Schipperen tussen Crises en Ambitie

Over (onvoorspelbare?) meevallers in het decentraal openbaar bestuur

Februari 2026

DoeMee onderzoek 2025 in opdracht van de Vereniging voor Rekenkamers

Auteurs:
Johan de Kruijf
Klaartje Peters
Iris Vanhommerig
Met medewerking van:
Layal Altinawi, Toby Chiem, Anna Cromwijk, Evert-Jan Duindam, Floris van Hal, Julie Heintz, Jonas Lankhaar, Niels Luiten.
Begeleidingscommissie:
Lies van Aelst, Steven Dijk, Jan Lunsing, Daan Massie, Rob Paulussen, Rick Anderson

Radboud Universiteit, Faculteit Managementwetenschappen, Afdeling Bestuurskunde, 2026.
Auteursrecht voor het financiële analysemodel berust bij Johan de Kruijf
Tekst- en datamining of elke andere vorm van gebruik in of met AI niet toegestaan

Inhoudsopgave

Voorwoord 6

1 Inleiding 7

2 Managementsamenvatting 9

2.1 Bevindingen 9

2.2 Aanbevelingen 13

3 Gemeenten op hoofdlijnen 15

3.1 Kernpunten 16

3.2 Bevindingen 17

3.3 Gebruik van data 19

3.4 Verdieping rijksbijdragen 22

3.5 Opvallende begrotingsposten 25

4 Provincies 32

4.1 Kernpunten 32

4.2 Groeperen van budgetten 32

4.3 Bevindingen op hoofdlijnen 35

4.4 Tussentijdse verschillen 38

4.5 Verdieping rijksbijdragen 40

4.6 Opvallende begrotingsposten 42

4.7 Opvallende kostensoorten 45

5 Waterschappen 51

5.1 Kernpunten 51

5.2 Clustering van budgetten 52

5.3 Bevindingen op hoofdlijnen 52

5.4 Opvallende begrotingsposten 55

6 De P10-gemeenten 60

6.1 Kernpunten P10 60

6.2 Verschil begroting en rekening 61

6.3 Bronnen van verschillen 62

6.4 Tussentijdse verschillen 64

6.5 Opvallende begrotingsposten 64

6.6 Opvallende kostensoorten 74
7 De K80-gemeenten 81
7.1 Kernpunten K80 81
7.2 Verschil begroting en rekening 82
7.3 Bronnen van verschillen 83
7.4 Tussentijdse verschillen 84
7.5 Opvallende begrotingsposten 85
7.6 Opvallende kostensoorten 94
8 De M50-gemeenten 101
8.1 Kernpunten M50-gemeenten 101
8.2 Verschil begroting en rekening 102
8.3 Bronnen van verschillen 103
8.4 Tussentijdse verschillen 105
8.5 Opvallende begrotingsposten 108
8.6 Opvallende kostensoorten 119
9 De G40-gemeenten 126
9.1 Kernpunten G40 126
9.2 Verschil begroting en rekening 128
9.3 Bronnen van verschillen 128
9.4 Tussentijdse verschillen 130
9.5 Opvallende begrotingsposten 133
9.6 Opvallende kostensoorten 144
10 Overige gemeenten 150
10.1 Kernpunten overige gemeenten 150
10.2 Verschil begroting en rekening 151
10.3 Bronnen van verschillen 152
10.4 Tussentijdse verschillen 154
10.5 Opvallende begrotingsposten 157
10.6 Opvallende kostensoorten 167
11 Regelgeving 173
11.1 Inleiding 173

11.2 Operationele regelgeving 173
12 Methoden en data 176
12.1 Wat is onderbesteding 176
12.2 Werkwijze 178
12.3 Data 180
Bijlage 1: Verdeling gemeenten 182
Bijlage 2: Bevindingen Findo-informatie 184
Bijlage 3: Hoofdgroep taken en taakvelden gemeenten 185
Bijlage 4: Hoofdgroep taken en taakvelden provincies 186
Bijlage 5: Kostensoorten 187
Bijlage 6: Begrippen 188
Bijlage 7: Afkortingen 191
Bijlage 8: Vragen enquête 192

Voorwoord

Veel gemeenten, provincies en waterschappen denken elk jaar te moeten bezuinigen, terwijl ze aan het eind van het jaar geld overhouden. Er zijn natuurlijk lokale verschillen, maar vaak is de oorzaak terug te voeren op dezelfde vier belangrijke oorzaken.

Verdeling van middelen over prioriteiten is één van de belangrijkste taken van raden, staten en algemene besturen. Het verdelen van deze middelen was de afgelopen jaren steeds lastiger, vooral in gemeenten, omdat het verdelen in schaarste was en vaak moeilijke en pijnlijke keuzes betekende. Sturen op de begroting blijkt vaak ook lastig, omdat het ingewikkelde documenten zijn. De Vereniging van Rekenkamers besloot daarom om een grootschalig benchmarkonderzoek te starten naar onderbesteding en vooral volksvertegenwoordigers te helpen de knoppen te vinden waar zij budgettair aan kunnen draaien. Immers, als je bij het opstellen van de begroting pijnlijke keuzes moet maken en er uiteindelijk toch geld over blijkt te zijn, had je de pijnlijke keuzes (deels) kunnen voorkomen. Dit onderzoek maakt daarom inzichtelijk waar in individuele gemeenten, provincies of waterschappen structureel geld overblijft dat je bij het begroten beter had kunnen inzetten. De belangrijkste posten waarop dit geconstateerd is, zijn de volgende:

- We vonden optimisme in de planning grote projecten waar bij vertraging en tegenslagen geld moet worden doorgeschoven naar volgende begrotingsjaren (geoormerkt). Deze tegenslagen in de planning zijn (deels) wellicht van te voren te voorzien.
- Optimisme bij het invullen van vacatures: veel overheden hebben hier jaar op jaar moeite mee. We zien een patroon dat elk jaar opnieuw wordt ingeschat (begroot) dat de personeelskosten dit jaar wel uitgegeven zullen worden, maar er elk jaar geld overblijft.
- Pessimisme bij inkomsten belastingen: belastinginkomsten worden structureel te laag ingeschat, dit zorgt voor structureel hogere opbrengsten dan geraamd.
- Het Rijk werkt verstorend op de gemeentebegroting door de mei-, september- en decembercirculaire en de incidentele middelen die hier vrijkomen. Dit zijn incidentele middelen die niet voor structurele tekorten (Jeugdzorg, WMO, huisvesting scholen etc.) gebruikt kunnen worden en dus een belangrijke oorzaak zijn van onderbesteding.

De eerste drie punten betreffen onderbesteding waar het bestuur zelf iets aan kan doen, en waar raad, staten en algemeen bestuur invloed op kunnen uitoefenen. Zo kunnen zij, met hulp van dit rekenkameronderzoek, nog beter begroten en bij het behandelen van de begroting alleen die lastige keuzes maken die echt nodig zijn.

Vereniging van Rekenkamers

1 Inleiding

Volksvertegenwoordigers worden bij de jaarrekening regelmatig verrast door onverwacht grote positieve financiële resultaten. Dat geldt voor gemeenten, maar ook bij provincies is bekend dat regelmatig positieve financiële resultaten voorkomen. Waterschappen zijn wat minder in het nieuws als het over de financiën gaat. De landelijke database voor waterschappen laat vanaf 2021 zien dat alle waterschappen samen ook elk jaar positieve financiële resultaten hadden. Waar het voor gemeenten en provincies wellicht gaat over mogelijk onnodige bezuinigingen gaat het bij waterschappen veel eerder over de vraag of de belastingen dan niet te hoog zijn geweest. Dat zijn politieke vragen waar de vraag onder ligt of er dan knoppen zijn waar de volksvertegenwoordiging eerder aan kan draaien.

Het is waar dat de financiële positie van decentrale overheden de afgelopen jaren is verbeterd. Hoe komt dat nu echt? Die vraag was voor de Vereniging van Rekenkamers aanleiding om een Doemee-onderzoek naar meevallers in de jaarrekeningen. Meevallers is een wat onnauwkeurig woord voor vormen van onderbesteding. Het omvat goedkoper werken, geen geld kunnen uitgeven èn extra inkomsten. De formele onderzoeksvraag was als volgt:

> *Geeft de wijze waarop, in de aan dit onderzoek deelnemende provincie/ gemeente/ waterschap, wordt begroot de volksvertegenwoordigers een goed inzicht in de baten en lasten en kan dit worden verbeterd?*

De onderzoeksvraag is in drie deelvragen opgesplitst, die er samengevat op neer komen dat in beeld moet worden gebracht wat de omvang van eventuele onderbesteding is, welke regels er zijn om over onderbesteding te rapporteren en wat de oorzaken zijn van onderbesteding. In het vervolg van de tekst gebruiken we de woorden mee- en tegenvallers om een positief of negatief effect op het financieel resultaat mee uit te drukken.

In het openbaar bestuur ligt spraakverwarring over het begrip begroting op de loer. Dat komt omdat vrijwel elke verandering van toewijzing van middelen via de volksvertegenwoordiging tot een gewijzigde begroting leidt. Bij de jaarrekening licht het college van B&W, Gedeputeerde Staten of Dagelijks Bestuur de afwijkingen toe ten opzichte van de begroting inclusief al die veranderingen. We kiezen er hier voor om drie standaard begrippen te gebruiken. Ten eerste de oorspronkelijke begroting [B] zoals die in november voorafgaand aan het begrotingsjaar is vastgesteld. Dan de gewijzigde begroting [GB] waarmee de begroting is bedoeld die aan het eind van het begrotingsjaar de geautoriseerde middelen weergeeft. Tot slot de rekening [R] die als verantwoordingsdocument over de in het begrotingsjaar bestede middelen dient.

Het onderzoek is een combinatie van lokaal maatwerk via gesprekken met controllers en raadsleden en een landelijke data-analyse op basis van verantwoordingsgegevens en

enquêtevragen. Er hebben 138 gemeenten, 6 provincies en 10 waterschappen aan het onderzoek deelgenomen. De informatie is om diverse redenen niet altijd compleet. Dat betekent dat er soms in de tekst andere getallen over aantallen deelnemers kunnen staan.

De gemeenten Rozendaal en Roosendaal zijn niet echt vergelijkbaar vanwege de schaalverschillen. Dat geldt uiteraard in brede zin. In het onderzoek is sprake van een redelijke spreiding van gemeenten over het land en in termen van omvang van gemeenten. Door gemeenten in groepen te analyseren komen ook verschillen tussen groot en klein beter in beeld. Tegelijkertijd blijft het een optelling van de gegevens van data van een reeks gemeenten. Bij provincies en waterschappen spelen schaalverschillen minder een rol. Omdat er maar 12 provincies en 21 waterschappen zijn is het niet zinvol een uitsplitsing te maken naar verschillende subgroepen.

Voor alle bevindingen geldt dat er sprake is van een weergave van een reeks gegevens. De individuele rekenkamers krijgen de beschikking over informatie over hun gemeente, provincie of waterschap. De bevindingen hier, in combinatie met de individuele data en de informatie uit de door de rekenkamers gevoerde gesprekken zijn de basis voor een brief aan de desbetreffende volksvertegenwoordigers.

Dit onderzoek is gebaseerd op een aanpak die is ontwikkeld op basis van een door de raadsleden Margriet Visser (Enschede Anders) en Joost Nijhuis (VVD) in 2019 voorgesteld onderzoek naar de omgekeerde vraag: hoe komt het dat Enschede de afgelopen 10 jaar alleen maar tekorten kende? De methodiek is in de loop van de tijd verfijnd maar een sleutel er in is beïnvloedbaarheid van middelen door de gemeenteraad. Ook toen al werden onderwerpen als tussentijdse begrotingswijzigingen geproblematiseerd, maar niet zo uitgewerkt als hier het geval is.

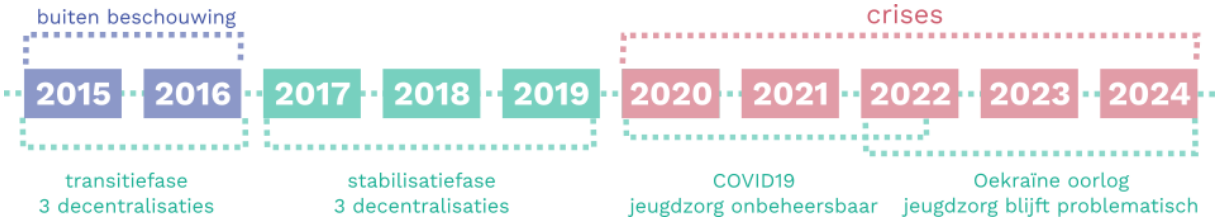
De opzet van het rapport is als volgt. Hoofdstuk 2 is de managementsamenvatting met de aanbevelingen. De hoofdstukken 3 tot en met 5 gaan over de drie verschillende bestuurslagen die in dit onderzoek zijn meegenomen. De hoofdstukken 6 tot en met 10 zijn een verdieping per groep gemeenten, ingedeeld langs de lijnen van de verenigingen (P10, K80, M50, G40 en een restgroep) waarvan die gemeenten deel uit maken. Hoofdstuk 11 gaat over de regelgeving en hoofdstuk 12 bevat een onderzoekstechnische verantwoording. Daarna volgen de nodige bijlagen.

Het onderzoek heeft van alle betrokken rekenkamers, financials bij de decentrale overheden en het onderzoeksteam veel meer inspanningen opgeleverd dan vooraf was verwacht. We willen onze waardering uitspreken voor de betrokkenheid van alle partijen en hopen dat het onderzoek de volksvertegenwoordigers kan helpen om hun bestuurders kritisch te bevragen en de begrotingen waar nodig bij te sturen.

2 Managementsamenvatting

Dit onderzoek gaat over de achtergronden van meevallers in de jaarrekeningen van gemeenten, provincies en waterschappen. Meevallers kunnen ontstaan omdat feitelijk minder geld is uitgegeven dan gepland of omdat er meer geld beschikbaar is gekomen dan gepland. Minder geld uitgeven kan omdat iets goedkoper blijkt uit te vallen dan gedacht of omdat het om een of andere reden niet lukt geld te besteden. Bij meer geld ontvangen kan het gaan om betere 'verkoopopbrengsten', meer belastinginkomsten dan geraamd of extra ontvangsten van met name het Rijk. In dit onderzoek is op hoofdlijnen onderzocht waar de meevallers in de periode 2017-2024 vandaan komen en hoe die zijn te duiden. Een belangrijk doel is om na te gaan of er bij de voorbereiding van de begroting verbeteringen in de begrotingsraming mogelijk zijn die latere meevallers kunnen voorkomen. Daarom ligt het accent op het verschil tussen de oorspronkelijk vastgestelde begroting en de jaarrekening. Waar mogelijk is een vergelijking gemaakt tussen definitieve (of laatst vastgestelde) begroting en jaarrekening. De definitieve begroting is immers het ijkpunt op basis waarvan het bestuur de toelichting op de jaarrekening vaststelt. Op basis van de bevindingen in paragraaf 2.1 volgen in paragraaf 2.2 aanbevelingen voor verschillende groepen betrokkenen om te kunnen bijsturen of analyseren.

Bij het begin van dit onderzoek is nagedacht over de vraag of onderzoek naar alleen 2023 of 2024 zinvol zou zijn. De titel van dit onderzoek bevat niet voor niets het woord 'Crises'.



Figuur 2.1 Tijdlijn gebeurtenissen met gevolgen voor decentrale financiën

Terugkijkend vanaf het voor gemeenten zeer belangrijke moment van de drie decentralisaties in 2015 is een tijdlijn van gebeurtenissen te schetsen die invloed heeft gehad op de inzet van mensen en middelen in het decentrale openbaar bestuur. En kort gezegd leven we vanaf de COVID19-epidemie eigenlijk in een soort van permanente crisissituatie omdat de oorlog in Oekraïne nog steeds om extra inzet van het decentraal bestuur vraagt.

2.1 Bevindingen

De hoofdconclusie bevat vier elementen.

1. Ten eerste is overal de extra baten de belangrijkste oorzaak voor meevallers met een hoofdrol voor rijksbijdragen, zowel uit gemeente- en provinciefonds als uit andere bijdragen.
2. Ten tweede is onderbezetting van personeel zichtbaar wat deels wordt opgevangen door extra inhuur.
3. Ten derde overal sprake van lagere afschrijvingen. Dat wijst op vertragingen in investeringen.
4. Ten vierde ramen decentrale besturen de eigen baten vaak erg voorzichtig en blijken er aan het eind van het jaar meevallers te zijn.

Onderbezetting en afschrijvingen zijn bij provincies en gemeenten vrijwel nooit zichtbaar voor volksvertegenwoordigers.

Per groep decentrale overheden volgen hier de belangrijkste bevindingen.

2.1.1 Gemeenten

Er deden 138 gemeenten van klein tot groot mee aan dit onderzoek. Vooraf is van belang dat COVID19 in 2020 en 2021 en daarna de Oekraïne oorlog in 2022 invloed heeft op de feitelijk behaalde resultaten bij gemeenten.

1. De hoofdbevinding is dat de belangrijkste verklaring voor de eerste conclusie is terug te voeren op de extra baten uit het gemeentefonds en andere rijksbijdragen als belangrijkste verklaring voor resultaten. In de regel zijn dit middelen die pas in de loop van een jaar beschikbaar komen en dan lang niet altijd meer besteed kunnen worden omdat er bij gemeenten doorlooptijd voor besluitvorming nodig is.
2. Op basis van enquête-gegevens en gegevens over de uitgaven is te zien dat er onderbezetting in de ambtelijke capaciteit is. Bij kleine gemeenten meer dan in grote gemeenten, maar het is wel een zich herhalend verschijnsel. Dit leidt ook tot overschotten op de begroting.
3. Gemeenten huren personeel van derden in. De begrotingen daarvoor zijn structureel te laag en de combinatie van kosten eigen personeel en inhuur overschrijdt in de regel de totaal voor personeel begrote bedragen. Dit leidt tot tekorten op de begroting.
4. Bij de middelen voor fysieke infrastructuur (wegen, woningbouw, schoolgebouwen, sportaccommodaties en riolen) blijkt overal dat de afschrijvingen op kapitaalgoederen lager zijn dan begroot. Daarnaast valt de gronduitgifte, behalve bij P10- en K80-gemeenten zeker vanaf 2020 tegen. Het zijn aanwijzingen voor vertragingen in de voortgang van investeringen die kunnen zijn veroorzaakt door planningsoptimisme bij de voorbereiding, maar ook door vertragingen bij de uitvoering van de investeringen.
5. Er zijn indicaties van planningsoptimisme. In de eind december van het begrotingsjaar vaststaande begroting zijn extra baten en lasten zijn opgenomen ten opzichte van de

begroting zoals vastgesteld aan het begin van het jaar. Bij de jaarrekening blijkt dat regelmatig meer dan 25% van de extra beschikbare middelen niet meer wordt besteed.

6. Op lokaal niveau zijn inschattingen van baten soms te conservatief. Het blijkt dat belastingopbrengsten anders dan opbrengsten uit OZB, leges en huur regelmatig worden onderschat.
7. In algemene zin zijn, onder invloed van de extra baten, ook extra lasten ontstaan. De extra middelen die gemeenten kregen voor deze extra lasten zijn niet allemaal volledig besteed. Het meest zichtbare voorbeeld vanaf 2022 zijn de lasten voor opvang Oekraïners waar het Rijk middelen voor beschikbaar heeft gesteld.
8. Een laatste bron van extra baten zit bij verkooptransacties en dividenden. Dat deed zich in de onderzoeksperiode voor in Zuid-Holland en in Zeeland. Het gaat dan om grote bedragen.

2.1.2 Provincies

Er deden zes provincies mee aan dit onderzoek. COVID19 speelt geen bijzondere rol bij de taakuitvoering van provincies anders dan wat in elke organisatie speelde rondom inzet van personeel.

1 De hoofdbevinding bij provincies is dat door de manier waarop reserves moeten worden verantwoord geen goed totaalbeeld is te geven van mee- en tegenvallers. Dat komt omdat reserves vanuit de statistische data niet zijn te koppelen aan de inhoudelijke taken.[1] Onttrekkingen aan de reserves maken meer dan 25% van het begrotingstotaal uit. In de jaarrekeningen komen soms percentages boven 50% voor. Dit beeld geldt voor zowel de zes deelnemende provincies als voor alle provincies samen.

2 Baten spelen de hoofdrol bij de verklaring van meevallers bij provincies. In alle jaren zijn er extra middelen uit het provinciefonds en bronnen van baten van het Rijk.

3 Er is sprake van onderbezetting op de personele capaciteit bij provincies, oplopend tot meer dan 10% van de formatie. Desondanks zijn er tegenvallers bij personeelslasten te zien, waarschijnlijk veroorzaakt door CAO-aanpassingen.

4 Provincies huren personeel van derden in. De begrotingen daarvoor zijn structureel te laag. De combinatie van kosten eigen personeel en inhuur overschrijdt in de regel de totaal voor personeel begrote bedragen.

5 Er zijn indicaties van planningsoptimisme. In de eind december van het begrotingsjaar vaststaande begroting zijn extra baten en lasten zijn opgenomen ten opzichte van de begroting zoals vastgesteld aan het begin van het jaar. Van vijf provincies zijn de gegevens over 2022-2024 beschikbaar. Dan blijkt dat bij de jaarrekening vrijwel het gehele bedrag aan extra beschikbare middelen niet is besteed. Voor de drie provincies waar voor de hele periode 2017-2024 gegevens beschikbaar zijn geldt hetzelfde beeld.

[1] De enige vorm om dit te doen is om de tabellen met gegevens in de begrotingen en rekeningen handmatig te bewerken. Dat was voor dit onderzoek te veel gevraagd.

6 Inhoudelijk is te zien dat rijksbeleid grote invloed heeft op bestedingen bij provincies. Geplande bestedingen voor de hoofdtaak Natuur gaan vrijwel niet door.

7 Bij de middelen voor fysieke infrastructuur wegen en waterwegen blijkt overal dat de afschrijvingen op kapitaalgoederen lager zijn dan begroot. Het is een aanwijzing voor vertragingen in de voortgang van investeringen die kan zijn veroorzaakt door planningsoptimisme bij de voorbereiding, maar ook door vertragingen bij de uitvoering van de investeringen.

8 Eigen baten van de provincie zijn leges en belastingheffingen. De meevaller op lokale belastingen schommelt per jaar tussen een kleine 1% en ruim 4%.

9 Provincies zetten via leningen en aandelenbelangen eigen vermogen in. Dit leidt in de regel tot meevallers en speelt in Zeeland vanaf 2022 een belangrijke rol bij de resultaten.

10 Op verzoek van rekenkamers is vastgesteld dat bij door de provincies verstrekte subsidies, exclusief die voor het OV, sprake is van onderbesteding in de orde van grootte van gemiddeld 10%. Omdat het vrijwel ieder jaar voorkomt is het eerder een aanwijzing in de richting van onmogelijkheid om subsidies te verdelen dan gebrek aan capaciteit omdat er in dat laatste geval ook jaren zouden zijn met overschrijdingen of beperkte tegenvallers.

2.1.3 Waterschappen

Er deden 10 waterschappen mee aan dit onderzoek. De gebruikte gegevens komen direct uit de jaarrekeningen van de desbetreffende waterschappen. COVID19 speelt geen belangrijke rol in de resultaten met de kanttekening dat waterschappen wel metingen bij afvalwater deden.

1. Waterschappen hebben een goed afgebakende en stabiele taak. Dat is ook terug te zien in de begrotingen en rekeningen. De afwijkingen in de rekening zijn met gemiddeld ruim 3% veel kleiner dan bij provincies en gemeenten.
2. Baten zijn de belangrijkste oorzaak van verschillen. Het gaat dan met name om baten van diensten voor derden en meevallers vanuit dividenden.
3. De hoofdmoot van baten zijn de eigen belastingmiddelen. De gemiddelde afwijking op de belastingopbrengsten is ruim 1%, wat wijst op een vrij nauwkeurige inschatting bij de begroting.
4. Lang niet elk waterschap past de begroting gedurende het jaar aan. Waar het wel is gebeurd valt op dat tussen laatst vastgestelde begroting en jaarrekening afwijkingen voorkomen die groter zijn dan tussen oorspronkelijke begroting en rekening. Wat ook opvalt, is dat in meeste jaren de helft of meer van de extra geraamde lasten niet wordt besteed. Dat is een indicatie voor planningsoptimisme.
5. Er is sprake van ondercapaciteit bij eigen personeel in de orde van grootte van gemiddeld 6%. Er is door de wijze van rapporteren van de waterschappen onvoldoende zicht op lasten van ingehuurd personeel om uitspraken te doen. Er is maar een waterschap dat deze informatie beschikbaar stelt en daar is sprake van structurele tegenvallers bij inhuur.

De afwijkingen op het totaal van de personeelsbegroting is hooguit 4% tegenvaller, maar het komt ook voor dat men binnen de totale personeelsbegroting blijft.

6. Alle waterschappen rapporteren kapitaallasten ofwel rente en afschrijving. Voor een analyse van voortgang van investeringsprojecten is informatie over alleen afschrijvingen nodig. Die is er in zes gevallen. Dan lijken de verschillen tussen begroting en rekening vrij klein. Een deel van de verklaring zit in verschillen in afschrijvingsmethoden. Een ander signaal over voortgang van projecten is te vinden in de zogenaamde Waves-informatie. Dan blijkt dat drie waterschappen gemiddelde realisatie-percentages voor investeringen hebben van boven 90%, bij de overige zeven loopt dat uiteen van 70% tot 90%. Dat wijst in de richting van vertraging in de projectuitvoering.

2.2 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen zijn de volgende aanbevelingen voor volksvertegenwoordigers en regelgevers geformuleerd.

2.2.1 Provincies en gemeenten

1. Bespreek bij elke begrotingswijziging waarin om extra lasten voor het lopende jaar wordt gevraagd hoe realistisch het is dat het project nog wordt uitgevoerd. Autorisatie van een project kan tussentijds, maar bezie of de financiële en personele consequenties niet beter vanaf het volgende begrotingsjaar kunnen worden opgenomen.
2. Bespreek bij elk signaal van het college over extra baten hoe realistisch het is dat die baten nog kunnen worden ingezet. Weeg af of een bestemmingsreserve gericht op besteding in volgende jaren niet de betere oplossing is.
3. Wees bij de behandeling van kadernota en of begroting kritisch op de eigen baten uit belastingen, leges en huren. Die worden vaak onderschat.
4. Vraag Gedeputeerde Staten/het college van B&W om informatie over kostensoorten op hoofdlijnen zodat kritische signalen zoals rond personeel en afschrijvingen inzichtelijk zijn.
5. Vraag Gedeputeerde Staten/het college van B&W om informatie over formatie, gemiddelde bezetting en ziekteverzuim bij de begrotingsdocumenten. Gebruik dat om te toetsen of ambities haalbaar zijn.

2.2.2 Waterschappen

1 Er zal meer druk komen op begrotingswijzigingen als gevolg van de regelgeving van de commissie BBV. Wees kritisch op de vraag of extra baten of extra lasten daadwerkelijk nog gedurende het begrotingsjaar kunnen worden uitgegeven.

2 Vraag om een meer gedetailleerde begroting naar kostensoorten, vooral waar het gaat om personeel en ingehuurd personeel en de splitsing van kapitaallasten in rente en afschrijvingen. Dat helpt om capaciteitsproblemen en vertragingen in de voortgang van projecten in beeld te brengen.

2.2.3 Wetgever en databeheerders

De bevindingen geven ook aanleiding om richting regelgevers en databeheerders aanbevelingen te doen.

1. Betracht terughoudendheid bij het in het begrotingsjaar verstrekken of toevoegen van middelen, zowel bij het gemeente- en provinciefonds als bij specifieke uitkeringen. Ga standaard na of feitelijke besteding gedurende het lopende jaar realistisch is.
2. Borg actief de volledigheid en juistheid van de bij CBS en Findo aangeleverde IV3-cijfers, zowel op het niveau van de input vanuit de leveranciers als bij de output.
3. Schrap het taakveld 'Reserves' in IV3. Mutaties in reserves zijn een kostensoort net als voorzieningen. De huidige werkwijze zorgt ervoor dat niet duidelijk is waar reserves voor worden ingezet. Dat wil niet zeggen dat er geen eisen kunnen zijn om inzet van reserves in begroting en rekening afzonderlijk te benoemen in de programma's.
4. Zorg dat er een overzicht naar kostensoorten wordt voorgeschreven, waarbij zowel gegevens uit de begroting, laatst vastgestelde begroting en rekening zijn opgenomen.
5. Vul de wettelijke kengetallen over personeel aan met absolute aantallen FTE's begroot en realisatie en ziekteverzuim.
6. Schrijf een kasstroomoverzicht voor zodat direct helder is wat er gebeurt met investerings- en financieringsstromen.

3 Gemeenten op hoofdlijnen

Op 18 februari 2026 publiceerde het FD een artikel onder de kop ‘Toeristen steeds belangrijker voor gemeentelijke inkomsten’. Kern van het verhaal is dat gemeenten de toeristenbelastinginkomsten in de begroting verhogen. Wat er niet staat, is waar dit onderzoek over gaat. De begroting is een ding, maar bij de jaarrekening weet je pas echt wat er is opgehaald. Bij de 278 gemeenten (exclusief de G4) die in de periode 2017-2024 toeristenbelasting verantwoordden[2], blijkt dat de gemiddelde opbrengst in de jaarrekening 8% hoger was dan bij de begroting werd verwacht. En dat is ongecorrigeerd voor 2020-2021 toen, als gevolg van COVID19, toerisme vrijwel stil lag. Sterker nog, deze gemiddelde meeropbrengst lag zelfs hoger dan de gemiddelde meeropbrengst van de G4-gemeenten of Amsterdam (beide gemiddeld 1%) in dezelfde periode. Een onverwachte meevaller voor de gemeenteraad, maar als men van te voren een betere raming zou hebben gemaakt, had dat misschien een deel van bezuinigingspijn kunnen voorkomen.

Dat is waar dit onderzoek over gaat: hoe komt het dat gemeenten meevallers in de jaarrekening laten zien en is daar wat aan te doen?

In totaal hebben 138 gemeenten (40%) van meer dan 110 rekenkamers deelgenomen[3] aan dit onderzoek. In financiële zin vertegenwoordigen deze gemeenten ruim 40% van de lasten van gemeenten exclusief G4 in 2023.[4] De kleinste deelnemer is Schiermonnikoog, de grootste is Utrecht. Onder de deelnemers zijn relatief veel gemeenten buiten de economische kerngebieden.[5] Vanwege de grote verschillen tussen gemeenten is in overleg met de begeleidingscommissie gekozen om de gemeenten te groeperen op basis van de verenigingen van vergelijkbare gemeenten (G40, P10, K80 en M50) waarbij ze zich hebben aangesloten. De 40 deelnemende gemeenten die geen lid zijn van een van die verenigingen zijn in een restgroep ondergebracht. Utrecht is afzonderlijk behandeld.

In totaal acht deelnemende gemeenten zijn ontstaan uit herindelingen die hebben plaatsgevonden in de gekozen onderzoeksperiode. Dat maakt de bevindingen over deze gemeenten moeilijk bruikbaar voor vergelijking met andere gemeenten. Alleen Boxtel en Vught worden meegenomen in de benchmark. Dat was een herindeling waarbij een deel van de voormalige gemeente Haaren aan Boxtel en Vught is toegevoegd; dat is hier genegeerd. De overige zes gemeenten blijven buiten de berekeningen van de benchmarks. Ze worden wel vergeleken

[2] Van 49 gemeenten zijn de gegevens onvolledig, 11 gemeenten hebben geen toeristenbelasting verantwoord in de genoemde periode.

[3] Technisch gesproken zijn niet de gemeenten zelf maar hun rekenkamers deelnemer aan het onderzoek; om praktische redenen gebruiken we de term ‘deelnemers’ voor de gemeenten waarop het onderzoek betrekking heeft.

[4] Utrecht is deelnemer, maar is voor de berekening van het financieel belang ex-G4 buiten beschouwing gebleven. Het genoemde cijfer geldt zowel voor begroting als rekening.

[5] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur e.a. (2023). *Elke regio telt!*

met de benchmark voor hun eigen gemeentegroep. Ook Utrecht blijft buiten de berekeningen van de benchmarks en wordt vergeleken met de benchmark van de G40-gemeenten.

Op de volgende pagina zijn de belangrijkste inhoudelijke en administratieve bevindingen voor gemeenten benoemd.

3.1 Kernpunten

Hieronder puntsgewijs de belangrijkste bevindingen voor de alle gemeenten als groep.

Inhoudelijk

1. Meevallers ontstaan vanuit de baten, veel minder vanuit de lasten. Rijksmiddelen zijn een belangrijke bron van meevallers, zeker wanneer ze laat in het jaar beschikbaar komen.
2. Incidentele baten bij gemeenten uit dividenden of aandelentransacties spelen op het totaal ook een rol. Ze komen vooral in Zeeland en Zuid Holland voor.
3. Het onderzoek laat zien dat er sprake is van onderbezetting van eigen personeel. In kleinere gemeenten is de onderbezetting groter dan bij grotere gemeenten. Soms is op basis van personeelslasten te zien dat de onderbezetting bij bijvoorbeeld ruimtelijke taken groter is dan elders in de gemeente. Gemeenten hanteren veel verschillende methoden voor begrotingsramingen waarbij de ene gevoeliger is voor meevallers (bijvoorbeeld maximum schaal als uitgangspunt) dan andere varianten.
4. De lasten van inhuur worden duidelijk onderschat. Deels wordt dat gecompenseerd door begrotingsruimte die ontstaat uit meevallers bij eigen personeel. Vaak is sprake van in totaal hogere kosten voor personele inzet dan begroot.
5. Er zijn signalen dat de lasten (en ook baten) die in de laatst vastgestelde begroting zijn toegestaan niet allemaal worden benut, soms zelfs voor een relatief groot aandeel.
6. Gemeenten hebben zelf relatief veel invloed op belastingen, leges en huuropbrengsten. De opbrengst van de OZB wijkt meestal niet veel af van de begroting, maar bij de andere opbrengsten is dat wel zo.
7. Bij investeringsprojecten bij verkeer, wonen (exclusief grond), riolering, onderwijsgebouwen en sportaccommodaties is te zien dat de afschrijvingen overal achterblijven bij de begrote bedragen. Dat is een indicatie voor vertragingen bij projecten. Ook de toegerekende rente is veelal lager dan begroot.
8. Grondexploitaties geven een gemengd beeld. Soms zijn vertragingen zichtbaar wanneer baten tegenvallen en lasten meevallen, soms lijkt er sprake te zijn van snellere verkoop als baten meevallen en lasten tegenvallen. Het financieel effect op de jaarrekening blijft beperkt omdat winsten veelal via de reserves van het grondbedrijf worden verwerkt. Het lijkt er wel op dat de wijziging in de methode van winstnemen in 2019 delen van de meevallers in de baten verklaart.
9. Vanuit het oogpunt van transparantie valt op dat er onder de noemer ‘overige baten’ in de jaarrekening regelmatig hogere bedragen staan dan begroot.

Administratie en data

10. Er zijn veel correcties nodig om tot enigszins goede gegevens te komen.
11. Ontbrekende gegevens, meestal een complete begroting of rekening, worden nooit aangevuld.
12. De gegevens in Findo zijn soms niet in evenwicht terwijl de gegevens bij het CBS op hoger aggregatieniveau dat wel zijn.
13. Gemeenten verantwoorden negatieve getallen als resultaat van de rekening. Dat zorgt voor vertekeningen bij een enkel statistische beoordeling.
14. De verantwoording van reserves volgens de IV3-eisen maakt een analyse naar bestedingsdoelen onmogelijk.
15. De voorgeschreven informatie over het EMU-saldo is niet geschikt om bestedingen aan investeringen te beoordelen.
16. Data over de laatst vastgestelde begroting worden niet landelijk uniform vastgelegd, wat analyses over tussentijdse ontwikkelingen bemoeilijkt.

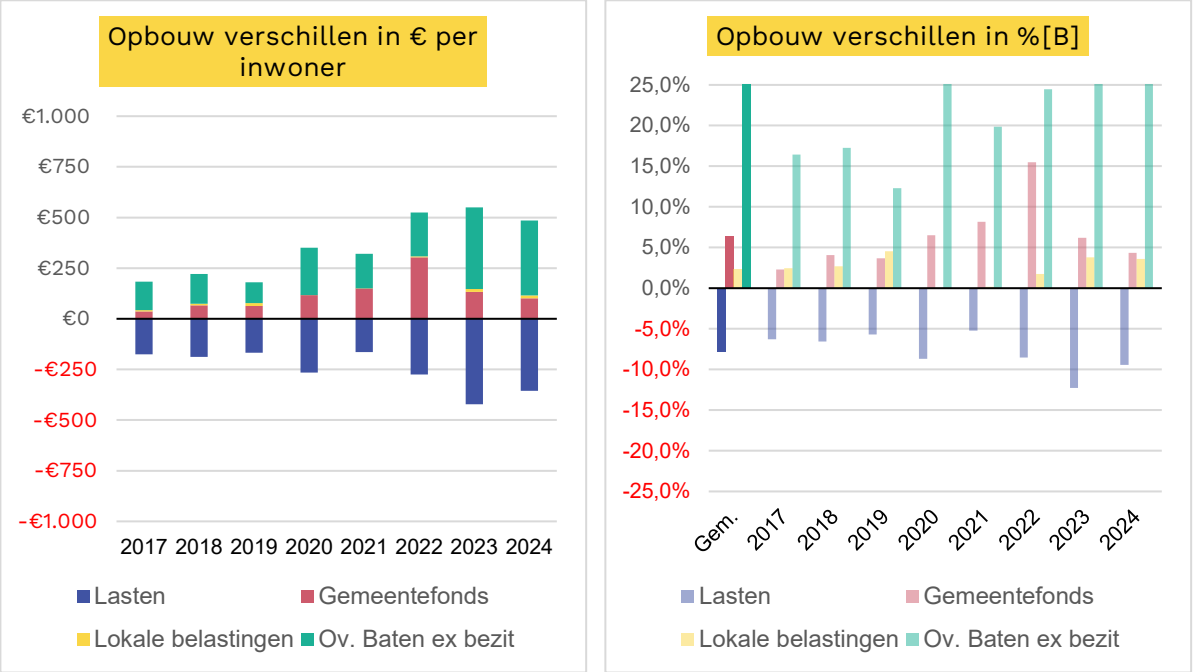
3.2 Bevindingen

In dit onderzoek staat het verschil tussen de oorspronkelijk vastgestelde begroting [B] en de uiteindelijke jaarrekening [R] centraal. Van in totaal 130 van de 138 deelnemende gemeenten zijn alle gegevens op het niveau van taakvelden van de oorspronkelijk vastgestelde begroting en de jaarrekening over de periode 2017-2024 beschikbaar.[6] Die gemeenten begrootten samen € 19,4 miljard in 2017 en € 26,9 miljard in 2024. Het gemiddelde begrote saldo van baten en lasten is in alle jaren verwaarloosbaar in de orde van grootte van 0,2%. Bij de rekening ziet dat er anders uit. Vanaf 2020 liggen de saldi van baten en lasten duidelijk hoger dan de jaren daarvoor met een piek van bijna 5% (bijna € 1,3 miljard) in 2022. Hoe dat komt, is hieronder toegelicht.

3.2.1 Verschil oorspronkelijke begroting en laatst vastgestelde begroting

De onderliggende vraag van dit onderzoek is waardoor meevallers in de jaarrekening ontstaan. Het korte antwoord op basis van de analyse is: in hoofdzaak door veel hogere baten dan verwacht bij hogere lasten dan begroot.

[6] Zes gemeenten vallen hier af vanwege herindelingen en twee omdat delen van gegevens niet landelijk beschikbaar zijn.



Figuur 3.1 Toe- en afname resultaat bij inhoudelijke taken gemeenten (n=130) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en als percentage van het begrotingsbedrag.

Figuur 3.1 laat zien dat de lasten in de jaarrekening gemiddeld ruim 5% hoger liggen dan begroot, met uitschieters naar meer dan 10%. Daar staan veel meer baten tegenover. De inschatting van de verwachte baten blijkt structureel moeilijker te zijn gezien de veel grotere afwijkingen. Dit is een afwijking die met name wordt veroorzaakt door de rijksoverheid waarvan het merendeel van de baten afkomstig is. Toch laat de figuur ook een lokaal signaal zien: De afwijking bij de belastingopbrengsten wordt zowel in de periode 2017-2019 als 2022-2024 steeds groter.

We presenteren hier de gegevens exclusief baten en lasten uit bezit (grond, rente, dividenden). Ook bij bezit is sprake van meevallers in de baten, deels bij alle gemeenten, maar deels ook bij kleine groepen gemeenten die hoge baten uit dividenden of verkoop van aandelen realiseerden. Omdat voor bezit de uitkomsten zo specifiek zijn, hebben we die hier erbuiten gelaten, en dit op onderdelen nader uitgewerkt in paragraaf 3.5.

3.2.2 Verschil rekening en gewijzigde begroting

Met veel moeite is het gelukt om een beperkt beeld te krijgen van de verschillen tussen de laatst vastgestelde begroting en de jaarrekening. Voor de lasten is de voorzichtige bevinding dat er sprake is van planningsoptimisme. Vrijwel altijd blijken er meevallers in de lasten te zijn terwijl tussentijds veelal werd gedacht dat er veel meer geld nodig was. Bij de vijf G40-gemeenten waarvoor voldoende data beschikbaar zijn bleek dat in vijf van de acht jaren meer dan 25% van de extra beschikbare lasten niet werd besteed.

Bij de baten zijn de verschillen aan het eind van het begrotingsjaar veel kleiner dan bij de lasten. Daarbij speelt bij baten de vraag of niet kunnen besteden verwijtbaar is. Gemeenten

en het Rijk gaan wezenlijk anders om met boekhoudkundige vraagstukken. Bij het Rijk draait alles om kasgeld, dus datgene wat op de bankrekening gebeurt. Is er betaald, dan is gedaan wat nodig is. Bij gemeenten speelt kasgeld alleen een rol op het tweede plan. Zij denken in baten en lasten en moeten inzet van middelen toerekenen aan het jaar waarin een dienst is geleverd. Dat heeft gevolgen. Als het Rijk betaalt aan gemeenten op 30 december, dan is dat keurig binnen de lijntjes en kan het Rijk die middelen rechtmatig verantwoorden. Maar bij de gemeente die het geld ontvangt, wordt alleen de bankrekening hoger. De gemeente kan alleen de daadwerkelijke besteding ervan (aan een geleverde dienst of prestatie) opnemen in de jaarrekening, en dat lukt natuurlijk niet meer voor dat betreffende jaar. Afhankelijk van de randvoorwaarden die het Rijk stelt, komen die middelen meestal enkel als baten (en dus niet als lasten) in de jaarrekening van de gemeente terecht en wordt het resultaat positief beïnvloed. Het voorbeeld is extreem, maar tussen toezegging van middelen en daadwerkelijke taakuitvoering is doorlooptijd nodig, zeker als derden via inkoopprocedures moeten worden ingeschakeld. De boodschap is dat wanneer het Rijk laat in het jaar middelen beschikbaar stelt, gemeenten niet meer in staat zijn om die in het lopende jaar te besteden en er dan vaak overschotten in de rekening ontstaan.

3.3 Gebruik van data

Een analyse van gemeentefinanciën en dus ook van onderbesteding staat of valt met vergelijkbare gegevens. Omdat gemeenten de vrijheid hebben om hun eigen begrotings-programma's in te richten, is de onderlinge vergelijkbaarheid van begroting en rekening problematisch.[7] Dat geldt net zo goed binnen een gemeente door de tijd heen wanneer de gemeenteraad besluit tot een andere indeling van de programmabegroting. Onderlinge vergelijking tussen gemeenten kan dus alleen maar door gebruik te maken van de informatie over de landelijke indeling van taakvelden en kostensoorten die gemeenten verplicht moeten aanleveren aan de rijksoverheid.

3.3.1 Groeperen naar beleidsinhoud (taakvelden)

De indeling van de begroting naar taakvelden is een indeling die vooral naar inhoud kijkt, met soms ook bijzonderheden. Zo is grondexploitatie voor bedrijventerreinen in een andere groep taakvelden ondergebracht dan grondexploitatie voor woningen.

Voor de hier gebruikte indeling is meer aangesloten op stuurbaarheid van budgetten[8] omdat daarmee de keuzevrijheid van de raad en de gevoeligheid van budgetten voor externe

[7] Zelfs een vergelijking in de tijd binnen één gemeente kan al worden verstoord omdat er in de periode 2017-2024 in theorie drie verschillende programma-indelingen kunnen bestaan. Elk van die indelingen is gebaseerd op een raadsbesluit rond de nieuwe zittingsperiode van de raad. Dat is een politieke keuze van de gemeenteraad die vergelijkingen van gegevens in de tijd kan bemoeilijken.

[8] De indeling is mede geïnspireerd op een rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur. (2019). *Beleidsvrijheid geduid. p. 56*

factoren beter zichtbaar wordt. Er zijn zes hoofdgroepen van baten en lasten onderscheiden, waarbij de precieze indeling in bijlage 3 is opgenomen. De hoofdindeling is als volgt:

1. Algemene middelen (alleen baten)
2. Kostendekkende diensten
3. Fysiek domein
4. Maatschappelijke taken
5. Organisatie
6. Bezit

Onder bezit zijn ook de gemeentelijke reserves onder te brengen. Dat is in principe vrij besteedbaar geld waar de gemeenteraad over kan beschikken. We laten reserves meestal buiten beschouwing omdat de data niet toestaan om inzet van reserves aan inhoudelijke taken te koppelen. Op basis van deze indeling volgen hieronder bevindingen op hoofdlijnen. Op sommige punten is een verdiepende analyse gemaakt om thema's meer zichtbaar te maken.

3.3.2 Groeperen naar kostensoorten

Een tweede manier waarop we de onderbesteding bij gemeenten hebben geanalyseerd en vergeleken is door te kijken naar gegevens van belangrijke kostensoorten. Gemeenten hebben hun begroting ingedeeld naar beleidsinhoudelijke programma's, niet naar kostensoorten. Bij maatschappelijke organisaties, zoals woningcorporaties of scholen, is dit wel gebruikelijk of zelfs voorgeschreven. Men laat dan zien hoeveel geld er nodig is voor personeel, energiekosten of andere soorten uitgaven. Gemeenten doen dit ook, maar alleen in een interne begroting voor het management. Meestal is die informatie niet aan de raad beschikbaar gesteld.[9] De gegevens zijn voor alle gemeenten beschikbaar, want de begroting en rekening naar kostensoorten moeten aan het CBS worden aangeleverd. Die kunnen dus als bron voor onze analyse dienen, met dezelfde kanttekening als bij taakvelden. Op deze manier kunnen we zien of er meer of minder aan personeel is besteed dan was begroot en of er bijvoorbeeld bijzonderheden zijn bij belastingopbrengsten. In overleg met de begeleidingscommissie is ervoor gekozen om de volgende kostensoorten in de analyse mee te nemen:

1. Kosten eigen personeel
2. Inhuur van personeel
3. Afschrijvingslasten als benadering voor de realisatie van investeringen
4. Belastingopbrengsten (neemt ook toeristenbelasting mee in de analyse)
5. Rente- en dividendopbrengsten.
6. Rijksbijdragen na aftrek van de middelen op taakveld 0.7 (gemeentefonds) en 6.3 (Participatiewet).

Wat er precies onder deze kostensoorten valt is in Bijlage 5 toegelicht.

[9] Een uitzondering hierop is Eindhoven waar kostensoorten wel in de begroting zijn opgenomen.

3.3.3 Bevindingen over de data

Het onderzoek is grotendeels gebaseerd op de zogenaamde IV3-gegevens die door gemeenten zelf aan het CBS zijn aangeleverd en die beschikbaar zijn gesteld op www.findo.nl. De datasets voor gemeenten zijn voor de laatste keer op 4 november 2025 gedownload en dat materiaal is gebruikt als basis voor de analyse.

De Findo-data leken vooraf een efficiënte en betrouwbare gegevensbron. Helaas blijkt dat er de nodige knelpunten bestaan. Er zitten fouten in de data, wat onder meer blijkt uit het feit dat Findo-data voor alle gemeenten samen soms afwijken van gegevens die het CBS publiceert. Verder zijn baten en lasten op totaalniveau ook niet altijd gelijk, terwijl dat boekhoudkundig wel zou moeten.[10] Daarnaast ontbreken zowel bij CBS als bij Findo soms gegevens van een of meerdere gemeenten en dat wordt ook niet hersteld. Dit heeft ertoe geleid dat tot 17 van de 138 deelnemende gemeenten zijn uitgesloten op onderdelen van de algemene vergelijking omdat er gegevens ontbreken. In Bijlage 2 is hierover een uitgebreide toelichting opgenomen.

Daarnaast blijkt dat in de door gemeenten aangeleverde gegevens negatieve getallen bij baten of lasten van gemeenten zijn verantwoord. Dat leidt tot een verkeerde (te lage) weergave van het resultaat in de begroting of de jaarrekening in de betreffende individuele gemeente of provincie. Op het niveau van alle gemeenten leidt het ertoe dat werkelijke overschotten of tekorten hoger of lager worden weergegeven dan wat er feitelijk aan de hand is. Dat raakt uiteindelijk de beoordeling van de financiële positie van gemeenten. In het recente rapport van BDO over de financiële positie van gemeenten staan hier ook de nodige opmerkingen over.[11]

In het onderzoek hebben we ook gezocht naar informatie over de voortgang van investeringsprojecten van gemeenten. Uit ander onderzoek weten we dat achterstallig onderhoud en gebrek aan voortgang bij maatschappelijk vastgoed een belangrijke oorzaak zijn van onderbesteding.[12] Inzicht in eventuele vertragingen in taakuitvoering bij investeringsprojecten - wordt weg x wel op tijd en binnen budget aangelegd? - is voor raadsleden van groot belang bij de interpretatie van onderbesteding. Maar de lezer van een begroting en jaarrekening moet wel zeer vasthoudend zijn om die informatie te vinden. In de landelijke statistieken over gemeenten is daar, anders dan bij waterschappen, niets van terug te vinden. In dit onderzoek is daarom naar een omweg gezocht door via de lasten voor afschrijvingen en voorzieningen voor groot onderhoud signalen te vinden over voortgang van projecten. Het makkelijkste instrument, een kasstroomoverzicht[13] zoals dat bij woningcorporaties en netwerkbedrijven gebruikelijk is, ontbreekt in de verantwoordingsregels voor gemeenten en provincies.

---

[10] Dit gaat terug op een eenvoudig controle mechanisme: betalen van personeel gaat gepaard met een precies even grote vermindering van het banksaldo.
[11] BDO Benchmark gemeenten 2026, p. 16
[12] BDO benchmark 2026, p. 16
[13] Voorbeelden bestaan wel: de begroting en jaarrekeningen in Eindhoven en jaarrekeningen in Utrecht

Het laatste knelpunt zit in de door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgeschreven werkwijze voor verantwoorden van reserves in de gemeentelijke jaarrekening. Er is zowel een taakveld reserves als een kostensoort reserves. Dat betekent dat een macro-analyse alleen maar kan constateren dát er reserves zijn ingezet, maar niet waar die aan zijn besteed. Dat bemoeilijkt de analyse en is uiteindelijk aanleiding geweest om verder niet op reserves in te gaan.

3.4 Verdieping rijksbijdragen

De hoofdstukken 6 tot en met 10 gaan in op de verschillende groepen gemeenten. In deze paragraaf gaan we op hoofdlijnen in op de bevindingen over de rijksmiddelen. We beginnen met het gemeentefonds, daarna volgen de zogenaamde specifieke uitkeringen.

3.4.1 Gemeentefonds

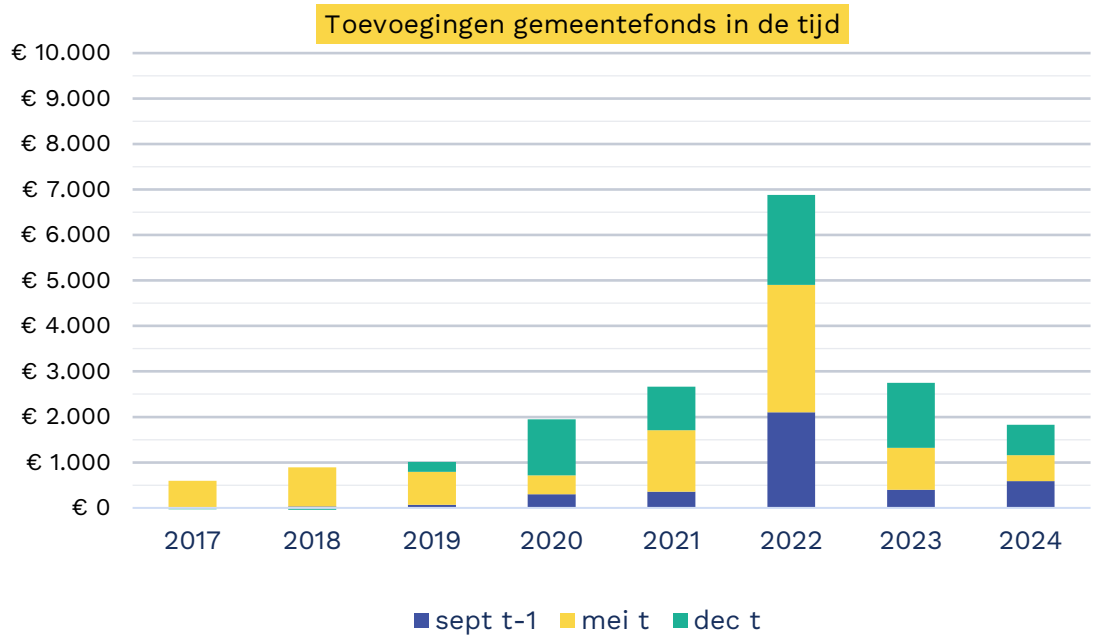
Het gemeentefonds is de belangrijkste bron van gemeentelijke inkomsten. De informatie over de omvang van het gemeentefonds (en de hoogte van de uitkering per gemeente) voor een begrotingsjaar komt op zes momenten naar gemeenten toe.[14] Dat begint met de meicirculaire van het jaar van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar, daarna in september en december voorafgaand en dan nog in mei, september en december van het begrotingsjaar.

Van de 138 deelnemende gemeenten hebben er 131 de enquête voor dit onderzoek ingevuld. In totaal geven 98 gemeenten (75%) aan de meicirculaire van het voorafgaande jaar als basis voor de begroting te gebruiken. De rest gebruikt de septembercirculaire. De decembercirculaire is in principe bedoeld voor laatste wijzigingen in het lopende begrotingsjaar. Middelen die in de decembercirculaire worden toegekend, leiden feitelijk direct tot een positief resultaat op de rekening omdat er geen tijd meer is om middelen te besteden. Dat geldt in mindere mate ook voor de andere wijzigingen gedurende het begrotingsjaar. De besluitvorming en vervolgens uitvoering van taken kent bij overheden nu eenmaal een aanzienlijke doorlooptijd. Een sprekend voorbeeld daarvan is de uitvoering van de energietoeslag in 2023. De daar benodigde wet werd in december 2022 ingediend en pas nadat de wet in oktober 2023 was goedgekeurd mochten gemeenten geld uitgeven.[15]

Vanuit het perspectief van het verklaren van onderbesteding is het daarom relevant om te analyseren hoe de omvang van het gemeentefonds vanaf dat eerste moment (de meicirculaire in het jaar voorafgaand aan de begroting) op de belangrijkste momenten is gewijzigd. Dat zien we in onderstaande figuur 3.2. Bij wijze van uitleg zoomen we in op het begrotingsjaar 2022: tussen mei 2021 en september 2021 is er al 2 miljard aan het gemeentefonds toegevoegd (blauwe deel van de kolom); in mei van het jaar 2022 stelt het Rijk nog eens bijna 3 miljard beschikbaar vergeleken met de meicirculaire van 2021; en vanaf september 2022

[14] Strikt genomen nog eerder in de meerjarenramingen, maar in de praktijk is de meicirculaire van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar het startpunt voor de opstelling van de begroting.
[15] Zie bijvoorbeeld Gemeenteraad Borsele, 12 mei 2025, Rapportage Energietoeslag 2023, p. 4.

tot december 2022 – een moment waarop de gemeente er voor dat lopende jaar nauwelijks iets meer mee kan doen - is er nog eens een kleine 2 miljard, waarvan € 900 miljoen in december, toegevoegd.



Figuur 3.2 Verloop gemeentefonds vanaf meicirculaire t-1 in € * miljoen.

Figuur 3.2 laat zich lezen als een geschiedschrijving van wereldgebeurtenissen. In 2020 en 2021 waren extra middelen nodig in verband met de COVID19-epidemie. Vanaf 2022 zijn extra middelen nodig vanwege de oorlog in Oekraïne, waaronder opvang maar ook zaken als energietoeslag. De extra beschikbaar gestelde middelen in 2022 waren ongeveer 20% van het bedrag dat oorspronkelijk in de meicirculaire 2021 voor 2022 was opgenomen.

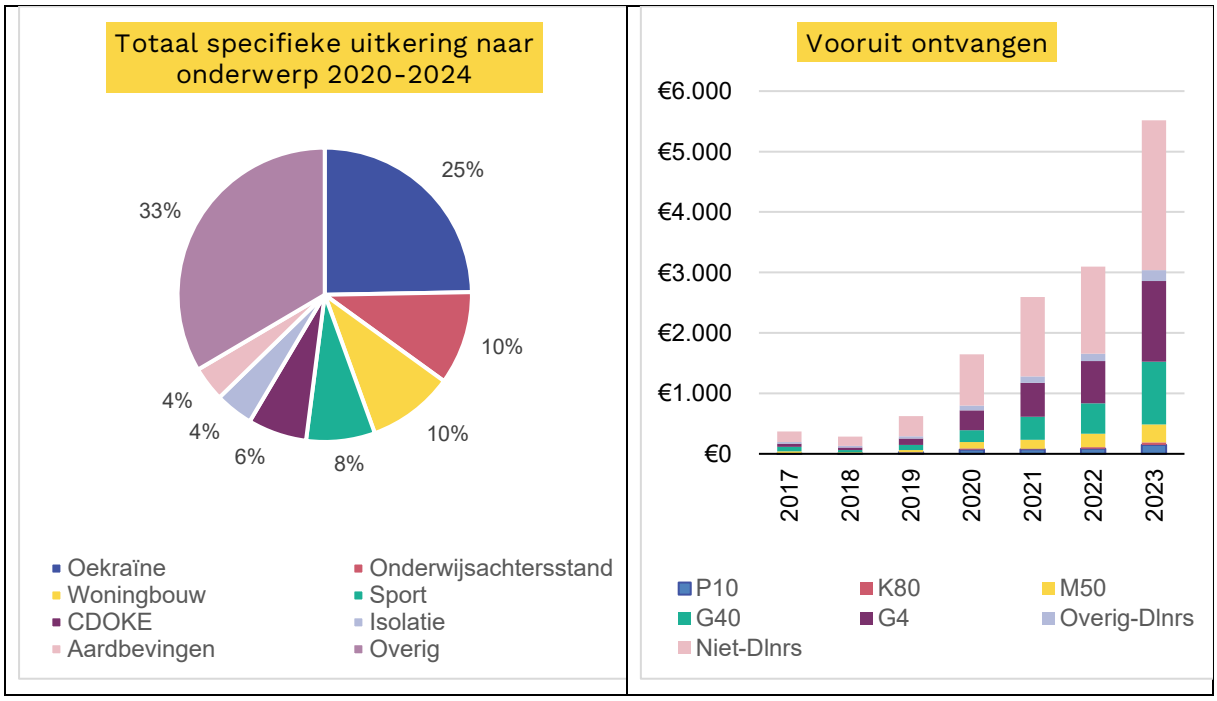
3.4.2 Specifieke uitkeringen

Bij het gemeentefonds weten gemeenten op welke vaste momenten mogelijke wijzigingen (in de circulaires) te verwachten zijn. Dat is anders bij specifieke uitkeringen. Die kunnen in principe op elk moment van het jaar worden toegekend: soms op aanvraag van een gemeente zoals bij regio deals, soms op initiatief van het Rijk voor een bepaald vraagstuk zoals extra middelen voor energietoeslag. Die onvoorspelbaarheid heeft invloed op de financiële resultaten van gemeenten.

Uit de balansgegevens van bijna alle Nederlandse gemeenten is af te leiden dat gemeenten in 2017 in totaal ongeveer € 370 miljoen van het Rijk hadden ontvangen maar nog niet uitgegeven. In 2023 was dat opgelopen tot ongeveer € 5.500 miljoen, bijna 15 x zoveel. De in dit onderzoek uitgezette enquête laat zien dat de bedragen in 2024 voor de deelnemende G40-gemeenten nog verder zijn opgelopen, terwijl ze bij de M50-gemeenten wat zijn afgenomen. De enquête laat ook zien dat de voor Oekraïners-opvang verstrekte middelen inmiddels grotendeels zijn ‘opgemaakt’ en in de jaarrekeningen vanaf 2022 zijn verantwoord. Daar staat

tegenover dat de uitkering voor bijvoorbeeld lokale isolatiemaatregelen nauwelijks is gebruikt.

Onderliggend onderzoek op basis van de rapportages[16] over specifieke uitkeringen vanaf 2020 laat zien dat van ruim € 64 miljard aan uitgekeerde specifieke uitkeringen ongeveer € 38 miljard was bedoeld voor de Participatiewet en andere inkomensregelingen. Van de resterende € 26 miljard werd ruim € 11 miljard over alle gemeenten werd verdeeld. De rest kwam bij soms kleine groepen of individuele gemeenten terecht. Een onderverdeling naar beleidsinhoudelijke onderwerpen exclusief Participatiewet laat in het linker deel van Figuur 3.3 het volgende beeld zien.



Figuur 3.3 Specifieke uitkeringen[17] 2020-2024 (excl. Participatiewet/toeslagen) naar onderwerp en balanspositie vooruit ontvangen bedragen van het Rijk in € * miljoen

Om de cijfers in context te plaatsen: in 2017 waren er 11 specifieke uitkeringen enkel voor gemeenten, waarvan in geld bijna 92% bedoeld was voor inkomensvoorzieningen. Het aandeel in geld van de inkomensvoorzieningen is in de periode 2020-2024 gedaald naar minder dan 60% als gevolg van de toename aan middelen voor andere doelen.

De rechter helft van Figuur 3.3 heeft een relatie met het onderdeel van de specifieke uitkeringen. Voor niet bestede middelen van specifieke uitkeringen is de regel dat die als 'vooruit ontvangen' op de balans van de gemeente worden opgenomen. Wat we hier zien is hoe sterk de toename van vooruit 'ontvangen bedragen' op de balansen is. Dat hoeft niet problematisch

[16] Zie de overzichten specifieke uitkeringen, meest recent: *Kamerstukken II* 2024/25, 36600-B, nr. 46, blg-1196857

[17] CDOKE staat voor een regeling om ambtelijke capaciteit voor klimaatproblematiek op lokaal niveau te organiseren.

te zijn, omdat een deel van de specifieke uitkeringen betrekking heeft op bijvoorbeeld regio deals die voor meerdere jaren gelden. Het is wel een indicatie hoeveel geld gemeenten voor allerlei projecten nog hebben uitstaan. Dat heeft effect op de hoeveelheid kasgeld van gemeenten en daarmee ook op de vraag of nu leningen nodig zijn om investeringen te betalen. Dat komt terug in paragraaf 3.5.8.

3.5 Opvallende begrotingsposten

Omdat vertraging bij uitvoering van taken een belangrijke verklaring is voor onderbesteding, is in het onderzoek gericht gezocht naar begrotingsposten die kwetsbaar zijn voor vertragingen, met name vanwege procedures, capaciteit van de ambtelijke organisatie of de markt. De bevindingen zijn hieronder verwoord. In de hoofdstukken 6 en verder over de verschillende groepen gemeenten zijn deze bevindingen ook grafisch weergegeven.

3.5.1 Wegen en woningbouw

Verkeersplannen en woningbouwplannen zijn in algemene zin kwetsbaar voor vertragingen. In dit onderzoek kunnen we niet de oorzaken daarvoor achterhalen, maar de ervaring leert dat inspraak- en bezwaarprocedures hier een rol bij spelen. Indicatoren voor vertraging zijn te vinden in lager dan begrote afschrijvingen, hogere bedragen voor de voorziening groot onderhoud of relatief lage bedragen voor inkoop van goederen. Ook kan relatief grote personele onderbezetting op de betreffende afdelingen een indicatie voor vertragingen zijn.

Wat laat de analyse zien? In grote lijnen is bij alle gemeenten te zien dat de afschrijvingen voor verkeers- en woningbouwplannen achterblijven bij wat is begroot. Daar staat tegenover dat voorzieningen voor onderhoud juist hogere lasten kennen.[18] In de enquête is gevraagd naar formatie en werkelijke bezetting bij de gemeente als geheel. Voor de meeste gemeenten komt daar een percentage onderbezetting uit naar voren. Dat er sprake is van enige onderbezetting is op zichzelf logisch, omdat er altijd wel wat vacatures zijn. Bij kleinere gemeenten is te zien dat er relatief meer onderbezetting bij ‘Verkeer & Vervoer’ is. Dat kan een onderliggende verklaring voor de vertragingen zijn voor zover het gemeenten ook niet lukt om tijdelijk extern personeel in te huren.

3.5.2 Grondexploitatie

Een tweede relevante begrotingspost voor dit onderzoek naar onderbesteding is grondexploitatie (die overigens nauw samenhangt met woningbouwplannen). Vertraging in de grondexploitatie is niet goed terug te vinden in de jaarrekening. Financieel-technisch worden winsten en verliezen bij grondexploitatie direct naar de reserve van het grondbedrijf doorgeleid om de risico’s van overige grondexploitaties af te dekken. Het resultaat is daarom niet goed af te leiden uit de jaarrekening. Om in onze analyses niet teveel gewicht toe te kennen aan

[18] Dat betekent dat er in de toekomst meer geld nodig is.

verkooptransacties die vroeg in een volgend begrotingsjaar plaatsvinden, is gekeken naar mee- en tegenvallers over langere periodes.

Als basisregel geldt hier dat lagere lasten (dan verwacht) in combinatie met lagere baten (dan verwacht) een indicatie zijn voor vertragingen. Lagere baten omdat de verwachte inkomsten uit de verkoop nog niet zijn gerealiseerd. Lagere lasten omdat zolang de grond niet is verkocht, die als voorraad op de balans staat en pas bij verkoop in de rekening van baten en lasten terechtkomt. Dit beeld is heel goed te zien bij de M50-gemeenten in de periode 2020-2024. Bij de G40-gemeenten is het beeld anders: daar laat ons onderzoek zien dat er sprake is van meevallende baten en meevallende lasten. Vervolgens is geredeneerd vanuit de verandering van saldi van baten en lasten. Dan blijkt dat bij de G40-gemeenten er een negatief saldo over de periode 2017-2024 was begroot. Bij de jaarrekeningen bleek vervolgens dat dit omslaat in een groot positief saldo. Het lijkt er op dat hier de wijziging van boekhoudregels in 2019[19] ook een rol in speelt. Om een goed beeld te krijgen, is analyse op het niveau van individuele gemeenten nodig. Bij de kleinere gemeenten lijkt het erop dat grondexploitaties juist sneller dan voorzien tot verkopen leiden.

3.5.3 Gemeentelijk vastgoed

Een derde belangrijke begrotingspost betreft gemeentelijk vastgoed. In het onderzoek richten we ons op onderwijsgebouwen en sportcomplexen omdat die boekhoudkundig ‘eigen taakvelden’ kennen.[20] Om hier onderbesteding te kunnen signaleren is een analyse van alleen baten en lasten op het niveau van taakvelden onvoldoende. Een complicerende factor op het gebied van sportaccommodaties is dat het Rijk extra middelen voor sport beschikbaar heeft gesteld; daarmee moet dus worden rekening gehouden. Daarnaast speelt inflatie een belangrijke rol: hogere energie- en personeelslasten, los van de inspanningen van de gemeente op dit gebied, kunnen een vertekend beeld opleveren. In dit onderzoek hebben we dat opgelost door gebruik te maken van de informatie uit de kostenverdeelstaat, een document waarin taakinhoud aan typen lasten wordt gekoppeld. Daarmee is te achterhalen of de gemeentelijke lasten over de hele linie zijn gestegen of dat er specifiek voor onderwijsgebouwen en sportcomplexen iets aan de hand is.

De analyse laat zien dat er bij alle gemeenten meevallers zijn bij de afschrijvingen en de toegerekende rente. Verder valt op dat de voorzieningen voor groot onderhoud oplopen, een teken dat er in de toekomst meer geld voor onderhoud nodig is. Die combinatie van gegevens wijst in de richting van vertragingen in de vernieuwing van sport- en onderwijsvastgoed.

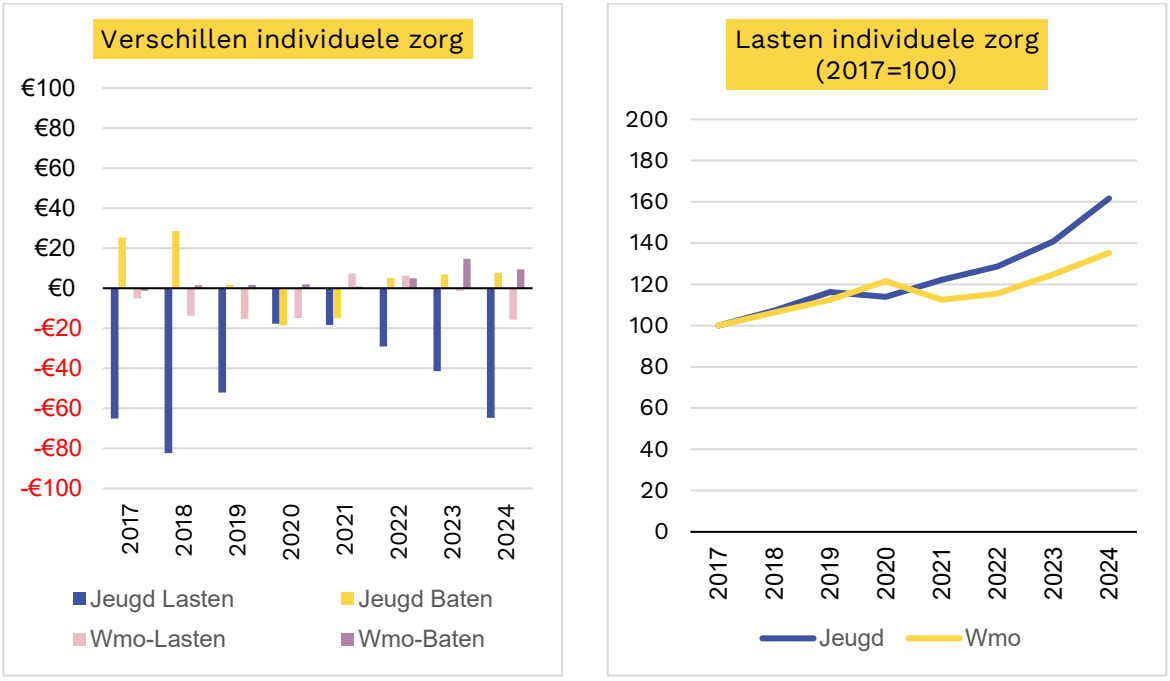
Bij sport- en onderwijsvastgoed valt verder op dat, buiten de COVID19-periode, bij nogal wat gemeenten sprake is van onderschatting van de huuropbrengsten, en daardoor extra

[19] Hier is de zogenaamde percentage of completion methode bedoeld die in 2019 van kracht werd.
[20] Gebouwen zoals gemeentelijke kantoren en bijvoorbeeld wijkcentra zijn niet direct zichtbaar in taakvelden.

meevallers in de baten. Dat is verrassend omdat verwacht mag worden dat huurcontracten en dus inkomsten bekend zijn.

