur moeten worden voorgelegd.

Hoewel de FUGR (Financiële Uitgangspunten Gemeenschappelijke Regelingen) stelt dat de algemene reserve maximaal 2,5% van de lasten mag bedragen, vereist het financieel toezicht van de provincie dat de reserve voldoende moet zijn om de gekwantificeerde risico's af te dekken. De door de ODNHN zelf berekende risico's bedragen structureel € 505.000,- (zoals claims en datalekken). Met een reserve van € 361.000,- is de beschikbare weerstandscapaciteit ontoereikend (ratio is in 2025 reeds gekwalificeerd als 'onvoldoende' of 'ruim onvoldoende' met een score van 0,71 of lager). Wordt besloten het resultaat van 2025 ten laste te leggen van de algemene reserve daalt de score tot 0.29.

Elke onverwachte financiële tegenvaller zal daarom in 2027 leiden tot een verplichte naheffing voor de deelnemende gemeenten op basis van artikel 35 van de Gemeenschappelijke Regeling.