1. Inleiding

De afgelopen maanden hebben de colleges van burgemeester en wethouders en het college van gedeputeerde staten aan de raden en staten verzocht een zienswijze ten aanzien van de wijziging van de gemeenschappelijke regeling RUD Limburg-Noord. Tegelijk is door het Dagelijks Bestuur van de RUD Limburg-Noord een zienswijze gevraagd ten aanzien van het daarmee samenhangende bedrijfsplan op hoofdlijnen.

Vervolgens is een viertal zienswijzen ingediend. Deze zijn behandeld door een juridische werkgroep van de RUD Limburg-Noord, bestaande uit twee medewerkers van de RUD Limburg-Noord en medewerkers van de deelnemers.

De ter zienswijze voorgelegde stukken vinden hun oorsprong in het interbestuurlijk programma vergunningen, toezicht en handhaving (afgekort IBP-VTH). Daarin is een beschrijving opgesteld van wat noodzakelijk is om nu en in de toekomst op een goede wijze invulling te geven aan de taken die een omgevingsdienst heeft. In deze beschrijving is een aantal criteria opgenomen welke, als daaraan wordt voldaan, het mogelijk maken een zogeheten robuuste omgevingsdienst te vormen. Door het Rijk wordt voorgestaan dat alle omgevingsdiensten robuust zijn per 1 april 2026.

Binnen deze criteria is het niet mogelijk gebleken de bestaande netwerk-RUD robuust te maken. Daarvoor is het noodzakelijk een fysieke dienst in te stellen. De aan de orde zijnde tweede wijziging van de Gemeenschappelijke Regeling Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord is een noodzakelijke stap om de inrichting en sturing van de Omgevingsdienst Midden en Noord-Limburg, zoals de RUD-LN na aangaan van de gewijzigde regeling gaat heten, te regelen. Tot deze noodzakelijke wijziging moet voor 1 april 2026 door de deelnemers worden besloten.

In dat verband zijn al een aantal belangrijke stappen gezet:

1. op 26 juni jl. heeft het Algemeen Bestuur van de RUD Limburg-Noord het bedrijfsplan vastgesteld voor de bouw van een nieuwe Omgevingsdienst voor Noord- en Midden-Limburg: de ODNML. Gelijktijdig werd besloten om voor te stellen om de Gemeenschappelijke Regeling te wijzigen opdat nieuwe, robuuste afspraken worden gemaakt over de samenwerking;
2. vervolgens zijn zowel de raden als provinciale staten gevraagd hun zienswijzen te geven op het ontwerp bedrijfsplan en de ontwerpwijziging van de gemeenschappelijke regeling;
3. de vervolgstap is dat de zienswijzen worden beantwoord en dat het bedrijfsplan en de regeling waar nodig worden aangepast;
4. samen met de zienswijzennota zal de ontwerpregeling aan de raden van de deelnemende gemeenten en provinciale staten worden aangeboden voor toestemming;
5. na het verlenen van toestemming kunnen de colleges van de deelnemende gemeenten en gedeputeerde staten besluiten tot het vaststellen van het bedrijfsplan in het Algemeen Bestuur en tot de wijziging van de gemeenschappelijke regeling.

Het streven is erop gericht dat stappen 4 en 5 voor 1 april 2026 worden doorlopen. Wordt deze datum niet gehaald, dan heeft de staatssecretaris van Infrastructuur & Waterstaat in de kamerbrief van 23 september 2025 uiteengezet welke acties richting de regio's worden ondernomen:[1]

> *"Op het moment dat een omgevingsdienst niet aan de robuustheidscriteria voldoet, is het aan de opdrachtgevers – gemeenten en provincies – op grond van de eerdergenoemde bestuurlijke afspraken ervoor te zorgen dat dit wel gaat gebeuren. Een van de robuustheidscriteria heeft op dit moment al een wettelijke grondslag, namelijk het voldoen aan de kwaliteitscriteria door de*

[1] Kamerstuk II 22343, nr. 431.

omgevingsdiensten. Die kwaliteitscriteria zijn door gemeenten en provincies vastgesteld. Omgevingsdiensten moeten daaraan dus niet alleen voldoen op basis van de interbestuurlijke afspraken, maar ook op basis van gemeentelijke en provinciale verordeningen. In situaties waarin een provincie onrechtmatige besluiten neemt of nalatig is in haar handelen, kan de ILT interbestuurlijk toezicht (IBT) opstarten. IBT richt zich nadrukkelijk op de uitvoering van medebewindstaken en intervenieert alleen in specifieke gevallen of concrete casussen. Inzet van IBT gebeurt op basis van algemene beleidskaders waarin de te doorlopen stappen en kaders staan beschreven. Als mij informatie bereikt dat een provincie niet voldoet aan haar wettelijke verplichtingen, heb ik de mogelijkheid de ILT hierover te berichten."

Gezien het voorgaande en de uitgesproken ambitie om over te gaan tot het oprichten van een robuuste omgevingsdienst, is 1 april 2026 een belangrijke datum die niet uit het oog mag worden verloren.

NOTA BEANTWOORDING ZIENSWIJZEN

Alle gemeenteraden en de Staten zijn in de gelegenheid gesteld zienswijzen in te dienen. In deze Zienswijzenota wordt ingegaan op de gegeven zienswijzen.

2. Raad van de gemeente Bergen

De Raad van de gemeente Bergen heeft ten aanzien van het bedrijfsplan het volgende punt ingebracht:

in de uitwerking van het bedrijfsplan dienen werkprocessen zodanig ingeregeld te zijn dat nabijheid van dienstverlening en integrale klantbenadering in afstemming tussen gemeente en omgevingsdienst zijn geborgd.

De Raad raakt hier een belangrijk punt dat in de voorbereiding van het bedrijfsplan ook zeker is onderkend. De missie van de nieuwe Omgevingsdienst begint immers ook met de passage: “De Omgevingsdienst Noord- en Midden-Limburg is een dienstverlenende organisatie dichtbij”. Op dit moment worden er nadere afspraken gemaakt over de werkprocessen en rollen - bij zowel deelnemers alsook de omgevingsdienst - die eraan moeten gaan bijdragen dat vanuit partnerschap en nabijheid wordt samengewerkt aan de dienstverlening en integrale klantbenadering.

Zoals ook uit de beantwoording van de hiernavolgende zienswijzen zal volgen, is het vaststellen van het bedrijfsplan en het wijzigen van de gemeenschappelijke regeling een hele belangrijke stap in de ambitie om op 1 april 2026 in formele zin een robuuste omgevingsdienst te zijn. Maar de ambities gaan verder. De ODNML gaat namelijk alle milieutaken voor haar deelnemers verrichten en niet alleen de wettelijk verplichte basistaken. De bouw van de ODNML is op 1 april 2026 dan ook nog niet ‘afgerond’. Sterker nog: de dienstverlening zal een ingroeifase kennen. Het doel is dat de ODNML tot 2030 groeit naar een volwaardige organisatie. Dit vraagt geduld, van bestuurders, raden en staten en van de medewerkers. De ODNML investeert in mensen. De ODNML bouwt een bedrijfsvoering op en ontwikkelt nieuwe werkprocessen en een nieuwe organisatiecultuur waarbij nabijheid van dienstverlening en integrale klantbenadering zeker zullen worden geborgd. De ODNML wil namelijk partnerschap met haar deelnemers opbouwen, waarbij de dienstverlening aan alle deelnemers, ondernemers en inwoners voortdurend wordt verbeterd. In 2030 staat er een organisatie waar onze regio Noord- en Midden-Limburg trots op is!

Overigens is in de AB-vergadering van 26 juni jl. ook uitgesproken om in 2030 de gemeenschappelijke regeling te evalueren. Deze evaluatie is ook als zodanig opgenomen in de regeling van de gewijzigde

gemeenschappelijke regeling ODNML. Thans leidt de zienswijze van de gemeenteraad van Bergen niet tot een aanpassing van het bedrijfsplan.

