

# GRIP OP VERSTORINGEN

HOE HOUDT DE  
GEMEENTERAAD VAN  
ZANDVOORT GRIP OP  
VERSTORINGEN VAN  
BELEIDSVORMINGEN



## Nota van bevindingen

In opdracht van de rekenkamer  
Zandvoort

Douwe Jan Elzinga  
Jan R. Lunsing  
Elias de Haan  
Jeen Everaarts  
Frank Galesloot  
Vincent de Haan

April 2022

## Inhoud

<b>1.</b>	<b>Introductie</b> .....	3
1.1.	Aanleiding voor dit onderzoek en hoe het tot stand is gekomen .....	3
1.2.	Leeswijzer.....	3
<b>2.</b>	<b>Doelstelling van het onderzoek en uitwerking van de vraag</b> .....	5
2.1.	Doelstelling van het onderzoek .....	5
2.2.	Hoofdvragen en deelvragen .....	5
<b>3.</b>	<b>Afbakening en onderzoeksmethodiek</b> .....	7
3.1.	De kern van het onderzoek, de beheersbaarheid van beleids- en projectdoelstelling door de gemeenteraad.....	7
3.2.	De gebruikte methoden van onderzoek en het normenkader .....	8
3.2.1.	Normenkader .....	9
3.2.2.	Fasen van het onderzoek .....	9
<b>4.</b>	<b>De 4 cases</b> .....	12
4.1.	Watertorenplein .....	12
4.2.	Jeugdzorg .....	16
4.3.	Parkeerbeleid.....	26
4.4.	ODIJmond.....	37
4.5.	Conclusies en aanbevelingen .....	40
Bijlagen		41
Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden.....		41
Bijlage 2: Tijdlijnen .....		41

Dit rapport is onderdeel van een tweeluik. Dit deel is de nota van bevindingen en draagt de titel Grip Op Verstoringen. Het andere deel is de nota van conclusies en aanbevelingen en heeft als titel Alles Onder Controle. In de nota van bevindingen worden vier cases beschreven en conclusies per case getrokken. In de nota van conclusies en aanbevelingen worden de conclusies uit de vier cases samengetrokken, om zo algemene conclusies te kunnen trekken.



# 1. Introductie

## 1.1. Aanleiding voor dit onderzoek en hoe het tot stand is gekomen

De rekenkamer van de gemeente Zandvoort heeft StiBaBo gevraagd om een onderzoek met betrekking tot controle en (bij)sturing van beleidsprocessen en -projecten door de gemeenteraad uit te voeren. Bij de uitvraag blijkt dat het verzoek is gegrond op de volgende kernelementen van zorgen van de raad:

- Vanuit de gemeenteraad zijn er zorgen geuit over oplopende kosten
- De gemeenteraad ziet (voelt) zich voor voldongen feiten geplaatst
- De gemeenteraad heeft geen (in)zicht in de oorzaak
- Men heeft het gevoel dat grip op uitgaven ontbreekt

De rekenkamer heeft hierop een vraagstelling geformuleerd met het verzoek aan ons om hier een antwoord op te vinden. De rekenkamer stond voorsnog de volgende hoofdlijn voor het onderzoek voor ogen:

- Heeft het college de financiën goed in de hand?
- Is het college in staat om de raad te laten zien, dat ze het in de hand heeft?
- Is de raad goed in positie en wat kan er verbeterd worden om de raad in positie te brengen?

StiBaBo heeft vervolgens voorgesteld om een of meer patronen vast te leggen om zichtbaar te maken hoe verstoringen in de beleidscyclus van invloed zijn op de politieke en bestuurlijke sturing. Met andere woorden, hoe is het toezicht georganiseerd, op welk moment wordt ingegrepen, welke beleidskeuzes liggen daaraan ten grondslag, wie is daartoe bevoegd en, en dat is voor de raadsleden van belang, hoe wordt de raad bij die keuzes betrokken?

In overleg met de rekenkamer is besloten deze richting verder vorm te geven in een onderzoek. Het resultaat ligt nu voor u.

Met de uitkomsten en aanbevelingen wil de rekenkamer de gemeenteraad van Zandvoort helpen de controlerende en toezichthoudende taken en rollen te versterken. Zie voor een nadere uitwerking paragraaf 4.2.

## 1.2. Leeswijzer

Wij hebben deze rapportage voor het onderzoek grip op verstoringen opgebouwd in twee delen, een nota van bevindingen en een nota conclusies en aanbevelingen. U leest nu de nota van bevindingen. In hoofdstuk 2 gaan we nader in op de doelstelling van het onderzoek en de uitwerking van de vraag. De wijze waarop wij antwoord hebben gevonden treft u in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen van het onderzoek naar vier afzonderlijke cases beschreven. Dit zijn de ruwe data die in de nota van conclusies en aanbevelingen worden geïnterpreteerd, zodat antwoorden kunnen worden gegeven aan de hoofdvraag en deelvragen van het onderzoek naar de grip op verstoringen. Die antwoorden vindt u in de nota conclusies en aanbevelingen.

In de nota van conclusies en aanbevelingen wordt de controlerende en toezichthoudende rollen van de raad kort beschreven. Verder wordt de methode beschreven die in dit onderzoek is toegepast. Vervolgens wordt gewerkt aan de beantwoording van de vragen die de

rekenkamer zich heeft gesteld. Op grond hiervan zijn aanbevelingen aan de gemeenteraad van Zandvoort geformuleerd.

De nota van bevindingen en de nota van conclusies en aanbevelingen vormen samen het rapport waarin de vragen die de rekenkamer zich heeft gesteld worden beantwoord.

## 2. Doelstelling van het onderzoek en uitwerking van de vraag

In dit hoofdstuk werken wij de vraag van de rekenkamer verder uit door nader in te gaan op de doelstelling, de hoofdvraag. De manier waarop wij daar antwoord hebben gevonden kunt u lezen in hoofdstuk 4.

### 2.1. Doelstelling van het onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is dat de zorgen van de raad, zoals over de beheersbaarheid van het beleid, worden geadresseerd. Gezien de invalshoek die StiBaBo met de rekenkamer is overeengekomen, wordt de aandacht niet in de eerste plaats gericht op het financiële aspect, maar op alle aspecten van de beheersbaarheid van beleid – waaronder uiteraard ook het financiële aspect. De door StiBaBo geherformuleerde zorgen:

- Heeft het college de gevolgen van beleidsverstoringen goed in de hand;
- Is het college in staat om de raad te laten zien, dat ze het in de hand heeft;
- Is de raad goed in positie en wat kan er verbeterd worden om de raad in positie te brengen;

kunnen verschillende bronnen hebben. Het kan zijn dat de raad verstoringen vermoedt die er niet zijn, het kan zijn dat de raad verstoringen vermoedt die er wel zijn en het kan zijn dat de raad geen verstoringen vermoedt, terwijl ze er wel zijn. Er is dus op enig moment sprake van een vermoede verstoring (figuur 1: patroon bij vermoede verstoring). Eventuele verstoringen kunnen worden waargenomen door het college zelf maar in de praktijk zullen ze ook vaak eerder worden geconstateerd door de ambtelijke organisatie. De ambtelijke organisatie hoort dit vervolgens door te geven aan het college. Vervolgens wordt de vermoede verstoring op grond van de actieve informatieplicht aan de raad gemeld. Het college kan hierop een uitzondering maken als ze van mening is dat ze de beleidsdoelen met behulp van de beschikbare middelen toch kan realiseren. Het college loopt hier uiteraard een risico, want als de verwachting niet uitkomt, als ze op een later moment alsnog moeten toegeven dat ze extra middelen dan wel bijstelling van de doelstelling nodig heeft om de verstoring aan te pakken. Dat kan politiek onhandig zijn. .

Als de raad niet wordt geïnformeerd, kan informatie over de vermoede verstoring als ongeziene of niet gemelde vermoede verstoring toch terecht komen bij de raad. Zodra de raad op de hoogte is van de vermoede verstoring, kan de raad maatregelen nemen om de verstoring te beheersen. Als de raad niet of te laat wordt geïnformeerd, kan dat uiteraard niet.

Het doel van dit onderzoek is om de patronen zichtbaar te maken die leiden tot het al dan niet tijdig en adequaat informeren van de raad. Als die patronen zichtbaar zijn, kunnen aanbevelingen worden gedaan die kunnen helpen om de patronen in positieve zin bij te stellen.

### 2.2. Hoofdvragen en deelvragen

Bij dit onderzoek is ervan uitgegaan dat de gemeente Zandvoort haar P&C cyclus correct uitvoert. Tijdens ons onderzoek is van het tegendeel ook niet gebleken. De kern van het onderzoek richt zich daarom op verstoringen van de geplande gang van zaken, de mate waarop het college en de raad daar zicht op hebben en vervolgens naar kunnen handelen.

Centrale onderzoeksvraag:

**In hoeverre beheerst de raad van de gemeente Zandvoort het door haar geformuleerde beleid?**

De centrale vraag is uitgesplitst naar de volgende deelvragen:

- I. Wordt de raad doelmatig en doeltreffend **geïnformeerd over verstoringen** van vastgesteld beleid en in hoeverre krijgt de raad voorstellen om de gevolgen van de verstoring te bestrijden?
  - Er moet een correcte weergave van de stand van zaken zijn;
  - Mee- en tegenvallers moeten duidelijk en tijdig in beeld worden gebracht en de interventies moeten zijn gedocumenteerd;
  - De gegevens moeten zodanig worden gepresenteerd dat het onderscheid tussen structureel en eenmalig helder is;
  - Er moeten zo mogelijk varianten van oplossingen worden aangedragen;
  - De raad moet de ambities die in het beleid zijn geformuleerd realistisch kunnen plaatsen naast de ernst van de verstoring met betrekking tot 1) te verwachten resultaten 2) te verwachten snelheid en kwaliteit van realisatie 3) te verwachten inspanning, waarbij een onderscheid moet worden gemaakt tussen incidentele en structurele projecten en processen.
- II. In hoeverre maakt de raad **effectief en efficiënt gebruik van zijn bevoegdheid** vragen te stellen en oplossingen aan te dragen als ze meent dat er sprake is van een verstoring in een bepaald beleidsterrein?
  - De raad stelt vragen over vermoedens op zo'n wijze, dat het college tijdig begrijpt waar de zorgen liggen;
  - Het college beantwoordt de vragen snel en adequaat.

### 3. Afbakening en onderzoeksmethodiek

In dit hoofdstuk leggen wij verantwoording af over we de onderzoeksvraag hebben uitgewerkt en welke stappen we hebben genomen om antwoord te vinden op de hoofd- en deelvragen, welke normen we daarvoor hanteren en hoe we tot conclusies en aanbevelingen zijn gekomen.

#### 3.1. De kern van het onderzoek, de beheersbaarheid van beleids- en projectdoelstelling door de gemeenteraad

Het onderzoek richt zich op de grip van de raad op het beleid. We hebben dat vertaald naar de vraag in hoeverre de raad grip heeft op het bijstellen van beleid bij verstoringen van dat beleid.

Voor dit onderzoek gebruiken wij de definitie:

Een verstoring is een hindernis die veroorzaakt dat de doelen van bepaald beleid met de daarvoor beschikbare middelen buiten bereik komt.

Om het beleidsdoel weer haalbaar te maken, moet de raad meer middelen inzetten. Ook kan de raad besluiten het beleidsdoel bij te stellen.

Die hindernis kan bestaan uit een onverwachte, maar al langer aanwezige hindernis of uit een nieuwe gebeurtenis. Als de rechter in zijn een vonnis over het Watertorenplein bepaalt dat een prijsvraag bij een project over moet worden gedaan, dan is dat een nieuw feit waarop de gemeente moet reageren. Dan is een verstoring voor een ieder heel duidelijk zichtbaar. Het vonnis is niet alleen openbaar, maar opvallend genoeg om ook in (lokale) kranten te verschijnen. In andere gevallen is een verstoring meer sluipend. Voorbeelden hiervan zijn de groei in de kosten van jeugdzorg en het onverwacht aantrekken van de markt, waardoor het aantal aanvragen voor bouwvergunningen fors stijgt.

Een verstoring kan ook enige tijd niet worden opgemerkt. In dat geval kan de raad ook niet in stelling worden gebracht om het hoofd aan het probleem te bieden. Als het goed is, wordt de verstoring opgemerkt door de ambtelijke organisatie. Uiteraard kunnen college en raad ook de eerste zijn die de verstoring waarnemen.

Na het waarnemen is het de vraag of de raad wordt geïnformeerd. Vervolgens kunnen er door het college voorstellen worden aangedragen om de verstoring aan te pakken:

1. Verstoring wordt al dan niet waargenomen
  - Door ambtenaren
  - Door het college
  - Door de raad
  - Door maatschappelijke partijen
2. Verstoring wordt al dan niet geagendeerd
  - a. Door het college
  - b. Door de raad
3. Verstoring leidt al dan niet tot aanpassing van beleid
  - a. Voorbereiding onder verantwoordelijkheid van het college
  - b. Bepaling door college als de oplossing binnen de begroting past en geen ingrijpende aanpassing van beleidsdoelstellingen leidt en anders c.
  - c. Bepaling door raad als begroting moet worden aangepast



Dit is het meest simpele model. In de praktijk zijn tal van variaties mogelijk en ook in dit onderzoek waargenomen. Zo is het agenderen van de verstoring soms behoorlijk taai. Andere keren blijken andere verstoringen de eerste reactie moeilijk te maken. Het gaat te ver om hier uit te wijden over alle mogelijke variaties.

### 3.2. De gebruikte methoden van onderzoek en het normenkader

StiBaBo heeft het onderzoek uitgevoerd langs de lijn van 4 casussen en is uitgevoerd in de fasen die we hieronder nader toelichten.

#### Het onderzoek volgt vier cases.

Bij elk van de cases wordt gezocht naar een oorspronkelijke verstoring waarvan de gevolgen in de tijd kunnen worden gevolgd. Nadat zich op een specifiek beleidsterrein een verstoring heeft voorgedaan, kunnen nieuwe verstoringen het extra moeilijk maken om de negatieve effecten van de oorspronkelijke verstoring teniet te doen. Deze nieuwe verstoringen kunnen samenhangen met de oorspronkelijke verstoring, maar dat hoeft niet. De met de oorspronkelijke verstoring samenhangende verstoring noemen we een secundaire verstoring.



