

Bijlage 1: Notitie governance principes samenstelling DB ODU

Aanleiding

Per 1 januari jl. is de gefuseerde omgevingsdienst gestart, voortgekomen uit twee eerdere omgevingsdiensten. In dit kader zijn een nieuwe gemeenschappelijke regeling en een richtingsplan vastgesteld, waarin bepalingen zijn opgenomen over de rol, taak en verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur (DB).

Het huidige dagelijks bestuur bestaat uit leden van de dagelijkse besturen van de twee opgeheven omgevingsdiensten en functioneert daarmee als overgangsbestuur. Het DB telt zeven leden: één vertegenwoordiger van de provincie en zes wethouders afkomstig uit de 26 deelnemende gemeentecolleges.

Recent is één vacature in het dagelijks bestuur ontstaan. Het algemeen bestuur heeft, op voorstel van het dagelijks bestuur, besloten deze vacature niet tussentijds in te vullen. Dit besluit is genomen in het licht van de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2026 en de daaropvolgende vorming van een nieuw algemeen bestuur en dagelijks bestuur.

Voor de vaststelling van de programmabegroting 2026 door het algemeen bestuur op 10 november 2025 heeft de Stuurgroep Eén Omgevingsdienst in Utrecht in zijn reactie op zienswijzen het volgende aangegeven:

“Er wordt door de Stuurgroep Eén Omgevingsdienst in Utrecht (verder te noemen: stuurgroep) op gewezen dat het algemeen bestuur zelf gaat over de samenstelling van het dagelijks bestuur. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het dagelijks bestuur primair de rol van bestuurlijk opdrachtnemer heeft en dus het belang van de omgevingsdienst bewaakt en niet van individuele deelnemers. In artikel 17.4¹ is vastgelegd dat er in het dagelijks bestuur gewerkt wordt met een portefeuilleverdeling. In ieder geval zijn dit de portefeuilles HRM en financiën. Het is voorstelbaar dat het algemeen bestuur uit zijn midden dagelijks bestuur leden kiest met affiniteit met de in te vullen portefeuilles. Aanvullend zal ook gezorgd moeten worden voor een voldoende representatie van de verschillende deelnemersbelangen in het dagelijks bestuur.”

Het dagelijks bestuur heeft behoefte aan een expliciet en bestuurlijk gedragen kader waarin de governanceprincipes voor de samenstelling van het dagelijks bestuur zijn vastgelegd.

Doel van deze notitie

Deze notitie verduidelijkt de governanceprincipes voor de samenstelling van het dagelijks bestuur. Zij biedt een eenduidig toetsingskader voor vragen en aanspraken op deelname en maakt inzichtelijk op welke gronden samenstelling plaatsvindt. De notitie is kaderstellend en wijzigt geen bestaande formele besluiten.

¹ Artikel 17 lid 4 Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Utrecht

Rol, taak en verantwoordelijkheid dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur is het uitvoerend en voorbereidend bestuursorgaan van de omgevingsdienst en opereert binnen de kaders die door het algemeen bestuur zijn vastgesteld. Het is verantwoordelijk voor de dagelijkse bestuurlijke aansturing, de uitvoering van beleid en besluiten van het algemeen bestuur en het waarborgen van een rechtmatige, doelmatige en onafhankelijke uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH).

Het dagelijks bestuur treedt niet in individuele casuïstiek en is geen platform voor belangenbehartiging van afzonderlijke deelnemers. Bestuurlijke verantwoordelijkheid wordt collectief gedragen en ingevuld zonder last of ruggespraak. Deze rolopvatting is bepalend voor de wijze waarop het dagelijks bestuur wordt samengesteld.

Keuze in uitgangspunten voor de samenstelling van het dagelijks bestuur

De Gemeenschappelijke Regeling van de Omgevingsdienst Utrecht onderscheidt expliciet de kaderstellende en toezichthoudende rol van het algemeen bestuur en de uitvoerende en voorbereidende rol van het dagelijks bestuur. In dat licht staat het algemeen bestuur bij de samenstelling van het dagelijks bestuur voor een principiële keuze ten aanzien van de gehanteerde uitgangspunten.

In bestuurlijke zin kan worden onderscheiden tussen een samenstelling die is gebaseerd op een afspiegeling van deelnemers en een samenstelling die primair is gebaseerd op bestuurlijke geschiktheid, rolzuiverheid en het vermogen het collectieve belang van de omgevingsdienst te dienen. Een samenstelling op basis van afspiegeling ligt voor de hand bij vertegenwoordigende organen, maar past minder bij het karakter en de verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur. Een dergelijke benadering vergroot het risico op rolvermenging, belangenbehartiging en precedentwerking en kan de bestuurlijke slagkracht en onafhankelijke uitvoering van taken onder druk zetten.

Binnen de kaders van de Gemeenschappelijke Regeling is daarom bewust gekozen voor een samenstelling van het dagelijks bestuur op basis van bestuurlijke geschiktheid en collectieve verantwoordelijkheid. Deze keuze sluit aan bij de rolopvatting van het dagelijks bestuur als uitvoerend en collegiaal bestuursorgaan, waarin besluiten worden genomen zonder last of ruggespraak en niet vanuit deelbelangen van individuele deelnemers. De hierna opgenomen governanceprincipes geven hieraan invulling en vormen het toetsingskader voor het algemeen bestuur bij de samenstelling van het dagelijks bestuur en bij de beoordeling van aanspraken op deelname.

Governanceprincipes voor de samenstelling van het dagelijks bestuur

Bij de samenstelling van het dagelijks bestuur worden de volgende governanceprincipes gehanteerd, met inachtneming van de rol, taak en verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur:

1. Geen afspiegeling van deelnemers

Het dagelijks bestuur is geen vertegenwoordiging van gemeenten, taaksoorten of afnamevolumes. Deelname is het resultaat van bestuurlijke afwegingen en niet van rechten die voortvloeien uit omvang, bijdrage of takenpakket.

2. Vaste positie van de provincie

De provincie heeft een vaste zetel in het dagelijks bestuur vanwege haar wettelijke en bovenlokale verantwoordelijkheid. De provincie is bevoegd gezag voor complexe milieutaken, heeft een rol in interbestuurlijk toezicht en draagt bij aan beleidsmatige samenhang. Deze positie is uniek en vormt geen precedent voor gemeenten.

3. Bestuurlijke geschiktheid en regionale spreiding

De samenstelling van het dagelijks bestuur is primair gebaseerd op bestuurlijke geschiktheid,

beschikbaarheid en het vermogen het collectieve belang van de omgevingsdienst te dienen. Daarbij kan worden meegewogen dat verschillende delen van de provincie herkenbaar vertegenwoordigd zijn. Regionale spreiding is een afwegingscriterium, geen afdwingbaar recht.

Bij de samenstelling van het dagelijks bestuur na de gemeenteraadsverkiezingen wordt, naast bestuurlijke geschiktheid en regionale spreiding, ook betrokken welke opgaven en accenten voor de uitvoeringstaken van de omgevingsdienst in de betreffende bestuursperiode voorliggen. Deze periodieke afweging draagt eraan bij dat het dagelijks bestuur als geheel beschikt over de bestuurlijke kwaliteiten en aandachtspunten die nodig zijn om de uitvoeringstaken in die periode adequaat aan te sturen.

4. Bouwtaken en afnamevolume

Bouwtaken maken onderdeel uit van het VTH-domein en vormen geen zelfstandige grondslag voor deelname aan het dagelijks bestuur. Hetzelfde geldt voor een groot afnamevolume of financiële bijdrage. Dit zijn uitvoerings- en financieringskenmerken en geen governance criteria.

De deelnemers oefenen voor de uitvoering van de door hen opgedragen taken, waaronder bouwtaken, hun invloed uit via kaderstelling door het algemeen bestuur, het opdrachtgeverschap richting de omgevingsdienst en de daarbij behorende rapportages. Deze vormen de geëigende instrumenten voor sturing en verantwoording en niet een structurele vertegenwoordiging in het dagelijks bestuur.

5. Voorkomen van precedentwerking

Het toekennen van een vaste plaats in het dagelijks bestuur op basis van taaksoort of afnamevolume zou leiden tot precedentwerking richting andere deelnemers. Dit zou het karakter van het dagelijks bestuur veranderen en de bestuurlijke slagkracht en rolzuiverheid onder druk zetten.

6. Praktische invulling van sturing en betrokkenheid

Dat gemeenten met bouwtaken of een groot afnamevolume niet structureel in het dagelijks bestuur vertegenwoordigd zijn, betekent niet dat hun belangen onvoldoende worden meegenomen. De in punt vier beschreven uitgangspunten voor sturing en verantwoording krijgen in de praktijk invulling via kaderstelling en controle door het algemeen bestuur, dienstverleningsovereenkomsten en uitvoeringsafspraken over capaciteit en kwaliteit, periodieke rapportages over prestaties en kwaliteit en bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgeversoverleg. Deze instrumenten zijn passend bij de rolverdeling binnen de governance.

Risico's bij afwijking van deze governanceprincipes

Afwijking van de hierboven beschreven principes voor de samenstelling van het dagelijks bestuur brengt reële bestuurlijke en organisatorische risico's met zich mee:

- **Rolvermenging:** DB-leden kunnen onder druk komen te staan om specifieke gemeentelijke of taakgebonden belangen te behartigen;
- **Aantasting van VTH-onafhankelijkheid:** met name bij vergunningverlening en handhaving op bouwtaken;
- **Precedentwerking:** andere deelnemers kunnen vergelijkbare aanspraken maken op basis van omvang of taaksoort;
- **Verminderde slagkracht:** een meer representatief samengesteld DB leidt tot tragere besluitvorming;
- **Juridische kwetsbaarheid:** bestuurlijke beïnvloeding van uitvoering vergroot het risico op bezwaar- en beroepsprocedures.

Deze risico's raken direct aan de kernwaarden van de omgevingsdienst: rechtmatigheid, professionaliteit en bestuurlijke betrouwbaarheid.

Conclusie

De samenstelling van het dagelijks bestuur is gebaseerd op bestuurlijke kwaliteit, collectief belang en rolzuiverheid. Taaksoorten zoals bouwtaken en de omvang van het afnamevolume vormen geen grondslag voor structurele vertegenwoordiging. Het algemeen bestuur kan, in overeenstemming met de Gemeenschappelijke Regeling en vanuit zijn kader stellende verantwoordelijkheid, op basis van bestuurlijke geschiktheid en met inachtneming van regionale spreiding en de opgaven per bestuursperiode komen tot een evenwichtige en representatieve samenstelling van het dagelijks bestuur. Deze benadering waarborgt bestuurlijke legitimiteit en herkenbaarheid, zonder afbreuk te doen aan de rolzuiverheid en slagkracht die van het dagelijks bestuur wordt gevraagd.