3. Raad van de gemeente Horst a/d Maas

De Raad van de gemeente Horst aan de Maas heeft ten aanzien van het bedrijfsplan het volgende ingebracht:

> *Wij kunnen instemmen met het ontwerp Bedrijfsplan op hoofdlijnen Omgevingsdienst Noord- en Midden-Limburg met uitzondering van het huisvestingsvraagstuk.*
> *Wij kunnen niet instemmen met de keuze voor één hoofdlocatie met twee nevenlocaties. In het Bedrijfsplan op hoofdlijnen wordt vermeld dat de nieuwe Omgevingsdienst Noord- en Midden-Limburg ervoor kiest om - naast een centrale hoofdlocatie – twee decentrale locaties in te richten: "…….voorgesteld wordt om voor de circa 174 medewerkers vanuit twee nevenlocaties en één hoofdlocatie te gaan werken. … We denken daarbij vanuit een hoofdlocatie centraal in de regio …. Én we denken aan twee nevenlocaties, die er voor zorgen dat er altijd een werkplek nabij is in onze langgerekte regio. Voor deze locaties wordt onderzocht of gemeenten bereid zijn om onze medewerkers in hun gemeentehuis een werkruimte/verdieping beschikbaar te stellen….". Wij zijn van mening, dat decentrale huisvesting c.q. het huisvesten van medewerkers op drie verschillende locaties, niet leidt tot één omgevingsdienst. Zeker niet als die medewerkers, zoals nu, weer in een gemeentehuis worden gehuisvest. Feitelijk leidt het huisvesten van medewerkers in verschillende gemeentehuizen er ook toe, dat de oude situatie gecontinueerd wordt. We streven naar een robuuste uitvoeringsorganisatie, waarbij de medewerkers van de OD elkaar snel weten te vinden en de lijnen kort zijn. Huisvesting op één locatie draagt daar aan bij. Wij vinden decentrale huisvesting onbespreekbaar en gaan hier niet mee akkoord. Wij verzoeken u om dit onderdeel in het Bedrijfsplan op hoofdlijnen aan te passen.*

Uit deze zienswijze blijkt dat, onbewust en ongewild, in het bedrijfsplan een beeld is geschetst waaruit blijkt dat de gemeenschappelijke regeling op drie locaties wordt gehuisvest. Dat beeld is niet correct. Er is geen sprake van decentrale huisvesting. In het aangepaste bedrijfsplan wordt daarom niet meer gesproken van hoofdlocatie en nevenlocaties, maar van de hoofdlocatie en aanlandplekken. Deze aanlandplekken zullen worden ingericht als een plek waar, terwijl op weg voor de uitvoering van werkzaamheden, een toezichthouder een rapport uit kan werken. Deze aanlandplekken zullen uitdrukkelijk geen volwaardige kantoren worden die als alternatief voor de hoofdvestiging zouden kunnen dienen: er is maar één daadwerkelijke hoofdvestiging.

Het bedrijfsplan wordt in voornoemde zin aangepast.

4. Raad van de gemeente Venlo

De Raad van de gemeente Venlo heeft in de zienswijze twee punten opgenomen:

1. *Nu er een relatie is gelegd tussen de verrekening van de kosten en de omvang van het takenpakket, is dit het natuurlijke moment om ook de stemverhouding aan te passen. De toezegging in het bedrijfsplan om in 2030 de stemverhouding voor een herziening te agenderen doet geen recht aan het belang van de gemeente Venlo als grootste opdrachtgever. De gemeenteraad van Venlo doet een dringende oproep om de stemverhoudingen zo spoedig mogelijk aan te passen en hierbij rekening te houden met de taken die voor de afzonderlijke deelnemers worden uitgevoerd en/of het financiële belang*

van de afzonderlijke deelnemers. De gemeenteraad verzoekt hierbij om de Gemeenschappelijk Regeling Omgevingsdienst Zuid-Limburg als voorbeeld te nemen.