Dergelijke verstoringen kunnen alleen ontstaan als de oorspronkelijke verstoring primair is. Maar er kunnen ook nieuwe verstoringen ontstaan die wel effect hebben op het beleid, maar onafhankelijk van de oorspronkelijke verstoring optreden. Dergelijke verstoringen noemen we nieuwe verstoringen.

Het onderzoek volgt hierna de verstoring door de tijd tot het heden dan wel totdat de oorspronkelijke verstoring teniet is gedaan. Een verstoring is tenietgedaan als de doelstellingen zijn bereikt. Dat betekent niet altijd dat de oorspronkelijke doelstellingen zijn bereikt, maar wel dat de al dan niet aangepaste doelstellingen zijn bereikt. Belangrijk is dan steeds de vraag in hoeverre de raad in staat is gesteld grip te houden op het al dan niet aanpassen van het beleid.

### 3.2.1. Normenkader

Een raad kan alleen grip houden als:

- De raad op de hoogte is van de verstoring;
- De raad op de hoogte is van mogelijke maatregelen;
- De raad inzicht krijgt in de effecten van de mogelijke maatregelen;
- De raad inzicht krijgt in secundaire verstoringen;
- De raad inzicht krijgt in nieuwe verstoringen;
- De raad uit één of meer alternatieven kan kiezen om de effecten van de oorspronkelijke verstoring en zo nodig ook de effecten van de aanvullende verstoringen teniet te doen;
- De raad inzicht krijgt in de verwachte kosten en baten van het inzetten van de alternatieven;
- De raad een door haar gewenst alternatief kiest;
- De raad zelf geen verstorende besluiten neemt;

Hiermee is het normenkader vastgesteld waar aan de vier cases aan gemeten kunnen worden.

### 3.2.2. Fasen van het onderzoek

#### **Fase 1**

In de eerste fase hebben de onderzoekers samen met raadsleden en de rekenkamer een selectie gemaakt van vier cases die nader bestudeerd zouden gaan worden. De raad heeft een aantal onderwerpen aangedragen. De onderzoekers hebben daaruit in overleg met de rekenkamer vier cases geselecteerd. Dit werden het Watertorenplein, de jeugdzorg, parkeren en ODIJmond. Er is bewust gezocht naar vier onderwerpen die onderling sterk verschillen. Dit is van belang omdat zo niet alleen voor de vier afzonderlijke cases conclusies kunnen worden getrokken, maar ook conclusies die een algemeen karakter hebben.

#### **Fase 2**

Tijdens de tweede fase hebben de onderzoekers ambtenaren benaderd om na te gaan wat een interessant en onderzoekbaar onderwerp zou kunnen zijn binnen elk van deze cases. Hierbij is zo veel mogelijk rekening gehouden met de opmerkingen van de raadsleden tijdens het gesprek in de eerste fase.

#### **Fase 3**

Nadat een beleidsterrein was gekozen, is gezocht naar een verstoring die zichtbaar impact had op de mate van het behalen van beleidsdoelstelling en waar de gemeente tijd heeft gehad op

te kunnen reageren. Ook heeft de rekenkamer in overleg met de onderzoekers gemeend om eerder onderzochte verstoringen, zoals die bij Watertorenplein in overvloed aanwezig waren, niet opnieuw te onderzoeken. Dit leverde per case de volgende oorspronkelijke verstoringen op:

Case	Verstoring	Herkomst verstoring
<b>Watertorenplein</b>	Een verloren rechtszaak	Rechterlijke macht
<b>Jeugdzorg</b>	Stijgende kosten jeugdzorg	Maatschappelijke ontwikkeling
<b>Parkeren</b>	Niet realiseren voornemen nieuw parkeerbeleid te maken	Samenspel college/raad
<b>ODIJmond</b>	Groei aantal aanvragen bouwvergunningen	Maatschappelijke ontwikkeling

Zoals bovenstaande tabel al laat zien, begint een verstoring niet altijd in de gemeentelijke organisatie zelf. Overigens is de oorsprong van de verstoring voor het onderzoek minder relevant. Wat relevant is, is dat de gemeente op de verstoring moet reageren als ze grip op de situatie wil houden. Zo zijn de kosten van jeugdzorg in heel Nederland gestegen en valt het dan ook de gemeente Zandvoort niet aan te rekenen dat dit ook hier het geval is. Ook is het aantal aanvragen voor bouwvergunningen, afgezien van de extra aanvragen voor de Formule 1, in lijn met de ontwikkelingen in de rest van Nederland onverwacht snel gestegen.

#### Fase 4

De volgende stap in het onderzoek bestond uit het uitvragen van documenten die te maken hadden met deze verstoring. Het gaat daarbij om informatie waaruit de verstoring blijkt en documenten die laten zien hoe de raad op de hoogte is gebracht van de verstoring en op welke wijze de raad in staat is gesteld te reageren op de verstoring. Onderzoekers hebben waar nodig ook gebruikt gemaakt van raadsnet van de gemeente Zandvoort.

#### Fase 5

Nadat de onderzoekers aan de hand van gegevens inzicht hebben in de ontwikkelingen na de verstoring, zijn er meerdere gesprekken geweest met ambtenaren die gewerkt hebben voor de betreffende onderwerpen. Naar aanleiding van deze gesprekken zijn extra documenten opgevraagd en verkregen.

Tot slot zijn er gesprekken geweest met leden van het college die op dit moment verantwoordelijk zijn voor de vier onderwerpen.

#### Fase 6

Op grond van alle verzamelde informatie is de nota van bevindingen geschreven. U vindt de beschrijving in hoofdstuk 4. Hierin zijn de bevindingen van de vier afzonderlijke cases beschreven.

#### Fase 7

Vervolgens zijn de data van de vier afzonderlijke cases samengevoegd in de nota van conclusies en aanbevelingen. Door de verscheidenheid van de cases is het mogelijk om

algemene uitspraken te doen op de vraag of de raad van de gemeente Zandvoort grip heeft op verstoringen en dus grip op eenmaal vastgesteld beleid.

## 4. De 4 cases

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van de vier cases beschreven. U vindt hier de beschrijvingen van de verloren rechtszaak bij het Watertorenplein tot aan de oplossingen ervan, de stijgende kosten van de jeugdzorg en de reactie daarop voor de begrotingen, het uitblijven van de totstandkoming van parkeerbeleid en een hoofdstuk over de capaciteitsproblematiek bij ODIJmond.

Bij elk van deze verstoringen is ondertussen een oplossing voor de verstoring gevonden. De vraag is hier niet of daarbij de juiste oplossing is gevonden, maar of de raad voor zover dat mogelijk is op de juiste manier in stelling is gebracht om een oplossing te kiezen.

Bij elk van de casestudies die de gemeenteraad samen met de rekenkamer heeft geselecteerd om te onderzoeken op het ontstaan van verstoringen in het beleids- en besluitvormingsproces horen ook conclusies en aanbevelingen. Deze treft u aan in het afzonderlijke deel II. Eveneens in deel II treft u een timeline van alle 4 de onderzochte cases.

### 4.1. Watertorenplein

#### Reactie op de rechtszaak bij het Watertorenplein

Het Watertorenplein heeft lange tijd een grote rol gespeeld in de politiek van Zandvoort. Hier gaat het om het project om het plein te bebouwen. In de geschiedenis van dit project zijn er wethouders afgetreden; er is meerdere malen onderzoek gedaan naar aspecten van het proces; er zijn juridische procedures gevolgd tegen de gemeente en er zijn plannen in de prullenbak terecht gekomen. Het is niet de bedoeling om hier alles opnieuw te onderzoeken

en een oordeel te vellen over veel waar al vaker een oordeel is geveld.

Het project lijkt ondertussen wel de finale fase te hebben bereikt. Het onderzoek richt zich hier op de oorzaak en de gevolgen van de verloren rechtszaak.

#### De verstoring

Hier is relevant dat het gedrag van de raad een cruciale rol heeft gespeeld bij het verlies van de rechtszaak bij de rechtbank. De raad heeft namelijk aan de

inschrijvers onduidelijkheid laten bestaan over de vraag of afwijking van het bestemmingsplan was toegelaten. Zoals de rechtbank op 20 juli 2018 heeft geoordeeld was dit bewust of onbewust. Net als de rechtbank hebben we niet nader onderzocht of het bewust of onbewust was, maar we vermoeden dat dit onbewust was. Juridisch heeft dat uiteraard geen betekenis.

Het springende punt bij het vonnis is dat bij de puntentoekening rekening werd gehouden dat een wens van WZCV (Watertoren Zandvoort CV). Volgens de AG (AG Architecten BV) was bij haar niet bekend, dat dit één van de criteria was. We hebben gezien dat mede hierdoor het plan van Springtij (Springtij Architecten BV) een punt meer kreeg dan dat van AG. Om aan de wens tegemoet te komen, zou de raad een afwijking van het bestemmingsplan moeten toestaan. Dit is een afzonderlijk besluit dat pas na de vergunningsaanvraag kan worden



**Figuur 2: Watertorenplein 2021**

genomen en maakt geen onderdeel uit van de prijsvraag. De inzending van AG had geen rekening gehouden met het eventueel toelaten van een afwijking van het bestemmingsplan. AG kon aan de rechtbank overtuigend aantonen, dat zij niet wist van de mogelijkheid. Daardoor had deze partij voldoende juridische *leverage* om een rechtbank te overtuigen van het verschil in behandeling.

De uitspraak laat zien dat bij een prijsvraag waar commerciële partijen miljoenen kunnen verdienen, de gemeente geen ruimte moet laten aan dit soort onzekerheden. In het vonnis van 20 juni 2018 concludeert de rechter dat de beoordeling van het plan van AG in strijd is met het beginsel van een zorgvuldige voorbereiding van het besluit, alsmede met het transparantie- en het gelijkheidsbeginsel en verbiedt de rechter om verder uitvoering te geven aan het door de gemeenteraad genomen besluit tot uitvoering van 28 juni 2017. Verder gebiedt de rechter de gemeente om het proces over te doen om te komen tot een selectie uit de drie inschrijvers. Dit betekent dat de bouw van het Watertorenplein op dat moment niet mag worden gestart.

## **Reacties**

Op 20 juli 2018 spreekt de rechtbank Noord-Holland het vonnis uit dat de procedure overnieuw moet worden gedaan. Op 22 juli stuurt het college een brief aan de raad waarin ze aangeeft dat ze de raad binnenkort nader zal informeren over de ontstane situatie en de vervolgstappen.

De vervolgstappen volgen niet één spoor, maar meerdere. Eén spoor gaat over de positie van wethouder Berendsen, een tweede spoor is de juridische beroepsprocedure, een derde spoor wordt opgestart na afwijzing door het gerechtshof in Amsterdam van een vordering tot schorsen van de procedure, terwijl het vierde spoor is een alternatief voor die juridische beroepsprocedure.

### **1<sup>e</sup> spoor: Positie wethouder**

Het spoor 'positie Berendsen' is vrij kort. Direct na het vonnis wordt duidelijk dat zijn partij €4.500 heeft gekregen in de verkiezingskas van één van de deelnemers van de prijsvraag. Bovendien heeft hij gesprekken met vertegenwoordigers van deze deelnemer gehad. Om hier een discussie over te voorkomen, worden op 7 augustus twee brieven aan de raad gezonden. In de ene brief legt Berendsen uit dat hij gevraagd heeft aan zijn collega's om de portefeuille Watertorenplein over te nemen. In de andere brief verklaren wethouders Bluijs en Verhey dat zij de portefeuille tijdelijk overnemen. Er zijn dan geruchten over de schijn van belangenverstrengeling die spelen rond Berendsen en OPZ.

Op 8 augustus 2018 is een extra raadsvergadering met als enige onderwerp "mededelingen aan de raad over de portefeuille Watertorenplein". In de vergadering die om acht uur begint en half een de volgende dag eindigt wordt gemeld dat de gemeente in beroep gaat tegen het vonnis van de rechtbank. De aandacht van de raad gaat echter veel meer uit naar de positie van Berendsen en de vraag in hoeverre zijn positie houdbaar is. Een motie van wantrouwen wordt met 9 tegen 7 verworpen.

Op de raadsvergadering van 25 september wordt opnieuw gesproken over het Watertorenplein. Ditmaal verzoekt de raad om een onderzoek naar de schijn van belangenverstrengeling. Deze motie wordt unaniem aangenomen, waarna het college toezegt de motie uit te zullen voeren door het onderzoek zelf ter hand te nemen. Hoewel het spoor over de positie van Berendsen hiermee niet is beëindigd, is het wel beëindigd voor zover het van belang is voor onderhavig onderzoek. De positiewisseling tussen wethouders heeft in ieder

geval voorkomen dat de positie van Berendsen verder een rol zou spelen voor de ontwikkelingen rond het Watertorenplein.

### **2<sup>e</sup> spoor: Beroep**

Het tweede spoor is het beroep dat de gemeente instelt tegen het vonnis. Dat beroep wordt 6 augustus 2018 ingediend, maar verloopt traag. Op 2 februari 2019 krijgt de raad een brief dat het beroep traag verloopt. Op 28 mei wordt een arrest uitgesproken over een vordering tot schorsing van het de uitvoering van het vonnis. Het gerechtshof wijst dit af, wat betekent dat de gemeente ondanks het lopende beroep ook voorbereidingen moet treffen voor het opnieuw starten van de prijsvraag.

Doel van de uitkomst van dit spoor is dat de gemeente uiteindelijk toch het plan van Springtij mag uitvoeren. Of het beroep slaagt is overigens onzeker.

Een tweede doel heeft te maken met het vierde spoor. Zo lang de beroepsprocedure voortduurt, is de uitkomst onzeker en kan het voor partijen interessanter zijn om te kiezen voor een mediationtraject.

### **3<sup>e</sup> spoor: Selectieprocedure**

Het derde spoor wordt gestart met het starten van de discussie over een nieuw selectiekader Watertorenplein. In het voorstel voor dat nieuwe selectiekader wordt expliciet opgenomen dat er eventueel van het bestemmingsplan mag worden afgeweken. Wel wordt gekeken naar de zwaarte voor de benodigde procedure. Daarmee kunnen dus meer punten worden gegeven aan een plan dat binnen het bestemmingsplan valt, omdat de procedure dan eenvoudig is. Een lichte afwijking zal minder punten scoren, maar waarschijnlijk meer dan een plan dat ernstig afwijkt van het vigerende bestemmingsplan.

Dit laatste wordt bij amendement op 24 september 2019 gewijzigd. Dan legt de gemeenteraad vast dat het bestemmingsplan één van de kaders is. Ook wordt dan vastgelegd dat er 30% sociale huur binnen het plan moet vallen. Deze besluiten maken het ingewikkeld om een project te ontwikkelen dat met winst kan worden gerealiseerd. Aan de andere kant wordt er voor de deelnemers aan de prijsvraag wel eenduidigheid verschaft over de rol van het bestemmingsplan bij de selectie.

Het doel van dit spoor is om de hele procedure opnieuw op te starten, zoals de rechter in het vonnis heeft gevorderd. Tegelijk geldt ook voor dit spoor, dat het een drukmiddel is om de partijen over te halen om alsnog voor spoor vier te kiezen.

### **4<sup>e</sup> spoor: Mediationtraject**

Het vierde spoor is gelijk gestart met de beroepsprocedure. Het idee van wethouder Berendsen was om een mediationtraject te beginnen dat leidde naar een uitweg uit de juridische procedure. Het idee is vrij snel na het vonnis binnen het college en de ambtelijke organisatie geopperd, maar werd door de overige partijen niet direct aanvaard. Dit was deels doordat er nog veel emoties speelden die een zakelijke benadering in de weg stonden.

Op 17 oktober 2019 start het mediationtraject. Dit spoor wordt op 22 oktober aan de raad gemeld in een brief waarin de sporen van het hoger beroep en de selectieprocedure ook worden gemeld. De sporen twee, drie en vier blijken, zoals het college al vroeg hoopte, net als de twee sporen richting Zandvoort bij hetzelfde station uit te komen: een succesvol mediationtraject.

Nu blijken de besluiten die betrekking hebben op het selectiekader ook gevolgen te hebben voor het mediationtraject. De criteria die daarvoor zijn opgesteld, worden als uitgangspunt genomen voor het mediationtraject.

Op 3 december krijgt de raad een voorstel om in te stemmen met de uitkomst van de mediation. Onderdeel daarvan is dat elk van de inschrijvende partijen een vergoeding van €100.000 als genoegdoening krijgt. Ook wordt gevraagd om te accepteren dat het criterium van 30% sociale woningbouw voor de gronden van de watertoren verval. Tijdens de raadsvergadering van 17 december 2019 wordt de vergoeding weggestemd. Dat betekent dat de raad het risico neemt, dat het mediationtraject faalt.

De belangen van de deelnemers van het mediationtraject blijken echter groot genoeg om de partijen aan tafel te houden en een gewijzigde vaststellingsovereenkomst van het mediationtraject op 28 januari 2020 aan de raad voor te leggen. Dit gewijzigde voorstel wordt wel door de raad geaccepteerd. Het bedrag van €100.000 per deelnemer is verlaagd naar 1/3 van €100.000 per deelnemer. Hiermee is de verstoring die de rechtszaak was op het beleid van de gemeente het hoofd geboden.

In onderstaande schematische samenvatting laten we zien in welke mate de verstoring van invloed is geweest op de controlerende taak van de raad.

Norm	Bevinding	Normbereiking
<b>De raad is op de hoogte is van de verstoring</b>	De rechterlijke uitspraak is openbaar. Bovendien heeft het college snel de raad geïnformeerd.	Ja
<b>De raad is op de hoogte is van mogelijke maatregelen</b>	Het college heeft de raad meegenomen in de door haar mogelijke oplossingen.	JA
<b>De raad krijgt inzicht in de effecten van de mogelijke maatregelen</b>	De raad is tijdig meegenomen met de alternatieve optie van	JA
<b>De raad krijgt inzicht in secundaire verstoringen</b>	N.V.T.	N.V.T.
<b>De raad krijgt inzicht in nieuwe verstoringen</b>	De rol van wethouder Berendsen werd laat duidelijk. Ogenscheinlijk is begrijpelijk dat dit pas na de rechtszaak duidelijk werd, maar het is voor de beëindiging van de beroepsprocedure openbaar gemaakt en op grond daarvan blijkt dat de situatie onhoudbaar was en net zo goed eerder had kunnen worden gecommuniceerd.	Deels

Norm	Bevinding	Normbereiking
<b>De raad kan uit één of meer alternatieven kiezen om de effecten van de oorspronkelijke verstoring en zo nodig ook de effecten van de aanvullende verstoringen teniet te doen</b>	De raad heeft kunnen kiezen tussen de procedure overnieuw doen het de uitkomst van het mediationtraject.	JA
<b>De raad krijgt inzicht in de verwachte kosten en baten van het inzetten van de alternatieven</b>	De raad is correct geïnformeerd.	JA
<b>De raad kiest een door haar gewenst alternatief</b>	De raad heeft de uitkomst van het mediationtraject beïnvloed.	JA
<b>De raad neemt geen verstorende keuzes</b>	Bij het uitschrijven van de prijsvraag hebben college en de meerderheid van de raad zich uitgesproken voor één van de alternatieven. Daarmee kreeg AG een juridisch argument in handen.  Bij de eis om het bedrag voor de tegemoetkoming aan de deelnemers van het mediationtraject naar beneden bij te stellen, werd een groot risico genomen.	NEE

## 4.2. Jeugdzorg

### Reactie op stijgende kosten bij de jeugdzorg

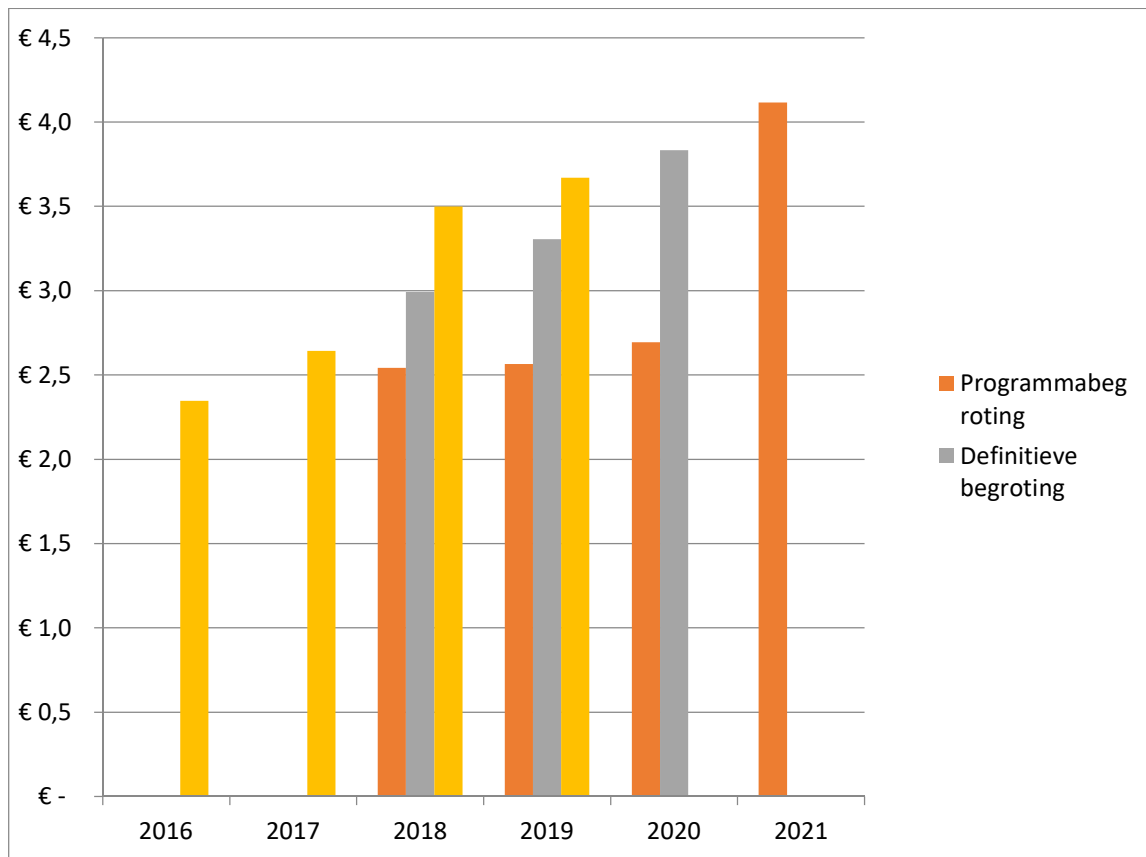
Januari 2015 werd een aantal taken op het gebied van sociale zaken bij de gemeenten ondergebracht: de drie decentralisaties. Het idee was dat de gemeenten deze taken beter zouden kunnen uitvoeren, doordat ze dichterbij de burger waren. Door het onder te brengen bij één overheid zouden de verschillende taken ook integraal kunnen worden aangepakt. Hierdoor zou, volgens het kabinet, een bezuiniging mogelijk zijn. Gemeenten zouden dezelfde kwaliteit voor minder geld kunnen halen.

Jeugdzorg was één van de taken die door de decentralisaties onder gemeenten ging vallen. Veel gemeenten kozen ervoor om de door het kabinet verwachte mogelijke bezuinigingen bij voorbaat in te boeken. In Zandvoort was dat niet anders. Dit leek de eerste twee jaar realistisch; de rekeningresultaten waren niet alarmerend of zelfs neutraal of positief. Dit heeft tot gevolg gehad dat de beoogde bezuiniging in 2016 inderdaad leek te zijn gehaald. Een deel van de 'succesvolle' besparing bleek later echter te bestaan uit het achterlopen van factureringen door zorginstellingen. Na 2016 begon de stijging van de zorgkosten. Op het gebied van jeugdzorg, zo is in 2021 gebleken, bleken de problemen in heel Nederland het meest manifest.



## Kernprobleem

Bij jeugdzorg kampen alle gemeenten met hetzelfde probleem. Ze hebben enerzijds geen controle op de instroom of de vraag naar jeugdzorg en anderzijds hadden in 2015 geen ervaring met de inkoop op het gebied van jeugdzorg. De wetgever verplichtte de gemeenten wel dat er jeugdzorg werd geleverd. In 2016 en 2017 heeft dat niet direct voor gemeenten tot zichtbare problemen geleid, hoewel dat in individuele gevallen heel goed het geval kan zijn geweest. Maar beginnend met 2017 gingen de kosten in veel gemeenten fors stijgen. In Zo ook in Zandvoort. In onderstaande tabel is dat in beeld gebracht:



**Figuur 3: Begrotingen en rekeningen in miljoenen euro**

Bij elk jaar is in de eerste kolom de begroting weergegeven, in de tweede kolom de definitieve begroting en in de derde kolom de realisatie uit het jaarverslag. De definitieve begroting is de laatste bijstelling van de begroting die gedurende het jaar een aantal maal wordt bijgesteld om zich te houden over de ontwikkelingen. In de definitieve begroting is de stand van zaken voor zover op dat moment bekend is van het derde kwartaal zichtbaar wordt. Dit is van belang, omdat dit de meest recente gegevens zijn, waar het gemeentebestuur over beschikt als ze de begroting vast stelt.

De rekening van 2016 is pas bekend in 2017, maar de begroting van 2018 moet ook in 2017 worden opgesteld. Dat betekent dat de rekening de meest actuele harde informatie is op grond waarvan een gemeente de begroting kan opstellen. Uiteraard heeft het college de beschikking over de definitieve begroting, ofwel de laatst bijgestelde begroting, die op grond van beschikbare gegevens over inkomsten en uitgaven is bijgesteld. Daardoor kan het college toch een iets reëlere begroting opstellen dan als ze alleen naar de begroting van het jaar ervoor zou kunnen kijken.

We zien in figuur 3 dat de begroting voor 2018 hoger is dan de rekening van 2016. Bij een portefeuille waarvan vermoed wordt dat de kosten stijgen is dat een normale raming. Gedurende 2018 blijkt echter dat de kosten fors stijgen, zodat het tekort oploopt tot ongeveer een miljoen euro. Zoals te zien is aan de definitieve begroting, wordt dit deels al waargenomen in 2018, want ook de definitieve begroting valt €450.000 hoger uit dan de rekening. Je zou dan verwachten dat bij het college bij het opstellen van de begroting voor 2019 rekening gaat houden met dit tekort om te voorkomen dat de gemeente in dat jaar opnieuw wordt verrast. Dat gebeurt echter niet. Het college kiest ervoor in 2019 vrijwel hetzelfde bedrag voor jeugdzorg te begroten als in 2018.

Dit herhaalt zich allemaal in 2019. Opnieuw wordt een oplopend tekort in de definitieve begroting steeds beter zichtbaar, maar de nieuwe begroting wordt slechts beperkt naar boven bijgesteld. Op grond van de in het derde kwartaal beschikbare gegevens, moet deze begroting wel als zeer optimistisch worden beschouwd.

Pas bij voor 2021 volgt de begroting de trend en wordt er een bedrag geraamd dat hoger ligt dan de rekening van 2019 en hoger ligt dan de definitieve begroting die in 2020 is opgesteld.

De vraag is dus waarom het college tot tweemaal toe zo optimistisch is geweest bij het opstellen van de begroting en de raad tot tweemaal toe zo optimistisch is geweest bij het vaststellen van de begroting. Zoals is gebleken, heeft dit twee jaar achter elkaar geleid tot een forse bijstelling. In 2018 een bijstelling van € 956.000 en in 2019 een bijstelling van € 1.106.000.

Bedrag en X €1.000	Programmabegroting	Definitieve begroting	Rekening	Bijstelling
<b>2016</b>			€ 2.347	
<b>2017</b>			€ 2.642	
<b>2018</b>	€ 2.542	€ 2.992	€ 3.498	€ -0.956
<b>2019</b>	€ 2.564	€ 3.305	€ 3.670	€ -1.106
<b>2020</b>	€ 2.694	€ 3.832		
<b>2021</b>	€ 4.116			

#### De periode 2015-2019

De gemeente Zandvoort kreeg jeugdzorg overgedragen van de provincie. Deze overdracht was zeer rudimentair. Het bleek dat de provincie geen duidelijk beeld had van hoeveel jeugdigen voor welke kosten jeugdzorg ontvingen. Er werd een aantal instellingen gefinancierd via een lump sum systeem. De verantwoording wat deze instellingen voor het geld deden was niet op gemeenteniveau bijgehouden. Er bestond dus niet geen deugdelijke financiële administratie die door de gemeente kon worden overgenomen. Dat betekende dat in 2015 er lange tijd geen overzicht was wie zorg ontving en hoe duur die zorg was. Dit is in 2015 gecommuniceerd met de raad.

