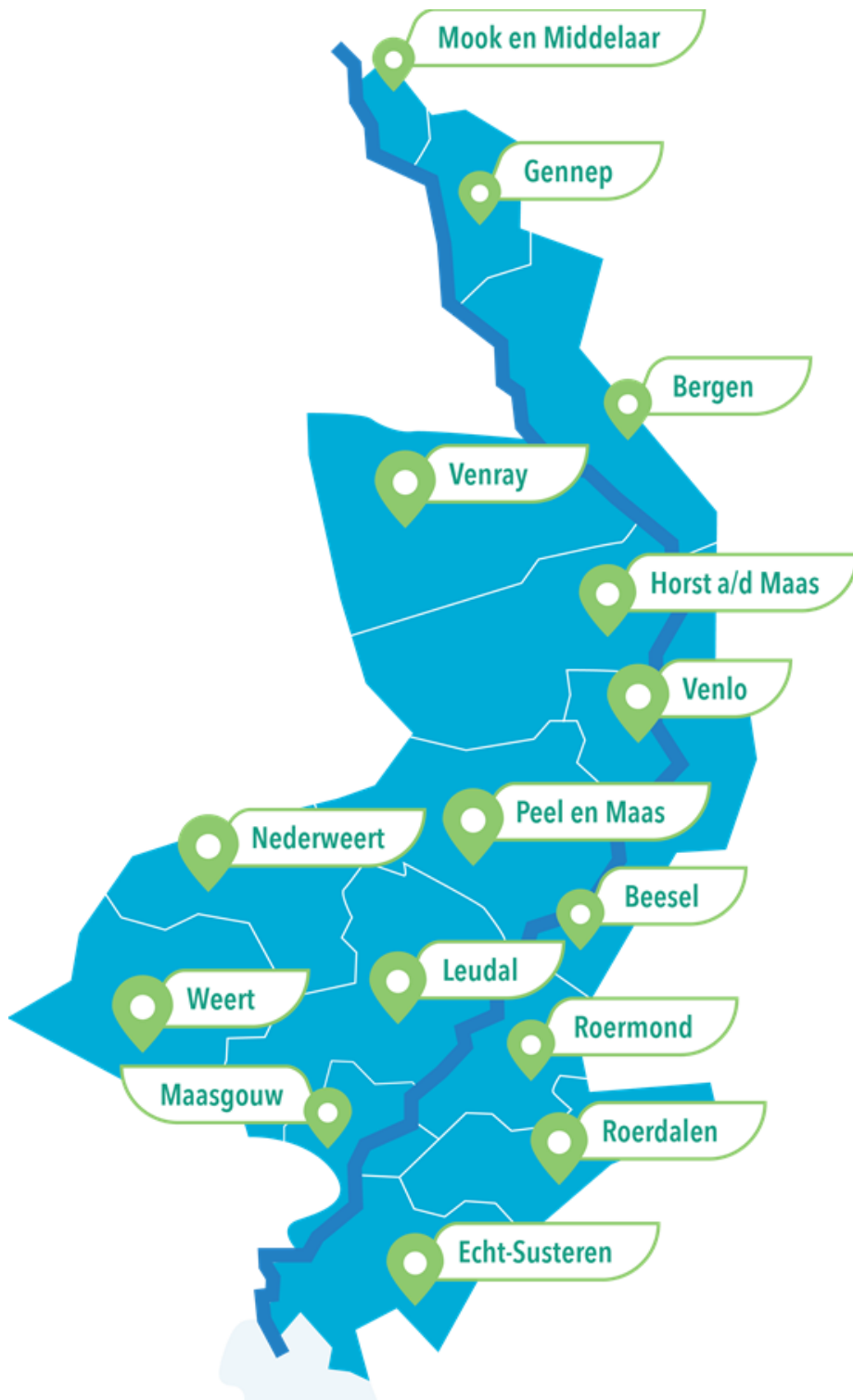


# Kadernota 2027

Omgevingsdienst Noord- en Midden- Limburg



# 1. Inleiding

De Omgevingsdienst Noord- en Midden-Limburg (ODNML) is een samenwerkingsverband tussen de 15 gemeenten in Noord- en Midden-Limburg en de provincie Limburg. De ODNML is (sinds 2026) de rechtsopvolger van de Regionale Uitvoerings Dienst Limburg Noord (RUD-LN).

In de Wet gemeenschappelijke regeling is vastgelegd dat het Algemeen Bestuur voor 30 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders toestuurde naar de raden en staten van haar deelnemers.

In de voorliggende kadernota 2027 zijn de uitgangspunten voor de begroting 2027 opgenomen. Daarnaast is ervoor gekozen om beleidsmatige uitgangspunten, die doorgaans in een afzonderlijke bestuurlijke nota weerstandsvermogen en risicomanagement worden opgetekend, in deze kadernota op te nemen.

De voorliggende kadernota is tot stand gekomen in samenwerking en na afstemming met het lijnmanagersoverleg (LMO) en de financieel adviseurs van de deelnemers. De ontwerpbegroting 2027 wordt nader uitgewerkt in het eerste kwartaal van 2026 en wordt vervolgens, ter zienswijze, verstrekt aan de raden en staten van onze deelnemers.

Het jaar 2027 is het eerste volledige jaar waarin de robuuste omgevingsdienst ODNML operationeel is. Dat betekent dat de robuustheidscriteria die vanaf 1 april 2026 gelden voor alle Nederlandse omgevingsdiensten onverkort van toepassing zijn op de kaderstelling voor 2027 en de daaropvolgende jaren. Dit betekent ook dat we ervan uitgaan dat de provincie Limburg dan op reguliere wijze participeert in onze gemeenschappelijke regeling.

## 2. Doelstelling, takenpakket en werkwijze ODNML

De Omgevingsdienst Noord- en Midden-Limburg (ODNML) start in 2026 als één gezamenlijke organisatie van vijftien gemeenten en de provincie Limburg. Daarmee zetten we een grote stap: we brengen alle kennis, ervaring en vakmensen uit de regio samen in één fysieke dienst. Dat is een stevige verandering voor medewerkers, teams en partners.

In 2027 bouwen we verder aan het solide fundament dat in de startfase is gelegd. Collega's landen in hun nieuwe rol, teams vinden hun vorm en de nieuwe cultuur krijgt steeds beter betekenis met Veiligheid, Vertrouwen, Vakmanschap en Verantwoordelijkheid als leidende waarden. Tegelijkertijd groeit de organisatie door en verdiepen onze milieutaken zich in een tempo dat vraagt om wendbaarheid, innovatie en vakmanschap. 2027 wordt daarmee een jaar van verder bouwen, verbinden en professionaliseren - samen met onze medewerkers, onze partners (gemeenten en de provincie) en de regio waarvoor wij werken.

2027 is een cruciaal jaar voor ODNML. De organisatie groeit naar circa 150 medewerkers en het milieutakenpakket wordt technischer en urgenter. De combinatie van personele groei, hoge landelijke kwaliteitsnormen, digitalisering, innovatie, partnerschap en maatschappelijke opgaven vraagt om structurele investeringen in mensen, kennis en samenwerking. Door stevig in te zetten op opleiding, procesborging, innovatie, samenwerking en nabijheid bouwt ODNML verder aan een stabiele en toekomstbestendige omgevingsdienst die haar milieutaken met kwaliteit, betrouwbaarheid en vakmanschap uitvoert.

### 2.1 Missie en visie

In het Bedrijfsplan op hoofdlijnen dat door het Algemeen Bestuur op 26 juni 2025 werd vastgesteld zijn de missie en visie van de ODNML als volgt opgetekend:

*De Omgevingsdienst Noord- en Midden-Limburg is een dienstverlenende organisatie dichtbij. We werken met passie en 'vak-mens-schap' aan de milieu uitvoeringstaken op het gebied van vergunningen, toezicht, en handhaving en aan de advisering aan onze deelnemers. Dit alles doen we om een bijdrage te leveren aan een gezonde, duurzame en veilige leefomgeving. Daarbij zijn verbinding, verantwoordelijkheid, vrijheid en vertrouwen belangrijke kernwaarden voor ons eigen handelen én voor de mensen voor wie we het doen. We ontwikkelen onszelf continu, met elkaar en met onze buitenwereld. Wij zijn er voor onze omgeving en dragen in verbinding met inwoners en ondernemers bij aan een gezonde, duurzame en veilige leefomgeving.*

**In één oneliner: 'Omgevingsdienst Noord- en Midden-Limburg: duurzaam dichtbij'**

De missie en visie zijn vertaald naar 7 statements over wie wij willen zijn. Voor onze medewerkers en bestuurders in de ODNML. Maar ook voor onze collega's en bestuurders van de deelnemende partnerorganisaties. En voor de mensen voor wie en met wie wij het werk doen: onze inwoners en ondernemers. Dit vraagt om verantwoordelijkheid van alle betrokkenen.

### Ons DNA: de 7 statements over wie we willen worden



Wij zijn een organisatie van dienstverlenende vakmensen



Wij dragen bij aan een gezonde, schone en veilige leefomgeving voor nu en in de toekomst



Wij werken doelgericht met de regels, niet enkel volgens de regels



Wij hebben robuust de basis op orde



Wij gaan effectief en efficiënt om met gemeenschapsgeld



Wij geloven in samenwerking onderling en met buiten



Wij doen wat we zeggen en zeggen wat we doen



De omgevingsdienst heeft een belangrijke taak in de uitvoering van de wettelijke milieutaken. Deze zijn benoemd in het Omgevingsbesluit. Het zogenoemde basistakenpakket bestaat uit taken die gemeenten en provincies verplicht moeten onderbrengen bij een omgevingsdienst. Daarnaast beschrijven robuustheidscriteria de minimale omvang van een omgevingsdienst om hun taken kwalitatief/kwantitatief goed uit te kunnen voeren. Waarbij de inzet aan de landelijke kwaliteitscriteria 3.0 moet voldoen.

Het is van groot belang dat er een geborgde kwaliteit van uitvoering is voor alle vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) taken. Daarom zijn er landelijk kwaliteitscriteria opgesteld. Deze kwaliteitscriteria zijn van toepassing op alle wettelijke VTH-taken dus ook op de basistaken van omgevingsdiensten en de VTH-milieutaken van de provincies en gemeenten. In de kwaliteitscriteria wordt beschreven waar medewerkers aan moeten voldoen. Er worden eisen gesteld aan de kritieke massa.

Dit betekent dat er twee gekwalificeerde medewerkers per deskundigheidgebied werkzaam moeten zijn. Gekwalificeerde medewerkers verrichten meer dan het aantal 'vliegreuren' per jaar en voldoen aan de opleidings- en bijscholingseisen en aan competenties.

## **2.2 Partnerschap**

### *Nabijheid en partnerschap met de deelnemers*

Een sterke onafhankelijke omgevingsdienst bestaat niet alleen uit vakmanschap en interne stabiliteit, maar vooral uit een hechte verbinding met de deelnemers waarvoor zij werkt. In 2027 blijft het versterken van de nabijheid tot gemeenten en de provincie Limburg daarom een belangrijk aandachtspunt. ODNML wil voor bestuurders, beleidsmedewerkers en uitvoerende collega's een partner zijn die gemakkelijk bereikbaar is, meedenkt en proactief ondersteuning biedt bij milieuvraagstukken.

Nabijheid betekent dat wij weten wat er speelt in de regio, dat we begrijpen welke opgaven en prioriteiten deelnemers hebben en dat we zichtbaar zijn op de momenten die ertoe doen. Dit vraagt om structurele afstemming, regelmatig contact en aanwezigheid in lokale netwerken. Niet alleen formeel, via overlegstructuren, maar vooral informeel en laagdrempelig: collega's van gemeenten en provincie moeten ons eenvoudig kunnen vinden voor advies of duiding.

Partnerschap betekent dat we niet naast, maar samen met de deelnemers werken aan een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving. ODNML brengt daarbij actuele milieukennis, inhoudelijke expertise en uitvoeringskracht in, zodat gemeenten en de provincie hun wettelijke en maatschappelijke taken stevig kunnen uitvoeren. De omgevingsdienst denkt mee over de ontwikkeling van beleid, de praktische haalbaarheid van plannen en de uitvoerbaarheid van vergunning- en toezichtprocessen.

In 2027 zetten we daarom in op het verder versterken van onze relatie met de deelnemers door actieve communicatie, regionale kennisdeling, gezamenlijke casuïstiekbesprekingen en het tijdig signaleren van trends en risico's. Door zichtbaar, benaderbaar en inhoudelijk sterk aanwezig te zijn, bouwen we aan vertrouwen en aan een duurzaam partnerschap waarin kennis, ervaringen en verantwoordelijkheden gedeeld worden.

### 3. Beleidskaders en ontwikkelingen

De kadernota 2027 wordt in december 2025 door het Dagelijks Bestuur en in maart 2026 door het Algemeen Bestuur vastgesteld. In onderstaande paragrafen zijn de beleidskaders benoemd die een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van de VTH-taken door de ODNML.

#### 3.1 Organisatorische ontwikkelingen

##### *Een groeiende en lerende organisatie*

Met de start van ODNML in 2026 ontstaat een nieuwe regionale omgevingsdienst waarin vijftien gemeenten en de provincie Limburg hun krachten bundelen. In 2027 staat de organisatie voor de opgave om door te groeien van circa 125 naar ongeveer 150 medewerkers. Deze groei is noodzakelijk om het brede pakket aan milieutaken duurzaam en kwalitatief te kunnen uitvoeren, terwijl richting 2030 een verdere doorgroei naar ten minste 225 medewerkers wordt voorzien.

De organisatie bevindt zich daarbij nog midden in een transitiefase. Nieuwe medewerkers moeten hun plek vinden, bestaande teams ontwikkelen hun onderlinge samenwerking en werkprocessen worden steeds verder aangescherpt. Omdat medewerkers afkomstig zijn uit verschillende organisaties, ontstaan verschillen in werkwijzen en cultuur.

In 2027 ligt de nadruk daarom op het versterken van teamcohesie, het verduidelijken van rollen en verantwoordelijkheden en het concreet invulling geven aan de kernwaarden. Deze waarden moeten richting geven aan het dagelijkse handelen en herkenbaar worden in houding, gedrag en samenwerking.

##### *Arbeidsmarktkrapte, strategische werving en behoud*

De krapte op de arbeidsmarkt voor milieuprofessionals blijft groot en bepaalt in belangrijke mate de ontwikkelruimte van ODNML in 2027. Er is een groeiende vraag naar ervaren vergunningverleners, toezichthouders, juristen, milieukundigen en dataspecialisten, terwijl het aanbod beperkt is. Hierdoor moet ODNML zich nadrukkelijk profileren als aantrekkelijke werkgever in een concurrerende markt.

Dit vraagt om een onderscheidende werkgeverspropositie waarin onze cultuurwaarden, ontwikkelkansen en maatschappelijke relevantie centraal staan. Tegelijkertijd richt de organisatie zich op een bredere instroom dan alleen ervaren specialisten. Ook trainees, starters en zij-instromers worden in 2027 actief aangetrokken om de toekomstige capaciteit te waarborgen. Werving en behoud gaan daarbij hand in hand: medewerkers moeten perspectief ervaren, zich kunnen ontwikkelen en een werkdruk hebben die bijdraagt aan werkplezier. Door in te zetten op loopbaanontwikkeling, professionalisering en aandacht voor vitaliteit kan ODNML medewerkers duurzaam binden en behouden.

##### *Leren, ontwikkelen en deskundigheidsborging*

Omdat een aanzienlijk deel van de toekomstige medewerkers nieuw is in het vakgebied, blijft investeren in leren en ontwikkelen een structurele voorwaarde voor het succes van de organisatie. Nieuwe medewerkers moeten binnen afzienbare tijd worden opgeleid tot een productief niveau. De Omgevingsdienst NL Academy vormt hiervoor het fundament, met landelijke basisopleidingen, specialistische modules en uniforme leerlijnen.

ODNML vult deze basis aan met een intern ontwikkelprogramma waarin praktijkbegeleiding, coaching, toetsmomenten en gezamenlijke casuïstiekbesprekingen centraal staan. Voor ervaren medewerkers wordt ingezet op verdere professionalisering en het ontwikkelen van mentorschap, zodat zij een actieve rol kunnen spelen in de begeleiding van nieuwe collega's. Daarnaast werkt de organisatie bewust aan een lerende cultuur waarin kennisdeling, themasessies en collegiale consultatie bijdragen aan duurzame deskundigheid.

##### *Werkdruk, begeleiding en productiviteit*

De combinatie van organisatiegroei, rolontwikkeling en instroom van nieuwe medewerkers brengt extra werkdruk met zich mee. Teams bestaan in 2027 uit een mix van ervaren medewerkers en collega's in opleiding. Dit betekent dat ervaren medewerkers tijd besteden aan begeleiding, kwaliteitscontrole en gezamenlijke casuïstiek, wat tijdelijk ten koste gaat van directe productie.

Om dit in balans te houden is het noodzakelijk dat werkdruk actief wordt bewaakt en dat planning, taakverdeling en prioriteiten zorgvuldig worden afgestemd. Een realistische capaciteitsinschatting waarin expliciet ruimte is voor opleiding en begeleiding, helpt om een evenwicht te vinden tussen productiviteit en kwaliteit. Aandacht voor werkplezier, vitaliteit en teamontwikkeling draagt bij aan duurzame inzetbaarheid en behoud van medewerkers.

### *Procesontwikkeling en organisatorische stabiliteit*

Als jonge organisatie heeft ODNML in 2027 behoefte aan verdere stabilisatie van processen en systemen. Werkprocessen moeten worden aangescherpt en eenduidig toegepast om medewerkers houvast te bieden en de kwaliteit van de uitvoering te borgen.

Dit gebeurt in nauwe samenwerking met medewerkers en teamleiders. Door processen helder te beschrijven, digitale workflows te optimaliseren en de ketensamenwerking met gemeenten, provincie en waterschappen te versterken ontstaat meer rust, voorspelbaarheid en efficiëntie. Dit draagt bij aan een stabielere organisatie waarin medewerkers zich beter kunnen richten op hun kerntaken.

## **3.2 Inhoudelijke ontwikkelingen**

Naast de organisatorische en personele uitdagingen staat ODNML in 2027 voor een intensivering van haar milieutaken. De maatschappelijke opgaven worden technischer, urgenter en meer verweven met elkaar. Hoe we hieraan uitvoering zullen geven zal worden bepaald in het op te stellen regionale uitvoeringbeleid. Hieronder worden de belangrijkste inhoudelijke ontwikkelingen uiteengezet.

### *Waterkwaliteit en indirecte lozingen – opgave richting KRW 2027*

Indirecte lozingen – lozingen van bedrijfsafvalwater op het riool – vormen een belangrijk maatschappelijk aandachtspunt. Door jarenlange beperkte inzet is de druk op de waterkwaliteit toegenomen. De deadline van de Kaderrichtlijn Water (KRW) eind 2027 maakt versterking noodzakelijk.

### *Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) – groeiende urgentie en noodzaak tot kennisversterking*

ZZS vormen een toenemende bedreiging voor gezondheid en milieu. Het aantal stoffen dat onder ZZS-regelgeving valt neemt toe, en veel bedrijven hebben beperkt inzicht in welke stoffen zij precies gebruiken of lozen. Hierdoor kunnen risico's ontstaan voor mens, water, lucht en bodem, soms zonder dat bedrijven zich daarvan bewust zijn.

### *Luchtkwaliteit – versterkte monitoring en voorbereiding op nieuwe normen*

De aangescherpte Europese normen voor luchtkwaliteit die in 2030 van kracht worden, maken 2027 tot een belangrijk voorbereidingsjaar. De nieuwe grenswaarden voor stikstofdioxide, PM<sub>2,5</sub> en PM<sub>10</sub> stellen hogere eisen aan monitoring, analyse en beleidsmatige duiding. Vooral in de nabijheid van industrie en intensieve veehouderij kunnen overschrijdingen ontstaan.

### *Stikstof – een blijvende opgave binnen de milieutaken*

De stikstofproblematiek blijft ook in 2027 een complexe opgave.

Hoewel de Provincie Limburg verantwoordelijk is voor natuurvergunningen en de gebiedsgerichte aanpak, speelt ODNML een belangrijke rol binnen de milieutaken. De organisatie beoordeelt emissies van agrarische en industriële activiteiten, voert toezicht uit en levert betrouwbare emissie- en toezichtdata die essentieel zijn voor provinciale gebiedsprocessen.

De regio kent een hoge dichtheid aan agrarische bedrijven, industriële bronnen en stikstofgevoelige natuurgebieden. Dit vraagt om nauwkeurige emissiebeoordelingen en technisch inhoudelijk toezicht. Medewerkers moeten actuele kennis hebben van emissie-reducerende technieken, emissiefactoren en relevante jurisprudentie. Toezicht verschuift van administratieve controles naar inspecties gericht op de werking van technische maatregelen en naleving van emissie-eisen. Intensieve samenwerking met provincie Limburg, het waterschap, gemeenten en omliggende omgevingsdiensten blijft noodzakelijk voor een consistente en effectieve uitvoering.

### *Omgevingsdienst NL (ODNL)*

De ODNML is lid van deze vereniging (van directeuren van) Omgevingsdiensten. De ODNL heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld tot een platform dat ondersteuning biedt aan de aangesloten diensten, landelijke projecten coördineert, subsidie voor bepaalde projecten verdeelt, kennis ontwikkelt (kennisnet) en gesprekspartner voor ministerie (I&W) en VNG is. Ook bij de verbeteringen in het VTH-stelsel, het IBP, heeft ODNL een prominente regisserende rol.

Het programmabureau van ODNL is de spil in de kennisdeling en bij coördinatie van landelijke projecten en subsidiestromen. De verwachting is dat in 2027 alle omgevingsdiensten (en dus ook de ODNML) intensief samenwerken met ODNL, niet in de laatste plaats met de opleidingentak van ODNL (de ODNL-academie).

### *Robuuste omgevingsdienst ODNML*

De commissie Van Aartsen heeft onderzoek gedaan naar de kwaliteit van het VTH-stelsel in Nederland. De commissie heeft in haar rapport "Om de leefomgeving" (4 maart 2021) aangegeven dat een sterker en onafhankelijker VTH-stelsel nodig is om vermijdbare schade aan het leefmilieu te voorkomen.

Vanaf 1 april 2026 dienen alle omgevingsdiensten in Nederland, en daarmee dus ook de ODNML, te voldoen aan de onderstaande robuustheidscriteria. Ook in 2027 zal hieraan gewerkt moeten worden en uitvoering aan gegeven moeten worden.

1. De omvang van het regionaal werkprogramma, gecombineerd met het percentage medewerkers in eigen dienst. Deze omvang is minimaal € 16,5 miljoen (inclusief overhead en prijspeil 2023) en 80% van de medewerkers in het primaire proces is in dienst van de organisatie.
2. De dienst voldoet aan geldende kwaliteitscriteria VTH voor zowel basistaken als plustaken.
3. De dienst heeft voldoende aandacht, capaciteit en budget voor innovatie, blijkend uit de aanwezigheid van een (meerjarige) innovatieagenda en vrij besteedbaar budget voor innovatie. Het percentage voor het innovatiebudget is 1% van de begroting.
4. De dienst kan risico's en veranderingen in de omvang van het overgedragen takenpakket opvangen door het aanhouden van buffers (weerstandsvormogen). Dit blijkt uit afdoende algemene reserve voor geïdentificeerde risico's en onverwachte operationele tegenvallers en expliciete afspraken over uitname. De weerstandsratio heeft een minimale waarde van 0,8 en een streefwaarde van 1,0.
5. De dienst kan een relatie leggen tussen werk, mensen en geld. Er wordt informatiegestuurd gewerkt. Dat komt tot uitdrukking in het percentage van de uitvoeringsformatie VTH voor business intelligence en opleidingsbudget van 3% van de loonsom.
6. De dienst past bij de identiteit van het werkgebied en er is sprake van samenhang (coherentie) in het takenpakket en logica in het geografisch werkgebied. De maatschappelijke opgave staat centraal.

