RAPPORT

Slagkracht en innovatie in Zeist

In opdracht van de Rekenkamer Zeist

Roel Lauwerier, Anneke de Hamer, Carmen Hendriks en Sem Boersma

7 oktober 2025

TwynstraGudde

Impact op morgen.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

Hoofdconclusie

De volgende hoofdvraag staat in dit onderzoek centraal:

Heeft de gemeente Zeist voldoende slagkracht om haar ambities te kunnen realiseren?

De gemeente Zeist is een ambitieuze gemeente. In deze bestuursperiode, die nog ruim een half jaar duurt, is gewerkt aan het realiseren van de ambities uit het coalitieakkoord, die verwerkt zijn in het Uitvoeringsprogramma. Het realiseren van alle ambities en doelen vergt voldoende slagkracht. Slagkracht definiëren wij als “het vermogen om effectief en efficiënt te handelen bij het uitvoeren van beleid.”

Het beeld van de slagkracht in de gemeente wisselt. Aan de ene kant zijn relatief weinig beperkingen te zien in slagkracht voor het uitvoeren van activiteiten. Bestuurlijk wordt met icoonprojecten geprioriteerd om de slagkracht zo efficiënt mogelijk in te zetten. Aan de andere kant zijn bij investeringen knelpunten te zien op het gebied van slagkracht. Hier blijven grote delen van de budgetten onbenut en worden deze doorgeschoven naar andere jaren. Een deel van de knelpunten die leiden tot een gebrek aan slagkracht van de investeringen zijn niet te beïnvloeden door de gemeente. Echter, het niet kunnen beïnvloeden van deze knelpunten betekent niet dat je er niet op kan anticiperen. Door knelpunten goed in beeld te brengen, kan de gemeente hierop voorsorteren. Dit gebeurt nu te weinig, waardoor planningen te optimistisch zijn en niet worden behaald.

Het niet goed kunnen anticiperen op beperkingen in slagkracht, waardoor optimistische planningen en begrotingen ontstaan, zorgt ervoor dat de raad nu nog onvoldoende kan sturen op slagkracht. De raad heeft beperkt zicht op de slagkracht in de gemeente. De raad wordt te beperkt in positie gebracht om hier tijdig op te kunnen sturen en zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen. Deels komt dit ook door keuzes in hoe de informatie aan de raad wordt ingericht, met beperkte reflectie op bijvoorbeeld de primitieve begroting en de ontwikkeling van de monitor van doelrealisatie.

Slagkracht is nog te weinig een expliciet onderwerp tussen college en raad. Het college brengt de raad nu nog onvoldoende in positie om de kaderstellende en controlerende rol op slagkracht in te vullen. De raad is nu nog onvoldoende proactief in het agenderen van het onderwerp slagkracht.

De druk op slagkracht onderstreept het belang van strategische sturing. Om goed strategisch te kunnen sturen is enerzijds een stuk prioritering benodigd – wat willen we nu en wat kan later – en anderzijds een stuk monitoring – lukt het om alles goed uit te voeren en waar moet eventueel worden bijgestuurd. Hoewel de gemeente zeker strategisch stuurt, is dit nog voor een deel impliciet en verweven in andere processen. Goed strategisch kunnen sturen op slagkracht vraagt explicitering: expliciet de vraag op de bestuurlijke tafel over prioriteiten, en expliciet monitoren van realisatie en – hieruit volgend – slagkracht. Dit vraagt een ontwikkelslag in de organisatie waarbij het impliciete, expliciet wordt gemaakt.

Deelconclusies

Hoe staat het met de slagkracht van de gemeente Zeist?
De slagkracht van de gemeente wisselt en staat onder druk. Op elementen lukt het de gemeente goed om de doelen te realiseren, maar vooral als het gaat om investeringen is te zien dat de slagkracht van de gemeente onder druk staat. Ook in de exploitatie is de druk op slagkracht zichtbaar. De organisatie maakt zich sterk om doelen binnen de beschikbare tijd en capaciteit te realiseren, maar dit legt soms te veel druk op de organisatie. Dit komt met name door het gebrek aan herprioritering. Bestuurlijk wordt druk meegegeven om doelen te realiseren en worden prioriteiten gesteld, maar bestuurlijk vindt te beperkt het gesprek plaats over wat niet meer te doen. Hierdoor ontstaat een situatie waarbij alles wordt opgepakt, door harder te gaan lopen, wat leidt tot een (te) grote druk op de organisatie.

Het lukt de gemeente om onderbestedingen en onderrealisatie inzichtelijk te maken, en waar nodig te verklaren. Met name bij investeringen heeft de gemeente te maken met onderbesteding. Er zit hierin niet één consistente verklaring. Zowel interne als externe factoren dragen hieraan bij.

Het valt op dat de gewijzigde begroting sterk verschilt van de primitieve begroting, als wordt gekeken naar het verschil met de realisatie. Waar er vanuit het perspectief van de primitieve begroting vooral *over*besteding plaatsvindt, verandert dit naar *onder*besteding als wordt gekeken vanuit de gewijzigde begroting. Dit is nog beperkt zichtbaar gemaakt voor de raad. De grote wissel tussen het beeld vanuit de primitieve en de gewijzigde begroting maakt dat de raad beperkter zijn budgetrecht kan invullen, aangezien de kaderstelling met name op de *primitieve* begroting plaatsvindt. Vanuit de primitieve begroting ontstaat het beeld dat middelen tekort zijn, terwijl later juist blijkt dat middelen over zijn. Waardoor over de besteding geen kaders kunnen worden gesteld. Het gebrek aan een goed beeld van de veranderingen ten opzichte van de primitieve begroting in de jaarstukken maakt het lastig voor de raad om vanuit het budgetrecht te controleren op bestedingen.

De gemeente monitort weliswaar de doelrealisatie – met smileys – maar dit is nog niet altijd gestandaardiseerd in de organisatie. Een goede monitoring is hierdoor ook deels afhankelijk van korte lijnen – projectleiders die aan de bel trekken – en kennis en expertise van medewerkers. De kwaliteit van de monitoring kan sterker worden geborgd door dit proces verder te professionaliseren.

Is de informatie aan de raad over onderbesteding en onderrealisatie zodanig dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan invullen?
De informatievoorziening aan de gemeenteraad biedt weliswaar een basis voor de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol in te kunnen vullen, maar vertoont tekortkomingen. Via de P&C-cyclus, voortgangsrapportages, dashboards en de Lange Termijn Agenda wordt informatie tijdig en duidelijk gedeeld. De raad kan zien waar onderbesteding en onderrealisatie zich voordoet. Echter, blijven de verklaringen voor vertragingen beknopt en op algemeen niveau zonder concrete oplossingsrichtingen of doorvertaling naar gevolgen voor doelrealisatie.

De informatie wordt vooral op project- of incidentniveau gedeeld, waardoor structurele trends en risico's minder goed in beeld komen. Daarnaast bestaat er inconsistentie tussen de bestuursrapportages en de jaarstukken wat tijdige bijsturing door de raad bemoeilijkt. Voor de raad is het daardoor moeilijk om de elementen van slagkracht in beeld te krijgen en hoe deze zich over het jaar ontwikkelt.

De raad benut zijn sturingsmogelijkheden onvoldoende proactief. Ondanks dat raadsleden de mogelijkheden zien om bestuursrapportages te gebruiken voor actieve bijsturing, ontbreekt het aan daadwerkelijke proactieve controle. De

raad stuurt veelal reactief op incidenten in plaats van te anticiperen op structurele ontwikkelingen, en stuurt er zelf ook niet op aan om slagkracht meer inzichtelijk te maken.

De grote mate van vertrouwen onderling tussen raad, college en organisatie is een sterk punt maar kan er ook toe leiden dat er bij het vaststellen van nieuw beleid onvoldoende wordt doorgesproken over de beschikbare capaciteit in de ambtelijke organisatie en mogelijke risico's die op dit gebied spelen.

In hoeverre is de gemeente Zeist aan het innoveren om de slagkracht bij grote projecten en opgaven te vergroten?
De gemeente Zeist past bij grote projecten en opgaven vernieuwende werkwijzen toe, maar de mate van innovatie verschilt per project. Er wordt zichtbaar geëxperimenteerd met afwijkende structuren, samenwerking over domeinen heen en juridische instrumenten zoals het voorkeursrecht. Wanneer we de innovaties plaatsen in het *Three Horizons of Growth Model*, zien we dat de meeste vernieuwingen zich situeren op Horizon 1 (optimaliseren van bestaande processen) en soms Horizon 2 (vernieuwen binnen bestaande structuren). Vooral in Vollenhove Vooruit wordt innovatief gewerkt met vernieuwende participatievormen en programmatische sturing die afwijken van reguliere processen. Het Stationsgebied Driebergen-Zeist is met name innovatief in de samenwerking maar het bredere systeem van de organisatie en de samenwerking met inwoners blijft dichter bij de reguliere werkwijze.

De innovatie richt zich met name op strategie en projectstructuren, maar wordt onvoldoende geborgd binnen de gemeentebrede werkwijze. Hierdoor blijft de impact van innovatie op de slagkracht van Zeist vooral lokaal en tijdelijk. De aanpak vergroot de handelingsruimte binnen specifieke projecten, maar leidt niet automatisch tot structurele verbetering van de slagkracht binnen de totale organisatie. Er is nog weinig sprake van systeemdoorbrekende vernieuwing (Horizon 3), zoals zichtbaar is in andere gemeenten die verder gaan in integraliteit en domeinoverstijgend werken. De mate van innovatie binnen Zeist is daarmee beperkt en voornamelijk gericht op programmatische vernieuwing binnen afgebakende projecten.

Aanbevelingen

Aanbevelingen aan de raad
Aanbeveling 1: Ga in gesprek over prioritering op de middellange en lange termijn, gebruik makend van de Lange Termijn Agenda.
Het is van belang dat de raad meer aan de voorkant in gesprek gaat over slagkracht en prioritering van strategische opgaven. Hiervoor hoeven geen nieuwe instrumenten te worden ontwikkeld, maar kunnen bestaande instrumenten beter worden benut. Maak als raad daarom meer gebruik van de Lange Termijn Agenda (LTA) om te sturen op de slagkracht. Gebruik de LTA als inhoudelijke onderlegger om periodiek in de raad en met het college te spreken over de mate waarin het lukt om de strategische opgaven gerealiseerd te krijgen en welke bijsturing nodig is. Door de LTA op deze manier meer in te zetten, kunnen de andere instrumenten – denk aan de begroting, de bestuursrapportages en de jaarstukken – meer worden besproken in het licht van de LTA.
Gebruik als raad de LTA ook bij besluitvorming. Door expliciet de vraag op tafel te leggen in welke mate de gemeente voldoende slagkracht heeft om besluiten uitgevoerd te krijgen, heeft de raad aan de voorkant meer een rol in het borgen dat de afgesproken doelen worden gerealiseerd. Let daarbij als raad in de besluitvorming op de mate waarin voldoende mensen en middelen beschikbaar kunnen worden gesteld om projecten uit te voeren, en zo niet, welke andere doelen minder prioriteit krijgen. Dus als raad niet alleen sturen op wat prioriteit heeft, maar ook expliciet maken wat niet meer of minder wordt gedaan. Ga daarbij in gesprek over welke elementen, die belangrijk zijn voor de realisatie, niet beïnvloedbaar zijn door de gemeente en hoe hierop geanticipeerd gaat worden.

Aanbeveling 2: Organiseer – samen met het college – een moment in het jaar om te anticiperen op de toekomst.
Om te kunnen anticiperen op de langlopende opgaven, is het van belang dat het gesprek tussen college en raad niet alleen is gericht op de huidige bestuursperiode maar ook op de langere termijn. Organiseer daarom als raad een moment in het jaar om samen met en met het college door te spreken over de toekomstige ontwikkelingen die impact hebben op Zeist en de strategische opgaven. Neem daarin expliciet mee wat de toekomstige ontwikkelingen op de korte termijn al vragen aan visievorming, planvorming en organisatie. Maak daarin gebruik van de LTA.

Aanbevelingen aan het college
Aanbeveling 3: Maak de vraag 'wat doen we dan niet' expliciet onderdeel van de bestuurlijke prioritering en breng de raad in positie om hier de kaderstellende rol in te nemen.
Uit het onderzoek komt naar voren dat de bestuurlijke prioritering met name is gericht op 'wat willen we realiseren'. Het vergroten van de prioriteit op een bepaald project of doel, vergt echter ook dat andere projecten of doelen minder prioriteit krijgen. Ook dit moet onderdeel zijn van de bestuurlijke prioritering. Leg daarom expliciet de vraag op tafel waar minder prioriteit aan wordt gegeven. Op dit moment wordt deze keuze nog vooral ambtelijk gemaakt, maar prioritering vergt een duidelijke bestuurlijke afweging. Breng de raad daarbij ook in positie om de kaderstellende rol te pakken in de prioritering, gebruikmakend van de LTA.

Aanbeveling 4: Informeer de raad eerder over afwijkingen in realisatie en financiën, en de ontwikkeling van de primitieve naar de gewijzigde begroting. Bied daarbij inzicht in verklaringen en oplossingsrichtingen voor afwijkingen in financiën en realisatie.
Borg als college dat de raad op een realistische manier wordt geïnformeerd over geprognosticeerde, verwachte uitgaven en inkomsten en de wijze waarop deze zich door het jaar heen ontwikkelen. Breng de raad daarbij eerder in positie om op mogelijke afwijkingen in de realisatie bij te sturen. Daarbij is het van belang dat de raad niet alleen wordt geïnformeerd dát er afwijkingen zijn, maar ook meer beeld krijgt bij de verklaringen voor de afwijkingen en oplossingsrichtingen die het college voorstelt om toch tot de doelrealisatie te komen. Neem de raad daarbij expliciet mee in de ontwikkeling van de primitieve begroting naar de gewijzigde begroting gedurende het jaar.
Randvoorwaarde voor het goed kunnen informeren van de raad over afwijkingen in de doelrealisatie, is een goede kwaliteit van de doelformulering. Indien doelen te vaag zijn geformuleerd, of geen duidelijke stip op de horizon bevatten, geven de smileys maar een beperkt beeld van de daadwerkelijke realisatie.

Aanbeveling 5: Professionaliseer de monitoring en sturing op realisatie verder om planningsoptimisme te voorkomen.
De gemeente werkt aan het verder professionaliseren van de monitoring en sturing op realisatie. Daarbij wordt gewerkt aan het implementeren van resultaatgericht werken. Deze ontwikkeling moet worden voortgezet. Het is daarbij aan te bevelen om ook te kijken naar instrumenten die gebruikt kunnen worden in monitoring en sturing. Expliciteer bijvoorbeeld de ontwikkeling van de slagkracht binnen de P&C-cyclus. Door daarbij de focus te leggen op de LTA en de prioritering die raad en college daarbinnen hebben aangebracht, wordt het voeren van het strategisch gesprek in de raad en tussen raad en college beter gefaciliteerd en bevorderd.

Ook kunnen instrumenten ingezet worden aan de voorkant voor projecten, om de planning van projecten vorm te geven. Door planning, monitoring en sturing verder te professionaliseren, is de gemeente minder afhankelijk van de ervaring van individuele medewerkers en korte lijnen. Dit verlaagt de kwetsbaarheid van de organisatie, de kwetsbaarheid van de realisatie, en daarmee de kwetsbaarheid van de slagkracht. Een goede anticipatie en planning voorkomt planningsoptimisme, en zorgt ervoor dat de begroting beter aansluit op de realiteit. Zo kunnen overbestedingen en onderbestedingen zoveel mogelijk worden voorkomen.

Aanbeveling 6: Veranker lessen uit innovatieve projecten in de lijn en blijf vernieuwen met behulp van best practices uit andere gemeenten.
Lessen en best practices uit innovatieve projecten moeten waar mogelijk ook elders in de organisatie worden ingezet. Hiervoor is het van belang dat de verankering van lessen uit innovatieve projecten in de lijn is georganiseerd. Geef als organisatie verder richting aan deze verankering. Bijvoorbeeld door periodieke momenten te organiseren waarin innovatieprocessen worden gepresenteerd en leerervaringen worden gedeeld met de rest van de organisatie.

In de zoektocht naar nieuwe innovaties om het innovatievermogen van de gemeente verder te vergroten en versterken, bieden best practices uit andere gemeenten inspiratie. In bijlage 1 zijn per component van slagkracht best practices opgenomen. Zoek waar inspiratie kan worden opgedaan voor innovaties om specifieke beleidsopgaven een impuls te geven. Blijf open staan voor en stimuleer vernieuwing. Weeg bijvoorbeeld in het kader van de LTA af of en, zo ja, in welke vorm en mate, innovaties ingezet kunnen worden om de realisatie van de LTA te versterken. In dat kader heeft de raad een belangrijke rol om richting te geven aan innovatie en deze breder te legitimeren. Op deze manier wordt de stap gezet van projectmatige vernieuwing naar structurele versterking van de slagkracht bij grote, complexe opgaven en de realisatie van de strategische agenda.

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen 2

Conclusies **2**
Hoofdconclusie 2
Deelconclusies 3
Aanbevelingen **4**

Inhoudsopgave 7

Nota van bevindingen 9

1. Inleiding 10

1.1. Aanleiding **10**
1.2. Leeswijzer **10**
1.3. Vraagstelling **10**
1.4. Normenkader en analysekader **11**
1.5. Aanpak **12**
1.6. Opbouw **13**

2. Mate van Slagkracht 15

2.1. Wat is slagkracht? **15**
2.2. Mate van slagkracht in cijfers: onderbesteding en onderrealisatie **16**
2.2.1. Inhoudelijke onderrealisatie 16
2.2.2. Financiële onderbesteding 17
2.2.3. Mate van slagkracht 23
2.3. Verklaringen voor de mate van slagkracht **24**
2.4. Monitoring en bijsturing **27**
2.4.1. Hoe wordt gemonitord en bijgestuurd? 27
2.4.2. Analyse 28
2.5. Wat zegt dit over de componenten van slagkracht? **29**
2.6. Toetsing aan het normenkader **30**

3. Informatievoorziening aan de raad 32

3.1. Informatievoorziening **32**
3.1.1. Wijze van informatievoorziening 32
3.1.2. Controleren en bijsturen 33
3.2. Analyse **34**

3.3. Toetsing aan het normenkader **37**

4. Innovatie in Zeist 39

4.1. Innovatie **39**
4.1.1. Mate van innovatie 39
4.1.2. Betrokkenheid van de raad 39
4.2. Analyse **40**
4.3. Hoe innovatief is Zeist? **41**

Bijlage I – Best practices 43

Bijlage II – Bestudeerde documenten 45

Bijlage III – Overzicht geïnterviewde personen 46

Bijlage IV – Afwijkingen jaarrekening t.o.v. begroting 2020-2024 47

Nota van bevindingen

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De slagkracht van gemeenten staat in algemene zin steeds meer onder druk. De complexiteit van opgaven neemt steeds meer toe. Deze opgaven vragen vaak een meer integrale aanpak, met betrokkenheid van meerdere domeinen. Opgaven kennen ook steeds meer een regionale insteek, wat de noodzaak voor intergemeentelijke samenwerking vergroot. Tevens staat de capaciteit van gemeenten onder druk. Er zijn tekorten binnen gemeenten en bij samenwerkingspartners, zowel in algemene zin als op specifieke, specialistische functies.

Bovenstaande ontwikkelingen maken dat het steeds moeilijker wordt voor gemeenten om opgaven efficiënt en effectief aan te pakken. De ambities komen daarmee onder druk te staan.

Ook in de gemeente Zeist wordt de druk op de slagkracht van de organisatie gezien. Zowel de gemeenteraad als de accountant hebben aandacht gevraagd voor de slagkracht. De accountant waarschuwt dat geformuleerde ambities regelmatig niet binnen de termijn worden gerealiseerd door personeelstekorten en krapte op de arbeidsmarkt.

Heeft Zeist voldoende slagkracht om de door de raad vastgestelde doelen te halen? En zo niet, hoe kan de gemeente haar werkwijze aanpassen om wel succesvol te zijn? Dit heeft aanleiding gegeven voor de Rekenkamer Zeist om een onderzoek uit te laten voeren naar de slagkracht van de gemeente. Daarbij heeft de rekenkamer ook aandacht voor innovatie in de gemeente binnen grote projecten en opgaven, waarmee de slagkracht kan worden versterkt.

1.2. Leeswijzer

In het onderzoek staat het perspectief van de raad centraal. Hiervoor wordt de primitieve begroting, zoals vastgesteld door de raad in november, als startpunt genomen. Hiervoor is gekozen omdat de primitieve begroting het belangrijkste instrument is dat de raad tot haar beschikking heeft als het gaat om het vaststellen van te behalen doelen en het vaststellen van de budgetten die voor het behalen van de doelen beschikbaar worden gesteld. Bij de primitieve begroting stelt de raad kaders. Bij de latere documenten – begrotingswijzigingen en bestuursrapportages – stuurt de raad bij op de vastgestelde kaders.

1.3. Vraagstelling

De volgende hoofdvraag staat centraal in dit onderzoek:

Heeft de gemeente Zeist voldoende slagkracht om haar ambities te kunnen realiseren?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn onderzoeksvragen geformuleerd. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen het in beeld brengen van de slagkracht van de gemeente en de informatievoorziening hieromtrent, en het in beeld brengen van het innovatievermogen van de gemeente. De slagkracht wordt normatief getoetst. Het innovatievermogen wordt exploratief in beeld gebracht, maar niet normatief getoetst.

Slagkracht definiëren wij als "het vermogen om effectief en efficiënt te handelen bij het uitvoeren van beleid, het oplossen van problemen en het bieden van diensten aan inwoners." Effectief en efficiënt handelen vergt niet alleen een duidelijke richting voor wat er wordt beoogd en moet worden gerealiseerd, maar ook afdoende middelen, capaciteit en kennis om de uitvoering vervolgens vorm te geven. Dit alles vergt ook dat randvoorwaarden - zoals ICT, interne werkprocessen of samenwerkingen - zijn ingevuld.

Deel 1 | Normatief
Onderzoeksvraag 1: Hoe staat het met de slagkracht van de gemeente Zeist?

1. In hoeverre was er sprake van onderbesteding en onderrealisatie in de periode 2020 tot en met 2024 en wat was hiervan de oorzaak (met oog voor de verschillende componenten van slagkracht)?
2. Op welke wijze worden onderbestedingen en onderrealisaties door college en organisatie gemonitord en hoe wordt daar door college en organisatie op bijgestuurd?

Onderzoeksvraag 2: Is de informatie aan de raad over onderbesteding en onderrealisatie zodanig dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan invullen?

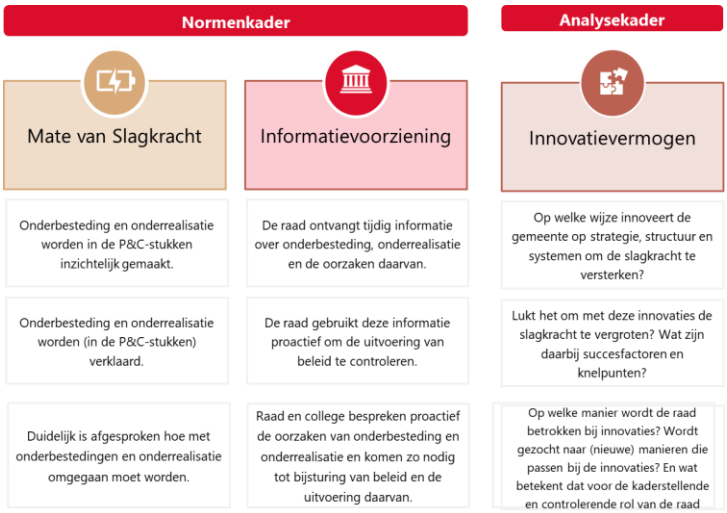
1. Op welke momenten en op welke manieren wordt de raad geïnformeerd over de mate van onderbesteding en onderrealisatie en de oorzaken hiervan?
2. Wordt deze informatie gebruikt om de uitvoering van het beleid te controleren en zo nodig te komen tot bijsturing?

Deel 2 | Exploratief
Onderzoeksvraag 3: In hoeverre is de gemeente Zeist aan het innoveren om de slagkracht bij grote projecten en opgaven te vergroten?

1. In hoeverre innoveert de gemeente Zeist op de hoofdcomponenten van slagkracht?
2. Op welke wijze wordt de raad betrokken bij innovaties gelet op zijn kaderstellende en controlerende rol?
3. Hoe kan het innovatievermogen van Zeist worden vergroot? Zijn er best practices in andere gemeenten waar Zeist van kan leren?

1.4. Normenkader en analysekader

Op basis van de onderzoeksvragen is een normenkader opgesteld voor de beantwoording van de eerste twee onderzoeksvragen. Voor de beantwoording van de laatste onderzoeksvraag omtrent innovaties is een analysekader opgesteld. Dit kader is vastgesteld door de Rekenkamer. De volgende normen en analysevragen zijn geformuleerd.



Figuur 1: Normen- en analysekader

Tegen het einde elk hoofdstuk vindt de toetsing op de normen, dan wel de beantwoording van de onderzoeksvragen, plaats. De toetsing wordt hierbij onderbouwd aan de hand van de analyse. De analyse daarbij gaat breder dan alleen de onderzoeksvragen. Andere relevante bevindingen die zijn opgehaald, worden hierin meegenomen.

De toetsing wordt aangegeven met een smiley:

	Aan de gestelde norm wordt grotendeels of geheel voldaan.
	Aan de gestelde norm is gedeeltelijk voldaan.
	Aan de gestelde norm wordt niet tot nauwelijks voldaan.

1.5. Aanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd in drie stappen:

1. In stap 1 zijn de relevante documenten bestudeerd om een eerste beeld te krijgen van de slagkracht van de gemeente Zeist. We hebben documenten onderzocht die inzicht bieden voor zowel het normatieve als exploratieve deel. Een overzicht van de bestudeerde documenten is opgenomen in bijlage 2. Dit leidde tot een eerste beantwoording van de onderzoeksvragen en diende als input voor de gespreksleidraden voor de interviews en de raadssessie (stap 2).
2. In stap 2 zijn in een interviewronde het college en medewerkers uit de ambtelijke organisatie geconsulteerd. Ook is er een raadssessie georganiseerd met een vertegenwoordiging vanuit de gemeenteraad. Deze gesprekken zijn van belang om het feitenbeeld - ontstaan uit het documentenonderzoek - te verifiëren en ook aan te vullen. Een volledig overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 3. In deze stap zijn ook gesprekken gevoerd met medewerkers die zijn betrokken bij de cases Vollenhove Vooruit en Stationsgebied Driebergen-Zeist.

In de casegesprekken zijn we ingegaan op de innovatie die wordt toegepast, wat daarin goed en minder goed werkt, en hoe de inzichten uit de innovatie mogelijk ook breder in de organisatie kunnen worden toegepast.

3. In stap 3 zijn de inzichten van het documentenonderzoek en de interviews geïntegreerd om te komen tot een rapport. De conceptversies zijn met de rekenkamer besproken en uiteindelijk verwerkt tot een eindrapport. Daarover heeft ambtelijk en bestuurlijk wederhoor plaatsgevonden.

Om te illustreren hoe innovatie in Zeist nu al wordt toegepast om de slagkracht te versterken, hebben we in overleg met de gemeente twee cases geselecteerd: Vollenhove Vooruit en Stationsgebied Driebergen-Zuid.

Case
Vollenhove Vooruit
In de buurtaanpak Vollenhove Vooruit trekt de gemeente sinds 2020 samen op met inwoners, ondernemers, corporaties, welzijns- en maatschappelijke organisaties om van Vollenhove een buurt te maken 'waar iedereen plezierig woont en zich met elkaar en de buurt verbonden voelt'. Vollenhove Vooruit bestaat uit vier ambities 'Diversiteit als kwaliteit', 'Open en groen', 'Een eigentijdse wijk' en 'Een vitale gemeenschap'. Deze zijn weer uitgesplitst in 16 subambities. Die worden uitgewerkt in dertien kansen met een looptijd tot 2035. Een deel van de aanpak is gefinancierd vanuit de Regiodeal Vitale Wijken.

Case
Stationsgebied Driebergen-Zeist
De gemeente Zeist trekt samen met de gemeente Utrechtse Heuvelrug op in het opstellen van een gebiedsvisie voor de omgeving rond het station Driebergen-Zeist. Er is een grote behoefte aan woningen, kantoorlocaties en werkruimtes die goed bereikbaar zijn via het openbaar vervoer en het stationsgebied biedt hier ruimte voor. De gebiedsvisie wordt de onderlegger voor de integrale gebiedsontwikkeling. De gemeenten zijn eigenaar van het proces, onder verantwoordelijkheid van de gemeenteraden. Bestuurlijke aansturing zal door de colleges plaatsvinden. Ook is er een projectorganisatie opgezet. Het project is onderdeel van het programma regiopoorten van U Ned waarin wordt gewerkt aan 'het wiel met spaken' om zo de mobiliteitsopgaven binnen de regio Utrecht een plek te geven.

1.6. Opbouw

Het rapport bestaat uit de volgende hoofdstukken.

Hoofdstuk 2. Mate van slagkracht. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de mate van slagkracht en de wijze waarop dit wordt gemonitord en wordt bijgestuurd. Dit hoofdstuk bestaat uit §2.1. Wat is slagkracht, §2.2. Mate van slagkracht in cijfers: onderbesteding en onderrealisatie, §2.3. Verklaringen voor de mate van slagkracht, §2.4. Monitoring en bijsturing, §2.5. Wat zegt dit over de componenten van slagkracht? en §2.6. Toetsing aan het normenkader.

Hoofdstuk 3. Informatievoorziening aan de raad. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de wijze waarop de gemeenteraad geïnformeerd wordt en welke sturings- en controle-instrumenten de raad heeft. Dit hoofdstuk bestaat uit §3.1. Informatievoorziening, §3.2. Analyse en §3.3. Toetsing aan het normenkader.

Hoofdstuk 4. Innovatie in Zeist. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de wijze waarop Zeist innoveert en hoe de raad hierbij wordt betrokken. Dit hoofdstuk bestaat uit §4.1. Innovatie, §4.2. Analyse en §4.3. Best practices.

Hoofdstuk 5. Conclusies en aanbevelingen. In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen uit dit hoofdstuk uiteengezet. Het hoofdstuk start met de hoofdconclusie en deelconclusies (§5.1), vervolgens worden de aanbevelingen uiteengezet (§5.2).

2. Mate van Slagkracht

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

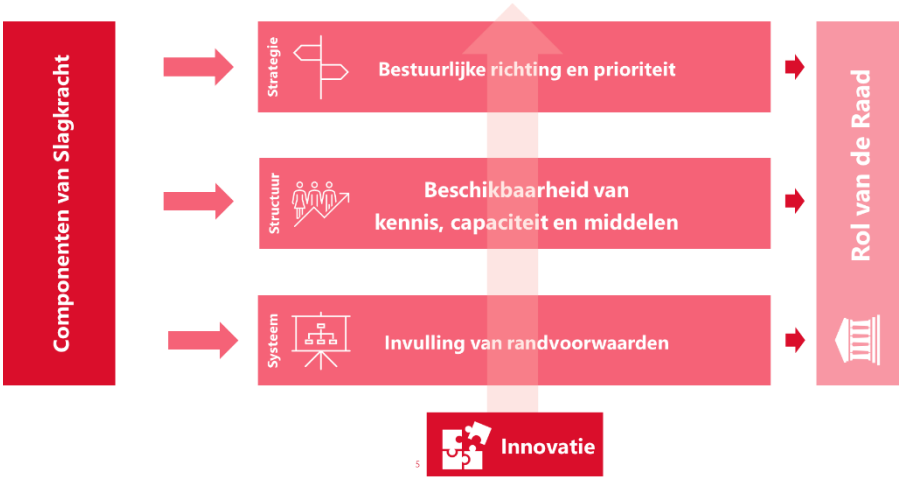
1. In hoeverre was er sprake van onderbesteding en onderrealisatie in de periode 2020 tot en met 2024 en wat was hiervan de oorzaak (met oog voor de verschillende componenten van slagkracht)?
2. Op welke wijze worden onderbestedingen en onderrealisaties door college en organisatie gemonitord en hoe wordt daar door college en organisatie op bijgestuurd?

Daartoe beschrijven we in paragraaf §2.1. wat slagkracht is en hoe hiernaar gekeken wordt in dit onderzoek. In paragraaf §2.2. gaan we in op de mate van slagkracht in Zeist, aan de hand van onderbesteding en onderrealisatie. In paragraaf §2.3. gaan we in op verklaringen voor onderbesteding en onderrealisatie. In paragraaf §2.4. wordt de monitoring en bijsturing beschreven en geanalyseerd. In paragraaf §2.5. gaan we in op beperkingen van slagkracht in Zeist, aan de hand van de componenten van slagkracht. In §2.6. vindt de toetsing op de normen plaats.

2.1. Wat is slagkracht?

Slagkracht wordt gedefinieerd als “het vermogen om effectief en efficiënt te handelen bij het uitvoeren van beleid”. Effectief en efficiënt handelen vergt niet alleen een duidelijke richting (strategie) voor wat er wordt beoogd en moet worden gerealiseerd, maar ook afdoende middelen, capaciteit en kennis (structuur) om de uitvoering vervolgens vorm te geven. Dit alles vergt ook dat randvoorwaarden (systeem) – zoals ICT, interne werkprocessen of samenwerkingen – zijn ingevuld.

De drie hoofdcomponenten van slagkracht – strategie, structuur en systeem – zijn weergegeven in onderstaande figuur.



De rol van de raad zit hierbij zowel op het kaderstellende als het controlerende vlak. De raad geeft kaders mee die bestuurlijke richting en prioriteiten meegeven aan de organisatie, en controleert vervolgens of de realisatie efficiënt en effectief plaatsvindt. De raad kan daarbij waar nodig kaders stellen voor randvoorwaarden, middelen en capaciteit.

In algemene zin staat de slagkracht van gemeenten in toenemende mate onder druk. Dit leidt ertoe dat de realisatie van doelen en ambities achterblijft bij het ambitieniveau van de raad en het college. Dit zit onder andere in de druk op capaciteit. De beperkte beschikbaarheid van capaciteit maakt dat projecten en programma's vertraging oplopen. Ook zijn er tekorten voor specialistische functies, zoals planeconomen. Door de toenemende complexiteit worden opgaven steeds meer in samenwerking en op regionale schaal opgepakt. Ook bij samenwerkingspartners zijn echter capaciteitstekorten te zien, waardoor vertragingen ontstaan in de realisatie. Dit beïnvloedt de slagkracht van de gemeente, maar ligt wel buiten haar invloedsfeer.

De raad stelt de kaders waarbinnen doelen en ambities moeten worden gerealiseerd. Het college verantwoordt op haar beurt over de realisatie. Wanneer zichtbaar wordt dat de slagkracht onvoldoende is om de ambities en doelen te realiseren, dient dan ook het gesprek tussen college en raad plaats te vinden over hoe hiermee om te gaan. Kunnen randvoorwaarden en systemen worden aangepast om slagkracht te vergroten – en wat is daarvoor nodig – of zal geprioriteerd moeten worden in de doelen en ambities? Hiervoor dient de raad tijdig informatie te ontvangen: zijn nieuwe doelen en ambities met de huidige mate van slagkracht te realiseren? Moet de raad bijsturen wanneer wordt geconstateerd dat de realisatie achter blijft bij de ambitie?

2.2. Mate van slagkracht in cijfers: onderbesteding en onderrealisatie

Om de mate van slagkracht in beeld te brengen, wordt gekeken naar zowel onderrealisatie als onderbesteding. Onderrealisatie geeft weer in welke mate het de gemeente lukt om de doelen en ambities te behalen die zijn afgesproken. Onderrealisatie is daarmee meer inhoudelijk van aard. Onderbesteding geeft weer in welke mate 'geld op de plank blijft liggen', wat erop kan wijzen dat het niet lukt om alle afgesproken activiteiten uit te voeren. Onderbesteding is daarmee vooral financieel van aard.

In deze paragraaf wordt achtereenvolgens gekeken naar onderrealisatie en onderbesteding, en daarmee van de mate van slagkracht. Vervolgens wordt in beeld gebracht welke verklaringen ten grondslag liggen aan onderbesteding en onderrealisatie. Daarna worden de verklaringen gebruikt om een beeld te schetsen van de slagkracht, aan de hand van de hoofdcomponenten.

2.2.1. Inhoudelijke onderrealisatie

In de bestuursrapportages en de jaarrekening wordt ingegaan op de realisatie van de projecten en activiteiten vanuit de begroting en het UVP. Per activiteit wordt middels een smiley aangegeven in welke mate de realisatie volgens planning verloopt. In de bestuursrapportage en jaarstukken wordt toegelicht waar een afwijking vandaan komt. Dat gebeurt voor de activiteiten die een oranje of een rode smiley hebben gekregen. Dit gebeurt sinds de eerste bestuursrapportage van 2022. Daarvoor werd de realisatie alleen in tekst toegelicht.

De volgende symbolen worden gebruikt:

1. Doel - actie - resultaat is op alle onderdelen gerealiseerd.	
2. Doel - actie - resultaat is in uitvoering en/of loopt volgens planning. Verwachting is dat alle onderdelen gerealiseerd zullen worden.	
3. Doel - actie - resultaat loopt (op onderdelen) niet volgens planning en/of er is twijfel over toekomstige realisatie van alle onderdelen.	
4. Doel - actie - resultaat wordt (op onderdelen) in voorgestelde vorm niet gerealiseerd.	

Figuur 2: symbolen, jaarrekening 2024.

Het volgende beeld is te zien ten aanzien van de realisatie. Er is gekeken naar 2023 en 2024, omdat voor deze jaarstukken dezelfde programma-indeling wordt gebruikt. In 2022 is een andere indeling gebruikt, waardoor deze cijfers niet met 2023 en 2024 te vergelijken zijn. Per programma is geïnventariseerd hoeveel voor de raad geplande activiteiten zijn uitgevoerd dat jaar. Vervolgens is per programma gekeken naar hoeveel activiteiten een oranje of rode smiley hebben gekregen, wat erop wijst dat de activiteit niet volgens planning verloopt of niet wordt gerealiseerd. Op basis van deze cijfers is per jaar berekend hoeveel procent van de activiteiten niet volgens planning wordt gerealiseerd (onderste regel).

Programma	2023		2024	
	Aantal activiteiten	Op oranje/rood	Aantal activiteiten	Op oranje/rood
Gemeente in verbinding	10	3	17	0
Volwaardig meedoen aan de samenleving	21	3	38	7
Doorpakken voor natuur en klimaat	20	5	31	3
Wonen op maat	6	3	17	5
Positieve gezondheid	17	3	23	3
Cultureel en sportief Zeist	12	4	18	2
Mobiliteit brengt ons verder	8	2	15	6
Levindige economie	8	1	7	0
Samen zorgen voor veiligheid	7	2	15	1
Financiële stabiliteit en organisatie	10	1	10	2
Totaal	119	27	191	29
Percentage	**23%**		**15%**	

Figuur 3: realisatie, 2022 t/m 2024

Te zien is dat in 2023 23% van alle activiteiten een oranje of rode smiley kregen bij de jaarrekening. Bijna een kwart van alle afgesproken activiteiten wordt dus niet volgens planning gerealiseerd of helemaal niet gerealiseerd. In 2024 is dit gedaald naar 15%, oftewel een op de zes activiteiten. Procentueel gezien zijn er meer activiteiten die binnen de planning worden gerealiseerd in 2024 dan in 2023. Het lukt de gemeente dan ook in 2024 beter om alle afgesproken activiteiten te realiseren.

2.2.2. Financiële onderbesteding

De term onderbesteding verwijst naar het niet volledig uitnutten van beschikbare budgetten in de verschillende programma's. Het niet volledig besteden van budgetten kan erop wijzen dat het niet gelukt is om projecten of programma's af te ronden binnen de gestelde planningen. Al kan het niet volledig uitnutten ook betekenen dat een budget is verhoogd of dat projecten efficiënter zijn uitgevoerd dan gedacht. Een lagere besteding betekent dus niet automatisch dat de slagkracht niet voldoende is.

In deze paragraaf wordt de financiële onderbesteding uiteengezet. Hiervoor wordt eerst gekeken naar de globale onderbesteding in relatie tot de gewijzigde begroting (de belangrijkste financiële afwijkingen en het saldo per programma). Vervolgens wordt ingezoomd op de gerealiseerde baten en lasten. Ten opzichte van zowel de bijgestelde begroting als de primitieve begroting. Tot slot wordt ingezoomd op de investeringen.

Belangrijkste financiële afwijkingen
In de jaarrekening wordt ingegaan op de belangrijkste financiële afwijkingen ten opzichte van de gewijzigde begroting, zowel positief als negatief. Deze afwijkingen worden opgesomd, en vervolgens bij de programmarekening toegelicht. In de jaarrekening 2024 zijn de grootste financiële afwijkingen opgenomen. Een V (voordeel) betekent dat de afwijking positief is (meer baten of minder lasten). Een N (nadeel) betekent dat de afwijking negatief is (minder baten of meer lasten).

Nr.	Omschrijving	Programma	Afwijking	V/N
1	OZB niet woningen gebruikers/eigenaren	10	1.679.000	V
2	Declaratie verzekering WGA	10	1.075.000	N
3	ICT Kosten	10	847.000	N
4	Saldo hulpkostenplaatsen apparaatskosten	10	772.000	N
5	Voorziening pensioenen wethouders	1	737.000	N
6	Algemene Uitkering Gemeentefonds	10	735.000	V
7	Stelpost uitwerkingsbudgetten (UVP 2023)	10	628.000	V
8	Gebiedsvisie Mr De Klerkstraat / Voorheuvel	4	614.000	V
9	Samen Veilig Midden N.	5	583.000	V
10	Exploitatie gebouwen	10	568.000	N

Figuur 4: tien grootste afwijkingen, jaarrekening 2024

De tabel laat zien dat er zowel voordelige afwijkingen zijn (ruim € 4.2 miljoen), als nadelige (ruim € 3.6 miljoen). De voordelige afwijkingen zijn hoger, wat kan wijzen op onderbestedingen, wanneer de afwijkingen resulteren door niet uitgevoerde activiteiten. Bij de programma's worden de financiële afwijkingen inhoudelijk toegelicht. Hieruit komt naar voren dat afwijkingen vooral ontstaan door een combinatie van factoren. Zowel Rijksgelden die laat beschikbaar komen, minder cliënten dan begroot en verkeerde berekeningen, als niet volledige uitnutting van langer lopende programma's en gebiedsontwikkelingen. Ook in de eerdere jaren (2020 t/m 2023) is te zien dat een afwijking op financieel gebied het resultaat is van een diversiteit aan factoren.

Onderbesteding per programma
Onderstaande tabel geeft de onderbestedingen per programma weer voor 2024:

Relatie saldi per programma en mutaties reserves								(bedragen x € 1.000)
Programma	Begroting incl begr.wijz.	Realisatie per 31-12-2024	Verschil begroting - realisatie	V/N	Storting (-) en onttrekking (+) aan reserves obv realisatie	Resultaat t.o.v. begroting na mutaties reserves	V/N
Gemeente in verbinding	-5.479	-6.012	-533	N	-345	-878	N
Volwaardig meedoen aan de samenleving	-33.237	-31.047	2.189	V	-1.353	836	V
Doorpakken voor natuur en klimaat	-7.091	-4.963	2.128	V	-1.966	162	V
Wonen op maat	-2.843	-1.072	1.771	V	-1.430	341	V
Positieve gezondheid	-55.499	-55.872	-373	N	-147	-520	N
Cultureel en sportief Zeist	-11.969	-10.185	1.784	V	-1.078	707	V
Mobiliteit brengt ons verder	-7.833	-7.151	682	V	-247	435	V
Levendige economie	-996	-832	164	V	-357	-193	N
Samen zorgen voor veiligheid	-8.962	-8.810	152	V	-47	105	V
Financiële stabiliteit en organisatie	-121	394	515	V	-1.282	-767	N
Totaal programma's	**-134.030**	**-125.551**	**8.479**	**V**	**-8.252**	**227**	**V**
Overhead	-23.407	-25.520	-2.112	N	633	-1.480	N
Algemene dekkingsmiddelen	154.130	156.675	2.545	V	0	2.545	V
Onvoorzien	-198	-198	0	N	0	0	N
Vennootschapsbelasting	0	0	0	N	0	0	N
Totaal baten en lasten	**-3.505**	**5.407**	**8.911**	**V**	**-7.620**	**1.292**	**V**
Mutaties reserves conform begroting	8.067	8.067	0	N			
Aanvullende mutaties o.b.v. realisatie		-7.620	-7.620	N			
Gerealiseerd resultaat	**4.563**	**5.854**	**1.292**	**V**		**1.292**	**V**

Figuur 5: gerealiseerd resultaat, jaarrekening 2024

In bovenstaande tabel wordt het saldo (baten min lasten) uit de begroting vergeleken met de jaarrekening. Een N (nadeel) betekent daarbij dat het saldo in de begroting lager is dan in de jaarrekening. Een V (voordeel) betekent dat het saldo in de begroting hoger is dan in de jaarrekening. Een V betekent daarbij dat er geld is overgebleven, een N betekent dat er geld tekort is.

In totaal is het resultaat – voor mutaties van reserves – ruim € 8.9 miljoen positief. Dat betekent dat er € 8.9 miljoen minder is besteed op de programma's dan is begroot. Een afwijking van bijna 4% op de totale begroting van € 225 miljoen. Ter vergelijking: gemiddeld was in 2023 voor de grootteklasse van Zeist (60.000-80.000 inwoners) het resultaat € 3,3 miljoen positief op een begroting van € 261 miljoen.[1] Een afwijking van 1,3%. De afwijking is in Zeist dus relatief hoog, zowel absoluut als procentueel gezien.

De overheadkosten zijn ruim € 2.2 miljoen hoger. Zonder deze demping zou het positieve resultaat nog hoger zijn.

Voor raadsleden kan hierdoor het beeld ontstaan dat niet alle taken zijn uitgevoerd of niet alle doelen zijn behaald, waardoor geld 'op de plank blijft liggen'.

Het saldo van baten en lasten op programmaniveau geeft echter geen beeld in de onderliggende oorzaken van dit positieve resultaat, en de mate waarin dit betekent dat doelen niet worden behaald. Om hier een beeld van te krijgen, dient op een lager niveau gekeken te worden naar de budgetten en realisatie. Ook is het van belang dat apart wordt gekeken naar de exploitatie aan de ene kant, en investeringen aan de andere kant. In de volgende paragrafen wordt daarom achtereenvolgens ingegaan op onderbestedingen in de exploitatie en onderbestedingen op de investeringen.

Exploitatie: Baten en lasten

Een voordelig saldo in de jaarrekening kan erop duiden dat de lasten lager zijn uitgevallen dan begroot en/of de baten hoger zijn uitgevallen dan begroot. Lagere lasten kunnen een indicatie zijn van een beperking in slagkracht, bijvoorbeeld dat projecten niet zijn uitgevoerd of zijn uitgesteld. Hogere baten meestal niet. Deze ontstaan namelijk

[1] Data vanuit Findo.

voornamelijk door hogere inkomsten uit bijvoorbeeld OZB of uitkeringen vanuit het Rijk. Daarom dient niet alleen naar het saldo te worden gekeken, maar ook en specifiek naar afzonderlijk de baten en de lasten.

Baten

Verschillen op het gebied van begrote en gerealiseerde baten komen vaak door extra inkomsten die de gemeente ontvangt vanuit het Rijk. Deze extra inkomsten worden bekend gemaakt in de zogenoemde circulaires. Vervolgens kan de gemeente deze circulaires gedurende het jaar met begrotingswijzigingen verwerken. Hierin ontstaat de complexiteit van timing: de decembercirculaire, die in ieder geval de laatste jaren een significant voordeel als resultaat heeft, komt te laat in het jaar om met een begrotingswijziging te kunnen verwerken in de lopende begroting. Deze circulaire zorgt daarom voor een positief resultaat op de jaarrekening. Zo is in de jaarrekening van 2024 het volgende opgenomen:

N. **Algemene Uitkering Gemeentefonds** **€ 735.000 voordelig**

Het voordelige resultaat op de budgetten van het Gemeentefonds wordt, zoals ieder jaar, vooral veroorzaakt door de decembercirculaire. Dit jaar is het een voordeel van € 672.000. De Raad is hierover geïnformeerd middels een raadsinformatiebrief (25.010). Deze circulaire verschijnt te laat in het jaar om daarover nog een begrotingswijziging voor te leggen aan de Raad. De decembercirculaire bevat meestal tal van afrekeningen van het Rijk waardoor er jaarlijks een voordeel ontstaat. Daarnaast waren er bijstellingen en afrekeningen over 2022 en 2023 met een klein nadelig effect.

Ook kunnen middelen vanuit andere Rijksregelingen vrij laat beschikbaar worden gesteld. Een voorbeeld zijn CDOKE-middelen waar loonkosten voor activiteiten op het gebied van klimaat- en energiebeleid op kunnen worden geboekt.

Een deel van het positieve resultaat op de jaarrekening kan dan ook worden verklaard door hogere baten dan begroot. Zo laat het overzicht van baten in de jaarrekening 2024 het volgende zien:

BATEN PER PROGRAMMA							(bedragen x € 1.000)
		Realisatie 2023	Begroting 2024	Begroting na wijziging 2024	Realisatie 2024		Verschil
1 GEMEENTE IN VERBINDING	B	1.241	1.381	1.538	1.683	V	145
2 VOLWAARDIG MEEDOEN AAN DE SAMENLEVING	B	35.834	23.587	36.681	37.283	V	602
3 DOORPAKKEN VOOR NATUUR EN KLIMAAT	B	19.948	18.598	20.330	21.383	V	1.053
4 WONEN OP MAAT	B	5.221	4.623	5.637	5.667	V	29
5 POSITIEVE GEZONDHEID	B	1.296	716	1.977	2.351	V	374
6 CULTUREEL EN SPORTIEF ZEIST	B	2.656	1.972	2.229	2.538	V	309
7 MOBILITEIT BRENGST ONS VERDER	B	3.513	4.213	3.815	4.720	V	905
8 LEVENDIGE ECONOMIE	B	518	613	658	585	N	73
9 SAMEN ZORGEN VOOR VEILIGHEID	B	148	244	48	37	N	11
10 FINANCIELE STABILITEIT EN ORGANISATIE	B	2.426	1.325	2.968	3.528	V	560
10 OVERHEAD	B	1.075	413	466	309	N	157
10 ALGEMENE DEKKINGSMIDDELEN	B	149.747	150.781	155.645	158.255	V	2.610
10 ONVOORZIEN	B	0	0	0	0	N	0
Totaal		**223.624**	**208.466**	**231.992**	**238.338**	**V**	**6.346**

Figuur 6: baten per programma, jaarrekening 2024

De baten voor 2024 vallen hiermee dus ruim € 6.3 miljoen hoger uit dan begroot, wat een groot deel van het rekeningresultaat kan verklaren. Dit zit met name op het gebied van algemene dekkingsmiddelen (een hogere algemene uitkering en meer inkomsten vanuit OZB), en het programma ‘doorpakken voor natuur en klimaat’ (CDOKE-middelen en hogere leges uit begraven en cremeren). Wat opvalt, is dat meerdere jaren achtereen de OZB-inkomsten afwijken ten opzichte van de begroting. Hierop lijkt niet voldoende te worden geanticipeerd.

Lasten

Het andere deel van het voordelige rekeningresultaat kan dus verklaard worden door de lastenkant. Lagere gerealiseerde lasten dan begroot kan een verklaring zijn voor de voordelige resultaten in de jaarrekening.

LASTEN PER PROGRAMMA							(bedragen x € 1.000)
		Realisatie 2023	Begroting 2024	Begroting na wijziging 2024	Realisatie 2024		Verschil
1 GEMEENTE IN VERBINDING	L	6.208	6.287	7.016	7.695	N	678
2 VOLWAARDIG MEEDOEN AAN DE SAMENLEVING	L	64.551	57.181	69.918	68.331	V	1.587
3 DOORPAKKEN VOOR NATUUR EN KLIMAAT	L	24.638	24.309	27.421	26.346	V	1.075
4 WONEN OP MAAT	L	6.640	6.530	8.481	6.739	V	1.742
5 POSITIEVE GEZONDHEID	L	51.504	55.228	57.476	58.223	N	747
6 CULTUREEL EN SPORTIEF ZEIST	L	12.884	12.004	14.198	12.722	V	1.476
7 MOBILITEIT BRENGST ONS VERDER	L	11.138	12.189	11.647	11.871	N	223
8 LEVENDIGE ECONOMIE	L	1.274	1.111	1.654	1.417	V	237
9 SAMEN ZORGEN VOOR VEILIGHEID	L	7.979	8.778	9.010	8.846	V	163
10 FINANCIELE STABILITEIT EN ORGANISATIE	L	1.623	5.579	3.090	3.134	N	45
10 OVERHEAD	L	22.583	22.349	23.874	25.829	N	1.955
10 ALGEMENE DEKKINGSMIDDELEN	L	1.545	627	1.514	1.580	N	65
10 ONVOORZIEN	L	67	198	198	198	N	0
Totaal		**212.633**	**212.372**	**235.497**	**232.932**	**V**	**2.565**

Figuur 7: lasten per programma, jaarrekening 2024

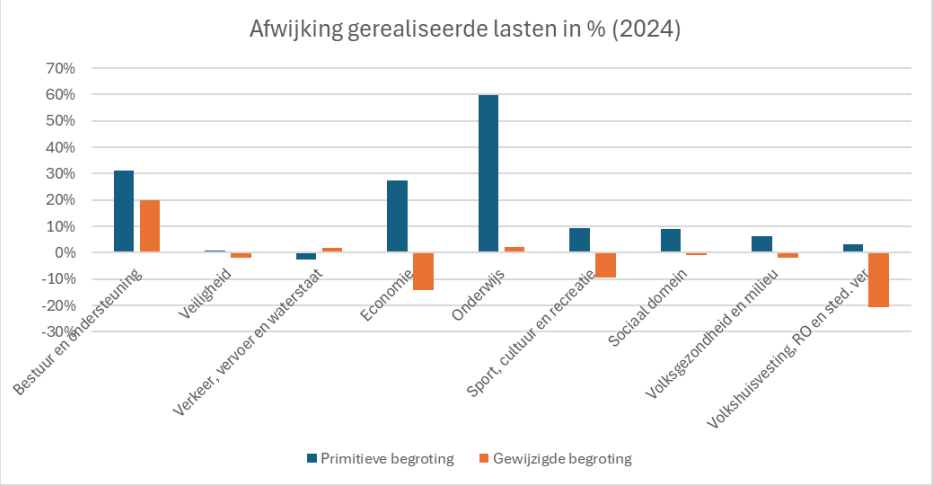
In de jaarrekening 2024 is te zien dat de lasten ruim € 2.5 miljoen lager uitvallen dan begroot na begrotingswijzigingen. De grootste verschillen tussen jaarrekening en gewijzigde begroting zitten op de programma's 'volwaardig meedoen aan de samenleving', 'doorpakken voor natuur en klimaat', 'wonen op maat', en 'cultureel en sportief Zeist'. Ook zitten grote verschillen op overhead.

Wat opvalt is het grote verschil tussen primitieve begroting en gewijzigde begroting. Als de gerealiseerde lasten naast de primitieve begroting worden gelegd, is voor bijna alle programma's juist *over*besteding te zien. Terwijl na wijziging juist *onder*besteding is te zien. Kijkend naar de primitieve begroting vallen de lasten € 20 miljoen hoger uit. Kijkend naar de gewijzigde begroting vallen de lasten juist €2.5 miljoen lager uit. Dit kan het beeld van de raad over de mate waarin onderbesteding plaatsvind, vertekenen, aangezien in de jaarrekening wordt gekeken naar de gewijzigde begroting en niet de primitieve begroting.

Om dit verder uiteen te zetten wordt gekeken naar de onderliggende taakvelden over de jaren 2020 t/m 2024. Er wordt gekeken naar de taakvelden, zodat cijfers door de jaren heen met elkaar kunnen worden vergeleken. Ongeacht wat binnen programma's verandert en er tussen programma's wordt verschoven. In de begroting worden taakvelden toegeschreven aan verschillende programma's, wat per jaar kan verschillen.

In onderstaande grafiek wordt uiteengezet hoe de gerealiseerde lasten in 2024 afwijken van de begroting.[2] Hierin is onderscheid gemaakt tussen de **primitieve** en de **gewijzigde** begroting ten opzichte van de jaarrekening. Een negatief percentage betekent dat de gerealiseerde lasten lager uitvallen dan de begrote lasten (onderbesteding). Een positief percentage betekent dat de gerealiseerde lasten hoger uitvallen dan de begrote lasten (overbesteding).

[2] De afwijkingen van gerealiseerde lasten t.o.v. begrote lasten voor 2020-2023 zijn in een tabel opgenomen in bijlage 4.



Figuur 8: afwijking van gerealiseerde lasten per taakveld in % ten opzichte van primitieve en gewijzigde begroting, 2024

Wanneer wordt gekeken naar de **gewijzigde** begroting (oranje staven), ontstaat het beeld dat op veel taakvelden onderbesteding plaatsvindt. In 2024, bijvoorbeeld, is onderbesteding na begrotingswijzigingen te zien op de taakvelden veiligheid, economie, sport, sociaal domein, volksgezondheid en volkshuisvesting. Het verschil is het grootst op het taakveld volkshuisvesting. Ook op de taakvelden economie en sport zijn relatief hoge afwijkingen te zien. Als de gerealiseerde lasten echter worden vergeleken met de **primitieve** begroting (blauwe staven) is juist overbesteding te zien op vrijwel alle taakvelden.

Na de wijziging van de begroting ontstaat dus onderbesteding op vrijwel alle taakvelden.

Wat verklaart dit verschil?
De gewijzigde begroting verschilt sterk van de primitieve begroting. Waar er eerst € 20 miljoen meer wordt uitgegeven dan begroot, is na wijziging juist € 2.5 miljoen minder uitgegeven. Mogelijke verklaringen voor dit verschil zijn:

- Bij het wijzigen van de begroting is niet voldoende geanticipeerd op het uitstellen van activiteiten of investeringen, waardoor budgetten niet voldoende worden bijgesteld.
- Er zijn nieuwe activiteiten of projecten bijgekomen bij begrotingswijzigingen, die niet allemaal volledig kunnen worden uitgevoerd, waardoor de realisatie achterblijft bij de gewijzigde begroting. Dit wijst erop dat het niet lukt om alle nieuwe activiteiten weg te zetten in de organisatie.
- Bij tussentijdse wijzigingen is in beeld bij de organisatie dat aanvullend budget nodig is, maar er is niet goed bepaald hoeveel extra budget nodig is. Hierdoor blijft aan het einde van het jaar budget over. Dit wijst erop dat het voorspellende vermogen van de gemeente beperkt is.

Vanuit de gesprekken komen vooral de eerste en tweede hypothese naar voren als verklaringen voor onderbestedingen in Zeist. Gelet op de jaar-op-jaar onderbesteding is het wel de indruk dat ook de derde hypothese (beperkt voorspellend vermogen) opgaan voor Zeist. Zo is voor de OZB-inkomsten jaar-op-jaar te weinig begroot en is ook te zien dat bijvoorbeeld het aantal cliënten dat gebruik maakt van een regeling of het aantal aanvragen voor regelingen lager uitvallen dan verwacht.

Investeringsagenda
Gelet op het feit dat er een relatief groot percentage onderbesteding is bij het taakveld volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing (20% lagere lasten dan begroot) is het waardevol om in te zoomen op investeringen. Veel grote investeringen en complexe ontwikkelingen landen in dit taakveld.

In de jaarrekening wordt in een bijlage ingegaan op niet-afgeronde investeringen. Per investering wordt aangegeven welke budgetten voor investeringen zijn begroot, wat hierin is besteed en wat de resterende vrije ruimte is.
In de jaarrekeningen wordt niet consequent apart ingegaan op de oorzaken van onderbestedingen bij investeringen. In de jaarrekeningen van 2020 en 2021 is per niet-afgeronde investering met een grote overschrijding of majeur openstaand saldo (bij een krediet van voor 2020/2021) kort uiteengezet waarom de investering niet volledig is gerealiseerd. Vanaf 2022 vindt alleen bij een grote overschrijding toelichting plaats, en niet bij een groot openstaand saldo. Onderbestedingen worden hierin dus niet apart toegelicht.

In de periode 2020 tot en met 2024 is de volgende verhouding te zien tussen de totale begrote budgetten en de totale gerealiseerde bestedingen:

Jaar	Begroot budget t/m boekjaar (gewijzigd)	Gerealiseerde besteding t/m boekjaar	Afwijking in %
2020	€ 25.678.000	€ 16.687.000	34,3%
2021	€ 34.527.000	€ 9.370.000	72,9%
2022	€ 37.588.000	€ 13.586.000	63,9%
2023	€ 56.413.850	€ 19.048.217	66,2%
2024	€ 71.475.000	€ 41.788.000	41,5%

Tabel 1: Afwijking begroting en realisatie, 2020 t/m 2024

Bovenstaande tabel geeft aan dat er een groot verschil zit tussen de begrote en de gerealiseerde uitgaven per jaar. Tussen 2020 en 2021 is dit hard gestegen. In 2024 is een daling te zien van de afwijking, van 66,2% in 2023 naar 41,5% in 2024. 2021 en 2022 zijn hierbij jaren die mogelijkerwijs door corona beïnvloed zijn wat betreft de realisatiekracht.

Kijkend naar de toelichtingen in de jaarstukken – beschikbaar voor 2020 en 2021 – is te zien dat vertragingen primair ontstaan door langere voorbereidingsfases en procedures. Voor een aantal projecten wordt in de jaarrekening aangegeven dat de uitvoering of oplevering in een volgend jaar plaatsvindt, maar wordt hierbij verder geen toelichting verschaft.

2.2.3. Mate van slagkracht

De onderbestedingen en onderrealisatie geven aanleiding om de slagkracht in de gemeente te analyseren. Oftewel: hoe slagkrachtig is de gemeente in de uitvoering van haar beleid?

De gemeente Zeist heeft meerdere jaren achtereen een positief rekeningresultaat. Dit kan het beeld doen ontstaan bij raadsleden dat de gemeente minder uitgeeft dan begroot, en dat er daarmee minder wordt gerealiseerd dan gewenst. Dit is echter te kort door de bocht. Een groot deel van het positieve rekeningresultaat (ruim € 6 miljoen) is namelijk te verklaren door hogere baten dan begroot, zo blijkt uit de jaarrekening. Dit komt met name door budgetten die vanuit het Rijk beschikbaar komen, zoals specifieke uitkeringen (SPUKs). Dit zijn uitkeringen die de gemeente ontvangt, die alleen aan een specifiek doel of een specifieke activiteit kunnen worden uitgegeven en waarvan de uitgaven moeten worden verantwoord in de jaarrekening. Anders dan bijvoorbeeld de uitkering uit het Gemeentefonds, die vrij kan

worden besteed. Ook kunnen de hogere baten worden verklaard door hogere inkomsten uit OZB dan begroot en de decembercirculaire. De decembercirculaire komt te laat in het jaar om nog weg te kunnen zetten binnen het begrotingsjaar. Hierdoor blijft dit geld 'op de plank liggen'. Het andere deel van het rekeningresultaat (ruim € 2 miljoen) is te verklaren door lagere uitgaven dan begroot. Dit is onderbesteding. Onderbesteding wijst (gedeeltelijk) op onderrealisatie.

Wat betreft realisatie is te zien dat een deel van de afgesproken activiteiten niet wordt gerealiseerd (15% in 2024, zie figuur 3). Dit geeft weer dat de slagkracht niet voldoende is om alle activiteiten uit te voeren. Dit is met name te zien in de investeringen, waarbij in 2024 41,5% van de begrote budgetten niet zijn besteed. Vooral op investeringen is te zien dat de realisatie achterblijft bij de afgesproken doelen.

De gemeente is dus niet voldoende slagkrachtig om alle afgesproken activiteiten en afgesproken investeringen uit te voeren. Een deel van de mate van slagkracht is te verklaren door externe factoren, waar de gemeente geen invloed op heeft. Een deel van de mate van slagkracht is te verklaren door interne factoren. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op verklaringen voor de mate van slagkracht in de gemeente.

2.3. Verklaringen voor de mate van slagkracht

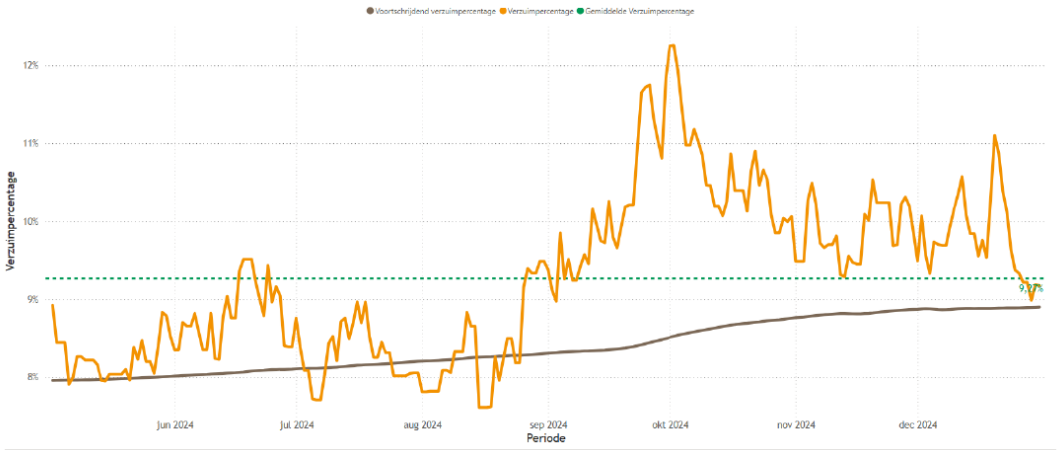
Aan de mate van slagkracht ligt een combinatie van factoren ten grondslag, zo komt uit de documenten en gesprekken naar voren. Te weten:

1. *Nieuwe activiteiten komen boven op de bestaande werkvoorraad.*

Het is te zien dat na een begrotingswijziging, het niet lukt om de uitgaven op peil te houden met de begroting. Wanneer bestedingen worden vergeleken met de primitieve begroting, is met name overbesteding te zien. Wanneer bestedingen worden vergeleken met de gewijzigde begroting, verandert dit naar onderbesteding. Dit wijst erop dat er bijvoorbeeld nieuwe activiteiten of doelen zijn bijgekomen – bijvoorbeeld door landelijke wetgeving of het beschikbaar komen van specifieke uitkeringen – die uiteindelijk niet kunnen worden gerealiseerd in het huidige begrotingsjaar. Dit kan worden verklaard doordat nieuwe activiteiten *boven op* de huidige werkvoorraad komen. En dus boven op de al krappe capaciteit binnen de gemeente. Dit wordt bevestigd in de gesprekken. Nieuwe activiteiten die gedurende het jaar worden gepland, vragen óf aanvullende capaciteit óf een herprioritering, waarbij andere activiteiten worden herpland. Als dat niet gebeurt, is te zien dat de activiteiten niet volledig kunnen worden gerealiseerd en ontstaat onderbesteding in combinatie met onderrealisatie. Het is aan de ambtelijke organisatie om hierin te prioriteren. Herprioritering kan hierin complex zijn, wordt aangegeven in gesprekken, wanneer activiteiten gekoppeld zijn aan geld. Zoals de eerdergenoemde SPUKs vanuit het Rijk. De activiteit is hierin soms niet gepland, maar wanneer het niet wordt uitgevoerd kan er geen aanspraak worden gedaan op SPUKs. Dat vraagt een zorgvuldige afweging.

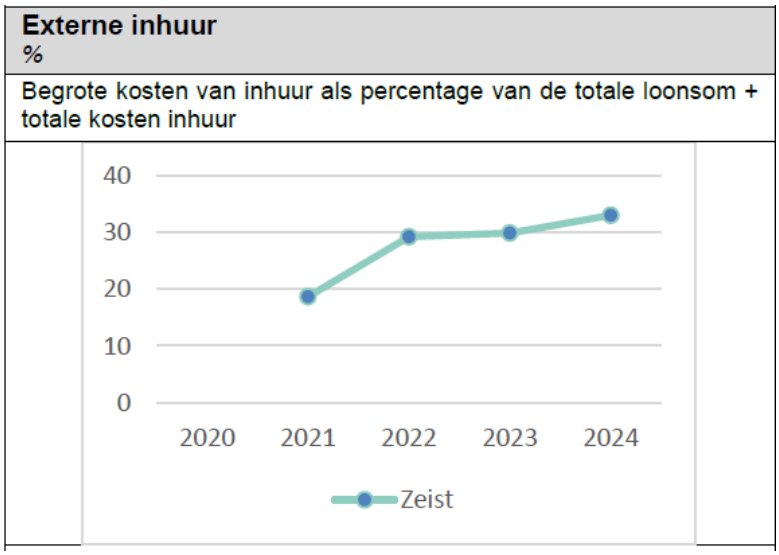
2. *De gemeente heeft niet altijd de benodigde kennis en expertise in huis.*

Hoewel de gemeente te maken heeft met de krappe arbeidsmarkt, is voor betrokken ambtenaren de grootte van de formatie meestal geen significante factor in onderrealisatie. Wel is kennis en expertise volgens hen een verklarende factor. De gemeente heeft bijvoorbeeld te maken met beperkingen in formatie op specialismen, zoals planologen en experts omtrent de omgevingswet. Ook het verzuimpercentage neemt toe in 2024:



Figuur 9: verzuimpercentage, jaarrekening 2024

Hierdoor heeft de gemeente veel te maken met inhuur. Zo is het inhuurpercentage de laatste jaren gestegen:



Figuur 10: % externe inhuur, jaarrekening 2024

Ambtelijk wordt aangegeven dat het een bewuste keuze is om te werken met externe inhuur voor de uitvoering van het UVP, mede vanwege het feit dat voor het UVP incidentele middelen zijn vrijgemaakt. Het werken met externe inhuur is wel een risico. Wanneer veel wordt ingehuurd, wordt opgedane kennis en expertise beperkt verankerd in de organisatie, is onze analyse. In plaats daarvan 'vervliegt' de kennis en expertise nadat ingehuurde krachten de gemeente weer verlaten. Wisselende personen op functies kan voor vertraging zorgen, doordat bijvoorbeeld opnieuw relaties moeten worden opgebouwd of dat het tijd kost om mensen op vlieghoogte te brengen. Gesprekken bevestigen dat, vooral in de afgelopen jaren, dit een factor is waardoor onderrealisatie ontstaat. Met name door de coronaperiode is een 'dip' ontstaan in kennis en expertise. Nu wordt wel ervaren dat de gemeente in rustiger vaarwater is beland, waardoor de kennis en expertise weer kan worden versterkt in de organisatie.

3. *Planningsoptimisme.*

Voor meerdere projecten duren voorbereidende procedures langer dan vooraf ingeschat. Dit is ook een verklaring voor onderbesteding op het gebied van investeringen. Dit wordt bevestigd in de gesprekken. In de gesprekken wordt aangegeven dat de gemeente beperkt gebruik maakt van bijvoorbeeld planningstools of portfoliomanagement om projecten te ordenen. Het is aan de projectmanager of programmamanager om – op basis van hun kennis en kunde – een planning te maken voor een project. Vooral bij investeringen is in de jaarstukken te zien dat de planning niet overeenkomt met de realiteit, bijvoorbeeld door langere en complexere voorbereidingsprocedures. De planning is hiermee te optimistisch.

4. Vertragingen ontstaan bij externe partners.
De gemeente werkt veel samen met externe partners, zoals bij projecten in het sociaal domein of bij ruimtelijke ontwikkelingen. Te zien is dat ook bij externe partners vertraging kan ontstaan, wat doorwerkt bij de gemeente. Bijvoorbeeld wanneer externe partijen te weinig capaciteit, of kennis en expertise in huis hebben om de benodigde vaart te maken. Dat vertraagt uiteindelijk een project. Uit de jaarstukken komt voor dat met name tijdens corona vertragingen bij externe partners een significante rol speelden in de mate waarin planningen werden behaald en doelen konden worden bereikt. Dit is een externe factor die geen verband houdt met de slagkracht van de gemeente, maar wel een verklaring is voor onderrealisatie.

5. Door de complexiteit van projecten, duren participatieprocessen langer.
De complexiteit van projecten neemt toe. Met de invoering van de Omgevingswet dient de omgeving steeds vaker en steeds prominenter aan de voorkant te worden meegenomen in de uitvoering. Participatieprocessen hebben hierdoor een grotere invloed op de planning dan voorheen. Een verklaring voor onderrealisatie is een langere looptijd van participatieprocessen. Hierover komt uit de gesprekken naar voren dat de gemeente – zowel ambtelijke organisatie, college als raad – veel waarde hecht aan participatie en draagvlak voor projecten en programma's. Dit kan leiden tot vertragingen of meerkosten, maar draagvlak en participatie wordt in de gesprekken meer op waarde geschat dan het behalen van de planning. Ambtelijk wordt wel ingeschat dat een goede participatieaanpak passend bij de buurt en opgave, en een goede stakeholderanalyse, ervoor zorgt dat de beoogde planning over het algemeen wel haalbaar is. Toch is de analyse dat de gemeente nog onvoldoende anticipeert op langere participatieprocessen aan de voorkant van een project. Kanttekening hierbij is dat vertragingen door participatieprocessen niet per se hoeven te leiden tot onderbesteding. Projecten kunnen juist ook te maken krijgen met overschrijdingen door langere processen.

6. Procedures zorgen voor vertraging.
Steeds meer projecten – met name in het ruimtelijk domein – krijgen te maken met juridische procedures. Ambtelijk wordt aangegeven dat bezwaar en beroep projecten voor langere tijd kunnen stilleggen. Dit kan ertoe leiden dat de projecten langer duren dan gepland, waardoor budgetten niet worden besteed. Met langere procedures – ook al weet de gemeente dat deze regelmatig voorkomen – wordt nog onvoldoende rekening gehouden in het plannen van projecten, waardoor vertraging ontstaat. Hierover wordt door projectleiders aangegeven dat een zorgvuldige stakeholderanalyse mogelijke bezwaren en beroepen mogelijk wel kan voorkomen.

7. Corona.
Met name in 2020 en 2021 is in de stukken te zien dat corona weerslag heeft op de realisatiekracht. Uitvoering van plannen liep hierdoor bijvoorbeeld vertraging op. Activiteiten rondom sport en horeca gingen niet door. Ook de invoering van bijvoorbeeld de Omgevingswet is opgeschort. Ook zijn hierdoor participatieprocessen vertraagd en verlengd. Dit speelde met name in 2020 en 2021, maar had ook zijn weerslag in 2022.

8. Beperkt voorspellend vermogen.

Op een aantal plekken in de jaarrekeningen is te zien dat begrote budgetten lager uitvallen dan begroot, doordat het aantal cliënten of het aantal vragen achterblijft. Zo is te zien dat voor een aantal subsidies fors minder aanvragen zijn dan aanvankelijk gedacht. Of dat er op het sociaal domein uiteindelijk minder cliënten zijn dan berekend. Tevens is meerjarig te zien dat de OZB-inkomsten hoger uitvallen dan begroot, in 2024 ruim €1.6 miljoen. Hierdoor worden budgetten niet volledig uitgenut of blijft geld over, terwijl dit geen effect heeft op de realisatie. Niet alle aspecten zijn goed te voorspellen, zoals in het sociaal domein. Toch is te zien – en geeft de accountant ook aan – dat beter kan worden gekeken naar trends en ontwikkelingen om benodigde budgetten te analyseren. Een betere analyse leidt daarbij tot meer voorspellend vermogen, waardoor onderuitputting kan worden voorkomen.

9. *Door nieuwe wetgeving veranderen de doelen tussentijds.*

Zelfs wanneer de realisatie in eerste instantie op peil lag, kan dit ook door externe factoren weer veranderen. Nieuwe wetgeving uit Den Haag kan ervoor zorgen dat doelen tussentijds moeten worden aangepast of aangescherpt. In de gesprekken wordt aangegeven dat door nieuwe wetgeving budgetten niet meer toereikend zijn, of dat de realisatie uiteindelijk niet volgens planning wordt gehaald.

2.4. Monitoring en bijsturing

2.4.1. Hoe wordt gemonitord en bijgestuurd?

Monitoring

De gemeente Zeist heeft slagkracht niet zelf gedefinieerd. Slagkracht wordt dan ook niet expliciet gemonitord in de organisatie. Men heeft wel degelijk een gevoel bij de slagkracht van de organisatie, maar kan dit gevoel niet hard maken. Monitoring vindt dan ook niet plaats op het aspect slagkracht, maar op onderbesteding en onderrealisatie.

Wat betreft onderrealisatie wordt dit gerapporteerd in de monitoring van de activiteiten per programma. Hierin wordt met behulp van smileys inzichtelijk gemaakt of de realisatie op koers loopt. Zo niet, dan wordt dat toegelicht. In de gemeente is men tevreden met de wijze waarop de smileys overzicht en inzicht geven, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Hierin valt wel op dat de smileys niet op eenzelfde manier worden gemotiveerd. Bij de ene activiteit worden afwijkingen uitgebreid toegelicht en verantwoord. Bij andere activiteiten wordt slechts benoemd dat de ‘uitvoering is doorgeschoven’, maar wordt hierbij geen onderliggende oorzaak benoemd. Dit maakt dat het lastig is om voor de gehele organisatie een concreet beeld te vormen van onderrealisatie en mogelijke oorzaken.
De motivering voor de activiteiten wordt aangeleverd door de domeinen. Uit interviews komt naar voren dat elk domein de toelichting op de smileys op een andere manier aanpakt. Bij het ene domein wordt de toelichting door aparte ambtenaren geschreven, voor andere domeinen worden de toelichtingen door een of twee ambtenaren geschreven. Hierin zit beperkte consistentie, wat wordt gereflecteerd in het detailniveau van de toelichtingen.

Aanvullend is het voor het kunnen volgen van onderrealisatie van belang dat de activiteiten en doelen voldoende concreet zijn om te volgen. Immers, om onderrealisatie te kunnen bepalen, is het van belang dat het voldoende concreet is welke realisatie wordt nagestreefd. Hierover wordt ambtelijk in interviews aangegeven dat de concreetheid op punten kan worden verbeterd. Zeker in het specifieke doel wat wordt nagestreefd: wanneer is een doel voldoende bereikt en ‘kan de champagne open’? Dit wordt bemoeilijkt doordat sommige domeinen, zoals duurzaamheid, te maken hebben met steeds veranderende doelen door veranderingen in landelijke wetgeving.

De afwijkingen in realisatie voor de investeringen worden apart toegelicht. Afwijkingen worden in 2020 en 2021 uitgebreid toegelicht in de paragraaf ‘investeringen’ van de jaarrekening. Een dergelijke toelichting wordt in 2022 en

2023 niet gegeven in deze paragraaf. De toelichting voor afwijkingen tussen begrote kredieten en gerealiseerde kredieten moet uit diverse plekken van de jaarrekening worden opgehaald. Er is daarmee beperkt een consistent beeld beschikbaar van de uitvoeringskracht voor investeringen.

Bijsturing
Bijsturing gedurende het jaar vindt primair plaats op projectniveau middels gesprekken. De projectleider bespreekt in eigen team – of in het geval van grotere projecten in de driehoek van projectleider, ambtelijk opdrachtgever en portefeuillehouder – de voortgang op een project. Er wordt aangegeven door betrokkenen dat waar nodig wordt bijgestuurd op projecten. Door gesprekken te voeren worden knelpunten inzichtelijk gemaakt en waar nodig opgelost, zoals het herprioriteren van projecten indien nieuwe activiteiten moeten worden uitgevoerd. De keuzes voor herprioriteren worden vooral gemaakt op ambtelijk niveau. Er zijn volgens betrokkenen geen vaste werkwijzen of handleidingen voor de manier waarop projecten moeten worden gemonitord. Ook zijn er geen afspraken vastgelegd voor de wijze waarop omgegaan dient te worden met onderbestedingen en onderrealisatie. Wel is de organisatie bezig met het verder ontwikkelen van resultaatgericht werken. Door de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat een stabiele aansturing van teams bijdraagt aan het goed kunnen prioriteren en wegzetten van het werk dat gedaan dient te worden. Als team kan ook de keuze worden gemaakt om iets te laten liggen.

Ook op bestuurlijk niveau vindt bijsturing veel in gesprekken plaats. De portefeuillehouder wordt – zeker bij grotere projecten – periodiek bijgepraat door de projectleider of programmamanager. De portefeuillehouder signaleert vervolgens met de ambtenaren op welk moment de raad dient te worden geïnformeerd. Bestuurlijk wordt geprioriteerd door bijvoorbeeld meer nadruk te leggen op icoonprojecten. Dit zijn bestuurlijk belangrijke trajecten die een meer ‘strakke’ deadline kennen binnen de huidige bestuursperiode. Bijsturing door te bepalen ‘wat niet meer te doen’ – zodat de icoonprojecten tijdig kunnen worden gerealiseerd – vindt nog beperkt plaats op college- en raadsniveau. Er wordt niet expliciet aangegeven wat minder prioriteit mag krijgen. De prioritering wordt met name gedaan door de ambtelijke organisatie, hoewel bestuurlijk dus wel meer ‘druk op de ketel’ wordt gezet om de icoonprojecten te realiseren binnen de bestuursperiode.

De korte lijnen in de organisatie dragen bij aan het tijdig kunnen bijsturen op onderrealisatie. Dit gebeurt vooral in gesprekken. Er is geen indicator of aparte monitor van slagkracht in de organisatie. Het ‘hard’ maken dat de gemeente voldoende slagkracht heeft, is dus niet mogelijk. Wel komt uit interviews naar voren dat de gemeente – zowel raad, college als ambtelijke organisatie – het beeld heeft dat de slagkracht voldoende is om de belangrijkste doelen en ambities te realiseren.

2.4.2. Analyse

De gemeente kent een cultuur van oplossingsgerichtheid. Knelpunten rondom slagkracht worden vooral op laag niveau in de organisatie opgelost. Escaleren naar een hoger niveau gebeurt niet snel. Dit wordt ook bestuurlijk herkend. Aan de ene kant is deze mentaliteit van ‘we lossen het samen onderling op’ positief. De sfeer wordt breed gewaardeerd binnen de organisatie. Echter kan deze mentaliteit ook leiden tot vertraging. Een impasse op de inhoud – bijvoorbeeld botsende belangen vanuit de domeinen – kan vaak op een hoger niveau – directie of college – sneller worden opgelost dan op het ambtelijke niveau. Vanuit de interviews komt naar voren dat het escaleren eerder kan plaatsvinden om vertraging te voorkomen.

De prioritering vindt met name plaats door de directie. Waar bestuurlijk wel wordt geprioriteerd, is dit met name gefocust op het realiseren van de icoonprojecten. Daarin ontbreekt nog wel het beeld op ‘wat doen we dan niet meer’. Het ontbreken van dit beeld kan ervoor zorgen dat er meer druk op de organisatie kan komen te liggen. Dit kan – in

combinatie met beperkingen in capaciteit – voor vertragingen zorgen. Doordat deze knelpunten voornamelijk op laag niveau worden opgelost, is er op een lager niveau een ander (minder positief) beeld van de slagkracht dan op bestuurlijk niveau. Op een hoger niveau is meer het beeld dat de verschillende doelen en activiteiten tijdig kunnen worden gerealiseerd. In de gehele organisatie wordt erkend dat er druk staat op de slagkracht, maar er is wel verschil in de mate waarin wordt gezien dat de slagkracht op punten te veel onder druk staat. Bestuurlijk wordt het ambitieniveau van de gemeente wel herkend, en wordt wel afgevraagd of de organisatie voldoende ingericht is voor dit ambitieniveau.

De korte lijnen voor het monitoren en waar nodig bijsturen op realisatie maken dat de gemeente tijdig in beeld heeft of doelen op koers liggen. De korte lijnen zorgen wel voor een kwetsbaarheid. De korte lijnen zijn namelijk vooral persoonsgebonden. De kennis en expertise van de medewerkers maakt dat zij signaleren wanneer er bijgestuurd dient te worden op hun project of programma. Hoewel Zeist bezig is met het verder ontwikkelen van resultaatgericht werken, is deze ontwikkelslag nog niet op een punt waarop er een gestandaardiseerde werkwijze is voor het sturen op doelen en realisatie. Doordat dit ontbreekt is een goede monitoring (deels) afhankelijk van de betrokken medewerkers. Dit is kwetsbaar, vooral wanneer deze medewerkers de gemeente verlaten of (langdurig) uitvallen

2.5. Wat zegt dit over de componenten van slagkracht?

Er is een beperking in slagkracht te zien in de gemeente Zeist. De verklaringen uit paragraaf 2.3. en de analyse van de monitoring en bijsturing in 2.4. geven een duiding van de oorzaken hiervan. De componenten van slagkracht – strategie (prioritering), structuur (kennis en kunde) en systeem (processen) – dienen op orde te zijn om slagkrachtig te kunnen opereren, zoals beschreven in paragraaf 2.1. De oorzaken van onderrealisatie en onderbesteding geven een beeld van de mate waarin deze componenten voldoende op orde zijn. Hierop wordt in deze paragraaf verder ingegaan.

Wat betreft **structuur** is de beschikbaarheid van kennis en capaciteit een zorg. De gemeente huurt veel in (ruim 30% van de loonsom plus kosten inhuur in 2024, zie figuur 9). Het verzuimpercentage ligt sinds september 2024 hoger dan gemiddeld in Nederland (zie figuur 8). Uit gesprekken komt naar voren dat het verloop is gestegen sinds de coronaperiode. Op specialismen is het moeilijk om voldoende mensen te krijgen en te houden. Die specialismen zijn juist nodig op de complexe opgaven waar de gemeente mee te maken krijgt. Dit zorgt ervoor dat het moeilijker wordt om de afgesproken ambities te realiseren. Tekorten op kennis en capaciteit zorgen er daarnaast voor dat het risico bestaat dat de ambtelijke organisatie té hard moet gaan lopen om alle afgesproken ambities op tijd te realiseren. Dit leidt weer tot hogere verzuimpercentages. Wat betreft **strategie** is te zien dat er nog onvoldoende bestuurlijke richting en prioriteit wordt gegeven. De bestuurlijke prioritering zou juist kaders moeten bieden voor het organiseren en verdelen van kennis en capaciteit. Bestuurlijk wordt goed aangeven wat extra te doen en wat prioriteit te geven, maar uit gesprekken komt naar voren dat onvoldoende richting wordt gegeven aan ‘wat doen we dan niet’. Dit maakt dat nieuwe taken vooral boven op de bestaande werkvoorraad komen, waardoor deze taken niet binnen planning of beschikbare capaciteit kunnen worden uitgevoerd. De bijsturing op slagkracht (zie hiervoor ook paragraaf 2.4.) is daarmee beperkt. Wat betreft **systeem** – de wijze waarop wordt gewerkt en de interne processen zijn georganiseerd – wordt op dit moment hard gewerkt om het resultaatgericht werken meer in de vingers te krijgen, zo wordt aangegeven in de gesprekken. Binnen een deel van de organisatie is dit al meer ontwikkeld – zoals binnen het projectbureau, waar gewerkt wordt vanuit de methode projectmatig creëren – maar dit dient nog verder te worden uitgekristalliseerd. Zo is het van belang dat planningen beter aansluiten op de realiteit van complexe processen en lange procedures, en uitgebreide participatietrajecten. Bijvoorbeeld door te gaan werken met planningstools of portfoliomanagement. Daarmee kunnen vertragingen op investeringen worden voorkomen.

De slagkracht in Zeist staat dus onder druk en leidt ertoe dat niet alle ambities binnen planning worden gerealiseerd. Dat leidt mede tot onderbestedingen. Met name door in te zetten op de componenten structuur en strategie wordt de slagkracht van de gemeente versterkt. Niet aan alle knoppen kan gedraaid worden. De krappe arbeidsmarkt, veranderende wetgeving of vertragingen bij externen zijn geen factoren waar de gemeente direct invloed op heeft. Wel dient de gemeente hiermee rekening te houden bij het plannen en prioriteren van de ambities die zij heeft.

2.6. Toetsing aan het normenkader

Aspect	Norm
Mate van slagkracht	1. Onderbesteding en onderrealisatie worden in de P&C-stukken inzichtelijk gemaakt
	2. Onderbesteding en onderrealisatie worden (in de P&C-stukken) verklaard.
	3. Duidelijk is afgesproken hoe met onderbestedingen en onderrealisatie omgegaan moet worden.

Norm: Onderbesteding en onderrealisatie worden in de P&C-stukken inzichtelijk gemaakt.	**Score**
Onderbesteding wordt in de bestuursrapportages en jaarrekening inzichtelijk gemaakt door middel van een toelichting op afwijkingen per budget. De grootste afwijkingen worden apart aan het begin van de jaarrekening opgesomd. Per programma worden vervolgens de afwijkingen toegelicht. Onderrealisatie wordt in de bestuursrapportages en jaarrekening inzichtelijk gemaakt met behulp van smileys. Per activiteit wordt aangegeven in welke mate de realisatie op koers ligt. Bij onderrealisatie (een oranje of rode smiley) wordt een toelichting gegeven. Voor investeringen geldt dat inzichtelijk wordt gemaakt in een aparte paragraaf hoe de kredieten worden besteed. Onderrealisatie wordt hierin niet apart inzichtelijk gemaakt. De afwijkingen per programma en de smileys maken dat onderbesteding en onderrealisatie voor de gemeenteraad inzichtelijk zijn voor de activiteiten. Voor de investeringen geldt dat het inzicht kan worden verbeterd, aangezien sinds 2022 geen toelichtingen op onderrealisatie worden gegeven in de paragraaf investeringen. Daarmee wordt aan deze norm *gedeeltelijk voldaan*. Kanttekening hierbij is dat het voor niet elk doel even gemakkelijk is om onderrealisatie inzichtelijk te maken, doordat doelen niet altijd concreet zijn geformuleerd. De concreetheid van doelen wisselt per domein, waardoor het voor het ene domein inzichtelijker is hoe het staat met de realisatie dan voor de ander. Een punt daarbij is wel dat het natuurlijk wisselt in welke mate een doel concreter *kan* worden geformuleerd.	

Norm: Onderbesteding en onderrealisatie worden (in de P&C-stukken) verklaard.	**Score**

De afwijkingen per programma en de oranje/rode smileys worden in de P&C-stukken toegelicht. Hierin valt echter op dat de kwaliteit van de toelichting wisselt. Voor het ene programma is de verklaring uitgebreid opgenomen. Voor andere programma's wordt alleen toegelicht dat het budget niet volledig is benut of dat het project later wordt afgerond. Een onderliggende verklaring hiervoor wordt dan niet gegeven. Er is dus geen sprake van een consistente verklaring van onderbesteding en onderrealisatie in de P&C-stukken. Voor de investeringen is tevens te zien dat alleen in 2020 en 2021 een toelichting beschikbaar is per investering in een aparte paragraaf. Een dergelijke toelichting met een verklaring voor eventuele vertragingen op investeringen wordt vanaf 2022 niet meer opgenomen in de jaarrekening. Onderbestedingen en onderrealisatie worden in de P&C-stukken dus wisselend verklaard, met grote verschillen tussen de programma's. Dit komt mede doordat er geen consistente werkwijze/standaard is voor het invullen van de verklarende stukken. Daarmee wordt aan deze norm *gedeeltelijk voldaan*.	

Norm: Duidelijk is afgesproken hoe met onderbestedingen en onderrealisatie omgegaan moet worden.	**Score**
Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat onderbestedingen en onderrealisatie breed in de organisatie onderwerp is van gesprek. In afstemmingen en overleggen wordt bepaald hoe met onderbestedingen en onderrealisatie om te gaan. Bijvoorbeeld door te herprioriteren in de uitvoering. Bestuurlijk worden de prioriteiten meegegeven voor wat prioriteit dient te krijgt, zoals icoonprojecten. Op ambtelijk niveau worden de keuzes gemaakt in wat minder prioriteit te geven. Dit is echter niet vastgelegd in een werkwijze of duidelijke afspraken. De monitoring en bijsturing is primair afhankelijk van de korte lijnen in de organisatie en de kennis en expertise van de betrokkenen. Dit werkt – zoals wordt aangegeven in de interviews – op dit moment goed, maar is wel kwetsbaar. De gemeente weet dus hoe met onderbestedingen en onderrealisatie moet worden omgegaan, maar hier zijn geen duidelijk vastgelegde afspraken over gemaakt. Daarmee wordt aan deze norm *gedeeltelijk voldaan*.	

3. Informatievoorziening aan de raad

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

1. Op welke momenten en op welke manieren wordt de raad geïnformeerd over de mate van onderbesteding en onderrealisatie en de oorzaken hiervan?
2. Wordt deze informatie gebruikt om de uitvoering van het beleid te controleren en zo nodig te komen tot bijsturing?

Daartoe beschrijven we in paragraaf §3.1 de wijze waarop de gemeenteraad geïnformeerd wordt en welke sturings- en controle-instrumenten de raad heeft. In §3.2. vindt een analyse plaats op deze beschrijving. In §3.3. worden vervolgens de normen getoetst.

3.1. Informatievoorziening

3.1.1. Wijze van informatievoorziening

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, wordt de raad in de bestuursrapportages en jaarstukken geïnformeerd over de mate van onderbesteding en onderrealisatie. Alleen items met een status ‘niet volgens planning’ of ‘niet gerealiseerd’ worden van een toelichting voorzien. Afwijkingen worden vooraf ook in de organisatie besproken met de portefeuillehouder als bestuurlijk opdrachtgever.

In de jaarstukken wordt door middel van de indicator ‘onderhanden werk’ de druk op de organisatie weergegeven. De indicator wordt opgebouwd uit de reserve egalisatiesystematiek (werkzaamheden die voortvloeien uit budgetten die van het huidige jaar naar komend jaar worden overgeheveld), geoormerkte middelen vanuit het Rijk en andere Nederlandse overheidslichamen, nog niet afgeronde investeringen en nieuwe investeringen voor het komende jaar. Het totaal van het onderhanden werk geeft ook zicht op de vraag of in het afgelopen jaar geen beslag werd gelegd op middelen, die achteraf bezien nog niet nodig waren.

Daarnaast wordt de raad geïnformeerd middels dashboards en rapportages. Bijvoorbeeld het dashboard stabiliteitscriteria, waarvan de meest recente versie als bijlage is gedeeld bij de jaarstukken 2024. In juli 2021 heeft de gemeenteraad de Nota Financiële stabiliteitscriteria 2021- 2024 vastgesteld. Hierin zijn stabiliteitscriteria vastgesteld voor de netto schuldquote, de solvabiliteitsratio, de grondexploitatie, die inzicht geven in de financiële robuustheid van de gemeente. Elk criterium is voorzien van een signaalwaarde die bij een verwachte of werkelijke overschrijding moet aanzetten tot een gesprek tussen gemeenteraad en college van B&W en vervolgens tot actie. In het dashboard stabiliteitscriteria worden de criteria onderverdeeld in drie thema’s: weerbaarheid, bestendigheid en wendbaarheid. Ook worden de criteria vergeleken met benchmarkgegevens van andere gemeenten.

Ook buiten de P&C-cyclus wordt de raad geïnformeerd over projecten middels raadsinformatiebrieven, rapportages, sessies of presentaties. Bovendien is er een Lange Termijn Agenda; een bestuurlijke planning in een systeem. Deze wordt maandelijks geactualiseerd. In de LTA kunnen nieuwe onderwerpen die een raadsbesluit vragen op de agenda gezet worden, maar ook worden aangegeven of projecten op koers zitten of afwijken van de planning. Die wijzigingen gaan eerst naar het college en worden vervolgens verwerkt in het raadsinformatiesysteem. Op die manier wordt de raad geïnformeerd over de planning en is het een planningstool voor de raadsagenda. In de LTA zijn de onderdelen uit

het UVP terug te vinden die een raadsbesluit vragen. De ambtelijke organisatie houdt continu in de gaten welk project of welke lijn resulteert in een raadsvoorstel en wanneer dat naar de raad gaat. Dit staat in de LTA.
Ook wordt er jaarlijks na het zomerreces een informatiebijeenkomst georganiseerd over de ambtelijke organisatie. In de meest recente bijeenkomst, op 12 september 2024, is de raad door de portefeuillehouder, gemeentesecretaris en hoofd HR bijgepraat over het HR perspectief. In de presentatie is de huidige arbeidsmarkt toegelicht en de situatie in de gemeentelijke organisatie met betrekking tot bezetting, verzuim en uitstroom besproken, alsook de ambities op het gebied van P&O. Dit met als doel om de raad te laten zien hoe de organisatie ervoor staat, om ook begrip te krijgen. Maar ook om gesprekken in de raad over 'dit is wat we willen, maar kunnen we dat?' te stimuleren.

3.1.2. Controleren en bijsturen

In de bestuursrapportages wordt inzichtelijk gemaakt of activiteiten volgens planning verlopen. Op basis hiervan kan de raad eventueel bijsturen. Op basis van de jaarstukken kan de raad controleren of het uiteindelijk volgens planning is verlopen. Bovendien bieden Raadsinformatiebrieven of andere rapportages aanknopingspunt voor de raad om te reageren en vragen te stellen.

De meest recente jaarstukken (2024) en 1e bestuursrapportage (2025) zijn op 24 juni 2025 behandeld in de raad. Over beide stukken zijn technische vragen gesteld. Voor de jaarstukken is er bijvoorbeeld een vraag gesteld over de gevolgen van het AZWA (Aanvullend Zorg- en Welzijnsakkoord) dat wordt uitgesteld op het behalen van ambities op het gebied van positieve gezondheid. In de reactie op deze vraag wordt verwezen naar de afhankelijkheid van besluitvorming door het demissionaire kabinet. Ook heeft een fractie gevraagd naar de status van de (extra) buurtBOA in Vollenhove. Daarnaast heeft een fractie gevraagd naar mogelijkheden tot versnelling van de start en uitvoering van projecten in het meerjarenperspectief stedelijke ontwikkeling.

Met betrekking tot de bestuursrapportage wordt er gevraagd naar verklaring voor de vertraging in de uitvoering van het beleid rond het creëren van meer water en vasthouden van water en naar wat er gedaan kan worden om weer op schema te komen. Ook wordt er gevraagd naar de voortgang van de actie 'verbetering OV in de kernen' waar groene vinkjes staan ten teken dat het afgerond is, maar waar ook bij staat dat het een doorlopende actie is.

En op basis van de informatie in de Lange Termijn Agenda kan de raad controleren of projecten op koers zitten of afwijken van de planning. Uit de gesprekken met de organisatie komt naar voren dat de Lange Termijn Agenda nog onvoldoende wordt benut door de raad. Ook de raad zelf erkent dat de LTA te weinig wordt gebruikt om het gesprek te voeren over de voortgang van activiteiten.

In het accountantsverslag over de jaarrekening 2024 signaleert de accountant een trend waaruit blijkt dat de gemeente Zeist consistent een positief resultaat (voor reserves) heeft, terwijl in de gewijzigde begrotingen nog rekening werd gehouden met een negatief resultaat. De accountant adviseert om vanuit een lerend perspectief te reflecteren op de verschillen tussen begroting en jaarrekening in 2024 en zo inzicht te krijgen in wat misschien al eerder bekend was, waar (tussentijds) te voorzichtig wordt begroot, waar sprake is van planningsoptimisme, om zodoende het voorspellend vermogen te verbeteren zodat waar mogelijk eerder kan worden bijgestuurd.

Cases
De verantwoording over *Vollenhove Vooruit* vindt plaats middels de reguliere P&C-cyclus. Daarnaast heeft de raad een financiële commissie ingesteld voor het programma. Deze komt twee keer per jaar bij elkaar en houdt toezicht op de uitgaven in het kader van Vollenhove Vooruit. Ook worden raadsleden af en toe uitgenodigd voor een werkbezoek, zoals een wandeling door de wijk.
Ook wordt de raad middels Raadsinformatiebrieven op de hoogte gesteld van de voortgang van Vollenhove Vooruit. De meest recente RIB dateert van maart 2025. In november 2024 is de raad geïnformeerd over het indienen van een propositie voor een nieuwe Regio Deal 2.0. Naast de raadsinformatiebrief is er sinds 2023 een Monitor Vollenhove Vooruit, waarin een kwantitatieve 'foto van Vollenhove' wordt gemaakt in de vorm van een factsheet op basis van een aantal doelen en indicatoren. Deze is als bijlage bij de RIB van maart 2025 met de raad gedeeld.

Het *Stationsgebied Driebergen-Zeist* zit nog meer in een kaderstellende fase. Het college heeft een gebiedsvisie Stationsgebied Driebergen-Zeist opgesteld en half juni 2025 aan de raad aangeboden ter besluitvorming. Op 3 juli is een gezamenlijke informatiebijeenkomst georganiseerd met Utrechtse Heuvelrug. Tijdens deze bijeenkomst zal het raadsvoorstel aan de hand van een aantal thema's worden toegelicht en zal de Burgercoalitie de raad informeren over haar visie op het voorstel. Ook is er gelegenheid tot het stellen van vragen. In aanloop naar de gebiedsvisie is de raad tussendoor geïnformeerd middels raadsinformatiebrieven, konden raadsleden deelnemen aan participatieavonden en zijn er werkbijeenkomsten georganiseerd.

3.2. Analyse

Informatievoorziening aan de raad
De informatie die de raad ontvangt over onderbestedingen en onderrealisatie is beknopt in de bestuursrapportages en jaarstukken. Zoals eerder genoemd, worden alleen de activiteiten toegelicht die op oranje of rood staan. Deze beschrijving is kort. Vaak wordt slechts kort toegelicht dat er bijvoorbeeld vertraging is ontstaat door knelpunten op personeel en capaciteit.

De belangrijkste afwijkingen worden toegelicht, maar de uitgebreidheid van verklaringen voor de afwijking verschilt. Soms wijkt de beschrijving in de programmarekening af van de tabel in het jaarverslag. Of wijken de cijfers iets af, doordat bijvoorbeeld meerdere posten zijn samengevoegd. Dit maakt het lastig om te volgen waar afwijkingen precies zitten.

De raad krijgt in de P&C-stukken beperkt inzicht in oplossingen voor knelpunten, of risico's die ontstaan door de knelpunten. Ook wordt bij de toelichtingen niet altijd ingegaan op de vervolgstappen die genomen moeten worden als zaken niet zijn uitgevoerd, of risico's die ontstaan voor bijv. de doelrealisatie. De uitgebreidheid van de toelichting verschilt per programma. Zo wordt er in de eerste bestuursrapportage over 2024 in het programma Positieve gezondheid aangegeven dat het opstellen van een beleidsplan Jeugd vertraging heeft opgelopen door forse tijdelijke formatietekorten. In de tweede bestuursrapportage wordt aangegeven dat de formatie inmiddels is versterkt en dat het jeugdbeleid met urgentie wordt opgepakt. In de jaarstukken over 2024 wordt aangegeven dat door verloop van personeel het lokaal jeugdbeleid in 2025 wordt gerealiseerd. Hier wordt verder niet ingegaan op mogelijke risico's of effecten van de vertraging op de doelrealisatie.

Een dieper onderliggend probleem, waar door de accountant op gewezen wordt, is dat Zeist systematisch te optimistische begrotingen heeft die pas laat worden bijgesteld. Dit duidt op structurele tekortkomingen in de informatievoorziening naar de raad toe. De gemeente heeft consistent positieve resultaten terwijl in de gewijzigde begrotingen nog rekening werd gehouden met negatieve resultaten. Hoewel niet alle aspecten even goed te voorspellen zijn, dient de prognosekracht van de gemeente wel te worden versterkt. De beperkte prognosekracht leidt er nu toe dat de raad onvolledige of te rooskleurige informatie krijgt over de haalbaarheid van plannen en budgetten.

Onder raadsleden bestaan wisselende beelden over de informatievoorziening. Een deel van de raad heeft voldoende zicht op waar onderbesteding en onderrealisatie zit en wat daar de oorzaken van zijn. Voor anderen is de hoeveelheid informatie erg groot en is het lastig hierin te zoeken. Er is wederzijds veel vertrouwen tussen raad en college en daarmee vertrouwt de raad ook op tijdige informatievoorziening indien iets uit de rails loopt. Naast de formele informatievoorziening, zijn raadsleden vaak informeel wel op de hoogte van wat er speelt met betrekking tot personeelstekorten.

Desondanks is een aandachtspunt dat raadsleden aanhaken op ‘losse flodders’ aan informatie die zij ontvangen zonder deze in een breder kader te plaatsen of te beoordelen of het om een incidenteel of structureel probleem gaat. Door de beperkte concreetheid van sommige doelen en het ontbreken van duidelijke criteria voor wanneer een doel is bereikt, kan het voor raadsleden lastig zijn om te bepalen waar ze op moeten letten. Als gevolg hiervan gaan zij zich focussen op (operationele) details en minder op de grote lijnen. Goed omgaan met deze uitdaging, vraagt om een andere manier van het lezen van de jaarstukken en het bewust onderscheid maken tussen incidentele en structurele vraagstukken.

Bijsturing door de raad
Op basis van de rapportage over activiteiten in de bestuursrapportages kan de raad eventueel bijsturen. Al is – zoals hierboven benoemd – de toelichting hier nog wel vrij beperkt voor. Bovendien verschillen de primitieve en gewijzigde begroting veel van elkaar en laten ze beide een verschil zien ten opzichte van de gerealiseerde lasten, zoals geconstateerd in paragraaf 2.2.2. Waarbij ten opzichte van de primitieve begroting vooral overbesteding plaatsvindt, is er ten opzichte van de gewijzigde begroting meer sprake van onderbesteding. Dit maakt het voor de raad moeilijk om met zowel de primitieve als de gewijzigde begroting realistisch richting te geven en te sturen.

De bestuursrapportage laat meermaals zien dat een activiteit volgens planning verloopt, waarbij bij de jaarrekening is gebleken dat een activiteit toch niet volgens planning is/wordt gerealiseerd. Dit zien we bijvoorbeeld in programma 7: Mobiliteit brengt ons verder. Onder andere voor de activiteiten ‘Groot onderhoud Dijnselburgerlaan, Lageweg, Laan van Beek en Royen waarin verkeerskundige wensen worden meegenomen’ en ‘Reconstructie bushalte Jordanlaan (noordzijde) tot vervoershub’ wordt in de 1e en 2e bestuursrapportage met een blauwe smiley aangegeven dat de actie in uitvoering is en volgens planning verloopt. In de jaarrekening wordt met een oranje smiley aangegeven dat de acties niet volgens planning verlopen. In de toelichting in de jaarstukken wordt aangegeven dat de uitvoering is gepland voor 2025. Er wordt verder niet ingegaan op verklaringen voor het afwijken van de planning. Dat de bestuursrapportages een positief beeld schetsen en de jaarrekening vervolgens afwijkt, maakt het voor de raad moeilijk om tijdig bij te sturen.

Dit bevestigt het eerdergenoemde probleem dat de informatievoorziening tijdens het jaar te optimistisch blijkt te zijn. Dit wijst erop dat problemen zoals capaciteitstekorten en risico’s in de uitvoering beperkt worden doorvertaald naar realistische tussentijdse bijstellingen in de bestuursrapportages. De raad krijgt een te rooskleurig beeld van de voortgang van doelen, waardoor effectieve bijsturing lastig te realiseren is.

Het gebruik van smileys, figuren en beleidsindicatoren maakt dat de verslaglegging voor raadsleden de afgelopen jaren steeds toegankelijker is geworden. Raadsleden kunnen direct zien welke acties op oranje of rood staan en hierop acteren. In de behandeling van de meest recente jaarstukken en bestuursrapportage zien we ook dat er technische vragen worden gesteld over de uitvoering van beleid. Opvallend is dat er niet specifiek wordt gevraagd naar activiteiten die op oranje of rood staan en wat hier verklaringen of oplossingen voor zijn. Raadsleden zien wel de mogelijkheden om de bestuursrapportages te gebruiken om actief bij te sturen maar dit wordt nog weinig gebruikt.

De raad is reactief, stuurt veelal op basis van incidenten en heeft de trends minder goed in beeld, zo blijkt uit de gesprekken. De Lange Termijn Agenda wordt nog onvoldoende benut om bij te sturen. De focus zou meer moeten liggen op onderwerpen die op lange termijn spelen, zoals wonen, de energietransitie of ontwikkelingen in de jeugdzorg. Dit zijn grotere vraagstukken die minder tastbaar zijn in het hier en nu, maar die inwoners wel op termijn gaan raken. Het blijkt lastig om dergelijke zaken te agenderen in de raad vanwege de drukte van de agenda die leidend is en de meer tastbare zaken die in het hier en nu om aandacht vragen.

Er bestaat behoefte aan breder overzicht over of er op bepaalde onderwerpen of domeinen voortdurend te weinig slagkracht is zodat de raad tussentijds kan bijsturen op basis van trends in plaats van eenmalige incidenten. Het advies van de accountant om vanuit een lerend perspectief te reflecteren op verschillen tussen begroting en realisatie, sluit aan op wat raadsleden aangeven: de behoefte aan breder overzicht op trends in plaats van sturen op basis van incidenten, zodat waar mogelijk eerder kan worden bijgestuurd op (capaciteits)problemen.

Hoewel de raad wel wordt bijgepraat over ontwikkelingen in de ambtelijke organisatie, is deze informatie meer gericht op cijfermatige inzichten als arbeidsmarkttrends, verzuimcijfers en personeelsbezetting en hoe het HR-beleid hierop wordt aangepast. Er wordt geen expliciete verbinding gemaakt tussen deze ontwikkelingen en de concrete gevolgen voor de uitvoering van beleid. De doorvertaling naar wat dit betekent voor de realisatie van ambities – en daarmee het gesprek over wat betekent dat dan voor de ambities die je als gemeente hebt en de uitvoering daarvan – ontbreekt.

Het onderling vertrouwen – in het college, richting de ambtelijke organisatie en tussen college en raad – is groot. Bij het vaststellen van ambities varen raadsleden impliciet op de inschatting van het college wat betreft of er voldoende capaciteit/slagkracht is voor de uitvoering. Wanneer het college met voorstellen komt, verwachten raadsleden dat het college al rekening heeft gehouden met de vraag of de benodigde capaciteit/slagkracht er is. Als de raad een motie of amendement indient, hebben zij het idee dat het college het wel aangeeft als er onvoldoende capaciteit is voor de uitvoering van de motie of het amendement. Hoewel in raadsvoorstellen vaak wordt vermeld dat het op basis van de huidige capaciteit kan worden uitgevoerd, plaatsen raadsleden vraagtekens bij of deze inschatting van het college altijd even realistisch is.

Ook in de cases zien we terug dat de raadsvoorstellen niet expliciet ingaan op de beschikbare capaciteit en eventuele risico's die daarbij horen.

Cases

Vollenhove Vooruit

In het raadsvoorstel wordt benoemd dat Vollenhove Vooruit een andersoortig proces is dan Zeist gewend is, vooral door de combinatie van fysieke en sociale aspecten in het plan. De wens is om continuïteit te realiseren, met een flexibele en wendbare organisatievorm. Dit bevat een klein team, met daaromheen coalities en een flexibele schil. Ook wordt een accountmanager ingericht. Voor de besluitvorming wordt gewerkt met de vaste rol van Bestuurlijke Opdrachtgever, Ambtelijk Opdrachtgever en Projectleider. De beschikbaarheid of kanttekeningen omtrent capaciteit zijn niet opgenomen in het raadsvoorstel. Ambtelijk wordt aangegeven dat het project wordt getrokken door een programmamanager.

Stationsgebied

In het raadsvoorstel voor het Plan van Aanpak van de gebiedsvisie wordt benoemd dat de bemensing van de projectorganisatie wordt gedeeld door Utrechtse Heuvelrug en Zeist. Er wordt benoemd dat de interne uren – waar niet door te belasten op het projectbudget of subsidiabel is – vanuit de lijnorganisatie worden bekostigd. In het raadsvoorstel wordt niet ingegaan op de vraag of de begrote interne uren daadwerkelijk beschikbaar zijn in de organisatie. Hier wordt ook niet op ingegaan als het gaat om de risico's.

3.3. Toetsing aan het normenkader

Aspect	Norm
Informatievoorziening aan de raad	1. De raad ontvangt tijdig informatie over onderbesteding, onderrealisatie en de oorzaken daarvan.
	2. De raad gebruikt deze informatie proactief om de uitvoering van beleid te controleren.
	3. Raad en college bespreken proactief de oorzaken van onderbesteding en onderrealisatie en komen zo nodig tot bijsturing van beleid en de uitvoering daarvan.

Norm: 1. De raad ontvangt tijdig informatie over onderbesteding, onderrealisatie en de oorzaken daarvan.	**Score**
Op basis van de informatie die de raad ontvangt kunnen zij duidelijk zien waar onderbesteding en onderrealisatie zit en waar de planning van activiteiten uit de pas loopt. Ook de oorzaken hiervan worden met de raad gedeeld, echter is dit wel beknopt. De informatie die met de raad gedeeld wordt over onderbesteding en onderrealisatie zit veelal op het niveau van projecten of incidenten. De informatie geeft beperkt inzicht in oplossingen voor knelpunten, of risico's die ontstaan door de knelpunten. Ook de doorvertaling naar wat dit betekent voor het vervolg en de doelrealisatie is niet altijd aanwezig. Bovendien tonen bestuursrapportages soms een positief beeld van de uitvoering van beleid, terwijl dit bij de jaarrekening vervolgens afwijkt. Dit maakt het lastig om tijdig bij te sturen. Desondanks is de informatie tijdig en duidelijk en wordt aan deze norm daarom *bijna voldaan*.	

Norm: 2. De raad gebruikt deze informatie proactief om de uitvoering van beleid te controleren.	**Score**
De informatie uit o.a. de bestuursrapportages, jaarstukken en in de Lange Termijn Agenda aanknopingspunten voor de raad bieden om de uitvoering van beleid te controleren, stuurt de raad veelal op incidenten en heeft trends minder goed in beeld. Bij de behandeling van de jaarstukken en bestuursrapportage worden weliswaar enkele technische vragen gesteld over beleidsuitvoering en vertragingen, maar opvallend is dat er niet specifiek wordt gevraagd naar activiteiten die op oranje of rood staan en wat hiervoor verklaringen of oplossingen zijn. Ondanks dat raadsleden wel de mogelijkheden zien om bestuursrapportages te gebruiken voor actieve bijsturing en de toegankelijkheid van verslaglegging is verbeterd door gebruik van smileys en indicatoren, ontbreekt het aan daadwerkelijke proactieve controle. Daarmee wordt aan deze norm *niet voldaan*.	

Norm: 3. Raad en college bespreken proactief de oorzaken van onderbesteding en onderrealisatie en komen zo nodig tot bijsturing van beleid en de uitvoering daarvan.	**Score**
Zowel bij de raad als bij het college bestaat de behoefte om meer het gesprek te voeren over lange termijn vraagstukken. De drukke agenda en de waan van de dag waarin concrete incidenten overheersen, belemmeren dit. Het gesprek over capaciteit in de organisatie wordt wel proactief gevoerd. De raad wordt door het college dus wel meegenomen in de oorzaken van beperkte slagkracht, maar de doorvertaling van wat dit betekent voor de realisatie van de gestelde ambities en eventuele bijsturing komt nog minder van de grond. Ook wordt aan de voorkant bij het vaststellen van nieuw beleid niet expliciet ingegaan op of gesproken over beschikbare capaciteit en de mogelijke risico's die dit met zich meebrengt. Daarmee wordt aan deze norm *deels voldaan*.	

4. Innovatie in Zeist

In dit hoofdstuk staan de volgende deelvragen centraal:

1. In hoeverre innoveert de gemeente Zeist op de hoofdcomponenten van slagkracht?
2. Op welke wijze wordt de raad betrokken bij innovaties gelet op zijn kaderstellende en controlerende rol?
3. Hoe kan het innovatievermogen van Zeist worden vergroot? Zijn er best practices in andere gemeenten waar Zeist van kan leren?

Daartoe beschrijven we in paragraaf §4.1. de wijze waarop Zeist innoveert en hoe de raad hierbij wordt betrokken. In §4.2. vindt een analyse plaats op deze beschrijving. In §4.3. wordt de mate van innovatie in de casussen uiteengezet. De laatste onderzoeksvraag – gericht op best practices – wordt beantwoord in het hoofdstuk 'conclusies en aanbevelingen'.

4.1. Innovatie

4.1.1. Mate van innovatie

In dit onderzoek verstaan we onder innovatie: het vernieuwend organiseren, samenwerken of toepassen van nieuwe werkwijzen om maatschappelijke doelen effectiever te realiseren. Daarbij is het goed om op te merken dat niet iedere verandering per definitie innovatief is. Het gaat specifiek om afwijkingen van bestaande werkwijzen die vernieuwing of verbetering brengen.

Binnen het gemeentebestuur wordt innovatie breed opgevat. Het gaat niet alleen over techniek of digitalisering, maar ook over nieuwe vormen van samenwerken, het stapelen van ambities, cultuurverandering en het anders organiseren van participatie. Tegelijkertijd wordt erkend dat innovatie in de praktijk niet vanzelfsprekend of structureel plaatsvindt. Er zijn duidelijke voorbeelden van vernieuwende aanpakken, maar tegelijkertijd spelen knelpunten als personele krapte, hoge ambities en spanningen tussen experimenten en de reguliere werkwijze. Ook wordt genoemd dat vernieuwende trajecten vaak tijd kosten en dat dit soms botst met de politieke of maatschappelijke verwachtingen van snelle resultaten.

De mate van innovatie verschilt ook zichtbaar per beleidsveld. In het sociaal domein, bij gebiedsontwikkeling en binnen wijkgerichte programma's zijn vernieuwende praktijken herkenbaar aanwezig. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in de implementatie van dashboards en datagedreven werken bij Sociaal in Balans. Dit komt ook terug uit de analyse in §4.2. Op andere terreinen wordt innovatie minder consequent ingezet of is deze nog in ontwikkeling. Vanuit de interviews wordt aangegeven dat dit vaak te maken heeft met bestaande structureren en gebrek aan capaciteit.

4.1.2. Betrokkenheid van de raad

De betrokkenheid van de raad bij innovatie in Zeist is wisselend. Bij concrete, zichtbare innovaties zoals de herstructurering van Kerckebosch wordt de raad relatief goed meegenomen. Ook het datagedreven sturen binnen het sociaal domein heeft veel aandacht van de raad omdat hier substantiële financiële middelen mee gemoeid zijn. Die betrokkenheid is minder vanzelfsprekend bij innovatie die zich binnen de organisatie afspeelt of gericht is op cultuurverandering en anders organiseren.

Uit de gesprekken blijkt dat het voor zowel bestuur als organisatie een uitdaging is om de raad actief te betrekken bij abstracte, langlopende vernieuwingsprocessen zoals de inkoopstrategie Jeugd en Wmo. Tegelijk is er binnen de gemeente het besef dat juist de raad een belangrijke rol speelt in het legitimeren en politiek verankeren van innovatie. Dat vraagt om gerichte informatievoorziening en ruimte voor strategisch gesprek.

In de volgende paragrafen wordt op basis van concrete cases duidelijk hoe binnen Zeist met innovatie wordt omgegaan, welke lessen dat oplevert en in hoeverre dit bijdraagt aan het versterken van de slagkracht van de gemeente.

4.2. Analyse

In dit onderzoek zijn de cases Vollenhove Vooruit en het Stationsgebied gekozen om te laten zien hoe Zeist omgaat met innovatie en slagkracht bij complexe opgaven.

Vollenhove Vooruit
In de aanpak van Vollenhove Vooruit wijkt Zeist bewust af van de reguliere gemeentelijke werkwijze. Er is gekozen voor een aparte programmatische structuur, met eigen mandaat, een programmamanager en een netwerk van coalities rond specifieke thema's zoals veiligheid, ontmoeting en gezondheid. Nieuw voor Zeist is ook de inzet van een burgerberaad-achtige bewonersgroep, het Vollenhove Advies Team (VAT), en het experiment 'gericht toewijzen' van woningen aan mensen die iets voor de buurt willen betekenen. Dit alles wordt ondersteund door een manifest, waarin bewoners en partners zich gezamenlijk verbinden aan de ambities voor 2035. Deze manier van werken biedt meer flexibiliteit, ruimte voor maatwerk en directe betrokkenheid van bewoners en partners bij de uitvoering.

Voor de gemeentelijke praktijk in Zeist laat Vollenhove Vooruit zien dat een alternatieve structuur, los van de reguliere organisatie, ruimte geeft voor flexibel en gebiedsgericht werken. De inzet van een netwerk van coalities, een programmabureau en het VAT zorgt ervoor dat de uitvoering beter aansluit bij de complexe opgaven in de wijk. Ook de strategie van langdurige betrokkenheid tot 2035, vastgelegd in het manifest, biedt houvast om ambities niet te laten versnipperen. Tegelijkertijd laat de aanpak zien dat het bredere systeem van de gemeente – met vaste processen, beleidslijnen en financieringsstructuren – nauwelijks meebeweegt. Er wordt vooral naast het bestaande systeem gewerkt, waardoor de positieve ervaringen uit Vollenhove beperkt doorstromen naar andere wijken of gemeentelijke domeinen. De aanpak genereert wel degelijk leereffecten en inspiratie binnen de gemeente - zoals blijkt uit de interesse van andere wijken en afdelingen - maar deze ervaringen worden nog onvoldoende vertaald naar structurele veranderingen in de reguliere werkwijze.

Bij de start van Vollenhove Vooruit is voor de raad een werksessie georganiseerd over de ambities voor de wijk. Ook wordt structureel overleg gevoerd tussen de raad, bewoners en betrokken partijen, om actuele ontwikkelingen te bespreken. Vanuit de raad is een aparte financiële commissie ingericht die toezicht houdt op de uitgaven binnen het project. De gebiedsvisie wordt ter besluitvorming voorgelegd aan de raad. Tijdens de uitvoering wordt gebruik gemaakt van sturingsdocumenten om de raad regelmatig te informeren.

Samenvattend is Vollenhove Vooruit vernieuwend in de manier waarop Zeist met een afwijkende structuur, een langjarige strategie en experimentele werkwijzen wijkgericht werkt. Die aanpak vergroot lokaal het vermogen om snel in te spelen op complexe opgaven. Tegelijkertijd is de innovatie vooral binnen dit programma zichtbaar en nog

onvoldoende verankerd in de gemeentelijke organisatie als geheel. De impact op de slagkracht van de gemeente blijft daarmee voorlopig beperkt en sterk afhankelijk van tijdelijke extra inzet.

Stationsgebied
In de ontwikkeling van het Stationsgebied Driebergen-Zeist kiest Zeist voor een afwijkende aanpak. Samen met Utrechtse Heuvelrug, de provincie en marktpartijen wordt gewerkt aan één gezamenlijke gebiedsvisie over de gemeentegrens heen. Die samenwerking brengt extra complexiteit met zich mee, zeker wanneer ambities of uitgangspunten van deze partijen niet volledig gelijklopen. Centraal staat de ontwikkeling van een nieuwe woonkern met ruimte voor wonen, werken, voorzieningen en natuur, in samenhang met duurzame mobiliteit. Vernieuwend voor Zeist is de inzet op meervoudig ruimtegebruik en innovatieve vormen van wonen en werken. Ook nieuw voor Zeist is het gebruik van het gemeentelijk voorkeursrecht om actief te sturen op de grondmarkt. Deze aanpak sluit aan bij de bredere regionale koers rond groei bij ov-knooppunten.

Voor de gemeentelijke praktijk laat het Stationsgebied zien dat Zeist inzet op een afwijkende structuur, met grensoverstijgende samenwerking en gezamenlijke sturing door meerdere overheden en marktpartijen. Die structuur wijkt nadrukkelijk af van hoe ruimtelijke projecten in Zeist normaal georganiseerd zijn. Ook de strategie is vernieuwend: niet alleen woningbouw of mobiliteit, maar een combinatie van opgaven rond wonen, werken, natuur en bereikbaarheid wordt integraal benaderd. Tegelijkertijd is de interne aansluiting tussen het project en de reguliere werkwijze kwetsbaar. Daarmee blijft de innovatie vooral zichtbaar in structuur en strategie, terwijl het gemeentelijke systeem als geheel weinig meebeweegt.

De raad van Zeist wordt actief betrokken via raadsinformatiebrieven en themabijeenkomsten. Raadsleden worden daarnaast uitgenodigd om deel te nemen aan het planproces en om mee te denken over de ambities voor het gebied. De uitkomsten van dit proces, inclusief bewonersinput, worden verwerkt in de gebiedsvisie. Die gebiedsvisie wordt vervolgens ter besluitvorming aan de raad voorgelegd, zodat er formeel kan worden gestuurd op de koers van de ontwikkeling.

Samenvattend is de aanpak van het Stationsgebied innovatief in strategie en structuur, met grensoverstijgende samenwerking en actieve sturing op de grondmarkt. Die aanpak vergroot het handelingsvermogen van de gemeente bij complexe ruimtelijke vraagstukken. Tegelijk blijft het bredere systeem van de organisatie en de samenwerking met inwoners achter. De impact op de slagkracht van de gemeente is daardoor zichtbaar, maar nog beperkt en afhankelijk van verdere verankering.

4.3. Hoe innovatief is Zeist?

Op basis van de analyse van Vollenhove Vooruit en het Stationsgebied kan worden gesteld dat Zeist op onderdelen zichtbaar innoveert, met nieuwe vormen van samenwerken, afwijkende structuren en inhoudelijke vernieuwing. Beide projecten zijn anders aangevlogen dan reguliere trajecten, bijvoorbeeld door het werken met een aparte programmatische structuur, het inzetten van juridische instrumenten zoals het voorkeursrecht en het experimenteren met nieuwe vormen van bewonersbetrokkenheid.

Tegelijkertijd laat de praktijk zien dat deze innovaties vooral binnen de afzonderlijke projecten zichtbaar zijn en nog onvoldoende structureel zijn ingebed in de gemeentelijke organisatie als geheel. Het systeem van Zeist, met vaste processen, besluitvorming en organisatiecultuur, verandert nog beperkt mee. Dat maakt de impact op de slagkracht van de gemeente als geheel voorlopig klein en afhankelijk van tijdelijke extra inzet.

Om inzicht te krijgen in de mate van innovatie binnen een organisatie kan het Horizon-model, ook wel bekend als het *Three Horizons of Growth Model* van McKinsey, als inspiratie dienen. Dit biedt een raamwerk om verschillende typen innovatie binnen een organisatie te onderscheiden. Het model maakt zichtbaar hoe organisaties kunnen balanceren tussen het exploiteren van bestaande activiteiten en het verkennen van nieuwe mogelijkheden. De drie horizonnen bestaan naast elkaar en verschillen in de mate van vernieuwing en hun relatie tot bestaande werkwijzen, structuren en publieke waarden. Afhankelijk van de behoefte en context van de organisatie, is een horizon meer of minder passend bij de opgave. Het is dus niet zo dat een hogere horizon per definitie 'beter' is.

- **Horizon 1 – Optimaliseren van het bestaande**
  Gericht op het verbeteren van bestaande gemeentelijke processen, diensten en beleidsinstrumenten. Bijvoorbeeld het optimaliseren van IT-processen.
- **Horizon 2 – Vernieuwen binnen bestaande structuren**
  Ontwikkeling van nieuwe aanpakken, pilots of samenwerkingen die voortbouwen op bestaande kennis en netwerken, maar ruimte creëren voor andere werkwijzen. Bijvoorbeeld het uitvoeren van een pilot in het sociaal domein gericht op 'reablement' van ouderen die ondersteuning aanvragen bij de gemeente.
- **Horizon 3 – Fundamenteel vernieuwen**
  Experimenteren met radicaal andere manieren van werken of organiseren die de bestaande gemeentelijke praktijk overstijgen. Bijvoorbeeld het ondersteunen van buurtcoöperaties die zelf een duurzame energievoorziening regelen, waarbij de gemeente als partner fungeert in plaats van als regisseur.

Wanneer we de casussen plaatsen in het Horizon-model van innovatie, zien we dat de meeste vernieuwingen zich situeren op Horizon 1 en soms op Horizon 2. Dat betekent: verbeteren van bestaande processen en experimenteren in projecten, zonder dat er sprake is van fundamentele systeemvernieuwing (Horizon 3). De aanpassingen blijven dus vooral gericht op structuur en strategie binnen afgebakende trajecten, niet op diepgaande, gemeentebrede transformatie van het systeem.

De mate van innovatie binnen Zeist kan daarmee worden getypeerd als beperkt, met name gericht op programmatische vernieuwing. De vraag is of dit voldoende is om de slagkracht van de gemeente duurzaam te versterken. Daarbij speelt ook de raad een belangrijke rol, door innovatie bewust te legitimeren, te toetsen en waar nodig richting te geven aan de volgende stap naar bredere verankering binnen het gemeentelijk systeem.

Bijlage I – Best practices

Op basis van praktijkvoorbeelden in andere gemeenten kunnen de volgende aanbevelingen Zeist helpen om het innovatievermogen, dan wel de slagkracht bij grote projecten en opgaven te vergroten.



Strategie
Bestuurlijke richting en capaciteit

Een strategisch voorbeeld dat Zeist kan helpen om de slagkracht duurzaam te versterken, zijn vormen van participatief begroten waarmee in Enschede en Utrecht wordt gewerkt. Eerder hebben in Zeist burgers geparticipeerd in een proces om te komen met bezuinigingsvoorstellen. Bewoners hebben zo direct invloed op de inzet van budgetten. Dit leidt tot meer draagvlak en beter afgestemde keuzes. Voor Zeist betekent dit dat de kans op weerstand of vertraging bij grote opgaven vermindert en middelen gerichter worden ingezet. Daarmee wordt niet alleen de legitimiteit van gemeentelijk handelen versterkt, maar ook de effectiviteit van de uitvoering.



Structuur
Beschikbaarheid van kennis, capaciteit en middelen

Op het vlak van structuur zijn er voorbeelden die passen bij de uitdagingen van Zeist. Het project Schoonship in Amsterdam-Noord en het K80-netwerk van kleine gemeenten laten zien hoe met flexibele, netwerkachtige samenwerkingen gewerkt kan worden aan complexe opgaven. Voor Zeist biedt dit de mogelijkheid om binnen programma's zoals Vollenhove Vooruit of het Stationsgebied de bestuurlijke en ambtelijke lijnen minder zwaar te maken. Een netwerkstructuur maakt het mogelijk om sneller te schakelen tussen partners, belangen beter te verbinden en projecten te versnellen, wat de wendbaarheid van de gemeente vergroot.

Een ander voorbeeld is Schuldenlab070 in Den Haag. In dit programma werken gemeenten, maatschappelijke organisaties, bedrijven en experts samen aan bestaanszekerheid voor alle inwoners. De kracht van dit initiatief zit in de structurele samenwerking over domeinen heen en de gezamenlijke aanpak van preventie, signalering en ondersteuning. Het schuldenlab is daarom ook aan de rand van de organisatie geplaatst en werkt alleen aan transformatieve en systeemdoorbrekende concepten en innovaties. Voor Zeist laat dit zien hoe complexe opgaven effectiever kunnen worden aangepakt door bestaande structuren deels los te laten en gericht ruimte te maken voor experimenten die buiten de klassieke organisatieverantwoordelijkheid vallen. Zo ontstaat meer slagkracht op vraagstukken die nu vaak versnipperd of traag worden opgepakt.



Systeem
Invulling van randvoorwaarden

Op het gebied van systemen valt het gebruik van CPO-initiatieven (Collectief Particulier Opdrachtgeverschap) op, zoals in Culemborg, Bladel en Oost-Gelre. In deze gemeenten krijgen bewoners ruimte om zelf de ontwikkeling van woningen of voorzieningen op zich te nemen. De gemeente richt zich vooral op het faciliteren van randvoorwaarden. Voor Zeist betekent dit dat de uitvoeringscapaciteit minder onder druk komt te staan en de organisatie zich kan concentreren op regie en ondersteuning. Dit vergroot de slagkracht, zeker in een krappe arbeidsmarkt.

Zaanstad heeft bij de herontwikkeling van het Meneba-terrein een scrum-aanpak toegepast, met wekelijkse beslismomenten, visueel inzicht in voortgang en een duidelijke rolverdeling tussen gemeente, ontwikkelaar en

betrokkenen. In Zeist wordt bij gebiedsontwikkeling, zoals het Stationsgebied, gewerkt met participatie en integrale plannen, maar de interne besluitvorming en samenwerking volgen grotendeels traditionele plancycli. De inzet van scrum in Zaanstad versnelt processen, voorkomt langdurige afstemmingstrajecten en zorgt voor directe bijsturing. Voor Zeist biedt dit de kans om ook binnen grote gebiedsprojecten de uitvoeringskracht te vergroten, zonder afhankelijk te blijven van trage, formele besluitvormingsstructuren.

Bijlage II – Bestudeerde documenten

Begroting gemeente Zeist, 2020 t/m 2024.

Jaarrekeningen gemeente Zeist, 2020 t/m 2024.

Bestuursrapportages gemeente Zeist, 2020 t/m 2024.

Accountantsverklaringen gemeente Zeist, 2020 t/m 2024.

Uitvoeringsprogramma coalitieakkoord.

Lange Termijn Agenda

Aanpak Vollenhove Vooruit

Rapportage Lessen en impact Vollenhove Vooruit

Gebiedsvisie Vollenhove

Raadsstukken Vollenhove Vooruit

Plan van Aanpak Stationsgebied

Propositie Zeist

Integraal Ruimtelijk Perspectief

Documenten voorkeursrecht

Diverse college- en raadsstukken omtrent grote projecten en ontwikkelingen

Nota stabiliteitscriteria 2021-2024

Bijlage III – Overzicht geïnterviewde personen

College
College van burgemeester en wethouders

Ambtelijke organisatie
Gemeentesecretaris
Concerncontroller
Ambtelijk opdrachtgever ruimtelijke projecten
Teammanager Publiekszaken
Teammanager Informatievoorziening
Projectleider energie en duurzaamheid
Projectmanager sociaal
Projectmanager woningbouw

Cases
Programmamanager Vollenhove Vooruit
Strategisch adviseur betrokken bij Vollenhove Vooruit
Projectmanager Stationsgebied
Ambtelijk opdrachtgever gebiedsontwikkelingen

Raad
Vertegenwoordiging van de gemeenteraad

Bijlage IV – Afwijkingen jaarrekening t.o.v. begroting 2020-2024

In deze tabel zijn de afwijkingen van de gerealiseerde lasten ten opzichte van de gewijzigde begroting opgenomen voor de jaren 2020-2024.

Taakveld	2020			2021			2022			2023			2024		
	Begroting	Jaarrekening	Afwijking	Begroting	Jaarrekening	Afwijking	Begroting	Jaarrekening	Afwijking	Begroting	Jaarrekening	Afwijking	Begroting	Jaarrekening	Afwijking
Bestuur en ondersteuning	€ 39.572	€ 50.852	29%	€ 46.276	€ 53.878	16%	€ 53.267	€ 57.983	9%	€ 66.139	€ 74.452	13%	€ 52.326	€ 62.742	20%
Veiligheid	€ 7.628	€ 7.118	-7%	€ 7.761	€ 7.366	-5%	€ 7.895	€ 7.344	-7%	€ 8.512	€ 7.979	-6%	€ 9.010	€ 8.846	-2%
Verkeer, vervoer en waterstaat	€ 9.320	€ 9.440	1%	€ 9.693	€ 8.923	-8%	€ 9.598	€ 9.648	1%	€ 11.512	€ 10.884	-5%	€ 11.382	€ 11.599	2%
Economie	€ 989	€ 1.028	4%	€ 1.379	€ 1.050	-24%	€ 1.783	€ 1.284	-28%	€ 1.579	€ 1.274	-19%	€ 1.654	€ 1.417	-14%
Onderwijs	€ 7.922	€ 7.151	-10%	€ 6.926	€ 7.773	12%	€ 8.705	€ 9.249	6%	€ 8.890	€ 10.002	13%	€ 12.452	€ 12.714	2%
Sport, cultuur en recreatie	€ 18.200	€ 16.380	-10%	€ 17.583	€ 16.378	-7%	€ 17.728	€ 16.475	-7%	€ 19.009	€ 18.629	-2%	€ 21.085	€ 19.071	-10%
Sociaal domein	€ 95.953	€ 93.230	-3%	€ 92.559	€ 92.085	-1%	€ 97.330	€ 93.966	-3%	€ 108.276	€ 103.137	-5%	€ 111.541	€ 110.401	-1%
Volksgezondheid en milieu	€ 18.200	€ 18.081	-1%	€ 19.312	€ 19.947	3%	€ 20.964	€ 20.297	-3%	€ 23.232	€ 21.809	-6%	€ 23.935	€ 23.437	-2%
Volkshuisvesting, RO en sted. ver	€ 7.176	€ 7.002	-2%	€ 7.151	€ 6.989	-2%	€ 8.841	€ 6.884	-22%	€ 7.773	€ 6.640	-15%	€ 8.481	€ 6.739	-21%

In deze tabel zijn de afwijkingen van de gerealiseerde lasten ten opzichte van de primitieve begroting opgenomen voor de jaren 2020-2024.

Taakveld	2020			2021			2022			2023			2024		
	Begroting	Jaarrekening	Afwijking	Begroting	Jaarrekening	Afwijking	Begroting	Jaarrekening	Afwijking	Begroting	Jaarrekening	Afwijking	Begroting	Jaarrekening	Afwijking
Bestuur en ondersteuning	€ 34.158	€ 50.852	49%	€ 35.513	€ 53.878	52%	€ 35.058	€ 57.983	65%	€ 36.910	€ 74.452	102%	€ 47.847	€ 62.742	31%
Veiligheid	€ 7.292	€ 7.118	-2%	€ 7.531	€ 7.366	-2%	€ 7.581	€ 7.344	-3%	€ 7.867	€ 7.979	1%	€ 8.778	€ 8.846	1%
Verkeer, vervoer en waterstaat	€ 8.646	€ 9.440	9%	€ 8.878	€ 8.923	1%	€ 8.798	€ 9.648	10%	€ 9.792	€ 10.884	11%	€ 11.923	€ 11.599	-3%
Economie	€ 889	€ 1.028	16%	€ 1.098	€ 1.050	-4%	€ 1.064	€ 1.284	21%	€ 977	€ 1.274	30%	€ 1.111	€ 1.417	28%
Onderwijs	€ 5.740	€ 7.151	25%	€ 5.474	€ 7.773	42%	€ 5.647	€ 9.249	64%	€ 6.700	€ 10.002	49%	€ 7.955	€ 12.714	60%
Sport, cultuur en recreatie	€ 15.868	€ 16.380	3%	€ 16.084	€ 16.378	2%	€ 15.419	€ 16.475	7%	€ 15.961	€ 18.629	17%	€ 17.426	€ 19.071	9%
Sociaal domein	€ 77.009	€ 93.230	21%	€ 81.563	€ 92.085	13%	€ 82.414	€ 93.966	14%	€ 88.125	€ 103.137	17%	€ 101.279	€ 110.401	9%
Volksgezondheid en milieu	€ 15.367	€ 18.081	18%	€ 18.430	€ 19.947	8%	€ 19.284	€ 20.297	5%	€ 19.458	€ 21.809	12%	€ 22.064	€ 23.437	6%
Volkshuisvesting, RO en sted. ver	€ 4.669	€ 7.002	50%	€ 4.860	€ 6.989	44%	€ 5.003	€ 6.884	38%	€ 4.886	€ 6.640	36%	€ 6.530	€ 6.739	3%

De laatste kolom van elke tabel is opgenomen in de grafiek in paragraaf 2.2.2.

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transities werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.