Wat wel vaststond was dat in 2015 het Rijk ervan uitging dat de gemeenten dezelfde kwaliteit konden leveren voor minder geld. Daarnaast was er ook geen geld beschikbaar voor de reorganisatie die door de overdracht noodzakelijk werd.

Om dit het hoofd te bieden werd in Zandvoort ingezet op preventie. Het idee daarachter was dat voorkomen moet worden dat jongeren in de jeugdzorg terecht komen. Hierdoor zouden de kosten van de zorg kunnen dalen. Dit beleid moest echter worden verlaten doordat het beschikbare geld moest worden ingezet voor het leveren van de zorg.

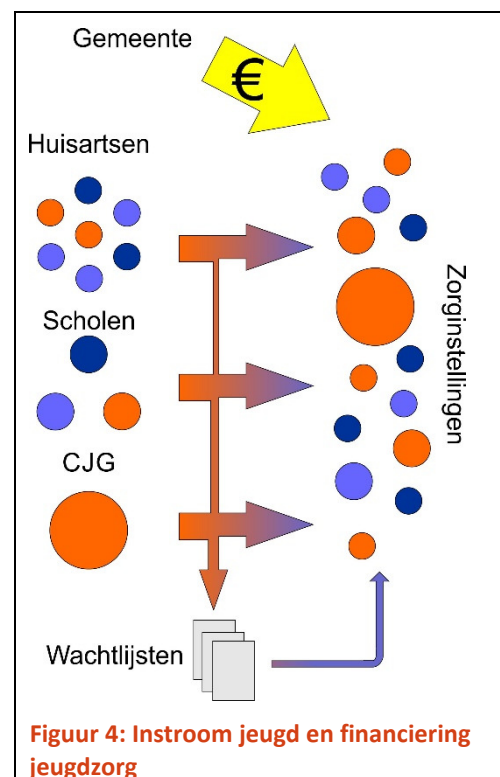
Het inzicht in de kosten werd bemoeilijkt, doordat een belangrijk deel van de kosten niet bekend werden in het jaar dat ze werden gemaakt. Ook voor zorginstellingen was de overgang naar gemeenten een grote klus. Zij moesten hun administratie aanpassen op de wensen van alle gemeenten bij wie ze zorg leverden. Hierdoor komt het regelmatig voor dat zij pas na afronding van een boekjaar factureren. Dat heeft tot gevolg dat Zandvoort pas achteraf op de hoogte werd gesteld van wat zij moest betalen.

Daarnaast steeg het aantal aanbieders fors.

Tot slot bleek dat de gemeente slechts beperkte controle heeft over wat er gebeurt in de jeugdzorg. De instroom wordt bepaald door verwijzingen van huisartsen, scholen, het Centrum Jeugd en Gezien (CJG) en gecertificeerde instellingen. Als zij vaststellen dat een bepaald traject noodzakelijk is, kunnen de zorgaanbieders dat leveren. Nu hebben gemeenten wel enige invloed op de tarieven, maar tot 2015 hadden ze geen enkele ervaring met dit beleidsterrein en ook daarna blijkt hun kennis beperkt.

Een landelijke trend is dat die meer eenvoudige zorgtrajecten die geld opleveren eenvoudig bij zorginstellingen kunnen worden ondergebracht, maar complexe trajecten worden zeer moeizaam bij een instelling ondergebracht. Deze zorg is namelijk verlieslijdend. Dat leidt ertoe dat de complexe gevallen vaak op wachtlijsten terecht komen en er maar moeizaam vanaf te halen zijn. Sommige aanbieders verdienen miljoenen,<sup>1</sup> terwijl vooral de oude aanbieders van de complexe zorg in zwaar weer terecht kwamen (Weijers, 2021). Het viel buiten het kader van dit onderzoek om na te gaan of dit effect ook in Zandvoort plaats vond.

Verder zijn sommige individuen met complexe zorgbehoefte zo duur, dat als wel een instelling bereid wordt gevonden het individu te behandelen, de kosten ineens fors stijgen. Als zo iemand niet langer zorg nodig heeft, dalen de totale kosten ineens fors. In Zandvoort zijn er



**Figuur 4: Instroom jeugd en financiering jeugdzorg**

<sup>1</sup> <https://www.ftm.nl/dossier/jeugdzorg-in-het-rood>

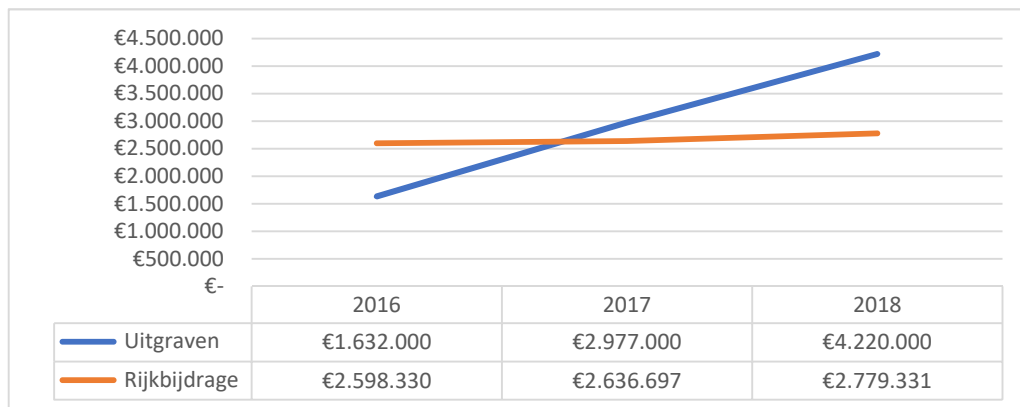
ongeveer 300 jeugdigen die jeugdzorg ontvangen, maar het grootste deel van de kosten wordt aan de zorg voor 26 jongeren besteed.

Dit alles veroorzaakte dat het tot 2018 duurde voordat er zicht kwam op de kosten van jeugdzorg.<sup>2</sup>

### De begroting van 2019

De begroting van 2019 is iets lager dan de rekening van 2017. De verwachting is blijkbaar dat de kosten van jeugdzorg een lichte daling zullen vertonen. Met de kennis van nu is dat een gewaagde veronderstelling, maar als we dieper inzoomen op en wat de gemeente gedurende 2018 en 2019 wist en kon weten, dan blijkt dat dit ook lange tijd gerechtvaardigd is. De kwartaalcijfers lieten in het eerste, tweede en derde kwartaal maar zeer ten dele zien dat er een stijging aan zat te komen.

De raad krijgt in een raadsbericht van 1 februari 2019 voor het eerst een bericht dat de kosten van jeugdzorg inderdaad fors stijgen. In het raadsbericht staat onderstaande grafiek die aan duidelijkheid niets te wensen over laat.



**Figuur 5: Uitgaven, ten opzichte van rijksinkomsten Jeugd 2016 -2018: uit Raadsbericht 1 februari 2019<sup>3</sup>**

In het raadsbericht werd duidelijk dat het college in de Najaarsnota de raad had geïnformeerd over het geprognostiseerde tekort op het budget voor jeugdhulp. Dit was toen € 500.000. Op 1 februari was ondertussen duidelijk dat het tekort € 960.000 is.

In 2019 werd echter ook duidelijk dat één van de belangrijke zorgaanbieders, Kenter, in financiële problemen kwam. Om de jeugdzorg bij Kenter te waarborgen, moest er een manier

<sup>2</sup> In het rekenkameronderzoek Jeugdzorg van november 2018 blijkt dat de gemeente op dat moment nog geen inzicht heeft in de uitgaven: “De in programmabegrotingen en jaarverslagen genoemde bedragen voor de begrote en werkelijke kosten van jeugdzorg variëren: voor hetzelfde jaar worden verschillende bedragen genoemd, afhankelijk van welke begroting of jaarrekening (of soms van welk hoofdstuk binnen hetzelfde document) wordt geraadpleegd. Toelichtingen van deze verschillen ontbreken veelal. Hierdoor wordt onzekerheid over de juistheid van bedragen in de hand gewerkt.”

<sup>3</sup> Het woord “uitgraven” is een typfout die letterlijk moest worden overgenomen, omdat het een plaatje uit een pdf-document betreft.

worden gevonden om er geld bij te doen. Zandvoort was één van de gemeenten die hierbij moesten bijdragen.

Dit maakt duidelijk dat het college bij het vaststellen van de begroting voor 2019 geen grip heeft op de te verwachten uitgaven voor 2019. Dit inzicht komt pas eind 2018 en wordt begin 2019 manifest. Het college heeft dit vervolgens zo snel mogelijk aan de raad gemeld.

De oorzaak van dit late inzicht wordt door het college verklaard in de raadsinformatiebrief. Hoewel de brief meerdere oorzaken noemt, is de enige oorzaak die echt verklarend is, het feit dat in juni 2018 slechts 25 % van de kosten voor dat jaar zijn gedeclareerd. Doordat met deze cijfers moet worden gewerkt bij het opstellen van de begroting, is een te lage inschatting reëel, tenzij op dat moment bekend zou zijn dat er slechts een klein deel is gefactureerd. Dat is niet het geval.

Kortom: in 2018 heeft het college geen grip op de kosten van jeugdzorg, doordat de stelselwijziging van 2015 nog steeds niet goed is verwerkt. Gezien vergelijkbare waarnemingen elders in het land is dat niet zozeer het college te verwijten, maar eerder te verklaren uit de complexiteit van de stelselwijziging en complexiteit van de jeugdzorg. Voor kleinere gemeenten als Zandvoort is voorspellen van de vraag extra complex, doordat één geval een groot verschil kan betekenen op de totale kosten. Soms kan dit risico worden opgevangen door deze zorg te verevenen. Doordat in de regio hiervoor niet is gekozen,<sup>4</sup> is ook deze methode om tot een meer voorspelbare begroting te komen buiten bereik van de gemeente.

Het is een politieke afweging of het college al dan niet voor een ruimere, en achteraf realistischere, begroting had moeten kiezen. Een argument daarvoor zou kunnen zijn dat je bij een portefeuille waar veel in beweging is, je beter het zekere voor het onzekere zou kunnen kiezen. Een argument daartegen is dat de begrotingen tot en met 2018 wel realistisch bleken.

21

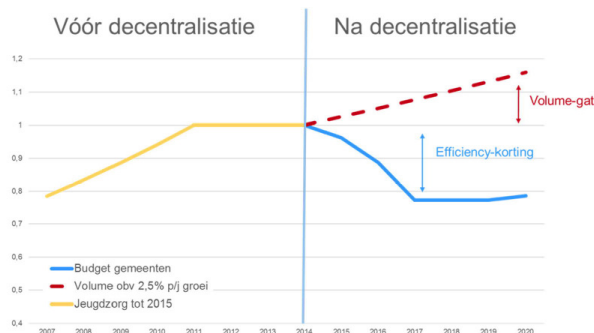
### **De begroting van 2020**

De begroting voor 2020 is opnieuw zeer optimistisch opgesteld. Het budget is met € 325.000 opgehoogd ten opzichte van de rekening van 2018. Er wordt dus impliciet van uitgegaan dat de stijging van de kosten zich minder snel zal voortzetten. Wel wordt erkend op p. 299 van de begroting, dat er sprake is van een opneinde-regeling.

---

<sup>4</sup> Besluit college Haarlem 2015/479097

## Ontwikkeling doeluitkering Jeugd



**Figuur 6: ontwikkeling doeluitkering jeugd presentatie aan de raad 13-2-2019**

2015 er juist toename van de kosten was. De raad werd dus voorgehouden dat een sterke stijging van de kosten normaal was en werd veroorzaakt door de efficiencykorting die het kabinet had ingeboekt (figuur 6). Op zich is het begrijpelijk dat het college concludeert dat de verstoring door kabinetsbeleid is veroorzaakt, maar dit ontslaat de gemeente uiteraard niet van de plicht op zijn minst een realistische begroting op te stellen.

Op 12 maart 2019 wordt het rekenkamerrapport Jeugdzorg in de raad behandeld. Tussen de aanbevelingen is ook een aantal gericht op financiën. Er wordt gewaarschuwd dat in 2018 een tekort wordt verwacht en dat een doorzetting van deze trend zal resulteren in een tekort. Het rapport constateert dat er geen onderbouwing is voor het bedrag voor jeugdzorg in 2019 dat in de begroting is te vinden. Er wordt geconcludeerd dat de financiële situatie onzeker is. De rekenkamer beveelt aan dat er een betere onderbouwing moet komen voor het risico (bedrag). Ook wordt ter overweging aangeraden om een reserve voor jeugdzorg in te stellen en voor te leggen aan de raad, zodat die een gefundeerde keuze kan maken. Het college stelt in haar reactie dat ze de raad via de P&C cyclus goed informeert en gaat verder niet in op de vraag of er een reserve moet worden ingesteld.

De raad reageert op het rapport door een werkgroep in te stellen bestaande uit leden van de rekenkamer, leden van de raad en een afvaardiging van het college. Deze werkgroep is formeel inderdaad ingesteld, maar is nooit bijeengekomen.

De reden dat het college bij de begroting van 2020 koos voor een optimistische inschatting is niet geheel duidelijk. Ook is niet duidelijk waarom de raad dit accepteerde, want ze had in februari een waarschuwing gehad en in maart zichzelf een opdracht gegeven een werkgroep in te stellen die met voorstellen zou komen.<sup>5</sup> Er werd bij het opstellen van de begroting wel van

<sup>5</sup> Tijdens dezelfde vergadering werd ook een presentatie gehouden van een rapport van NKi. Hieruit blijkt dat inwoners van Zandvoort minder beroep doen op zorg dan verwacht zou mogen worden op grond van de inzichten die er zijn over de problematiek. De raad zou hieruit kunnen concluderen dat als

uitgegaan dat gedurende 2020 het Rijk middelen zou inzetten die de eventuele tekorten zouden gaan opvangen, maar bij de presentatie van 2019 was duidelijk geworden dat de bijdrage die het Rijk voor 2018 deed alleen bij gemeenten terecht kwamen die echt grote tekorten hadden. Haarlem, dat grotere problemen had dan Zandvoort, kwam er niet eens voor in aanmerking. Het is riskant en ook ongebruikelijk om mogelijke meevallers vooraf in te boeken.