2. *De voorliggende concept-wijziging van de GR is onder tijdsdruk tot stand gekomen. De vaststelling van de gewijzigde GR kan later plaatsvinden. Het is niet uit te sluiten dat een aantal punten in de nu voorliggende conceptwijziging nog voor verbetering vatbaar is. Gelet op de lange procedure voor het wijzigen van de GR bevelen wij aan na te gaan of er nog verbeteringen moeten worden doorgevoerd in de conceptwijziging, voordat de GR ter vaststelling wordt aangeboden.*

In haar eerste punt stelt de Raad van de gemeente Venlo voor de voorgestelde stemverhouding nu te wijzigen. In dat verband is in de eerste plaats van belang dat de stemverhoudingen in het AB niet wijzigen ten opzichte van de huidige situatie. De stemverhouding is expliciet bestuurlijk aan de orde geweest. In de AB-vergadering van 26 juni jl. is echter unaniem geconcludeerd de al bestaande stemverhouding tot 2030 te continueren. De wijziging van de stemverhouding in dit stadium heeft tot gevolg dat het gehele wijzigingstraject voor de gemeenschappelijke regeling opnieuw moet worden opgestart en er wederom opnieuw zienswijzen van alle andere raden en provinciale staten moeten worden gevraagd. De door het ministerie van I&W gestelde datum van 1 april 2026 wordt in dat geval geenszins gehaald.

Desondanks wordt de wens van de raad van Venlo onderkend dat een wijziging van de stemverhoudingen aangewezen zou kunnen zijn. Om meerdere redenen is daar *op dit moment* echter nog niet voor gekozen. In de AB-vergadering van 26 juni jl. is echter wel uitgesproken om in 2030 de gemeenschappelijke regeling te evalueren. Deze evaluatie is ook als zodanig opgenomen in de regeling van de gewijzigde gemeenschappelijke regeling ODNML.

In haar tweede punt constateert de Raad van de gemeente Venlo dat er hoge druk staat op de wijziging en dat dit kan hebben geleid tot onvolkomenheden. Dat is natuurlijk een feit dat wijzigingen onder druk dit risico meer inhouden dan wijzigingen waar ruim de tijd voor is. Toch hebben wij geprobeerd dit te voorkomen door het inschakelen van een brede juridische werkgroep vanuit de deelnemende bestuursorganen, inhoudelijk deskundigen en het betrekken van een terzake deskundig advocaat. Toch kunnen wij niet geheel uitsluiten dat er de komende jaren punten naar voren komen die een verdere wijziging of optimalisatie van de regeling noodzakelijk maken. ODNML stuurt erop aan dat de eventueel te constateren optimalisaties worden meegenomen in de voor 2030 geplande evaluatie. Indien die evaluatie ertoe leidt dat een wijziging van de regeling noodzakelijk is, dan zal het daarvoor noodzakelijke wijzigingsproces worden doorlopen. Nadere beschouwing van de regeling heeft wel een aantal voor tekstuele verbeteringen opgeleverd. Deze zijn in paragraaf 6 benoemd.

Samenvattend leidt de zienswijze van de gemeenteraad van Venlo niet tot een wijziging van de ontwerpregeling. Wel wordt – nogmaals – de toezegging gedaan dat zowel de inhoud van de regeling als de stemverhoudingen in 2030 zullen worden geëvalueerd. Indien uit die evaluatie volgt dat een nadere wijziging van de regeling noodzakelijk is, dan zal het daarvoor noodzakelijke wijzigingsproces worden doorlopen.

5. Provinciale Staten van de Provincie Limburg

In de zienswijze van Provinciale Staten van de Provincie Limburg zijn twee punten opgenomen:

1. *In het concept-bedrijfsplan staat dat de start van de nieuwe fysieke en robuuste Omgevingsdienst Noord- en Midden-Limburg (ODNML) op 1 april 2026 is gepland en dat de omgevingsdienst kan voldoen aan de landelijke robuustheidscriteria. Wij zijn van mening dat de RUD Limburg Noord met het vaststellen van het concept-bedrijfsplan een belangrijke en noodzakelijke stap zet in de transformatie van een netwerkorganisatie naar een fysieke en*

robuuste omgevingsdienst. Voor het volledig afronden van deze transformatie moet de RUD Limburg-Noord echter nog de nodige stappen zetten en de nodige besluiten nemen, Hoewel wij zien dat de huidige projectorganisatie voortvarend aan de slag is, hebben wij vernomen dat het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat voorlopig inschat dat de RUD Limburg Noord op 1 april 2026 nog niet aan alle robuustheidscriteria voldoet. Dit baart ons zorgen. Wij realiseren ons dat het niet eenvoudig zal zijn om de transformatie naar een fysieke en robuuste omgevingsdienst uiterlijk 1 april 2026 te voltooien, maar roepen u op om alles in het werk te stellen deze transformatie overeenkomstig het concept-bedrijfsplan voor dit moment af te ronden.

