



Raadsvoorstel

Onderwerp

Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Utrecht en ontwerpbegroting 2026

1. Aanleiding

Op 22 april 2025 heeft het (gezamenlijk) algemeen bestuur van de huidige twee omgevingsdiensten, de Omgevingsdienst Regio Utrecht (ODRU) en de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Utrecht, een voorstel aan de colleges gezonden tot het treffen van de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht (verder: GR-ODU).

Op 11 juli 2025 heeft het (gezamenlijk) algemeen bestuur ingestemd met de ontwerpbegroting 2026 en de bijdrageverordening van de Omgevingsdienst Utrecht (ODU). Op 11 juli 2025 heeft het (gezamenlijk) algemeen bestuur deze stukken voor zienswijzen aan de raden aangeboden.

2. Wettelijke grondslag

Omgevingswet, Omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving en de Wet gemeenschappelijke regelingen.

3. Beoogd effect/ bestuurlijk kader

Bevoegd gezagen zijn verplicht milieu-basistaken in te brengen bij een omgevingsdienst. Dit zijn onder meer wettelijk verplichte taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij milieubelastende activiteiten. Eén robuuste omgevingsdienst in de provincie Utrecht draagt bij aan het verhogen en waarborgen van de kwaliteit van de taakuitvoering.

4. Deadline

Voor 8 oktober 2025 dient de besluitvorming over de Gemeenschappelijke Regeling te zijn afgerond. De termijn voor de zienswijzeprocedure voor de ontwerp begroting 2026 en de bijdrageverordening is 17 oktober 2025. Het heeft de voorkeur om de GR en de financiële stukken gelijktijdig voor besluitvorming aan te bieden, zodat er integrale besluitvorming kan plaatsvinden. De uiterste termijn voor besluitvorming in de raad is 25 september 2025. Vervolgens kan het college voor 8 oktober 2025 een definitief besluit nemen over het treffen van de GR-ODU.



5. Voorstel

1. Het college toestemming verlenen tot het treffen van de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht.
2. Een zienswijze indienen op de ontwerpbegroting 2026 en ontwerpbijdrageverordening van de Omgevingsdienst Utrecht.
3. De financiële gevolgen van het voorstel verwerken in de gemeentelijke meerjarenbegroting.

6. Argumenten

1.1 Het college heeft toestemming van de raad nodig voordat zij de GR ODU kan treffen.

Het college is volgens artikel 51, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) bevoegd een gemeenschappelijke regeling te treffen tussen gemeenten en de provincie. Hiervoor is op grond van artikel 51, vierde lid Wgr voorafgaand toestemming nodig van de raad. De raad kan deze toestemming alleen weigeren op grond van strijd met het recht of strijd met het algemeen belang. Hij kan geen voorwaarden aan de toestemming verbinden.

De besluitvorming voor de oprichting van een nieuwe Gemeenschappelijke regeling bestaat uit 2 rondes.

Op 17 oktober 2024 heeft het (gezaamenlijk) algemeen bestuur van de ODRU en de RUD Utrecht de ontwerp GR-ODU vastgesteld. Conform de Wet gemeenschappelijke regelingen zijn de gemeenteraden/staten om zienswijzen op dit ontwerp gevraagd (ronde 1). De raad van Leusden heeft op 30 januari 2025 besloten om een zienswijze kenbaar te maken (203754). Deze zienswijze was niet inhoudelijk van aard, maar had vooral betrekking op de planning en financiën.

Dit verzoek om toestemming aan de raad tot het treffen van de GR-ODU is de 2^e ronde in het besluitvormingsproces.

1.2 Er is brede steun voor de voorgestelde GR-ODU.

De deelnemende gemeenten en provincie Utrecht hebben in hun zienswijze een brede steun en betrokkenheid uitgesproken naar de besturen van de ODRU en RUD Utrecht.

1.3 Het college heeft een inhoudelijke reactie ontvangen van de stuurgroep die recht doet aan de zienswijze.

Het college heeft een zienswijze ingediend waarin de input vanuit de gemeenteraad is meegenomen. De beantwoording van deze zienswijze door de stuurgroep naar 1 omgevingsdienst komt tegemoet aan het verzoek om tijdig de financiële consequenties voor de gemeente Leusden in beeld te brengen (bijlage 4).

Het proces is nu zodanig aangepast dat het college inclusief de financiële consequenties het verzoek aan de raad kan doen om toestemming te verlenen tot het treffen van de nieuwe gemeenschappelijke regeling (en deelname hierin). De (financiële) consequenties voor de gemeente als gevolg van de nieuwe Omgevingsdienst ODU zijn opgenomen in de ontwerpbegroting.

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

De gemeenten Bunnik en De Bilt hebben opmerkingen geplaatst die tot tekstuele aanpassingen hebben geleid van de ontwerp-GR ODU. De overweging en wijzigingen zijn opgenomen in bijlage 5.



Er is geen sprake van strijdigheid met het algemeen belang of het recht.
Het college kan zich vinden in de aangepaste tekst van de GR-ODU (bijlage 2).
Gezien het bovenstaande stelt het college de raad voor om toestemming te verlenen voor het treffen van de Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht.

2.1 De Ontwerpbegroting ODU 2026 is zorgvuldig tot stand gekomen.

De basis voor deze ontwerpbegroting en bijdrageverordening zijn de bestuurlijke afspraken zoals verwoord in het Richtingsplan. Ook is ingegaan op kwaliteitsverbetering, innovatie en de actuele robuustheidscriteria waar Omgevingsdiensten aan moeten voldoen. Er is gekozen voor een evenwichtige combinatie van investeren in kwaliteit en het beheersen van de kosten. Uitgangspunt is het voortzetten van de huidige taakuitvoering door de nieuwe omgevingsdienst. Dit vormt de basis voor de ontwerpbegroting 2026 (bijlage 7). Deelnemers hebben de mogelijkheid gekregen om de afname onder voorwaarden aan te passen. Na afstemming met de huidige dienst is de concept Dienstverleningsovereenkomst (DVO) voor 2026 voor de gemeente Leusden in totaal met 91 uur verminderd t.o.v. 2025. Er zijn uren verminderd op bodemtaken en uren verschoven binnen de overeenkomst. Voor de bovenlokale en gezamenlijke opgaven zijn uren opgenomen in de DVO. Hiermee komt Leusden op een DVO van 98% t.o.v. 2025.

2.2 De deelnemersbijdrage 2026 past binnen de gestelde financiële kaders.

In het raadsvoorstel voor de 1^e ronde van GR zijn de volgende financiële kaders opgenomen. *'Vanuit gemeente Leusden hanteren we als uitgangspunt de deelnemersbijdrage 2026 die is opgenomen in de gemeentelijke meerjarenbegroting plus indexering, eventueel aangevuld met de kosten voor extra taken die Leusden bij de ODU neerlegt.'*

In de gemeentelijke meerjarenbegroting 2026 was een raming van € 569.000 opgenomen exclusief indexering, gebaseerd op de huidige DVO 2025. Daartegenover stond een raming voor inkomsten voor de bodemtaken (zie bij 3.1).

De Ontwerpbegroting ODU 2026 en Ontwerpbijdrageverordening ODU onderbouwt de deelnemersbijdrage. De bijdrage van de gemeente Leusden bedraagt voor het variabel deel € 344.900 en voor het vaste deel €193.000. Dit is in totaal € 537.900 en past binnen de gestelde financiële kaders. Het aandeel van de gemeente Leusden in de nieuwe dienst komt daarmee 1,2 %.

2.3 De basis voor de bijdrageverordening van de ODU zijn de bestuurlijke afspraken zoals verwoord in het Richtingsplan en wijkt weinig tot niet af van de bijdrageverordening RUD Utrecht.

Financieringssystematiek

Net als de RUD hanteert de ODU een (gemengde) output-financieringssystematiek waarbij de variabele bijdrage wordt gebaseerd op de afname van het aantal producten en diensten. Elk product/dienst heeft een prijskaartje, gebaseerd op het aantal uren dat dit product/dienst kost. Op deze wijze wordt het variabele deel van de bijdrage (uurtarief € 81,75) van de deelnemers vastgesteld. Samen met het vaste deel (naar rato), ter financiering van de vaste kosten, wordt de totale bijdrage per deelnemer bepaald. Deze totale bijdragen zijn verwerkt in de Ontwerpbegroting ODU 2026.

Voor aanvullende opdrachten geldt een minimaal uurtarief van € 94,00. Bij een overschrijding van het aantal uur dat meer is dan 10% van de DVO vindt een herrekening van de vaste bijdrage plaats.



Projectmatige opdrachten zijn ook mogelijk. Voor projecten geldt een hoger uurtarief (opslag van 15% dan wel minimaal de verwachte inhuurkosten, indien deze hoger zijn dan het reguliere uurtarief).

Verdeelsleutel bij een negatief exploitatiesaldo

Is er sprake van een negatief exploitatiesaldo dan wordt dit saldo onttrokken aan de algemene reserve, tenzij het algemeen bestuur een andere resultaatverdeling vaststelt.

Als het negatieve exploitatiesaldo niet kan worden opgevangen door de algemene reserve van de Omgevingsdienst, dan dragen de deelnemers bij naar rato. Deze systematiek is hetzelfde als bij de RUD Utrecht.

Het dagelijks bestuur informeert de deelnemers wanneer een negatief exploitatiesaldo dreigt, zo spoedig mogelijk na de constatering daarvan, en wanneer dit effect zal hebben op de deelnemersbijdragen.

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).

2.4 Inzicht in verdere efficiencyvoordelen of kwaliteitsverbetering als gevolg van de fusie is op termijn wenselijk.

Een fusieproces heeft tijd nodig om volledig tot ontplooiing te komen. De prioriteit ligt bij een stabiele overgang en het garanderen van de kwaliteit van de dienstverlening.

De dienst geeft in de aanbiedingsbrief bij de begroting (bijlage 6) aan dat de fusie en schaalvergroting hebben geleid tot substantiële efficiencywinst, waardoor nieuwe taken konden worden opgenomen, zonder dat dit heeft geleid tot extra lastenstijging voor de deelnemers.

De gemeente Leusden kan hiervoor haar waardering voor uitspreken.

Dit neemt niet weg dat de dienst na een termijn van ongeveer twee jaar kan worden gevraagd om inzichtelijk te maken of er nog meer efficiencyvoordelen te behalen zijn, onder andere door verdere procesoptimalisaties. Van de nieuwe dienst kan een uitgebreide evaluatie worden gevraagd waarbij alle mogelijkheden tot kostenbesparing in kaart worden gebracht. Dit moet bezien worden in relatie tot de kwaliteit en de eisen vanuit het Inter Bestuurlijk Programma (IBP) VTH. Hiervoor vragen wij de nieuwe dienst om keuzes inzichtelijk te maken. In bijgevoegde zienswijzebrief wordt hier aandacht voor gevraagd (zie bijlage 10).

3.1 De ramingen die in de gemeentelijke begroting 2026 en daarna zijn opgenomen moeten worden aangepast.

In de gemeentelijke meerjarenbegroting moet de raming voor de deelnemersbijdrage aan de RUD Utrecht worden bijgesteld van € 569.000 naar € 537.900. Dit levert een voordeel op van € 31.100.

Daarnaast is er geen zicht op structurele middelen vanuit het rijk voor de apparaatskosten van de VTH-bodemtaken. Uitgangspunt is om reëel te ramen. Daarom stellen we voor om een bedrag van € 30.800 hiervoor af te ramen.

De financiële gevolgen worden opgenomen in de primitieve begroting 2026.



7. Alternatieve scenario's

In principe is er geen realistisch alternatief. Indien de raad niet instemt met het treffen van de ontwerp gemeenschappelijke regeling dan 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 de Omgevingsdienst van de provincie waarin zij zich bevindt. Dat is binnen de provincie Utrecht alleen de ODU, omdat de RUD Utrecht en ODRU op dat moment niet meer operationeel zullen zijn.

Vanuit de GR RUD en GR ODRU worden per 1-1-2026 geen inhoudelijke (VTH) taken meer uitgevoerd. De GR RUD en de GR ODRU blijven in verband met een zorgvuldige liquidatie voorlopig nog wel naast de GR ODU bestaan. Dit betekent o.a. ook dat er nog een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur nodig zal zijn, naast de nieuwe structuur van de GR-ODU. De gemeente Leusden zal hier ten minste één AB-lid voor moeten blijven leveren.

8. Risico's

Een aantal risico's was aangegeven bij de besluitvorming op 30 januari 2025 (ronde 1) over de GR-ODU (2037534).

De zeggenschap van de gemeente Leusden daalt binnen de omgevingsdienst, omdat het totaal aantal deelnemers stijgt van 12 (bij de RUD Utrecht) naar 27 (bij de ODU). Dit is een aandachtspunt bij de governance van de nieuwe dienst. In de zienswijze brief (bijlage 10) wordt daarom aandacht gevraagd voor een evenredige samenstelling van het dagelijks bestuur.

Als risico bij de besluitvorming in januari 2025 (ronde 1) was aangegeven dat de deelnemersbijdrage nog niet bekend was. Inmiddels is deze bijdrage met de ontwerpbegroting 2026 wel bekend en past binnen de financiële kaders. In de ontwerpbegroting 2026 is een risicoparagraaf opgenomen (par. 3.1 Weerstandsvermogen en risicobeheersing).

In het najaar volgt nog een liquidatieplan van de RUD Utrecht. Als gevolg van de oprichting van de nieuwe GR ODU zal de RUD Utrecht (en ODRU) moeten worden geliquideerd. Uit de eerste resultaten van een financiële quickscan blijkt dat de financiële risico's en gevolgen beperkt zijn. Eventuele financiële gevolgen zijn voor de oorspronkelijke deelnemers van de betreffende diensten en incidenteel. Het liquidatieplan wordt in het najaar door het AB RUD Utrecht besproken en voor zienswijze aangeboden.

De gemeentelijke financiële bijdrage staat voor de aankomende twee jaar vast. In de GR ODU is een regeling opgenomen onder welke voorwaarden wijzigingen mogelijk zijn. Hieraan zijn net als in de huidige GR RUD in bepaalde situaties voorwaarden en verplichtingen gekoppeld (zoals bijvoorbeeld een doorrekening van frictiekosten).

Bij niet voorziene grote ontwikkelingen en/of milieucalamiteiten kan de bijdrage hoger uitvallen. Wanneer op jaarbasis het aantal afgesproken DVO-uren wordt overschreden met 10% of meer, vindt er tevens een herrekening plaats van de vaste bijdrage. Door monitoring en zo mogelijk prioritering houden we dit risico beperkt.

9. Vervolg

Het college dient voor 8 oktober 2025 een definitief besluit te nemen over het treffen van de GR-ODU. De gemeenschappelijke regeling ODU komt tot stand nadat alle in de ODRU en



RUD Utrecht deelnemende colleges hebben ingestemd (ieder college na toestemming van zijn raad/staten).

De tekst van de gemeenschappelijke regeling ODU wordt bekendgemaakt in het Provincieblad Utrecht. Tevens draagt het provinciebestuur zorg dat de gewijzigde tekst wordt gepubliceerd bij de decentrale regelgeving op overheid.nl. De dag na de bekendmaking in het Provincieblad treedt de regeling Omgevingsdienst Utrecht in werking. Na de inwerkingtreding van de GR ODU kunnen de benodigde inschrijvingen bij de Kamer van koophandel, Belastingdienst, UWV, BNG, etc. worden gerealiseerd.

Per 1 januari 2026 zal de taakuitvoering voor de deelnemers starten door de nieuwe ODU. Na de start van de ODU zullen de colleges en raden/staten worden betrokken in het besluitvormingsproces om de gemeenschappelijke regelingen van de huidige twee omgevingsdiensten, RUD Utrecht en ODRU, op te heffen. Daartoe stellen het algemeen bestuur van de ODRU en het algemeen bestuur van de RUD Utrecht een liquidatieplan op.

10. Evaluatie

In de vergaderingen van de gezamenlijke algemene besturen van de huidige omgevingsdiensten wordt de voortgang van de oprichting van één omgevingsdienst besproken.

11. Inkoopadvies

N.v.t.

12. Advies van HR

N.v.t.

13. Advies ICT

N.v.t.

14. Juridisch advies

De juridisch adviseur heeft gedurende het hele proces de documenten mee beoordeeld en is akkoord.

15. Financieel advies (kosten en dekking)

De financiële gevolgen zijn integraal in dit advies opgenomen en zijn beoordeeld door de business controller.

16. Advies communicatie

N.v.t.



17. Intergemeentelijke samenwerking

De wettelijke milieu basistaken dienen door een omgevingsdienst te worden uitgevoerd. Hiertoe wordt deze Gemeenschappelijke Regeling opgericht.

18. Global Goals

☐	Goal 01	Einde aan Armoede	
☐	Goal 02	Einde aan honger, zorgen voor voedselzekerheid en duurzame landbouw	
☐	Goal 03	Gezondheidszorg voor iedereen	
☐	Goal 04	Inclusief, gelijkwaardig en goed onderwijs voor iedereen	
☐	Goal 05	Gelijke rechten voor mannen en vrouwen en empowerment van vrouwen en meisjes	
☒	Goal 06	Schoon water en sanitaire voorzieningen voor iedereen	
☒	Goal 07	Toegang tot betaalbare en duurzame energie	
☐	Goal 08	Inclusieve economische groei, werkgelegenheid en fatsoenlijk werk voor iedereen	
☒	Goal 09	Infrastructuur voor duurzame industrie	
☐	Goal 10	Verminderen van ongelijkheid binnen en tussen landen	
☒	Goal 11	Maak steden en dorpen inclusief, veilig, veerkrachtig en duurzaam	
☒	Goal 12	Duurzame consumptie en productie	
☐	Goal 13	Aanpak van klimaatverandering	
☒	Goal 14	Beschermen en duurzaam gebruik van oceanen en zeeën	
☒	Goal 15	Beschermen en duurzaam gebruik van ecosystemen, bossen en biodiversiteit	
☐	Goal 16	Bevorderen van veiligheid, publieke diensten en recht voor iedereen	
☐	Goal 17	Versterken van mondiaal partnerschap en coherent beleid voor duurzame ontwikkeling	

19. Klimaatadaptatie

Het voorstel levert geen rechtstreekse bijdrage aan klimaatadaptatie.

20. Burgerparticipatie

N.v.t.

21. Bijlagen

Bijlage 1: Aanbiedingsbrief 2^e ronde GR-ODU, 22 april 2025

Bijlage 2: Concept Gemeenschappelijke Regeling Omgevingsdienst Utrecht

Bijlage 3: Toelichting op de Gemeenschappelijke Regeling (ongewijzigd t.o.v. 1^e ronde)

Bijlage 4: Reactiebrief op zienswijze Leusden, 22 april 2025



Bijlage 5: Inhoudelijke toelichting zienswijze en aanpassing GR
Bijlage 6: Aanbiedingsbrief Ontwerpbegroting 2026 ODU
Bijlage 7: Ontwerpbegroting 2026 ODU
Bijlage 8: Aanbiedingsbrief Bijdrageverordening ODU
Bijlage 9: Bijdrageverordening ODU
Bijlage 10: Concept Zienswijzebrief Ontwerpbegroting 2026 en Bijdrageverordening ODU

Het college van burgemeester en wethouders,

R.B. van den Brink
directeur secretaris

G.J. Bouwmeester
burgemeester