

Raadsvoorstel

Opsteller

Burger, Ineke

Vergadering van

15 juli 2025

Kenmerk

Z/23/065361 / D/25/188696

Portefeuillehouder

Roy Luca

Portefeuille

Milieu / ODRU, Natuur- en Milieueducatie

Onderwerp

Treffen van de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Utrecht (ODU) en zienswijze ontwerpbegroting 2026 ODU en ontwerp bijdrageverordening ODU

Samenvatting

De algemeen besturen van de omgevingsdiensten ODRU en RUD hebben 2 jaar geleden besloten om te fuseren tot één robuuste omgevingsdienst. Hiertoe is een traject gestart voor de oprichting van een nieuwe Omgevingsdienst Utrecht, ODU. Hier worden alle Utrechtse gemeenten en de Provincie Utrecht deelnemer van. De ODU gaat net als de ODRU de milieutaken voor de gemeente uitvoeren. Sinds dit besluit is genomen, is er hard gewerkt om het mogelijk te maken dat per 1 januari 2026 de nieuwe ODU van start kan gaan.

De nieuwe gemeenschappelijke regeling voor de ODU komt zoals wettelijk geregeld is twee keer langs bij de raad.

Eerder heeft u uw zienswijze gegeven op de ontwerp regeling en het voornemen om deze nieuwe omgevingsdienst op te richten. Nu wordt u gevraagd om toestemming te verlenen aan het college voor het treffen van deze gemeenschappelijke regeling. De raad kan deze toestemming slechts weigeren op grond van strijd met het recht of strijd met het algemeen belang.

Gevraagd besluit

1. Het college toestemming te verlenen tot het treffen van de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht conform bijgevoegde concept-Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht.

2. De zienswijze op de ontwerp-begroting 2026 ODU en ontwerp-bijdrageverordening ODU vast te stellen waarin de volgende aandachtspunten zijn opgenomen;

a. onze waardering over de wijze hoe de afgelopen maanden de stukken nodig voor oprichting van de nieuwe omgevingsdienst zijn opgesteld;

b. de risico's voor de komende 5 jaar ontbreken;

c. formuleer indicatoren op maatschappelijk effect van de ODU;

d. efficiency op termijn;

e. evenredige samenstelling Dagelijks Bestuur;

f. evaluatie.

3. Op grond van de ontwerpbegroting ODU 2026 de structurele bijdrage voor 2026 en de jaren daarna aan te passen naar € 1.877.900, wat een verlaging is met € 115.407, ten opzichte van de kosten gebaseerd op de Kadernota 2026 van de ODRU.

Inleiding

Op 23 januari 2025 heeft u besloten om een zienswijze te geven op de voorgenomen oprichting van de Omgevingsdienst Utrecht, ODU. Deze ODU komt voort uit het samengaan van onze omgevingsdienst ODRU en de RUD en daarmee wordt de ODU de omgevingsdienst voor heel Utrecht, alle gemeenten en de Provincie Utrecht.

Vrijwel alle colleges hebben een zienswijze gegeven op de ontwerp gemeenschappelijke regeling ODU die is opgesteld voor de voorgenomen oprichting van de Omgevingsdienst. Uit de beoordeling van deze zienswijzen blijkt dat er brede steun is voor de voorgestelde gemeenschappelijke regeling. Wel zijn er door veel deelnemers opmerkingen gemaakt en voorwaarden gesteld alvorens te kunnen besluiten om toestemming te verlenen. Hierbij ging het bij veel deelnemers om het ontbreken van de financiële consequenties. Inmiddels zijn die bekend, zie bijgevoegde ontwerp-begroting ODU 2026. Er is besloten de procedure tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling ODU te vervolgen en hierbij de gemaakte opmerkingen mee te nemen.

Het college is bevoegd over te gaan tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling ná verkregen toestemming van de gemeenteraad. De raad kan deze toestemming slechts weigeren op grond van strijd met het recht of strijd met het algemeen belang. Bovendien kan de raad géén voorwaarden aan de toestemming verbinden.

Op 14 juli 2025 heeft u de ontwerp-begroting ODU 2026 en ontwerp bijdrageverordening ODU ontvangen. De gemeenteraad kan hierop haar zienswijze geven. De termijn voor het geven van deze zienswijze loopt tot en met 17 oktober 2025.

Participatieproces

De financiële en organisatorische kaders zijn in samenwerking met de deelnemers tot stand gekomen. De deelnemers is gelegenheid geboden om mee te denken over de te maken afspraken voor de nieuwe ODU. Zoals over de gekozen financieringssysteem, afspraken over flexibiliteit over afname van uren, producten- en dienstencatalogus.

Wat willen we bereiken

- Eén robuuste omgevingsdienst in de provincie Utrecht die vanuit kennis en kunde inspeelt op maatschappelijke ontwikkelingen. Deze Omgevingsdienst bereikt beter haar doelen, draagt bij aan een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving.
- Financiële kaders en spelregels voor de Omgevingsdienst Utrecht.

Wat gaan we daarvoor doen

In lijn met de stukken die nu voorliggen vindt de voorbereiding op de nieuwe ODU plaats. Er dient nog een aantal stukken opgeleverd te worden, zoals de financiële verordening. Ook worden er in samenwerking met de deelnemers nog verdere afspraken gemaakt om invulling te geven aan de governance. Dit is van belang om sturing te kunnen geven aan de nieuwe ODU.

In onze zienswijze vragen we aandacht voor monitoring en evaluatie. Dit is van belang om inzicht te krijgen of de nieuwe ODU voldoet aan wat de deelnemers verwachten. In 2026 zal de focus liggen op een stabiele uitvoering van de taken. De uitvoering van de taken wordt in een Uitvoeringsprogramma met de gemeente vastgelegd. Over de monitoring van dit Uitvoeringsprogramma moeten nog afspraken gemaakt worden.

Argumenten

1.1 *Er is brede steun voor de voorgestelde Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht, ODU*

De deelnemende gemeenten en provincie Utrecht hebben in hun zienswijzen op de ontwerp-regeling Omgevingsdienst Utrecht brede steun en betrokkenheid uitgesproken naar de besturen van de ODRU en RUD.

1.2 Er is aan de meeste voorwaarden uit onze zienswijze op de ontwerp gemeenschappelijke regeling ODU tegemoet gekomen

U heeft in uw zienswijze op de ontwerp-regeling ODU een aantal voorwaarden gesteld alvorens u over kunt gaan tot het besluit om toestemming voor de oprichting van de de Omgevingsdienst Utrecht. Onderstaand is aangegeven hoe met deze voorwaarden is omgegaan.

a. De huidige kwaliteit moet gegarandeerd blijven

Hoe is hier mee omgegaan: In de reactie op onze zienswijze wordt aangegeven dat één omgevingsdienst Utrecht juist zou moeten bijdragen aan borging van de kwaliteit en continuïteit.

Beoordeling: Akkoord. Opmerking opgenomen in zienswijze.

b. Duidelijkheid over de financiële gevolgen en risico's voor de komende 5 jaar

Hoe is hier mee omgegaan: In de begroting zijn wel opgenomen de financiële risico's voor 2026. In de begroting is **NIET** opgenomen de financiële gevolgen en risico's voor de komende 5 jaar.

Beoordeling: NIET akkoord. Opmerking opgenomen in zienswijze.

c. Geen meerkosten.

Hoe is hier mee omgegaan: Zie begroting en financiële paragraaf. De indexatie voor de ODU is iets lager dan de indexatie in de oorspronkelijke Kadernota ODRU.

Beoordeling: Akkoord.

d. Inzicht waar en hoe kosten bespaard kunnen worden.

Hoe is hier mee omgegaan: De deelnemers hebben eenmalig voor 2026 de ruimte gekregen om tot 5% van hun uren terug te nemen zonder frictiekosten. Hier hebben we gebruik van gemaakt, zie financiële paragraaf. Verder komt de indexatie in de ontwerp-begroting ODU op 3,9 % . Dit is lager dan de 4,1 % uit de Kadernota ODRU 2026. Dit is inclusief een aantal nieuwe taken, waaronder de uitvoering van de robuustheidscriteria (ca. 450.000) en de gezamenlijke voorzieningen (ca. 500.000) die in de ontwerp-begroting van de ODU zijn opgenomen.

Beoordeling: Akkoord. Opmerking opgenomen in de zienswijze

Zoals uit bovenstaande blijkt, is aan de meeste voorwaarden uit onze zienswijze voldaan. Belangrijke voorwaarde waar geen invulling aan is gegeven, is dat er geen inzicht is in de risico's voor de komende 5 jaar. In de ontwerp-begroting 2026 ODU zijn alleen de financiële risico's voor 2026 opgenomen. Echter, de oprichting van de nieuwe Omgevingsdienst Utrecht brengt meer en andere risico's met zich mee dan een reguliere begroting. Hierover is meer inzicht nodig, opdat de deelnemers hier ook op kunnen sturen. In de zienswijze op de begroting wordt daarom een dringend verzoek gedaan om alsnog zo spoedig mogelijk de financiële, organisatorische en uitvoeringsrisico's voor de komende 5 jaar inzichtelijk te maken en de deelnemers hierover te informeren.

1.3 Belangrijke regelingen, zoals uittreding en aanpassing contract, zijn vastgesteld

In het gezamenlijk algemeen bestuur is in de vergadering van 11 juli jl. een groot aantal regelingen vastgesteld. De eerder gemaakte afspraken uit het Inrichtingsplan zijn hierbij leidend geweest. Zo is er een uittredingsregeling vastgesteld waarin staat dat bij uittreding alle kosten voor de uittredende partij zijn. Verder is er een regeling over afname van uren vastgesteld. In deze regeling zijn afspraken gemaakt dat voor kleine wijzigingen van het contract tot 5% er geen frictiekosten in rekening worden gebracht. Dat biedt de gewenste flexibiliteit. Tevens is de producten- en dienstencatalogus vastgesteld, dit is een belangrijk handvat voor de uitvoering. Tot slot is vooral ook van belang om met elkaar goed te monitoren of de regelingen in de praktijk werken zoals ze bedoeld zijn. Hierover is een opmerking opgenomen in de zienswijze.

1.4 Uit de zienswijzen van twee gemeenten volgen enkele aanpassingen in de definitieve gemeenschappelijke regeling.

De gemeenten Bunnik en De Bilt hebben opmerkingen geplaatst die tot enkele tekstuele aanpassingen hebben geleid van de ontwerp gemeenschappelijke regeling ODU. De overweging en wijzigingen zijn opgenomen in de bijlage, D/25/188471.

1.5 De raad dient het college toestemming te verlenen tot het treffen van een gemeenschappelijke regeling.

Het college is op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen bevoegd een besluit te nemen over het treffen van een regeling. Voorafgaand aan dat besluit is wel toestemming nodig van de gemeenteraad. De raad kan deze

toestemming slechts weigeren op grond van strijd met het recht of strijd met het algemeen belang. Bovendien kan de raad geen voorwaarden aan de toestemming verbinden. Er is geen sprake van strijdigheid met het algemeen belang of het recht.

De voorliggende stukken geven voldoende vertrouwen in de nieuwe Omgevingsdienst Utrecht. Wel is er nog een aantal aandachtspunten, waarbij het ontbreken van inzicht in de risico's de komende 5 jaar de belangrijkste is, opgenomen in de zienswijze op de ontwerp begroting 2026 ODU.

2.1 De ontwerpbegroting 2026 ODU en de bijdrageverordening ODU zijn zorgvuldig tot stand gekomen.

De basis voor de ontwerpbegroting (inclusief kadernota) en ontwerpbijsdrageverordening zijn de bestuurlijke afspraken zoals deze zijn verwoord in het Richtingsplan. De afgelopen maanden is er intensief overleg geweest op bestuurlijk en ambtelijk niveau over ontwerpbegroting 2026 en de bijsdrageverordening. Met de twee voorliggende producten (verordening en ontwerpbegroting) is nu ook de deelnemersbijsdrage bekend. Verder is tegemoet gekomen aan de wens van gemeenten voor een soepele regeling bij beperkte verlaging van de afname van uren.

2.2 De ontwerpbegroting leidt niet tot meerkosten

In de ontwerpbegroting 2026 komt de ODU uit op een indexatie van 3,9%. Dit is iets lager dan de 4,1% uit de Kadernota ODRU 2026. Dit is inclusief een aantal nieuwe taken, waaronder de uitvoering van de robuustheidscriteria (ca. €450.000) en de gezamenlijke voorzieningen (ca. €500.000). Door efficiencywinst lukt dit zonder dat dit heeft geleid tot extra lastenstijging voor de deelnemers. De beoogde kwaliteitsverhoging is daarmee binnen een gematigde lastenontwikkeling gerealiseerd. Tevens is er een sluitende meerjarenraming.

2.3. De afspraken over de financiering van de ODU in de bijsdrageverordening wijkt op aantal punten af van de huidige wijze van financiering bij de ODRU

De belangrijkste wijzigingen in de bijsdrageverordening zijn:

- Financieringssysteem

Met ingang van 2026 is sprake van een uniforme outputgerichte financieringssysteem. Deelnemers betalen voor de producten en diensten die zij daadwerkelijk afnemen. De bijsdrage bestaat uit een variabel en een vast deel. De variabele bijsdrage wordt berekend op basis van het in mei 2025 door de deelnemers aangeleverde uitvoeringsprogramma, UVP 2026, uitkomend op 349.119 uren. Het gehanteerde uurtarief is daarbij vastgesteld op € 81,75. De vaste bijsdrage dekt de bedrijfsvoeringslasten (waaronder financiën, ICT, HRM, communicatie, huisvesting en managementondersteuning).

Voor aanvullende opdrachten geldt een uurtarief van € 94,-. Bij een overschrijding van het aantal uur van meer dan 10% van de meerjarige dienstverleningsovereenkomst vindt een herrekening van de vaste bijsdrage plaats.

- Verdeelsleutel bij een positief exploitatiesaldo

Is er sprake van een positief exploitatiesaldo dan wordt dit saldo toegevoegd aan de algemene reserve als weerstandsvermogen. Bereikt de algemene reserve een niveau van meer dan 7% van het totaal van de opbrengsten zoals opgenomen in de jaarrekening van het desbetreffende jaar, dan wordt het surplus terugbetaald aan de deelnemers (GR art.28, lid 3). Dit is net een andere wijze van berekenen dan nu bij de ODRU.

2.4 Evaluatie moet duidelijk maken of de afspraken werken zoals ze bedoeld zijn

Met de oprichting van de ODU is in korte tijd een groot aantal documenten opgeleverd die het functioneren van de nieuwe ODU zullen bepalen. De praktijk zal laten zien of de afspraken zoals die zijn gemaakt ook werken zoals ze bedoeld zijn. Hiervoor is het van belang om uitgebreid en tijdig te evalueren. Hier vragen we in de zienswijze aandacht voor.

3.1 De bijsdrage in de gemeentelijke begroting 2026 wordt substantieel lager.

De deelnemersbijsdrage voor gemeente Woerden komt op € 1.877.900,-. In de gemeentelijke begroting is op basis van de Kadernota 2026 ODRU een bedrag opgenomen van € 2.013.891. Dat betekent dat de bijsdrage voor de ODU in 2026 € 115.407,- lager wordt. De deelnemersbijsdrage komt lager uit omdat de begroting voor de ODU op een lagere indexatie uitkomt, 3,9 % in plaats van de 4,1 % in Kadernota 2026 ODRU en de ODU iets goedkoper wordt. Daarnaast maken we gebruik van de geboden mogelijkheid om eenmalig voor 2026 zonder frictiekosten de afname van het aantal uur beperkt te verlagen.

1.1 In principe is er geen realistisch alternatief

Indien de raad geen toestemming geeft tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling is de gemeente per 1 januari 2026 geen deelnemer in de Omgevingsdienst Utrecht. De gemeente is verplicht om de aangewezen wettelijke milieutaken te beleggen bij een omgevingsdienst van de provincie waarin zij zich bevindt. Vanaf 1 januari 2026 is er binnen de provincie Utrecht nog maar één Omgevingsdienst, de ODU. De RUD en ODRU zijn op dat moment niet meer operationeel.

1.2 De financiële gevolgen van het opheffen van de ODRU zijn voor de oorspronkelijke deelnemers

Als gevolg van de oprichting van de nieuwe gemeenschappelijke regeling ODU worden de ODRU en RUD geliquideerd. Eventuele financiële gevolgen zijn voor de oorspronkelijke deelnemers van de betreffende dienst en incidenteel. Het liquidatieplan wordt in het najaar door het algemeen bestuur van de ODRU vastgesteld en ter zienswijze aangeboden.

2.1 De minimale gemeentelijke financiële bijdrage staat voor de aankomende twee jaar vast.

In de gemeenschappelijke regeling ODU is opgenomen dat na de vaste periode van twee jaar weer wijzigingen mogelijk zijn. Hieraan zijn net als in de huidige gemeenschappelijke regeling ODRU in bepaalde situaties voorwaarden en verplichtingen gekoppeld (zoals bijvoorbeeld een doorrekening van frictiekosten). In de bijdrageverordening ODU is opgenomen dat bij een geringe vermindering van het aantal uur er geen frictiekosten in rekening worden gebracht. Gesteld wordt dat een grote organisatie als de ODU in staat moet zijn om geringe schommelingen op te vangen.

2.2 Bij niet voorziene grote ontwikkelingen kan de bijdrage hoger uitvallen.

Wanneer op jaarbasis het aantal afgesproken DVO-uren wordt overschreden met 10% of meer, vindt er een herrekening plaats van de vaste bijdrage. Door monitoring en zo mogelijk prioritering houden we dit risico beperkt.

Financiële gevolgen van het voorgestelde besluit

De kosten voor de ODU worden lager dan eerder geraamd in de Kadernota ODRU 2026.

Deze lagere kosten komen door:

- Indexatie in begroting ODU is met 3,9% lager dan de Kadernota ODRU met 4,1%.
- We hebben gebruik gemaakt van de mogelijkheid om (tot maximaal 5%) eenmalig zonder frictiekosten uren te verminderen.
- De deelnemersbijdrage voor de ODU valt voor gemeente Woerden iets lager uit dan de deelnemersbijdrage voor de ODRU.

Door de gewijzigde financieringssysteem zijn de bedragen in de ontwerpbegroting ODU 2026 niet één op één te leggen naast de nu opgenomen kosten in de gemeentelijke begroting die gebaseerd zijn op de Kadernota 2026 van de ODRU.

Onderstaande tabel is overgenomen uit de ontwerpbegroting ODU 2026. Daaruit volgt een verlaging van de kosten voor de ODU in 2026 met € 99.571,- ten opzichte van de kosten voor de ODRU in 2025. Hiervoor neemt de gemeente 14.708 uur af bij de ODU in 2026.

Vergelijking totale bijdrage 2026 met 2025	Bijdrage 2025 (a)	Bijdrage 2026 (b)	Vershil in euro (b-a)	Vershil % (b-a)/a	Vershil % gecorrigeerd voor gecontracteerde uren
Gemeente Woerden	€ 1.977.471	€ 1.877.900	€ -99.571	-5,0%	3,9%

In de Kadernota 2026 van de ODRU was een tariefstijging met 4,1% opgenomen. In de gemeentelijke begroting is op basis daarvan voor 2026 een bedrag opgenomen van € 2.013.891. Dit is inclusief een werkbudget voor natuur- en milieueducatie van € 20.584, zie raadvoorstel D/24/158153. Dat betekent dat de kosten voor de ODU in de gemeentelijke begroting voor 2026 € 115.407 lager worden ($€ 2.013.891 - € 20.584 - € 1.877.900 = € 115.407$).

De opbouw van de kosten in begroting 2026 ODU zijn opgebouwd uit een vaste bijdrage en een variabele bijdrage. Deze verdeling is als volgt:

Variabele bijdrage: € 1.202.400

Vaste bijdrage: € 675.500

Totaal: € 1.877.900

De kosten en meerjarenraming ODU 2026 zullen worden verwerkt in de begroting 2026 van de gemeente.

Communicatie

De programmaorganisatie voor de oprichting van de nieuwe Omgevingsdienst Utrecht zorgt voor de communicatie naar gemeenten, inwoners en bedrijven. Raadsleden worden met nieuwsbrieven op de hoogte gehouden.

Vervolgproces

Raadsbesluit om in te stemmen met toestemming verlenen voor het treffen van de regeling Omgevingsdienst Utrecht naar het college sturen.

Na verkregen toestemming van de gemeenteraad kan het college definitief overgaan tot het treffen van de gemeenschappelijke regeling ODU. De uiterste datum hiervoor is 8 oktober 2025. De programma organisatie ontvangt het getekende collegebesluit waarna het vervolgtraject tot oprichting van de gemeenschappelijke regeling ODU verder kan worden doorlopen. De gemeenschappelijke regeling ODU komt tot stand nadat alle in de ODRU en RUD Utrecht deelnemende colleges hebben ingestemd met het treffen van de regeling.

De tekst van de regeling wordt bekendgemaakt in het provincieblad Utrecht. Het provinciebestuur zorgt dat de gewijzigde tekst wordt gepubliceerd bij de decentrale regelgeving op overheid.nl. De dag na de bekendmaking in het Provincieblad treedt de regeling ODU in werking. Na de inwerkingtreding van de GR ODU worden de benodigde inschrijvingen bij de kamer van koophandel, Belastingdienst, UWV, BNG, etc. worden gerealiseerd.

Als gevolg van de oprichting van de nieuwe gemeenschappelijke regeling ODU worden de ODRU en RUD geliquideerd. In het najaar volgt een liquidatieplan voor de ODRU. De gemeenschappelijke regeling RUD en de gemeenschappelijke regeling ODRU blijven in verband met een zorgvuldige liquidatie voorlopig nog naast de gemeenschappelijke regeling ODU bestaan. Dit betekent onder andere dat - naast de nieuwe structuur van de gemeenschappelijke regeling ODU - er een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur nodig zullen zijn. Vanuit de gemeenschappelijke regeling RUD en de gemeenschappelijke regeling ODRU worden per 1 januari 2026 géén inhoudelijke (VTH) taken meer uitgevoerd.

Na de start van de Omgevingsdienst Utrecht per 1 januari 2026 zullen de colleges en raden/staten worden betrokken in het besluitvormingsproces om de gemeenschappelijke regeling RUD Utrecht en ODRU op te heffen.

De zienswijze op de ontwerpbegroting ODU en bijdrageverordening ODU wordt naar de Stuurgroep naar één Omgevingsdienst Utrecht gestuurd.

Bevoegdheid raad

Artikel 51, vierde lid van de Wet gemeenschappelijke regelingen, Wgr (toestemming verlenen)

Artikel 59, derde lid, 35 Wgr en artikel 29, vijfde lid, van de concept-Gemeenschappelijke regeling (zienswijze op ontwerpbegroting en ontwerpbijdrageverordening).

Bijlagen

1. Aanbiedingsbrief concept GR ODU aan colleges ter instemming_WOE_INT20.1011-2428. D/25/188702
2. Bijlage A en B- Concept GR Omgevingsdienst Utrecht gemarkeerd en ongemarkeerd. D/25/188471
3. Bijlage F - reactie op zienswijze-WOE-INT20.1011-2413. D/25/188705
4. Verzoek toestemming te verlenen voor het treffen van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht. D/25/188463
5. Zienswijze op de ontwerp begroting 2026 ODU en ontwerp bijdrage verordening ODU. D/25/188468
6. Aanbiedingsbrief en Ontwerp programmabegroting Omgevingsdienst Utrecht 2026. D/25/188708
7. Aanbiedingsbrief en Ontwerp bijdrageverordening Omgevingsdienst Utrecht. D/25/188709
8. Raadsbesluit Treffen van de Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Utrecht (ODU) en zienswijze ontwerpbegroting 2026 ODU en ontwerp bijdrageverordening ODU. D/25/88461

