Greep op de gemeenschappelijke regelingen

Rekenkamerrapport

Juni 2024



Rekenkamer gemeente Landsmeer

Inhoud

1. Inleiding....3
2. Bevindingen Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland....4
2.1 Algemeen....4
2.2 Wet Veiligheidsregio's....6
2.3 Gemeten prestaties....8
2.4 Financiering veiligheidsregio's....8
2.5 Kosten veiligheidsregio's....9
2.6 Commissie Mulder....10
2.7 Rechtspositie brandweervrijwilligers....11
2.8 Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen....11
2.9 Toezicht veiligheidsregio door de raad....12
2.10 Aansturing veiligheidsregio's....12
2.11 Conclusies....14
3. Bevindingen GGD Zaanstreek-Waterland....16
3.1 Wet Publieke Gezondheid....16
3.2 Kenmerken GGD Zaanstreek-Waterland....16
3.3 Informatievoorziening naar de raad toe....18
3.4 Publieke informatie....19
3.5 Aansturing GGD's....21
3.6 Conclusies....23
4. Bevindingen Omgevingsdienst IJmond....24
4.1 Algemeen....24
4.2 Wettelijke bepalingen....26
4.3 Verantwoordingsdocumenten....28
4.4 Relevante rapporten over omgevingsdiensten....29
4.5 Aansturing Omgevingsdiensten....31
4.6 Conclusies....32
5. Aanbevelingen aan de raad en het college....34
Bijlage 1, Onderzoeksopzet....37
Bijlage 2, Geïnventariseerde verbonden partijen....40
Bijlage 3, Het "Levers of control" model van Simons....41
Bijlage 4, Suggesties voor kengetallen en prestatie-indicatoren....42
Bijlage 5, Voorbeeld van presentatie geleverde prestaties....44

Bijlage 6, Ambtelijke reactie op deelrapport Veiligheidsregio 45
Bijlage 7, Ambtelijke reactie op deelrapport GGD 45
Bijlage 8, Ambtelijke reactie op deelrapport Omgevingsdienst 47
Bijlage 9, Bestuurlijke reactie op concept eindrapport 48

1. Inleiding

In het najaar van 2022 heeft de rekenkamer van de gemeente Landsmeer - na overleg met de raad van de gemeente Landsmeer - besloten een onderzoek in te stellen naar het toezicht, dat de raadsleden zouden kunnen uitoefenen op de samenwerkingsverbanden van de gemeente. Dat heeft geleid tot een onderzoeksvoorstel, dat ter kennisname aan de raad is voorgelegd (zie bijlage 1). In het onderzoeksvoorstel is aangegeven, dat de belangrijkste doelstellingen van het onderzoek waren:

- Meer zicht te krijgen op de samenwerkingsverbanden van de gemeente Landsmeer, vooral ten aanzien van die verbanden met een groot financieel belang.
- Duidelijk te maken welke wettelijke regelingen gelden voor de samenwerkingsverbanden.
- In kaart te brengen hoe de kaderstellende en controlerende functie van de raad - met name bij de belangrijkste samenwerkingsverbanden - optimaal kan worden ingevuld.

Als leidende onderzoeksvraag is in het voorstel het volgende gedefinieerd: *In hoeverre heeft de raad van de gemeente Landsmeer greep op de (belangrijkste) samenwerkingsverbanden en hoe zou die - waar nodig - verbeterd kunnen worden?*

De eerste stap in het onderzoek was een inventarisatie van alle samenwerkingsverbanden, waarbij aan iedere verbonden partij kwalificaties zijn toegekend wat betreft politiek belang (voor de raad), financieel belang (voor de gemeente), de aan het samenwerkingsverband verbonden risico's (financieel en politiek) en de invloed, die de gemeente op het betreffende samenwerkingsverband zou kunnen uitoefenen (zie bijlage 2).
Uit de tabel kan afgeleid worden, dat er drie verbonden partijen zijn, die eruit springen wat betreft politiek en financieel belang. Dat zijn de GGD Zaanstreek-Waterland, de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland en de Omgevingsdienst IJmond. Deze drie samenwerkingsverbanden hebben allen de rechtsvorm van een gemeenschappelijke regeling. Het verdere onderzoek heeft zich omwille van het benodigde tijdsbeslag toegespitst op deze drie gemeenschappelijke regelingen.

Teneinde de invloed van de gemeente op de gemeenschappelijke regelingen te kunnen toetsen is gebruik gemaakt van het raamwerk voor management control van Herbert Simons[1], genaamd "Levers of Control". Dit raamwerk wordt nader uiteengezet in bijlage 3.

Bij het onderzoek is gebruik gemaakt van publiekelijk beschikbare informatie, waaronder de Wet Veiligheidsregio's, de Wet Publieke Gezondheid, de Omgevingswet, de Wet gemeenschappelijke regelingen, de websites van de drie onderzochte gemeenschappelijke regelingen, jaarverslagen, visitatierapporten, commissieverslagen, kostenvergelijkingen, CBS Statline, de VNG site "Waar staat je gemeente" en dergelijke. Ter toetsing van onze bevindingen hebben gesprekken plaatsgevonden met raadsleden en leden van de algemene besturen van de drie gemeenschappelijke regelingen namens Landsmeer, te weten de burgemeester (voor de veiligheidsregio) en twee wethouders voor de andere onderzochte gemeenschappelijke regelingen. Bij deze gesprekken zijn ook betrokken medewerkers van gemeente aanwezig geweest.

Op basis van de uitgevoerde desk research en de interviews zijn voor ieder van de drie gemeenschappelijke regelingen rapporten van bevindingen samengesteld (in dit rapport opgenomen als hoofdstuk 2, 3 en 4), die ter toetsing zijn voorgelegd aan de betrokken medewerkers uit de ambtelijke organisatie van de gemeente Landsmeer. De reacties van de ambtelijke organisatie op de drie deelrapporten zijn opgenomen in bijlage 4, 5 en 6. Waar nodig zijn de bevindingen op basis van deze reacties aangepast. Het gehele onderzoeksverslag is ter bestuurlijke toetsing voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders. De reactie van het college is opgenomen als bijlage 7.

1

2. Bevindingen Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland

2.1 Algemeen

Officiële naam: Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland

Website: www.veiligheidsregiozaanstreekwaterland.nl

Vestigingsplaats: Zaandam

Wettelijk kader: De veiligheidsregio's zijn ingesteld bij de Wet Veiligheidsregio's. Zie blz. 5

Belang voor de gemeente Landsmeer

Het politieke belang is groot. De Veiligheidsregio Zaanstad/Waterland (Vr ZW) voert voor de gemeente Landsmeer belangrijke taken uit op het gebied van veiligheid en rampenbestrijding, waarvoor betreffende het jaar 2024 een bedrag van € 1.041.000,- is begroot tegenover een realisatie van € 804.062,- in 2022. Het risico verbonden aan de uitbestede taken is voor de gemeente Landsmeer beperkt, zij het dat het slecht functioneren van de veiligheidsregio zijn weerslag kan hebben op de gemeente. De invloed van de gemeente op beleid en uitvoering is beperkt. Landsmeer speelt een ondergeschikte rol in Vr ZW, is weliswaar door de burgemeester vertegenwoordigd in het algemeen bestuur, maar niet in het dagelijks bestuur. Voor de raad staat de Vr ZW op een behoorlijke afstand.

Bestuur

Het algemeen bestuur bestaat uit de burgemeesters van de zeven gemeenten in de regio (Zaanstad, Purmerend, Edam-Volendam, Waterland, Wormerland, Oostzaan en Landsmeer). Zij kiezen uit hun midden een dagelijks bestuur, momenteel bestaande uit de burgemeester Zaanstad (voorzitter), de burgemeester Purmerend (portefeuillehouder Financiën) en de burgermeester Wormerland (portefeuillehouder Personeel & Organisatie). De directeur van de Vr ZW, mevrouw Van den Broek, is zowel secretaris van het algemeen bestuur als van het dagelijks bestuur.

Het bestuur van een veiligheidsregio is verantwoordelijk voor het instellen en in stand houden van de brandweer, de GHOR[2], de voorbereiding op brandbestrijding en het organiseren van de rampenbestrijding en crisesbeheersing.

Veiligheidsdirectie

Naast het bestuur is er een Veiligheidsdirectie, bestaande uit de Directeur veiligheidsregio /Commandant van de brandweer (voorzitter), het Sectorhoofd van politie, de Directeur Publieke gezondheid (DPG) en de Coördinerend gemeentesecretaris.

De Veiligheidsdirectie is verantwoordelijk voor:

- besluitvorming over de uitvoering van multidisciplinaire onderwerpen;
- besluitvorming over voortgangsrapportages van multidisciplinaire onderwerpen;
- advisering van het dagelijks en algemeen bestuur van de veiligheidsregio.
- Voorbereiding op mogelijke risico's, rampen en crises.

Het beleidsplan Vr ZW 2021-2024 bevat een omschrijving van de missie en de visie van de Veiligheidsregio Zaanstreek/Waterland

Missie

"Kracht van samen, samen voor veilig"

Door risico's te beperken, adequaat op te treden en de effecten van incidenten, rampen en crises te heersen, zorgt de veiligheidsregio met (crisis-) partners, inwoners, instellingen en bedrijven voor een veilige

[2] Geneeskundige Hulpverleningsorganisatie in de regio

Zaanstreek-Waterland en waarborgen we samen de continuïteit van de samenleving.

Visie

Vr ZW is een organisatie in ontwikkeling en wil zich de komende jaren verder richten op diverse maatschappelijke opgaven, te weten:

"• We investeren in toekomstbestendige netwerkrelaties en contacten om effectief samen te werken voor de reguliere incidentbestrijding, hulpverlening en (moderne) risico- en crisisbeheersing. We vervullen daar wisselende rollen in (regisseur, adviseur, uitvoerder, facilitator etc.).

• We willen een divers samengestelde en duurzame organisatie zijn waarin iedereen zich herkent en waar iedereen zich thuis en uitgedaagd voelt. Met deskundige, vitale medewerkers, die snel kunnen schakelen (flexibel) en in staat zijn om te anticiperen op veranderingen (wendbaar). We hanteren daarbij een dragende leiderschapsstijl.

• We versterken het veiligheidsbewustzijn bij inwoners, instellingen en bedrijven in Zaanstreek-Waterland, zodat zij weten wat ze moeten doen bij noodsituaties en maatschappelijke ontwrichting.

• We werken planmatig, integraal, efficiënt en effectief, zowel intern als in samenwerking met onze partners en bestuurders. Dit doen we onder andere door slim gebruik te maken van data en ons netwerk."

Kengetallen

De Vr Zaanstreek/Waterland is qua inwoneraantal de op één na kleinste veiligheidsregio in Nederland. Er werken ruim 225 mensen in loondienst en 500 vrijwillige brandweerlieden.

De gerealiseerde baten bedroegen (voorlopige cijfers 2023): € 53,14 miljoen en de lasten 55,56 miljoen, resulterend in een nadelig saldo van ruim € 400.000,-.

De ratio weerstandvermogen bedroeg 1, d.w.z. nipt voldoende.

Het ziekteverzuim bedroeg over 2022 4,65% bij een landelijke gemiddelde voor gemeenten van 5,8%. De ziekteverzuimfrequentie bedroeg 0,83 bij een landelijk gemiddelde van < 0,7. Er is dus relatief veel kort verzuim. Dit wordt geweten aan covid en griep.

Volgens de Wet Veiligheidsregio's dient eens in de 5 jaar een visitatie door een visitatiecommissie plaats te vinden. Dat zou betekenen, dat in 2023 weer een visitatie had moeten plaatsvinden. Dat is - voor zover ons bekend - niet gebeurd.

2.2 Wet Veiligheidsregio's

Relevante artikelen (onderstrepingen door rekenkamer):

§ 3. De veiligheidsregio

Artikel 8

Het Nederlandse grondgebied is verdeeld in regio's, overeenkomstig de bij deze wet behorende bijlage, die kan worden gewijzigd bij algemene maatregel van bestuur.

Artikel 9

De colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten die behoren tot een regio als bedoeld in artikel 8, treffen een gemeenschappelijke regeling, waarbij een openbaar lichaam wordt ingesteld met de aanduiding: veiligheidsregio.

Artikel 10

Bij de regeling, bedoeld in artikel 9, worden aan het bestuur van de veiligheidsregio de volgende taken en bevoegdheden overgedragen:

- a. het inventariseren van risico's van branden, rampen en crises;
- b. het adviseren van het bevoegd gezag over risico's van branden, rampen en crises in de bij of krachtens de wet aangewezen gevallen alsmede in de gevallen die in het beleidsplan zijn bepaald;
- c. het adviseren van het college van burgemeester en wethouders over de taak, bedoeld in artikel 3, eerste lid;
- d. het voorbereiden op de bestrijding van branden en het organiseren van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;
- e. het instellen en in stand houden van een brandweer;
- f. het instellen en in stand houden van een GHOR[3];
- g. het voorzien in de meldkamerfunctie;
- h. het aanschaffen en beheren van gemeenschappelijk materieel;
- i. het inrichten en in stand houden van de informatievoorziening binnen de diensten van de veiligheidsregio en tussen deze diensten en de andere diensten en organisaties die betrokken zijn bij de onder d, e, f, en g genoemde taken.
- 2 De voorzitter van de veiligheidsregio nodigt andere functionarissen wier aanwezigheid in verband met de te behandelen onderwerpen van belang is, uit deel te nemen aan de vergaderingen van het bestuur van de veiligheidsregio.

Artikel 14

- 1 Het bestuur van de veiligheidsregio stelt ten minste eenmaal in de vier jaar een beleidsplan vast, waarin het beleid is vastgelegd ten aanzien van de taken van de veiligheidsregio.
- 2 Het beleidsplan omvat in ieder geval:
    - a. een beschrijving van de beoogde operationele prestaties van de diensten en organisaties van de veiligheidsregio, en van de politie, alsmede van de gemeenten in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing;

[3] Geneeskundige Hulpverlenings Organisatie (o.m. ambulancediensten)

- b. een uitwerking, met inachtneming van de omstandigheden in de betrokken veiligheidsregio, van door Onze Minister vastgestelde landelijke doelstellingen als bedoeld in artikel 37;
- c. een informatieparagraaf waarin een beschrijving wordt gegeven van de informatievoorziening binnen en tussen de onder a bedoelde diensten en organisaties;
- d. een oefenbeleidsplan;
- e. een beschrijving van de niet-wettelijke adviesfunctie, bedoeld in artikel 10, onder b;
- f. de voor de brandweer geldende opkomsttijden en een beschrijving van de aanwezigheid van brandweerposten in de gemeenten alsmede de overige voorzieningen en maatregelen, noodzakelijk voor de brandweer om daaraan te voldoen.

- 2a Voorafgaand aan de vaststelling van het beleidsplan overlegt de burgemeester van een gemeente in het gebied van de veiligheidsregio met de gemeenteraad over het ontwerpbeleidsplan.
- 3 Het bestuur stemt het beleidsplan af met de beleidsplannen van de aangrenzende veiligheidsregio's en van de betrokken waterschappen, en met het beleidsplan, bedoeld in artikel 39 van de Politiewet 2012, van de betrokken regionale eenheid van de politie.

Artikel 15

- 1 Het beleidsplan, bedoeld in artikel 14, is mede gebaseerd op een door het bestuur van de veiligheidsregio vastgesteld risicoprofiel.
- 2 Het risicoprofiel bestaat uit:
  - a. een overzicht van de risicovolle situaties binnen de veiligheidsregio die tot een brand, ramp of crisis kunnen leiden,
  - b. een overzicht van de soorten branden, rampen en crises die zich in de veiligheidsregio kunnen voordoen, en
  - c. een analyse waarin de weging en inschatting van de gevolgen van de soorten branden, rampen en crises zijn opgenomen.
- 3 Het bestuur van de veiligheidsregio stelt het risicoprofiel vast na overleg met de raden van de deelnemende gemeenten, waarbij het bestuur de raden tevens verzoekt hun wensen kenbaar te maken omtrent het in het beleidsplan op te nemen beleid.
- 4 Het bestuur van de veiligheidsregio nodigt voor de vaststelling van het risicoprofiel in ieder geval de door de korpschef daartoe aangewezen ambtenaren van politie, de hoofdofficier van justitie, bedoeld in artikel 12, eerste lid, de besturen van de betrokken waterschappen en door Onze andere Ministers daartoe aangewezen functionarissen uit hun zienswijze ter zake kenbaar te maken.
- 5 Het bestuur van de veiligheidsregio nodigt ten minste eenmaal per jaar de bij mogelijke rampen en crises in de regio betrokken partijen uit voor een gezamenlijk overleg over de risico's in de regio.

Artikel 56

- 1 Het bestuur van de veiligheidsregio draagt er zorg voor dat:
  - a. eenmaal in de drie jaar een kostenevaluatie wordt verricht, en
  - b. eenmaal in de vijf jaar een visitatie door een visitatiecommissie wordt verricht.

