



Rekenkamerbrief Onderbesteding en realistisch begroten Meierijstad

januari 2026

1 Inhoud Rekenkamerbrief

Met deze Rekenkamerbrief en de daarbij behorende bijlage (het Bevindingenrapport) informeert de Rekenkamer Meierijstad (RKM) de raad over het onderzoek onderbesteding en realistisch begroten.

Daarbij wordt ingegaan op:

- de koerswijziging van het onderzoek;
- de basis van de Rekenkamerbrief;
- de belangrijkste bevindingen;
- enkele aandachtspunten voor de toekomst.

2 Koerswijziging in het onderzoek

Zoals in het onderzoeksprogramma 2025 aangegeven heeft de Rekenkamer Meierijstad (RKM) ingetekend op het zogenaamd DoeMee onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers (VvR) naar onderbesteding. Met het onderzoek werd beoogd inzicht te geven in de onderbesteding in de periode 2017-2024, zoals dat in de opzet van het DoeMee onderzoek was aangegeven.

Tijdens de uitvoering van het onderzoek heeft de Rekenkamer besloten het onderzoek een wat andere richting te geven. Dat heeft meerdere redenen, zoals:

- Meer dan 150 Rekenkamers hebben ingetekend op dit DoeMee onderzoek. Dit grote aantal heeft geleid tot vertraging in de uitvoering van het onderzoek. De Rekenkamer wil de resultaten van het onderzoek toch graag aan de huidige raad aanbieden, omdat de gesprekken met vertegenwoordigers van de raad, college en ambtelijke organisatie ook al geruime tijd geleden hebben plaatsgevonden.
- In de gesprekken met de raadsleden is naar voren gekomen dat men vooral geïnteresseerd is in eventuele sturingsmogelijkheden om onderbesteding en overbesteding zoveel mogelijk te beperken. Meer dan in een diepgaande analyse van het fenomeen onderbesteding vanaf 2017.
- Inmiddels is het Ombuigingenboek opgesteld en besproken in de raad. Hierin is ook al gespeurd naar de mogelijkheden voor meer realistische begroten.

De Rekenkamer denkt met deze gewijzigde onderzoeksrichting beter in te spelen op de actuele situatie in Meierijstad en de behoeften van de raad.

3 Basis van deze Rekenkamerbrief

De inhoud van deze brief en het Bevindingenrapport is gebaseerd op de eerste resultaten van concept factsheet van de VvR, eigen analyses van de Jaarstukken Meierijstad, een analyse van andere documenten over realistisch begroten en de gesprekken met vertegenwoordigers van de raad, college en ambtelijke organisatie.

De brief is voor een check op eventuele feitelijke onjuistheden voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Daaruit is naar voren gekomen dat de brief geen feitelijke onjuistheden bevat. De brief is besproken in het fractievoorzittersoverleg op 8 januari 2026 (enkele taken die in de regel bij een auditcommissie zijn belegd, zijn in Meierijstad bij het fractievoorzittersoverleg en vanuit die rol is de concept brief voorgelegd). Naar aanleiding van die bespreking zijn twee aanvullingen gedaan op de concept brief. Waar dit het geval is, wordt dit beschreven (5.2 en 5.4).

4 Bevindingen

De belangrijkste bevindingen worden hieronder samengevat. In de bijgevoegde bijlage (het Bevindingenrapport) zijn de onderzoeksvragen en de antwoorden daarop beschreven.

4.1 Definitie onderbesteding, overbesteding en realistisch begroten

Met onderbesteding wordt bedoeld dat aan het einde van het jaar de kosten lager en/of de opbrengsten hoger zijn dan begroot. Dat kan voortkomen uit hogere baten dan oorspronkelijk geraamd en/of lagere lasten dan geraamd.

Bij overbesteding zijn de baten lager en/of de lasten hoger.

Realistisch begroten betekent dat plannen en ambities worden afgestemd op de daadwerkelijke uitvoeringscapaciteit en beschikbare middelen.

Onderbesteding en overbesteding kan erop duiden dat niet realistisch wordt begroot, dat activiteiten niet zijn uitgevoerd en/of dat extra middelen zodanig laat in het jaar beschikbaar komen dat besteding niet meer haalbaar is.

In dat opzicht zijn onderbesteding en overbesteding twee kanten van dezelfde medaille en die medaille heet: realistisch begroten.

In dit verband is ook het onderscheid tussen vermijdbare en niet vermijdbare onderbesteding van belang. Realistisch begroten draagt bij aan het verlagen van vermijdbare onderbesteding.

Niet vermijdbare onderbesteding hangt samen met niet voorziene uitgaven en inkomsten.

Realistisch begroten houdt ook in dat een post onvoorzien in de begroting is opgenomen. Dit kan onvoldoende zijn omdat de onvoorzien uitgaven deze post overschrijden (overbesteding). Zijn de totale uitgaven kleiner dan is er sprake van onderbesteding op de post onvoorzien. Niet voorzienbare onderbesteding ontstaat bijvoorbeeld door onverwachte extra uitkeringen van het Rijk of onverwachte hogere inkomsten uit bouwleges.

4.2 Onderbesteding en de P&C cyclus van Meerijstad

De P&C cyclus van Meerijstad bestaat uit: de Kaderbrief, de Begroting, twee Beraps en de Jaarstukken. Onderbesteding komt tot uiting bij de Beraps en de Jaarstukken. Bij de Kaderbrief en de Begroting kunnen de uitgangspunten worden meegegeven om onderbesteding en overbesteding zoveel mogelijk te voorkomen. In de laatste Kaderbrief is dat ook uitdrukkelijk gebeurd. Door de aangereikte stellingen is de raad goed in positie gebracht om speerpunten en uitgangspunten mee te geven.

Een belangrijke exercitie, die in 2025 heeft plaatsgevonden is de opstelling van en de besluitvorming over het Ombuigingenboek. Ondermeer op basis van een analyse van de verschillende begrotingsposten en patronen van onderbesteding daarin is het Ombuigingenboek samengesteld. De resultaten zijn verwerkt in het proces rondom de Kaderbrief 2026. Daarin wordt opgemerkt dat de raad ervoor kan kiezen wat minder voorzichtig te ramen of eigen inschattingen kan maken, zoals bijvoorbeeld niet meer ramen vanuit een maximum. Dit is vormgegeven in een van de uitgangspunten in de Kaderbrief: 'risicovoller begroten'.

Daarmee wordt de kans op onderbesteding kleiner.

Ter toelichting op het Ombuigingenboek het volgende. Het boek bevat een pakket van 131 voorstellen, dat tot een bezuiniging leidt van 7,6 miljoen euro voor 2026. Dit bedrag loopt op naar 8,5 miljoen in 2029.

Bij de behandeling in de raadscommissie is deze opbrengst ook wel gekwalificeerd als 'de lucht uit de begroting halen'. De bezuinigingen zijn echter niet alleen tot stand gekomen door de lucht uit de begroting te halen (zonder beleidsmatige effecten), maar ook door verhoging van de inkomsten en beleidsmatige keuzes, die tot meer baten dan wel minder lasten leidden.

De doorlopen exercitie bij het Ombuigingenboek kan in die zin worden gezien als een stap om onderbesteding te verminderen, ook al was dat niet het primaire doel van het Ombuigingenboek.

De betrokken spelers (raad, college en ambtelijke organisatie) zijn heel tevreden over de uiteindelijke resultaten en het doorlopen proces.

4.3 Spelregels en normen voor onderbesteding

De algemene lijn is dat ingezet moet worden op een balans tussen baten en lasten. Dat vraagt om een 'realistische begroting', waarvoor veelvuldig wordt gepleit.

In het 'Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies' (BBV) en in de eigen gemeentelijke 'Verordening financieel beleid, beheer en organisatie' zijn de spelregels en normen voor de producten uit de P&C cyclus opgenomen.

