

Routekaart naar één robuuste omgevingsdienst in Utrecht



Inhoudsopgave

1. Voorwoord	3
2. Bestuurlijke samenvatting	4
3. Introductie op de route	6
3.1. Context en achtergrond	6
3.2. Opdracht routekaart	6
3.3. Route in het kort	7
3.4. Spelregels voor beide omgevingsdiensten tot de fusie	8
4. Fase 1 ‘richten’	9
4.1. Doel en resultaat	9
4.2. Richtingsplan	9
4.3. Gemeenschappelijke regeling	10
4.4. Rudimentaire begroting	11
4.5. Routekaart voor fase 2	11
4.6. Organisatie	12
4.7. Communicatie	13
4.8. Besluitvorming en afronding fase 1 ‘richten’	13
5. Fase 2 ‘inrichten’	14
5.1. Doel en resultaat	14
5.2. Inrichtingsplan	14
5.3. Toelichting thema's	15
6. Fase 3 ‘verrichten’	18
6.1. Doel en resultaat	18
7. Tijdspad route	19
7.1. Tijdspad voor route naar één organisatie	19
7.2. Uitwerking tijdspad met startdatum 1 januari 2026	19
8. Projectorganisatie en betrokkenen	21
8.1. Bouwen doen we samen!	21
8.2. Projectorganisatie	21
8.3. Organisaties van de ODRU en RUD Utrecht	23
8.4. Medezeggenschapsorganen	24
8.5. Deelnemers: provincie en gemeenten	24
8.6. Projectcommunicatie	25
9. Financiële dekking traject naar één organisatie	26
10. Risicoparagraaf	27
10.1. Financiële risico's	27
10.2. Organisatorische risico's	27
10.3. Projectrisico's	28

1. Voorwoord

Na de gezamenlijke aanpak van de PFAS-problematiek, een advies over de bruidsschat in coproductie, het onderling uitwisselen van bodemcollega's etc. is het zover: de ODRU en de RUD Utrecht leggen de route voor om samen per 1 januari 2026 de Omgevingsdienst Utrecht te vormen. De intentie om steeds meer samen te doen, is er al langere tijd. De stap richting fusie komt voort uit de wens om ook in de toekomst de gevraagde producten en diensten te kunnen leveren en een rol te kunnen spelen bij bijvoorbeeld klimaat- en duurzaamheidsopgaven van onze deelnemers. Door kennis, ervaring en middelen samen te voegen en de grenzen binnen de provincie op te heffen, ontstaat er een robuuste omgevingsdienst die meer kan betekenen voor gemeenten, provincie, inwoners, bedrijven, natuur, milieu en leefomgeving.

Het is aan de algemeen besturen om zich te committeren aan de Omgevingsdienst Utrecht. Niet alleen door in te stemmen met de voorgestelde route, maar ook door de komende tijd mee te bouwen aan de fundamenten van deze nieuwe omgevingsdienst. Tot juni 2024 wordt gewerkt aan het 'richten' van de omgevingsdienst, waarbij bepalende keuzes worden gemaakt over onder andere het ambitieniveau, financiën, besturing en de inrichting van de organisatie. Bestuurders zijn nadrukkelijk uitgenodigd om hier een actieve rol in te spelen, zodat er in september 2024 een breed gedragen basis ligt waarover de individuele deelnemers (bestuur, college en raad/staten) kunnen beslissen.

2. Bestuurlijke samenvatting

Na de gezamenlijke aanpak van de PFAS-problematiek, een advies over de bruidsschat in coproductie, het onderling uitwisselen van bodemcollega's etc. is het zover: de ODRU en de RUD Utrecht leggen de route voor om samen per 1 januari 2026 de Omgevingsdienst Utrecht te vormen. Door kennis, ervaring en middelen samen te voegen en de grenzen binnen de provincie op te heffen, ontstaat er een robuuste omgevingsdienst die meer kan betekenen voor gemeenten, provincie, inwoners, bedrijven, natuur, milieu en leefomgeving.

In dit document wordt de route geschetst naar een breed gedragen overgang van de huidige twee omgevingsdiensten ODRU en RUD Utrecht naar één robuuste omgevingsdienst voor de hele provincie Utrecht. De werknaam voor de nieuwe organisatie is Omgevingsdienst Utrecht. De route bestaat uit drie onderdelen: 'richten', 'inrichten' en 'verrichten'. In de nu voorliggende routekaart is het onderdeel 'richten' volledig uitgewerkt en zijn de onderdelen 'inrichten' en 'verrichten' kort toegelicht.

Fase 1 'richten'

In fase 1 'richten' wordt de fundering gelegd voor de nieuwe omgevingsdienst. Het is essentieel dat alle betrokkenen onderdeel zijn van het creëren van dit fundament. De uitkomsten van fase 1 geven richting aan de onderdelen die worden opgenomen in de volgende fase, 'inrichten'.

De fase 'richten' kent vier op te leveren producten, te weten:

1. Richtingsplan;
2. Nieuwe gemeenschappelijke regeling;
3. Rudimentaire begroting;
4. Routekaart voor fase 2 'inrichten'.

Richtingsplan

In het richtingsplan worden de uitgangspunten voor de inrichting van de organisatie vastgelegd. Het plan bestaat uit een missie en visie, bestuurlijke uitgangspunten, uitgangspunten voor de inrichting van de nieuwe organisatie, en financiële uitgangspunten. Het gezamenlijk opstellen en daarna bestuurlijk vaststellen van dit richtingsplan heeft als doel heldere kaders te stellen voor fase 2.

Nieuwe gemeenschappelijke regeling

De juridische basis voor de samenwerking tussen én met deelnemers (provincie en gemeenten) is de gemeenschappelijke regeling. Hierdoor ontstaat één rechtspersoon die de gewenste taken kan uitvoeren. Voor het oprichten van deze rechtspersoon is het belangrijk dat keuzes worden gemaakt in bijvoorbeeld stemverhoudingen en toe- en uittreden.

Rudimentaire begroting

Dit document bevat de kaders waarbinnen de nieuwe organisatie financieel zal moeten functioneren. Daarnaast zal een (grote) inschatting worden gemaakt van de te verwachten eenmalige kosten en mogelijke dekking hiervan.

Routekaart voor fase 2 'inrichten'

Het laatste product dat wordt opgeleverd aan het einde van fase 1, is een vervolg op de nu voorliggende routekaart. Hierin worden de stappen en activiteiten voor fase 2 beschreven aan de hand van negen thema's: core business en contracten, organisatie, personeel, communicatie, financieel, informatievoorziening, huisvesting en facilitair, inkoop en juridisch.

In september 2024 besluiten de algemeen besturen over het richtingsplan, één nieuwe gemeenschappelijke regeling en de rudimentaire begroting. Ook besluiten zij over het verlenen van de opdracht voor de start van fase 2 'inrichten' aan de hand van een routekaart voor fase 2. De algemeen besturen van de ODRU en RUD Utrecht vragen vervolgens aan alle colleges instemming op de gemeenschappelijke regeling. De colleges leggen op hun beurt de gemeenschappelijke regeling voor zienswijze voor aan de raden/staten.

Fase 2 'inrichten'

De documenten uit fase 1 vormen de kaders voor fase 2 'inrichten'. In deze fase gebruiken we de uitgangspunten bij het uitwerken van de negen thema's. Op die manier wordt de Omgevingsdienst Utrecht stukje bij beetje opgebouwd. De deelproducten liggen volgens afspraak voor aan de besluitvormende organen. Het resultaat van deze fase is een organisatie die op 1 januari 2026 klaar is om van start te gaan.

Fase 3 'verrichten'

In fase 3 'verrichten' vindt verdere verdieping, integratie en doorontwikkeling van de organisatie plaats. De routekaart gaat over het traject vanaf opdrachtverlening voor het fusietraject tot de daadwerkelijke oprichting van de nieuwe omgevingsdienst. Fase 3 begint zodra de nieuwe omgevingsdienst formeel start, en zelfstandig de taken uit gaat voeren. Op dat moment is het einddoel, één robuuste omgevingsdienst in de provincie Utrecht, nog niet bereikt. Ook na de formele start wordt hier nog aan gewerkt.

Betrokkenen

De omgevingsdienst van de toekomst bouwen in de provincie Utrecht doen we samen! Belangrijk is dat alle betrokkenen zich daadwerkelijk betrokken voelen, weten wat hun rol is en wanneer communicatie volgt. In alle stappen van de routekaart worden de organisaties van ODRU en RUD Utrecht, de medezeggenschapsorganen, de provincie en gemeenten en de raden/staten door de projectorganisatie betrokken bij de (deel)producten. De omgevingsdiensten voeren het project bewust in eigen regie uit met ondersteuning van een externe adviseur en besteden het traject dus niet volledig uit.

Financiering fusie

Een fusie gaat altijd gepaard met eenmalige kosten. De hoogte van deze eenmalige kosten wordt mede bepaald door de keuzes die gemaakt worden. Bijvoorbeeld: zo snel mogelijk op een uniforme manier in één VTH-zaaksysteem werken, brengt meer eenmalige kosten met zich mee dan uitfasering van systemen en werkwijzen gedurende een langere periode. De kosten zijn niet gelijk verdeeld over de fasen. In fase 1 'richten' zullen veel minder eenmalige kosten worden gemaakt dan in fase 2 'inrichten'.

Voor fase 1 is het voorstel deze kosten eerst te dekken uit de SPUK IBP en vervolgens uit de middelen die toegezegd zijn door de provincie. Het voorstel is om de uitvoering van fase 2, waarin een veelvoud van de kosten van fase 1 zitten, pas te starten nadat de benodigde middelen voor eenmalige kosten zijn toegezegd. Deze moeten dan voldoende zijn om te komen tot één robuuste omgevingsdienst.

In fase 3 'verrichten' is er geen sprake meer van eenmalige kosten. De financiering hiervan wordt opgenomen in de reguliere begroting van de Omgevingsdienst Utrecht.

Risicoparaagraaf

De samenvoeging van de omgevingsdiensten brengt ook risico's met zich mee. De belangrijkste financiële risico's, organisatorische risico's en projectrisico's zijn kwalitatief beschreven in de risicoparaagraaf en waar mogelijk zijn ook de belangrijkste beheersmaatregelen opgenomen om het risico te verminderen of te mitigeren.

3. Introductie op de route

3.1. Context en achtergrond

In 2012 is de ODRU ontstaan uit een fusie van de milieudiensten Noordwest Utrecht en Zuidoost Utrecht. De ODRU heeft vijftien gemeenten als deelnemer. In 2014 is de RUD Utrecht opgericht door de deelnemers van milieudienst Servicebureau Gemeenten, vier individuele gemeenten en de provincie Utrecht. Beide omgevingsdiensten voeren sinds de oprichting milieutaken (vergunningverlening, toezicht, handhaving en advies) uit voor de bij hen aangesloten gemeenten en provincie. Eerder was geprobeerd om meteen als één omgevingsdienst te beginnen. Dit is destijds niet gelukt.

Het huidige initiatief voor het samengaan van de ODRU en de RUD Utrecht komt van onderaf: op de werkvloer zoeken collega's elkaar al langer op om samen te werken, bijvoorbeeld in de voorbereiding op de Omgevingswet en bij bodemsaneringen. In deze gezamenlijke projecten werd en wordt duidelijk dat de ODRU en de RUD Utrecht samen meer kunnen bereiken voor inwoners, bedrijven en voor een schone, veilige en duurzame leefomgeving. De afgelopen jaren werd deze samenwerking vanuit directie en management dan ook steeds meer gestimuleerd en geformaliseerd. De directeuren agendeerden het onderwerp vorig jaar bij de dagelijks besturen. Dit leidde uiteindelijk tot de opdracht van beide algemeen besturen om de route naar één omgevingsdienst in kaart te brengen met de intentie om de ODRU en de RUD Utrecht samen te voegen. De werknaam voor de nieuwe organisatie is Omgevingsdienst Utrecht¹. Uiteindelijk beslissen de individuele deelnemers, de 26 gemeenten en de provincie Utrecht, of de Omgevingsdienst Utrecht een feit wordt.

3.2. Opdracht routekaart

De algemeen besturen gaven de volgende opdracht aan de directeuren:

- Verken de mogelijkheden voor één robuuste² omgevingsdienst in de provincie Utrecht;
- Stel een routekaart op met daarin een vervolgplanpak en agendeer deze in de algemeen besturen in het najaar van 2023.

De algemeen besturen willen dat de nieuwe omgevingsdienst bij voorkeur vanuit een blanco situatie wordt opgericht. Dat betekent dat we niet bij elk vraagstuk kiezen voor een oplossing die de ODRU of de RUD Utrecht nu heeft; we gaan breder kijken wat de best mogelijke manier is om een vraagstuk op te lossen. Hierbij gaan kwaliteit en robuustheid boven besparing. De Omgevingsdienst Utrecht wil voorbereid zijn op de huidige en toekomstige opgaven van onze deelnemers; zowel wat betreft de VTH-taken, als wat betreft advies en ondersteuning bij opgaven over zeer zorgwekkende stoffen, duurzame energie, klimaat en andere uitdagingen in het milieudomein. Daarbij is het essentieel robuust te zijn op zowel bedrijfsvoering als de primaire taken.

De omgevingsdienst van de toekomst wordt ingericht om een zo hoog mogelijke maatschappelijke waarde te creëren tegen de laagst mogelijke kosten. De omgevingsdienst is in staat om de dienstverlening aan de deelnemers efficiënt en effectief uit te voeren, en ook bij complexe uitdagingen de deelnemers te ondersteunen en het verschil te maken.

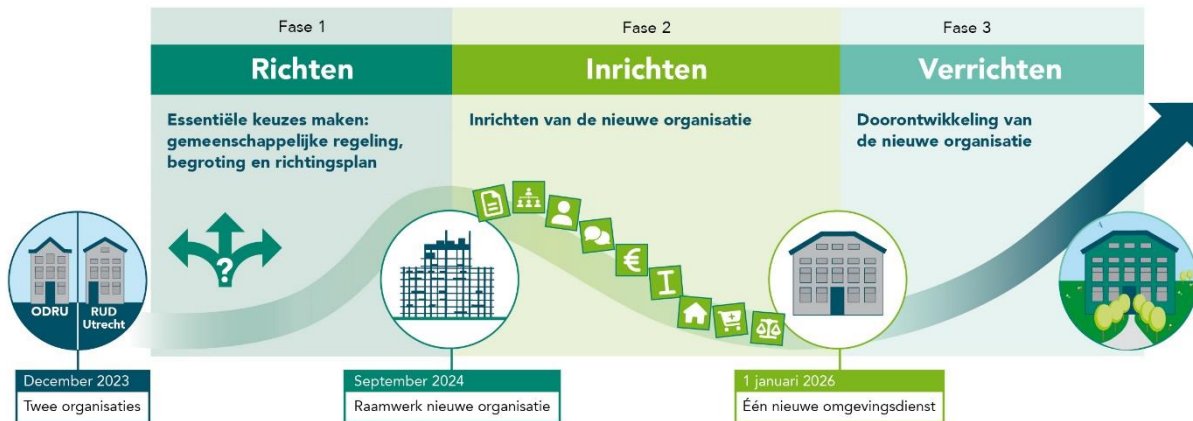
¹ Onderdeel van fase 1 is om te komen tot een definitieve naam voor de nieuwe omgevingsdienst.

² Robuustheid is een maat voor hoe goed een omgevingsdienst haar taken kan vervullen. Met het woord 'robuust' verwijzen we naar de term en bijbehorende criteria die in het IBP Versterking VTH-stelsel zijn gedefinieerd.

3.3. Route in het kort

Het fusieproces delen we in hoofdlijnen op in drie fasen: 'richten', 'inrichten' en 'verrichten'.

Proces



De eerste fase is het richten. In deze fase worden de essentiële keuzes gemaakt voor de nieuwe organisatie. Tijdens deze fase worden een richtingsplan, een rudimentaire begroting, een concept gemeenschappelijke regeling en een routekaart voor fase 2 opgeleverd. Doel is om deze in september 2024 aan de algemeen besturen voor te leggen voor besluitvorming. De fase wordt naar verwachting afgerond in november 2025 als de vereiste meerderheid van de colleges en raden/staten hebben ingestemd met de oprichting van de nieuwe gemeenschappelijke regeling. Fase 1 wordt toegelicht in hoofdstuk 4.

De tweede fase is het inrichten en start na besluitvorming door de algemeen besturen in september 2024. Tijdens het inrichten worden alle activiteiten uitgevoerd die nodig zijn om als organisatie juridisch, organisatorisch en fysiek van start te kunnen gaan en te kunnen functioneren. De kaders uit fase 1 zijn hierbij leidend. In de inrichtingsfase wordt kritisch gekeken naar welke activiteiten vóór de fusiedatum uitgevoerd moeten worden, en welke ook na 1 januari 2026 plaats kunnen vinden. De fase 'inrichten' eindigt als alle activiteiten uit de routekaart voor fase 2 zijn uitgevoerd. Fase 2 wordt toegelicht in hoofdstuk 5.

Op 1 januari 2026 start fase 3 'verrichten'. In deze fase vindt verdere verdieping, integratie en doorontwikkeling van de organisatie plaats. Dit betekent dat in 2026 activiteiten uit fase 2 én fase 3 worden uitgevoerd. Eind 2025 wordt een voortgangsdokument voor fase 2 en 3 opgesteld om overzicht te geven van de stand van zaken. Fase 3 wordt toegelicht in hoofdstuk 6.

3.4. Spelregels voor beide omgevingsdiensten tot de fusie

Tijdens het doorlopen van alle fases van de routekaart gelden de volgende spelregels voor de beide omgevingsdiensten:

- Beslissingen over zaken die geen impact hebben op de nieuwe organisatie, kunnen autonoom genomen worden door de directeur of het bestuur van respectievelijk de ODRU of de RUD Utrecht. Voorbeelden hiervan zijn: nieuwe opdrachten aannemen voor 2024 of 2025, het aannemen of inhuren van tijdelijk personeel en vaststellen van de producten- en dienstencatalogus (PDC) 2025.
- Beslissingen die (mogelijk) gevolgen hebben voor de Omgevingsdienst Utrecht worden door de directeur(en) gemeld bij het projectteam (zie hoofdstuk 8). Het projectteam bespreekt deze en adviseert vervolgens beide directeuren. Hieronder vallen bijvoorbeeld de vaste invulling van vacatures bedrijfsvoering of management en nieuwe investeringen.
- Beslissingen die impact hebben op de inrichting van de nieuwe organisatie worden per definitie gezamenlijk genomen. Denk hierbij aan het aangaan van nieuwe contractuele verplichtingen voor langere tijd (doorlopend na 2025) of het vervangen of aanschaffen van ICT-systemen. In geval van twijfel, wordt het onderwerp voorgelegd aan het projectteam, waarna deze advies uitbrengt aan beide directeuren.

4. Fase 1 'richten'

4.1. Doel en resultaat

In fase 1 'richten' worden keuzes gemaakt voor de nieuwe omgevingsdienst. In deze fase leggen we de hoofdprincipes vast als kaders voor de nieuwe organisatie. De uitwerking volgt in fase 2 'inrichten'. Om het geraamte van de Omgevingsdienst Utrecht goed neer te zetten, worden in deze fase de gemeenschappelijke regeling, het richtingsplan en de rudimentaire begroting opgesteld. Daarnaast wordt de routekaart voor fase 2 'inrichten' geschreven. De colleges van de provincie en gemeenten wordt vervolgens gevraagd te besluiten tot oprichting van het nieuwe samenwerkingsverband voor de Omgevingsdienst Utrecht onder de Wet gemeenschappelijke regelingen. Hieronder worden de vier op te stellen documenten nader geconcretiseerd.

4.2. Richtingsplan

Eén van de eerste stappen om te komen tot een nieuwe omgevingsdienst, is het opstellen van het richtingsplan. Dit richtingsplan heeft tot doel de kaders te scheppen waarbinnen de nieuwe omgevingsdienst gaat functioneren. Het is uitdrukkelijk niet bedoeld om hierin te beschrijven hoe processen, functies enz. ingericht en ingevuld moeten worden. Alle uiteindelijke uitgangspunten moeten op enige manier toetsbaar zijn. Er zijn uitgangspunten die een harde randvoorwaarde zijn voor de oprichting van de Omgevingsdienst Utrecht. Dit wordt dan expliciet aangegeven.

De belangrijkste onderdelen van het richtingsplan zijn:

- De missie en visie;
- De bestuurlijke uitgangspunten;
- De uitgangspunten voor de inrichting van de nieuwe organisatie;
- De financiële uitgangspunten.

Missie en visie van de nieuwe omgevingsdienst

Voor de nieuwe omgevingsdienst zijn een missie en visie nodig. Deze missie en visie vormen het uitgangspunt voor de overige onderdelen in het richtingsplan. De missie en visie bepalen het algehele doel van de nieuwe omgevingsdienst.

Bestuurlijke uitgangspunten

Bij dit onderdeel wordt uitgewerkt wat de deelnemers als eigenaren willen bereiken met- en borgen binnen de nieuwe omgevingsdienst. De regievoerders hebben in augustus en september 2023 de eerste gesprekken gevoerd over mogelijke uitgangspunten. De uitkomsten van deze gesprekken zijn input bij de uitwerking van de bestuurlijke uitgangspunten. Gezamenlijk wordt gewerkt aan een set van bestuurlijke uitgangspunten. Een voorbeeld van zo'n uitgangspunt zou kunnen zijn: 'Omgevingsdienst Utrecht is robuust volgens de criteria uit het IBP-VTH'. Of 'Omgevingsdienst Utrecht biedt bij aanvang dezelfde producten en diensten aan als het geheel van de producten en diensten van de huidige omgevingsdiensten'.

Het gaat hierbij ook over vragen over de invloed van verschillende typen gemeenten (landelijk/stedelijk, bouw/geen bouw, groot/klein) en de invulling van het opdrachtgeverschap en eigenaarschap. Het antwoord op die vragen resulteert in uitgangspunten voor de inrichting van de bestuurlijke samenwerking. Een uitgangspunt zou kunnen zijn dat iedere gemeente tot zijn recht komt in de bestuurlijke structuur en voldoende invloed heeft op de door de gemeente afgenomen taken. Een deel van de uitgangspunten zal worden verwerkt in de concepttekst van de gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht.

Uitgangspunten voor de inrichting van de nieuwe organisatie

Bij dit onderdeel worden uitgangspunten voor de inrichting van de organisatie uitgewerkt. Het gaat bijvoorbeeld om uitgangspunten voor de organisatie- en sturingsstructuur. Voor alle thema's die in fase 2 (zie paragraaf 5.2) in projecten gaan lopen, worden de uitgangspunten gebaseerd op de essentiële keuzes. Het gaat ook om uitgangspunten die ingrijpen op cultuur en waarden van de nieuwe organisatie. We volgen de resultaten van het landelijke Interbestuurlijke Programma Versterking VTH stelsel (IBP-VTH) nauw zodat we kunnen aansluiten waar dat past bij onze nieuwe organisatie.

Financiële uitgangspunten

In dit onderdeel worden de uitgangspunten voor de financiën van de nieuwe dienst beschreven. Onder meer onderwerpen als exploitatie, het financieringsmodel van de nieuwe organisatie en de opbouw van het eigen weerstandsvermogen komen aan bod.

Werkwijze

Gezien het belang van dit richtingsplan en het grote aantal te betrekken partijen, is het voorstel de input gefaseerd op te laten halen door een externe moderator. De onderwerpen van de sessies worden van tevoren vastgesteld. Vervolgens worden de gesprekken met de verschillende betrokkenen gevoerd. Met de inbreng uit deze gesprekken worden de kaders voor de nieuwe organisatie beschreven. De gesprekken met de bestuurders zijn om te valideren wat voor kaders zijn gedestilleerd uit de gesprekken met andere betrokkenen en om, waar nodig, aanvullende kaders toe te voegen.

In stappen ziet het er dan als volgt uit:

1. Ophalen van inbreng bij regievoerders, financiële experts, juridische experts, directie en managementteam voor het stellen van kaders;
2. Valideren opgestelde kaders en toevoegen kaders bestuurders;
3. Uitwerken richtingsplan;
4. Toetsen bij alle betrokken gremia;
5. Eventueel aanpassen richtingsplan;
6. Vaststelling van het richtingsplan door algemeen besturen.

Resultaat

Het resultaat is een richtingsplan dat is opgesteld met de inbreng van alle betrokkenen en ter besluitvorming naar de algemeen besturen gaat.

4.3. Gemeenschappelijke regeling

Kaders en opgave

Aan de basis van de Omgevingsdienst Utrecht staat een gemeenschappelijke regeling. Aangezien we een ideale omgevingsdienst willen ontwerpen, stellen we voor om een nieuwe gemeenschappelijke regeling op te richten en niet één dienst te laten toetreden tot de regeling van de andere. Uitgangspunt is dat de nieuwe gemeenschappelijke regeling in alle rechten en verplichtingen van beide bestaande omgevingsdiensten treedt. Dit geldt ook voor de arbeidscontracten en inkoopcontracten. De taakuitvoering gaat onverminderd door. Na de oprichting van de nieuwe gemeenschappelijke regeling worden de twee bestaande gemeenschappelijke regelingen opgeheven. Het vaststellen van de nieuwe gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht vereist een zorgvuldig proces, gericht op draagvlak onder de deelnemers. Hierbij is het van belang te beseffen dat een gemeenschappelijke regeling iets is van de deelnemers; zij zijn de eigenaren en zij zijn verantwoordelijk voor het vaststellen van de gemeenschappelijke regeling. Dit proces vraagt de nodige tijd. Dit geldt zowel voor het formuleren van uitgangspunten (zie paragraaf 4.2 richtingsplan), als voor het besluitvormingsproces binnen gemeenten.

Tijdens het proces volgen we de Wet gemeenschappelijke regelingen, die voorschrijft hoe een gemeenschappelijke regeling wordt opgericht en opgeheven. De gemeenschappelijke regeling bevat afspraken over de wijze van werken, zoals de stemverhouding, voorzitterschap van besturen en vaste commissies. Dit besluitvormingsproces is langer geworden als gevolg van de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen. Aan het eind van fase 1 leveren we een ontwerp-gemeenschappelijke regeling op.

Om te komen tot de definitieve tekst van de gemeenschappelijke regeling en om de nieuwe gemeenschappelijke regeling op te richten, volgen we de volgende stappen:

1. Bespreken van de keuzes voor in de gemeenschappelijke regeling met betrokkenen in werksessies;
2. Opstellen van een voorstel voor de ontwerp-gemeenschappelijke regeling;
3. Bespreken van de ontwerp-gemeenschappelijke regeling met betrokkenen in werksessies;
4. Besluitvorming over gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht door algemeen besturen;
5. Besluitvormingsprocedure gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht in colleges en raden/staten.

Resultaat

Het doel is om te komen tot een gemeenschappelijke regeling die ter besluitvorming kan worden voorgelegd aan de beide algemeen besturen. En daarna voor instemming gaat naar de colleges en raden/staten.

4.4. Rudimentaire begroting

Op basis van het richtingsplan en de ontwerp-gemeenschappelijke regeling wordt een eerste versie van de begroting opgesteld: de zogenaamde rudimentaire begroting. Deze begroting geeft de financiële kaders weer waarmee de Omgevingsdienst Utrecht start. De basis hiervan wordt gevormd door de laatst vastgestelde begrotingen van beide huidige omgevingsdiensten. Deze rudimentaire begroting is vooral bedoeld om de kaders te scheppen waarbinnen de dienst operationeel wordt gemaakt, en zal niet de begroting zijn waarmee in 2026 wordt gewerkt. Wel wordt hier bepaald wat de financiële mogelijkheden voor de dienst zijn wat betreft structurele financiering. Daarnaast wordt inzicht gegeven in de verwachte eenmalige kosten en de dekking hiervan. De verdeling per deelnemer is dan nog niet bekend; de nieuw te kiezen financieringsystematiek, inclusief uitwerking hiervan, wordt hiervoor bepalend. De nieuwe financieringsystematiek is onderdeel van de fase 'inrichten'. De uitgangspunten in het richtingsplan zullen hiervoor de basis vormen. In fase 2 'inrichten' wordt ook de daadwerkelijke begroting 2026 opgesteld.

4.5. Routekaart voor fase 2

In de routekaart voor fase 2 wordt uitgewerkt wat er nodig is voor het oprichten van de Omgevingsdienst Utrecht. Daarbij wordt steeds onderscheid gemaakt tussen 'must have' en 'nice to have'. Zo kiezen we wat voor de formele fusie in 2026 moet worden uitgewerkt en geïmplementeerd en wat daarna ook nog kan. Het uitwerken van de inrichting van de Omgevingsdienst Utrecht gebeurt aan de hand van basisthema's (zie paragraaf 5.2) met de producten uit fase 1 als het beginpunt. Voor de meeste thema's zijn er twee componenten: het opstellen en goedkeuren van relevant beleid en concrete acties voor de inrichting. Per thema wordt bepaald door wie welk deelproduct vastgesteld moet worden. Voor iedere activiteit binnen de thema's wordt een aanspreekpunt aangesteld, die verantwoordelijk is voor de planning, de uitvoering en de oplevering.

De fase 'inrichten' loopt door na de formele fusiedatum. Niet alle activiteiten zijn voor 1 januari 2026 afgerond. Het kan bijvoorbeeld zijn dat we nog in twee zaaksystemen werken en dat nog niet alle uit te besteden diensten correct zijn aanbesteed. Het eindpunt van de fase 'inrichten' ligt dus na de start van de fase 'verrichten'. Bij het opstellen van de routekaart voor fase 2 en tijdens fase 2 houden we nauw contact met de betrokkenen als het gaat om de keuzes en gevolgen van de fasering van de activiteiten.

4.6. Organisatie

De documenten uit fase 1 'richten' zijn de fundering voor de nieuwe organisatie. Daarom is het van belang dat alle partijen betrokken zijn bij het creëren van deze documenten. Voor alle documenten wordt een afzonderlijk traject (project) opgestart, waarbij tenminste de regievoerders, het dagelijks bestuur, het algemeen bestuur en directie en management van beide omgevingsdiensten worden betrokken. Voor de gemeenschappelijke regeling zal daarnaast expliciet inzet van de juristen van de deelnemers worden gevraagd, terwijl voor de rudimentaire begroting de financieel experts van de deelnemers worden betrokken. Doelstelling is dat in deze fase gezamenlijke producten ontstaan die zowel ambtelijk als bestuurlijk worden doorleefd en daarmee voor besluitvorming naar de algemeen besturen kunnen worden doorgeleid.

De inschatting van de tijdsbesteding en kosten voor de fase 'richten' is als volgt:

Groep	Inschatting uren	Inschatting kosten	
Externe projectmanager en projectondersteuning	800	€ 125.000,-	in totaal
Externe expertise	600	€125.000,-	in totaal
Bestuurders	12		per persoon
Regievoerders	80		per persoon
Juridische experts van de deelnemers	20		per persoon
Financieel experts van de deelnemers	16		per persoon
Interne medewerkers	1.500	€ 150.000,-	in totaal
Totaal		€ 400.000,-	

Bij externe expertise kan worden gedacht aan juridische en financiële experts. Voor de inzet van medewerkers van de individuele deelnemers is geen financiële dekking opgenomen.

Als er inzet wordt gevraagd uit de ambtelijke organisatie van de deelnemers, worden de gemeentesecretarissen en de provinciesecretaris hierbij betrokken. Naar verwachting gaat het om regievoerders, financieel- en/of juridisch experts.

4.7. Communicatie

We werken aan een zorgvuldig proces met open en transparante communicatie waarin alle betrokkenen binnen de RUD Utrecht en de ODRU en bij de deelnemers worden meegenomen. Dat betekent onder andere dat deelnemers tijdig via de regiovoerder de uitnodiging ontvangen voor geplande werksessies van de werkgroepen. En bestuurders tijdig de uitnodiging ontvangen voor werksessies waar de inbreng van bestuurders noodzakelijk is.

In de aanloop naar de besluitvorming organiseert de projectorganisatie momenten waarop het voor colleges en raden/staten mogelijk is de geagendeerde documenten vanuit hun perspectief toegelicht te krijgen, vragen te stellen en indien gewenst onderling (bestuurders en raads/statenleden uit de hele provincie Utrecht) de dialoog te voeren.

4.8. Besluitvorming en afronding fase 1 'richten'

Op basis van bovenstaande drie documenten kunnen alle deelnemers (van beide diensten) en de medezeggenschapsorganen zich een goed beeld vormen van de nieuw op te richten omgevingsdienst. Vanuit de uitkomsten van deze documenten zal fase 2 'inrichten' verder worden ingekleurd en wordt een routekaart voor fase 2 opgesteld. Wanneer beide algemeen besturen instemmen met de stukken met inachtneming van de inbreng van de medezeggenschapsorganen, kan fase 2 starten. De besluitvormingsprocedure loopt echter door tot alle deelnemers hebben ingestemd met oprichting van de gemeenschappelijke regeling (naar verwachting eind 2025).

5. Fase 2 'inrichten'

5.1. Doel en resultaat

In de fase 'inrichten' worden de resultaten uit de fase 'richten' verder uitgewerkt. De doelen en uitgangspunten uit de fase 'richten' vormen de basis voor inrichting van de Omgevingsdienst Utrecht.

De Omgevingsdienst Utrecht wordt ingericht vanuit een blanco situatie. Dit betekent dat de Omgevingsdienst Utrecht er anders uit komt te zien dan de huidige omgevingsdiensten. De ODRU en de RUD Utrecht hebben hun bedrijfsvoering op veel vlakken verschillend georganiseerd. Als de fusie plaatsvindt, ontstaat één nieuwe organisatie met daarbij één geïntegreerde bedrijfsvoering. Tijdens het traject moeten keuzes worden gemaakt hoe de bedrijfsvoering wordt ingericht, en wat de Omgevingsdienst Utrecht zelf gaat uitvoeren of eventueel gaat uitbesteden.

5.2. Inrichtingsplan

De inrichting van de Omgevingsdienst Utrecht gebeurt aan de hand van basisthema's. Per thema is in de routekaart voor fase 2 bepaald wat er nodig is om te komen tot een nieuwe omgevingsdienst. De basisthema's zijn:

- Core business en contracten
- Organisatie
- Personeel
- Communicatie
- Financieel
- Informatievoorziening
- Huisvesting en facilitair
- Inkoop
- Juridisch

Binnen de werkgroepen wordt gewerkt aan de deelproducten van de verschillende thema's. Bij de uitwerking wordt door de werkgroep en het projectteam nauwlettend de samenhang met andere producten in de gaten gehouden. Van belang is dat de keuzes uit fase 1 en de keuzes in fase 2 op elkaar aansluiten. De samenhang wordt geborgd in een inrichtingsplan. Bij de routekaart voor fase 2 wordt inzicht gegeven in hoe de samenhang van de thema's en deelproducten wordt geborgd.

De fase 'inrichten' loopt door na de formele fusiedatum. Het kan bijvoorbeeld zijn dat we nog in twee zaaksystemen werken en dat nog niet alle uit te besteden diensten correct zijn aanbesteed. Het eindpunt van de fase 'inrichten' ligt dus na de start van de fase 'verrichten'.

5.3. Toelichting thema's

Aan het einde van fase 1 is de richting bepaald voor tenminste de negen thema's die noodzakelijk zijn voor het functioneren van een overheidsorganisatie. In fase 2 worden de belangrijkste opgaven binnen de thema's uitgewerkt, waarbij we ook de resultaten van het IBP-VTH volgen om aan te sluiten waar dat past bij onze nieuwe organisatie. Het gaat volgens de huidige inzichten in ieder geval om de volgende onderwerpen:

Core business en contracten

Het hart van de Omgevingsdienst Utrecht zal bestaan uit vergunningverlening, toezicht, handhaving en advies voor haar 27 deelnemers (26 gemeenten en de provincie Utrecht). Binnen het thema 'core business en contracten' worden de randvoorwaarden om deze kerntaken uit te kunnen voeren geregeld. Denk hierbij aan:

- Eén producten- en dienstencatalogus
- Uniforme werkwijzen voor alle producten en diensten
- Mandaatbesluiten voor alle deelnemers
- Afspraken over opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap
- Periodieke verantwoording die aansluit bij de wensen van de opdrachtgevers

Organisatie

De Omgevingsdienst Utrecht moet worden georganiseerd op een manier die past bij de gestelde doelen en uitgangspunten. Gezien de ambities voor een robuuste omgevingsdienst die klaar is voor de toekomst, moet er binnen de organisatie ruimte zijn om naast het uitvoeren van de taken verder te ontwikkelen. Hiervoor is in ieder geval het volgende nodig:

- Organisatie-, management- en sturingsfilosofie en -principes
- Besturingsmodel Omgevingsdienst Utrecht
- Organisatie- en overlegstructuur (intern en extern)
- Een beeld van de gewenste cultuur

Personeel

Medewerkers zijn het belangrijkste kapitaal van de huidige omgevingsdiensten en straks van de Omgevingsdienst Utrecht. Een goede overgang van de ODRU en de RUD Utrecht naar de nieuwe omgevingsdienst is dan ook van groot belang. De belangrijkste doelen zijn het zorgvuldig en tijdig plaatsen van medewerkers binnen de Omgevingsdienst Utrecht en een zo goed mogelijke kwalitatieve en kwantitatieve invulling van de benodigde formatie. Om dit goed te laten verlopen, moeten beide diensten tijdig aan de voorbereidingen beginnen. Uiteindelijk zijn voor het thema personeel in ieder geval nodig:

- Een sociaal plan en sociaal statuut Omgevingsdienst Utrecht
- Een functieboek Omgevingsdienst Utrecht
- Een personeelshandboek Omgevingsdienst Utrecht
- Een plan van aanpak voor de sleutelfuncties, o.a. directeur(en)
- Een keuze voor een CAO voor de Omgevingsdienst Utrecht
- Draaiboek plaatsingsproces
- HR-beleid Omgevingsdienst Utrecht

Communicatie

Als overheidsorganisatie moet de Omgevingsdienst Utrecht aan een aantal voorwaarden voldoen wat betreft zichtbaarheid, informatievoorziening en transparantie. Daarnaast heeft de Omgevingsdienst Utrecht als veel grotere organisatie dan de ODRU en de RUD Utrecht een goede infrastructuur voor interne communicatie nodig. Aan de hand van de tijdens het fusietraject gemaakte keuzes, worden de overige communicatieopgaven voor de Omgevingsdienst Utrecht bepaald. De volgende zaken moeten in ieder geval geregeld worden:

- Communicatiestrategie Omgevingsdienst Utrecht
- Huisstijl en logo
- Website
- Intranet

Financieel

De Omgevingsdienst Utrecht heeft voldoende financiële middelen nodig om de taken voor de deelnemers op lange termijn uit te kunnen voeren en in te spelen op toekomstige ontwikkelingen. Als gemeenschappelijke regeling wordt de omgevingsdienst gefinancierd door de 27 deelnemers. In fase 1 worden keuzes gemaakt over onder andere de manier waarop de kosten worden afgerekend en hoe de bijdragen verdeeld worden over de deelnemers. Voor de oprichting van de Omgevingsdienst Utrecht is in ieder geval het volgende nodig op het gebied van financiën:

- Financiële quick-scan van beide latende organisaties op het gebied van financiën (due diligence)
- Afhandeling lopende financiële zaken van de ODRU en de RUD Utrecht
- Een financieringssysteem
- Een begroting voor 2026 (hier kunnen raden / staten een zienswijze op indienen)
- Een bijdrageverordening op basis van de gekozen financieringssysteem
- Een financiële verordening op basis van de gekozen financieringssysteem
- Begroting
- Planning en control cyclus, inclusief de bijbehorende producten zoals bijvoorbeeld kadernota, begroting, rapportages
- Financiële administratie, inclusief de nodige software

Informatievoorziening

Voor informatievoorziening geldt dat deze zo ingericht moet worden, dat iedereen binnen de Omgevingsdienst Utrecht zijn werk kan doen. Daarnaast hebben we de ambitie om de informatievoorziening te moderniseren, zoals beschreven in het interbestuurlijk programma versterking VTH stelsel. Belangrijke aandachtspunten zijn de verbetering van data en het delen van informatie via geo-voorzieningen. Beide zijn nodig om beter inzicht te krijgen in de leefomgeving en voor risicogericht toezicht. Om de informatievoorziening voor de Omgevingsdienst Utrecht te realiseren, moeten de ODRU en de RUD Utrecht in 2024 en 2025 de eigen informatievoorziening op orde brengen waar dat nodig is. Uiteindelijk willen we één gemeenschappelijk proces met bijbehorende ICT-applicaties. Daarvoor zijn onder andere nodig:

- Strategische visie/ informatiebeleid
- Nieuw ontwerp (architectuur)
- Fysieke infrastructuur (netwerk, datacenter, servers etc.)
- Vaste – en mobiele telefonie
- Kantoorautomatisering: Office365, Sharepoint/groepsschijven, Teams, Outlook etc. Applicaties zoals zaakstelsel, documentmanagementsysteem, geo-platform, ERP-systeem etc. Daarnaast enkele specialistische applicaties voor bijvoorbeeld geluid en strafrecht.
- Procesmanagement

Huisvesting en facilitair

De Omgevingsdienst Utrecht wordt op een centrale locatie gehuisvest en heeft een uitstraling die gebaseerd is op de nieuwe huisstijl. Er is hierdoor eenheid in het huisvestingsconcept en de facilitaire voorzieningen. De nieuwe organisatie blijft voorlopig centraal gehuisvest op de 9e, 10e en 13e verdieping van het provinciehuis. Daarnaast wordt het thuiswerken maximaal ondersteund. De huidige centrale huisvesting van de twee organisaties in het provinciehuis voldoet, omdat deze locatie goed bereikbaar is en centraal ligt in het werkgebied van Omgevingsdienst Utrecht. Overigens hebben medewerkers van beide organisaties nu al toegang tot alle verdiepingen. Wat er onder andere moet gebeuren:

- In 2024 de huidige aflopende huurcontracten met de provincie verlengen met de optie om deze samen te voegen. We proberen flexibiliteit in te bouwen, zodat we na een onomkeerbaar besluit de huisvesting kunnen heroverwegen.
- Inrichting van de verdiepingen in de huisstijl
- Uniformeren facilitaire diensten
- Naam en huisstijl doorvoeren in alle huisstijldragers, zoals bedrijfskleding, auto's, sjablonen

Inkoop

Inkoop hangt samen met alle thema's waarvoor goederen of diensten worden afgenomen van leveranciers. Door de schaalvergroting van de organisatie zullen we contracten veelal op een andere manier moeten aanbesteden. Als we bijvoorbeeld de nieuwe financiële administratie willen inrichten, is hier een nieuw ERP-systeem voor nodig. Dan moeten we onderzoeken of we met een bestaand contract verder kunnen of een nieuwe aanbesteding moeten starten. Hierbij zijn de kaders uit het thema organisatie van invloed. Uiteindelijk is het doel: doelmatige en rechtmatige contracten met leveranciers van inhuur, producten en diensten voor de Omgevingsdienst Utrecht. Om het thema inkoop in te richten, is in ieder geval het volgende nodig:

- Inkoop- en aanbestedingsbeleid
- Aanbestedingskalender
- Inrichten inkoop-, aanbestedings- en contractmanagementsysteem

Juridisch

Als uitvoerder van VTH-taken, gemeenschappelijke regeling en werkgever moeten de nodige juridische zaken geregeld worden voor de Omgevingsdienst Utrecht van start kan. Hiervoor moeten de nodige verordeningen, overeenkomsten, afspraken, regelingen en dergelijke op tijd zijn vastgesteld en voldoen aan de benodigde kwaliteit. Kwaliteitsaspecten zijn bijvoorbeeld inhoud, samenhang en volledigheid. Het gaat tenminste om de volgende juridische zaken:

- Fusiebesluit
- Begroting 2026
- Gemeenschappelijke regeling
- Mandaten
- Mandaten voor toezichthouders en boa's
- Formele benoeming medewerkers als functionaris gegevensbescherming en boa
- Inschrijving Kamer van Koophandel
- Statuten en reglementen van orde bestuur

6. Fase 3 ‘verrichten’

6.1. Doel en resultaat

Fase 3 ‘verrichten’ begint bij de start van de nieuwe organisatie. We beginnen met werken als nieuwe omgevingsdienst namens al onze deelnemers. In deze fase vindt verdere verdieping, integratie en doorontwikkeling van de organisatie plaats. Denk bijvoorbeeld aan het finetunen van werkprocessen, het uitbreiden van diensten en het uitvoering geven aan het nieuwe beleid. Tegelijk willen we in de nieuwe organisatie invulling geven aan onze gezamenlijke ambities. Zoals we nu onze ambities hebben vastgelegd in een kadernota of koers, zo gaan we voor de nieuwe organisatie ook een gezamenlijke ambitie formuleren.

Het doel is om daadwerkelijk als omgevingsdienst van de toekomst te functioneren zoals we dat in de fase richten en inrichten hebben ontworpen.

De uitvoering verloopt niet altijd zoals op papier is bedacht. Dat betekent dat fase 3 ook in het teken zal staan van monitoring, evaluatie en bijstellen. Vanuit de missie en de visie en het inrichtingsplan, zover als het gereed is, beoordelen we in alle delen van de organisatie of de uitvoering goed functioneert, of we op weg zijn naar de omgevingsdienst van de toekomst. Wanneer dat nog niet het geval is, wat er dan nodig is om het beter te doen. Bij de evaluatie nemen we niet alleen de organisatie zelf, maar ook andere betrokkenen mee. Fase 3 is echter niet projectmatig. Het bedrijf is in werking.

Bij de start van de organisatie is de inrichting van de nieuwe omgevingsdienst nog niet compleet. Ook na de officiële start zullen diverse uitwerkingen moeten worden gerealiseerd, de fase ‘inrichten’ loopt dus deels parallel aan de fase ‘verrichten’. Eind fase 2 maken we dit inzichtelijk in het voortgangsdokument voor fase 2 en 3. De reden om wel te starten met de nieuwe organisatie en niet eerst deze resterende activiteiten af te ronden, is dat deze efficiënter en effectiever uitgevoerd kunnen worden als de nieuwe organisatie in bedrijf is, dan daarvoor.

7. Tijdspad route

7.1. Tijdspad voor route naar één organisatie

In het kader van de routekaart voor de vorming van de Omgevingsdienst Utrecht is nagedacht over het tijdspad voor het traject. Het gaat om het traject vanaf de vaststelling van deze routekaart door de beide algemeen besturen (en daarmee bestuurlijk commitment op het vormen van een organisatie) tot de officiële start van de nieuwe omgevingsdienst.

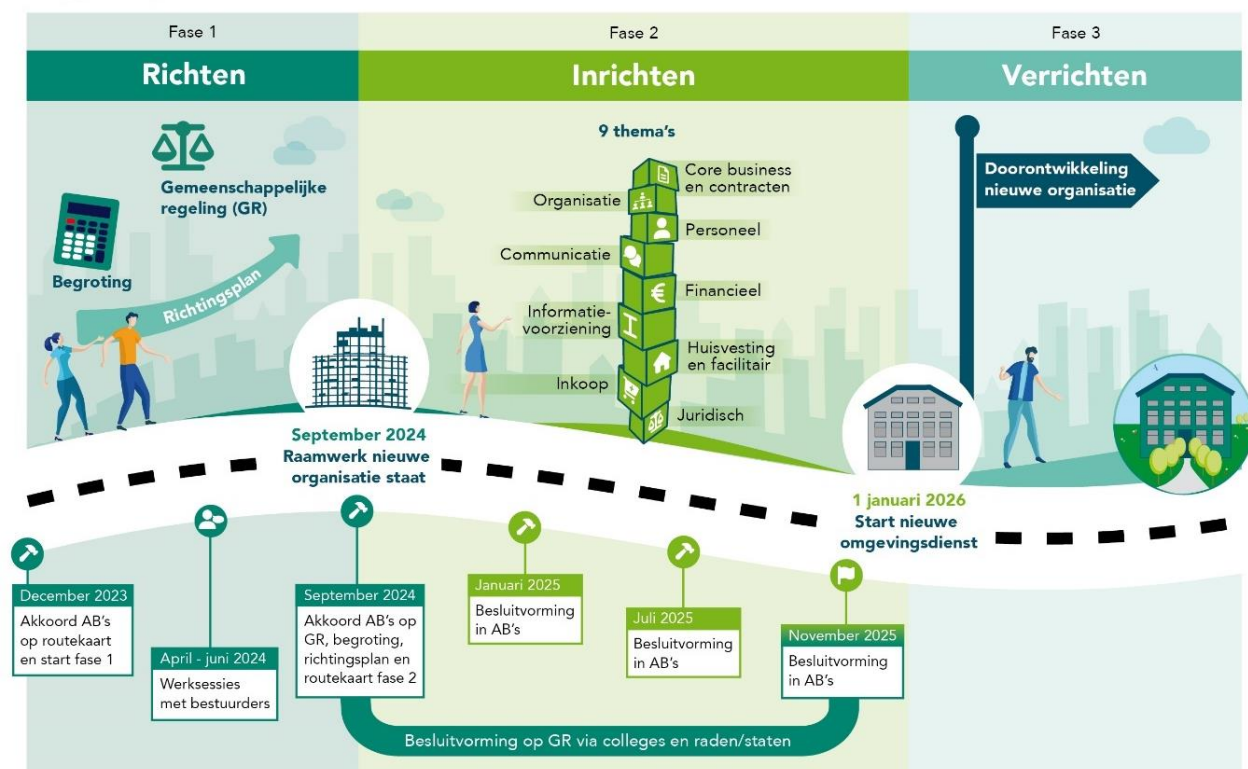
Het tijdspad voor het traject is afhankelijk van de officiële start van de nieuwe organisatie. Vanuit verschillende perspectieven is het zeer onwenselijk op een andere datum te starten dan 1 januari. De bestuurders hebben hun wens uitgesproken de nieuwe organisatie juridisch onomkeerbaar te laten zijn voor de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2026. De RUD Utrecht en ODRU willen een zorgvuldig traject, waarbij de eigen organisaties en de deelnemers serieus worden betrokken. Een fusie is spannend, en alle betrokkenen moeten de ruimte krijgen om hier een passende rol in te spelen. Dit is volgens de directeuren en de voorzitters alleen mogelijk als de fusie op zijn vroegst op 1 januari 2026 formeel een feit is.

In theorie is het mogelijk om de nieuwe organisatie per 2025 op te richten. In dat scenario hebben we echter tijdens de twee belangrijkste maanden in het fusietraject (januari en februari 2024) ook te maken met de start van de Omgevingswet en het opstellen van de begroting voor 2025. Dat vraagt veel van medewerkers en deelnemers. De energie die er nu is om samen één omgevingsdienst te vormen, willen we graag behouden en we willen niet het gevoel geven het traject in korte tijd erdoorheen te duwen.

7.2. Uitwerking tijdspad met startdatum 1 januari 2026

In onderstaande afbeelding is het tijdspad voor de routekaart weergegeven. In de bovenste helft staat de driedeling in fases: 'richten', 'inrichten' en 'verrichten'. Elke fase heeft een afgebakend doel en resultaat die beschreven staan in de hoofdstukken 4, 5 en 6 en hier kort geïllustreerd. In de onderste helft is het bestuurlijke tijdspad weergegeven.

Tijdspad - de route



Fase 1 start in december 2023 als de algemeen besturen besluiten over de routekaart en de start van fase 1. In de periode van december 2023 tot juni 2024 wordt gewerkt aan het richtingsplan, de gemeenschappelijke regeling en de rudimentaire begroting. Daarvoor zijn in de eerste helft van 2024 werksessies. In september 2024 liggen de documenten uit fase 1 ter besluitvorming voor aan de algemeen besturen, inclusief een routekaart voor fase 2 'inrichten'. Fase 1 wordt echter formeel pas afgerond als daarna ook de colleges hebben ingestemd en zienswijze aan de raden/staten gevraagd is voor de gemeenschappelijke regeling. Naar verwachting is er in november 2025 sprake van een onomkeerbaar besluit.

Om voortgang te houden en de datum van 1 januari 2026 te halen, is het voorstel om fase 2 te starten zodra de algemeen besturen ingestemd hebben in september 2024. In fase 2 wordt aan de hand van negen thema's de nieuwe omgevingsdienst ingericht. Hierbij zijn de documenten uit fase 1 richtinggevend. Voor fase 2 moet een veelvoud aan deelproducten worden opgesteld, waarbij enkele producten afhankelijk zijn van resultaten in andere producten en/of thema's. Om die reden zijn er in fase 2 drie besluitvormingsmomenten voorgesteld: januari 2025, juli 2025 en november 2025, waarin de algemeen besturen nader te bepalen deelproducten ter besluitvorming voorgelegd krijgen. De planning van fase 2 wordt opgenomen in de routekaart voor fase 2 (oplevering september 2024).

In november 2025 zijn dan alle benodigde besluiten genomen en hebben naar verwachting ook alle colleges met hun raden/staten besloten op de oprichting van de nieuwe gemeenschappelijke regeling. Dan kan de nieuwe omgevingsdienst van start op 1 januari 2026.

Voor november 2025 agenderen we ook een voortgangsdokument met de stand van zaken van de activiteiten uit de routekaart voor fase 2 en de ambities voor fase 3.

In hoofdstuk 8 is voor alle betrokkenen aangegeven welke rol zij hebben in het traject. Zij worden door het projectteam uitgenodigd voor werksessies van de werkgroepen, indien relevant. Na het opstellen van het concept-deelproduct is er een vaste route naar de bestuurlijke besluitvorming.

- Managementteams, regievoerders, juridisch en financieel experts en medezeggenschapsorganen krijgen het concept-deelproduct toegestuurd en worden gevraagd hun inbreng te doen. Voor managementteams en regievoerders is hier een overleg bij gepland. Voor experts verloopt dit per mail. De medezeggenschapsorganen stemmen dit nader af met de directeuren.
- Met de inbreng van bovenstaande betrokkenen wordt het concept-deelproduct geagendeerd bij de dagelijks besturen en hun instemming gevraagd om het te agenderen bij de algemeen besturen.
- Na instemming wordt het concept-deelproduct ter besluitvorming geagendeerd bij de algemeen besturen.

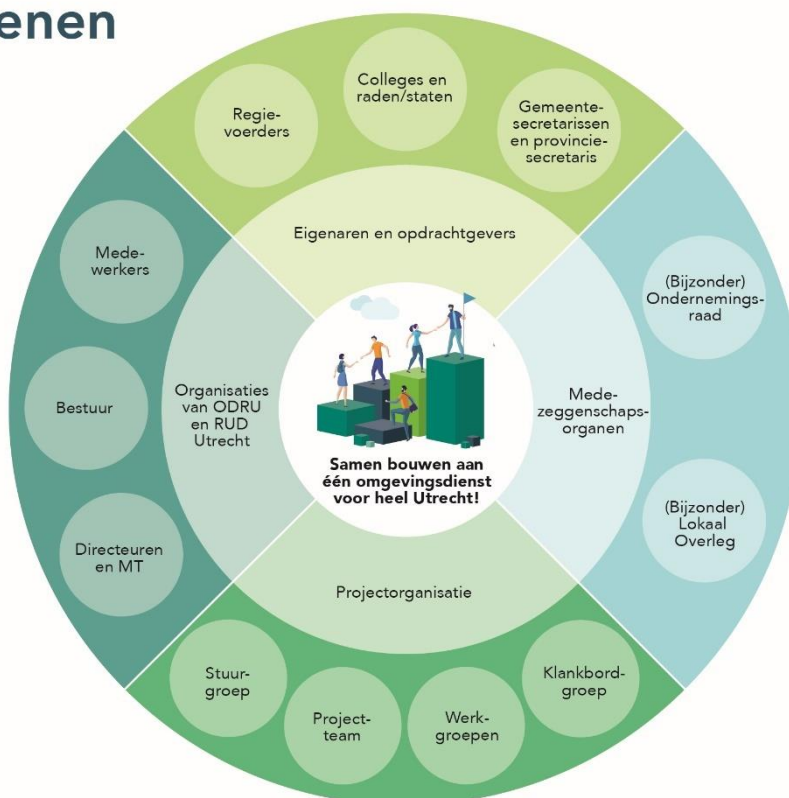
8. Projectorganisatie en betrokkenen

8.1. Bouwen doen we samen!

De omgevingsdienst van de toekomst bouwen in de provincie Utrecht doen we samen! Belangrijk is dat alle betrokkenen zich daadwerkelijk betrokken voelen, weten wat hun rol is en wanneer communicatie volgt. In hoofdlijnen zijn de betrokkenen in het proces: projectorganisatie, organisaties van ODRU en RUD, medezeggenschapsorganen, provincie en gemeenten.

Een fusieproces doe je samen, ieder vanuit zijn eigen positie en rol. Met inachtneming van het noodzakelijke tempo wordt geïnvesteerd in het informeren en meenemen van betrokkenen, zodat gezamenlijk aan de bouw van de Omgevingsdienst Utrecht kan worden gewerkt. In de rest van dit hoofdstuk willen we per groep toelichten wat hun rol is het proces en hoe de communicatie verloopt.

Betrokkenen



8.2. Projectorganisatie

In fase 1 en 2 van de routekaart wordt gewerkt met een projectorganisatie die bestaat uit een stuurgroep, een projectteam, werkgroepen en een klankbordgroep. De projectorganisatie heeft als hoofdtaak om de routekaart uit te voeren en de Omgevingsdienst Utrecht te realiseren. Zij neemt de besluiten over de inrichting van de nieuwe organisatie en is verantwoordelijk voor de afstemming en verbinding met de organisaties ODRU en RUD Utrecht en met de deelnemers/eigenaren van de huidige twee omgevingsdiensten. Aan het eind van fase 1 bepalen we of we aanvullend een kwartiermakersteam inrichten.

Stuurgroep

De stuurgroep stuurt en geeft opdracht, houdt zicht op de governance en zorgt voor de bestuurlijke- en ambtelijke verbinding naar de eigen achterban. In de stuurgroep zitten de voorzitters van beide omgevingsdiensten, een afvaardiging van de besturen van RUD Utrecht en ODRU, beide directeuren en de programmamanager van het projectteam. De stuurgroep komt gemiddeld maandelijks bijeen.

De bestuurders in de stuurgroep hebben geen mandaat om besluiten te nemen namens de algemeen besturen. Zij geven als afgevaardigden namens de algemeen besturen richting aan het projectteam. Het is ook de rol van de stuurgroep om in aanloop naar besluiten voldoende bestuurlijke betrokkenheid te borgen bij de totstandkoming van producten, bijvoorbeeld in de vorm van een werksessie of een heidag.

Projectteam

Het projectteam is gericht op de bouw van de nieuwe organisatie, stemt af en bespreekt de input en (tussen)resultaten zoals deze vanuit de verschillende werkgroepen worden aangeleverd. De programmamanager heeft de leiding in het projectteam en brengt resultaten naar de stuurgroep en agendeert deze bij de algemeen besturen. Afhankelijk van de fase waarin het traject zich bevindt, kunnen de projectleiders van de werkgroepen deelnemen aan het projectteam. Ten behoeve van de bouw van de nieuwe organisatie is een soepele overgang van de taakvervulling door de bestaande organisaties naar de nieuwe organisatie noodzakelijk. Het projectteam heeft tevens de rol en taak om die soepele overgang te bevorderen. Wij gaan hierbij voor zorgvuldigheid boven snelheid.

Wij verwachten dit traject niet zonder externe ondersteuning te kunnen uitvoeren. We voeren het project echter wel bewust in eigen regie uit met externe ondersteuning en besteden het traject dus niet volledig uit. Vanuit de ODRU en RUD Utrecht is vanaf de start van fase 1 de behoefte om een externe programmamanager aan te stellen. In algemene zin is de opdracht van de programmamanager om het projectteam aan te sturen om te komen tot een goed en breed gedragen resultaat. Deze programmamanager is daarbij het aanspreekpunt voor de voortgang en resultaten van het proces. Afhankelijk van de competenties en de ervaring van de aan te trekken programmamanager wordt aan het projectteam een medewerker toegevoegd om het proces te faciliteren voor de betrokkenen. Op dit moment kunnen we niet inschatten of de behoefte in fase 1 en 2 wat betreft programmamanager gelijk is en dezelfde externe medewerker ingezet kan worden. Het projectteam wordt ondersteund door een (extern) programmamedewerker.

Werkgroepen

Ieder thema in het fusietraject heeft één of meerdere werkgroepen (afhankelijk van behoefte in het betreffende thema). Primair bestaat een werkgroep uit twee betrokken experts uit beide organisaties, zo nodig aangevuld met externe expertise c.q. een externe projectleider. Iedere werkgroep heeft een projectleider die primair verantwoordelijk en aanspreekpunt is voor de op te leveren deelproducten. Wij onderscheiden de thema's zoals benoemd in paragraaf 5.2. In het proces nodigt de projectleider andere betrokkenen uit voor het opstellen van de deelproducten, zoals de regievoerders, financieel experts, juridisch experts en specifieke collega's. De betrokkenheid van de medezeggenschap wordt centraal via de directeuren georganiseerd, zoals opgenomen in paragraaf 8.4.

Klankbordgroep

De klankbordgroep bestaat uit alle regievoerders van ODRU en RUD Utrecht. De regievoerders zullen niet bij alle werkgroepen, bij alle werksessies en dergelijk uitgenodigd zijn. Door de klankbordgroep periodiek samen te laten komen, wordt de verbinding in het hele traject geborgd. Het gaat hierbij om de samenhang, zodat zij in hun opdrachtgeversrol en hun rol als adviseur van de eigenaar overzicht kunnen houden op de route en op aankomende mijlpalen. Regievoerders kunnen tijdens bijeenkomsten van de klankbordgroep vragen stellen en adviezen geven. Tegelijk kunnen regievoerders informatie over het fusietraject zo beter delen binnen de eigen organisatie.

8.3. Organisaties van de ODRU en RUD Utrecht

De omgevingsdiensten zijn ten eerste verantwoordelijk voor het continueren van de dienstverlening. Ten tweede werken beide omgevingsdiensten zoveel mogelijk samen in het licht van de aanstaande fusie. Door het gezamenlijk werken aan één organisatie, één cultuur en één werkwijze wordt voorgesorteerd en ontstaat een voorbeeldfunctie ('we werken al samen').

Besturen ODRU en RUD Utrecht

De algemeen en dagelijks besturen zijn primair verantwoordelijk voor het besturen van de huidige omgevingsdiensten. Binnen de huidige gestelde kaders van de eigen dienst nemen zij de noodzakelijke besluiten. Binnen het fusietraject ligt de sturing van het proces bij de stuurgroep. Daarbij hebben de reguliere besturen van de omgevingsdiensten ook een rol in de besluitvorming van de fusie. De besluiten die volgen uit fase 1 worden eerst aan de algemeen besturen en vervolgens aan de colleges en raden en staten van de individuele deelnemers voorgelegd. In fase 2 en 3 hebben de besluiten voornamelijk betrekking op de nieuwe organisatie, wat tot de bevoegdheid van de algemeen en dagelijks besturen behoort. Besluiten over bijvoorbeeld mandaatverlening en het sluiten van een dienstverleningsovereenkomst worden na behandeling in algemeen besturen ter besluitvorming voorgelegd aan de colleges.

Om voldoende bestuurlijke betrokkenheid te borgen in fase 1 worden de bestuurders vooruitlopend op de besluitvorming betrokken bij het opstellen van de producten. De stuurgroep stelt op voorstel van het projectteam vast hoe de bestuurders betrokken worden per product. Dit zal gaan om werksessies in het voorjaar van 2024 waarin bijvoorbeeld concept uitgangspunten voor het richtingsplan worden besproken met bestuurders. Om zo het richtingsplan doorleefd te hebben voor besluitvorming. Dit kan ook georganiseerd worden voor andere producten uit fase 1.

Verder werken de reguliere besturen samen in het licht van de aanstaande fusie. Dit gebeurt - als dat nodig is - door een gezamenlijk dagelijks bestuur-overleg en een gezamenlijk algemeen bestuur-overleg. In samenspraak met de stuurgroep worden door het projectteam en de stuurgroep de frequentie en agenda bepaald.

Directeuren en MT

Het management van beide omgevingsdiensten heeft ieder primair de taak om te zorgen dat ook in de tussenliggende periode de dienstverlening naar haar deelnemers volgens afspraak gebeurt. Daarnaast werken de managementteams al zoveel mogelijk samen. Periodiek wordt een gezamenlijk overleg van de managementteams gehouden om enerzijds naar elkaar toe te groeien en anderzijds de verbinding met het fusieproces te houden. Voor de verbinding met het fusieproces is het essentieel dat beide omgevingsdiensten elkaar actief informeren en afstemmen over prioriteiten, initiatieven en lopende zaken die invloed hebben op de nieuw te vormen organisatie. Dit is opgenomen als spelregel in paragraaf 3.4. De op te leveren producten voor de algemeen besturen worden voor publicatie besproken in beide managementteams.

Medewerkers

Medewerkers zijn het kapitaal van de organisaties. De projectorganisatie maakt bij de uitvoering vanzelfsprekend gebruik van de input en menskracht van de huidige omgevingsdiensten en zorgt voor de noodzakelijke verbinding. Tegelijk willen we medewerkers die niet direct deelnemen aan een project voldoende betrekken. Medewerkers worden in ieder geval op de hoogte gehouden via het wekelijkse MT-terugkoppelmoment en berichten op intranet.

Aan het eind van fase 1 wordt ook het concrete plan voor fase 2 opgeleverd. Daarin wordt nader uitgewerkt op welke manier de medewerkers aanvullend op de huidige lopende samenwerkingen kennis gaan maken met elkaar en op welke wijze zij betrokken zijn in het traject. Hierbij is nadrukkelijk zorg voor de beschikbare capaciteit en het primaire werk van de medewerkers. Een fusietraject is in het bijzonder voor medewerkers ook een spannende tijd. En daarom is er ook zorg voor de prioritering van de thema's om zo snel als mogelijk in de route duidelijkheid te bieden aan eenieder over de plek in de nieuwe organisatie.

8.4. Medezeggenschapsorganen

Voor zowel de ODRU als de RUD Utrecht is het essentieel dat de medezeggenschapsorganen nauw betrokken zijn in de periode tot aan de daadwerkelijke start van de nieuwe organisatie. De ondernemingsraden en lokaal overleggen van beide organisaties zijn de afgelopen periode regelmatig geïnformeerd door de directeuren. Deze transparante communicatie is het uitgangspunt voor het verdere proces. Over diverse onderdelen in de verschillende fases wordt instemming of advisering van de medezeggenschapsorganen gevraagd, naar gelang de relevante wet- en regelgeving dat voorschrijft. In overleg met de medezeggenschapsorganen kan een Bijzonder Ondernemingsraad (BOR) en/of een Bijzonder Lokaal Overleg (BLO) worden ingesteld. De OR van de ODRU en de OR van RUD Utrecht hebben inmiddels aangegeven een BOR te willen oprichten voor dit traject. Bij elk overleg van de BOR en BLO staan de ontwikkelingen in het fusietraject op de agenda.

Na vaststelling van de routekaart gaan de directeuren en de BOR in oprichting nader in overleg om voor de producten uit fase 1 de wijze van inspraak vast te stellen. Parallel vindt dit gesprek ook plaats met het lokaal overleg. Na oplevering van het vervolg op de routekaart voor fase 2 worden ook die producten besproken op inspraak van de medezeggenschapsorganen.

8.5. Deelnemers: provincie en gemeenten

De gemeenten in de provincie Utrecht zijn samen met de provincie Utrecht de eigenaren/deelnemers van de huidige omgevingsdiensten en de toekomstige Omgevingsdienst Utrecht. In het fusieproces is de besluitvorming in de colleges van de deelnemers met afstemming van de raden/staten onderdeel van het kritieke pad. Zonder dit besluit is de oprichting van de Omgevingsdienst Utrecht niet mogelijk. Niet alleen de formele besluitvorming is essentieel, maar ook het nauw betrekken van de deelnemers, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Het is belangrijk dat de deelnemers weten hoe het traject ervoor staat, wanneer zij inbreng hebben en wanneer zij communicatie kunnen verwachten. Onderstaand wordt dit voor de diverse groepen toegelicht.

Colleges en raden/staten

De colleges en raden/staten worden door de stuurgroep intensief ondersteund en geïnformeerd over het fusieproces, ten aanzien van zowel de benodigde besluitvorming als in algemene zin. In het tijdspad van paragraaf 7.2 is het besluitvormingsproces binnen de gemeenten en de provincie uitgewerkt. Belangrijk is de benodigde besluitvorming aan het eind van fase 1 over de gemeenschappelijke regeling, de rudimentaire begroting en het richtingsplan.

In de aanloop naar de besluitvorming organiseert de projectorganisatie momenten waarop het voor colleges en raden/staten mogelijk is de geagendeerde documenten vanuit hun perspectief toegelicht te krijgen, vragen te stellen en indien gewenst onderling (bestuurders en raads/statenleden uit de hele provincie Utrecht) de dialoog te voeren.

Gemeentesecretarissen en provinciesecretaris

In het fusieproces legt de stuurgroep de verbinding met de secretarissen in de regio. De secretarissen zijn een belangrijke schakel om met name onderwerpen waar het college of de raad over moet besluiten tijdig op de agenda te krijgen. Daarnaast worden zij betrokken als de inzet van regievoerders en bijvoorbeeld financieel- en juridisch experts vanuit de organisatie van de deelnemers wordt gevraagd.

Regievoerders

Naast het regulier overleg met de regievoerders binnen beide omgevingsdiensten vindt in het kader van het fusieproces periodiek gezamenlijk overleg plaats. Dit overleg is bedoeld om de verbinding met ambtelijke achterban te borgen en vraagstukken over de invulling van de rol als adviseur van de eigenaar en als opdrachtgever binnen de Omgevingsdienst Utrecht af te stemmen. In fase 1 worden de regievoerders door het projectteam uitgenodigd om in werksessies bij te dragen aan de totstandkoming van de producten. Dat geldt specifiek voor de thema's contracten, financieel en juridisch. In dat geval kan de regievoerder zelf aansluiten, of een deskundig collega. In het bijzonder als juridische of financiële expertise benodigd is.

Voor fase 2 bepalen we nader waar dit van toepassing is in de routekaart voor fase 2 'inrichten'. Als documenten worden opgeleverd in fase 1 of 2 die ter besluitvorming komen voor de besturen, worden de regievoerders vooraf uitgenodigd om het document te bespreken vanuit hun rol als adviseur van de eigenaar en als opdrachtgever. Hun inbreng wordt gebruikt bij de afronding van de documenten en in de communicatie naar de bestuurders.

8.6. Projectcommunicatie

Een fusie is best spannend. Wat gaat er allemaal veranderen, wanneer is wat duidelijk, wat betekent dat voor mij? Door goed te informeren en betrokkenheid te organiseren willen we tijdig, volledig en duidelijk zijn in de beantwoording van dit soort vragen en gevoelens. En daarnaast willen we dat het fusieproces ook leuk, uitdagend en inspirerend is. Daarom organiseren we in 2024 en 2025 activiteiten waarin 'samen' centraal staat: samen doen, samen inspireren, samen ontdekken en samen werken. Het tijdig en passend informeren en meenemen van alle doelgroepen is de 'smeerolie' voor efficiënt en effectief fusieproces. In alle fases van het traject zijn bovenstaande partijen doelgroepen in de communicatie. In de communicatie is aandacht voor de verandering en voor het doorleven van het nieuwe concept.

We werken aan een zorgvuldig proces met open en transparante communicatie waarin alle betrokkenen binnen RUD Utrecht en ODRU en bij de deelnemers worden meegenomen. Indien de ontwikkeling van invloed is op onze inwoners en bedrijven informeren we hen ook tijdig. Hierbij vragen we iedereen dilemma's openlijk te bespreken en geen uitspraken te doen die niet waargemaakt kunnen worden. Het projectteam is de plek waar de eerste gesprekken plaatsvinden. Vervolgens worden als dat nodig is beide directeurs en/of de stuurgroep betrokken.

Concreet zorgen we in de aanloop naar elke mijlpaal en na afloop van elke mijlpaal voor communicatie naar de betrokkenen. In de aanloop gaat in het bijzonder om management ODRU-RUD Utrecht, regievoerders, medezeggenschapsorganen en bestuurders. Na afloop kiezen we voor brede communicatie in de eigen organisaties en naar de deelnemers (regievoerders en colleges), waarbij geadviseerd wordt de informatie ook te verspreiden in de raden / staten.

9. Financiële dekking traject naar één organisatie

Algemeen

Een fusie gaat altijd gepaard met eenmalige kosten. De hoogte van deze eenmalige kosten wordt mede bepaald door de keuzes die gemaakt worden. Bijvoorbeeld: zo snel mogelijk op een uniforme manier werken in één VTH-zaaksysteem brengt meer eenmalige kosten met zich mee dan uitfasering van systemen en werkwijzen gedurende een langere periode. De kosten is niet gelijk verdeeld over de fasen. In fase 1 'richten' zullen veel minder eenmalige kosten worden gemaakt dan in fase 2 'inrichten'.

Fase 1 'richten' en bijbehorende financiële dekking

Bij het opstellen van deze routekaart is geconstateerd dat er meerdere financieringsbronnen mogelijk zijn. Sommige zijn reeds toegezegd (provincie), andere worden op korte termijn verwacht (SPUK IBP) en overige bronnen zijn nog onzeker. Er staat naast het nieuwe voorstel van de SPUK gelden ook een algemene vraag voor een rijksbijdrage uit. Voor fase 1 is het voorstel deze kosten eerst te dekken uit de SPUK IBP en vervolgens uit de middelen die toegezegd zijn door de provincie.

Fase 2 'inrichten' en bijbehorende financiële dekking

Voor fase 2 'inrichten' is de situatie vanwege de omvang van de verwachte eenmalige kosten anders. Fase 2 kan alleen starten wanneer definitief zicht is op de omvang van de totale beschikbare middelen voor deze fase. Bij besluitvorming voor deze fase moet tevens vastgesteld worden dat de middelen afdoende zijn om er één nieuwe robuuste omgevingsdienst voor de gehele provincie Utrecht in te richten.

Fase 3 'verrichten'

Voor deze fase zit de financiering in de lopende begroting voor het betreffende jaar. De Omgevingsdienst Utrecht is dan formeel begonnen. We rekenen er wel op dat er dan nog onderdelen uit fase 2 onderhanden zijn die als incidentele kosten met eenmalige middelen gedekt moeten worden.

10. Risicoparagraaf

Bij iedere grote verandering zijn er naast kansen waarom de verandering wordt ingezet, ook risico's. Voor het besluit over te gaan tot het maken van een routekaart en de verkenning van de samenvoeging van de beide Omgevingsdiensten in de provincie Utrecht is vooral gekeken naar de kansen en de noodzaak hiertoe. Nu de routekaart voorligt ter besluitvorming is in deze fase ook gekeken naar de vraag welke risico's deze samenvoeging met zich meebrengt. Deze zijn hieronder kwalitatief beschreven en waar mogelijk zijn ook de belangrijkste beheersmaatregelen opgenomen om het risico te verminderen of te mitigeren. Ze zijn in deze fase nog niet financieel vertaald, aangezien hiervoor de informatie nog niet voldoende voorhanden is.

10.1. Financiële risico's

Het komen tot een nieuwe organisatie kost geld. Dit zijn zowel kosten voor het traject zelf, inclusief externe ondersteuning, maar ook mogelijke frictiekosten om de bestaande organisaties in de nieuwe organisatie in te passen. Door te kiezen voor een fasering van de routekaart en een begroting te maken per onderdeel zijn de kosten meer inzichtelijk en kan hier ook beter op worden gestuurd door de stuurgroep. Daarnaast is ook de financiële dekking per fase hiermee meer inzichtelijk. Het is echter nooit helemaal uit te sluiten dat belangrijke keuzes om te komen tot een robuuste dienst die klaar is voor de toekomst meer gaan kosten dan oorspronkelijk begroot. De stuurgroep speelt een essentiële rol bij de bewaking van de kosten en communicatie daarover naar de deelnemers.

De deelnemers van de huidige omgevingsdiensten hebben uitdagingen in de financiën die ook hun weerslag kunnen hebben op de nieuw te vormen Omgevingsdienst. Wanneer deelnemers gaan afwijken van het uitgangspunt dat de samenvoeging niet bedoeld is om te bezuinigen, maar om de dienst robuust en toekomstbestendig te maken, zal dit een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van de nieuwe dienst. Het kan zijn dat in de twee huidige Omgevingsdiensten nog meer of minder verborgen financiële verliezen zitten. Dit risico wordt ondervangen doordat we starten met een schone lei: de Omgevingsdienst Utrecht is een nieuwe GR die start met een nieuwe begroting en eigen vermogen.

10.2. Organisatorische risico's

De huidige Omgevingsdiensten blijven verantwoordelijk voor de uitvoering van het werk tot 1 januari 2026. Het werk dat de Omgevingsdiensten kunnen uitvoeren is grotendeels afhankelijk van de personele bezetting en de aansturing hiervan. Vanwege de doorlooptijd van dit proces is er een risico dat personeel dat in dienst is bij één van beide omgevingsdiensten vanwege de onzekerheid die een samenvoeging altijd met zich meebrengt op zoek gaat naar een andere werkgever en daarmee de Omgevingsdienst verlaten. Door de krapte op de arbeidsmarkt zou dit kunnen leiden tot enerzijds het niet volledig kunnen realiseren van het met de deelnemers afgesproken werk en anderzijds leidt dit ertoe dat de nieuwe Omgevingsdienst niet voldoende bemenst is voor de taken. Dit risico wordt lager naarmate we er beter in slagen rust in de organisaties te bewaren door transparante besluitvorming, vertrouwen in het proces te creëren en door de medezeggenschap tijdig te betrekken.

Het is mogelijk dat in het landelijke speelveld nog wijzigingen optreden in de visie op omgevingsdiensten die effect hebben op de fusie c.q. de nieuw te vormen Omgevingsdienst Utrecht. In het IBP-VTH wordt bijvoorbeeld een financieringssysteem voor Omgevingsdiensten ontwikkeld. Ook zijn omgevingsdiensten naast Utrecht gelegen, bezig met de ontwikkeling van hun robuustheid. Vanuit het project zullen deze ontwikkelingen goed gemonitord worden om erop te anticiperen.

Het kan zijn dat in de operatie van de twee huidige diensten nog achterstallig onderhoud is, zoals fysieke dossiers die vernietigd moeten worden, onrechtmatige contracten etc. In fase 2 zullen wij hieraan aandacht besteden om hierin meer inzicht te krijgen. Verder hebben beide diensten zichzelf de opdracht gegeven zoveel mogelijk van dit soort punten op te lossen vóór de startdatum van de nieuwe organisatie. Voor eventuele financiële risico's of achterstanden zal in fase 2 een due diligence worden uitgevoerd.

10.3. Projectrisico's

Het project om te komen tot Omgevingsdienst Utrecht heeft een doorlooptijd van twee jaar. In die twee jaar kunnen diverse onvoorziene omstandigheden zich voordoen waardoor de doorlooptijd of het resultaat wordt beïnvloed. In de projectorganisatie zullen we daarom monitoren welke risico's zich voor kunnen doen en wat de mitigerende maatregelen zijn.

Het zou kunnen dat gedurende het project we toch tot de conclusie komen dat het oprichten van een nieuwe omgevingsdienst in Utrecht geen goed plan is of uitgesteld moet worden. Wanneer besloten wordt om de samenvoeging geen gevolg te geven zullen beide Omgevingsdiensten in de huidige vorm blijven bestaan en niet robuust zijn. Daarnaast zullen beide Omgevingsdiensten achter gaan lopen in hun ontwikkeling, omdat deze doorontwikkeling tijdens de fase van verkenning tot samenvoegen niet plaatsvindt. Gevolg is dat beide diensten dan afzonderlijk een oplossing moeten vinden voor de achterstanden in de ontwikkeling en op welke wijze alsnog aan de robuustheidscriteria kan worden voldaan. Dit risico is te beperken door gedurende het project alle betrokkenen veelvuldig te informeren en daar waar zorgen zijn deze serieus te nemen en te zoeken naar een voor alle partijen werkbare oplossing.