Voorzichtig, voortvarend of verrast?

DoeMee-onderzoek naar onderbesteding in Zwolle



Juni 2026

Rekenkamer Zwolle

Voorwoord

Vaak denken mensen bij de rekenkamer aan geld. Dat is ook niet zo gek. Koning Willem I stelde in 1814 de Algemene Rekenkamer in om toezicht te houden op de financiën. Vandaag de dag wordt in rekenkamers veel minder gerekend maar staan doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid centraal. Het letterlijke toezicht op de gemeentelijke financiën ligt bij de auditcommissie en de accountant.

Toch is de Rekenkamer Zwolle deze keer wel in de gemeentelijke financiën gedoken. En niet alleen wij, maar een groot deel van de Nederlandse rekenkamers van gemeenten, provincies en waterschappen. Wij onderzochten in hoeverre het beschikbaar gestelde geld in de begroting ook wordt uitgegeven. En dat is niet voor niets: al jarenlang blijken decentrale overheden - ook Zwolle - geld over te houden.

Begroten overheden te voorzichtig? Of zijn ze wellicht te voortvarend met hun plannen en lukt het steeds maar niet die te verwezenlijken? Of is het steeds weer een verrassing dat er geld over is? Geld overhouden lijkt een luxeprobleem, maar het is zuur als je als gemeenteraad eerder dat jaar met tegenzin besloot te bezuinigen of de belastingen te verhogen. Hoe het Zwolse plaatje eruit ziet, leest u in dit rapport.

We voerden dit onderzoek uit als 'DoeMee-onderzoek', met de landelijke Vereniging van Rekenkamers. Dat is niet alleen doelmatig, maar extra doeltreffend omdat we resultaten van Zwolle nu ook kunnen vergelijken met andere G40-gemeenten.

Het moet gezegd: het valt niet mee. Het bleek landelijk een grote klus om verschillende methodieken en posten in begrotingen en jaarrekeningen inzichtelijk en vergelijkbaar te krijgen. Onze grote dank en waardering gaan uit naar de onderzoekers van de Radboud Universiteit, alle deelnemende rekenkamers en, in Zwolle in het bijzonder, de ambtelijk betrokkenen die erg behulpzaam waren met het aanleveren van cijfers en toelichting.

Gelijktijdig met dit onderzoek bieden wij de gemeenteraad afzonderlijk een 'QuickScan' aan naar het strategisch personeelsbeleid van de gemeente Zwolle. Dat is geen toeval. De aanleiding daarvoor is de constatering van de accountant dat de uitvoeringskracht van de gemeente Zwolle tekort schiet ten opzichte van de voortvarende beleidsambities. En daarmee ligt er een directe link met dit onderzoek, en... zelfs een overeenkomende aanbeveling. Als dat niet doeltreffend is!

Namens de Rekenkamer Zwolle
Dirk Jan Droogh (voorzitter)

Leden Rekenkamer: Bert-Jan Buiskool, Ilja Jacobs, Karin Ligthart, Magdaléna Ritmeijer
Ambtelijk secretaris: Evert Jan Bagerman en Iris Gosemeijer

Voorzichtig, voortvarend of verrast?
DoeMee-onderzoek naar onderbesteding in Zwolle

Elk jaar organiseert de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers een zogenaamd DoeMee-onderzoek. Aan zo'n DoeMee-onderzoek kunnen alle rekenkamers in Nederland deelnemen. In 2025 stond het DoeMee-onderzoek in het teken van onderbesteding van middelen bij decentrale overheden. Maar liefst 138 gemeenten, 10 waterschappen en 6 provincies hebben hieraan meegedaan. Hieronder presenteren wij de resultaten van dat onderzoek, waarbij we specifiek ingaan op de situatie in Zwolle.

Voordat we de conclusies en aanbevelingen presenteren, is het goed om kort in te gaan op een aantal vragen. Waaraan moet de gemeentelijke begroting voldoen? Wanneer is er sprake van onderbesteding en nog belangrijker: waarom is onderbesteding een probleem?

Waaraan moet de gemeentelijke begroting voldoen?

De gemeentelijke begroting en gemeentelijke jaarrekening moeten aan enkele wettelijke eisen en regels voldoen. De wettelijke eisen staan in de Gemeentewet (artikel 189 en verder) en zijn verder uitgewerkt in het Besluit Begroting en Verantwoording. Eén van de belangrijkste wettelijke verplichtingen is dat de gemeentebegroting structureel en reëel in evenwicht moet zijn. Dat betekent dat de in de begroting opgenomen uitgaven (ook wel: lasten) nagenoeg gelijk moeten zijn aan de in de begroting opgenomen inkomsten (ook wel: baten). Met structureel wordt bedoeld dat de begroting moet aantonen dat dit op lange termijn het geval is. Met reëel wordt bedoeld dat de begroting gebaseerd moet zijn op realistische verwachtingen. Gemeenten streven geen winst na en hebben de verantwoordelijkheid hun geldzaken goed op orde te hebben. Het gaat immers om publieke middelen, die direct of indirect door de belastingbetaler zijn betaald.

Wanneer is er sprake van onderbesteding?

Er is sprake van onderbesteding als een gemeente minder geld uitgeeft dan in de begroting voor een bepaald jaar beschikbaar is gesteld. Aan het eind van het jaar blijft dus geld over. Dit terwijl de gemeenteraad het geld wel beschikbaar had gesteld om het aan een bepaald doel uit te geven.

Als hier in het ene jaar wel sprake van is, maar in het andere jaar niet, is er niet veel aan de hand. Voorafgaand aan een jaar is niet precies te voorspellen hoe een jaar gaat lopen. Soms is er sprake van meevallers, soms is er sprake van tegenvallers. Het is daarom belangrijk onderscheid te maken tussen incidentele meevallers en structurele meevallers.

Van incidentele meevallers is sprake als de baten alleen in dat ene jaar hoger zijn of als de lasten alleen in dat ene jaar lager zijn dan begroot. Vanuit het huishoudboekje geredeneerd is dit te vergelijken met een erfenis of een eenmalige verlaging van de hypotheek of huur. Dit geld kan maar één keer worden uitgegeven. Deze extra middelen kunnen in een spaarpot (in overheidstaal: reserve) worden gestopt om op een later moment te gebruiken of worden ingezet om gemeentelijke schulden af te lossen (en zo de rente te verlagen). Ook kan het worden gebruikt voor eenmalige subsidies aan sportverenigingen of culturele instellingen, eenmalige projecten (bijvoorbeeld 800 jaar Zwolle), ter (gedeeltelijke) financiering van investeringen in gebouwen of wegen, etc.

Van structurele meevallers is sprake als de verwachting is dat de hogere baten of de lagere lasten vanaf dat moment elk jaar opnieuw zullen binnenkomen óf minder worden uitgegeven. Wederom vanuit het huishoudboekje geredeneerd is dit te vergelijken met een loonsverhoging of een vaste verlaging van de huur of hypotheek. Ook in komende jaren zorgt dit voor een blijvende verbetering van je financiële situatie. Bij een gemeente kan met zo'n structurele verbetering in een nieuwe begroting rekening worden gehouden. Het is dan mogelijk politieke keuzes te maken over het aannemen van extra personeel, het verhogen van een subsidie aan een sportclub of culturele instelling, het verbeteren van het onderhoudsniveau van het openbaar groen, het verlagen van de gemeentelijke belastingen, etc.

Waarom is onderbesteding een probleem?

Als er veel jaren achter elkaar sprake is van onderbesteding, dan laat dit een trend zien. Het kan erop wijzen dat de gemeente (te?) voorzichtig begroot. Het kan ook betekenen dat gemeentelijke taken, projecten, diensten en/of voorzieningen in een bepaald jaar niet of minder zijn uitgevoerd dan de bedoeling was. In het ergste geval heeft de gemeenteraad eerder besloten bepaalde zaken niet te doen omdat de financiën hiervoor niet beschikbaar waren. Als dan vervolgens blijkt dat er elk jaar geld overblijft, kan geconcludeerd worden dat er sprake was van onnodige 'bezuinigingen'. Zeker als de onderbesteding elk jaar wordt veroorzaakt door dezelfde meevallers.

Wat is precies onderzocht en hoe is dit onderzocht?

Uit verschillende eerdere onderzoeken blijkt dat onderbesteding bij vrijwel alle gemeente in Nederland speelt. Dit was voor de Vereniging van Rekenkamers aanleiding om het DoeMee-onderzoek van 2025 te wijden aan dit onderwerp. Meer dan 110 gemeentelijke rekenkamers van 138 gemeenten namen deel aan dit onderzoek. De volgende vragen stonden centraal:

1. Was er in de periode 2017 tot en met 2024 sprake van onderbesteding in de betreffende gemeente?
2. Wat was de omvang van de onderbesteding?
3. Op welke terreinen was sprake van onderbesteding?
4. Wat is de verklaring van de onderbesteding?