2. *Wij stellen vast dat in artikel 3 van de ontwerpwijziging van de gemeenschappelijke regeling onderscheid wordt gemaakt tussen de taken die worden ingebracht door Gedeputeerde Staten en door de "colleges" (waarmee wordt bedoeld "de colleges van burgemeester en wethouders"). Wij zijn van oordeel dat dit duidelijker in de tekst moet staan en stellen u daarom voor dat de term "bevoegde gezagen" in artikel 3 van de ontwerpwijziging gemeenschappelijke regeling wordt gewijzigd in de term "colleges". Daarmee wordt tevens ondervangen dat de term "bevoegde gezagen" nergens in de gemeenschappelijke regeling is gedefinieerd.*

Ten aanzien van het eerste ingebrachte punt onderschrijft de ODNML dat samen alles in het werk moeten worden gesteld om voor 1 april 2026 te voldoen aan de landelijke criteria. Uw gedeputeerde Marc van Caldenberg omschreef het treffend: “Dit vraagt een marathon in sprintsnelheid”. Alle betrokkenen hebben de afgelopen periode grote vooruitgang geboekt. Zo is eind november de 1e wijziging van de begroting 2026 aan de raden en provinciale staten toegezonden ter zienswijze.

Deze stap draagt bij aan het streven op 1 april 2026 in formele zin een robuuste omgevingsdienst te zijn. Maar de ambities gaan verder. De ODNML gaat namelijk alle milieutaken voor haar deelnemers verrichten en niet alleen de wettelijk verplichte basistaken. De bouw is nog niet op 1 april 2026 ‘afgerond’. Sterker nog: de dienstverlening zal een ingroeifase kennen. Het doel is dat de ODNML tot 2030 groeit naar een volwaardige organisatie. Dit vraagt geduld, van bestuurders, raden en staten en van de medewerkers. De ODNML investeert in mensen. De ODNML bouwt een bedrijfsvoering op en ontwikkelt nieuwe werkprocessen en een nieuwe organisatiecultuur. De ODNML wil partnerschap met haar deelnemers opbouwen, waarbij de dienstverlening aan alle deelnemers, ondernemers en inwoners voortdurend wordt verbeterd. In 2030 staat er een organisatie waar onze regio Noord- en Midden-Limburg trots op is!

Het tweede ingebrachte punt vraagt om een verduidelijking van de tekst van artikel 3 in lijn met de bedoeling ervan. Wij stellen vast dat deze wijziging de tekst inderdaad verduidelijkt wat de bedoeling is van dit artikel en de wijziging van de gemeenschappelijke regeling wordt dan ook conform dit voorstel gewijzigd.

Deze zienswijze leidt tot wijziging van artikel 3. De term ‘bevoegd gezag’ wordt daar gewijzigd in ‘colleges’.

6. Overige wijzigingen

Aan de ter zienswijze toegezonden versie van de wijziging van de gemeenschappelijke regeling zijn nog enige tekstuele wijzigingen aangebracht. Hieronder zijn die wijzigingen opgenomen.

1	Invoegen definitie Landelijk basistakenpakket, verwijderen definitie Wettelijk basistakenpakket	Wijziging om de termen in overeenstemming te brengen met de landelijk gebruikte termen.

3 eerste lid	Wijziging terminologie	Zie art., 1
3 eerste lid	Verwijdering tekst	Tekst regeling en uit toelichting kenbare bedoeling in overeenstemming brengen
3 tweede lid	Wijziging tekst	Verbetering leesbaarheid
10	Wijziging tekst	Verbetering leesbaarheid
24	verwijzing "onder 2." gewijzigd naar "onder 3."	Kennelijke verschrijving verbeterd
Toelichting	Wijziging tekst	Zie art. 1

Daarnaast zijn enkele schrijffouten verbeterd.