Daarbij wordt wel aangetekend dat in de eigen 'Verordening financieel beleid, beheer en organisatie'- artikel 6 over 'Tussentijdse rapportages en slotwijziging' - geen normen voor onderbesteding bevat, terwijl dat voor de raad ook relevant is. Dat geldt overigens ook voor artikel 12 betreffende het begrotingscriterium. Dat is ook gericht op overschrijding, terwijl onderschrijding niet aan de orde komt.

Bij de uitwerking van de producten uit de P&C cyclus voldoet de gemeente Meierijstad aan de spelregels en normen. Dit blijkt ondermeer uit de goedkeurende accountantsverklaringen.

4.4 Omvang onderbesteding

In Meierijstad is afgelopen jaren steeds sprake geweest van onderbesteding. In dat opzicht is er sprake van structurele onderbesteding. In de periode 2022 t/m 2024 gaat het om een jaargemiddelde van € 10,6 miljoen.

Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat oorzaken van de onderbesteding vaak een incidenteel karakter hebben. Hoewel de hogere Rijksbijdragen vaak als een belangrijke verklarende factor naar voren komt, gaat het ook daarbij om verschillende specifieke bijdragen op verschillende beleidsvelden. Ook in dat opzicht is sprake van incidentele meevallers.

Zowel de geraamde baten als de geraamde lasten wijken fors af van de uiteindelijk gerealiseerde baten en lasten. Zo blijken in 2024 de geraamde baten versus de uiteindelijke baten een positief saldo te laten zien van ruim € 72,5 miljoen. Ten opzichte van de primitieve begroting betekent dat een afwijking van bijna 28%. In alle programma's is aan de batenkant sprake van een positief saldo. Maar vooral in de programma's economie, sociaal domein en financiële informatie programmaplan blijken de verschillen groot.

De uiteindelijke lasten komen in 2024 ruim € 49 miljoen hoger uit dan geraamd. Vooral in de programma's economie en sociaal domein zijn de lasten aanzienlijk hoger dan geraamd.

Nogmaals wordt erop gewezen dat het in de voorgaande cijfers gaat om een vergelijking tussen de cijfers uit de primitieve begroting versus de uiteindelijke Jaarstukken. Tussentijds zijn via de twee Beraps aanpassingen gedaan, die bijstellingen van de primitieve begroting vormden.

Hoe dan ook: uit het voorafgaande kan worden geconcludeerd dat het moeilijk is om de baten en lasten te voorspellen. Het aantal onzekerheden is groot. Daar wordt hierna op ingegaan.

4.5 Oorzaken en gevolgen onderbesteding

Als belangrijke oorzaken voor onderbesteding komen naar voren: de onvoorspelbaarheid in de rijksbijdragen, hogere eigen gemeentelijke opbrengsten (bijvoorbeeld OZB), lagere uitgaven door vertraging in de uitvoering van ruimtelijke projecten (vanwege langere procedures, onvoldoende personeel, e.d.).

Als belangrijke gevolgen van onderbesteding kunnen worden genoemd: moeilijke keuzes voor de raad (die achteraf niet nodig waren), bepaalde activiteiten zijn niet uitgevoerd (terwijl dat wel mogelijk was geweest), een onnodige reservevorming achteraf.

Bij overbesteding werken deze bewegingen de andere kant uit, zoals: uitstel van moeilijke keuzes, een sterkere doelrealisatie, druk op reserves, beperkte toekomstige investeringsruimte, e.d.

4.6 Beelden en opvattingen bij raad, college en ambtelijke organisatie

Uit de gesprekken en de audioverslagen komen beelden naar voren over het omgaan met onder- en overbesteding en realistisch begroten, zoals:

- Het hiervoor geschetste beeld van de vele onzekerheden en de hoge moeilijkheidsgraad om betrouwbare voorspellingen te doen wordt breed onderkend bij vertegenwoordigers van de raad, college en ambtelijke organisatie.
- Ook geven de raadsleden aan dat het moeilijk is de producten uit de P&C cyclus te doorgronden. Het gaat om veel ‘financiële techniek’ en het is een complexe en veelomvattende materie. In dat opzicht zou het de raad helpen als - naast de vele verplichte eisen vanuit de BBV en de eigen Financiële Verordening – de informatie scherper wordt georganiseerd op de beïnvloedbare factoren, waar de raad speelruimte heeft en echt kan kiezen. Vele posten uit de begroting zijn namelijk maar beperkt beïnvloedbaar en kunnen worden beschouwd als ‘verplichte’ uitgaven. Meer inzicht in de vrije beleidsruimte voor de raad en betere informatie daarover bevorderen een goed bestuurlijk-politieke debat.
- In het verlengde van de vorige bevinding is met de raadsleden ook gesproken over de eventuele instelling van een Auditcommissie. Ondermeer om de grote hoeveelheid (vaak ook technische) informatie te ‘vertalen’ ten behoeve van de gehele raad. Op die wijze zou de raad beter in positie kunnen worden gebracht. Ook kan een dergelijke Auditcommissie als gesprekspartner voor de accountant optreden.
- Voor onderbesteding is in de raad aanzienlijk minder aandacht dan voor overbesteding, zo blijkt uit de audioverslagen. En dat terwijl het 2 kanten van dezelfde medaille zijn. Een voorbeeld van de aandacht voor de beheersing zijn de kosten van het sociaal domein.
- Het Ombuigingenboek (2025) wordt door alle betrokkenen gezien als een eerste exercitie tegen onderbesteding door ondermeer ‘lucht uit de begroting te knijpen’. Het daarbij gevolgde proces wordt in hoge mate gewaardeerd door de raad en leidt tot de wens van herhaling hiervan. Dit alles met het oog op meer realistisch begroten.
- De behandeling van de Jaarstukken kan als ‘licht’ worden gekwalificeerd, zo blijkt uit de audioverslagen. Kenmerkend daarvoor zijn: *‘voor kennisgeving aannemen en blij met de goedkeurende accountantsverklaring’*. Bij de behandeling van de Jaarstukken zou een meer uitdrukkelijke reflectie over het realiteitsgehalte van de doelen goed passen en stilgestaan kunnen worden bij de achterliggende trends en patronen. De resultaten van een dergelijke reflectie kunnen bouwstenen opleveren voor een meer realistische kadernota en begroting in de volgende jaarcyclus. Om dat mogelijk te maken is een voorstel vanuit het college nodig om deze reflectie uit te lokken. Een mooi voorbeeld is in de context van de laatste Kaderbrief gegeven, waarbij aan de hand van een aantal stellingen de raad een gestructureerd debat heeft kunnen voeren over de uitgangspunten voor de begroting.
- Het procesverloop bij de producten uit de P&C cyclus - om tot een goede voorbereiding te komen - krijgt uitdrukkelijk aandacht in de ambtelijke organisatie. Zo zijn voor elk van de deelproducten van de P&C cyclus draaiboeken aanwezig.
- Ondanks deze heldere voorbereidingsprocessen wordt regelmatig aandacht gevraagd voor het realiteitsgehalte van de begroting.

De raad, het college en de ambtelijke organisatie erkennen het belang hiervan.

Bij de raad bestaat nogal eens de neiging om ambities te stapelen zonder scherp na te gaan of het ook daadwerkelijk haalbaar is. Om de raad daarbij te faciliteren is het aan het college en de ambtelijke organisatie zorg te dragen voor een scherpere toetsing op uitvoerbaarheid van beleid in termen van financiën en uitvoeringscapaciteit.

Meer specifiek kan daarbij worden gedacht aan:

- Een toets op het realiteitsgehalte van het coalitieakkoord. Het coalitieakkoord vormt een belangrijke onderlegger voor de latere begrotingen. Een realistische onderlegger bevordert het realiteitsgehalte van de begroting. Daarnaast kan het helpen om het coalitieprogramma uit te werken in een collegeprogramma, zoals in Meierijstad overigens ook gebeurt. Daarin wordt dan via fasering duidelijk gemaakt wanneer wat wordt uitgevoerd.
- Een periodieke analyse van trends en ontwikkelingen om onderbesteding en overbesteding te voorkomen. Het eerdergenoemde Ombuigingenboek vormt een goed voorbeeld. Daaruit kunnen betere aannames voor de begroting voortkomen. Een dergelijke analyse zou bijvoorbeeld halverwege de raadsperiode kunnen plaatsvinden en de resultaten kunnen in samenhang met de Kaderbrief of Jaarstukken worden behandeld.
- De kwaliteit van de financiële analyses, die uitmonden in de Beraps vraagt om aandacht, zo wordt opgemerkt. In de ambtelijke organisatie worden mogelijkheden voor verbetering gezien. Daarbij wordt gewezen op een scherpere invulling van de projectnotities op punten als haalbaarheid en uitvoeringsmogelijkheden. En in het verlengde hiervan geldt dit ook voor de voortgangsrapportages van deze projecten. Dit is temeer van belang omdat het nogal eens voorkomt dat de investeringskredieten niet worden waargemaakt en de daaruit voortkomende kapitaallasten moeten worden doorgeschoven naar latere jaren.
 - voortgangsrapportages van projecten in de ambtelijke organisatie en het college. In het nieuwe financiële programma ERPX is een projectenmodule opgenomen, waarmee een betere bewaking mogelijk is.
 - Een versterking van de adviesrol van de financiële adviseurs in de ambtelijke organisatie. Door scherper door te vragen op haalbaarheid van voorstellen uit de lijnafdelingen kan een vroegtijdige toetsing van het realiteitsgehalte ontstaan.

5 Enkele aandachtspunten voor de toekomst

Het getuigt van realisme te onderkennen dat onderbesteding en overbesteding niet te voorkomen zijn. Te veel onzekere factoren spelen daarin een rol. Dat wordt door de betrokken spelers ook aangegeven. Dat laat onverlet dat het zoveel mogelijk voorkomen daarvan een uitdaging is. Het gaat dan om zo realistisch mogelijk begroten en het stimuleren van processen, die daarbij helpen. Uit de analyses en de gesprekken is een aantal aandachtspunten naar voren gekomen, die hieronder nog kort worden aangestipt.

5.1 Een goede start met een op realiteitsgehalte getoetst coalitieakkoord

Het coalitieakkoord vormt een belangrijke basis voor de latere begrotingen. Door dit akkoord expliciet te toetsen op haalbaarheid in termen van financiën en uitvoeringskracht kan een realistische grondlegger worden gevormd.

5.2 Periodieke analyse trends en patronen

Om scherper te varen op dreigende onderbesteding en overbesteding kan een periodieke analyse helpen om na te gaan of de ontwikkelingen zoals vooraf gedacht ook daadwerkelijk zo verlopen. Met name terugkerende patronen zijn daarbij interessant en kunnen leiden tot bijstelling van de gehanteerde aannames. Met het Ombuigingenboek heeft Meierijstad een goed voorbeeld.

Dat speuren naar trends kan op verschillende momenten en bij verschillende producten uit de P&C cyclus worden toegepast. Een koppeling met deze producten ligt voor de hand om een extra proces en product gang te voorkomen. Zo kunnen de resultaten van een dergelijke analyse gebruikt worden als voorloper bij de Kaderbrief en/of bij de behandeling van de Jaarstukken. In dat laatste geval kan de behandeling van de Jaarstukken ook meer gewicht krijgen en kan de raad zijn controlerende rol verstevigen. Er ontstaan dan betere mogelijkheden voor reflectie om vandaaruit te komen tot een meer realistische kaderstelling.

Om een en ander ook daadwerkelijk vorm te geven is het aan de raad om aan het college een opdracht te geven een dergelijke analyse naar patronen uit voeren. Eventueel kan ook de vorm gekozen worden van een onderzoek volgens artikel 213a van de Gemeentewet.

Naar aanleiding van de bespreking in het fractievoorzittersoverleg is het advies geformuleerd om het ombuigingenproces vaker uit te voeren in een bestuursperiode, waarbij gedacht kan worden aan bij de start van een bestuursperiode en halverwege de periode.

5.3 Helderheid in de vrij besteedbare ruimte en kennisverrijking

In de totale uitgaven van de begroting kan een zeer groot deel worden gezien als 'verplichte uitgaven', gelet op wettelijke regelingen. De gemeente heeft daarbij geen of een heel kleine eigen beleidsruimte. Het helpt de raad wanneer deze vrije beleidsruimte expliciet zichtbaar wordt gemaakt, bijvoorbeeld per programma.

Dit is temeer van belang omdat de raad de producten uit de P&C cyclus als moeilijk kwalificeert. Er zit veel financiële techniek in. Dat maakt het lastig de kaderstellende en controlerende rol goed op te pakken. Overigens vraagt dat ook om een investering in het kennisniveau van raadsleden. Dat zou bijvoorbeeld kunnen worden vergroot door trainingen voor raadsleden over de P&C cyclus producten en door toelichtingen vanuit de ambtelijke organisatie voorafgaand aan de behandelingen van de verschillende P&C cyclus producten. Ook in het introductieprogramma voor leden van de nieuwe gemeenteraad kan plaats worden ingeruimd om de kennis bij de raadsleden te vergroten.

5.4 Overweeg de instelling van een Auditcommissie

In Meierijstad bestaat op dit moment geen Auditcommissie. Een dergelijke commissie zou een belangrijke voorbereidende functie kunnen vervullen voor de raad om het begrip over en de grip op de financiële producten te verbeteren. Dit is temeer van belang omdat de raadsleden aangeven dat de producten uit de P&C cyclus als 'moeilijk en complex' worden gekwalificeerd. Naast deze faciliterende functie voor de raad kan ook een rol worden gespeeld als aanspreekpunt voor de accountant.

In het fractievoorzittersoverleg is opgemerkt dat de overweging om een auditcommissie in te stellen onderwerp van gesprek is in de evaluatie van de huidige bestuursperiode. De nieuwe raad dient hierover een besluit te nemen.

5.5 Normen voor onderbesteding in de Financiële Verordening

In de Financiële Verordening zijn wel normen opgenomen voor overbesteding, maar niet voor onderbesteding. Aanpassing daarvan ligt voor de hand. Voor de raad is onderbesteding immers eveneens relevant.

Een dergelijke aanpassing zou kunnen worden doorgevoerd in combinatie met wijzigingen, die voortkomen uit het BBV. Daarin wordt op korte termijn een aantal wijzigingen verwacht.

5.6 Verbeterde werkwijze in de organisatie

Uit het onderzoek komen ook enkele mogelijke verbeteringsmaatregelen voor de ambtelijke organisatie naar voren. Deze hebben vooral betrekking op:

- Verbetering van de kwaliteit van de financiële analyses met een doorvertaling naar de Beraps;
- Een scherpe invulling van de projectnotities op punten als haalbaarheid en uitvoeringsmogelijkheden. Dit geldt in het verlengde hiervan ook voor de voortgangsrapportages van deze projecten. Dit is temeer van belang omdat het nogal eens voorkomt dat de investeringskredieten niet worden waargemaakt en de daaruit voortkomende kapitaallasten moeten worden doorgeschoven naar latere jaren.
- Een versterking van de adviesrol van de financiële adviseurs in de ambtelijke organisatie. Met een betere advieskwaliteit door scherper door te vragen op haalbaarheid van voorstellen uit de lijnafdelingen ontstaat een vroegtijdige toetsing van het realiteitsgehalte.

5.7 Zorgen voor doorwerking van de aandachtspunten

Met de hiervoor genoemde aandachtspunten wil de Rekenkamer bijdragen aan het proces van meer realistisch begroten in Meierijstad en het beter in positie brengen van de raad daarbij.

Om dat daadwerkelijk te bereiken is het zaak dat de aandachtspunten worden opgepakt door de raad, het college en de ambtelijke organisatie.

In dat opzicht acht de Rekenkamer het wenselijk dat het college een voorstel maakt, waarin de aandachtspunten een doorvertaling krijgen voor de nieuwe raad. Dit zou ook in het overdrachtdossier voor de nieuwe raad kunnen worden opgenomen.

Bijlage

Bevindingenrapportage

Bijlage Bevindingenrapportage

Inhoudsopgave

1.1 Inleiding	10
1.2 Doel en onderzoeksvragen	10
1.3 Aanpak onderzoek	11
2.1 De relatie met de P&C cyclus	11
2.2 Spelregels en normen bij onderbesteding	12
2.3 De mate van onderbesteding	14
2.3.1 De omvang van de onderbesteding	
2.3.2 De onderbesteding in relatie met baten en lasten	
2.4 De oorzaken en gevolgen van onderbesteding	16
2.4.1 De oorzaken	
2.4.2 De gevolgen	
2.5 Handelwijze en opvattingen raad, college en ambtelijke organisatie	18
2.5.1 De handelwijze en opvattingen van de raad	
2.5.2 De handelwijze en opvattingen van college en ambtelijke organisatie	
Bijlage bij Bevindingenrapportage	22
Overzicht gespreksdeelnemers	

1.1 Inleiding

Vanuit de Vereniging van Rekenkamers (VvR) is een zogenaamd DoeMee onderzoek geïnitieerd naar onderbesteding. De Rekenkamer Meierijstad heeft hierop, evenals ongeveer 150 andere Rekenkamers, ingetekend.

Met onderbesteding wordt bedoeld dat aan het einde van het jaar de kosten lager en/of de opbrengsten hoger zijn dan begroot. Onderbesteding kan erop duiden dat niet realistisch wordt begroot, dat activiteiten niet zijn uitgevoerd of dat extra middelen zodanig laat in het jaar beschikbaar komen dat besteding niet meer haalbaar is.

In het kader van het DoeMee onderzoek is onderbesteding als volgt omschreven:

- ‘Er worden minder productie, dienstverlening of projecten gerealiseerd dan gepland.
- Beschikbare baten kunnen niet (meer) ingezet worden om beoogde productie, dienstverlening of projecten tot stand te brengen. ‘

Tijdens het onderzoek is de focus wat meer gericht op het realistisch begroten. Onderbesteding en overbesteding zijn namelijk twee kanten van eenzelfde medaille, die realistisch begroten heet. Vooral de uitkomsten uit de gesprekken hebben geleid tot deze accentverschuiving.

De resultaten van het onderzoek zijn vervat in een Rekenkamerbrief en een bijlage daarbij: de Bevindingenrapportage, waarin uitgebreider op de beantwoording van de oorspronkelijke onderzoeksvragen wordt ingegaan.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Met het onderzoek wordt beoogd inzicht te geven in:

- de mate van onderbesteding in Meierijstad;
- de spelregels rondom onderbesteding in relatie met de P&C cyclus;
- de opvattingen en handelwijze van gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie, waar het gaat over onderbesteding in relatie met de P&C cyclus.

Feitelijk is daarmee ook de hoofdvraag van dit onderzoek benoemd.

De hoofdvraag wordt beantwoord aan de hand van onderstaande deelvragen:

- 1 Wat is de relatie van onderbesteding met de P&C cyclus in Meierijstad?
- 2 Welke landelijke en gemeentelijke normen zijn van toepassing?
- 3 Is er sprake van onderbesteding ten opzichte van de oorspronkelijke of gewijzigde begroting?
- 4 En zo ja, hoe groot is de onderbesteding (gescheiden naar baten en lasten)?
- 5 Binnen welke taakvelden is sprake van onderbesteding?
- 6 Wat zijn de oorzaken en gevolgen van onderbesteding (gescheiden naar baten en lasten)?
- 7 Hoe zijn de handelwijze en opvattingen van raad, college en ambtelijke organisatie met betrekking tot onderbesteding?

Bij de beantwoording van deze vragen is het accent gelegd op de (on)mogelijkheden om onderbesteding (of overbesteding) te voorkomen.

Dit hangt samen met de koerswijziging van het onderzoek, zoals in de Rekenkamerbrief is toegelicht.

1.3 Aanpak onderzoek

De Rekenkamer Meierijstad heeft aansluiting gezocht bij de Vereniging van Rekenkamers (VvR). Voor de uitvoering van het onderzoek heeft de VvR de Radboud Universiteit Nijmegen ingeschakeld.

Voor de door de Rekenkamer Meierijstad uit te voeren werkzaamheden is - gelet op de beperkte uitvoeringscapaciteit binnen de Rekenkamer zelf – aan JJM van den Heuvel Onderzoek en Advies gevraagd hieraan een bijdrage te leveren.

Daarmee kan ook een verbreding en verdieping worden aangebracht als aanvulling op de informatie, die door de VvR is geleverd.

De analyses van de Radboud Universiteit zijn gericht geweest op de jaren 2017-2024. Daarbij is ook gekeken naar tussentijdse wijzigingen in die jaren, de uitsplitsing naar lasten en baten, de spreiding over de verschillende taakvelden in de begroting en de verdeelstaten.

Ter verdieping en vooral ook om 'het waarom' van de bevindingen te verklaren hebben interviews plaatsgevonden. In de bijlage is opgenomen met wie in dit verband is gesproken. Met name in de gesprekken met de vertegenwoordigers van de raad zijn ook wensen naar voren gekomen over de focus van de rapportage. Met de behandeling van de Beraps en de Jaarstukken heeft de raad al uitgebreid informatie gehad over onderbesteding. Mede gelet daarop gaat de interesse van de raadsleden vooral uit naar de mogelijkheden om onderbesteding (en natuurlijk ook overbesteding) zoveel mogelijk te voorkomen. Daar is in de rapportage ook het accent op gelegd.

Tenslotte is via een analyse van audioverslagen nagegaan hoe de gemeenteraad is omgegaan met het fenomeen van onderbesteding bij de behandeling van producten uit de P&C cyclus.

Op basis van deze informatiebronnen is de voorliggende rapportage opgesteld.

2.1 De relatie van onderbesteding met de P&C cyclus

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:
Wat is de relatie van onderbesteding met de P&C cyclus in Meierijstad?

De planning en control cyclus

Of er al of niet sprake is van onderbesteding komt aan de orde in enkele deelproducten van de P&C cyclus.

De P&C cyclus in Meierijstad kent de volgende deelproducten:

- Kaderbrief; hierin worden de uitgangspunten voor de begroting aangeven;
- Begroting;
- 2 Bestuursrapportages (Beraps);
- Jaarstukken bestaande uit jaarverslag en jaarrekening.

Aan de hand van de Kaderbrief en Begroting kan de raad zijn kaderstellende rol vervullen. De controlerende rol krijgt vorm bij de behandeling van de Beraps en Jaarstukken.

Het is vooral bij de Jaarstukken en de Beraps dat het onderwerp van dreigende dan wel feitelijke onderbesteding zichtbaar wordt.

Bij de Jaarstukken is onderbesteding al dan niet een feit en kan slechts worden geconstateerd dat er al dan niet sprake van is. Sturing is op dat moment niet meer mogelijk. De mogelijkheden voor beïnvloeding van onderbesteding (en overbesteding) zitten aan de voorkant van het P&C cyclus, i.c. bij de Kaderbrief en de Begroting, en in mindere mate bij de Beraps.

De Kaderbrief 2026 en het Ombuigingenboek

In de Kaderbrief voor de begroting 2026 is aan de hand van verschillende stellingen het politiek-bestuurlijke debat gevoerd. Op deze wijze is het debat gestructureerd en is de raad uitgedaagd om speerpunten en opvattingen te etaleren. Daarbij is als een van de opties aangegeven om risicovoller te begroten. De raad heeft met deze optie ingestemd.

Feitelijk kan dat ook gezien worden als een actie om het realistischer begroten te bevorderen en eventuele onderbesteding te voorkomen.

In de Kaderbrief wordt gesteld:

‘Het is acceptabel om daar waar mogelijk minder voorzichtig te ramen/een eigen inschatting te maken, om deze toe te passen in de meerjarenraming.

Voor het samenstellen van de begroting geldt de wettelijke eis dat de budgetten gebaseerd zijn op reële ramingen dat wil zeggen volledig, realistisch en haalbaar. Binnen deze wettelijke eis kan de raad kiezen voor het mogelijk minder voorzichtig te ramen of eigen inschattingen te maken, zoals bijvoorbeeld niet meer ramen vanuit een maximum.’

Voor het overige staat de Kaderbrief sterk in het teken van ombuigingen, gelet op het komende zogenaamde ravijnjaar. In een afzonderlijk proces is het Ombuigingenboek opgesteld en uitgebreid behandeld in de gezamenlijke commissievergadering REB en M&M in april 2025. Het Ombuigingenboek bevat een pakket van 131 voorstellen benoemd, dat tot een bezuiniging leidt van 7,6 miljoen in 2026, oplopend naar 8,5 miljoen in 2029.

Bij de behandeling is deze opbrengst ook wel gekwalificeerd als ‘de lucht uit de begroting halen’. In dat opzicht kunnen de resultaten van dit proces ook worden gezien als maatregelen om onderbesteding tegen te gaan, ook als was dat niet de insteek van het gevolgde proces. Maar daarnaast zijn deze ombuigingen tot stand gekomen door verhogingen van inkomsten en beleidsmatige keuzes in de baten en lasten.

2.2 Spelregels en normen over onderbesteding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag:
Welke landelijke en gemeentelijke spelregels en normen zijn van toepassing?

Besluit Begroting en Verantwoording

In het Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en provincies (BBV) zijn de landelijke spelregels opgenomen, die gelden voor de producten uit de P&C cyclus van de gemeente. Zo wordt voor de begroting en de jaarstukken bijvoorbeeld aangegeven dat er in de financiële begroting een overzicht van baten en lasten moet zijn met toelichting. Ook is een bijlage verplicht met een overzicht van de geraamde dan wel gerealiseerde baten en lasten per taakveld.

Als algemene norm geldt dat de baten en de lasten bij de begroting en de Jaarstukken zoveel mogelijk in balans zijn. Feitelijk betekent dit dat onderbesteding - evenals overbesteding – zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Dat vraagt om realistisch begroten en een daarop afgestemde uitvoering.

Om de raad goed in positie te brengen dient de informatievoorziening hierover voor de raad helder te zijn.

Financiële Verordening Meierijstad

De lokale spelregels en normen zijn opgenomen in de door de gemeenteraad vastgestelde 'Verordening financieel beleid, beheer en organisatie'.

Daarin zijn de eisen voor de begroting en verantwoording benoemd. De spelregels in de Verordening hebben vooral betrekking op het proces voor voorbereiding begroting en jaarrekening.

Aan de hand van de Beraps (Bestuursrapportages) wordt de raad tussentijds geïnformeerd: de eerste Berap voor het zomerreces en de tweede Berap voorafgaand aan of parallel met de begrotingsbehandeling voor het volgende jaar.

In artikel 6.5 van de Verordening wordt aangegeven:

'In de Berap vindt toelichting plaats van overschrijdingen van de baten en de lasten ten opzichte van de begroting. Dat geldt voor een saldo van baten en lasten op programmaniveau van € 50.000, - of meer ten aanzien van exploitatiebudgetten. Voor investeringsbudgetten/kredieten worden afwijkingen van € 100.000 of meer toegelicht. Voor grondexploitaties geldt dat afwijkingen van € 250.000, - of meer worden toegelicht.'

Voor overschrijdingen zijn geen spelregels of normen opgenomen. In dat opzicht is onderbesteding niet genormeerd in Meierijstad.

Voor de raad is het relevant te weten waar overbesteding optreedt, maar evenzeer waar zich onderbesteding voordoet.

Toepassing spelregels en normen

Bij de uitwerking van de producten uit de P&C cyclus voldoet de gemeente Meierijstad aan de gestelde spelregels en normen. Zo geeft de accountantsverklaring bij de Jaarstukken 2024 aan:

'Wij hebben vastgesteld dat de jaarrekening over 2024 aan de verslaggevings-voorschriften van het BBV voldoet. De jaarrekening is opgesteld in overeenstemming met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten. Als onderdeel van onze controle en met betrekking tot de jaarrekening hebben wij:

- de aanvaardbaarheid van de toegepaste grondslagen voor financiële verslaggeving en schattingsposten beoordeeld;*
- de juistheid en de volledigheid van de toelichtingen beoordeeld;*
- de geschiktheid van het gebruikte normenkader voor rechtmatigheid beoordeeld;*
- de getrouwheid van baten en lasten, alsmede balansmutaties;*
- de rechtmatigheid van de specifieke uitkeringen (SiSa);*
- de getrouwheid van de rechtmatigheidsverantwoording als onderdeel van de jaarrekening.*

De gehanteerde grondslagen voor waardering en resultaatbepaling en het normenkader voor rechtmatigheid bij het opstellen van de jaarrekening 2024 en de totstandkoming van transacties zijn aanvaardbaar. Wij hebben geconstateerd dat de verplichte paragrafen en toelichtingen in de jaarrekening in overeenstemming zijn met de vereisten zoals opgenomen in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV).'

Zoals hiervoor opgemerkt bestaan er geen specifieke spelregels of normen voor onderbesteding. Dat laat onverlet dat uit de wens van een realistische begroting impliciet wel kan worden geconstateerd dat onderbesteding - evenals overbesteding - zoveel mogelijk moet worden voorkomen.

Ook uit de behandeling van de verschillende producten uit de P&C cyclus en in de gevoerde gesprekken komt deze lijn duidelijk naar voren.

2.3 De mate van onderbesteding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- Is er sprake van onderbesteding ten opzichte van de oorspronkelijke of gewijzigde begroting?
- En zo ja, hoe groot is de onderbesteding (gescheiden naar baten en lasten)?

2.3.1 De omvang van de onderbesteding

In de afgelopen jaren is steeds sprake geweest van onderbesteding ten opzichte van de primitieve begroting, zoals uit de Jaarstukken van de afgelopen 5 jaren blijkt:

2020: + € 8,7 miljoen

2021: + € 11,8 miljoen

2022: + € 17,8 miljoen

2023: + € 7,6 miljoen

2024: + € 7,8 miljoen

Het gaat om een totaalbedrag van € 52,8 miljoen over 5 jaren ofwel een jaargemiddelde van € 10,6 miljoen. Het totaal bezien kan worden gesproken over structurele onderbesteding.

Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat oorzaken van de onderbesteding vaak een incidenteel karakter hebben. Hoewel de hogere Rijksbijdragen vaak als een belangrijke verklarende factor naar voren komt, gaat het ook daarbij om verschillende specifieke bijdragen op verschillende beleidsvelden. Ook in dat opzicht is sprake van incidentele meevallers.

2.3.2 De geraamde en gerealiseerde baten en lasten per programma

Voor onderstaande vergelijking is het meest recente Jaarverslag (2024) gekozen om te bezien hoe de verhouding tussen baten en lasten zich verhoudt.

Daarbij zijn de geraamde en de gerealiseerde bedragen (uitgedrukt in duizenden) van baten en lasten opgenomen en gesaldeerd. Daarbij is uitgegaan van de ramingen uit de primitieve begroting.

Het overzicht is bedoeld om een overzicht te krijgen over de mate van afwijkingen tussen raming en realisatie. De inhoudelijke verklaringen voor de afwijkingen zijn te vinden in de Beraps en Jaarstukken 2024.

Programma's	Baten begroting	Baten Jaarverslag	Saldo baten	Lasten begroting	Lasten Jaarverslag	Saldo lasten
Bestuur, dienstverlening vastgoed	1.406	3.013	+ 1.607	10.756	11.898	+ 1.142
Veiligheid	382	1085	+ 703	8.225	9.137	+ 912
Verkeer, vervoer en openbare ruimte	21.491	23.822	+ 2.331	38.971	39.889	+ 918
Economie	15.439	32.007	+16.568	17.759	31.863	+ 14.104

Onderwijs	2.443	3.279	+ 836	13.485	12.824	- 661
Sport, kunst, cultuur, recreat/toerisme	7.552	7.694	+ 142	25.984	24.643	- 1.341
Sociaal domein	22.281	56.344	+34.063	102.068	138.739	+ 36.671
Volksgezondheid, milieu, duurzaamheid	1.886	4.376	+ 2.490	16.238	16.357	+ 119
Ruimtelijke ontwikkeling, wonen	4.157	5.697	+ 1.540	8.536	7.410	- 1.126
Financiële informatie programmaplan	185.711	198.006	+12.295	35.467	34.011	- 1.456
Totaal	262.748	335.323	+72.575	277.489	326.771	+ 49.282

Kijkend naar de verschillende programma's blijkt sprake te zijn van forse verschillen tussen ramingen van de baten volgens de primitieve begroting en de uiteindelijke realisatie, zoals die in de Jaarstukken zichtbaar wordt. Daaruit blijkt:

- Totaal blijken de geraamde baten en uiteindelijke baten een positief saldo te laten zien van ruim € 72,5 miljoen. Ten opzichte van de oorspronkelijke begroting betekent dat een afwijking van bijna 28%.
- In alle programma's is aan de batenkant sprake van een positief saldo.
- Vooral in de programma's economie, sociaal domein en financiële informatie programmaplan blijken de verschillen groot.

Aan de lastenkant is een vergelijkbaar patroon te zien. Een vergelijking van de geraamde en gerealiseerde lasten laat zien:

- De uiteindelijke lasten vallen ruim € 49 miljoen hoger uit dan geraamd.
- Vooral in de programma's economie en sociaal domein zijn de lasten aanzienlijk hoger dan geraamd.

In de Jaarstukken is een nadere toelichting gegeven voor de verschillen tussen de ramingen en de uiteindelijke realisatie. Daarnaast wordt verwezen.

Voor alle duidelijkheid wordt erop gewezen dat in het voorgaande de cijfers uit de primitieve begroting vergeleken zijn met de cijfers uit de Jaarstukken. Via de Beraps zijn in de tussenliggende periode aanpassingen van de begroting gecommuniceerd naar de raad.

Het voorafgaande overziende kan worden geconstateerd dat realistisch begroten moeilijk is. De geraamde baten en lasten wijken fors af van de uiteindelijk gerealiseerde baten en lasten.

2.4 Oorzaken en gevolgen van onderbesteding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen:

- Wat zijn de oorzaken van de onderbesteding?
- Wat zijn de gevolgen van de onderbesteding?

2.4.1 De oorzaken

Onderbesteding kan ontstaan door veel oorzaken, zowel aan de kant van de baten als van de lasten.

Aan de *batenkant* wordt in eerste instantie gewezen op meevallers, die voortkomen uit hogere bijdragen vanuit het rijk dan bij de begroting kon worden uitgegaan. Bij de zogenaamde mei en september circulaire is afgelopen jaren steeds extra geld naar de gemeenten gekomen. Ook in Meierijstad is dat het geval, zoals hiervoor is gebleken.

In de gesprekken wordt de grote mate van onvoorspelbaarheid van de rijksbijdragen als een belangrijke oorzaak genoemd voor onderbesteding.

Alleen hierdoor al komt het realiteitsgehalte van de begroting zwaar onder druk te staan.

Maar ook binnen de gemeente zelf kunnen hogere baten ontstaan dan de begrote baten. In paragraaf 2.3.2 is aangegeven dat in alle programma's van de begroting de baten uiteindelijk hoger waren dan geraamd.

Ook aan de *lastenkant* zijn forse wijzigingen ontstaan ten opzichte van de uitgangssituatie bij de begroting, zo is in paragraaf 2.3.2 naar voren gekomen.

In de verklaringen wordt vooral gewezen op de effecten van de opneemregelingen in het sociaal domein en de sterke prijsstijgingen.

Wat betreft het sociaal domein wordt in dit verband ook gewezen op de Raadsinformatiebrief van 7-10-2025. Hierin wordt aandacht gevraagd om de uitvoeringscapaciteit in het sociaal domein te versterken. Daarin stelt het college van B&W:

'Op basis van een analyse van de huidige situatie achten wij een versterking van Uitvoering Sociaal Domein noodzakelijk van 14.5 fte, waarvan 4 fte voor coördinatie, kwaliteit en een extra leidinggevende. De afgelopen jaren is het klantenbestand en de complexiteit van casuïstiek gegroeid, maar is de capaciteit voor uitvoering en sturing/coördinatie niet meegegroeid en nagenoeg gelijk gebleven. Dit werd afgelopen jaren opgevangen door de inzet van inhuur vanuit diverse tijdelijke budgetten. Wij achten dit onwenselijk en zetten de inhuur om naar vaste formatie.'

Daarmee wordt beoogd de sturingskracht en het coördinerend vermogen van het Atelier uitvoering sociaal domein te versterken.

Ook de neiging om 'defensief' te begroten komt nogal eens naar voren als een belangrijke verklarende factor voor onderbesteding. Ook in Meierijstad zijn daarvan voorbeelden te vinden. Zo is eerder gewezen op de raming van personeelskosten op basis van de normatieve formatie en van het maximum van de salarisschalen. Overigens is het defensief begroten afgelopen jaar wel afgezwakt door het proces van het Ombuigingenboek. Ook de daarin gekozen maatregel om risicovoller te begroten kan de onderbesteding beperken.

Tenslotte wordt het verschil tussen baten en lasten voor een deel ook verklaard vanuit de investeringskredieten, doordat de uitvoering van de investeringskredieten niet in het begrote jaar plaatsvindt. In het Jaarverslag 2024 is daarover het volgende opgenomen:

'Bij het samenstellen van de jaarstukken sluiten we investeringskredieten administratief af of gaan ze over naar een volgend jaar. De investeringskredieten die we afsluiten bij deze jaarstukken zijn opgenomen bij het onderdeel 'Financiën'. Bij deze kredieten is in totaal € 2,2 miljoen minder uitgegeven. Dit leidt in de begroting tot structureel lagere kapitaallasten en/of lagere incidentele onttrekkingen uit voorzieningen. Voor de investeringskredieten waarvan de activiteiten nog niet zijn afgerond stellen we voor deze over te hevelen naar 2025. Het gaat om restant geraamde uitgaven van € 108,0 miljoen. Ook eventuele inkomsten geraamd bij deze investeringskredieten gaan over naar 2025.'

In de afgelopen 3 jaren (2022, 2023, 2024) bedroeg het incidentele voordeel kapitaallasten gemiddeld bijna € 2,5 miljoen per jaar.

In de documentenanalyse en in de gesprekken met vertegenwoordigers van de raad, college en ambtelijke organisatie is ook gespeurd naar de mogelijkheden om onderbesteding zoveel mogelijk tegen te gaan. Steeds komt daarbij het 'realistisch begroten' als thema terug. Als hulpmiddelen, die kunnen worden ingezet om het realistisch begroten te versterken, komen naar voren:

- Een analyse van het financieel beheer in het sociaal domein, waarbij de ontwikkelingen aan zowel de vraagzijde als de aanbodzijde worden meegenomen. Het grote aandeel van dit programma in de begroting en de structurele overschrijdingen maken een dergelijke analyse zinvol.
De vraag is beperkt beïnvloedbaar, maar voor het aanbod ligt dat wellicht anders. Zo heeft de gemeente Veendam kritisch gekeken naar het aanbod in de jeugdzorg (ondermeer het aantal aanbieders). Dat heeft geleid tot betere mogelijkheden voor sturing en beheersing.
- Een analyse van grote ruimtelijke projecten op uitvoerbaarheid, waarbij de doorlooptijden en mogelijke vertragingsfactoren in beeld komen en worden meegewogen. Het gaat vooral om de scherpte in de project definiëringen qua uitvoerbaarheid. Dit wordt vooral ook van belang geacht omdat forse bedragen voor investeringskredieten in het betreffend jaar niet worden gebruikt en moeten worden doorgeschoven naar latere jaren. Daarmee gaan ook de kapitaallasten later in en drukken onnodig op de begroting van het betreffend jaar, hetgeen tot onderbesteding leidt.
Ook wordt gewezen op het belang van de beschikbaarheid van voldoende gekwalificeerd personeel om de voorliggende projecten daadwerkelijk uit te voeren en van een reële inschatting van het procedurele procesverloop.
- Een periodieke analyse van de begrotingsposten zoals bij het Ombuigingenboek is toegepast. De aannames in de begroting kunnen daarmee dichterbij de realiteit worden gebracht.
- Evaluatie beleidsuitvoering in algemene zin. De overheid (en niet alleen de gemeenten) heeft grote moeite met de uitvoering van beleid. De omzetting van beleidsdoelen naar beleidsuitvoering verloopt vaak moeizaam en stroperig. Hiernaar eens kijken met een evaluatieve blik kan helpen het realiteitsgehalte van de beleidsuitvoering te verbeteren. Aandachtspunten daarbij zijn:
 - Het gebruik van realisatiecijfers van afgelopen jaren;
 - Een expliciete koppeling van ambities en uitvoeringscapaciteit;
 - Het aanbrengen van een fasering in de uitvoering bij majeure projecten.

Voor de inzet van bovenstaande middelen is een opdracht vanuit de raad aan het college wenselijk. De uitkomsten van deze opdracht bevorderen dat de raad een meer realistische begroting krijgt voorgelegd. Daarmee komt de raad ook beter in positie om zijn rol als realistische kadersteller inhoud te geven.

2.4.2 De gevolgen

De gevolgen van onderbesteding zijn veelsoortig. Gedacht kan worden aan:

- De raad heeft soms pijnlijke keuzes moeten maken, die achteraf niet gemaakt hadden hoeven worden. Dit betekent een beperkende werking voor de kaderstellende rol van de volksvertegenwoordigers. Een bekend voorbeeld is de discussie over een

eventuele OZB-verhoging, die bij de begrotingsbehandeling nodig leek en later bij de Jaarstukken bleek niet nodig te zijn.

- Bepaalde doelen worden niet gerealiseerd en sommige activiteiten zijn niet uitgevoerd. De hieraan beoogde resultaten en maatschappelijke effecten worden niet bereikt. Bijsturing is later dan niet meer mogelijk.
- Er kan sprake zijn van onnodige reservevorming. Ook in Meierijstad zijn afgelopen jaren forse overschotten toegevoegd aan de reserves. Zo is vanuit het financiële resultaat 2024 bijna € 9 miljoen toegevoegd aan de algemene reserve.
- In meer algemene zin kan het gevoel bij raadsleden, inwoners en organisaties ontstaan dat gestelde doelen ten onrechte niet worden gehaald.

2.5 Handelwijze en opvattingen raad, college en ambtelijke met betrekking tot onderbesteding

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvraag
Hoe zijn de handelwijze en opvattingen van raad, college en ambtelijke organisatie met betrekking tot onderbesteding?

2.5.1 De handelwijze en opvattingen van de raad

De handelwijze en de opvattingen van raadsleden zijn afgeleid uit audioverslagen over verschillende producten uit de P&C cyclus en uit de gesprekken met de raadsleden. De bevindingen daaruit zijn hieronder aangegeven.

Voorspelbaarheid moeilijk

Raadsleden geven aan en erkennen dat onderbesteding en overbesteding door het college en ambtelijke organisatie moeilijk zijn te voorkomen, doordat de voorspelbaarheid van een groot aantal factoren gering is. Dat hangt samen met de vele onzekerheden zowel in de baten als de lasten. In paragraaf 2.4.1 is daarop inhoudelijk ingegaan.

Vrije beleidsruimte voor de gemeente

De sturing door de raad wordt voorts bemoeilijkt door het feit dat de vrij besteedbare ruimte in de begroting relatief beperkt is. In een artikel 'Begroten in gemeenten' in Binnenlands Bestuur (mei 2025) wordt voor Nederlandse gemeenten uitgegaan van 15 tot 20 % vrije beleidsruimte. Daarnaast zijn de reserves, in zoverre deze niet nodig zijn om risico's af te dekken, vrij besteedbaar. Voor het overige gaat het om 'verplichte uitgaven', die wettelijk verplicht en geormerkt zijn. Een helder inzicht hierin ontbreekt op dit moment. Het zou de raad helpen wanneer in de begroting daarover meer informatie wordt opgenomen, bijvoorbeeld door toevoeging van een regel 'mate van beleidsvrijheid of vrijheid in de uitvoering' en van een regel 'mate van beïnvloedbaarheid' (bijvoorbeeld in verband met meerjarige verplichtingen). Met een dergelijk scherper inzicht kan de politiek bestuurlijke discussie ook beter worden gericht.

Weinig specifieke aandacht voor onderbesteding

Uit de audioverslagen blijkt dat het onderwerp onderbesteding als zodanig geen specifieke aandacht heeft bij de raadsleden. De Beraps en Jaarstukken worden op dat moment vaak voor kennisgeving aangenomen en soms is sprake van blijdschap over het feit dat het financiële

resultaat positief is. Of dat ook geleid heeft tot het leveren van minder prestaties dan bij de begroting beoogd werd krijgt veel minder aandacht. Voor overbesteding ligt dat wat anders: met name de overbesteding in het sociaal domein krijgt van sommige fracties expliciet aandacht. Zo is bijvoorbeeld bij de behandeling van de Kaderbrief aandacht gevraagd voor beheersing van de kosten in het sociaal domein en een verkenning naar de mogelijkheden in deze.

Hoge moeilijkheidsgraad en beperkte sturingsmogelijkheden

Door de raadsleden wordt aangegeven dat het moeilijk is de producten uit de P&C cyclus te doorgronden. Het gaat om veel 'financiële techniek' en het is een complexe en veelomvattende materie. In dat opzicht zou het de raad helpen als - naast de vele verplichte eisen vanuit de BBV en de eigen Financiële Verordening - de informatie scherper wordt georganiseerd op de beïnvloedbare factoren, waar de raad speelruimte heeft en echt kan kiezen. Vele posten uit de begroting zijn namelijk maar beperkt beïnvloedbaar en kunnen worden beschouwd als 'verplichte' uitgaven. Zo mogen specifieke uitkeringen van het rijk (bijvoorbeeld jeugdzorg en WMO) alleen voor de betreffende doelen worden gebruikt. En opbrengsten uit bijvoorbeeld rioolheffing en afvalstoffenheffing moeten ook aan die taken worden uitgegeven.

Gemiddeld is de vrij besteedbare ruimte voor Nederlandse gemeenten rond de 15 tot 20% van de totale begroting.

Gelet op dit relatief lage percentage is een scherpere focus op deze ruimte ook wenselijk. Alsdan kan de raad beter in positie komen. Dat vraagt om aanpassingen in de producten van de P&C cyclus. Naast meer focus op de vrij beleidsruimte gaat het ook om het begrijpelijker en overzichtelijker maken van de bedoelde producten. Hierdoor kan de raad ook beter sturen op hoofdlijnen, zoals in de gesprekken met raadsleden als wens wordt geuit.

Ombuigingenboek als exercitie tegen onderbesteding

Op 16 april 2025 heeft een extra commissievergadering plaatsgevonden waarin het Ombuigingenboek centraal stond. Het Ombuigingenboek is opgesteld om grote dreigende tekorten in de begroting voor komende jaren op te vangen.

Tijdens de commissievergadering hebben de fracties hun standpunten kenbaar kunnen maken over de voorgestelde ombuigingen. Daarnaast was er gelegenheid om vragen te stellen en zorgen te uiten over specifieke voorstellen.

Met de voorgestelde 'bezuinigingen' voor een totaalbedrag van 7,6 miljoen in 2026 en 8,5 miljoen in 2029 heeft de raad feitelijk stappen gezet om onderbesteding te beperken of te voorkomen.

Het daarbij doorlopen proces is positief gewaardeerd door de raadsleden.

Gelet daarop is bij sommige fracties de vraag opgekomen om een dergelijke exercitie periodiek uit te voeren om op die manier inhoud te geven aan realistischer begroten.

