

Betreft: Rekenkamerbrief DoeMee-onderzoek naar onderbesteding

8 september 2026

Geachte leden van de raad,

Voor u ligt de rekenkamerbrief waarin we de resultaten, constatering en adviezen met u delen die voortgekomen zijn uit het DoeMee-onderzoek naar onderbesteding. Over deelname aan dit door de Vereniging van Rekenkamers geïnitieerde onderzoek hebben wij u eerder geïnformeerd via het onderzoeksprogramma van de rekenkamer.

De Vereniging van Rekenkamers, en ook uw eigen rekenkamer, vond dit een relevant onderwerp omdat gemeenteraden onderbesteding als probleem ervaren omdat het beperkingen oplevert in wat er binnen de financiële mogelijkheden van de gemeente in een jaar gerealiseerd kan worden. Overgebleven middelen kunnen niet meer uitgegeven worden omdat het jaar voorbij is, terwijl er mogelijk wel behoefte was dit te doen op bepaalde beleidsterreinen. Voor de raden wordt dat probleem vergroot als dit jaarlijks gebeurt, en als het gaat om aanzienlijke bedragen. Het kan duiden op niet realistisch begroten, het niet uitvoeren van activiteiten of het te laat in het jaar beschikbaar komen van extra middelen vanuit het Rijk.

De hoofdvraag die in dit DoeMee onderzoek, waar 110 gemeentelijke rekenkamers van 138 gemeenten aan meededen, centraal stond was daarom de volgende: Geeft de wijze waarop wordt begroot, de volksvertegenwoordigers een goed inzicht in de baten en lasten en kan dit worden verbeterd?

De onderzoekers hebben in kaart gebracht of er sprake was van onderbesteding, wat de omvang daarvan was, op welke terreinen onderbesteding voorkwam, of daar een verklaring voor te geven was en wat de regels zijn voor het rapporteren over onderbesteding. In deze brief leest u de belangrijkste constatering en adviezen die van toepassing zijn op gemeente Opsterland. De adviezen bevatten handvatten die u kunt gebruiken om grip te krijgen op onderbesteding wanneer u dit signaleert, bijvoorbeeld bij begrotingswijzigingen en het behandelen van de kadernota en de begroting.

In deze brief leest u eerst de constatering, gevolgd door de adviezen aan u als raad. Deze constatering en adviezen zijn specifiek van toepassing op gemeente Opsterland maar wel gebaseerd op het overkoepelende onderzoek waarin de resultaten van alle gemeenten zijn bekeken en op de uitkomsten van het onderzoek dat specifiek voor Opsterland is gedaan. Na de constatering en adviezen bespreken we kort het fenomeen onderbesteding, gevolgd door de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek voor Opsterland. Bent u geïnteresseerd in het overkoepelende onderzoek en bijbehorende uitkomsten dan kunt u dat rapport [hier](#) vinden.



Omdat dit een rekenkamerbrief is met uitsluitend adviezen die kunnen dienen als handvat bij uw werk als gemeenteraadslid en de rekenkamer geen officiële aanbevelingen doet, hoeft u hier geen raadsbesluit over te nemen.

De rekenkamer zal in de controle/auditcommissie een toelichting geven op het uitgevoerde onderzoek. Indien u dit wenst is de rekenkamer graag bereid dit onderzoek nader aan u toe te lichten en eventuele vragen te beantwoorden.

Met vriendelijke groet,

Namens de rekenkamer



Hanneke Vervoort,
voorzitter



Constateringen en adviezen

In de gemeente Opsterland blijkt dat in alle acht jaren sprake was van positieve financiële resultaten bij de jaarrekening. Die resultaten waren in alle jaren ook beter dan in de laatst gewijzigde begroting was verwacht.

Constateringen

- 1) Extra bijdragen uit het gemeentefonds verklaren veel van de meevallers in de baten. Vaak komt dit geld pas in de loop van het jaar beschikbaar, te laat om nog te besteden.
- 2) Naast het gemeentefonds zijn ook andere rijksmiddelen een belangrijke verklaring voor onderbesteding. Het onderzoek laat voorbeelden zien, zoals middelen voor sportakkoorden en de opvang van Oekraïners. Vaak stonden extra lasten tegenover die extra baten.
- 3) Een verklaring voor onderbesteding is zogenaamd planningsoptimisme waardoor het niet lukt om de geplande lasten daadwerkelijk te besteden. De lasten in de laatst gewijzigde begroting liggen hoger dan in de jaarrekening.
- 4) De onderbezetting in de capaciteit van de ambtelijke organisatie leidt ook tot onderbesteding. Er is jaarlijks sprake van een financiële meevaller op eigen personeel.
- 5) De inhuur van extern personeel overschrijdt elk jaar ruimschoots de begrote bedragen. Hierdoor zijn de totale personeelskosten (eigen personeel + inhuur extern personeel) hoger dan begroot.
- 6) In de begroting is sprake van overschatting van de lasten voor afschrijvingen. Vanaf 2020 is er jaarlijks sprake van lagere afschrijvingslasten dan begroot. Doordat investeringen later gereed zijn, wordt er later gestart met afschrijven.
- 7) Uit het onderzoek blijkt ook dat ontvangen en betaalde rente een rol spelen bij onderbesteding. Rentelasten zijn regelmatig lager dan verwacht en rentebaten nemen vanaf 2022 juist toe. De nog niet bestede rijksmiddelen spelen hierin een belangrijke rol, naast de ontwikkeling van de marktrente.

Adviezen aan de raad

U als raad heeft mogelijkheden om in meer of mindere mate bij te sturen op de besteding van middelen in de begroting. De rekenkamer doet aanbevelingen om meer grip te krijgen op het fenomeen onderbesteding. In het landelijke rapport staan ook aanbevelingen voor andere partijen om de informatievoorziening rondom begrotingen en rekeningen te verbeteren. Uiteindelijk dragen die aanbevelingen ook bij aan het goed kunnen invullen van uw rol om middelen toe te wijzen aan de maatschappelijke doelen die u in gemeente Opsterland wilt bereiken. Via uw netwerk en de activiteiten van het college van B&W richting organisaties als VNG kunt u die aanbevelingen ook ondersteunen.



In dit rapport doet de rekenkamer geen aanbevelingen, maar willen we wel enkele adviezen meegeven aan de raad. Om als raadslid goed de kaderstellende en controlerende taak uit te voeren hebben we enkele vragen opgenomen die u kunt stellen bij de behandeling van de P&C documenten. De volgende vragen helpen om het college kritisch te bevragen op signalen van onderbesteding.

1. Vraag bij elke begrotingswijziging (die extra lasten voor het lopende jaar betreft) of er voldoende ambtelijke capaciteit is om het project voor te bereiden en uit te voeren. Vraag ook of externe partijen ook voldoende capaciteit hebben om het project daadwerkelijk uit te voeren. Soms is het nodig om tussentijds een nieuw project te autoriseren, maar laat bij twijfel de financiële en personele gevolgen in het volgende begrotingsjaar vallen. Vuistregel: na de zomer nog extra lasten honoreren levert een hoog risico op onderbesteding op, dat geld kan vaak niet meer in het lopende jaar worden besteed.
2. Bespreek bij elk signaal van extra baten of het nog lukt om die baten nog in te zetten in het lopende jaar. Weeg af of een bestemmingsreserve gericht op besteding volgend jaar een betere oplossing is.
3. Maak bij de behandeling van de perspectiefbrief en de begroting een expliciet bespreekpunt van de trend van de eigen baten uit belastingen, leges en huren. Hier is vaak sprake van onderschatting van de opbrengsten.
4. Vraag het College om informatie over de belangrijkste kostensoorten op hoofdlijnen met een vergelijking tussen begroting en rekening (omdat dit niet standaard in de begroting en rekening wordt vermeld). Kijk dan kritisch naar de ontwikkelingen bij lasten eigen personeel en inhuur, afschrijvingen in plaats van kapitaallasten, belasting en leges exclusief de OZB, rentelasten en -baten.
5. Vraag het college om in de p&c rapportages te rapporteren over het ziekteverzuim (in samenhang met de cijfers van formatie, bezetting en externe inhuur). Doel hiervan is om een beeld te krijgen van onderbezetting en daaruit voortvloeiende knelpunten voor de taakuitvoering.



