



Doeltreffendheid en doelmatigheid van beheer en onderhoud van de openbare ruimte

Rekenkamer gemeente Haarlemmermeer

Rotterdam, 6 oktober 2025

Doeltreffendheid en doelmatigheid van beheer en onderhoud van de openbare ruimte

Opdrachtgever:
Rekenkamer gemeente Haarlemmermeer

Rotterdam, 6 oktober 2025

Projectnummer: 1007091

Wilbert Kroesen
Robert Kievit
Rogier Eldering
Dennis de Koning

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	4
1 Inleiding.....	9
1.1 Aanleiding en doel.....	9
1.2 Onderzoeksopzet	10
1.3 Leeswijzer	11
2 Beleid en uitvoering beheer en onderhoud openbare ruimte	12
2.1 Beleidskader en begrotingscyclus	12
2.2 Uitvoeringsorganisatie beheer en onderhoud openbare ruimte	17
2.3 Beantwoording van de eerste deelvraag	18
3 Doeltreffendheid en doelmatigheid beleid	20
3.1 Beleidsdoel A: groen	22
3.2 Beleidsdoel B: afval.....	25
3.3 Beleidsdoel C: water/riolering	28
3.4 Beleidsdoel D: verharding, kunstwerken, verlichting en verkeersregeling	30
3.5 Beleidsdoel E: gezond leefklimaat	34
3.6 Doeltreffendheid en doelmatigheid, totaalbeeld	36
4 Vergelijking doelmatigheid andere gemeenten	40
4.1 Vergelijking met vier referentiegemeenten	40
4.2 Vergelijking met landelijke gemiddelden.....	42
4.3 Bevindingen van vergelijkingen met andere gemeenten.....	44
5 Informatiepositie van de raad	45
5.1 Sturingsinformatie van het college voor de gemeenteraad	45
5.2 Inlichten en betrekking van inwoners.....	47

Managementsamenvatting

De gemeenteraad van Haarlemmermeer heeft op 4 juli 2024 een motie aangenomen. In deze motie 'Sturen op effectief en efficiënt beheer en onderhoud' vraagt de gemeenteraad de Rekenkamer om onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de gemeente. De aanleiding hiervoor is de jaarlijks oplopende kosten van beheer en onderhoud van de openbare ruimte. De gemeenteraad vraagt zich af of het beheer en onderhoud doeltreffend is en doelmatiger kan.

Op verzoek van de Rekenkamer zijn in dit rapport geen aanbevelingen opgenomen over wat door ons wordt geconstateerd en hoe de situatie kan verbeteren. Wij hebben aanbevelingen separaat doorgegeven aan de Rekenkamer. De Rekenkamer zal daarover rapporteren aan de gemeenteraad. Het kan zijn dat bij het lezen van dit rapport hierdoor een gevoel van gemis ontstaat.

Ecorys heeft voor het bepalen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid de definities voor beleidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer gehanteerd (zie Figuur 3.1). Doeltreffendheid heeft betrekking op de vraag in hoeverre met het beleid de gestelde doelen, respectievelijk de verwachte resultaten (prestaties of effecten) zijn behaald. Doelmatigheid heeft betrekking op de vraag in hoeverre de beschikbare middelen (personeel, materieel, geld) optimaal worden benut. In dit onderzoek richten we ons vooral op het geld.

Beleid en uitvoering

In deze paragraaf komen de belangrijkste feitelijke conclusies aan de orde met betrekking tot het beleid en de uitvoering van het beleid in het algemeen. In de tweede en derde paragraaf van deze samenvatting gaat het om respectievelijk de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid en van de uitvoering daarvan.

Wat zijn de belangrijkste kenmerken m.b.t. de kostenstijgingen van het huidige beleid en de uitvoering op de beleidsdoelen voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte?

Het beleid van de gemeente Haarlemmermeer ten opzichte van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en ontwikkelingen daarin kenmerkt zich met betrekking tot de kostenstijgingen op vier punten.

Ten eerste werkt de gemeente aan het voorkomen van budgettaire verrassingen ten gevolge van achterstallig onderhoud en een grootschalige vervangingsopgave.

Ten tweede is het beleid van de gemeente dat in de begroting rekening wordt gehouden met bepaalde budgetten op basis van actuele beheerplannen. Vertragingen in de plannings- en uitvoeringsfasen van beheer en onderhoudsprojecten leiden tot hogere kosten.

Ten derde is het beleid om voor alle beleidsonderdelen dezelfde index voor prijsinflatie toe te passen. Hierdoor blijft het beschikbare budget achter op de werkelijk omvang van

werkzaamheden als gevolg van onder andere een lagere indexatie dan de werkelijke inflatie die geldt voor de beleidssector.

Ten vierde bleef de toename van het budget voor het cluster B&O achter bij de werkelijke groei van het areaal (= toename van m² openbare ruimte). Dit is het gevolg van de toepassing van de areaalsystematiek. In de voorjaarsnota's 2024 en 2025 is dit gerepareerd. Deze reparaties hebben bij de gemeenteraad geleid tot een gevoel van versnippering van informatie en onduidelijkheid en daarmee wellicht ook tot een gevoel van gebrek aan controle bij het cluster B&O.

Welke sturingsinformatie ontvangt de raad op het gebied van beheer en onderhoud

De raad ontvangt informatie over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte binnen het kader van de planning & control cyclus. Het gaat om periodieke verantwoordingsstukken, zoals de programmabegroting en de voor- en najaarsrapportages.

Daarnaast ontvangt de raad het beheer kwaliteitsplan en wijzigingen daarvan. De raad ontvangt ook het integrale beheerplan openbare ruimte (IBOR) met daarin de onderbouwing van de budgetten die nodig zijn om het afgesproken kwaliteitsniveau te behalen. Daarnaast wordt vanaf 2025 gerapporteerd over de projecten vanuit de Vernieuwing Openbare Ruimte in een aparte voortgangsrapportage, zoals door de raad is verzocht.

Hiermee beschikt de raad over belangrijke informatiebronnen over de stand van zaken in de openbare ruimte. Er is echter bij de gemeenteraad toch behoefte aan meer grip en inzicht aan de voorkant van het proces. Op dit moment wordt de informatie niet zo aangeboden dat de gemeenteraad over een compleet beeld beschikt. Ook beschikt de gemeenteraad niet over alle informatie die nodig is om zijn kaderstellende en controlerende rollen in te vullen.

Doeltreffendheid – worden beleidsdoelen gehaald?

Welke doelen en streefwaardes zijn er geformuleerd?

In de programmabegroting worden met betrekking tot beheer en onderhoud van de openbare ruimte vijf beleidsdoelen onderscheiden:

- **A:** Goed onderhouden openbaar groen en bomen, die bijdragen aan een positieve beleving van de openbare ruimte.
- **B:** Het sturen van afvalstromen naar maximaal hergebruik.
- **C:** Zorgen voor een adequaat beheer in de openbare ruimte van grondwater, hemelwater en afvalwater.
- **D:** Gemeentelijke wegen, straten en pleinen zijn goed begaanbaar, schoon en veilig.
- **E:** Haarlemmermeer biedt een gezond leefklimaat, d.w.z. lucht, bodem, oppervlaktewater en grondwater moeten zo schoon mogelijk zijn en er moet zo min mogelijk hinder zijn van geluid, licht, geur of magneetvelden.

Voor elk van de beleidsdoelen heeft de gemeente beleidsdoelen vastgesteld in de programmabegroting. Voor elk beleidsdoel zouden er streefwaardes moeten worden vermeld; daar komen we zo meteen op terug. Streefwaardes zijn indicatoren om de kwaliteit van de beleidsactiviteit te meten.

Zijn de doelstellingen en streefwaardes in de laatste jaren veranderd?

De doelstellingen per beleidsdoel zijn in de loop van de laatste jaren bijgesteld. Het algemene beeld hierbij is dat de daarbij horende streefwaardes zijn veranderd, in neerwaartse richting. Doelstellingen en de streefwaardes worden bijgesteld na bezuinigingsmaatregelen door de raad en op basis van het beschikbare budget.

Het neerwaarts bijstellen van de doelen en streefwaardes is nooit een zelfstandige actie van het cluster B&O. Er bestaat nog steeds vertrouwen bij cluster B&O dat bij de geldende streefniveaus toch voldoende kwaliteit kan worden geboden, mede uitgaande van de wettelijke verplichtingen. Dat laatste geldt vooral voor de korte duur, maar niet vanzelfsprekend voor de lange duur. Omdat er door het verlagen van de streefwaardes op den duur achterstallig onderhoud ontstaat, worden inhaaloperaties nodig.

Worden de doelen en streefwaardes gehaald?

Het cluster Beheer en Onderhoud (hierna: cluster B&O) is over het algemeen genomen goed in staat om de streefwaardes, zoals opgenomen in de programmabegroting, in de praktijk te realiseren. Dit is niet vanzelfsprekend gezien een krappe organisatorische werkcapaciteit en andere factoren die de doeltreffendheid beïnvloeden.

De ontwikkeling van de streefwaardes/prognoses over de jaren vertoont een positief beeld: er treedt verbetering op. Daarbij tekenen we aan dat voor meerdere activiteiten van de beleidsdoelen achterstallig onderhoud wordt geconstateerd en verwacht, in verband met eerdere verlagingen van de kwaliteitsniveaus.

Voor verschillende beleidsdoelen zijn echter geen of niet de juiste streefwaardes opgenomen in de programmabegroting. Voor de beleidsdoelen A (groen), B (afval); C (water) en E (gezond leefklimaat) dekken de streefwaardes de activiteiten van de gemeente niet. Daardoor is het voor de gemeenteraad niet goed mogelijk om een goed beeld te krijgen van de doeltreffendheid van het beleid voor deze beleidsdoelen.

Doeltreffendheid: streefwaardes zijn neerwaarts bijgesteld

Enkele streefwaardes zijn in de loop van de jaren naar beneden bijgesteld. Er bestaat bij cluster B&O in algemene zin steeds vertrouwen dat bij de lagere streefwaardes toch voldoende (i.c. ten minste de wettelijke verplichte) kwaliteit kan worden geboden. Terwijl de intensiteit van het gebruik van de openbare ruimte groeit. Omdat er door het verlagen van de streefwaardes op de lange duur achterstallig onderhoud ontstaat, kan de voldoende kwaliteit niet meer op de lange duur worden gegarandeerd. Het achterstallig onderhoud dat geleidelijk ontstaat maakt namelijk op den duur inhaaloperaties nodig. Dit heeft consequenties voor de budgettering.

Doeltreffendheid: onder druk door verbreding van de opdracht

De doeltreffendheid staat ook door andere oorzaken onder druk.

- Ten eerste is er een schaarste aan **werkcapaciteit** (vooral door personeelsschaarste) bij de gemeentelijke organisatie¹ en ook bij aannemers. Werk wordt daardoor uitgesteld. Door de uitvoering van hetgeen wel haalbaar is kunnen inefficiënties optreden.

¹ De Rekenkamer heeft dit onderkent voor de gehele gemeentelijke organisatie. Zie daarvoor Rekenkamer Haarlemmermeer: "Uitvoeringskracht" mei 2025

- Ten tweede verbreedt de onderhoudsopgave door een [toename in eisen](#), als gevolg van nieuwe voorschriften en doelstellingen zoals verduurzaming, klimaatadaptiviteit en natuurinclusiviteit.
- Ten derde staat de gemeente Haarlemmermeer aan de vooravond van een grote [vervangingsopgave](#) waardoor het cluster B&O en het Ingenieursbureau significant meer werk hebben.
- Ten vierde leidt de [gebiedsgerichte aanpak](#) van de gemeente in de praktijk tot vertraging in werkzaamheden en (als het project toch niet wordt uitgevoerd) tot een behoefte aan extra budget omdat levensduurverlengende maatregelen moe(s)ten worden genomen en mogelijk herstelwerkzaamheden moeten worden uitgevoerd.

Doelmatigheid – voldoende budget?

In vergelijking met andere gemeenten besteedt de gemeente Haarlemmermeer relatief weinig aan het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. In vergelijking met het landelijke gemiddelde besteedt de gemeente Haarlemmermeer 20-25% minder per inwoner. Ten opzichte van vier vergelijkbare gemeenten besteedt de gemeente Haarlemmer een derde minder per km² openbare ruimte.

Daarmee leveren de vergelijkingen met andere gemeenten geen aanleiding om te vermoeden dat de gemeente Haarlemmermeer het beheer en onderhoud van de openbare ruimte niet doelmatig uitvoert. Wij hebben niet de indruk dat de streefwaardes voor de openbare ruimte van de gemeente Haarlemmermeer werkelijk hoger dan wel lager zijn dan die van andere gemeenten. Met minder financiële middelen per inwoner dan andere gemeenten weet de gemeente Haarlemmermeer in algemene zin toch haar streefwaardes voor de openbare ruimte te halen.

Ook constateren we dat er geen sprake is van tekortschietende budgettaire controle bij cluster B&O. De verzoeken om extra budget zijn nodig vanwege aanwijsbare, bijzondere omstandigheden. Omdat de gemeenteraad in feite een of twee keer per jaar wordt geconfronteerd met deze voorstellen is bij de gemeenteraad de indruk ontstaan dat de budgettaire controle bij cluster B&O tekortschiet.

De doelmatigheid staat echter onder druk. Hier zijn meerdere oorzaken voor.

- Ten eerste hebben verlagingen van het budget (of het ontoereikend zijn van het budget) geleid tot [aanpassing](#) van de [streefwaardes](#). Hierdoor ontstaat op de lange termijn een risico van achterstallig onderhoud.
- Ten tweede stijgen de kosten door de [schaarste](#) aan [werkcapaciteit](#) (vooral door personeelsschaarste) bij de gemeentelijke organisatie. Werk wordt daardoor uitgesteld, terwijl de marktprijzen stijgen. Getracht wordt om werk door duurdere inhuur in plaats van door vast personeel te laten doen, maar daar wordt ook tegen schaarste aan werkcapaciteit aangelopen. Door de uitvoering van hetgeen wel haalbaar is kunnen inefficiënties optreden. Daardoor nemen de kosten verder toe.
- Ten derde moeten [levensduurverlengende maatregelen](#) genomen worden als gevolg van vertragingen door de gebiedsgerichte aanpak: de openbare ruimte moet langer meegaan dan begroot. De levensduurverlengende maatregelen kosten extra, onvoorzien budget, terwijl ze minder efficiënt zijn dan lange termijn-oplossingen.

- Ten vierde is de **inflatie** voor beheer- en onderhoudswerkzaamheden hoger (geweest) dan de indexatie (op basis van de CPI). Er zal ieder jaar een correctie nodig zijn voor de jaren dat de CPI- en GWW-index van elkaar afwijken.

Verder wordt het budget voor beheer en onderhoud volgens de areaalsystematiek jaarlijks aangepast op basis van de verwachte ontwikkeling van het aantal inwoners en woningen in de gemeente. Het extra budget wegens de verwachte groei in het inwoner- en woningaantal enerzijds en voor de werkelijke groei van de openbare ruimte liepen over 2024 en 2025 niet gelijk op. Daarvoor werd gerepareerd. In de voorjaarsrapportage van 2025 is dit gecorrigeerd en is het budget alsnog structureel toegekend. Er is dus geen nieuw areaal meer waarvoor geen extra budget wordt toegekend.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

De gemeenteraad van Haarlemmermeer heeft op 4 juli 2024 een motie aangenomen. In deze motie 'Sturen op effectief en efficiënt beheer en onderhoud' verzocht de gemeenteraad de rekenkamer onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de gemeente. De aanleiding hiervoor is de jaarlijks oplopende kosten van beheer en onderhoud. De gemeenteraad vraagt zich af of het beheer en onderhoud doeltreffend is en doelmatiger kan.

In dit rapport wordt gesproken over doeltreffendheid en doelmatigheid. Doeltreffendheid kan gelijkgesteld worden aan effectiviteit. Doelmatigheid kan gelijkgesteld worden aan efficiëntie.

De rekenkamer wil de raadsleden inzicht geven in het beleid van de gemeente, hoe dat beleid wordt uitgevoerd en in hoeverre het huidige beheer en onderhoud in de gemeente Haarlemmermeer doeltreffend en doelmatig is. De Rekenkamer zal, separaat van dit rapport, de gemeenteraad aanbevelingen doen om het beheer en onderhoud (nog) doeltreffender en doelmatiger in te richten en uit te voeren.

De volgende hoofd- en daarvan afgeleide deelvragen zijn geformuleerd:

Hoofdvraag

Welke mogelijkheden hebben de raad en het college om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte te verbeteren?

Deelvragen

Beleid en uitvoering

1. Wat zijn de belangrijkste kenmerken m.b.t. de kostenstijgingen van het huidige beleid en de uitvoering op de beleidsdoelen voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte? Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 2.
2. Welke sturingsinformatie ontvangt de raad op het gebied van beheer en onderhoud? Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 4.

Doeltreffendheid:

3. Welke doelen en streefwaardes zijn er geformuleerd?
4. Zijn de doelstellingen en streefwaardes in de laatste jaren veranderd?
5. In hoeverre worden de doelen en streefwaardes gehaald?

Deze vragen worden beantwoord in hoofdstuk 3.

Doelmatigheid:

6. Wat zijn de kosten per vierkante meter openbare ruimte (uitgesplitst naar typen beheer)?
7. Op welke activiteiten (typen beheer) van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte doen zich kostenstijgingen voor en hoe groot zijn die kostenstijgingen?
8. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de stijgende kosten?

Deze vragen worden ook beantwoord in hoofdstuk 3.

9. Hoe verhouden de kosten en oorzaken van eventuele kostenstijging zich tot die van vergelijkbare gemeenten?

Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 4.

1.2 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek is uitgevoerd in vijf fases.

Fase 1: Inventarisatie

In de eerste fase is geïnterviewd hoe het beleid rondom het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in elkaar steekt en welke informatie hierover beschikbaar was. Hiervoor is een documentstudie uitgevoerd van relevante beleidsdocumenten, zoals de programmabegroting 2024-2027, de beheerplannen voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en de jaarstukken van de gemeente.

Fase 2: Verdieping

De Rekenkamer vond het belangrijk om bij dit onderzoek veel aandacht te besteden aan het perspectief van de medewerkers van cluster B&O. In de tweede fase zijn het beleid en de uitwerking ervan in de praktijk uitgediept door middel van gesprekken met medewerkers van dit cluster. Hiervoor zijn zes groepsinterviews gehouden en twee gesprekken met de clustermanager en teamleiders. Waar wij dit nodig vonden en waar dit mogelijk was hebben wij aangegeven of het om een normaal patroon gaat dat ook elders wordt geconstateerd.

Verder is er gesproken met medewerkers van Team Onderzoek en van cluster Financiën & Administratie. Ook is de wethouder Fysieke Leefomgeving geïnterviewd en heeft een groepsgesprek met raadsleden, verspreid over de fracties, plaatsgevonden.

In het kader van de doelmatigheid zijn data verzameld en bewerkt over de saldo's van baten en lasten voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte bij Nederlandse gemeenten. Daarbij werd dit specifiek onderzocht voor vier gemeenten die in ruimtelijk en groeikernopzicht lijken op de gemeente Haarlemmermeer, te weten: Alkmaar, Nissewaard, Purmerend en Zoetermeer. In hoofdstuk 4 wordt de laatste selectie gemotiveerd.

Fase 3: Analyse en rapportage

In de derde fase zijn de opgehaalde resultaten uit voorgaande fases geanalyseerd en zijn antwoorden op de onderzoeksvragen geformuleerd. De bevindingen zijn beschreven in een conceptrapport en besproken met de rekenkamer.

Fase 4: Hoor- en wederhoor

De rekenkamer maakt een onderscheid tussen feitelijk en bestuurlijk wederhoor. Het conceptrapport is door de rekenkamer voor technisch wederhoor naar betrokken diensten gestuurd, voor een check op onvolkomenheden. Vervolgens zijn, na aanpassingen uit het feitelijk wederhoor, de conclusies en aanbevelingen toegevoegd aan het rapport. Daarna is het volledige rapport aan het college aangeboden en is verzocht om een bestuurlijke reactie.

Fase 5: Raadsbehandeling

Het rapport wordt daarna (samen met een advies van de rekenkamer) aangeboden aan de gemeenteraad. De rekenkamer en de onderzoekers van Ecorys zijn aanwezig bij de presentatie aan de gemeenteraad voor de beantwoording van technische vragen. Tenslotte worden het advies en het rapport voor een raadsdebat geagendeerd. De gemeenteraad kan daarna vaststellen of de aanbevelingen al dan niet worden overgenomen.

1.3 Leeswijzer

- [Hoofdstuk 2](#) behandelt het beleidskader voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte; de jaarlijkse begrotingscyclus en de organisatie van de uitvoering van het beheer en onderhoud. In hoeverre zijn deze verklarend voor de kostenstijgingen?
- In [hoofdstuk 3](#) worden de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte behandeld.
- In [hoofdstuk 4](#) worden de saldo's (= baten min lasten) voor beheer en onderhoud in de gemeente vergeleken met die in andere gemeenten (met betrekking tot doelmatigheid).
- [Hoofdstuk 5](#) gaat in op de informatiepositie van de raad.

2 Beleid en uitvoering beheer en onderhoud openbare ruimte

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvraag met betrekking tot het beleid voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte en de uitvoering daarvan: [wat zijn de belangrijkste kenmerken m.b.t. de kostenstijgingen van het huidige beleid en de uitvoering op de beleidsdoelen voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte?](#) Paragraaf 2.1 licht het beleidskader toe en wordt onderzocht hoe de begrotingscyclus is ingericht voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte en in hoeverre die leidt tot kostenstijgingen. In paragraaf 2.2 wordt nagegaan hoe de organisatie van de uitvoering van de werkzaamheden kostenstijgingen verklaard.

2.1 Beleidskader en begrotingscyclus

Deze paragraaf licht het beleidskader toe beschrijft hoe de begrotingscyclus is ingericht voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte en in hoeverre die leidt tot (onvoorziene en wellicht onverwacht grote) kostenstijgingen.

De programmabegroting is kaderstellend

De gemeente stelt jaarlijks een programmabegroting op, waarin de beleidsdoelen en de daarbij behorende activiteiten gekoppeld zijn aan baten en lasten. Daarnaast geeft de programmabegroting per beleidsdoel inzicht in de streefwaardes en de resultaten van metingen, bijvoorbeeld bij inspecties.² De programmabegroting is bedoeld voor de gemeenteraad om, zowel inhoudelijk als financieel, te kunnen controleren en om kaders te kunnen meegeven. De programmabegroting is voor het college van B&W een middel om collegeprioriteiten te benoemen.

De vijf beleidsdoelen in de programmabegroting

In de programmabegroting worden met betrekking tot beheer en onderhoud van de openbare ruimte vijf beleidsdoelen onderscheiden:

- **A:** Goed onderhouden openbaar groen en bomen, die bijdragen aan een positieve beleving van de openbare ruimte (hierna: “A: Groen”)
- **B:** Het sturen van afvalstromen naar maximaal hergebruik (hierna “B: Afval”)
- **C:** Zorgen voor een adequaat beheer in de openbare ruimte van grondwater, hemelwater en afvalwater (hierna “C: Water”)
- **D:** Gemeentelijke wegen, straten en pleinen zijn goed begaanbaar, schoon en veilig (hierna “D: verhardingen”, inclusief civieltechnische kunstwerken, openbare verlichting en verkeersregelinstallaties)
- **E:** Haarlemmermeer biedt een gezond leefklimaat, d.w.z. lucht, bodem, oppervlaktewater en grondwater moeten zo schoon mogelijk zijn en er moet zo min mogelijk hinder zijn van geluid, licht, geur of magneetvelden (hierna “E: gezond leefklimaat”).

² Inspecties van het areaal om de staat van de openbare ruimte te beoordelen.

Beheerkwaliteitsplan openbare ruimte

Met het beheerkwaliteitsplan voor de openbare ruimte (vastgesteld in 2009, gewijzigd in 2016 en 2022) streeft de gemeente naar een optimale afweging van de inzet van de beschikbare financiële middelen in relatie tot de gewenste beeldkwaliteit. Het beheerkwaliteitsplan is de verbindende factor tussen beleidsplannen, beheerplannen en meerjarenonderhoudsplannen, als basis voor het inrichten en afstemmen van werkprocessen.

Beheerplannen

De diverse beheerplannen voor de fysieke leefomgeving (2024-2028) beschrijven dat het beheer op basisniveau wordt uitgevoerd, wat de ondergrens is om het areaal openbare ruimte aan de wettelijke verplichtingen te laten voldoen (w.o. voor veiligheid). De gemeente kende in 2023 beheerplannen per discipline van cluster B&O. De looptijd van deze plannen was verstreken. De beheerplannen zijn in 2024 geïntegreerd en geactualiseerd in het integrale beheerplan voor de openbare ruimte (IBOR) voor de periode 2024 tot en met 2028.³ De actualisatie leidde tot een budgetaanvraag.

Budgetten in de programmabegroting

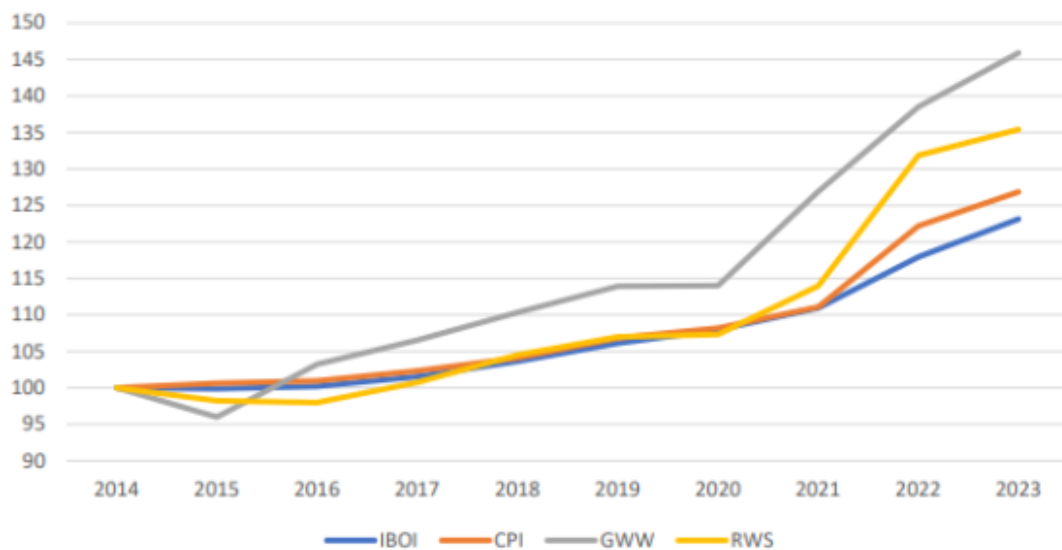
De clusters die verantwoordelijk zijn voor het programma kwaliteit fysieke leveren de input op basis waarvan de programmabegroting wordt opgesteld. Dit zijn meer clusters dan alleen het cluster B&O, bijvoorbeeld ook het Ingenieursbureau. Bij het opstellen van de programmabegroting is het uitgangspunt dat de budgetten voor het lopende jaar worden overgenomen voor het volgende jaar, tenzij één of meer clusters aangeven dat meer (of minder) budget nodig. De bedragen in de programmabegroting worden afgeleid uit de beheerplannen.

Budgetten worden niet geïndexeerd voor de werkelijke prijsinflatie in de sector

De wijze van prijsindexatie is een belangrijke bron voor de kostenoverschrijdingen. In de programmabegroting 2024-2027 (pagina 12) staat dat de gemeente voor de te ramen inflatie (loon- en prijsstijgingen) uitgaat van de consumentenprijsinflatie (CPI-index).

De GWW-index is voor het werk van cluster B&O beter van toepassing. De GWW-index geeft de prijsinflatie aan voor de grond-, weg- en waterbouw. Deze index wordt gebruikt om prijsaanpassingen te berekenen in contracten en aanbestedingen in de grond- water- en wegenbouw. De aannemers van cluster B&O indexeren hun prijzen met de GWW-index. De GWW-index is geen specifieke index voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte, maar een algemene index voor de gehele sector, waaronder het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Toch vormt de GWW-index een goede indicator voor de werkelijke prijsontwikkeling voor werken voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte.

³ "Integraal Beheer Openbare Ruimte (IBOR), actualisering beheerplannen Fysieke Leefomgeving 2024 tot en met 2028"

Figuur 2.1 Verloop prijsindexen 2014-2023 in Nederland

Bron: Ministerie Financiën, CBS en Rijkswaterstaat⁴

Figuur 2.1 vergelijkt de ontwikkeling van de prijsinflatie volgens vier prijsindexen. Met het oog op dit rapport is het verschil tussen de CPI- en de GWW-index van belang. De GWW-index (grijs) is vanaf 2016 hoger dan de CPI-index (oranje). Bovendien groeit het verschil tussen beide prijsindexen in de loop van de jaren.

Door de indexatie met de CPI-index in plaats van met de GWW-index neemt de bestedingswaarde van het beschikbaar budget voor B&O af. De kosten in de sector (bijvoorbeeld bij aanbesteding van werk) stijgen namelijk veel sneller dan waar de begrotingssystematiek vanuit gaat. Als de aanbesteding van grote werken meerdere jaren vertraagt (zoals bijvoorbeeld voor riolering) blijft het beschikbare budget daardoor in toenemende mate achter bij de werkelijke kosten.

Het CPI-percentage wordt in deze gemeente gebruikt om de begroting overall voor alle beleidsonderdelen te indexeren. Er wordt niet bekeken welke indexatie er, gezien vanuit elke beleidssector toegepast zou moeten worden. In de praktijk wordt in de voorjaarsrapportage vanuit de stelpost o.b.v. CPI-index het vooraf "gedekte" bedrag aan inflatie opgevoerd. De "extra" inflatie wordt separaat aangevraagd in de voorjaarsrapportage (dit is dan een niet vooraf begrote kostenstijging). Tot nu toe is de extra benodigde indexatie altijd toegekend. Het beschikbare budget is tot nu toe dus nog niet achter gebleven, maar zolang de CPI-index die wordt gebruikt in de begroting afwijkt van de GWW-index die gebruikt wordt in de sector zal er ieder jaar een correctie nodig zijn om het verschil te corrigeren.

Het voorzien van aanvragen voor extra budget voor achterstallig onderhoud

Het college van B&W doet voorstellen voor aanvullende budgetten aan de gemeenteraad. Bij de voorjaarsrapportage (en in beperkte mate bij de najaarsrapportage) is ruimte om nieuwe budgetten aan te vragen. De gemeenteraad besluit uiteindelijk over het toekennen van de aanvullende budgetten.

⁴ <https://www.eerstekamer.nl/overig/20241015/evaluatie/document> (pagina 11)

Omdat de gemeenteraad een of twee keer per jaar wordt geconfronteerd met deze voorstellen, is bij de gemeenteraad de indruk ontstaan dat de budgettaire controle bij cluster B&O tekortschiet. Dat bleek uit ons groepsgesprek met raadsleden. Er zijn verbeteringen mogelijk. Daarvoor wordt naar paragraaf 5.1 verwezen.

Het kan gaan om aanvragen van extra budget voor de uitvoering van onvoorziene werkzaamheden met betrekking tot achterstallig onderhoud, als gevolg van inspecties en/of bijzondere omstandigheden. Dit kan ook nodig zijn door nieuw rijksbeleid. Bij bijzondere omstandigheden kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een storm of het samengaan van de gemeentes Haarlemmermeer en Haarlemmerliede & Spaarnwoude op 1 januari 2019, waarna verschillende harmonisering nodig werden.

Een belangrijke aanleiding voor het aanvragen van extra budget is dat na het verlagen van de streefwaardes voor verschillende beleidsdoelen door de gemeenteraad ook het regulier budget voor de werkzaamheden voor deze beleidsdoelen wordt verlaagd. Met dit lagere budget worden de meeste noodzakelijke werkzaamheden uitgevoerd. Het budget is alleen voldoende voor het dagelijks beheer en onderhoud. Door het mindere beheer en onderhoud slijt de openbare ruimte eerder: het gebruik neemt toe omdat het aantal inwoners toeneemt, maar het onderhoud wordt minder. Daarom ontstaat op den duur achterstallig onderhoud. Dit geldt voor vrijwel alle disciplines van het cluster B&O. Het oplopen van achterstallig onderhoud leidt er op den duur toe dat er op een bepaald moment eenmalig extra budget moet worden aangevraagd voor een inhaaloperatie om achterstallig onderhoud in de exploitatie in te lopen.

Achterstallig beheer en onderhoud openbare ruimte bij Nederlandse gemeenten

“Volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken (2016) kampt ongeveer 10 procent van de gemeenten met achterstallig onderhoud op de openbare ruimte. Die achterstalligheid is risicovol. Naast het ontstaan van incidenten kan het leiden tot onverwachte onderhoud met praktische gevolgen (zoals bereikbaarheidsproblemen). De gemeente is als eigenaar hiervoor juridisch aansprakelijk. Daarnaast worden de kosten van het noodzakelijke onderhoud op deze wijze doorgeschoven naar de toekomst, hetgeen gemeenteraden op termijn voor grote financiële problemen stelt. Dit gedrag verwachten burgers niet van hun overheid. Genoeg reden dus om het ontstaan van achterstallig onderhoud nader te beschouwen.

Een bekende oorzaak ligt in het feit dat sommige gemeenteraden bewust hebben bezuinigd op het beheer van de openbare ruimte. Een nagenoeg onbesproken oorzaak van het achterstallig onderhoud is gelegen in een ouderwetse wijze van begroten, namelijk ‘incrementeel budgetteren’. Dit komt regelmatig voor bij beheerafdelingen. Deze manier van begroten is gebaseerd op wat er in het verleden nodig was en niet op prognoses inzake de toekomstige behoefte aan budget (‘reëel begroten’). Hierdoor kan in de loop van jaren een steeds groter tekort aan budget ontstaan.”

Erik de Vries: “Achterstallig onderhoud is risicovol”, ingezonden mededeling Binnenlands Bestuur 8 mei 2023)

De gemeente Haarlemmermeer staat t.a.v. inhaaloperaties voor achterstallig onderhoud niet alleen. Ook andere gemeenten zoals Amsterdam, Utrecht en Almere rapporteerden recent structureel achterstallig onderhoud op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte.⁵ De gemeente Utrecht heeft zelfs een meerjaren-investeringsprogramma vastgesteld, onder meer

⁵ ABNAMRO rapporteerde onlangs over het beleid voor structureel achterstallig onderhoud in de nationale infrastructuur - https://www.abnamro.nl/nl/zakelijk/insights/sectoren-en-trends/bouw/achterstallig-onderhoud-infrastructuur-eist-zijn-tol.html?utm_content=Achterstallig+onderhoud+infrastructuur+eist+zijn+tol&utm_source=&utm_campaign=_19000101&utm_medium=email&utm_sentdate=19000101&cid={6E4E9C07-344F-4172-80DF-AAD4A18441DF}

om deze achterstanden in te halen en ook om zo financieel overzicht te krijgen en toekomstige verrassingen zoveel mogelijk uit te sluiten.⁶

Het ontstaan van achterstallig onderhoud en het inlopen daarvan wordt niet voorzien in de reguliere meerjarenbegroting voor de fysieke leefomgeving, omdat het ontstaan van achterstallig het resultaat is van besluiten van de gemeenteraad of het college om de streefwaardes te verlagen. Daarom moet er zo nu en dan eenmalig extra budget worden aangevraagd voor een bepaalde inhaaloperatie. Na zo'n inhaaloperatie kan het cluster B&O verder met het reguliere budget.

De eerste jaren van de areaalsystematiek: “learning by doing”

De gemeenteraad heeft bij de vaststelling van de voorjaarsrapportage 2023 ingestemd met het invoeren van de areaalsystematiek. In de programmabegroting 2024-2027 (pagina 12) wordt aangegeven dat vanaf deze begroting rekening wordt gehouden met de autonome groei van de lasten als gevolg van de groei van het aantal inwoners en aantal woningen.⁷ Daarom is de stelpost ‘Groei van de gemeente’ vanaf deze programmabegroting opgenomen.

Bij de areaalsystematiek wordt op basis van de verwachte groei van het aantal woningen en inwoners rekening gehouden met een stijging van de lasten die nodig zijn om het wettelijk voorzieningenniveau op peil te houden. Dit betreft autonome mutaties. Huidige uitgaven (actuele begroting) zijn de berekeningsgrondslag van de methodiek. De vervangings- en uitbreidings-investeringen zijn geen onderdeel van de areaalsystematiek. Daarover is afgesproken dat bij elk investeringsvoorstel ook de toekomstige structurele beheer- en onderhoudslasten worden meegenomen.

Er kan spanning ontstaan tussen de werkelijke kosten en de berekende stelpost vanwege timing-verschil: de oplevering van nieuwe woningen is eerder dan het moment van in beheer nemen van de openbare ruimte om deze woningen. Tevens zijn de berekende lasten per extra woning gebaseerd op gemiddelden. Zo kunnen de omstandigheden in de openbare ruimte per woningbouwproject verschillend zijn, waardoor de daadwerkelijke onderhouds- en beheerlasten hoger of lager kunnen uitvallen dan de berekende lasten.

Hierdoor kunnen via de areaalsystematiek in een jaar te veel of te weinig middelen worden toegekend. Om deze reden is de kaderstellendheid van de areaalstelpost voor cluster B&O losgelaten, waarbij het uitgangspunt is dat tekorten in het ene jaar elkaar uitmiddelen met overschotten in een ander jaar. De grondslag wordt gevormd door de huidige uitgaven, maar op sommige posten was achterstand.

Een areaaluitbreiding die niet gedekt kan worden uit extra budget leidt tot bezuiniging op de budgetten voor het bestaande areaal. Meer areaal beheren met hetzelfde budget betekent immers dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in zijn geheel achteruitgaat. Door de groei van het aantal inwoners en van het aantal woningen wordt echter ook het bestaande areaal, d.w.z. alle bestaande voorzieningen en openbare ruimte intensiever gebruikt waardoor eerder en meer onderhoud nodig is.

Na de invoering van de areaalsystematiek werd het verschil tussen groei budget o.g.v. areaalsystematiek en werkelijke groei van het areaal openbare ruimte gerepareerd bij de voorjaarsnota's 2024 en 2025. In de voorjaarsrapportage van 2025 is dit gecorrigeerd en is het budget alsnog structureel toegekend. Er is geen nieuw areaal meer waarvoor geen budget

⁶ Gemeente Utrecht: “Meerjaren Investeringsprogramma 2023-2027 voor het beheer van de openbare ruimte 2023-2027”

⁷ <https://programmabegroting.haarlemmermeer.nl/2025/financi%C3%ABle-begroting/grondslagen-begroting>

wordt toegekend. De beide reparaties hebben geleid tot onbegrip bij werknemers van cluster B&O en tot een gevoel van versnippering van informatie en onduidelijkheid bij de raad en daarmee wellicht ook tot een gevoel van gebrek aan controle bij het cluster B&O.

2.2 Uitvoeringsorganisatie beheer en onderhoud openbare ruimte

In deze paragraaf wordt nagegaan of de uitvoeringsorganisatie van het cluster B&O; de samenwerking met cluster Ingenieursbureau en de samenwerking met de verbonden partijen Meerlanden/Waterwolf verklarend zijn voor kostenstijgingen. Ook wordt in kort bestek ingegaan op de invloed van de gebiedsgerichte aanpak hierbij.

Uitvoeringsorganisatie van cluster B&O, in hoofdlijnen

Het cluster B&O werkt sinds twee jaar met assetmanagers en interne opdrachtgevers. De assetmanagers leveren inhoudelijke input aan de interne opdrachtgevers over wat er moet worden uitgevoerd in de openbare ruimte, zowel voor wat betreft regulier beheer en onderhoud als (investerings-)projecten. De assetmanagers zorgen voor inspecties en risicoanalyses van het areaal. Op basis daarvan worden investeringen gepland. De assetmanagers vormen samen het team strategisch beheer dat de integraliteit van al het werk monitort. Als de gemeente een integrale opdracht uitgewerkt, beoordeelt een interne integrale opdrachtgever het werk. Deze wijze van uitvoering werkt naar tevredenheid. Deze wijze van organisatie roept geen onvoorziene kostenstijgingen op.

Gebiedsgerichte aanpak (werk met werk maken)

Gebiedsgericht werken bij beheer en onderhoud van de openbare ruimte wordt in de Nederlandse gemeenten ook wel 'werk met werk maken' genoemd. Alle werkzaamheden op het gebied van verschillende disciplines worden dan samengebracht in één project. In de projectvoorbereidingsfase van deze projecten wordt dan nader onderzoek gedaan naar bredere koppelkansen vanuit woningbouw, mobiliteit, verduurzaming, energietransitie en digitalisering etc. Het combineren van werkzaamheden vanuit verschillende disciplines levert voordeel op vanuit efficiënt inzetten van budget en beperkt de overlast voor bewoners.

In 2024 informeerde het college de gemeenteraad in algemene zin over de stand van zaken met betrekking tot de gebiedsgerichte aanpak in de gemeente Haarlemmermeer.⁸

De praktijk laat zien dat 'werk met werk maken' niet altijd mogelijk is. Complexe projecten, zoals het warmtenet in Rijsenhout of onderhoud van een brug door Rijkswaterstaat, kunnen leiden tot jarenlang uitstel van regulier beheer en onderhoud. Dit komt voor wanneer één discipline het integrale project waar ook reguliere beheer en onderhoudstaken in zijn opgenomen vertraagd. Als na meerdere jaren wordt besloten om het project niet uit te voeren, is er een operatie nodig om eerder gepland maar niet uitgevoerd onderhoud alsnog in te halen.

Samenwerking met cluster Ingenieursbureau

Bij projecten waarvoor cluster B&O opdracht heeft gegeven aan het Ingenieursbureau zijn vertragingen van enkele jaren ontstaan, mede door de beperkte werkcapaciteit (mede door personeelstekort) bij dit bureau. De budgetten voor de aanleg van de openbare ruimte van

⁸ Brief College aan gemeenteraad: "Informatie gebiedsgerichte aanpak vervanging openbare ruimte", 18 december 2024

deze projecten komen daardoor onder druk te staan, maar ook de budgetten voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte van deze projecten, mede omdat deze budgetten tussentijds niet worden geïndexeerd voor prijsinflatie.

Aannemers leggen in opdracht van het Ingenieursbureau de openbare ruimte aan. Na de uitvoering leveren de aannemers het werk via het Ingenieursbureau op aan cluster B&O. Het cluster constateert zo nu en dan dat eisen niet goed in de uitvragen van het Ingenieursbureau zijn opgenomen. Dit moet dan door medewerkers van cluster B&O achteraf worden gecorrigeerd. Daar is geen budget voor beschikbaar. Als dat de aannemer het werk niet goed heeft gedaan wordt deze daarop door het Ingenieursbureau aangesproken.

Samenwerking met Meerlanden en Waterwolf

Tijdens de gesprekken met onder meer de accountmanager van cluster B&O bleek dat Meerlanden en Waterwolf hun opdrachten uitvoeren binnen de budgetten die in de contracten zijn afgesproken. Bovendien kan de Waterwolf direct worden ingeschakeld; er is geen aanbesteding nodig. De Waterwolf is wellicht zelfs goedkoper dan andere externe opdrachtnemers omdat minder opslag dan andere aannemers wordt berekend voor overhead. Vanaf 2025 is dat voor de gemeente voordelig, omdat de gemeente niet meer voor 100% eigenaar is van de Waterwolf. De gemeente is contractueel verplicht om een bepaald aantal uren van de Waterwolf af te nemen. Dat kan de Waterwolf weer duurder maken.

Tijdens de gesprekken met onder meer de accountmanager van cluster B&O bleek dat Meerlanden en Waterwolf hun opdrachten uitvoeren binnen de budgetten die in de contracten zijn afgesproken. De inschakeling van de Waterwolf zorgt wel voor meer begeleidingsuren door medewerkers van cluster B&O, wellicht door de relatief lage opslag en omdat gewerkt wordt met mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. De integratie van beide organisaties per 2025 binnen Meerlanden kan ertoe leiden dat Meerlanden de inhoudelijke begeleiding van de Waterwolf gaat overnemen.

2.3 Beantwoording van de eerste deelvraag

In dit hoofdstuk is ingegaan op de volgende onderzoeksvraag: wat zijn de belangrijkste kenmerken m.b.t. de kostenstijgingen van het huidige beleid en de uitvoering op de beleidsdoelen voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte? Deze vraag wordt als volgt beantwoord.

Het voorkomen van budgettaire verrassingen ten gevolge van achterstallig onderhoud

De gemeente Haarlemmermeer staat t.a.v. inhaaloperaties voor achterstallig onderhoud niet alleen. Ook andere gemeenten zoals Amsterdam, Utrecht en Almere rapporteerden recent structureel achterstallig onderhoud op het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. De gemeente Utrecht heeft een meerjaren investeringsprogramma vastgesteld, onder meer om deze achterstanden in te halen en ook om zo financieel overzicht te krijgen en toekomstige verrassingen zoveel mogelijk uit te sluiten.⁹

⁹ Gemeente Utrecht: "Meerjaren Investeringsprogramma 2023-2027 voor het beheer van de openbare ruimte 2023-2027"

Wijze van prijsindexatie

Een bron voor de kostenoverschrijdingen is dat de budgetten in de programmabegroting van vorig jaar niet worden opgewaardeerd met een indexatie voor de prijsinflatie in de volgende programmabegroting. Nu wordt geïndexeerd met de consumentenprijsindex (CPI). Dat zou voor het werk van cluster B&O de GWW-prijsindexatie moeten zijn. Zeker als de uitvoering van bepaalde maatregelen meerdere jaren vertraagt (bijvoorbeeld ten gevolge van een complex project) blijft het budget hierdoor in toenemende mate achter bij de werkelijke kosten. Het CPI-percentage wordt in deze gemeente echter standaard gebruikt om de begroting overall voor alle beleidsonderdelen te indexeren.

Areaalsystematiek leidde in 2024 en 2025 tot te weinig groei budget cluster B&O

Werkelijke areaaluitbreiding die niet gedekt kan worden uit de stelpost 'Groei van de gemeente' (ook wel bekend als de areaalsystematiek) leidt tot een bezuiniging op het beheer en onderhoud van het bestaande areaal aan openbare ruimte. In eerste instantie werd na invoering van de areaalsystematiek het bedrag dat niet uit de stelpost kon worden betaald slechts voor 2 jaar toegekend (2024 en 2025). Zoals eerder vermeld, is dit in de voorjaarsrapportage 2025 gecorrigeerd. Er is dus geen nieuw areaal meer waarvoor geen budget wordt toegekend.

Uitvoeringsorganisatie B&O en samenwerking met Ingenieursbureau en Meerlanden/-Waterwolf

De uitvoeringsorganisatie van cluster B&O roept geen onvoorziene kostenstijgingen bij de activiteiten van het cluster op. Dat geldt wel voor vertragingen van enkele jaren van de projecten van het Ingenieursbureau, vanwege meerdere oorzaken.

3 Doeltreffendheid en doelmatigheid beleid

Dit hoofdstuk gaat in op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid ten aanzien van beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Daarbij worden de volgende deelvragen behandeld.

Doeltreffendheid:

- Welke doelen en streefwaardes zijn er geformuleerd?
- Zijn de doelstellingen en streefwaardes in de laatste jaren veranderd?
- In hoeverre worden de doelen en streefwaardes gehaald?

Doelmatigheid:

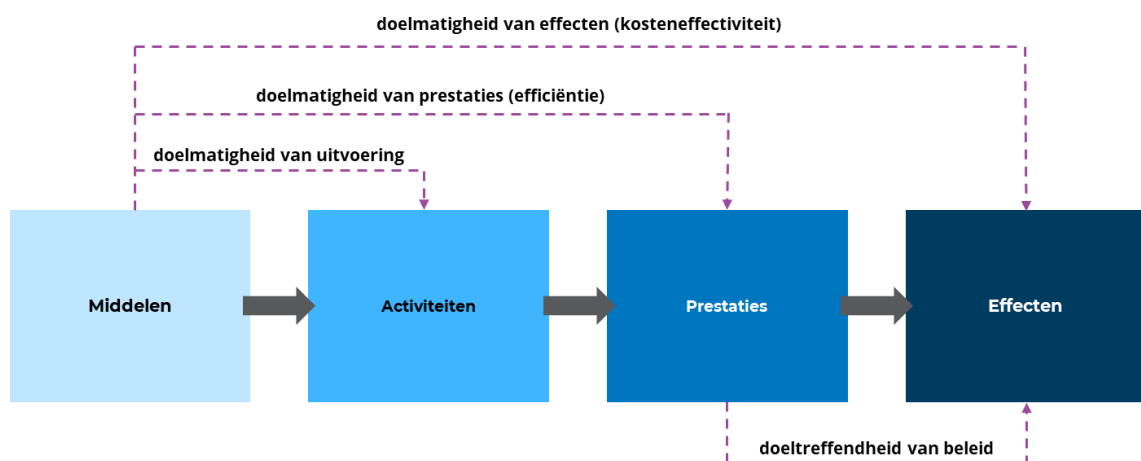
- Wat zijn de kosten per vierkante meter openbare ruimte (uitgesplitst naar typen beheer)?
- efficiëntie Op welke activiteiten (typen beheer) van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte doen zich kostenstijgingen voor en hoe groot zijn die kostenstijgingen?
- Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de stijgende kosten?

Deze deelvragen worden per beleidsdoel van het programma Kwaliteit fysieke omgeving beantwoord in de paragrafen 3.1 tot en met 3.5. In paragraaf 3.6 zijn de conclusies met betrekking tot de beantwoording van deze deelvragen op het hogere schaalniveau van het totale programma voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte bijeengebracht.

Definitie van doeltreffendheid en doelmatigheid

Ecorys volgt voor het bepalen van de doeltreffendheid en de doelmatigheid van beleid de definities die zijn vastgelegd in de handleiding voor beleidsonderzoek van de Algemene Rekenkamer (zie Figuur 3.1).

Figuur 3.1 Evaluatiekader doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid



Bron: Algemene Rekenkamer (2023)

- De **doeltreffendheid** heeft betrekking op de vraag 'in hoeverre met het beleid de gestelde doelen, respectievelijk de verwachte resultaten (prestaties of effecten) zijn behaald'.

- De **doelmatigheid** heeft betrekking op de vraag in hoeverre de beschikbare middelen (personeel, materieel, geld) optimaal worden benut. In dit onderzoek richten we ons vooral op het geld.

De programmabegroting van de gemeente kent een vergelijkbare structuur als het evaluatiekader. Het programma “Kwaliteit fysieke omgeving” kent vijf beleidsdoelen die allen zijn uitgewerkt in verschillende activiteiten. Daarbij zijn verschillende streefwaardes bepaald op basis waarvan aangegeven kan worden in hoeverre het beleid doeltreffend is.

Over welke periode gaan de streefwaardes in de programmabegroting?

