

Geachte raadsleden,

Zoals u weet heeft de Rekenkamer Wijchen in 2025 deelgenomen aan een landelijk rekenkameronderzoek van de Vereniging van Rekenkamers naar onderbesteding van gemeentelijke middelen (ofwel meevallers). Met deze brief willen wij u informeren over de resultaten van dat onderzoek.

Waarom heeft de Vereniging van Rekenkamers onderzoek naar onderbesteding gedaan? Het antwoord op die vraag is dat het voor de gemeenteraad in een aantal opzichten vervelend is als bij het vaststellen van de jaarrekening blijkt dat in het voorgaande jaar veel geld is overgebleven. Want dat geld was door de gemeenteraad in de begroting aan een bepaald doel toegekend, en blijktbaar is het niet gelukt om het daaraan uit te geven. Omdat het jaar inmiddels voorbij is, kan het in dat jaar ook niet meer aan iets anders worden besteed. Voor de raad wordt dat probleem vergroot als dit jaarlijks gebeurt, en als het gaat om aanzienlijke bedragen. In dit onderzoek is op hoofdlijnen onderzocht waar de onderbesteding in de periode 2017-2024 vandaan komt en hoe dit is te duiden. In een recent rapport van BDO staat dat alle gemeenten samen in 2024 bijna € 2 miljard hebben overgehouden. Eerder in 2025 stelden onderzoekers van de Vrije Universiteit¹ dat gemeenten onbenutte middelen anders moeten inzetten. Anders gezegd: gemeenten moeten hun reserves opmaken. Tegelijkertijd signaleert BDO² ook dat op langere termijn de houdbaarheid van de gemeentelijke financiën minder rooskleurig is dan het nu lijkt. Het is zeker waar dat de gemeentelijke financiële positie de afgelopen jaren is verbeterd. Hoe komt dat nu echt? In het DoeMee-onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers hebben meer dan 110 gemeentelijke rekenkamers van 138 gemeenten laten onderzoeken of onderbesteding in hun gemeente voorkomt, wat de omvang ervan is, op welke terreinen het gebeurt en of daarvoor een verklaring is. De opgedane kennis uit dit gezamenlijke onderzoek geven we mee aan de raad, die de informatie de komende jaren kan gebruiken bij een kritische beschouwing van de begroting en collegevoornemens, om zo beter te kunnen sturen.

De opzet van deze brief is als volgt. Eerst volgt een korte toelichting op het verschijnsel onderbesteding, gebaseerd op het landelijk onderzoek. Daarna vermelden we de belangrijkste bevindingen van de interviews die de Rekenkamer Wijchen heeft gevoerd

¹ Budding, T., Gradus, R., & Mol, A. (2025). Veel gemeenten kunnen met inzet onderuitputting en reserves ravijn oplossen. *ESB*. https://esb.nu/wp-content/uploads/2025/03/000-000_Budding3.pdf

² BDO, Benchmark Nederlandse gemeenten 2026, p. 14

met de afdeling Financiën en de Auditcommissie. Tenslotte volgen de conclusies en aanbevelingen uit het landelijke onderzoek, waarbij we aangeven welke we voor de gemeente Wijchen herkenbaar vinden.

Onderbesteding nader toegelicht

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, subsidieverstrekking of projecten realiseren dan gepland waardoor lagere lasten in een begrotingsjaar ontstaan;
2. Het niet volledig gebruiken van toegekende lasten voor productie, dienstverlening, subsidieverstrekking 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, subsidieverstrekking 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.

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

Doorlooptijden

Het landelijk onderzoek laat zien dat doorlooptijden bij een aantal gemeenten langer zijn 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.

Capaciteit

Wanneer er sprake is van lagere personeelslasten dan begroot is dat een indicatie voor onderbezetting. Het is gebruikelijk dat een gemeente bij de begroting nog niet de hele loonontwikkeling kent omdat loononderhandelingen ook een rol spelen. Daarmee is een lichte overschrijding van de personeelslasten normaal. Kijken we naar de externe inhuur, dan worden landelijk gezien de budgetten voor inhuur vaak ruimschoots overschreden.

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 vaststellen van landelijke wetgeving vanaf oktober 2023 worden ingezet. In 2022 ontstond daardoor dus in alle gemeenten onderbesteding.

