

# D66 ANALYSE ZOO

## OPMERKINGEN VAN DE FRACTIES D66 OOSTZAAN EN D66 WORMERLAND OVER HET ZELFEVALUATIE ONDERZOEK OVERGEMEENTEN

### INLEIDING

Het Zelfevaluatie Onderzoek OVER-gemeenten (ZOO, verder ‘Zelfevaluatie’) is een onderzoek dat in opdracht van de gemeenteraden van Oostzaan en Wormerland uitgevoerd is in het kader van hun wens om zelfstandige gemeenten te blijven. Dit onderzoek is het resultaat van discussies die in de zgn. ‘klankbordgroep’, bestaande uit fractievoorzitters van de verschillende politieke partijen, zoals deze zitting hebben in de gemeenteraden van Oostzaan en Wormerland, leden van de beide Colleges, de beide griffies en de resultaten van de raadsconferentie ‘Kijken in de Spiegels’ die op 6 april 2019 gehouden is. Uitgangspunt is steeds geweest: Oostzaan en Wormerland blijven zelfstandige gemeenten. ‘Er is geen Plan B’.<sup>1</sup> Dat betekent dat de conclusie van de Zelfevaluatie al van tevoren vaststaat.

In de brief van 28 januari 2019 heeft de fractie van D66 Oostzaan al de nodige kanttekeningen geplaatst bij de notitie ‘Kijken in de spiegels’ die aan dit gehele proces van zelfevaluatie ten grondslag lag:<sup>2</sup>

*“De centrale vraag die we zouden moeten stellen is: op welke wijze kunnen wij als gemeenten de burgers het beste dienen?”*

*Met als vervolgvragen:*

1. *Op welke wijze kunnen we – binnen de kaders van de wet – de invloed van burgers op het beleid het best vormgeven?*
2. *Hoe kunnen we komen tot een zo groot mogelijke bestuurskracht?*
3. *Hoe komen we tot een zo gezond mogelijke financiële huishouding?*

*(Behoud van) Zelfstandigheid kan daarbij een middel zijn, maar geen doel op zich. Ambtelijke en bestuurlijke fusies zijn andere middelen. Je moet het meest geëigende middel gebruiken om je doel te kunnen bereiken. Dat maakt dat de notitie vanuit een verkeerd uitgangspunt is gemaakt: doel en middel worden met elkaar verward.”*

De fractie van D66 Oostzaan heeft meerdere malen haar twijfels geuit over het gekozen instrument van zelfevaluatie (‘De slager keurt zijn eigen vlees’). Zij heeft in Oostzaan nadrukkelijk voorgesteld om voor een gedegen bestuurskrachtonderzoek kiezen. Bij een bestuurskrachtonderzoek zijn de volgende voorwaarden van belang voor een krachtige zelfstandige gemeente:<sup>3</sup>

1. *De gemeente is in staat adequate dienstverlening richting inwoners te organiseren en tot het leveren van de nodige bijdrage aan het realiseren van maatschappelijke opgaven die lokaal of in de regio aan de orde zijn;*
2. *De gemeente is responsief naar de samenleving;*
3. *De gemeente is in staat haar rol te pakken naar medeoverheden en maatschappelijke partners, bijvoorbeeld door in een keten of netwerk van organisaties te opereren die gezamenlijk aan een maatschappelijk gewenste situatie werken;*
4. *De gemeente is in staat haar maatschappelijke opgaven te vertalen naar een relevante uitvoeringsagenda, een samenwerkingsagenda of bijvoorbeeld een strategische beleidsagenda;*

<sup>1</sup> Notitie ‘Kijken in de spiegels’, p. 11.

<sup>2</sup> Opmerkingen ‘Notitie kijken in de spiegels’, brief v.d. fractie van D66-Oostzaan aan de klankbordgroep, 28-01-2019.

<sup>3</sup> Beleidskader ministerie BZK gemeentelijke herindeling

5. *De gemeente heeft een professionele gemeentelijke organisatie (bestuurders met de juiste kwaliteiten en een ambtenarenapparaat dat in staat is om taken en verantwoordelijkheden adequaat uit te oefenen);*
6. *De organisatie van de gemeente is in personele zin robuust (weinig kwetsbaar) en in staat voldoende gekwalificeerd personeel aan te trekken;*
7. *Het gemeentebestuur is in staat sturing te geven aan besluitvorming over, uitvoering van en verantwoording over beleid;*
8. *De gemeente is in de context van verdergaande gemeentelijke taakuitbreiding (decentralisaties) duurzaam in staat haar opgaven te formuleren en het hoofd te bieden.*
9. *De gemeente voert een gezonde financiële huishouding.*

Ook de fractie van D66 Wormerland heeft, net als meerdere fracties in de Wormerlandse Raad, bij meerdere gelegenheden aangegeven het instrument van de zelfevaluatie te beperkt te vinden. Naast het risico dat “de slager die zijn eigen vlees keurt”, meent D66 Wormerland dat de uitslag van dit type onderzoek geen waarde heeft als het niet afgezet kan worden tegen eventuele alternatieven. Om deze reden heeft zij ook gepleit voor een onderzoek met een bredere, onafhankelijke opzet.

Ook van belang zijn de opmerkingen die vanuit GS als medefinancier van dit onderzoek geplaatst zijn m.b.t. de eerste opzet van de Zelfevaluatie:<sup>4</sup>

*De provincie vindt de onderzoeksopzet te algemeen van aard<sup>5</sup>. Een hoofdvraag en deelvragen ontbreken. Veel opgaven zijn gemeentegrensoverschrijdend; Oostzaan en Wormerland opereren in de regio Zaanstreek-Waterland/MRA Noord. In de huidige onderzoeksopzet lijkt de omgeving (buurgemeenten, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven) echter niet betrokken. Om antwoord te kunnen geven op de vraag hoe beide gemeenten participeren in deze relevante netwerken en hoe beide gemeenten ambtelijk en bestuurlijk functioneren, is het van belang dat de bestuurlijke en ambtelijke omgeving van de OVER-gemeenten ook wordt bevraagd. De provincie verwacht in de huidige opzet niet dat voorliggend onderzoek een gevalideerd en voldoende onderbouwd antwoord gaat geven op de vraag of de intensivering van de samenwerking van de OVER-gemeenten voldoende is voor een duurzame zelfstandige toekomst van Oostzaan en Wormerland.*

*Afgesproken is:*

- a) *dat de themagewijze opzet van de onderzoeksopdracht van de gemeenten gehanteerd kan worden;*
- b) *dat de gemeenten WagenaarHoes nadrukkelijk vragen om de methodiek en uitvoering van de onderzoeksopzet voldoende verdieping en mate van concreetheid te geven.*  
*De provincie hecht er aanvullend aan dat de omgeving (buurgemeenten, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven) betrokken en bevraagd wordt. In dit verband wijzen de burgemeesters er op dat in de zelfevaluatie een analyse plaatsvindt op grond van externe benchmarks. De burgemeesters zullen desalniettemin het verlangen van de provincie op dit punt onder de aandacht brengen bij hun raden bij de bespreking van de onderzoeksopdracht;*
- c) *De gemeenten zullen de aangepaste onderzoeksopzet met de provincie delen.*

---

<sup>4</sup> Verslag bestuurlijk overleg onderzoek OVER-gemeenten d.d. 27 juni 2019 tussen de CdK A. van Dijk, Gedeputeerde bestuur J. van der Hoek en de burgemeesters P. Tange van Wormerland en R. Meerhof van Oostzaan.

<sup>5</sup> Deze eerste opzet was niet met de klankbordgroep gedeeld.

De hierboven genoemde voorwaarden van het ministerie van BZK worden in de ‘Opzet rapportage zelfevaluatie Oostzaan Wormerland in zijn algemeenheid als toetsingsgronden vermeld, maar in de Opzet wordt hier een eigen vertaling aan gegeven:<sup>6</sup>

*Een krachtige en fitte gemeente is een gemeente die in staat is om uitvoering te geven aan wettelijke taken, ambities waar te maken en in te spelen op veranderingen, al dan niet in samenwerking met lokale en regionale partners, zoals (groepen) inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties, andere gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden. Het gaat daarbij om drie vragen: (1) Neemt het bestuur de noodzakelijke besluiten, (2) worden die ook naar behoren uitgevoerd en (3) wordt er adequaat verantwoording over afgelegd. Met ook wel in zijn kern de volgende rollen daarbij:*

- a. De gemeente als bestuur van de gemeenschap*
- b. De gemeente als dienstverlener*
- c. De gemeente als participant in allerlei relevante netwerken*
- d. De gemeente als organisatorische eenheid.*

In de Zelfevaluatie heeft dit geresulteerd in de centrale vraag:<sup>7</sup>

*Zijn Oostzaan en Wormerland, inclusief hun samenwerking in OVER-gemeenten voldoende krachtig om hun zelfstandigheid te behouden?*

Waarbij de volgende deelvragen geformuleerd zijn:

- 1. Wat willen de gemeenten Oostzaan en Wormerland: op welke keuzes en ambities gaan ze zich richten?*
- 2. Welke problematiek is specifiek voor deze gemeenten?*
- 3. Zijn er speciale problemen (naast de noodzakelijke verdere ontwikkeling van de OVER-organisatie)?*
- 4. Hoe kunnen de gemeenten Oostzaan en Wormerland in OVER-gemeenten de invulling van hun rollen en taken nog slimmer organiseren?*
- 5. Welke voorwaarden moeten worden ingevuld en welke maatregelen moeten worden genomen om Oostzaan en Wormerland nog gedurende vele jaren als zelfstandige gemeenten optimaal te kunnen besturen?*
- 6. Wat hebben de gemeenten (extra) nodig om op een goede manier zelfstandig te blijven?*

Opvallend zijn de kwalificatieverschillen tussen de hoofdvraag (‘voldoende krachtig’) en de deelvraag 5 (‘optimaal’) en 6 (‘op een goede manier’).

De vragen 2 en 3 overlappen elkaar. Dat geldt ook voor de vragen 5 en 6. Deze deelvragen zijn dus onvoldoende van elkaar afgekaderd. Vraag 4 is natuurlijk een vraag die je nooit kun stellen: hier wordt er van uit gegaan dat de invulling van de taken van beide gemeenten en OVER al slim georganiseerd zijn. Het is kortom geen open vraag. Het lijkt meer op een suggestieve vraag of een vraag die uitgaat van een onbewezen vooronderstelling. Het gevaar van een zwakke vraagstelling is dat het risico met zich meebrengt dat een onderzoek onvoldoende gestructureerd wordt. Als WagenaarHoes vanuit de voorwaarden van het beleidskader van BZK deze vragen opgesteld had, was dit risico voor een groot deel geëlimineerd.

Van belang is dus of de hoofd- en deelvragen op een met bewijzen gestaafde wijze beantwoord worden in de Zelfevaluatie. Daarbij is het van belang dat men het begrip bestuurskracht op een wijze omschrijft die voldoet aan de opvattingen die heden ten dage gehanteerd worden. WagenaarHoes gebruikt daarvoor criteria zoals die door Korsten e.a. gebruikt wor-

<sup>6</sup> Opzet rapportage zelfevaluatie Oostzaan Wormerland.

<sup>7</sup> Zelfevaluatie, blz. 5.

den.<sup>8</sup> Die criteria worden overigens niet verder vermeld. Daarnaast ontbreekt de reden waarom voor deze criteria gekozen is. Het bureau Van Naem & Partners, dat op hetzelfde terrein advieswerk verricht wordt, gaat uit van een andere vorm van onderzoek. Het is niet duidelijk waarom de ene werkwijze de voorkeur heeft boven de andere. Het benoemen van de opvattingen van Herweijer lijkt, gezien het feit dat dit werk toch redelijk gedateerd lijkt te zijn, ons overbodig.<sup>9</sup>

Opmerkelijk is ook dat WagenaarHoes geheel voorbij lijkt te gaan aan de definitie van bestuurskracht zoals deze gegeven wordt in de Handreiking Bestuurskrachtonderzoek<sup>10</sup>. In het Beleidskader Gemeentelijke Herindeling wordt hier immers expliciet naar verwezen. Onder het motto van “pas toe of leg uit” had een verantwoording op zijn plaats geweest.

Nog een opmerking bij de bij de Zelfevaluatie gebruikte documenten. Bij de uitgebreide lijst van bijlagen ontbreekt de correspondentie met GS over de zelfevaluatie. Die hebben de fracties van D66 zelf moeten achterhalen. Deze correspondentie is van vitaal belang voor de opzet en de vraagstelling van dit onderzoek. Daarnaast ontbreken ook de vragen die de fractie van de VVD Oostzaan gesteld heeft op 11 juni en 16 juli 2019 gesteld heeft met betrekking tot het functioneren van de g.r. OVER-gemeenten. Deze vragen (en de beantwoording daarvan door het College van Oostzaan) geven een helder beeld over het functioneren van OVER. Ook ontbreekt de tekst van amendement 19A09 bij RV 19/35 Zienswijze Begroting 2020 OVER-gemeenten, waarin nogal wat zorgen geuit worden met betrekking tot OVER en waarin een aantal strikte aanbevelingen gedaan worden. Tenslotte zijn niet alle in de bijlage genoemde documenten aan de raden beschikbaar gesteld. De navolgende documenten ontbreken:<sup>11</sup>

- 16. Startnotitie RES Noord-Holland Zuid;
- 17. Inspectie gezondheidszorg en jeugd Oostzaan;
- 18. Inspectie gezondheidszorg en jeugd Wormerland;
- 19. Naleving Participatiewet Oostzaan;
- 20. Naleving Participatiewet Wormerland;
- 26. Oordeel Interbestuurlijk toezicht en handhaving omgevingsrecht Wormerland;
- 27. Oordeel Interbestuurlijk toezicht en handhaving omgevingsrecht Oostzaan;
- 56. Managementrapportage zelfevaluatie audit BRP Oostzaan;
- 58. Managementrapportage zelfevaluatie BRP Wormerland
- 59. Managementrapportage zelfevaluatie PNIK Wormerland

## INHOUDELIJKE OPMERKING PER HOOFDSTUK

### **1. Inleiding**

Op het moment dat de raden (januari 2020) de Zelfevaluatie ontvingen was de informatie m.b.t. de keuzes die een aantal omliggende gemaakt hadden of bezig waren te maken verouderd. Gezien het feit dat er tot medio januari redactionele wijzigingen in het stuk werden aangebracht had hier de actuele informatie gemeld kunnen worden.

### **2. Bestuurskracht Oostzaan en Wormerland**

#### 2.1 Vraagstelling onderzoek

Bij de bijlagen ontbreken de toetsingsgronden die het rijk en de provincie zullen hanteren.

<sup>8</sup> Korsten, A.F.A., K. Abma en J.M.L.R. Schutgens, *Bestuurskracht van gemeenten, Meten, vergelijken en beoordelen* (Delft 2007).

<sup>9</sup> Herweijer M., *Het functioneren van kleine gemeenten* (Groningen 1993).

<sup>10</sup> Deze handreiking is een gezamenlijke uitgave uit 2010 van IPO, VNG, het Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten(KING), de Unie van Waterschappen en het ministerie van BZK.

<sup>11</sup> De nummers komen overeen met de lijst van bijlagen op blz. 76/77 van de Zelfevaluatie.

## 2.2 Gehanteerd kader

Een opvallende zin staat in de laatste alinea boven de bullets: *‘We hebben die vragen globaal met onze gesprekspartners gedeeld, zodat zij zich goed konden voorbereiden op hun bijdrage aan het onderzoek.’* Deze vragen ontbreken (bijv. als bijlage) bij de Zelfevaluatie. Het is dus niet duidelijk wat er gevraagd is, ‘globaal’ of ‘volledig’. De bullets bedienen zich in hoge mate van ‘vaagtaal’.

## 2.3 Aanpak zelfevaluatie en leeswijzer

De leden van de ambtelijke werkgroep hebben het plan voor een zelfevaluatie voorbereid. Het is van belang om in ieder geval zouden de functies van de deelnemende ambtenaren te benoemen. Ook staat hier een fout: de Gemeenteraad van Oostzaan heeft dit plan op 8 juli 2019 vastgesteld en niet op 1 of 2 juli 2019. Onduidelijk is overigens in hoeverre de griffies bij dit proces betrokken zijn geweest. Ze zijn in ieder geval niet benoemd in de Zelfevaluatie.

Op blz. 7 wordt aangegeven dat de externe rapportages ‘niet altijd lovend waren; soms waren ze ronduit kritisch.’ Om deze op waarde te kunnen schatten is het van belang, zeker gezien de hoofdvraag van de Zelfevaluatie, dat deze rapportages als bijlage opgenomen worden.

Een opvallende lacune bij dit onderzoek is dat de gemeenteraden niet bevraagd zijn. Dat had aanvullende informatie kunnen opleveren.

## 3. Profiel van Oostzaan en Wormerland

We kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat hoofdstuk vooral als ‘vulling’ gebruikt is: veel opmerkingen – vaak rechtstreeks overgenomen uit de Collegeakkoorden – blinken uit in algemeenheden en vaagheden:

- *Wormerland bestaat uit vitale dorpen, die gelegen zijn in een historisch open landschap tussen de Zaan en Purmerend. Etc.;*
- *Oostzaan is een actieve, vitale gemeente. Oostzaan kenmerkt zich door een sterke sociale cohesie, een rijk verenigingsleven en een grote betrokkenheid bij elkaar en bij de gemeente als geheel. Etc.;*
- *Een vitale gemeenschap behoeft voldoende passende woningen voor verschillende generaties en doelgroepen. Etc.;*
- *Inwoners moeten zich verbonden (kunnen) voelen met de samenleving en gesteund voelen bij het vervullen van zorgtaken;*
- *Het Collegeprogramma van Oostzaan beschrijft eveneens als ambitie dat inwoners (kunnen) meedoen en dat hierbij zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van hun zelfredzaamheid.*

Dit zijn slechts enkele van de vele algemeenheden die men hier kan terugvinden (Bestaat er overigens ergens een Collegeprogramma waar men de ambitie heeft dat inwoners *niet* (kunnen) meedoen?).

Op blz. 9 wordt geconstateerd dat de lijnen tussen de inwoners en het gemeentebestuur kort zijn en de persoonlijke contacten warm. Naast het feit dat dit laatste per definitie alleen voor een deel (wellicht slechts een beperkt deel) van de bevolking kan gelden, ligt hier het gevaar van cliëntelisme op de loer.

De tekst onder het kopje ‘Al met al Ambities’ is een reclametekst (‘vitaal’; ‘Oostzaan en Wormerland kiezen hun koers met vaste hand.’). De ambitie van Oostzaan en Wormerland zijn dezelfde: ‘Ze willen aantrekkelijk blijven voor de functies wonen, werken en recreëren, en ze willen het open cultuurlandschap behouden’.

### 3.1. Demografie/ Karakteristiek van Oostzaan en Wormerland

Dit deel van hoofdstuk 3 bestaat uit een opsomming van verschillende data. Je kunt stellen dat deze gegevens op een redelijk slordige wijze bijeengebracht zijn en waaruit dan vervolgens twijfelachtige conclusies getrokken worden:

- Blz. 12: De gegevens ‘Bevolking totaal’ en ‘Huishoudens totaal zijn uit twee verschillende jaren afkomstig. Op blz. 19 bij de laatste alinea en blz. 20 bij ‘Overzicht 1 Kerngegevens 2018’ staan weer andere getallen bij de bevolking van Wormerland. Tussen 2018 en 2019 zou de bevolking met 400 personen gekrompen zijn;  
Blz. 13: De omvang van het gemiddelde huishouden in zowel Oostzaan als Wormerland is groter dan het landelijk gemiddelde. Daaruit wordt de volgende conclusie getrokken: *‘Daaruit blijkt dat het gezin in beide gemeenten een prominente rol speelt. Dit kan overigens ook te maken hebben met schaarse woningen voor jongeren/alleenstaanden/starters en de relatief korte afstand voor studerenden tot de onderwijsinstellingen in Amsterdam.’* Deze conclusie wordt dus in de direct opvolgende zin te niet gedaan. Er wordt tevens aan voorbij gegaan dat er nog steeds nauwelijks woonruimte voor jongeren en alleenstaanden gebouwd wordt. Dat geldt eveneens voor senioren en middengroepen. Je kunt dus stellen dat beide gemeenten hier onvoldoende inspelen op maatschappelijke veranderingen. Dit wordt (gedeeltelijk) bevestigd door de laatste zin van de eerste alinea op pag. 14: *‘De hoeveelheid woningen in de particuliere huursector is in Oostzaan en Wormerland zo’n 50% lager dan het landelijk gemiddelde.’*;
- Blz. 16: Het aantal werklozen per 1000 inwoners zou zowel in Wormerland als in Oostzaan 0 zijn. Op blz. 20 staat echter bij ‘Overzicht 1 Kerngegevens 2018’ respectievelijk 9 en 5 per 1000 inwoners. Het is het een of het ander. De laatste cijfers lijken ons echter meer waarschijnlijk. Aan het feit dat in beide gemeentes het aantal mensen met een bijstandsuitkering circa 50% lager ligt dan het landelijk gemiddelde kun je niet automatisch de conclusie verbinden dat het met de werkgelegenheid wel goed zit. Bijstandsuitkeringen worden ook gegeven aan personen die om de een of andere reden op – verre – afstand van de arbeidsmarkt staan;
- Blz. 17: Over de kwaliteit van de dienstverlening meldt de Zelfevaluatie ‘dat beide gemeenten qua dienstverlening aan inwoners en bedrijven ‘in control’ zijn’. Dat rijmt niet met het de constatering van Telan (bijlage 52 en 53) op het gebied van telefonische bereikbaarheid met 29% op tijd beantwoorde gesprekken niet aan de norm van 80% voldoet (bij de directe bereikbaarheid is dit percentage nog lager). De provincie beoordeelde met betrekking tot het toezicht en handhaving van het omgevingsrecht in Wormerland als ‘niet adequaat’. Op blz. 17 wordt eveneens gemeld dat Wormerland en Oostzaan de rekeningen in 2018 in 17, respectievelijk 18 dagen betaald hebben. Daaruit wordt de onjuiste conclusie getrokken dat de bedrijfsvoering op orde zou zijn. Uit het op tijd betalen van facturen kan geconstateerd worden dat de crediteurenadministratie op orde is, maar dat zegt niets over het veel bredere begrip bedrijfsvoering;
- Blz. 18: Onder het kopje ‘Al met al Kengetallen’ wordt de conclusie getrokken dat de cijfers *‘de opvatting [steunen] van beide gemeenten dat zij veel kunnen waarmaken als zelfstandige gemeenten.’* Deze conclusie kun je niet trekken op basis van het voorgaande cijfermateriaal en de door ons geconstateerde omissies. Daarbij gaan Wager naarHoes voorbij aan de conclusie die in bijlage 65 (Oordeel IBT toezicht en handhaving 2018 Wormerland) met betrekking tot het toezicht en handhaving omgevingsrecht getrokken wordt, namelijk ‘niet adequaat’. Een achteruitgang ten opzichte van de vorige waardering. In het raadsbericht over het IBT van Wormerland dd 26-11-2019 staat onder het kopje omgevingsrecht: *‘Dit moet ervoor gaan zorgen dat de planning en controlecyclus ook voor het onderdeel VTH wordt uitgevoerd. De taken en verantwoordelijkheden zijn intern belegd. Hierbij geldt wel dat er onvoldoende capaciteit*

*beschikbaar is voor deze taken. Voor uitbreiding van de noodzakelijke capaciteit is een voorstel aan de raad in voorbereiding*'. Het gaat hier specifiek over vergunningen, toezicht en handhaving. Gezien het feit dat Wormerland en Oostzaan de OVER-organisatie delen, is het niet onaannemelijk dat als een dergelijk onderzoek voor Oostzaan gehouden zou worden, hier dezelfde constatering gedaan zou worden. De constatering dat '[er] *evengoed ook ruimte voor verdere verbetering en ontwikkeling [is]*', is een dooddoener. Die is er altijd: geen enkele organisatie is statisch.

### 3.2 Economie

De aanhef in de eerste alinea op blz. 19 herhaalt dezelfde conclusie als op de vorige bladzijde. Dit hoofdstuk is verder gevuld met – in dit verband – veel overbodige, of slechts zijdelings van belang zijnde informatie. Je kunt je bijvoorbeeld afvragen waarom informatie opgenomen is over het belang van, de overigens aantoonbaar onjuiste, informatie over de scheepsbouw ten behoeve van de VOC en de WIC in Oostzaan.<sup>12</sup>

Het ontbreekt aan bewijzen voor de gedane beweringen: in het stukje over de MRA staat bijvoorbeeld *'Binnen de regio nemen Wormerland en Oostzaan een sterke positie in doordat zij de verbindende factor zijn tussen de grote gemeenten Amsterdam, Zaanstad en Purmerend en de kleinere landelijke gemeenten'*. Hoe komt deze positie tot uiting: in de machts-/gezagsverhoudingen binnen de MRA? Je kunt wel stellen dat Oostzaan en Wormerland *'actief deelnemen aan de werkgroep economie en mobiliteit [van de MRA]'*, maar was is het resultaat van deze deelname?<sup>13</sup>

### 3.3 Bereikbaarheid

Op het gebied van bereikbaarheid is eveneens sprake van 'naar zich toe rekenen'. De goede bereikbaarheid van zowel Oostzaan als Wormerland is voor een groot deel het gevolg van rijks- en provinciaal beleid, waar men als kleine gemeenten het slechts op onderdelen enige invloed op kan uitoefenen. Wel kan men stellen dat m.b.t. de aanbesteding van de nieuwe concessie voor het openbaar vervoer in deze regio een achteruitgang van de frequentie van de buslijnen door beide gemeenten heeft weten te voorkomen.

### 3.4 Duurzaamheid

Ook op het gebied van duurzaamheid kan men moeilijk staande houden dat men vooroploopt. Het rijksbeleid is hier leidend. Als kleine gemeenten is de eigen speelruimte per definitie beperkt. Vooralsnog bevindt zich het lokale beleid zich nog in de planfase. Onduidelijk blijft hoeveel invloed beide gemeenten daadwerkelijk hebben binnen de regionale samenwerkingsverbanden en wat hierbinnen de voordelen zijn van een kleine zelfstandige gemeente.

### 3.5 Gezondheid

Bij het kopje 'Toekomstbestendigheid huidige werkwijze' staat een tegenstrijdigheid. Enerzijds wordt er gesteld *'Het huidige lokale uitvoeringsplan van het gezondheidsbeleid is erg ambitieus, meer dan voorgaande jaren'*. Anderzijds kiezen beide gemeenten ervoor *'zelf een faciliterende rol te spelen, en de rol van maatschappelijke partners zo groot mogelijk te maken'*. Je maakt dus bij de verwerkelijking van je ambities je afhankelijk van je maatschappelijke partners. De gemeenten sturen dus niet, maar faciliteren. Op deze wijze is het gevaar reëel dat de ambities in de lucht blijven hangen.

### 3.6 Sociaal domein

<sup>12</sup> De VOC bouwde haar schepen op eigen werven; de WIC huurde veelal schepen van andere eigenaars.

<sup>13</sup> Zelfevaluatie, blz. 22.

Op dit terrein doet zich een aantal positieve ontwikkelingen voor vanuit de gedachte ‘lokaal wat, regionaal wat moet’. Het integraal zorgloket dat beide gemeenten aan het ontwikkelen zijn is zeker een positieve ontwikkeling. De kwetsbaarheid m.b.t. de financiering van met name de jeugdzorg blijft een punt. Daar is een kleine gemeente kwetsbaarder dan een grote. Overigens is het opvallend dat op blz. 37 geconstateerd wordt dat *‘het aantal meldingen van hulpvraagstukken bij de WMO stijgt jaarlijks ten gevolge van de decentralisatie, de vergrijzing en extramuralisering. De meldingen worden ten gevolge van de extramuralisering steeds complexer van aard. De verwachting is dat deze trend zich zal voortzetten’*. Bij de behandeling van de begroting voor 2020 in Oostzaan ging het College er juist van uit dat dit juist zou dalen.

### 3.7 Veiligheid

Gezien de complexiteit van de problematiek en het – uiteraard der zaak – beperkte zicht dat we als raden op de details van de verschillende veiligheidskwesties hebben, past ons – mede gezien actuele kwesties als de vermoedelijke ondermijning bij de voetbalclub OFC enige terughoudendheid. In de versie 1.9b van de Zelfevaluatie stond op blz. 44 nog bij het kopje ‘lokale uitdagingen nog de volgende zin: *‘In Oostzaan ligt het zwaartepunt meer op drugshandel en mogelijke witwaszaken’*. In het definitieve document is deze zin vervangen door: *‘In Oostzaan ligt het zwaartepunt meer op ondermijning. Passend hierbij is een zeer consequente toepassing van het Bibob-instrument’*. Kennelijk heeft er een verschuiving van prioriteit plaats gevonden.

Op blz. 46 staat onder het kopje ‘Aandachtspunten’ een interessante opmerking: *‘De twee burgemeesters hebben als portefeuillehouder Openbare Orde en Veiligheid (OO&V) op onderdelen een verschillende visie en een verschillende aanpak. De OVER-organisatie probeert hen beiden in die verschillen zo goed mogelijk te ondersteunen en de voordelen van beide werkwijzen over en weer onder de aandacht te brengen’*. Ondanks de daaropvolgende zin (*‘De verschillende werkwijzen vormen geen belemmering, zijn leerzaam in de PDCA-cyclus (Plan-Do-Check-Act) en kosten geen onoverkomelijke extra inspanningen’*.) wordt hier een duidelijk spanningsveld geconstateerd.

### 3.8 Voorzieningen

Ook hier is de vraag of men alle genoemde voorzieningen naar de gemeente toe mag rekenen. Zeer veel komt voort uit particulier initiatief. Niet aantoonbaar is gemaakt dat hier een kleine gemeente door de genoemde korte lijnen in het voordeel is ten opzichte van een grotere gemeente. Geconstateerd wordt dat Oostzaan (blz. 51 bij ‘Waar staat je gemeente’) ‘relatief laag scoort op tevredenheid met welzijnsvoorzieningen. De welzijnsvoorzieningen zouden door de gemeente nu beter toegankelijk worden gemaakt. Hoe en op welke wijze wordt verder niet duidelijk gemaakt.

### 3.9 Wonen en landschap

De rol van de gemeente is beperkt. Dit wordt ook in het rapport aangegeven. Wel is er in 2018 in Oostzaan een woningbouwlocatieonderzoek gedaan, waaruit naar voren kwam dat er voor ongeveer 230 woningen ruimte gevonden kan worden in inbreilocaties, maar kan doordat vanuit de meeste grond in particulier eigendom bevindt beperkt. Ook bij de gronden die de gemeente wel in haar bezit heeft (bijv. het Radio 9-terrein) duurt de realisatie van daadwerkelijke woningbouw door de politiek zeer lang. Bij het Radio 9-terrein inmiddels zeven jaar. Het is niet duidelijk waar de kracht van een kleine gemeente m.b.t. de woningbouw duidelijk wordt.

Voor Wormerland is het eerste dat opvalt is dat onder het kopje ‘Gemeentelijk beleid’ (pag. 54) gesproken wordt over 850 woningen terwijl onder het kopje beleidsvisie wordt geclaimd dat Wormerland regionaal zijn partijtje meeblaast met meer dan 1000 extra woningen



die in ontwikkeling zijn. Hoeveel er daarvan werkelijk op het conto komen van Wormerland wordt echter niet vermeld. Bij de bouw van treedt de gemeente ‘faciliterend en/of aanjagend’ op. Doordat de gemeente niet in de lead is bij projecten als de ontwikkeling van de Zaandriehoek is men uiteindelijk afhankelijk van het tempo waarin de projectontwikkelaar de bouw ter hand neemt.

Ook bij dit hoofdstuk is sprake van veel ‘vulling’ (p. 57). V.w.b. het landschap in Oostzaan, en dan met name bij het Oostzanerveld, is het voornamelijk woorden gebleven. Het zgn. Masterplan Oostzanerveld laat nog op zich wachten en in het rapport wordt de CO<sub>2</sub>-problematiek bij Wormerland wel benoemd, maar bij Oostzaan niet. Het lijkt in Oostzaan voor het College een minder belangrijke zaak.

### 3.10 Oostzaan en Wormerland in regionaal perspectief

In dit deel wordt verwezen naar het brondocument waarin partijen/organisaties beschreven worden, waarin beide gemeenten deelnemen. Niet duidelijk wordt wat de invloed is die beide gemeenten daadwerkelijk in al deze gremia uitoefenen. Het is aan te nemen dat daar waar de afdracht aan bijv. verschillende gemeenschappelijke regelingen procentueel beperkt is, die invloed navenant klein is. Er wordt vaak gesproken over ‘actieve deelname’, maar nergens worden er voorbeelden gegeven wat deze opgeleverd heeft.

### 3.11 De werkorganisatie: OVER-gemeenten

Hier komen we – uiteindelijk – bij de kern van dit onderzoek. Voldoet de gekozen vorm van ambtelijke samenwerking door middel van deze gemeenschappelijke regeling aan de eisen die je met betrekking tot de bestuurskracht mag stellen, waardoor de zelfstandigheid gewaarborgd is?

Gezien de gebeurtenissen met betrekking tot OVER is het merkwaardig dat er geen gebruik is gemaakt van openbare beschikbare informatie die verbeterd inzicht zou hebben kunnen opleveren. We doel hierbij op de vragen die tijdens de behandeling van de begroting van OVER door de VVD-fractie Oostzaan hierover in juni en juli gesteld zijn en de tekst van amendement 19A09 bij RV 19/35 Zienswijze Begroting 2020 OVER-gemeenten. Daarnaast ligt er nog steeds een aangenomen motie in de raad van Wormerland om van de voortgang op de hoogte gehouden te worden. Overigens wordt nergens duidelijk gemaakt hoe men aan de informatie gekomen is waarop dit onderdeel van hoofdstuk 3 gebaseerd is. Dit in tegenstelling tot de vorige onderdelen van dit hoofdstuk. Naar ons oordeel is dit een ernstige tekortkoming van de Zelfevaluatie.

Het organogram zoals dat vermeld staat op blz. 60 gaat voorbij aan de lijnen tussen de Griffie(r) en de ambtelijke organisatie.

Terecht wordt op deze bladzijde geconstateerd dat de huidige regeling met betrekking tot OVER, die stamt uit 2009, verouderd is. Deze moet aangepast worden. Bij de werkorganisatie is de structuur veranderd en staat de dagelijkse leiding met ingang van 2018 de OVER-organisatie onder een nieuwbenoemde directeur. Daarmee was kennelijk nog geen afdoende oplossing gevonden voor de problemen. Er blijkt een verschil van inzicht [tussen Oostzaan en Wormerland] te bestaan over de directievoering.<sup>14</sup>

Op blz. 62 wordt geconstateerd dat ‘lijnen kort zijn [binnen OVER-gemeenten], waardoor een rechtstreekse afstemming mogelijk is, ook tussen de bestuurders en de ambtelijke organisatie’. Hier ligt het gevaar op de loer dat individuele wethouders de directeur van OVER gaan passeren en zelf met afdelingen/ individuele ambtenaren ‘gaan afstemmen’.

Eveneens op blz. 62 wordt onder het kopje ‘Al met al Werkorganisatie’ het volgende geconstateerd: ‘Daarnaast leidt de regeling er in de huidige situatie toe dat Wormerland altijd

<sup>14</sup> Koos Reitsma, ‘Opnieuw problemen bij ambtelijke organisatie Wormerland en Oostzaan’ in: *Het Noord-Hollands Dagblad* (16 januari 2020).

de meerderheid heeft, althans in het AB [Algemeen Bestuur], als alle leden aanwezig zijn. In het DB [Dagelijks Bestuur] is de rekenkundige meerderheid per jaar wisselend met het rouleren van het voorzitterschap.’ Op 10 november 2019 stelden enkele fracties van de gemeenteraad van Oostzaan juist de volgende vraag aan het AB van OVER:

*Ons bereiken via diverse kanalen berichten dat er sprake is van spanningen binnen de organisatie en het bestuur van OVER-gemeenten. Wij verzoeken u derhalve nadrukkelijk om ons op grond van artikel 10 van de Gemeenschappelijke Regeling OVER-gemeenten – gezien het grote belang dat met een goed functioneren van deze organisatie voor onze gemeente gemoeid is – hierover en over het functioneren van OVER-gemeenten uitgebreid en op zo kort mogelijke termijn te informeren. Daarbij kan een schriftelijke reactie voorzien worden van een mondelinge toelichting.*

Doordat een antwoord achterwege bleef herhaalde de fractie van D66 deze vraag nogmaals in het openbaar op 13 januari 2020, maar nu aan het College van Oostzaan met twee aanvullende vragen:

- *Waarom had de vervanging in het DB van mevrouw Dral en de heer Monen door de heren Meerhof en Bonenkamp plaats?*
- *Is deze wijziging in overleg met de directeur van OVER-gemeenten voorbereid en vastgesteld?*

De antwoorden zijn tot nu toe uitgebleven, maar de vragen en het geconstateerde in de Zelfevaluatie op blz. 62 tonen aan dat er, zeker met betrekking tot de bestuurlijke en ambtelijke relatie, problemen bestaan. Uit bovenstaande lijkt het twijfelachtig, in tegenstelling wat er in de Zelfevaluatie gesteld wordt, of OVER-gemeenten daadwerkelijk goed functioneert. De laatste zin op blz. 62 bevestigt dit ook (*‘Dit geldt met name ook het uitwerken van het opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap.’*).

#### **4. Bestuurskracht Oostzaan en Wormerland**

In de inleidende alinea wordt aangegeven dat ‘de basis van dit hoofdstuk ligt in bestaande documenten, in mededelingen zoals die afkomstig zijn van geïnterviewden en hun organisaties, en in gesprekken die we hebben gevoerd met verschillende belanghebbenden’. Deze documenten en interviews ontbreken echter, zodat verificatie van de gedane beweringen nauwelijks mogelijk is.

##### **A. De gemeente als bestuur van de gemeenschap**

Dit deel begint met herhalingen van eerder gedane uitspraken. Een redactie was hier wellicht op zijn plaats geweest.

De tweede alinea op blz. 64 en dan met name in de daarbij behorende voetnoot blijkt opvallende informatie te bevatten die weergeeft wat volgens het College van Oostzaan hun probleem weergeeft die zij met OVER hebben:

*‘Het College van B&W van Oostzaan heeft aangegeven zelf minder invloed op het beleid te hebben dan zij wel zou wensen. Dat vloeit voort uit de noodzaak alle taakuitoefening in verbonden partijen onder gebracht te (moeten) hebben’.*

Met in de toelichting in de voetnoot:

*‘Dit betreft in elk geval de GR O-G of althans de huidige uitwerking in een directeur en 2 gemeentesecretarissen. Het gebrek aan directe aansturing wringt wat Oostzaan betreft met name wat betreft beleidsvoorbereiding en -uitvoering, waar bovendien budgettaire gezien veel in omgaat. De meerderheidsproblematiek in het bestuur maakt dat nog lastiger. In zijn uiterste consequenties heeft de huidige constellatie tot effect dat portefeuillehouders wel verantwoordelijk zijn voor voorbereiding/uitvoering beleid, maar dat er binnen de geledingen van OZ geen bevoegdheid is om rechtstreeks daarop te sturen’.*

Het College van Oostzaan wil dus het ambtelijk apparaat politiek kunnen aansturen. Desnoods met het voorbijgaan van de directeur. Dat maakt zijn positie er niet makkelijker op. Hij moet immers zorgen voor de vertaling (samen met het managementteam van de politiek verlangens naar de ambtelijke mogelijkheden).

Verderop in voetnoot 12 op blz. 64 staat ook een interessante opmerking:

*‘Verder constateert OZ dat met name in het sociale domein veel beleidsvorming plaatsvindt op (boven)regionaal niveau met daarin een relatief zeer beperkte positie voor kleine gemeenten. In tegenstelling tot grotere gemeenten hebben kleine gemeenten niet de keus om afwijkend van de regio eigen aanpak/uitvoering te ontwikkelen’.*<sup>15</sup>

Hier wordt juist een nadeel van een kleine gemeente genoemd! Ook de beperkte capaciteit van het ambtelijk apparaat blijkt en het gebrek aan procesregie blijkt (en dan met name voor het College van Oostzaan, dat immers het ambtelijk apparaat ook politiek wil kunnen aansturen) een nadeel te zijn. Op blz. 65 komt dit nogmaals naar voren in voetnoot 15 onderaan deze bladzijde:

*‘Probleem dat wij ervaren is dat prio stellen moeilijk is omdat de ambtelijke organisatie niet in staat is de informatie aan te leveren waarop een goede prioriteitenstelling kan worden gebaseerd. Als het antwoord op een vraag is: “daar hebben we geen mensen voor” en we vragen door naar info om te bezien of her prioritering mogelijk is, stopt het proces omdat de hiervoor vereiste management info ontbreekt dan wel niet voldoet’.*

#### B. De gemeente als dienstverlener

Op blz. 66 staat onder het kopje ‘Wat gaat goed?’ dat elke dorpskern ‘een dorpshuis in eigen beheer [kent]’. Dat geldt echter alleen voor Wormerland dat immers, in tegenstelling tot Oostzaan, uit meerdere kernen bestaat. Oostzaan kent geen dorpshuis meer. Wel is daarvoor in de plaats sinds 2007 het prachtige multifunctionele centrum De KunstGreep (met onder andere een goed uitgeruste theaterzaal) gekomen.

Bij het kopje ‘Wat kan beter?’ op dezelfde bladzijde staat juist een problematisch aspect van een kleine gemeente: het namelijk veel zelf willen doen van bestuurders:

*‘De genoemde ‘nabijheid’ brengt ook met zich mee dat dienstverleningsvraagstukken vaak politiek of bestuurlijk worden opgepakt’.* En:

*‘Wensen en problemen op het gebied van onderhoud van de leefomgeving worden elders meestal afgehandeld door contactambtenaren (wijk-, buurt- en dorpscoördinatoren), maar in Oostzaan en Wormerland is dat doorgaans een zaak van portefeuillehouders en individuele raadsleden. Er worden verwachtingen gewekt die niet altijd nagekomen worden, of die pas veel later worden ingelost’.*

Het is naar ons oordeel onwenselijk dat bestuurders zich bezighouden met detailzaken. Bovendien ligt hier het gevaar van cliëntelisme levensgroot op de loer.

#### C. De gemeente als participant in allerlei relevante netwerken

Onder het kopje ‘Wat gaat goed?’ staat op blz. 66/67 het volgende:

*‘Er wordt samengewerkt op veel terreinen en in veel samenstellingen, zoals uit de opsomming hieronder blijkt. De publieke organisaties waar we mee hebben gesproken uiten ook een grote tevredenheid. Gesprekspartners uit het maatschappelijk verkeer zijn overigens iets minder tevreden’.*

Ook hier ontbreekt een overzicht. Onduidelijk is met wie op welk niveau gesproken is, wat de vragen en wat de antwoorden waren. Naast de ‘publieke organisaties’ zoals de Omgevingsdienst IJmond en de GGD wordt verder geen andere organisatie genoemd. De ‘gesprekspartners uit het maatschappelijk verkeer’ blijven in het geheel onbenoemd. Ook wordt verder niet

<sup>15</sup> Onderstreping van mij (Aart Ruijter).

benoemd waaruit die mindere tevredenheid zou bestaan. Ook de verder aangeduide partners die zich met ‘toerisme, veiligheid etc.’ zouden bemoeien worden niet nader benoemd. Door het ontbreken van onderliggende bronnen waardoor men tot de hier genoemde waarderungen komt, blijven deze in de lucht hangen.

Bij het kopje ‘Wat kan beter?’ op staat dat er wel overeenstemming bestaat tussen beide gemeenten om de samenwerking met andere gemeenten te intensiveren. De andere gemeenten willen echter zich niet beperken tot ambtelijke samenwerking. Volgens ons is dit op basis van de ervaringen van de afgelopen tien jaar echt een doodlopende weg. Daarbij lijken de beide gemeenten niet eenduidig in de te volgen koers:

*‘Oostzaan en Wormerland kiezen, zo lijkt het, voor verschillende opties in de ontwikkeling van samenwerking, waar bovendien gezien de ambities op dit gebied een meer actieve en verbindende aanpak in de rede zou liggen’.*

Het wordt in de Zelfevaluatie niet duidelijk gemaakt wat ‘die meer actieve en verbindende aanpak’ zou moeten omvatten. De volgende zin wekt enige verbazing op:

*‘Deze houding heeft ook wat te maken met de geringe belangstelling van raadsleden voor grote (niet zijnde de OVER samenwerking) regionale samenwerkingsvraagstukken’.*

Waaruit blijkt dit? Zijn er raadsleden geïnterviewd? Zo ja, wie? Of is dit de mening van de Colleges die zich een oordeel over raadsleden aanmatigen? Deze vragen gelden ook voor de bewering in de volgende zin (‘Ze [de raadsleden] ervaren dat ze maar weinig grip hebben op de bestaande samenwerkingsverbanden en zien dat overigens wel als een probleem’). Dat de wens van raadsleden om te komen tot meer ambtelijke samenwerking niet gepaard zou gaan met ‘richtinggevende publieke uitspraken’ is niet juist. Vanaf het begin van de totstandkoming van OVER werd tot zeer recent – ook door raadsleden – een hand uitgestoken naar de andere ‘groene’ gemeenten (Landsmeer en Waterland). Landsmeer was in eerste instantie ook nauw betrokken bij de totstandkoming van OVER, maar haakte op het laatste moment af.

In de daaropvolgende zinnen wordt duidelijk aangegeven dat beide gemeenten door de ‘eigen aanpak’ vaak traag opereren en weinig geneigd zijn om bijdragen te vragen van (niet nader genoemde) ‘maatschappelijke partners’.

#### D. De gemeente als organisatorische eenheid

Bij ‘Wat gaat goed?’ staan waarderende opmerkingen over het in gang gezette verbeteringstraject OVER-nieuw. Dit traject kent echter nog vele problemen. Zie hiervoor de vragen die juist met betrekking tot de veranderingen bij OVER door de VVD-fractie in Oostzaan gesteld zijn: meer dan vijftig lopende verbeteringstrajecten, waarvan het de raden niet duidelijk is geworden hoeveel van deze trajecten daadwerkelijk afgerond zijn en met welk resultaat en welke nog op stapel staan.

In de laatste alinea staat een opmerkelijke passage:

*‘Veel is slim georganiseerd. Daar waar de eigen kennis en kwaliteit beperkingen kent wordt goed gebruik gemaakt van de kennis van de buurgemeenten en haar verbonden partijen. Met name Zaanstad speelt daarbij een belangrijke rol. Zaanstad is zelf ook zeer tevreden over de samenwerking met beide gemeenten, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Tegelijkertijd stelt Zaanstad vast dat zij dit gratis doet als centrumgemeente en nauwelijks inzicht heeft in welke omvang ze dat doet. Dat zij dit gratis doet is voor de gemeenten Wormerland en Oostzaan wel erg belangrijk. Tegelijkertijd geven de gemeenten aan dat Zaanstad zelf ook profiteert van de samenwerking’.*<sup>16</sup>

De conclusie is dus dat beide gemeenten en de OVER-organisatie gratis leunen op Zaanstad omdat de eigen kennis en ervaring tekortschiet en dat deze kennis en ervaring van Zaanstad erg belangrijk is voor de beide gemeenten. Opvallend is het dat Wormerland en

<sup>16</sup> Onderlijning van mij (Aart Ruijter).

Oostzaan zelf beweren dat Zaanstad zou profiteren van deze samenwerking. Kennelijk is dat niet aan Zaanstad zelf gevraagd. Waaruit de voordelen voor Zaanstad bestaan, dat immers de rekening betaalt, wordt niet duidelijk gemaakt.

Bij ‘Wat kan beter?’ komen de al eerder beschreven (essentiële!) problemen rondom de onderlinge verhoudingen tussen Oostzaan en Wormerland.

*‘We hebben in dit proces van zelfevaluatie de indruk gekregen dat de samenwerking tussen de gemeentesecretarissen en de directeur OVER-gemeenten nadere verheldering vraagt als het gaat om de onderlinge verhoudingen. Daar is rond de jaarwisseling 2018/19 overigens wel in geïnvesteerd’.*<sup>17</sup> *‘De onderlinge spanningen tussen beide gemeentebesturen (m.n. Colleges) spelen hier ook een rol. Op een aantal domeinen zien we afstemmingsproblemen tussen de gemeentebesturen en de ambtelijke organisatie. We weten dat beiden daar goed zicht op hebben zoals onder meer blijkt uit de beschrijving in hoofdstuk 3. Er is een stevig verschil van mening over de Governance rond de OVER samenwerking’.* Waarbij in voetnoot 19 verder opgemerkt wordt: *‘Naar de mening van Oostzaan een verouderde GR met een niet bedoelde, maar wel persisterende minderheidspositie voor OZ, zolang de GR niet aan de huidige wet is aangepast’.*

Opvallend is dat in de instructies van beide gemeenten staat dat de gemeentesecretarissen de ‘afgevaardigd ambtelijk opdrachtgever’ namens de beide Colleges zijn. Volgens bladzijde 62 van de Zelfevaluatie passeren de bestuurders vaak (of in ieder geval met grote regelmaat) de gemeentesecretaris als schakel tussen de Colleges en de ambtelijke organisatie (*‘Lijnen zijn kort, waardoor een rechtstreekse afstemming mogelijk is, ook tussen de bestuurders en de ambtelijke organisatie’*). Het is duidelijk dat hier een groot risico voor spanningen bestaat: de ambtelijke vertaling naar de organisatie via de gemeentesecretarissen wordt doorgekruist met een politieke aansturing door individuele leden van de Colleges (zie ook voetnoot 12 op blz. 64).

Daarbij komen nog eens de spanningen die zijn ontstaan tussen de beide Colleges, waarbij het College van Oostzaan zich in de nu geldende regeling voor de g.r. zich tekortgedaan voelt. Dit gevoel gaat natuurlijk extra opspelen als de verhouding tussen de beide Colleges verslechtert.

Dit wordt verder op blz. 68 nog eens verder bevestigd:

*‘Door vanuit het eigenaarschap weinig ruimte te bieden aan de opdrachtgever en die vervolgens proberen terug te winnen vanuit het opdrachtgeverschap ontstaan veel problemen bij verbonden partijen (waar de directeur/gemeentesecretarissen dan vaak de dupe van worden, zonder daar veel aan te kunnen doen)’.*

---

<sup>17</sup> In de ‘Instructie gemeentesecretaris 2018’ van Wormerland en ‘Instructie gemeentesecretaris 201’ van Oostzaan is artikel 2.3 van belang:

*De secretaris is afgevaardigd ambtelijk opdrachtgever van het College, de burgemeester en de eventueel door hen ingestelde commissies in de richting van de directeur, de organisatie en de ambtenaren die de bestuurlijke besluiten voorbereiden en uitvoeren en die in mandaat besluiten nemen.*

Daarnaast ook artikel 6.3:

*Ter ondersteuning van beschreven rol, taken en verantwoordelijkheden kan de secretaris de directeur en de medewerkers van de organisatie aanspreken namens het College en de burgemeester en in voorkomend geval aanwijzingen geven, zo nodig in afstemming met de overige eigenaren van de organisatie. Daarbij staat in noot 1: de volgende toelichting:*

*Toelichting: de Gs is eerstverantwoordelijke voor overleg- en agenderingsafspraken en voor wat er inhoudelijk in de advisering vanuit de werkorganisatie aan de orde moet komen (informatievoorziening, bijvoorbeeld inzake formats voor Collegeprogramma, Collegevoorstellen, College agenda’s, concernplanning incl. planning raadsvoorstellen, archivering van de Collegedocumentatie enz.). Vanzelfsprekend overlegt de Gs hierover met de werkorganisatie (D) die de inhoud over de afgesproken loopbanden aanlevert, maar hij/zij heeft wel het eindoordeel. Bij blijvend verschil van inzicht legt de Gs dat voor een oplossing voor aan het College.*

In feite staat hier dat de Colleges – en dan met name de Collegeleden van Oostzaan – de gemeentesecretarissen en de directeur in een onmogelijke situatie brengen. Een goed functioneren van OVER wordt op deze wijze wel heel lastig.

De opmerking die in de tweede alinea van de Zelfevaluatie gemaakt wordt (*‘Een keuze voor intensievere ambtelijke samenwerking met Oostzaan en Wormerland zou de massa van de “OVER-organisatie” op een beter niveau kunnen brengen. Het ziet er echter nog niet naar uit dat de gemeenten [Landsmeer en Waterland] daarvoor kiezen. Omringende gemeenten vragen zich ook af of Oostzaan en Wormerland onderling hierbij hetzelfde pad kiezen. Zoals dat de samenwerking onder druk zet, is dat voor de ambtelijke fusie desastreus’*) onderschrijven wij volledig.<sup>18</sup>

De in de laatste alinea geuite wens over betere afstemming van hun beleid klinkt als een verzuchting; er wordt vanuit de besturen dus te veel (verschillende) diensten en producten gevraagd. Dat kan de organisatie niet aan.

## 5. Financiën

Ook ontbreekt in de Zelfevaluatie een nadere aanduiding van de hier gebruikte bronnen.

Bij het kopje ‘Personeelskosten’ zien we dat het aantal moeilijk te vervullen vacatures toeneemt. Daarnaast is er sprake van een grote uitstroom van medewerkers met veel kennis en ervaring (de leeftijdsgroep van 35-55 jaar). Op blz. 72 wordt vervolgens beweerd dat de gemiddelde leeftijd lager ligt dan het landelijk gemiddelde. De conclusie (*‘het lukt ons om jonge mensen aan ons te binden én te behouden’*) is niet congruent met de uitstroom van de oudere groep. Als daar veel mensen verdwijnen, zakt natuurlijk ook de gemiddelde leeftijd. Bovendien wordt deze conclusie tegengesproken op blz. 73 onder het kopje ‘Al met al financiën’: ‘OVER-gemeenten moet, net als het ambtelijk apparaat van andere gemeenten, wel investeren in behoud van vooral jongere medewerkers en van kwaliteit’. Hier ontstaat dus een probleem: de organisatie gaat in toenemende mate uit jong en (relatief) onervaren personeel bestaan. Dat de situatie buitengewoon zorgelijk is blijkt ook uit het verslag van de vergadering van het AB van OVER van 7 november 2019: er zou een te hoog aantal externen worden ingehuurd, vacatures blijken moeilijk vervulbaar, de werkdruk zou te hoog zijn en het geplande personeelsfeest kon door gebrek aan financiële middelen niet doorgaan.<sup>19</sup>

Wel mooi is dat het (forse) verzuimpercentage afgenomen is. Wat niet in de Zelfevaluatie opgenomen is, is dat deze daling in 2019 tot staan lijkt te zijn gekomen.<sup>20</sup> Onvermeld blijft hier dat in 2017 in goed overleg tussen de beide Colleges is gekomen tot een herziening van de kostenverdeling tussen Wormerland en Oostzaan die van 60-40 op 62-38 werd gebracht. Daarnaast wordt ook geen melding gemaakt van het feit dat, gezien de beperkte financiële mogelijkheden, een structurele investering in OVER-gemeenten om daarmee de omvang en kwaliteit dienstverlening op een hoger peil te brengen niet tot de mogelijkheden behoorde.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

Hier is niet, zoals gebruikelijk, de centrale vraag en de zes deelvragen van een beantwoording voorzien. Dat is vreemd, onzorgvuldig en naar onze mening een ernstige omissie. Voor de volledigheid worden deze vragen hier nog eens herhaald:

Hoofdvraag:

*Zijn Oostzaan en Wormerland, inclusief hun samenwerking in OVER-gemeenten voldoende krachtig om hun zelfstandigheid te behouden?*

Deelvragen:

<sup>18</sup> Onderstreping van mij (Aart Ruijter).

<sup>19</sup> Verslag van het AB van OVER, 7 november 2019, blz. 3 en 4.

<sup>20</sup> IBABS-Oostzaan, Ingekomen stukken Wk 24 OVER-gem. Antwoord 12 19 cie VVD rv 19 35 OVER-begroting (11-06-2019), blz. 10.

1. *Wat willen de gemeenten Oostzaan en Wormerland: op welke keuzes en ambities gaan ze zich richten?*
2. *Welke problematiek is specifiek voor deze gemeenten?*
3. *Zijn er speciale problemen (naast de noodzakelijke verdere ontwikkeling van de OVER-organisatie)?*
4. *Hoe kunnen de gemeenten Oostzaan en Wormerland in OVER-gemeenten de invulling van hun rollen en taken nog slimmer organiseren?*
5. *Welke voorwaarden moeten worden ingevuld en welke maatregelen moeten worden genomen om Oostzaan en Wormerland nog gedurende vele jaren als zelfstandige gemeenten optimaal te kunnen besturen?*
6. *Wat hebben de gemeenten (extra) nodig om op een goede manier zelfstandig te blijven?*

De in de tweede alinea genoemde constatering dat *‘het bestuur en de organisatie goed in staat zijn om hun inwoners te leveren waar ze recht op hebben en waar ze behoefte aan hebben’* geeft een minimum aan waaraan je als organisatie zou moeten voldoen en er wordt niet aan-gegeven of dat in de toekomst ook nog het geval zal zijn.

Bij de conclusie dat als er een tekort aan kwaliteit is, deze gevonden wordt door passende oplossingen door samenwerking met andere gemeenten (met name Zaanstad), verbonden partijen en maatschappelijk partners, gaat voorbij dat de diensten van Zaanstad gratis verleend wordt als een vorm van goodwill. Het is zeker niet aan te nemen dat dit in de toekomst ook het geval zal zijn, met een grote kostenpost tot gevolg.

Dat de gemeenten zich slim georganiseerd zouden hebben wordt beargumenteerd met het feit dat men gratis profiteert van de goodwill van met name Zaanstad. Als dat al ‘slim’ is, is het eerder een vorm van boerenslimheid.

Dat Oostzaan aangeeft *‘dat ze veel heeft moeten onderbrengen in verbonden partijen waarin ze minder bestuurlijke ruimte ervaart’* is ook een teken dat de zelfstandigheid in dit opzicht behoorlijke beperkingen kent.

De contacten tussen de inwoners en het gemeentebestuur zouden goed zijn en de lijnen kort. Uit de Zelfevaluatie is gebleken dat met betrekking tot de wijze waarop die korte lijnen vormgegeven wordt ook nadelen kent: op blz. 66 wordt duidelijk aangegeven dat het direct contact opnemen door bestuurders en raadsleden, zoals dat in Wormerland en Oostzaan veelvuldig voorkomt niet bepaald wenselijk is. Dit soort contacten brengt het risico van cliëntelisme met zich mee. De mogelijke verdere nadelen van de zgn. korte lijnen, zoals bijv. cliëntelisme worden overigens in de Zelfevaluatie niet benoemd. Niet onderzocht is of deze ‘korte lijnen’ door het grootste deel van de inwoners van beide gemeenten zo ervaren worden of slechts door een beperkt deel. Alleen een uitgebreider onderzoek kan hierop een antwoord geven.

De omvang van de g.r. OVER-gemeenten met twee deelnemende gemeenten was nooit bedoeld als eindstadium. Jaar in jaar uit werd er aangegeven dat de uitbreiding van OVER-gemeenten noodzakelijk was. Daarbij werd gedacht aan uitbreiding met Landsmeer en Waterland. Dat doel lijkt gezien de nu kenbaar gemaakte opvattingen (Landsmeer, bestuurlijke fusie; Waterland, voortzetting als zelfstandige gemeente met een eigen ambtelijk apparaat) nu verder weg dan ooit. Het lijkt zelfs wel buiten beeld geraakt. Je kunt je er dus wel voor ‘inzetten’, maar de kans op uitbreiding lijkt op dit moment nihil. Zeker nu de spanningen binnen OVER ook aan de buitenwereld bekend raken.

De Governance van OVER ontwikkelt zich op dit moment tot een groot probleem. De Colleges van Oostzaan en Wormerland hebben verschillende opvattingen over de wijze waarop OVER aangestuurd zou moeten worden. Het College van Oostzaan beschouwt de bestaande machtsverhouding in de g.r. als problematisch. Impliciet wordt dit ook aangegeven (*‘Be-*

*langrijk is dat beide gemeenten daarbij dezelfde richting kiezen om de winst van de huidige oplossing te blijven borgen en of verder op te voeren').* Die zorg komt ook in de volgende alinea tot uiting (*'De procesregie verdient verbetering. Verwachtingen en realisatie lopen soms te ver uiteen'*). Op blz. 68 wordt zelfs in dit kader het woord desastreus gebruikt. In de volgende alinea (*'De afhankelijkheid van de bestuurlijke kwaliteit is relatief groot en de duurzaamheid daarvan vraagt aandacht'*) geeft aan dat ook op dit terrein risico's gelopen worden.

De opmerking over de kracht van de gemeenteraden begrijpen we niet. Het is ons ook niet bekend waar deze opmerking op gebaseerd is. Naar ons bekend zijn er geen raadsleden geïnterviewd en is er geen sprake van het 'uitvergroten van meningsverschillen' door de raden. In de aanloop naar dit onderzoek hebben de raden in klankbordgroep naar onze mening goed samengewerkt. Dat was ook het geval bij de raadsconferentie van 6 april 2019. Wel is het voor de raden moeilijk gebleken om (deels openbare) informatie te achterhalen. Vragen van een deel van de raad van Oostzaan aan het AB van OVER werden niet beantwoord. De Colleges hebben elk apart hun raden een aantal keren geïnformeerd in beslotenheid. Dat brengt met zich mee dat vooral de eigen opvattingen worden geventileerd en minder de gedachten die bij het andere College leven. Pas onlangs werden de raden, eveneens in beslotenheid, door het voltallige AB geïnformeerd.

Het is duidelijk dat beide gemeenten en OVER kwetsbaar zijn, zoals in de een na laatste alinea op blz. 74 staat. Oostzaan en Wormerland bevinden zich duidelijk in de gevarenzone: de 'groene' gemeenten varen eerder divergerende dan convergerende koersen. Daarbij verschillen Oostzaan en Wormerland en Wormerland ook nog eens van mening. De Zelfevaluatie besluit met de constatering dat Wormerland en Oostzaan al met al redelijk bestuurskrachtige gemeenten zijn. Dat is een momentopname. Over de toekomst van beide gemeente als zelfstandige gemeenten, samenwerkend in OVER, doet de Zelfevaluatie, behalve de constatering dat de huidige situatie 'kwetsbaar' weinig uitspraken. Het woord 'kwetsbaar' geeft echter aan dat de speelruimte afneemt en de zelfstandigheid wel degelijk risico loopt.

## CONCLUSIES FRACTIES D66 OOSTZAAN EN WORMERLAND

De opzet van de Zelfevaluatie gaat uit van een verkeerd standpunt: toon aan dat Oostzaan en Wormerland, inclusief hun samenwerking in OVER, voldoende krachtig zijn om hun zelfstandigheid te behouden. Het instrument van een zelfevaluatie levert onvoldoende distantie op om een dergelijk oordeel te kunnen vellen. Een werkelijk onafhankelijk bestuurskrachtonderzoek met een ruimere onderzoeksopdracht was hier een veel geëigender instrument geweest.

De opzet van de Zelfevaluatie is niet in overeenstemming met de handreiking bestuurskrachtonderzoek van het ministerie van BZK. WagenaarHoes heeft daar een eigen, beperktere, vertaling aan gegeven. De kwalificatie die bij de hoofdvraag voorkomt ('voldoende krachtig') is anders dan bij de deelvragen ('optimaal' en 'op een goede manier'). Daarbij zijn de deelvragen ten dele overlappend (vragen 2 en 3, respectievelijk 5 en 6) en is vraag 4 is een suggestieve vraag of een vraag die uitgaat van een onbewezen vooronderstelling.

Verbazingwekkend is het feit dat in de conclusies en aanbevelingen zowel de hoofdvragen in het geheel niet meer terugkomen. Het lijkt wel of ze er in het geheel er niet meer toe doen. Dit is in kwalitatief opzicht een ernstige omissie. De conclusies en aanbevelingen volgen niet logischerwijs uit de voorafgaande hoofdstukken.

De bijgevoegde bronnen zijn onvolledig. Daarbij kan het idee opgeroepen worden dat een selectie heeft plaats gevonden die vooral het doel had om een zo positief beeld te vormen (zie bijvoorbeeld blz. 6 van dit document). Essentiële informatie ontbreekt: zoals bijvoorbeeld de correspondentie met GS over de opzet van de Zelfevaluatie; de vragen die door de VVD



gesteld zijn op 11 juni en 16 juli 2019 met de daarop gegeven antwoorden; de vragen die gesteld zijn aan de externe partijen (met de daarbij gegeven antwoorden) en de status van de ca. vijftig lopende verbeteringstrajecten binnen OVER. Informatie ontbreekt over de wijze waarop informatie vanuit de organisatie zelf is verkregen, zoals bijvoorbeeld de vragen die gesteld zijn (en aan wie in welke functie) en de daarbij behorende antwoorden. Ook ontbreekt de informatie dat de beide Colleges in goed overleg in de periode 2017-2018 op verzoek van het College van Oostzaan de kostenverdeling tussen Wormerland en Oostzaan van 60-40 ten voordele van Oostzaan hebben gewijzigd in 62-38.

Cruciale informatie zit verstopt in voetnoten.

Veel informatie lijkt vooral toegevoegd als ‘vulling’. De essentiële onderdelen beslaan slechts een klein deel van de Zelfevaluatie.

Al geruime tijd bestaan er spanningen binnen het bestuur en de organisatie van OVER-gemeenten. Die spanningen komen slechts dele naar voren in de Zelfevaluatie. Tot op heden lijken deze spanningen niet afgenomen, maar eerder toegenomen, zoals zeer kortgeleden duidelijk werd in een artikel in het Noord-Hollands Dagblad.<sup>21</sup> Dit kan mogelijk ernstige consequenties hebben met betrekking de voortzetting van OVER en de zelfstandigheid van beide gemeenten.

Afrondend zijn de fracties van D66 van Wormerland en Oostzaan van mening dat de Zelfevaluatie in deze vorm niet geschikt is om aan te tonen dat Wormerland en Oostzaan door middel van de g.r. OVER-gemeenten voldoende in staat zijn om ook in de toekomst voldoende bestuurskrachtig te zijn.

Namens de fracties van D66 Wormerland en D66 Oostzaan,  
Aart Ruijter

---

<sup>21</sup>

Noordhollands

Dagblad

30

januari

2020

<[https://www.noordhollandsdagblad.nl/cnt/dmf20200130\\_21968844/grens-is-bereikt-voor-oostzaan-in-samenwerking-met-wormerland](https://www.noordhollandsdagblad.nl/cnt/dmf20200130_21968844/grens-is-bereikt-voor-oostzaan-in-samenwerking-met-wormerland)>