

KOERS 2023-2027 OMGEVINGSDIENST REGIO UTRECHT



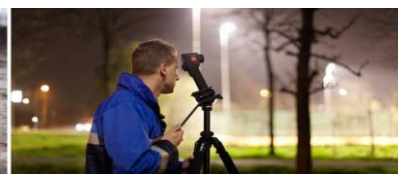
De Omgevingsdienst regio Utrecht is kennis- en adviescentrum voor milieu en duurzaamheid en voert in mandaat taken uit voor Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving binnen het Omgevingsrecht.

Colofon

Titel Koers 2023-2027
Revisie 1.0
Datum 20 juni 2023
Aantal pagina's 16 (incl. bijlage)
Auteurs Omgevingsdienst regio Utrecht

Contactpersoon **A.E. van Vuuren**
ODRU Archimedeslaan 6, 3584 BA Utrecht
Copyright © Omgevingsdienst regio Utrecht

opgesteld door	A.E. van Vuuren
versie 0.2 besproken met	managementteam 19 januari 2023
versie 0.3 besproken met	dagelijks bestuur 2 februari 2023
versie 0.3 besproken met	Regievoerders - 9 februari 2023 Ondernemingsraad - 20 februari 2023 Intern ODRU – 14 en 21 februari 2023 AB-Heidag - 16 februari 2023
versie 0.4 besproken door	dagelijks bestuur 16 maart 2023
versie 0.5 besproken door	algemeen bestuur 6 april 2023
versie 1.0 vastgesteld door	algemeen bestuur 6 juli 2023
Kenmerk	INT20.1011-2085



Inhoud

1	Inleiding	4
2	De toegevoegde waarde van de ODRU	4
2.1	De ODRU anno 2023.....	4
2.2	Wat doen we en waarom?	5
2.3	Bestuurlijke uitgangspunten	6
2.4	Visie	7
3	Externe ontwikkelingen en betekenis voor gemeenten en de ODRU	9
3.1	Omgevingswet, WKB en woningbouwopgave.....	9
3.2	Warmtetransitie, klimaatadaptatie en biodiversiteit, energie en circulaire samenleving	10
3.3	Stikstof en Kaderrichtlijn Water	11
3.4	Invloed van de leefomgeving op gezondheid en veiligheid	12
3.5	Interbestuurlijk programma versterking VTH.....	12
3.6	Maatschappelijke informatiebehoefte	13
3.7	Bekostigingssystematiek en productieafspraken met gemeenten	13
3.8	Verkenning van één Omgevingsdienst voor heel Utrecht	13
4	De ontwikkelagenda voor de komende vier jaar samengevat	14
5	Hoe voeren we deze agenda uit?	15

1 Inleiding

Voor u ligt de Koers die het algemeen bestuur wil uitzetten voor de ontwikkeling van de ODRU in de periode 2023-2027. We bouwen hiermee voort op vergelijkbare koersdocumenten uit vorige periodes en geven daarvan een actualisatie. Dat is nodig door externe ontwikkelingen die veel invloed hebben op het werk van de ODRU en omdat de ODRU en de gemeenten zich ontwikkelen. De ontwikkelingen geven nieuwe accenten voor de publieke opgaven waar de vijftien aangesloten gemeenten en de ODRU voor staan.

De koers geeft aan welke toegevoegde waarde van de ODRU wordt gevraagd en wat dat betekent voor onze positionering, taken en instrumenten. Hieraan koppelen wij ambities en die bepalen de agenda voor de verdere ontwikkeling van onze organisatie. Die interne ontwikkeling (het 'hoe') is op zich geen onderdeel van deze koers. Hiervoor maken wij een intern werkprogramma in samenspraak met het dagelijks bestuur en mogelijk keren onderdelen terug in de jaarlijkse kadernota en begrotingsteksten. De basis van de koers voor de ODRU blijft dezelfde: missie, visie, kernwaarden en de waarde die wij willen toevoegen voor onze gemeenten. Met deze basis starten wij in dit koersdocument. In hoofdstuk 3 behandelen we de externe ontwikkelingen en de veranderende vraag voor gemeenten en de ODRU. In hoofdstuk 4 vatten we dit samen in ambities voor de komende vier jaar. Tot slot zetten we in hoofdstuk 5 kort uiteen hoe we de ontwikkelagenda willen uitvoeren.

Door de focus in dit document op veranderingen en ontwikkelingen lijkt het reguliere, lopende werk minder aandacht te krijgen. In de praktijk is dat zeker niet het geval, want de uitvoering van het reguliere werk is de basis en de drager van de ontwikkelingen.

2 De toegevoegde waarde van de ODRU

2.1 De ODRU anno 2023

De ODRU is een gemeenschappelijke regeling van vijftien gemeenten in de provincie Utrecht. Los van landelijke ontwikkelingen hebben middelgrote en kleine Utrechtse gemeenten al eerder hun krachten gebundeld in twee milieudiensten, die in 2012 de ODRU vormden. Deze bundeling op het gebied van het omgevingsrecht leverde voor de gemeenten samen en voor elke gemeente afzonderlijk betere garanties voor:

- de kwaliteit en beleidsneutraliteit van de uitvoering,
- financiële schaalvoordelen,
- een vermindering van kwetsbaarheid.

Door deze 'shared service'-gedachte is de ODRU - naast de VTH-taken vergunningverlening, toezicht en handhaving - ook kenniscentrum voor milieu en duurzaamheid. Vanuit deze positie heeft de ODRU een breed palet aan adviserende en uitvoerende taken in huis. Denk aan onze centra voor natuur- en duurzaamheidscommunicatie en onze advisering bij ruimtelijke projecten en voor bodembeleid. Voor de gemeenten IJsselstein en De Ronde Venen voeren we ook bouwtaken¹ uit (vergunningverlening en toezicht en handhaving).

De ODRU houdt toezicht op 15.000 actieve bedrijven. Hun risicoprofiel in de vijftien deelnemende gemeenten is relatief beperkt, omdat geen sprake is van zware industrie. Dus is het risico op grote incidenten (milieurampen) laag. Aan de andere kant is het risico op voortdurend doorsijpelende milieuschade - met op langere termijn grote schade - veel meer aan de orde. Het naleefgedrag van de ondernemers is onvoldoende, van administratieve onvolkomenheden tot milieurisico's, waardoor hercontroles en handhaving nodig zijn. Grote risico's bespreken we met de betreffende gemeente. Om efficiënter toezicht te houden, met een zo groot mogelijk maatschappelijk effect, werken we inmiddels met programmatisch en risico gestuurd toezicht, naast keten- en gebiedstoezicht.

¹ Onder deze taken verstaan wij het toetsen van omgevingsvergunningen aan alle onderdelen die nodig zijn: van welstand, bestemmingsplan/omgevingsplan tot constructieveiligheid. En het houden van toezicht op de naleving hiervan en waar nodig handhavend optreden

Onze gemeenten kennen een diversiteit aan bedrijven. Een beperkt aantal bedrijven valt onder de Brzo-inrichtingen (Besluit risico zware ongevallen), waar gevaarlijke stoffen worden opgeslagen in bepaalde omvang. De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied verzorgt bij deze bedrijven de vergunningverlening, toezicht en handhaving. De provincie is bevoegd gezag voor de bouw- en milieuaspecten van een bepaalde categorie bedrijven. Een deel van de bijbehorende, uitvoerende bouwtaken wordt waarschijnlijk overgebracht van de gemeenten naar de omgevingsdiensten RUD Utrecht en de ODRU. Grote verkeersstromen over weg en spoor zorgen voor een forse druk op de fysieke leefomgeving. De ODRU regisseert de uitvoering van projecten voor geluidssanering (c.q. gevelaanpassingen). Ook zijn we alert op ondermijning en de risico's daarvan.

In de afgelopen jaren nam de dienstverlening van de ODRU in omvang en in diversiteit toe. De productie in uren steeg van ruwweg 130.000 in 2015 naar 190.000 in 2022. De ODRU is financieel gezond, de organisatie is vanuit het eigenaarsperspectief - en naar het oordeel van de accountant - in control en volop in ontwikkeling. De verhouding vaste medewerkers en flexibele schil (inhuur) is met circa 2/3 – 1/3 uit balans. De contractering en verantwoording zijn gebaseerd op het eenvoudige gegeven van verwacht aantal uren maal uurtarief, dat integraal kostendekkend is. Daardoor is de verantwoording te weinig gericht op de maatschappelijke doelen, kost de administratie teveel tijd en is er onvoldoende stimulans of ruimte voor efficiency en innovatie. Het algemeen bestuur voelt zich eigenaar. Om goed aan de huidige en toekomstige vraag te voldoen, is een doorontwikkeling nodig. Daar geeft deze koers richting aan.

2.2 Wat doen we en waarom?

De missie van de ODRU is een veilige, duurzame en gezonde fysieke leefomgeving in onze vijftien gemeenten.

Deze doelen kunnen we alleen bereiken door het samenspel van inwoners, bedrijven, politiek en openbaar bestuur en wetenschap, ieder vanuit eigen verantwoordelijkheid. Wij zijn ons bewust van de mogelijkheden en beperkingen van onze specifieke functie in de bredere context van dit samenspel.

In de eerste plaats is de ODRU een professionele, publieke uitvoeringsorganisatie voor de taken die door de gemeenten aan ons zijn toegekend. Wij werken onder het gezag van Colleges van B&W. Zij zijn bestuurlijk eindverantwoordelijk voor ons handelen en leggen daarover publieke verantwoording af. Wij zijn een uitvoeringsorganisatie die - op basis van vastgesteld beleid - vergunningen verleent, toezicht houdt, handhavend optreedt, projecten uitvoert en informatieproducten en adviezen levert aan inwoners, bedrijven en overheden. Hiervan afgeleid - en dus in nauw verband hiermee - vervullen we een functie als kennis- en expertisecentrum in ons vakgebied. Van daaruit ondersteunen we ook het beleid van onze gemeenten. Deze functie is gestoeld op de kennis en informatie die we in de uitvoering opdoen en voortbrengen én op de kennis en informatie die we zelf voor de uitvoering toch al nodig - en daardoor - in huis hebben.

De rijksoverheid heeft in het Besluit Omgevingsrecht (BOR) vastgelegd welke taken gemeenten moeten overdragen aan hun omgevingsdienst, genaamd het 'basistakenpakket'. Onder deze categorie valt slechts een deel van onze werkzaamheden, een ander deel valt onder de eerder beschreven 'shared service'-gedachte.

Voor de VTH- en adviestaken hebben wij de volgende expertisegebieden in huis:

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> VTH Milieu, agrarisch en industrieel | <input type="checkbox"/> Geluid en trillingen |
| <input type="checkbox"/> VTH Bouw | <input type="checkbox"/> Lucht en geur |
| <input type="checkbox"/> VTH Sloop | <input type="checkbox"/> Licht |
| <input type="checkbox"/> Asbest | <input type="checkbox"/> Ecologie |
| <input type="checkbox"/> Afvalwater (indirecte lozingen) | <input type="checkbox"/> Ruimtelijke ordening & milieu |
| <input type="checkbox"/> Archeologie | <input type="checkbox"/> Energiebesparing & energietransitie |
| <input type="checkbox"/> Bodem | <input type="checkbox"/> Natuur & duurzaamheid |
| <input type="checkbox"/> Omgevingsveiligheid | |

Vanuit onze taken voor natuur- en duurzaamheidscommunicatie kunnen we vier centra voor natuur- en milieueducatie.

Onze producten en diensten leggen we vast in een producten- en dienstencatalogus die ons algemeen bestuur - als eigenaar - vaststelt. Hierin komen de bovenbeschreven drie categorieën voor: het wettelijk bepaalde basistakenpakket, de aanvullende taken die alle deelnemende gemeenten bij de ODRU neerleggen en de zogenaamde 'menutaken', maatwerk dat een individuele gemeente kan afnemen terwijl andere gemeenten dat niet doen (zoals de bouwtaken).

2.3 Bestuurlijke uitgangspunten

De ODRU is een uitvoeringsorganisatie van professionals. De basis voor ons werken is dat we verlengd, lokaal bestuur zijn, dus in mandaat of in opdracht van onze gemeenten en in dienst van de samenleving werken. Onze organisatie bestaat uit de leden van het algemeen en dagelijks bestuur en alle medewerkers. In lijn met ieders rol en verantwoordelijkheid werken we samen aan onze missie.

Net als in de vorige bestuursperiode hanteert het algemeen bestuur uitgangspunten die onze deelnemende gemeenten als eigenaar en opdrachtgever verbinden aan de ODRU:

- De **gelijkwaardigheid** tussen de deelnemers via het 'one man, one vote'-principe;
- Het bestuur hanteert het belangrijke onderscheid tussen bestuurder in de **rol van eigenaar** ODRU en bestuurder in de **rol van opdrachtgever**. De regievoerder binnen de gemeente heeft een cruciale rol. Deze onderhoudt onder meer het contact op hoofdlijnen met de ODRU en ondersteunt de bestuurder vooral in zijn rol als opdrachtgever en eigenaar;
- De **meerwaarde** van de ODRU voor de samenleving (in de regio) vinden wij vanzelfsprekend en dat dragen wij uit. Daarvan is de beleidsneutraliteit bij de beoordelingen van de ODRU een essentieel onderdeel. Als het verantwoordelijke gemeentebestuur wil afwijken van een beoordeling van de ODRU van een vergunningaanvraag of een voorgenomen handhavingsinterventie, legt de bestuurder dit vast, motiveert het en maakt het openbaar;
- **Vertrouwen en dichtbij** zijn kernbegrippen in onze organisatie en in de relatie met en tussen de gemeenten en de ODRU. Het algemeen bestuur betreft en informeert - structureel en op de juiste momenten - de colleges en raden van de gemeenten. Wij zijn periodiek in gesprek met de gemeenten over wet- en regelgeving op ons werkterrein en over maatschappelijke ontwikkelingen die relevant zijn voor onze visie op ons huidige en toekomstige functioneren. Anticiperend gedrag is hierbij het vertrekpunt;
- Om het volumevoordeel optimaal te benutten, zorgen de ODRU en onze deelnemers voor **uniformiteit, standaardisatie en harmonisatie** in de uitvoering van onze taken. Dat draagt bij aan de inhoudelijke kwaliteit van onze dienstverlening en aan het uitgangspunt van zoveel mogelijk publieke waarde tegen zo laag mogelijke publieke kosten. Om de uitvoeringskosten zo laag mogelijk te houden, zijn, behalve uniforme processen, ook een slimme interne bedrijfsvoering van belang, evenals een slimme toedeling van uitvoeringstaken door gemeenten (efficiency vanuit de hele beleidsketen). Daarnaast is er ruimte voor dienstverlening en kwaliteit op maat: waar mogelijk en gewenst, en tegen gezamenlijk afgesproken voorwaarden. Gemeenten willen - tussen de gemeenten - verschillen mogelijk maken in af te nemen taken en diensten. Hiervan worden consequenties en risico's met de betreffende gemeenten via de dienstverleningsovereenkomst gedekt.

2.4 Visie

In de visie beschrijven we wat voor organisatie de ODRU moet zijn om de missie te realiseren.

Overtuiging

Een veilige, duurzame en gezonde fysieke leefomgeving vinden wij een publieke waarde die essentieel is voor de kwaliteit van leven, nu en in de toekomst. Onmisbaar hiervoor zijn goede vergunningverlening en toezicht en handhaving, en een goede informatievoorziening aan inwoners, bedrijven en gemeenten om hun beleidsontwikkeling voor deze publieke waarden te ondersteunen.

Het fundament waarop onze maatschappelijke en toegevoegde waarde is gebaseerd, bestaat uit:

- onze professionals met hun kennis, competenties en vaardigheden en
- onze data en daarop gebaseerde informatie.

Uiteraard zijn ook wet- en regelgeving belangrijke onderdelen van dit fundament, maar dat is niet specifiek voor de ODRU. De kennis ervan is dat wel.

Schaalvoordeel

Doordat wij deze taken voor onze vijftien gemeenten in één hand hebben, kunnen wij ze met de best mogelijke informatiepositie, kennis en kwaliteit uitvoeren, tegen zo laag mogelijke publieke kosten. Dat kunnen wij meer robuust doen dan wanneer elke gemeente dit individueel moet organiseren. Onze toegevoegde waarde volgt uit onze schaalvoordelen en uit onze beleidsneutraliteit en oriëntatie op de uitvoering. Wij doen alleen taken waarvoor dit geldt.

Beleidsneutraal en objectief

Onder de 'best mogelijke kwaliteit' verstaan wij nadrukkelijk ook onze focus op de (bedoeling van) de vastgestelde regelgeving en onze onafhankelijke, beleidsneutrale, inhoudelijke beoordelingen bij de toepassing en interpretatie van deze regelgeving. Dat zien we terug in onze vergunningverlening, ons toezicht en onze handhaving en in onze informatieverstrekking en advisering. Hierdoor zijn voor ons deskundigheid, objectiviteit en onafhankelijke, inhoudelijke beoordelingen zeer belangrijke waarden.

Nabijheid

Wij doen ons werk alsof wij onderdeel zijn van de gemeente, waarvoor wij werken. Formeel zijn wij dat niet, maar praktisch en gevoelsmatig wel. Wij kennen de mensen die voor onze taken relevant zijn, hebben goed contact met hen, zijn goed op de hoogte van wat in de gemeente speelt en kennen het beleid van een gemeente goed. Het betekent ook dat wij een verantwoordelijk bestuurder goed en tijdig informeren over relevante ontwikkelingen.

Anticiperen

De fysieke leefomgeving ontwikkelt en verandert voortdurend. Nieuwe producten, productiemethodes en markten ontstaan (zoals voor nieuwe stoffen, energiebesparing en -opwekking), nieuwe wet- en regelgeving wordt ontwikkeld op verschillende bestuursniveaus die ons werk beïnvloeden (zoals Omgevingswet, energietransitie en stikstofbeleid) en nieuwe wetenschappelijke inzichten en mogelijkheden doen hun intrede (zoals zeer zorgwekkende stoffen, Pfas, stikstof en digitalisering). Ook de verwachtingen in de samenleving van de overheid - en dus de ODRU - veranderen. Als professionele uitvoeringsorganisatie en kennis- en expertisecentrum anticiperen wij op dergelijke ontwikkelingen. Dat vraagt van ons een externe oriëntatie en het vermogen om nieuwe ontwikkelingen te vertalen naar onze uitvoering en advisering aan gemeenten.

Samenwerken

Samenwerking wordt in onze organisatie steeds belangrijker. Oorzaken zijn de toenemende integratie van kennisvelden en de ICT-ontwikkelingen. Niemand kan het meer in zijn eentje doen. Samenwerking, intern en extern, is meestal noodzakelijk, omdat wij nooit alle relevante kennis zelf in huis kunnen hebben. Onze filosofie is 'dat hoeft ook niet, als wij maar goed samenwerken'. Voor ons is samenwerking dan ook een kerncompetentie.

Wij hechten groot belang aan interne samenwerking en aan samenwerking met onze externe partners. De belangrijkste zijn onze vijftien gemeenten, provincie Utrecht, RIVM, andere wetenschappelijke instituten, de omgevingsdiensten, in het bijzonder de RUD Utrecht, toezichthouders en uitvoerders binnen de rijksdienst, de VRU en de GGD, waterschappen, politie, OM en koepelorganisaties als VNG en IPO. Op enkele strategische terreinen van de bedrijfsvoering zijn ook marktpartijen belangrijke partners voor ons. Denk aan ondersteuning van informatievoorziening, werving en selectie en inhuur van tijdelijk personeel of uitbesteding van werk.

Deskundig

Wij hebben de kennis, vaardigheden en competenties in huis die horen bij onze taken en houden deze op peil. Dat geldt voor de inhoudelijke expertisegebieden en voor onze kerncompetentie om te zorgen voor goede uitvoering. Van daaruit helpen wij gemeenten om hun beleid te vertalen naar uitvoering. Ontwikkeling in de taken betekent meestal ook dat we nieuwe kennis, vaardigheden en competenties moeten ontwikkelen. Dat doen we door onze medewerkers goed op te leiden, nieuwe medewerkers aan te trekken en eventueel nieuwe functies te creëren.

Werkgeverschap

Bij de ODRU is het fijn werken. Wij vormen een warme organisatie waarin collega's zich om elkaar bekommeren en de menselijke maat leidend is. Collega's worden gewaardeerd om hun resultaten en ondersteund in hun ontwikkeling. De kaders waarbinnen - en de middelen waarmee - collega's hun resultaten moeten realiseren, zijn duidelijk. Daarvoor voelen zij zich ook met plezier verantwoordelijk, juist omdat zij weten dat hun werk bijdraagt aan onze missie en de visie.

Samenvattend zijn onze **kernwaarden**:

- Dichtbij
- Samen
- Deskundig
- Objectief
- Anticiperend
- Maatschappelijk bewust

3 Externe ontwikkelingen en betekenis voor gemeenten en de ODRU

Externe ontwikkelingen hebben de komende vier jaar een grote invloed op de opgaven voor gemeenten, de samenwerking tussen gemeenten en de ODRU, de producten en diensten van de ODRU en op de organisatie als geheel. De belangrijkste zijn:

- Omgevingswet, WKB en de woningbouwopgave
- Warmtetransitie, energie, klimaatadaptatie en biodiversiteit, circulaire samenleving
- Invloed van de leefomgeving op gezondheid en veiligheid
- Stikstofdossier en waterkwaliteit (Kaderrichtlijn water)
- Interbestuurlijk programma versterking VTH
- Maatschappelijke informatiebehoefte

Andere ontwikkelingen uit eigen beweging (van de ODRU of gemeenten) zijn ook belangrijk voor de komende vier jaar:

- In de afspraken met gemeenten leggen wij minder - en minder gedetailleerde - nadruk op uren en meer nadruk op output en maatschappelijk effect;
- Bekostigingssystematiek die het voorgaande faciliteert en ruimte biedt aan innovatie van de dienstverlening;
- Versterking van de samenwerking met de RUD Utrecht.

Hieronder beschrijven we deze ontwikkelingen.

3.1 Omgevingswet, WKB en woningbouwopgave

De ontwikkeling

1) Omgevingswet (OW)

De doelstelling van wet- en regelgeving in het fysieke domein is en blijft het beschermen van publieke waarden en belangen en een gelijk speelveld voor inwoners en bedrijven. De Omgevingswet brengt een fundamentele verandering aan in de manier waarop dit moet worden bereikt. Voor ons werk betekent dat:

- meer ruimte voor gemeentelijke differentiatie;
- meer werken vanuit zorgplicht, doelen en kaders, waarbinnen de bevoegd gezagen in hun vergunningverlening vanuit integraal perspectief beoordelen of een initiatief mogelijk gemaakt kan worden;
- minder vergunningplichtige activiteiten en meer werken met meldingsplicht;
- milieubelastende activiteiten centraal staan, in plaats van (bedrijfsmatige) inrichtingen;
- gemeenten leges voor milieuvergunningen kunnen heffen waarvoor wij informatie aanleveren,
- de initiatiefnemer zelf de participatie van belanghebbenden moet organiseren;
- de bevoegde gezagen, die bij een initiatief zijn betrokken, moeten opereren als één overheid (gecoördineerd overheidsoptreden);
- de overdracht van bodemtaken van provincie naar gemeenten, die ze vervolgens door ons laten uitvoeren.

2) Wet kwaliteitsborging bouw (WKB)

De invoering van de WKB verlegt een deel van het technisch-inhoudelijk toetsen door overheden naar gecertificeerde marktpartijen. De initiatiefnemer moet deze zelf inschakelen. Daarvoor in de plaats komen meldingen aan het bevoegd gezag. Dit heeft gevolgen voor de taken en het beleid van gemeenten en voor de ODRU, voor wat betreft de bouwtaken. Gemeenten moeten een beleid hebben voor het behandelen van de meldingen en aangeven in welke gevallen een eigen controle nodig is op basis van een risico-inschatting.

3) Woningbouwopgave

De landelijke opgave voor het bouwen van woningen werkt door in de provincie en de ODRU-gemeenten. Al gaat de opschaling van nieuwbouw nog traag, we verwachten hiervoor toch een toenemende vraag van gemeenten en initiatiefnemers. Denk aan ROM-adviezen, bouwgebonden milieu- en veiligheidsaspecten van vergunningen en bouwvergunningen en -toezicht voor de gemeenten, waarvoor wij de bouwtaken uitvoeren.

Betekenis voor de ODRU

De Omgevingswet en de WKB worden per 1-1-2024 van kracht. Voor verschillende onderdelen hebben gemeenten nog tot 2029 tijd om die te implementeren. Samen met onze gemeenten zijn wij klaar voor de invoering. Na 1-1-2024 verwachten wij dat wij nog veel leerervaring moeten opdoen en werkwijzen en opleidingen moeten aanpassen.

De woningbouwopgave zet (samen met de grote transitie op duurzaamheid, zie hieronder) druk op de leersnelheid van gemeenten en de ODRU. Landelijk wordt een toename verwacht (en gevreesd) in de structurele uitvoeringskosten. Wij proberen deze te beperken door samen met de gemeenten te harmoniseren en te werken met uniforme uitvoeringsprocessen. Ook willen we de toenemende mogelijkheden van - en eisen aan - gegevensuitwisseling en automatisering optimaal benutten. De Omgevingswet geeft gemeenten ook op de milieuthema's meer beleidsruimte. Wij verwachten dat zij onze kennis van deze thema's en de uitvoering meer gebruiken bij hun beleidsontwikkeling. Ook onze beleidsadvisering kan bijdragen aan gemeentelijk beleid of de doorontwikkeling van de regionale Uitvoerings- en Handhavingsstrategie. Door uniforme uitvoeringsprocessen verbetert de kwaliteit en worden de uitvoeringskosten beperkt.

Voor de beoordeling van meer complexe vergunningaanvragen moeten de bevoegde gezagen samen een integrale afweging maken. Wij brengen specialistische kennis in en organiseren eventueel het uitvoeringsproces. In dergelijke complexe gevallen maken wij niet zélf de integrale afweging.

Door de combinatie van maatschappelijke opgaven in de leefomgeving en de veranderingen in het optreden van bevoegde gezagen met hun nieuwe instrumentarium (OW en WKB) kunnen meer gemeenten de wens hebben hun bouwtaken - of een deel daarvan - elders onder te brengen. Daarmee kunnen zij de kwaliteit borgen en de uitvoeringskosten zo laag mogelijk houden. Denken zij hierbij aan de ODRU, dan staan wij klaar. Het versterkt bovendien de robuustheid van onze bestaande bouwtaken.

3.2 Warmtetransitie, klimaatadaptatie en biodiversiteit, energie en circulaire samenleving

De ontwikkeling

Het regeerakkoord, het provinciale beleid en de meeste college-akkoorden van de ODRU-gemeenten bevatten stevige ambities voor duurzaamheid. Deze delen wij - net als veel gemeenten - op in warmtetransitie, klimaatadaptatie en biodiversiteit, circulaire samenleving en energiegebruik.

- Doel van de warmtetransitie is het gebruik van aardgaswarmte te vervangen door duurzame warmte, onder andere via wijkuitvoeringsplannen en (beleid voor) bodemenergie;
- Doel van klimaatadaptatie en biodiversiteit is de kwetsbaarheid voor gevolgen van klimaatverandering (te veel of te weinig water, hittestress, verandering ecosysteem) te verkleinen en de trend van afnemende biodiversiteit te keren;
- Doel van de circulaire samenleving is zo weinig mogelijk reststoffen over te houden door anders te ontwerpen en te produceren, andere materialen te gebruiken en zoveel mogelijk te hergebruiken;
- Doel bij energiegebruik is het aanbod en gebruik van hernieuwbare energie te vergroten en de efficiency in het verbruik te verhogen. Dit gaat via meer hernieuwbare productie, (nieuwe) logistiek en opslag en besparingsmogelijkheden.

De warmte- en energietransitie is inmiddels voor iedereen urgent en leidt nog jarenlang tot innovaties op het gebied van producten en regelgeving. Thema's zijn energiebesparing in bestaande gebouwen en productie-

methoden, aardgasvrij en/of energieneutraal bouwen, meer opwekking en distributie van energie met wind, zon en bodemwarmte en de logistiek van waterstof. Dit zijn bekende ontwikkelingen en ongetwijfeld volgen er nieuwe, nu nog onbekende, ontwikkelingen. Dat geldt ook voor de ontwikkeling van stoffen die een nieuwe belasting kunnen vormen voor het milieu (zoals zeer zorgwekkende stoffen), de publieke gezondheid en/of de biodiversiteit.

Betekenis voor de ODRU

De afgelopen jaren hebben wij - op verzoek van gemeenten - producten en diensten op dit gebied ontwikkeld, zoals het toezicht op energiebesparing door bedrijven en op tenminste energielabel C voor kantoren. Meer producten en diensten volgen, zoals het toezicht op laadpalen voor auto's. Daarnaast wordt het circulair bouwen mogelijk een wettelijke eis, die in vergunningverlening en in toezicht en handhaving een rol gaat spelen. Het omgaan met 'grondstoffen', die voorheen in de wetgeving als afval werden gezien, kan consequenties hebben voor onze VTH-taken. Dit zijn voorbeelden van onze VTH-rol en VTH-innovaties.

Daarnaast werken de thema's door in drie andere rollen: onze bedrijfsvoering, advisering en educatieve taken. Via onze centra voor natuur- en duurzaamheidscommunicatie werken we aan kennisoverdracht aan een breed publiek. Ook laten we kinderen kennismaken met deze thema's. In onze beleidsadviesering speelt circulariteit ook een rol. Zo was dit al het geval in ons advies aan gemeenten over bodembeleid en het reguleren van grondstromen. Hiermee voorkomen wij dat grond onnodig in de categorie afval terechtkomt.

De innovaties in technologie, wetenschappelijke inzichten en beleid die wij verwachten, vragen van ons een alerte, anticiperende houding en voortdurende ontwikkeling van producten en diensten, in samenspraak met de gemeenten.

3.3 Stikstof en Kaderrichtlijn Water

De ontwikkeling

De lagere uitstoot van stikstof voor natuur en biodiversiteit is de komende jaren een belangrijk thema. Niet alleen voor alle sectoren die hieraan bijdragen, maar ook voor onze gemeenten. Het landelijke, provinciale en gemeentelijke beleid is nog in ontwikkeling. Vast staat al wel dat de uitvoering complex is en specialistische kennis vraagt. De uitvoering heeft ook invloed op de informatievoorziening (zoals verdeling 'stikstofruimte'), op de vergunningverlening en op toezicht en handhaving. Het vraagstuk is grensoverschrijdend en de aanpak geldt voor de gehele provincie. Volgens recent rijksbeleid moeten water en bodem meer sturend worden voor het ruimtegebruik. In de (EU-) Kaderrichtlijn Water zijn doelen geformuleerd voor de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater. Lidstaten moeten deze doelen in 2027 hebben gerealiseerd. De derde en laatste uitvoeringsperiode is net begonnen. In de twee eerdere uitvoeringsperiodes is - sinds de vaststelling van de KRW - de waterkwaliteit in Nederland achteruit gegaan, in plaats van verbeterd. Dat maakt de komende jaren de druk groot om verbeteringen te realiseren.

Betekenis voor de ODRU

De sturende invloed van bodem en water op het (beleid voor) ruimtegebruik doet een extra beroep op onze specialisten. Wij schatten in dat de waterkwaliteitsdoelen vooral worden vertaald in regels voor het verminderen van lozingen op het riool, illegale lozingen, emissies uit de landbouw (nutriënten, medicijnen en chemische stoffen) en emissies van zeer zorgwekkende stoffen. Een deel van deze vernieuwde regels moeten wij toepassen in vergunningverlening en toezicht. Behalve dit kwalitatief-inhoudelijke aspect kan hier ook een volumevraagstuk aan vastzitten, namelijk meer toezicht en handhaving. Versterkte samenwerking met de waterbeheerders ligt voor de hand. Het stikstofbeleid levert extra informatievragen op, vraagt specialistische kennis en werkt door in vergunningverlening, toezicht en handhaving van de ODRU.

3.4 Invloed van de leefomgeving op gezondheid en veiligheid

De ontwikkeling

Publieke gezondheid en veiligheid worden steeds belangrijker in de eisen aan de fysieke leefomgeving. Denk aan gezondheidseffecten door hittestress in de bebouwde omgeving, geluidsbelasting, slechte luchtkwaliteit en slechte bodem- en waterkwaliteit. Negatieve effecten worden steeds minder geaccepteerd, zoals het debat over houtstook in veel gemeenten illustreert. Ook de toenemende wetenschappelijke informatie over gezondheidseffecten kan leiden tot extra regelgeving. De ontwikkeling op het gebied van omgevingsveiligheid is dezelfde.

Betekenis voor de ODRU

De samenwerking met GGD en VRU ontwikkelen wij verder, liefst samen met de RUD Utrecht. Voor de omgevingsveiligheid is een landelijk register in ontwikkeling, waarop de ODRU aansluit. Mogelijk vloeit uit de ontwikkelingen nieuwe regelgeving voort, die wij vervolgens moeten toepassen. De Omgevingswet geeft ruimte om te werken aan een gezonde leefomgeving. Met onze lokale en inhoudelijke kennis adviseren wij gemeenten bij beleidskeuzes op dit terrein.

3.5 Interbestuurlijk programma versterking VTH

De ontwikkeling

De kwaliteit van de leefomgeving is van groot maatschappelijk belang, maar is toch onvoldoende geborgd in het stelsel van omgevingsdiensten, inclusief hun eigenaren, opdrachtgevers en het Rijk als stelselverantwoordelijke. Dit was de hoofdconclusie van de Commissie van Aartsen in maart 2021. De Commissie gaf tien indringende aanbevelingen voor verbeteringen. Het Rijk heeft hiervoor, samen met bestuurders van omgevingsdiensten, VNG, ODNL en IPO, een interbestuurlijk programma in uitvoering gebracht. Daarnaast werkt het Rijk steeds vaker met specifieke uitkeringen (projectsubsidies), waarvan omgevingsdiensten gebruik kunnen maken. De invloed van de verenigde omgevingsdiensten (in ODNL) wordt groter. Niet alleen als gesprekspartner voor rijksinstanties, maar ook voor beleid van en samenwerking tussen individuele omgevingsdiensten. Het VTH-stelsel blijft dan wel op hoofdlijnen hetzelfde, de positie van omgevingsdiensten verandert. Ook de positie van gemeenteraden met het oog op hun Gemeenschappelijke Regelingen (zoals de ODRU) kan veranderen, mede door de nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen. Deze wet heeft als doel de invloed van gemeenteraden te vergroten.

Betekenis voor de ODRU

De resultaten van het interbestuurlijk programma kunnen leiden tot nieuwe keuzes voor gemeenten en de ODRU en/of aangepaste wetgeving die moet worden doorgevoerd. Denk aan de financieringsystematiek, de robuustheid en kwaliteitsniveau, informatiedeling, inzet van strafrecht, regionaal uitvoeringsprogramma, het toezicht op het functioneren van de ODRU, de verbinding tussen gemeentelijke beleidsontwikkeling en advisering door de ODRU en de borging van de onafhankelijkheid van toezicht en handhaving.

Voor onze robuustheid en kwaliteitsniveau is de samenwerking met de RUD Utrecht van strategisch belang, vooral door de in dit hoofdstuk beschreven externe ontwikkelingen. We bouwen ook voort op de Uitvoerings- en Handhavingstrategie die alle Utrechtse gemeenten in 2022 hebben vastgesteld. De verdere ontwikkeling daarvan doen we samen met de gemeenten en de RUD Utrecht. Wij zetten soms het strafrecht in als instrument voor handhaving en hebben hiervoor enkele BOA's in dienst. Wij blijven goed monitoren of onze inzet in balans is met de zaken die het OM en de rechtbank daadwerkelijk overnemen. In onze bedrijfsvoering moeten we de sturings- en verantwoordingslijnen van onze vijftien eerste opdrachtgevers (gemeenten) goed in balans houden en matchen met die van Rijk, provincie en ODNL. De verplichte onderdelen van de nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen hebben wij uiterlijk 2024 ingevoerd. Daarnaast vergroten wij de betrokkenheid van raadsleden op de inhoud door hen betere informatie te verstrekken.

3.6 Maatschappelijke informatiebehoefte

De ontwikkeling

Het werken met data wordt voor alle kennis- en informatiegedreven organisaties, zoals de ODRU, steeds meer het primaire, sturende proces. Wij werken meer data op naar informatie en kennis. Enerzijds voor andere interne processen, zoals toezicht en handhaving, vergunningverlening, advisering en bedrijfsvoering. Anderzijds stellen wij informatie en kennis extern beschikbaar voor gemeenten, inwoners en bedrijven. De verwachtingen van de samenleving over de informatievoorziening van en door de overheid nemen toe, maar het vertrouwen in overheidsinformatie is gemiddeld afgenomen.

Betekenis voor de ODRU

De ODRU wil op dit thema verder ontwikkelen. Samen met andere publieke diensten willen wij werken aan meer, gezaghebbende en geografisch gepresenteerde informatievoorziening over de kwaliteit van de leefomgeving in Utrecht. Om deze forse ambitie met voldoende kwaliteit en robuustheid te realiseren, is samenwerking met de RUD Utrecht noodzakelijk. Daarnaast zijn samenwerking en gegevensuitwisseling met andere Utrechtse partners, omgevingsdiensten en landelijke partners nodig. Ook in onze interne bedrijfsvoering laten we de informatievoorziening een steeds grotere rol spelen. Wij maken bijvoorbeeld onze inspanningen voor toezicht en vergunningverlening zo selectief, efficiënt en effectief mogelijk.

3.7 Bekostigingssystematiek en productieafspraken met gemeenten

Begrotingssystematiek

De ODRU heeft een solide bekostigingssystematiek. Deze heeft wel een aantal neveneffecten die we willen aanpakken (zie paragraaf 2.1). Het proefdraaien met een nieuwe financieringssystematiek (een deel overhead lumpsum, de rest via uurtarief en verantwoord op producten en uren per product), hebben we nog even *on hold* gezet. We willen eerst goed aansluiten op wat in 2023 in het landelijke Interbestuurlijk programma VTH wordt ontwikkeld.

Productieafspraken met gemeenten

Samen met de regievoerders van de gemeenten zijn we bezig de contractering en verantwoording aan te passen. Deze worden meer gericht op de inhoud, worden minder gedetailleerd en tertiaalrapportages hebben al kwartaalrapportages vervangen. Gedurende het jaar doen we, onder andere met filmpjes op onze website, verslag over wat wij doen en bereiken. Dit moet ook leiden tot een eenvoudiger, interne administratie en betere informatie voor gemeenteraden.

3.8 Verkenning van één Omgevingsdienst voor heel Utrecht

De besturen van de RUD Utrecht en de ODRU hebben begin 2022 een intentieovereenkomst over de samenwerking gesloten. Beide diensten willen elkaar zoveel mogelijk versterken voor een optimale publieke dienstverlening. Op het terrein van de bodemtaken hebben we - aanvullend - een dienstverleningsovereenkomst tussen beide diensten gesloten. Daarmee kunnen we op dit terrein eenvoudig taken voor elkaar uitvoeren en onze kennis en capaciteit optimaal inzetten. De samenwerking heeft meer potentie en - met de bovenbeschreven ontwikkelingen in zicht - ook meer noodzaak dan met de huidige bestuurlijke kaders wordt gerealiseerd. De besturen willen daarom de mogelijkheden van één robuuste Omgevingsdienst voor heel Utrecht verkennen. Daarin zouden dan beide bestaande diensten samenkomen. Dat is van belang om in het licht van alle inhoudelijke opgaven de kwaliteit en robuustheid van de dienstverlening te blijven garanderen.

4 De ontwikkelagenda voor de komende vier jaar samengevat

De beschreven, externe ontwikkelingen leiden voor gemeenten en de ODRU tot een veranderende vraag naar diensten en producten. Ook kunnen onze opgaven op het gebied van organisatie en bedrijfsvoering veranderen. Niet alle veranderingen zijn inhoudelijk onvoorspelbaar. In elk geval signaleren wij zes rode draden:

1. Het beroep op externe samenwerking wordt groter;
2. Met de RUD Utrecht verkennen we de mogelijkheden van één Omgevingsdienst voor heel Utrecht;
3. Beoordelingen gebeuren binnen ruimere beleidskaders (Omgevingswet);
4. Investeren in specialismen (bijvoorbeeld externe veiligheid, grondwater, stikstof, afval als grondstof, (nieuwe) zeer zorgwekkende stoffen, gedragsbeïnvloeding en effectiviteit van het toezicht en publieke informatievoorziening);
5. Vragen komen bij de ODRU binnen via de regievoerders van de gemeenten. De ontwikkelingen leiden ook tot een complexere opgave voor deze regievoerders, individueel binnen de eigen gemeente en gezamenlijk als verbond van opdrachtgevers van de ODRU;
6. Vereenvoudigen van de bedrijfsvoering en moderniseren van het functiegebouw. Vanuit de maatschappelijke opgaven worden de eisen aan de ODRU - voor een deel van de taken – zwaarder. Dat moet doorwerken in de eisen die aan sommige functies gesteld worden en wij willen medewerkers meer ontwikkelmogelijkheden bieden om de kennis in de organisatie niet alleen te ontwikkelen, maar ook vast te houden.

Het bovenstaande betekent dat de ODRU met haar missie en visie als houvast en richtsnoer:

- externe ontwikkelingen tijdig signaleert en de betekenis ervan duidt voor gemeenten en de ODRU. We innoveren tijdig om aan nieuwe vragen te voldoen als deze bij de ODRU passen;
- investeert in strategische partnerschappen met relevante publieke organisaties en marktpartijen om flexibeler en sneller in te spelen op veranderingen.
Aan de publieke kant denken we in de eerste plaats aan de RUD Utrecht, aan ODNL (het samenwerkingsverband van alle omgevingsdiensten), aan de provincie, de GGD, de VRU, waterschappen, politie en OM en enkele departementen van het Rijk en het RIVM.
Aan de (semi-)private kant denken we aan brancheorganisaties op provinciale schaal, onderwijsinstellingen, ingenieursbureaus en marktpartijen die onze bedrijfsvoering kunnen faciliteren. Marktpartijen zetten we vaker in voor de productie op de minder kennisintensieve onderdelen met voldoende volume, vanuit onze competentie om de uitvoering te organiseren;
- de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie (U&H-strategie) verder ontwikkelt en uitvoert, samen met de RUD Utrecht, alle Utrechtse gemeenten en andere bevoegde gezagen in Utrecht;
- investeert in de informatievoorziening (extern) en het informatie gedreven werken (intern);
- de administratieve last voor de ODRU en de gemeenten vermindert, waar het gaat om planning, productieafspraken, monitoring van productie en verantwoording. Dit gaat hand in hand met meer oriëntatie op het gewenste maatschappelijk effect en meer transparantie over de productie aan de hand van kengetallen;
- een nieuwe bekostigingssystematiek invoert;
- het functiegebouw aanpast op de veranderende vraag en een flexibele schil van maximaal 20% van de totale capaciteit realiseert;
- beleid en normen ontwikkelt voor de kwaliteit van onze dienstverlening en monitoring van de realisatie daarvan. Dit doen we zo mogelijk samen met de RUD Utrecht en in overeenstemming met de U&H-strategie;
- zorgt dat het algemeen bestuur als eigenaar bepaalt welke producten en diensten de ODRU wel en niet aanbiedt;
- investeert in de informatievoorziening voor gemeenteraden en het gesprek daarover stimuleert.

5 Hoe voeren we deze agenda uit?

De agenda in het vorige hoofdstuk geeft aan waarop wij ons willen ontwikkelen (het 'wat'), in aanvulling op een goede uitvoering van de dagelijkse dienstverlening. Onze ontwikkeling realiseren we binnen de kaders van de meerjarenbegroting en voor zover deze kaders toereikend zijn of kunnen worden gemaakt.

De agenda is omvangrijk en niet alles kan tegelijk. We ontwikkelen zoveel mogelijk langs - en in - de lijn van het lopende werk. Deze ontwikkelingen gaan namelijk grotendeels over het lopende werk en worden daarin geïntegreerd. Waar dat als aanpak niet voldoende is, richten we een apart project of programma in. We maken geen uitgebreid uitvoeringsplan voor vier jaar, maar kiezen - in overleg met het bestuur - per begrotingsjaar de prioriteiten en informeren het bestuur over de voortgang. Met een intern ontwikkelprogramma (de "zonnebloemthema's") sturen we op de beoogde resultaten.

Bijlage 1

Afkortingenlijst

BOA	buitengewoon opsporingsambtenaar
BOR	Besluit omgevingsrecht
Brzo	Besluit risico zware ongevallen
College van B&W	college van burgemeester en wethouder
EU	Europese Unie
GGD	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IPO	Interprovinciaal Overleg
KRW	Kaderrichtlijn Water
ODNL	Omgevingsdienst NL (De koepel van de 29 omgevingsdiensten in Nederland)
OM	Openbaar Ministerie
OW	Omgevingswet
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
ROM	Ruimtelijke ordening & milieu
RUD Utrecht	Regionale Uitvoeringsdienst Utrecht
U & H strategie	Uitvoerings- en Handhavingsstrategie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRU	Veiligheidsregio Utrecht
VTH	Vergunningverlening, toezicht en handhaving
WKB	Wet kwaliteitsborging bouw
ZZS	Zeer zorgwekkende stoffen