

Rekenkamerbrief DoeMee-onderzoek Onderbesteding

Geachte raadsleden,

Zoals u weet heeft de rekenkamer in 2025 deelgenomen aan een landelijk onderzoek naar onderbesteding van gemeentelijke middelen (ofwel meevallers). Met deze brief informeren wij u op hoofdlijnen over de resultaten van dat onderzoek voor onze gemeente.

Onderbesteding is voor de raad relevant, omdat middelen die u via de begroting beschikbaar stelt niet altijd (tijdig) worden besteed aan de beoogde doelen. Wanneer dit structureel voorkomt, beperkt dat uw sturingsmogelijkheden en kan dit leiden tot onbenutte kansen voor het bereiken van maatschappelijke opgaven.

De opzet van deze brief is als volgt. Eerst presenteren wij de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Daarna lichten wij het begrip onderbesteding kort toe. Vervolgens gaan wij in op de belangrijkste bevindingen voor onze gemeente, mede in vergelijking met andere gemeenten in de groep van kleine gemeenten (K80).

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

1. Structureel positieve resultaten

In de periode 2017–2024 is in het merendeel van de jaren sprake van een positief resultaat in de jaarrekening. In meerdere jaren (met name vanaf 2020) vallen deze resultaten substantieel hoger uit dan oorspronkelijk begroot.

2. Gemeentefonds als belangrijke verklaring

Extra bijdragen uit het gemeentefonds vormen een belangrijke verklaring voor meevallers. Deze middelen komen vaak pas gedurende het jaar beschikbaar, waardoor besteding binnen hetzelfde jaar lastig is.

3. Overige rijksmiddelen versterken dit effect

Ook andere rijksbijdragen (bijvoorbeeld binnen het sociaal domein) laten sterke fluctuaties zien, vooral vanaf 2022. Hier staan vaak extra lasten tegenover, maar per saldo blijft er regelmatig geld over. Het onderzoek laat voorbeelden zien, zoals middelen voor sportakkoorden en de opvang van Oekraïners. Met name de opvang van Oekraïners had een versterkend effect in onze gemeente.

4. Planningsoptimisme zichtbaar in lasten

De gerealiseerde lasten liggen structureel lager dan begroot (gemiddeld circa -8%). Dit wijst op planningsoptimisme: plannen worden ambitieuzer begroot dan feitelijk uitvoerbaar blijkt.

5. **Capaciteitstekorten en inhuur**

De uitgaven aan eigen personeel blijven regelmatig achter bij de begroting, terwijl inhuur structureel fors hoger uitvalt dan begroot. Dit wijst op onderbezetting die wordt opgevangen met externe capaciteit.

6. **Afschrijvingen structureel lager dan begroot**

De gerealiseerde afschrijvingen liggen in vrijwel alle jaren onder de begroting. Dit duidt op vertraging in investeringsprojecten, onder andere bij infrastructuur en voorzieningen.

7. **Grondexploitatie: hogere lasten én hogere baten**

Zowel lasten als baten van grondexploitaties liggen hoger dan begroot. Dit wijst op versnelde gronduitgifte en/of hogere prijzen dan verwacht.

8. **Renteontwikkeling speelt toenemende rol**

Rentelasten zijn vaak lager dan begroot, terwijl rentebaten vooral vanaf 2023 sterk toenemen. Dit hangt samen met zowel marktrente als tijdelijk niet bestede middelen.

9. **Voorzichtige raming van eigen inkomsten**

Leges en toeristenbelasting vallen regelmatig hoger uit dan begroot. Dit wijst op structureel voorzichtige ramingen

Aanbevelingen 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 uw gemeente wilt bereiken. Via uw netwerk en de activiteiten van het college van B&W richting organisaties als VNG kunt u die aanbevelingen ook ondersteunen.

Uit de conclusies komen de volgende concrete aanbevelingen voor de raad:

1. Vraag bij begrotingswijzigingen expliciet naar de uitvoerbaarheid in termen van capaciteit (intern en extern).
2. Bespreek bij extra baten of besteding binnen het lopende jaar realistisch is.
3. Maak trends in eigen inkomsten (belastingen, leges, huren) expliciet onderdeel van de begrotingsbehandeling.
4. Vraag om betere informatie over kostensoorten (personeel, inhuur, afschrijvingen, rente).
5. Vraag structureel inzicht in formatie, bezetting en ziekteverzuim via de paragraaf bedrijfsvoering.

Onderbesteding: waarom onderzoek en wat is het?

Waarom heeft de rekenkamer 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 blijkbaar is het niet gelukt om het daaraan uit te geven. En omdat het jaar inmiddels allang voorbij is, kan het 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 een recent rapport van BDO staat dat alle gemeenten in 2024 samen 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.

Om die redenen hebben meer dan 110 gemeentelijke rekenkamers van 138 gemeenten samen laten onderzoeken of onderbesteding in hun gemeente voorkomt, wat de omvang ervan is, op welke terreinen het gebeurt en of daarvoor een verklaring is. Die kennis 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 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.

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

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 dus 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 en uitvoering.
- b. Capaciteit, zowel ambtelijk als bij feitelijke uitvoerders: er zijn te weinig mensen om alle geplande taken uit te voeren.
- c. Moment van beschikbaar komen van middelen: het gebeurt vaak dat in de laatste maanden van het jaar (september of december zelfs) extra middelen beschikbaar komen. Die kunnen meestal pas volgend begrotingsjaar worden uitgegeven.
- d. Kwaliteit van de raming: de begroting worden lasten en baten te conservatief ingeschat om te voorkomen dat latere tegenvallers moeten worden gemeld.

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

Bevindingen nader bekeken

Totaalbeeld

Het totaalbeeld laat zien dat:

- de lasten structureel lager uitvallen dan begroot;
- de baten (met name vanuit het gemeentefonds en overige inkomsten) hoger uitvallen.

De afwijkingen zijn in veel jaren groter dan bij vergelijkbare gemeenten binnen de K80-groep.

Doorlooptijden en investeringen

Doorlooptijden zijn vaak langer dan het gemeentebestuur vooraf denkt of hoopt. Het duidelijkst komt dat tot uitdrukking in planvorming rond wegen en woningbouw. De structureel lagere afschrijvingen (gemiddeld circa 15–20% lager dan begroot) wijzen op vertragingen in investeringsprojecten.

Dit bevestigt dat doorlooptijden ook in onze gemeente vaak langer zijn dan vooraf ingeschat.

Grondexploitatie

Voor de periode 2020–2024 geldt:

- lasten liggen hoger dan begroot,
- baten liggen eveneens hoger dan begroot.

Dit past bij het beeld van versnelde gronduitgifte en/of hogere verkoopprijzen.

Capaciteit

- Uitgaven aan eigen personeel blijven achter bij de begroting.
- Inhuur overschrijdt structureel de begroting (soms meerdere malen hoger).
- Per saldo liggen totale personeelslasten licht onder de begroting.

Dit wijst op structurele afhankelijkheid van externe inhuur als gevolg van beperkte interne capaciteit.

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, ook in Mook en Middelaar, onderbesteding.

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.

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 in onze gemeente ook het geval. Hoeveel mensen daar een beroep op doen, is vooraf vrijwel onvoorspelbaar ook voor het gemeentebestuur. Inmiddels lijkt het voor de hand te liggen dat er in de begroting 2026 wel middelen zijn geraamd, maar of gemeenten uitgaan van structurele lasten of tijdelijke lasten blijft een onderwerp van gesprek.

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.

Voor onze gemeente geldt:

- OZB-opbrengsten wijken beperkt af van de begroting.
- Toeristenbelasting en leges laten vaker meevallers zien.
- Huuropbrengsten van gemeentelijke gebouwen vertonen beperkte afwijkingen.

Dit bevestigt een patroon van voorzichtig ramen.

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. Rentelasten zijn vaak lager dan begroot.

Voor onze gemeente geldt:

- Rentebaten stijgen sterk vanaf 2023 (meer dan vijf keer hoger dan begroot).
- Dividendopbrengsten fluctueren, maar laten regelmatig meevallers zien.

Dit hangt samen met hogere rente en tijdelijk niet bestede middelen.

Tot slot

De rekenkamer concludeert dat onderbesteding in Mook en Middelaar een structureel en meerjarig fenomeen is. De belangrijkste oorzaken liggen in planningsoptimisme, capaciteitsbeperkingen en de timing van rijksmiddelen.

Wij hopen dat deze inzichten u als raad ondersteunen bij uw kaderstellende en controlerende rol.

Met vriendelijke groet,

Berry Roelofs

Pepijn Aarnink

Voorzitter

Secretaris