Het door het Algemeen Bestuur op 26 juni 2025 omarmde Bedrijfsplan op hoofdlijnen stelde zicht ten doel om aan deze criteria te voldoen. Op het moment dat de voorliggende kadernota is opgesteld (najaar 2025) staat deze doelstelling nog fier overeind.

### **3.3 Innovatie**

#### *Werken aan een toekomstbestendige omgevingsdienst*

Innovatie wordt in 2027 een steeds belangrijker onderdeel van het werk van ODNML. De technologische ontwikkelingen in het milieudomein gaan snel en de behoefte aan datagedreven sturing groeit. Om hier effectief op in te spelen, werkt ODNML met een eigen Innovatieagenda, waarin de belangrijkste thema's, technologieën en werkmethoden voor de komende jaren zijn vastgelegd.

De Innovatieagenda richt zich op digitale transformatie, versterking van kwaliteit en uniformiteit, en innovatie binnen maatschappelijke opgaven. Instrumenten zoals sensortechnologie, realtime monitoring, data-analyse, digital twins en AI worden steeds vaker toegepast in toezicht, handhaving en vergunningverlening. Daarnaast wordt gewerkt aan standaardisatie van dataverzameling, uniforme werkmethoden en nieuwe risicobeoordelingsinstrumenten.

Innovatie wordt niet als los project uitgevoerd, maar geïntegreerd in het dagelijkse werk. Via pilots, trainingen en werkgroepen worden medewerkers actief betrokken bij het ontwikkelen en testen van nieuwe middelen. Hierdoor wordt innovatie een vast onderdeel van het vakmanschap van ODNML.

## 4. Financiële uitgangspunten

In dit hoofdstuk worden de financiële uitgangspunten voor de begroting 2027 benoemd.

### 4.1 Algemeen

- Het belangrijkste uitgangspunt voor de meerjarenbegroting 2027-2030 is dat de baten en lasten in evenwicht zijn, zodat er meerjarig een sluitende begroting ligt. Dit is tevens een voorwaarde voor repressief toezicht.
- De op te stellen (ontwerp-)begroting 2027 is de eerste begroting volledige (12-maands) van de ODNML die aan de robuustheidscriteria voldoet.
- De meerjarenraming 2028-2030 is opgesteld in contante prijzen (prijspeil 2027).
- In het Bedrijfsplan is aangegeven dat de ODNML in 2026 start met een 80%-versie van de begroting. Voor 2027 wordt gestreefd naar een invulling van 85% van de begroting.
- De declarabiliteitsnorm bedraagt 1.300 uur per fte (in het primaire proces). Uitgangspunt is dat deze norm (via een ingroeimodel, zoals genoemd in het Bedrijfsplan) vanaf 2030 ligt op 1.350 uur per fte.

### 4.2 Baten

- De hoofdmoot van de baten bestaat uit de bijdragen van de deelnemende organisaties. Dit is een vergoeding voor de werkzaamheden die de ODNML uitvoert.
- Jaarlijks wordt het bedrijvenbestand van onze deelnemers geactualiseerd. De verdeling van de deelnemersbijdragen is hier grotendeels gebaseerd.
- Er vindt geen nacalculatie plaats. Dat wil zeggen dat er geen individuele eindafrekening wordt opgesteld per deelnemer.
- Naast deelnemersbijdragen wordt er, in beperkte mate, rekening gehouden met rentebaten en eventueel met subsidie inkomsten.

### 4.3 Lasten

De opzet van de robuuste begroting bestaat voor 87% uit personeelsgerelateerde kosten. Salarissen zijn daar veruit het grootste onderdeel van, namelijk 63%. Dit betekent dat 63% van de begroting de indexering voor de loonkosten volgt en 37% de indexering voor de prijzen.

De formatie van de ODNML is vastgesteld op 174,1 fte. Deze is als volgt onderverdeeld:

- Primair proces: 135,8 fte 78% van het totaal
- Overhead: 38,3 fte 22% van het totaal

Uitgaande van een 85%-benadering voor 2027, is de streefwaarde voor de bezetting in 2027 als volgt:

- Primair proces: 115,4 fte 78% van het totaal
- Overhead: 32,6 fte 22% van het totaal
- Totaal 148,0 fte

### 4.4 Kostenontwikkeling

Voor de indexering van loon-en prijsstijgingen wordt uitgegaan van de meest actuele raming van het Centraal Plan Bureau. In de macro economische verkenning (MEV) 2026, gepubliceerd in september 2025, zijn de meest actuele ramingen als volgt:

- loonvoet sector overheid 2,9% weging 67%
- prijs materiele overheidsconsumptie (imoc) 2,4% weging 33%

De toe te passen indexering in de begroting 2027 (ten opzichte van 2026) komt hierdoor uit op 2,7%.

### 4.5 Ontwerpbegroting 2027

De Kadernota 2027 is het fundament voor de begroting 2027. De ontwerpbegroting 2027 met de bijbehorende meerjarenraming 2028 – 2030 wordt opgesteld in het 1<sup>e</sup> kwartaal van 2026. Het ontwerp wordt ter zienswijze aangeboden aan alle deelnemers. De definitieve versie van de begroting 2027 wordt, vergezeld van een reactienota op de ontvangen zienswijzen, aan het Algemeen Bestuur ter vaststelling aangeboden.

Mocht blijken dat bij het opstellen van de ontwerpbegroting 2027 een of meerdere uitgangspunten uit de kadernota significant bijgesteld dient te worden, dan wordt dit expliciet toegelicht in de ontwerpbegroting.

## 5. Weerstandsvermogen en risicomangement

Een van de robuustheidscriteria waar alle Nederlandse omgevingsdiensten vanaf 1 april 2026 aan moeten voldoen heeft betrekking op het weerstandsvermogen. Noch de RUD Limburg-Noord, noch de ODNML heeft hierover tot op heden beleidsmatige uitgangspunten vastgesteld. Dergelijke uitgangspunten zijn nodig om te kunnen bepalen hoe het weerstandsvermogen van de ODNML er uit ziet en of dat voldoet aan de gestelde criteria.

### 5.1 Inleiding

Het *Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies (Bbv)* bevat voorschriften over de inrichting van de begroting, het jaarverslag en de jaarrekening. In titel 2.3 van het Bbv worden de verplichte paragrafen uitgewerkt. De paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is er daar één van.

Deze paragraaf dient ten minste te bevatten:

- een inventarisatie van de weerstandscapaciteit;
- een inventarisatie van de risico's;
- het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's;
- een kengetal voor de:
  - netto schuldquote;
  - netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
  - solvabiliteitsratio;
  - grondexploitatie;
  - structurele exploitatieruimte;
  - belastingcapaciteit.
- een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie.

Noch in de financiële verordening, noch in de Gemeenschappelijke Regeling van de Omgevingsdienst Noord- en Midden- Limburg zijn bepalingen opgenomen over een (beleids-)nota weerstandsvermogen en risicomangement. Dit laat onverlet dat tot op heden zowel in de begroting als in de jaarrekening een toelichting wordt gegeven over het weerstandsvermogen: welke risico's worden gelopen en welke weerstandscapaciteit staat hier tegenover.

In de voorliggende nota wordt ingegaan op de wijze waarop de ODNML aan dit beleid voldoet en wordt er aandacht geschonken aan:

- Doelstellingen
- Risicomangement
- Weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit
- Algemene reserve
- Financiële kentallen

Het Algemeen Bestuur stelt deze beleidsmatige kaders vast en het Dagelijks Bestuur is verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid over het weerstandsvermogen en risicomangement.

De voorliggende nota kent de volgende doelstellingen:

- Kaderstelling en beleidsuitgangspunten
- Uitvoeren integraal risicomangement
- Beheersen risico's
- Voldoen aan wet- en regelgeving

Het Bbv laat gemeenten, provincies en gemeenschappelijke regelingen vrij in het inkleuren van de begrippen risico, weerstandscapaciteit en weerstandsvermogen. Ieder van deze organisaties mag zelf risico's en de weerstandscapaciteit in beeld brengen. Het is niet mogelijk om in het algemeen aan te geven welke risico's een "gemiddelde omgevingsdienst" loopt en wat tot de weerstandscapaciteit gerekend moet worden.

*Een risico wordt gedefinieerd als een onzekere ongewenste gebeurtenis, waardoor het realiseren van de organisatiedoelstellingen en –strategie in gevaar komt.*

Als er zekerheid bestaat over het voordoen van een gebeurtenis, is er geen sprake meer van een risico. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop met de (financiële) effecten van een dergelijke gebeurtenis moet worden omgegaan.

Voorts dient vermeld te worden dat het weerstandsvermogen niet betekent dat er middels deze Kadernota een extra financiële injectie vanuit de GR-partners benodigd is. De GR-partners dekken deze risico's nu namelijk zelf in hun huidige begroting af. Aangezien het risico per 1 april 2026 naar de ODNML verschuift, is deze specifieke (interne) risicoafdekking straks niet meer nodig.

## 5.2 Risicomanagement

Risicomanagement is het effectief omgaan met de kansen en bedreigingen die de realisatie van de organisatiedoelstellingen kunnen beïnvloeden. Hiervoor is het van belang dat er een continu proces wordt ingericht van identificeren, prioriteren en beheersen. Hierdoor kunnen goed onderbouwde keuzes gemaakt worden met betrekking tot:

- Welke risico's gedragen kunnen worden?
- Welke beheersmaatregelen kunnen getroffen worden?
- Welke middelen moeten, ter afdekking van risico's, gereserveerd worden?

*Risicomanagement is een systematisch en cyclisch proces van identificeren, analyseren en beoordelen van risico's, het ontwerpen en implementeren van maatregelen die de kans van optreden en/of de gevolgen van risico's beheersbaar houdt en het evalueren en rapporteren over de verschillende stappen in het proces.*

Risicomanagement kent, op hoofdlijnen, de volgende processtappen:

- Identificeren risico's
- Beoordelen risico's
- Ontwerpen maatregelen
- Implementeren maatregelen
- Evalueren en rapporteren

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



Er bestaan verschillende strategieën over de wijze waarop met risico's wordt omgegaan. Doorgaans worden daarbij de volgende alternatieven onderscheiden:

- Vermijden (stoppen met bepaalde activiteiten)
- Beheersen (maatregelen treffen waardoor kans dat een risico zich voordoet kleiner wordt)
- Overdragen (een verzekering afsluiten of bepaalde activiteiten uitbesteden)
- Accepteren (als vermijden, beheersen of overdragen niet mogelijk is, resteert accepteren)

De in beeld te brengen risico's kunnen zowel worden gerangschikt naar het mogelijke effect van het risico als naar de kans waarop het risico zich kan voordoen. Door een risicomatrix op te stellen en in te vullen kunnen de potentiële risico's gekwantificeerd kunnen worden. De ODNML hanteert hierbij de volgende uitgangspunten:

- De mogelijke effecten worden verdeeld in 4 gevolgklassen: relevant, significant, groot en zeer groot.
- De mogelijke kansen worden verdeeld in 4 kans-klassen: zelden, mogelijk, reëel en vrijwel zeker.

Schematisch ziet dit er als volgt uit:

<i>Gevolgklasse</i>	<i>Impact</i>	<i>Verwachte omvang</i>
1	Relevant	< € 100.000
2	Significant	€ 100.000 - € 500.000
3	Groot	€ 500.000 - € 1.000.000
4	Zeer groot	> € 1.000.000

<i>Kans-klasse</i>	<i>Impact</i>	<i>Verwachte frequentie</i>	<i>Kans</i>
1	Zelden	< 1x per 10 jaar	5%
2	Mogelijk	1x per 10 jaar - 1x per 4 jaar	15%
3	Reëel	1x per 4 jaar - 1x per 2 jaar	40%
4	Vrijwel zeker	> 1x per 2 jaar	60%

Door de kansen en impact met elkaar te vermenigvuldigen ontstaat er een risicomatrix. De scores daarin lopen op van 1 tot en met 16. Hoe hoger deze score is, hoe groter het risico is.

<i>Gevolg</i>		<i>relevant</i>	<i>significant</i>	<i>groot</i>	<i>zeer groot</i>
<i>Kans</i>		1	2	3	4
Zelden	1	1	2	3	4
Mogelijk	2	2	4	6	8
Reëel	3	3	6	9	12
Vrijwel zeker	4	4	8	12	16

In de risicomatrix zijn de risico's onderverdeeld in 3 categorieën. Deze corresponderen met de gepresenteerde kleuren.

<i>Risico categorie</i>	<i>Risico score</i>	<i>Omschrijving</i>
Laag	1-4	Deze risico's zijn door het instellen van maatregelen beheersbaar. Regelmatige screening van de maatregelen is van belang, om te toetsen of ze nog voldoen.
Midden	6-9	Ondanks het instellen van maatregelen, kunnen deze risico's zich voordoen. De beheerbaarheid is minder groot. Ook hier is regelmatige screening van belang.
Hoog	12-16	De kans dat deze risico's zich voordoen is reëel, terwijl de beheerbaarheid beperkt is, ondanks regelmatige screening. De impact (op het weerstandsvermogen) kan substantieel zijn.

Risicomanagement zorgt ervoor dat risico's zoveel als mogelijk beheerst worden, door het nemen van gerichte maatregelen. Vandaar dat niet voor alle risico's een financiële buffer aangehouden moet worden. Hierbij bestaan in beginsel de volgende alternatieven:

- Vermijden (bijvoorbeeld: stoppen met bepaalde activiteiten)
- Beheersen (bijvoorbeeld: maatregelen treffen door processen of procedures aan te passen)
- Overdragen (bijvoorbeeld: verzekering afsluiten of activiteit uitbesteden)
- Accepteren

Schematisch ziet dit er als volgt uit:



### 5.3 Weerstandsvermogen en weerstandscapaciteit

Het Bbv definieert het **weerstandsvermogen** als de relatie tussen de weerstandscapaciteit en alle risico's waarvoor geen maatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie.

De **weerstandscapaciteit** wordt gedefinieerd als de middelen en mogelijkheden waarover de ODNML kan beschikken om niet begrote kosten te dekken. Het is als het ware een buffer om ervoor te zorgen dat de organisatiedoelstellingen niet in gevaar komen, als risico's werkelijkheid worden.

In het Bbv is niet voorgeschreven welke onderdelen tot de weerstandscapaciteit behoren, dit kan het Algemeen Bestuur van de ODNML zelf bepalen. Uitgangspunt hierbij is dat de inzet van deze middelen geen invloed heeft op de uitvoering van de programma's. De weerstandscapaciteit kan bestaan uit verschillende posten, zoals:

- Algemene reserve
- Bestemmingsreserves
- Stille reserves
- Post onvoorzien

De risico's die een organisatie onderkent leiden tot een benodigde weerstandscapaciteit. De middelen die beschikbaar zijn om de risico's af te dekken is de beschikbare weerstandscapaciteit. Het weerstandsvermogen toont de onderlinge verhouding (de ratio) tussen deze twee grootheden.

$$\text{weerstandsvermogen} = \frac{\text{beschikbare weerstandscapaciteit}}{\text{benodigde weerstandscapaciteit}}$$

De ODNML rekent alleen de algemene reserve tot de weerstandscapaciteit. Dit sluit aan bij de definitie die de meeste gemeenten en omgevingsdiensten hanteren. De ontwikkeling van de algemene reserve in relatie tot de geïntariseerde risico's wordt gepresenteerd in de paragraaf weerstandsvermogen en risicomanagement van de begroting en de jaarstukken.

Indien het weerstandsvermogen kleiner is dan 1, dan betekent dit dat de potentiële impact van de geïntariseerde risico's groter is dan de beschikbare weerstandscapaciteit. Dit wordt doorgaans als een ongewenste situatie gezien. Vandaar dat gemeenten en provincies meestal een streefwaarde voor het weerstandsvermogen tussen de 1,0 en 1,4 aanhouden.

*De landelijke robuustheidscriteria voor omgevingsdiensten die per 1 april 2026 van kracht zijn, schrijven weerstandsvermogen voor van minimaal 0,8 en een streefwaarde van 1,0.*

### 5.4 Algemene reserve

In de Gemeenschappelijke Regeling van de Omgevingsdienst Noord- en Midden- Limburg is een bepaling opgenomen over de maximaal toegestane hoogte van de algemene reserve. In artikel 27 is gesteld dat "de reserve in enig jaar niet meer bedraagt dan tien procent van de gezamenlijke bijdragen van de deelnemers van dat jaar".

Vanaf 2027 bedraagt het totaal van de deelnemersbijdragen ruim €20 miljoen. Het maximale volume van de algemene reserve komt daarmee op een niveau van €2 miljoen.

Het bovenstaande kan ertoe leiden dat op enig moment de hoogte van de algemene reserve (en daarmee het weerstandsvermogen) onvoldoende is om de in beeld gebrachte risico's af te dekken. De verwachtingswaarde van de risico's kan immers boven de €2 miljoen uitstijgen. Een dergelijke situatie kan tot gevolg hebben dat de weerstandsratio onder de norm van 0,8 uitkomt. Het Algemeen Bestuur dient dan een oordeel te vormen over de wenselijkheid hiervan.

## 5.5 Risico-inventarisatie

Zoals al werd aangegeven presenteerde ook de RUD Limburg-Noord in haar begrotingen en jaarstukken al een risico-inventarisatie en gaf daarmee inzicht in het weerstandsvermogen. De nieuwe organisatie ODNML kent een volstrekt andere structuur met daarmee samenhangende verantwoordelijkheden en risico's.

Dat betekent dat de risico-inventarisatie van de RUD Limburg-Noord niet van toepassing kan worden verklaard op die van de ODNML. De nieuwe organisatie 'verdient' een eigen risico-inventarisatie die moet worden afgezet tegen de beschikbare weerstandscapaciteit.

Onderwerp	Risico omschrijving	Gevolg	Beheersmaatregel	Kans	Effect	Impact	Verwachtingswaarde
Bezuinigingen bij deelnemers	Taakstellende neerwaartse bijstelling budget voor taakuitvoering ODNML	Exploitatie ODNML niet kostendekkend	Bestuurlijk draagvlak om jonge organisatie goede start te geven	15%	€ 600.000	6	€ 90.000
Inkoop- en aanbestedingen	Afwijken van inkoop- en aanbestedingsbeleid kan tot rechtmatigheidsissues leiden	Juridische procedures (claims van derden) en/of negatief oordeel accountant	Gedegen introductieprogramma personeel. Duidelijk beleid en vindbare instructies. Oor- en oogfunctie management	15%	€ 200.000	4	€ 30.000
Robuustheidscriteria IBP-VTH	Het ministerie beoordeelt dat de ODNML niet (volledig) voldoet aan criteria.	Aanvullende maatregelen te treffen om wel aan criteria te voldoen	Alle zeilen bijzetten op wel tijdig aan criteria te voldoen. Snel passende actie uitzetten mocht aanvulling nodig zijn	15%	€ 100.000	4	€ 15.000
Voldoende personeel beschikbaar	Niet tijdig beschikken over voldoende (vast) personeel	Werkzaamheden kunnen niet volledig worden uitgevoerd. Afweging om externen in te huren	Actieve werving, presenteren aantrekkelijk werkgeverschap	40%	€ 500.000	9	€ 200.000
Arbeidsvoorwaarden nieuw personeel	Arbeidsvoorwaarden / opgebouwde rechten naar ODNML	ODNML dient deze voorwaarden te eerbiedigen en over te nemen	Gevolgen kwantificeren en buffer aanleggen ter dekking kosten	60%	€ 500.000	8	€ 300.000
Friciekosten inpassen nieuw personeel	Nieuw personeel heeft (te veel) tijd nodig om werkzaamheden uit te voeren vanuit ODNML	Werkzaamheden worden in onvoldoende mate of in onvoldoende kwaliteit uitgevoerd	Begeleiding nieuwe medewerkers, processen uniformeren	40%	€ 400.000	6	€ 160.000
Verouderd financieel systeem	Leverancier ondersteunt huidige applicatie niet meer	Continuïteitsrisico. Uitval leidt tot vertraging en verlies gegevens	Zo snel mogelijk nieuw systeem aanschaffen en inrichten	40%	€ 300.000	4	€ 120.000
Realiseren declarabiliteitsnorm	De declarabiliteit van 1.300 uur per fte in het primair proces wordt in onvoldoende mate gerealiseerd	Er is meer personeel nodig dan geraamd om werkzaamheden uit te voeren. Dit leidt tot hogere kosten	Duidelijke afspraken over inrichten werkzaamheden (duiding over wat wel of niet declarabel is), voorkomen ziekteverzuim	40%	€ 400.000	6	€ 160.000
ICT-bedreigingen	Beheer gegevens en netwerk-beveiliging niet voldoende op orde	Juridische procedures (claims, boetes). Netwerk niet beschikbaar : werkzaamheden kunnen nauwelijks uitgevoerd worden	Voorkomen cyber-incidenten, beveiliging netwerk op orde. Aandacht voor procedures en bewustwording over cyber-gevaren.	40%	€ 400.000	6	€ 160.000
						<b>totaal</b>	<b>€ 1.235.000</b>

De geactualiseerde risico-inventarisatie kent een verwachtingswaarde van €1.235.000. Dit komt overeen met de benodigde weerstandscapaciteit. Indien de omvang van de algemene reserve, middels een eenmalige kapitaalinjectie door de deelnemers in 2026, wordt versterkt tot €1 miljoen, komt de beschikbare weerstandscapaciteit uit op eveneens €1 miljoen. Besluitvorming over deze eenmalige kapitaalinjectie loopt via de 1<sup>e</sup> begrotingswijziging 2026 en niet via de voorliggende Kadernota 2027.

Het weerstandsvermogen (de ratio) komt in dat geval uit op een waarde van 0,81 (namelijk: €1.000.000 / €1.235.000). Hiermee wordt voldaan aan het robuustheids criterium dat geldt vanaf 1 april 2026.

## 5.6 Financiële kentallen

Het Bbv schrijft voor dat in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing kentallen gepresenteerd worden (voor zover deze van toepassing zijn) voor de:

- netto schuldquote;
- netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen;
- solvabiliteitsratio;
- grondexploitatie;
- structurele exploitatieruimte;
- belastingcapaciteit.

Voor omgevingsdiensten zijn kentallen voor grondexploitaties en belastingcapaciteit niet aan de orde. Daarnaast moet een beoordeling van de onderlinge verhouding tussen de kengetallen in relatie tot de financiële positie worden opgesteld. De ODNML hanteert de onderstaande streefwaarden:

Kentallen Bbv	Streefwaarde
netto schuldquote	< 100%
netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	< 100%
solvabiliteitsratio	≥ 20%
structurele exploitatieruimte	0%
weerstandsvermogen <sup>1</sup>	≥ 1,0