De stijging van de kosten in 2019 is uiteraard geen garantie voor een vergelijkbare ontwikkeling in 2020, maar mag op zijn minst gezien worden als een waarschuwing. Ook wist het college bij het opstellen van de begroting in 2019 al dat de financiële problemen bij Kenter nog niet volledig zijn opgelost. Hoewel Kenter erin slaagde het moment dat de kas leeg was van mei 2020 tot augustus 2020 uit te stellen, moest er inderdaad geld bij.<sup>6</sup>

Het geld kon overigens voor een deel worden gehaald uit een nieuwe stelpost Sociaal Domein opgenomen van € 300.000. De stelpost moest tegenvallers bij de WMO, de inkomensvoorziening (BUIG) en jeugdzorg opvangen. Dit zal te weinig blijken.

De raad is wel op de hoogte gebracht van de ontwikkeling van de kosten tijdens een afzonderlijke presentatie op 20 november 2019. Hier werd onder meer onderstaande tabel getoond. Hierin is te zien dat de kosten in 2017 met € 0,6 miljoen stegen en in 2018 nog een keer met € 1,0 miljoen.

Uitgaven Jeugd 2015 - 2018 (CJG, maatwerkvoorzieningen, Veilig Thuis)				
	2015	2016	2017	2018
CJG/JGZ	687.033	565.232	742.297	796.332
Maatwerkvoorzieningen	1.721.309	1.548.424	1.978.929	2.923.376
PGB	57.186	28.556	61.147	36.888
Veilig Thuis	79.271	81.555	60.603	93.000
<b>Totaal</b>	<b>2.544.799</b>	<b>2.223.767</b>	<b>2.842.976</b>	<b>3.849.597</b>

**Figuur 7: Uitgaven Jeugd 2015-2018 uit presentatie aan de raad van 20 november 2019**

Deze presentatie is overigens pas na vaststelling van de begroting op 30 oktober 2019 getoond. De volgorde is op zijn minst ongelukkig te noemen.

Het is tijdens dit onderzoek niet volledig duidelijk geworden waarom hiervoor is gekozen.

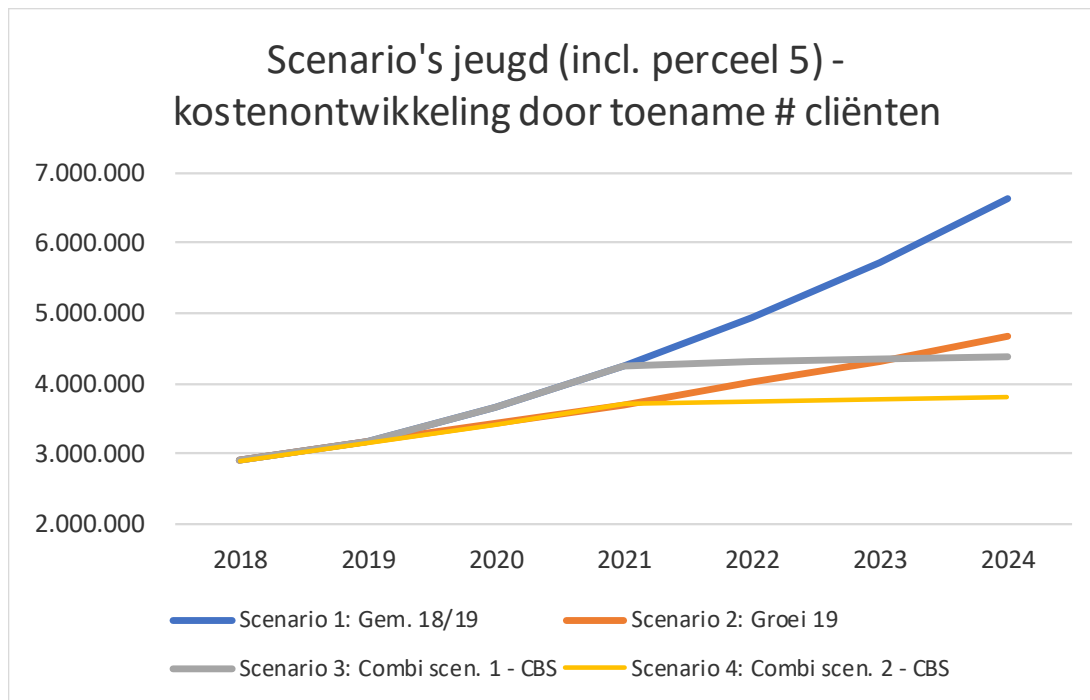
### De begroting van 2021

De begroting van 2021 is met betrekking tot jeugdzorg de meest voorzichtige begroting sinds 2019. Dit jaar is op 13 mei 2020 een presentatie aan de raad georganiseerd over de knelpunten bij de WMO en jeugdzorg. Uit deze presentatie blijkt dat het college rekening houdt met stijgende kosten in 2021. Er worden scenario's voorgesteld en uiteindelijk kiest het college voor scenario 5. Scenario 5 leidt, zoals onderstaande figuur laat zien tot een stijging in 2021 en daarna een afvlakking van de kosten.

---

dit probleem wordt opgelost de kosten verder zullen stijgen. Aan de andere kant werd en wordt ook gedacht dat vroegtijdige hulp kan helpen om duurdere zorgtrajecten te voorkomen.

<sup>6</sup> Raadsvoorstel 11-8-2020: € 80.000 extra.



**Figuur 8: Scenario's Huishoudelijke Ondersteuning, Ambulante Begeleiding en Dagopvang uit presentatie aan de raad van 13 mei 2020**

Op 14 december 2020 wordt er een presentatie gehouden aan de raad die een opmaat is naar een betere grip op de kosten. Er worden maatregelen voorgesteld die betrekking hebben op inkoop, passende zorg en het voorliggend veld. Deze maatregelen worden verder uitgewerkt bij een presentatie in maart 2021 in de vorm van budgetplafonds.

#### Oorzaken van verstoringen

De oorzaken zijn terug te voeren op het besluit van het Rijk om jeugdzorg te decentraliseren en tegelijk een forse bezuiniging op de jeugdzorg in te boeken. Gemeenten hebben bij monde van de VNG in de aanloop van de wetwijziging ook betoogd dat zij hiertoe in staat waren. Waarschuwingen uit het veld en van een minderheid van gemeenten hebben geen invloed gehad op de besluitvorming. Gemeenten hadden de vrijheid om deze bezuiniging op te vangen, maar daarvoor ontbrak bij veruit de meeste gemeenten de financiële ruimte.

Een tweede oorzaak was dat de administratie van de provincie niet aansloot bij die van de gemeenten die de jeugdzorg moesten overnemen. Daardoor kon deze niet worden overgenomen en tastten gemeenten in het duister over wat de kosten zouden worden.

De verstoring die hier is waargenomen begint dus bij politieke keuzes die het Rijk heeft gemaakt. Door gebrekkige administratie was het voor gemeenten niet eenvoudig om de problematiek snel in beeld te krijgen. Wie dit vergelijkt met benchmarkcijfers ziet dat Zandvoort in de periode 2017-2019 sterk verslechterd vergeleken met de andere gemeenten, maar gemeten aan de uitkering van het gemeentefonds verandert er in Zandvoort niet veel. Dit is te zien aan het klassement zoals aangegeven in onderstaande tabel. De gemeente met het kleinste tekort is nummer 1 en die met het grootste tekort is nummer 355.



Klassering Zandvoort t.o.v. 355 gemeenten <sup>7</sup>	Tekort rekening gemeten aan begroting	Tekort rekening gemeten aan uitkering gemeentefonds
2017	256	205
2018	207	195
2019	321	197

In figuur 8 wordt duidelijk dat scenario's van kostenontwikkelingen nogal uiteenlopen. Dit is een gevolg van uiterst beperkte sturing van gemeenten op de instroom van de jeugd in de jeugdzorg. Hierdoor is sturing van de kosten ook niet eenvoudig. Bovenstaande tabel duidt erop dat de gemeente ervoor heeft gekozen te sturen aan de hand van de uitkeringen aan het gemeentefonds. Andere gemeenten hebben in 2019 wel rekening gehouden met mogelijke stijging van kosten, waardoor de gemeente Zandvoort vergeleken met andere gemeenten op dit punt meer gewaagd hebben begroot. Uit de sterke daling in het klassement blijkt dat Zandvoort het tekort vergeleken bij andere gemeenten in 2019 sterk groeide. De gemeente heeft zich dat jaar meer laten verrassen dan andere gemeenten.

De verstoring leidde dat in 2019 en zoals we zagen in 2020 niet tot een realistische begroting.

In onderstaande schematische samenvatting laten we zien in welke mate de verstoring van invloed is geweest op de controlerende taak van de raad.

Norm	Bevinding	Normbereiking
<b>De raad is op de hoogte is van de verstoring</b>	De raad is voor 2019 en 2020 een te optimistische begroting voorgelegd. In 2019 is verklaarbaar dat het college is verrast, maar in 2020 is dit niet te verdedigen.	NEE
<b>De raad is op de hoogte is van mogelijke maatregelen</b>	De raad moest de tekorten opvangen. In aanloop van 2021 is begonnen met het informeren van de raad over maatregelen die toekomstige kostenstijgingen moeten beteugelen. Dit is sindsdien goed volgehouden.	JA
<b>De raad krijgt inzicht in de effecten van de mogelijke maatregelen</b>	Dit is pas na 2021 het geval. Overigens is de aandacht primair gericht op de financiële aspecten en niet op de gevolgen voor de jeugd.	Deels

<sup>7</sup> Bron: [https://www.itspublic.nl/materialen/?mc\\_slug=benchmark-tekorten-jeugdzorg](https://www.itspublic.nl/materialen/?mc_slug=benchmark-tekorten-jeugdzorg), geraadpleegd 23-9-2021. De gegevens beperken zich over de drie getoonde jaren.

Norm	Bevinding	Normbereiking
<b>De raad krijgt inzicht in secundaire verstoringen</b>	De ambtelijke organisatie was lange tijd krap. Dit is niet aan de raad bekend.	NEE
<b>De raad krijgt inzicht in nieuwe verstoringen</b>	N.V.T.	N.V.T.
<b>De raad kan uit één of meer alternatieven kiezen om de effecten van de oorspronkelijke verstoring en zo nodig ook de effecten van de aanvullende verstoringen teniet te doen</b>	Bij het opvangen van tekorten waren er geen alternatieven. Bij toekomstige maatregelen zijn aan de raad wel alternatieven aangeboden en heeft de raad een keuze gemaakt.	JA
<b>De raad krijgt inzicht in de verwachte kosten en baten van het inzetten van de alternatieven</b>	Voor de jaren 2019-2020 was dat niet het geval. In 2021 werd realistischer begroot, maar werden nog geen maatregelen voorgesteld. Voor 2022 is dat wel het geval.	Deels
<b>De raad kiest een door haar gewenst alternatief</b>	Vanaf 2022 is dat inderdaad het geval.	Deels
<b>De raad neemt geen verstorende keuzes</b>	De raad heeft zelf geen besluiten genomen die het oplossen van de verstoring bemoeilijkten	NEE

### 4.3. Parkeerbeleid

#### Reactie bij uitblijven van parkeerbeleid

Parkeren is al jarenlang veelvuldig in het nieuws in Zandvoort. Het is een onderwerp waar de samenleving zelf letterlijk veel van terug ziet. In de eerste plaats inwoners van Zandvoort zelf, de vele ondernemers afhankelijk van gasten die, al dan niet met de auto het dorp bezoeken en lang of kort parkeren. Parkeerdrukke in de zomer, volle straten en overlast, de kwestie rond het winter en zomer-parkeren.

Dit hoofdstuk zal zich richten op de verstoringen zijn opgetreden bij het beleid en de besluitvorming over parkeren. Daarvoor worden de belangrijke beslismomenten en (eventuele) andere gebeurtenissen van het parkeerbeleid in chronologische volgorde gezet. De vraag is wanneer en waar er verstoringen optreden en de raad grip of het zicht op het onderwerp verliest. Vervolgens is het van belang om na te gaan of een verstoring (h)erkend/onderkend wordt en opgepakt, en door wie dit gebeurt. De vraag is in hoeverre de raad het door hem geformuleerde parkeerbeleid beheerst en zijn controlerende taak goed ter hand kan nemen. Daarvoor is het ook van belang om te bezien in hoeverre en welke beleidskaders de raad heeft gesteld en hoe deze er uit zien.

Aan de hand van een tijdslijn zal een overzicht worden gegeven van het parkeerbeleid in Zandvoort. Conform de onderzoeksopzet zal daarbij het accent liggen op de periode 2017-2020.

Welke besluiten zijn genomen; hoe kreeg kaderstelling en beleid vorm en hoe verliep de (controle op) de planning? Na die reconstructie zullen verstoringen van het proces worden geduid.

### Periode 2010-2017

Allereerst volgt een kort overzicht van de situatie tot 2017. Tot dat jaar waren een aantal momenten in de besluitvorming en het parkeerbeleid van belang. In 2010 wordt de nota *parkeren in balans* door de raad vastgesteld, lange tijd was dit het kader van het parkeerbeleid. In 2012 werd nog de nota parkeernormen aangenomen.

Politiek-bestuurlijk relevant is het **Coalitieakkoord 2014-2018**. Het betrof een akkoord op hoofdlijnen, tussen de partijen OPZ, D66 en CDA.<sup>8</sup> Opvallend is dat sprake is van politieke onenigheid over de uitwerking van deze voornemens in het raadsprogramma 2014. De coalitiepartijen stemmen voor en oppositie tegen het raadsprogramma en het voorstel om deze als basis voor de verdere beleidsagenda te laten dienen.<sup>9</sup> Daarmee zijn ze ook tegen het voorstel om de beleidsagenda nader uit te werken als uitvoeringsprogramma van het college.<sup>10</sup>

In november 2015 stelt de raad de Nota Winterparkeren vast. De raad besluit hiermee tot invoering van gedifferentieerde tarieven m.b.t. parkeren: een hoger zomertarief en lager wintertarief. Verder heeft de raad wijzigingen doorgevoerd in de regelgeving voor gehandicapten. In mei 2017 stelt de raad een nota met kaders en uitgangspunten stapsgewijze verbetering bestaand parkeerbeleid vast.<sup>11</sup> In het jaarverslag van 2017 wordt echter een andere term gebruikt als er staat: "In mei 2017 is een plan van aanpak om te komen tot

27

---

<sup>8</sup>In het akkoord staat een korte verwijzing naar het parkeerbeleid en wat men daarbij voornemens is. In programmaonderdeel 4 (*Toerisme en Economie*) wordt genoemd als doelstelling: "**Een voor de gebruikers begrijpelijk, betaalbaar, evenwichtig en faciliterend parkeerbeleid creëren, waarbij aan de hand van een evaluatie van het bestaande beleid op wijkniveau, in overleg met bewoners en ondernemers een eenvoudiger en doelmatiger alternatief moet worden gevonden, dat bestaande parkeerproblemen oplost en de verkeersproblematiek het hoofd biedt.**"

<sup>9</sup> [https://zandvoort.raadsinformatie.nl/vergadering/69814#ai\\_903314](https://zandvoort.raadsinformatie.nl/vergadering/69814#ai_903314)

<sup>10</sup> <https://zandvoort.raadsinformatie.nl/document/1294186/2/>

Het coalitieakkoord op hoofdlijnen noemt als vervolgproces: De bovengenoemde hoofdlijnen zullen zo spoedig mogelijk nader worden uitgewerkt tot een raadsprogramma voor de periode 2014— 2018. Het nieuw te benoemen college zal hiertoe op basis van dit akkoord een eerste aanzet maken voor de richting van het te voeren beleid. Dit stuk wordt spoedig aan de gemeenteraad ter beschikking gesteld om zo in gezamenlijkheid met de raad te komen tot invulling van een zo breed mogelijk gedragen raadsprogramma.

Na het coalitieakkoord zou het raadsprogramma (conform voorstel van de coalitie) worden uitgewerkt in een concept raadsprogramma.<sup>10</sup> Uiteindelijk komt dat hele raadsprogramma er niet.

<sup>11</sup> Op 23 mei 2017 vindt behandeling en besluitvorming plaats van de kaders en uitgangspunten stapsgewijze verbetering bestaand parkeerbeleid, met 11 stemmen voor en 4 tegen. Er worden 6 amendementen ingediend waarvan er 2 worden aangenomen. Onder andere een om na twee jaar een evaluatie te doen.

verbeterpunten parkeerbeleid vastgesteld door de raad.” En er is *gewerkt aan het schrijven van een Nota Verbeterpunten Parkeerbeleid*.<sup>12</sup> Dit is een (eerste) voorbeeld van verschillende benamingen van beleidsstukken die door elkaar heen lopen.

### **Rekenkamerrapport 2017**

De rekenkamer heeft onderzoek laten doen naar het parkeerbeleid en in september 2017 het rapport *Inzicht in optimaal parkeerbeleid* gepubliceerd. Belangrijkste aanbevelingen zijn dat er een keuze wordt gemaakt in het beleid en dat aan de keuze wordt vastgehouden. Als belangrijke conclusie tekent het rapport op dat er objectieve gegevens over parkeren ontbreken. Aanbeveling is dan ook om duidelijke langdurige beleidskeuzes te maken die gebaseerd zijn op objectieve gegevens.<sup>13</sup> Met als opgave het vereenvoudigen en uniformeren van het parkeerregime en verdergaande modernisering en digitalisering van het parkeren.

Er is sprake van vigerend parkeerbeleid uit 2010.<sup>14</sup> In november 2012 heeft de raad zich nog uitgesproken via een motie en in april 2013 volgde een aanpassing van het beleid gehandicapten parkeren, naar aanleiding van een motie en amendement. Het rapport constateert dat vanaf 2013 feitelijk sprake is van stillegging van de uitvoering van parkeerbeleid en dat politiek draagvlak voor parkeerbeleid beperkt is.<sup>15</sup> Er is parkeerbeleid, maar of is voldoen aan uitgangspunten is onzeker.

Het rapport is pas maanden later in de raad behandeld; er is niet een raadsvoorstel aan gekoppeld waarin de raad om een (richtinggevende) uitspraak is gevraagd over de conclusies en aanbevelingen.

Op 6 februari 2018 was uiteindelijk de behandeling met bespreking van de resultaten in de raadscommissie, maar dus geen besluitvorming. De conclusie was dat discussie in de nieuwe raadsperiode moet worden gevoerd en opgepakt.<sup>16</sup>

### **Begroting en jaarverslag**

In de laatste begroting (2018) van de vorige raadsperiode wordt nog geen gewag gemaakt van het rekenkamerrapport. Dat gebeurt pas vanaf de nieuwe raadsperiode in 2018. Als eerste document daarvoor dient het raadsprogramma 2018. Over een herziening van de kaders en uitgangspunten wordt in de begroting niets genoemd.<sup>17</sup> Het bestuur formuleert wel een

---

<sup>12</sup> Zie blz. 61-62 jaarverslag 2017.

<sup>13</sup> Zie blz. 25 *Inzicht in optimaal [parkeerbeleid](#)*.

<sup>14</sup> Zie blz. 5 rapport. Het gaat om de Parkeernota Zandvoort 2010 ‘Parkeren in Balans’.

<sup>15</sup> Zie blz. 6 *Inzicht in optimaal parkeerbeleid*. Er staat: Wij constateren wel dat het (politieke) *draagvlak* voor het vastgestelde beleid inmiddels beperkt is. Dit betekent dat de dagelijkse praktijk gewoon door kan gaan, maar dat er weinig nieuws gebeurt.

<sup>16</sup> Er werd erkend dat behandeling te lang na publicatie van het rapport gebeurde (onder andere door de voorzitter van de rekenkamer).

<sup>17</sup> Er wordt op blz. 43-44 de ambitie herhaald zoals die al geformuleerd was in het coalitieakkoord: Een voor de gebruikers begrijpelijk, betaalbaar, evenwichtig en faciliterend parkeerbeleid creëren en aan de hand van een evaluatie van het bestaande beleid op wijkniveau in overleg met bewoners en

agenda voor de begroting van 2018 met als doel een *Beleidsplan stapsgewijze verbetering van bestaand parkeerbeleid*. Er staan nog een aantal andere intenties genoemd zoals de jaarlijkse parkeerverordening en een verkeersvervoersplan.<sup>18</sup> Het jaarverslag 2017 is het laatste stuk dat het oude college heeft opgeleverd.<sup>19</sup> Bij de verantwoording staat als doelstelling een aanzet om burgers te betrekken in het beleid. Daarvoor wordt via een enquête onder inwoners en ondernemers en hun mening te geven als input voor het nieuwe beleid. Als hoofddoelstelling bij het thema bereikbaarheid wordt genoemd het “Optimaliseren van de bereikbaarheid van Zandvoort en een optimale balans vinden in de verdeling van schaarse parkeerruimte voor wonen, werken en recreëren.” Daarvoor wilde het college bereiken; het waarborgen en verbeteren van de verkeersveiligheid en voor gebruikers begrijpelijk, betaalbaar, evenwichtig en faciliterend parkeerbeleid.

Voorlopige bevindingen over raadsperiode 2014-2018:

Tussen begin raadsperiode (2014) en rekenkamerrapport is er relatief weinig gebeurd aan parkeerbeleid. De intenties zoals genoemd in het coalitieakkoord van 2014 worden aan het eind van de periode opnieuw herhaald. De politieke en bestuurlijke context waarin dit plaatsvindt, een gepland raadsprogramma waar alleen de coalitie heil in ziet en wat er uiteindelijk niet komt, is daarbij relevant. Het rekenkamerrapport speelt een beslissende rol in het (opnieuw) op de agenda zetten van het parkeerbeleid en om een analyse te geven van de situatie omtrent het parkeerbeleid. Aan het einde van de periode is wel sprake van aanzetten om te komen tot nieuw beleid en wordt duidelijk uitgesproken de wens om burgers te betrekken.



**Figuur 9: Verkeersborden met onderborden tonen aan dat beleid niet eenvoudig is uit te leggen.**

---

ondernemers een eenvoudiger en doelmatiger alternatief ontwikkelen dat bestaande parkeerproblemen oplost en de verkeersproblematiek het hoofd biedt.

<sup>18</sup> Zie programmabegroting 2018, blz. 56.

<sup>19</sup> Zie jaarverslag 2017 (blz. 61-62). Raadsbehandeling vond plaats in april/ 2018.

## Raadsperiode 2018-2021

### Raadsprogramma 2018

Het beleid vanaf 2018 begint bij de nieuwe raadsperiode en het unanieme besluit na de verkiezingen om een raadsprogramma en geen coalitieakkoord te sluiten.<sup>20</sup> De raad van Zandvoort bestaat op dat moment dus niet langer uit coalitie- en oppositiepartijen. Men beoogt met het raadsprogramma *een politiek klimaat te realiseren waarbinnen vanuit de inhoud en dialoog keuzen worden gemaakt en besluiten genomen, een stabiel bestuur kan worden gevormd en de rol van de raad in het bestuur van de gemeente wordt versterkt.*<sup>21</sup>

Ten aanzien van parkeren valt op dat het rekenkamerrapport als uitdrukkelijk start- en ijkpunt van het beleid wordt genomen. Dat dient als basis voor het samen met bewoners en ondernemers herzien van het parkeerbeleid en de handhaving daarvan. Er wordt als ambitie genoemd dat, *“Naast doorstroming is parkeren een punt van aandacht, zeker in het zomerseizoen en tijdens evenementen. Met betrekking tot dat laatste punt gaan we het parkeerbeleid herzien”*<sup>22</sup>

Er is verder een bijlage *Ideeën, voorstellen en wensen uit de samenleving die zijn betrokken bij het raadsprogramma*. Daar is ook bij het onderdeel parkeren input vanuit de bevolking voor geleverd.

### Verwerking in de P&C cyclus (2018-2020)

Het is relevant om te kijken naar vertaling en implementatie van het aangekondigde beleid in de P&C cyclus. In de begroting van 2019-2023 wordt de ambitie uit het raadsprogramma alleen letterlijk aangehaald evenals het voornemen dat het parkeerbeleid herzien zal worden.<sup>23</sup>

In de voorjaarsnota 2018 staat in de planning van de bestuursagenda voor 2018 genoemd een beleidsplan stapsgewijze verbetering van bestaand parkeerbeleid. Een evaluatie van de invoering van het parkeerbeleid zou (conform amendement van 23 mei 2017) in 2020 opgeleverd moeten worden. Dit zal nooit plaatsvinden, omdat er dan nog geen nieuw parkeerbeleid is ingevoerd en dus niets is te evalueren. In de najaarsnota 2018 is opvallend dat wordt gesproken over een op te zetten projectorganisatie:

Er staat:

*“In januari is het rekenkameronderzoek "Inzicht in optimaal parkeerbeleid" in de raad behandeld. Het college en de raad hebben de lijn van het rekenkamerrapport onderschreven. Voor een nieuw beleidsplan en de uitwerking daarvan **wordt een projectorganisatie opgezet.***

De vraag is hoe of en een projectorganisatie in de jaren erna is opgezet en of de raad op de hoogte is gehouden.

---

<sup>20</sup> <https://zandvoort.raadsinformatie.nl/vergadering/515958/Gemeenteraad%2008-05-2018>

<sup>21</sup> [https://zandvoort.raadsinformatie.nl/document/6441938/1/Raadsstuk\\_Raadsprogramma\\_2018-2022](https://zandvoort.raadsinformatie.nl/document/6441938/1/Raadsstuk_Raadsprogramma_2018-2022)

<sup>22</sup> Zie raadsprogramma 2018-2022, blz. 12

<sup>23</sup> Blz. 79 Programmabegroting 2019-2023.

In het jaarverslag 2018 wordt wel vermeld dat er sprake is geweest van een toename van parkeerinkomsten. Er is überhaupt geen sprake van dat parkeren in financieel problematische zin opvalt. In 2019 valt in het jaarverslag te lezen dat de exploitatie gunstig uitvalt.<sup>24</sup>

En ook bij het overzicht van risico's komt parkeren niet prominent naar voren.<sup>25</sup>

## 2019

In de P&C stukken van 2019 komt parkeren (opnieuw) aan de orde met verwijzing naar de ambities. Over de voortgang van het beleid bij mobiliteit en parkeren staat in de najaarsnota 2019 te lezen dat een adviesbureau gestart is met het opstellen van een concept parkeerbeleidsplan.<sup>26</sup> Een koersdocument wordt voorbereid met richtinggevende keuzes voor de op te stellen mobiliteitsvisie en parkeerbeleidsplan. Verder wordt genoemd dat er: *eind 2019 een concept parkeerbeleidsplan zou moeten liggen waarin aandacht is voor het moderniseren van de bestaande parkeerketen (straat parkeerregimes, parkeervergunningen en parkeerexploitatie) en aandacht voor de volgende onderwerpen, zoals vergaande digitalisering van het parkeren in Zandvoort.*

Van belang is de raadsinformatiebrief in juli 2019. Die volgde op een presentatie gehouden in juni over 'het proces en de organisatie voor het tot stand brengen van de visie voor mobiliteit en parkeren'.<sup>27</sup> Hieruit kwam het idee voort om een klankbordgroep op te zetten om de raad te betrekken bij de voorbereiding van de visie. Er wordt daar ook aangekondigd een PvA voor de visie mobiliteit en parkeren en een traject voor participatie en inspraak hierbij (die zou er eind augustus 2019 moeten liggen). Er staat ook dat een visie mobiliteit en parkeren op 1 januari 2020 gereed moet zijn.

Ook in het jaarverslag/jaarrekening over 2019 wordt verwezen naar de betrokkenheid van de raad bij de beleidsvorming.<sup>28</sup> Verder worden in het jaarverslag vooral de ambities herhaald zoals die zijn genoemd in het raadsprogramma.<sup>29</sup> Ook wordt gesteld dat het rekenkamerrapport uitgangspunt is dat meegenomen is in de mobiliteitsvisie.<sup>30</sup> Deze zin is

31

---

<sup>24</sup> Zie jaarverslag 2019: blz. 219.

<sup>25</sup> Idem blz. 237.

<sup>26</sup> Zie najaarsnota blz. 39-40.

<sup>27</sup> [2019 Raadsinformatiebrief Visie Mobiliteit en Parkeren Zandvoort.pdf](#)

<sup>28</sup> Zie blz. 98 jaarverslag/jaarrekening 2019: Er is gestart met het opstellen van een maatregelenpakket parkeren (en een mobiliteitsvisie). Er zijn diverse sessies met de gemeenteraad geweest en d.m.v. een enquête zijn signalen opgehaald. Het beleid en bijbehorend maatregelenpakket moet nog worden vastgesteld. In 2019 zijn een aantal onderzoeken uitgevoerd om de verouderde parkeer- en verkeersdata te actualiseren.

<sup>29</sup> Blz. 74 jaarverslag 2019

<sup>30</sup> Zie blz. 98, waar staat:

Het rekenkamerrapport 'Inzicht in optimaal parkeerbeleid' is uitgangspunt dat meegenomen is in de mobiliteitsvisie. Hierin is parkeren opgenomen en zal nav de uitgangspunten voor mobiliteit ook met Zandvoort verder worden besproken. Er is een start gemaakt met een parkeerbeleidsplan, met speciale aandacht voor fietsparkeren en digitalisering.

lastig te plaatsen omdat pas in september 2020 de uiteindelijke visie met bijhorend koersdocument in de raad voor besluitvorming komt. Aangenomen mag daarom worden dat men bedoeld 'bij het opstellen van de mobiliteitsvisie. In het jaarverslag zelf staat namelijk expliciet dat het parkeerbeleid nog niet is afgerond en daarom bijvoorbeeld niet wordt meegenomen in de grondexploitaties. Er valt te lezen dat wel is gewerkt aan het opstellen van het beleidsplan parkeren, maar dat is dus nog niet afgerond.<sup>31</sup>

Het herhalen van ambities en intenties is een patroon dat ook terugkomt in de begroting voor 2020. Er wordt ook gewag gemaakt van de interactieve beleidsvorming als wordt verwezen naar het opstellen van de herziening parkeerbeleid samen met bewoners.<sup>32</sup>

Uiteengezet wordt wat er aan maatregelen moet liggen in o.a. een uitvoeringsprogramma, en een concept visie mobiliteit en parkeren en parkeerbeleidsplan die voor eind 2019 gepland staan.<sup>33</sup>

Hieruit blijkt dat deze doelen uiteindelijk niet zijn gehaald.

### **Bevindingen voor 2018-2019:**

De P&C stukken van 2019 kenmerken zich erin dat deze vooral een herhaling bevatten van de ambities en voornemens (van wat aan het begin van de raadsperiode in 2018 al is genoemd) en wat daarvoor is gebeurd of gaat gebeuren. Het heeft een hoog karakter van, 'er wordt gewerkt aan' en 'we gaan aan de slag met'. Wel wordt interactieve beleidsvorming voor het eerst opgepakt.

Over de eerdergenoemde projectorganisatie (in 2018) valt in 2018 niets meer te lezen anders dan dat *er zijn kosten zijn gemaakt voor beleidsadvies en projectmanagement*.<sup>34</sup>

Verder lopen soms begrippen en termen (zoals herziening parkeren, parkeerbeleidsplan en mobiliteitsvisie) door elkaar en is niet altijd duidelijk wat de status is of dat hetzelfde bedoeld wordt.

### **2020**

Het jaar 2020 kenmerkt zich naast de coronacrisis vooral door politieke consternatie vanwege een crisis in het bestuur van Zandvoort.<sup>35</sup> Ten gevolge van de bestuurscrisis is de voorjaarsnota bijvoorbeeld niet behandeld. In juni 2020 wordt een nieuw coalitieakkoord gesloten. Genoemd wordt dat de uitvoering van het *Raadsprogramma 2018-2022* niet meer mogelijk bleek in de

---

<sup>31</sup> Zie blz. 87 en 95 jaarverslag 2019.

<sup>32</sup> Zie begroting 2020-2024: blz. 103, 104 en 111. En vanaf het eerste kwartaal van 2020 wordt gestart met het overleg met alle stakeholders (inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, provincie, regionale partner, landelijke organisaties etc.) om te komen tot een gedragen visie. Het bepalen van de participatiegraad en de wijze van organisatie gebeurt op basis van een Participatie-Inspraakplan (PIP).

<sup>33</sup> Zie begroting 2020-2024: blz. 110-113

<sup>34</sup> Zie najaarsnota 2019: blz. 39.

<sup>35</sup> Najaarsnota 2020 blz. 8: er staat ten aanzien van parkeren genoemd dat er minder parkeeropbrengsten zijn door de coronacrisis.



huidige samenstelling van het college van burgemeester en wethouders. Verwijzing naar het parkeerbeleid gebeurt in hoofdstuk 8, *Bereikbaarheid, verkeer, mobiliteit en parkeren*.<sup>36</sup>

Uiteindelijk worden in september 2020 (3/4 jaar later dan gepland) de beleidskaders m.b.t. parkeren vastgesteld. Er is dus ook geen evaluatie van het parkeerbeleid geweest, zoals in 2017 bij amendement werd besloten, omdat de basis daarvoor nog ontbrak.

De raad stelt de kaders en uitgangspunten in de raadsinformatiebrief vast. De kaders zijn geformuleerd in de kadernota Parkeerbeleid 2020 vast via een Koersdocument Mobiliteitsvisie 2040 & Kadernota Parkeerbeleid 2020-2030; hiervoor is een plan van aanpak nodig.

Voorafgaand aan de vergadering wordt (op 9 september 2020) een raadsinformatiebrief verstuurd waarin staat te lezen dat het oorspronkelijk de bedoeling was om *eerst de mobiliteitsvisie vast te stellen, alvorens de kadernota voor het parkeerbeleid op te stellen. Vanwege de nijpende parkeersituatie in Zandvoort en de vele vragen vanuit het dorp, is er voor gekozen om ook alvast de kadernota voor parkeerbeleid op te pakken*.<sup>37</sup>

De kadernota parkeerbeleid betreft de kaders en uitgangspunten.<sup>38</sup> Het is de fase van kaderstelling waarna de beleidsuitwerking volgt, in onder andere het parkeerbeleidsplan. In het koersdocument mobiliteitsvisie staat het proces van totstandkoming genoemd en het betrekken van de gemeenteraad daarbij.<sup>39</sup> Het document is kaderstellend en richtinggevend over de richting waarover de raad om een oordeel wordt gevraagd. Genoemd wordt dat *op basis van de vastgestelde kaders een participatie- en inspraakplan zal worden opgesteld*.<sup>40</sup> Bij besluitvorming stelt de raad de stukken vast en er worden enkele moties en amendementen ingediend. Er is één belangrijk amendement dat wordt overgenomen. Het voorstel wordt uiteindelijk geamendeerd unaniem door de raad aangenomen en dus bestaat breed gedragen steun van de raad voor de kaders en uitgangspunten.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> Coalitieakkoord Zandvoort 2020-2022, blz. 10.

<sup>37</sup> [RIB 22-9-2020:2020/881847](#): *kaders en uitgangspunten zijn vervat in het Koersdocument mobiliteit en de Kadernota parkeren. Om geen misverstand over de hanteren kaders en uitgangspunten te laten bestaan, ook met het oog op het participatie-en inspraaktraject, treft u ze in het onderstaande puntsgewijs en gebundeld aan.*

<sup>38</sup> Zie blz. 9. Deze “Kadernota Parkeren” is de uitwerking van fase twee (kaderstelling). Deze nota geeft richting aan de visie op parkeren en biedt de kaders voor de verdere uitwerking. Na vaststelling van deze Kadernota door de gemeenteraad, wordt deze verder uitgewerkt in het parkeerbeleidsplan, een uitvoeringsprogramma en een geactualiseerde nota parkeernormen.

<sup>39</sup> Zie blz. 10 Koersdocument mobiliteitsvisie Op 20 juni 2019 is de aanpak van de Mobiliteitsvisie aan de gemeenteraad gepresenteerd, waarna in september van dat jaar gestart is met het opstellen van de Mobiliteitsvisie. Als eerste stap is gekozen om tweemaal met de klankbordgroep van de gemeenteraad te overleggen (14 en 18 november 2019) om een eerste beeld te krijgen van de mobiliteitskoers. Rond de jaarwisseling is onder de inwoners van Zandvoort een knelpuntenonderzoek gehouden. Dit onderzoek heeft ruim 600 reacties opgeleverd die in dit koersdocument zijn verwerkt. Dit Koersdocument bevat kaderstellende en richtinggevende keuzes voor de op te stellen Mobiliteitsvisie en het Parkeerbeleidsplan. Nadrukkelijk wordt de gemeenteraad gevraagd een oordeel te geven over de aangegeven kaders.

<sup>40</sup> Zie [https://zandvoort.raadsinformatie.nl/vergadering/700872#ai\\_5517793](https://zandvoort.raadsinformatie.nl/vergadering/700872#ai_5517793)

<sup>41</sup> [Raadsvergadering 22-9-2020](#).

Tijdens de raadsbehandeling van de kadernota worden concrete gevallen die maatschappelijk spelen besproken, zoals de verdeling van parkeerplaatsen of overlastsituaties. Contacten met en klachten van bewoners zijn dan zaak de aanleiding. Dit toont het spanningsveld tussen de rollen van raadsleden als volksvertegenwoordiger en kadersteller. De volksvertegenwoordiger moet kunnen reageren op elk uniek geval, terwijl de kadersteller bij voorkeur beleid voor de hele gemeente moet vastleggen. De wethouder reageert door de kaderstellende taak te benadrukken.

## 2021

In maart 2021 was behandeling van het hierboven genoemde Plan van Aanpak: **optimaliseren bereikbaarheid en parkeren Zandvoort**. Het concept PvA wordt eerst in de commissie besproken (op 9 maart 2021) waarna twee weken later besluitvorming plaatsvindt. Het raadsvoorstel wordt inclusief amendement, unaniem aangenomen.<sup>42</sup>

Door het amendement worden zogenaamde quick wins geactiveerd. Die zijn erop gericht de problematiek voor inwoners zo snel mogelijk op te lossen, waarbij uitdrukkelijk wordt betoogd dat de samenhang met maatregelen voor de langere termijn niet verloren mag gaan.<sup>43</sup> Er is in dat verband in de week voorafgaand een raadsinformatiebrief verstuurd over de zomerregeling.

Notabene: de quick win zomerregeling heeft een flinke inzet gevraagd van de ambtelijke organisatie. Hierdoor moest noodgedwongen capaciteit worden weggehaald bij de ontwikkeling van structurele voorstellen voor parkeerbeleid.

In het raadsvoorstel staat: "Eind september 2020 heeft de gemeenteraad de opdracht gegeven om de kaders en uitgangspunten voor mobiliteit en parkeren verder uit te werken. In bijgevoegd plan van aanpak is beschreven welke uitwerkingen er reeds lopen en welke uitwerkingen aanvullend worden opgepakt."

Genoemd wordt in het PvA hoe de raad betrokken is, of gaat worden. Er wordt gesteld dat uitvoering van het PvA in samenspraak met belanghebbenden zal plaatsvinden. Dan gaat het eerst om het ophalen van ideeën en vervolgens toetsen van voorstellen. Er zal daarvoor nog een PIP (participatie- en inspraakplan) worden gemaakt.<sup>44</sup> Genoemd wordt dat bij opstellen van het koersdocument mobiliteitsvisie en de kadernota parkeren niet of nauwelijks participatie is geweest. Er is wel enige participatie geweest, deels in de vorm van een digitale enquête.

Met het aangenomen Plan van Aanpak wordt door de ambtelijke organisatie nu verder aan de uitwerking gewerkt. Dat is eigenlijk punt 2 in het raadsbesluit waar de raad heeft ingestemd met uitwerking van en plan voor een duidelijker, klantvriendelijker, digitaal en uniform fiscaal parkeerbeleid, wat vanaf 2022 zou moeten worden uitgerold. Dit blijkt ook uit het interview met de meest betrokken ambtenaar, deze vertelt dat fase 1 digitalisering nu bijna gereed is en daarna aan de fase van uniforme fiscalisering begonnen zal worden.

---

<sup>42</sup> Zie <https://zandvoort.raadsinformatie.nl/vergadering/783456/Gemeenteraad%2023-03-2021>

<sup>43</sup> Zie blz. 3 raadsvoorstel.

<sup>44</sup> Zie Hst. 4 PvA blz. 22 en blz. 5-6 raadsvoorstel.

## Oorzaken voor de verstoring

### ***Beleidsfragmentatie- en uitstel***

Uit de voorgaande reconstructie komt één verstoring duidelijk naar voren, namelijk die van beleidsfragmentatie- en uitstel. Het blijkt lastig een concrete lijn in het beleid te ontdekken. Er wordt in de betreffende stukken niet altijd duidelijk verwezen naar wat er eerder is gebeurd of besloten. Benamingen, van documenten of typen beleid, lopen geregeld door elkaar. Zaken worden aangekondigd maar de ene keer wordt er wel op teruggekomen (in bijvoorbeeld P&C documenten) en de andere keer niet of onder een nieuwe naam. Wat dat betreft geeft het (college)bestuur geen duidelijke sturing of richting aan.

Er worden in beleidsstukken zaken genoemd, zoals het opstellen van kaders en uitgangspunten, beleidsplannen en visies waarbij de status meestal onvoldoende helder is. Het participatie- en inspraakplan moet bijvoorbeeld nog worden opgesteld als uitwerking van het recente Plan van Aanpak. Op basis van eerdere besluiten en aankondigingen (zoals in de kadernota mobiliteitsvisie) had deze er al moeten liggen.<sup>45</sup> Er is wat dat betreft ook geregeld sprake van uitstel van voornemens zonder dat dit afdoende wordt beargumenteerd of navolgbaar is; zo werd in de begroting van 2020 al een participatieplan aangekondigd.<sup>46</sup>

Tot de komst van het rekenkamerrapport was er beperkt parkeerbeleid. Het rapport zelf werd (na een verlate behandeling) leidend voor het beleid en vooral de ambities. Maar in voornemens is het lange tijd blijven steken. In het rapport wordt al genoemd dat het college zou komen met herziening van kaders en uitgangspunten. Het koersdocument is in 2020 er hier volop mee bezig. Het koersdocument is uiteindelijk vastgesteld op 22 september 2020.

Het bestuur, zowel college, als raad zelf, blijkt lang zoekende bij het opstellen en vormgeven van de beleidskaders. Vanaf behandeling van het rekenkamerrapport, dat als basis moest gaan gelden, is geen duidelijke richting uitgezet. Het begin van de verstoring zit wellicht al in het proces en (gebrek aan) kaderstelling vanaf dat moment.

### ***Ambtelijke discontinuïteit***

Deze beleidsfragmentatie valt samen met een ander geconstateerd verschijnsel, dat van ambtelijke discontinuïteit. Uit interviews blijkt namelijk een snelle wisseling van ambtenaren op het parkeerdossier. In stukken komen ook steeds andere behandelend ambtenaren naar voren, zoals bij de raadsinformatiebrieven en raadsvoorstellen in de jaren 2019-2021. Ambtenaren hebben relatief korte tijd op een functie gezeten. De ambtelijke fusie in 2018 heeft hier (waarschijnlijk) ook een rol in gespeeld. De ambtelijke organisatie Haarlem-Zandvoort heeft ook veel van externe inhuur gebruik gemaakt. Er was verder concreet een aankondiging van een projectorganisatie (in 2018) maar daar wordt in het vervolg van de beleidsstukken niet op terug gekomen of deze verder is uitgewerkt.

In onderstaande schematische samenvatting laten we zien in welke mate de verstoring van invloed is geweest op de controlerende taak van de raad.

---

<sup>45</sup> Zie blz. 1 raadsvoorstel koersnota mobiliteitsvisie en kadernota parkeerbeleid. Daar staat dat op basis van de (daar) vastgestelde kaders een participatieplan zal worden gemaakt. Dat is bij het PvA in maart 2021 dus niet gebeurd en daar volgt weer een nieuwe aankondiging voor in de toekomst.

<sup>46</sup> Zie ook eerder voetnoot nr. 25

Norm	Bevinding	Normbereiking
<b>De raad is op de hoogte is van de verstoring</b>	De raad is al sinds 2013 bezig met nadenken over parkeren. Na het rekenkameronderzoek van 2017 besloot de raad dat er parkeerbeleid zou worden opgesteld, maar dit werd ook steeds weer uitgesteld.	JA
<b>De raad is op de hoogte is van mogelijke maatregelen</b>	Er is bij de stukken geen sprake van een duidelijk procesoverzicht met verwijzing naar eerdere voornemens of besluiten (en verstoring daarin). Geen maatregelen genoemd voor toekomstige verbetering).	Deels
<b>De raad krijgt inzicht in de effecten van de mogelijke maatregelen</b>	Beleidsfragmentatie/uitstel wordt niet als probleem onderkend. Bij voorstellen worden niet getoond of deze consistent zijn met eerdere besluiten.	NEE
<b>De raad krijgt inzicht in secundaire verstoringen</b>	De raad was niet op de hoogte van de snelle vervanging van ambtenaren op dit beleidsterrein. <sup>47</sup>	NEE
<b>De raad krijgt inzicht in nieuwe verstoringen</b>	Capaciteit van ambtenaren die beleidsvoorstellen ten aanzien van parkeren moesten maken, werd ingezet voor het Formule 1 weekend.  De raad was wel op de hoogte van de aanvullende parkeerproblematiek rond het Formule 1 weekend. Hierop is wel effectief gehandeld.	Deels
<b>De raad kan uit één of meer alternatieven kiezen om de effecten van de oorspronkelijke verstoring en zo nodig ook de effecten van de aanvullende verstoringen teniet te doen</b>	Op dit moment is parkeerbeleid in voorbereiding. De raad wordt eindelijk goed meegenomen met de alternatieven. In het verleden is dat onvoldoende het geval.	Deels

---

<sup>47</sup> De ambtelijke organisatie is een verantwoordelijkheid van het college. Het is gebruikelijk dat mutaties binnen die organisatie niet door het college aan de raad worden medegedeeld. Echter, als het presteren van de organisatie in het geding komt, door welke oorzaak dan ook, kan het college ervoor kiezen dit aan de raad te melden, zodat de raad haar wensen in lijn kan brengen met wat een organisatie vermag.

Norm	Bevinding	Normbereiking
<b>De raad krijgt inzicht in de verwachte kosten en baten van het inzetten van de alternatieven</b>	Lange tijd kreeg de raad geen informatie over de gevolgen van beleidsuitstel en fragmentatie.	Deels
<b>De raad kiest een door haar gewenst alternatief</b>	In de periode 2013 -2021 is dat niet het geval geweest ondanks voornemens van de raad en de diverse colleges om het wel te doen.	NEE
<b>De raad neemt geen verstorende keuzes</b>	De raad heeft de (beperkte) capaciteit voor het maken van parkeerbeleid extra belast met aanvullende eisen op specifieke plaatsen. Daardoor was het maken van generiek beleid nog moeilijker.	NEE

#### 4.4. ODIJmond

##### **Reactie op capaciteitstekorten bij ODIJmond**

ODIJmond is een verplichte gemeenschappelijke regeling. Het Rijk heeft Nederland ingedeeld in regio's waar elk een regionale uitvoeringsdienst zou moeten worden opgericht. Voor Zandvoort betekende dit, dat zij moest meedoen aan ODIJmond. Dat betekende niet dat de raad verder geen keuze had. ODIJmond had een verplicht aantal taken, maar bood net als vergelijkbare organisaties elders in Nederland aan om ook andere taken over te nemen. De gemeente Zandvoort koos daarbij in lijn met haar beleid om een regiegemeente te worden een zo groot mogelijk pakket over te nemen. Een regiegemeente besteedt zoveel mogelijk taken uit en probeert de regie te houden over de uitbestede taken.

Onderdeel van het takenpakket was het verlenen van bouwvergunningen. Dit is vastgelegd in de zogeheten dienstverleningsovereenkomst (DVO). Daarnaast is een afsprakenkader opgesteld.

##### **De verstoring**

In de periode 2018-2019 groeide het aantal ingediende bouwvergunningaanvragen. Een deel had te maken met de ontwikkelingen rond het circuit, maar daarnaast groeide het aantal aanvragen ook mee met het aantrekken van de markt in heel Nederland. Dit leidde tot extra druk bij ODIJmond omdat over aangevraagde bouwvergunningen binnen een wettelijk vastgestelde termijn een besluit moet worden genomen. Als dat niet gebeurt, wordt de vergunning van rechtswege verleend. Het aantal ambtenaren dat door Zandvoort werd betaald om de procedures uit te voeren werd te krap.

Om te voorkomen dat vergunningen van rechtswege zouden worden verleend, zat er niets anders op dan de capaciteit bij ODIJmond te vergroten. Dit kan niet zonder dat de bijdrage van Zandvoort aan ODIJmond stijgt.

Op 9 augustus 2018 heeft het college extra geld vrijgemaakt voor ODIJmond. In de mededeling aan de raad wordt te kennen gegeven, dat de stijging van de kosten wordt gedekt uit de hogere legesopbrengsten.

In de najaarsnota van 28 december 2018 wordt vastgesteld dat de verhoging € 30.000 is en dat die gedekt kan worden uit de stijgende legeskosten. De verwachting is dan nog dat het om een incidentele groei gaat.

In de voorjaarsnota van 2019 is er één fte extra beschikbaar gesteld voor de Wabo taken. Er wordt van uitgegaan dat dit structureel wordt. Er is een jaarlijkse extra bijdrage gevraagd en geleverd van € 110.000.

### **De rol van de raad**

De rol van de raad is bij deze aanpassing nauwelijks meer dan die van een toeschouwer. Het verlenen van bouwvergunningen is een wettelijke taak waarvan de voorbereiding door het college bij ODIJmond is belegd. De raad heeft slechts de keuze om de capaciteit van het voorbereiden van besluiten over bouwvergunningen aan te passen aan de stijging van het aantal aanvragen of te accepteren om een deel van de bouwvergunningen van rechtswege goed te keuren. Dat is tot op heden nooit als optie ter sprake gebracht.

De kosten van de afhandeling van aanvragen worden zo veel mogelijk betaald uit de leges. Het idee is dat degene die wil bouwen ook betaalt voor de kosten die de gemeente moet maken om het mogelijk te maken, zodat niet de belastingbetaler betaalt voor de behandeling van de aanvragen. Hoewel dit voornemen nooit perfect kan worden uitgevoerd, liggen de uitgaven met betrekking tot het behandelen van bouwvergunningen ODIJmond en inkomsten uit de leges redelijk dicht bij elkaar. De kosten voor de gemeente zijn echter nog steeds lager dan de opbrengsten (de leges).

Hierdoor wordt een van de belangrijkste taken van de raad het bijstellen van de tarieven van de leges en het vaststellen van bestemmingsplannen. Bij leges is overigens wel een maximum aan ruimte, want het is bij wet niet toegestaan om winst te maken op de leges. Wel is toegestaan winst te maken op een bepaald type leges, zolang de kosten van de behandeling van alle bouwaanvragen gezamenlijk niet lager zijn dan het totaal wat de gemeente aan legers verdient. Het college moet de raad in staat stellen bij het vaststellen van de leges en bij het aanpassen van de bedragen die aan ODIJmond worden betaald inzicht te hebben in deze verhouding. Bij de twee verhogingen hebben we kunnen vaststellen dat dit inderdaad is gebeurd. Op dit moment zijn de leges overigens nog steeds niet in kostendekkend.

Bij het vaststellen van bestemmingsplannen heeft de raad meer vrijheden. Als echter eenmaal een bestemmingsplan is vastgesteld, dan mag de burger ervan uitgaan dat zo lang hij een bouwvergunning aanvraagt die binnen de kaders van het bestemmingsplan past, dat die niet op grond van criteria die strijdig zijn met die van het bestemmingsplan wordt gekeurd. Bijvoorbeeld: als tien meter hoog mag worden gebouwd, dan kan de raad een vergunning niet weigeren omdat ze bij nader inzien liever een maximale hoogte van zes meter ziet. Als de raad dat toch doet, dan is het waarschijnlijk dat aanvrager in bezwaar en zo nodig in beroep gaat, waarna de rechter hem in het gelijk zal stellen.

De grip rond het verlenen van vergunningen aan ODIJmond is dus beperkt in handen van de raad, maar vastgelegd in landelijke wetgeving, de dienstverleningsovereenkomst van de gemeente met ODIJmond en de bestemmingsplannen die de raad heeft vastgesteld.

In onderstaande schematische samenvatting laten we zien in welke mate de verstoring van invloed is geweest op de controlerende taak van de raad.

Norm	Bevindingen	Normbereiking
<b>De raad is op de hoogte is van de verstoring</b>	Ja, de raad werd geïnformeerd dat er een grote stijging was van aanvragen en dat de capaciteit van ODIJmond moest worden vergroot. Wel werd pas in de voorjaarsnota (10 maanden later) gezegd dat het een meerjarige verhoging betrof	Deels
<b>De raad is op de hoogte is van mogelijke maatregelen</b>	De raad werd op de hoogte gesteld over de maatregelen voor de verstoring, namelijk dat er extra geld bij moest, maar er werden geen alternatieve maatregelen/opties voorgelegd.	JA
<b>De raad krijgt inzicht in de effecten van de mogelijke maatregelen</b>	De effecten waren dat de aanvragen tijdig behandeld konden worden en dat er door meer leges inkomsten ook dekking was van het verhogen van het budget.	JA
<b>De raad krijgt inzicht in secundaire verstoringen</b>	De raad werd pas later geïnformeerd over het feit dat de verstoring tot een meerjarig verhoging van de kosten leidde	Deels
<b>De raad krijgt inzicht in nieuwe verstoringen</b>	N.V.T.	N.V.T.
<b>De raad kan uit één of meer alternatieven kiezen om de effecten van de oorspronkelijke verstoring en zo nodig ook de effecten van de aanvullende verstoringen teniet te doen</b>	Er werden geen alternatieven gegeven elke keer dat de raad werd geïnformeerd over de verstoring. Er waren ook verder geen keuzes, de verstoring en genomen maatregelen werden ter informatie medegedeeld	N.V.T.
<b>De raad krijgt inzicht in de verwachte kosten en baten van het inzetten van de alternatieven</b>	De verwachte kosten werden wel medegedeeld maar de verwachte baten werden niet gegeven. Er werd alleen gezegd dat de extra kosten financieel gedekt waren.	Deels
<b>De raad kiest een door haar gewenst alternatief</b>	De raad heeft alleen keuze tussen het aangeboden alternatief en toelaten dat bij een deel van de aanvragen de bouwvergunning van rechtswege moet worden verleend. Die keuze is begrijpelijkerwijs niet ter discussie gesteld.	JA

Norm	Bevindingen	Normbereiking
<b>De raad neemt geen verstorende keuzes</b>	De raad nam geen verstorende besluiten, maar het is wel een open vraag of de raad voldoende op de hoogte is van de werkwijze van ODIJmond en de mate van controle op de begroting van ODIJmond	Deels

#### 4.5. Conclusies en aanbevelingen

In de nota Conclusies en Aanbevelingen treft u de conclusies van iedere casus afzonderlijk en een oordeel of in deze cases een patroon is te ontdekken. Tevens reiken wij de gemeenteraad een 3-tal instrumenten aan waarbij zij de controlerende rol kan versterken.



## Bijlagen

### Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden

Op onderstaande lijsten zijn gesprekspartners van zowel groepsgesprekken als van individuele gesprekken opgenomen. In verband met corona is het merendeel met behulp van teams afgenomen.

#### Raadsleden

M. Deen (PVV)  
K. Gebaly (GroenLinks)  
M. Hendriks (VVD)  
R. de Graaf (D66)  
M. Koper (PvdA)  
P. Kramer (OPZ)  
A. van der Veld (GBZ)

#### College:

D. Molenburgh, burgemeester  
G.J. Bluijs, wethouder, Watertorenplein, parkeren  
R. van Haften, wethouder jeugdzorg  
E. Verhey, wethouder, parkeren en ODIJmond

#### Ambtenaren

M. Pippel, gemeentesecretaris  
S. van den Brant, ambtelijk opdrachtgever parkeerbeleid  
I. Evers, controller Sociaal Domein  
P. Groot, omgevingsmanager bij ODIJmond  
C. Laan, (voormalig) afdelingsmanager Jeugd, Onderwijs en Sport  
S. van der Meij, schakelfunctionaris bij ODIJmond  
R. Meijer, adviseur A Interne Dienstverlening  
T. Mohammed, ambtenaar jeugdzorg, account- en contractmanager Jeugd  
A. Weijers, projectcoördinator watertorenplein  
B. Verburg, projectcoördinator watertorenplein  
R. Visser; ambtenaar watertorenplein  
M. de Vries, adviseur parkeerbeleid Zandvoort  
R. van der Zwet, portefeuille ODIJmond

#### Griffie

G. van Driel

### Bijlage 2: Tijdenlijnen

1. Tijdlijn Watertorenplein
2. Tijdlijn Parkeerbeleid
3. Tijdlijn Jeugdzorg
4. Tijdlijn ODIJmond

Stichting voor Beleidsanalyse  
en Bestuursondersteuning

Hoekje 11

9881 TA Kommerzijl

Tel: 06 122 811 94

[info@StiBaBo.nl](mailto:info@StiBaBo.nl)

[www.StiBaBo.nl](http://www.StiBaBo.nl)