- 2 Bij de kostenevaluatie wordt in ieder geval een vergelijking gemaakt met de gegevens betreffende de kosten van andere veiligheidsregio's.
- 3 Het bestuur van de veiligheidsregio zendt aan Onze Minister het rapport van de visitatiecommissie, samen met het standpunt van het bestuur van de veiligheidsregio daarover. Het bestuur van de veiligheidsregio maakt het rapport en zijn standpunt openbaar.
- 4 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld ten behoeve van de onderlinge vergelijkbaarheid van de evaluaties en visitaties van de verschillende veiligheidsregio's.

2.3 Gemeten prestaties

De VNG-site "Waar staat je gemeente?" verstrekt geen informatie over de veiligheidsregio's.

Het CBS vermeldt in Statline[4] weinig gegevens rond de veiligheidsregio's. De hieronder getoonde gegevens over responsetijden van de brandweer zijn van 2019.

	Vr Zaanstreek-Waterland	Geheel Nederland
Gemiddelde starttijd	0,9 minuten	0,7 minuten
Gemiddelde alarmeringstijd	0,5 minuten	0,9 minuten
Gemiddelde uitruktijd	3,3 minuten	2,8 minuten
Gemiddelde rijtijd	3,8 minuten	4,1 minuten
Gemiddelde responsetijd	7,9 minuten	7,8 minuten

Tabel 1, responsetijden brandweer (2019) Staline CBS

Met enige variatie zit de Vr Zaanstreek-Waterland nagenoeg op het landelijk gemiddelde.

De Inspectie Justitie en Veiligheid heeft in 2018 verdiepend onderzoek gedaan naar de onderwerpen operationele prestaties, vakbekwaamheid van crisisfunctionarissen, samenwerking en kwaliteitszorg. De resultaten van dit onderzoek zijn meegenomen in een in 2019 uitgebracht rapport ("Beeld") over de operationele prestaties van de Vr ZW. Van de 5 beoordeelde processen in het kader van rampenbestrijding en crisisbeheersing (leiding en coördinatie, crisis management, informatiemanagement, melding en alarmering, en overdracht nafase) waren de eerste drie "op orde", de laatste twee "voor verbetering vatbaar", waarbij moet worden aangetekend, dat de situatie rond melding en alarmering inmiddels wel verbeterd is door de concentratie van meldkamers in Kennemerland.

2.4 Financiering veiligheidsregio's

De veiligheidsregio's worden grotendeels (voor circa 85%) gefinancierd uit het Gemeentefonds door middel van de gemeenten. De veiligheidsregio's krijgen daarnaast rechtstreeks geld van de Rijksoverheid om hun taken uit te voeren. In 2019 was de bijdrage van de Rijksoverheid in de vorm van de "Brede Doeluitkering Rampen en Crisisbeheersing" (BDUR) ongeveer € 181 miljoen. Dit is zo'n 15% van het geld dat de veiligheidsregio's ontvangen.

Gemeentelijke bijdrage Landsmeer: € 1.041.000,- (begroting 2024)

[4] Geraadpleegd 09-02-2024

2.5 Kosten veiligheidsregio's

De jaarrekening 2023 is op het moment van schrijven van dit rapport nog niet beschikbaar. De jaarrekening 2022 is wel beschikbaar en bevat een overzicht van de kosten. Het is echter moeilijk deze kosten te duiden. Vergelijkingsmateriaal ontbreekt.

Het bureau Cebeon heeft een vergelijking van de kosten per veiligheidsregio uitgevoerd op basis van de begrotingen 2022. Deze vergelijking bevat alleen het totaal van de (begrote) kosten per regio en leent zich derhalve niet voor een diepgaander analyse. Uit de vergelijking is wel gebleken, dat de Vr ZW op twee na de duurste (in kosten per inwoner) veiligheidsregio van Nederland was.

Als verklaring daarvoor wordt gegeven, dat de Vr ZW relatief veel brandweerposten heeft. Echter, uit cijfers van de NIVP (2022) blijkt, dat Vr ZW 2 beroepsposten heeft en 21 posten voor de vrijwillige brandweer (die niet permanent bemand zijn). Gemiddeld heeft een veiligheidsregio 4,24 beroepsposten, vier hebben er slechts 1, zes hebben er 2 en de overige veiligheidsregio's hebben er meer dan 2. Gemiddeld heeft een veiligheidsregio 33,72 posten voor vrijwillige brandweer. Er zijn vijf regio's met minder niet-permanent bemande posten en 19 posten met meer van deze posten. De Vr ZW blijft dus duidelijk onder de gemiddelden. Zie tabel 2 op de volgende pagina voor de onderbouwing van deze cijfers.

Het lijkt er eerder op, dat het aantal inwoners per dienstverband een oorzaak is voor de hogere kosten. Deelt men het aantal inwoners van een regio (>16 jaar, 2019) op het aantal dienstverbanden per regio (bron: NIPV, 2022), dan is het gemiddelde 546 inwoners per dienstverband, voor de Vr ZW is dat 372, d.w.z. op vijf regio's na het laagste aantal inwoners per dienstverband. 19 regio's hebben een hoger aantal en hebben dus relatief minder personeel. Zie tabel 2.

Verder wordt erop gewezen, dat de kleinere veiligheidsregio's relatief meer kosten maken, omdat zij ook alle specialisaties van de grote veiligheidsregio's in huis moeten hebben, waarvoor zij economies of scale missen. De kosten per inwoner bedroegen volgens het onderzoek van Cebeon (2022) gemiddeld : € 70,-. Vr ZW kwam op de 3^{e} plaats (€ 81,-) na Haaglanden (€ 82,-) en Zuid-Holland Zuid (€ 83,-). Dat is = ±16% boven het gemiddelde. Van de 5 kleinste regio's (wat betreft inwoneraantal) is alleen Zuid-Holland Zuid duurder per inwoner.

De (wettelijk verplichte) kostenevaluatie (eenmaal in de 3 jaar) met een vergelijking van de kosten met die van andere regio's is niet aangetroffen. Als het rapport van Cebeon als een kostenevaluatie kan worden beschouwd, dan zou in 2025 weer een kostenevaluatie moeten plaatsvinden. Die evaluatie zou dan toch wel uitgebreider moeten zijn dan die van het vorige rapport. Meerdere kostensoorten zouden met elkaar vergeleken moeten worden.

Aangenomen mag worden, dat het algemeen bestuur inzage krijgt in die evaluatie. Bij voorkeur zou ook een (eventuele) adviescommissie van raadsleden inzage daarin moeten hebben. De kostenvergelijking kan gebruikt worden om eventuele efficiencyverbeteringen te kunnen realiseren.

Vergelijking veiligheidsregio's				Inwoners							
		dienst-		> 16jaar	rank	inwoners per	rank	beroeps-		vrije kazerne	
Veiligheidsregio	Personeel	verbanden		2019		dienstverband		kazerne	door 25		door 25
Groningen	806	806		498.290	15	618	17	2		37	
Friesland	1190	1602		539.920	12	337	4	1		64	
Drenthe	781	858		413.250	20	482	9	1		35	
Ijsselland	817	907		432.610	19	477	8	3		32	
Twente	778	1041		524.040	13	503	11	4		25	
Noord en Oost Gelderland	1316	1770		689.760	6	390	7	3		53	
Gelderland midden	900	966		574.310	9	595	16	3		38	
Gelderland zuid	770	815		469380	16	576	15	2		34	
Utrecht	1747	2195		1104980	1	503	12	6		65	
Noord-Holland noord	1185	1732		551.750	11	319	2	2		50	
Zaanstreek-Waterland	505	756		281.030	24	372	6	2		21	
Kennemerland	526	570		452.620	17	794	20	5		14	
Amsterdam_Amstelland	757	783		900.290	5	1150	24	13		5	
Gooi en Vechtstreek	315	336		210.420	25	626	21	1		11	
Haaglanden	830	951		918.340	4	966	19	13		10	
Hollands Midden	1099	1253		668.760	7	534	13	4		41	
Rotterdam-Rijnmond	1207	1386		1093270	2	483	10	14		26	
Zuid-Holland zuid	739	786		376.540	21	1391	25	3		28	
Zeeland	1117	1596		321.540	23	236	1	1		63	
Midden en West Brabant	1449	1608		939040	3	344	5	5		63	
Brabant noord	924	1002		553.660	10	321	3	2		37	
Brabant zuidoost	837	895		654.640	9	731	21	3		33	
Limburg noord	838	937		520.650	14	556	14	2		28	
Zuid-Limburg	411	426		443.340	18	1041	23	7		19	
Flevoland	429	522		337.390	22	646	18	4		11	
Totaal	22273	26499		14469820		546		106	4,24	843	33,72
									totaal	949	

Tabel 2, Personeel en kazernes veiligheidsregio's, ontleend aan NIPV, Kerncijfers Veiligheidsregio's 2022

2.6 Commissie Mulder

De commissie Muller heeft in 2020 de Wet Veiligheidsregio's geëvalueerd en is tot de conclusie gekomen, dat het vernieuwen van deze wet noodzakelijk is. De veiligheidsregio's functioneren goed bij regionale branden, incidenten en crises. Maar omdat crises ingewikkelder worden en regionale grenzen overschrijden, is meer samenwerking nodig tussen veiligheidsregio's, maar ook met crisispartners en met het Rijk. Niet de regio, maar de aard en omvang van een crisis moeten leidend zijn voor de organisatie van de crisisbeheersing.

De regering heeft de conclusies van de commissie Muller omarmd en is in 2022 met een contourennota gekomen voor nieuwe wetgeving. De contourennota gaat in op versterking van de crisisbeheersing en aanpassing van de brandweerzorg met een regierol voor de minister van justitie en veiligheid. De veranderingen zullen uiteraard ook financiële consequenties hebben. Wat dat voor gevolgen heeft voor de financiën van de gemeente is nog niet te overzien, mede omdat het kabinet voornemens was de financieringssystematiek in relatie tot de veiligheidsregio's en bijbehorende toezicht op het stelsel opnieuw te bezien.

2.7 Rechtspositie brandweervrijwilligers

In 2018 signaleerde de landsadvocaat Pels Rijcken het risico is dat de rechtspositie van brandweervrijwilligers in strijd is met de Europese en internationale wet- en regelgeving. Vrijwilligers doen nu immers vaak hetzelfde werk als beroepsbrandweermensen en zouden dan dezelfde rechtspositie moeten hebben. Het Veiligheidsberaad wil dit probleem oplossen door een duidelijker onderscheid te maken tussen vrijwilligers en beroepsmedewerkers. Het verplichtende karakter van door vrijwilligers uit te voeren taken zou dan moeten verdwijnen, met andere worden kazernering en consignatie zouden niet meer toegepast mogen worden bij vrijwilligers. (https://www.veiligheidsberaad.nl/ d.d. 25-01-2023).

Een definitieve oplossing laat nog op zich wachten. Het is daarom nog onduidelijk of en, zo ja, welke financiële consequenties dat heeft voor de veiligheidsregio's.

2.8 Wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen

Op 1 juli 2022 is een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in werking getreden.

Daarmee krijgen gemeenteraadsleden meer invloed op de besluitvorming van deze samenwerkingsvormen en betere controlemogelijkheden. De wet biedt de volgende faciliteiten:

- De raden van de deelnemende gemeenten kunnen een zienswijze naar voren brengen voorafgaand aan het nemen van een besluit door het bestuur van de gemeenschappelijke regeling.
- Er moeten afspraken gemaakt worden – voor zover dat al niet het geval was – over een periodieke evaluatie van de gemeenschappelijke regeling.
- Het college moet de raad actief informeren over alles wat in het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling gebeurt, voor zover het college dit van belang acht voor de raad.
- Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling dient de raad alle inlichtingen te verstrekken, die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun taken.
- Er kan - op voorstel van de raden van de deelnemende gemeenten (in de regio) gezamenlijk - een adviescommissie worden ingesteld, die het algemeen bestuur van advies kan voorzien, de besluitvorming van de raden van de deelnemende gemeenten met betrekking tot de regeling kan voorbereiden of de raden van advies kan voorzien.

Vooral de laatst genoemde mogelijkheid biedt perspectief. Hierdoor kunnen raadsleden meer inzicht krijgen in het functioneren van de veiligheidsregio en wordt hun betrokkenheid versterkt. Voor zover ons bekend hebben raadsleden in de regio Zaanstreek-Waterland nog geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheden.

2.9 Toezicht veiligheidsregio door de raad

Na iedere bestuursvergadering van de Vr ZW ontvangt de raad een raadsinformatiebrief. De directeur heeft een bezoek aan raad gebracht. Op 12 januari 2024 heeft er een werkbezoek van raadsleden aan de Vr ZW plaatsgevonden om geïnformeerd te worden over de toekomstbestendige brandweerzorg. In voorkomende gevallen sluit de Vr ZW aan bij commissievergaderingen om presentaties te geven en technische vragen te beantwoorden. Verder ontvangt en bespreekt de raad het jaarverslag.

De Nederlandse Vereniging van Raadslieden publiceerde op 14 december 2021 het volgende over de controle van raadslieden op gemeenschappelijke regelingen.
“Een forse meerderheid van de raadsleden (60 %) vindt gemeenschappelijke regelingen een bedreiging voor de lokale democratie. Raadsleden zien zichzelf vooral (71 %) als controleur van gemeenschappelijke regelingen. Bovendien is het overgrote deel (55 %) ontevreden over de mogelijkheden om regionale besluitvorming te beïnvloeden. Raadsleden vinden dat de invloed van de gemeenteraad wordt uitgehold.”

En op 12 november 2021:
“Raadsleden vinden dat ze te weinig invloed hebben op het veiligheidsbeleid. Er is slechts een minderheid die vindt, dat raadsleden voldoende invloed kunnen uitoefenen op het veiligheidsbeleid. Eén van de oorzaken is, dat de meeste raadsleden denken dat de regie van het veiligheidsbeleid bij de Veiligheidsregio ligt. Dit blijkt uit het onderzoek dat door het CCV is uitgevoerd in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden.”

Het Instituut Fysieke Veiligheid schreef in 2020:
“Raadsrapporteurs in (Veiligheidsregio) Utrecht: Om meer grip te krijgen op de specifieke gemeenschappelijke regelingen hebben enkele gemeenteraden in het werkgebied van Veiligheidsregio Utrecht zogenaamde raadsrapporteurs geïntroduceerd. Deze raadsrapporteurs halen kennis op over hun aandachtsgebied (zoals de veiligheidsregio) en koppelen deze vervolgens terug aan de raad. Vaak sluiten raadsrapporteurs hiervoor aan bij regionale bijeenkomsten die Veiligheidsregio Utrecht organiseert, of wordt een vergadering van het algemeen bestuur bijgewoond. Hoewel Veiligheidsregio Utrecht een gemeenschappelijke regeling van colleges is, worden deze raadsrapporteurs gezien als ambassadeurs binnen hun eigen raad.
Het staat buiten kijf dat complexe maatschappelijke uitdagingen vragen om sterke interbestuurlijke samenwerking. Tegelijkertijd is het goed om scherp te blijven op het functioneren en de prijs daarvan. In dat licht houdt het onderzoek van Investico, De Groene Amsterdammer, Trouw en de Gelderlander naar de *kosten van gemeentelijke samenwerking* een belangrijke spiegel voor. De belangrijkste conclusie van het onderzoek: gemeentelijke samenwerkingen gaan structureel over hun budget. In het onderzoek, gepubliceerd in maart 2022, is gekeken naar de jaren 2018, 2019 en 2020. In die jaren slokten de samenwerkingen honderden miljoenen aan onverwachte uitgaven op. De gemiddelde overschrijding van het budget ligt net boven de elf procent.”

2.10 Aansturing veiligheidsregio’s

Een uitgangspunt voor de management control wordt volgens Simons gevormd door de Beliefs Systems. Wat betreft de veiligheidsregio’s is de basis voor de Beliefs systems te vinden het Beleidsplan 2019-2024, dat onder meer gebaseerd is op het Regionaal Risicoprofiel en het Regionaal Crisisplan van Zaanstreek/Waterland. Het gaat daarbij in belangrijke mate om de vraag welke grootschalige veiligheidsrisico’s relevant zijn in de regio en welke mogelijkheden er zijn om die risico’s te verminderen en beheersbaar te maken. De aard van crises in duur, omvang en complexiteit verandert, waardoor de Vr ZW continu gericht wil zijn op het in standhouden en intensiveren van bestaande netwerken. De Vr ZW wil een divers samengestelde en duurzame organisatie zijn, waarin iedereen zich herkent en waar iedereen zich thuis en uitgedaagd voelt. Met deskundige, vitale medewerkers, die snel kunnen schakelen (flexibel) en in staat zijn om te anticiperen op veranderingen (wendbaar). De leiderschapsstijl moet

dragend zijn. Overigens ligt een belangrijk deel van de missie van de veiligheidsregio's vast in de Wet Veiligheidsregio's. De veiligheidsregio's zijn strak gereguleerd en worden onder meer door de Inspectie Justitie en Veiligheid sterk gecontroleerd. Dat beperkt – zeker op beleidsniveau - de ruimte voor eigen initiatieven.

De wijzigingen die in 2002 zijn aangebracht in de Wet Gemeenschappelijke regelingen bieden de mogelijkheid dat er een regionale adviescommissie van raadsleden kan worden ingesteld, die regelmatig met het algemeen bestuur overlegt. Een dergelijke commissie kan het kanaal zijn, waardoor vragen over het beleid gesteld kunnen worden of signalen kunnen doorgegeven, wanneer in het veld geconstateerd wordt, dat het beleid niet tot uitdrukking komt. Vooralsnog kunnen vragen doorgegeven worden aan de burgemeester, die lid is van het algemeen bestuur. Een vraag zou bijvoorbeeld kunnen zijn wat er precies gedaan is om het veiligheidsbewustzijn bij inwoners van Landsmeer te versterken met als doel dat zij weten wat te doen bij noodsituaties en maatschappelijke ontwrichting. Ook zou uit de praktijk kunnen blijken, dat de visie en missie niet altijd worden nageleefd. Dat zou de raad eveneens aan de burgemeester kunnen voorleggen.

De Boundary controls worden voor een goed deel bepaald door de Wet Gemeenschappelijke regelingen en de Wet Veiligheidsregio's. De Wet gemeenschappelijke regelingen bevat ook richtlijnen voor het bestuur en handelswijze van het openbaar lichaam, dat een gemeenschappelijke regeling uitvoert. Eventueel door raadsleden geconstateerde overschrijdingen van de Boundary controls kunnen aan de burgemeester worden gemeld.

De Interactive control Systems zijn vooral bedoeld om overleg en ideeënuitwisseling binnen de organisatie tot stand te brengen. Daartoe moet een open communicatie van hoog tot laag in de organisatie mogelijk zijn. In grote (overheids-)organisaties bestaat al gauw de neiging tot bureaucratie, die daarvoor een belemmering zou kunnen zijn. Mochten raadsleden langs informele of formele weg signalen opvangen van een autoritaire of bureaucratische sfeer in de organisatie, dan zouden zij dat ook bij de burgemeester in zijn functie als lid van het algemeen bestuur aan kunnen kaarten.
Het verzuimpercentage zou ook een indicatie kunnen zijn van een minder goede sfeer in de organisatie. Momenteel valt dat percentage overigens binnen de normen.
Het instellen van een adviescommissie van raadsleden, zoals mogelijk gemaakt door de wijzigingen op de wet gemeenschappelijke regelingen kan de betrokkenheid van de raad bij de veiligheidsregio sterk verbeteren. Op deze wijze kunnen raadsleden ook deel gaan uitmaken van het Interactive control system, waardoor het management van de veiligheidsregio sneller signalen uit het veld (i.c. de regio) kan oppikken.

De belangrijkste control systems voor de raad blijven waarschijnlijk de Diagnostic control systems. De jaarrekening bevat een groot aantal (verplichte) gegevens, waaruit het reilen en zeilen van de veiligheidsregio kan worden afgeleid. De betrouwbaarheid van deze gegevens wordt in belangrijke mate gewaarborgd door de (eveneens verplichte) accountantscontrole. Het goed analyseren van de jaarrekening vraagt echter financieel-administratief inzicht en de nodige tijd om je goed in de cijfers in te leven, waar niet ieder raadslid toe in staat zal zijn. Op dit vlak ligt het voor de hand, dat samenwerking wordt gezocht met de raden van de andere 6 gemeenten, die deelnemen aan de Vr ZW . Een optie zou bijvoorbeeld kunnen zijn, dat iedere raad één (of meer) raadsleden aanwijst, die zich gaan specialiseren op de veiligheidsregio's. De "specialisten" (of "rapporteurs") zouden daartoe ook regelmatig overleg kunnen plegen.

Ten aanzien van de beoordeling van de prestaties van een veiligheidsregio kunnen mogelijk performance indicatoren geformuleerd kunnen worden, met name ten aanzien van de geleverde prestaties. Aan de hand daarvan kunnen de ontwikkelingen in de tijd beter gevolgd worden. Het maakt de regio's ook beter vergelijkbaar met elkaar.

De jaarrekening dient te worden gecontroleerd door een accountant, die daarover een verklaring afgeeft. Het is gebruikelijk, dat de accountant na zijn controle tevens een voor de directie bestemde ”management letter” uitbrengt, waarin zijn opmerkingen ten aanzien van het fungeren van de administratieve maateregelen en interne controle zijn verwoord. Het is wenselijk, dat het algemeen bestuur van de Vr ZW inzage heeft in deze management letter. Wellicht is het zinvol dat ook (al dan niet geselecteerde) raadsleden de management letter kunnen inzien.

Een belangrijke bron van informatie over het reilen en zeilen van de veiligheidsregio zou gevormd kunnen worden door visitatierapporten en kostenvergelijkingen. Artikel 56 van de Wet Veiligheidsregio’s bepaalt daartoe, dat het bestuur van de veiligheidsregio er zorg voor draagt dat eenmaal in de drie jaar een kostenevaluatie wordt verricht en eenmaal in de vijf jaar een visitatie door een visitatiecommissie. Bij de kostenevaluatie een vergelijking gemaakt moeten worden met de gemaakte kosten door andere veiligheidsregio’s. Het rapport over de visitatie is in ieder geval openbaar. Er had in 2023 een visitatie moeten plaats vinden. Daarover is echter niets bekend.

2.11 Conclusies

De veiligheidsregio’s zijn op basis van de Wet op de Veiligheidsregio’s en de wet op de gemeenschappelijke regelingen strak georganiseerd en worden door de inspectie Justitie en Veiligheid scherp gecontroleerd. Desondanks is het zinvol, dat de raad aandacht besteedt aan de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland. De informatievertrekking door de Vr ZW is de afgelopen tijd sterk verbeterd.

De betrokkenheid van de raad zou nog meer verbeterd kunnen worden door het instellen van een regionale adviescommissie van raadsleden, waar Landsmeer met één of twee raadsleden aan deel zou kunnen nemen. Vooralsnog blijkt er in de regio echter geen animo te bestaan om voor de Vr ZW een dergelijke adviescommissie in het leven te roepen.

Om te kunnen vaststellen of de Vr ZW in voldoende mate haar doelstellingen realiseert worden door of namens het rijk eenmaal in de vijf jaar visitaties uitgevoerd. De rapporten naar aanleiding van de visitaties zijn openbaar. De laatste visitatie heeft in 2018 plaats gevonden. Er had dus in 2023 weer een visitatie moeten plaats vinden. Daarover is echter niets bekend.
Het CBS geeft wat betreft de veiligheidsregio’s alleen vergelijkende cijfers over reactietijden bij brand meldingen. De Vr ZW wijkt op dat punt niet noemenswaardig af van de gemiddelden in het land.
De door of namens het rijk uit te voeren visitaties (die dus in 2023 hadden moeten plaatsvinden) hadden waarschijnlijk een beter beeld geven van de prestaties. Bij de visitatie van 2018 werd gesteld dat de processen: “melding en alarmering” en “overdracht nafase” voor verbetering in aanmerking kwamen.

Voor de beoordeling van de kosten van Vr ZW kan de raad gebruik maken van de jaarrekening van de Vr ZW. De kosten kunnen vergeleken worden met de begroting en met de kosten van het voorgaand jaar. Andere normen ontbreken. Volgens art. 56 van de Wet Veiligheidsregio’s zijn de veiligheidsregio’s gehouden ieder 3 jaar een kostenvergelijking tussen de regio’s uit te voeren. In 2022 heeft het bureau Cebeon een vergelijking van de totale kosten uitgevoerd. Daaruit bleek, dat de Vr ZW één van de duurste veiligheidsregio’s. Kleine veiligheidsregio’s missen economies of scale, waardoor zij duurder uit kunnen vallen. Echter, van de 5 kleinste regio’s (wat betreft inwoneraantal) is alleen Zuid-Holland Zuid duurder per inwoner. Daarnaast is als mogelijke oorzaak van het hoge kostenniveau genoemd dat de Vr ZW relatief veel brandweerposten heeft, wat kostenverhogend is. Nadere analyse wijst echter uit, dat de Vr ZW onder het gemiddelde zit wat betreft het aantal brandweerposten. Het aantal dienstverbanden in relatie tot het aantal inwoners van de Vr ZW lijkt een betere verklaring.
De volgende (wettelijk verplichte) kostenanalyse van de veiligheidsregio’s, die in 2025 zou moeten plaatsvinden kan wellicht een sluitende verklaring voor het kostenverschil geven.

Wat betreft de toekomstige ontwikkelingen mag verwacht worden dat de resultaten van de Commissie Mulder zullen leiden tot aanpassing van de Wet Veiligheidsregio’s. De voortdurende discussie over de

rechtspositie van vrijwillige brandweerlieden zal waarschijnlijk leiden tot afschaffing van kazernering en consignering voor vrijwilligers. Het is nog niet duidelijk welke financiële consequenties deze ontwikkelingen met zich mee zullen brengen.

3. Bevindingen GGD Zaanstreek-Waterland

GGD Zaanstreek- Waterland (gemeenschappelijke regeling)

Vestigingsplaats: Zaandam

Website: www.ggdzw.nl

Deelnemende gemeenten: Zaandam, Purmerend, Edam-Volendam, Waterland, Oostzaan, Landsmeer, d.w.z. de regio Zaanstreek-Waterland

3.1 Wet Publieke Gezondheid

Art. 2.1: Het college van burgemeester en wethouders bevordert de totstandkoming en de continuïteit van en de samenhang binnen de publieke gezondheidszorg en de afstemming ervan met de curatieve gezondheidszorg en de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen.

Art. 5.1: Het college van burgemeester en wethouders draagt zorg voor de uitvoering van de jeugdgezondheidszorg[5].

Art.5a.1: Het college van burgemeester en wethouders draagt zorg voor de uitvoering van de ouderengezondheidszorg.

Art. 6.1: Het college van burgemeester en wethouders draagt zorg voor de uitvoering van de algemene infectieziektebestrijding (…)

Art.14.1: Ter uitvoering van bij of krachtens deze wet opgedragen taken dragen de colleges van burgemeester en wethouders van gemeenten die behoren tot een regio als bedoeld in de Wet veiligheidsregio's, via het treffen van een gemeenschappelijke regeling zorg voor de instelling en instandhouding van een regionale gezondheidsdienst in die regio.

Art.14.2: Bij de regeling, bedoeld in het eerste lid, wordt een openbaar lichaam ingesteld met de aanduiding: gemeentelijke gezondheidsdienst.

Art.15.1: Het college van burgemeester en wethouders draagt er zorg voor dat de gemeentelijke gezondheidsdienst beschikt over deskundigen op de volgende terreinen:

a. Sociale geneeskunde,
b. Epidemiologie,
c. Sociale verpleegkunde,
d. Gezondheidsbevordering en
e. Gedragswetenschappen.

3.2 Kenmerken GGD Zaanstreek-Waterland

Bestuur
Het algemeen bestuur van de GGD Zaanstreek-Waterland (GGD ZW) bestaat uit 7 wethouders (doorgaans de portefeuillehouder volksgezondheid), waaronder de heer B. ten Have voor de gemeente Landsmeer. Het dagelijks bestuur bestaat uit 3 leden van het algemeen bestuur en een ambtelijk secretaris. Landsmeer is niet vertegenwoordigd in het dagelijks bestuur. De grotere gemeenten in de regio hebben hier de leiding.

[5] Opmerking: de gemeente Landsmeer beschikt als enige gemeente in de regio Zaanstreek-Waterland niet over een school met een vignet "Gezonde School". Ter vergelijking: Oostzaan en Waterland hebben er ieder drie. De Gezonde School-aanpak helpt scholen structureel te werken aan een gezonde leefstijl van leerlingen.

Regionale visie op gezondheid Zaanstreek - Waterland[6]
(onderstrepingen, Rekenkamer)
"We willen als gemeenten binnen de regio samenwerken vanuit een gedeelde visie en wederzijdse solidariteit, met oog voor de eigenheid van de verschillende gemeenten. Onze inwoners zijn het uitgangspunt in onze aanpak in wat wij doen in de dorpen en steden in de regio Zaanstreek-Waterland. Onderwerpen die contextrijk zijn, willen we zo dicht mogelijk bij onze inwoners organiseren. (……) Vragen en kansen zijn het uitgangspunt, niet de interne ordening, regels of procedures. Onze inwoners zijn het uitgangspunt in onze aanpak. We organiseren hulp dichtbij, vanuit de vragen en kansen, op maat."

"We benaderen gezondheid niet alleen vanuit medische invalshoek maar vanuit een brede kijk op hoe inwoners zijn, leven en zich voelen. De Gemeentelijke Gezondheidsdienst Zaanstreek-Waterland (GGD ZW) is op het gebied van publieke gezondheid de belangrijkste uitvoerende organisatie in onze regio. De GGD heeft in de afgelopen jaren meerdere taken in uitvoering gekregen, zowel wettelijke taken (bijvoorbeeld aanpak COVID) als niet-wettelijke taken, maar ook Veilig Thuis en Jeugdgezondheidszorg. (…) GGD ZW ontwikkelt zich nu van een autonome zorgorganisatie naar een uitvoeringsorganisatie aangestuurd door de gemeenten."

Omvang
Op 31-12-2022 werkten bij de GGD ZW 497 mensen (excl. 308 externen).
De baten in 2022 bedroegen € 26.879.620,- (excl. € 25.390.425,- voor corona gerelateerde activiteiten, die geheel door de rijksoverheid werden vergoed). De regio Zaanstreek-Waterland telde op 01-01-2022 340.777 inwoners, Landsmeer 11.560.
Opmerking: recentere cijfers waren op de website van de GGD ZW niet beschikbaar.

In de begroting 2024 van de GGD is een bedrag van € 612.000,- als te ontvangen bijdrage van de gemeente Landsmeer opgenomen. In de begroting van Landsmeer zelf komen wij overigens een bedrag van € 622.000,- tegen.

Specialisaties:
105 medewerkers houden zich bezig met *strategie en ontwikkeling*[7])
81 medewerkers met *bedrijfsvoering*
8 medewerkers met *toezicht*
243 medewerkers met *preventie en zorg*
223 externen met corona (en 453 externen)
85 externen zijn belast met GGD-diensten

Politiek belang
Bestuurlijk belang: Jaarlijkse bijdrage en gemeentelijke vertegenwoordiging in het algemeen bestuur in het kader van primaire ziektepreventie, jeugd en ouderenzorg en infectieziekten.

Openbaar belang: Uitvoering van de gemeentelijke taken op het gebied van primaire ziektepreventie, jeugd- en ouderenzorg en infectieziekten alsmede het leveren van een bijdrage aan de publieke gezondheidszorg.

Ontwikkelingen: De GGD gaat meer met de gemeentes samenwerken om invulling te geven aan hun taken.

Risico's: Als zich in de regio calamiteiten voordoen, die een bedreiging vormen voor de volksgezondheid (bijvoorbeeld uitbraak infectieziekte) of in het kader van de rampenbestrijding inzet vragen van de GGD, zullen hieruit extra kosten voortvloeien.

[6] Vastgesteld door het algemeen bestuur op 19 januari 2023
[7] Vraag: Zouden er geen kostenbesparingen op *strategie, ontwikkeling en bedrijfsvoering* mogelijk zijn, wanneer GGD's meer gaan samenwerken?

3.3 Informatievoorziening naar de raad toe

Er is een verandering opgetreden in de manier waarop de GGD ZW de raad informeert. Zo is de directeur aanwezig geweest bij de raad om het nieuwe beleid uiteen te zetten en wordt de raad momenteel frequenter geïnformeerd over actuele zaken. Uit de interviews met raadsleden is het de rekenkamer ook gebleken, dat dit gewaardeerd wordt. De nieuwe wetgeving over gemeenschappelijke regelingen zorgt ook voor betere betrokkenheid van de raad bij deze organisaties. De raad is nog niet gepositioneerd in een adviescommissie van raadsleden, waartoe de wijzigingen op de Wet op de Gemeenschappelijke regelingen de mogelijkheid biedt. Purmerend en Zaanstad zijn dominant in de GR.

Verder ontvangt de raad de jaarrekening en eenmaal per 4 jaar het visiedocument van de GGD ZW. De begroting van de GGD ZW komt in de raad aan de orde; hierop kan de raad een zienswijze indienen.

