

# Raadsvoorstel

Voorstelnummer: 735703  
Zaaknummer: 851213

Houten, 19 november 2024



gemeente Houten

## Onderwerp:

ontwerp- gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht (ODU)

## Beslispunten:

1. Kennis te nemen van de opdracht tot uitvoering van fase 2 'inrichten', met de intentie per 1 januari 2026 één Omgevingsdienst in de provincie Utrecht te vormen, op basis van de vier eindproducten van fase 1 'richten', te weten: richtingsplan, ontwerp-gemeenschappelijke regeling, routekaart fase 2 en rudimentaire begroting, alsmede het addendum 17 oktober 2024.

2. De bijgevoegde zienswijze te geven over de ontwerp-Gemeenschappelijke regeling voor de oprichting van één Omgevingsdienst in de provincie Utrecht.

---

## Samenvatting

Op 7 december 2023 besloten de gezamenlijke algemeen besturen van de ODRU en RUD Utrecht om te starten met fase 1 van het traject om één robuuste omgevingsdienst voor de hele provincie Utrecht op te richten.

Op 17 oktober 2024 heeft het gezamenlijk algemeen bestuur de producten uit fase 1 (Richtingsplan, Rudimentaire begroting, Routekaart fase 2 en de ontwerp Gemeenschappelijke regeling) goedgekeurd en ingestemd met de start van fase 2 'inrichten'. Het addendum van het gezamenlijke AB 17-10-2024 bevat een aantal aanvullende afspraken.

In dit raadsvoorstel worden de eindproducten van fase 1 'richten' van de 'Routekaart naar één robuuste omgevingsdienst in Utrecht' toegelicht. Samen geven deze eindproducten de kaders van de nieuwe omgevingsdienst: de koers die de RUD Utrecht, de ODRU en de 27 beoogd deelnemers willen volgen met de oprichting van de nieuwe Omgevingsdienst Utrecht.

In de eindproducten is aandacht voor de kansen en risico's van het traject.

Alle colleges in de provincie Utrecht wordt nu gevraagd om in te stemmen met de uitvoering van fase 2 (inrichten) en de ontwerp Gemeenschappelijke regeling. Daarnaast wordt gevraagd de ontwerp Gemeenschappelijke regeling ter zienswijze aan hun gemeenteraad/provinciale staten voor te leggen

Tussen 11 april 2025 en 6 oktober 2025 volgt conform de Wet gemeenschappelijke regelingen nog een traject waarbij de gemeenteraad om toestemming wordt verzocht om de definitieve regeling daadwerkelijk te treffen.

Tijdens het traject waarbij de gemeenteraad om toestemming wordt verzocht zijn de financiële consequenties voor alle deelnemers in beeld omdat op dat moment de financieringssystematiek is uitgewerkt en verwerkt zal zijn in de Kadernota 2026/ontwerp Begroting 2026. Ook de kadernota 2026/ontwerp Begroting 2026 zal voor zienswijzen aan de raad worden aangeboden.

De start van de taakuitvoering door de nieuwe Omgevingsdienst Utrecht is voorzien per 1 januari 2026; op dat moment moet het proces van vaststelling conform de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn doorlopen.

De gemeenteraad wordt geadviseerd om een zienswijze in te dienen met de strekking dat, hoewel de voorgestelde gemeenschappelijke regeling voldoet aan alle eisen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen, de financiële gevolgen (en precieze kosten per deelnemer) nog onbekend zijn. Deze situatie maakt dat tijdens fase 2 nog een kritisch moment ontstaat. Met name wanneer, als gevolg van een bepaalde financieringssystematiek, een financieel zeer nadelige situatie ontstaat, kan dit het algemeen belang zodanig raken dat de raad conform de Wet gemeenschappelijke regelingen kan weigeren om toestemming te verlenen.



735703

Gezien het naderende ravijnjaar is een significante kostenstijging (>10% exclusief indexatie) als gevolg van de nieuwe omgevingsdienst voor gemeente Houten erg onwenselijk. Het is verstandig om dit kritische signaal in de zienswijze kenbaar te maken en aan te kondigen dat gemeente Houten in fase 2 alert zal blijven ten aanzien van de betaalbaarheid van de nieuwe dienst. Dit inzicht zal concreet moeten zijn voordat de raad toestemming kan verlenen voor het treffen van de nieuwe gemeenschappelijke regeling.

---

## **Aanleiding**

Op 7 december 2023 hebben de gezamenlijke algemeen besturen van de ODRU en RUD Utrecht besloten om te starten met het traject om te komen tot één robuuste omgevingsdienst voor de hele provincie Utrecht.

In afgelopen periode hebben de omgevingsdiensten in onze provincie, RUD Utrecht en Omgevingsdienst regio Utrecht, het initiatief genomen om de oprichting van één omgevingsdienst in de provincie Utrecht voor te leggen. Gedurende de verkenning naar de meerwaarde van één omgevingsdienst in de provincie zijn informatieavonden georganiseerd waarin u bent geïnformeerd.

De route om tot één omgevingsdienst voor Utrecht te komen, is beschreven in de 'Routekaart naar één Omgevingsdienst in Utrecht' (december 2023). De route bestaat uit drie fasen: richten, inrichten en verrichten.

Alle colleges in de provincie Utrecht wordt nu gevraagd om in te stemmen met de uitvoering van fase 2 (inrichten) en de ontwerp Gemeenschappelijke regeling. Daarnaast wordt gevraagd de ontwerp Gemeenschappelijke regeling ter zienswijze aan hun gemeenteraad/provinciale staten voor te leggen.

Tussen 11 april 2025 en 6 oktober 2025 volgt conform de Wet gemeenschappelijke regelingen nogmaals een traject waarbij de gemeenteraad om toestemming wordt verzocht om de definitieve regeling daadwerkelijk te treffen.

---

## **Beoogd effect**

Op de hoogte zijn van het kader en de koers waarin de RUD Utrecht, de ODRU en de 27 beoogd deelnemers willen gaan bij de oprichting van de nieuwe omgevingsdienst in Utrecht

Door de ontwerp Gemeenschappelijke regeling nu aan de gemeenteraad voor te leggen wordt de gelegenheid geboden zienswijzen te geven op de juridische basis van de nieuw op te richten omgevingsdienst (GR ODU).

---

## **Argumenten per beslispunt**

*1.1 Gezamenlijk vormen het Richtingsplan, de Rudimentaire begroting, de Routekaart fase 2 en de ontwerp- Gemeenschappelijke regeling, het kader en de koers waarin de RUD Utrecht, de ODRU en de 27 beoogd deelnemers willen gaan bij de oprichting van de nieuwe omgevingsdienst in Utrecht.*

### *Richtingsplan*

Het Richtingsplan heeft als doel de kaders te scheppen waarbinnen de nieuwe omgevingsdienst wordt opgericht. Deze kaders - in de vorm van missie, visie en bestuurlijke, organisatorische en financiële uitgangspunten - vormen de basis voor de inrichting en de verdere doorontwikkeling van de Omgevingsdienst Utrecht. Elementen uit het Richtingsplan komen terug in de Rudimentaire begroting, de Routekaart voor fase 2 'inrichten' en de ontwerp Gemeenschappelijke regeling.

### *Rudimentaire begroting*

Het doel van de rudimentaire begroting is een beeld te schetsen van de betaalbaarheid van de nieuwe organisatie, zonder dat alle gegevens van de nieuwe dienst al zijn bepaald.

Ook is er een vergelijking gemaakt van de nieuwe bijdrage versus de huidige bijdrage van de deelnemers. Basis voor de rudimentaire begroting waren de laatst vastgestelde begrotingen (2024) van beide huidige omgevingsdiensten.

Voor Houten is een uitzondering gemaakt omdat per 1-1-2025 een omvangrijker takenpakket is afgesproken, deze nieuwe basis is alvast doorberekend in de Rudimentaire begroting.

De daadwerkelijke hoogte van de bijdrage per deelnemer voor 2026 wordt berekend in de ontwerp Programmabegroting 2026 die in fase 2 zal worden opgesteld. In fase 2 'inrichten' wordt ook de keuze voor de nieuwe financieringsystematiek uitgewerkt. De Kadernota 2026 en ontwerp Programmabegroting 2026, die in fase 2 wordt opgesteld, wordt in 2025 voor zienswijzen opengesteld.

#### *Routekaart fase 2*

De Routekaart voor fase 2 'inrichten' schetst de contouren van de stappen en activiteiten voor de verdere inrichting van de nieuwe omgevingsdienst en beschrijft hoe deze gedekt worden. Tijdens fase 2 van het traject worden keuzes gemaakt over hoe de primaire processen en bedrijfsvoering worden ingericht. Dit gebeurt op basis van de inhoudelijke uitgangspunten die in fase 1 zijn geformuleerd in het Richtingsplan.

#### *Ontwerp- Gemeenschappelijke regeling*

De ontwerp Gemeenschappelijke regeling vormt de benodigde juridische basis voor de samenwerking en creëert één rechtspersoon voor de uitvoering van taken. De bedoeling is om de nieuwe gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht op te richten en na juridische en financiële afhandeling de beide bestaande gemeenschappelijke regelingen (RUD Utrecht en ODRU) op te heffen. De gemeenteraad heeft het recht op zienswijze op de ontwerp-Gemeenschappelijke regeling.

#### *1.2 Een omgevingsdienst in de provincie Utrecht draagt bij aan een gelijk spelveld voor inwoners en bedrijven voor de hele provincie Utrecht.*

Het is onwenselijk dat er verschillen zijn tussen de bevoegde gezagen in welke handhavingsstrategie wordt toegepast. Ook is het onwenselijk dat een vergunning op de ene plek wel wordt toegestaan, en op de andere niet, zonder dat de omgevingskenmerken dat verklaren. Eenheid en voorspelbaarheid in de uitvoering van taken is gewenst met het oog op het level playing field. In principe wordt dit alles geborgd door de regionaal vastgestelde uniforme Uitvoerings- en handhavingsstrategie milieu. Verwacht wordt dat het onderbrengen van alle milieutaken bij één omgevingsdienst de uniformiteit positief zal beïnvloeden.

#### *1.3 Één robuuste omgevingsdienst in de provincie Utrecht verhoogt en waarborgt de kwaliteit van de taakuitvoering.*

De oprichting van een omgevingsdienst voor Utrecht zorgt voor een noodzakelijke kwaliteitsimpuls en biedt continuïteit in de uitvoering van de taken die bij de omgevingsdiensten zijn belegd. Het levert zekerheid voor de kwaliteit in de uitvoering van het werk waarmee een betere kwaliteit van de leefomgeving in de provincie Utrecht wordt bewerkstelligd.

#### *1.4 Een omgevingsdienst die congruent is met het werkgebied van de provincie, de GGD en de Veiligheidsregio kan slagvaardiger functioneren.*

De omgevingsdienst en de deelnemers hebben op deze wijze zo min mogelijk gemeenschappelijke regelingen om mee af te stemmen. De samenhang tussen regiopartners op alle inhoudelijke dossiers biedt de mogelijkheid om opgaven samen efficiënt en effectief aan te pakken. Op dit moment is er geen sprake van logica in het geografisch werkgebied van de huidige twee omgevingsdiensten; de verdeling past niet bij de identiteit van het werkgebied. De samenvoeging van de diensten heft deze versnippering op. Dit merken inwoners en bedrijven en levert gemeenten, provincie en regiopartners slagkracht op complexere vraagstukken samen aan te pakken. Inwoners kunnen voortaan bij 1 dienst regionale dienst terecht voor milieu gerelateerde overlast (bijv. geuroverlast, geluidsoverlast, lichthinder etc) ongeacht in welke gemeente dit binnen de provincie Utrecht veroorzaakt wordt.

#### *1.5 Het samenvoegen van de twee diensten zorgt er voor dat de provincie en gemeenten in Utrecht een omgevingsdienst hebben die voldoet aan de landelijke eisen voor robuustheid.*

Indien de deelnemers niet instemmen met de vorming van de nieuwe Omgevingsdienst Utrecht zal het moeilijker zijn voor de twee huidige omgevingsdiensten om te voldoen aan de robuustheidscriteria die landelijk bepaald zijn.

Door in te stemmen met de oprichting van de Omgevingsdienst Utrecht kan automatisch beter voldaan worden aan de robuustheidscriteria.

*1.6 Stijgende kosten kunnen beter worden beheerst.*

De Omgevingsdienst Utrecht kan de stijgende kosten als gevolg van ontwikkelingen zoals veranderende wet- en regelgeving en landelijk beleid, en groeiende complexiteit in het werkveld beter beheersen. De meerkosten zijn te beperken, omdat projecten niet in tweevoud hoeven worden uitgevoerd. Door bundeling van kennis wordt ook de kwaliteit beter, doordat experts hun kennis met elkaar delen. Overheidsfinanciën worden op deze manier effectiever en efficiënter benut.

*1.7 Complexe vraagstukken kunnen beter worden opgepakt.*

Door de bundeling van complexe vraagstukken is er meer ruimte om experts op een specifiek gebied aan te stellen, wat nodig is om die complexe vraagstukken aan te kunnen. Bijvoorbeeld op het gebied van stikstof, zeer zorgwekkende stoffen en het doorontwikkelen van de risico-gerichte werkwijze. Daardoor wordt direct de robuustheid van de omgevingsdienst vergroot en de kwetsbaarheid in de dienstverlening verkleind. Ook ontstaat er meer ruimte voor doorgroei en interne opleiding van (specialistisch) personeel.

*1.8 Een robuuste omgevingsdienst draagt bij aan het vinden en behouden van goed personeel in een krappe arbeidsmarkt.*

In deze tijd is goed en vast personeel lastig te vinden. Eén robuuste omgevingsdienst kan zich profileren in de arbeidsmarkt. Robuust betekent een beperking van de kwetsbaarheid, en vergroting van betrouwbaarheid en continuïteit. De nu bestaande kwetsbare en dunne bezetting op enkele specialistische functies in zowel primaire als overhead-taken maakt plaats voor een robuustere invulling met meer kwaliteit. Door de ruimte om mensen op kleine functies te kunnen aannemen, kan goed personeel gebonden worden aan de organisatie

Ook ontstaat meer ruimte voor doorgroei en interne opleiding van (specialistisch) personeel, wat de kans vergroot op het binden van goed personeel binnen een krappe arbeidsmarkt. Daarbij kan de nieuwe organisatie zich ontwikkelen tot een (nog) interessantere en aantrekkelijker werkgever.

*1.9 De samenstelling van het bestuur en de stemverhouding wijzigen niet.*

De voorgestelde samenstelling van het bestuur is net als bij de RUD, Algemeen Bestuur, Dagelijks bestuur en een voorzitter. De stemverhouding blijft in de nieuwe regeling 'one-man one vote'.

*1.10 Eén gezamenlijke rechtspersoon bereikt beter haar doelen.*

Steeds meer opgaven voor gemeenten en provincie zijn complex en overstijgen de eigen organisatie. Voor het aanpakken van de (toekomstige) opgaven is goed personeel, geschikte data en een netwerk nodig. Eén omgevingsdienst op basis van één gezamenlijke rechtspersoon (GR) kan hierin beter voorzien dan twee afzonderlijke niet congruente omgevingsdiensten in de provincie.

*1.11 De voorgestelde gemeenschappelijke regeling voldoet aan alle eisen uit de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen.*

Verder is de regeling grotendeels identiek aan de huidige gemeenschappelijke regeling van de RUD Utrecht.

*2.1 De voorgestelde gemeenschappelijke regeling voldoet dan wel aan alle eisen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen, de financiële gevolgen (en precieze kosten per deelnemer) zijn nog niet volledig uitgewerkt.*

Dit is het gevolg van de bestuurlijke ambitie om de nieuwe omgevingsdienst op te richten binnen de bestuursperiode in combinatie met het vaststellingstraject met daarin een zienswijze procedure en daarna nog een toestemmingsprocedure langs de gemeenteraden (conform de Wet gemeenschappelijke regelingen). In de volgende fase, inrichten, wordt de financieringssystematiek voor de nieuwe dienst bepaald en worden de concrete financiële gevolgen wel duidelijk.

De raden/staten krijgen in 2025 ook nog de mogelijkheid om zienswijze op de Kadernota 2026 en/of de ontwerp Begroting 2026 (en Bijdrageverordening) in te dienen.

De gemeenteraad wordt geadviseerd om een zienswijze in te dienen met de strekking dat, hoewel de voorgestelde ontwerp- Gemeenschappelijke regeling voldoet aan alle eisen uit de Wet gemeenschappelijke regelingen, de financiële gevolgen (en precieze kosten per deelnemer) nog onbekend zijn.

Deze situatie maakt dat tijdens fase 2 nog een kritisch moment ontstaat. Met name wanneer, als gevolg van een bepaalde financierings-systematiek, een financieel zeer nadelige situatie ontstaat, kan dit het algemeen belang zodanig raken dat de raad conform de Wet gemeenschappelijke regelingen kan weigeren om deze toestemming te verlenen.

Gezien het naderende ravijnjaar is een significante kostenstijging (>10% exclusief indexatie) als gevolg van de nieuwe omgevingsdienst vanuit gemeente Houten erg onwenselijk. Het is verstandig om dit kritische signaal in de zienswijze kenbaar te maken en aan te kondigen dat gemeente Houten in fase 2 alert zal blijven ten aanzien van de betaalbaarheid van de nieuwe dienst. Dit inzicht zal concreet moeten zijn voordat de raad toestemming kan verlenen voor het treffen van de nieuwe gemeenschappelijke regeling.

## Kanttekeningen

### 1.1.1 Er zijn risico's

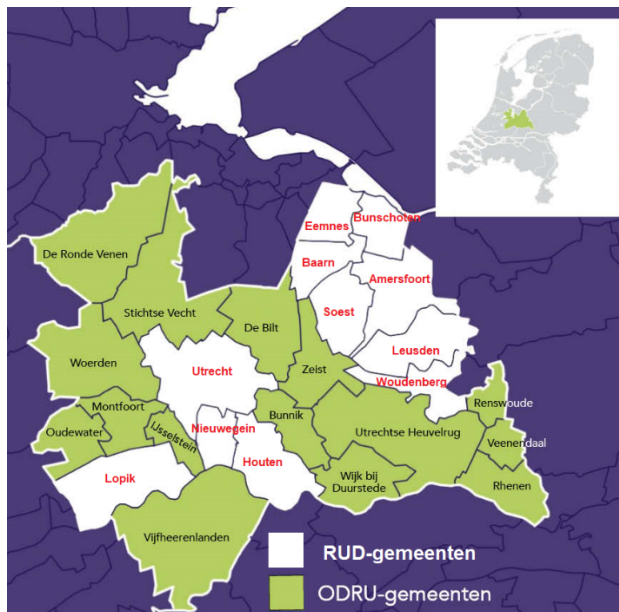
In het kader van het traject 'Naar één omgevingsdienst in Utrecht' zijn de risico's in kaart gebracht. De Routekaart fase 2 (hoofdstuk 5) bevat de tot nu toe onderkende risico's en de mogelijke beheersmaatregelen. Hierbij is onderscheid gemaakt in de risico's voor het programma als geheel en dus voor de nieuwe omgevingsdienst (fase 3 van het traject) en risico's voor de uitvoering van fase 2 'inrichten'. Het programmteam zal de risico's tijdens de uitvoering van fase 2 continu monitoren en waar nodig bijsturen.

### 1.8.1 Het is een uitdaging om het goede van de RUD Utrecht te behouden.

De werknemers van de RUD Utrecht zijn tevreden (RUD Utrecht is werkgever van het jaar) en willen de cultuur behouden.

### 1.9.1 De zeggenschap daalt omdat het totaal aantal deelnemers stijgt van 12 naar 27.

Afstemming en het bereiken van draagvlak voor gezamenlijke doelstellingen zal met 27 OD deelnemers meer van bestuurders en regievoerders vragen dan met de huidige 12 RUD deelnemers. Het kan tegelijk ook posities van deelnemers veranderen, zowel versterken als verzwakken.



Afbeelding lappendeken RUD-gemeenten / ODRU gemeenten

De huidige lappendeken van het werkgebied per omgevingsdienst is onlogisch en kent zelfs binnen het werkgebied van de RUD weinig gezamenlijke gebiedskenmerken.

Kijkende naar de toekomst (gefuseerde situatie) kan wellicht meer ambtelijke en bestuurlijke samenwerking ontstaan tussen meer vergelijkbare gemeenten.

Wanneer gezamenlijke doelen worden gedeeld en afgestemd is het te verwachten dat dit indirect een positief effect kan hebben op de zeggenschap.

---

## Participatie

---

Voor het opstellen van de producten voor de nieuwe omgevingsdienst en voor een goede samenhang tussen deze producten is begin 2024 een programmaorganisatie ingericht met medewerkers van zowel de ODRU als de RUD Utrecht.

Deze programmaorganisatie werkte in opdracht van een stuurgroep die bestond uit de voorzitters van beide algemeen besturen, een DB-lid uit iedere omgevingsdienst en de twee directeuren en de programmamanager(s) van het programmateam.

In het voorjaar 2024 zijn er twee Webinars voor raads- en statenleden en collegeleden georganiseerd om hen te informeren over het beoogde proces.

Half juni volgden er twee bijeenkomsten voor raads- en statenleden over hun rol in het proces en in de nieuwe omgevingsdienst in Utrecht.

Om tot de missie, visie en bestuurlijke uitgangspunten voor de Omgevingsdienst Utrecht te komen zijn werkbijeenkomsten georganiseerd voor de algemeen bestuursleden, voor medewerkers uit beide organisaties en voor de klankbordgroep (bestaande uit regievoerders van de ODRU en RUD Utrecht).

---

## Financiën en formatie

---

### Fusietraject (eenmalige kosten)

Het traject "Naar één omgevingsdienst in Utrecht" brengt eenmalige kosten met zich mee.

De provincie Utrecht heeft voor het gehele programma 2 miljoen euro toegezegd. Hiervan is € 360.000 voor fase 1 gereserveerd. Er blijft dus € 1.640.000 over voor fase 2.

Vanuit het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) is in het kader van de vorming van robuuste omgevingsdiensten een bedrag van € 1.000.000 beschikbaar.

Er zijn voorwaarden aan de nu toegezegde middelen verbonden waaronder de bestuurlijke toezegging tot fusie en het realiseren van robuustheid. Het ministerie heeft recent een positieve grondhouding uitgesproken en toegezegd op zoek te gaan naar extra aanvullende financiering (€ 1.000.000).

In het kader van het interbestuurlijk programma versterking VTH (IBP-VTH) zijn eerder specifieke uitkeringen (SPUK's) beschikbaar gesteld aan omgevingsdiensten. Deze zijn bij de ODRU en de RUD Utrecht volledig ingezet voor kosten in fase 1, waardoor hieruit voor fase 2 geen middelen meer resteren.

Uiteindelijk blijft er (afhankelijk van het wel of niet toekennen van extra middelen vanuit het ministerie) een bedrag van € 789.000 over dat gedekt kan worden vanuit de vermogens van beiden diensten. Binnen de RUD Utrecht betreft dit de bestemmingsreserve doorontwikkeling RUD dat hiervoor toereikend is.

### Structurele effecten (Omgevingsdienst in bedrijf)

De structurele financiële effecten van de oprichting van de Omgevingsdienst Utrecht komen aan de orde in fase 2 bij het opstellen van de kadernota 2026 en begroting 2026.

---

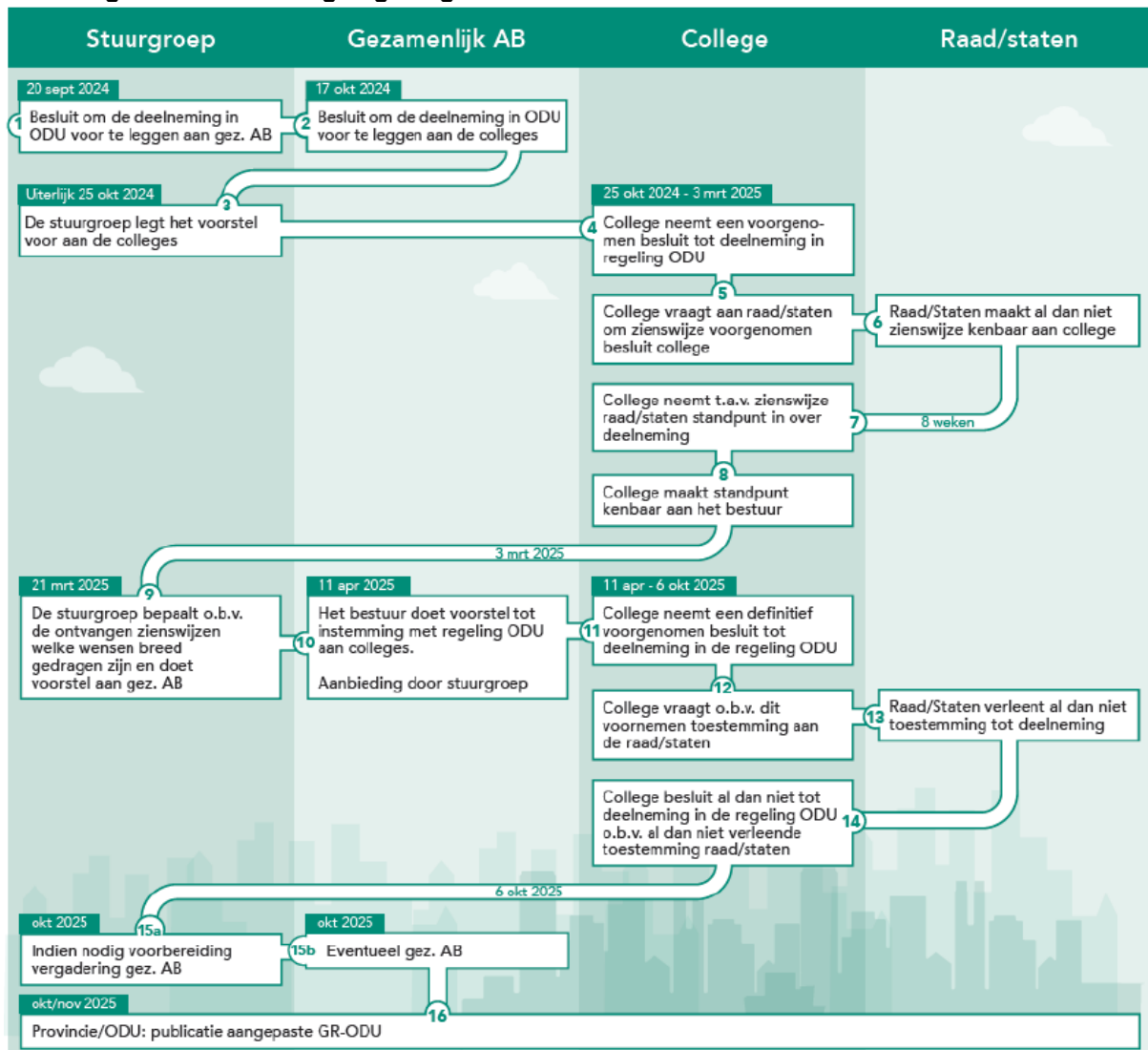
## Communicatie

---

N.V.T.

## Voortgang

### Planning totstandkoming regeling ODU



## Evaluatie

N.V.T.

Houten, 19 november 2024

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Houten,  
de secretaris, de burgemeester,

R.M van Netten

G.P. Isabella

---

**Bijlagen**

1. Aanbiedingsnotitie aan het gezamenlijk AB, d.d. 17-10-2024
  2. Ontwerp Gemeenschappelijke regeling versie 3.0 (a) en artikelgewijze toelichting bij ontwerp Gemeenschappelijke regeling (b)
  3. Richtingsplan versie 3.0
  4. Rudimentaire begroting versie 3.0
  5. Routekaart fase 2 'inrichten' versie 3.0
  6. Stroomschema besluitvorming gemeenschappelijke regeling
  7. Addendum AB vergadering 17-10-2024
  8. Ontwerp zienswijze
- 

---

**Verantwoordelijke portefeuillehouders college**

1e PoHo: Paul van Ruitenbeek

2e PoHo:

# Raadsbesluit

Voorstelnummer: 735703



Gemeente Houten

## Onderwerp

ontwerp- Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht (ODU)

De raad van de gemeente Houten heeft het voorstel van het college van burgemeester en wethouders d.d. 19 november 2024 gelezen en besluit:

1. Kennis te nemen van de opdracht tot uitvoering van fase 2 'inrichten', met de intentie per 1 januari 2026 één Omgevingsdienst in de provincie Utrecht te vormen, op basis van de vier eindproducten van fase 1 'richten', te weten: richtingsplan, ontwerp-gemeenschappelijke regeling, routekaart fase 2 en rudimentaire begroting, alsmede het addendum 17 oktober 2024.

2. De bijgevoegde zienswijze te geven over de ontwerp-Gemeenschappelijke regeling voor de oprichting van één Omgevingsdienst in de provincie Utrecht.

Dit is besloten in de openbare vergadering van de raad op 21 januari 2025.

De raad van de gemeente Houten,  
de griffier,

de voorzitter,

C.M.S. Visser

G.P. Isabella