OMGEVINGSDIENST
ZUIDOOST-BRABANT

MEMO

Aan	De leden van de gemeenteraden in Zuidoost-Brabant en de leden van Provinciale Staten Noord-Brabant
Van	Het dagelijks bestuur van de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant
Datum	14 maart 2025
Onderwerp	Verkenning besparingen ODZOB

Inleiding

Gemeenten worden in de komende jaren als gevolg van te lage bijdrage vanuit het Rijk geconfronteerd met financiële uitdagingen. Er wordt van verbonden partijen gevraagd hierin mee te denken:

- In verschillende zienswijzen van de raad op de conceptbegroting 2025
- Het college van de gemeente Nuenen heeft in juni 2024 in een brief gevraagd terughoudend te zijn met nieuwe beleidsvoornemens en dekking daarvoor te zoeken binnen de eigen begroting. Ook wordt gevraagd de bestaande afspraken over indexatie te respecteren.
- Het college van de gemeente Helmond heeft in december 2024 in een brief gevraagd om een analyse taken/diensten voor een zorgvuldige afweging waar gericht is te bezuinigen.
- Het college van de gemeente Asten heeft in december 2024 in een brief gevraagd om rekening te houden met de uitdagende financiële situatie van haar deelnemers en om specifieke en goed onderbouwde keuzemogelijkheden in beeld te brengen.
- In het AB van 19 december 2024 is toegezegd om buiten de investering in de Meerjaren ontwikkelaanpak om, steeds te blijven kijken waar efficiency kan worden behaald.

In deze verkenning wordt achtereenvolgens en puntsgewijs ingegaan op de context en maatschappelijke ontwikkelingen, wat er in de begroting 2025 al is gebeurd, de inzichten uit het efficiencyonderzoek van de provincie, de mogelijke draaiknoppen en een handelingsperspectief richting de begroting 2026.

Context en maatschappelijke ontwikkelingen

In deze paragraaf wordt kort geschetst binnen welke contexten maatschappelijke ontwikkelingen de verkenning van besparingen plaats moet vinden. Daarmee wordt nadrukkelijk niet bedoeld dat besparen daardoor niet mogelijk zou zijn. Het is wel relevant voor de afweging waar gezocht kan worden.

Het versterken van omgevingsdiensten is cruciaal volgens de Commissie van Aartsen en daaraan is richting gegeven in het interbestuurlijk programma (IBP) versterking Vergunningverlening, toezicht en Handhaving (VTH) en op 16 januari 2025 hebben Rijk, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Interprovinciaal Overleg (IPO), Unie van Waterschappen en Omgevingsdienst NL de Samenwerkingsafspraken ondertekend. De tweede kamer commissie VTH volgt en drukt op deze lijn en wetgeving is in voorbereiding om het landelijk robuust stelsel en opvolging -daadwerkelijk realiseren - van producten en aanbevelingen uit het IBP af te kunnen dwingen.

Robuustheidscriteria vragen om een verdere ontwikkeling van de omgevingsdiensten om daarmee kwaliteit, efficiëntie en effectiviteit sterker te waarborgen. De andere pijlers vragen onder andere om

versterken van de handhaving, betere informatievoorziening, meer en betere kennisdeling en kwalitatief betere monitoring. Al deze verwachte verbeteringen creëren hoge (landelijke) verwachtingen ten aanzien van de professionalisering van de omgevingsdiensten. Logischerwijs heeft dit ook zijn weerslag op de benodigde verdere professionalisering van de bedrijfsvoering van de omgevingsdiensten. Deze dient zich hiertoe te verhouden.

Deelnemers vragen deze professionalisering zowel in het belang van een efficiënte en effectieve dienstverlening als in het onderhouden en uitbouwen van de kennis en advisering en daarmee uitvoering te geven aan de Meerjarenvisie 2023-2027. In het algemeen bestuur van 19 december 2024 heeft het algemeen bestuur de Meerjaren ontwikkelaanpak omarmd en aangegeven dat deze ontwikkeling moet doorgaan, maar dat daarnaast aandacht moet zijn voor efficiency in de taakuitvoering.

De schaalsprong als gevolg van Beethoven vraagt aandacht omdat de druk op leefomgeving hierdoor zal toenemen en de bouw van woningen en maatschappelijke voorzieningen voor een toename van werk zal zorgen én het van belang is een gelijk speelveld in de regio te creëren voor de realisatie daarvan.

Tenslotte zijn er tal van ontwikkelingen die veel impact zullen hebben op de taakuitvoering van omgevingsdiensten in het algemeen. Het gaat dan bijvoorbeeld om stikstof, mest, fijnstof, waterrichtlijn en andere Europese regelgeving die dwingen tot verbeteringen in natuur, gezondheid etc. Maar ook op gezondheid (ZZS) en duurzaamheid (energietoezicht en circulaire economie) is beweging nodig.