Kwaliteit van de begrotingsraming

Een andere regelmatig terugkerende oorzaak van onderbesteding die uit het landelijk onderzoek naar voren komt, is 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.

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. Hoeveel mensen daar een beroep op doen is vooraf vrijwel onvoorspelbaar ook voor het gemeentebestuur.

Belastingen, leges en huren

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de inschatting van baten uit OZB, overige belastingen, leges en huuropbrengsten. Het landelijk onderzoek laat zien dat gemeenten hier voorzichtig begroten, dus de baten vaak lager inschatten dan hoe het bij de jaarrekening uitpakt. Voor de jaren 2020/2021 geldt een bijzondere verklaring: lagere opbrengsten of kleinere verschillen in die periode zijn te verklaren vanuit de lockdowns tijdens de COVID19-pandemie.

Gesprek over Onderbesteding met Financiën en Auditcommissie

De rekenkamer heeft voor het onderzoek een gesprek gevoerd met de afdeling Financiën en met de Auditcommissie. We vermelden de belangrijkste bevindingen uit deze gesprekken.

Gesprek Financiën

De afdeling Financiën heeft voor het onderzoek financiële gegevens aangeleverd over de periode 2018-2024 en een aantal verdiepende vragen beantwoord. Op basis van de aangeleverde gegevens door alle deelnemers aan het landelijke onderzoek, heeft het onderzoeksteam een aantal concept factsheets per gemeente opgesteld. Hierin wordt de ontwikkeling van de baten en lasten uitgesplitst naar taakvelden en kostensoorten.

De rekenkamer heeft met financiën gesproken over het vóórkomen van onderbesteding binnen de gemeente Wijchen en over opvallende afwijkingen aan de baten- en lastenkant in de concept factsheets.³

Onderbesteding komt vooral door nieuwe taken en middelen die gedurende het jaar binnenkomen. Deze worden zowel aan baten- als lastenkant geraamd en zorgen voor verschillen tussen primitieve begroting en rekening. De gemeente wijzigt het financieel beeld alleen bij de perspectiefnota in juli. Sinds kort is er ook een slotwijziging in

³ Het is gebleken dat in de concept factsheets bij veel deelnemers fouten zaten. Correcties zijn aangeleverd. Het onderzoeksteam heeft bij het eindrapport voor een andere opzet van de sheets gekozen.

oktober/november, maar daarna kunnen alsnog nieuwe ontwikkelingen optreden. Dit verklaart de verschillen in de laatste maanden van het jaar.

De omvang van onderbesteding in de gemeente Wijchen is beperkt. Ieder jaar wordt een deel van het resultaat bestemd voor budgetoverhevelingen, voor werkzaamheden die het jaar erop (grotendeels) alsnog worden uitgevoerd. Netto zou je de onderbesteding daar nog mee moeten corrigeren. De budgetoverhevelingen variëren de laatste jaren van €0,8 miljoen tot €2 miljoen. Opvallende afwijkingen aan de baten- en lastenkant in de factsheets komen veelal door incidentele oorzaken. We noemen er een paar:

- Afwijkingen bij belastingen zijn relatief groot door de stijgende WOZ-waarden. De taxaties zijn doorgaans conservatief, waardoor meevallers ontstaan. Bij de OZB in 2023 is sprake van een grote afwijking. Dit komt doordat er in 2023 meer woningen gereed zijn gemeld dan verwacht en doordat de WOZ-waarden sterker zijn gestegen (men ging uit van een stijging van 3 tot 4%, maar dit bleek 7% te zijn). Ook bouwleges fluctueren. De toeristenbelasting is verdubbeld en het festival "Down the Rabbit Hole" levert inmiddels inkomsten op, door overnachtingen.
- Bij milieu ontvangt de gemeente incidenteel duurzaamheidsgelden die nog niet begroot zijn. Projecten starten met het werven van personeel en beleidsvoorbereiding. Dit betekent dat het geld niet direct wordt besteed en deels overblijft aan het einde van het jaar.
- Bij sport komt een structurele afwijking door een wetswijziging in 2019 waardoor btw niet meer via het btw-compensatiefonds verrekend kan worden. Extra btw-kosten konden via subsidie deels worden gecompenseerd, maar werden voorzichtig geraamd omdat niet duidelijk was hoe lang deze compensatieregelingen bleven bestaan, wat meevallers verklaart.
- Bij het sociaal domein is de energietoeslag in 2022 en 2023 de belangrijkste verklaring voor de afwijkingen aan de baten- en lastenkant. Bij Wmo-individueel zit

een stelselwijziging: eerder kocht Wijchen collectief zorg in via Rndom Wijchen, later is dit naar de gemeentebegroting gegaan, wat patronen vanaf 2020 verklaart.

Resumerend: afwijkingen zijn vaak administratief of incidenteel van aard. Scherp begroten blijft wel nodig om onderbesteding zo beperkt mogelijk te houden.

Gesprek Auditcommissie

Het doel van het gesprek met de Auditcommissie was om inzicht te krijgen in hoe de auditcommissie naar onderbesteding kijkt, welke informatie zij hierover ontvangt en welke verklaringen zij ziet voor het ontstaan van onderbesteding. Aan het einde van het gesprek kwamen de verbeterkansen op dit onderwerp aan bod.

De auditcommissie herkent dat de gemeente al jaren structureel overschotten heeft aan het einde van het jaar. Het fluctueert gedurende het jaar maar bij de jaarrekening 'komt het goed'. Het blijkt lastig om lopende het jaar goed grip te krijgen, mede omdat de onderbesteding verdeeld kan zijn over verschillende taakvelden en diverse oorzaken heeft.

De trend is dat het overschot groeit, o.a. door wisselende rijksbijdragen, loonfluctuaties en incidentele winstnemingen. Wat ook meespeelt is dat het technisch niet mogelijk is om geoormerkt geld aan andere doelen uit te geven. De Auditcommissie is wel van mening dat men liever geld overhoudt dan tekortkomt.

In het gesprek komt naar voren dat er een verschil is tussen geïnformeerd worden en grip hebben. De Auditcommissie geeft aan dat ze tevreden is over de informatievoorziening; de raad wordt altijd op tijd geïnformeerd over financiële wijzigingen in de begroting. Maar het gevoel dat de raad grip op onderbesteding heeft ontbreekt.

Er is gemiddeld in de afgelopen jaren € 2 à 3 miljoen over. Een flink deel wordt overgeheveld naar volgende jaren en het restant gaat naar de algemene reserve. Op het beleidsterrein Jeugd is jaarlijks een meevaller aan de batenkant door late compensatie vanuit het Rijk. Ook op andere beleidsterreinen met late rijksbijdragen ziet men het vaakst onderbesteding ontstaan. Als meevallers incidenteel zijn dan is het lastig hier op te sturen. Afwijkingen in loonlasten worden vaak als technisch gezien en zijn voor de Auditcommissie minder interessant. Inzake investeringen, ook een veelvoorkomende

bron voor onderbesteding, geeft de Auditcommissie aan hier redelijk goed zicht op te hebben.

Over de vraag of er mogelijk te conservatief wordt begroot, zijn de meningen verdeeld. De late of wisselende rijksbijdragen worden genoemd. En dat het soms onmogelijk blijkt om beleid volledig uit te voeren ondanks beschikbare budgetten. Er is ook gesproken over de vraag of het een doel op zich is om al het geld uit te geven of dat incidentele overschotten acceptabel zijn. De Auditcommissie heeft geen vaste norm of percentage voor acceptabele onderbesteding; een norm wordt gezien als praktisch lastig vanwege de diversiteit aan oorzaken.

Afsluitend heeft de Auditcommissie gesproken over verbeterkansen. Volgens de Auditcommissie is er geen eenduidige norm of aanpak voor onderbesteding; men ziet het als deels structureel en deels incidenteel en erkent de complexiteit van strakker begroten omdat de oorzaken divers zijn. Er is behoefte aan voldoende grip op onderbesteding. De informatievoorziening wordt als goed beoordeeld maar goede informatie geeft niet automatisch handelingsperspectief. De financiële cijfers worden vier keer per jaar ontvangen, maar het is lastig om die te vertalen naar politiek handelen. Dit gebeurt volgens de Auditcommissie niet vaak, al is dit ook te verklaren door het vertrouwen in de ambtelijke organisatie en het college. De Auditcommissie zou graag meer duidelijkheid willen hebben over welke mate van grip passend is bij de rol van de raad en welke instrumenten de raad in kan zetten om meer grip te krijgen op onderbesteding.

Conclusies en aanbevelingen

Het DoeMee-onderzoek heeft geresulteerd in het landelijk overkoepelende onderzoeksrapport "Schipperen tussen Crises en Ambitie" d.d. 3 maart 2026.⁴ Hieronder volgen de conclusies uit het landelijk rapport. Uit de bevindingen van de Rekenkamer Wijchen blijkt dat met name de conclusies 1, 2 en 8 herkenbaar zijn voor de gemeente Wijchen. Deze conclusies zijn daarom dikgedrukt weergegeven.

⁴ <https://www.rekenkamers.nl/nieuws/19131/schipperen-tussen-crisis-en-ambitie-doemee-onderzoek-onderbesteding-gepubliceerd/>

Conclusies

- 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. Indien deze middelen pas in de loop van een jaar beschikbaar komen, kunnen ze niet altijd meer in dat jaar besteed worden. O.a. omdat er doorlooptijd voor besluitvorming nodig is.**
- 3) Een verklaring voor onderbesteding is zogenaamd planningsoptimisme waardoor het niet lukt om de geplande lasten daadwerkelijk te besteden.
- 4) Onderbezetting in de capaciteit van de ambtelijke organisatie leidt ook tot onderbesteding.⁵
- 5) De inhuur van extern personeel worden vaak te laag begroot.
- 6) Het blijkt dat in de begroting veelal sprake is van overschatting van de lasten voor afschrijvingen. Overschatting van afschrijvingen is een signaal dat er waarschijnlijk vertragingen zijn bij de uitvoering van grote projecten.
- 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 onbestede rijksmiddelen spelen hierin een belangrijke rol, naast de ontwikkeling van de marktrente.
- 8) **Op lokaal niveau zijn inschattingen van baten erg voorzichtig. De algemene bevindingen laten zien dat huuropbrengsten en leges vaak worden onderschat.**

Aanbevelingen aan de raad

Uw raad heeft in meer of mindere mate mogelijkheden om bij te sturen op de besteding van middelen binnen de begroting. De rekenkamer doet aanbevelingen om meer grip te krijgen op onderbesteding. U kunt deze gebruiken als aandachtspunten bij de

⁵ Vanaf 2018 heeft de gemeente Wijchen haar ambtelijke organisatie ondergebracht in de Werkorganisatie Druten Wijchen (WDW). De begroting van de WDW is in het kader van het landelijke DoeMee-onderzoek niet meegenomen in de analyse. De personeelskosten in de gemeentelijke begroting van Wijchen laten vanaf 2018 een sterke daling zien omdat hierin alleen de medewerkers zijn opgenomen die formeel in dienst zijn van de gemeente Wijchen. Het overgrote merendeel van de ambtelijke capaciteit is echter ondergebracht bij de WDW en wordt via de bijdrage aan deze gemeenschappelijke organisatie bekostigd.

behandeling van stukken uit de P&C-cyclus. De rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:

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 aan het college of externe partijen ook voldoende capaciteit hebben om het project daadwerkelijk uit te voeren. 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 lukt om die baten nog in te zetten in het lopende jaar. Weeg af of een bestemmingsreserve gericht op besteding volgend jaar niet de betere oplossing is.
3. Maak bij de behandeling van de kadernota en de begroting een expliciet bespreekpunt van de trend van de eigen baten uit belastingen (OZB), leges en huren. Hier is vaak sprake van onderschatting van de opbrengsten.
4. Vraag het college om in de paragraaf bedrijfsvoering te rapporteren over de personeelsformatie en de gemiddelde bezetting in het jaar. Doel hiervan is om, in samenhang met het percentage ziekteverzuim, een beeld te krijgen van onderbezetting en daaruit voortvloeiende knelpunten voor de taakuitvoering.

Tot slot

Wij hopen u met deze brief inzicht te hebben gegeven in de oorzaken en omvang van onderbesteding, zowel landelijk als binnen de gemeente Wijchen. De hierboven genoemde aanbevelingen bieden u concrete handvatten om het gesprek hierover te voeren en waar nodig bij te sturen.

Wij bevelen u aan deze aandachtspunten te betrekken bij de behandeling van de P&C-stukken, zodat u uw kaderstellende en controlerende rol op dit onderwerp verder kunt versterken en hopelijk meer grip zult ervaren.