De volgende analyses zijn gebaseerd op de bedragen, metingen en streefwaardes/prognoses die zijn vermeld in programmabegroting 2024-2027. Metingen zijn werkelijke metingen van het behaalde prestatieniveau. Streefwaardes zijn normatieve prestatieniveaus die men wil bereiken. Prognoses zijn voorspellingen van de streefwaardes die men bij het bestaande beleid wil bereiken. De metingen hebben betrekking op afgesloten jaren. De streefwaardes/prognoses over 2024 zijn voorlopige waardes en die voor de jaren na 2024 zijn prognoses.

Toepassing van beeldmeetlatten – kwaliteitsniveaus A t/m E

De gemeente heeft bij de vaststelling van het beheerkwaliteitsplan in het jaar 2009 de omslag gemaakt van beheer en onderhoud van de fysieke leefomgeving op basis van frequentie (aantal beheerinspanningen) naar resultaat (beheer op basis van gewenste beeldkwaliteit). Bij het beheer en onderhoud op basis van resultaat wordt door de betrokkenen gebruik gemaakt van beeldmeetlatten. Een beeldmeetlat is een serie van vijf beelden waarbij elk beeld een bepaald beeldkwaliteitsniveau laat zien, van niveau A tot en met E. Bij elk niveau is er een foto, een algemene omschrijving en zijn één of meer normen beschreven.

Voor elke soort activiteit wordt door iedereen dezelfde beeldmeetlat gebruikt. Hiermee kunnen medewerkers van de gemeente en aannemers de beeldkwaliteit op een uniforme manier meten en monitoren. De kwaliteit die de gemeente ter plaatse constateert, moet voldoen aan de afgesproken normen volgens de beeldmeetlat. Bij inspecties gaat de gemeente na of ter plaatse aan deze normen wordt voldaan en of onderhoud noodzakelijk is. Ook voor het waarborgen van de veiligheid zijn de inspecties belangrijk. Als in de volgende paragrafen wordt gesproken over kwaliteitsniveau A tot en met E heeft dit betrekking op de beeldmeetlatten.

In de programmabegroting zijn per beleidsdoel streefwaardes opgenomen. De streefwaardes worden in de volgende paragrafen per beleidsdoel aangehaald. Het is gebruikelijk om de streefwaardes van voorgaand jaar over te nemen in de volgende programmabegroting. Het is mogelijk dat andere streefwaardes worden opgenomen in de nieuwe programmabegroting. Deze kunnen bijvoorbeeld volgen uit nieuw beleid dat is vastgesteld.

Bedragen hebben betrekking op zowel investeringen als beheer en onderhoud

Binnen de bedragen in het betreffende deel van de programmabegroting vallen ook kapitaallasten van investeringen (binnen elk beleidsdoel) voor de reeds geactiveerde investeringen en voor toekomstige investeringen op basis van de verwachte opleverdatum. Het jaar nadat de investering in gebruik is genomen wordt gestart met afschrijven. Naast de afschrijvingslasten komen dan de rentelasten in de exploitatiekosten.

Bij investeringen boven € 2 miljoen dient de wethouder een aparte kredietaanvraag in, ter goedkeuring van de gemeenteraad, via de voorjaars- en najaarsrapportage. De kapitaallasten daarvan worden doorgerekend en worden opgenomen in het programma waarop deze betrekking hebben. In het Strategisch perspectief Investeren wordt voor investeringen boven € 2 miljoen de voortgang toegelicht.¹⁰ Budget voor kleinere investeringen wordt ook toegekend bij de voorjaars- en najaarsrapportages, maar doorloopt geen apart goedkeuringstraject.¹¹

3.1 Beleidsdoel A: groen

De gemeente richt zich bij beleidsdoel A op goed onderhouden groen en bomen. De gemeente heeft het beleidsdoel uitgewerkt in vier activiteiten:

- **Het duurzaam onderhoud van openbaar groen en bomen:** De gemeente houdt het openbaar groen en bomen in goede conditie door de juiste onderhoudsmaatregelen toe te passen. Daarnaast worden bomen, die veelal in beperkte (stedelijke) ruimte staan, beschermd en wordt gezorgd voor goede groeiomstandigheden. De bomen die op basis van inspectie als onveilig worden aangemerkt worden vervangen.
- **Het vergroenen van de leefomgeving en het versterken van de biodiversiteit:** De gemeente vergroot de leefomgeving door (waar mogelijk) verhardingen te vervangen door groen, parkeerplaatsen te herinrichten met grasstenen, (waar mogelijk) stoepen en straten te versmallen en groen aan te brengen en extra bomen te planten in wijken met weinig bomen. De gemeente heeft bijvoorbeeld in het Klimaatadaptatiebeleid Haarlemmermeer (2022) de ambitie vastgelegd om 40% schaduw langs langzaam verkeerroutes en verblijfplekken in de openbare ruimte te creëren.
- **Het vergroten van de betrokkenheid van de gebruikers van openbaar groen en bomen:** De gemeente vergroot de betrokkenheid van inwoners door openbaar groen in zelfbeheer uit te geven en van ondernemers door hen via parkmanagementorganisaties te betrekken bij het onderhoud van de openbare ruimte op bedrijventerreinen en rotondes.
- **Het duurzaam beheren van de gemeentelijke begraafplaatsen:** De gemeente beheert de begraafplaatsen op niveau A van het Beheerkwaliteitsplan en organiseert publieksactiviteiten op begraafplaatsen.

3.1.1 Doeltreffendheid: streefwaardes

De gemeente heeft in de programmabegroting voor dit beleidsdoel streefwaardes vastgelegd voor de eerst hier boven aangehaalde activiteit, maar niet voor de drie andere activiteiten. Wel wordt in de begeleidende tekst (pagina 122-125) besproken wat de gemeente bij de drie andere activiteiten nastreeft. De raad kan hierdoor geen goed beeld vormen van de prestaties en de streefwaardes/prognoses voor deze beleidsdoelen.

¹⁰ Voorbeeld: <https://spivoorjaar.haarlemmermeer.nl/2025/lopende-investeringen-2-0-miljoen-en-hoger>.

¹¹ Voorbeeld: kredietaanvraag VOR 2025 <https://haarlemmermeer.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/c2fa9708-d51c-499b-81cf-187a639744e8?documentId=bdae0f3a-3eb8-4efa-ada5-16a069959df2&agendatemplateId=cb555851-d961-4802-9e55-ab1dca6d6a20>

Tabel 3.1 Streefwaardes beleidsdoel A (groen)

Omschrijving	Eenheid	Streefwaardes			Metingen		
		2023	2024	2026	2022	2023	2025
Kwaliteit van gemeentelijke bomen	% Voldoende	75,4%	80,0%	81,0%	79,0%	79,6%	80,0%
Kwaliteit van gemeentelijke bomen	% Matig	22,8%	19,0%	18,0%	19,0%	13,0%	19,0%
Kwaliteit van gemeentelijke bomen	% Slecht-zeer slecht	1,8%	1,5%	1,4%	1,7%	1,7%	1,5%
Kwaliteit van gemeentelijke planten	% Voldoende	-	-	87,0%	29,0%	-	-
Kwaliteit van gemeentelijke planten	% Matig	-	-	11,0%	64,0%	-	-
Kwaliteit van gemeentelijke planten	% Slecht-zeer slecht	-	-	2,0%	8,0%	-	-

Bron: Programmabegroting 2024-2027 gemeente Haarlemmermeer

De uitvoerende dienst voor het beheer en onderhoud van het openbare groen kampt met structurele capaciteitsproblemen. Berenschot heeft in een eerder onderzoek vastgesteld hoeveel fte's nodig zouden zijn om het werkveld adequaat te beheren. Deze formatie is nooit gerealiseerd. Binnen het team is er een onderbezetting en een gebrek aan vervanging bij ziekte of verlof.

De gemeente meet de kwaliteit van het *openbaar groen en bomen* met inspecties volgens de NEN 2767-methodiek.¹² De metingen van de inspecties laten zien dat de streefwaardes (net) niet worden gehaald. De beheerplannen (2024-2028)¹³ laten zien dat achterstallig snoeionderhoud is ontstaan, waarvoor in 2024 en 2025 incidenteel extra budget is aangevraagd. Daarnaast wordt in de beheerplannen (2020-2023)¹⁴ aangegeven dat de toename van het aantal slechte bomen een aandachtspunt is. De slechte bomen zijn en worden zoveel mogelijk vervangen in gebiedsgericht werken (werk met werk maken).

Voor het beleidsdoel vergroenen van de leefomgeving wordt zo goed mogelijk omgegaan en geëxperimenteerd met maatregelen die zorgen voor verduurzaming en meer biodiversiteit, zoals natuurvriendelijk maaien, grasstenen en samenwerking met agrariërs. De gemeente onderhoudt veel openbaar groen op C-niveau in de zomer en op B-niveau in de winter.¹⁵ In het verleden lag de meetlat hoger. Een C-niveau betekent minder frequent onderhoud met een verslechtering van de staat van het groen met meer klachten van bewoners tot gevolg.

De gemeente heeft andere streefniveaus voor verwante werkzaamheden. Zo kan het voorkomen dat voor het verwijderen van onkruid tussen de stenen een minder hoog streefniveau geldt dan voor het onderhoud van de plantsoenen. Indien dit niet goed wordt gecoördineerd kan onbedoeld een wat rommelig overkomend straatbeeld ontstaan.

¹² NEN 2767 is een Nederlandse norm die een gestandaardiseerde methodiek biedt voor het uniform meten van de fysieke kwaliteit van bouw- en installatiedelen van gebouwen en infrastructuur

¹³ Actualisering van beheerplannen voor de periode van 2024 tot en met 2028, p. 5

¹⁴ Actualisering van de beheerplannen voor de periode van 2020 tot en met 2023, p. 3

¹⁵ Gemeenten hanteren regelmatig verschillende kwaliteitsniveaus voor het groenonderhoud, waarbij A het hoogste en D het laagste niveau is. Niveau B is het basisniveau. Niveau C is een lager, soberder onderhoudsniveau waarbij achterstanden kunnen ontstaan omdat werkzaamheden zoals maaien, snoeien en onkruidbestrijding minder frequent worden uitgevoerd.

Verder geven de beheerplannen (2024-2028)¹⁶ aan dat het beheer en onderhoud van de gemeentelijke *begraafplaatsen* aandacht vraagt. De klimaatverandering zorgt ervoor dat bomen en planten extra water nodig hebben en de aanblik van de begraafplaatsen voor nabestaanden vraagt om het bovengronds ruimen van graven en het egaliseren van de grafvelden.

Voor het meten van de voortgang op het gebied van *biodiversiteit* beschikt de gemeente niet over de juiste data om streefwaardes vast te stellen, te monitoren en te rapporteren. Voor een bepaling en toetsing van streefwaardes van biodiversiteit moeten meerdere soortgroepen zoals vogels, zoogdieren en insecten gezien worden. De kosten voor het opstellen van een soortenmanagementplan zijn geraamd op € 600.000 tot € 1.200.000. Dit betreft nog alleen gebouwbewonende soorten zoals huismus, gierzwaluw en vleermuizen. Voor een complete monitoring van de ontwikkeling van de biodiversiteit moet meer worden gemeten. Naas een nulmeting zijn vervolgmetingen nodig.

Aan beoordelingen van de *tevredenheid* met openbaar groen van *inwoners en gebruikers* zijn moeilijk streefwaarden te koppelen. De gemeente heeft hier slechts in beperkte mate greep op. Betrokken inwoners verhuizen of gaan hun tijd anders besteden. Meerlanden meet al de tevredenheid van inwoners over haar dienstverlening op verschillende thema's in de gemeenten waar zij werkt. De tevredenheid van de inwoners van gemeente Haarlemmermeer voor het groenonderhoud is afgenomen van 6,6 in 2021 naar 6,0 in 2022 en 2023. Meerlanden meet vooral hoe de inwoners van een gemeente denken over het deel van de groenvoorzieningen waarvoor Meerlanden is aangesteld. Voor de gemeente Haarlemmermeer gaat het vooral om het verwijderen van het onkruid tussen de bestrating. Dat geeft ook het betrekkelijke van het rapportcijfer weer. Het onderhoud van het groen (zoals bijvoorbeeld van de plantsoenen) is bij andere organisaties belegd, zoals bij de Waterwolf.

3.1.2 Doelmatigheid: financiële lasten

Tabel 3.2 geeft de historische lasten voor dit beleidsdoel van 2022 tot en met 2023 aan en de begrote lasten voor 2025 tot en met 2027 voor beleidsdoel A weer. De bedragen van de eerste regel zijn in de tweede en derde regel gedeeld door het aantal m² km openbare ruimte en door het aantal inwoners van de gemeente.

Tabel 3.2 Lasten beleidsdoel A: groen (totale lasten en lasten per km² x 1.000 euro)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Totale lasten	€ 13.159	€ 15.124	€ 14.639	€ 14.673	€ 14.665	€ 14.657
Lasten per km ²	€ 578	€ 643	€ 603	€ 604	€ 603	€ 603
Lasten per inwoner	€ 82,54	€ 93,16	€ 89,17	€ 88,45	€ 86,76	€ 84,26

Bron: Programmabegroting 2024-2027 gemeente Haarlemmermeer

De *piek in 2023* ontstond door eenmalig extra budget voor groen dat beschikbaar is gesteld voor het verwijderen van bomen naar aanleiding van veiligheidsinspecties. Na 2023 moeten de lasten zich gaan stabiliseren. De lasten per vierkante kilometer volgen een vergelijkbaar patroon als gevolg van een vrij stabiele hoeveelheid openbare ruimte vanaf 2024.¹⁷ De lasten

¹⁶ Actualisering van de beheerplannen voor de periode van 2024 tot en met 2028, p. 5

¹⁷ Van 22,8 km² in 2022 naar 24,3 km² in 2024. Na 2024 is in dit onderzoek verondersteld dat de grootte van het areaal gelijk blijft.

per inwoner pieken in 2023 en zakken richting 2027 terug richting het niveau in 2022 door de verwachte bevolkingsgroei.¹⁸

De wijze waarop kosten voor groen op dit moment worden **gebudgetteerd** sluit niet altijd aan bij het daadwerkelijke gebruik en onderhoudsbehoefte. Ten eerste zijn de marktprijzen sterker gestegen dan het budget in de begroting, mede door het gebruik bij de budgettering van de CPI-index in plaats van de GWW-index. Ten tweede is het areaal openbaar groen sinds 2018 sterk gegroeid door woningbouw; de aanleg van nieuwe parken en de toename van inwoners (+30.000).

De stijging van de lasten voor dit beleidsdoel kent verschillende oorzaken. Als eerste worden **meer werkzaamheden** uitgevoerd dan waar initieel begroot. Zo leidt veroudering van de bomen tot kosten voor snoeien en het verwijderen van bomen in het kader van veiligheid.¹⁹ Daarnaast is een groei in het aantal bomen en groen als gevolg van wijkuitbreidingen voor een periode niet gepaard gegaan met een verhoging van het budget.²⁰ Ten slotte zijn er incidentele kosten geweest, zoals het verwijderen van gevaarlijke bomen na een storm.²¹

Een tweede oorzaak voor de stijgende lasten is dat de **werkzaamheden complexer** worden om biodiversiteit te stimuleren en de gemeente meer natuurinclusief en klimaatadaptief te maken, hetgeen tot extra kosten leidt. Om deze thema's een plaats te geven, moet het beheer en onderhoud van het openbaar groen integraal met andere domeinen in de openbare ruimte beschouwd worden. Dit leidt tot langere voorbereidingstijden en meer afstemming.

Als derde zijn de **uitvoeringskosten**, zowel loon- als materiaalkosten, als gevolg van de inflatie de afgelopen jaren sterk gestegen.

Als laatste heeft de gemeente te maken met een **beperkte werkcapaciteit (vooral vanwege personeelstekort)** in de eigen organisatie en bij de aannemers. Dit leidt tot vertragingen en mogelijk minder efficiënte uitvoering van werkzaamheden.

De verlaging van het nagestreefde kwaliteitsniveau is op korte termijn voordeliger, maar brengt op lange(re) termijn hogere kosten met zich mee omdat er **achterstallig onderhoud** wordt opgebouwd, volgens de medewerkers van cluster B&O waarmee wij voor dit beleidsdoel hebben gesproken.

3.2 Beleidsdoel B: afval

Beleidsdoel B richt zich op het verminderen van restafval en het verhogen van hergebruik van grondstoffen. De rekenkamer heeft recent separaat onderzoek uitgevoerd naar het beleid voor dit beleidsdoel.²² Onze bevindingen m.b.t. dit beleidsdoel in deze paragraaf komen overeen met die in dit rapport. De gemeente Haarlemmermeer streeft naar een circulaire economie in 2050. De gemeente heeft daarbij meer nadruk gelegd op gedragsverandering bij inwoners en

¹⁸ De bevolking van Haarlemmermeer groeit naar verwachting met 9% tussen 2022 en 2027 (bron: Bevolkingsomvang op onderzoek.haarlemmermeer.nl, geraadpleegd juni 2025)

¹⁹ Programmabegroting 2024-2027

²⁰ Gebaseerd op de interviews

²¹ Idem

²² "De nieuwe manier van afval scheiden, Rekenkameronderzoek naar VANG Beleid" (2025)

het voorkomen van afval naast afvalcontainers. De gemeente werkt samen met Meerlanden voor de uitvoering van afvalinzameling en -verwerking.

De gemeente heeft het beleidsdoel uitgewerkt in vier activiteiten:

- **Het communiceren met inwoners over hergebruik van grondstoffen en afvalpreventie:** De gemeente informeert en instrueert inwoners over het sorteren van grondstoffen, het belang van hergebruik, de afvalpreventie in samenwerking met Meerlanden en de nieuwe manier van afval scheiden. Daarnaast worden grondstofcoaches ingezet.
- **Het inzamelen van huishoudelijk restafval, grof huishoudelijk afval en gesorteerde grondstoffen:** De gemeente zamelt alle huishoudelijke afvalstoffen in, waarop de Wet milieubeheer van toepassing is. De nadruk ligt op een vermindering van de hoeveelheid restafval en een uitbreiding van de hoeveelheid ingezamelde, gesorteerde grondstoffen.
- **Het bestrijden van zwerfafval:** De gemeente zet in op het bestrijden van zwerfafval via vegen en handmatig zwerfafval rapen. Daarnaast staan prullenbakken op strategische plekken, zoals in centrumgebieden, woongebieden, langs centrale infrastructuur en op bedrijventerreinen.

3.2.1 Doeltreffendheid: streefwaardes

De gemeente heeft in de programmabegroting streefwaardes opgenomen (Tabel 3.3) die kunnen worden gekoppeld aan de tweede en derde activiteit. Er is geen kwaliteitscriterium opgenomen voor de eerste activiteit, de communicatie met inwoners. Het kwaliteitscriterium 'aantal meldingen van illegale stort' dekt slechts een beperkt deel van de doelstellingen voor het bestrijden van zwerfafval.

Tabel 3.3 Streefwaardes beleidsdoel B

Omschrijving	Eenheid	Streefwaardes			Metingen		
		2023	2024	2025	2023	2024	2025
Omvang huishoudelijk restafval	Kg per inwoner	150	90	65	115	-	-
Aantal meldingen van illegale stort	Aantal	1.350	2.100	2.100	2.014	-	-

Bron: Programmabegroting 2024-2027 gemeente Haarlemmermeer

Meerlanden, opdrachtnemer van de gemeente Haarlemmermeer, meet d.m.v. enquêtes onder de inwoners van de gemeente de tevredenheid voor meerdere dimensie van haar dienstverlening m.b.t. beleidsdoel B (afval), zoals de tevredenheid over containers en rolemmers; verzamelcontainers; plastic zakken; ondergrondse containers met pasje en onder- en bovengrondse containers zonder pasje. Uit deze bron zou voor de eerste activiteit een potentiële streefwaarde af te leiden kunnen zijn.

In de periode van 2022 tot en met 2025 heeft de gemeente de streefwaarde voor het aantal kilogram huishoudelijk restafval per inwoner drastisch verlaagd: van 120 kilogram in 2022 naar 65 kilogram in 2025. In de programmabegroting 2025 daalt de streefwaarde voor de komende jaren naar 55 kilogram. Het verlagen van de streefwaarde is onder andere ingegeven door de invoering van het landelijke programma Van Afval - naar Grondstof-inzameling (VANG) in wijken met hoogbouw en laagbouwwijken met rolemmer-inzameling. De gemeente haalt de streefwaarde hier (nog) niet. De laatste meting (2023) laat 115 kilogram per inwoner zien. De gemeente verwacht echter op grond van de afronding van de invoering van VANG in de verschillende wijken en kernen in 2025 een maximale hoeveelheid van 65 kg restafval per

inwoner te kunnen behalen. Daarbij doen zich, volgens de medewerkers van cluster B&O die wij hebben gesproken, knelpunten voor zoals stijgende verwerkingskosten, strengere eisen van afvalverwerkers (bijvoorbeeld het verwijderen van lachgascilinders uit restafval) en enige gedragsverandering bij inwoners.

De streefwaardes voor het aantal meldingen van illegale stort laat in de periode van 2022 tot en met 2025 een omvangrijke stijging zien. In 2022 werd uitgegaan van maximaal 1.350 meldingen per jaar, terwijl de streefwaarde in 2025 < 2.100 meldingen per jaar is. De gemeente geeft in de programmabegroting aan dat het aantal meldingen van illegale stort als gevolg van de coronacrisis is toegenomen. De streefwaarde van < 1.350 meldingen per jaar wordt in 2023 ruim overschreden. Het aantal meldingen laat over de periode van 2020 tot en met 2023 wel een daling zien: van 2.399 (2020) naar 2.014 (2023).

Een recent onderzoek van de rekenkamer gaf aan dat het nieuw afvalbeleid en de keuze voor bronscheiding van plastic verpakkingsafval, blik en drinkpakken het meest passende systeem voor een gemeente met veel laagbouw, waarvan in Haarlemmermeer sprake is.²³ Daarbij werd zichtbaar dat de hoeveelheid restafval sinds de nieuwe manier van afval scheiden aanzienlijk is gedaald en (mogelijk) verder zal dalen. De ambitie om met de nieuwe manier van afval scheiden de kosten en daarmee de afvalstoffenheffing voor huishoudens te verlagen, werd echter (nog) niet gehaald.

3.2.2 Doelmatigheid: financiële lasten

Tabel 3.4 geeft de historische lasten van 2022 tot en met 2023 en de begrote lasten van 2024 tot en met 2027 voor beleidsdoel B weer. De lasten voor dit beleidsdoel stijgen geleidelijk tot 2025. Vanaf dat jaar gaat het bedrag stabiliseren als totaal en per km² openbare ruimte. Per inwoner neemt het af vanaf dat moment, als gevolg van de groeiende bevolking.

Tabel 3.4 Lasten beleidsdoel B: afval (totale lasten en lasten per km² x 1.000 euro)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Totale lasten	€ 18.115	€ 19.036	€ 19.330	€ 19.775	€ 19.775	€ 19.775
Lasten per km ²	€ 796	€ 809	€ 797	€ 814	€ 814	€ 814
Lasten per inwoner	€ 113,62	€ 117,25	€ 117,75	€ 119,21	€ 116,99	€ 113,68

Bron: Programmabegroting 2024-2027 gemeente Haarlemmermeer

De programmabegroting 2024-2027 verklaart de stijging van de lasten als eerste met wijzigingen in de [verwerkingskosten](#). Hogere tarieven bij afvalverwerkers (door strengere eisen voor bijvoorbeeld het verwerken van lachgascilinders) leiden tot hogere verwerkingskosten voor de gemeente. Als tweede en derde leiden een toename van het [aantal inwoners](#) en [aantal inzamelpunten](#) tot hogere operationele kosten. Als laatste worden de hogere lasten gewijd aan de algemene [prijsinflatie](#) volgens de GWW-index. Bovendien geven de medewerkers aan dat extra inzet op [communicatie](#) (voor gedragsverandering van de inwoners over hergebruik van afvalstoffen en afvalpreventie) zorgt voor extra lasten. Het laatste wordt toegelicht op pagina 125 van de programmabegroting.

²³ Rekenkamer gemeente Haarlemmermeer: "De nieuwe manier van afval scheiden Rekenkameronderzoek naar VAG-beleid" februari 2025

3.3 Beleidsdoel C: water/riolering

De gemeente richt zich bij beleidsdoel C op het duurzaam en adequaat beheer in de openbare ruimte van grondwater, hemelwater en afvalwater. De gemeente wil voldoen aan de landelijke ambitie om Nederland in 2050 klimaatbestendig te hebben ingericht, waardoor zowel ondergrondse als bovengrondse aanpassingen van de openbare ruimte moeten gedaan, waaronder het vervangen van de riolering. De ambities voor klimaatbestendigheid zijn verankerd in het “Klimaatadaptatiebeleid Haarlemmermeer” (2022), waarmee wordt voldaan aan het nationale “Deltaplan Ruimtelijke Adaptatie”.²⁴

De gemeente heeft dit beleidsdoel uitgewerkt in vier activiteiten:

- **de aanleg en het onderhoud van drainage:** De gemeente bereidt de aanleg van drainage in de wijken Welgelegen en Zichtweg in Nieuw-Vennep voor.
- **het klimaatbestendig maken van de leefomgeving:** De gemeente zet in op het gefaseerd klimaatbestendig inrichten van de openbare ruimte via een gebiedsgerichte aanpak. Daarbij worden bovengrondse en ondergrondse maatregelen getroffen, zoals het vervangen van de riolering door een gescheiden stelsel.
- **het duurzaam beheren en onderhouden van afvalwaterstelsels en oppervlaktewater:** De gemeente zorgt via afvalwaterstelsels en beheer van het oppervlaktewater voor het inzamelen en transporteren van stedelijk afvalwater dat vrijkomt op het grondgebied van de gemeente. De basis hiervoor is het programma riolering en stedelijk water (PRSW). Ook wordt in regionaal verband gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de waterketen.
- **het duurzaam beheren van watergangen en waterbodembeheer:** De gemeente voert het dagelijks onderhoud van de watergangen buiten de bebouwde kom uit op basis van de legger en de waterschap verordening van het Hoogheemraadschap van Rijnland. Het onderhoud van gemeentelijke sloten en vaarten wordt gecombineerd met onderhoud door het hoogheemraadschap om kosten te besparen.

De uitvoering vindt plaats binnen het programma riolering en stedelijk water. Het PRSW wordt halverwege de planperiode (2024-208) geëvalueerd en vierjaarlijks geactualiseerd. De financiën worden wel jaarlijks geactualiseerd en bijgesteld.

3.3.1 Doeltreffendheid: streefwaardes

De gemeente heeft in de programmabegroting één kwaliteitscriterium opgenomen voor dit beleidsdoel, namelijk het aantal meldingen van riooloverlast (Tabel 3.5).

Tabel 3.5 Streefwaardes beleidsdoel C: water

Omschrijving	Eenheid	Streefwaardes			Metingen		
		2023	2024	2025	2023	2024	2025
Aantal meldingen riooloverlast	Aantal	<1.750	<1.750	<2.000	1.975	-	-

Bron: Programmabegroting 2024-2027 gemeente Haarlemmermeer

Dit kwaliteitscriterium kan niet worden gekoppeld aan een van de bovengenoemde activiteiten bij dit beleidsdoel. Bovendien zijn de cijfers grof. Voor de andere activiteiten moeten streefwaardes gekozen kunnen worden. Hier ligt huiswerk voor cluster B&O om tot meer toepasselijke streefwaardes te komen. Tijdens het gesprek met de medewerkers bleek dat

²⁴ <https://klimaatadaptatienederland.nl/beleid/nationale-aanpak/dpra/>

men het hiermee eens was. Dan is het voor de gemeenteraad ook mogelijk om beter te volgen hoe het beleid voor dit beleidsdoel zich ontwikkelt in termen van kwaliteit.

Voor het rioleringsstelsel van de gemeente speelt een grote vervangingsoperatie. Het inventarisatie-onderzoek voor het programma riolering en stedelijk water laat zien dat een aanzienlijk deel van het rioleringsstelsel van de gemeente aan het einde van de levensduur is. Hierdoor zijn al in de nabije toekomst omvangrijke vervangingsinvesteringen nodig. Het budget voor deze vervangingsinvesteringen in het rioleringsstelsel is toegezegd.

3.3.2 Doelmatigheid: financiële lasten

Tabel 3.6 geeft de historische lasten voor beleidsdoel C (water) van 2022 tot en met 2023 en de begrote lasten voor 2024 tot en met 2027 weer. De tabel laat zien dat de lasten tussen 2022 en 2024 stijgen, waarna deze naar verwachting stabiliseren. Een vergelijkbaar patroon is zichtbaar bij de lasten per km² en per inwoner, hetgeen suggereert dat de lasten evenredig meestijgen in verhouding tot de grootte van het areaal en het inwoneraantal.

Tabel 3.6 Lasten beleidsdoel C: water (totale lasten en lasten per km² x 1.000 euro)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Totale lasten	€ 6.967	€ 7.693	€ 7.813	€ 7.769	€ 7.854	€ 7.828
Lasten per km ²	€ 306	€ 327	€ 320	€ 320	€ 323	€ 322
Lasten per inwoner	€ 43,70	€ 47,38	€ 47,59	€ 46,83	€ 46,46	€ 45,00

Bron: Programmabegroting 2024-2027 gemeente Haarlemmermeer

De programmabegroting 2023-2026 noemt een [kostenstijging](#) van [regulier onderhoud](#) en voor [elektriciteit](#) als oorzaken voor de stijgende lasten van beleidsdoel C. Dit werd in de gesprekken bevestigd. Daaraan werden andere oorzaken toegevoegd. [Het gebrek aan werkcapaciteit](#) door vooral de personeelsschaarste leidt tot kostentoeename door vertragingen in de uitvoering (de prijzen stijgen ondertussen door; hogere inhuurkosten) en door inefficiënties in de werkzaamheden die wel uitgevoerd kunnen worden.

De vervanging van het rioleringsstelsel wordt in fases uitgevoerd. Als gevolg van onder andere het verschuiven van budgetten en vertragingen bij andere betrokken disciplines, kan het rioleringsstelsel niet vernieuwd worden in het tempo en op de wijze waarop dit is voorzien.

De gemeente heeft na 2027 grote investeringen gepland op basis van het programma riolering en stedelijk water. De uitvoering van deze werken was in eerdere jaren voorzien, maar is verschoven naar een latere periode. Dat heeft budgettaire consequenties, zoals de financiële module bij het PRSW laat zien. De besteding van de budgetten wordt later en over een groter aantal jaren uitgevoerd dan de bedoeling was.

Het gevolg hiervan is dat [levensduurverlengende maatregelen](#) moeten worden getroffen om bepaalde onderdelen van het rioleringsstelsel voldoende te laten functioneren. Deze extra werkzaamheden zijn duur en vaak onvoorzien. Ook hiervoor is extra budget nodig.

Daarnaast zijn voor beleidsdoel C veel extra werkzaamheden en investeringen nodig om de gemeente **klimaatadaptief** te maken, bijvoorbeeld voor het afkoppelen van regenwater van de bestaande riolering en het voorkomen van wateroverlast.

Verder worden de water- en rioleringsprojecten steeds **complexer**. Hierdoor gaat er meer tijd en kosten zitten in de voorbereiding en afstemming van projecten, mede door de integrale gebiedsaanpak waarbij meer disciplines tegelijkertijd in eenzelfde gebied werken.

3.4 Beleidsdoel D: verharding, kunstwerken, verlichting en verkeersregeling

De gemeente streeft voor beleidsdoel D (verhardingen) naar gemeentelijke wegen, straten en pleinen die goed begaanbaar, schoon en veilig zijn. Onder dit beleidsdoel vallen ook civieltechnische kunstwerken (bruggen), openbare verlichting en verkeersregelinstallaties. De gemeente heeft bij onderhoud en vervanging van de verharding en deze voorzieningen aandacht voor duurzaamheid, onder andere via het toepassen van duurzame materialen en het toepassen van innovatieve, energiebesparende technieken en werkwijzen die leiden tot een terugdringing van CO₂-uitstoot.

De gemeente heeft het beleidsdoel uitgewerkt in vijf activiteiten:

- **het duurzaam beheren van wegen, straten en pleinen:** De gemeente beheert en onderhoudt de wegen, straten en pleinen zodat de veiligheid is geborgd.
- **het schoonhouden van straten en het bestrijden van gladheid:** De gemeente houdt de straten schoon op beeldkwaliteit, waarbij het resultaat van de straatreiniging moet voldoen aan het beeld uit het Beheerkwaliteitsplan.
- **het duurzaam beheren van de civieltechnische kunstwerken:** De gemeente beheert en onderhoudt de civieltechnische kunstwerken in overeenstemming met het beheerplan Kunstwerken 2020-2023.
- **het duurzaam beheren van de openbare verlichting:** De gemeente vervangt alle openbare verlichting voor led-verlichting en het kabelnetwerk van Liander door een eigen net.
- **het duurzaam beheren van de verkeersregelinstallaties:** De gemeente verbetert de doorstroming van het verkeer en beperkt de uitstoot van CO₂ door de toepassing van innovatieve technieken, zoals wachttijdvoorspellers en thermische camera's voor het langzaam verkeer en af-tellers voor het autoverkeer. Daarnaast werkt de gemeente samen met de provincie Noord-Holland en de omliggende gemeenten mee aan het landelijke programma 'Slimme en Duurzame Mobiliteit'.

3.4.1 Doeltreffendheid: streefwaardes

De streefwaardes onder beleidsdoel D hebben betrekking op de kwaliteit van de verhardingen en (vanaf 2023) op de conditie van kunstwerken, het vervangen van armaturen, kabels en verkeersregelinstallaties en het besparen van energie op de openbare verlichting. Voor dit beleidsdoel worden in de programmabegroting goede en voldoende streefwaardes aangegeven per discipline die tot dit beleidsdoel wordt gerekend.

Verhardingen

De kwaliteit van verhardingen wordt via de CROW-normering vastgesteld (Tabel 3.7). De gemeente heeft de streefwaardes voor verhardingen in de periode tot en met 2024 verhoogd, maar voor 2026 naar beneden bijgesteld.

Tabel 3.7 Streefwaardes beleidsdoel D (verhardingen)

Omschrijving	Eenheid	Streefwaardes		Metingen		
		2024	2026	2022	2023	2024
Kwaliteit van alle verhardingen	% Voldoende/matig ²⁵	> 85%	> 87%	84%	81%	-
Kwaliteit van gesloten verhardingen	% Voldoende/matig	> 90%	> 90%	90%	94%	-
Kwaliteit van open verhardingen	% Voldoende/matig	> 82%	> 85%	80%	70%	-

Bron: Programmabegroting 2024-2027 gemeente Haarlemmermeer

Deze indicatoren geven een goed beeld van de staat van de kwaliteit van de verhardingen, met het oog op de eerste activiteit van dit beleidsdoel. De resultaten van de visuele inspecties laten zien dat de kwaliteit van de verhardingen jaarlijks toeneemt. De streefwaardes voor de toekomst laten zien dat de gemeente op termijn de lat weer wat hoger legt. Daarbij wordt echter opgemerkt dat de verwachte toename van de kwaliteit het gevolg is van extra inzet vanuit een voorziening voor achterstallig onderhoud, die wordt ingezet voor het borgen van de veiligheid en het voorkomen van kapitaalvernietiging.

Tijdens het gesprek met medewerkers van cluster B&O die dagelijks werken aan de verharding werd aangegeven dat de gemeenteraad in het verleden heeft gekozen voor een kwalitatief lager onderhoudsniveau, terwijl het gebruik van wegen, straten en pleinen toeneemt als gevolg van een intensiever gebruik door andersoortige werkgebruikers en een toename in het aantal inwoners. Er wordt nu beheerd en onderhouden op niveau 'basis', waarbij wordt ingegrepen wanneer bij inspectie het kwaliteitsniveau C (onvoldoende) is bereikt. De gemeente ziet dat daardoor slijtage ontstaat en eerder onderhoud moet uitvoeren. Bovendien wordt aangegeven dat voor een aanzienlijk deel van het areaal in de gemeente het einde van de levensduur nadert.

Civieltechnische kunstwerken

Voor de civieltechnische kunstwerken coördineert het Ingenieursbureau in opdracht van cluster B&O het beheer en onderhoud van deze kunstwerken uit. Het Ingenieursbureau en B&O hebben tweewekelijks overleg hierover. Over de investeringen wordt 3 keer per jaar gerapporteerd. Een lokale onderneming voert alle dagelijks onderhoud uit, naar tevredenheid, op basis van een 4-jarig contract.

De streefwaardes (Tabel 3.8) voor de civieltechnische kunstwerken komen voort uit de NEN 2767-methodiek. De gemeente inspecteerde de kunstwerken in het verleden één keer per vijf jaar, waarbij tussentijds de conditie werd gecontroleerd. In 2024 is de gemeente gestart met een nieuwe inspectieronde, waarbij jaarlijks 20% van het areaal wordt geïnspecteerd. Als de inspectie op matig of redelijk uitkomt, volgt er actie. In 2015-2020 is veel achterstallig onderhoud ingehaald; daar is extra budget voor beschikbaar gesteld.

²⁵ Matig betekent dat de staat van het wegdek nog niet onvoldoende is, maar de verwachting is dat binnen drie tot vijf jaar onderhoud nodig is.

Het beheerplan voor de civieltechnische kunstwerken is in het integrale beheerplan openbare ruimte (IBOR) samengevat en de financiële consequenties zijn in de begroting verwerkt..

Tabel 3.8 Streefwaardes beleidsdoel D (kunstwerken)

Omschrijving	Eenheid	Streefwaardes			Metingen		
		2023	2024	2029	2013	2018	2024
Conditieniveau van kunstwerken	% Uitstekend	> 58%	58%	60%	9%	56,0%	-
Conditieniveau van kunstwerken	% Goed	> 29%	29%	30%	51%	28,4%	-
Conditieniveau van kunstwerken	% Redelijk	> 12%	12%	9%	22%	14,6%	-
Conditieniveau van kunstwerken	% Matig	< 1%	1%	1%	11%	0,8%	-
Conditieniveau van kunstwerken	% Slecht	0%	0%	0%	7%	0,2%	-
Conditieniveau van kunstwerken	% Zeer	0%	0%	0%	0%	0,0%	-

Bron: Programmabegroting 2024-2027 gemeente Haarlemmermeer

De gemeente heeft de streefwaardes voor 2029 iets verhoogd. De resultaten van de laatste meting (2018) laten zien dat destijds ongeveer werd voldaan aan de streefwaardes die toen golden. De metingen voor 2024 zijn nog niet beschikbaar.

Openbare verlichting en verkeersregelinstallaties

De gemeente heeft voor openbare verlichting en verkeersregelinstallaties de ambitie om in de periode tot en met 2026 alle armaturen te vervangen door LED-verlichting en (nagenoeg) het hele kabelnet van Liander te vervangen door een eigen kabelnet (Tabel 3.9).

Tabel 3.9 Streefwaardes beleidsdoel D (openbare verlichting en VRI)

Omschrijving	Eenheid	Streefwaardes			Metingen		
		2024	2025	2026	2022	2023	2024
Verlichting vervangen door LED	% Vervangen	92%	100%	100%	75%	82%	-
Energiebesparing op verlichting	% Besparing per '13	44%	50%	50%	32%	38%	-
Kabelnet vervangen door eigen net	% Vervangen	95%	96%	97%	93%	94%	-
Kwaliteit verkeersregelinstallaties	% Goed	100%	100%	100%	97,3%	93,2%	-

Bron: Programmabegroting 2024-2027 gemeente Haarlemmermeer

De percentages in tabel 3.9 zijn overgenomen uit de programmabegroting (p. 130). De percentages over de LED en het kabelnet zijn niet helemaal juist gebleken. De gemeente krijgt immers pas in de loop van volgend jaar 100% LED. Verder is het kabelnet pas in 2028 100% eigennet.

De metingen laten zien dat de gemeente stappen zet in het realiseren van de ambities. De gemeente heeft de verwachting dat de vervanging van conventionele armaturen naar led-verlichting in 2026 grotendeels gereed is, waarmee wordt voldaan aan de doelstelling van het Landelijke Energieakkoord en streefwaarde voor 50% energiebesparing ten opzichte van

2013 in plaats van in 2030. Het grootste deel van het kabelnet voor openbare verlichting is reeds vervangen door een eigen kabelnet, zodat storingen beter verholpen kunnen worden.

3.4.2 Doelmatigheid: financiële lasten

Tabel 3.10 geeft de historische lasten van 2022 tot en met 2023 en de begrote lasten voor 2024 tot en met 2027 voor beleidsdoel D weer. Kijkend naar alleen de lasten, zoals weergegeven in deze tabel, lijken de lasten voor beleidsdoel D het hoogste. De lasten voor beleidsdoel D zijn tussen 2022 en 2024 gestegen en blijven naar verwachting stijgen tot in 2027 (+ 23%). Er kan niet zo maar gezegd worden dat de lasten voor beleidsdoel D hiermee lager zijn dan die van de andere beleidsdoelen, omdat de baten van de beleidsdoelen verschillen. Voor afval en riolering/water wordt bijvoorbeeld een groot deel van de kosten gedekt uit de afvalstoffendeckering en de rioolheffing.

De lasten per km² en per inwoner stijgen ook, maar minder hard. De lasten voor verhardingen, civieltechnische kunstwerken, openbare verlichting en verkeersregelinstallaties relatief harder stijgen dan met name het aantal inwoners. Dit beeld speelt ook op het hogere schaalniveau van het cluster B&O als totaliteit (Tabel 3.13).

Tabel 3.10 Lasten beleidsdoel D (totale lasten en lasten per km² x 1.000 euro)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Totale lasten	€ 27.408	€ 29.624	€ 29.604	€ 31.446	€ 32.894	€ 33.749
Lasten per km ²	€ 1.204	€ 1.260	€ 1.220	€ 1.294	€ 1.354	€ 1.389
Lasten per inwoner	€ 171,91	€ 182,47	€ 180,33	€ 189,56	€ 194,60	€ 194,01

Bron: Programmabegroting 2024-2027 gemeente Haarlemmermeer

Tijdens de drie gesprekken met medewerkers van cluster B&O die dagelijks werken aan de verhardingen, civieltechnische kunstwerken, openbare verlichting en verkeersregelinstallaties werden verschillende oorzaken genoemd voor de stijgende lasten.

De gemeente geeft in de beheerplannen (2024-2028) aan dat een structurele verhoging van het budget noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van [verhardingen](#) toeneemt.²⁶ De budgettering is gebaseerd op het beheerplan verhardingen. Het budget groeit niet mee met het toenemende areaal en met de toename van de intensiteit van het weggebruik. Een aanzienlijk deel van het areaal aan verhardingen nadert het einde van de levensduur.

De voorziening verhardingen doelgericht is ingezet op basis van het besluit begroting en verantwoording (BBV) en is inmiddels uitgeput. De werkzaamheden zijn afgerond

Aannemers kampen (net als de gemeentelijke organisatie) met personeelsschaarste. Het gebrek aan capaciteit door de personeelsschaarste leidt tot kostentoename door vertragingen in de uitvoering (de prijzen stijgen ondertussen door; hogere inhuurkosten) en door inefficiënties in de werkzaamheden die wel uitgevoerd kunnen worden. Na dit jaar is bijvoorbeeld extra budget nodig voor het vernieuwen van de verhardingen.

De gemeenteraad heeft in het verleden voor verhardingen gekozen voor niveau basis. Dit is voor verhardingen het minimumniveau van verantwoord wegbeheer. Voor centrumgebieden en enkele bijzondere gebieden geldt een hoger niveau. Het gebruik van wegen, straten en

²⁶ Actualisering van de beheerplannen voor de periode van 2024 tot en met 2028, p. 5

pleinen neemt toe als gevolg van een intensiever gebruik door werkgebruikers en door een steeds meer inwoners. Daardoor versnelt slijtage en wordt bij onderhoud op basisniveau eerder onderhoud noodzakelijk. Als tijdig onderhoud uitblijft ontstaat achterstallig onderhoud. Na een paar jaren is dan extra budget nodig voor een inhaalslag, om te kunnen blijven voldoen aan wettelijke verplichtingen.

De beheerplannen (2024-2028) geven aan dat de [civieltechnische kunstwerken](#) in 'redelijke goede staat' zijn, maar dat de toenemende leeftijd en het intensiever gebruik van de kunstwerken vragen om meer herstelonderhoud.²⁷ Ook is de contractbeheersing intensiever en complexer geworden, waardoor de kosten stijgen. In 2009 is het budget verhoogd voor de groei van het aantal inwoners, maar in de daaropvolgende jaren niet meer. Na de invoering van de areaalsystematiek is dit over 2024 en 2025 gecorrigeerd. De groei van de bevolking zorgt voor intensivering van het gebruik van de kunstwerken en werkt zo kostenverhogend op het budget voor beheer en onderhoud.

Het onderhoud van de Calatravabruggen wordt bekostigd uit een bestemmingsreserve. De bestemmingsreserve voor deze bruggen raakt medio 2026 uitgeput. Het onderhoudscontract loopt tot medio 2027. In de loop van 2026 komt een voorstel/advies om het onderhoud (door middel van een nieuw onderhoudscontract) vanaf medio 2027 te kunnen bekostigen: structurele verhoging van onderhoudsbudget of nieuwe bestemmingsreserve. In het nieuwe onderhoudscontract worden de werkzaamheden die via een investering bekostigd kunnen worden eruit gehaald, zodat in feite alleen dagelijks onderhoud overblijft.

Nieuw gemeentelijk beleid vanuit andere beleidssectoren kan leiden tot nieuwe investeringen en verhoging van de budgetbehoefte voor beheer en onderhoud. Een voorbeeld daarvan is het fietsplan Haarlemmermeer. Dit plan leidt tot aanpassingen van het fietsnetwerk in de gemeente. Daar is niet vanzelfsprekend budget voor beschikbaar.

Verder zijn de energieprijzen gestegen in de afgelopen jaren, waardoor de kosten voor de openbare verlichting en verkeersregelinstallaties gestegen zijn.

3.5 Beleidsdoel E: gezond leefklimaat

De uitvoering van het beheer en onderhoud voor beleidsdoel E (gezond leefklimaat, d.w.z. lucht, bodem, oppervlaktewater en grondwater moeten zo schoon mogelijk zijn en er moet zo min mogelijk hinder zijn van geluid, licht, geur of magneetvelden) wordt in overgrote mate uitgevoerd door de verbonden partij [Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied](#).

3.5.1 Doeltreffendheid: streefwaardes

De gemeente heeft voor beleidsdoel E geen streefwaardes opgenomen in de program-mabegroting (Tabel 3.11).

Tabel 3.11 Streefwaardes beleidsdoel E

Beleidsdoel	Streefwaardes	Eenheid
E: Gezond leefklimaat	Geen	

²⁷ Actualisering van de beheerplannen voor de periode van 2024 tot en met 2028, p. 6

Bron: Programmabegroting 2024-2027 gemeente Haarlemmermeer

De 28 regionale omgevingsdiensten beschikken over eigen bevoegdheden, instrumenten en budget om dit beleid uit te voeren, in opdracht van provincie en gemeenten.²⁸ De omgevingsdiensten voeren wettelijk verplichte taken ('basistaken') en een aantal aanvullende taken ('plustaken') op het gebied van het omgevingsrecht uit. Het gaat in het bijzonder om vergunningverlening, toezicht en handhaving voor de werkvelden bouw, milieu en bodem. Alle deelnemers bepalen samen het beleid in het dagelijks bestuur en algemeen bestuur van de Omgevingsdienst.

Bij de *basistaken* heeft de gemeente een beperktere invloed. Deze taken zijn verplicht om door de Omgevingsdienst uit te laten voeren. De (minimale) kwaliteit van de uitvoering van de taken is wettelijk vastgelegd. Bij de *plustaken* heeft de gemeente meer invloed. Als de Omgevingsdienst het niet uitvoert zoals de gemeente wil, kan de gemeente deze taken weer zelf gaan uitvoeren. Een en ander is uitgewerkt in de "Verordening kwaliteit vergunningverlening, toezicht en handhaving omgevingsrecht Haarlemmermeer".

Vanuit het oogpunt van de verwachtingen (en verplichtingen) die aan de gemeente Haarlemmermeer worden gesteld met betrekking tot de zorg voor een gezond leefklimaat is het vanzelfsprekend dat in de programmabegroting een paragraaf is opgenomen over dit beleidsdoel voor de fysieke leefomgeving.

De gemeente is hierbij opdrachtgever van de Omgevingsdienst. Daarom zou het goed zijn als in deze paragraaf van de programmabegroting de streefwaardes worden opgenomen die de gemeente met de Omgevingsdienst overeen is gekomen. Dit zorgt voor een completer beeld bij de gemeenteraad, voor zijn kaderstellende en controlerende taken.

3.5.2 Doelmatigheid: financiële lasten

Ieder jaar spreekt de gemeente af met de Omgevingsdienst welke taken zij in dat jaar voor de gemeente gaat uitvoeren. Die afspraken en de begroting van de kosten staan in een uitvoeringsprogramma. Na afloop van het jaar legt de omgevingsdienst verantwoording aan de gemeente over de geleverde producten en diensten. Jaarlijks volgt er een afrekening op basis van de in de uitvoeringsovereenkomst afgesproken bedragen.

Tabel 3.12 Lasten beleidsdoel E: gezond leefklimaat (totale lasten en lasten per km² x 1.000 euro)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Totale lasten	€ 6.600	€ 7.238	€ 8.094	€ 8.014	€ 7.893	€ 7.701
Lasten per km ²	€ 290	€ 308	€ 334	€ 330	€ 325	€ 317
Lasten per inwoner	€ 41,40	€ 44,58	€ 49,30	€ 48,31	€ 46,69	€ 44,27

Bron: Programmabegroting 2024-2027 gemeente Haarlemmermeer

Tabel 3.12 geeft de historische lasten van 2022 tot en met 2023 en de begrote lasten voor 2024 tot en met 2027 voor dit beleidsdoel. De lasten laten vanaf 2024 een stijging zien. Op basis van de meerjarenbegroting 2024-2027 van de Omgevingsdienst werd een stijging van de jaarlijkse bijdrage van de gemeente doorgevoerd. Deze stijging werd veroorzaakt door een combinatie van: loon- en prijscompensatie, wettelijke herdefinitie (omzetting van 'inrichtingen'

²⁸ <https://www.omgevingsdienst.nl/omgevingsdiensten/>

in 'milieubelastende activiteiten'), extra inzet als gevolg van de invoering van de Omgevingswet en taken in het kader van zeer zorgwekkende stoffen, wet bodembescherming en water.

3.6 Doeltreffendheid en doelmatigheid, totaalbeeld

De voorafgaande paragrafen van dit hoofdstuk geven onze bevindingen op het schaalniveau van de beleidsdoelen voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. In deze paragraaf zijn de bevindingen daaromtrent op het hogere schaalniveau van het totale programma voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte bijeengebracht ter beantwoording van de deelvragen.

Binnen de bedragen in het betreffende deel van de programmabegroting vallen ook kapitaallasten van investeringen (binnen elk beleidsdoel) voor de reeds geactiveerde investeringen en voor toekomstige investeringen op basis van de verwachte opleverdatum. Het jaar nadat de investering in gebruik is genomen wordt gestart met afschrijven.

Doeltreffendheid:

- **Welke doelen en streefwaardes zijn er geformuleerd?**

Per beleidsdoel zijn in de programmabegroting streefwaardes opgenomen die het mogelijk maken voor de gemeenteraad om te volgen of bij de uitvoering van het beleid wordt voldaan aan de aan activiteiten gestelde normen en wat de ambitie is om bepaalde streefwaardes te realiseren. Voor de beleidsdoelen A (groen), B (afval); C (water) en E (gezond leefklimaat) constateren we dat de streefwaardes de doelstellingen en beschreven activiteiten onvoldoende dekken. Er ontbreken streefwaardes voor deze beleidsdoelen of voor activiteiten binnen een beleidsdoel. De raad kan hierdoor geen goed beeld vormen over de doeltreffendheid van het beleid, vanuit zijn kaderstellende en controlerende taken.

- **Zijn de doelstellingen en streefwaardes in de laatste jaren veranderd?**

De doelstellingen per beleidsdoel zijn in de loop van de laatste jaren bijgesteld. Het algemene beeld hierbij is dat de daarbij horende streefwaardes zijn veranderd, in neerwaartse richting. Doelstellingen en de streefwaardes worden bijgesteld na bezuinigingsmaatregelen door de raad en op basis van het beschikbare budget.

Het neerwaarts bijstellen van de doelen en streefwaardes is nooit een zelfstandige actie van het cluster B&O. Er bestaat nog steeds vertrouwen bij cluster B&O dat bij de geldende streefniveaus toch voldoende kwaliteit kan worden geboden, mede uitgaande van de wettelijke verplichtingen. Dat laatste geldt vooral voor de korte duur, maar niet vanzelfsprekend voor de lange duur. Omdat er door het verlagen van de streefwaardes op den duur achterstallig onderhoud ontstaat, worden inhaaloperaties nodig.

- **In hoeverre worden de doelen en streefwaardes gehaald?**

De streefwaardes/prognoses die (wel) in de programmabegroting voor komende jaren zijn opgenomen kunnen ons inziens over het algemeen als realistisch worden gezien. De ontwikkeling van de streefwaardes/prognoses over de jaren vertoont een positief beeld: er treedt verbetering op. Daarbij tekenen we aan dat voor meerdere activiteiten van de

beleidsdoelen achterstallig onderhoud wordt geconstateerd en verwacht, in verband met eerdere verlagingen van de kwaliteitsniveaus.

Doelmatigheid:

- **Wat zijn de kosten per vierkante meter openbare ruimte (uitgesplitst naar typen beheer)?**
In de voorafgaande paragrafen zijn de kosten voor het beheer en onderhoud per beleidsdoel uitgedrukt per m² km openbare ruimte. Zichtbaar is dat de lasten per km² licht zijn gestegen en zullen stijgen voor alle beleidsdoelen, voor de periode 2022 tot en met 2027. Daarbij wordt door de gemeente uitgegaan van de CPI-index voor de prijsindexering en niet van de voor cluster B&O meer toepasselijke en hogere GWW-index. (Bovendien werd de werkelijke toename van het areaal (= m² openbare ruimte) niet standaard volledig verwerkt in de begroting; dat is nu gewijzigd.) Deze oorzaken zorgden ervoor dat het budget niet aansluit op de opgave. Hierdoor treedt achterstallig onderhoud op, wat op den duur kostbaarder is om te herstellen.
- **Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de stijgende kosten?**
De bedragen voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte zijn gevoelig voor de volgende soorten kostenontwikkeling:
 1. kostenstijging vanwege snellere werkelijke prijsstijging (d.w.z. volgens de GWW-index);
 2. kostenstijging omdat het aantal gebruikers (inwoners) van de gemeente stijgt, wat versnelde slijtage tot gevolg heeft;
 3. kostenstijging die specifiek is voor bepaalde activiteiten binnen een beleidsdoel, waaronder nieuw beleid en voorschriften voor duurzaamheid, circulariteit etc.;
 4. kostenstijging door tekort aan personeel (werk wordt uitgesteld; prijzen blijven stijgen);
 5. kostenstijging op de lange termijn door het verlagen van kwaliteitsniveaus.

In deze opsomming zit geen volgorde naar belang als verklaringsgrond voor de stijgingen van de kosten. Het belang van elke soort oorzaak varieert per beleidsdoel. Daarvoor wordt verwezen naar voorafgaande paragrafen.

- **Op welke activiteiten (typen beheer) van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte doen zich kostenstijgingen voor en hoe groot zijn die kostenstijgingen?**
De programmabegroting 2024-2027 (p. 134) geeft het budget voor de beleidsdoelen (en activiteiten) voor kwaliteit fysieke leefomgeving voor de jaren 2022-2027.

Tabel 3.13 Percentuele verandering saldo budget per jaar per beleidsdoel 2022-2027

	2023	2024	2025	2026	2027
Beleidsdoel A - groen	16,3%	-4,4%	0,3%	-0,1%	--
Beleidsdoel B - afval	-15,5%	39,3%	2,0%	--	--
Beleidsdoel C - water/riolering	3,1%	5,1%	-0,3%	1,2%	-2,3%
Beleidsdoel D - verharding etc.	7,5%	0,8%	6,4%	4,7%	2,7%
Beleidsdoel E - gezond leefklimaat	13,1%	11,8%	-1,0%	-1,5%	-2,4%
Totaal openbare ruimte	14,1%	-2,3%	4,2%	3,0%	1,7%

Bron: Gemeente Haarlemmermeer programmabegroting 2024-2027, bewerking Ecorys

Uit deze bron is in Tabel 3.13. afgeleid met welk percentage het saldo (= baten min lasten) per beleidsdoel voor de fysieke leefomgeving per jaar toe- of afneemt. De afwijkende

percentages bij beleidsdoel B (afval) en beleidsdoel E (gezond leefklimaat) hebben te maken met de contractvorming met partijen die het beleid voor het beleidsdoel in opdracht van de gemeente uitvoeren. De percentuele verandering voor beleidsdoel C (water/riolering) blijft achter omdat de grote vervangingsoperatie voor de riolering is uitgesteld tot na 2027.

De tabel geeft de percentuele verandering van het saldo van het budget per jaar. Op een lager niveau (bijvoorbeeld op dat van alleen de 'verhardingen' in beleidsdoel D) kan het beeld van de ontwikkeling van baten, lasten en saldo anders zijn. De onderliggende bedragen zijn elk jaar door de gemeente gecorrigeerd voor de prijsinflatie volgens de CPI-index.

De ontwikkeling van de percentages in Tabel 3.13 laat zien dat het budget voor de meeste beleidsdoelen en voor beheer en onderhoud openbare ruimte als totaal elk jaar minder groeit na 2025. Dit suggereert niet zondermeer dat de budgettaire controle steeds beter wordt. Het heeft direct te maken met de wijze waarop de budgetten voor de programmabegroting worden bepaald.

De budgetgroei voor de beleidsdoelen C en E is negatief; die voor beleidsdoel A (groen) laag en die voor beleidsdoel D (verharding, kunstwerken, verlichting en verkeers-regulering) groeit voor het lopende jaar 2025 hard en voor de daaropvolgende jaren wat minder. Het totale budget voor de fysieke leefomgeving groeit voor het lopende jaar met 6,4%, maar neemt daarna af. Hieronder wordt bekeken of deze groeipercenages als gebruikelijk, te laag of te hoog moeten worden gezien.

Budgetten per beleidsdoel 2022-2024 blijven achter bij lokale groei en prijsinflatie

De groei van het aantal inwoners van de gemeente (Tabel 3.14) ligt tussen 1 en 2% per jaar. Dat is iets meer dan de groei van het areaal in m² openbare ruimte.

Tabel 3.14 Jaarlijkse groei aantal inwoners en m² openbare ruimte gemeente Haarlemmermeer

	2022	2023	2024
Groei aantal inwoners ²⁹	1,0%	1,8%	1,1%
Groei openbare ruimte ³⁰	1,0%	1,0%	1,0%

Bron: zie voetnoten

In Tabel 3.15 wordt de percentuele prijsinflatie volgens de consumentenprijsindex en volgens de prijsindex voor grond-, water- en wegenbouw gegeven.

Tabel 3.15 Gemiddelde prijsinflatie Nederland 2021-2024 (2020=100)

	CPI	GWW
2022	10,0%	12,7%
2023	3,8%	10,1%
2024	3,5%	7,4%

Bron: CBS 2025³¹

²⁹ Onderzoek.haarlemmermeer.nl – Bevolkingsomvang (geraadpleegd juni 2025)

³⁰ Exclusief bijvoorbeeld oppervlakte voor wegen en water in beheer en onderhoud bij waterschap en hogere overheden en exclusief openbare ruimte in de territoria van op Schiphol en Recreatieschap Spaarnwoude..

³¹ <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83131NED/table> en <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/86049NED>

Als de GWW-index wordt gevolgd ligt de som van de prijsstijging van de groei van het aantal inwoners en de prijsinflatie op 10,1% in 2023 en 7,4% in 2024. Deze percentages moeten vergeleken worden met de groei van het saldo voor beheer en onderhoud in de openbare ruimte van de programmabegroting in 2023 (14,1%) en 2024 (-3,2%). Dat loopt bepaald niet met elkaar in de pas voor deze twee jaren. Dit heeft onder meer te maken met contractvorming met verbonden partijen voor de beleidsdoelen B (afval) en E (gezond leefklimaat)

Het CPI-percentage wordt in deze gemeente gebruikt om de begroting overall voor alle beleidsonderdelen te indexeren. Er wordt niet bekeken welke indexatie er, gezien vanuit elke beleidssector toegepast zou moeten worden. Zolang de CPI-index die wordt gebruikt in de begroting afwijkt van de GWW-index die gebruikt wordt in de sector zal er ieder jaar een correctie nodig zijn om het verschil te corrigeren.

De budgetten voor beheer en onderhoud openbare ruimte groeien wel, maar op lange termijn is de groei van de budgetten kleiner dan de som van de groei van het aantal inwoners en de prijsinflatie. Daardoor is er elk jaar effectief minder te besteden voor het cluster B&O.

4 Vergelijking doelmatigheid andere gemeenten

In dit hoofdstuk worden de begrotingssaldo's voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de gemeente Haarlemmermeer vergeleken met die in andere gemeenten. Zo wordt een antwoord gegeven op enkele dimensies van enkele deelvragen van dit onderzoek. In dit hoofdstuk staat het volgende centraal: *hoe verhouden de kosten per inwoner en per m² openbare ruimte in de Haarlemmermeer zich met die in vergelijkbare gemeenten en welke oorzaken van eventuele kostenstijging spelen daarbij een rol?* Hierbij wordt eerst vergeleken met vier in meerdere opzichten vergelijkbare referentiegemeenten (paragraaf 4.1) en daarna met alle Nederlandse gemeenten en met de middelgrote gemeenten van ons land (paragraaf 4.2). In paragraaf 4.3 worden conclusies getrokken.

4.1 Vergelijking met vier referentiegemeenten

Ecorys heeft met het team Onderzoek van de gemeente overlegd over de selectie van gemeenten voor een "benchmark" waarmee de uitgaven aan beheer en onderhoud van de gemeente in perspectief kan worden geplaatst. Ecorys en team Onderzoek zijn het eens dat de Haarlemmermeer zo specifiek is dat een vergelijking met gemeenten met ongeveer evenveel inwoners (een selectie van de middelgrote gemeenten tussen 150.000-200.000 inwoners) niet zinvol is.

Geen enkele andere gemeente met ongeveer evenveel inwoners heeft immers op hoofdlijnen dezelfde ruimtelijke en groeistad-kenmerken van de gemeente Haarlemmermeer. Daarom is het hoogst haalbare om enkele gemeenten voor dit doel te selecteren die elk bepaalde wezenlijke kenmerken met de gemeente Haarlemmermeer delen.

Uiteindelijk heeft Ecorys, in overleg met team Onderzoek, de gemeenten Zoetermeer, Alkmaar, Nissewaard (waaronder Spijkenisse) en Purmerend geselecteerd.

Het gaat bij de laatste drie gemeenten om de volgende hoofdkenmerken: (1) een centrale groeikern die als New Town wordt gezien; (2) een qua inwoneraantal dominante hoofdkern; (3) een groot oppervlakte met veel openbare ruimte die door de gemeente wordt beheerd en (4) een uitgestrekt landelijk gebied met relatief weinig reliëf en natuurgebied. De drie gemeenten delen deze kenmerken met de gemeente Haarlemmermeer, hoewel allemaal in andere verhoudingen (Tabel 4.1).

De gemeente Zoetermeer is de vreemde eend in deze bijt. Deze gemeente heeft namelijk slechts één stedelijke kern en geen uitgestrekt landelijk gebied. Toch menen Ecorys en team Onderzoek dat het relevant is om Zoetermeer in het onderzoek te betrekken, omdat deze gemeente als voorbeeld voor New Towns in Nederland wordt gezien.

Tabel 4.1 Vergelijking hoofdkenmerken geselecteerde gemeenten en gemeente Haarlemmermeer

Gemeente	Grootste kern	Groeikern	Ruimtelijke kenmerken	Oppervlakte (incl. water)
Haarlemmermeer 162.000 inw.	Hoofddorp 80.000 (49%)	Groeikern vanaf jaren '70 – '90	Polder omgeven door Ringvaart. De Hoofdvaart snijdt de polder.	206 km ²
Alkmaar 112.304 inwoners	Alkmaar 93.365 Inwoners (83%)	Centrale stad groeikern vanaf jaren '70 – '80 (m.n. Alkmaar-Noord)	Historische centrale stad. Dorpen met veel buitengebied zijn bij gemeente gevoegd. Grondgebied doorsneden door kanaal en vaarten.	117 km ²
Nissewaard 87.639 inwoners	Spijkenisse 72.815 inwoners (83%)	Groeikern vanaf jaren '70 – '80	Historische ontginningen. Spijkenisse met dorpen, met veel buitengebied. Veel waterwegen.	99 km ²
Purmerend 95.168 inwoners	Purmerend 83.536 inwoners (87%)	Groeikern vanaf jaren '70 – '80	Oorspronkelijk veenpolders. Dorpen met veel buitengebied zijn bij centrale stad gevoegd. Veel waterwegen.	97 km ²
Zoetermeer 128.434 inwoners	Zoetermeer 128.434 inwoners (100%)	Groeikern vanaf jaren '70 – '90	Binnenstedelijke vaarten, minder dominante vaarwegen dan Haarlemmermeer.	37 km ²

De vergelijking van de vijf gemeenten in Tabel 4.1 laat zien hoe bijzonder de gemeente Haarlemmermeer is. Het percentage inwoners dat in de centrale stad woont is het kleinst in de gemeente Haarlemmermeer en de oppervlakte (inclusief water) het grootst van deze vijf gemeenten. Toch kan de vergelijking van de gemeente Haarlemmermeer met deze vier referentiegemeenten iets leren over de interpretatie van de hoogte van het geld dat aan het beheer en onderhoud van de openbare ruimte wordt besteed.

Tabel 4.2 Begrotingssaldo beheer en onderhoud per inwoner en per m² openbare ruimte (= areaal)

Gemeente	Begrotingssaldo openbare ruimte	Inwoners gemeente	Begrotingssaldo per inwoner	Oppervlakte aan openbaar groen en verhardingen	Begrotingssaldo per km ² openb. ruimte (x 1000)
Haarlemmermeer	€ 41.034.000 ³²	162.000	€ 253 per inw.	21,9 km ²	€ 1.874 per km ²
Alkmaar	€ 19.648.000 ³³	113.000	€ 174 per inw.	11,1 km ²	€ 1.774 per km ²
Nissewaard	€ 24.710.000 ³⁴	88.000	€ 280 per inw.	5,0 km ²	€ 1.771 per km ²
Purmerend	€ 28.291.000 ³⁵	95.000	€ 298 per inw.	8,7 km ²	€ 3.237 per km ²
Zoetermeer	€ 33.316.000 ³⁶	128.000	€ 260 per inw.	14,0 km ²	€ 2.388 per km ²
Benchmark	€ 26.491.000	106.000	€ 250 per inw.	9,7 km²	€ 2.731 per km²

Bron: diverse bronnen van de gemeenten (2025), zie voetnoten

Voor de vijf gemeenten is onderzocht welk saldo van baten en lasten zij voor 2024 in de begroting hebben opgenomen voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte (Tabel 4.2). Op basis van openbare documenten, zoals bijvoorbeeld van een beheerplan voor de openbare ruimte, is nagegaan hoeveel vierkante kilometer openbaar groen en verhardingen in elke gemeente aanwezig is.

Uit overige openbare bronnen, zoals voor de gemeentelijke begrotingscyclus en demografische statistiek, is bepaald hoeveel geld er per saldo aan beheer en onderhoud (= opbrengsten minus kosten) wordt uitgegeven per inwoner. De opbrengsten verschillen tussen de beleidsdoelen, bijvoorbeeld vanwege de rioolheffing en de afvalstoffenheffing. Er is gekozen voor rapportage van de saldo's per inwoner en niet van opbrengsten en kosten per inwoner, omdat dit het best laat zien wat de gemeenten kwijt zijn aan de openbare ruimte.

De kolom begrotingssaldo **per inwoner** laat zien dat de gemeente Haarlemmermeer ongeveer evenveel uitgeeft per inwoner (€ 253 per inwoner) als het voor het aantal inwoners gewogen gemiddelde van de vier referentiegemeenten (gemiddeld € 250 per inwoner). De gemeente Haarlemmermeer geeft **per km²** openbare ruimte ongeveer een derde minder uit dan de vier referentiegemeenten samen. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt hieraan een conclusie verbonden.

4.2 Vergelijking met landelijke gemiddelden

In Tabel 4.3 wordt het saldo per beleidsdoel voor beheer en onderhoud van de openbare ruimte in 2024 in de gemeente Haarlemmermeer (laatste kolom) vergeleken met het

³² De gemeente Haarlemmermeer heeft in de programmabegroting 2024 – 2027 een saldo van € 41.034.000 voor 'kwaliteit fysieke leefomgeving' in 2024 opgenomen.

³³ De gemeente Alkmaar heeft in de programmabegroting 2024 met meerjarenraming 2025 – 2027 een saldo van € 23.155.000 voor 'bereikbaarheid' in 2024 opgenomen.

³⁴ De gemeente Nissewaarde heeft in de begrotings- en realisatiecijfer een saldo van 24.710.000 voor 'beheer openbare ruimte' in 2024 opgenomen.

³⁵ De gemeente Purmerend heeft in de programmabegroting 2025 – 2028 een saldo van € 28.291.000 voor 'beheer openbare ruimte' in 2024 (bijgesteld) opgenomen.

³⁶ De gemeente Zoetermeer heeft in de programmabegroting 2024 – 2027 een saldo van € 33.316.446 voor 'behouden kwaliteit openbare ruimte' in 2024 opgenomen.

gemiddelde saldo in de gemiddelde Nederlandse gemeenten. De gemeente Haarlemmermeer wordt ook vergeleken met de zogenaamde middelgrote gemeenten met 150.000-250.000 inwoners, de grootteklasse waartoe Haarlemmermeer behoort.

Tabel 4.3 Landelijke gemiddelde saldo per inwoner in vergelijking met Haarlemmermeer voor 2024

Beleidsdoel openbare ruimte	Saldo's alle gemeenten NL	Saldo's gemeenten 150-200.000 inw.	Saldo's gemeente Haarlemmermeer
Openbaar groen en recreatie (beleidsdoel A)	- € 109 per inw. (+40%)	- € 112 per inw. (+44%)	- € 78 per inw. (1,00)
Afval (beleidsdoel B)	€ 32 per inw. (+60%)	€ 29 per inw. (+45%)	€ 20 per inw. (1,00)
Water/riolering (beleidsdoel C)	€ 25 per inw. (+9%)	€ 17 per inw. (-26%)	€ 23 per inw. (1,00)
Verkeer en parkeren (beleidsdoel D)	- € 221 per inw. (+28%)	- € 213 per inw. (+23%)	- € 173 per inw. (1,00)
Milieubeheer en begraafplaatsen (beleidsdoel E)	- € 54 per inw. (+23%)	- € 61 per inw. (+39%)	- € 44 per inw. (1,00)

Bron: StatLine - Gemeentebegrotingen; baten en lasten naar regio en grootteklasse

De saldo's zijn zo toegerekend aan vormen voor het beheer en onderhoud openbare ruimte dat deze op hoofdlijnen overeenkomen met de indeling in beleidsdoelen in de programmabegroting van de gemeente Haarlemmermeer. Elk bedrag per inwoner voor alle gemeenten van Nederland en voor de middelgrote gemeenten is gedeeld met het bedrag per inwoner in de gemeente Haarlemmermeer om zo het relatieve verschil goed te laten zien.

De saldo's per inwoner per beleidsdoel van alle gemeenten, van de middelgrote gemeenten en van de gemeente Haarlemmermeer lopen sterk uiteen. Toch wordt de volgende lijn duidelijk: de gemeente Haarlemmermeer geeft relatief fors minder uit per inwoner, zowel in vergelijking met alle gemeenten van het land als met de middelgrote gemeenten voor alle beleidsdoelen beheer en onderhoud openbare ruimte.

Alleen voor beleidsdoel C (water/riolering) wordt per saldo meer uitgegeven per inwoner ten opzichte van de middelgrote gemeenten, maar juist weer relatief minder ten opzichte van alle gemeenten van het land. Dit wordt mede verklaart door de grote vervangingsoperatie die nodig is op basis van het programma riolering en stedelijk water. De uitvoering van dit programma is vertraagd, waardoor levensduurverlengende maatregelen nodig zijn.

Het totaal van de saldo's voor deze vijf beleidsdoelen komt uit op circa - € 327 per inwoner voor alle gemeenten van het land; op circa - € 340 per inwoner voor de middelgrote gemeenten en op circa € 252 per inwoner voor de gemeente Haarlemmermeer. De gemeente Haarlemmermeer geeft daarmee 20-25% minder uit per inwoner aan beheer en onderhoud van de openbare ruimte dan alle Nederlandse gemeenten en dan de middelgrote gemeenten, gemiddeld. De les die hieruit geleerd kan worden, staat in de volgende paragraaf.

4.3 Bevindingen van vergelijkingen met andere gemeenten

Het benchmarken van de kosten voor het beheer en onderhoud is uitdagend als gevolg van verschillen in gemeentelijke kenmerken, verschillen in beleidskeuzes en kwaliteitsniveaus, financiële en administratieve verschillen en data-inconsistentie.

Als wordt gekeken naar de doelmatigheid geeft de gemeente 20-25% minder uit [per inwoner](#) aan beheer en onderhoud van de openbare ruimte dan alle Nederlandse gemeenten en dan de middelgrote gemeenten, gemiddeld. Als specifiek wordt vergeleken met vier referentie-gemeenten (de selectie van deze gemeenten wordt in paragraaf 5.1 toegelicht) geeft Haarlemmermeer per inwoner ongeveer evenveel uit. Voor beleidsdoel C (water/riolering) wordt in de Haarlemmermeer per inwoner minder uitgegeven dan in de middelgrote gemeenten.

De gemeente Haarlemmermeer geeft [per km²](#) openbare ruimte ongeveer een derde minder uit dan de vier referentiegemeenten samen. Dit bevestigt wat we hierover hebben gehoord tijdens de gesprekken met de medewerkers van cluster B&O: de gemeente geeft relatief weinig per km² openbare ruimte, maar ook per inwoner uit, waardoor allerlei maatregelen nodig zijn (zoals kostenbesparing zo lang dat mogelijk is of goedkoper uit zijn door samenvoeging van maatregelen) om de openbare ruimte toch adequaat te kunnen beheren en onderhouden.

Daarmee leveren de vergelijkingen met andere gemeenten geen aanleiding om te vermoeden dat het beheer en onderhoud van de openbare ruimte in de gemeente Haarlemmermeer niet doelmatig zou worden uitgevoerd. Integendeel: het relatieve gebrek aan geld maakt allerlei maatregelen nodig om toch te kunnen zorgen voor een openbare ruimte die voldoet aan de streefwaardes die daaraan gesteld worden.

5 Informatiepositie van de raad

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvraag: **welke sturingsinformatie ontvangt de raad op het gebied van beheer en onderhoud?** De gemeenteraad ontvangt haar informatie hoofdzakelijk uit twee bronnen. De eerste bron van informatie is informatie van het college (paragraaf 5.1) en de tweede bron is signalen uit de maatschappij (paragraaf 5.2).

5.1 Sturingsinformatie van het college voor de gemeenteraad

De raad ontvangt informatie over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte binnen het kader van de planning & control cyclus. Het gaat om periodieke verantwoordingsstukken, zoals de programmabegroting en de voor- en najaarsrapportages.

De raad ontvangt informatie over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte binnen het kader van de planning & control cyclus. Het gaat om periodieke verantwoordingsstukken, zoals de programmabegroting en de voor- en najaarsrapportages.

Daarnaast ontvangt de raad het beheer kwaliteitsplan en wijzigingen daarvan; de periodieke beheerplannen en specifieke nota's zoals die over het bomenbeleid of het fietsplan. De raad ontvangt ook het integrale beheerplan openbare ruimte (IBOR) met daarin de onderbouwing van de budgetten die nodig zijn om het afgesproken kwaliteitsniveau te behalen. Daarnaast wordt vanaf 2025 gerapporteerd over de projecten vanuit de vernieuwing openbare ruimte in een aparte voortgangsrapportage, zoals door de raad is verzocht.

Gemeenteraad ziet hiaten in de begrijpelijkheid en compleetheid van de informatie

Hierdoor lijkt de raad te beschikken over de meeste noodzakelijke informatie om de doelen, activiteiten, financiën over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte te kunnen overzien en daarmee kaderstellend en controlerend op hoofdlijnen te kunnen sturen.

Tijdens het groepsgesprek met raadsleden dat in het kader van dit onderzoek is gehouden hebben wij gevraagd of dit inderdaad het geval is. De aanwezige raadsleden reageerden als volgt.

- Vaak is **expertise** over het werkveld nodig om een en ander goed te kunnen begrijpen en te kunnen duiden. De raadsleden beschikken niet over alle expertise die nodig is om alle stukken die worden aangeboden te kunnen duiden, bijvoorbeeld met betrekking tot het geïntegreerde beheerplan.
- De **begroting** voor komende jaren lijkt eerder historisch of ad hoc bepaald dan op basis van actuele afwegingen of concrete beleidsdoelen.
- De informatie wordt veelal **versnipperd** aangeboden, bijvoorbeeld over de streefwaardes en de achtergronden (nut en noodzaak) van voorstellen om extra budget beschikbaar te stellen.
- **Scenario's en alternatieven** worden lang niet altijd aangeboden.
- Het assetmanagement is niet herkenbaar voor de raad. Daardoor worden koppelkansen gemist en kan verspilling ontstaan, zoals bij het opbreken van wegen.

- Het is lastig is om beleid aan **inwoners uit te leggen** als de raad zelf niet over de juiste informatie of onderbouwing beschikt.

Volgens de aanwezige raadsleden is er bij de gemeenteraad daarom behoefte aan meer grip en inzicht aan de voorkant van het proces. Op dit moment wordt de informatie niet zo aangeboden dat de gemeenteraad over een compleet beeld beschikt en over alle informatie die nodig is om zijn kaderstellende en controlerende rollen in te vullen. Daarom wordt de informatie die nu wordt aangeboden toch als onvoldoende gezien.

Doeltreffendheid: ontbreken van bepaalde streefwaardes

Wat betreft de ontwikkeling van de kwaliteit van de openbare ruimte is er voor de raad een relevante bron, namelijk de streefwaardes voor de beleidsdoelen voor het beheer en onderhoud van de openbare zoals deze in de programmabegroting staan. Voor verschillende beleidsdoelen zijn geen of niet de juiste streefwaardes opgenomen. Voor de beleidsdoelen A (groen), B (afval), C (water/riolering) en E (gezond leefklimaat) kan gekeken worden of betere streefwaardes kunnen worden vastgesteld. Voor verdere toelichting wordt verwezen naar respectievelijk de paragrafen 4.1, 4.2, en 4.3 Voor de onderdelen van het beleid voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte waarover geen goede streefwaardes zijn opgenomen in de programmabegroting, is het voor de raad niet mogelijk om een goed beeld te krijgen van de doeltreffendheid van het beleid dat door het cluster B&O wordt gevoerd.

Doeltreffendheid: spreektijd rondom programmabegroting

De bij ons gesprek aanwezige raadsleden gaven aan dat de spreek- en debattijd rondom de programmabegroting beperkt is, te beperkt om voldoende diep op de streefwaardes in te kunnen gaan. Dat debat is vooral aan de orde als de streefwaardes worden bijgesteld en als er nieuwe streefwaardes in de programmabegroting komen; wanneer de nieuwste metingen tot een ander beeld leiden over de kwaliteit van het gevoerde beleid als vorig jaar en als de streefwaardes/prognoses aanzienlijk worden bijgesteld in verhouding tot die in de vorige programmabegroting.

Informatiepositie van de raad

Zover wij hebben kunnen constateren wordt de gemeenteraad voldoende ingelicht over de beheerplannen voor de openbare ruimte, waarbij de beleidsdoelen kunnen worden bijgesteld en die het uitgangspunt voor de jaarlijkse budgettering van cluster B&O vormen. De gemeenteraad wordt ook voldoende ingelicht over de samenstelling van de begroting voor de fysieke leefomgeving, voor alle beleidsdoelen.

Desalnietemin zijn er gebieden waarop de raad beter geïnformeerd kan worden om zijn taken beter in te kunnen vullen:

- over nut en noodzaak van het al dan niet neerwaarts bijstellen van streefniveaus voor de kwaliteit van het beheer en onderhoud van de openbare ruimte;
- de structurele achtergronden voor de aanvragen van extra budget bij de voorjaars- en najaarsrapportage, waaronder het inhalen van achterstallig onderhoud dat ontstaat door verlaging van streefwaardes;
- met een meerjaren investeringsprogramma voor beheer en onderhoud openbare ruimte, met extra aandacht voor inhaalslagen voor achterstallig onderhoud;
- de voortgang en budgettaire consequenties van de projecten die op basis van gebieds-gerichte aanpak zijn opgepakt;

- de gebruikelijke wijze van indexatie voor prijsinflatie van de budgetten voor alle beleidssectoren in de begroting in verhouding tot de werkelijke prijsinflatie die geldt voor de werkzaamheden van cluster B&O;
- het opnemen van nieuwe streefwaardes voor de beleidsdoelen A (groen), B (afval), C (water/riolering) en E (gezond leefklimaat).

Indien de gemeenteraad hierover adequaat wordt ingelicht, kan zij de kaderstellende en controlerende taken beter invullen.

5.2 Inlichten en betrekking van inwoners

Naast de informatie afkomstig van het college ontvangen raadsleden ook veel signalen uit de maatschappij. Dit zijn bijvoorbeeld dingen die de raadsleden zelf zien en ervaren; die ze horen van andere inwoners of door klachten en meldingen van burgers die aan de gemeenteraad of de fracties zijn gericht.

Opinieonderzoek onder inwoners

De gemeente in het algemeen³⁷ en het cluster B&O in het bijzonder hebben geen opiniepeilingen over de beleving van de werkzaamheden door de inwoners. Meerlanden laat de inwoners wel ondervragen, voor zover dat betrekking heeft op haar delen van de zorg voor de openbare ruimte.

Opinieonderzoek over de staat van de openbare ruimte is een lastig vak. Het lukt namelijk nooit om iedereen tevreden te stellen. Daarvoor wisselen de belangen, smaken en prioriteiten van de inwoners te veel van elkaar. Als er gras wordt gemaakt, roept dat bij een persoon hinder op terwijl een ander persoon geniet van de geur. De inwoners beschouwen losse situaties (bijvoorbeeld een kapotte prullenbak of zwerfvuil rond de containers in de straat) terwijl de gemeente met de praktische realiteit van raamcontracten, beschikbaarheid van aannemers en geschikte onderhouds-periodes zit. Daarmee is de uitvoering van het onderhoud niet altijd op korte termijn beïnvloedbaar en in te plannen. Vanuit deze praktische redenen is er door cluster B&O voor gekozen om geen opinieonderzoek te houden over de beleving van de staat van de openbare ruimte.

Informer en betrekken van de inwoners door cluster B&O

Raadsleden vinden het belangrijk dat er goed wordt gecommuniceerd door de gemeentelijke organisatie en de inwoners. Cluster B&O heeft hierin naar haar eigen idee de laatste jaren stappen voorwaarts gezet. Via de website, lokale media, huis-aan-huis bladen en presentaties op drukbezochte openbare plekken informeert de gemeente inwoners en bedrijven regelmatig over het werk aan de openbare ruimte. De inwoners worden ook steeds vaker actief betrokken bij het werk van cluster B&O. Enkele voorbeelden zijn het adopteren van de openbare ruimte (zoals bij boomspiegels, de rotondes en voorgeveltuinjes). De gemeentelijke afdelingen die zich specifiek richten op communicatie worden ingezet. In de budgettering van specifieke werkzaamheden van het cluster worden bedragen opgenomen voor informatie en voorlichting.

³⁷ De cijfers die werden gerapporteerd in "Kijk op de wijk" over de beleving gaven geen informatie over het beheer maar over de hele aanblik van een straat (bijvoorbeeld: de aanwezigheid van voortuintjes en de inrichting).

De behandeling van meldingen van burgers

De behandeling van meldingen en klachten van inwoners is goed opgenomen in de organisatie van de sector. De meldingen worden zo snel mogelijk afgehandeld. Daar waar dezelfde meldingen terug blijven komen wordt overwogen of er moet worden ingegrepen.

Lastig om burgers uit te leggen waarom werk niet anders kan worden uitgevoerd

Door het gebrek aan overzicht over het beleid voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte vinden de raadsleden het lastig om aan inwoners uit te leggen waarom bepaalde werkzaamheden wel of niet anders kunnen worden uitgevoerd.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl