Raadsvoorstel

Portefeuillehouder:	A. Damme
Datum B&W vergadering	15 september 2026
Documentkenmerk:	D/2026/189598 behorende bij zaak: Z/2026/052010

Aan de raad,

Onderwerp:

Toestemming raad voor vaststelling 9e Wijziging gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst IJmond

Voorgesteld raadsbesluit/c.q. beslispunten

Toestemming te verlenen aan het college van burgemeester en wethouders om de voorgestelde 9e wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJmond vast te stellen.

Wettelijke grondslag voor raadsbevoegdheid

Dit voorstel is gebaseerd op artikel 51 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). Volgens het tweede en derde lid van dit artikel is het wijzigen van een gemeenschappelijke regeling een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders, mits de gemeenteraad voorafgaand formeel toestemming verleent.
Op grond van artikel 51, vierde lid van de Wgr kan de raad deze toestemming uitsluitend onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang. De raad heeft hierbij geen recht van amendement (recht tot tekstuele wijziging) en kan de toestemming ook niet onder voorwaarden verlenen. Omdat een gemeenschappelijke regeling door alle 15 deelnemende bestuursorganen exact gelijk moet worden vastgesteld, ligt de definitieve tekst thans ongewijzigd ter toestemming voor.

Inleiding

Aanleiding

Programma Toekomstbestendig ODIJmond

Eind 2023 is binnen de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJmond (GR ODIJmond) een bestuurlijk gesprek gestart over de positie van de organisatie, de continuering van de dienstverlening en de landelijke robuustheidseisen waaraan omgevingsdiensten moeten voldoen. Dit heeft geleid tot het Programma Toekomstbestendig ODIJmond. Het programma is erop gericht om de organisatie operationeel en financieel in control te krijgen om zo de huidige VTH-opdracht (Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving), met borging van kwaliteit en continuïteit, te kunnen blijven uitvoeren.

Om de basis op orde te brengen is een grondige herijking van de governance en de financieringsstructuur noodzakelijk. Dit is vertaald naar de voorliggende 9e wijziging van de GR ODIJmond.

Zienswijzeprocedure en spoedaanpassing

In het eerste kwartaal van 2026 is de formele zienswijzeprocedure doorlopen. De reacties van de raden en staten zijn beantwoord en verwerkt in de Nota zienswijzen en reactie. Naar aanleiding van signalen uit de gemeenteraad van Waterland over een mogelijke inperking van de lokale autonomie bij facultatieve taken, heeft het Algemeen Bestuur (AB) op 1 juli 2026 in een extra vergadering besloten om artikel 21, tweede lid, tekstueel te verduidelijken. Deze verduidelijking neemt alle zorgen over de aantasting van de gemeentelijke autonomie weg en is verwerkt in de thans voorliggende definitieve stukken.

Kader

De juridische kaders van dit besluit worden gevormd door de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJmond en de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Met de 9e wijziging worden de artikelen 1 tot en met 43 van de regeling integraal vervangen. De belangrijkste wijzigingen in dit nieuwe kader zijn:

- Uniforme deelname via mandaat: De historische scheefgroei waarbij sommige gemeenten deelnamen via delegatie en andere via mandaat wordt rechtgetrokken. Vanaf 1 januari 2027 nemen alle 15 partners op gelijke wijze deel via een mandaatstructuur.
- Scherp onderscheid in taken: Er wordt een heldere grens getrokken tussen de wettelijk verplichte taken (het basistakenpakket en gespecificeerde milieusturing) en facultatieve taken (zoals bouw- en woningtoezicht).
- Geactualiseerde stemverhoudingen: De stemverhouding in het AB wordt direct gekoppeld aan de daadwerkelijke financiële inbreng (afname van taken) per deelnemer, wat zorgt voor een evenredige en eerlijke zeggenschap.

Doelstelling/beoogd resultaat

De doelstelling van dit voorstel is het verkrijgen van de formele raadstoestemming, zodat het college kan overgaan tot de definitieve vaststelling van de 9e wijziging.

Het beoogde resultaat is een toekomstbestendige, robuuste omgevingsdienst met een gelijk speelveld tussen de deelnemende gemeenten en een heldere opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Door de spelregels rondom continuïteit, taakmutaties en uittreding eenduidig vast te leggen, wordt het collectief versterkt en worden individuele deelnemers beschermd tegen onverwachte risico's en frictiekosten.

Borging Landsmeerse raadswens

Op 5 maart 2026 heeft de gemeenteraad van Landsmeer bij de zienswijze op de Kadernota 2027 expliciet aandacht gevraagd voor de kwaliteit van de dienstverlening. Gezien de stijgende financiële bijdrage van onze gemeente is het essentieel dat de klantervaring van onze inwoners en bedrijven actief wordt gemonitord en verbeterd. Omdat de hoofdtekst van de GR uitsluitend de collectieve spelregels bevat, is deze harde Landsmeerse eis ingebracht in het ambtelijke traject ter voorbereiding op de nieuwe Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) in 2026. Hiermee wordt de actieve monitoring van de dienstverlening contractueel verankerd.

Draagvlak

Het herijkingstraject kent een zeer solide basis en breed draagvlak onder de partners:

- Brede ambtelijke en juridische samenwerking: Er is via specifieke werk- en klankbordgroepen intensief samengewerkt met alle deelnemende overheden.
- Onafhankelijke externe toetsing: Op advies van de juridische klankbordgroep heeft een landelijk erkend jurist en autoriteit op het gebied van gemeenschappelijke regelingen, het concept-voorstel getoetst en positief beoordeeld.
- Bestuurlijke consensus: Het Algemeen Bestuur heeft op 1 juli 2026 gezamenlijk en unaniem de eindtekst van artikel 21, tweede lid vastgesteld om de raadsautonomie te borgen. De raad van Waterland heeft hierop op 2 juli 2026 direct unaniem toestemming verleend.

Argumenten en afweging

Herstel van het gelijk speelveld en wegnemen van disbalans

In de huidige situatie nemen de 15 deelnemers op verschillende wijzen deel aan de omgevingsdienst (sommige via delegatie van bevoegdheden en andere via mandaat). Dit heeft geleid tot een complexe structuur met een disbalans in bestuurlijke verhoudingen, financiële bijdragen en risico’s. Met de 9e wijziging gaan alle deelnemers vanaf 1 januari 2027 op basis van exact dezelfde uitgangspunten via een mandaatstructuur participeren. Dit zorgt voor een helder en gelijk speelveld en brengt de verhouding tussen opdrachtgevers en de opdrachtnemer (ODIJmond) weer in balans.

Zeggenschap in verhouding tot de feitelijke inbreng

De gewogen stemverhouding in het Algemeen Bestuur (AB) wordt geactualiseerd en direct gekoppeld aan de daadwerkelijke jaarlijkse financiële bijdrage van een deelnemer voor zowel de verplichte als de facultatieve taken (met uitzondering van kortlopende projecten korter dan twee jaar). Hierdoor ontstaat een eerlijk

vertrekpunt waarbij de inspraak en zeggenschap van een partner direct in lijn liggen met de taken die zij feitelijk bij de dienst afnemen.

Solide bescherming van het collectief ('wie breekt, betaalt')

In de nieuwe regeling zijn de procedures en financiële gevolgen rondom uittreding en taakvermindering scherp en transparant vastgelegd. Het uitgangspunt hierbij is 'wie breekt, betaalt' op basis van redelijkheid en billijkheid. Dit betekent dat personele lasten (afvloeiingskosten) en overige financiële, juridische en organisatorische consequenties van een uittreding of taakvermindering volledig voor rekening komen van de uittredende partij. Hiermee wordt voorkomen dat frictiekosten op het collectief of op andere individuele deelnemers worden afgewenteld.

Volledig behoud van de lokale, democratische autonomie van de raad

Tijdens de eerdere zienswijzeprocedure ontstond bezorgdheid dat de voorgestelde regeling de bevoegdheid van de gemeenteraden om facultatieve taken af te bouwen of te wijzigen zou inperken. Het AB heeft deze zorgen weggenomen door op 1 juli 2026 artikel 21, tweede lid, tekstueel aan te passen. De definitieve tekst garandeert zwart-op-wit dat de raad volledig autonoom blijft beslissen over de omvang van facultatieve taken. Het AB besluit uitsluitend over de financiële gevolgen (de frictiekosten) van een dergelijke aanpassing, en ook alleen wanneer het financiële effect groter is dan 3% van de facultatieve taken van de betreffende deelnemer.

Concrete opvolging en borging van de Landsmeerse raadswens

Onze gemeenteraad heeft op 5 maart 2026 bij de zienswijze opgemerkt dat er vanaf komend jaar aanzienlijk meer financiële middelen van Landsmeer worden gevraagd en dat inwoners diverse kritische opmerkingen hebben gemaakt over de dienstverlening. De raad stelde de harde eis dat er scherp moet worden toegezien op de klantervaring van onze inwoners en bedrijven. Omdat de hoofdtekst van de gemeenschappelijke regeling uitsluitend de algemene, collectieve kaders regelt, is deze specifieke eis door de ambtelijke organisatie ingebracht in de uitwerking van de nieuwe Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's) in 2026. Hierin worden concrete afspraken vastgelegd over de monitoring en actieve verbetering van de klanttevredenheid. Hiermee is de eerdere Landsmeerse voorwaarde voor akkoord volledig ingewilligd.

Risico’s

Er is uitsluitend sprake van een procesrisico: de 9e wijziging kan pas in werking treden als alle 15 deelnemende bestuursorganen de regeling exact gelijk vaststellen en de raden hiervoor toestemming verlenen. Indien de raad van Landsmeer de toestemming zou onthouden (of hier eigen voorwaarden aan zou proberen te verbinden), strandt het hele traject. De huidige, ongunstige en ongelijkwaardige GR blijft dan van kracht en de herijking loopt een vertraging op van minimaal een jaar.

Dit risico is proactief en effectief beheerst doordat het AB op 1 juli 2026 de zorgen over de raadsautonomie met de tekstuele wijziging van artikel 21, tweede lid, volledig heeft weggenomen. Dit leidde op 2 juli 2026 al direct tot unanieme toestemming van de gemeenteraad van Waterland, waardoor de weg voor een soepele besluitvorming in alle overige gemeenten openligt.

Financiële aspecten

Het voorliggende besluit tot het verlenen van toestemming voor de wijziging van de gemeenschappelijke regeling heeft geen directe financiële consequenties.

De herijking van de GR-tekst staat echter niet op zichzelf; deze loopt parallel met de herijking van de financieringsstructuur (Kadernota 2027). De feitelijke financiële verplichtingen en de extra structurele middelen die nodig zijn om de basis van de omgevingsdienst op orde te brengen, worden definitief vastgelegd bij de behandeling van de Begroting 2027. De gemeenteraad van Landsmeer is er op 5 maart 2026 reeds expliciet op gewezen dat vanaf komend jaar een aanzienlijk hogere financiële bijdrage van onze gemeente noodzakelijk is om de balans tussen de VTH-opdracht en de beschikbare middelen duurzaam te herstellen.

Duurzaamheid

Het voorstel kent geen duurzaamheidsaspecten.

Uitkomsten advies en inspraak:

De uitkomsten van de advies- en inspraakronde (de zienswijzeprocedure in het eerste kwartaal van 2026) en de daaropvolgende besluitvorming over de 9e wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) ODIJmond laten zich onderverdelen in drie categorieën :

1. Algemeen beeld en zienswijzen die niet tot aanpassing van de GR leidden Het overgrote deel van de 15 deelnemende gemeenten en de provincie stond positief tegenover de herijking. Een aantal gemeenten heeft geen zienswijze ingediend of heeft direct ingestemd (o.a. Beverwijk, Edam-Volendam, Heemstede, Provincie Noord-Holland, Waterland en Velsen).

   Verschillende gemeenten hebben wel inhoudelijke wensen of bedenkingen ingediend. Deze hebben niet geleid tot een wijziging van de GR-tekst zelf, omdat ze volgens het Algemeen Bestuur (AB) al wettelijk zijn geborgd, thuishoren in de Dienstverleningsovereenkomsten (DVO's), of via andere regelgeving worden opgevangen :

   - Bloemendaal (Regionale adviescommissie & raadsrapporteurs): De wens om dit in te richten is al mogelijk via de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en de Gemeentewet, waardoor een extra bepaling in de GR overbodig is.
   - Haarlem (Stemverhoudingen & Garantstelling): Haarlem wilde de gewogen stemverhoudingen en de garantstelling uitsluitend baseren op de verplichte taken. Dit is afgewezen omdat het AB vasthoudt aan het uitgangspunt dat de zeggenschap en risico's gekoppeld moeten zijn aan de totale financiële inbreng (inclusief facultatieve taken) om ongelijkheid te voorkomen.
   - Zandvoort (DVO en urenoverschrijding): De wens om de lopende DVO voor Wabo-taken leidend te laten zijn en afspraken te maken over urenoverschrijdingen hoort thuis in de nieuwe DVO's van 2026 en niet in de GR-hoofdtekst.
   - Haarlem & Zandvoort (Algemene reserve): De wens om de algemene reserve te maximeren op € 260.000,- is niet overgenomen. De reserve wordt voortaan flexibel berekend op basis van een actuele, onafhankelijke risico-inventarisatie (weerstandsratio).
   - Purmerend (Verrekening rekeningresultaat): De wens om financiële verrekening naar rato van de jaarlijkse bijdrage te laten plaatsvinden, wordt door de directeur toegezegd voor de geactualiseerde financiële verordening van 2026 of de nieuwe DVO.
   - Landsmeer (Klantervaring): De specifieke eis om toe te zien op de klantervaring van inwoners en bedrijven is door de ambtelijke organisatie ingebracht voor de uitwerking van de nieuwe DVO's in 2026, aangezien de GR-tekst hier te algemeen voor is.
2. De "Waterland-aanpassing": Hoewel de gemeenteraad van Waterland de formele zienswijzetermijn had overschreden, bleek in juni 2026 dat de raad dreigde te stemmen tegen het verlenen van toestemming. De raad vreesde dat de oorspronkelijke formulering van artikel 21, tweede lid, hun lokale democratische autonomie om facultatieve taken af te bouwen of te wijzigen zou inperken.
   - De uitkomst: Omdat een veto van één gemeente het hele traject voor alle 15 partners zou blokkeren, heeft het AB op 1 juli 2026 in een spoedvergadering besloten om artikel 21, lid 2, tekstueel te verduidelijken. De nieuwe tekst stelt buiten twijfel dat de raad volledig autonoom blijft beslissen over facultatieve taken, en dat het AB alleen beslist over de financiële gevolgen (frictiekosten) als deze groter zijn dan 3% van de facultatieve taken van die deelnemer. Na deze aanpassing heeft de raad van Waterland op 2 juli 2026 direct alsnog unaniem haar toestemming verleend.
3. Ambtshalve voorgestelde wijzigingen (WEL geleid tot wijziging) Het Algemeen Bestuur heeft parallel aan de zienswijzen drie ambtshalve (technische en juridische) wijzigingen doorgevoerd in de definitieve stukken :
   - Artikel 33, tweede lid (Archiefbescheiden): Omdat de invoering van de nieuwe Archiefwet is uitgesteld naar 1 januari 2027, is de term "Archiefwet 1995" overal vervangen door "geldende Archiefwet". Dit voorkomt dat de GR direct na inwerkingtreding alweer formeel gewijzigd moet worden.
   - Bijlage 1 (Tabel Dienstverlening - Label C): De handhavingstaak 'Label C' (energielabel C-verplichting voor kantoren) stond abusievelijk vermeld als facultatieve plustaak (+), maar moet wettelijk verplicht (B) door de omgevingsdienst worden uitgevoerd op basis van het landelijke Omgevingsbesluit. Dit is in de tabel gecorrigeerd.

- Toelichting artikelen 19 tot en met 21 (Taken en bevoegdheden): Er is een verduidelijkende passage toegevoegd aan de officiële toelichting van de GR om interpretatieverschillen definitief uit te sluiten. Hierin staat expliciet dat de vereiste instemming van het AB bij taakmutaties nooit de autonome bevoegdheid van een individuele gemeente kan blokkeren om taken te verminderen.

De herziene regeling moet voor alle 15 partners exact gelijktijdig op 1 januari 2027 ingaan. Nadat de raad toestemming heeft gegeven, kan het college van B&W in november het definitieve besluit tot vaststelling van de 9e wijziging nemen. Nadat alle 15 deelnemende overheden hun definitieve collegebesluit hebben genomen, moeten Gedeputeerde Staten van Noord-Holland de gewijzigde regeling in december 2026 officieel bekendmaken in het Provincieblad. Bij uitstel strandt de 9e wijziging voor de gehele regio, waardoor de oude, scheve regeling van kracht blijft en het Programma Toekomstbestendig ODIJmond voor alle 15 partners vastloopt.

Communicatie

Er is bij dit interne besluit tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling geen sprake van burgerparticipatie. Wel is de gemeenteraad gedurende de voorbereiding van het 'Programma Toekomstbestendig' actief en intensief geïnformeerd. Dit is onder andere vormgegeven via de begrotingswijziging 2025, het webinar 'Toekomstbestendig ODIJmond' en diverse specifieke raadsinformatiebijeenkomsten. De zienswijzen uit de formele zienswijzeronde (Q1 2026) zijn nauwgezet beantwoord in de bijgevoegde Nota zienswijzen en reactie (Bijlage 3).

Bijlagen

B1. Wijzigingsvoorstel GR ODIJ D/2026/191475

B2. Wijziging GR was-wordt-tabel D/2026/191480

B3. Nota ZW en reactie D/2026/191481

U wordt uitgenodigd tot besluitvorming over te gaan.

namens het college van burgemeester en wethouders van Landsmeer,

L.A. (Léon) de Lange	M. (Menno) de Haan
Burgemeester	Gemeentesecretaris

Raadsbesluit

Portefeuillehouder:	Axel Damme
Datum raadsvergadering	5 november 2026
Documentkenmerk:	D/2026/189598 behorende bij zaak: Z/2026/052010

De raad van de gemeente Landsmeer

Gelezen het raadsvoorstel van het college, voorstelnummer: D/2026/189598 behorende bij zaak: Z/2026/052010

Gehoord de behandeling in de commissievergadering.

Raadsbesluit

Toestemming te verlenen aan het college van burgemeester en wethouders om de voorgestelde 9e wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst IJmond vast te stellen.

De raad van de gemeente Landsmeer,

ValidSigned door Caroline Hageman
op 05-11-2026

C.L. (Caroline) Hageman,
griffier

ValidSigned door Léon de Lange
op 09-11-2026

L.A. (Léon) de Lange
voorzitter

Stemverhouding
Voor: 12 stemmen (D66, VVD, CDA, LoLa, PRO)
Tegen: 2 stemmen (DB)
Afw: 1 stem (PRO)
Stemverklaring: geen