In dit kader is ook van belang het BMC-rapport: Taken en middelen in balans dat augustus 2023 in opdracht van de VNG is opgesteld. Dit rapport is opgesteld vanuit het gegeven dat het Rijk geen aanstalten maakte, en tot nu toe nog steeds niet, zich in alle redelijkheid te verhouden tot de Financiële-verhoudingswet (Fvw) met de financiële uitdagingen van gemeenten tot gevolg. In het rapport wordt het volgende over omgevingsdiensten gezegd:

- 'De veiligheid en leefbaarheid in de openbare ruimte wordt steeds kwetsbaarder. (…) Ook de omgevingsdiensten staan voor grote uitdagingen, bijvoorbeeld in de vergunningverlening en het doen van noodzakelijke metingen.'
- (…) Dan gaat het bijvoorbeeld over het verminderen van het aantal controles (Omgevingsdienst) of het anders invullen van de duiktaak (bijvoorbeeld via samenwerking met een andere Veiligheidsregio of marktpartij). Het eens worden over ingrijpende keuzes met meerdere deelnemers blijkt lastig.
- Daarbij is het beeld (…) dat ze weinig vet op de botten hebben in de vorm van reserves, en dat er in de budgetten die ze ontvangen van deelnemers voor de taken die ze voor gemeenten moeten uitvoeren niet veel ruimte zit. Het verminderen van taken van de Omgevingsdienst sluit niet aan bij het advies van de commissie Van Aertsen, om te zorgen dat omgevingsdiensten effectiever en slagvaardiger op kunnen treden.'
- 'Het versterken van Omgevingsdiensten is volgens het rapport van de Commissie van Aertsen het aangrijpingspunt voor het voorzien in hoogwaardige zorg voor onze (leef)omgeving en daarmee het voorkomen van schade aan de leefomgeving, economische schade en bestuurlijke schade.
- Dat vraagt ook om de bijbehorende financiering om te zorgen dat omgevingsdiensten hun taken op het gewenste niveau kunnen uitvoeren. Het bundelen van de krachten in een omgevingsdienst op dit taakgebied past daarnaast bij de toegenomen complexiteit van de regelgeving, bijvoorbeeld rond stikstof en natuurbescherming (…)'.

OMGEVINGSDIENST
ZUIDOOST-BRABANT

Begroting 2025 en Meerjaren ontwikkelaanpak

Bij het opstellen van de begroting 2025 bleek er structurele ruimte te zitten in de deze begroting. Deze ruimte was enerzijds als gevolg van de verjonging van de organisatie en anderzijds door het terugbrengen van het aandeel externe inhuur (van 23 naar 18%). In totaal een bedrag van € 1,5 miljoen structureel. Deze ruimte is op twee manieren ingezet:

€ 0,7 miljoen is structureel teruggegaan naar de deelnemers door middel van een verlaging van het uurtarief. Daarmee is de begroting met iets meer dan 2% gekrompen.

€ 0,8 miljoen is geïnvesteerd in de Meerjaren ontwikkelaanpak. Daarvan is € 0,35 miljoen structureel bestemd en is € 0,45 miljoen bestemd voor de komende drie jaar (meerjarig incidenteel). Dit houdt in dat vanaf 2028 een bedrag van € 0,45 miljoen structureel weer beschikbaar komt voor een afweging.

Met de Meerjaren ontwikkelaanpak en het opstellen van een opleidingsplan is bovendien voorkomen dat het opleidingsbudget met € 0,19 miljoen zou moeten worden verhoogd tot 3% (is nu 2,1%) en dat een vrij te besteden innovatiebudget van ca. € 0,3 miljoen (1% van de begroting) zou moeten worden gevormd. Beide om te kunnen voldoen aan de robuustheidscriteria. Naar verwachting zal binnenkort duidelijk worden dat de ODZOB ook zonder deze budgetverhogingen voldoet aan alle robuustheidscriteria. De in december 2024 ingediende (eerste) halfjaar rapportage op het plan van aanpak robuustheid is daar de basis voor.

In het kader van de Meerjaren ontwikkelaanpak is een strategische personeelsplanning op de bedrijfsvoering uitgevoerd waarbij de organisatie is afgestemd op de ontwikkelopgave. Daarbij is gekeken welke kwaliteit en kwantiteit er nodig is en wat kan worden afgebouwd. Daarmee is een basis gelegd voor een programma bedrijfsvoering.

In de financiële strategie 2025-2027, opgenomen in de Meerjaren ontwikkelaanpak is het volgende opgenomen:

- Hoog financieel risico want alle financiële lucht is uit de begroting, behoefte om oplossing te creëren in de vorm van een buffer in exploitatie en vermogen om direct financieel beroep op gemeenten te voorkomen.
- Wijziging financiële systematiek (opdracht dagelijks bestuur)
- In 2025 subsidiescan
- In 2026 met deelnemers kijken naar kansen voor business cases voor efficiency

Efficiencyonderzoek 3 omgevingsdiensten van Brabant door van de Laar in opdracht van de Provinciale Staten Noord-Brabant

Het onderzoek heeft zich gericht op het beantwoorden van de vraag welke concrete besparingskeuzes mogelijk zijn in de posten management, staf en huisvesting. De hoofdlijn in de bevindingen is:

- In theorie zijn besparingen mogelijk.
- Concrete besparingen op deze posten zijn onwenselijk.
- Management hoge span of attention t.o.v. gemeenten
- Staffunctie is van groot belang voor de continuïteit en doorontwikkeling.
- Huisvestingskosten zijn relatief laag.
- Blijf begroting kritisch beschouwen op het zo realistisch mogelijk ramen.

NB! Bij de ODZOB is sprake van hogere gerealiseerde kosten door het inzetten van (structurele) inhuur in 2022 en 2023. Het betrof de inzet van een Interimconcernmanager en interim concerncontroller. Voor beide functies is de inhuur in 2024 beëindigd en ingevuld met vaste mensen. Voor de concernjurist is de verwachting dat de inhuur per 1 maart kan worden beëindigd, de werving en selectie loopt.

Meer specifiek constateert van de Laar:

- Overhead is sober georganiseerd: aandeel overhead (bedrijfsvoering en management) als percentage van het totaal aantal begrote FTE bedraagt 20% ten opzichte van ervaringscijfers bij gemeenten (ca. 25% - 30%, landelijk gemiddelde is 26%).
- Een te hoge span of attention, zonder bijbehorend instrumentarium, is een risico voor het behoud van personeel. Ook in vergelijking met gemeenten is aandeel management bij de ODZOB laag, 4,2% en ligt onder het landelijk gemiddelde dat tussen de 4,5% en 5% ligt.
- Mogelijkheden op andere bedrijfsvoering onderdelen zijn beperkt zonder risico's voor de continuïteit van de taakvoering en staat haaks op de landelijke druk tot het versterken van diensten vanuit het interbestuurlijk programma VTH.

De aanbevelingen zijn als volgt:

- Géén formatieve interventies in management en de staf. Wél is het aan te bevelen om op natuurlijke momenten (bijvoorbeeld bij verloop) kritisch te kijken naar wat op dat moment gevraagd wordt ten aanzien van het directiemodel, lijnmanagement en de inrichting van de stafeenheid.
- Pleeg geen interventies ten aanzien van de huisvesting van de diensten, blijf kritisch in kostenbewustzijn.
- Blijf als diensten continu zoeken naar efficiencywinsten in de bedrijfsvoering.
- Kijk hiertoe als diensten naar de mogelijkheden om realistischer te ramen
- Het zo solide mogelijk onderbouwen van benodigde financiële impulsen in de organisatie, in lijn met de P&C cyclus (kadernota, begroting, tussentijdse rapportages) en continue in gesprek over nut en noodzaak van het toekennen van aanvullende middelen.
- P&C cyclus benutten om deelnemers in positie te brengen een zienswijze in te brengen om daarmee grip op de beoogde uitgaven te houden.

Draaiknoppen

Op basis van de analyse worden hierna de belangrijkste draaiknoppen beschouwd:

- *Indexering*
  Er gelden uniforme regionale afspraken voor Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD), Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost (VRBZO), Metropool Regio Eindhoven (MRE) en ODZOB. Voor de ODZOB geldt dat de begroting > 80% bestaat uit loonkosten, wij volgen de gemeentelijke CAO. Op 13 februari 2025 heeft er op initiatief van gemeente Eindhoven een regiobijeenkomst Financiën plaatsgevonden waarbij de 21 regiogemeenten, samen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onder andere hebben gesproken over een mogelijke wijziging van deze systematiek voor de Gemeenschappelijke Regelingen. De ODZOB is daarbij niet aanwezig geweest. Wij hebben begrepen dat er een vervolg komt op deze verkenning.

- *Subsidiescan*
  Door een extern bureau zal in 2025 een QuickScan worden uitgevoerd om in algemene zin te verkennen welke subsidiemogelijkheden er zijn voor de ODZOB en meer specifiek op de

ontwikkelopgaven uit onze Meerjaren ontwikkelaanpak.

- *Business case efficiency*
  Vergroten van de efficiency zoals bijvoorbeeld verdere digitalisering van de primaire processen en bedrijfsvoering. De inzet van digitale tools en data-analyse kan in de toekomst ertoe leiden dat het werk efficiënter wordt. Een aankomende ontwikkeling is de inzet van AI en robots om bijvoorbeeld administratieve processen over te nemen. Dit vraagt naast een financiële investering ook om investering in vaardigheden van personeel. Van de Laar geeft aan dat efficiency zich vooral zal vertalen in een grotere output en effectiviteit en mogelijk niet direct tot minder kosten zal leiden. Dat zal per business case in kaart moeten worden gebracht. In de loop van 2025 gaan we de kansen in kaart brengen en met de deelnemers bespreken. Daarbij wordt ook besproken of de efficiency wordt ingezet op meer product (als gevolg van b.v. schaalsprong), hogere kwaliteit van het product of ander product (b.v. advies) dan wel dat de efficiency wordt verzilverd met een lagere bijdrage vanuit de deelnemers.

  Deelnemers kunnen meewerken aan het vergroten van de efficiency door mee te gaan in het uniformeren van de werkwijzen en werkprocessen over alle deelnemers en het beperken van uitzonderingen daarop voor een of enkele deelnemers. Dergelijke initiatieven vragen wel investeringen en aanloopkosten.

- *Een hoger risicoprofiel in de fysieke leefomgeving (basis- en verzoektaken)*
  Deelnemers kunnen samen voor een lager kwaliteitsniveau van de fysieke Leefomgeving kiezen door b.v. minder in te zetten op toezicht en handhaving. Dat vraagt aanpassing van het Regionaal Operationeel Kader (ROK VTH) dat in 2024 door het AB en de afzonderlijke colleges is vastgesteld. Het zou bovendien een beweging zijn die in gaat tegen de landelijke druk om een robuust landelijk stelsel van omgevingsdiensten tot stand te brengen en kan leiden tot hogere risico's in de Leefomgeving.

- *Terugbrengen van verzoektaken*
  Deelnemers kunnen er zelfstandig voor kiezen om bepaalde verzoektaken terug te trekken en zelf, door een ander of helemaal niet meer uit te voeren. Daarbij gelden wel op basis van de Gemeenschappelijke regeling en Dienstverleningsovereenkomst afbouwregels zodat de ODZOB haar bedrijfsvoering zorgvuldig en zonder financiële fricties kan aanpassen.

Handelingsperspectief

Het advies van het dagelijks bestuur is in lijn met het advies in het efficiencyonderzoek. Dit houdt in dat bij de conceptbegroting 2026 geen taakstellingen voor de benoemde draaiknoppen zijn opgenomen maar dat we samen met de deelnemers in dit jaar in gaan zetten op uniformering en digitalisering van de werkprocessen en gaandeweg de efficiency inzichtelijk maken door business cases.

De argumentatie daarvoor is:

- Bij begroting 2025 is al aantoonbaar ingespeeld op de financiële situatie van gemeenten door de ruimte in de begroting (€ 0,7 miljoen) deels terug te geven en geen extra budgetverhogingen toe te passen (verlagen tarief, geen extra opleidingskosten, geen extra vrij te besteden innovatiebudget) die relateren aan de robuustheidscriteria.
- In het AB van 19 december 2024 is expliciet aangegeven dat de besparingen niet ten koste moeten gaan van de ontwikkeling van de omgevingsdienst. Daarvan uitgaande blijven het ROK VTH en de vastgestelde collectieve taken buiten beschouwing.

- Het aanpassen van het ROK (vastgesteld in 2024) en/of het terugbrengen van verzoektaken ligt niet voor de hand nu de werkprogramma's 2025 met alle gemeenten zijn opgesteld en geaccordeerd en nu worden verwerkt in de conceptbegroting 2026. Gemeenten kunnen er zelf wel voor kiezen terughoudend om te gaan met aanvullende verzoekopdrachten.
- De externe inhuur is fors teruggebracht, ook ten aanzien van de directie en staf.
- In de Meerjaren ontwikkelaanpak hebben de meeste draaiknoppen een plek gekregen in de financiële strategie en de ontwikkelopgaven, waarbij de integrale informatiehuishouding en verbetering van werkprocessen centraal staan in de ontwikkeling.
- Met de ontwikkelopgaven 'Wijziging financiële systematiek' én 'Horizontale verantwoording (beleids- en P&C-cyclus) wordt beoogd de deelnemers steeds meer in positie te brengen iets te vinden van efficiency (slim uitvoeren) en de kosteneffectiviteit (kosten afgezet tegen doelen/impact) voor de leefomgeving.
- De meest kansrijke draaiknop van business cases zal in de loop van 2025 richting 2026 worden uitgewerkt. In de komende maanden zal duidelijk worden of er externe middelen zijn te verkrijgen (subsidiescan). Dit zal in de viermaandelijkse rapportages rond de Meerjaren ontwikkelaanpak worden gerapporteerd.

In de paragraaf bedrijfsvoering van de ontwerpbegroting 2026 is dit handelingsperspectief ten aanzien van de mogelijkheden en het proces om daartoe te komen, opgenomen.