Het gaat om het zoeken naar trends en patronen in de programma's van de begroting waar systematisch sprake is van onderbesteding en/of overbesteding.

Daarbij kan worden gesteld dat wordt gesteld dat onderbesteding vooral belangrijk is voor de gemeenteraad, wanneer deze een structureel karakter heeft, wanneer beoogde resultaten niet worden behaald en het gaat om beïnvloedbare posten.

Een eventuele rol van een Auditcommissie

In veel gemeenten speelt de Auditcommissie een belangrijke rol bij het verbeteren van onderdelen in de P&C cyclus, zoals hiervoor benoemd. Ook de wordt de deskundigheid van de leden van een Auditcommissie wel eens ingezet om de grote hoeveelheid (vaak ook technische)

informatie te ‘vertalen’ ten behoeve van de gehele raad. Dat alles met het doel om op het niveau van de raad de goede politiek-bestuurlijke discussie te voeren. Daarnaast is de Auditcommissie een belangrijke gesprekspartner voor de accountant. In Meierijstad functioneert op dit moment geen Auditcommissie. Een nadere verkenning van de mogelijkheden en de wenselijkheid hiervan ligt dan ook in de rede.

Informatievoorziening majeure projecten

In de gesprekken met de raadsleden klinkt de behoefte door om - ook in relatie met onderbesteding en overbesteding - periodiek te worden geïnformeerd over majeure projecten. Het gaat om projecten, die van grote maatschappelijke importantie zijn en waar veel geld in omgaat. Voortgang en dreigende onder- of overschrijdingen worden daarmee vroegtijdig zichtbaar. Het helpt de raad zijn sturende rol (op zowel inhoud als financiën) te pakken. In de Financiële Verordening zou kunnen worden vastgelegd bij welke mate van overschrijding of overschrijding de raad wordt betrokken.

Reflectie bij Jaarstukken

Een meer uitdrukkelijke reflectie over het realiteitsgehalte van de doelen zou ook heel goed passen bij de behandeling van de Jaarstukken. Op dit moment kan de behandeling van deze stukken al ‘licht’ worden gekwalificeerd. Er wordt bij de behandeling weinig stilgestaan bij de achterliggende trends en patronen. Daarmee doet de raad ook geen oproep aan het college en ambtelijke organisatie om het realiteitsgehalte van de begroting te versterken.

2.5.2 De handelwijze en opvattingen van college en ambtelijke organisatie

In de gesprekken met vertegenwoordigers van het college en de ambtelijke organisatie klinken ook belangrijke signalen door over onderbesteding en vooral ook als onderdeel van het handelen rondom de P&C cyclus.

Betrouwbare begroting is een uitdaging

Zo wordt erop gewezen dat het moeilijk is om een betrouwbare begroting op te stellen. Met tal van onzekerheden moet rekening worden gehouden bij de opstelling van de begroting. Bijvoorbeeld:

- De onzekere bijdragen vanuit het rijk. Deze worden via de mei en september circulaire steeds bijgesteld.
- De financieringssystematiek maakt het lastig: vanuit het Rijk is vaak sprake van incidentele financiering, terwijl de provincie toets op structurele dekking. Ook de eigen gemeentelijke grondverkoop wordt als incidentele inkomsten gezien.
- De opneemregelingen in het sociaal domein. De vraag naar producten op het terrein van WMO en Jeugdzorg is lastig te voorspellen.
- In de ruimtelijke ontwikkeling komt de onzekerheid ondermeer voort uit: vertragingen in projecten door capaciteitskort in eigen organisatie, in de markt, prijsstijgingen (duurdere arbeid en duurdere materialen) en lange vaak ook onzekere procedures.

Samenspel raad

Het samenspel met de raad wordt als positief ervaren. Tegelijk wordt daarbij opgemerkt dat het voor de raad moeilijk is om de producten van de P&C cyclus goed te doorgronden. Het vraagt nogal wat financiële kennis. In dat opzicht zou een eerdergenoemde Auditcommissie een ondersteunende rol kunnen spelen voor de raad.

Voor de raad is het ook belangrijk dat de sturing gericht is op hoofdlijnen van beleid, zo wordt opgemerkt. Het maken van afwegingen op hoofdlijnen is een belangrijke rol van de raad, maar tegelijk ook moeilijk. Er bestaat nog wel eens de neiging om details veel aandacht te geven ten koste van de bedoelde sturing op hoofdlijnen.

Middelen die kunnen worden ingezet om de raad goed te informeren en kennis van de raad te vergroten:

- Het maken van een meer leesbare voorloper bij de begroting, waarin vooral ook de beleidsruimte en de keuzemogelijkheden beter zichtbaar worden gemaakt voor de raad. Zoals eerder aangegeven gaat het om een zeer groot deel van de begroting om 'verplichte uitgaven'.
- Het organiseren van bijeenkomsten voor raadsleden waarin toelichting wordt gegeven op de inhoud van het betreffende P&C product en aandachtspunten voor de raad en voor een goede behandelwijze worden meegegeven. Uiteraard moet daarbij worden afgezien van politieke inkleuring. Dat kan plaatsvinden bij de oordeelsvormende en besluitvormende vergaderingen van de raad.

Interne organisatie rondom producten P&C cyclus

In de ambtelijke organisatie wordt uitdrukkelijk aandacht besteed aan een goed procesverloop van de producten uit de P&C cyclus.

Zo zijn voor elk van de deelproducten van de P&C cyclus draaiboeken aanwezig.

Daarin is aangegeven: de route voor het tot stand komen van deze producten, de rollen en taken van de betrokken spelers uit de ambtelijke organisatie en het college, de communicatie, de doorlooptijd en planning. Ook de momenten van raadsbehandeling zijn opgenomen. Daarmee is sprake van een helder uitgelijnde procesgang.

De inhoudelijke toetsing krijgt daarbij wel aandacht, zo wordt opgemerkt, maar daarover zijn geen specifieke aandachtspunten opgenomen.

De realiteitstoets

Onderbesteding en overbesteding hangen nauw samen met het realiteitsgehalte van de begroting. Ook al is het, zoals hiervoor aangegeven, moeilijk een betrouwbare begroting op te stellen, moet het handelen gericht zijn op een zo goed mogelijke benadering daarvan. Het gaat dan om 'realistisch begroten.' Daarvoor kunnen op verschillende niveaus meerdere middelen worden ingezet, zoals:

- Voorkom als raad een stapeling van ambities en toets het realiteitsgehalte van de voorstellen door daarnaar actief te vragen. Op dit moment wordt daaraan nog maar beperkt aandacht geschonken, zo blijkt uit de audioverslagen over de P&C producten. Wel wordt realistisch begroten soms als wens genoemd, maar in het verder handelen wordt daaraan verder geen inhoud gegeven.
- Toets als college en ambtelijke organisatie scherp op de uitvoerbaarheid en de haalbaarheid in de collegevoorstellen. Het is zaak daarbij rekening te houden met de factoren, zoals die hiervoor onder '*Betrouwbare begroting als uitdaging*' zijn genoemd.
- Maak als raad, college en ambtelijke organisatie periodiek een trendanalyse op de begroting. Gedoeld wordt op een exercitie zoals ook rond het Ombuigingenboek is toegepast. Door over jaren heen trends en patronen te analyseren over onderbesteding en overbesteding kunnen meer realistische aannames en uitgangspunten voor de begroting worden geformuleerd. Gedacht zou kunnen worden aan een analyse

halverwege de coalitieperiode. De positieve reacties op de gehanteerde werkwijze rondom het Ombuigingenboek pleiten ervoor deze werkwijze te herhalen.

- Versterk de adviesrol van de financiële adviseurs, zoals dat als voornemen is benoemd, om op die manier het realiteitsgehalte te vergroten door de beleidsambtenaren juist daarop scherper te bevragen.

2.6 Bijlage

Overzicht gehouden gesprekken

In het kader van dit onderzoek is in de periode september-november 2025 gesproken met:

- 16 vertegenwoordigers van de raad
- 1 vertegenwoordiger van het college van B&W
- 3 vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie