Uitvoeringskracht

Rekenkamernota

rekenkamer
Haarlemmermeer

Colofon

Tekst, vormgeving
rekenkamer Haarlemmermeer
Postbus 250
2130 AG Hoofddorp
Telefoon 023 567 6015
E-mail rekenkamer@haarlemmermeer.nl
Internet www.haarlemmermeer.nl/rekenkamer

Fotografie
Jur Engelchor

mei 2025

Inhoudsopgave

1. Inleiding

De rekenkamer van Haarlemmermeer heeft een onderzoek gedaan naar de uitvoeringskracht van de gemeente Haarlemmermeer. Het doel was te achterhalen of in Haarlemmermeer sprake is van belemmeringen in de uitvoeringskracht en zo ja, wat de oorzaken zijn voor het niet of vertraagd uitvoeren van beleid door het college van B&W.

Als beleid niet of met vertraging wordt uitgevoerd, kan dat verschillende gevolgen hebben. Voorbeelden zijn:

- Maatschappelijke gevolgen: Voorzieningen of publieke diensten zoals scholen en gezondheidszorg, kunnen later beschikbaar komen, wat de levenskwaliteit van inwoners negatief beïnvloedt.
- Gevolgen voor de gemeente en de lokale democratie: Inwoners kunnen ontevreden raken over de gemeentelijke dienstverlening en het vertrouwen in de overheid verliezen.
- Economische gevolgen: Vertragingen leiden in tijden van inflatie tot hogere kosten voor projecten en het mislopen van economische kansen, zoals werkgelegenheid en investeringen.
- Gevolgen voor de leefomgeving: Uitgestelde milieuprojecten kunnen leiden tot aanhoudende of verergerde milieuproblemen, zoals vervuiling en verlies van biodiversiteit.

De hoofdvraag van het onderzoek luidde:
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?

Het onderzoek is uitgevoerd door bureau &Vandelaar. De resultaten zijn gebaseerd op een verkennende documentstudie, een inventariserende vragenlijst onder alle clusters van de ambtelijke organisatie, gesprekken binnen de ambtelijke organisatie, het college en de raad, een verdiepende documentstudie en verdiepende gesprekken rond drie casussen. De resultaten zijn vastgelegd in een feitenrapport, dat als bijlage aan deze rekenkamernota is toegevoegd. In deze rekenkamernota bespreken we eerst de conclusies, waaronder de zes belangrijkste verklaringen voor vertragingen in de uitvoeringskracht. Daarna doet de rekenkamer aanbevelingen aan het college. Deze zijn erop gericht om concrete handvatten te bieden om effectief te sturen op een tijdige uitvoering van beleid.

2. Conclusies

Op basis van de resultaten trekt de rekenkamer twee conclusies. Deze zetten we hieronder uiteen.

Conclusie 1: Vertragingen in uitvoering van beleid ontstaan door zes factoren

Het onderzoek laat zien dat Haarlemmermeer een gemeente is met grote uitvoeringskracht. Een groot deel van het gemeentelijk beleid wordt volgens de vastgestelde afspraken en doorlooptijden uitgevoerd. Budgetten die bestemd zijn voor bepaald beleid worden in Haarlemmermeer grotendeels ingezet. Het totaal aan budgetten dat doorgeschoven wordt naar een volgend jaar omdat het beleid niet (helemaal) is uitgevoerd, vormt een klein deel van de totale lasten van de gemeente (in 2022 en 2023 circa € 3,9 mln op een totaal van € 550 miljoen). Als de gemeente budgetten doorschuift naar een volgend jaar dan heeft dit volgens de gemeente veelal te maken met vertragingen in de uitvoering.

Ook de realisatiegraad van investeringen laat zien dat er op sommige beleidsterreinen sprake is van vertragingen. De investeringsgraad lag op 76% in 2023[1]. Dit betekent concreet dat een belangrijk deel van de middelen voor investeringen, namelijk bijna 25% in 2023, niet is besteed. Dat laat zien dat de uitvoeringskracht van de gemeente Haarlemmermeer niet optimaal is.

Vertragingen in de uitvoering komen het meeste voor op de beleidsvelden mobiliteit, wonen, ruimtelijke ontwikkeling en het sociaal domein. Uit het onderzoek komen zijn zes belangrijke verklaringen voor deze vertragingen naar voren, die deels binnen de invloedssfeer van de gemeente liggen.

Verklaring 1 – Raad en college willen meer dan de organisatie aankan
Haarlemmermeer heeft een gemeenteraad en een college die veel plannen willen verwezenlijken. De raad en het college hebben de neiging om meer plannen en beleid vast te stellen dan de organisatie aan kan. De samenspraak beperkt zich veelal tot het doorlopen van formele procedures om tot besluitvorming en uitvoering van plannen te komen. De raad wordt sporadisch bij de start van de beleidsvorming betrokken, krijgt ook weinig alternatieve opties om beleidsdoelen te halen voorgelegd en heeft beperkt inzicht in uitvoeringsgevolgen van beleid. De veelheid aan plannen maakt dat de raad in de regel niet lang bij onderwerpen stilstaat. Raad en college stellen weinig prioriteiten en er zijn weinig momenten van reflectie en bezinning. De vraag *doen we het goede en hoe draagt wat we doen bij aan wat we willen bereiken in de samenleving van Haarlemmermeer?* blijft daardoor liggen.

Uit gesprekken met de ambtelijke organisatie blijkt dat het *niet* maken van scherpe keuzes door de raad en het college, de ambtelijke organisatie in een lastige positie brengt. De organisatie is van zichzelf ook ambitieus en gedreven om plannen te realiseren. Er is sprake van ‘planningsoptimisme’, wat betekent dat de gemeente optimistisch plant hoeveel tijd of middelen nodig zijn voor een taak of project. De veelheid aan plannen legt een hoge druk op de organisatie en leidt tot versnippering van aandacht, capaciteit en geld. Dit leidt soms tot interne druk om op meerdere fronten tegelijk te presteren, wat bijdraagt aan de werkdruk. Uit een recent medewerkerstevredenheidsonderzoek blijkt dat medewerkers de werkdruk als hoog ervaren. De cultuur van de ambtelijke organisatie maakt het moeilijk om prioriteiten te stellen. Dit bemoeilijkt tegenspraak binnen de ambtelijke organisatie en ten opzichte van het gemeentebestuur.

Kortom, vertraging ontstaat doordat raad en college meer plannen tegelijk willen uitvoeren dan de organisatie aankan en cultuur en werkwijze niet gericht zijn op het stellen van prioriteiten.

[1] In 2022 was de realisatiegraad 65% en in 2021 70%.

Verklaring 2 - De gemeente heeft te weinig mensen voor plannen
De gemeente Haarlemmermeer wil een regiegemeente zijn. Een regiegemeente is een gemeente die niet alle taken zelf uitvoert, maar zich richt op het het aansturen van organisaties die werk voor de gemeente uitvoeren. Beleid en uitvoering zijn veelal gescheiden. Haarlemmermeer heeft door deze politieke keuze een relatief kleine formatie ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. Na een onderzoek van Berenschot in 2022 heeft de raad geld beschikbaar gesteld voor uitbreiding van de formatie. Daarbij is gekozen voor een zogenaamde 'minimumvariant': de uitbreiding beperkt zich tot de formatie die minimaal nodig is om de uitdagingen het hoofd te bieden. De raad heeft dus 'krap begroot'.

Naast deze minimale formatie heeft de gemeente door de krapte op de arbeidsmarkt moeite om met name meer specialistische vacatures in te vullen. Haarlemmermeer huurt in vergelijking met andere gemeenten ook weinig personeel in om tijdelijk openstaande vacatures te vervullen. Het college ziet deze krapte op de arbeidsmarkt ook, erkent de noodzaak om personeel te behouden en zet hierom in op het binden en boeien van nieuw en huidig personeel. De gemeente beoogt doorgroeimogelijkheden binnen de organisatie te stimuleren door het bieden van (interne) opleidingen, coaching en begeleiding van medewerkers. Dit lost het probleem nog niet volledig op.

Kortom, vertraging ontstaat ook door een tekort aan mensen binnen de gemeente door een krappe formatie en openstaande vacatures.

Verklaring 3 - Externe partijen maken minder waar dan de gemeente verwacht
De gemeente is voor het realiseren van beleid en plannen afhankelijk van de inspanning van externe partners, zoals andere overheden en andere (semi)publieke en van private organisaties, zoals netbeheerders. Die kunnen niet altijd waarmaken wat ze beloven of wat de gemeente graag zou zien, onder meer door krapte op de arbeidsmarkt. Ook deze partners lopen veelal tegen de grenzen van hun capaciteit aan en dit kan ertoe leiden dat de gemeente bij projecten uit de planning gaat lopen.

Kortom, vertraging ontstaat ook doordat externe partijen waarvan de gemeente afhankelijk is niet altijd kunnen waarmaken wat de gemeente verwacht of wenst.

Verklaring 4 - De gemeente heeft meer tijd nodig om aan regels te voldoen
De landelijke wet- en regelgeving vormt ook een belemmerende factor in de realisatie van maatschappelijke doelen. Regelgeving is veelal omvangrijk, maar ook complex en/of aan verandering onderhevig. Ook heeft de gemeente door de ligging van Schiphol binnen de gemeentegrenzen meer dan andere gemeenten te maken met specifieke wet- en regelgeving, die van invloed is op de uitvoering van beleidsplannen. Door de complexiteit en voortdurende aanpassing van wetgeving is het voor de gemeente moeilijk in te schatten hoeveel tijd het kost om te voldoen aan deze wetten en regels.

Kortom, vertraging ontstaat ook doordat de gemeente meer tijd kwijt is aan het voldoen aan landelijke wetten en regels.

Verklaring 5 - Belanghebbenden maken vaker bezwaar tegen plannen
Ook de zogenaamde 'juridisering van de samenleving' leidt tot uitdagingen bij de planning en uitvoering van beleid. Het college vindt participatie belangrijk. Tegelijkertijd blijkt uit gesprekken met ambtenaren en ook uit onderzoek van de rekenkamer naar de samenwerking met dorps- en wijkraden dat inwoners en andere belanghebbenden soms vinden dat ze laat of niet worden betrokken bij planvorming. Mondige inwoners en organisaties met andere belangen laten het hier steeds vaker niet bij zitten en starten procedures om plannen van de gemeente aan te vechten.

Kortom, vertraging ontstaat ook doordat belanghebbenden bezwaar maken tegen plannen van de gemeente.

Verklaring 6 – De gemeente krijgt minder geld voor meer taken
Naast bovenstaande verklaringen die uit het onderzoek naar voren komen, wijst de rekenkamer ook op een landelijke trend die van invloed is op de uitvoeringskracht van gemeenten in het algemeen. Gemeenten hebben de laatste jaren nieuwe wettelijke taken opgedragen gekregen van het rijk. Het rijk past de bekostiging niet altijd aan op de extra taken en opgaven[2]. De bekostiging van wettelijke taken beslaat daardoor een steeds groter deel van de begroting. De personele en financiële ruimte voor eigen ambities en plannen van gemeenten neemt vervolgens steeds verder af[3]. De bezuinigingen op het gemeentefonds in 2026 versterken dit effect.

Kortom, vertraging ontstaat ook doordat de gemeente minder middelen heeft voor eigen plannen door rijksbeleid.

Conclusie 2: De raad is niet goed in positie om uitvoering van plannen bij te sturen

Het onderzoek laat zien dat de raad nu niet goed in positie is om in de uitvoering van plannen zo nodig bij te sturen. Dit komt deels door een zwakke informatiepositie van de raad. Deze positie is niet zwak door een een gebrek aan informatie. Het college voorziet de raad in het algemeen ruimschoots actief van informatie over uitvoering van plannen. Het probleem zit meer bij de toegankelijkheid en de relevantie van de informatie die de raad ontvangt. Deze is soms overvloedig, weinig concreet of moeilijk te doorgronden door gebruik van jargon.

De raad zet ook zijn eigen wettelijke instrumenten beperkt in om het college actief naar (betere) informatie te vragen. Mogelijke verklaringen zijn dat raadsleden niet weten welke instrumenten zij tot hun beschikking hebben, dat zij terughoudend zijn in het inzetten van instrumenten omdat ze vertraging willen voorkomen of niet geneigd zijn om tegen het college in te gaan.

[2] https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2019/03/14/advies-beleidsvrijheid-geduid
[3] https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/ravijnjaar-onrechtmatig-volgens-hoogleraar-adviseert-rechtsgang

3. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de aanbevelingen aan het college van B&W. Deze gaan vooraf door enkele aanvullende overwegingen van de rekenkamer bij de twee conclusies uit het vorige hoofdstuk.

Aanvullende overwegingen

De rekenkamer heeft een onderzoek gedaan naar de uitvoeringskracht, de mate waarin de gemeente in staat is het door de raad gewenste beleid binnen de vastgestelde termijnen te realiseren. Centraal stond de vraag wat belangrijke verklaringen van mogelijke vertragingen zijn, en wat de raad en college kunnen doen om vertragingen tegen te gaan of te voorkomen. Onderstaande tabel geeft de verklaringen voor vertragingen in de uitvoering van beleid nogmaals weer met hierbij een inschatting van de rekenkamer

- over de mate van beïnvloedbaarheid van de verklaringen en
- wie er vooral aan zet (kunnen) zijn.

Tabel 1 – Zes verklaringen voor vertragingen in de uitvoeringskracht

	Verklaring	Beïnvloedbaarheid?	Wie aan zet?
1	Raad en college willen meer dan de organisatie aankan.	Volledig beïnvloedbaar	*Raad, college en organisatie*
2	De gemeente heeft te weinig mensen voor plannen.	Grotendeels beïnvloedbaar	*Raad, college en organisatie*
3	Externe partijen maken minder waar dan de gemeente verwacht.	Beperkt beïnvloedbaar[4]	*Raad, college en organisatie*
4	De gemeente heeft meer tijd nodig om aan regels te voldoen.	Beperkt beïnvloedbaar[5]	*Organisatie*
5	Belanghebbenden maken vaker bezwaar tegen plannen.	Redelijk beïnvloedbaar[6]	*College en organisatie*
6	De gemeente krijgt minder geld voor meer taken.	Beperkt beïnvloedbaar[7]	*Raad en college*

Vooral bij de eerste verklaring liggen naar de mening van de rekenkamer kansen voor de gemeente Haarlemmermeer. Beter prioriteren is hierbij de crux. Hierbij gaat het niet zozeer om samen te bepalen wat belangrijk is, maar vooral om samen bepalen wat *niet of minder belangrijk* is. Dit komt terug in de aanbevelingen van de rekenkamer.

De tweede verklaring over de omvang van de vaste formatie van de gemeente is ook te beïnvloeden door de gemeente. De rekenkamer heeft hier geen expliciete aanbeveling op geformuleerd omdat de raad hier nog in 2022 over heeft besloten. De rekenkamer kan zich wel voorstellen dat de raad het debat hierover op enig moment opnieuw wil voeren.

[4] Fundamenteel kunnen raad en college besluiten om bepaalde taken in te besteden in plaats van uit te laten voeren door externe partners. Verder kan de ambtelijke organisatie plannen realistischer maken door meer rekening te houden met het risico van uitstel door externe partijen.
[5] De ambtelijke organisatie kan plannen realistischer maken door meer rekening te houden met het risico van vertraging in verband met het voldoen aan regels.
[6] College en organisatie kunnen een deel van de beroep- en bezwaarprocedures voorkomen door belanghebbenden beter te betrekken bij het maken van beleid en/of beter met hen te communiceren.
[7] College en raad kunnen door (samen met andere gemeenten) te lobbyen bij het Rijk hier wellicht enige invloed op uitoefenen.

De andere vier verklaringen zijn minder eenvoudig te beïnvloeden door de gemeente. Het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie kunnen hiermee wel meer rekening houden bij het maken, prioriteren en bijstellen van plannen. Het kritisch toetsen van plannen op uitvoerbaarheid zowel bij de ambtelijke voorbereiding als in de bestuurlijke besluitvorming is nu niet goed verankerd in besluitvormingsprocessen en de cultuur van de gemeente. Hierop heeft de rekenkamer dan ook een aanbeveling geformuleerd.

De tweede conclusie van dit onderzoek is dat de raad niet goed in positie is om uitvoering van plannen bij te sturen. Dit komt vooral door de kwaliteit van informatie die de raad ontvangt en terughoudendheid bij de raad om raadsinstrumenten in te zetten. Om de kwaliteit van informatie voor de raad te verbeteren, kan het college aansluiten bij de aanbevelingen die de toepassing van de Methode Duisenberg hiervoor geeft. Aanvullend kan het college ervoor kiezen om de zogenaamde 'sturende kracht' van de begroting te versterken. Het college kan overwegen om (delen van) de begroting dynamischer te maken door meer aandacht te besteden aan het bijstellen van verwachtingen gedurende het jaar. Veel organisaties werken met een zogenaamde 'rolling forecast'. Dit is een dynamische begrotingsmethode waarbij organisaties hun financiële prognoses, zoals van grote projecten en programma's, hoogfrequent bijwerken op basis van de meest recente gegevens. In plaats van een statische jaarlijkse begroting, schuift de forecast periodiek op (bijvoorbeeld maandelijks of per kwartaal), zodat er altijd een actueel vooruitzicht is over een vaste periode (bijvoorbeeld de komende 12 of 18 maanden). Deze actuelere informatie over de inzet van middelen kunnen de raad en het college helpen bij het realistisch plannen en het stellen van prioriteiten. Eén van de aanbevelingen gaat hierover.

Over het gebruik van de inzet van raadsinstrumenten heeft de rekenkamer geen aanbevelingen geformuleerd. Dit zit verankerd in het introductieprogramma voor raadsleden en raadsleden kunnen de griffie benutten om hen hierbij zo nodig te ondersteunen.

Aanbevelingen aan het college

De rekenkamer doet de volgende aanbevelingen aan het college:

1. Organiseer nog in 2025 een werkconferentie voor raad, college, griffie en management met als opbrengst concrete afspraken over wie wat gaat doen om als gemeente structureel beter te worden in prioriteren en schrappen. Voorbeelden van mogelijke acties zijn:
    a. Expliciteren van processen voor het stellen van prioriteiten binnen de ambtelijke organisatie en het college van B&W, zowel binnen clusters als over clusters heen.
    b. Maken van een jaarlijkse of halfjaarlijkse schraplijst met projecten en/of activiteiten die het college aan de raad voorstelt te staken wegens lage prioriteit en/of onuitvoerbaarheid.
    c. Starten van een project rond het bevorderen van 'tegenspraak', gericht op het bevorderen van het vermogen en de bereidheid van ambtenaren om kritisch en onafhankelijk advies te geven aan managers en bestuurders.
2. Rapporteer in (college- en raadsstukken over) nieuwe beleidsplannen expliciet over uitvoerbaarheid, zoals risico's door tekort aan menskracht, complexe regelgeving en afhankelijkheid van partners.
3. Start een proef in één van de programma's van de begroting met een *rolling forecast*, een dynamische prognose van de realisatie van beleidsdoelen die frequent wordt bijgewerkt.