Eerst heeft op basis van landelijke verantwoordingsgegevens van alle gemeenten een cijfermatige data-analyse plaatsgevonden. Vervolgens hebben alle deelnemende gemeenten op basis van enquêtevragen informatie aangeleverd. De gegevens die hieruit naar voren kwamen, vormden de basis voor interviews met controllers en raadsleden. Deze interviews werden afgenomen door leden van de rekenkamer.

Wat zijn de belangrijkste bevindingen in het overkoepelende rapport?

De onderzoeksresultaten en algemene conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zijn opgenomen in het overkoepelende rapport 'Schipperen tussen crises en ambitie'. Aan het landelijke onderzoek hebben, naast 138 gemeenten, 6 provincies en 6 waterschappen meegedaan. Het is dan ook een uitgebreid rapport. De hoofdstukken 2, 3 en 9 zijn voor u als gemeenteraad van Zwolle het meest van belang.

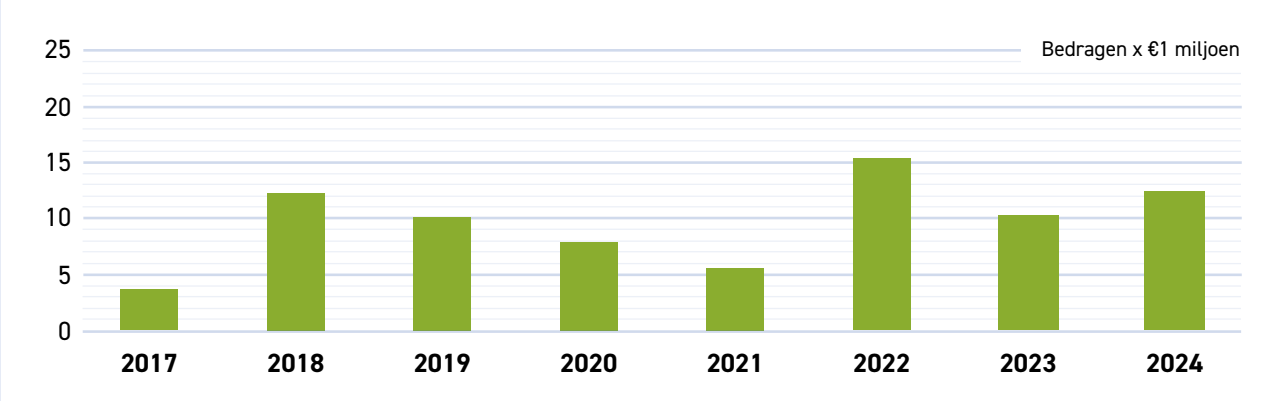
In het rapport worden voor gemeenten de volgende vier belangrijkste bevindingen gepresenteerd:

- Overal zijn extra baten de belangrijkste oorzaak voor meevallers met een hoofdrol voor rijksbijdragen, zowel uit gemeentefonds als uit andere bijdragen. Omdat deze middelen pas in de loop van een jaar beschikbaar komen en tijd nodig is voor gemeentelijke besluitvorming over de besteding, kunnen ze meestal niet meer worden besteed in het betreffende jaar.
- Bijna overal is onderbezetting van personeel zichtbaar wat deels wordt opgevangen door extra inhuur.
- Ook is vrijwel overal sprake van lagere afschrijvingen. Dat wijst op vertragingen in de voortgang van investeringen door planningsoptimisme en/of vertragingen bij de uitvoering.
- Tot slot begroten gemeenten de eigen baten vaak erg voorzichtig en blijken de baten aan het eind van het jaar hoger dan begroot.

Naast het algemene onderzoek, is ook ingegaan op opvallende zaken bij afzonderlijke deelnemers aan het onderzoek. Voor Zwolle zijn de resultaten vergeleken met 17 andere deelnemende G40-gemeenten. Deze informatie vormt de basis voor de conclusies en aanbevelingen specifiek voor Zwolle, die hierna volgen.

Is bij de gemeente Zwolle sprake van onderbesteding?

Net als in de meeste gemeenten in Nederland was in Zwolle in alle onderzochte jaren (2017 tot en met 2024) sprake van onderbesteding. Er is bovendien een toename in de omvang van de onderbesteding zichtbaar. In de laatste jaren (2022 tot en met 2024) lag de onderbesteding tussen de €10,3 en €15,4 miljoen op een begroting met een omvang van €611 miljoen (2022) oplopend naar €723 miljoen (2024). Onderstaande grafiek laat zien wat de omvang van de onderbesteding was in de onderzochte periode (bedragen x €1 miljoen).



Wat is de belangrijkste oorzaak van onderbesteding in Zwolle?

Net als bij andere gemeenten blijkt in Zwolle dat hogere inkomsten vanuit het rijk het grootste gedeelte van de onderbesteding verklaren. Daarbij is onderscheid te maken tussen extra inkomsten vanuit de Algemene Uitkering van Gemeentefonds en extra inkomsten vanuit andere middelen van het rijk.

De extra inkomsten vanuit de Algemene Uitkering kwamen vaak pas in de loop van een jaar beschikbaar; te laat om de middelen nog uit te kunnen geven. Bij de andere rijksmiddelen gaat het bijvoorbeeld om middelen voor de opvang van Oekraïners en voor de compensatie van hogere energiekosten. Tegenover deze extra inkomsten stonden ook extra uitgaven. Net als bij andere gemeenten bleef in Zwolle echter meer geld over dan er werd besteed.

Op dit gedeelte van de verklaring van de onderbesteding hebben gemeenten vrijwel geen invloed. Het is aan het rijk om hierin wat te veranderen. Het overkoepelende rapport bevat hierover ook een aanbeveling aan het rijk. Het rijk wordt geadviseerd om terughoudend te zijn bij het in het begrotingsjaar verstrekken of toevoegen van middelen aan gemeenten en om altijd standaard na te gaan of feitelijke besteding tijdens het lopende jaar nog realistisch is.

Bij deze hogere inkomsten vanuit het rijk gaat het grotendeels om incidentele meevallers waar de gemeente geen invloed op heeft. Deze meevallers worden na afloop van het jaar – in het kader van de jaarrekening – toegevoegd aan de algemene reserve. Daarmee is het geld dus niet verdwenen, maar toegevoegd aan de 'spaarpot' van de gemeente. In de navolgende jaren is het geld beschikbaar voor incidentele uitgaven die de gemeente(raad) wenst te doen.

Op welke terreinen was in Zwolle sprake van structurele onderbesteding?

Zoals eerder aangegeven, wordt het interessanter als de gemeente invloed heeft op de oorzaken van onderbesteding en als er sprake is van structurele meevallers. De onderzoeksresultaten laten zien dat dit in Zwolle op verschillende terreinen het geval is. Ten opzichte van de grote bedragen aan onderbesteding vanuit rijksmiddelen, verklaren deze onderdelen slechts een relatief klein aandeel van de totale onderbesteding. In absolute zin gaat het echter nog steeds om aanzienlijke bedragen. Hieronder gaan wij hier dieper op in.

Te lage inschatting OZB

In Zwolle is in tegenstelling tot andere gemeenten structureel sprake van te lage inschatting van de Onroerende Zaak Belasting (OZB). De inkomsten vanuit OZB waren in Zwolle in de periode 2017-2024 gemiddeld 3,5% hoger dan begroot. In 2023 en 2024 ging het zelfs om percentages van 5,0% en 6,0%. In geld uitgedrukt gaat het om circa €2,6 miljoen per jaar. De afwijking in Zwolle is hiermee ook fors hoger dan bij de andere deelnemende G40-gemeenten waar sprake was van een gemiddelde afwijking van 1,6% in de periode 2017-2024. Met andere woorden: de gemeente Zwolle is – ook in vergelijking tot andere G40-gemeenten – erg voorzichtig bij het inschatten van de inkomsten vanuit de OZB.

Te lage inschatting overige inkomsten

Ook op andere gemeentelijke inkomsten – zoals parkeer- en toeristenbelasting en legesinkomsten – is structureel[1] sprake van meevallers. Op leges is dit aanzienlijk hoger dan bij andere G40-gemeenten. Hierbij gaat het om relatief grote bedragen, oplopend tot ruim €2 miljoen. Ook bij de inkomsten vanuit toeristenbelasting is er in 2023 en 2024 sprake van forse procentuele afwijkingen: 21,4% in 2023 en 8,9% in 2024. In geld uitgedrukt gaat het bij de meevallers op toeristenbelasting om relatief kleine bedragen: €0,1 á €0,2 miljoen per jaar.

1. De 'coronajaren' 2020 tot en met 2022 vormen hierop uitzonderingen.

Lagere afschrijvingen en hogere rentebaten

Uit het onderzoek blijkt dat sprake is van onderbesteding als gevolg van lagere afschrijvingen en hogere rentebaten. Uit navraag blijkt dat dit het gevolg is van vertragingen bij de uitvoeringen van projecten, met name op het gebied van wegen, woningbouw en schoolgebouwen. Er is dus sprake van planningsoptimisme: bij het opstellen van de begroting wordt verwacht dat een project binnen een bepaalde tijd wordt afgerond. Die inschatting blijkt achteraf te optimistisch, vaak als gevolg van capaciteitsproblemen, zowel in de eigen organisatie als bij uitvoerders. Dit leidt tot lagere afschrijvingen[2] en voordelen op rente[3].

Wat valt verder op in Zwolle?

Binnen de gemeente Zwolle wordt anders omgegaan met de (resultaten van de) grondexploitaties dan bij andere gemeenten. Waar in andere gemeenten zowel lasten als baten in de begroting worden meegenomen, gaat dit in Zwolle 'buiten de begroting om'. Bij de jaarrekening worden positieve resultaten van de grondexploitaties voor 75% toegevoegd aan de Strategische Investeringsagenda (SIA) en voor 25% toegevoegd aan de algemene concernreserve (weerstandcapaciteit). De raad heeft hiertoe besloten in 2023 om zo te 'sparen' voor grote toekomstige infrastructurele projecten. Met andere woorden: dit is een politieke keuze geweest. In de meeste andere gemeenten maken (begrote) resultaten van het grondbedrijf wel onderdeel uit van de begroting en worden deze via de begroting al dan niet gestort in een reserve.

Wat ook opvalt in de onderzoeksresultaten is dat de gemeente Zwolle anders omgaat met de kostensoorten[4] personeel en inhuur dan andere gemeenten. In Zwolle wordt alleen de vaste formatie in de begroting meegenomen in deze kostensoorten. In de praktijk wordt gedurende het jaar extra personeel tijdelijk ingezet: soms met tijdelijke aanstellingen, soms op inhuurbasis. Dit leidt ertoe dat op de kostensoorten personeel en inhuur sprake is van overschrijdingen. In de jaarrekening zie je dit echter niet terug, omdat per saldo op bedrijfsvoering wel sprake is van meevaller[5].

In het onderzoek zijn ook de uitgaven aan het (collectieve deel van het) sociaal domein en jeugd meegenomen. Waar in eerdere jaren nog sprake was van tegenvallers, was Zwolle in 2024 op deze beleidsterreinen financieel 'in control'.

2. De afschrijvingen op een project gaan pas lopen in het jaar nadat een project is afgerond. Indien een project later wordt afgerond dan waarmee in de begroting werd rekening gehouden, leidt dit tot onderbesteding.
3. Als projecten uitlopen, worden beschikbare middelen ook later uitgegeven door de gemeente. De gemeente hoeft dan minder leningen af te sluiten en krijgt een hogere rentevergoeding op overschotten op de rekening-courant die uitstaan bij het Rijk (zie: Schatkistbankieren).
4. Gemeenten hebben hun begroting ingedeeld naar beleidsinhoudelijke programma's, niet naar kostensoorten, zoals kosten voor personeel, huren, energiekosten, etc. Gemeenten doen dit wel, maar alleen in een interne begroting. Deze informatie is in de regel niet voor de raad beschikbaar gesteld. De gegevens zijn voor alle gemeenten wel beschikbaar, want de begroting en rekening naar kostensoorten moeten aan het CBS worden aangeleverd. De gegevens van het CBS waren dus de bron voor deze analyse.
5. De Rekenkamer heeft ook een quickscan uitgevoerd naar het strategisch personeelsbeleid van de gemeente. De rekenkamerbrief en de quickscan worden gelijktijdig met dit rapport aangeboden aan de gemeenteraad. Een belangrijke conclusie van deze quickscan is dat het personeelsbeleid van de gemeente in de basis op orde is.

Wat zijn onze aanbevelingen?

In het overkoepelende rapport 'Schipperen tussen crises en ambities' zijn voor provincies en gemeenten vijf aanbevelingen opgenomen (zie hoofdstuk 2.2 Aanbevelingen, pagina 13). Deze aanbevelingen zijn in meer of mindere mate ook van toepassing op Zwolle. Hier vinden wij het vooral van belang aanbevelingen te doen die in het bijzonder voor Zwolle gelden. Deze aanbevelingen hebben met name betrekking op structurele meevallers, waar Zwolle (en de Zwolse raad) zelf invloed op kan uitoefenen. De aanbevelingen luiden als volgt:

1. Maak bij de behandeling van de perspectiefnota en de begroting een **expliciet bespreekpunt** van de **trend van de eigen baten** uit belastingen en leges. Denk in dit kader goed na over **de mate van voorzichtigheid** die gehanteerd moet worden bij de inschatting van deze baten. Gezien de trend van structurele onderschatting van de inkomsten uit OZB, toeristenbelasting en leges, is het te overwegen om deze inkomsten minder voorzichtig te begroten.

2. Vraag het college om in de jaarstukken in de paragraaf bedrijfsvoering te **rapporteren over de personeelsformatie**, de gemiddelde bezetting in het jaar, het ziekteverzuim en het percentage aan externe inhuur. Hiermee kan inzicht worden gegeven in onderbezetting en daaruit voortvloeiende knelpunten voor de uitvoering.

3. Het inzicht in de personeelsformatie en de bezetting (aanbeveling 2) biedt de mogelijkheid om bij ieder voorstel over nieuw beleid en nieuwe projecten nadrukkelijker aandacht te hebben voor de uitvoering. De derde aanbeveling houdt hier dan ook verband mee: geef de **uitvoerbaarheidstoets een plaats in college- en raadsvoorstellen**[6]. Gelet op het planningsoptimisme waar in de afgelopen jaren sprake van was, is het hierbij in het bijzonder van belang om aandacht te hebben voor een **realistische planning**.

6. Deze aanbeveling volgt ook uit de quickscan naar het strategisch personeelsbeleid.

www.zwolle.nl/rekenkamer

Rekenkamer Zwolle

bericht

Zwolle

Memo

Telefoon (038) 498

Aan Rekenkamer

Van College

Datum 2 juni 2026

Onderwerp Bestuurlijke reactie Rekenkamerrapporten inzake Onderbesteding en Strategisch Personeelsbeleid

Inleiding

De Rekenkamer heeft de afgelopen periode twee onderzoeken uitgevoerd, namelijk een onderzoek naar onderbesteding en een quickscan naar
naar het strategisch personeelsbeleid van Zwolle. Beide onderzoeken raken het thema van uitvoeringskracht van de gemeente.

Het onderzoek naar onderbesteding was een zogenaamd DoeMee-onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers. Hieraan namen 138 gemeenten, 10 waterschappen en 6 provincies deel. Door de Radboud Universiteit is onderzocht in welke mate er sprake was van onderbesteding, wat de omvang was, op welke terreinen sprake was van onderbesteding en wat de verklaring was van de onderbesteding. In het rekenkamerrapport worden de belangrijkste bevindingen voor Zwolle gepresenteerd en worden enkele aanbevelingen gedaan.

In 2025 liet de rekenkamer een quickscan uitvoeren naar het strategisch personeelsbeleid van de gemeente Zwolle. Het rapport naar aanleiding van deze quickscan dateert van februari 2026. De raadswisseling was een reden om de quickscan niet toen al aan te bieden. Een andere reden is dat er een overlap is met het onderzoek naar onderbesteding, namelijk op het gebied van uitvoeringskracht van de organisatie. Het rapport naar aanleiding van het DoeMee-onderzoek en de brief naar aanleiding van de quickscan naar het strategisch personeelsbeleid bevatten dan ook één gelijkluidende aanbeveling.

De rekenkamer heeft beide rapporten en aanbevelingen gelijktijdig aangeboden aan het college voor bestuurlijke wederhoor. Het college heeft waardering voor de onderzoeken die behulpzaam zijn voor het bieden van inzicht in de uitvoeringskracht van de organisatie en mogelijkheden tot verdere versterking daarvan. Een belangrijk thema bij de uitvoering van ambities in schaarse tijden.

Deze bestuurlijke reactie omvat dan ook reactie op de aanbevelingen van beide onderzoeken, ook gezien de overlap daartussen.

Datum 2 juni 2026

Kernboodschap

Rapport Onderbesteding
Uit het rapport over onderbesteding blijkt dat in Zwolle – net als bij andere gemeenten – de hogere inkomsten vanuit het rijk het grootste gedeelte van de onderbesteding verklaren. Daarbij is onderscheid te maken tussen extra inkomsten vanuit de Algemene Uitkering van Gemeentefonds en extra inkomsten vanuit andere middelen van het rijk. De extra inkomsten vanuit de Algemene Uitkering kwamen vaak pas in de loop van een jaar beschikbaar; te laat om de middelen nog uit te kunnen geven. Bij de andere rijksmiddelen gaat het bijvoorbeeld om middelen voor de opvang van Oekraïners en voor de compensatie van hogere energiekosten. Tegenover deze extra inkomsten stonden ook extra uitgaven. Net als bij andere gemeenten bleef in Zwolle meer geld over dan er werd besteed. Het college is het met de onderzoekers eens dat op dit onderdeel van de verklaring van onderbesteding de gemeente hier vrijwel geen invloed op heeft. Het college ondersteunt dan ook de aanbeveling aan het rijk op dit punt om terughoudend te zijn bij het in het begrotingsjaar verstrekken of toevoegen van middelen aan gemeenten en om altijd standaard na te gaan of feitelijke besteding tijdens het lopende jaar nog realistisch is.

Desalniettemin zijn in Zwolle de afgelopen jaren al veel inspanningen gepleegd om de onderbesteding terug te brengen zoals de invulling van de onderbenuttingspost van € 1,5 miljoen in de begroting 2025. Of het relatief lage jaarrekeningresultaat 2025 van € 6,2 miljoen hier een gevolg van is moet de komende jaren blijken. De aanbevelingen van de rekenkamer sluiten aan bij onze eigen bevindingen en geven aan dat we aandacht moeten blijven geven aan de onderbesteding. Hier komen we bij de toelichting op de aanbevelingen verder op terug.

Quick scan strategisch personeelsbeleid
Voor de quick scan naar het Zwolse strategische personeelsbeleid waarderen we de conclusies van de Rekenkamer dat ons beleid – gegeven de onderzoeksdoelen – grotendeels op orde is. Dat neemt niet weg dat er nog verbeteringen mogelijk zijn.
De context van continue verandering waarin we ons bewegen, grote maatschappelijke opgaven en ambities vragen ons steeds weer te richten naar wat nodig is. Bij onze uitvoeringsvraagstukken speelt digitalisering en innovatie een belangrijke rol evenals strategisch programmeren en prioriteren om grip te krijgen en samenhang te organiseren. We zijn dan ook voornemens om het aanstaande coalitie akkoord te vertalen naar een uitvoeringsprogramma zodat helder is voor bestuur en organisatie welke onderwerpen wanneer ter hand worden genomen. Dit draagt ook bij aan een scherper bestuurlijk ambtelijk samenspel. Over dit uitvoeringsprogramma blijven we gedurende de coalitieperiode doorlopend in gesprek om, als de context verandert, koers en inzet bij te stellen. We merken daarbij op dat verbreding naar onze externe partners daarbij van belang is, want hun realisatiekracht is evenzeer bepalend voor de uitvoering van opgaves in onze stad.
Voor de vertaling naar de organisatie stellen we ook een nieuw concernplan op waarbij de doelen en inzet vertaald wordt naar de jaarplannen van de afdelingen.

Zo geven we verder vorm aan strategisch portfoliomanagement opdat we gezamenlijk helder maken waar we prioriteit aan geven; zo kunnen we onze menskracht ook gerichter inzetten om te komen tot resultaat.

Toelichting
Voor de onderbesteding heeft de rekenkamer drie aanbevelingen gedaan die onderstaand zijn opgenomen en van reactie voorzien.

1. Maak bij de behandeling van de perspectiefnota en de begroting een expliciet bespreekpunt van de trend van de eigen baten uit belastingen en leges. Denk in dit kader goed na over de mate van voorzichtigheid die gehanteerd moet worden bij de inschatting van deze baten. Gezien de trend van structurele onderschatting van de inkomsten uit OZB, toeristenbelasting en leges, is het te overwegen om deze inkomsten minder voorzichtig te begroten.

Voor de toeristenbelasting is de begroting in 2025 al aangepast en laat nu zelfs een klein nadeel zien. Naar de precario is ook grondig gekeken en deze zal voor 2027 met ruim € 100.000 hoger worden begroot. Deze twee belastingen verwachten we daarmee op een juist niveau te hebben gebracht en de schommelingen in de werkelijke opbrengsten zijn hier relatief beperkt.

Voor de OZB en de leges en dan met name die voor een omgevingsvergunning hebben we de begroting al verhoogd maar we zien nog steeds dat het aantal aanvragen en dan met name de grote aanvragen en daarmee ook de areaaluitbreiding hoger is dan begroot. Bij de OZB zien we ook dat het bedrag dat begroot wordt voor bezwaar & beroep en leegstand in werkelijkheid lager uitvallen.
Voor de begroting 2027 zal hier kritisch naar worden gekeken en zullen de uitgangspunten meegenomen worden in de tarievennota en zal aangegeven worden hoe is omgegaan met deze aanbeveling.

2. Vraag het college om in de paragraaf bedrijfsvoering te rapporteren over de personeelsformatie, de gemiddelde bezetting in het jaar, het ziekteverzuim en het percentage aan externe inhuur. Hiermee kan inzicht worden gegeven in onderbezetting en daaruit voortvloeiende knelpunten voor de uitvoering.

In de jaarrekening wordt een deel van deze gegevens al opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering. De percentages worden wel uitgelegd maar inhoudelijk is de toelichting erg beperkt. Het lijkt ons prima om de ontbrekende percentages toe te voegen en deze percentages te duiden in relatie tot het realiseren van voorgenomen projecten. We zien dit wel als een groeimodel in relatie tot de stappen die we onder drie benoemen.

3. Het inzicht in de personeelsformatie en de bezetting (aanbeveling 2) biedt de mogelijkheid om bij ieder voorstel over nieuw beleid en nieuwe projecten nadrukkelijker aandacht te hebben voor de uitvoering. De derde aanbeveling houdt hier dan ook verband mee: geef de uitvoerbaarheidstoets een plaats in college- en raadsvoorstellen .

Gelet op het planningsoptimisme waar in de afgelopen jaren sprake van was, is het hierbij in het bijzonder van belang om aandacht te hebben voor een realistische planning.

In het Fysieke Domein implementeren we vanaf 2026 portfoliomanagement om de werkvoorraad beter te managen. Dat moet onder meer leiden tot een meer realistische werkvoorraad, en draagt op die manier bij aan realistischere planningen, hoewel dat niet de enige bepalende factor is. Tegelijk professionaliseren we het capaciteitsmanagement, zodat we de uitvoerbaarheid van projecten/activiteiten beter kunnen inschatten en waarmaken op het vlak van personele inzet.
We starten hiermee in het fysieke domein en bezien op welke manier de ervaringen meer organisatiebreed opgeschaald kunnen worden. Een dergelijke werkwijze van portfolio- en capaciteitsmanagement zijn vormen van een uitvoerbaarheidstoets alvorens te starten met nieuwe initiatieven. Op welke wijze we dit tezijnertijd een plek zouden kunnen geven in college- en raadsvoorstellen is op termijn (na 2026) denkbaar, maar nu nog iets te vroeg.

Het onderzoek naar het strategisch personeelsbeleid bevat eveneens een drietal aanbevelingen die hieronder van een reactie worden voorzien.

Aanbeveling 1: Heb bij ieder voorstel over nieuw beleid en nieuwe projecten nadrukkelijk aandacht voor de uitvoering en geef de uitvoerbaarheidstoets een plaats in college- en raadsvoorstellen.

Zie hierboven het antwoord op aanbeveling 3 van het onderzoek naar onderbesteding.

Aanbeveling 2: Doe nader onderzoek naar de verschillen tussen afdelingen met bijzondere aandacht voor de mate waarin integraal gewerkt wordt en maak inzichtelijk wat de gevolgen zijn van de verschillen en stuur hierop zo nodig bij.

Zoals in onze algemene reactie hierboven is gesteld werken we het coalitie akkoord uit in een uitvoeringsprogramma. Zo wordt helder aan welke onderwerpen op welk moment gewerkt gaat worden. Daarbij zijn ketenprocessen ook van belang. Onderlinge samenhang – en dus integraal werken – wordt zo geborgd en daarnaast verder vertaald in de jaarplancyclus van elke afdeling. Op deze manier sturen we binnen de organisatie op programmeren, prioriteren en integraliteit.
Voor onze uitvoeringskracht is tevens digitalisering van onze werkprocessen en datagedreven technologie een speerpunt. Zo versterken we innovatie en anticiperen we op de vraagstukken van vergrijzing en arbeidsmarktkrapte. We zijn daarbij een lerende organisatie. Leren en ontwikkelen is van essentieel belang en een langjarige factor bij de grote maatschappelijke ontwikkelingen en transformaties. We hebben leren en ontwikkelen hand in hand met organisatie ontwikkeling vorm te geven om zo te kunnen bewegen in de veranderlijke complexiteit. Daarbij blijft het versterken van de samenwerking in ketens van werkprocessen belangrijk. Zo richten we bij ons

strategische personeelsbeleid ons ook op componenten van cultuur (gedrag) en samenwerking.

Aanbeveling 3: Zorg voor meer samenhang en uniformiteit in de uitvoering van het strategisch personeelsbeleid.

Met ingang van 2026 hebben we onze strategische personeelsplanning geüniformeerd en werken alle afdelingen met dezelfde systematiek die structureel onderdeel is gemaakt van de lijnsturing. Via de strategische personeelsplanning maken we op afdelings- en teamniveau inzichtelijk hoe de omstandigheden en de organisatiedoelen zich doorvertalen in werkzaamheden, competenties en functies. Daarbij kijken we ook naar het aanwezige potentieel en hoe we dat zo goed mogelijk kunnen benutten. De inzichten uit de strategische personeelsplanning worden doorvertaald in de inzet van het HR-instrumentarium en leveren input voor de financiële en programmatische sturing.

Burgemeester en wethouders van Zwolle,

burgemeester, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer