

Voorstel aan de gemeenteraad

Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht

Beleidsveld	Milieu en Emissieloos Vervoer
Organisatieonderdeel	Vergunningen Toezicht en Handhaving
Opsteller	Mariëlle Hoff
Kenmerk	30642111
Vergaderdatum Raad	1 juli 2025
Referendabel	Nee (artikel 1:2 lid 2 onder i Verordening raadgevend referendum)
Geheim	Nee

Het college van burgemeester en wethouders stelt de raad voor te besluiten:

1. Het college toestemming te verlenen, zoals bedoeld in artikel 51, vierde lid, Wet gemeenschappelijke regelingen, voor het treffen van de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht zoals vastgesteld in bijgevoegde concept Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht.

Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,

Samenvatting

De raad heeft op 23 januari de zienswijze ingediend over de ontwerp Gemeenschappelijke Regeling en heeft een positief standpunt ingenomen over verder inrichten van de fusie.

De zienswijzen van de raden en staten zijn inmiddels door het gezamenlijk algemeen bestuur verwerkt in bijgevoegd ontwerp. Het college heeft een voorlopig besluit genomen, maar kan pas een definitief besluit nemen over het treffen van deze nieuwe gemeenschappelijke regeling als de raad daarvoor toestemming verleent. Het college stelt de raad daarom voor toestemming te verlenen voor het treffen van de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht, volgens het ontwerp.

Context

Aanleiding

Op 17 oktober 2024 hebben het algemeen bestuur van de ODRU en de RUD Utrecht de ontwerp Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht (verder ook te noemen: GR- ODU) vastgesteld. Het dagelijks bestuur heeft dit ontwerp op 24 oktober 2024 aan de colleges van de deelnemende gemeenten en provincie gezonden. Volgens de eisen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (verder: Wgr) hebben de colleges hun gemeenteraden/staten om zienswijzen op dit ontwerp gevraagd. Op 23 januari 2015 heeft de Utrechtse gemeenteraad een [zienswijze](#) aan het college gegeven.

Inmiddels hebben alle raden zienswijzen gegeven, en zijn deze beoordeeld door het (gezamenlijk) algemeen bestuur van de ODRU en RUD Utrecht. Het (gezamenlijk) algemeen bestuur heeft in zijn vergadering van 18 april 2025 een aangepast voorstel aan de colleges vastgesteld, om de GR-ODU te treffen.

Bij brief d.d. 22 april 2025 heeft het (gezamenlijk) algemeen bestuur van de ODRU en de RUD Utrecht dit voorstel aan de colleges gezonden. Die brief met als bijlage de concept Gemeenschappelijke regeling ODU, bevat een reactie op de door de raad ingediende zienswijze. De brief bevat ook een toelichting en argumentatie voor de aanpassingen.

Het college kan zich vinden in de aangepaste concept GR-ODU en heeft hiermee in principe ingestemd.

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

Tijdens behandeling van fusie in januari 2025 heeft de raad drie amendementen aangenomen:

[A2025/14](#) Meer inhoudelijke visie op de Omgevingsdienst, [A2025/15](#) Samen verantwoordelijk voor de nieuwe Omgevingsdienst en [A2025/16](#) Als de basis maar goed zit!.

In de reactie op de zienswijze van de raad heeft de omgevingsdienst op deze punten gereageerd. Een deel van deze amendementen wordt nog verder uitgewerkt in de volgende fase van de fusie.

Juridische context

Procedure Zienswijze en aanpassingen GRU

Conform de wet op de gemeenschappelijke regelingen heeft het college principe besluit genomen om de nieuwe Gemeenschappelijke regeling aan te gaan. Het is aan de raad om het college toestemming te verlenen, zoals bedoeld in artikel 51, vierde lid, Wet gemeenschappelijke regelingen, om de gemeenschappelijke regeling aan te gaan. Hierna zal het college definitief beslissen over de GR en tevens de Stuurgroep op de hoogte stellen.

Zienswijzen

Van alle gemeenten en provincie is schriftelijk bericht ontvangen. Alle gemeenten en de provincie kunnen zich vinden in het voorstel. De ingezonden zienswijzen tonen brede steun voor de fusie en het beoogde kwaliteitsvoordeel. Er wordt erkend dat de vorming van één Omgevingsdienst kansen biedt voor synergie en verbetering van de dienstverlening. Tegelijkertijd hebben verschillende gemeenten aandacht gevraagd voor de financiële consequenties van de fusie en de planning. Uit de zienswijzen blijkt dat er brede steun is voor de voorgestelde GR-ODU. Voor de artikelen 4,8,9,18 en 34 heeft

heroverweging plaatsgevonden (zie toelichting hieronder). De concept Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht is op deze punten aangepast.

De gemeente Zeist heeft als enige aangegeven dat de gemeenteraad geen zienswijze wenst in te dienen. Wel heeft de gemeenteraad van Zeist een motie aangenomen, waarin het college wordt opgeroepen de doelstellingen van de fusie te blijven benadrukken en ervoor te waken dat de financiële discussie niet te dominant wordt en afbreuk doet aan de kwaliteit en slagkracht van de ODU.

Reactie op zienswijzen – brede steun

De besturen van de ODRU en RUD Utrecht zijn blij met de brede steun van de gemeenten en provincie, en met de getoonde betrokkenheid. Ieder college heeft een brief ontvangen met reactie op de door het college ingediende reactie met zienswijze. Deze brief is als informatieve bijlage bijgevoegd en is ook de afsluitende reactie op de zienswijze van de raad.

Voorstel aanpassing artikelen ontwerp-GR

De gemeenten Bunnik en De Bilt hebben opmerkingen geplaatst bij de tekst van de ontwerp-GR-ODU. Deze hebben geleid tot heroverweging van enkele artikelen, redactioneel van aard. In bijlage staat de aangepaste concept-GR-ODU. Hieronder staan de aangepaste artikelen, met een korte uitleg.

Artikel 4 lid 1

De zinsnede na het woord 'basistaken' is verwijderd. De definitie van basistaken staat voldoende duidelijk in artikel 1.

Artikel 8 lid 2

Typo verwijderd.

Artikel 9 lid 3 en 18 lid 1

De volgorde van de zin is gewijzigd, zodat deze slechts op één manier kan worden gelezen.

Artikel 34 lid 1

Terecht is opgemerkt dat dit artikellid een herhaling is van artikel 7 lid 2. Het artikellid is daarom verwijderd.

Was (ontwerp GR-ODU)	Wordt (concept GR-ODU)
Artikel4. Basistaken 1. Het algemeen bestuur van de Omgevingsdienst heeft als taak de uitvoering van de basistaken, <i>omschreven in artikel 1, aanhef en onder a.</i>	Artikel4. Basistaken 1. Het algemeen bestuur van de Omgevingsdienst heeft als taak de uitvoering van de Basistaken.
Artikel 8. Aanwijzing leden 1. De colleges wijzen uit hun midden ieder één lid van het algemeen bestuur aan. 2. De colleges wijzen uit hun midden één één plaatsvervangend lid aan,	Artikel 8. Aanwijzing leden 1. De colleges wijzen uit hun midden ieder één lid van het algemeen bestuur aan. 2. De colleges wijzen uit hun midden één plaatsvervangend lid aan,
Artikel 9. Einde van het lidmaatschap 3. Een lid van het algemeen bestuur kan te allen tijde ontslagen worden door het college dat hem heeft aangewezen overeenkomstig artikel 34, zesde lid.	Artikel 9. Einde van het lidmaatschap 3. Een lid van het algemeen bestuur kan te allen tijde <i>door het college dat hem heeft aangewezen</i> ontslagen worden overeenkomstig artikel 34, <i>vijfde</i> lid.
Artikel18. Ontslag leden 1. Het algemeen bestuur kan één of meer leden van het dagelijks bestuur, de voorzitter uitgezonderd, ontslag verlenen overeenkomstig artikel 32, zesde lid.	Artikel18. Ontslag leden 1. Het algemeen bestuur kan <i>overeenkomstig artikel 32, zesde lid, te allen tijde ontslag verlenen aan één of</i> meer leden van het dagelijks bestuur, de voorzitter uitgezonderd.
Artikel 34. Verantwoordelijkheid algemeen bestuur 1. Het algemeen bestuur staat aan het hoofd van de Omgevingsdienst.	<i>verwijderd</i>

Beslisrecht Raad

Dit raadsvoorstel is een belangrijke stap in de richting van een nieuwe omgevingsdienst. De raad geeft het college toestemming om een nieuwe GR aan te gaan en invulling te geven aan de laatste fase van de fusie. De raad kan alleen instemmen of tegenstemmen En dan alleen als naar het oordeel van de raad de GR in strijd is met het recht of algemeen belang (art. 1 lid 4 WGR). Bijvoorbeeld als de gemeenschappelijke regeling een bevoegdheid krijgt die op grond van de gemeentewet bij de raad hoort te blijven of als de wijziging leidt tot een onevenredige financiële last voor de gemeente, zonder duidelijke voordelen. Het recht van amendement op dit voorstel is de facto een tegenstem, omdat het hier gaat om een gemeenschappelijke regeling waarbij meerdere gemeenten betrokken zijn. Als de raad toestemming verleent, neemt het college zijn definitieve besluit tot instemming met de gemeenschappelijke regeling. Als alle deelnemers hiertoe hebben besloten, is het besluit tot stand gekomen. Het treedt in werking na bekendmaking.

Beslistermijn

Wil de gemeente Utrecht deelnemen aan de ODU per 1 januari 2026, dan moet de raad uiterlijk 2 oktober 2025 het college toestemming verlenen de Gemeenschappelijke regeling te treffen, zodat het college haar daaropvolgende besluit vervolgens voor de deadline van 8 oktober 2025 aan de stuurgroep 'Naar één omgevingsdienst Utrecht' kan aangeven.

Beoogd effect

Het beoogde effect van dit voorstel is om een Gemeenschappelijke regeling te treffen om tot één robuuste omgevingsdienst te komen voor de hele provincie Utrecht.

Eerdere besluitvorming en informatievoorziening aan de raad

- Op 7 december 2023 heeft het gezamenlijke algemeen bestuur van de ODRU en RUD Utrecht besloten 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 goedgekeurd en ingestemd met de start van fase 2 'inrichten' en besloten de stukken voor te leggen aan de colleges met een zienswijze op de Gemeenschappelijke regeling voor raden en staten.
- Op 23 januari 2025 [raadsbesluit](#) Zienwijze ontwerp Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst met [A2025/14](#) Meer inhoudelijke visie op de Omgevingsdienst, [A2025/15](#) Samen verantwoordelijk voor de nieuwe Omgevingsdienst en [A2025/16](#) Als de basis maar goed zit! voor de [zienswijze](#) van de raad aan het college concept Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht.
- Op 18 april 2025 heeft het (gezamenlijk) algemeen bestuur van de ODRU en RUD Utrecht in zijn vergadering een aangepast voorstel aan de colleges vastgesteld, om de GR-ODU te treffen.

Beslispunten, Argumenten en Kanttekeningen/Risico's

Beslispunt	
1	Het college toestemming te verlenen, zoals bedoeld in artikel 51, vierde lid, Wet gemeenschappelijke regelingen, voor het treffen van de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht door middel van bijgevoegde concept Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht.
Argumenten	
1.1	<u>De GR-regeling is niet in strijd met het algemeen belang of het recht.</u> De afgelopen maanden is een intensief traject doorlopen om tot een nieuwe gemeenschappelijk regeling van de Omgevingsdienst Utrecht (ODU) te komen. Het college kan zich in opgestelde concept gemeenschappelijke regeling zoals hij nu voor ligt. De regeling kent verder geen strijdige punten met het recht en algemeen belang. De raad heeft eerder aangegeven in te kunnen stemmen met de tekst voor de Gemeenschappelijke regeling, als de financiële consequenties voor de nieuw op te

	richten ODU duidelijk zijn. De financieringssystematiek is inmiddels inzichtelijk. Op grond hiervan gaat het college ervan uit dat de situatie in 2026 kostenneutraal is. Het college kan zich vinden in de aangepaste concept GR-ODU en heeft hiermee in principe ingestemd om de volgende redenen: – De GR-regeling voldoet aan de verwachtingen van de gemeente Utrecht en het gezamenlijk Algemeen Bestuur van de RUD en ODRU – Een omgevingsdienst in de provincie Utrecht draagt bij aan een gelijk spelveld voor inwoners en bedrijven voor de hele provincie Utrecht. – Eén robuuste omgevingsdienst is beter in staat de kwaliteit van de taken te waarborgen en het personeel beter vast te houden, waarmee ook beter wordt aangesloten bij de landelijk bepaalde robuustheidscriteria voor omgevingsdiensten. – Een omgevingsdienst die congruent is met het werkgebied van de provincie, de GGD en de Veiligheidsregio kan slagvaardiger functioneren en is beter in staat om complexe vraagstukken op te pakken. – Er bestaat geen alternatieve regeling voor de wettelijke verplichte milieutaken. – Gemeenten zijn verplicht taken over te dragen aan een omgevingsdienst. Als het college niet instemt met de gemeenschappelijke regeling dan is de gemeente Utrecht in overtreding, omdat zij vanaf 1 januari niet meer aangesloten is bij een omgevingsdienst voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving op gebied van milieu. Een alternatief voor de ODU is niet snel gevonden.

Financiën

De raad heeft eerder aangegeven in te kunnen stemmen met de tekst voor de Gemeenschappelijke regeling, als de financiële consequenties voor de nieuw op te richten ODU duidelijk zijn.

De financieringssystematiek is inmiddels inzichtelijk. Op grond hiervan gaat het college ervan uit dat de situatie in 2026 kostenneutraal is. Hoewel in eerste instantie een beperkte kostenstijging voor de gemeente Utrecht was voorzien, kan deze nu worden ingevuld door personele inzet vanuit de gemeente beschikbaar te stellen voor inhoudelijke advisering voor de ODU-regio op relevante milieuthema's. Hierover staat ook een passage in de reactie op zienswijze van de raad.

De Ontwerp Begroting 2026 (inclusief Kadernota) wordt parallel aan dit voorstel voor zienswijzen aan de raad aangeboden in Q4 2025. Deze volgt in een separaat raadvorstel.

Op de langere termijn is niet te garanderen dat de kosten voor de uitvoering van milieutaken gelijk blijven. Dat hangt af van meerdere factoren zoals CAO's, mogelijke taakoverdrachten, versterken regionale samenwerking etcetera. Over eventuele wijzigingen vindt jaarlijks besluitvorming plaats, zoals bij de huidige Omgevingsdienst RUD Utrecht. Het college houdt hierbij als richtlijn aan significante kostenstijgingen te vermijden.

Vervolg

Uiterlijk voor 8 oktober 2025 zal de gemeente aan de stuurgroep toestemming verlenen voor het treffen van de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht.

Samen stad maken (voorheen: Participatie)

Over de GR-ODU heeft geen participatie plaatsgevonden en publicatie van deze stukken vooraf is geen vereiste..In termen van het Kompas voor Zeggenschap past de GR-ODU in de typering 'Gemeente aan zet'.

Communicatie

Er is geen aanvullende communicatie vanuit de gemeente voorzien.

(Niet)Referendabel

Het voorstel is niet referendabel, omdat het een raadsvoorstel betreft over stukken in het kader van de Wet gemeenschappelijke regeling (artikel 1:2 lid 2 onder i Verordening raadgevend referendum gemeente Utrecht.

Bijlagen

Bijlagen besluitvorming

- Concept GR Omgevingsdienst Utrecht ongemarkeerd

Bijlagen informatief

- Aanbiedingsbrief tweede ronde - aanbidding GR ODU aan colleges ter instemming-Utrecht
- Reactie op zienswijze ontwerp Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht
- Concept GR Omgevingsdienst Utrecht gemarkeerd