Onderbesteding: wat is het?

De gemeenteraad besluit bij de begrotingsbehandeling over financiële middelen om doelen te gaan bereiken. Gedurende het jaar kan de gemeenteraad de begroting wijzigen, hetzij om nieuwe doelen te realiseren, hetzij omdat blijkt dat er te veel of te weinig middelen beschikbaar zijn gesteld voor een eerder vastgesteld doel.

Een begroting is een plan voor de besteding van middelen. Dat betekent dat er altijd afwijkingen aan het eind van het jaar zullen zijn. Er zijn voor dit onderzoek drie vormen van onderbesteding onderscheiden:

1. Minder productie, dienstverlening, subsidieverstreking of projecten realiseren dan gepland waardoor lagere lasten in een begrotingsjaar ontstaan;
2. Het niet volledig gebruiken van toegekende lasten voor productie, dienstverlening, subsidieverstreking of projecten terwijl die taken wel zijn gerealiseerd. Met andere woorden: het werk kon goedkoper worden gedaan.
3. Het niet volledig (kunnen) benutten van begrote of gedurende het jaar beschikbaar gekomen baten om de beoogde productie, dienstverlening, subsidieverstreking of projecten tot stand te brengen.

Onderbesteding gaat daarmee niet alleen om minder middelen besteden dan gepland maar ook om meer opbrengsten dan verwacht. Gemeenten zijn voor hun opbrengsten in hoge mate afhankelijk van het Rijk. Dus als het Rijk aan de knoppen draait, dan heeft dat directe gevolgen voor gemeenten. Ook opbrengsten waarvoor de gemeente geld van anderen dan het Rijk krijgt kunnen afwijken van de verwachting.

Uit eerdere onderzoeken naar onderbesteding zijn een aantal factoren af te leiden die onderbesteding kunnen verklaren. We noemen die hieronder kort.

- a. Planningsoptimisme: denken dat het lukt om een bepaalde taak uit te voeren zonder voldoende rekening te houden met vertraging in doorlooptijden van besluitvorming,
- b. Capaciteit, zowel ambtelijk als bij feitelijke uitvoerders: er zijn te weinig mensen om alle geplande taken uit te voeren,
- c. Tijd, dat wil zeggen moment van beschikbaar komen van middelen: het gebeurt vaak dat in de laatste maanden van het jaar (december zelfs) extra middelen beschikbaar komen. Die kunnen meestal pas volgend begrotingsjaar worden uitgegeven.
- d. De raming in de begroting is niet goed. Dat zegt iets over interne processen binnen de gemeente



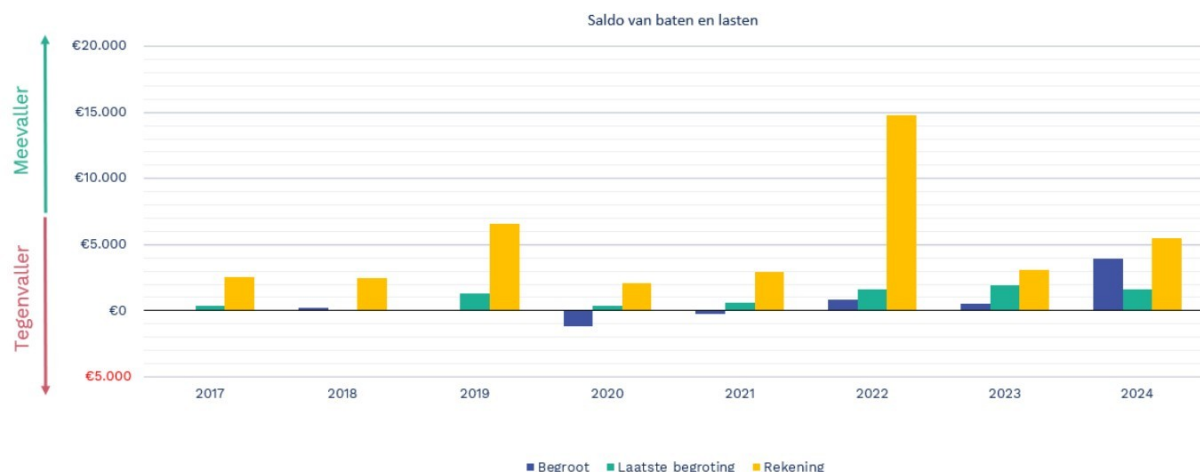
Hieronder gaan we nader in op de bevindingen, waarbij we soms teruggrijpen op deze vier verklaringen.

Totaalbeeld

Bij gemeente Opsterland is gedurende de onderzoeksperiode sprake geweest van onderbesteding. Gemeente Opsterland sluit hierbij aan op het landelijke beeld dat er bij de jaarrekening geld overblijft ten opzichte van de ramingen in de begroting.

In het onderzoek zijn de jaren 2017 t/m 2024 onderzocht. In alle 8 jaren was er sprake van een beter resultaat dan vooraf ingeschat. In de jaren 2020 t/m 2021 werd in de begroting een negatief resultaat verwacht, maar bleek in de jaarrekening dat er een positief resultaat was. Uit onderstaande grafiek wordt duidelijk dat er jaarlijks bij de jaarrekening sprake is van een forse meevaller ten opzichte van de (gewijzigde) begroting.

Totaal beeld: Saldo Begroting en realisatie



Beelden uit de gemeenteraad

De rekenkamer heeft een gesprek gevoerd met een afvaardiging van de gemeenteraad. Op basis van deze gesprekken blijkt dat de raadsleden weten wat onderbesteding is. De raadsleden zijn op de hoogte van de onderdelen waar vaak sprake is van onderbesteding.

De gemeenteraad van Opsterland wordt geïnformeerd via vaste rapportagemomenten, o.a. de perspectiefbrief, begroting, voorjaarsrapportage, de najaarsrapportage, de jaarrekening en een projectenoverzicht voor grote investeringen. De voorjaars- en najaarsrapportage zijn puur financieel, daar is geen beleidstoelichting in opgenomen. Hierdoor is het voor de raadsleden lastig om te controleren op de voortgang van de uitvoering.

Document	Tijdstip	Rol van de gemeenteraad
Perspectief brief	Voorjaar voorafgaand aan begrotingsjaar voor 1 juli	Stelt beleidsmatige en financiële kaders vast
Begroting	Najaar voorafgaand aan begrotingsjaar	Autoriseert beleid en budgetten
Voorjaars-rapportage	Voorjaar van begrotingsjaar	Controleert voortgang en stuurt bij
Najaars-rapportage	Najaar van begrotingsjaar	Controleert voortgang en stuurt bij
Jaarrekening	Voorjaar na begrotingsjaar	Beoordeelt resultaten en financiële rechtmatigheid

Smart begroten

In november 2023 is een motie aangenomen om de begrotingen SMART-er te maken. Het doel van de motie was om in de begroting 2024 subdoelstellingen en maatregelen SMART te omschrijven en om vanaf de jaarstukken 2024 een kopje 'wat hebben we bereikt' toe te voegen. De begroting van 2024 was meer SMART, dat zou doorontwikkeld worden, maar de raadsleden geven aan dat in de begroting 2025 weer een stapje terug gedaan is qua duidelijkheid.

De raadsleden geven aan dat er aan de 'veilige kant' begroot wordt. Een euro te weinig uitgeven (onderbesteding) wordt als een kleiner probleem gezien dan een euro te veel uitgeven (overbesteding). De gesproken raadsleden geven aan hier begrip voor te hebben door de moeilijkheden omtrent onzekerheden van de circulaires en de onvoorspelbaarheid van grote posten in het sociaal domein. Ook werd aangegeven dat het college vaker gebruikmaakt van de actieve informatieplicht bij overbesteding (als er meer is uitgegeven dan begroot) dan bij onderbesteding (als er minder is uitgegeven dan begroot).

Hierna gaan we nader in op de belangrijkste verklaringen voor onderbesteding zoals uit de gegevens is gebleken.

Doorlooptijden

Doorlooptijden zijn vaak langer dan het gemeentebestuur vooraf denkt of hoopt. Het duidelijkst komt dat tot uitdrukking in planvorming rond wegen en woningbouw. Maar ook voor een subsidieregeling of inkoop van diensten is na besluitvorming meestal nog doorlooptijd aan de orde. Denk aan het inrichten van een subsidieproces, het behandelproces van de aanvraag of een noodzakelijke inkoopprocedure.



Wanneer daar bij de besluitvorming onvoldoende rekening mee wordt gehouden, kunnen middelen niet worden besteed op het geplande moment. De duidelijkste aanwijzing voor vertraging door doorlooptijden zijn achterblijvende afschrijvingen ten opzichte van de begroting.

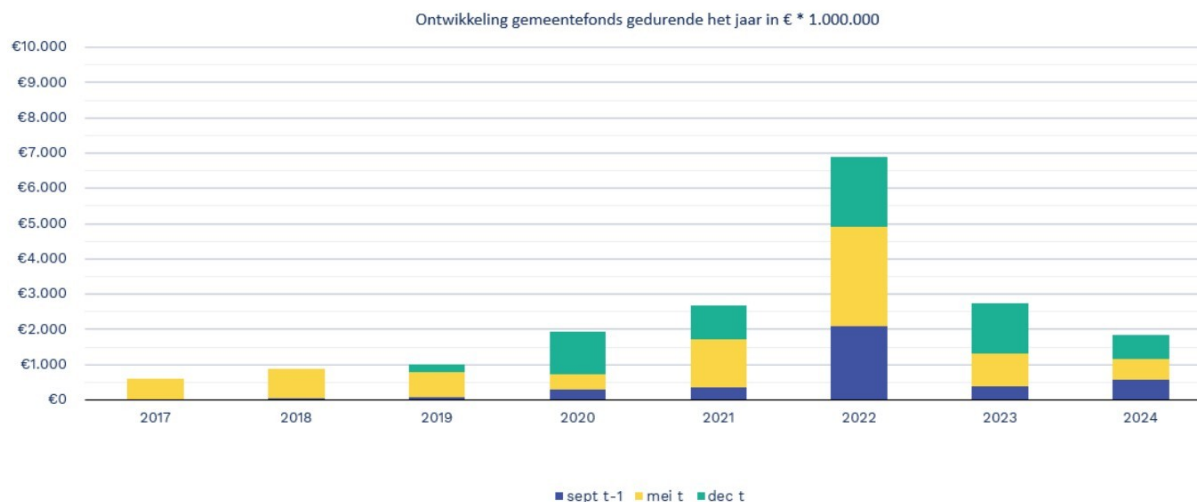
Dit wordt bijvoorbeeld veroorzaakt door vertraging bij grote projecten..

Capaciteit

Uit de analyse van de personeelskosten ten opzichte van de oorspronkelijke begroting blijkt dat voor Opsterland sprake is van lagere lasten bij het eigen personeel. Doordat cao-stijgingen vaak nog niet zijn meegenomen in de begroting is een overschrijding juist te verwachten. Onderschrijdingen kunnen onder andere komen door vacatures die niet zijn ingevuld, dit is in lijn met het hoge verloop binnen de gemeente Opsterland. Uit het totaalbeeld blijkt ook dat de kosten van de inhuur hoger zijn dan het voordeel op eigen personeel waardoor de totale kosten hoger zijn dan begroot. Dit beeld is in lijn met de p10-gemeenten waarmee is vergeleken. De externe inhuurkosten worden niet afzonderlijk begroot en daardoor kan er geen inzicht worden gegeven over onder- of overbesteding op dit specifieke onderdeel..

Moment van beschikbaarheid van middelen

Het onderzoek laat zien dat het de praktijk is dat elk jaar in alle gemeenten nog wijzigingen op het gemeentefonds plaatsvinden tijdens het begrotingsjaar. Vooral 2022 was een jaar met zeer grote afwijkingen.



Zoals gezegd is het te laat beschikbaar komen van middelen een belangrijke oorzaak voor onderbesteding. Middelen die de gemeente na de zomer krijgt, kunnen meestal niet meer worden ingezet. Het duidelijkste voorbeeld hiervan was het geld voor de energietoeslag dat in 2022 was toegevoegd aan de middelen van het gemeentefonds.

Die middelen mochten pas na vaststelling van landelijke wetgeving vanaf oktober 2023 worden ingezet. In 2022 ontstond daardoor dus in alle gemeenten onderbesteding, ook hier in Opsterland.

Kwaliteit van de begrotingsraming

Een andere regelmatig terugkerende oorzaak van onderbesteding zit in voorzichtig begroten door het gemeentebestuur op baten en lasten waar eigen keuzes een belangrijke rol spelen.

Bij lasten gaat het dan om liever wat hogere lasten inschatten dan tegenvallers rapporteren. Bij de baten gaat het dan om liever wat lagere baten inschatten dan aan het eind van het jaar een tegenvaller melden.

In de gemeente Opsterland is deze handelswijze sinds de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording door het college met ingang van het boekjaar 2023 versterkt ten einde binnen de budgettaire grenzen te blijven en begrotingsonrechtmatigheden te voorkomen. Om dit politiek-bestuurlijk te regelen wordt de raad in de gelegenheid gesteld om hierop bij te sturen door een besluit te nemen op de door het college aangeboden tussentijdse rapportages. De raad kan daarnaast kaders stellen waarin ze aangeven welke over- of onderschrijdingen acceptabel zijn. Dit is doorgevoerd in de financiële verordening Opsterland 2025 artikel 12.

Sociaal domein collectief

Vrijwel alle gemeenten hebben vanaf 2022 Oekraïners opgevangen. Ze kregen daarvoor extra geld van het Rijk dat meestal bij het budget voor participatie (het collectieve deel van het sociaal domein) is verantwoord. Dat is ook in Opsterland het geval. Hoeveel mensen daar een beroep op doen is vooraf vrijwel onvoorspelbaar ook voor het gemeentebestuur. Daarnaast kunnen de meeste gemeenten de opvang vaak voordeliger realiseren dan het normbedrag van Rijk. Dit voordeel is vanaf 2025 bij de meeste gemeenten kleiner geworden doordat het Rijk de normbedragen heeft verlaagd.

Belastingen, leges en huren

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de inschatting van baten uit OZB, overige belastingen, leges en huuropbrengsten. Het onderzoek laat zien dat gemeenten hier voorzichtig begroten, dus de baten vaak lager inschatten dan hoe het bij de jaarrekening uitpakt. De begroting van de OZB-baten kent in Opsterland een beperkte afwijking ten opzichte van de vergelijkingsgroep. In Opsterland was er bij de overige belastingen één grote uitschieter. Dit werd veroorzaakt door de afschaffing van de precariobelasting in 2019.



Rente en dividend

De inschatting van de baten uit dividenden is op voorhand vrij moeilijk omdat die afhankelijk zijn van besluiten van de aandeelhouders van de betrokken ondernemingen. Als er sprake is van een patroon van onder- of overschatting van opbrengsten kan dat aanleiding zijn om als raad vragen te stellen aan het college.

Waar dividenden afhankelijk zijn van besluiten van aandeelhouders heeft het gemeentebestuur meer grip op de leningenportefeuille. Hier spelen vernieuwing van leningen maar ook de behoefte aan extra leningen voor investeringen en de hoeveelheid kasgeld dat de gemeente heeft een rol.

De rekenkamer roept in herinnering dat de rente tot 2022 sterk daalde en soms negatief was, daarna is de rente weer gestegen maar nog steeds ruim onder 4%.¹ Een tweede verklaring is dat rentebaten stijgen omdat het rentepercentage stijgt en tegelijkertijd de door onderbesteding nog niet gebruikte (rijks)middelen ook rente opleveren.

¹ Rente op 10 jaars staatslening Nederland; 4% is een heel lange termijn gemiddelde.