Jaarverslag GGD Zaanstreek-Waterland
Het laatst verschenen jaarverslag is van 2022. Het jaarverslag over 2023 was ten tijde van het schrijven van dit rapport nog niet beschikbaar. Het jaarverslag is in principe openbaar. Op de site van de GGD-ZW wordt echter alleen een “Publieksjaarverslag” gepresenteerd, dat slechts summiere financiële informatie biedt.
De gemeentelijke bijdragen voor 2022 waren als volgt:

Programma’s	Kosten Landsmeer	Totaal regio	% Landsmeer	Kostenverdeling
Programma 1 MSA[8]	38.383	1.132.960	3,4%	Naar rato aantal inwoners
Programma 2 AGZ[9]	47.033	1.388.279	3,4%	Naar rato aantal inwoners
Programma 2 MGZ[10]	26.706	1.196.446	2,2%	Naar rato aantal meldingen
JGZ[11]	380.709	10.599.017	3,6%	Naar rato aantal jongeren
Totale bijdrage	492.831	14.316.702	3,4%	

Tabel 3, Gemeentelijke bijdragen aan GGD ZW. Bron Jaarverslag GGD ZW 2022

Het blijkt dus, dat Landsmeer relatief iets meer jongeren heeft dan de rest van de regio. Er zijn relatief minder meldingen Maatschappelijke gezondheidszorg gedaan dan in de rest van de regio.
Deze opstelling omvat niet de kosten van coronazorg. Die bedroegen in 2022 circa € 25,4 miljoen en zijn geheel gefinancierd door het rijk.
Duidelijk is te zien, dat van de normale GGD-taken de Jeugdgezondheidszorg de meeste middelen vraagt. Dat omvat de volgende basistaken:

- Jeugd Basisonderwijs
- Jeugd Voortgezet Onderwijs
- Rijksvaccinatieprogramma
- Zorgcoördinatie kindgericht
- Speciaal Onderwijs
- Opvoedingsondersteuning en groepsvoorlichting
- Inloopspreekuren en telefonische bereikbaarheid
- Calamiteiten op school Er zin
- Prenatale en postnatale zorg
- Opvoedspreekuur en ondersteuning
- Coördinatie netwerk Integrale Vroeghulp

[8] Monitoren, Signaleren en Adviseren
[9] Algemene Gezondheidszorg
[10] Maatschappelijke gezondheidszorg
[11] Jeugd gezondheidszorg

De jaarrekening wordt gecontroleerd door een (toegelaten) accountant. Naast het certificeren van de jaarrekening brengt de accountant ook een zogenaamde “management letter” uit, waarin hij opmerkingen maakt over de administratieve organisatie en interne controle. Daar staan vaak voor een toezichthouder interessante opmerkingen in. Het algemeen bestuur heeft echter geen inzage in de management letter. Dat is wel wenselijk[12]. Ook (een selectie van) raadsleden zouden er inzage in moeten hebben. Dat kan bij de eventuele instelling van een regionale adviescommissie van raadsleden, waartoe de wijzigingen van de Wet Gemeenschappelijke regelingen mogelijkheden biedt wellicht gerealiseerd worden.

3.4 Publieke informatie

Gezondheidsmonitor CBS 2022

	Landsmeer	Zaanstreek/Waterland	Nederland
Ervaren gezondheid (goed/zeer goed)	76,4%	68,0%	70,0%
Idem senioren (>65 jaar)	66,3%	58,4%	60,9%
Eén of meer langdurige aandoeningen	33,4%	33,0%	33,0%
Idem senioren	46,9%	47,3%	47,0%
Overgewicht	35,8%	36,7%	34,6%
Idem senioren	41,4%	42,1%	40,3%
Ernstig overgewicht (obesitas)	12,1%	17,1%	13,7%
Idem senioren	18,4%	18,8%	17,2%
Voldoet aan bewegingsrichtlijn	45,0%	45,5%	47,5%
Idem senioren	41,5%	37,7%	38,9%
Rokers	15,4%	16,1%	16,6%
Idem senioren	7,9%	9,2%	9,3%
Voldoet aan alcoholrichtlijn	36,0%	42,5%	42,5%
Idem senioren	43,7%	49,6%	52,0%

Tabel 4, Gezondheid inwoners Landsmeer t.o.v. regio en geheel Nederland. Bron CBS 2022

Conclusie: de bewoners van de regio Zaanstreek-Waterland scoren slechter dan geheel Nederland op: ervaren gezondheid, overgewicht, obesitas en het voldoen aan de bewegingsrichtlijn. Landsmeer scoort daarentegen duidelijk beter dan heel Nederland op ervaren gezondheid. Vooral de senioren scoren beter dan geheel Nederland op obesitas. Zij scoren ook relatief goed op de bewegingsrichtlijnen en hebben relatief weinig rokers. De samenstelling van de bevolking qua leeftijd en sociaal/culturele achtergrond zal ongetwijfeld zijn invloed hebben.

[12] Blijkens de ambtelijke reactie is dit reeds het geval

Waar staat je gemeente?

	Landsmeer	Amsterdam	Nederland
Gebruik huisartsenzorg	80,6%	77,7%	76,3%
Gebruik wijkverpleging	2,4%	2,8%	3,4%
Levensverwachting	83,0 jaar	81,9 jaar	81,8 jaar
Gebruik mantelzorg	17,0%	12,1%	13,5%
Voldoende beweging	48,5%	53,8%	50,4%
Overgewicht	47,6%	45,3%	49,4%
Probleemschulden	6,1%	8,2%	7,9%

Tabel 5, gezondheid beïnvloedende factoren inwoners Landsmeer, Amsterdam en geheel Nederland, bron VNG 2020/2021

Conclusies: Inwoners van Landsmeer maken relatief meer gebruik van huisartsenzorg dan de inwoners van Amsterdam én de inwoners van geheel Nederland. Zij maken minder gebruik van wijkverpleging, maar meer van mantelzorg. Zij hebben minder beweging, maar scoren beter qua levensverwachting. Wat betreft overgewicht scoren zij beter dan geheel Nederland, maar minder dan Amsterdam.
Probleemschulden (een mogelijke oorzaak van een slechte gezondheid) komen duidelijk minder voor in Landsmeer.
Op basis van deze (beknopte) analyse zou verwacht mogen worden, dat de door de GGD ZW (dan wel de betrokken gemeentes) relatief veel aandacht wordt besteed aan bestrijding overgewicht. Voor Landsmeer lijkt vooral het ontmoedigen van alcoholmisbruik relevant.

Benchmark GGD's 2021[13]

	gemiddeld	Zaanstreek-Waterland
Bijdrage GGD per inwoner	€ 27,70	€38,36
Vacatures (werkelijke fte's<-> begrote formatie)	gering	-146,36[14]
Ziekteverzuim	5,4%	4,4%
Fte's epidemiologie (per 100.000 inwoners)	0,6	0,7
Fte's THZ[15] (per 100.000 inwoners)	0,2	0,1
Fte's medische milieukunde (per 100.000)	0,44	0,42
Fte's gezondheidsbevordering (per 100.000)	0,55-3,24	1,06
Fte's JGZ[16] (per 100.000 jeugdigen)	99,56[17]	105,66
Aantal TBC-gevallen	3204	5602
Jaarlijkse oefeningen crisisteam	3	0
Betrokkenheid bij dementieprogramma's	0-100%	0
Meldingen huiselijk geweld (per 100.000 inwoners)	0-11,79	11,79

[13] Dit is de laatst gepubliceerde benchmark.
[14]) dit moet wel een foutje zijn.
[15]) Technische Hygiëne Zorg
[16]) Jeugdgezondheidszorg
[17]) hier ligt dus wel een belangrijke nadruk op.

Zuigelingen in Rijksvaccinatieprogramma	91,5%	93,8%
Aantal lijkschouwingen	0-150	0
Sectoren waar THZ wordt aangeboden	3-8	3
Onderzoeken THZ bij kinderopvang	> 100	77,54

Tabel 6 Benchmark GGD's. Bron: GGD GHOR Nederland, 2021

De benchmarks van GGD DHOR Nederland zouden om de twee jaar gepubliceerd worden. De laatste dateert echter van 2021, dat wil zeggen dat 2023 is overgeslagen. In 2025 zou weer een benchmark moeten verschijnen. Uit de benchmark van 2021 zijn de volgende conclusies te trekken: De GGD ZW is een relatief dure GGD (5e in rangorde). Dat is niet duidelijk terug te vinden in de bezetting en de geregistreerde activiteiten. Een oorzaak zou eventueel kunnen liggen in het negatieve aantal vacatures ten opzichte van de begrote formatie, maar het is niet duidelijk hoe dit gegeven is ontstaan. Qua fte's per 100.000 inwoners zit de GGD ZW fors hoger bij JGZ en iets hoger bij epidemiologie. Bij THZ, gezondheidsbevordering is de bezetting lager dan gemiddeld. Qua activiteiten valt op, dat de GGD ZW minder dan gemiddeld scoort bij oefeningen crisisteam, betrokkenheid bij dementieprogramma's , aantal lijkschouwingen, sectoren waar THZ wordt aangeboden en onderzoeken THZ bij kinderopvang. Het aantal gevonden TBC-gevallen en de meldingen huiselijk geweld liggen duidelijk boven het gemiddelde. Eén en ander vraagt om nader onderzoek.
De regio Zaanstreek – Waterland is relatief klein en moet toch alle specialisaties in huis hebben. Daardoor missen sommige specialisaties "economies of scale". Het verwijt valt, dat de raad zich vaak te veel op de kosten focust en te weinig op de prestaties van de GGD. Probleem is evenwel , dat de prestaties niet goed te meten zijn, terwijl "de markt" als sturend instrument hier ook geen rol speelt.

3.5 Aansturing GGD's

Bij de analyse van de aansturing en controle van de GGD's maken wij gebruik van het "Levers of Control" model van Simons[18], waarin onderscheid wordt gemaakt in vier verschillende management tools, te weten "Beliefs systems", "Boundary systems", "Interactive control systems" en "Diagnostic control systems". Zie bijlage 3 voor een nadere beschrijving van het model van Simons.

Wat betreft de GGD's is de basis voor de "beliefs systems" te vinden de beschrijvingen van missie en visie, die prominent op de websites van de GGD's zijn terug te vinden, en in de kernwaarden: "Wij werken altijd samenwerkend, pro-actief, deskundig en ondernemend". Het is zaak, dat de missie en visie ook binnen de hele organisatie gaan leven en dat ernaar gehandeld wordt. De gemeente Landsmeer is door de wethouder met de portefeuille volksgezondheid vertegenwoordigd in het algemeen bestuur van de GGD ZW. De gemeenteraad kan deze wethouder erop aanspreken, wanneer er kritiek is op de visie, missie of kernwaarden. Een vraag zou bijvoorbeeld kunnen zijn of het wel wenselijk is, dat de GGD "ondernemend" is. Wellicht is "dienstverlenend" een meer voor de hand liggende kernwaarde. De wethouder is degene, die dergelijke suggesties in het overleg met het dagelijkse bestuur en directie van de GGD Zaanstreek-Waterland ter sprake kan brengen. Ook zou uit de praktijk kunnen blijken, dat de visie, missie en kernwaarden niet altijd worden nageleefd. Ook dat zou de raad aan de verantwoordelijke wethouder kunnen voorleggen. Overigens ligt een belangrijk deel van de missie van de GGD's vast in de Wet Publieke Gezondheid.

De "boundary controls" worden voor een goed deel bepaald door de Wet Gemeenschappelijke regelingen. Daarnaast gelden voor medici gedragscodes, zoals KNMG-Gedragscode voor artsen, en richtlijnen, zoals de NHG-richtlijnen voor huisartsen en de Richtlijnendatabase voor specialisten. Bij afwijking van gedragscodes en richtlijnen kan zo nodig tegen medici en verpleegkundigen een

[18]) Robert Simons, Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal

tuchtprocedure worden ingesteld. De Wet gemeenschappelijke regelingen bevat ook richtlijnen voor het bestuur en handelswijze van het openbaar lichaam, dat een gemeenschappelijke regeling uitvoert. Eventueel geconstateerde overschrijdingen van de boundary controls kunnen aan de verantwoordelijke wethouder worden gemeld.

De Interactive control systems zijn vooral bedoeld om overleg en ideeënuitwisseling binnen de organisatie tot stand te brengen. De GGD ZW geeft aan meer te willen samenwerken met gemeentes. Dat zou er uiteindelijk toe kunnen leiden, dat ook raadsleden in het overleg worden betrokken. De wijzigingen op de Wet gemeenschappelijke regelingen biedt de mogelijkheid om per gemeenschappelijke regeling een adviesgroep van raadsleden in te stellen. In de regio Zaanstreek-Waterland is daar nog geen voldoende draagvlak voor. Dat valt te betreuren, aangezien het deelnemen aan een dergelijke adviesgroep kan betekenen, dat raadsleden deel gaan uitmaken van de interactive control systems van de GGD. In ieder geval zou het de betrokkenheid van de raad bij de GGD ZW sterk kunnen verbeteren. De leden van een dergelijke commissie zouden wellicht ook inzage kunnen krijgen in de management letter.
De belangrijkste control systems voor de raad zijn waarschijnlijk de diagnostic control systems. De jaarrekening bevat een groot aantal (verplichte) gegevens, waaruit het reilen en zeilen van de GGD kan worden afgeleid. De betrouwbaarheid van deze gegevens wordt in belangrijke mate gewaarborgd door de (eveneens verplichte) accountantscontrole. Het goed analyseren van de jaarrekening vraagt echter financieel-administratief inzicht en de nodige tijd om je goed in de cijfers in te leven, waartoe niet ieder raadslid in de gelegenheid zal zijn. Op dit vlak ligt het voor de hand, dat samenwerking wordt gezocht met de raden van de andere 6 gemeenten, die deelnemen aan de GGD ZW. Een optie zou bijvoorbeeld kunnen zijn, dat iedere raad één (of meer) raadsleden aanwijst, die zich gaan specialiseren op de GGD-ZW. De “specialisten” (ook wel “rapporteurs” genoemd) zouden daartoe ook regelmatig overleg kunnen plegen.
Een jaarrekening van een GGD is ook moeilijk te beoordelen door het non-profit karakter van de instelling en het gebrek aan normen. Het vergelijken van de verschillende GGD-instellingen in het land qua kosten en prestaties lijkt daarom een zinvolle exercitie.
De jaarrekening dient te worden gecontroleerd door een accountant, die daarover een verklaring geeft. Het is gebruikelijk, dat de accountant na zijn controle tevens een voor de directie bestemde ”management letter” uitbrengt, waarin zijn opmerkingen ten aanzien van het fungeren van de administratieve maateregelen en interne controle zijn verwoord. Aangenomen mag worden, dat het (algemeen) bestuur van de GGD ZW inzage heeft in deze management letter. Wellicht is het zinvol dat ook (geselecteerde) raadsleden de management letter kunnen inzien.

Naast de jaarrekening zijn er ook andere informatiebronnen, die inzicht geven in het functioneren van de GGD. Wij noemen: de Gezondheidsmonitor CBS, de GGD gezondheidsmonitor Zaanstreek-Waterland 2020, Waar staat je gemeente? en de Benchmark GGD’s. Een bezwaar van deze informatiebronnen is wel, dat zij vaak wat achter lopen op de recente ontwikkelingen. Op bladzijde 19-21 wordt een selectie van relevante cijfers uit deze informatiebronnen getoond.

De mogelijkheden voor de gemeentelijke rekenkamers om onderzoek te doen bij gemeenschappelijke regelingen zijn verruimd. Het ligt echter niet voor de hand, dat een rekenkamer van een kleine gemeente uitgebreid onderzoek te gaan doen bij een omvangrijke gemeenschappelijke regeling, zoals de GGD. In gezamenlijkheid met andere gemeentelijke rekenkamers liggen hier wel mogelijkheden, die in het regionale overleg van rekenkamers ter sprake kunnen worden gebracht.

3.6 Conclusies

- De raad wordt uitgebreid geïnformeerd over het reilen en zeilen van de GGD Zaanstreek-Waterland. Probleem is wel, dat het voor de raad moeilijk is in te schatten hoe goed de prestaties van de GGD's zijn. Vergelijkingsmateriaal is goeddeels niet voor handen. De benchmark GGD's van GGD-GHOR Nederland voorzag daarin, zij het in beperkte mate. Hopelijk zal het publiceren van een benchmark hervat worden met die over het jaar 2025. Periodieke visitaties, zoals wettelijk is voorgeschreven bij de veiligheidsregio's, zouden hier ook een nuttige rol kunnen spelen.
- De Wet gemeenschappelijke regelingen is per 1 juli 2022 gewijzigd. Daarbij is de mogelijkheid geopend, dat er per gemeenschappelijke regeling een adviescommissie van raadsleden uit de regio wordt ingesteld. Een dergelijke commissie kan een belangrijke rol spelen om het inzicht in en betrokkenheid bij de GGD te verbeteren. Het is teleurstellend, dat een dergelijke commissie in het werkgebied van de GGD Zaanstreek-Waterland nog niet is gerealiseerd.
- Geen enkele school in Landsmeer heeft momenteel een vignet "gezonde school". Dit in tegenstelling tot de buurgemeenten. Dat roept om enige actie van de kant van de gemeente.
- Bij de GGD ZW zijn wel erg veel medewerkers werkzaam onder de hoofden "strategie en ontwikkeling" en "bedrijfsvoering"[19]. Wellicht zijn er op dit gebied kostenbesparingen mogelijk wanneer GGD's uit verschillende regio's meer gaan samenwerken[20].
- Op de website van de GGD Zaanstreek-Waterland is een publieksjaarverslag 2022 beschikbaar. Dit jaarverslag biedt echter maar zeer summiere financiële informatie. Aanbeveling verdient om het complete jaarverslag op de site te plaatsen.
- Inwoners van Landsmeer hebben minder beweging dan die van geheel Nederland én die van Amsterdam. Stimulering van gezondheid bevorderende activiteiten lijkt wenselijk, evenals het afremmen van het gebruik van alcohol.
- De bijdrage per inwoner aan de GGD is voor inwoners van de regio Zaanstreek/Waterland duidelijk hoger dan het gemiddelde in Nederland (in 2021: € 38,36 t.o.v € 27,70). De redenen daarvoor zijn niet geheel duidelijk. Dit verdient nader onderzoek.

[19] Uit de ambtelijke reactie blijkt dat onder de noemer "strategie en ontwikkeling" en "bedrijfsvoering" ook veel medewerkers, die uitvoeren taken verrichten worden meegenomen. Een betere scheiding tussen directe en indirecte medewerkers is wenselijk.
[20] Nadere informatie leerde overigens, dat ook veel uitvoerende medewerkers on der deze noemers vallen. Het verdient aanbeveling een goede scheiding in de aanduiding van directe en indirecte medewerkers aan te brengen. Zie ook bijlage 5.

4. Bevindingen Omgevingsdienst IJmond

4.1 Algemeen

Omgevingsdienst IJmond
Vestigingsplaats: Beverwijk
website: www.odijmond.nl

Deelnemende gemeenten
- Beverwijk, Bloemendaal, Edam-Volendam, Haarlem, Heemskerk, Heemstede, Landsmeer, Oostzaan, Purmerend, Uitgeest, Velsen, Waterland, Wormerland, Zandvoort en de provincie Noord- Holland

Juridische status
Een omgevingsdienst is juridisch gezien een openbaar lichaam, waarvan de status is vastgelegd in een gemeenschappelijke regeling. In de praktijk is het een dienst waar specialisten van overheidsinstanties samenwerken.

Bestuur
Het algemeen bestuur bestaat uit de portefeuillehouders (wethouder of gedeputeerde) milieu van de 14 aangesloten gemeenten en de provincie Noord-Holland.

Het dagelijkse bestuur wordt gevormd door de portefeuillehouders milieu van de gemeenten Beverwijk, Haarlem, Heemskerk, Velsen en Wormerland.

Sinds 2 juni 2023 is Just Zandhuis directeur van Omgevingsdienst IJmond en secretaris van het dagelijks bestuur.

Omgevingswet
Tot 1 januari 2024 was de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (Wabo) maatgevend voor de omgevingsdiensten. Per 1 januari 2024 is dat de Omgevingswet. De Omgevingswet gaat over de woon-, werk- en leefomgeving. De omgevingsdienst heeft wettelijke taken op het gebied van veiligheid, luchtkwaliteit, geluid, licht, energie, afval, asbest en bodem. Het gaat daarbij om Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH-taken). Zie verder blz. 26.

Vergunningverlening
Vanaf januari 2024 staan de milieuregels voor bedrijven in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Daarvoor stonden deze regels in het Activiteitenbesluit. In het digitale landelijke Omgevingsloket kunnen bedrijven nagaan welke milieuregels er voor de werkzaamheden van het bedrijf gelden én of daarvoor een (omgevings-)vergunning nodig is.

Toezicht
De Omgevingsdienst controleert of ondernemers in het werkingsgebied van de dienst de milieuregels, die grotendeels zijn vastgelegd in de Omgevingswet, naleven. Het werkgebied van de OD IJmond omvat circa 10.000 bedrijven. Artikel 18.22 van de Omgevingswet (omgevingsdiensten met basistakenpakket of met bijzondere taken) bepaalt het volgende:
1. Bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld welke tot de uitvoeringstaak en de handhavingstaak behorende of daarmee samenhangende werkzaamheden in ieder geval aan een omgevingsdienst worden opgedragen.
2. Bij de maatregel worden omgevingsdiensten aangewezen waaraan met uitsluiting van andere omgevingsdiensten de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak wordt opgedragen voor activiteiten:
a. met betrekking tot installaties als bedoeld in bijlage I, categorie 4, bij de richtlijn industriële emissies, en

b. waarop de Seveso-richtlijn[21] van toepassing is binnen het werkgebied van de OD IJmond vallen onder het bevoegd gezag van Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied.
(Opmerking: Dit betreft de zogenoemde BRZO- en RIE-bedrijven (Besluit Risico's zware Ongevallen en Richtlijn Industriële Emissies)

Handhaving
De Omgevingsdienst controleert bedrijven in het werkgebied, soms in samenwerking met andere instanties, zoals politie en Rijkswaterstaat, op de naleving van de geldende regels. Doorgaans worden de controles van tevoren aangemeld. Er wordt daarbij gecontroleerd op milieuregels, bouw-, brandveiligheid- en drank & horecaregels.
Met de invoering van de Omgevingswet op 1 januari 2024 krijgen de provincies - en daarmee de omgevingsdiensten als uitvoerder – de bevoegdheid ook bestuurlijke boetes opleggen.

Omvang
De OD IJmond had op 32-12-2022 104 medewerkers voor onbepaalde en 28 voor bepaalde tijd.
De totale baten bedroegen in 2022 € 13.403.287. Het resultaat kwam uit op € 121.955.

Belang OD IJmond voor Landsmeer
Blijkens het Uitvoeringsprogramma 2024 van de OD IJmond worden 3,43 fte's aan Landsmeer toegewezen. Dit betreft met name bouw- en woningtoezicht. Bij een uurtarief van € 97,25 leidt dat tot een begroting van €447.288. (opmerking: in de begroting 2024 van de gemeente Landsmeer is sprake van een bedrag van € 434.027, dat structureel benodigd is voor de overgedragen taken aan de OD). In de meerjarenbegroting 2014-2017 is als jaarlijkse kosten voor Landsmeer slechts een bedrag van € 153.000 opgenomen. De taken die OD IJmond voor gemeente Landsmeer uitvoert zijn: het volledige milieutakenpakket inclusief advisering, toezicht en handhaving drank- en horecawetgeving (APV), bouw- en woningtoezicht en brandveiligheidstaken.

Financieel belang
De kosten voor de OD IJmond waren in de begroting 2023 van Landsmeer begroot op € 333.000,-.
In de meerjarenbegroting 2024-2027 is voor 2024 een bedrag vermeld van € 153.000,-.
In de begroting van de OD IJmond vinden wij:

"Landsmeer dienstverleningsovereenkomst € 293.984"

"Landsmeer dienstverleningsovereenkomst VTH Zaaksysteem applicatiebeheer € 25,149"

Tezamen wordt dat: € 319.133

Politiek belang
Het politiek belang wordt door ons geschat op vrij hoog. Er bestaat een substantieel afbreukrisico bij het niet goed functioneren van de OD IJmond. Veel door de OD IJmond uitgevoerde taken worden gezien als gemeentelijke taken. Landsmeer heeft slechts een beperkte invloed op het beleid van de OD IJmond, zij het dat de portefeuillehouder milieu zitting heeft in het algemeen bestuur van de OD.

[21] Seveso is een gemeente in Noord-Italië, waar in 1976 een milieuramp plaats vond, die werd veroorzaakt door een ontploffing in een chemische fabriek.

4.2 Wettelijke bepalingen

Omgevingswet (vervangt sinds 1 januari 2024 de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht)
Hieronder enkele interessante artikelen uit deze wet.

Artikel 1.3 (maatschappelijke doelen van de wet)
Deze wet is, met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, gericht op het in onderlinge samenhang:

a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede
b. omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en
c. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van
d. maatschappelijke behoeften

Artikel 2.1 (uitoefening taken en bevoegdheden)
1. Een bestuursorgaan van een gemeente, een provincie of het Rijk of, met inachtneming van de Waterschapswet, van een waterschap oefent zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet uit met het oog op de doelen van de wet, tenzij daarover specifieke regels zijn gesteld.
2. Het bestuursorgaan houdt daarbij rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen.

Artikel 2.3 (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden)
1. De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.
2. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:
a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of
b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Artikel 2.4 (omgevingsplan)
De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.

Artikel 2.8 (delegatie)
De gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten kunnen de bevoegdheid tot het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapverordening of de omgevingsverordening delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap respectievelijk gedeputeerde staten.

Artikel 18.20 (zorg kwaliteit uitvoering en handhaving)
1. De betrokken bestuursorganen dragen zorg voor een goede kwaliteit van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak.
2. Provinciale staten kunnen regels stellen over de uitoefening van deze taken door gedeputeerde staten.
3. De gemeenteraad kan regels stellen over de uitoefening van deze taken door het college van burgemeester en wethouders.

Artikel 18.22 (omgevingsdiensten met basistakenpakket of met bijzondere taken)
1. Bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld welke tot de uitvoeringstaak en de handhavingstaak behorende of daarmee samenhangende werkzaamheden in ieder geval aan een omgevingsdienst worden opgedragen.
2. Bij de maatregel worden omgevingsdiensten aangewezen waaraan met uitsluiting van andere omgevingsdiensten de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak wordt

opgedragen voor activiteiten:
a. met betrekking tot installaties als bedoeld in bijlage I, categorie 4, bij de richtlijn industriële emissies, en
b. waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is[22]

Artikel 18.23 (kwaliteit basistakenpakket omgevingsdiensten)

1. Om een goede kwaliteit van de uitoefening van de uitvoeringstaak en de handhavingstaak door de omgevingsdiensten te waarborgen:
a. stelt de gemeenteraad regels over de uitoefening van deze taken of de daarmee samenhangende werkzaamheden, bedoeld in artikel 18.22, eerste lid, die in opdracht van het college van burgemeester en wethouders worden uitgevoerd,
b. stellen provinciale staten regels over de uitoefening van deze taken of de daarmee samenhangende werkzaamheden, bedoeld in artikel 18.22, eerste lid, die in opdracht van gedeputeerde staten worden uitgevoerd.
2. Per omgevingsdienst en voor de op grond van artikel 18.22, tweede lid, aangewezen omgevingsdiensten worden uniforme regels vastgesteld. (Opmerking: dit artikel is nieuw.)
(*Merk op, dat in lid 1a een taak van de gemeenteraad wordt beschreven*)

Artikel 18.24 (tweejaarlijks onderzoek doeltreffende uitvoering en handhaving)

1. In opdracht van Onze Ministers die het aangaat wordt elke twee jaar onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid van:
a. de wijze waarop de verplichting, bedoeld in artikel 18.20, eerste lid, wordt nageleefd, en
b. de regels, bedoeld in de artikelen 18.20, tweede en derde lid, en 18.23, eerste lid.
2. Als naar het oordeel van Onze Ministers die het aangaat uit het onderzoek blijkt dat de wijze van naleving van die verplichting of die regels onvoldoende doeltreffend is, kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld die voor deze regels in de plaats komen of die deze aanvullen.
(*Opmerking: Ook dit artikel is nieuw en biedt additionele waarborgen voor een goede uitvoering van de uitvoerings- en handhavingstaken van de OD*)

Naast de Omgevingswet is de *Wet gemeenschappelijke regelingen* van belang, per 1 juli 2022 gewijzigd is met de bedoeling om volksvertegenwoordigers, waaronder gemeenteraadsleden, meer invloed op de besluitvorming van deze samenwerkingen en betere controlemogelijkheden te bieden.

Dat omvat de volgende faciliteiten:

- De raden van de deelnemende gemeenten kunnen een zienswijze naar voren brengen voorafgaand aan het nemen van een besluit door het bestuur van de gemeenschappelijke regeling.
- Er moeten afspraken gemaakt worden - voor zover dat niet het geval was – over een periodieke evaluatie van de gemeenschappelijke regeling.
- Het college moet de raad actief informeren over alles wat in het algemeen bestuur

van de gemeenschappelijke regeling gebeurt, voor zover het college dit van belang acht voor de raad.

- Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling dient de raad alle inlichtingen te verstrekken, die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun taken.
- Er kan - op voorstel van de raden van de deelnemende gemeenten gezamenlijk- een adviescommissie worden ingesteld, die het algemeen bestuur van advies kan voorzien, de besluitvorming van de raden van de deelnemende gemeenten met betrekking tot de regeling kan voorbereiden of de raden van advies kan voorzien.

[22] In de gemeente Landsmeer bevinden zich geen installaties, waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is.

4.3 Verantwoordingsdocumenten

Jaarverslag 2022

Personeelsbeleid

Het personeelsbestand is in 2022 op peil gebleven. De formatie van de OD-IJmond was volgens de begroting 114,7 met een realisatie van 121,7 fte. Er is zelforganisatie geïntroduceerd. (zelfsturende teams). De kernwaarden, die worden gehanteerd zijn: respect, vertrouwen, lef, contact en innovatie. (Opmerking: Dit kan leiden tot een prettige werkomgeving, maar de vraag is of dit ook tot goede dienstverlening en goede vergunningverlening, toezicht en handhaving leidt. Bij de dienstverlening en vergunningverlening is kwaliteitscontrole van belang en bij toezicht en handhaving lijken strak toezicht en stipte handhaving op zijn plaats te zijn.)

De arbeidssatisfactie is 84% tegen 68% landelijk. (Opmerking: de klanttevredenheid is niet gemeten) De kosten bestaan voor het grootste deel uit personeelskosten (87%). De OD IJmond beschikt over een eigen academie, waar inmiddels een paar honderd cursisten door eigen mensen zijn opgeleid tot milieu-inspecteur. De cursisten zijn voornamelijk zij-instromers en schoolverlaters. Nog 50 mensen uit de opleiding zijn in dienst (Opmerking: Op zich een goed initiatief om personeelsschaarste te lijf te gaan, maar kost waarschijnlijk wel erg veel arbeidsuren en dus geld.). De directeur is - volgens plan - per 1 juni 2023 vertrokken. Volgens de bestuursvoorzitter is de OD IJmond een sterke, initiatierijke en volhardende organisatie. Dat is voor een belangrijk deel te danken aan de vertrokken directeur.

Toezicht op energielabels

Per 1 januari 2023 moeten alle kantoorgebouwen en van > 100m^2 9in het land minimaal een energielabel C hebben. Van de 63.000 kantoren in Nederland die C-labelplichtig zijn, heeft 54% geen geldig label, 12% heeft een label D of lager en 53% heeft geen energielabel. Hier ligt dus een belangrijke taak voor omgevingsdiensten. Vaak is met led-lampen en zonnecollectoren al snel een C-label te verkrijgen.

Management letter

De uitkomsten van de accountantscontrole en met name de bevindingen op het gebied van de administratieve organisatie en interne controle zijn verwerkt in de managementletter, die alleen aan het dagelijks bestuur verstrekt wordt. Het algemeen bestuur krijgt daar een samenvatting van. De raad krijgt deze brief niet in handen.

Uitgevoerde werkzaamheden voor de gemeente Landsmeer

Volgens het jaarverslag 2022 heeft de OD IJmond in 2022 opdrachten betreffende de volgende onderwerpen afgerond met bijbehorende frequentie:

milieu `	60 (niet nader gespecificeerd)
calamiteiten	4
evenementen advies	8
evenementen bezoek	2
brand	35
alcohol	3
meldingen asbest	46
bezoeken asbest	24
meldingen Wbb[23]	67
bezoeken Wbb	35
meldingen Bbk[24]	15
bezoeken Bbk	6
klachten	9

[23] Wbb staat voor Wet bodembescherming, de melding heeft betrekking op verontreiniging grondwater.
[24] Bbk staat voor Besluit bodemkwaliteit, melding van gebruik van grond of baggerspecie is verplicht.

(Opmerking: een nadere specificatie van deze taken ontbreekt)

4.4 Relevante rapporten over omgevingsdiensten

Relevante rapporten over omgevingsdiensten

Handhaven in het duister
De aanpak van milieucriminaliteit en – overtredingen, deel 2

Algemene Rekenkamer, 2021:
“Milieucriminaliteit en -overtredingen kunnen veel schade opleveren aan mens en milieu. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) becijfert de schade op enkele miljarden euro’s per jaar (ILT, 2020a). Naleving van de regels door bedrijven en effectief toezicht hierop is dan ook van groot belang. We hebben dit onderzocht onder 482 BRZO-bedrijven en zogeheten net-niet BRZO-bedrijven, vernoemd naar het Besluit risico’s zware ongevallen. Het gaat om bedrijven die met een grote hoeveelheid gevaarlijke stoffen omgaan en daarom vanuit milieuoogpunt speciale aandacht verdienen.”
“We concluderen op basis van ons onderzoek dat het stelsel van toezicht en handhaving om milieucriminaliteit en –overtredingen tegen te gaan onvoldoende functioneert.
Door de gebrekkige informatie tasten toezichthouders, handhavers en bewindspersonen in het duister.”
“Uit het onderzoek blijkt dat de 20.000 inspecties in 5 jaar niet risicogericht zijn gehouden. Gemiddeld krijgt elk bedrijf 8 inspecties per jaar, maar in de praktijk varieert dit aantal sterk. Bij het merendeel van de bedrijven komen nauwelijks inspecteurs langs, terwijl bij tientallen van deze bedrijven het risico op een overtreding hoog is. Dat gaat ten koste van de effectiviteit van de aanpak van milieucriminaliteit en -overtredingen.”
“We bevelen aan om de uitkomsten van inspecties openbaar te maken en te delen met het publiek, opdat openbaar bekend is welke bedrijven zich wel en niet houden aan de regels en discussie hierover minder een zaak van speculatie is.”
Opmerking: De OD IJmond is geen BRZO Omgevingsdienst. Het rapport heeft derhalve waarschijnlijk geen betrekking op werkzaamheden verricht door de OD IJmond. Dat neemt niet weg, dat de effectiviteit van de uitgevoerde VTH-taken van Omgevingsdiensten zich moeilijk laat controleren.
De volgens Artikel 18.24 van de Omgevingswet door de Rijksoverheid uit te voeren tweejaarlijkse onderzoeken naar doeltreffende uitvoering en handhaving kunnen additionele waarborgen bieden voor de kwaliteit daarvan.

Eindrapport ‘Om de leefomgeving’ d.d. 4 maart 2021 van de adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) in het milieudomein, onder voorzitterschap van de heer J.J. van Aartsen.

De commissie is van oordeel dat het stelsel niet goed functioneert en niet voldoet aan de oorspronkelijke bedoeling van de commissie-Mans[25]. De verbeteringen in de toepassing en uitvoering van het omgevingsrecht sinds de commissie-Mans leveren onvoldoende resultaat op. Het stelsel wordt - nog steeds- gekenmerkt door fragmentatie en vrijblijvendheid. Het belangrijkste gevolg is dat omgevingsdiensten hun rol niet kunnen invullen zoals de bedoeling is.

De commissie adviseert de volgende maatregelen:
a. De ondergrens voor de omvang van de omgevingsdiensten verhogen
b. Kwaliteit verbeteren en afstemmen op aard van inrichtingen
c. Meer prioriteit, capaciteit en inzet voor strafrechtelijke handhaving en vervolging.
d. Hetzelfde basistakenpakket voor elke omgevingsdienst

[25] De commissie Mans (rapport 'De tijd is rijp') deed onderzoek naar de uitvoering van de VTH-taken. Ze adviseerde in 2008 om uitvoeringskennis en expertise te bundelen in uitvoeringsdiensten, die meer onafhankelijk van het bestuur zouden staan, wat tot instelling van de omgevingsdiensten heeft geleid.

e. Landelijke normfinanciering[26] in plaats van lokale outputfinanciering[27]
f. Verplichting tot informatie-uitwisseling en investeren in kennisontwikkeling en kennisdeling
g. Eén uitvoerings- en handhavingsbeleid, en één uitvoeringsprogramma op basis van één risicoanalyse per regio
h. Versterking van de positie van de directeur door verplicht mandaat en herzien van de benoemingsprocedure
i. Inrichten van Rijkstoezicht op omgevingsdiensten
j. Advisering en uitvoeringstoets door omgevingsdiensten over omgevingsplannen

Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
Vereniging Nederlandse Gemeenten (reactie op "Om de leefomgeving, Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur")
"Wij zijn positief over de adviezen die richten op het verbeteren van de kwaliteit van uitvoering, zoals de kennis- en ICT-infrastructuur (advies F) alsook extra inzet op milieucriminaliteit (advies C).
Echter, wij zien ook dat de adviezen gericht op de vorm (advies A, D, E, H en J) de knelpunten niet oplost, maar vergroot:

- de democratische legitimatie en de positie van raadsleden wordt verzwakt door het verder op afstand plaatsen van de omgevingsdiensten;
- het op afstand plaatsen hindert ook de integraliteit van de lokale afweging op de ruimtelijke ordening en leefomgeving;
- de samenwerking in de regio komt onder druk te staan."

Omgevingsdiensten in Beeld
Twijnstra Gudde, 1 september 2021
Dit rapport is het resultaat van een poging om meer data over de prestaties van omgevingsdiensten te verzamelen. Er worden in dit rapport veel cijfers gepresenteerd, maar die lenen zich nauwelijks om prestaties te vergelijken of te dienen als basis voor nadere onderzoeken.

Per jaar wordt € 570 miljoen uitgegeven aan toezicht op ruim 350.000 bedrijven en vergunningverlening aan circa 15.000 bedrijven. De Omgevingsdiensten tellen 4.600 werknemers.

De begroting van de OD IJmond is op 6 (van de 29 Omgevingsdiensten) na de laagste. De OD IJmond heeft op 8 na de laagste personeelsbezetting. Het blijkt dat in de regio IJmond nog niet alle (95,33%) BTP-taken[28] zijn door de gemeenten in de regio aan de OD IJmond overgedragen.

Verder blijkt, dat de OD IJmond administratief geen onderscheid kan maken tussen werkzaamheden onder de noemer van BTP-taken en overige (m.n. adviserende) taken. Hierdoor zijn de cijfers van OD IJmond niet in alle gepresenteerde cijferopstellingen en grafieken terug te vinden.
OD IJmond heeft 6 fte's voor BOA's. Dat is ten opzichte van het totale aantal fte's relatief veel.

Opmerking: Uit dit onderzoek kunnen geen conclusies getrokken worden over de effectiviteit en de efficiency van de Omgevingsdiensten. Mogelijk Is nieuw onderzoek noodzakelijk, maar het is waarschijnlijker, dat de OD's zich door een grote variatie in typen ondernemingen per regio daar niet goed voor lenen. Dan kunnen de prestaties van een OD niet afgeleid worden uit een tabel, maar zal uitgebreid onderzoek ter plaats moeten worden uitgevoerd, waar Twijnstra Gudde voor pleitte en wat nu ook in de nieuwe wetgeving in de vorm van een tweejarig onderzoek door of namens het Rijk in de Omgevingswet is opgenomen.

[26] het rijk is dan verantwoordelijk voor het definiëren van de minimaal noodzakelijke middelen ter uitvoering van de basistaken.
[27] financiering op basis van geleverde c.q. te leveren prestaties.
[28] Basis Taken Pakket

4.5 Aansturing Omgevingsdiensten

Bij de analyse van de aansturing en controle van de Omgevingsdiensten maken wij gebruik van het "Levers of Control" model van Simons[29], waarin onderscheid wordt gemaakt in vier verschillende management tools, te weten "Beliefs systems", "Boundary systems", "Interactive control systems" en "diagnostic control" systems. Zie bijlage 3 voor een nadere beschrijving van het model van Simons.

Wat betreft de Omgevingsdienst IJmond is de basis voor de "beliefs systems" te vinden de beschrijvingen van missie en visie, die prominent op de website van OD IJmond zijn terug te vinden.

Missie: "Wij dragen bij aan het bereiken en in stand houden van een veilige en duurzame fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit binnen ons werkgebied. Daarbinnen inspireren wij burgers en bedrijven tot het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Het resultaat is een landelijk vooruitstrevende en toekomstbestendige voorbeeldorganisatie waar partners met vertrouwen mee samenwerken."

Visie: "Wij werken, als onderdeel van het openbaar bestuur, samen met burgers, bedrijven en overheden aan een evenwichtige en duurzame ontwikkeling van onze leefomgeving. Naast vergunningverlening, toezicht en handhaving bij bedrijven, adviseren wij over de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving en duurzaamheid binnen het ruimtelijke domein."

"In de uitvoering van onze taken vervullen wij een proactieve, regisserende en vooral verbindende rol. Als procesregisseur met kennis van zowel inhoud als uitvoering bevorderen wij een integrale aanpak binnen het ruimtelijk domein en koppelen wij de juiste partijen aan elkaar. Daarbij is kwalitatieve en adequate dienstverlening leidend.

"Initiatieven van burgers en bedrijven vragen van ons een open houding, gericht op wederzijds vertrouwen. Als kennisorgaan anticiperen wij hierop en faciliteren met een helder inzicht in het speelveld, binnen de kaders van de wet- en regelgeving. Via deze werkwijze bouwen wij, namens onze gemeenten en provincie, elke dag aan een landelijk vooruitstrevende en toekomstbestendige voorbeeldorganisatie."

Opmerkingen:
De beliefs systems dienen uitgedragen en opgevolgd worden binnen de organisatie.
De termen "Voorbeeldorganisatie, vertrouwen, samenwerking en verbindend, dienstverlening" e.d. lijken niet zo goed te passen niet bij de hoofdtaken van een omgevingsdienst, te weten: vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ook de kernwaarden: "respect, vertrouwen, lef, contact en innovatie", die in het jaarverslag naar voren komen, duiden op een wellicht te toegevende en te weinig kordate houding bij de uitvoering van de VTH-taken. Omgevingsdiensten dienen zonder aanziens des persoons hard op te kunnen treden tegen overtreding van milieuwetten.
De boundary controls worden voor een goed deel bepaald door de Omgevingswet, sinds 1 januari 2024 de van toepassing zijnde wetgeving, die de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht vervangt, en de wet Gemeenschappelijke regelingen, die ook richtlijnen geeft voor het bestuur en handelswijze van het openbaar lichaam, dat een gemeenschappelijke regeling uitvoert. Eventueel door raadsleden geconstateerde overschrijdingen van de boundary controls zouden aan de verantwoordelijke wethouder kunnen worden gemeld.

De Interactive Control Systems" zijn vooral bedoeld om overleg en ideeënuitwisseling binnen de organisatie tot stand te brengen. Uit de hoge mate van arbeidssatisfactie en het geringe personeelsverloop kan afgeleid worden, dat werkomgeving positief is en een open uitwisseling van ideeën mogelijk maakt. Dat biedt perspectief voor een open en directe communicatie, als basisvoorwaarde voor deze vorm van interne beheersing.

[29]) Robert Simons, Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal

Het algemeen bestuur kan daarbij een inbreng hebben om voeling met de praktijk te houden. De wijzigingen op de Wet Gemeenschappelijke regelingen bieden daarnaast de mogelijkheid een regionale adviescommissie van raadsleden in te stellen, die zeker een toegevoegde waarde kan hebben.

De belangrijkste control systems voor de raad blijven waarschijnlijk de diagnostic control systems. De jaarrekening bevat een groot aantal (verplichte) gegevens, waaruit het reilen en zeilen van de OD-IJmond kan worden afgeleid. De betrouwbaarheid van deze gegevens wordt in belangrijke mate gewaarborgd door de (eveneens verplichte) accountantscontrole. Het goed analyseren van de jaarrekening vraagt echter financieel-administratief inzicht en de nodige tijd om je goed in de cijfers in te leven, waar niet ieder raadslid de beschikking over zal hebben. Op dit vlak ligt het voor de hand, dat samenwerking wordt gezocht met de raden van de andere 13 gemeenten, die deelnemen aan de OD IJmond. Een optie zou bijvoorbeeld kunnen zijn, dat iedere raad één (of meer) raadsleden aanwijst, die zich gaan specialiseren op de OD-IJmond. De “specialisten” (of “rapporteurs) zouden daartoe ook regelmatig overleg kunnen plegen. Het gebruikmaken van de mogelijkheid om een regionale adviescommissie van raadsleden in te stellen kan de samenwerking en betrokkenheid van de raad zeker positief beïnvloeden.

De accountant presenteert na zijn controle een zogeheten management letter aan de bestuur van de OD. Daarin staan met name bevindingen ten aanzien administratieve procedures en interne controle. Alleen de leden van het dagelijks bestuur van de OD-IJmond ontvangen de management letter. De leden van het algemeen bestuur ontvangen een samenvatting. Wij pleiten ervoor, dat het algemeen bestuur de gehele management letter ontvangt. Ook de leden van de eventuele adviescommissie van raadsleden zouden hem kunnen ontvangen. Verder zou het mogelijk moeten worden, dat het algemeen bestuur en de regionale adviescommissie inzage krijgen in het wettelijk voorgeschreven door of namens het Rijk uit te voeren 2-jaarlijkse onderzoek naar (de kwaliteit van de uitvoering en handhaving.

4.6 Conclusies

De OD-IJmond is een relatief kleine omgevingsdienst. De OD-IJmond heeft op 8 (van de 29) Omgevingsdiensten na de laagste personeelsbezetting. De begroting van de OD-IJmond is op 6 na de laagste. Er zijn dus tenminste twee omgevingsdiensten, die een hogere begroting met minder personeel hebben. Dat suggereert een zekere mate van efficiency bij de OD-IJmond.

Uit het jaarverslag blijkt, dat er veel aandacht is voor het personeelsbeleid. Er wordt veel geïnvesteerd in opleiding en er wordt gestreefd naar zelfsturende teams. Dit leidt tot een goede werksfeer, die blijkt uit de relatief hoge score, die wordt gehaald op arbeidssatisfactie (84% tegen 68% landelijk). De keerzijde is, dat de opleidingsactiveiten veel geld kosten, dat gedeeltelijk niet wordt terugverdiend, omdat veel personeelsleden na hun opleiding niet lang in dient blijven.

Ook de zelfsturende teams hebben een nadeel. De toezichts- en vooral ook- de handhavingsactiviteiten zijn niet de meest aantrekkelijke taken. Er zullen regels en intern toezicht moeten zijn om te waarborgen, dat deze taken goed worden uitgevoerd. De Algemene Rekenkamer heeft in 2021 vastgesteld, dat bij zwaardere omgevingsdiensten het stelsel van toezicht en handhaving om milieucriminaliteit en dito overtredingen tegen te gaan onvoldoende functioneert. Nu leidt dat bij grotere bedrijven tot grotere problemen, maar het kan niet worden uitgesloten, dat ook kleinere omgevingsdiensten op dit punt tekort schieten. Om dit probleem te kunnen ondervangen is in de nieuwe Omgevingswet bepaald, dat er door of namens het Rijk 2-jarige inspecties naar de wijze van uitvoering van de toezichts- en handhavingstaken moeten worden uitgevoerd. Verwacht mag worden dat, het algemeen bestuur van de OD in ieder geval inzage krijgt in de resultaten van deze inspecties.
Het lijkt voor de raad zinvol om daar ook inzage in te hebben. Een andere mogelijkheid om zicht te krijgen op de prestaties van de OD-IJmond ontbreekt nagenoeg.

De Wet gemeenschappelijke regelingen is per 1 juli 2022 gewijzigd. Daarbij is de mogelijkheid geopend, dat er per omgevingsdienst een adviescommissie van raadsleden uit de regio van de omgevingsdienst wordt

ingesteld. Een dergelijke commissie kan een belangrijke rol spelen om het inzicht in en betrokkenheid bij de omgevingsdienst te verbeteren. Het is teleurstellend, dat een dergelijke commissie in het werkgebied van de OG IJmond nog niet tot stand is gekomen.

5. Aanbevelingen aan de raad en het college

De Rekenkamer adviseert de raad en het college van de gemeente Landsmeer het volgende te overwegen. Onder de tabel worden de aanbevelingen nader toegelicht.

Aanbevelingen aan de raad	Aanbevelingen aan het college
Voor elk van de drie onderzochte gemeenschappelijke regelingen één of meer raadsleden aanwijzen, die zich laten specialiseren op de betreffende regeling, gevolgd door het plannen van periodiek overleg voor deze "specialisten" of "rapporteurs".	**Veiligheidsregio** - Te vragen aan de Veiligheidsregio waar de vijfjaarlijkse visitatie van 2023 blijft en om de gemeenteraad te informeer over de stand van zaken en over het visitatierapport als deze is uitgebracht. (volgens artikel 56 Wet Veiligheidsregio's verplichte 5-jaarlijke visitaties tijdig worden uitgevoerd[30].) - Te vragen aan de Veiligheidsregio naar de planning van de verplichte driejarige kostenvergelijking van alle veiligheidsregio's en zorg ervoor dat deze tijdig worden uitgevoerd en worden gedeeld met de gemeenteraad. Let hierbij op de aanbeveling van de Rekenkamer, zoals hieronder is omschreven. (zie artikel 56 van de Wet Veiligheidsregio's)
Onderzoeken of deze GR-specialisten gezamenlijke commissies kunnen vormen met de andere specialisten in de gemeenteraden van Zaanstreek-Waterland	**GGD** - Te vragen aan de GGD of de 2-jarige Benchmark GGD-GHOR weer opgesteld en gepubliceerd kan worden voor de gemeenteraad. Mocht er een negatief antwoord van de GGD komen, dan verzoekt het college om een gemotiveerd antwoord om richting de raad te kunnen sturen. Let hierbij op de aanbeveling van de Rekenkamer, zoals hieronder is omschreven. - Te vragen aan de GGD om de groepering van de medewerkers in het jaarverslag duidelijker weer te geven, zodat er meer inzicht kan worden verkregen in aantallen en gemiddelde salariskosten van directe en indirecte medewerkers. En de gemeenteraad van de voortgang op de hoogte te brengen.

[30] Er had in 2023 een visitatie uitgevoerd moeten worden. Hierover is niets gepubliceerd

Te streven naar meer en gestandaardiseerde informatie over de prestaties en kosten van de gemeenschappelijke regelingen.	Omgevingsdienst IJMOND - De raad inzage te geven in de rapportages over de 2-jarige inspecties naar de wijze van uitvoering van de toezichts- en handhavingstaken, die volgens de nieuwe Omgevingswet door of namens het rijk moeten worden uitgevoerd. - Te pleiten voor het opnemen van meer kengetallen en prestatie-indicatoren in de jaarverslagen.
Te letten op en het bevorderen van het gebruik van kengetallen en prestatie-indicatoren in de jaarverslagen. Maak hierbij gebruik van de tabel van bijlage 5.	Algemeen Te letten op en het bevorderen van het gebruik van kengetallen en prestatie-indicatoren in de jaarverslagen. Maak hierbij gebruik van de tabel van bijlage 5.

De aanbevelingen nader toegelicht.

1. Te streven naar meer samenwerking tussen de raden van de gemeente in Zaanstreek- (voor wat betreft de GGD en de Veiligheidsregio) en de regio IJmond (voor wat betreft de Omgevingsdienst). De gemeenten in deze regio's hebben dezelfde belangen bij de aansturing en controle op de gemeenschappelijke regelingen. Samenwerking maakt de uitwisseling van kennis en ervaringen en verstrekt de positie van de gemeenteraden ten opzichte van de gemeenschappelijke regeling.
Deze nadere samenwerking zou het volgende kunnen omvatten:
Voor elk van de drie onderzochte gemeenschappelijke regelingen één of meer raadsleden zich laten specialiseren op de betreffende regeling, gevolgd door het plannen van periodiek overleg voor deze "specialisten" of "rapporteurs". Uiteindelijk zou een degelijke samenwerking kunnen uitmonden in het instellen van een adviescommissie van raadsleden uit de regio, zoals mogelijk is gemaakt door de recente wijzigingen op de Wet gemeenschappelijke regelingen. Op die manier krijgen de raadsleden meer invloed op het beleid van de gemeenschappelijke regeling en worden zij onderdeel van een "interactive control system", zoals Simons[31] dat noemt. Zij kunnen dan meepraten over de strategie en het beleid van de gemeenschappelijke regeling, krijgen meer inzicht in het functioneren van de gemeenschappelijke regeling en kunnen op een eenvoudige manier gesignaleerde problemen en kansen bespreekbaar maken.

2. Te streven naar meer en gestandaardiseerde informatie over de prestaties en kosten van de gemeenschappelijke regelingen.
2.1. Voor wat betreft de *Veiligheidsregio ZW* bevelen wij aan het college te vragen goed in de gaten te houden of de volgens artikel 56 Wet Veiligheidsregio's verplichte 5-jaarlijke visitaties tijdig worden uitgevoerd[32]. Het is wenselijk, dat de raad inzage krijgt in de rapportage betreffende de visitatie. Tevens bevelen wij aan het college te vragen er goed op te letten dat de eveneens volgens artikel 56 van de Wet Veiligheidsregio's verplichte driejarige kostenvergelijking van alle veiligheidsregio's tijdig worden uitgevoerd en gepubliceerd. Deze kostenvergelijking zou naar onze mening verder moeten gaan dan de globale vergelijking, die in 2022 door het bureau Cebeon is uitgevoerd. In bijlage 4 geven wij een overzicht van mogelijk te publiceren kengetallen en prestatie-indicatoren per onderzochte gemeenschappelijke regeling.

[31] Robert Simons, Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal
[32] Er had in 2023 een visitatie uitgevoerd moeten worden. Hierover is niets gepubliceerd

2.2 Voor wat betreft de *GGD ZW* bevelen wij aan het college te vragen na te gaan of de 2-jarige Benchmark GGD-GHOR weer opgesteld en gepubliceerd kan worden. Deze benchmark geeft een overzicht van de prestaties en kosten van de verschillende GGD-regio's. De benchmark is voor het eerst opgesteld in 2012, was vanaf 2018 openbaar en is in 2021 voor het laatst verschenen.
De benchmark zou eventueel aangevuld kunnen worden met door ons in bijlage 4 gesuggereerde aanvullende kengetallen en prestatie-indicatoren. Verder bevelen wij aan, aan het college te vragen om te bewerkstelligen dat de groepering van de medewerkers in het jaarverslag duidelijker kan worden, opdat meer inzicht kan worden verkregen aantallen en gemiddelde salariskosten van directe en indirecte medewerkers.
2.3 Voor wat betreft de *Omgevingsdienst IJmond* bevelen wij aan het college te vragen of de raad inzage kan krijgen in de rapportages over de 2-jarige inspecties naar de wijze van uitvoering van de toezichts- en handhavingstaken, die volgens de nieuwe Omgevingswet door of namens het rijk moeten worden uitgevoerd. Een andere mogelijkheid om zicht te krijgen op de prestaties van de omgevingsdienst IJmond ontbreekt nagenoeg. Tevens adviseren het college te vragen om te bepleiten, dat in het jaarverslag van de omgevingsdienst meer kengetallen en prestatie-indicatoren worden opgenomen. Aan de hand daarvan is een betere vergelijking tussen de verschillende omgevingsdiensten mogelijk en tevens een beoordeling van de ontwikkelingen van de Omgevingsdienst IJmond in de tijd.

2.4 In zijn algemeenheid hebben wij geconstateerd dat de huidige informatieverstrekking door de onderzocht gemeenschappelijke regelingen te weinig gestructureerd en gekwantificeerd is. Teneinde de prestaties en de daarvoor gemaakte kosten van de gemeenschappelijke regelingen beter te kunnen beoordelen is het wenselijk, dat er in de jaarverslagen meer kengetallen en prestatie-indicatoren worden opgenomen. Niet alleen worden daardoor de kosten en prestaties van de verschillende regio's beter vergelijkbaar, maar ook wordt het verloop in de tijd van de prestaties van één regio beter inzichtelijk. In bijlage 4 doen wij daartoe een aantal suggesties. Wij adviseren de raad het college te vragen het gebruik van dergelijke kengetallen prestatie-indicatoren in de jaarverslagen te stimuleren.

3. In het jaarverslag 2022 van de GGD Zaanstreek-Waterland zijn tabellen opgenomen met prestatiedoeleinden en bijbehorende realisaties van een aantal activiteiten. Een dergelijke tabel geeft een goed inzicht in realisatie van de doeleinden, die de organisatie zich heeft gesteld. De tabel in § "1.1.4 Programma 4 Toezicht houden" met aantallen inspecties per organisatietype hebben wij verder bewerkt met analytische gegevens om de oorzaak van verschillen tussen doeleinden en realisaties nader te kunnen duiden. Zie bijlage 5. Wij adviseren de raad aan het college te vragen gebruik van de dergelijke tabellen in de jaarverslagen van de gemeenschappelijke regelingen verder te bevorderen.

Bijlage 1, Onderzoeksopzet

Rekenkamer gemeente Landsmeer, 08-03-2023

Opzet onderzoek naar de samenwerkingsverbanden van de gemeente Landsmeer

1. *Aanleiding en achtergronden onderzoeksvraag*

De gemeente Landsmeer kent diverse gemeenschappelijke regelingen met andere gemeenten. Voorbeelden zijn: de GGD Zaanstreek-Waterland, de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland, de Omgevingsdienst IJmond, Recreatieschap Twiske-Waterland e.d.
Daarnaast zijn er andere samenwerkingsverbanden, zoals de Metropoolregio Amsterdam, Sociale Recherche Gooi- en Vechtstreek, Intergemeentelijk samenwerkingsorgaan Waterland e.d.
Deze samenwerkingsverbanden brengen een schaalvoordeel met zich mee, waardoor meer specialisatie kan plaatsvinden en mogelijk ook een efficiencyvoordeel ontstaat.

Het nadeel van deze vorm van samenwerking is, dat er een grotere afstand tussen de raad en het uitvoeringsorgaan ontstaat. Hierdoor dreigt de kaderstellende en controlerende functie van de raad ten aanzien van de voor de gemeente Landsmeer uitgevoerde taken in het gedrang te komen. Vooral wanneer het gaat om gemeenschappelijke regelingen in de vorm van een zelfstandig orgaan, kan de democratische controle op de activiteiten te kort schieten. Dat wordt een des te groter probleem naarmate een steeds groter deel van het budget van de gemeente via deze samenwerkingsverbanden wordt gespendeerd.

Ook de wetgever heeft dit probleem onderkend. Op 1 juli 2022 zijn wijzigingen op de Wet gemeenschappelijke regelingen van kracht geworden, die gemeenteraden (en ook gemeentelijke rekenkamers) meer bevoegdheden geeft om hun kaderstellende en controlerende functie goed te kunnen uitvoeren. Het onderzoek zal er tevens op gericht zijn na te gaan hoe de raad met deze nieuwe bevoegdheden kan omgaan om meer greep te krijgen op gemeenschappelijke regelingen.

2. *Doel van het onderzoek*

Het onderzoek heeft drie belangrijke doelstellingen:

- meer zicht te krijgen op de samenwerkingsverbanden van de gemeente Landsmeer vooral ten aanzien van die verbanden met een groot financieel belang;
- duidelijk te maken welke wettelijke regelingen gelden voor de samenwerkings-verbanden;
- in kaart te brengen hoe de kaderstellende en controlerende functie van de raad – met name bij de belangrijkste samenwerkingsverbanden – optimaal kan worden ingevuld.

3. *Centrale vraagstelling en deelvragen*
De centrale vraagstelling voor het onderzoek kan als volgt worden geformuleerd:

> *In hoeverre heeft de raad van de gemeente Landsmeer greep op de (belangrijkste) samenwerkingsverbanden en hoe zou die - waar nodig – verbeterd kunnen worden?*

Deelvragen zijn:

- *Welke samenwerkingsverbanden kent de gemeente Landsmeer?*
- *Wat is het financiële belang van de verschillende samenwerkingsverbanden?*
- *Welke wettelijke regelingen gelden ten aanzien van deze samenwerkingsverbanden?*
- *In hoeverre heeft de raad greep op deze samenwerkingsverbanden?*
- *Op welke wijze kan het toezicht van de raad op deze samenwerkingsverbanden waar nodig worden verbeterd?*

4. Omschrijving normenkader
Normenkaders voor dit onderzoek bestaan ten eerste uit de wettelijke voorschriften, waarbij met name de Wet gemeenschappelijke regelingen van belang is.
Daarnaast kan geput worden uit verschillende publicaties, waaronder:

- het “Position paper van de VNG: Over de wijziging Wet gemeenschappelijke regelingen“;
- het artikel in VNG Magazine nr 20 “Grip op de gemeenschappelijke regeling”;
- het artikel in Binnenlands bestuur september 2022, ” Scepsis over grip op gemeenschappelijke regelingen”;
- de publicatie “Grip op Regionale samenwerking” van de vereniging van griffiers;
- diverse rapporten van andere gemeentelijke rekenkamers.

Tevens zal gebruik gemaakt worden van de wetenschappelijke theorie op het gebied van management control, waaronder het “levers of control” model van Simons[33], waarin onderscheid wordt gemaakt in beliefs systems, boundary systems, interactive control systems en diagnostic control sytems. Voor elk van deze beheersingsmechanismen zal worden nagegaan hoe die bij de relevante samenwerkingsverbanden zo goed mogelijk kunnen worden ingevuld. Deze control systems sluiten aan op de door Merchant onderscheiden control typen[34]. Eventueel kan ook nog gebruik gemaakt worden van het groeimodel ten aanzien van control van Greiner.

G*lobale onderzoeksopzet: keuze onderzoeksinstrumenten*
Het onderzoek zal starten met het in kaart brengen van de samenwerkingsverbanden van de gemeente Landsmeer, waarbij gebruik gemaakt kan worden van het register gemeenschappelijke regelingen, de samenwerkingskaart voor Landsmeer in de Regio-atlas, de begroting en jaarrekening en mondelinge informatie van de ambtelijke staf.
Vervolgens worden voor de geïnventariseerde samenwerkingsverbanden het financiële belang vastgesteld aan de hand van de begroting/jaarrekening en - waar nodig - aanvullende informatie van de ambtelijke staf.
Voor de – qua omvang – belangrijkste samenwerkingsverbanden zullen de wettelijke eisen vastgesteld worden en zal nagegaan worden (eventueel in overleg met de verantwoordelijke wethouder, ambtelijke staf en/of raadsleden) hoe de raad zijn kaderstellende en controlerende functie ten aanzien van het betreffende samenwerkingsverband kan waarmaken. De geraadpleegde literatuur zal daarbij als toetssteen dienen.

[33]) Robert Simons, Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal
[34]) Merchant den Van der Stede, Management Control Systems

6. Organisatie: tijdpad, inhuur externe expertise en kosten

Het project zal worden opgestart in het voorjaar 2023, zal een doorlooptijd van enkele maanden hebben en zal uiterlijk in het najaar 2023 worden afgerond. Voor dit project zal gebruik gemaakt worden van de binnen de rekenkamer aanwezige kennis en expertise. Er zal dus in principe geen inhuur van externe expertise plaatsvinden.

Het onderzoek zal in onderlinge taakverdeling worden uitgevoerd door W.F. (Fred) de Koning, en V.L. (Victor) Eiff , beiden lid van de rekenkamer van de gemeente Landsmeer.

Het tijdsbeslag wordt als volgt ingeschat:

- vooronderzoek:	10 uur
- opstarten onderzoek:	5 uur
- doornemen literatuur en wetgeving	15 uur
- in kaart brengen samenwerkingsverbanden	10 uur
- bepalen financieel belang (incl. interviews)	10 uur
doornemen control mogelijkheden (incl. interviews)	30 uur
- samenstellen rapport	40 uur
- presentatie onderzoeksresultaten/rapport:	10 uur
	130 uur

De kosten van het onderzoek zullen op basis van deze urenbegroting circa € 9750,- bedragen (incl. reiskostenvergoeding, excl. BTW). Deze kosten komen ten laste van het budget 2023 van de RKL.

7. Presentatie en communicatie

Het onderzoek zal gepresenteerd worden in de vorm van een rapport, waarin verslag wordt gedaan van het uitgevoerde onderzoek en waarin de bevindingen, conclusies en aanbevelingen worden opgenomen. Dit rapport zal na ambtelijke en bestuurlijke toetsing worden aangeboden aan de raad. Bij voorkeur wordt dit rapport besproken in een commissievergadering, waarna besluitvorming in de raad kan plaatsvinden.
Het definitieve rapport zal gepubliceerd worden op de website van de rekenkamer.

Bijlage 2, Geïnventariseerde verbonden partijen

Naam samenwerkingsverband	*Categorie*	*Politiek belang*	*Jaarlijkse kosten*	*risico*	*Ontleend aan*
Waterlands Archief	Gemeenschappelijke regeling	+++	€ 85.000,-	***	Begroting 2023
Veiligheidsregio Zaanstreek/Waterland	Gemeenschappelijke regeling	+++++	€ 834.000,-	**	Begroting 2023
Recreatieschap 't Twiske	Gemeenschappelijke regeling	+++	€44.000,-	*	Begroting 2023
GGD Zaanstreek/Waterland	Gemeenschappelijke regeling	+++++	€ 524.000,-	**	Begroting 2023
Ombudsman Metropoolregio	Gemeenschappelijke regeling	++	€ 18.000,-	*	Begroting 2023
Alliander N.V	Vennootschap	+++	dividend	**	Begroting 2023
BNG Bank	Vennootschap	+++	- € 61,132,-	*	Begroting 2023 +pers
Metropoolregio Amsterdam	Overige verbonden partij	+++	€ 26.000,-	*	Begroting 2023
Vervoerregio Amsterdam	Overige verbonden partij	+++	-	*	Begroting 2023
Omgevingsdienst IJmond	Overige verbonden partij	++++	€ 333.000,-	***	Begroting 2023
SPOOR-raad	Overige gem. regelingen	++	?	*	Register overheidsorganisaties
Zonder Meer	Overige gem. regelingen	?	?	?	Register overheidsorganisaties
St. Administratiekantoor DataLand	Overige samenwerkingsverb.	?	?	?	Regio-atlas
Amsterdam Economic Board	Overige samenwerkingsverb.	?	?	?	Regio-atlas
Vereniging Dimpact	Overige samenwerkingsverb.	?	?	?	Regio-atlas
Intergemeentelijk. Samenwerkingsorganisatie	Overige samenwerkingsverb.	?	?	?	Regio-atlas
Stichting Regio aanpak Veilig Thuis	Overige samenwerkingsverb.	?	?	?	Regio-atlas
Regionale samenwerking Decentralisaties Sociale Domein	Overige samenwerkingsverbanden.	?	?	?	Regio-atlas
Regionale Samenwerking waterketen Zaanstad-Waterland	Overige samenwerkingsverbanden.	+++	?	?	Regio-atlas
Sociale Recherche Gooi- en Vechtstreek	Overige samenwerkingsverb.	?	?	?	Regio-atlas
Stichting A&O fonds	Overige samenwerkingsverb.	?	?	?	Regio-atlas
Stichting RIONED	Overige samenwerkingsverb.	+	?	?	Regio-atlas
Stichting Stimuleringsfonds Volkshuisvesting	Overige samenwerkingsverbanden	+	?	?	Regio-atlas
Veiligheidshuis Zaanstreek-Waterland	Overige samenwerkingsverb.	+	?	?	Regio-atlas
Vereniging Stadswerk Nederland	Overige samenwerkingsverb.	?	?	?	Regio-atlas
Omgevingsraad Schiphol	Maatschappelijke Organisatie	++			Begroting
ROM in West	Vennootschappen	++	?	?	Begroting

Tabel 7, Geïnventariseerde verbonden partijen

Bijlage 3, Het “Levers of control” model van Simons

Bij de analyse van de aansturing en controle van de veiligheidsregio’s maken wij gebruik van het “Levers of Control” model van Simons , waarin onderscheid wordt gemaakt in vier verschillende management tools, te weten “Beliefs systems”, “Boundary systems”, “Interactive control systems” en “Diagnostic control” systems.

De Beliefs systems zijn erop gericht de visie, doelstellingen en waarden van de organisatie duidelijk te maken aan de medewerkers en andere betrokkenen. Vaak staan missie, visie en kernwaarden in velerelei uitingen van de organisatie beschreven. Het gaat er echter om, dat deze doelstellingen en normen ook gaan leven in de organisatie, d.w.z. zij moeten ook worden gedragen door het management en worden overgedragen. Bovendien moeten zij gehandhaafd worden.

De Boundary systems geven de grenzen van het toelaatbare aan. Daarbij moet duidelijk gemaakt worden welke doelen niet zullen worden nagestreefd en welke gedrag van de medewerkers niet wordt getolereerd. Ook hier is het belangrijk, dat niet alleen de waarden schriftelijk tot uitdrukking worden gebracht, maar ook dat zij consequent gehandhaafd worden.

De Interactive control systems zijn bedoeld om organisatie breed ideeën uit te wisselen over kansen en bedreigingen. Zeker in een tijd van grote veranderingen is overleg tussen de leidinggevenden en uitvoerenden van groot belang om wijzigingen in de bedrijfsvoering te kunnen aanbrengen, waarmee beter op gewijzigde omstandigheden kan worden ingespeeld. Uitvoerenden weten vaak beter wat er onder cliënten leeft dan het hogere management en kunnen daardoor in veel gevallen een zinvolle bijdrage leveren aan hert overleg over kansen en bedreigingen.

De Diagnostic control systems zijn de managementrapportages, die gebruikt worden om de resultaten van de inspanningen te kunnen meten en toetsen aan de doelstellingen. Het gaat daarbij onder meer om toetsing aan Kritische Succes Factoren en andere performance indicatoren. Het is van belang, dat de daartoe strekkende rapportages regelmatig en tijdig worden uitgebracht, zodat eventueel benodigde bijsturing tijdig kan worden opgestart.

Bijlage 4, Suggesties voor kengetallen en prestatie-indicatoren

Mogelijke kengetallen ter beoordeling van kostenniveaus

Algemeen:

Aantal personeelsleden (vast en tijdelijk personeel)

Aantal personeelsleden en opzichte van inwoners van de regio

Percentage direct personeel en percentage indirect personeel

Gemiddelde salarislasten (per jaar) van vast en tijdelijk personeel

Huisvestingskosten ten opzichte van aantal personeelsleden

Gemiddelde opleidingskosten per personeelslid

Percentage ziekteverzuim

Percentages personeelsverloop

Percentage vacatures

Specifiek voor Veiligheidsregio:

Aantal vaste brandweermedewerkers

Aantal vrijwillige brandweerlieden

Verhouding vast/vrijwillig

Gemiddelde salariskosten vaste brandweerlieden

Vergoedingen vrijwillige brandweerlieden

Aantal brandweerposten

Aantal brandweerposten ten opzichte van inwoners regio

Aantal brandweerwagens

Gemiddelde kosten per brandweerauto

Aantal medewerkers meldkamer

Kosten meldkamer ten opzichte van aantal medewerkers

Aantal medewerkers ambulancediensten

Aantal ziekenauto's

Gemiddelde kosten per ziekenauto

Mogelijke kengetallen ter beoordeling prestaties

Specifiek voor Veiligheidsregio

Aantal meldingen van brand (naar categorie)

Gemiddelde responsetijd brandmelding

Gemiddelde responsetijd ziekenauto's (naar categorie)

Afgehandelde meldingen meldkamer (naar categorie)

Bestede mensuren aan trainingen (per groep)

Specifiek voor GGD[35]

Aantal bevraagde personen gezondheidsmonitor

Responsepercentage gezondheidsmonitor

Uitgevoerde vaccinaties (naar soort)

Uitgevoerde Mantouxtesten

Gemaakte röntgenfoto's

Aantal contactmomenten Jeugdgezondheidszorg

Aantal meldingen onverzekerden

Aantal vroegsignaleringen

Aantal suïcidemeldingen

Aantal uitgevoerde inspecties (naar soort)

Omgevingsdienst[36]

Aantal uitgevoerde inspecties (naar soort)

Aantal opgelegde boetes (met gemiddelde bedrag)

Behandelde aanvragen omgevingsvergunning

Aantal milieuklachten

Aantal meldingen asbest

Aantal meldingen Wet bodembescherming

Aantal evenementen bezoeken

[35] De GGD voert een veelheid aan taken uit. Dat zou kunnen leiden tot een brij aan kengetallen. Gevaar hierbij is, dat de activiteiten die gemeten worden dan voorrang krijgen boven de niet-gemeten activiteiten. Eén en ander vraagt om nadere overweging.

[36] Ook de omgevingsdienst voert velerlei taken uit. Het bepalen van "kritische succesfactoren" is een uitdaging.

Bijlage 5, Voorbeeld van presentatie geleverde prestaties

Geïnspecteerde objecten	Aantal	Begrote kosten	Werkelijke kosten	Verschil Aantal objecten	Verschil uren per object	Verschil gehanteerd tarief
Kinderopvanglocaties	80	108.000	90.160	-10	-1	+2
Jeugdverblijven	25	45.000	41.400	-	-2	+2
Tatoeëren en piercen	20	18.000	13.248	-2	-2	+2
Sexbranche	15	13.500	15.640	+2	-	+2
Evenementen	5	11.250	7.360	-1	-5	+2
Totaal inspecties	145	195.750	167.808	-11	-10	+2

Tabel 8, Voorbeeld presentatie geleverde prestaties

Om dergelijke informatie te kunnen verstrekken is het nodig, dat de gemeenschappelijke regelingen werken met uurtarieven voor directe medewerkers, d.w.z. zij die de uitvoerende werkzaamheden verrichten, zoals het uitvoeren van inspecties, het blussen van branden, het vaccineren van inwoners, e.d.

Deze uurtarieven worden bepaald door de gemiddelde salarislasten voor de groep medewerkers die vergelijkbare werkzaamheden uitvoeren (de directe medewerkers) , verhoogd met: sociale lasten en een opslag ter dekking van de algemene kosten, zoals de kosten van huisvesting, machines, materialen, voertuigen en de kosten van leidinggevend en stafpersoneel (de indirecte medewerkers), gedeeld door: het te verwachten aantal directe uren per jaar)aantal werkuren -/- vakantie, vrije dagen, gemiddeld ziekteverzuim, werkoverleg, opleiding e.d.

De voorcalculatorische uurtarieven worden gebruikt om de begrote uitgaven te bepalen. De nacalculatorische tarieven om de werkelijke kosten te bepalen. Een (groot) verschil tussen voor- en nacalculatorische uurtarieven wijst op, salarisverhogingen of verhoging sociale lasten of te weinig gemaakte directe uren of kostenoverschrijdingen in de indirecte sfeer.

Bijlage 6, Ambtelijke reactie op deelrapport Veiligheidsregio

Reactie gemeente Landsmeer nav het concept-rapport van de Rekenkamer Landsmeer over het onderzoek naar de gemeenschappelijke regeling van de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland

Bladzijde 2: De visitatie staat gepland voor oktober 2024.

Bladzijde 5: De kosten in het Cebeon onderzoek worden uitgedrukt in een prijs per inwoner. Onze regio is relatief klein en heeft relatief afgezet tegen de omvang van het werkgebied meer brandweerposten dan op veel andere plekken in het land. Uitgedrukt in een prijs per inwoner zijn de huisvestingskosten hoger. Met het aantal beroepsposten en posten met vrijwilligers heeft dit niet zo veel te maken. Het heeft wel een effect op de kosten, maar niet op de huisvestingskosten. De conclusie over de schaalvoordelen wordt door de Veiligheidsregio gedeeld.

Bladzijde 6: Het vraagstuk van kazernering loopt landelijk nog.

Bijlage 7, Ambtelijke reactie op deelrapport GGD

Reactie gemeente Landsmeer nav het concept-rapport van de Rekenkamer Landsmeer over het onderzoek naar de GGD Zaanstreek-Waterland.

Geachte Rekenkamer,
Wij danken u voor het concept-rapport van uw onderzoek en de mogelijkheid hierop te reageren. Graag willen wij op de volgende punten een aanvulling geven, zoals ook besproken in ons overleg van 1 februari 2023:

Vignet Gezonde School
Het aanvragen van het vignet Gezonde School is een verantwoordelijkheid van de scholen zelf. De gemeente en GGD kunnen hen daar slechts op wijzen. Desalniettemin is met het project Gezond Opgroeien de afgelopen jaren contact geweest met scholen over het uitdragen en implementeren van een gezonde levensstijl op de scholen. Omdat uit de Gezondheidsmonitor van de GGD blijkt dat een hoog percentage van de kinderen in de gemeente dagelijks groente en fruit eet, is gekozen voor beweging als belangrijkste focus. Met deelname aan het project Gezond Opgroeien heeft de gemeente Landsmeer, in samenwerking met de buurtsportcoach, extra aandacht besteed aan meer buitenspelen en meer dagelijkse beweging.

Management letter
Het AlgemeenBestuur heeft wel inzage in de management letter, de management letter van 2022 is in het Algemeen Bestuur van 11 mei 2023 ter kennisname voorgelegd. Het Dagelijks Bestuur heeft in haar vergadering van 17 april 2023 de reactie op de managementletter vastgesteld.

Gezondheidsmonitor CBS 2022
De cijfers waarop de Rekenkamer zich baseert, zijn te vinden in onderzoeken van het CBS (https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85563NED). Deze zijn op onderdelen verschillend met die van de regionale en lokale Gezondheidsmonitor van de GGD Zaanstreek-Waterland, waar de gemeente Landsmeer zich in principe op baseert en gebruikt de gemeente voor het maken van beleid. Het CBS hanteert andere doelgroepdefinities en combineert een aantal onderzoeken, waaronder de Gezondheidsmonitor maar ook onderzoeken van het RIVM.

Voor overgewicht (zowel volwassenen en ouderen) en ervaren gezondheid (ouderen) zijn er inderdaad verschillen tussen Zaanstreek-Waterland, regio Amsterdam en Nederland. Vooral het verschil in overgewicht tussen Zaanstreek-Waterland en Nederland is al jaren zichtbaar. Een eenduidige verklaring

voor deze verschillen heeft de GGD niet, maar verschillen in bevolkingssamenstelling zoals leeftijd en afkomst spelen hierbij een rol.

Overgewicht
In het gesprek met de rekenkamer is naar voren gekomen dat de bestrijding van overgewicht geen primaire taak is van de GGD. Dit is een taak van de gemeente, waar op dit moment op verschillende manieren op ingezet wordt. Om het bewegen te stimuleren, zowel onder jongeren als volwassenen, is sinds enkele jaren een buurtsportcoach aangesteld. In samenwerking met de coördinator van het project Gezond Opgroeien is ingezet op beweegonderwijs op de scholen. Het project Gezond Opgroeien zal dit jaar, op voorspraak van de GGD, overgaan in de landelijke JOGG-aanpak (Jongeren
Op Gezond Gewicht). De JOGG-aanpak is een lokale, integrale methode waarmee de leefomgeving en openbare ruimte waarin kinderen opgroeien (thuis, school & kinderopvang, buurt, sport, vrije tijd, media en werk) structureel gezonder wordt gemaakt.

Strategie en ontwikkeling

Bij de afdeling Strategie en ontwikkeling zijn veel medewerkers werkzaam. De afdeling omvat veel verschillende onderdelen, van onderzoek en beleid tot uitvoering, zoals het Meld- en Adviespunt Bijzondere Zorg (opvang en begeleiding verwarde personen) en Veilig Thuis.

Daarnaast heeft de GGD samen met de Veiligheidsregio een business case ingediend om te verhuizen naar een gezamenlijk pand. Doel is om daarbij synergievoordelen op de lange termijn te verkrijgen, door slimme investeringen en gezamenlijke bedrijfsvoering. Met de uitvoering van het plan “Samen Sterker” maken beide organisaties efficiënt gebruik van de beschikbare ruimte. Daarnaast biedt het samenbrengen van de organisaties op één locatie mogelijkheden om als netwerkorganisaties hechter samen te werken d.m.v. efficiënte bedrijfsvoering en aantrekkelijk werkgeverschap door het bieden van een moderne en prettige locatie.

Benchmark
De gebruikte benchmark voor de inwonersbijdrage heeft naar onze mening wel enige kanttekeningen. De grootte en de verschillende omvang van het takenpakket van de GGD’s in het land maakt een goede vergelijking lastig. De benchmark is onderdeel van de Benchmarkrapportage 2021 van de GGD GHOR. De GGD GHOR geeft zelf aan dat de indicator Inwonersbijdrage met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd moet worden. Het gaat hierbij om de bijdragen voor het basispakket van de gemeenschappelijke regeling inclusief Jeugdgezondheidszorg, maar een aantal GGD’s heeft de JGZ niet in het basispakket.

NB.
De Regionale visie op gezondheid is in het Algemeen Bestuur in januari besproken en goedgekeurd om naar de raden door te geleiden. De gemeenteraad heeft de regiovisie op 23 februari 2023 besproken en ter kennisgeving aangenomen.

Bijlage 8, Ambtelijke reactie op deelrapport Omgevingsdienst

Ambtelijke opmerkingen.

Het lijkt er op alsof de financiële kosten in het concept niet correct zijn weergegeven. Ter verduidelijking hierbij de raadsinformatiebrief die over het uitvoeringsprogramma 2024[37] naar de raad is gestuurd.

Ook valt op dat de volgende opmerking wordt gemaakt: *"De termen "Voorbeeldorganisatie, vertrouwen, samenwerking en verbindend, dienstverlening" e.d. passen niet zo erg bij de hoofdtaak van een omgevingsdienst, te weten: vergunningverlening, toezicht en handhaving. Ook de kernwaarden: "respect, vertrouwen, lef, contact en innovatie", die in het jaarverslag naar voren komen, duiden op een wellicht te softe houding ten opzichte van de VTH-taken."*

Deze bovenstaande opmerkingen zijn stellingen en worden niet (feitelijk) onderbouwd. Waarom de genoemde termen niet passen bij de hoofdtaak wordt niet onderbouwd. Waarom de kernwaarden wellicht duiden op een te softe houding wordt ook niet onderbouwd. Het lijkt wenselijk om deze opmerkingen/stellingen nader te onderbouwen of er geen stelling over in te nemen.

Excuus voorde late reactie en veel succes met het vervolg en afronding van het onderzoek.

[37] Reactie rekenkamer: Dit rapport is opgesteld in de winter 2023/2024 en is gebaseerd op de toentertijd beschikbare cijfers, onder meer de jaarrekening 2022. Naar onze inschatting gaan de later beschikbaar gekomen cijfers het beeld niet wezenlijk veranderen.

Bijlage 9, Bestuurlijke reactie op concept eindrapport

Gemeente Landsmeer

Bezoekadres :Raadhuisstraat 1 – 1121 XC
Landsmeer
Postadres :Postbus 1 - 1120 AA Landsmeer
020 4877 111
gemeente@landsmeer.nl
www.landsmeer.nl

uw brief van: 9 mei 2024
uw kenmerk:
ons kenmerk: D/2024/138098 behorende bij zaak: Z/2024/038988
datum: 11 juni 2024
onderwerp: Rapport Rekenkamercommissie

Geachte leden van de rekenkamercommissie van de gemeente Landsmeer,

Ten eerste dank voor het aanbieden van uw rapport inzake 'Greep op de gemeenschappelijke regelingen. Het is een goede zaak dat de rekenkamer vanuit hun positie zaken waar een gemeente mee te maken heeft vanuit een onafhankelijke en objectieve invalshoek onderzoekt en hierover aan onze gemeenteraad rapporteert.

Wij hebben kennisgenomen van uw rapport en de door u gedane aanbevelingen. De oordeelsvorming ten aanzien van deze algemene aanbevelingen laten wij aan onze gemeenteraad. Naar aanleiding van deze oordeelsvorming zal naar voren komen welke door de raad zelf worden opgepakt en daar waar er mogelijk een rol is voor het college.

Wij danken u voor uw goede werk en betrokkenheid.

Hoogachtend,

namens het college van burgemeester en wethouders van Landsmeer,

L.A. (Léon) de Lange
Burgemeester

P.G. (Peter) Küppers
gemeentesecretaris