

Vitaal Haarlemmermeer

Een rekenkameronderzoek naar de verklarende factoren voor het niet of later uitvoeren van beleid in de gemeente Haarlemmermeer

Auteurs	& Van de Laar
Versie	17 maart 2025, eindrapport
Plaats	Eindhoven/ Hoofddorp



Inhoud

1. Context, aanleiding & vraagstelling	4
2. Conclusies.....	7
3. Context van de gemeente Haarlemmermeer	10
4. Onze analyse van de uitvoeringskracht van Haarlemmermeer	16
BIJLAGEN:	
Bijlage A: onze onderzoeksaanpak.....	30
Bijlage B: bestudeerde documenten.....	32



1. Context, aanleiding & vraagstelling

1. Context, aanleiding & vraagstelling

1.1 Context en aanleiding voor dit rekenkameronderzoek

- De gemeenteraad geeft toestemming aan het college van B&W om bepaalde uitgaven te doen, om uitvoering te geven aan plannen gericht op het realiseren van beleidsdoelen.
- Het is vervolgens gebruikelijk dat het college van B&W de gemeenteraad gevraagd en ongevraagd over de voortgang van plannen en projecten informeert, via de rapportages van de planning- & control cyclus of in specifieke voortgangsrapportages voor beleidsdomeinen.
- In de praktijk komt het voor dat beleidsvoornemens die de gemeenteraad heeft vastgesteld niet worden geïmplementeerd, of dat de implementatie vertraging oploopt. Dit uit zich bijvoorbeeld in de overheveling van uitvoeringsbudgetten uit begrotingen naar navolgende jaren.
- De oorzaken voor vertraging in de uitvoering of het niet uitvoeren van beleid kunnen uiteenlopend zijn. De consequentie is echter dat de beoogde bijdrage van de gemeente aan maatschappelijke doelen niet, gedeeltelijk of later gerealiseerd worden.
- Ook in Haarlemmermeer wordt beleid niet, of met (grote) vertraging uitgevoerd. Wanneer beleid niet binnen de daarvoor gestelde periode wordt gerealiseerd of zelfs aanzienlijk wordt overschreden is er sprake van vertraging dan wel grote vertraging. Het achterhalen van verklaringen voor belemmeringen in de (tijdige) uitvoering van voorgenomen beleid binnen de gemeente Haarlemmermeer, staat centraal in het rekenkameronderzoek waarvan voorliggend eindrapport het resultaat vormt.

1.2 Hoofd- en deelvragen van onderzoek

- Binnen dit rekenkameronderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal:

“Wat zijn de belangrijkste verklaringen voor het niet of later uitvoeren van beleid en wat zijn de mogelijkheden voor gemeenteraad en college van B&W om hiermee om te gaan?”

- Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:
 1. Hoe vaak komt het in de gemeente Haarlemmermeer voor dat beleid niet, of met grote vertraging uitgevoerd wordt?
 - a. Op welke beleidsterreinen komt dit het meeste voor?
 - b. Hoe verhoudt zich dit tot andere gemeenten?
 2. Hoe komt het dat beleid niet, of met grote vertraging wordt uitgevoerd?
 - a. Welke factoren hebben hierop de meeste invloed?
 - b. Welke factoren kunnen het college of de gemeenteraad beïnvloeden?
 3. Hoe informeert het college de raad als beleid niet wordt uitgevoerd, of als er vertraging optreedt?
 4. Wat kunnen raad en college doen om vooraf de kans op en de impact van het niet of met vertraging uitvoering van beleid te verkleinen?

1.3 Doel van het onderzoek

- Het doel van dit onderzoek is de verklarende factoren die in de gemeente Haarlemmermeer spelen rondom het niet of vertraagd uitvoeren van beleid te expliciteren, zodat de gemeenteraad en het college handvatten krijgen om hier beter mee om te gaan.

- Dit onderzoek moet eraan bijdragen dat gemeenteraadsleden beter grip kunnen houden op de voortgang in de realisatie van de door hen gewenste maatschappelijke doelen. De aanbevelingen volgend uit dit onderzoek zijn er dan ook op gericht om concrete handvatten te bieden waarmee de raad haar positie kan versterken en effectiever kan sturen op een tijdige uitvoering van beleid.

1.4 Analysemodel en reikwijdte

- Om uitspraken te kunnen doen over de uitvoeringskracht van de gemeente Haarlemmermeer is een analyse uitgevoerd aan de hand van het analysekader 'De Vitale Gemeente' (zie figuur). Dit kader is ontwikkeld door bureau & Van de Laar op basis van ruim 20 jaar onderzoek naar de uitvoeringskracht van gemeenten.
- Het analysekader is als leidraad gebruikt om in kaart te brengen welke verklarende factoren er zijn voor de vertraging of het niet of in beperkte mate uitvoering geven aan gemeentelijk beleid. Gezien het karakter van het onderzoek is de organisatie van Haarlemmermeer niet diepgaand op alle tien aspecten van het analysekader doorgelicht en 'gescoord'. Er is namelijk geen sprake van een doorlichting van de ambtelijke organisatie, maar van een vraag om de gemeenteraad beter in positie te brengen op het thema uitvoeringskracht. Factoren van het model die in het onderzoek nadrukkelijk naar voren kwamen zijn meegenomen in de analyse en de conclusies.



Figuur: impressie van De Vitale Gemeente-scan®.

1.5 Leeswijzer

- In het volgende hoofdstuk 2 zijn de conclusies en aanbevelingen die volgen uit ons onderzoek opgetekend. In hoofdstuk 3 is de context waarin de gemeente Haarlemmermeer opereert geschetst. Hiertoe is een feitelijke schets gegeven van de gemeente, de belangrijkste opgaven waar Haarlemmermeer voor aan de lat staat en de ambtelijke organisatie. Hoofdstuk 4 bevat de belangrijkste inzichten over de uitvoeringskracht van de gemeente Haarlemmermeer en geeft daarmee antwoord op de deelvragen uit dit onderzoek.
- In bijlage A wordt nader ingegaan op de gevolgde aanpak ter verantwoording van het onderzoek. Bijlage B bevat het overzicht met de in de analyse betrokken documenten.



2. Conclusies

2. Conclusies

2. Zeven hoofdconclusies rondom niet of later uitvoeren van beleid

1. Haarlemmermeer realiseert veel ambities, maar patroon in vertraging

- Haarlemmermeer is een ambitieuze gemeente, met forse maatschappelijke opgaven en met zelf geformuleerde hoge bestuurlijke ambities. In de schaa sprong waarin deze gemeente zich bevindt, weet het gemeentebestuur met de uitvoeringskracht in de ambtelijke organisatie en inzet van externe partners veel van haar opgaven en ambities te realiseren.
- Tegelijkertijd blijkt het niet of met vertraging uitvoeren van beleid een meerjarig patroon te zijn. Over meerdere jaarschijven is sprake van overprogrammeren, onderbesteden en het doorschuiven van budgetten in de begroting.
- Deze vertragingen in de uitvoering van beleid komen het meest voor op beleidsvelden zoals mobiliteit, grondzaken, wonen, ruimtelijke ontwikkeling en het sociaal domein.
- Uit een externe vergelijking met andere gemeenten blijkt dat Haarlemmermeer hier niet uniek in is. Zowel in Haarlemmermeer als in vergelijkbare gemeenten qua omvang en opgavenprofiel zien we dat de opgaven en ambities van het gemeentebestuur vaak forser zijn dan in de ambtelijke uitvoering en/ of in verbinding met externe partners waargemaakt kan worden.

2. Verklarende factor in vertraagde uitvoering beleid: gebrekkig samenspel

- Wij concluderen dat er in Haarlemmermeer overall gezien vier verklarende factoren zijn die ten grondslag liggen aan het niet of vertraagd uitvoeren van beleid in Haarlemmermeer. De eerste is een gebrekkig samenspel.
- Het samenspel tussen gemeenteraad, college en organisatie kan aan kracht winnen. Het huidige samenspel zien wij als een belangrijke oorzaak voor de geconstateerde disbalans tussen opgaven en ambities vs. beschikbare middelen. Een sterk samenspel kenmerkt zich door drie elementen: roluidelijkheid en rolzuiverheid, wederzijds respect en vertrouwen (sociale cohesie) en een sociaal veilige omgeving, waarbinnen het constructieve conflict kan worden aangeaan.
- Er is sprake van een ambitieuze gemeenteraad én college in Haarlemmermeer. Dat vereist een scherp en intensief gesprek tussen gemeenteraad, college en organisatie over keuzes en prioritering, om met elkaar en met de omgeving in balans te blijven. Daarin valt op dat vanuit rolzuiverheid het dualisme in Haarlemmermeer sterk/ formeel is doorgevoerd, waardoor de krachtige verbinding en het informele contact ('benen op tafel-overleg') ver naar de achtergrond zijn verdwenen (zie voorgaande constatering).
- Deze verbinding is echter belangrijk omdat partijen vanuit een collectieve verantwoordelijkheid dienen te handelen waarbij zij zich allen verantwoordelijk voor én eigenaar voelen van de balans én daarnaar te handelen.
- Wij concluderen dat van een sterk samenspel tussen raad en college en tussen de drie geledingen tezamen maar beperkt sprake is in

Haarlemmermeer. Het collectieve gesprek over de balans tussen opgaven en ambities vs. middelen wordt weinig gevoerd, afspraken over prioritering bekijken maar korte tijd en worden snel opgevolgd door nieuwe ambities. Uit recent onderzoek van Berenschot blijkt dit ook: nieuwe taken worden toegevoegd en uitgevoerd binnen dezelfde ambtelijke capaciteit zonder dat er een gesprek over prioritering aan vooraf is gegaan. Het takenpakket neemt dus verder toe in relatie tot de omvang van de organisatie. Tegelijkertijd worden verklarende factoren voor vertraging in de uitvoering van beleidsvoornemens veelal 'buitenshuis' aangewezen en benadrukt.

3. *Verklarende factor in vertraagde uitvoering beleid: formatie niet in balans*

- In 2022 concludeerde bureau Berenschot dat de formatieve omvang van de ambtelijke organisatie van Haarlemmermeer aanmerkelijk kleiner is dan vergelijkbare gemeenten qua omvang en opgaven.
- Hoewel de gemeenteraad van Haarlemmermeer daarna een financiële/formatieve impuls heeft gegeven aan de organisatie, is daarbij gekozen voor een 'ondergrensscenario'. Ondanks dat uit een recent onderzoek van Berenschot blijkt dat deze middelen volledig zijn benut blijft de organisatie niet volledig toegerust op de opgaven en ambities van het gemeentebestuur doordat er is gekozen voor deze minimale variant én extra ambities worden toegevoegd.
- De mate waarin in de omvang en kwaliteit van de ambtelijke organisatie wordt geïnvesteerd mag uiteraard een politieke keuze zijn, maar vraagt in dat geval dat het gesprek tussen gemeenteraad, college en organisatie (samen spel) extra van belang is om tijdig de juiste prioritering aan te brengen en deze prioritering vast te houden. Zodat de uitvoering van beleid (opgaven en ambities) in balans blijft met de beperkte middelen en teleurstellingen in het gemeentebestuur bij vertragingen én werkdruk in de organisatie zoveel als mogelijk wordt voorkomen.

4. *Verklarende factor in vertraagde uitvoering beleid: externe omgeving*

- In de realisatie van lokale opgaven en ambities is er steeds meer sprake van een afhankelijkheid van externe partners. Hierbij gaat het om mede-overheden, netbeheerders en andere publieke en private organisaties.
- Deze afhankelijkheid heeft een aanzienlijke impact op de mate van realisatie van de opgaven en ambities van Haarlemmermeer en het tempo in deze uitvoering. Vooral in deze arbeidsmarkt (en deze economisch krachtige regio) lopen zowel gemeente als deze partners tegen de grenzen van de arbeidsmarkt en daarmee hun beschikbare capaciteit en kwaliteiten aan. Dit leidt tot vertragingen in de uitvoering en maakt het dus lastiger om ambities goed te plannen en vervolgens te realiseren.
- Naast deze uitdagingen op de arbeidsmarkt spelen bijvoorbeeld ook hoge bouwkosten bij ruimtelijke projecten een rol in de haalbaarheid en uitvoering van gemeentelijke ambities.

5. *Verklarende factor in vertraagde uitvoering beleid: wet- en regelgeving*

- Tot slot vormt de complexiteit van wet- en regelgeving een belemmerende factor in de realisatie van maatschappelijke doelstellingen. De regelgeving is niet alleen omvangrijk, maar ook aan voortdurende verandering onderhevig en in zekere mate ook complex.
- Dit leidt tot extra uitdagingen bij de planning en uitvoering van projecten en beleid. De combinatie van wisselende wetgeving, een steeds complexere juridische realiteit en de juridisering van de samenleving (opstarten procedures tegen gemeentelijke plannen) maakt uitvoeringsprocessen langduriger en minder voorspelbaar.

6. Informatievoorziening vanuit college weinig SMART en overvloedig

- Wij benadrukken dat in Haarlemmermeer veel beleidsvoornemens conform verwachtingen en planning tot uitvoering en realisatie komen. Een overzichtelijk aandeel beleidsvoornemens dat vertraging kent in de uitvoering, bepaalt in belangrijke mate de beeldvorming onder met name raadsleden en inwoners en ondernemers van Haarlemmermeer.

Deze beeldvorming lijkt onder meer voort te komen uit een gebrek aan SMART geformuleerde doelstellingen. Met name de factor 'tijd' (planning) wordt bij beleidsvoornemens of tijdens de uitvoering weinig concreet en blijft beperkt tot termen als 'voorjaar' of 'najaar'. Met interpretatieverschillen en verkeerde verwachtingen mogelijk als gevolg.

- Het ontbreken van duidelijke, meetbare mijlpalen bemoeilijkt het monitoren van de voortgang en het beoordelen van de resultaten. Dit maakt het voor raadsleden moeilijk om feit van interpretatie te onderscheiden, waardoor aannames soms onterecht als werkelijkheid worden beschouwd. In het verlengde hiervan blijkt ook dat de taal in de documenten voor raadsleden niet altijd toegankelijk is. Het gebruik van juridische termen of financieel vakjargon bemoeilijkt het soms voor raadsleden om de inhoud te doorgronden.
- De gemeenteraad van Haarlemmermeer ontvangt ook veel schriftelijke informatie van het college, waaronder voortgangsrapportages op de meest majeure beleidsvelden. De overvloed aan documenten en omvang ervan draagt niet altijd bij aan het krachtig in positie brengen van de gemeenteraad en inzicht en (be)grip houden op vertragingen in beleid.

7. Gemeenteraad maakt beperkt gebruik van haar volledige instrumentarium

- De gemeenteraad maakt beperkt gebruik van haar instrumentarium om het college actief naar (betere) informatie te vragen en daarmee zijn

informatiepositie te verbeteren. De raad zet portefeuillehouders onvoldoende in beweging op voor hen belangrijke dossiers.

- Raadsleden lijken zich onvoldoende bewust van dit instrumentarium, vinden het spannend om het in te zetten en/ of raken ontmoedigd door het idee om in een openbaar debat herhaaldelijk naar verduidelijking te moeten vragen.



3. Context van de gemeente Haarlemmermeer

3.1 Haarlemmermeer in beeld

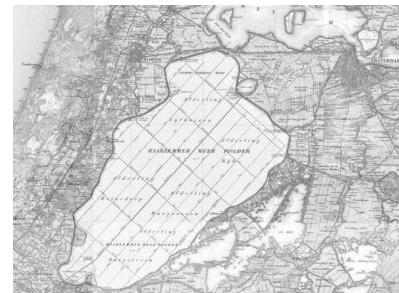
Dit hoofdstuk schetst de context waarin Haarlemmermeer opereert, met specifieke aandacht voor de invloed van haar bijzondere ligging op beleidskeuzes en prioriteiten. De geografische positie van de gemeente, een belangrijk element uit het analysekader 'De Vitale Gemeente', speelt een bepalende rol in de strategische opgaven van de gemeente. We presenteren een feitelijke schets van de gemeente, inclusief demografische gegevens en de belangrijkste opgaven, om inzicht te geven in de mate waarin Haarlemmermeer een vitale positie binnen de regio inneemt.

De ontstaansgeschiedenis van Haarlemmermeer

- De bijzondere ligging van Haarlemmermeer vormt een belangrijke factor in de uitvoering en prioritering van gemeentelijke beleidsplannen.
- Haarlemmermeer is een gemeente in het zuiden van de provincie Noord-Holland. In 1852 werd het Haarlemmermeer drooggelegd waarna de gemeente Haarlemmermeer op 11 juli 1855 is ontstaan. Haarlemmermeer is omgeven door de ringvaart. Na de fusie in 2019 met Haarlemmerliede en Spaarnwoude is de Haarlemmermeer nog grotendeels omgeven door de ringvaart.
- In Haarlemmermeer werden aanvankelijk twee dorpen gesticht: Kruisdorp (het latere Hoofddorp) en Venneperdorp (het latere Nieuw-Vennep). In Kruisdorp werd het gemeentehuis gebouwd. Later kwamen er meer dorpen, waaronder Badhoevedorp en Zwanenburg. Inmiddels bestaat de gemeente uit 31 en heeft

een oppervlakte van 20.631 hectare waarvan 19.721 hectare land en 910 hectare water.

- Oorspronkelijk was Haarlemmermeer een landbouwgemeente, maar in de 20^e eeuw veranderde dit drastisch door de opkomst van de glastuinbouw en de ontwikkeling van de Luchthaven Schiphol. De strategische ligging van Haarlemmermeer tussen Amsterdam, Haarlem en Leiden heeft de gemeente in de hedendaagse situatie een bijzondere positie gegeven. Door de ligging van Schiphol is de gemeente bovendien onderhevig aan specifieke wet- en regelgeving waaraan voldaan moet worden, wat extra eisen stelt aan de (uitvoering) van de beleidsplannen van het gemeentebestuur.
- Daarnaast bevindt Haarlemmermeer zich in een regio met veel concurrentie van grote steden, wat de gemeente voor uitdagingen stelt. De combinatie van haar geografische ligging, economisch potentieel en de nabijheid van Schiphol maakt dat Haarlemmermeer niet alleen een aantrekkelijke locatie is om te wonen en werken, maar ook dat het voortdurend moet inspelen op veranderende wetgeving en de dynamiek van de regio.



Demografie

- De gemeente Haarlemmermeer heeft circa 163.000 inwoners in 2024. Haarlemmermeer heeft een relatief jonge bevolking. In vergelijking met de provincie Noord- Holland en Nederland als geheel heeft de gemeente een hoger aandeel jongeren onder de 25 jaar en een lager aandeel ouderen. Een en ander staat ook in onderstaande tabel:

	Inwoners	Aantal jongeren < 25 jaar	Aantal ouderen > 65 jaar
Haarlemmermeer	163.128	29%	18%
Noord- Holland	2.976.487	27%	19%
Nederland	17.942.942	27%	20,5%

- Dit betekent dat de vergrijzing minder sterk speelt in Haarlemmermeer en dit is van invloed op de dienstverlening en de voorzieningen. Voor jongeren is een dynamische en toegankelijke omgeving belangrijk, met voldoende mogelijkheden voor werk, onderwijs, sport en cultuur. Het hoge aandeel jongeren vraagt om een aanbod dat aansluit bij hun behoeften, zoals betaalbare woningen, goede (digitale) infrastructuur en voorzieningen die inspelen op hun sociale en maatschappelijke wensen.

Woningvoorraad en voorzieningen

- In de gemeente Haarlemmermeer zijn er 66.659 woningen. De gemeente heeft een relatief hoge bevolkingsdichtheid (827 inwoners per km²) in vergelijking met het landelijke gemiddelde (533 inwoners per km²). De gemiddelde bevolkingsdichtheid in Haarlemmermeer is lager dan de bevolkingsdichtheid in Noord- Holland (1.118 inwoners per km²). Dit wijst erop dat Haarlemmermeer

stedelijker is dan het gemiddelde van Nederland, maar minder dichtbevolkt dan andere gemeenten in Noord- Holland.

- De gemiddelde WOZ- waarde van woningen in Haarlemmermeer is €472.000, wat iets hoger ligt dan het gemiddelde van Noord- Holland (€461.000) en aanzienlijk boven het landelijke gemiddelde (€368.000). Een en ander blijkt ook uit onderstaande tabel:

	Woningen	Bevolkingsdichtheid (inwoners per km ²)	Gem. WOZ- waarde (2023)
Haarlemmermeer	66.659	827	472.000
Noord- Holland	1.392.040	1.118	461.000
Nederland	8.125.229	533	368.000

- 5% van het totaal aantal basisscholen in Noord- Holland ligt in Haarlemmermeer. Voor het aantal scholen voortgezet onderwijs geldt ongeveer hetzelfde: circa. 4% van het aantal scholen staat in Noord- Holland.

	Aantal basisscholen	Aantal VO- scholen
Haarlemmermeer	54	11
Noord- Holland	1.048	254
Nederland	6.858	1.624

Socio-economisch profiel

- Het ruimtelijk en sociaaleconomisch profiel van Haarlemmermeer verschilt van andere gemeenten met hetzelfde inwoneraantal.
- In de kern Hoofddorp wordt (in verschillende wijken) zowel het laagste (€16.200) als het hoogste (€56.300) inkomen verdiend van alle dorpen in de gemeente Haarlemmermeer.
- Het werkloosheidspercentage van de gemeente Haarlemmermeer (3,5%) ligt onder het provinciaal en landelijk gemiddelde. Dit duidt op een relatief gunstige arbeidsmarkt binnen de gemeente.
- Het aantal personen met een uitkering per 1.000 inwoners is in Haarlemmermeer lager dan in de Noord- Holland of de rest van Nederland. Het gaat hierbij om personen met een uitkering in het kader van de Werkloosheidswet (WW), bijstand (PW), bijstandsgelateerde wet (IOAW, IOAZ, Bbz), arbeidsongeschiktheidswet (WAO, WIA, WAZ, Wajong, Wet Wajong) of de Algemene Ouderdomswet (AOW).

	Werkloosheidspercentage	Gemiddeld besteedbaar inkomen per inwoner	Aantal uitkeringsontvangers per 1.000 inwoners.
Haarlemmermeer	3,5%	33.900	213,3
Noord- Holland	3,9%	34.171	241,9
Nederland	3,6%	30.800	276,7

3.2 Ambities en opgaven van Haarlemmermeer uiteengezet

Zoals in 3.1 naar voren is gekomen vormen de ligging en demografie van Haarlemmermeer belangrijke factoren in het bepalen van beleidskeuzes. Op basis van een rubricering van de opgaven en ambities van Haarlemmermeer constateren wij dat de keuzes die het gemeentebestuur maakt passend zijn bij de behoeften van zijn inwoners. Dit komt in 3.2 naar voren waarbij aandacht is voor de speerpunten uit het coalitieakkoord 2022-2026.

De opgaven en ambities van Haarlemmermeer gerubriceerd

- De benodigde uitvoeringskracht van een gemeente is afhankelijk van de kerntaken, opgaven en ambities waar de gemeente voor aan de lat staat. Om deze reden wordt in deze paragraaf beknopt ingegaan op de belangrijkste opgaven en ambities van Haarlemmermeer. Dit opgavenprofiel is tot stand gekomen op basis van documentstudie en gesprekken met betrokkenen gedurende het onderzoek. De opgaven van Haarlemmermeer zijn gerubriceerd naar onderstaande vijf thema's:

1. Woningbouw

- Een van de grootste opgaven in Haarlemmermeer is het bouwen van meer woningen om de woningnood tegen te gaan en de doorstroming te bevorderen.
- Het doel is om tijdens deze raadsperiode (tot 2026) 3.000 woningen te realiseren. Daarnaast streeft het college ernaar om tegen 2040 in totaal 20.000 woningen te bouwen.

- Er wordt prioriteit gegeven aan het bouwen van sociale en betaalbare huur- en koopwoningen voor starters en jonge gezinnen, zodat de doorstroming bevordert wordt.
- Binnen de woningopgave is er aandacht voor het behoud van het dorps karakter in kleine kernen, verdichting in Nieuw- Vennep, verstedelijking in Hoofddorp.

2. Mobiliteit en bereikbaarheid

- De bereikbaarheid van de gemeente moet op peil worden gehouden. In de Haarlemmermeer moet iedereen veilig, snel en comfortabel binnen 20 minuten van en naar school, werk of winkels kunnen gaan.
- Door het college is gekozen voor een integrale benadering op basis van het principe 'vrijheid van bewegen'. Dit betekent dat er voldoende ruimte wordt geboden aan alle vormen van verkeer en vervoer.
- Er worden voldoende parkeermogelijkheden voor fiets en auto gerealiseerd, met ruimte voor oplaadvoorzieningen.
- Een van de grote ambitie is het doortrekken van de Noord/Zuidlijn naar Hoofddorp. Het college streeft ernaar om besluitvorming daarover in deze raadsperiode plaats te laten vinden.

3. Klimaat- en energietransitie

- Er wordt een proactief beleid gevoerd waarbij ingezet wordt op schone energie en samenwerking in de regio, met inwoners, ondernemers, en organisaties de

sleutel is tot een succesvolle aanpak. Met proactief beleid wordt bedoeld dat de gemeente creatieve en duurzame oplossingen stimuleert, faciliteert en coördineert en daarnaast het goede voorbeeld geeft. Het doel is een CO2-reductie van 55%.

- Er wordt gestreefd naar een betere balans tussen de economische voordelen van de luchthaven Schiphol en de bijbehorende lasten.

4. Economische diversiteit

- De economie in de Haarlemmermeer presteert al jaren goed en om deze trend vast te houden wordt een grotere diversiteit van bedrijvigheid en ondernemerschap geambieerd, voor een meer weerbare economie.
- Er wordt meer ruimte gecreëerd voor agrarische ondernemers voor het ontplooiën van meer en verschillende bedrijfsactiviteiten.
- Er wordt gestreefd naar meer economische diversiteit door het aantrekken van bedrijven uit meer verschillende sectoren. Bedrijven en ondernemers zullen niet onnodig worden belemmerd door regels.
- Er wordt een agenda opgesteld voor Midden- en Kleine Bedrijven (MKB) om de lokale economie te versterken.

5. Sociaal fundament

- Gezamenlijk met kinderopvang en onderwijs wordt stevig ingezet op kansengelijkheid. Het doel is om kansengelijkheid in het basis- en voortgezet onderwijs te versterken en daarmee op de arbeidsmarkt. Hiervoor wordt o.a. ingezet op een ruim en divers onderwijsaanbod, dat passend onderwijs biedt aan alle kinderen.

- Inwoners met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt worden geholpen en ondersteund.
- Er wordt prioriteit gegeven aan het voorkomen of het zo snel mogelijk oplossen van schulden.



4. Onze analyse van de uitvoeringskracht van Haarlemmermeer

4.1 Mate van vertraging in uitvoering beleid

Haarlemmermeer is een ambitieuze gemeente die zichzelf hoge doelen stelt en deze ook in belangrijke mate weet te realiseren. Dit blijkt uit gesprekken met het gemeentebestuur en ambtenaren, maar ook uit beleidsstukken zoals financiële jaarstukken, voortgangsberichten en monitoren. Tegelijkertijd identificeren wij verschillende patronen die van invloed zijn op de uitvoeringskracht. Er is op aantal beleidsvelden namelijk sprake van vertragingen en planningsoptimisme. Een vitale organisatiecultuur, capaciteit én inrichting zijn echter essentieel om de ambities van de Haarlemmermeer ook in de toekomst te borgen.

- Er gaat in de uitvoering veel goed in Haarlemmermeer. Uit onze inventarisatie van beleidsstukken concluderen wij dat een groot deel van het gemeentelijk beleid conform de vastgestelde kwaliteitsafspraken en doorlooptijden wordt uitgevoerd.
- Tegelijkertijd zien wij ook dat er in Haarlemmermeer sprake is van vertragingen in de uitvoering binnen verschillende beleidsvelden. Achter deze beleidsterreinen zijn de thema's genoemd (zie 3.2.) waarbinnen het beleid valt. Dit zijn voorbeelden en geen uitputtende lijst.
 - Woningbouw en ruimtelijke ontwikkeling (woningbouw)
 - Mobiliteit (mobiliteit en bereikbaarheid)
 - Beschermd wonen (sociaal fundament)
- Uiteraard liggen verschillende oorzaken onder het vertraagd of later uitvoeren van vastgesteld beleid. Deze liggen afhankelijk van het beleidsveld ook in meer

of mindere buiten de invloedssfeer van de gemeente. Op deze belemmerende factoren gaan wij later in dit hoofdstuk dieper in.

- Dat er wél binnen bepaalde beleidsdomeinen sprake is van hogere ambities dan wat de gemeente hier aan uitvoeringskracht tegenover kan zetten, blijkt uit de overheveling van verschillende budgetten in de jaarschijven 2022 en 2023 naar de daaropvolgende jaren. Uit de financiële stukken blijkt dat overheveling veelal plaatsvindt als gevolg van het moment van toekenning van budgetten door de Raad of het Rijk. Er zijn echter ook verschillende budgetten overgeheveld als gevolg van een vertraagde uitvoering.
- De posten die zijn overgeheveld naar volgende jaarschijven als gevolg van een vertraagde uitvoering over 2022 zijn hieronder weergegeven:

Overhevelingen budget 2022 (jaarrekening en najaarsrapportage)

Budgetoverheveling	Bedrag (x 1.000 EUR)	Toelichting volgens jaarstukken
Parkeeronderzoek stadscentrum	99	Capaciteitsgebrek
Omgevingswet	1.294 (waarvan 1.110 bij najaarsrapportage)	Krapte op de arbeidsmarkt en moeilijk invullen vacatures
Programmakosten versnelling woningbouw	301	Capaciteitsgebrek
Digitalisering sociaal domein	500 (waarvan 250 bij najaarsrapportage)	Vertraging van de doorontwikkeling
Huisvestingsopgave asielaanpak	500	Vertraging in uitvoering gerelateerde beleidsterreinen
Implementatie Key Control Dashbord	116	Vertraging in aanbesteding
Toerisme, evenementen en promotie	150	Uitvoering met toerismesector vraagt langere voorbereiding
Privacywetgeving en informatieveiligheid	200	Complexiteit van de opgaven
Gemeentelijke website	89	Vertraging in de uitvoering
Overbruggingsmiddelen cruciale trajecten Zorg en Werk	207	Uitvoering van trajecten niet allemaal kunnen plaatsvinden
Totaal	3.896	

- De budgetoverhevelingen van 2022, ter waarde van €3.896.000, tonen aan dat de gemeente Haarlemmermeer op verschillende beleidsdomeinen te maken heeft met uitdagingen die tijdige uitvoering van projecten en programma's belemmeren. Hiervoor worden in de toelichting hierop verschillende redenen genoemd die raken aan de vitale organisatiecapaciteit van de gemeente als onderdeel van ons model.
- Een significant deel van de budgetoverhevelingen is namelijk gerelateerd aan capaciteitsproblemen binnen de organisatie. Voor projecten zoals het parkeeronderzoek stadscentrum, de versnellingsprogramma's voor woningbouw en de implementatie van de Omgevingswet, blijkt het moeilijk om voldoende personeel te werven en in te zetten. Dit worden mede veroorzaakt door krapte op de arbeidsmarkt.
- Ook blijkt dat sommige projecten, zoals die op het gebied van privacywetgeving en informatieveiligheid vertraging oplopen door de complexiteit van taken. Dit suggereert dat naast personele capaciteit ook specifieke expertise cruciaal is, hetgeen in onvoldoende mate door de organisatie wordt aangetrokken. Dit beeld wordt bevestigd in gesprekken met de ambtelijke organisatie en het college.
- Ook in 2023 is er sprake van budgetoverhevelingen en veelal worden daarvoor dezelfde redenen genoemd als in 2022. In 2023 gaat het hierbij in totaal om een bedrag van €3.934.000. Zie hieronder:

Overhevelingen budget 2023 (jaarrekening en najaarsrapportage)

Budgetoverheveling	Bedrag (x 1.000 EUR)	Toelichting volgens jaarstukken
Energietransitie	613	Capaciteitsgebrek, niet alle projecten opgepakt, uitgebreider participatieproces, wachten op wetgeving rijk
Spoorzone en schaa sprong	983 (waarvan 520 in najaarsrapportage)	Langere tijd om tot ontwikkelkader te komen, minder ambtelijke inzet dan vooraf geraamd
Schuur Boslaan 1A	120	Vertraging in doorlooptijd onderzoeken
Overbruggingsmiddelen cruciale trajecten Zorg en Werk	297	Uitgestelde besluitvorming Rijk of vertraagde werving personeel
Incidenteel personeelsbudget	547	Extra structurele middelen vanwege achterblijven versterken personeelsbestand
Team Subsidies	240	Stroeve invulling vacatures
Tijdelijke huisvesting IHP	434	Vertraagde oplevering huisvesting
Toerisme, evenementen en promotie	200	Beperkte personele capaciteit
Omgevingswet	300	Krapte op de arbeidsmarkt en moeilijk invullen vacatures
VIC en versterking informatiebeheer en privacy	200	Uitvoering opdracht vertraging doordat applicatie later wordt gerealiseerd
Totaal	3.934	

- Dat het totaal aan doorgeschoven budgetten in beide jaren slechts een minimaal aandeel heeft in de totale lasten van de gemeente (€550 miljoen), onderstreept dat de bestemde budgetten grotendeels worden ingezet en veel beleid conform afspraken wordt gerealiseerd. Tegelijkertijd bevestigen de tabellen bepaalde patronen die van invloed zijn op de uitvoeringskracht van de organisatie.
- Uit de tabellen blijkt dat een aantal posten beide jaren voorkomt – bijvoorbeeld projecten op het gebied van de omgevingswet en toerisme, evenementen en promotie - wat impliceert dat het niet gelukt is om in de betreffende jaarschuiven een ‘inhaalslag’ te maken ten opzichte van de eerste gestelde planning en dat activiteiten verder in de tijd worden weggezet.
- De financiële stukken tonen aan dat ook uit de realisatiegraad van investeringen blijkt dat er sprake is van een zeker planningsoptimisme in de uitvoering van de gemeente. De investeringsgraad ligt in Haarlemmermeer op 76% in 2023. In 2022 was de realisatiegraad 65% en in 2021 70%. Dit betekent concreet dat van de beschikbare middelen voor investeringen in 2023 76% daadwerkelijk is besteed.
- Ook uit recent onderzoek van Berenschot naar de groeiopgave van Haarlemmermeer blijkt dat de ambitie aanzienlijk groter is dan de daadwerkelijke realisatie. Uit het Strategisch Perspectief Investeren (SPI) blijkt dat maar liefst 2/3^e van de geplande investeringen voor de periode 2024-2028 naar verwachting niet wordt gerealiseerd.
- Er kan dan ook gesteld worden dat er sprake is van een patroon van ‘overprogrammeren’ in de uitvoering van investeringen. Dit brengt het risico met zich mee dat de daadwerkelijke uitvoeringskracht van de gemeente wordt overschat. Daarnaast is door dit overprogrammeren slechts in beperkte mate

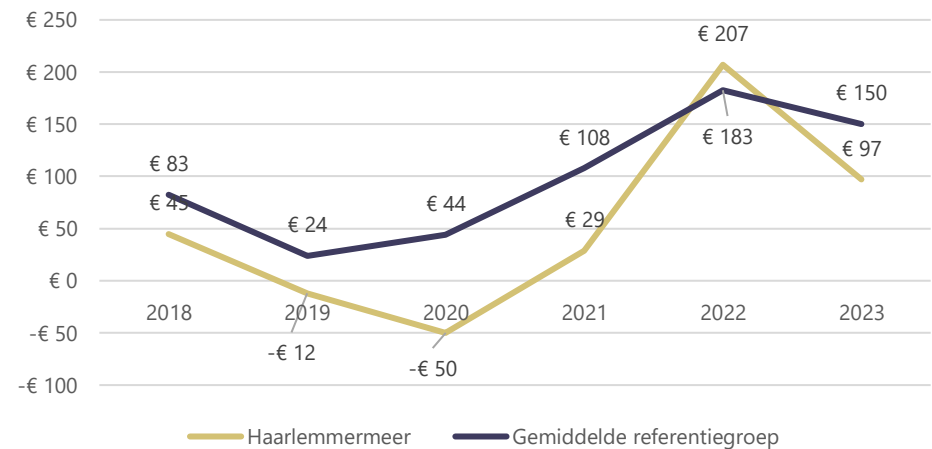
sprake van een realistische planning (met bijbehorende impact op financiële prognoses van kapitaallasten) in de uitvoering van investeringen. Dat er aan de voorkant al rekening mee wordt gehouden dat niet alle geplande investeringen in het betreffende jaar plaatsvinden, blijkt ook uit de negatieve stelpost 'kapitaallasten/realisatiegraad investeringen' die in de begrotingen wordt opgenomen.

Uit gesprekken blijkt dat dit patroon twee belangrijke oorzaken heeft. Enerzijds houdt men al rekening met mogelijke belemmeringen zoals externe factoren of complexe wet- en regelgeving, die de doorlooptijd van projecten kunnen vertragen. Anderzijds is er een bewuste keuze om meerdere initiatieven tegelijkertijd te starten, omdat sommige projecten mogelijk geen doorgang vinden. Deze aanpak zorgt voor flexibiliteit, maar legt ook druk op de organisatie en maakt het lastig om een realistische balans tussen ambitie en uitvoeringskracht te vinden.

Vergelijking met andere gemeenten: Haarlemmermeer is niet uniek

- Om een beeld te schetsen of Haarlemmermeer uniek is in de mate van beleidsvertraging zijn de recente P&C documenten van 5 gemeenten van soortgelijke omvang bestudeerd. Het gaat hierbij om: Almere, Apeldoorn, Amersfoort, Eindhoven en Zaanstad.
- Wij constateren dat zowel in Haarlemmermeer als deze gemeenten sprake is een meerjarig patroon van onderbestedingen in de realisatie. Oftewel, budgetten worden niet uitgeput in de hiervoor bestemde jaren en doorgeschoven, met overschotten in het rekeningresultaat ten opzichte van de begroting als gevolg.

Verschil resultaat begroting en jaarrekening
(in EUR per inwoner)



- Hierbij hoort de kanttekening dat deze aanzienlijke positieve rekeningresultaten ook deels worden verklaard door het laat in het jaar toekennen van middelen door het Rijk. Niettemin zien wij in Haarlemmermeer, eveneens als in de andere gemeenten, dat er sprake is van een patroon van doorschuiven van budgetten én hogere overschotten dan aan de voorkant begroot. Een indicatie van planningsoptimisme én grotere ambities dan in het betreffende jaar gerealiseerd kunnen worden.
- Wanneer wij het taakveldniveau nader bekijken valt op dat voor de verschillende gemeenten vertragingen plaatsvinden op verschillende beleidsvelden:
 - Almere: totstandkoming Omgevingsvisie, vertraging wet goed verhuurderschap, wijkgericht werken, uitvoering ICT-projecten
 - Apeldoorn: Openbare ruimte, cultuur, stedelijke en ruimtelijke ontwikkeling

- Amersfoort: Openbare ruimte, gemeentelijk vastgoed, maatschappelijke opvang, arbeidsmarkt
- Eindhoven: Openbare ruimte, onderwijshuisvesting, maatschappelijke opvang
- Zaanstad: Grondzaken en openbare ruimte
- Bovenstaande inzichten tonen aan dat vertragingen niet bij alle gemeenten uniform over alle beleidsvelden voorkomen, maar zich vooral concentreren in het fysieke domein. Voor deze gemeenten geldt dus dat hier een belangrijke uitdaging ligt: deze beleidsvelden zijn vaak sterk afhankelijk van externe factoren zoals wet- en regelgeving, marktpartijen en beschikbare capaciteit. Met beschikbare capaciteit wordt zowel de kwantiteit als kwaliteit van de inzet bedoeld. Het gaat niet alleen om het aantal beschikbare medewerkers, maar ook om de juiste expertise en vaardigheden die nodig zijn om complexe projecten effectief uit te voeren.
- Bij deze vergelijking dient wel de kanttekening gemaakt te worden dat elke gemeente in een eigen regio en context werkt, waardoor ook logischerwijs bepaalde verschillen optreden. Haarlemmermeer is wél uniek ten opzichte van deze andere gemeenten door de aanwezigheid van Schiphol. Dit is een aanvullende beperkende factor in de realisatie van ruimtelijke projecten door de aanvullende regelgeving en andere beperkingen waar rekening mee gehouden moet worden. Op deze en andere potentiële belemmerende factoren in de uitvoeringskracht van Haarlemmermeer gaan we verder in de volgende paragraaf.
- Wat opvalt is dat bij alle bestudeerde gemeenten capaciteitsgebrek en afhankelijkheid van externe factoren genoemd worden als belangrijkste oorzaken van het vertraagd uitvoeren van beleid. Of dit ook voor Haarlemmermeer geldt, volgt later in dit hoofdstuk.

4.2 De belangrijkste belemmerende factoren in de uitvoeringskracht van Haarlemmermeer

Onze constatering is dat er in Haarlemmermeer sprake is van een grote uitvoeringskracht. Niettemin is er ook een aantal beleidsvelden waarop vertraging voorkomt hetgeen veroorzaakt wordt door onderliggende patronen.

Wij zien drie belemmerende factoren in de balans tussen beleidsopgaven enerzijds en uitvoeringskracht van de gemeente anderzijds. Hieronder gaan wij in op deze drie belemmerende factoren. Aanvullend onderscheiden wij ook nog een aantal andere elementen met impact op de uitvoeringskracht. Het onderzoek laat zien dat deze elementen een beperktere invloed hebben.

1. Beperkt vitaal samenspel raad-college-organisatie oorzaak disbalans

- Wij constateren dat het huidige samenspel tussen raad, college en organisatie een belangrijke oorzaak is van de huidige disbalans tussen opgaven en ambities en de daarvoor beschikbare uitvoeringskracht.
- Wij constateren dat er in Haarlemmermeer sprake is van een 'duizend bloemen bloeien' cultuur. Dit verwijst naar een werkwijze of mentaliteit waarbij veel verschillende initiatieven, ideeën of projecten naast elkaar kunnen bestaan en zich vrij kunnen ontwikkelen. Uit gesprekken met het gemeentebestuur blijkt namelijk dat de gemeenteraad zeer ambitieus is en het liefst alle initiatieven zou oppakken. Het college is hierin bovendien zeer loyaal aan de raad. Het college voert snel uit wat de raad wil. De raad wordt bovendien weinig aan de voorkant betrokken en de raad wordt relatief weinig scenario's voorgelegd.

Met als gevolg dat er weinig discussie plaatsvindt tussen raad en college over het stellen van prioriteiten. De discussies die gevoerd worden en de afspraken die gemaakt worden, worden snel vergeten als een volgende ambitie of initiatief zich aandient.

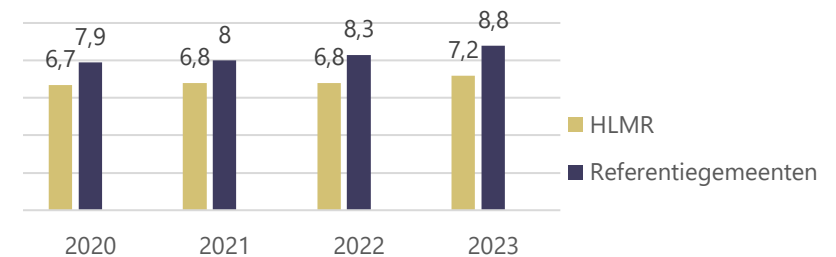
- Er wordt mede hierdoor onvoldoende scherp keuzes gemaakt wat wel én bewust niet wordt gedaan. Ook de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van politieke wensen wordt te weinig kritisch getoetst. Met daarbij als bijkomend risico dat er te ambitieus wordt gepland én begroot, met (gevoelde) vertraging als logisch gevolg. Er wordt onvoldoende samen met de raad opgetrokken om aan de voorkant tot realistische en effectieve keuzes te komen.
- Uit gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt dat het niet maken van scherpe keuzes de ambtelijke organisatie vervolgens in een lastige positie brengt, des te meer omdat ook directie en college met elkaar zoekende zijn om tot scherpere prioriteitstelling met elkaar te komen en vast te houden. Ook de ambtelijke organisatie is van zichzelf namelijk zeer ambitieus en gedreven om bepaalde doelen te realiseren. Dit veroorzaakt soms interne druk om op meerdere fronten tegelijk te presteren, wat de werkdruk verhoogt, het risico op fouten vergroot en leidt tot versnippering van middelen en capaciteit.
- Tegelijkertijd is er wel noodzaak om te prioriteren en keuzes te maken vanwege de hoge werkdruk en ervaren capaciteitskrapte door de personeelsschaarste. Hoewel er capaciteit is bijgekomen als gevolg van de impuls door de gemeenteraad, blijft sprake van een 'minimale' variant die vraagt om scherpe prioriteitsstelling. Wij constateren dat dit in de huidige

situatie te weinig gebeurt, met als gevolg dat er een disbalans blijft bestaan in opgaven, ambities en uitvoeringskracht. Over de capaciteit volgt meer hierna.

2. Ervaren en feitelijke krapte in organisatie belemmert uitvoering

- Wij constateren dat een belangrijke verklarende factor van het vertraagd uitvoeren van beleid een krapte in capaciteit is. Deze krapte is zowel kwantitatief als kwalitatief van aard. Kwantitatief verwijst naar de omvang van de organisatie: er zijn simpelweg te weinig medewerkers beschikbaar om de ambitieuze beleidsdoelen van Haarlemmermeer tijdig te realiseren. Kwalitatief gaat het om het ontbreken van de juiste specialismen en expertise binnen de organisatie, wat met name een probleem is bij complexe beleidsvelden zoals ruimtelijke ontwikkeling en mobiliteit.
- Dat de capaciteit van de organisatie onder druk staat blijkt ook uit eerder uitgevoerd onderzoek van Berenschot in 2022. Hun analyse laat zien dat Haarlemmermeer een aanmerkelijk kleinere organisatie heeft dan andere gemeenten van soortgelijke omvang.
- Hierbij speelt mee dat Haarlemmermeer van origine is ingericht als regiegemeente. Berenschot constateerde in 2022 inderdaad dat de mate van uitbesteding hoger ligt in Haarlemmermeer dan in gemeenten van vergelijkbare omvang. Berenschot constateert echter dat het al 'piept en kraakt' in de huidige situatie, zelfs met de groeiambitie niet meegenomen. Onderstaande vergelijking met 100.000+ gemeenten uit het A&O fonds laat zien dat er nog steeds sprake is van een krappe bezetting.

Bezetting (FTE) per 1.000 inwoners



- Deze krapte in capaciteit is onderkend door de raad. Daartoe is besloten om trapsgewijs met de volgende bedragen de omvang van de gemeentelijke formatie op te bouwen:
 - 2023: 5 MLN
 - 2024: 7,5 MLN
 - 2025: 10 MLN
- Hierbij werd overigens door de raad wel voor de 'minimum' variant gekozen die werd geschetst door Berenschot. Uit recent onderzoek van Berenschot blijkt dat de gelden volledig zijn ingezet, maar de capaciteitsbehoefte niet volledig is ingevuld.
- Ook kwalitatief is sprake van capaciteitskrapte. Hiermee wordt het ontbreken van de juiste specialismen en expertise bedoeld binnen de organisatie. Het wordt lastig gevonden met de arbeidsmarktpositie van Haarlemmermeer met veel grotere gemeenten in de regio om verschillende specialistische functies te werven (bijvoorbeeld juridische en planologische functies). Dit remt de beleidsontwikkeling en -uitvoering. Hierbij speelt de krapte op de arbeidsmarkt op dit soort specifieke functies ook een belangrijke rol.
- Haarlemmermeer kent een relatief hoog percentage van jaarlijkse uitstroom van medewerkers die de organisatie verlaten. Uit gesprekken komt het beeld naar voren dat oorzaken hiervoor gezocht moeten worden in de

arbeidsmarktpositie van Haarlemmermeer, waarbij medewerkers bijvoorbeeld kiezen voor grotere steden, provincie of bedrijfsleven. Ook de werkdruk op ‘achterblijvende’ mensen, als gevolg van personele krapte, uitstroom en inhuur (waarbij kennis snel in en uit de organisatie stroomt), wordt als oorzaak voor uitstroom gezien.

Gemeente	Externe inhuur als % loonsom en kosten externen (2023)
Eindhoven	16.3%
Haarlemmermeer	17,6%
Amersfoort	20,4%
Almere	20,7%
Zaandam	22,3%
Apeldoorn	25,6%

- Bovenstaande tabel laat een vergelijking zien tussen verschillende gemeenten, waarbij het aandeel externe inhuur als percentage van de loonsom en de kosten van externen worden weergegeven. Hoewel Haarlemmermeer in vergelijking met andere gemeenten een relatief laag aandeel externe inhuur kent (een na laagste in vergelijking met de andere 5 gemeenten), blijft in onze ervaring het gebruik van externen op structurele taken een risico. Dit kan gevolgen hebben voor het behoud van kennis binnen de organisatie en voor de continuïteit van de taakuitvoering.

3. Externe ontwikkelingen én afhankelijkheden remmen uitvoering

- Voorgaande elementen zoomden primair in op belemmerende factoren die binnen de invloedssfeer van de gemeente zelf liggen ten aanzien van de uitvoeringskracht. Tegelijkertijd is de uitvoeringskracht van de gemeente ook in grote mate afhankelijk van externe (landelijke en regionale) ontwikkelingen én afhankelijkheden waar de gemeente en ambtelijke organisatie weinig tot geen invloed op heeft.
- In de uitvoering van beleid is de gemeente Haarlemmermeer afhankelijk van externe partijen. Dit geldt ook voor de uitvoering van bijvoorbeeld projecten in het fysieke domein. Er is een grote afhankelijkheid van ontwikkelaars, netbeheerders, mede- overheden, woningcorporaties en andere externe partijen, die in belangrijke mate bepalen in hoeverre de gemeente voortgang kan boeken bij het realiseren van maatschappelijke doelen. Deze uitvoerende en samenwerkingspartijen ervaren – net als de gemeente – krapte op de arbeidsmarkt, waardoor ook zij minder slagkracht hebben dan in een gewenste situatie. Ook de samenwerkingspartners beconcurreren elkaar op personeel.
- De complexiteit in de afhankelijkheid van samenwerkingspartners komt ook doordat alle eerdergenoemde samenwerkingspartners logischerwijs eigenbelang hebben, die op gespannen voet kan staan met het belang van de gemeente. Om hieruit te komen, vraagt om veel afstemming én leidt daarmee tot langere doorlooptijden in de uitvoering van beleid.
- Bovendien hebben de gemeente en al deze andere partijen te maken met steeds strengere én op gespannen voet met elkaar staande wet- en regelgeving en (landelijke) afspraken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan gezondheids- en milieunormen die op gespannen voet staan met afspraken in het kader van woningbouw en de hiermee samenhangende druk vanuit het Rijk. Ook de AGV- procedures en wet- en regelgeving die voortvloeien uit aanwezigheid van Schiphol zijn van invloed.

- Wat de gemeente ook remt in de uitvoering van beleid is het uitstellen van wetgeving door het Rijk. Een voorbeeld hiervan is de wetgeving op beschermd wonen en maatschappelijke opvang. De gemeente bereidt zich hier al geruime tijd op voor en heeft stappen ondernomen om vooruit te lopen op de implementatie. Echter, de uitvoering van het beleid volgens de gemaakte afspraken blijft afhankelijk van het moment waarop de wet daadwerkelijk in werking treedt.
- Wat ten slotte ook fungeert als belemmerende factor in de uitvoeringskracht is de toenemende juridificering van de maatschappij. De gemeente heeft steeds meer te maken met bezwaarschriften, beroepszaken en in zijn algemeenheid 'mondigere' inwoners die de snelheid van de uitvoering van de gemeente remmen. Uit gesprekken kan worden opgemaakt dat inwoners vaak ook te laat in het proces worden betrokken.

Zoals eerder benoemd schetsen we hieronder nog een aantal bevindingen op de andere elementen vanuit ons analysemodel 'De Vitale Gemeente'. Ook deze elementen blijven aandachtspunten in de uitvoering:

a. Actiegerichte organisatie, met risico op 'waan van de dag'

- Uit gesprekken blijkt dat de ambtelijke organisatie in hoge mate ambitieus en actiegericht is. De organisatie is dan ook relatief sterk in complexe dossiers zo goed en snel mogelijk van A naar Z te brengen. Tegelijkertijd is de organisatie minder goed in het strategisch bepalen of de organisatie 'het goede doet' en hier ook consequent naar te handelen. De visie op lange termijn wordt gedefinieerd – bijvoorbeeld in de Omgevingsvisie – maar vervolgens worden hier onvoldoende conclusies aan verbonden zoals wat nodig is om dit te bereiken en wat dit van de gemeente en organisatie vraagt. In de organisatiecultuur is dan ook sprake van een sterk risico op het leven in de waan van de dag. Dit versterkt naar onze mening de complexiteit die we eerder schetsten in het samenspel tussen opgaven en ambities enerzijds en beschikbare uitvoeringskracht anderzijds. Dit vraagt namelijk om reflectie en prioritering, terwijl dit in een actiegerichte organisatie vaak niet per se vanzelfsprekend is.

b. Behouden vitale maatschappelijke verbinding aandachtspunt

- Ondanks de relatieve omvang van de organisatie blijkt uit gesprekken dat Haarlemmermeer goed meekomt in de regio. Wél kan de gemeente nog bepalender en zichtbaarder zijn op regionaal en landelijk niveau. Er is sprake van een goede buurverbinding met de 11 buurgemeenten in relatie tot het realiseren van gezamenlijke opgaven. In dit onderzoek is hier verder niet nader naar gekeken.
- Aandachtspunt gegeven het profiel van de gemeente is dat Haarlemmermeer veel en verschillende 'soorten' kernen heeft, in vergelijking met gemeenten

met vergelijkbare omvang. Dit vraagt van de organisatie om verschillende benaderingswijzen van de maatschappij. Het college geeft aan dat zij participatie belangrijk vindt. Tegelijkertijd wordt in gesprekken met ambtenaren aangegeven dat in de praktijk blijkt dat inwoners te laat worden betrokken en al voor voldongen feiten worden gesteld. Daarbij wordt aangegeven dat inwoners het hier echter vaak niet bij laten zitten en de gemeente heeft dan ook steeds meer te maken met 'mondige' inwoners en een juridificering van de maatschappij. Het samenspel tussen gemeente en samenleving valt dus nog aan kracht te winnen.

c. Bedrijfsvoering zet in op ontwikkeling

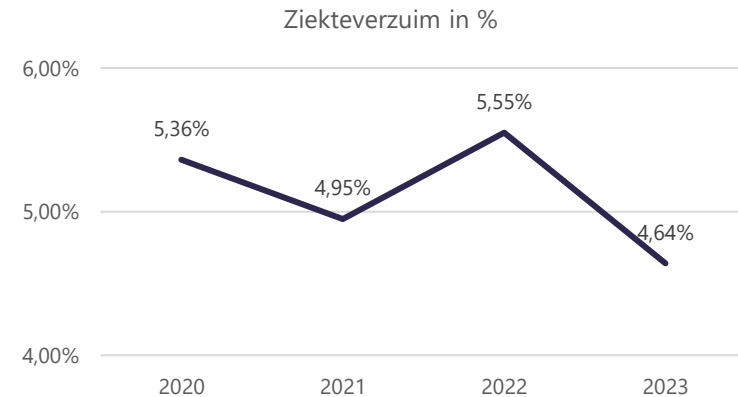
- Onze bevinding is dat de organisatie-inrichting an sich niet als een belemmerende factor wordt ervaren. Wél is de werking ervan een aandachtspunt. Berenschot constateerde dat er sprake is van een zekere mate van rolonduidelijkheid in de leidinggevende lagen en een hoge werklast voor deze leidinggevendenden.
- Ook de integraliteit in de taakuitvoering is een aandachtspunt. Wij constateren dat er in de beleidsvorming niet altijd rekening wordt gehouden met de haalbaarheid of risico's en randvoorwaarden in de uitvoering. Dit heeft logischerwijs zijn impact op de uitvoerbaarheid én snelheid van uitvoering.
- Daarnaast werkt de organisatie in hoge mate project- en programmagericht. Met als gevolg dat er geregeld spanningen ontstaan tussen de capaciteitsbehoeften vanuit de lijn en de diverse programma's. Dit wordt in Haarlemmermeer geformaliseerd door het werken met interne verrekeningen, wat de wendbaarheid in de taakuitvoering niet altijd ten goede komt.
- Binnen Haarlemmermeer is sprake van een centraal projectenbureau onder cluster Projecten. Dit centrale projectbureau werkt voor de vernieuwing van de buitenruimte. Gezien de beperkte capaciteit van en de interne concurrentie – projectmanagers en projectondersteuners zijn schaars – is er de noodzaak om

afwegingen en keuzes te maken. Hierbij kunnen ook spanningen ontstaan tussen de ambities van de verschillende onderdelen van de organisatie.

- De bedrijfsvoering van Haarlemmermeer is an sich in onze optiek geen belemmerende factor in de realisatiekracht. Wel is het essentieel om voortdurend door te ontwikkelen, met een focus op verdere automatisering van werkprocessen en de backoffice.

d. Vitaal werkgeverschap hoog op de agenda

- Haarlemmermeer zet in op het bieden van vitaal werkgeverschap. Het college geeft aan dat er wordt ingezet op het binden en boeien van nieuw en huidig personeel. Het doel is om veel doorgroeimogelijkheden te stimuleren binnen de organisatie en actief in te zetten op (interne) opleidingen, coaching en begeleiding van de medewerkers. Er is een talentenpool waarin jong talent zich kan ontplooien. Wat de ervaring is van ambtenaren met vitaal werkgeverschap hebben we niet onderzocht.
- Tegelijkertijd tonen positieve uitkomsten van het meest recente medewerkerstevredenheidsonderzoek aan dat er sprake is van goed werkgeverschap van Haarlemmermeer. Er is sprake van hoge motivatie binnen de organisatie, hoge mate van verbondenheid en autonomie. Ook is er sprake van trots op de organisatie. Wél wordt er een hoge werkdruk ervaren door medewerkers maar is er ondanks dat sprake van een relatief laag verzuim - zie hiervoor de tabel voor ziekteverzuim Haarlemmermeer. Deze ligt gemiddeld in gemeentelijke organisaties landelijk op 6,3%. Het verzuim in Haarlemmermeer is dus lager dan het landelijk gemiddelde.



4.3 De informatievoorziening van college richting raad

De informatievoorziening van het college aan de raad bij vertraagd beleid staat ter discussie: hoewel de gemeenteraad van Haarlemmermeer veel (schriftelijke) informatie ontvangt, sluit deze niet altijd aan op de verwachtingen en behoeften van raadsleden, waardoor verbetering noodzakelijk is.

- Wij constateren dat vanuit college en de ambtelijke organisatie het beeld bestaat dat de raad veel inzicht wordt geboden in hoe het staat met de voortgang in de uitvoering van beleid. Er worden voor de majeure beleidsvelden jaarlijkse voortgangsrapportages gedeeld. Dit geldt ook voor grote ruimtelijke projecten. Ook worden er geregeld informatieve bijeenkomsten georganiseerd om de raadsleden bij te praten.
- Tegelijkertijd blijkt uit gesprekken met raadsleden dat de raad mogelijk zelfs overvoerd wordt met informatie. Ook worden de doelen in de beleidsstukken geregeld weinig SMART gemaakt en gekoppeld aan een concrete planning. Hierdoor is het moeilijk voor raadsleden om in kaart te brengen in hoeverre er sprake is van vertraging.
- Op basis van onze analyse stellen wij dat een belangrijk aandachtspunt is dat de kwaliteit en wijze van informatievoorziening op onderdelen sterker kan. Bijvoorbeeld door te werken met een stoplichtmodel om de beleidsvoortgang te kunnen monitoren. Ook blijkt de taal in de documenten voor raadsleden niet altijd toegankelijk. Hoewel dit soms onvermijdelijk is vanwege de complexiteit of het vakjargon van de dossiers, moet het streven naar begrijpelijkheid een constante prioriteit zijn.
- Opmerkelijk is dat onvrede van raadsleden over de kwaliteit en kwantiteit van de stukken zelden leidt tot structurele verbeteringen in de

informatievoorziening. Dit is opmerkelijk omdat binnen de gemeente Haarlemmermeer de methode Duisenberg wordt gebruikt door de gemeenteraad om de controlerende rol beter uit te kunnen voeren. Wij constateren dat dit de gemeenteraad kan helpen om beter in positie te komen ten aanzien van het monitoren van de beleidsrealisatie. Tegelijkertijd wordt de Duisenberg-methode in Haarlemmermeer ook via extern onderzoek ingevuld, met als nadeel dat de belasting op de ambtenaren groot is omdat zij veel informatie moeten aanleveren en met de onderzoekers in gesprek gaan.

- Uit gesprekken blijkt dat een structurele verbetering in de informatievoorziening uitblijft, omdat raadsleden vaak niet precies weten hoe zij het college hierop kunnen aanspreken of aarzelen om stukken terug te sturen. De beschikbare instrumenten om bij te sturen of het college tot actie te bewegen, zijn niet altijd duidelijk. Zo kan de raad het college bijvoorbeeld via een motie oproepen om informatievoorziening te verbeteren of specifieke aanpassingen door te voeren. Daarnaast kunnen raadsleden het college ter verantwoording roepen door middel van een interpellatiedebat.



Bijlagen

Bijlage A: onze onderzoeksaanpak

De onderstaande aanpak is gevolgd in het kader van dit onderzoek:

Stap 1: Opgaven en ambities in beeld middels documentstudie

- Het onderzoek is gestart met een documentstudie van kerndocumenten die inzicht bieden in opgaven en ambities (beleidsdoelen) van Haarlemmermeer in deze bestuursperiode. Hiervoor zijn bijvoorbeeld de begroting, recente jaarrekeningen, coalitieakkoord, voortgangsrapportages en andere relevante stukken bestudeerd die inzicht bieden in de opgaven en ambities van de gemeente en de context waarin de gemeente opereert.

Stap 2: Inventariserende vragenlijst

- Als volgende stap is een inventariserende vragenlijst uitgezet bij de clusters van de ambtelijke organisatie. Doel van de vragenlijst was om in kaart te brengen in hoeverre er per cluster sprake is van beleid dat niet, gedeeltelijk of met vertraging wordt uitgevoerd. Ook is in de vragenlijst ingezoomd op potentiële oorzaken voor de mogelijk beperkte uitvoeringskracht.

Stap 3: Interviews sleutelfiguren

- In deze stap zijn interviews gevoerd met als doel een scherper beeld te krijgen bij de opgaven en ambities van Haarlemmermeer enerzijds en de uitvoeringskracht anderzijds. Ook is ingezoomd op de verklarende en belemmerende factoren achter het niet of vertraagd uitvoeren van beleid bij de gemeente. Daarnaast zijn beelden opgehaald bij de informatievoorziening van het college aan de gemeenteraad.
- Er is gesproken met:
 - College van B&W (groepsgesprek)
 - Gemeentesecretaris

- Directieleden ambtelijke organisatie (individueel)
- Concerncontroller
- Vertegenwoordiging gemeenteraad (groepsgesprek)

Stap 4: Casusselectie ter verdieping

- Om de algehele beelden uit de eerste stappen te verrijken, toetsen en verder te 'kleuren' is als volgende stap casuïstiek onderzocht. Hiervoor is op basis van een groslijst samen met de rekenkamer, op basis van onze analyse, een selectie gemaakt van drie casussen.

Stap 5: Verdiepende documentstudie casuïstiek en vergelijking soortgelijke gemeenten

- Op basis van de casusselectie is verder ingezoomd op de betreffende beleidsstukken en het achterhalen/toetsen van verklarende factoren. Deze casussen zijn de volgende:
 - Versnelling woningbouw
 - Woonwagenbeleid
 - Onderwijshuisvesting
- Hiertoe is in eerste instantie een aanvullende verdiepende documentstudie uitgevoerd van de relevante beleidsstukken, voortgangsrapportages en andere documentatie bij de betreffende casuïstiek.
- Ook is deze stap benut om in kaart te brengen in hoeverre Haarlemmermeer zich verhoudt tot andere soortgelijke gemeenten. Hiervoor zijn P&C documenten en inhoudelijke voortgangsrapportages bestudeerd van drie gemeenten met vergelijkbare omvang.

Stap 6: Verdiepende gesprekken casuïstiek

- De casuïstiek is gereconstrueerd (naast de documentenanalyse) middels een aantal verdiepende gesprekken. Er is in deze gesprekken ingezoomd op de achterliggende oorzaken in de uitvoeringskracht, die geleid hebben tot vertraging in de uitvoering. Ook is nader ingegaan op de wisselwerking tussen college en raad en de (maatschappelijke) consequenties van vertraging/ niet uitvoering van beleid.
- Per casus is gesproken met:
 - Verantwoordelijk portefeuillehouder
 - Verantwoordelijk directeur
 - Direct verantwoordelijk manager
 - Betrokken medewerkers (groepsgesprek)
- Ook is aanvullend één sessie met vertegenwoordigers van de raad georganiseerd om over de casuïstiek, de informatievoorziening richting de raad en maatschappelijke impact te spreken.

Stap 7: Analyse en uitwerking concept nota van bevindingen en bestuurlijke nota

- Alle input uit voorgaande stappen is zorgvuldig gebundeld en uitgewerkt in een concept nota van bevindingen. Deze nota is besproken met een vertegenwoordiging van de rekenkamer. Na bijstelling zijn deze voorgelegd voor ambtelijk wederhoor ter toetsing op feitelijke onjuistheden en/of onvolledigheden.

Bijlage B: bestudeerde documenten

Categorieën	Documenten
Algemene beleidsdocumenten Haarlemmermeer	Beleidsdocumenten Haarlemmermeer die inzicht bieden in de opgaven en ambities van de gemeente en de context waarin de gemeente opereert. Denk hierbij aan algemene beleidskaders, coalitieakkoord 2022- 2026, collegebesluiten of rapportages van informatieve raadsbijeenkomsten gerelateerd aan beleidsuitvoering.
Algemene voortgangsrapportages over beleidsinitiatieven	Kerndocumenten waarin opvolging wordt gegeven aan beleidsinitiatieven en beleidskaders. Denk hierbij aan voortgangsrapportages, periodieke monitordocumenten en informatiebrieven maar ook ambtelijke en bestuurlijke rapportages zoals het directiewerkplan.
Financiële rapportages van Haarlemmermeer	Algemene financiële documenten die onderdeel zijn van de P&C- cyclus met name jaarrekeningen, begroting en periodieke rapportages die inzicht geven in de budgetoverhevelingen en geplande investeringen.
Recente onderzoeken	Recente onderzoeken van Berenschot naar toekomstbestendigheid van de organisatie en aantrekkelijk werkgeverschap van de Haarlemmermeer.
Kerndocumenten behorende bij casuïstiek	In het onderzoek ingezoomd verschillende casussen waarbij documentatie hierover is gebruikt. Denk hierbij aan kerndocumenten behorende bij specifieke casus als beleidsvoorstel – kader, voortgang en monitor.

& Van de Laar. Organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Resultaatgericht, betrokken en met energie. Zo maken wij impact op maatschappelijke opgaven en bestuurlijke ambities. Zo brengen wij beweging in organisaties. Zo dragen wij bij aan een weerbare en wendbare publieke sector. Wij helpen bij het ontwikkelen van organisaties en organisatieonderdelen. Door het ontwerpen van passende organisatiestructuren en sturingsconcepten. En door het versterken van leiderschap en het werken aan gewenst gedrag. Wij helpen bij het verkennen van toekomstscenario's voor publieke organisaties. En begeleiden de processen om deze organisaties te vitaliseren en om samenwerking of fusie tot stand te brengen. Wij doen kwalitatief en kwantitatief onderzoek naar de effecten van beleid en naar de sterke en verbeterpunten in organisaties en samenwerkingsverbanden.

In onze analyses zijn we scherp. In onze advisering bieden we concreet handelingsperspectief voor ontwikkeling. Wij kijken waar gewenst ook met een juridische, financiële en/of personele blik naar uw organisatie- en samenwerkingsvraagstukken. Onze passie om direct maatschappelijk impact te maken zetten wij in binnen het sociaal domein. Onder andere door het 'vertalen' van de Hervormingsagenda Jeugd. Ook helpen wij bij de realisatie van de transities op het gebied van klimaat en energie. Het is een greep uit de vraagstukken waarop onze ervaren adviseurs én jonge talenten graag hun hersens kraken én waarvoor zij met passie hun handen uit de mouwen steken. Het zijn thema's waarop wij via onze &VDL Academy graag onze kennis delen. Staat uw vraagstuk er niet tussen? Wij laten ons graag uitdagen op andere thema's in het publieke domein!

Onderzoek & Advies | Procesbegeleiding & Realisatie | Interim | &VDL Academy
& Van de Laar is in vriendschap verbonden met GNGMKRS, ons label voor Interim-bemiddeling, Executive search & Werving en selectie.

& Van de Laar B.V.

Emmasingel 29-11 info@en-vdl.nl
5611 AZ Eindhoven en-vandelaar.nl
085 - 747 06 18

& Van de Laar B.V. is lid van de Raad van Organisatieadviesbureaus.