

**RAADSVOORSTEL**

ter besluitvorming in de raad

Zaaknummer	398839	Datum Raadsvergadering	17 februari 2025
Onderwerp	raadsvoorstel tot indienen zienswijzen op ontwerp-gemeenschappelijke regelingen Omgevingsdienst Utrecht	Datum commissievergadering	4 februari 2025
Portefeuillehouder	W. van Wikselaar		
Raadscommissie	Bestuur, financiën en samenleving		

Voorstel

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 van het gezamenlijk AB d.d. 17 oktober 2024;

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

Kernboodschap

De raad informeren over het fusieproces tot nog toe en de raad de gelegenheid bieden zienswijzen op de ontwerp-Gemeenschappelijke regeling in te dienen.

Bijlage(n)

1. Aanbiedingsnotitie aan het gezamenlijk AB d.d. 17 oktober 2024;
2. Ontwerp Gemeenschappelijke regeling en artikelsgewijze toelichting bij de ontwerp-Gemeenschappelijke regeling;
3. Richtingsplan;
4. Rudimentaire begroting;
5. Routekaart fase 2 'inrichten';
6. Stroomschema besluitvorming gemeenschappelijke regeling;
7. Addendum AB-vergadering d.d. 17 oktober 2024;
8. Ontwerp-zienswijze.

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.

Gewenst resultaat

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 / Toelichting

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. 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 financieringssysteem uitgewerkt. De kadernota 2026 en ontwerp programmabegroting 2026, die in fase 2 wordt opgesteld, worden 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 Eén robuuste omgevingsdienst in de provincie Utrecht verhoogt en waarborgt de kwaliteit van de taakuitvoering.

De oprichting van één 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 Veiligheids-regio 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 om complexere vraagstukken samen aan te pakken. Inwoners kunnen voortaan bij één regionale dienst terecht voor milieu-gerelateerde overlast (bijv. geuroverlast, geluidsoverlast, lichthinder etc) ongeacht in welke gemeente deze binnen de provincie Utrecht veroorzaakt wordt.

1.5 Het samenvoegen van de twee diensten zorgt er voor dat de provincie en gemeenten in Utrecht één 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 (nóg) 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 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 deze toestemming te verlenen.

Gezien het naderende ravijnjaar is een kostenstijging als gevolg van de nieuwe omgevingsdienst vanuit gemeente Montfoort erg onwenselijk. Worden kostenstijgingen (buiten indexerings in verband met inflatie en afname van meer uren/diensten) verwacht, dan dienen deze opgevangen te worden door efficiëncymaatregelen. Het is verstandig om dit kritische signaal in de zienswijze kenbaar te maken en aan te kondigen dat gemeente Montfoort 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.

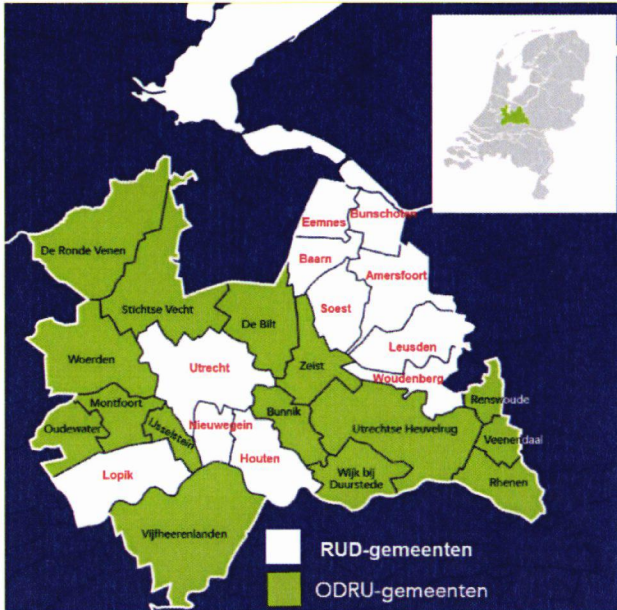
Kanttekeningen en alternatieven

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 programmateam zal de risico's tijdens de uitvoering van fase 2 continu monitoren en waar nodig bijsturen.

De zeggenschap daalt omdat het totaal aantal deelnemers stijgt van 15 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 15 ODRU 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 ODRU 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.

Nabijheid en bekendheid met de lokale situatie

Een grotere organisatie betekent dat de afstand tussen omgevingsdienst en deelnemende gemeente groter wordt. In dat verband is het van belang dat de medewerkers van de nieuwe dienst betrokken zijn en blijven met de deelnemende gemeenten en bekend zijn met de lokale situatie.

Financiën

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 beide diensten.



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.

Juridische gevolgen

Deze zijn benoemd bij de paragraaf Toelichting / Argumenten.

Planning en aanpak

De oprichting van een gemeenschappelijke regeling waarin de colleges van burgemeester en wethouders en het college van gedeputeerde staten deelnemen vergt op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen een besluitvormingsproces met twee rondes waarin zowel colleges als raden/staten betrokken zijn (artikel 51 van de Wet gemeenschappelijke regelingen)

1. Ronde 1: De colleges van burgemeester en wethouders en het college van gedeputeerde staten zenden het ontwerp van de regeling toe aan hun raad respectievelijk provinciale staten met het verzoek een zienswijze over het ontwerp in te dienen bij het college. De wetgever schrijft voor dat de raad/staten, indien deze geen zienswijze wil indienen, het college daarvan zo spoedig mogelijk op de hoogte brengt. Het college maakt vervolgens zijn standpunt met de zienswijze van de raad kenbaar aan het gezamenlijk algemeen bestuur van RUD Utrecht en ODRU uiterlijk 3 maart 2025.
2. Ronde 2: Het gezamenlijk algemeen bestuur van RUD Utrecht en ODRU bepaalt op basis van de zienswijzen welke wensen breed gedragen zijn. Vervolgens wordt een (eventueel aangepaste) concept gemeenschappelijke regeling aan de colleges van burgemeester en wethouders en het college van gedeputeerde staten gezonden met het verzoek de regeling te treffen (instemming met deelneming). Het college vraagt daarvoor toestemming aan de raad respectievelijk provinciale staten. De raden respectievelijk provinciale staten mogen deze toestemming alleen weigeren wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

Zodra de colleges hebben ingestemd, wordt de gemeenschappelijke regeling bekendgemaakt.

Communicatie / 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 dagelijks bestuurslid van iedere omgevingsdienst en de twee directeurs 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 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 ODRU en RUD Utrecht.

Relatie met duurzaamheid / Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Een grotere en meer robuuste omgevingsdienst zal een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de leefomgeving en het voorkomen van (vermijdbare) milieuschade. Dit is ook in het belang van een duurzame ontwikkeling.



Toets inclusiviteit

Niet van toepassing.

Montfoort, 14 januari 2025

BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN MONTFOORT,
de secretaris,

M.H. van der Veer

de burgemeester,

3/12
mr. P.J. van Hartskamp-de Jong



RAADSBESLUIT

In de openbare vergadering van 17 februari 2025 heeft de gemeenteraad besloten:

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 van het gezamenlijk AB d.d. 17 oktober 2024;
2. De bijgevoegde zienswijze te geven over de ontwerp-Gemeenschappelijke regeling voor de oprichting van één Omgevingsdienst in de provincie Utrecht.

de griffier,

de voorzitter,

mr. S.G. Meijer

mr. P.J. van Hartskamp-de Jong