3.5.4 Sociaal domein

In de analyse van de verschillende groepen gemeenten ligt de nadruk op het collectieve deel van het sociaal domein omdat daar veel meevallers zijn te vinden. Op deze plaats zetten we de individuele Wmo en Jeugdzorg nog even in de schijnwerpers. Dat doen we door de verschillen in de baten en lasten van Wmo en Jeugdzorg te laten zien in combinatie met een indexcijfer over de groei van de werkelijke lasten van beide taken.



Figuur 3.4 Tegenvallers in baten en lasten van individuele zorg (in € per inwoner) en index lasten individuele zorg

In de linker helft van Figuur 3.4 is te zien dat bij de Jeugdzorg sprake is van structurele tegenvallers in de lasten en af en toe wat meevallers in de baten. De tegenvallers in de Wmo zijn kleiner en soms is zelfs sprake van meevallers. Verder is te zien dat na COVID19 de tegenvallers per inwoner voor de Jeugdzorg weer snel toenemen. De rechter helft van de figuur laat de ontwikkeling van de werkelijke lasten voor Jeugdzorg en Wmo zien. Sinds 2017 wordt er feitelijk ruim 60% meer aan individuele Jeugdzorg besteed, tegenover 35% voor Wmo.

3.5.5 Personeel

Personeel is een belangrijk begrotingspost als je onderbesteding wilt begrijpen. Informatie over personeelslasten is in gemeentebegrotingen echter niet vaak te vinden. Gemeenten moeten rapporteren over een wettelijk verplicht kengetal van formatie per 1.000 inwoners en daar blijft het vaak bij. De paragraaf bedrijfsvoering in de meeste gemeentelijke begrotingen blijft ook veelal in algemene termen hangen. Dat was de reden om in de enquête ten

behoeve van dit onderzoek nadrukkelijk te vragen om gegevens over de formatie en de gemiddelde personeelsbezetting.

Het beeld dat daar uit naar voren komt is als volgt. Van 119 gemeenten is realistische informatie beschikbaar.[21] Die 119 gemeenten rapporteren ruim 60.000 FTE bij een gemiddelde bezetting van ruim 57.000 in 2024. Dat betekent dat alle gemeenten samen een kleine 5% onderbezetting kennen. Achteraf bezien had ook naar ziekteverzuim moeten worden gevraagd. Ziekteverzuim levert immers ook capaciteitsverlies op. Deels kan dat worden opgevangen via inhuur voor langdurig verzuim maar in de regel niet bij kortdurend verzuim. Een indicatie dat ziekteverzuim een punt van aandacht is, blijkt uit de toename van ziekteverzuim van 5,4% (2017) naar 6,1% (2024) voor de overheid als geheel.[22] Zicht op ziekteverzuim kan ook voor volksvertegenwoordigers een signaal zijn dat er knelpunten in de organisatie zijn.

Hoe dat doorwerkt in de begroting en de rekening is afhankelijk van hoe gemeenten omgaan met hun personeelsraming. Er zijn verschillende manieren om in de begroting personeelskosten te ramen. Er komen drie varianten van begrotingsramingen bovendrijven en daarnaast nog wat kleinere varianten. Elke variant heeft effect op de vooraf ingeschatte begrotingsruimte als gevolg van onderbezetting. Duidelijkheid over de gehanteerde systematiek maakt inzichtelijker hoe gemaakte keuzes uitpakken – zowel bij vaststelling van de begroting als bij het lezen en begrijpen van de jaarrekening. Eenduidigheid in het lokaal bestuur op dit vlak zou ook winst zijn, zoals recent in een onderzoek van BDO werd geadviseerd.[23]

De kosten van eigen personeel zijn een kant van de medaille, de kosten van inhuur zijn de andere kant. Kort gezegd is de bevinding hier dat vrijwel in alle gemeenten overschrijdingen met hoge percentages voorkomen, jaar in jaar uit. Het lijkt er op dat gemeenten er bewust voor kiezen het budget voor inhuur niet aan te passen aan de werkelijke lasten in voorgaande jaren. De meeste begrotingen bevatten geen informatie over de manier waarop deze kosten worden begroot en de reden om ze elk jaar opnieuw te laag te begroten. Het wettelijk verplichte kengetal is een percentage van de totale loonsom; maar omdat de loonsom zelf niet hoeft te worden gerapporteerd in de begroting en jaarrekening zegt dat heel weinig.

3.5.6 Afschrijvingen

In de paragrafen 3.5.1 en 3.5.3 is al gewezen op meevallers bij afschrijvingen Die opmerkingen gelden eigenlijk in brede zin voor alle afschrijvingen. Uit de enquête ten behoeve van dit onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de gemeenten (109 van de 129 waarvan gegevens bekend zijn) kiest voor dezelfde afschrijvingsmethode: men schrijft af vanaf 1 januari na het

[21] Hier speelt mee dat sommige gemeenten hun taken in een ambtelijke samenwerking uitvoeren. Dan blijft in de eigen organisatie nauwelijks formatie over. Die gevallen zijn buitengesloten in deze analyse.
[22] CBS, 2025, Ziekteverzuimpercentage; bedrijfstakken (SBI 2008) en bedrijfsgrootte
[23] BDO, benchmark 2026, p. 18

jaar van ingebruikname. Hier is dus meer uniformiteit in begrotingssystematiek dan bij personeelskosten.

3.5.7 Leges en belastingen

Op zoek naar de analyse van onderbesteding hebben we ook gekeken naar de begrotingspost leges en belastingen. In algemene zin valt op dat belastingopbrengsten in nogal wat gemeenten procentueel grote meevallers laten zien; het betreft dan andere belastingen dan de OZB. Gedurende de COVID19-periode was er meestal een terugslag in opbrengsten te zien, maar die hebben zich daarna meer dan hersteld. Hoe belangrijk de belastingopbrengsten zijn voor een gemeente (en welke bijdrage ze eventueel leveren aan de onderbesteding) verschilt sterk per gemeente: sommige gemeenten hebben veel ruimere mogelijkheden om hier op in te zetten dan de andere; zo is de opbrengst toeristenbelasting op de Waddeneilanden bijvoorbeeld veel hoger dan in de meeste andere Nederlandse gemeenten. Het signaal dat uit het onderzoek komt is dat gemeenten vrij voorzichtig zijn in het ramen van belastingopbrengsten in de begroting, waardoor er eerder meevallers ontstaan.

Datzelfde geldt voor leges en in iets mindere mate voor huuropbrengsten. Ook hier is sprake van onderschatting van de opbrengsten. Voor heel Nederland exclusief de G4 gaat het om afwijkingen (tussen oorspronkelijke raming en resultaat) van gemiddeld 9% per jaar voor leges en 3% per jaar voor huren. Voor beide soorten opbrengsten laat de analyse zien dat het verschil tussen rekening en begroting in 2023 en 2024 groter is dan in voorgaande jaren.

3.5.8 Toegerekende rente

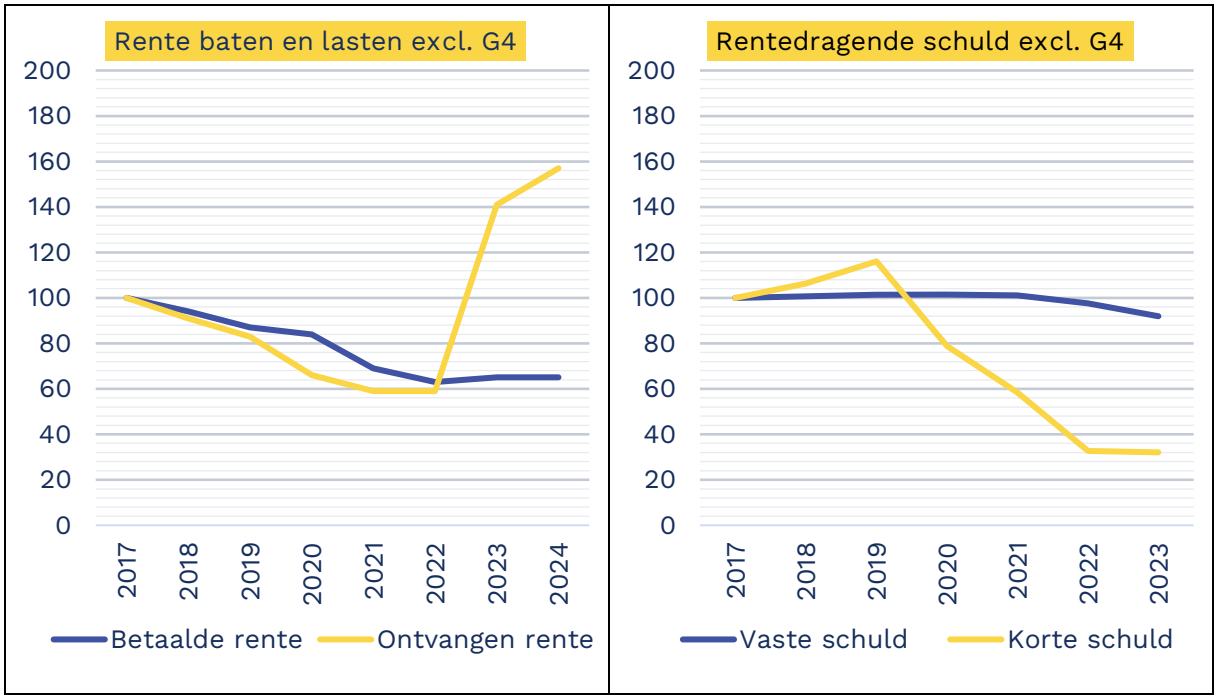
Naast afschrijvingen die meevallen, blijkt dat de rente die wordt toegerekend aan investeringen ook jaarlijks meevallers laat zien. Dat lijkt strijdig omdat bij lagere afschrijvingen de boekwaarde van de investeringen in principe hoger zou zijn. De ene verklaring hiervoor is dat de marktrente al jaren daalt en dat doorwerkt in de rente die kan worden toegerekend. De tweede verklaring heeft met de schuldpositie van gemeenten te maken en dat lichten we in de volgende paragraaf toe.

3.5.9 Rente en dividenden

Een relevante begrotingspost in dit onderzoek betreft rente en dividenden. Gemeenten betalen en ontvangen rente omdat ze leningen aangaan om investeringen te financieren, en ook soms leningen verstrekken aan derden. Bovendien moet overtollig geld via schatkistbankieren bij het Rijk worden ondergebracht.

De baten op deze post zijn niet goed te voorspellen op de middellange termijn. De hoogte van de rente is iets waar noch het Rijk, nog gemeenten invloed op hebben. Het is een kwestie van wat de kapitaalmarkt als een redelijke vergoeding verwacht. Wat tot 2022 te zien was, was dat economisch stimuleringsbeleid van de ECB de rente omlaag drukte. Dat betekende dat gemeenten goedkoper konden lenen dan voorzien, maar ook minder rentebaten ontvingen op geld dat nog niet nodig was. Vanaf 2022 gebeurde het omgekeerde: de rente steeg,

waardoor lenen duurder werd dan geraamd en het geld dat was weggezet meer rentebaten opleverde. De linkerkant van Figuur 3.5 laat zien wat er met de rente is gebeurd.



Figuur 3.5 Ontwikkeling rente en rentedragende schuld Nederland exclusief G4 (2017=100)

Wat de rentewijzigingen betekenen voor de gemeentefinanciën hangt natuurlijk af van de specifieke situatie. In de afgelopen jaren heeft de rente gemeenten per saldo voordelen gebracht. Dat komt omdat er minder rentedragend werd geleend. Figuur 3.5 laat aan de rechterkant zien dat de langlopende rentedragende schuld van Nederlandse gemeenten exclusief de G4-gemeenten is in 2024 vanaf de piek in 2019 met 8% gedaald.[24] Oorzaken hiervoor zijn onder andere vertraagde projecten (die er altijd wel zijn), en de grote hoeveelheid middelen die als vooruitbetaling van het Rijk zijn ontvangen. Deze incidentele voordelen worden in de regel pas laat in een jaar zichtbaar, en leiden dus tot meevallers. Deze trend kan de komende jaren worden omgedraaid. Als in de komende jaren de vooruitbetaalde bedragen worden ingezet en investeringen wel tot stand komen, dan zal dat leiden tot stijging van de rentelasten en daling van de rentebaten.

Deze toelichting is voor de meeste mensen zeer technisch. De wetgever heeft een kengetal voorgeschreven over de schuldpositie van gemeenten, de zogenaamde schuldquote. In het BDO-rapport wordt daar ook naar verwezen en laat men zien dat de netto schuldquote daalt.[25] Dat gebeurt door een combinatie van factoren, waarbij de berekening is gebaseerd op de netto schuld in verhouding tot de baten voor reserves. Als de baten hard stijgen zoals de laatste jaren het geval was, daalt de schuldquote dan al, ook als de netto schuld zelf onveranderd blijft.

[24] Bron: Voorlopige cijfers CBS, Gemeenterekening, balans naar regio en grootteklasse
[25] BDO, benchmark 2026, pagina 7.

De kernboodschap is dat vroeg of laat gemeenten geld nodig hebben voor de taken waarvoor het Rijk geld beschikbaar stelde. Op dat moment zal, omdat het beschikbare kasgeld aan andere (nuttige) zaken is besteed, alsnog een beroep op leningen moeten worden gedaan en stijgen rente en schuldquote weer.

Naast de rente spelen ook dividenden en financiële transacties een grote rol bij meevallers in sommige jaren. In 2020 werd Eneco voor € 4 miljard verkocht door de overheden die aandeelhouder waren. Dat leverde in Zuid-Holland de betreffende gemeenten eenmalig veel geld op. Vanaf 2022 is iets soortgelijks te zien in Zeeland waar dividenden uit het energiebedrijf tot uitbetaling komen. Dit is goed te zien aan de cijfers: waar de Zeeuwse gemeenten in de periode 2017-2021 slechts € 5 miljoen dividenden en opbrengsten uit financiële transacties ontvingen, was dat in de periode 2022-2024 ruim € 300 miljoen.

3.5.10 Overige baten en lasten

Tot slot een opmerking over een technisch onderdeel van de begroting, de zogenaamde overige baten en lasten. Dit is in principe bedoeld om stelposten (bijvoorbeeld een reservering inzake CAO-ontwikkelingen) of loonkosten van niet-actief personeel te verantwoorden. Op het totaal gaat het niet om grote bedragen, maar gedurende het onderzoek bleek dat in individuele gemeenten deze begrotingspost beelden over baten en lasten nogal kan verstoren. Vandaar dat deze post hier wordt toegelicht.

Het onderzoek laat zien dat in de jaarrekening (bij de lasten) blijkt dat gemiddeld nog de helft van de middelen ‘overblijft’; de rest is dan via begrotingswijzigingen verdeeld over inhoudelijke taken. In de toelichting in de IV3 handleiding is geen directe verwijzing naar baten te vinden. Toch komt het voor dat baten in de begroting worden geraamd. Een mogelijk zinvolle verklaring is dat de gemeente een voorziening heeft voor pensioenen van voormalig wethouders. Dan staat tegenover de uitbetaling van die pensioenen een bate uit de voorziening. In de praktijk blijkt vervolgens bij de rekening dat de werkelijke baten ongeveer de helft hogere baten zijn dan oorspronkelijk geraamd. Als het om grote bedragen gaat bij deze overige lasten en/of baten, dan heeft dit soort bewegingen negatieve gevolgen voor de inzichtelijkheid van de begroting.

4 Provincies

In dit onderzoek hebben zes van de 12 provincies deelgenomen.[26] Hun aandeel in de totale lasten van de provincies in 2023 was 44%. Voor de benchmarks zijn de gegevens van alle provincies voor de periode 2017-2024 uit Findo gebruikt. Findo-gegevens komen van het CBS en zijn soms niet volledig of kunnen fouten bevatten. Waar mogelijk is daarvoor gecorrigeerd, zie de toelichting in de bijlagen Op landelijk niveau blijft het de enige manier om relatief eenvoudig vergelijkingen te maken.

4.1 Kernpunten

Hieronder puntsgewijs de belangrijkste bevindingen voor de provincies:

- De belangrijkste oorzaak voor meevallers is te vinden bij de baten. Hierbij spelen rijksbijdragen, ook buiten het provinciefonds een rol.
- Incidentele baten uit provinciale eigendommen leveren regelmatig eenmalige meevallers op.
- Er kan op landelijk niveau geen inzicht worden gegeven in de inzet van reserves voor beleidsdoeleinden. Dat gaat al snel over 25% of meer van een provinciale jaarrekening. De oorzaak is de regelgeving over financiële verantwoording.
- Op basis van het beschikbare materiaal zijn er aanwijzingen voor planningsoptimisme: de tussentijdse aanpassingen van lasten in de begroting blijken bij de jaarrekening nauwelijks te zijn gebruikt.
- Onderbezetting van de formatie komt in 2024 voor en ligt tussen 3 en 12% van de toegestane formatie. Desondanks zijn de personeelskosten regelmatig hoger, ook omdat in de begroting nog niet alle CAO-aanpassingen zijn verwerkt.
- Afschrijvingen zijn in de rekening duidelijk lager dan in de begroting. Dat is vooral zichtbaar bij infrastructuur en wijst op vertragingen in investeringsprojecten.
- Het budget voor afschrijvingen op kapitaalgoederen exclusief infrastructuur is vanaf 2017 meer dan gehalveerd. Dit kan wijzen op afstoten van bezit of op doorschuiven van vervangingsinvesteringen.
- In 2022 en 2023 valt op dat de lasten (exclusief reserves) in de rekening lager liggen dan oorspronkelijk begroot. Dat is een aanwijzing voor vertragingen in taakuitvoering.

4.2 Groeperen van budgetten

Een analyse van de provinciefinanciën en dus ook van onderbesteding staat of valt met vergelijkbare gegevens. Omdat provincies de vrijheid hebben om hun eigen

[26] Technisch gesproken zijn niet de provincies zelf maar hun rekenkamers deelnemer aan het onderzoek; om praktische redenen gebruiken we de term ‘deelnemers’ voor de provincies waarop het onderzoek betrekking heeft.

begrotingsprogramma's in te richten, en die in de loop van de tijd ook kunnen veranderen, is de onderlinge vergelijkbaarheid van begroting en rekening problematisch. De enige mogelijkheid om vergelijkingen te kunnen maken is via de landelijk voorgeschreven verantwoordingsinformatie over (provinciale) taakvelden[27] en economische categorieën. Een andere verstorende factor is dat binnen een provincie in elke Statenperiode de indeling van de programma's kan veranderen. Dat betekent dat een provincie in de onderzoeksperiode 2017-2024 drie verschillende indelingen in programma's kan hebben.

4.2.1 Groeperen op beleidsinhoud (taakvelden)

We hebben de onderbesteding bij provincies allereerst geanalyseerd en vergeleken met behulp van financiële gegevens geordend naar beleidsinhoud. We hanteren daarbij een driedeling. Infrastructuur, Openbaar Vervoer [OV] en Natuurbeheer die gemiddeld goed zijn voor 41% van de provinciale begrote budgetten. De overige taken (inclusief bestuur en overhead) voor nog eens 36% en de resterende 23% zijn de lasten van reserves. Ter vergelijking: bij gemeenten is ongeveer 5% van de begrote lasten reserves.

De stuurbaarheid van budgetten door Provinciale Staten is relatief groot omdat er anders dan bij gemeenten geen taken met inkomensoverdrachten naar burgers worden uitgevoerd. Dat wil niet zeggen dat er volledige vrijheid is. Na het gunnen van een OV-concessie liggen de lasten voor openbaar vervoer in principe voor een aantal jaren vast. Ook aan rijksmiddelen of Europese subsidies kunnen randvoorwaarden zijn gesteld.

Vanuit financieel perspectief geldt voor de provincie nog sterker dan bij gemeenten de gevoeligheid van beleidsvoornemens voor vertraging in ontwerp-, plannings- en inkoopprocedures. Dat speelt bij bouw- en infrastructuurprojecten maar evengoed bij natuurbeheer. Een ander belangrijk element is ontwikkeling en beheer van provinciale eigendommen. Dat raakt aan het voorgaande, maar gaat ook over zaken als rente-opbrengsten en dividenden. Op grond van het bovenstaande is ervoor gekozen om de analyse te baseren op de volgende groepering van taken:

1. Algemene middelen
2. Hoofdtaken [OV, Infrastructuur, Natuur]
3. Overige taken
4. Bezit
5. Reserves

De precieze indeling van de taakvelden voor deze groepen van taken is te vinden in de bijlagen.

[27] Omdat de inhoudelijke opgaven van provincies anders zijn dan die van gemeenten zijn de taakvelden ook anders gedefinieerd. De indeling naar economische categorie is voor provincies en gemeenten wel gelijk.

4.2.2 Gebruikte data

De financiële gegevens van provincies zijn op 10 juli 2025 voor het laatst gedownload van Findo. Bij het analyseren hebben we moeten vaststellen dat er in de Findo-data informatie ontbreekt over sommige jaren en dat soms handmatige correcties nodig waren.[28] Op basis van de begrotingen en jaarstukken van provincies hebben we dat op niveau van taakvelden relatief eenvoudig weten te herstellen. We hebben uit Findo ook de data voor de niet-deelnemende provincies gehaald.[29] Daarmee is de informatieset voor de oorspronkelijke begroting en de jaarrekening voor alle provincies compleet.

De informatie over de gewijzigde begroting is niet compleet. Een belangrijke oorzaak daarvoor ligt, volgens deelnemende provincies, bij wisseling van informatiesystemen waardoor gegevens niet meer konden worden achterhaald.

4.2.3 Groeperen naar kostensoorten

Een tweede manier waarop de onderbesteding bij provincies hebben geanalyseerd en vergeleken is door te kijken naar gegevens van belangrijke kostensoorten. Provincies hebben hun begroting ingedeeld naar beleidsinhoudelijke programma's, niet naar kostensoorten. Begrotingen en verantwoordingen van bijvoorbeeld energiebedrijven kennen een andere indeling dan de begrotingen van provincies, en doen dat wel. Men laat dan zien hoeveel geld er nodig is voor personeel, onderhoudskosten of andere soorten uitgaven. Provincies doen dit wel in een interne begroting en rekening voor het management. Meestal is die informatie niet integraal voor de Staten beschikbaar.[30] De provincies moeten de begroting en rekening naar kostensoorten wel aan het CBS aanleveren. Die gegevens kunnen daarom ook als bron voor analyse dienen. In overleg met de begeleidingscommissie voor dit onderzoek is ervoor gekozen om de volgende kostensoorten in de analyse mee te nemen:

1. Kosten eigen personeel
2. Inhuur van personeel
3. Afschrijvingslasten als benadering voor de realisatie van investeringen
4. Subsidies
5. Inkomensoverdrachten niet-Rijk
6. Rente- en dividendopbrengsten.

Wat er precies onder deze kostensoorten valt is in de bijlagen toegelicht.

[28] Details hierover zijn te vinden in hoofdstuk 12

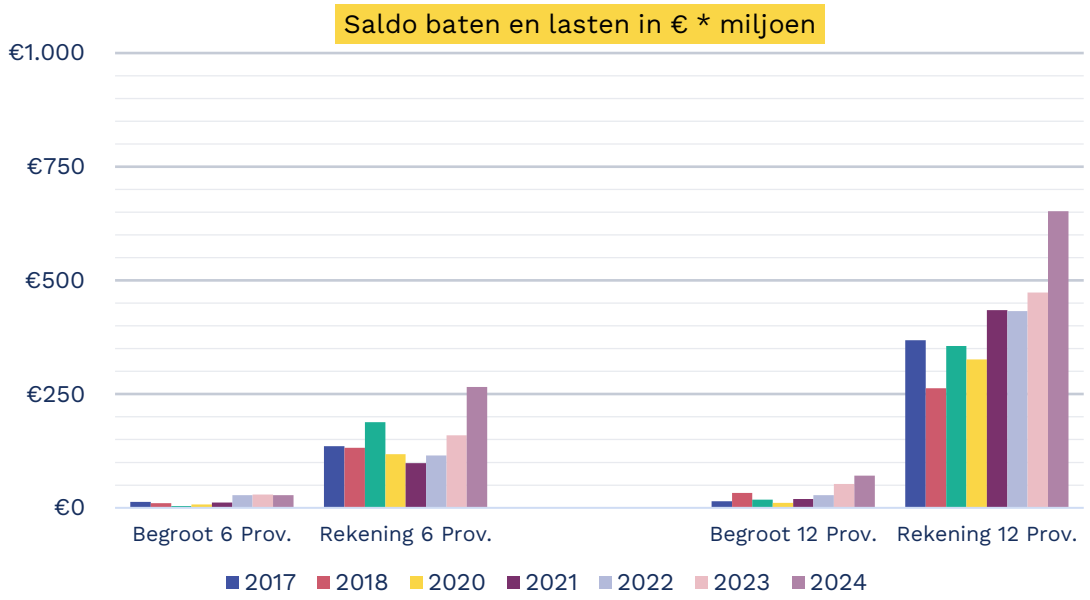
[29] Voor de jaarrekening 2024 zijn bij een niet deelnemende provincie gegevens opgevraagd en ontvangen.

[30] In de begroting van de provincie Overijssel zijn personeelskosten bij de taakvelden apart toegerekend; de provincie Groningen laat bijvoorbeeld in de paragraaf bedrijfsvoering sommige kostensoorten zien.

4.3 Bevindingen op hoofdlijnen

4.3.1 Inleiding

De begrotingen van de zes deelnemende provincies hebben samen een omvang die schommelt tussen € 3,2 en 4,0 miljard. De jaarrekeningen laten bedragen tussen € 3,8 en € 5,7 miljard zien. De begrote en werkelijke overschotten in de rekening zijn weergegeven in Figuur 4.1. Elk jaar is er zowel een begroot als een gerealiseerd overschot, waarbij de overschotten bij de rekening vele malen hoger zijn dan begroot.



Figuur 4.1 Begroting- en rekeningresultaat provincies in € * miljoen (positief=overschot)

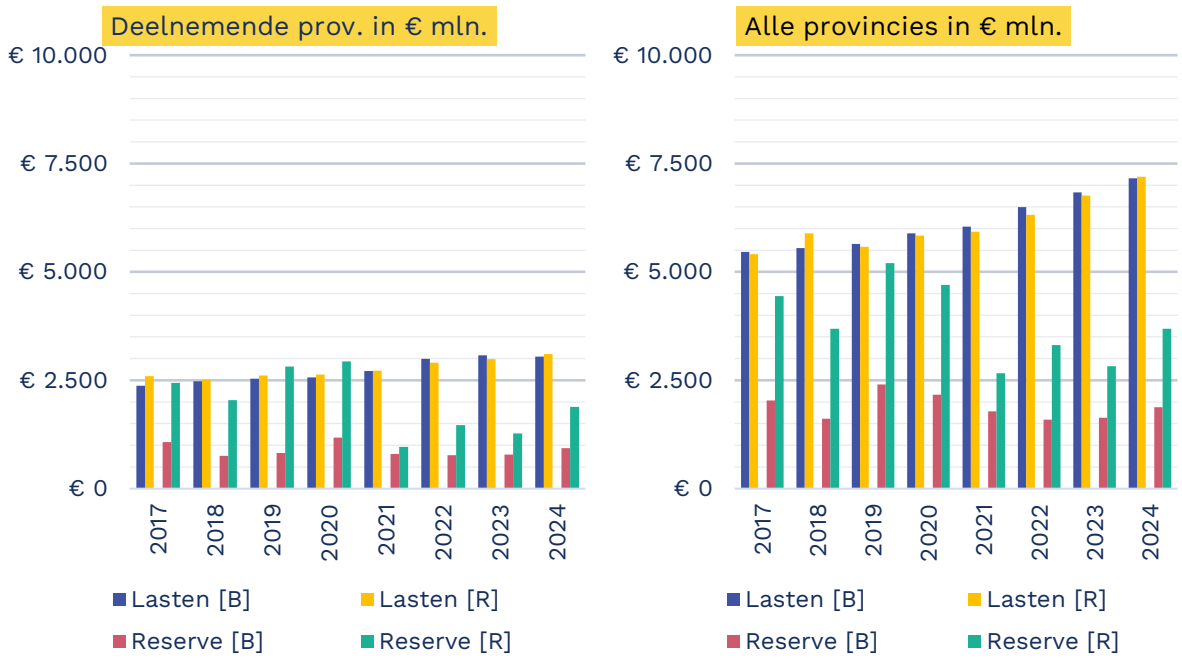
Provinciale begrotingen en rekeningen worden sterk beïnvloed door de inzet van reserves die al snel 25% van de begroting en tot wel 50% van het bedrag van de rekening uitmaken. Figuur 4.2 laat zien dat vooral de stortingen in de reserves grote afwijkingen tussen begroting en rekening veroorzaken. Omdat reserves op basis van de regelgeving via de landelijk beschikbare informatie niet aan inhoudelijke taken valt te koppelen[31] bemoeilijkt dat de analyse van provinciale begrotingen en rekeningen. Verder valt op dat in de jaren 2022 en 2023 bij de deelnemende provincies sprake is van lagere lasten exclusief reserves in de rekening dan oorspronkelijk geraamd. Gemiddeld gesproken over de hele periode 2017-2024 gold bij de zes deelnemende provincies een kleine overschrijding op de lasten van 1,6% ofwel circa € 60 miljoen. Voor alle 12 de provincies tezamen geldt dat voor zes van de acht jaren sprake is van onderbesteding met een gemiddelde onderbesteding van 0,3% ofwel circa € 20 miljoen. Verder zien we dat zowel bij de deelnemende provincies als bij alle provincies gemiddeld

[31] Boekhoudkundig komen alle reserves in de landelijke definitie op een centrale plek, de combinatie Taakveld Reserves en Kostensoort reserves, terecht

sprake van meer dan een verdubbeling van stortingen in de reserves ten opzichte van de begroting.

Op het individuele niveau van deelnemende provincies is te zien dat:

- Over de hele periode 2017-2024 drie provincies onderbesteding[32] op de lasten exclusief reserves lieten zien
- Over de hele periode 2017-2024 drie provincies bij de jaarrekening hogere lasten exclusief reserves hadden dan bij de begroting
- Voor de periode 2022-2024 vier provincies onderbesteding op de lasten laten zien. In de regel liggen de afwijkingen naar boven en beneden binnen een marge van 5%.
- Voor de baten geldt dat alle zes provincies bij de jaarrekening hogere baten kennen dan bij de begroting, zowel voor de periode 2017-2024 als voor de periode 2022-2024. De afwijkingen liggen hier in de regel boven 15%.



Figuur 4.2 Lasten excl. reserves en stortingen in reserves in begroting en rekening voor deelnemende provincies en alle provincies (in € * miljoen)

De wettelijke vereisten voor rapportage kennen zowel een taakveld als een kostensoort (mutatie) reserves. Het gevolg daarvan is dat op landelijk niveau alleen maar kan worden geconstateerd dát er reserves zijn ingezet, maar dat er geen informatie beschikbaar is over het toekomstige[33] of feitelijke bestedingsdoel (bijvoorbeeld natuur of wegen). Dat beperkt in dit onderzoek de analyse. Op het niveau van de individuele provincie moet de informatie worden

[32] Nauwkeuriger geformuleerd: het gaat om de gemiddelde afwijking van de begroting over de genoemde periode.

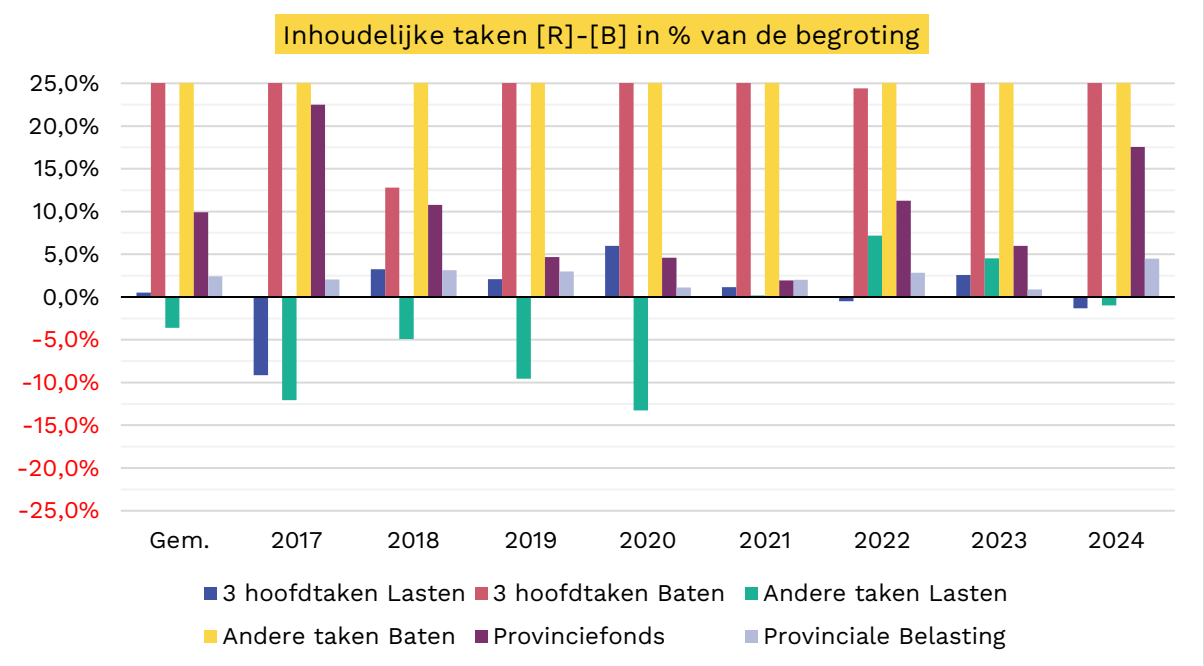
[33] Een storting in de reserves gedurende het jaar gaat meestal over sparen voor toekomstige bestedingen voor een bepaald doel, de zogenaamde bestemmingsreserve.

achterhaald uit verantwoording over de reserves bij de programma's of in een bijlage over reserves. Afhankelijk van de vraag hoe transparant het college van GS is over reserves is de koppeling met beleidsdoelen handmatig te achterhalen. Gezien de relatief grote omvang van de reserves op het totaal van de provinciale begrotingen is in dit onderzoek niet gedaan maar wel een punt van aandacht.

4.3.2 Bronnen van verschillen

In de vorige paragraaf is aangegeven dat de overschotten in de provinciale jaarrekeningen in de onderzochte periode vele malen hoger zijn dan begroot. Verder is stilgestaan bij de betekenis van reserves bij provincies. De tweede stap in de analyse is om de verschillen uit te splitsen in effecten in de baten en lasten afzonderlijk. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen verschillen bij meer politiek inhoudelijke onderwerpen (verkeer, natuur etc.) en verschillen die ontstaan uit transacties uit provinciaal bezit zoals aandelen of uitstaande leningen.

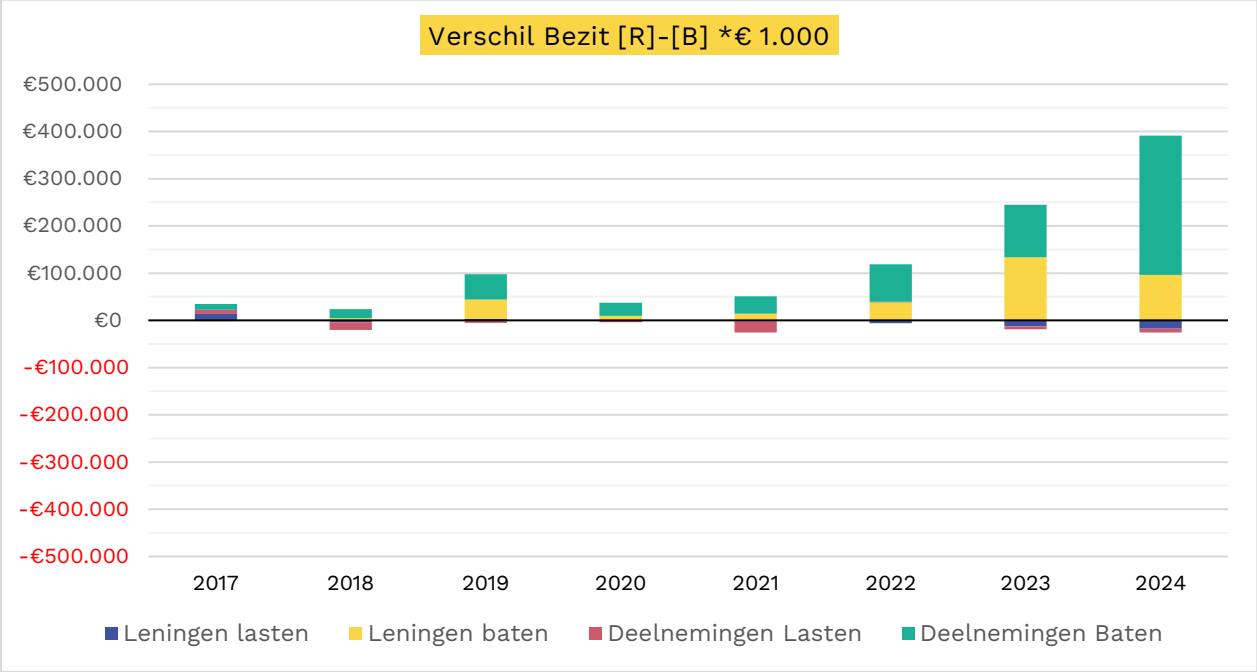
We beginnen met de politiek-inhoudelijke taken. Figuur 4.3 laat zien dat bij de politiek inhoudelijke taken vooral de baten het uiteindelijke resultaat (de overschotten) verklaren. Zelfs wanneer de extra baten van het provinciefonds buiten beschouwing blijven zou er nog sprake zijn van een positief effect. Kijken we naar de verschillende soorten baten dan zien we dat de afwijkingen op de baten uit het provinciefonds gemiddeld goed zijn voor ongeveer 10% van de begroting. Bij de provinciale belastingen is dat ongeveer 2,4%. Voor de andere baten zijn de afwijkingen ruimschoots boven 25%.



Figuur 4.3 Verschil in resultaat inhoudelijke taken bij provincies (n=6) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in procenten van de begroting

Op het niveau van de individuele provincies is het beeld dat gemiddeld over de periode 2022-2024 vijf van de provincies onderbesteding op de lasten kennen, zowel voor de drie hoofdtaken als op de andere taken.

Op dezelfde manier is een analyse te maken van de component 'bezit'. Die bestaat uit twee delen. Het eerste deel zijn de rentes op leningen, het tweede deel zijn resultaten uit deelnemingen zoals de regionale investeringsbanken en andere aandelen. Dit is zeer ongelijk verdeeld over de provincies: sommigen hebben grote deelnemingen, anderen hebben vrijwel niets.



Figuur 4.4 Verschil in resultaat door bezit bij provincies (n=6) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € * 1.000

We zien in deze figuur een forse toename van de baten (ten opzichte van de begroting) bij leningen vanaf 2022. Deze baten komen voort uit de terugbetaling door derden van leningen, waardoor er middelen vrij komen om opnieuw te besteden. Dat komt voor bij provincies met veel eigen geld. Baten bij deelnemingen zijn in de regel dividenduitkeringen. De toename van de verschillen vanaf 2022 in Figuur 4.4 is vooral te herleiden naar dividenden voor de provincie Zeeland van het Zeeuwse energiebedrijf die niet waren begroot.[34]

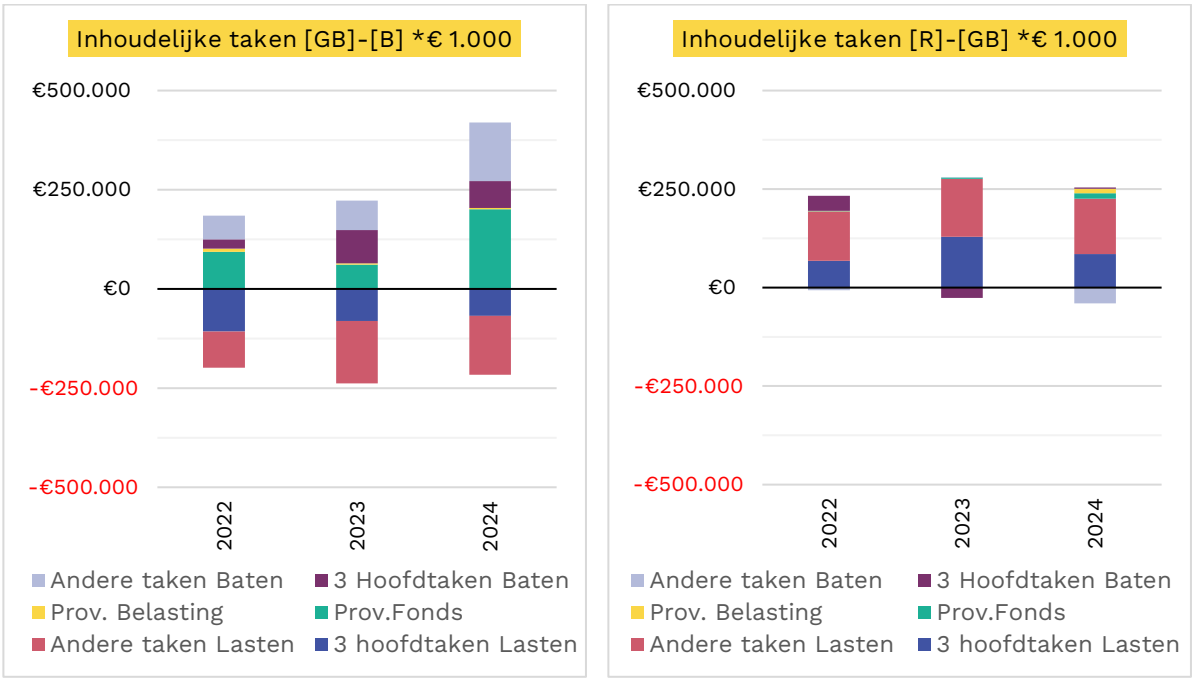
4.4 Tussentijdse verschillen

Tussentijds worden wijzigingen in de begroting regelmatig ter vaststelling voorgelegd aan Provinciale Staten (PS), zodat het budgetrecht van PS stand houdt. Elke wijziging van de

[34] Jaarrekening Zeeland 2024, p. 196

begroting zou aan PS moeten zijn voorgelegd. Met andere woorden: er mogen grote verschillen zijn tussen oorspronkelijke begroting en gewijzigde begroting, maar verschillen tussen gewijzigde begroting en rekening horen klein te zijn. De bevindingen voor de jaren 2022 tot en met 2024 zijn weergegeven in Figuur 4.5.

Het is in het kader van het onderzoek lastig gebleken om de tussentijds gewijzigde begrotingen te analyseren, want anders dan voor de oorspronkelijke begroting en de jaarrekening geldt, is er geen plicht om de gewijzigde begroting bij het CBS aan te leveren. Voor dit onderzoek zijn daarom bij de deelnemende provincies de IV3-gegevens van de gewijzigde begrotingen opgevraagd. Voor vijf van de zes provincies zijn de gegevens van de laatste drie jaren compleet beschikbaar; voor drie provincies zijn de gegevens voor alle jaren beschikbaar.



Figuur 4.5 Tussentijdse wijzigingen op inhoudelijke taken in de begroting provincies (n=5)

Het beeld dat uit Figuur 4.5 naar voren komt is dat in de deelnemende provincies tussentijds veel extra lasten worden geraamd. Aan het jaareinde blijkt dan dat nagenoeg het gehele bedrag aan extra lasten onbesteed is gebleven. De meevallers bij de lasten in de rechter grafiek zijn bijna net zo groot als de tegenvallers in de linker grafiek. Dat lijkt te wijzen in op te hoge ambities die niet kunnen worden gerealiseerd omdat het langer duurt dan gedacht om projecten daadwerkelijk te gaan uitvoeren. Onze analyse laat zien dat de onderbesteding deels ook ontstaat door rijksbeleid: voor de hoofdtaak Natuur waren tussentijds € 210 miljoen extra lasten geraamd over de periode 2022-2024; bij de jaarrekeningen bleek vervolgens een lagere besteding van in totaal € 270 miljoen.

Voor de drie provincies waar gegevens over alle jaren beschikbaar zijn is het beeld hetzelfde: over de hele periode 2017-2024 worden er tussentijds veel extra lasten geraamd die bij de jaarrekening feitelijk niet blijken te zijn besteed.

De figuur laat een patroon zien. Er is uitzondering bij twee provincies waar de lasten bij de gewijzigde begroting een keer lager vaststelde dan oorspronkelijk begroot. Verder kwam het twee keer voor dat een provincie bij de jaarrekening nog tegenvallers in de lasten moest rapporteren.

Uit de figuur is ook af te leiden dat de afwijkingen op de baten ten opzichte van de oorspronkelijke begroting vrijwel volledig in beeld zijn bij de gewijzigde begroting.

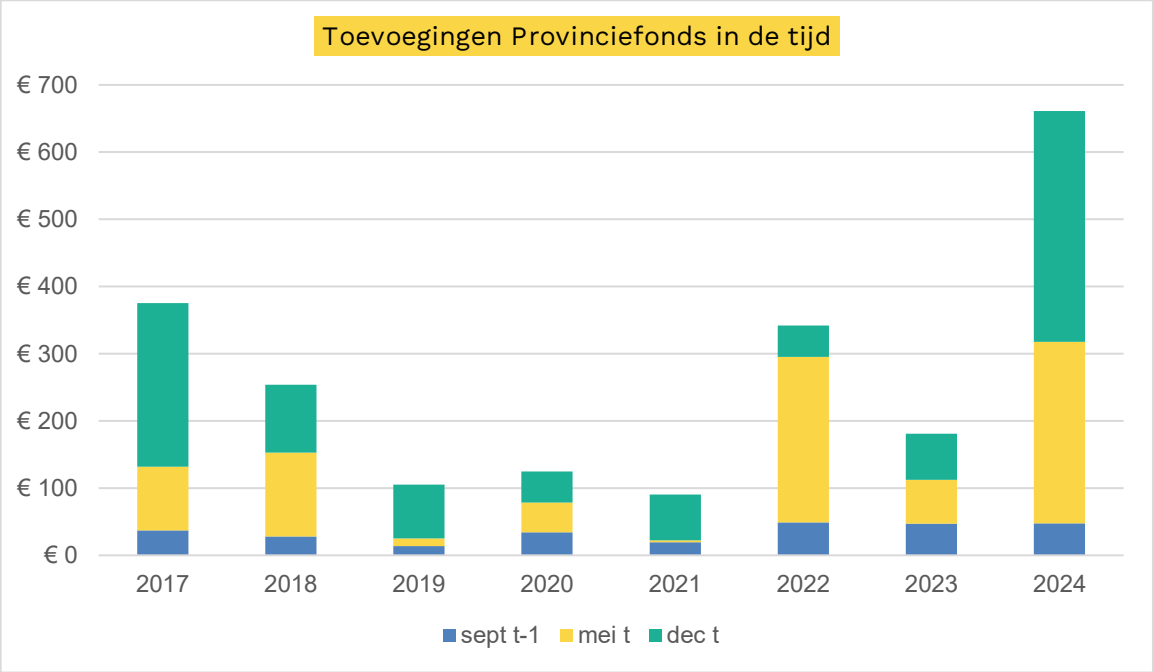
Tot slot een opmerking over de reserves. De tussentijdse afwijkingen zowel bij onttrekkingen als stortingen zijn groot. Inzetten van reserves gedurende het jaar is een politieke keuze. Wanneer bij de jaarrekening blijkt dat er veel geld in reserves kan worden gestort, dan is dat is een indicatie dat de voortgang van projecten trager verloopt dan verwacht.

4.5 Verdieping rijksbijdragen

In deze paragraaf gaan we op hoofdlijnen in op de bevindingen over de rijksmiddelen. We beginnen met het provinciefonds, daarna volgen de zogenaamde specifieke uitkeringen.

4.5.1 Provinciefonds

Vier van de zes deelnemende provincies gebruiken de zogenaamde Meicirculaire uit het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar als basis voor het opstellen van de begroting. De andere twee provincies gebruiken de septembercirculaire. De laatste twee hebben daarmee een iets actueler beeld van de middelen die de provincie van het Rijk mag verwachten. Na de septembercirculaire van jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar volgen nog vier circulaires waarin de uitkering in uit het provinciefonds kan worden aangepast.



Figuur 4.6: Verloop provinciefonds vanaf meicirculaire t-1 in € * miljoen

Figuur 4.6 laat zien dat de tussentijdse aanpassingen van het provinciefonds tot 2019 duidelijk daalden. Daarna waren ze een paar jaar relatief stabiel, maar vanaf 2022 nemen de aanpassingen duidelijk toe. Waar wijzigingen tot en met de Septembercirculaire van het voorafgaande begrotingsjaar nog relatief makkelijk bij de begrotingsuitvoering kunnen worden besteed, is dat al ingewikkelder bij de bedragen die in mei van het begrotingsjaar worden toegevoegd. Voor wijzigingen die nog later volgen, in september of december van het begrotingsjaar is het onrealistisch te veronderstellen dat die nog worden uitgegeven. Met andere woorden: dit zijn in de jaarrekening ingebakken meevallers.

4.5.2 Rijksbijdragen anders dan provinciefonds

De belangrijkste inkomstenbron van provincies zijn de middelen uit het provinciefonds. Daarnaast kan het Rijk om andere redenen middelen verstrekken; dat is onderwerp van deze paragraaf. De beschikbare data laten zien dat de provincies hier bij de begroting blijkbaar nauwelijks zinvolle schattingen van kunnen maken. Wat opvalt is dat vanaf 2020 bij alle zes provincies de bedragen in de jaarrekening veel hoger liggen dan in de jaren daarvoor. De zes provincies ontvingen samen in de periode 2017-2019 gemiddeld € 70 miljoen per jaar, terwijl dat in de periode 2020-2024 samen gemiddeld ruim € 310 miljoen per jaar was. Een belangrijk deel hiervan zijn middelen voor verkeer en natuur: wanneer middelen voor verkeer en natuur buiten beschouwing worden gelaten, dan ontvingen de zes provincies samen in de periode 2017-2019 gemiddeld € 8 miljoen per jaar en in de periode 2020-2024 samen gemiddeld € 150 miljoen per jaar. Het merendeel van het geld (ruim 60%) komt terecht bij het de kerntaak ‘Natuur’, nog eens 15% bij respectievelijk ‘Verkeer’ en ‘Regio’. Bij de zes provincies die niet deelnamen aan het onderzoek zien we soortgelijke patronen.

Naast de gegevens over rijksbijdragen die we kunnen afleiden uit de rekening van baten en lasten is er nog een bron van informatie die iets zegt over rijksbijdragen. Op de balans staat een post 'vooruit ontvangen bijdragen van het Rijk'. Dat is geld dat het rijk als voorschot op een taak heeft betaald maar nog niet is besteed. Tussen 2017 en 2023[35] loopt dit bedrag voor alle provincies op van ruim € 900 miljoen naar ruim 2.100 miljoen. Bij de in dit onderzoek deelnemende gemeenten gaat het om een verviervoudiging van de middelen: van ruim € 400 miljoen naar ruim € 1.300 miljoen.[36]

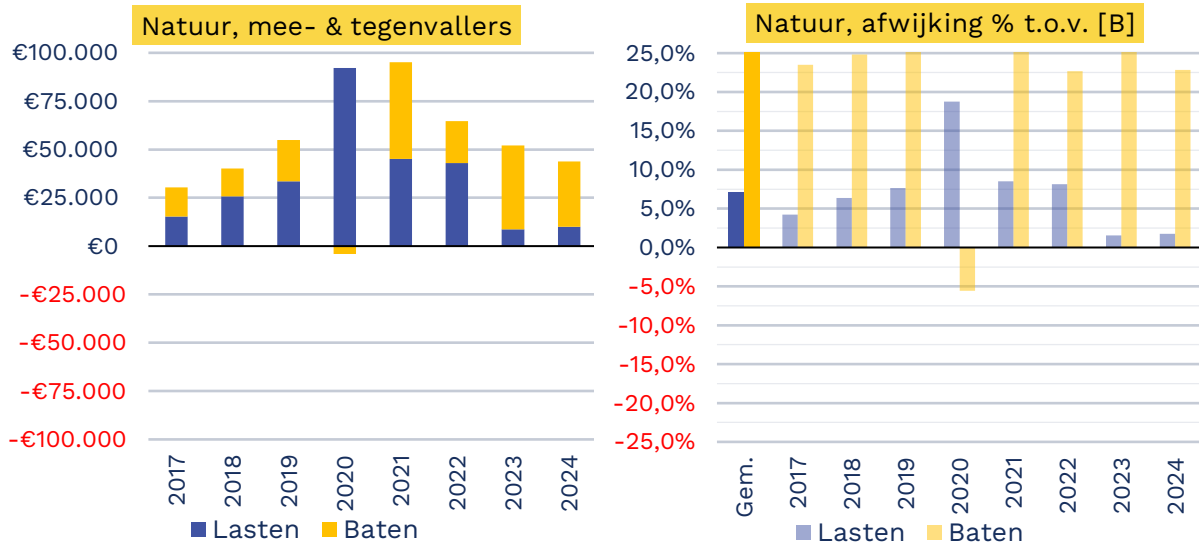
4.6 Opvallende begrotingsposten

In deze paragraaf komen de hoofdtaken natuur en infrastructuur en daarnaast het domein bestuur en organisatie aan de orde.

4.6.1 Natuur

Natuur is een beleidsterrein dat kwetsbaar is voor vertraging in doorlooptijden. Ontwikkeling van natuurprojecten[37] hangt onder andere af van kansen om terreinen te verwerven, maar bijvoorbeeld ook van de stikstofproblematiek. Ruim 80% van de begrote lasten wordt besteed aan ontwikkeling en beheer van natuurgebieden.

Figuur 4.7 laat zien dat in de deelnemende provincies in vrijwel alle jaren sprake is van onderbesteding bij de hoofdtaak Natuur. Dat wordt nog versterkt door de extra baten die vrijwel elk jaar beschikbaar komen.



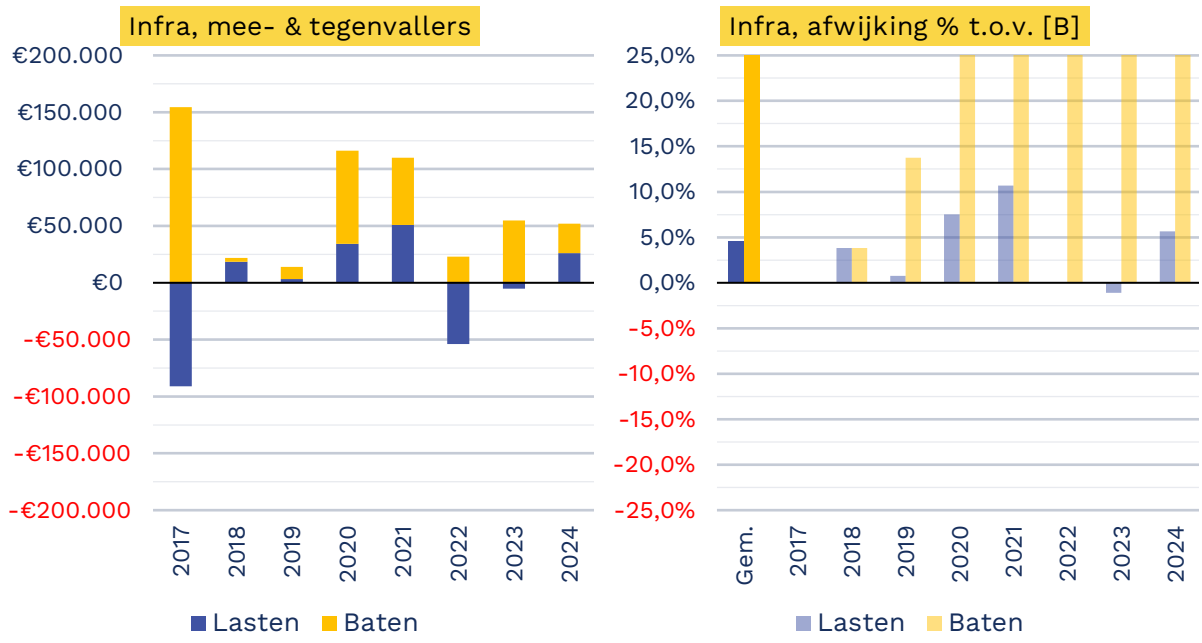
Figuur 4.7 Toename (positief getal) en afname resultaat bij hoofdtaak Natuur, 6 provincies ten opzichte van de begroting [R]-[B]

[35] Het laatste jaar waarvoor de informatie beschikbaar is.
[36] Een snelle toets of middelen voor aardbevingsschade hier een rol bij spelen levert op dat dit niet het geval is: het aandeel 'vooruit ontvangen' van de provincie Groningen daalt juist.
[37] Dit omvat alle baten en lasten van hoofdtaakveld 5

Over tussentijdse bijstelling van begrotingen gaven we eerder al in algemene zin aan dat tussentijds vrijgemaakte extra lasten bij de jaarrekening uiteindelijk niet besteed blijken te zijn. Dat is voor de hoofdtaak Natuur ook het geval. Het gaat bij de tussentijdse bijstellingen in de regel om bedragen in de tientallen miljoenen.

4.6.2 Infrastructuur

Weg- en waterinfrastructuur is een tweede onderdeel waar doorlooptijden een belangrijke rol spelen. Gemiddeld ongeveer 75% van het begrote budget voor dit onderdeel wordt besteed aan wegen, circa 13% aan waterinfrastructuur en de rest aan overige verkeerstaken.



Figuur 4.8 Toename (positief getal) en afname resultaat bij hoofdtaak Infrastructuur, 6 provincies ten opzichte van de begroting [R]-[B]

In de lasten van infrastructuur voor de zes provincies vallen de uitschieters in 2017 en 2022 op. In 2017 wordt de uitschieter veroorzaakt door de aanzienlijk hogere baten en lasten bij één provincie waarover geen nadere informatie beschikbaar is. De afwijking in 2022 heeft te maken met een versnelde afschrijving bij een provincie op rijksbijdragen.[38] Zonder die versnelde afschrijving zou sprake zijn van lagere lasten dan begroot.

Nader inzoomen op de afschrijvingen kan informatie opleveren over vertraging als oorzaak van onderbesteding. Bij infrastructuur zijn vertragingen in de oplevering van werken heel gebruikelijk. Dat is dan te zien aan de afschrijvingen. Uit de enquête blijkt dat alle zes deelnemende provincies investeringen (waaronder infrastructuur) afschrijven vanaf 1 januari na het jaar van ingebruikname. In de begroting worden daar jaarlijks veronderstellingen over opgenomen. Het blijkt dat afschrijvingen op infrastructuur bij de jaarrekening gemiddeld

[38] Jaarstukken provincie Friesland, p. 41

gesproken over alle jaren[39] gemiddeld 25% lager liggen dan begroot. In geld uitgedrukt is dat een kleine € 10 miljoen per jaar. Dat is een indicatie dat er vertraging optreedt bij investeringsprojecten in infrastructuur.

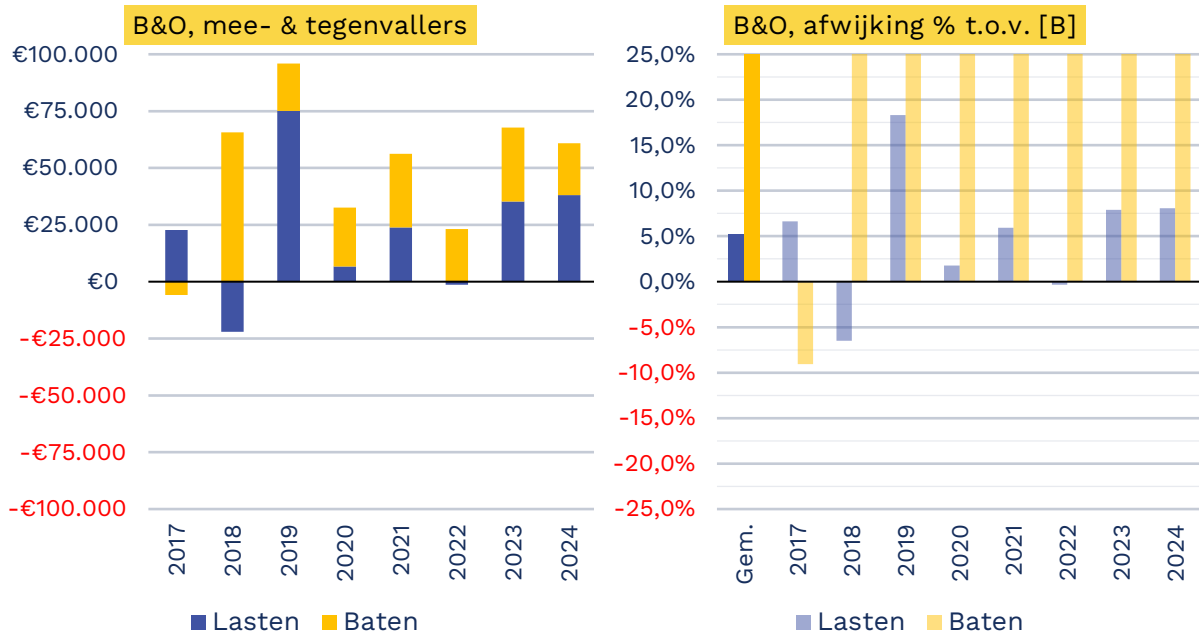
Een vervolgvraag is of de vertraging kan worden verklaard door de onvoldoende beschikbare ambtelijke capaciteit. Daarvoor kunnen we kijken naar de aan infrastructuur gerelateerde loonkosten. Uit de gegevens blijkt dat vier van de zes provincies begrotingsoverschrijdingen op eigen personeel voor infrastructuur rapporteren, waarvan twee provincies overschrijdingen van gemiddeld meer dan 10%. Dat kan veroorzaakt worden door onderschatting van de CAO-ontwikkeling of toch meer personeel aanstellen dan oorspronkelijk begroot. Bij een provincie zijn in 2023 en 2024 onderschrijdingen van personeelslasten voor infrastructuur te zien. Dat kan er op wijzen dat personele capaciteit problematisch begint te worden. Als we dan vervolgens ook naar externe inhuur kijken, zien we dat de aan infrastructuur toegerekende lasten voor inhuur gemiddeld voor de zes provincies bijna drie keer zo hoog zijn als de begrote lasten.

We stellen vast dat er in de deelnemende provincies veel meer personele inzet op infrastructuur is geweest dan begroot. Dat geeft echter geen duidelijkheid over de vraag of er sprake was voldoende ambtelijke capaciteit: het kan immers zo zijn dat er nóg meer nodig was. In die zin is de onderbesteding op afschrijvingen een meer geschikte indicator voor vertragingen bij realisatie van infrastructuur.

4.6.3 Bestuur en organisatie

Onder de noemer ‘Bestuur en organisatie’ vallen onder andere de baten en lasten van GS en PS, interbestuurlijk toezicht en overhead. Dit zijn in principe redelijk planbare baten en lasten. Uit de analyse is gebleken dat één provincie in de begroting 2017 een opvallend grote stelpost voor belastingen had opgenomen; die afwijking hebben we in Figuur 4.9 gelaten om geen vertekeningen van het totaalbeeld te krijgen.

[39] Hier is 2022 niet meegenomen vanwege de bijzondere afschrijvingen in Friesland



Figuur 4.9 Toename (positief getal) en afname resultaat bij Bestuur en organisatie, 6 provincies ten opzichte van de begroting [R]-[B]

Vooraf is het goed om te vermelden dat de lasten voor het onderdeel Bestuur & Organisatie oplopen van € 300 miljoen in 2017[40] naar € 470 miljoen in 2024. Kijken we dan naar de meevallers, dan is opvallend dat de meevallers bij de lasten in recente jaren ruim boven het gemiddelde over de hele periode liggen. De uitschieter bij de lasten in 2019 (linker grafiek) is voor de helft ter herleiden naar één provincie, voor de aanpassing van de begrotingsraming voor overhead. Die uitschieter was bij de gewijzigde begroting al gecorrigeerd.

De baten voor dit onderdeel, onder andere voor uitgeleend personeel en ontvangen subsidies, lagen tussen circa € 15 en € 25 miljoen. In alle jaren is sprake van een tenminste een verdubbeling van de baten bij de jaarrekening. Hierbij valt op dat bij alle provincies voorkomt dat meevallers van meer dan € 1 miljoen pas na de laatste begrotingswijziging wordt gerapporteerd.

4.7 Opvallende kostensoorten

Net als in gemeenten is de provinciale begroting ingericht naar beleidsinhoudelijke programma's. Informatie naar kostensoorten, zoals personeelskosten, is geen verplicht onderdeel van de begrotingsdocumenten en is veelal niet beschikbaar. In sommige gevallen wordt er wel inzicht verstrekt in personeelslasten. Omdat inzicht in kostensoorten ook kan bijdragen aan mogelijke verklaringen voor onderbestedingen is ervoor gekozen om er in dit onderzoek wel aandacht aan te besteden. Hieronder gaan we in op de volgende kostensoorten: personeelskosten, afschrijvingen, verstrekte subsidies, baten uit bezit.

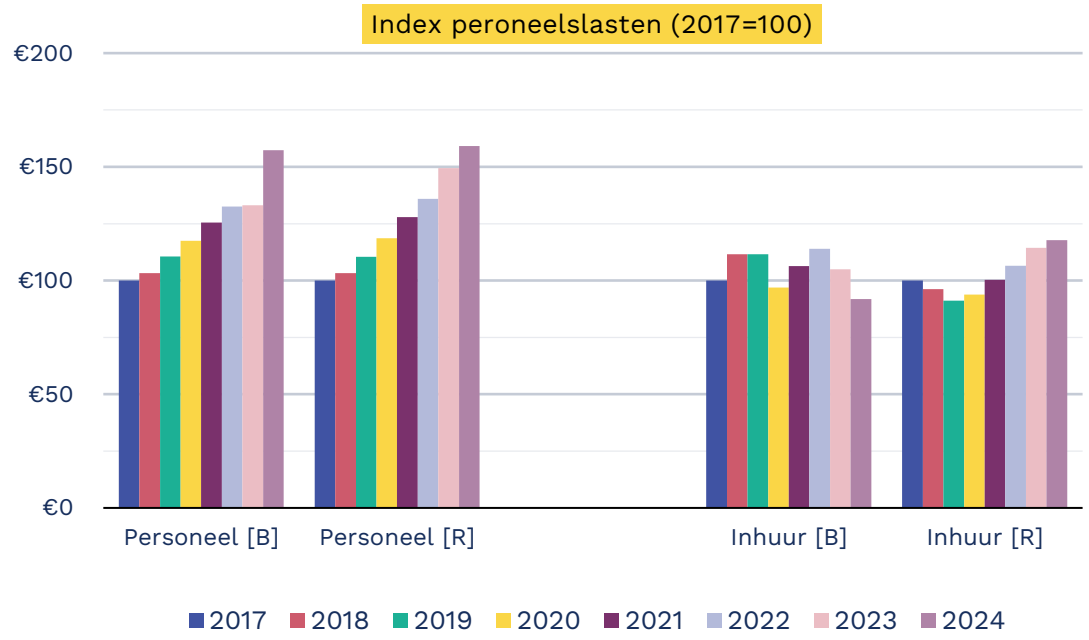
[40] Exclusief de genoemde stelpost van ruim € 30 miljoen

4.7.1 Personeel

In de enquête bij dit onderzoek zijn vragen gesteld over de formatie, werkelijke bezetting en de grondslagen voor de berekening van de personeelslasten in 2024. Bij vijf van de zes provincies is informatie over de officiële formatie en de gemiddelde bezetting in 2024 beschikbaar. Bij vier van de vijf provincies is sprake van onderbezetting; één provincie kent een iets hogere gemiddelde bezetting dan de formatie. De geconstateerde onderbezetting loopt uiteen van ongeveer 3% tot ruim 12% van de formatie in 2024. In principe leidt dat tot meevallers op de personeelslasten, inhuur buiten beschouwing gelaten.

Een tweede element dat voor meevallers kan zorgen, is de in de begroting gehanteerde veronderstelling over de loonkosten voor het personeel. Er zijn verschillende manieren om in de begroting hun personeelskosten ramen. Er komen twee varianten van begrotingsramingen bovendrijven. Elke variant heeft effect op de vooraf ingeschatte begrotingsruimte als gevolg van onderbezetting. Duidelijkheid over de gehanteerde systematiek maakt inzichtelijker hoe gemaakte keuzes uitpakken – zowel bij vaststelling van de begroting als bij het lezen en begrijpen van de jaarrekening. Eenduidigheid in het lokaal bestuur op dit vlak zou ook winst zijn, zoals recent in een onderzoek van BDO werd geadviseerd.[41]

Op basis van de beschikbare informatie over de begrotingen naar economische categorie laat Figuur 4.10 de verschillen bij personeelskosten en kosten voor inhuur zien.



Figuur 4.10 Index ontwikkeling personeelskosten provincies (n=6); 2017=100

Kijkend naar de cijfers in Figuur 4.10 zien we als grote lijn dat ondanks signalen van onderbezetting de personeelskosten, zoals hierboven beschreven, desondanks elk jaar opnieuw te

[41] BDO, benchmark 2026, p. 18

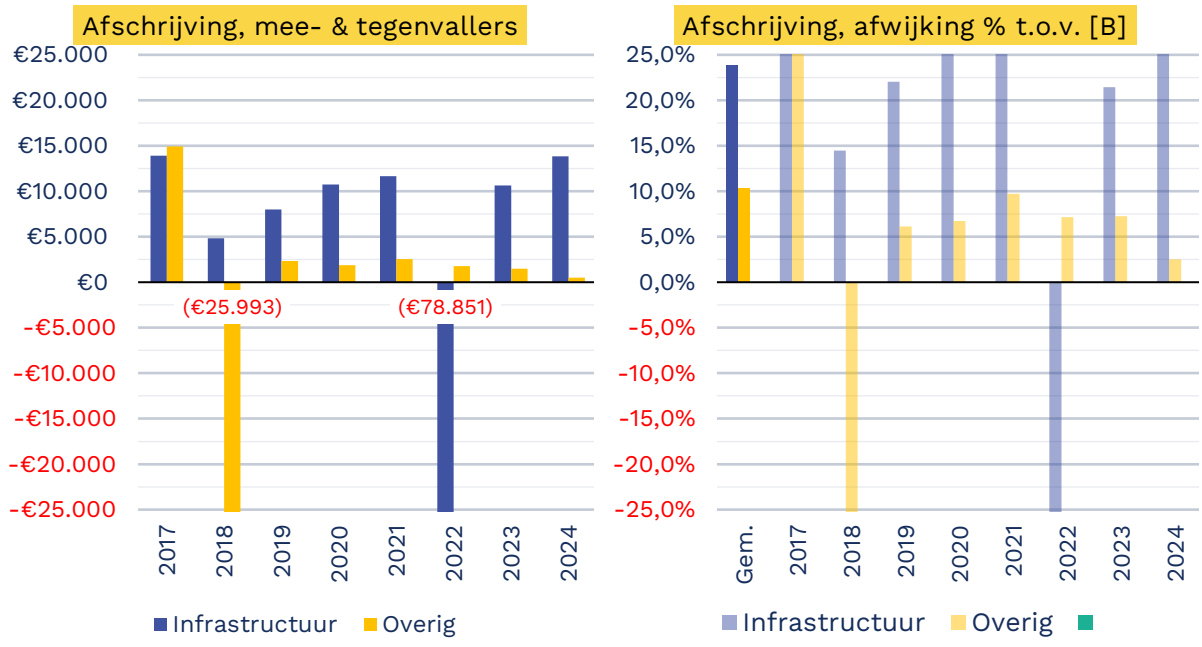
laag worden ingeschat. In 2023 lijkt de overschrijding mede te zijn veroorzaakt door extra aanpassingen in de CAO voor provincies.

De budgetten voor inhuur worden in recente jaren te laag geraamd. Hierbij moet wel worden bedacht dat de aard van het takenpakket van provincies ertoe leidt dat er veel projectmatig wordt gewerkt, waardoor ze vaak een beroep op inhuur moeten doen.

Inflatie c.q. loonkostenontwikkeling speelt een rol bij een vergelijking van budgetten in de tijd. Uit CBS cijfers voor de sector overheid blijkt dat de CAO-lonen in de periode 2017-2024 met ruim 31% zijn gestegen. De snellere groei van de totale loonkosten eigen personeel (66%) wijst daarmee in de richting van extra formatie of een andere beloningsstructuur.

4.7.2 Afschrijvingen

In paragraaf 4.6.2 over infrastructuur is al aandacht besteed aan het verschijnsel afschrijvingen. Daar bleek dat gemiddeld voor alle deelnemende provincies sprake is van lagere afschrijvingslasten op infrastructuur dan begroot. Dat wijst in de richting van vertraging bij ingebruikname van projecten. In deze paragraaf is aandacht voor alle overige afschrijvingen op provinciaal bezit. Dat kan gaan over provinciaal vastgoed, maar ook over apparatuur die buiten het domein infrastructuur wordt gebruikt.



Figuur 4.11 Toename (positief getal) en afname resultaat bij Afschrijvingen 6 provincies ten opzichte van de begroting [R]-[B]

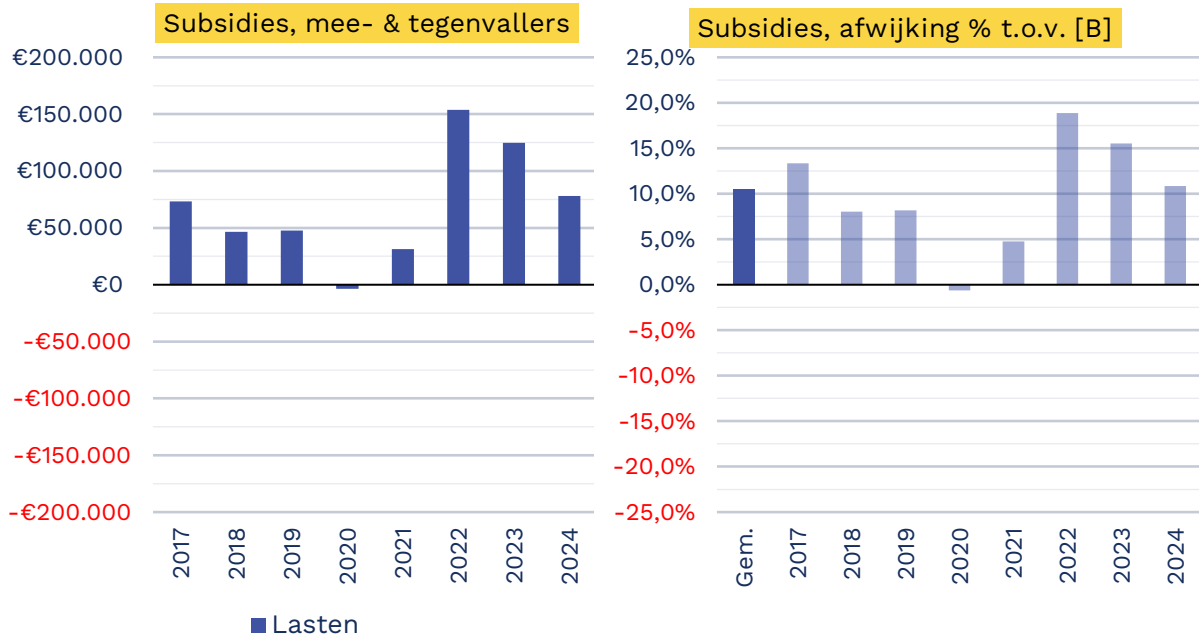
In Figuur 4.11 zien we voor de zes deelnemende provincies de afwijkingen op de post afschrijvingen voor zowel infrastructuur als overige afschrijvingen. De in Figuur 4.11 opgenomen afwijkingspercentages zijn gecorrigeerd voor enkele extremen bij infrastructuur in 2022 en overige afschrijvingen in 2017 en 2018. Deze extremen zijn alle drie naar één provincie te herleiden. De afwijkingen op afschrijvingen voor infrastructuur zijn procentueel hoger dan die bij

de overige afschrijvingen. Dat is op zichzelf logisch omdat het vaak om grote investeringen gaat en bij vertraging het hele begrote bedrag voor de afschrijving van de investering een jaar doorschuift. Dat neemt niet weg dat ook de overige afschrijvingen een aanzienlijke afwijking laten zien: 5% afwijking van in totaal circa € 20 miljoen afschrijvingen, dat is een meevaller van € 1 miljoen.

Opvallend is tenslotte dat het budget voor alle zes provincies samen voor afschrijvingen op kapitaalgoederen exclusief infrastructuur is vanaf 2017 ongeveer is gehalveerd. Dat kan wijzen op afstoten van kapitaalgoederen, maar ook op doorschuiven van vervangingsinvesteringen. Om dit te kunnen verklaren, moet per provincie worden bekeken wat hiervan de oorzaak is.

4.7.3 Verstrekte subsidies

Op verzoek van enkele provinciale rekenkamers is een analyse gemaakt van door provincies verstrekte subsidies. Het begrip subsidies is hier breed opgevat en bevat geldstromen naar private partijen en gemeenten.[42] De subsidies voor Verkeer zijn buiten beschouwing gelaten; dat zijn vrijwel alleen de geldstromen van de Openbaar vervoer concessies, grote bedragen die het zicht op kleine subsidies kunnen vertroebelen.



Figuur 4.12 Toename (positief getal) en afname resultaat bij verstrekte Subsidies exclusief Verkeer, 6 provincies ten opzichte van de begroting [R]-[B]

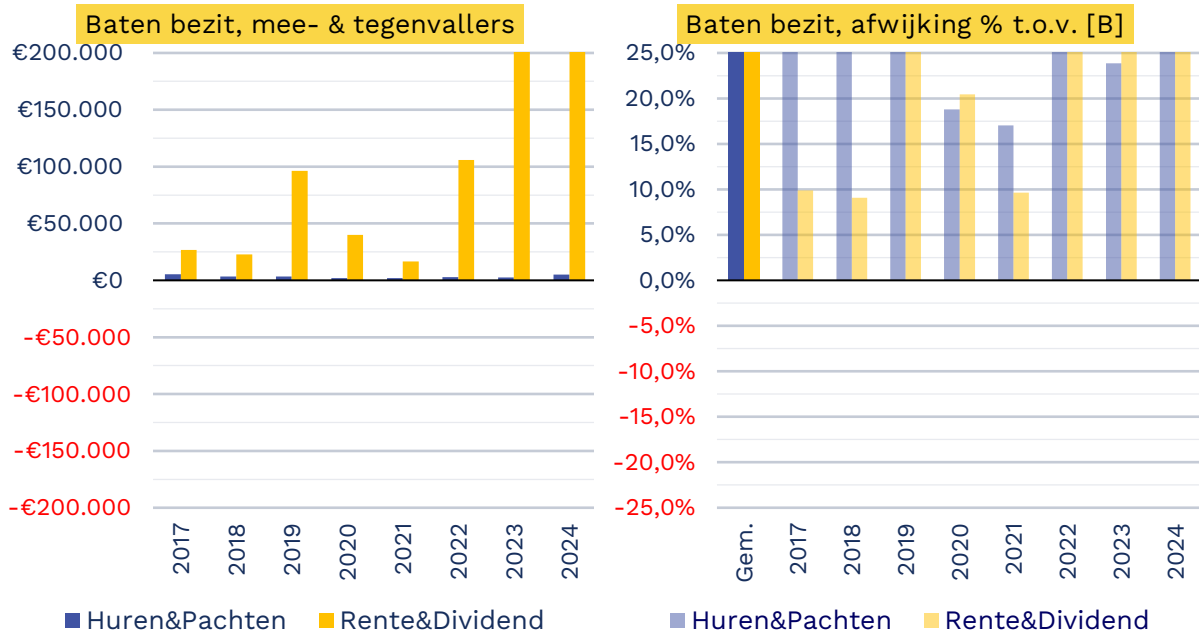
Figuur 4.12 laat zien dat er door de jaren heen sprake is van onderbesteding op subsidies bij de zes deelnemende provincies. Het gaat om het verschil tussen de oorspronkelijk vastgestelde begroting en de jaarrekening; de beschikbare informatie gaat niet zover dat vergeleken

[42] Hier zijn de economische categorieën 4.2 (subsidies), 4.3.2 (gemeenten), 4.3.6 (overige overheden) en 4.3.8 (overige instellingen/personen) 4.3.9 (onverdeeld: meestal begrotingspost) bij elkaar geteld.

kan worden met de laatst gewijzigde begroting. Er is één provincie die vrijwel elk jaar overschrijdingen kent op het subsidiebudget ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. Daarnaast is er een provincie die elk jaar onderbesteding kent die ruim boven 25% per jaar uitgaat. Drie provincies laten de laatste drie jaar onderbesteding op de verstrekte subsidies zien. In termen van bedragen komen regelmatig onderbestedingen in de orde van grootte van € 10 miljoen of meer bij individuele provincies voor.

4.7.4 Baten uit bezit

Er zijn grote verschillen in de vermogenspositie van provincies. Toch hebben alle provincies deelnemingen in bijvoorbeeld netwerkbedrijven en verstrekken ze meestal ook leningen aan derden. Meestal levert dat baten voor de provinciale begroting op, zoals rente, dividend en opbrengsten uit verkoop. Dividenduitkeringen en verkooptransacties zijn naar hun aard onzeker. Over langere perioden bezien is het de vraag of provincies de baten uit bezit eerder optimistisch of pessimistisch inschatten.
Voor deze analyse gaat de aandacht uit naar huren en pachten respectievelijk rente en dividenden. Figuur 4.13 laat de bevindingen zien.



Figuur 4.13 Baten bezit

De opbrengsten uit huren en pachten zijn voor de zes provincies samen jaarlijks ongeveer € 10 miljoen. De afwijkingen op deze begrotingspost zijn elk jaar ten minste € 2 miljoen voor de zes provincies. De baten uit rente en dividend worden enigszins vertekend door dividenden in de provincie Zeeland van de energiebedrijven. Ook bij andere provincies blijken soms grote afwijkingen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting voor te komen.

Bij deze bevindingen is het van belang om te benoemen dat als er een grote transactie is, er een Statenvoorstel komt om de baten in de reserves te storten. Daarmee heeft het geen invloed meer op het in de jaarrekening gerapporteerde resultaat. Figuur 4.13 laat alleen

de verschillen tussen oorspronkelijke begroting en jaarrekening zien, dus inclusief die grote transacties. In de detailinformatie over gewijzigde begrotingen is ook te zien dat grote transacties al in de laatst vastgestelde begroting zijn opgenomen. Juist bij de kleinere transacties daarentegen kunnen aan het eind van het jaar nog wel meevallers ontstaan.

5 Waterschappen

Waterschappen zijn een functionele bestuurslaag met, in principe, kostendekkende bekostiging vanuit de eigen belastingmiddelen. Daarmee zijn waterschappen veel minder afhankelijk van door het Rijk beschikbaar gestelde middelen als gemeenten en provincies dat zijn.

Het vraagstuk van onderbesteding blijft wel hetzelfde. Ook waterschappen kunnen te maken hebben met capaciteitsproblemen, doorlooptijden bij projecten of ramingen die op te oude gegevens zijn gebaseerd.

Voor dit onderzoek hadden zich 11 van de 21 waterschappen definitief aangemeld. Een waterschap viel uiteindelijk af omdat de beschikbare financiële informatie onvergelijkbaar was. Waterschappen moeten net als provincies en gemeenten gegevens bij CBS aanleveren. Die gegevens worden samen met een bredere uitvraag over prestaties gebundeld in Waves, de Waterschapsvariant van Findo. Voor het onderzoek is in eerste instantie uitgegaan van de door de Waterschappen aangeleverde begrotingen en jaarrekeningen. Later is de informatie uit Waves daar naast gelegd.

Omdat gebruik is gemaakt van gegevens uit de begrotingen en jaarstukken zelf is de informatie in principe compleet. Op detailniveau zijn er soms wel verschillen omdat sommige waterschappen gedetailleerder rapporteren dan anderen.

5.1 Kernpunten

Hieronder puntsgewijs de belangrijkste bevindingen voor de waterschappen:

- Er vinden weinig tussentijdse begrotingswijzigingen plaats. Dat lijkt niet meer houdbaar gezien de eisen van de commissie BBV over rechtmatigheid.
- Een belangrijk deel van de meevallers wordt veroorzaakt door extra baten naast de belastingopbrengsten, waaronder dividenden en rentes.
- Een aantal waterschappen laat sinds 2020 lagere lasten in de rekening zien dan waren begroot.
- Afwijkingen op de personeelsbegroting zijn er wel, maar relatief klein.
- Kapitaallasten worden niet transparant verantwoord met als gevolg dat er geen zicht is op tijdelijke meevallers als gevolg van rentetoerekening naast effecten van vertraagde afschrijvingen
- De afschrijvingen zelf zijn in de rekening lager dan in de begroting, dat is een aanwijzing voor vertragingen in investeringsprojecten.
- Naast afschrijvingen is ook de daling van toegerekende lasten aan investeringen een signaal dat er sprake is van vertragingen bij projecten
- Bij de rekening blijkt regelmatig dat waterschappen te pessimistisch zijn op oninbaarheid van belastingaanslagen waardoor feitelijk meevallers ontstaan.
- De detaillering van de financiële toelichtingen voldoet lang niet bij ieder waterschap aan de eisen die de wetgever stelt, bijvoorbeeld omdat er geen splitsing is tussen rentebaten en dividenden.

5.2 Clustering van budgetten

Ook waterschappen hebben enige ruimte om hun programma's in de begroting zelf te bepalen. Tegelijkertijd zijn er voorschriften op basis van de Waterschapswet die bepalen dat er inzicht moet worden verschaft in de baten en lasten naar drie taken (kostendragers)[43]: Watersysteembeheer, Zuiveringsbeheer en Wegenbeheer. Per kostendrager moeten netto kosten worden toegelicht. Dat maakt deze indeling minder geschikt voor een analyse op onderbesteding omdat dan totale baten en lasten buiten beeld blijven. In de landelijke voorschriften is, net als bij provincies en gemeenten, een onderverdeling naar kostensoorten voorgeschreven. Die informatie hoort wel op bruto basis in financiële documenten te zijn opgenomen. Dat maakt het mogelijk om op basis van kostensoorten een analyse van positieve en negatieve effecten op de rekening van waterschappen te maken.

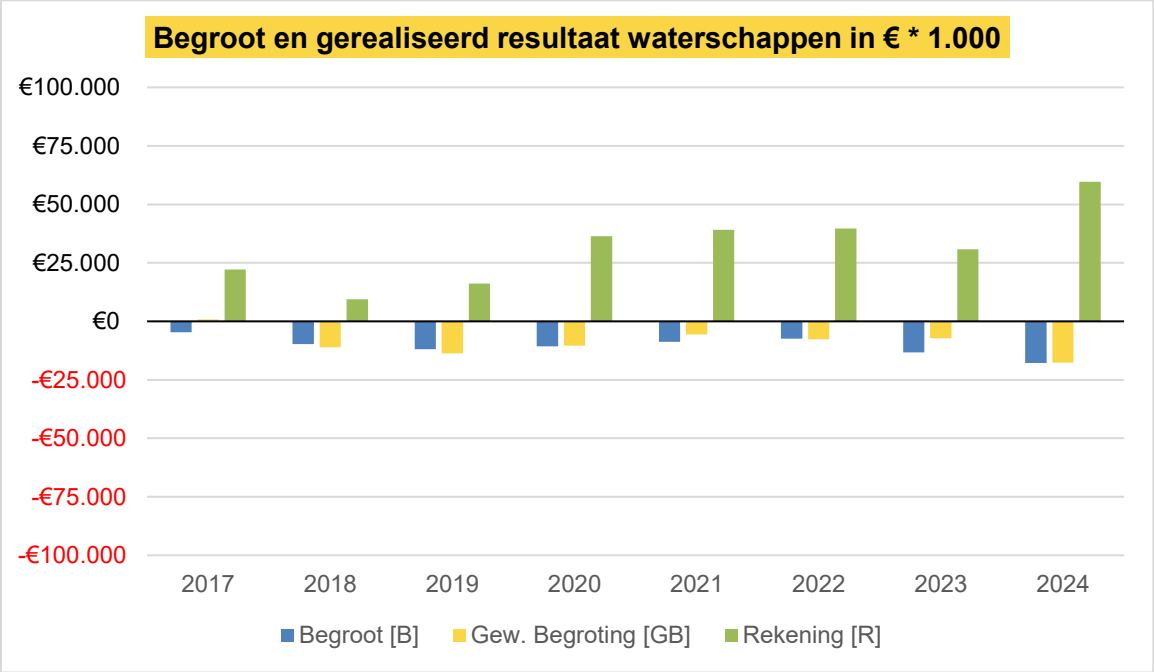
5.3 Bevindingen op hoofdlijnen

5.3.1 Verschil begroting en rekening

De bruto lasten van de deelnemende waterschappen lopen in de jaarrekeningen op van € 1,4 miljard in 2017 naar € 2,0 miljard in 2024. Ten opzichte van gemeenten en provincies zijn de afwijkingen tussen begroting relatief klein met gemiddeld een circa 3,4% hogere rekening dan begroting.

Negen deelnemende waterschappen hebben bij de begroting in vrijwel alle jaren een verwacht negatief resultaat gepresenteerd. Het tiende waterschap begrootte in vijf van de acht jaren een positief resultaat. Bij de jaarrekening blijkt in alle jaren dat dit negatieve resultaat kleiner is of omslaat in een positief resultaat. Opvallend daarbij is dat vanaf 2020 de positieve resultaten duidelijk hoger zijn dan in de jaren daarvoor. Zie hiervoor Figuur 5.1.

[43] Het begrip 'kostendrager' is in het Waterschapsbesluit genoemd.



Figuur 5.1 Resultaat 10 waterschappen inclusief reserves * € 1.000

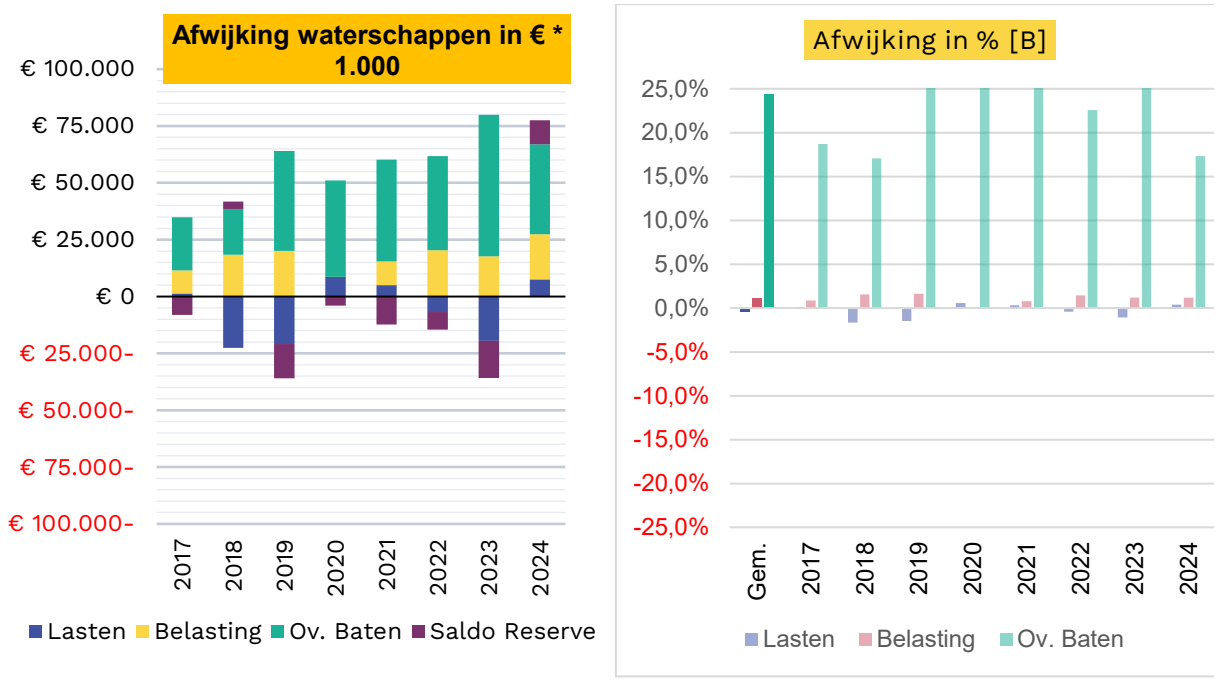
In de regel zijn de verschillen tussen de definitieve en gewijzigde begroting vrij klein. Van de tien waterschappen hebben er vier niet of nauwelijks begrotingen gewijzigd. Dat wil niet zeggen dat er geen informatie in de vorm van voortgangsrapportages naar het Algemeen Bestuur (AB) gaat. Het betekent alleen dat het AB geen formeel besluit neemt over wijzigingen. Omdat Waterschappen ook moeten voldoen aan de eisen die de commissie BBV stelt, kan dit voor discussies rondom het rechtmatigheidscriterium zorgen.[44]

5.3.2 Bronnen van verschillen

Het financieel resultaat bij waterschappen kan worden uitgesplitst naar effecten in de lasten en effecten in de baten. Voor waterschappen is voor een eerste globale analyse een onderverdeling naar vier groepen gemaakt. Ten eerste afwijkingen op het totaal van de lasten. Ten tweede de afwijkingen op de bruto belastingopbrengsten[45] omdat dit gemiddeld over de jaren heen ruim 85% van de baten zijn. Ten derde alle overige baten zoals rente of subsidies. Ten vierde het saldo van de reserves. Dat zegt iets over de vraag of reserves ingezet moesten worden voor bepaalde taken. Het beeld dat uit deze analyse naar voren komt (zie Figuur 5.2), is dat er in de helft van de jaren sprake is van extra lasten. In zes van de acht jaren is er een negatief effect op het resultaat omdat reserves[46] voor toekomstige besteding apart worden gezet. Het totaal van negatieve effecten is in alle jaren gecompenseerd door zowel hogere belastingopbrengsten als hogere overige baten. Die laatsten zijn voor het financieel resultaat

[44] Zie hiervoor de Kadernota rechtmatigheid 2025 van de commissie BBV
[45] Bruto wil zeggen exclusief correctie voor oninbaarheid en kwijtschelding
[46] Er is anders als bij provincies en gemeenten geen taakveld 'reserves', waardoor reserves in principe aan taken kunnen worden gekoppeld. Dat zien we bij de kostendragers in de begroting en rekening terug.

feitelijk doorslaggevend. In alle jaren is sprake van extra overige baten die hoger zijn dan de som van de extra lasten en het saldo van de reserves.



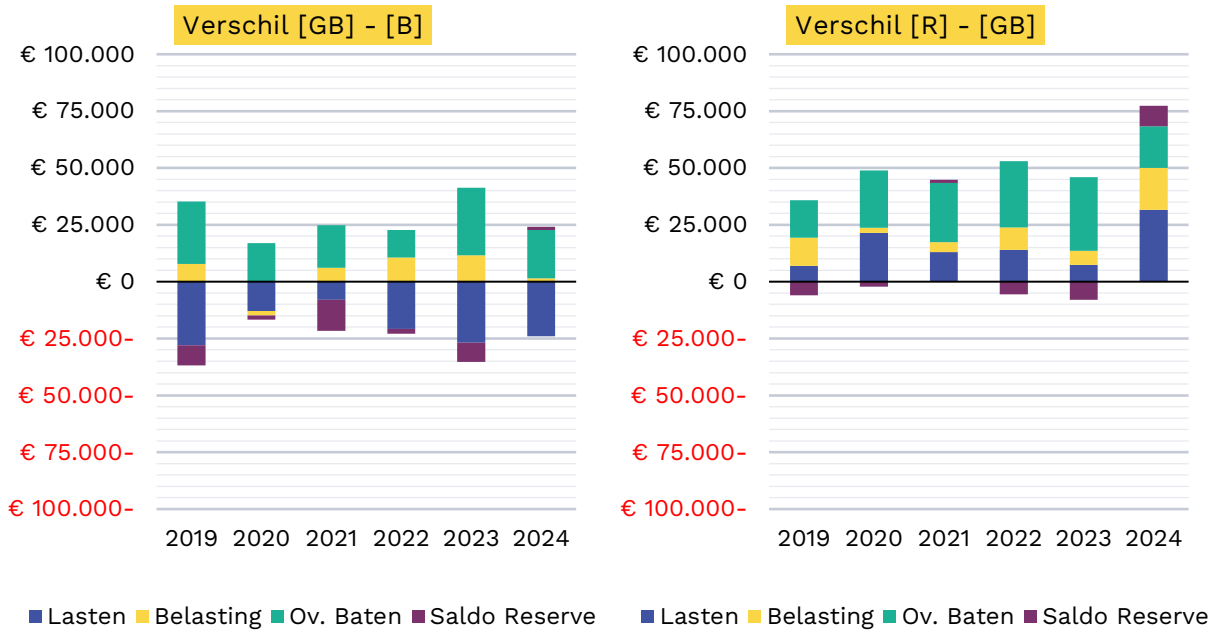
Figuur 5.2 Toe- en afname resultaat ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € * 1.000 en procenten

Op het niveau van de individuele waterschappen zijn er zes van de tien die vanaf 2020 de overige baten als een dominante factor in het resultaat laten zien. Daarnaast zijn er vier waterschappen waarbij ten minste 5 jaar sprake is van lagere lasten dan begroot. Ook dat is meestal vanaf 2020 het geval. Het rechter gedeelte van Figuur 5.2 laat zien dat de relatieve afwijkingen bij de lasten (gemiddeld -0,4%; verslechterd resultaat) en de belastingopbrengsten (1,1%) vrij beperkt zijn. Juist bij de overige baten zijn de afwijkingen groot, met gemiddeld ruim 24% over de gehele onderzoeksperiode en ruim 26% als de periode 2019-2024 wordt beoordeeld.

5.3.3 Tussentijdse verschillen

In de jaarrekeningen van de meeste waterschappen is informatie terug te vinden over de oorspronkelijke begroting en een vorm van meest recente prognose van verwachte uitkomsten. Anders dan bij gemeenten en provincies is er niet altijd een formele gewijzigde begroting. De informatie over meest recente prognose of gewijzigde begroting vanaf 2019[47] is gebruikt om een indruk te krijgen van het moment van rapporteren van afwijkingen.

[47] De informatie over de jaren 2017 en 2018 is incompleet en daarom hier weggelaten.



Figuur 5.3 Toe- en afname resultaat bij en na gewijzigde begroting in € * 1.000

Figuur 5.3 laat zien dat bij de gewijzigde begroting extra lasten zijn opgenomen die vrijwel in evenwicht zijn met extra baten. In relatieve termen is de afwijking tussen de lasten in de oorspronkelijke en gewijzigde begroting 1,2% gemiddeld over de periode 2019-2024. De figuur laat ook zien dat de overige baten de belangrijkste bron zijn om het resultaat in evenwicht te houden. De afwijking is hier veel hoger: gemiddeld 12,3% ten opzichte van de geraamde overige baten in de oorspronkelijke begroting.

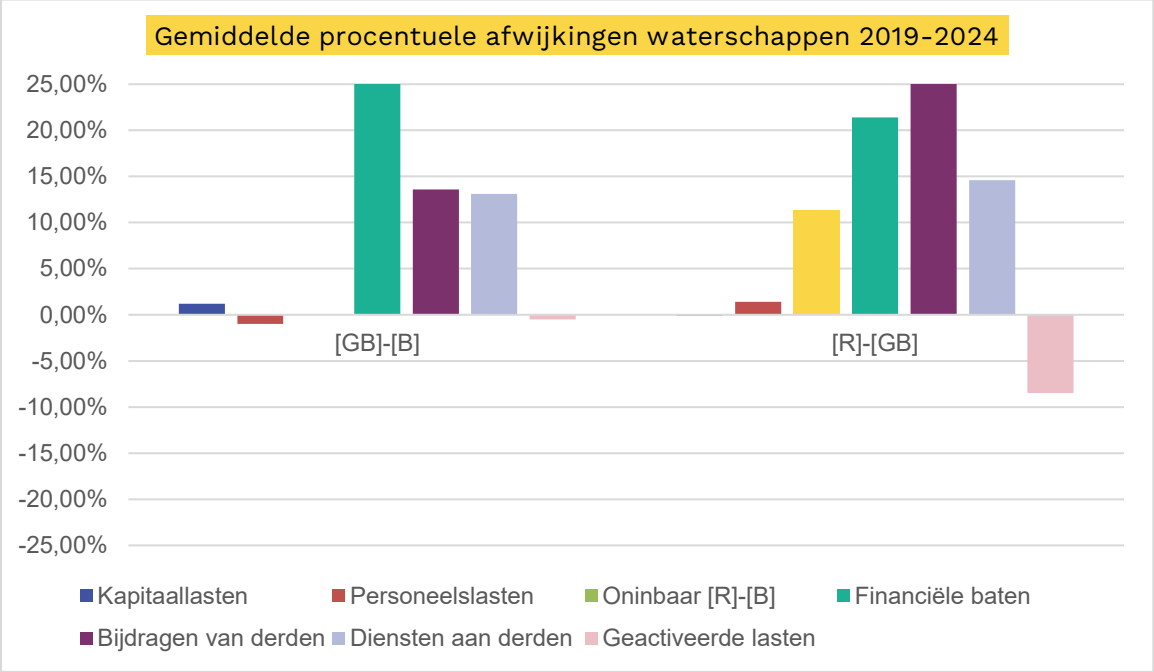
Bij de jaarrekening slaat het beeld om. Nu blijkt dat de deelnemende waterschappen de extra lasten hebben overschat en de baten nog hebben onderschat. In 2024 is zichtbaar dat de verbetering van het resultaat bij de lasten zelfs groter is dan wat in de gewijzigde begroting nog als afname werd ingeschat. Bij de overige baten blijkt dat gemiddeld over de periode 2019-2024 bij de jaarrekening het resultaat ten opzichte van de gewijzigde begroting met 14,1% toeneemt.[48] In de volgende paragraaf volgt een verdieping naar een aantal begrotingsposten die zicht kunnen bieden op oorzaken van onderbesteding bij waterschappen.

5.4 Opvallende begrotingsposten

In paragraaf 5.2 is globaal aangegeven welke begrotingsposten aandacht krijgen. Bij waterschappen zijn dat naast de daar genoemde onderwerpen de oninbaarheid of kwijtschelding

[48] De genoemde percentages rondom de gewijzigde begroting tellen niet op tot de percentages verschillen tussen begroting en rekening omdat de jaren 2017 en 2018 bij de gewijzigde begroting niet kunnen worden meegenomen.

van belastingen, bijdragen van derden[49], diensten voor derden[50] en de geactiveerde lasten waarmee de door de organisatie gemaakte kosten voor een investeringsproject zijn bedoeld.



Figuur 5.4 Gemiddelde procentuele afwijkingen 2019-2024 van geselecteerde kostensoorten

5.4.1 Personeelslasten

Uit de enquête blijkt dat 7 van de 10 waterschappen de personeelslasten ramen op basis van de toegestane formatie. Dit wordt gecombineerd met varianten van combinaties van actuele loonkosten, ingeschatte loonontwikkeling en stelposten voor vacatures. Op basis van de verstrekte informatie valt verder af te leiden dat de bezettingsgraad van personeel exclusief inhuur in 2024 gemiddeld op 94% lag. Dat impliceert dat er onderbesteding op de personeelsbudgetten ontstaat. Uit de financiële gegevens blijkt voor 2024 dat ten opzichte van het personeelsbudget sprake is van 2,2% onderbesteding. Dat is duidelijk minder dan wat blijkt uit de bezettingsgraad. Een mogelijke verklaring is te herleiden naar de vraag op welke functies (en daarmee loonschalen) in de organisatie sprake is van vacatures. Dat vergt een analyse van de gemiddelde loonsom per medewerker en de gecalculeerde loonsom voor de bestaande vacatures. Dat valt buiten de mogelijkheden van dit onderzoek.

Het personeelsbudget in de begroting 2024 was voor de deelnemende waterschappen € 620 miljoen. Gemiddeld gesproken zijn de afwijkingen op het personeelsbudget relatief klein, in een bandbreedte van 1,5% overschrijdingen tot 2,5% onderschrijdingen per jaar.

[49] Lees: vormen van subsidies
[50] Het waterschap doet iets voor bijvoorbeeld een gemeente of een bedrijf en brengt dat in rekening

5.4.2 Kapitaallasten

De regelgeving voor waterschappen schrijft voor om rentelasten en afschrijvingen afzonderlijk zichtbaar te maken. De praktijk is anders: slechts zes van de tien deelnemende waterschappen maken dat onderscheid in de exploitatierekening naar kostensoorten. Ook in Waves is het onderscheid niet gemaakt. Dat maakt een goede analyse van de ontwikkeling van kapitaallasten moeilijker omdat de rentelasten ook reageren op veranderingen van de kapitaalmarktrente. Bij de zes waterschappen waar informatie beschikbaar is, valt te zien dat vanaf 2021 elk jaar sprake is van onderbesteding van afschrijvingsbudgetten. De afwijkingen zijn niet heel groot ten opzichte van de totale budgetten (€ 374 miljoen. in 2024) omdat afschrijvingen na ingebruikname van een investering in principe stabiel zijn. Onderbesteding ontstaat dan hooguit door vertraging in de realisatie van nieuwe investeringen. Op basis van de informatie in Waves kan worden vastgesteld dat de gemiddelde realisatiegraad van investeringen in de periode 2021-2024 voor drie waterschappen tussen 70 en 80 procent lag, voor nog eens vier tussen 80 en 90% en de overige drie daarboven. Hierbij moet worden bedacht dat het gaat om een vergelijking tussen werkelijke en begrote uitgaven. Dat wil zeggen dat tegenvallers bij de uitvoering van investeringen zijn meegeteld en voor vertekening kunnen zorgen.

Bij de zes waterschappen waar de rentelasten apart zichtbaar zijn is in de zeven van de acht jaren sprake van onderbesteding. Hierbij is van belang dat tot in 2022 de kapitaalmarktrente daalde en daarmee de rentelasten voor waterschappen ook geleidelijk afnamen. Dat is iets tijdelijks en op termijn gaan de rentelasten als gevolg van de stijgende markrente weer omhoog.

Het totaalbeeld wordt tot slot enigszins vertekend door de verschillen in afschrijvingsmomenten. In vier gevallen is 1 januari na ingebruikname leidend, in drie gevallen de verwachte datum ingebruikname en in drie gevallen een vast moment in het jaar. Afwijkingen van het moment van ingebruikname leiden in geval van afschrijven per 1 januari tot relatief grote onderbesteding omdat dan het volledige afschrijvingsbedrag voor een kalenderjaar doorschuift. Bij de andere twee varianten zijn de effecten kleiner.[51]

5.4.3 Financiële baten

In de regel zijn er twee belangrijke bronnen voor financiële baten. De eerste is rente op banktegoeden en de tweede zijn de dividenden uitgekeerd aan de waterschappen. De informatie van de waterschappen is ongelijksoortig. Sommige waterschappen splitsen rente en dividend, anderen doen dat niet. Ook in de Waves-database worden rente en dividend bij elkaar opgeteld, net zoals rente en afschrijving.[52]

Figuur 5.4 laat zien dat de afwijkingen bij financiële baten, zowel bij de gewijzigde begroting als daarna bij de rekening procentueel gezien hoog zijn. In 2018 was bijna € 4 miljoen. financiële baten gerealiseerd tegenover een kleine € 60 miljoen. in 2024. Het verschil tussen

[51] Daar staat tegenover dat administratief de 1 januari variant eenvoudiger is.
[52] Zie Regeling Beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen, bijlage A

begroting en realisatie in 2024 is ongeveer € 24 miljoen. ofwel ongeveer 30% van het financiële resultaat 2024 van de tien waterschappen. Uit de onderliggende stukken is af te leiden dat dividenden van de Nederlandse Waterschapsbank en andere verbonden partijen een belangrijke rol spelen. Daarnaast draagt de gestegen kapitaalmarktrente ook bij aan rentebaten die ontstaan uit schatkistbankieren. Wat hier verder opvalt is dat zes waterschappen in de gewijzigde begroting de extra financiële baten grotendeels opnemen. De andere vier doen dat pas bij de rekening. Aangezien bij aandeelhouderschap iedereen op hetzelfde moment over informatie beschikt zijn er vragen te stellen waarom bijstellingen uit dividenden niet tussentijds zichtbaar worden in financiële documenten.

5.4.4 Bijdragen van derden

Voor verschillende taken kunnen waterschappen ook middelen van derden ontvangen. Tussentijds wordt de begroting wel bijgesteld zoals blijkt uit Figuur 5.4. Bij de jaarrekening blijkt dat de werkelijke baten nog veel hoger liggen dan tussentijds gedacht. Bij twee waterschappen ontbreekt informatie over bijdragen van derden in de rekening. Die waterschappen verantwoordden alle baten onder de noemer ‘overige opbrengsten’, waardoor het verschil tussen zakelijke transacties en subsidies niet zichtbaar is.

Bij de acht overige waterschappen zijn er vier die elk jaar ten opzichte van de begroting hogere bijdragen van derden rapporteerden. Twee waterschappen hadden in zeven van de acht jaren hogere bijdragen van derden, een in zes van de acht jaren en een in drie van de acht jaren. Het algemene beeld dat hier uit naar voren komt is dat de waterschappen hun baten uit subsidies conservatief inschatten. Omdat het in de meeste gevallen bijna elk jaar voorkomt is het niet waarschijnlijk dat dit te maken heeft met toevallig jaargrens overschrijdende toekenning van bijdragen.

5.4.5 Diensten aan derden

Net als bij bijdragen van derden geldt ook voor opbrengsten uit diensten aan derden – een waterschap voert bijvoorbeeld een taak voor een gemeente uit – dat een waterschap deze bron van baten niet afzonderlijk zichtbaar maakt in de begroting. Bij de tussentijdse begrotingswijziging en de jaarrekening heeft het desbetreffende waterschap wel baten vermeld. Hier laten vijf van de tien waterschappen elk jaar meevallers bij de rekening zien. Bij drie waterschappen zijn er zeven van de acht jaren meevallers, bij een waterschap geldt dat voor zes van de acht jaren en bij een in vier van de acht jaren. Ook dit wijst op structurele onderschatting van baten.

5.4.6 Geactiveerde lasten

Geactiveerde lasten zijn de eigen lasten die zijn gemaakt in verband met investeringsprojecten. Inhoudelijk is het een gebruikelijke keuze om lasten aan investeringen toe te rekenen.[53] Geactiveerde lasten kunnen een indicatie voor de voortgang van projecten zijn.

[53] Zie notitie Materiële vaste activa 2020, Commissie BBV, p. 20, p. 55

Tegenvallers in de geactiveerde lasten zijn een signaal voor vertragingen bij investeringen. Figuur 5.4 laat zien dat de gerealiseerde toerekening van lasten aan investeringsprojecten lager ligt dan begroot. Een waterschap laat alleen in de rekening 2024 geactiveerde lasten zien. De overige negen waterschappen verantwoordden geactiveerde lasten in alle jaren. Uit de informatie van de individuele waterschappen is af te leiden dat in de laatste jaren het verschil tussen begrootte toerekening van lasten en werkelijke toerekening van lasten groter wordt en voor negatievere resultaten zorgt. Met name 2024 springt er uit, waarbij een waterschap goed is voor 40% van het totale negatieve verschil en drie waterschappen samen voor bijna 80% van de tegenvaller. De tegenvaller komt pas bij de jaarrekening echt boven tafel, tussentijds zijn de wijzigingen op een uitzondering na beperkt. Dat roept vragen op over het control proces rondom de eisen lasten bij investeringen.

5.4.7 Oninbare belastingen

Het laatste onderwerp gaat over de inschatting van oninbare belastingen. Ook hier geldt dat lang niet altijd de informatie op het niveau van individuele waterschappen beschikbaar is. Van zeven waterschappen is vanaf 2020 alle informatie beschikbaar. Dan blijkt dat zes waterschappen vier of meer jaren meevallers op oninbare belastingen hadden en een vanaf 2021 alleen maar tegenvallers. In de regel zijn de meevallers boven 10% van het begrote bedrag en komen bedragen boven € 0,5 miljoen zeer regelmatig voor. Daar waar informatie beschikbaar is over tussentijdse aanpassingen van de begroting blijkt dat bij de rekening nog regelmatig meevallers op oninbaarheid voorkomen. Dat kan te maken hebben met informatie die pas bij de jaarafsluiting beschikbaar komt, maar kan ook wijzen in de richting van tussentijds voorzichtig inschatten van oninbaarheid van belastingen. Het kan aanleiding zijn om het DB te vragen dit breder te analyseren en op basis daarvan aanpassingen in de begrotingssystematiek te doen.

6 De P10-gemeenten

In totaal hebben 23 van de 33 P10-gemeenten aan dit onderzoek deelgenomen. De groep van 23 gemeenten heeft samen ongeveer 800.000 inwoners.

In de bijlagen is aangegeven welke correcties en aanvullingen op de in Findo beschikbare gegevens nodig waren. Uiteindelijk is het gelukt om voor alle 23 gemeenten de informatie over de taakvelden in de oorspronkelijke begroting en de jaarrekening te verwerken.

In 2019 zijn drie gemeenten heringedeeld.[54] In de analyse zijn deze gemeenten buiten beschouwing gelaten. Daarnaast ontbreekt in Findo voor vier gemeenten de begroting of rekening naar economische categorie. Bij de analyse naar kostensoorten zijn die vier gemeenten samen met de drie heringedeelde gemeenten buiten beschouwing gebleven.

6.1 Kernpunten P10

Hieronder puntsgewijs de belangrijkste bevindingen voor de P10-gemeenten:

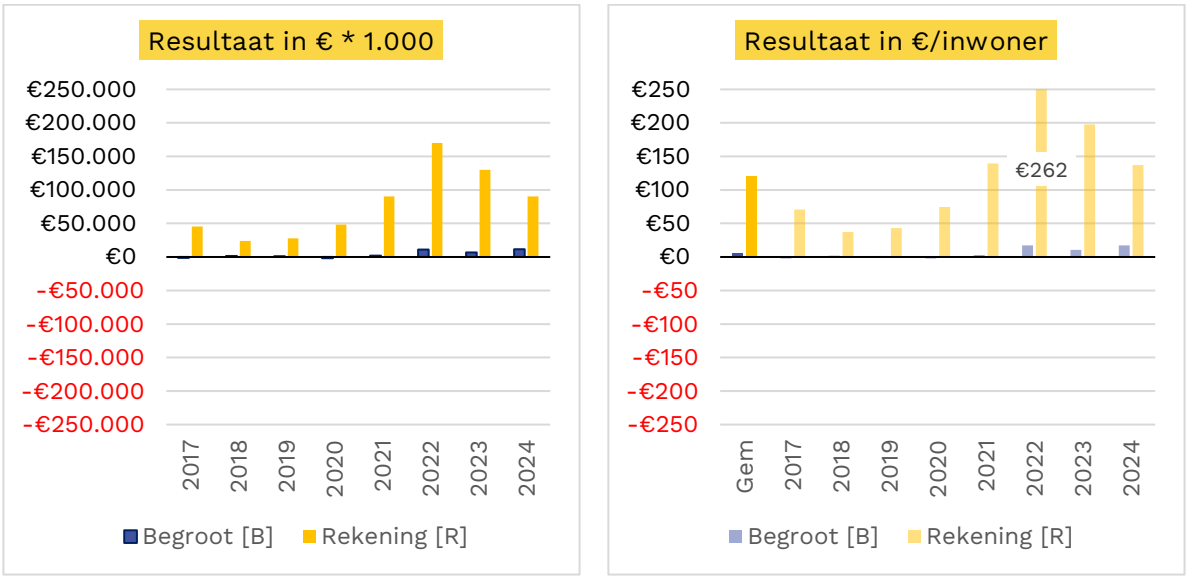
- Rijksbijdragen buiten het gemeentefonds zijn een belangrijke verklaring voor meevallers. Dergelijke middelen komen vaak pas gedurende het jaar beschikbaar. De twee belangrijkste posten zijn opvang Oekraïners en inkomensregelingen rondom COVID19, waarbij het vooraf moeilijk is in te schatten hoeveel geld echt nodig is. Ook voor sport en onderwijs zijn grote extra bijdragen ontvangen. Een deel van die middelen staat nog voor toekomstige bestedingen op de balans.
- Er zijn geen gemeenten waarvan bruikbare gegevens over de gewijzigde begroting beschikbaar zijn. De signalen die bij andere groepen gemeenten naar boven komen wijzen in de richting van planningsoptimisme. Tussentijds wordt de begroting duidelijk naar boven bijgesteld en dan blijkt bij de jaarrekening dat op onderdelen toch weer meevallers bestaan, bijvoorbeeld, maar zeker niet alleen, als gevolg van lagere afschrijvingen.
- De begroting en rekening voor kosten eigen personeel sluiten redelijk goed op elkaar aan.
- Er wordt ten opzichte van de begroting gemiddeld het dubbele besteed aan inhuur van extern personeel.
- Afschrijvingen liggen gemiddeld circa 5% onder de begrote afschrijvingen. Dat is een signaal dat er sprake is van vertragingen in projectuitvoering.
- Gegeven dat afschrijvingen lager zijn dan begroot valt op dat de toegerekende rente ook daalt en met grotere afwijkingen dan op basis van de ontwikkeling van de marktrente kan worden verwacht.
- Hoge voorziening en lage afschrijvingen riool geven aan dat er besef is dat onderhoud aan riolering nodig is maar dat de voortgang minder snel is dan verwacht.
- Grondexploitatie gaat over de hele periode sneller dan verwacht.

[54] Het Hogeland, West Betuwe en Westerkwartier

- Leges opbrengsten bij bouwen en wonen en bij Verkeer & Vervoer worden ruimschoots onderschat.
- De raming parkeerbelasting en toeristenbelasting is ondanks dat in de loop van de tijd telkens hogere opbrengsten worden begroot ruim 5% lager dan de realisaties.
- Huuropbrengsten van sportcomplexen zijn lager dan begroot ook buiten de COVID19-periode. In 2024 is vast te stellen dat huuropbrengsten voor het eerst hoger zijn dan begroot.
- Het kasgeldbeheer roept vragen op. Vanaf 2021 loopt het bedrag aan zeer beperkt rentedragende middelen op tot ongeveer 1/3 van het kasgeld in 2023. Dat leidt ertoe dat een deel van de mogelijke rente opbrengst niet tot stand komt.

6.2 Verschil begroting en rekening

De bruto lasten van de 20 P10-gemeenten waarvoor gegevens naar taakvelden beschikbaar zijn lopen in de begroting op van € 1,6 miljard in 2017 naar € 2,1 miljard in 2024. De jaarrekening 2024 liet voor de 20 gemeenten samen een bedrag van € 2,7 miljard zien met een positief resultaat van ongeveer € 90 miljoen totaal. De lasten zijn in de jaarrekening gemiddeld 20,7% hoger dan in de begroting. Daarbij valt op dat de afwijkingen vanaf 2022 met 27,1% duidelijk hoger liggen dan in de periode 2017-2021 met 16,9%.



Figuur 6.1 Resultaat P10-gemeenten (n=20) inclusief reserves in €* 1.000 en per inwoner

Figuur 6.1 laat de ontwikkeling van het financiële resultaat per jaar zien. In de regel is bij de begroting sprake van overschotten, alleen in 2017 en 2020 begrootten de 20 gemeenten een klein negatief resultaat. Bij de jaarrekeningen is in alle jaren sprake van positieve resultaten die duidelijk groter zijn dan die bij de begroting. Uit Figuur 6.1 blijkt ook dat de piek van de

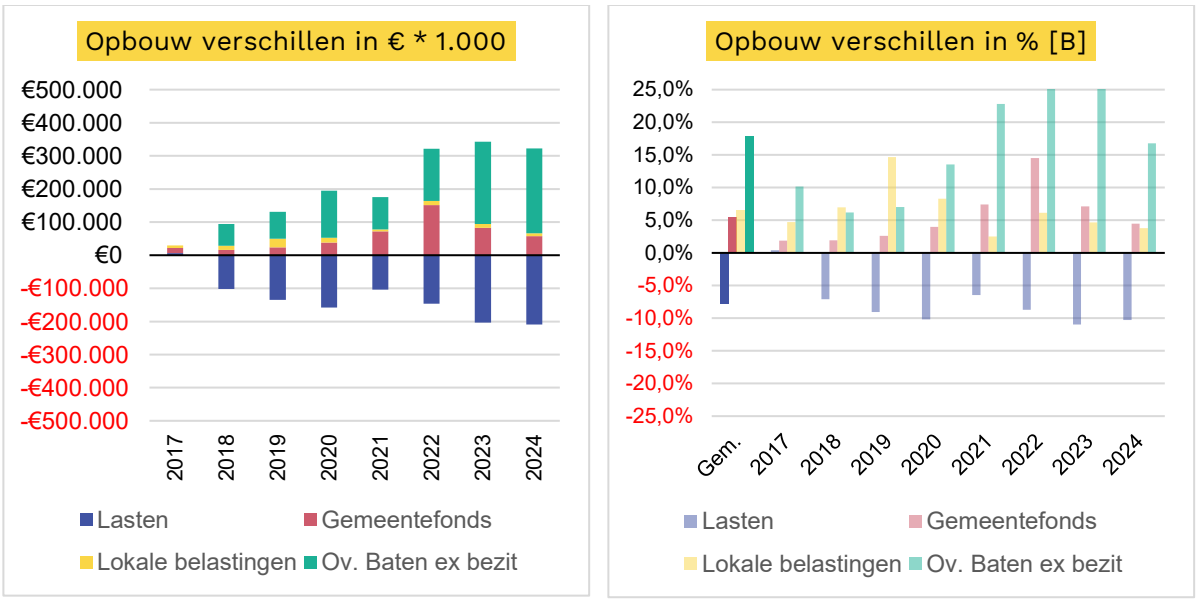
positieve resultaten in 2022 lag en langzaam weer afneemt. Waar de afwijkingen vandaan komen is onderwerp van de volgende paragrafen.

6.3 Bronnen van verschillen

De verklaring van verschillen is in deze paragraaf in twee delen gesplitst. Het eerste deel gaat over de baten en lasten van de meer politiek inhoudelijke taken van de gemeente. Denk aan baten en lasten voor het sociaal domein, veiligheid of cultuur. Het tweede deel gaat over baten en lasten van gemeentelijk bezit, zoals grondexploitaties en rentes op leningen of dividenden uit aandelen.

In Figuur 6.2 is onderscheid gemaakt tussen mee- en tegenvallers bij de lasten op inhoudelijke taken enerzijds en de baten op de inhoudelijke taken anderzijds. Per inwoner waren de extra lasten tussen ongeveer € 160 (2018) en € 320 (2024). Het jaar 2017 is een buitenbeentje, daar waren de lasten bij de rekening ongeveer € 10 per inwoner lager dan begroot. Dat is te herleiden naar een gemeente die ten opzichte van omliggende jaren een zeer afwijkende begroting indiende.[55] De totale extra baten lagen tussen € 32 (2017) en € 5222 (2024) per inwoner.

De figuur laat ook zien dat de grootste procentuele afwijkingen in de raming van de overige baten te vinden zijn. Daarnaast valt op dat in de jaren vanaf 2022 de afwijking bij de opbrengsten voor de lokale belastingen kleiner wordt.

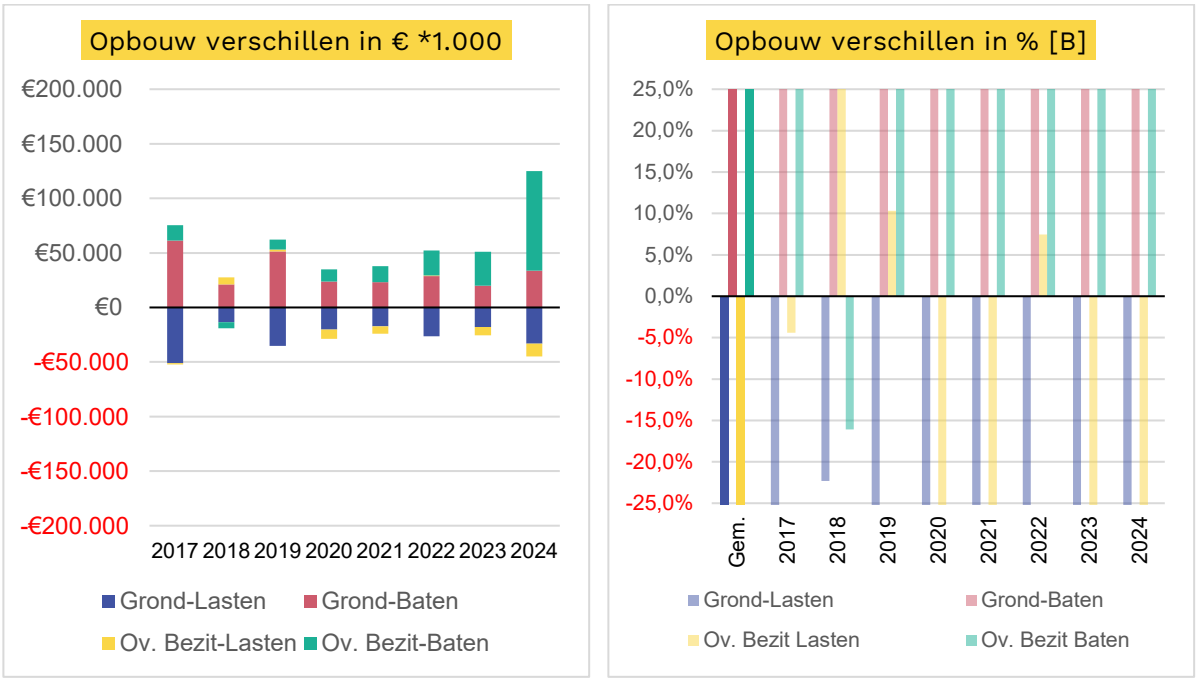


Figuur 6.2 Toe- en afname resultaat bij inhoudelijke taken P10-gemeenten (n=20) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € * 1.000 en als percentage van het begrotingsbedrag.

[55] Wordt daarvoor gecorrigeerd dan lagen de lasten in de rekening ruim € 90 per inwoner hoger dan begroot.

Ook voor de baten en lasten uit gemeentelijk bezit presenteren we een overzichtsfiguur (Figuur 6.3). Naast grondexploitatie gaat dat vooral om rente en dividend. De reserves zijn ook een vorm van bezit, maar die blijven hier buiten beschouwing.

De linker helft van Figuur 6.3 laat zien dat ook bij bezit in overwegende mate sprake is van meevallers ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. In geen enkel jaar zijn de extra lasten hoger dan de extra baten. Vanaf 2022 spelen opbrengsten uit het Zeeuwse energiebedrijf een rol. In deze groep P10-gemeenten zijn vijf Zeeuwse gemeenten vertegenwoordigd. In totaal gaat het in deze onderdelen van de begroting tussen ongeveer € 60 tot € 80 miljoen lasten per jaar, waarvan ongeveer 80% grondexploitatie is. De baten worden hoger ingeschat, globaal tussen € 65 en € 95 miljoen.



Figuur 6.3 Toe- en afname resultaat bij bezit P10-gemeenten (n=20) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € * 1.000 en percentage van het begrotingsbedrag.

De procentuele afwijkingen laten vooral zien dat baten en lasten uit overige bezit grote afwijkingen kennen. Naast de al genoemde uitkeringen van het Zeeuwse energiebedrijf is een belangrijke verklaring dat de marktrente recent is opgelopen en extra baten oplevert. Daarnaast is de leningenportefeuille de afgelopen jaren na de piek in 2019 met ongeveer 10% gedaald waardoor er minder rente op leningen hoeft te worden betaald.[56]

[56] Dit geldt zowel voor de deelnemende P10-gemeenten inclusief als exclusief de vijf Zeeuwse gemeenten.

6.4 Tussentijdse verschillen

Tussentijds worden begrotingen regelmatig aangepast, al is het maar omdat de bijdrage uit het gemeentefonds ook gedurende het begrotingsjaar nog verandert. Lang niet alle kleine gemeenten zijn verplicht om tussentijds naar het CBS over begrotingsvoortgang te rapporteren. Voor dit onderzoek hebben diverse gemeenten materiaal aangeleverd. Bij de analyse bleek uiteindelijk dat het materiaal te onvolledig was om te publiceren.

6.5 Opvallende begrotingsposten

In deze paragraaf komen mee- en tegenvallers aan bod voor verschillende inhoudelijke onderdelen van de begroting. Anders dan in de vorige paragraaf waar gegevens van vijf gemeenten beschikbaar waren, gaat het hier om gegevens van alle 18 deelnemende gemeenten, tenzij anders vermeld.

Tot nu toe werden mee- en tegenvallers uitgedrukt in absolute bedragen. Hier ligt het accent op bedragen per inwoner omdat daarmee makkelijker een vertaalslag is te maken naar de lokale situatie. De gepresenteerde getallen zijn gemiddelde mee- en tegenvallers, zowel in geld als in percentages, over de hele groep van 20 gemeenten (exclusief de herindelingen) waarover informatie beschikbaar is.

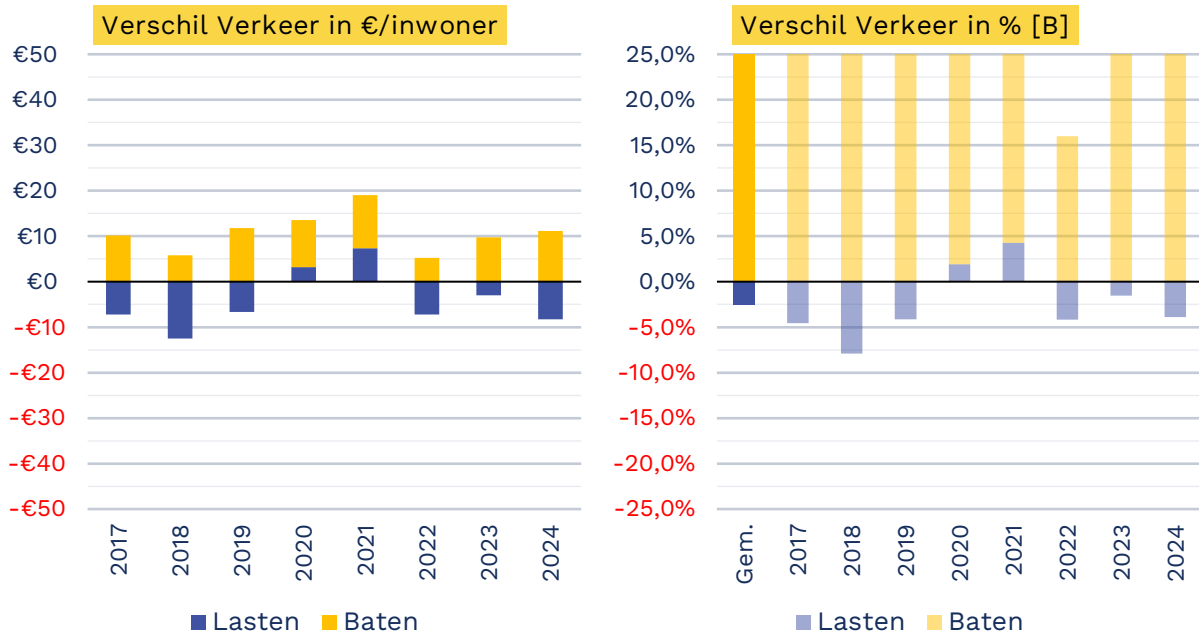
6.5.1 Verkeer & Vervoer

Allereerst kijken we naar 'Verkeer & Vervoer'[57] als mogelijke oorzaak voor onderbesteding. Aanleg en onderhoud van infrastructuur zijn kwetsbaar voor vertragingen in de planning. Dat kan leiden tot onderbesteding.

Voordat we naar de mee- en tegenvallers kijken, zetten we kort enkele belangrijke cijfers over 'Verkeer en & Vervoer' op een rijtje. Eerst richten we de blik op de lasten. Het merendeel van de budgetten voor 'Verkeer & Vervoer' bij de P10-gemeenten gaat naar aanleg en beheer van wegen. Gemiddeld gesproken gaat het om circa 90% van de begrote lasten. De begrote lasten voor wegen nemen tussen 2017 en 2024 toe van ruim € 90 miljoen naar € 125 miljoen (€ 190 per inwoner).

Bij de baten is sprake van een onderschatting in de begroting. De werkelijke baten zijn in alle jaren ongeveer het dubbele van de begrote baten.

[57] Omvat de taakvelden 2.1 tot en met 2.5



Figuur 6.4 Toe- en afname resultaat bij Verkeer & Vervoer P10-gemeenten (n=20) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en als percentage van het begrotingsbedrag.

Figuur 6.4 laat zien er dat behalve in de twee COVID19 jaren sprake is van hogere lasten dan begroot. Daar staan duidelijk hogere baten tegenover. De gemiddelde afwijking in de raming van de lasten is duidelijk lager dan die bij de baten.

Een aanwijzing dat zich ondanks hogere lasten vertragingen voordoen is te vinden bij de afschrijvingen op wegen. Voor de 10 gemeenten[58] waarvoor gegevens over alle jaren beschikbaar zijn, geldt dat de gemiddelde meevaller op afschrijvingen ruim 13% is; 13% van de begrote afschrijvingen was dus nog niet nodig. Tegelijkertijd is te zien dat enkele gemeenten de in de rekening een extra voorziening voor groot onderhoud opnemen. Dat lijkt te wijzen op vormen van achterstallig onderhoud. Daarnaast is er sprake van gemiddeld lagere lasten van 6,6% op eigen personeelskosten. Daar staat een overschrijding van de kosten van ingehuurd personeel tegenover die de niet bestede budgetten eigen personeel met gemiddeld 15% overschrijdt.

Bij de baten voor wegen valt op dat de legesbaten en pachtopbrengsten[59] worden onderschat, met name in de periode 2022-2024. Daarnaast worden onder de noemer ‘overige goederen’ relatief veel baten verantwoord, met relatief grote positieve afwijkingen in de jaarrekening. Tot slot valt op dat inzet van reserves en (vrijval van) voorzieningen een deel van de

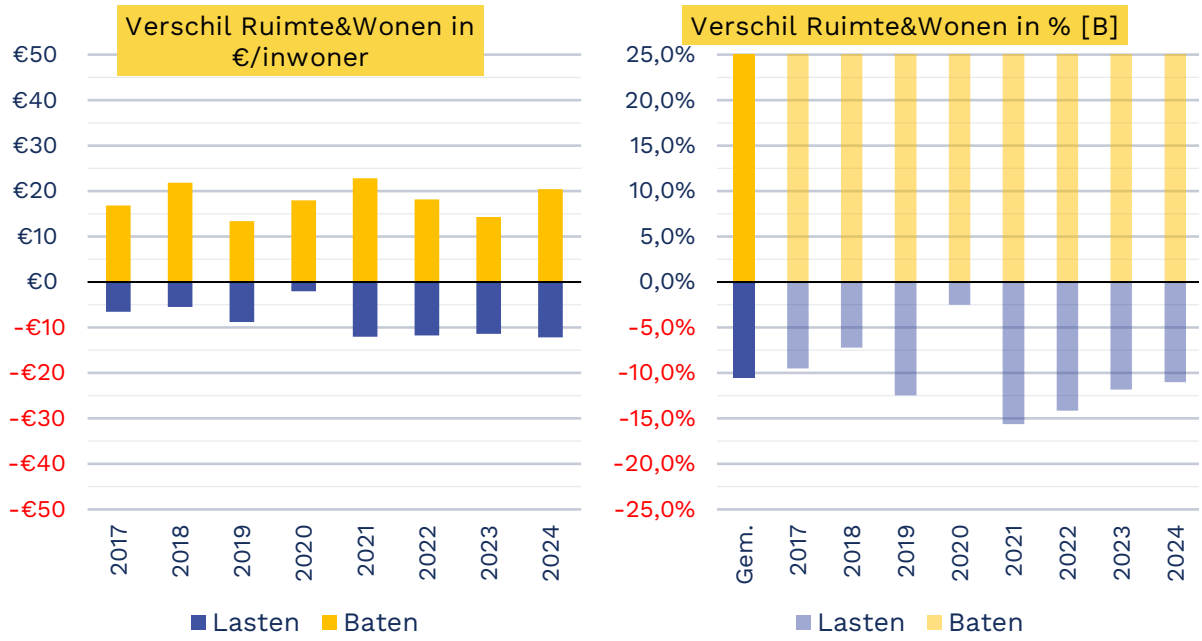
[58] Hier zijn 13 gemeenten niet meegenomen: vijf omdat er informatie over kostensoorten in de begroting of de jaarrekening ontbrak; vijf omdat er in tenminste één jaar nauwelijks personeelslasten werden verantwoord, deels te verklaren doordat gemeenten soms via ambtelijke fusies samenwerken. De andere drie zijn herindelingsgemeenten.

[59] Een directe verklaring waarom er pachtopbrengsten bij verkeer zouden zijn is op dit analyseniveau niet mogelijk. Het is een feitelijk gegeven in de Findo-data.

baten verklaart. Bij deze groep P10-gemeenten is geen sprake van opvallend hoge absolute afwijkingen in ontvangen subsidies.

6.5.2 Ruimte & Wonen

Een tweede belangrijk beleidsthema in dit onderzoek naar onderbesteding, is 'Ruimte & Wonen'.[60] Onder de noemer 'Ruimte & Wonen' vallen de taken op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Gemiddeld ruim 60% van de begrote lasten is bestemd voor volkshuisvesting, zij het dat het aandeel volkshuisvesting in de meer recente jaren daalt. Bij de baten is dat percentage gemiddeld ongeveer 85%. Net als bij verkeer geldt voor 'Ruimte & Wonen' dat er sprake is van lange doorlooptijden en kwetsbaarheid voor procedures. Dat kan onderbesteding in de hand werken.



Figuur 6.5 Toe- en afname resultaat bij 'Ruimte & Wonen' P10-gemeenten (n=20) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en als percentage van het begrotingsbedrag.

Figuur 6.5 laat zien dat in alle jaren duidelijk sprake is van meer extra baten dan extra lasten. Op basis van de data van de 16 gemeenten waarvoor we data hebben, vallen enkele zaken op. Ten eerste zijn de lasten voor inhuur van personeel gemiddeld ruim 2½ keer hoger dan begroot terwijl de lasten voor eigen personeel gemiddeld ongeveer 6% lager liggen dan begroot. In paragraaf 6.6.1 is toegelicht dat voor de P10-gemeenten als geheel de afwijking op de personeelslasten gemiddeld rond 2,2% ligt. De veel hogere onderschrijding bij 'Ruimte & Wonen' is een indicatie dat bij deze opgaven knelpunten bestaan in de personele bezetting. De totale lasten eigen personeel en ingehuurd personeel zijn bij de rekening gemiddeld ruim

[60] Dit zijn de taakvelden 8.1 en 8.3

10% hoger dan was begroot. Daarnaast is in de meer recente jaren te zien dat inkoop van goederen en diensten duidelijk hoger is dan begroot.

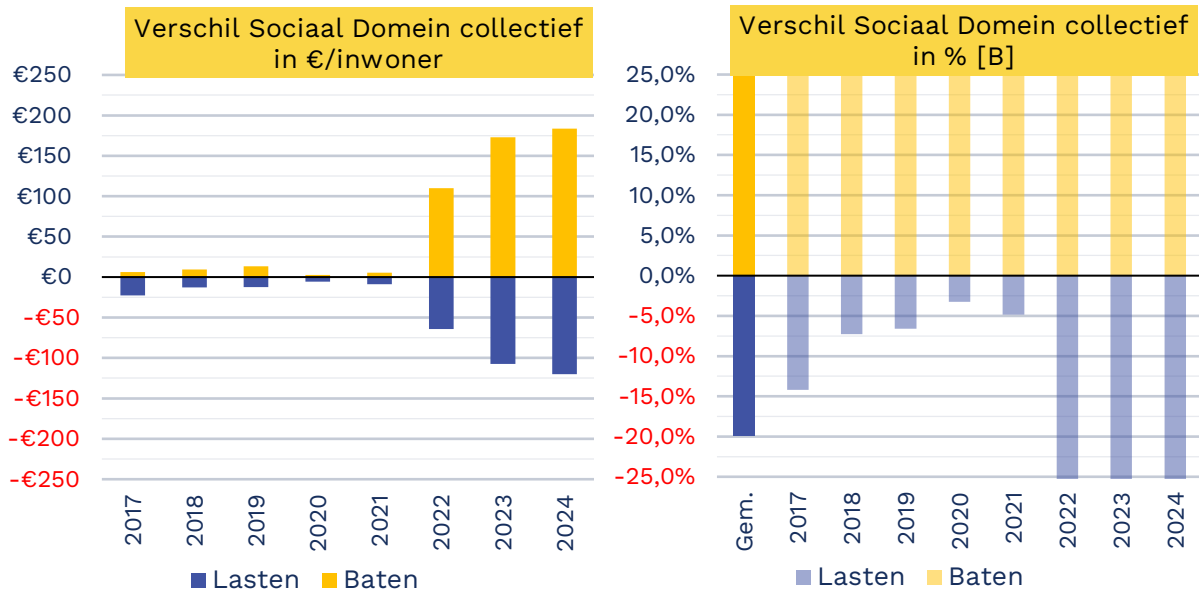
Bij de baten zijn leges en baten uit overige diensten samen goed voor 90% van alle begrote baten. Subsidies van het Rijk zijn nauwelijks begroot en komen bij deze gemeenten vooral vanaf 2023 incidenteel voor. Als rijkssubsidies zijn verstrekt, dan is de invloed op het financieel resultaat relatief groot. De baten uit leges wijken gemiddeld 40% af en de baten uit overige diensten gemiddeld met een factor 3. Onvoorspelbaarheid van transacties kan hier een rol spelen, de gemeente is immers afhankelijk van initiatieven van derden. Tegelijkertijd zijn de afwijkingen ten opzichte van de begrotingen in alle jaren positief.

6.5.3 Sociaal domein collectief deel

Een derde belangrijk domein in dit onderzoek naar onderbesteding is het collectieve deel van het sociaal domein. Het collectieve deel werkt wezenlijk anders dan de individuele zorg. Voor die laatste geldt dat de gemeentelijke opgaven veelal een open einde karakter hebben: aanvragen voor bijstand, Wmo en Jeugdzorg moeten worden gehonoreerd als de aanvrager aan de eisen voldoet. Dat is anders voor wijkvoorzieningen[61] en de taken op het gebied van gezondheidszorg (GGD). Gemeenten hebben op die onderwerpen vrij veel autonomie met de kanttekening dat GGD-taken vaak in een samenwerkingsverband plaatsvinden. Vanwege die relatief grote autonomie is het interessant om te bezien of op dit onderdeel van het sociaal domein sprake is van onderbesteding of dat ook hier sprake is van overschrijdingen van de begroting.

De budgetten voor het collectieve deel van het sociaal domein lagen voor de deelnemende gemeenten samen tot 2021 rond € 110 miljoen lasten per jaar en € 4 tot € 8 miljoen baten. In 2024 was het budget opgelopen naar ruim € 180 miljoen (€ 280/inwoner) lasten, maar met een werkelijke uitkomst van ruim € 260 miljoen. Daar stonden ook veel hogere baten tegenover, in 2024 ruim € 140 miljoen meer dan begroot. De kern van de verklaring is dat vanaf 2022 de stroom van Oekraïense vluchtelingen naar Nederland op gang kwam. Gemeenten vingen die mensen op en kregen daarvoor middelen uit een specifieke uitkering, die niet in de begroting was opgenomen. Voor heel Nederland was daar vanaf 2022 € 6,6 miljard voor beschikbaar, vertaald naar inwoneraantal in 2024 is dat ruim € 350 per inwoner.

[61] Voor dit onderdeel gaat het over de taakvelden 6.1 Samenkracht & burgerparticipatie, 6.2 Wijkteams/Toegang en 7.1 Volksgezondheid.



Figuur 6.6 Toe- en afname resultaat bij Collectief deel Sociaal Domein P10-gemeenten (n=20) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en als percentage van het begrotingsbedrag.

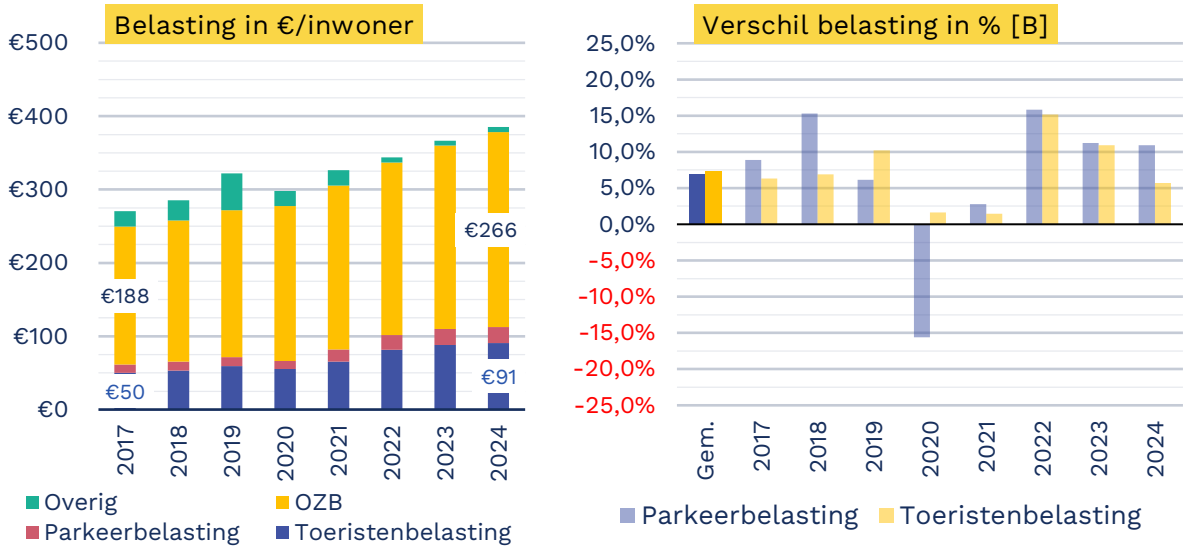
Figuur 6.6 laat zien dat tot en met 2021 de geraamde baen en lasten niet veel afwijken van de realisatie. Het lijkt er op dat voor dit onderdeel van de begroting drie verschillende periodes te onderscheiden zijn. In de periode 2017-2019 de doorwerking van de eerste fase van de decentralisaties. In 2020-2021 de effecten van COVID19 waar de rol van de GGD groot was maar de lockdown benutten van andere faciliteiten onmogelijk maakte. In de derde fase 2022-2024 is de opvang van Oekraïners een dominante factor. Alhoewel de baten in de eerste en tweede periode relatief klein zijn, zijn de afwijkingen ten opzichte van de begroting gemiddeld meer dan 60% van de begroting tegenover een gemiddelde afwijking bij de lasten van 7%.

Waar per saldo in de periode 2017-2021 nog sprake was van een klein nadelig effect op het resultaat, kantelt dan in de periode daarna. In 2024 alleen al is het positieve resultaat op het collectieve deel van het sociaal domein ongeveer € 40 miljoen. voor de 20 P10-gemeenten.

6.5.4 Parkeer- en toeristenbelasting

Een vierde belangrijke post betreft de baten uit parkeerbelasting en toeristenbelasting. Opbrengsten uit parkeer- en toeristenbelasting zijn afhankelijk van de conjunctuur van de economie. Sturing is mogelijk door de tarieven aan te passen. Omdat uit het algemene beeld blijkt dat hogere baten een belangrijke verklaring voor onderbesteding zijn, is het nuttig om te zien of er grote afwijkingen zijn tussen begroting en realisatie bij deze twee vormen van belasting.

Van belang is dat met name toeristenbelasting bij kleinere gemeenten een grote rol kan spelen. Van deelnemende P10-gemeenten zijn er twee die zich in de top 10 van gemeenten met de hoogste absolute opbrengst toeristenbelasting[62] in 2024 bevinden.



Figuur 6.7 Gerealiseerde opbrengst lokale belastingen per inwoner en afwijking [R]-[B] opbrengst parkeer- en toeristenbelasting P10-gemeenten (n=20) als percentage van het begrotingsbedrag.

De linkerkant van Figuur 6.7 geeft de gerealiseerde opbrengsten weer. Hieruit blijkt dat de betekenis van toeristenbelasting bij de P10-gemeenten inderdaad van belang is. Om een indruk te schetsen van de ontwikkeling van de opbrengsten per inwoner zijn in de figuur de bedragen per inwoner voor parkeerbelasting en OZB[63] weergegeven.

Uit de rechterkant leiden we uit de grote afwijkingen af dat de kwaliteit van de begrotingsraming wisselend is. De hier gepresenteerde gegevens zijn de gemiddelden van alle 20 P10-gemeenten. Uit de onderliggende gegevens blijkt dat de begrote baten voor beide belastingsoorten jaarlijks stijgen en tussen 2017 en 2024 nagenoeg zijn verdubbeld. Figuur 6.7 laat zien dat de opbrengsten van parkeer- en toeristenbelasting desondanks worden onderschat. Behalve voor parkeerbelasting in 2020 geldt dat zelfs voor de COVID19 jaren, terwijl ook voor die jaren een stijging van de baten werd verwacht.

[62] Hier zijn alle opbrengsten van taakveld 3.4 meegenomen. Voor de 78 gemeenten met in 2024 meer dan € 1 miljoen. baten op taakveld 3.4 geldt dat de gemiddelde begrote baten uit belastingen en leges op ruim 94% ligt. De overige, ruim 5%, baten zijn op andere kostensoorten verantwoord. Dat maakt het mogelijk om de baten op taakveld 3.4 voor deze analyse gelijk te stellen als de opbrengst uit toeristenbelasting.

[63] Gemeenten laten OZB opbrengsten meestal zien als onderdeel van de woonlasten voor een en meerpersoonshuishoudens voor een standaard woning. Die gegevens kunnen niet zomaar worden opgeteld. Er is gekozen om OZB per inwoner te gebruiken om de gegevens door de hele tekst vergelijkbaar te houden in plaats van de optie om OZB per huishouden uit te drukken.

6.5.5 Riolering

Een vijfde belangrijke post is de riolering. Riolering is net als wegen en havens onderdeel van de fysieke infrastructuur. Investeringen zijn kwetsbaar voor vertraging in planprocedures en capaciteit in de markt. De kwetsbaarheid voor vertraagde doorlooptijden van projecten kan wel gevolgen hebben voor de lasten van de afschrijvingen. Dat kan reden zijn om kritisch te kijken naar grote ambities in een rioleringsplan.

De analyse van de lasten voor rioleringen laat zien dat er bij de tien P10-gemeenten[64] waarvoor data volledig beschikbaar zijn, sprake is van gemiddeld circa 8% hogere lasten dan begroot; in de helft van de jaren lag de afwijking ruim boven 10%, waarbij een onregelmatig patroon van mee- en tegenvallers opvalt. De extra lasten worden deels veroorzaakt door extra personeelslasten inclusief inhuur die vooral in de recente jaren toenemen. Opvallend zijn hier ook de tientallen procenten extra lasten voor het vormen van spaarpotten voor toekomstig onderhoud[65]. Bij twee gemeenten die buiten de groep van 10 vallen is zelfs te zien dat er jaarlijks miljoenen worden in de begroting worden opgenomen voor toekomstig onderhoud. Zonder extra lasten voor die spaarpotten zou er jaarlijks een meevaller op de lasten voor rioleringen zijn geweest.

Omdat rioleringswerken lange afschrijvingstermijnen kennen, is een kleine afwijking ten opzichte van de begroting toch al een aanzienlijk bedrag in absolute termen, en daarmee een signaal dat er vertragingen zijn. We kunnen op basis van de onderliggende data voor de tien gemeenten vaststellen dat de afschrijvingen gemiddeld 20% lager dan begroot. Daarmee is er een aanwijzing dat renovatieprojecten bij rioleringen meer tijd kosten dan gedacht. Daarnaast zijn de duidelijk lager (gemiddeld bijna 30%) dan geraamde rentelasten een signaal voor vertragingen, juist omdat het zich voordoet in de jaren 2023 en 2024 waar sprake is van stijgende marktrente en, zoals al genoemd, er sprake is van lagere afschrijvingen dan begroot.[66]

6.5.6 Sportaccommodaties

Een zesde relevant onderwerp zijn de gemeentelijke sportaccommodaties. In tegenstelling tot diverse andere taken zijn gemeenten in belangrijke mate vrij om te bepalen wat ze willen met sportaccommodaties. Hun rol is enerzijds het beheer van de accommodaties, en anderzijds de bouw of aanleg ervan (de investeringscomponent), met vaak lange doorlooptijden in

[64] Hier gelden dezelfde keuzes als in de paragraaf over Ruimte & Wonen.

[65] Formeel heet dat de voorziening (groot) onderhoud.

[66] Technische toelichting: bij lagere afschrijvingen is de boekwaarde van kapitaalgoederen hoger. Dus zou ook toegerekende rente bij gelijkblijvende rekenrente moeten oplopen. Het kan zijn dat de rekenrente bij een gemeente nog iets daalt omdat hele dure leningen uit het verleden aflopen. Maar dat verklaart geen meevallers op rente van tientallen procenten. De enige conclusie die dan overblijft is dat de bij de begroting verwachte boekwaarde van rioleringen bij de jaarrekening lager blijkt te zijn en dat wijst rechtstreeks naar vertragingen in projecten.

de besluitvorming en de uitvoering. Daarnaast zijn er mogelijk ook baten in de vorm van huuropbrengsten, als de gemeente de accommodaties in eigen beheer heeft. Tot slot zijn er baten uit enkele specifieke uitkeringen[67] voor sport en bewegen die invloed op het resultaat kunnen hebben.

Als we kijken naar de tien gemeenten waarvan de informatie bruikbaar is, blijkt allereerst dat de afschrijvingen, als benadering voor de investeringscomponent, vanaf 2021 gemiddeld bijna 5% lager zijn dan begroot. In de meer recente jaren nemen de verschillen zelfs toe. Ten tweede blijkt, dat in 2023/24 de rentelasten ruimschoots zijn overschat en de voorziening voor groot onderhoud is onderschat. Ten derde blijken de aan derden – verenigingen met een eigen accommodatie of geprivatiseerde exploitanten - verstrekte subsidies duidelijk hoger zijn dan begroot. Vooral in de jaren 2023-2024 valt dit op met overschrijdingen van meer dan 20%.

Tegenover de hogere lasten dan verwacht staan ook extra baten. De belangrijkste meevaller is terug te vinden bij subsidies van het Rijk die te herleiden zijn naar allerlei specifieke uitkeringen voor sport; die waren in de periode 2020-2024 ruim € 2 miljard (ruim € 110/inwoner) in totaal. Dit is ook terug te zien bij deze groep P10-gemeenten. Wat daarnaast opvalt is dat de huuropbrengsten voor sportcomplexen tegenvallen. In 2020-2021 is dat nog logisch gezien corona, maar ook de jaren daar om heen is sprake van tegenvallers. Pas in 2024 is er op het niveau van de tien gemeenten sprake van een meevaller, zij het dat bij individuele gemeenten ook dan nog duidelijke tegenvallers zichtbaar blijven.

6.5.7 Onderwijshuisvesting

Een zevende relevante begrotingspost is de onderwijshuisvesting. In de regel zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bouwen van nieuwe scholen, terwijl het onderhoud en beheer bij de schoolbesturen ligt. Of het lukt om scholen op tijd te bouwen is afhankelijk van factoren als doorlooptijd van procedures en de capaciteit bij aannemers. Is een gebouw eenmaal gerealiseerd, dan wordt er op afgeschreven. De werkelijke lasten voor afschrijvingen ten opzichte van de verwachte lasten in de begroting zijn daarmee een indicatie voor vertragingen in het ontwikkel- en bouwproces.

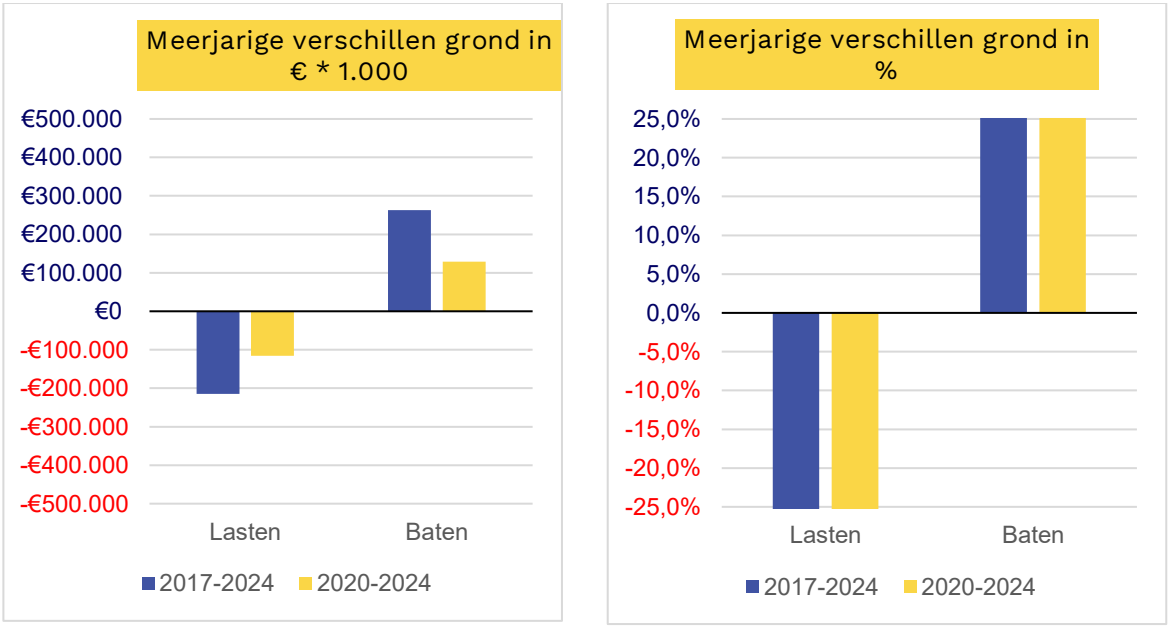
Er zijn voor tien P10-gemeenten gedetailleerde gegevens beschikbaar. Daaruit blijkt dat er zich meevallers voordoen bij toegerekende rente. Dat is consistent met de bevindingen bij riool en sportaccommodaties. Er zijn ook hier afwijkingen bij de afschrijvingen te vinden, in de orde van grootte van gemiddeld 5%. Er is geen regelmatig patroon in meevallers te zien, het ene jaar is het wat meer, het andere jaar is het wat minder. Dat is bij kleinere gemeenten niet vreemd: er wordt niet elk jaar een nieuwe school gebouwd.

[67] In 2024 verstrekte het ministerie van VWS ruim € 500 miljoen. via twee specifieke uitkeringen (Bijlage Overzicht Specifieke Uitkeringen 2024; H4 en H30)

6.5.8 Grondexploitatie

Een andere begrotingspost die relevant is voor dit onderzoek naar onderbesteding is grondexploitatie. Grondexploitatie is een onderdeel van gemeentelijk (tijdelijk) bezit. Baten en lasten van grondexploitatie in de jaarrekening hebben betrekking op verkochte grond, niet op het hele project van een grondexploitatie. Daarbij komt dat als er winst of verlies is, de praktijk is om die in principe direct via de reserve van het grondbedrijf te verwerken. Daarmee is er in de regel geen verklaring voor het door het college gepresenteerde resultaat in de jaarrekening.

Toch willen we naar grondexploitatie kijken als mogelijke verklaring voor onderbesteding. Daarom is ervoor gekozen om de totale baten en lasten voor de grondexploitatie in de periode 2017-2024 en de periode 2020-2024 bij elkaar op te tellen, om te zien hoe groot de afwijking van de totalen in de rekening feitelijk is. Zijn de totale lasten lager dan begroot, dan kan dat een indicatie zijn voor vertraging in de voortgang van de verkopen.



Figuur 6.8 Verschil grondexploitatie P10-gemeenten (n=20) ten opzichte van de begroting (positief=meevaller) € * 1.000 en procenten

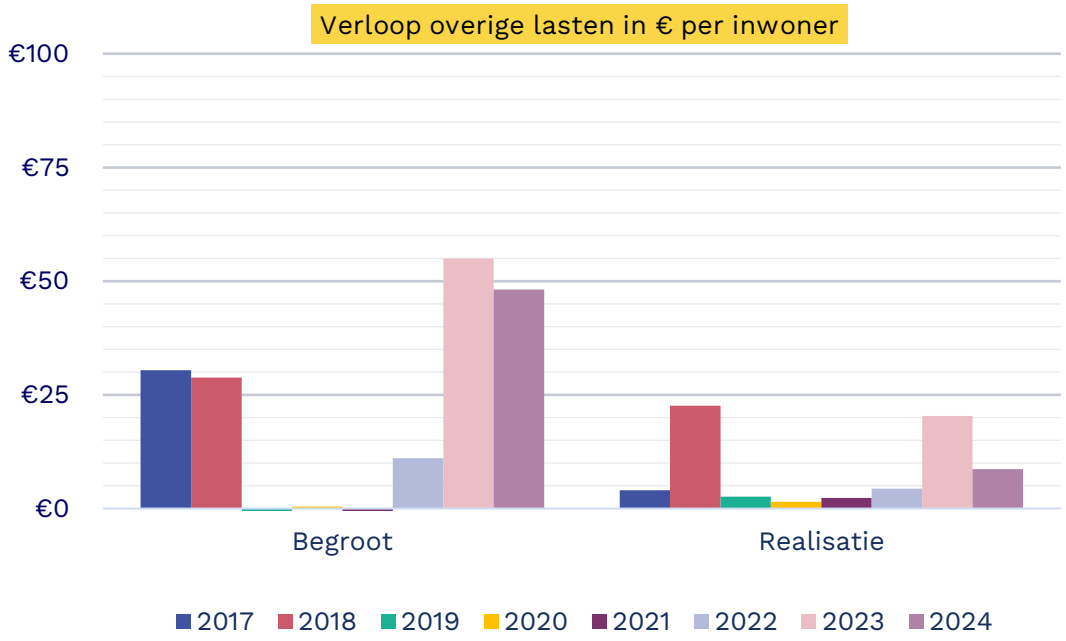
Figuur 6.8 laat zien dat over beide perioden sprake is van hogere gerealiseerde lasten voor grondexploitatie dan oorspronkelijk begroot. Er zijn ook meevallers in de baten. Die kunnen zijn veroorzaakt door nieuwe boekhoudkundige eisen vanaf 2019[68] maar ook door opbrengsten uit winstgevende grondexploitaties. De afdronk van de bevindingen hier is dat omdat de werkelijke lasten hoger (tegenvaller) zijn dan begroot en de baten ook hoger zijn (meevaller) dat de grond die beschikbaar kwam sneller is verkocht dan verwacht. Over de hele periode 2017-2024 was een positief resultaat op grondexploitatie begroot van ongeveer € 11 miljoen.

[68] Hier is de zogenaamde percentage of completion methode bedoeld die in 2019 van kracht werd.

Bij de rekening was het positief resultaat over de hele periode ongeveer € 60 miljoen. Per saldo is er dus extra winst genomen in de grondexploitatie, waarvan het overgrote deel in de periode 2017-2019 is ontstaan. We kunnen met deze gegevens niet vaststellen of er in de individuele grondexploitaties tegenvallers zitten. Dat is niet geheel ondenkbaar, zeker omdat sinds COVID19 de inflatie een rol is gaan spelen. Om hier duidelijkheid over te krijgen is analyse nodig op het niveau van de individuele gemeenten.

6.5.9 Overige baten en lasten

Tot slot een zeer technisch taakveld dat de beoordeling van resultaten kan verstoren. In de begroting naar taakvelden bestaat de mogelijkheid om de post 'overige baten en lasten' te gebruiken. Uit de wettelijke omschrijving volgt dat die is bedoeld voor stelposten, taakstellende bezuinigingen, begrotingsruimte, onvoorzien of lasten voor bovenformatief personeel dat niet meer werkt.[69] In principe zijn de middelen die hier worden verantwoord naar hun aard eenmalig. Omdat dit allemaal posten zijn waarover in de loop van het jaar meer duidelijkheid ontstaat[70], zou dan in de lijn der verwachting liggen dat er tegen de tijd dat de jaarrekening wordt opgesteld, niet of nauwelijks baten of lasten op dit taakveld zijn geboekt.



Figuur 6.9 Verloop overige lasten in € per inwoner (n=10)

Figuur 6.9 laat alleen de overige lasten zien die in de begroting en jaarrekening zijn opgenomen. Hieruit is af te leiden dat de laatste jaren in de begrotingen nog veel onverdeelde ruimte lijkt te zijn, die gedurende het jaar wordt bijgesteld. De realisatie laat zien dat er aan het eind

[69] Taakveld 0.8; IV3 2023, p. 16

[70] Behalve voor bovenformatief personeel. In sommige gevallen zijn er ook baten gekoppeld aan bovenformatief personeel. Dan gaat het om een voorziening voormalig personeel die bijvoorbeeld benut wordt voor pensioenen of wachtgelden van wethouders.

van het jaar relatief weinig middelen overblijven, gemiddeld ruim 30% van de post ‘overige lasten’. In enkele individuele gemeenten is in sommige jaren sprake van bedragen in de jaarrekening boven € 1 miljoen, met een uitschieter in één gemeente van € 7,4 miljoen. We maken hierbij de kanttekening dat deze wijze van verantwoorden weinig transparant is, en de vraag oproept of de gemeenteraad weet waar deze middelen aan worden besteed.

Naast ‘overige lasten’ komen ook ‘overige baten’ in de begrotingen voor. Wat opvalt is dat de ‘overige baten’ in de jaarrekening voor de tien P10-gemeenten waarvan alle gegevens bekend zijn, ongeveer 2½ keer hoger zijn dan begroot. Als we nader kijken naar de verzamelde data blijkt dat bij 10 P10-gemeenten in de jaarrekening 7 keer een bedrag boven € 1 miljoen wordt verantwoord en 10 keer een bedrag tussen € 0,5 en € 1 miljoen. De vraag voor individuele gemeenten (en rekenkamers) is in hoeverre deze grote bedragen duidelijk worden verantwoord in de rekening.

6.6 Opvallende kostensoorten

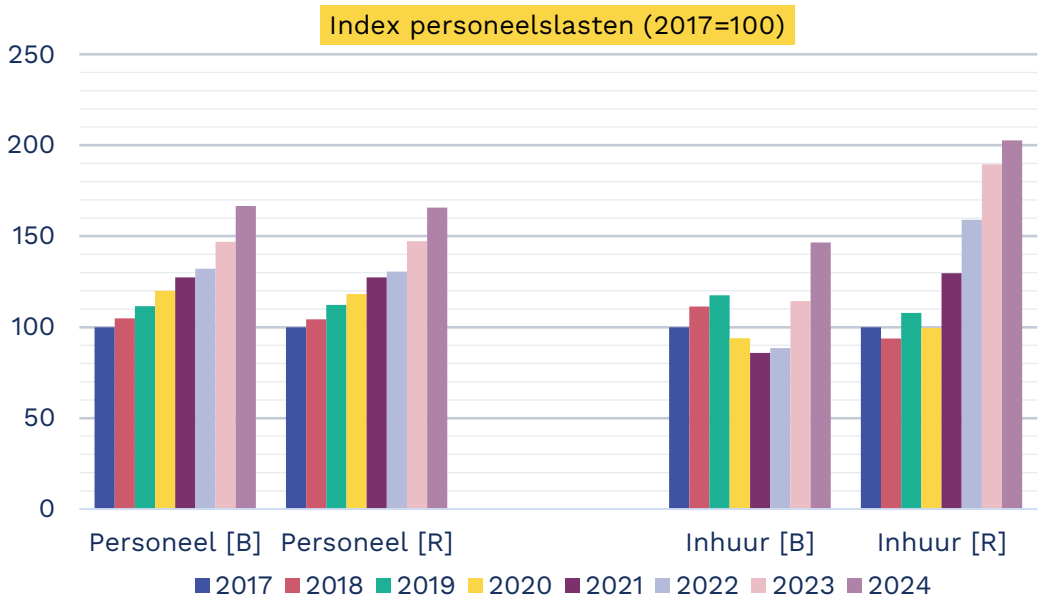
In de vorige paragraaf ging het om afwijkingen op inhoudelijke taken van de gemeente. Hier ligt het accent op de vraag over afwijkingen naar typen uitgaven, in het jargon kostensoorten.

6.6.1 Personeel

Bij de 16 P10-gemeenten waarvoor alle informatie naar kostensoorten beschikbaar is blijkt dat de lasten van eigen personeel op begrotingsbasis tussen de 16% en 20% van de totale geraamde lasten liggen. De begroting voor in te huren personeel ligt tussen 1% en 2% van de totale geraamde lasten.[71]

Vervolgens kijken we naar de formatie en feitelijke bezetting. Van 20 gemeenten is informatie over formatie en gemiddelde bezetting bekend. Daaruit blijkt dat de gemiddelde bezetting in 2024 op 95,6% van de formatie lag. Rekening houdend met loonontwikkelingen die nog niet in de begroting zijn verwerkt is dat ongeveer in lijn met de onderbesteding op personele lasten van 2,2% in dat jaar. Uit de rekening gegevens blijkt verder dat de budgetten voor inhuur van personeel vanaf 2018 gemiddeld met een factor 2 zijn overschreden. Dat roept vragen op over het realiteitsgehalte van budgetten voor inhuur.

[71] 2017 is een uitschieter met 3,9% die is te herleiden naar verantwoording over ambtelijke samenwerking en blijft hier buiten beschouwing.



Figuur 6.10 Index ontwikkeling personeelskosten P10-gemeenten (n=16); 2017=100

Figuur 6.10 laat zien dat de ontwikkeling van de eigen personeelskosten in begroting en rekening nagenoeg gelijk is.[72] Dat wil niet zeggen dat er geen onderbesteding is (zie hierboven over 2024), maar wel dat de onderliggende ramingen de werkelijkheid goed benaderen. Bij inhuur is sprake van al dan niet bewust lagere begrote budgetten. De budgetten voor inhuur stijgen tot 2019, daarna zijn er pas in 2023 weer meer middelen voor inhuur beschikbaar dan in 2017.

Inflatie c.q. loonkostenontwikkeling speelt een rol bij een vergelijking van budgetten in de tijd. Uit CBS cijfers voor de sector overheid blijkt dat de CAO-lonen in de periode 2017-2024 met ruim 31% zijn gestegen. De snellere groei van de totale loonkosten eigen personeel (66%) wijst daarmee in de richting van extra formatie of een andere beloningsstructuur.

Voordat we naar de cijfers over inhuur kijken vermelden we dat in de begroting van de 14 gemeenten waarvoor een vergelijking mogelijk is in 2017 circa € 17 miljoen voor inhuur hadden begroot. De werkelijke lasten lagen toen op een kleine € 40 miljoen. De beschikbare budgetten (+46%) voor inhuur zijn in ieder geval voldoende om de ontwikkeling van de CAO-lonen bij te houden en laat ook zien dat er druk op de capaciteit is. Dat blijkt ook uit de werkelijke lasten voor inhuur die nog hoger liggen en vooral vanaf 2021 sterk toenemen. Hier is dus sprake van overschrijdingen van het budget.

Kijken we dan meer gedetailleerd naar de totale inhuur, dan valt op dat het deel ‘Overhead’ gemiddeld meer dan 40% van de overschrijdingen verklaart; daarna volgen het

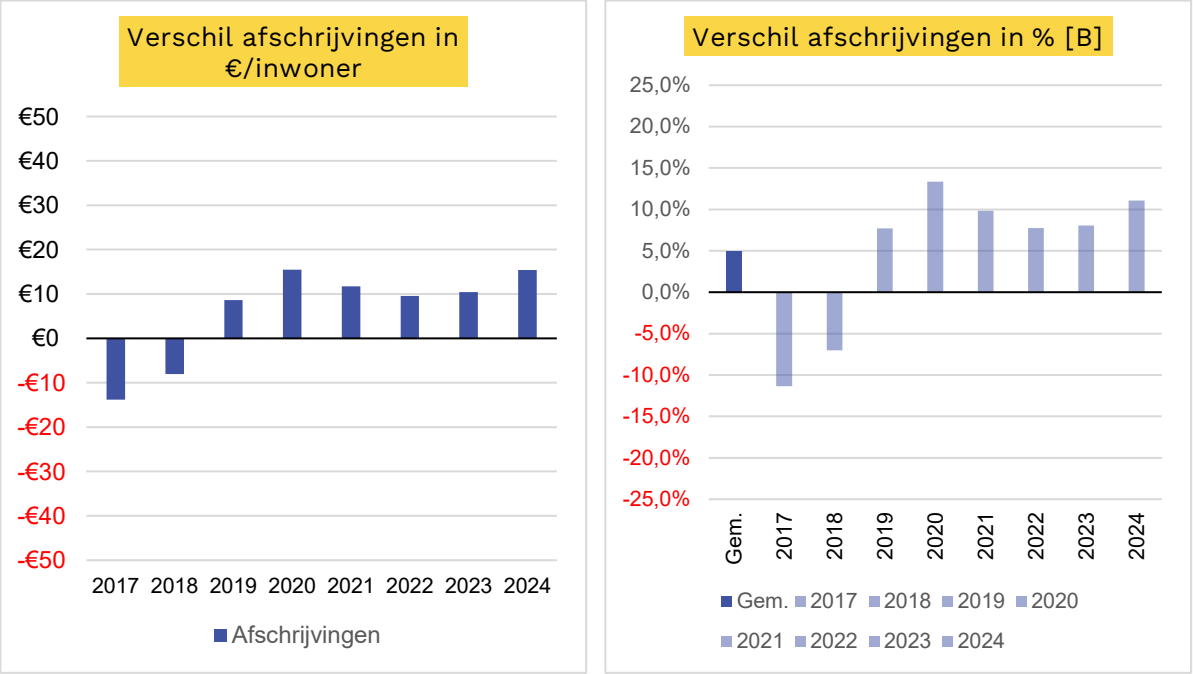
[72] In de figuur zijn twee extra gemeenten uitgesloten omdat die in de begroting 2017 zeer hoge budgetten voor inhuur hadden die in latere jaren niet terugkeerden. Door deze uitsluiting is de index personeel ook vergelijkbaar met andere groepen gemeenten.

collectief deel sociaal domein met 13% per jaar, mede vanwege de opvang van Oekraïners. ‘Ruimte & Wonen’ met gemiddeld ongeveer 9% per jaar, ‘Bijstand en Participatie’ met gemiddeld 6% per jaar en.

6.6.2 Afschrijvingen

Afschrijvingen en eventuele mee- en tegenvallers daarop zijn een tweede mogelijke oorzaak van onderbesteding. In paragraaf 6.5 is bij de diverse inhoudelijke begrotingsonderwerpen meermaals verwezen naar het belang van afschrijvingen als indicator voor vertraging; in deze paragraaf kijken we naar het totaalbeeld. Dat gaat bijvoorbeeld ook over eigen gemeentelijke gebouwen of over voertuigen en installaties. Zoals eerder gezegd kunnen gemakkelijk vertragingen ontstaan in de planontwikkeling voor investeringen en de uitvoering van investeringsprojecten. Waterschappen hanteren in het dashboard Waves een indicator realisatiegraad investeringen voor een 4-jaars periode. Zoiets bestaat echter niet bij gemeenten, terwijl daar dezelfde vraagstukken spelen.

De voortgang van investeringen in de deelnemende gemeenten is in dit onderzoek niet nader onderzocht. Voor rekenkamers en andere geïnteresseerden kunnen vertragingen in de investeringen wel worden opgemerkt door te zoeken naar tot stand gebrachte investeringen waarvoor later dan gepland wordt gestart met afschrijven. Analyse van de kostensoort afschrijvingen kan een goede benadering opleveren van onderbesteding bij investeringsprojecten in de betreffende gemeente.



Figuur 6.11 Verschil afschrijvingen bij P10-gemeenten (n=16) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en procenten.

Bij afschrijvingen speelt mee dat sommige investeringen langer meegaan dan anderen. Uitgaande van een vuistregel om in 10 jaar investeringen[73] af te schrijven betekent € 100.000,- minder afschrijvingen dat een project of groep projecten ter waarde van € 1 miljoen in het desbetreffende jaar niet is afgerond.

De ten behoeve van dit onderzoek uitgevoerde enquête laat zien dat de deelnemende P10-gemeenten vrijwel allemaal (20 van de 23) dezelfde aanpak voor afschrijvingen hebben. Men schrijft pas af vanaf 1 januari na ingebruikname. Als er vertraging in een project is ontstaan, is dat daarom direct zichtbaar in lagere afschrijvingen dan voorzien.[74] Opvallend is dat er vijf gemeenten zijn die elk jaar meevallers op de afschrijvingen laten zien. Eén gemeente daarentegen heeft zeven jaar tegenvallers en een gemeente zes jaar. Om te bepalen wat daarvoor de verklaring is, is nader onderzoek nodig in de betreffende gemeente.

Lagere afschrijvingen zijn ook nog elders in de P&C-stukken terug te vinden. De toegerekende rentelasten worden lager vanwege de vertraagde ingebruikname van een investering. Dat effect wordt versterkt door de daling van de marktrente tot 2022 die er toe leidde dat de te gebruiken rekenrente tot 2022 daalde. Dat is goed terug te zien in de cijfers: vanaf 2017 is gemiddeld bijna € 2 miljoen per jaar (10,2%; ruim € 3,50 per inwoner) aan meevallers in rentelasten te vinden. Dat geldt ook voor 2024 waar de meevaller bij de 16 gemeenten ruim 11% was.

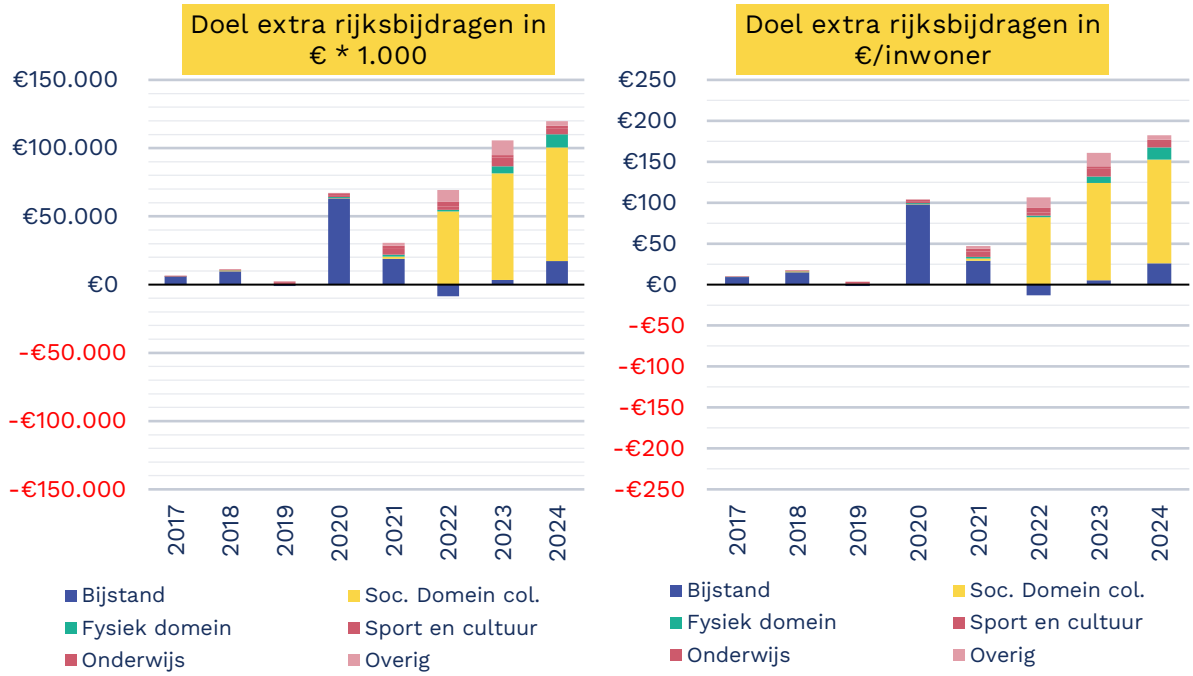
6.6.3 Rijksbijdragen

Een derde relevante kostensoort zijn de rijksbijdragen. Het gemeentefonds is de belangrijkste bron van gemeentelijke middelen. In paragraaf 3.4.1 is de ontwikkeling van het gemeentefonds al toegelicht. Het totaal van de beschikbaar gestelde rijksmiddelen is groter dan alleen het gemeentefonds. Zo betaalt het Rijk via een specifieke uitkering een belangrijk deel van de middelen voor de participatiewet. Ook deze baten zijn in de begroting van gemeenten opgenomen. Op basis van een analyse van rijksbijdragen naar taakvelden valt te herleiden hoe groot de afwijkingen op rijksbijdragen in de rekening van gemeenten zijn.

Figuur 6.12 laat zien dat vanaf de COVID19-crisis in 2020 de rijksbijdragen buiten het gemeentefonds zijn verveelvoudigd. Hoofddoelen van de besteding liggen inkomensregelingen rond COVID19 en energietoeslag en opvang Oekraïners. Ook onderwijs (Achterstandenbeleid) en sport en cultuur (Sportakkoorden) kregen duidelijk meer rijkmiddelen buiten het gemeentefonds om.

[73] Deze vuistregel gaat terug naar oude regels rondom het aantrekken van leningen voor financiering van investeringen door gemeenten. Die mochten een looptijd van 10 jaar hebben omdat werd verondersteld dat de investering dan zou zijn afgeschreven.

[74] Eén gemeente kiest voor een variant met een vast moment gedurende het jaar. Vertragingen kunnen dan nog steeds invloed hebben op het totaal van de afschrijvingen, maar het effect is in principe minder groot.



Figuur 6.12 Bestedingsdoel extra rijksmiddelen excl. gemeentefonds in € * 1.000 en per inwoner bij P10-gemeenten (n=16)

Anders dan bij de ontwikkeling van het gemeentefonds is voor de hier genoemde extra rijksmiddelen niet vast te stellen wanneer die beschikbaar zijn gekomen, en of er wel voldoende tijd was om de middelen daadwerkelijk te kunnen besteden. Een indicatie dat dit niet altijd het geval is, blijkt uit het proces rondom de energietoeslag in 2023 die pas vanaf oktober 2023 mocht worden betaald.[75] Daarnaast is een deel van de verklaring dat in sommige gevallen is, zowel bij Rijk als gemeenten, moeilijk vooraf is in te schatten hoeveel geld er echt nodig is. Een voorbeeld hiervan zijn de lasten voor opvang van Oekraïners.

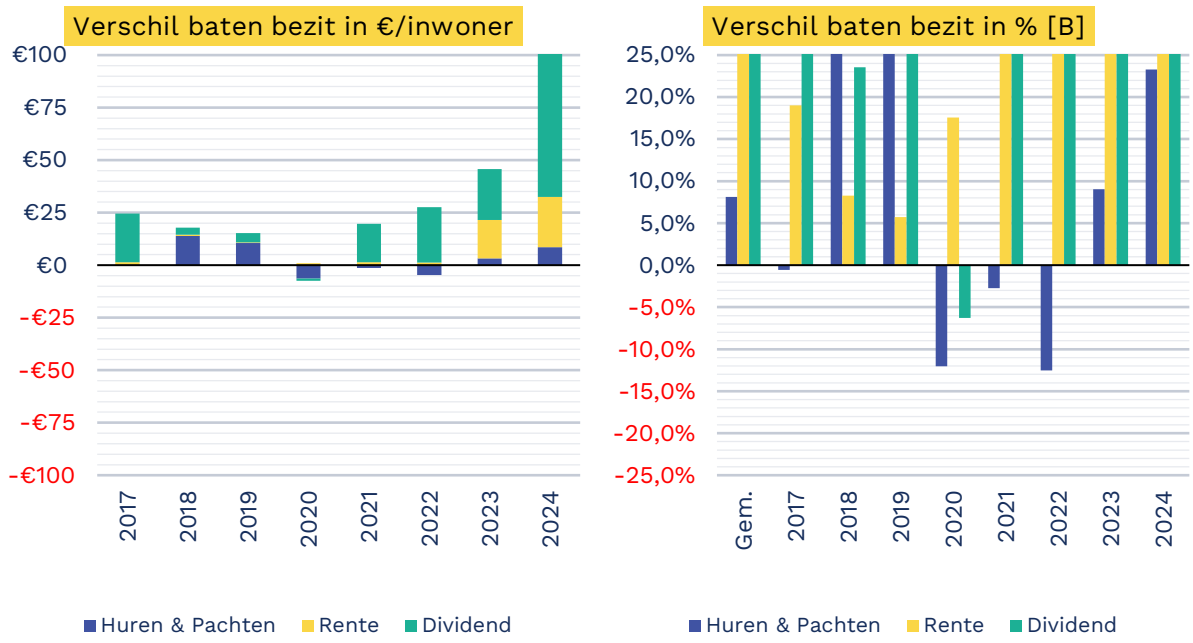
6.6.4 Baten uit bezit

De laatste relevante groep kostensoorten gaat over baten uit bezit. Hieronder worden huren en pachten, rentebaten en dividenden verstaan. De resultaten uit grondexploitatie zijn in paragraaf 6.5 toegelicht. Dividendopbrengsten[76] kunnen grote gevolgen hebben voor het financieel resultaat. Normaal gesproken zouden huren en pachten en rente redelijk goed voorspelbaar moeten zijn. Voor huren en pachten omdat er contracten onder liggen, voor rente omdat het saldo van de bankrekening bekend is. Voor dividenden is de voorspelbaarheid lager omdat winst en een daaruit voortvloeiende winstuitkering ieder jaar anders kunnen zijn.

[75] Dit had te maken met de wettelijke eisen rondom uitbetalen van de energietoeslag.

[76] Hier zijn de baten van de economische categorie 5.2 'Dividenden en winsten' en 6.1 'Financiële transacties' opgeteld omdat bleek dat sommige gemeenten hun opbrengsten uit de verkoop van aandelen Eneco op 'Financiële transacties' verantwoorden. Omdat dit om grote bedragen gaat is gekozen om dit zo op te lossen.

Voor de 16 P10-gemeenten waarvan volledige gegevens bekend zijn laat Figuur 6.13 de effecten op het financieel resultaat zien.



Figuur 6.13 Baten uit bezit in € per inwoner en als percentage van het begrotingsbedrag bij P10-gemeenten (n=16)

Figuur 6.13 laat zien dat de gemiddelde afwijking in de raming voor huren en pachten ruim 8% over de hele periode is. Lagere baten in 2020-2022 kunnen waarschijnlijk worden verklaard door de effecten van COVID19-crisis.

Dividenden hebben zoals gezegd een onregelmatig karakter, wat hier ook te zien is. De extra dividenden vanaf 2022 zijn in overwegende mate te verklaren door uitkeringen uit het Zeeuwse energiebedrijf. De pieken in 2017 en 2021 lijken te maken te hebben met Twentse gemeenten. Het laat zien dat dividend niet alleen onvoorspelbaar is, maar ook iets is waar niet elke gemeente van profiteert.

De cijfers over rente weerspiegelen het patroon van de ontwikkelingen van rente op de kapitaalmarkt: tot 2022 dalende rentebaten en daarna stijgende rentes. Deze bevinding is niet direct uit de cijfers af te leiden: ook in de jaren 2017-2019 was sprake van meevallers op rentebaten. Dat kan wijzen op zeer voorzichtig begroten. Een tweede verklaring voor meevallers in de rente is de hoeveelheid kasgeld die gemeenten beschikbaar hebben.[77] Die is toegenomen van ruim € 85 miljoen in 2017 naar ruim € 260 miljoen in 2023 met daarnaast nog eens vanaf 2021 tot ruim € 110 miljoen oplopende middelen die nauwelijks rentedragend

[77] Technische toelichting: Balansposten A1332a, A223a, A225a, A23.

zijn.[78] Dat betekent mogelijk ook dat gemeenten rente laten ‘liggen’ die vrij gemakkelijk te realiseren zou zijn.

Uit de balansgegevens van alle gemeenten is af te leiden hoeveel middelen van het Rijk zijn ontvangen maar nog niet zijn uitgegeven. Uit de gegevens van Findo blijkt dat in 2017 bij 15 P10-gemeenten in totaal € 3 miljoen als ‘vooruit ontvangen‘ op de balans hadden staan. In 2023 was dat opgelopen naar € 145 miljoen, waarvan een kleine 40% bij een gemeente is terug te vinden. Uit de enquête komt voor 2024 een soortgelijk beeld naar voren. Om dat nader te analyseren is voor een aantal specifieke uitkeringen naar het saldo per eind 2024 gevraagd. Dat kwam uit op € 189 miljoen. Op zichzelf geen indicatie voor vertragingen, want de bedragen zijn soms voor meerdere jaren bestemd.

[78] Dit gaat om balanspost A23 Liquide middelen.

7 De K80-gemeenten

De groep K80-gemeenten kende bij de start van dit onderzoek 64 leden.[79] Daarvan hebben zich 27 gemeenten aangemeld als deelnemer aan het onderzoek. Deze gemeenten hebben samen ongeveer 375.000 inwoners. Er zijn in deze groep geen gemeenten die vanaf 2017 met een herindeling te maken hebben gehad.

In de financiële gegevens ontbreekt van een gemeente de informatie over een begroting. Die gemeente is buiten beschouwing gebleven in de hier gepresenteerde analyse.

7.1 Kernpunten K80

Hieronder puntsgewijs de belangrijkste bevindingen voor de K80-gemeenten

- Rijksbijdragen buiten het gemeentefonds zijn een belangrijke verklaring voor meevallers. Dergelijke middelen komen vaak pas gedurende het jaar beschikbaar. De twee belangrijkste posten zijn opvang Oekraïners en inkomensregelingen rondom COVID19, waarbij het vooraf moeilijk is in te schatten hoeveel geld echt nodig is. Ook voor sport en onderwijs zijn grote extra bijdragen ontvangen. Een deel van die middelen staat nog voor toekomstige bestedingen op de balans.
- Personele bezetting is een structureel knelpunt wat zowel blijkt uit de gemiddelde bezetting in 2024 als uit meevallers op eigen personeel in vrijwel alle jaren.
- Er zijn twee gemeenten waarvan bruikbare gegevens over de gewijzigde begroting beschikbaar zijn. De signalen die bij andere groepen gemeenten naar boven over planningsoptimisme zijn ook bij die twee gemeenten te zien. Tussentijds wordt de begroting duidelijk naar boven bijgesteld en dan blijkt bij de jaarrekening dat op onderdelen toch weer meevallers bestaan.
- Afschrijvingen liggen gemiddeld circa 5% onder de begrote afschrijvingen. Dat is een signaal dat er sprake is van vertragingen in projectuitvoering, zeker omdat bij taken als Verkeer & Vervoer de afschrijvingen nog meer afwijken van de begroting.
- Gegeven dat afschrijvingen lager zijn dan begroot valt op dat de toegerekende rente ook daalt en met grotere afwijkingen dan op basis van de ontwikkeling van de marktrente kan worden verwacht.
- Bij riolering zijn indicaties te vinden dat projecten vertraging kennen. Los daarvan blijkt dat er jaarlijks tegenvallers zijn bij de voorziening groot onderhoud voor rioleringen. Dat komt deels omdat er in de begroting geen rekening mee is gehouden.
- Bij ‘Ruimte & Wonen’ zijn geen directe indicaties voor onderbesteding of vertragingen. Meevallers zitten in het onregelmatige patroon van baten.
- Baten voor het collectief deel sociaal domein worden conservatief ingeschat. Dit zijn structurele baten maar vallen in het niet door de baten voor opvang Oekraïners.

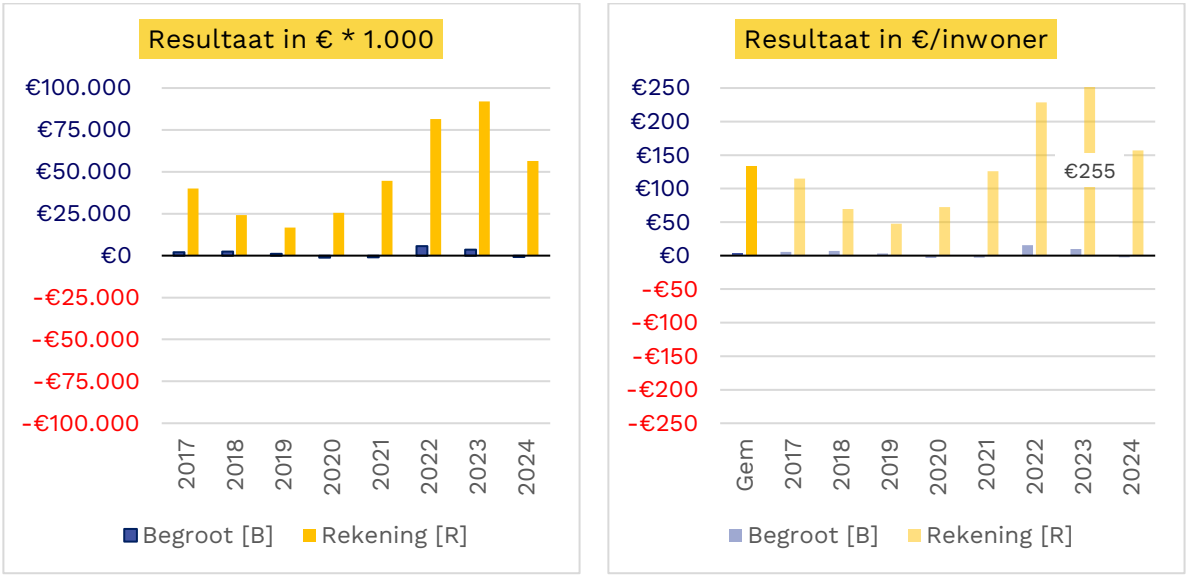
[79] Begin 2026 zijn dat er volgens de website inmiddels 68.

- De positieve afwijking in de opbrengsten toeristenbelasting is relatief groot, ondanks dat elk jaar al sprake is van een stijgende verwachte opbrengst.
- Buiten de COVID19-periode blijkt dat baten uit exploitatie van sportaccommodaties worden onderschat.

7.2 Verschil begroting en rekening

We kijken allereerst naar de afwijking tussen begroting en rekening in de deelnemende gemeenten. De begrotingen van de individuele gemeenten lopen in 2024 uiteen van € 10 miljoen tot ongeveer € 75 miljoen. Voor de 26 gemeenten samen lopen de begrotingen op van € 850 miljoen in 2017 naar € 1.200 miljoen in 2024. De jaarrekening 2024 liet voor alle gemeenten een bedrag van € 1.500 miljoen zien met een positief resultaat van een ongeveer € 55 miljoen.

In de meeste grafieken hieronder zijn bedragen uitgedrukt in Euro per inwoner. Dat geeft een grijpbaarder beeld dan de som van alle afwijkingen van alle deelnemende gemeenten. Per inwoner liggen de lasten in de begroting in 2024 tussen € 2.673 en € 4.070 met een gemiddelde van € 3.201.[80]



Figuur 7.1 Resultaat [positief=overschot] K80-gemeenten in € * 1.000 (n=26)

Drie gemeenten rapporteerden in 2024 een tekort op de rekening, waarvan een met een tekort van € 2,7 miljoen ofwel meer dan € 100 per inwoner. De overige 23 gemeenten rapporteerden positieve resultaten oplopend tot ruim € 700 per inwoner.[81]

Uit Figuur 7.1 blijkt dat de piek van de positieve resultaten in 2023 lag en langzaam weer afneemt. Waar de afwijkingen vandaan komen is onderwerp van de volgende paragrafen.

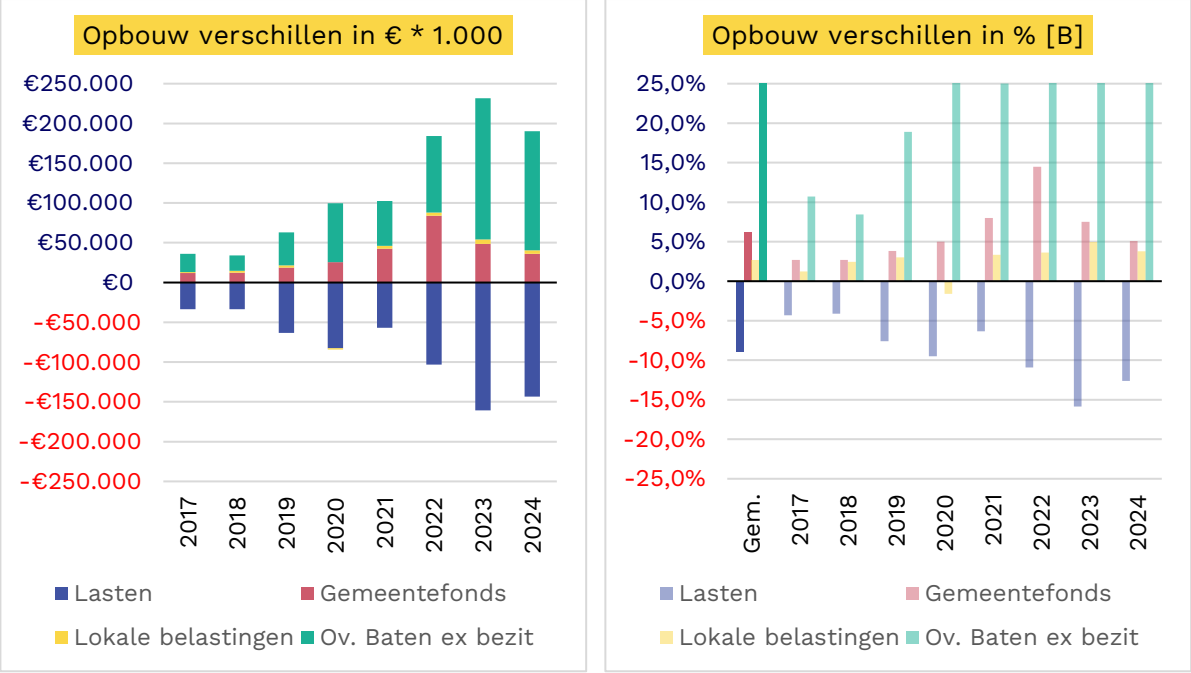
[80] Hier zijn de gegevens van de drie Waddeneilanden die deelnemen buiten beschouwing gelaten.
[81] Exclusief gegevens van de Waddeneilanden.

7.3 Bronnen van verschillen

De verklaring van verschillen is in deze paragraaf in twee delen gesplitst. Het eerste deel gaat over de baten en lasten van de meer politiek inhoudelijke taken van de gemeente. Denk aan baten en lasten voor het sociaal domein, veiligheid of cultuur. Het tweede deel gaat over baten en lasten van gemeentelijk bezit, zoals grondexploitaties en rentes op leningen of dividenden uit aandelen.

In Figuur 7.2 is onderscheid gemaakt tussen mee- en tegenvallers bij de lasten op inhoudelijke taken enerzijds en de baten op de inhoudelijke taken anderzijds. Per inwoner waren de extra lasten tussen € 95 (2018) en € 445 (2023). De totale extra baten lagen tussen € 97 (2018) en € 643 (2023) per inwoner.

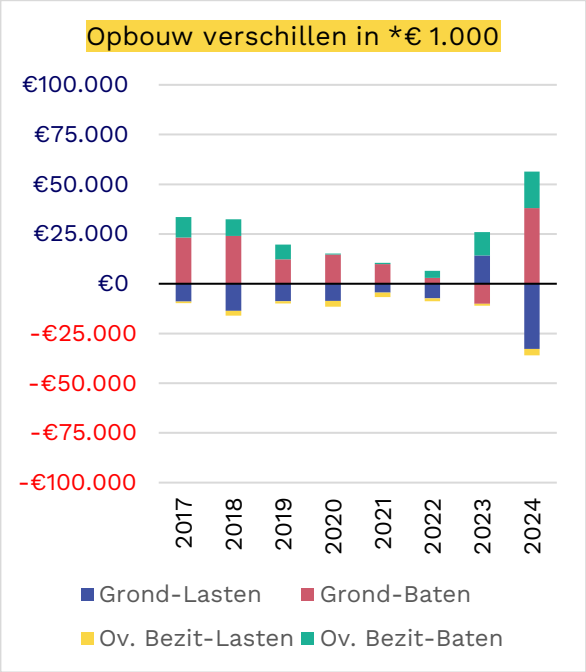
De figuur laat ook zien dat de grootste procentuele afwijkingen in de raming van de overige baten te vinden zijn. Daarnaast valt op dat in de jaren vanaf 2022 de afwijking bij de opbrengsten voor de lokale belastingen groter wordt.

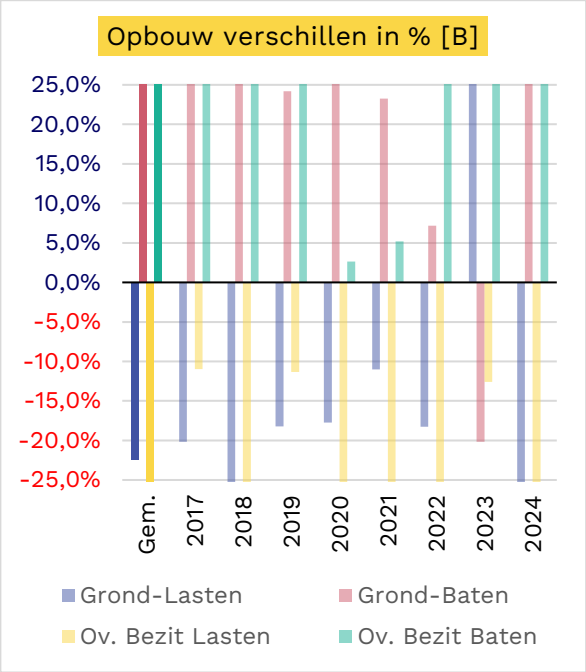


Figuur 7.2 Toe- en afname resultaat bij inhoudelijke taken K80-gemeenten (n=26) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € * 1.000 en als percentage van het begrotingsbedrag.

Ook voor de baten en lasten uit gemeentelijk bezit presenteren we een overzichtsfiguur (Figuur 7.3). Naast grondexploitatie is gaat dat vooral om rente en dividend. De reserves zijn ook een vorm van bezit, maar die blijven hier buiten beschouwing.

De linker helft van Figuur 7.3 laat zien dat ook bij bezit in overwegende mate sprake is van meevallers ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. Alleen in 2022 zijn de extra lasten en extra baten nagenoeg met elkaar in evenwicht, veroorzaakt door de grondexploitaties. In totaal gaat het in deze onderdelen van de begroting om € 45 tot € 60 miljoen lasten per jaar, waarvan ongeveer 80% grondexploitatie is.





Figuur 7.3 Toe- en afname resultaat bij bezit K80-gemeenten (n=26) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € * 1.000 en percentage van het begrotingsbedrag.

De procentuele afwijkingen laten vooral zien dat baten en lasten uit overige bezit grote afwijkingen kennen. Een belangrijke verklaring is de ontwikkeling van de marktrente die recent is opgelopen en extra baten oplevert. De andere afwijkingen hebben te maken met vastgoed dat niet voor eigen gebruik is bestemd.

Bij de grondexploitatie kan bij kleinere gemeenten een enkel project het verschil in een resultaat veroorzaken.

7.4 Tussentijdse verschillen

Tussentijds worden begrotingen regelmatig aangepast, al is het maar omdat de bijdrage uit het gemeentefonds ook gedurende het begrotingsjaar nog verandert. Lang niet alle kleine gemeenten zijn verplicht om tussentijds naar het CBS over begrotingsvoortgang te rapporteren. Voor dit onderzoek hebben diverse gemeenten materiaal aangeleverd. Voor twee gemeenten bleek het materiaal bruikbaar genoeg te zijn om een beeld te geven. Omdat het om een zeer beperkt beeld gaat gebeurt dat hier in woorden.

In alle jaren is sprake van verhoging van de lasten gedurende het begrotingsjaar. Ook zijn er bijstellingen bij het gemeentefonds en de overige baten. Verschillen bij lokale belastingen zijn klein. Bij de jaarrekening blijkt dat in zeker vijf jaren sprake is van meevallers in de lasten, met andere woorden niet alle tussentijds geautoriseerde lasten zijn besteed. Waar de ene gemeente beperkte afwijkingen bij de baten op inhoudelijke taken heeft is dat bij de andere veel sterker het geval. Bij bezit zien we tussentijds beperkte wijzigingen en incidenteel in de rekening de effecten van een grondexploitatie terug.

7.5 Opvallende begrotingsposten

In deze paragraaf komen mee- en tegenvallers aan bod voor verschillende inhoudelijke onderdelen van de begroting. Tenzij anders aangegeven gaat het om de gegevens van in totaal 26 gemeenten.

Tot nu toe werden mee- en tegenvallers uitgedrukt in absolute bedragen. Hier ligt het accent op bedragen per inwoner omdat daarmee makkelijker een vertaalslag is te maken naar de lokale situatie. De gepresenteerde getallen zijn daarmee gemiddelde mee- en tegenvallers, zowel in geld als in percentages, over de hele groep van 26 gemeenten waarover informatie beschikbaar is.

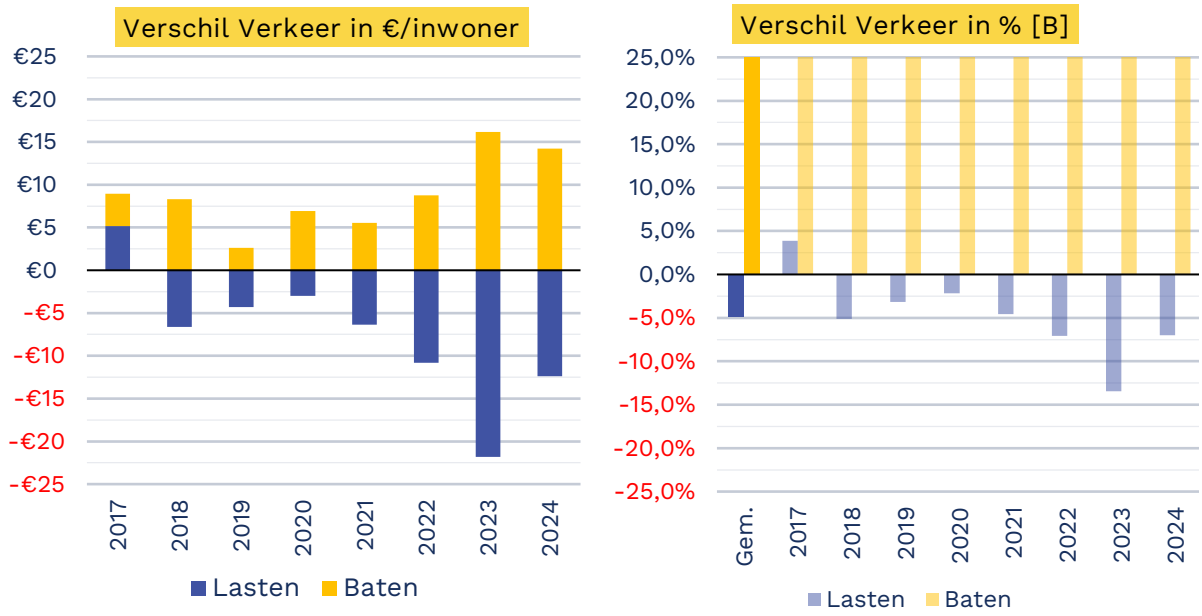
7.5.1 Verkeer & Vervoer

Allereerst kijken we naar 'Verkeer & Vervoer'.[82] Aanleg en onderhoud van infrastructuur is kwetsbaar voor doorlooptijden in de planning. Dat kan er toe leiden dat sprake is van vormen van onderbesteding.

Voordat we naar de mee- en tegenvallers kijken, zetten we kort enkele belangrijke cijfers over 'Verkeer en & Vervoer' op een rijtje. Eerst richten we de blik op de lasten. Het merendeel van de budgetten voor 'Verkeer & Vervoer' bij de K80-gemeenten gaat naar aanleg en beheer van wegen. Gemiddeld gesproken gaat het over circa 94% van de begrote lasten. De begrote lasten voor wegen nemen tussen 2017 en 2024 toe van ruim € 40 miljoen naar € 60 miljoen. De rest is voor parkeren, havenfaciliteiten en openbaar vervoer. Bij de baten is het aandeel baten van wegen ongeveer 60%, en havenfaciliteiten ongeveer 35%.

Figuur 7.4 laat zien dat er per saldo een onregelmatig patroon in mee- en tegenvallers is. De afwijkingen bij de lasten kunnen zijn veroorzaakt door prijsontwikkelingen. Zeker in de laatste paar jaar is de inflatie relatief hoog.

[82] Omvat de taakvelden 2.1 tot en met 2.5



Figuur 7.4 Toe- en afname resultaat bij Verkeer & Vervoer P10-gemeenten (n=20) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en als percentage van het begrotingsbedrag.

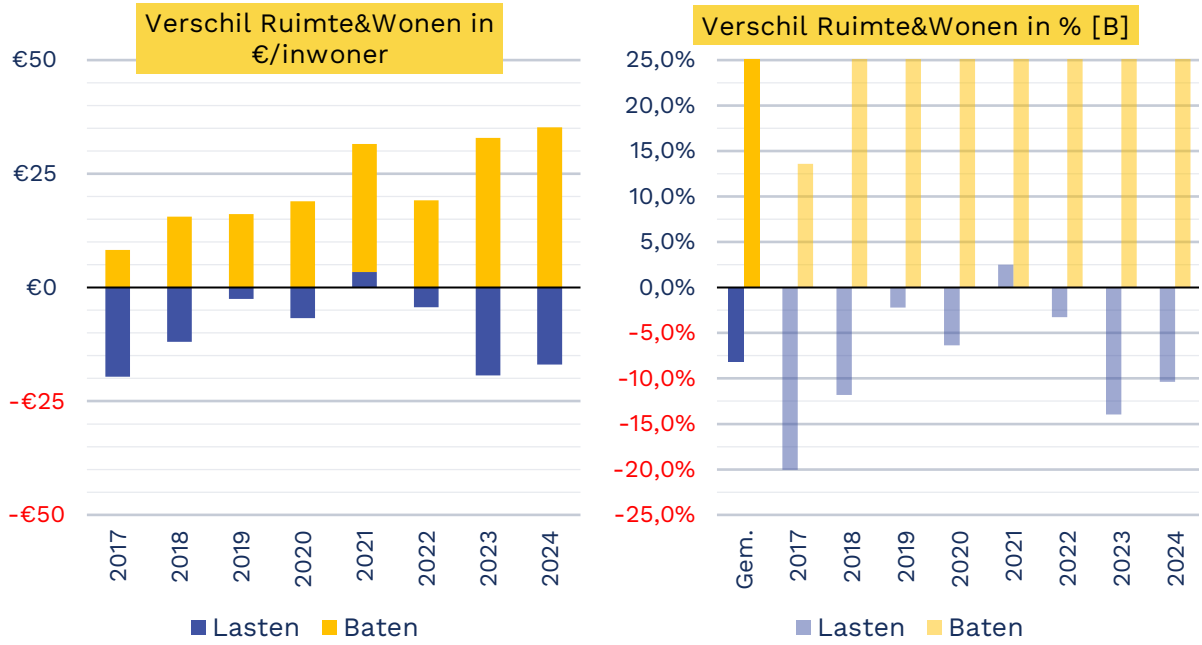
Toch zijn er aanwijzingen dat zich vertragingen bij projecten voordoen. Voor de 26 gemeenten waarvoor gegevens over alle jaren beschikbaar zijn geldt dat de gemiddelde meevaller op afschrijvingen bijna 14% is. De inkoop van goederen (lees de aannemers) is gemiddeld ongeveer 5% hoger dan geraamd. Deze afschrijving en inkoop van goederen maken samen ongeveer 60% van de totale lasten voor wegenaanleg uit. Opvallende meerkosten zijn te vinden bij stortingen in de voorzieningen voor groot onderhoud die gemiddeld gesproken ruim 30% van de begroting afwijken.

De afwijkingen bij de baten zijn relatief gezien veel groter. Dat is ook te verklaren door het onderdeel wegen. Hier is door de jaren heen sprake van een duidelijke onderschatting van baten. De grootste verschillen zijn te vinden bij baten uit leges, subsidies anders dan van Rijk of provincies en ‘overige goederen en diensten’. Uit de omschrijving van ‘overige goederen en diensten’ in de IV3 richtlijnen valt niet direct af te leiden wat hier precies speelt. In algemene zin betekent dit dat er aanleiding kan zijn om als raad aan het college te vragen wat de bronnen van baten bij verkeer precies zijn.

7.5.2 Ruimte & Wonen

Een tweede belangrijk beleidsthema in dit onderzoek naar onderbesteding is ‘Ruimte & Wonen’. Onder de noemer Ruimte & Wonen vallen de taken op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Gemiddeld circa 70% van de lasten bij de 26 K80-gemeenten is bestemd voor volkshuisvesting. Bij de baten is dat percentage gemiddeld ongeveer 90%.

Net als bij verkeer geldt voor ‘Ruimte & Wonen’ dat er sprake is van lange doorlooptijden en kwetsbaarheid voor procedures. Dat kan onderbesteding in de hand werken.



Figuur 7.5 Toe- en afname resultaat bij ‘Ruimte & Wonen’ K80-gemeenten (n=26) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en als percentage van het begrotingsbedrag.

Figuur 7.5 laat zien dat er vanaf 2018 sprake is van duidelijk hogere extra baten. Op basis van data van de 26 gemeenten waarvoor we data hebben, vallen enkele zaken op. Bij wonen is de belangrijkste verklaring voor die hogere extra baten in vrijwel alle jaren dat de baten uit (bouw)leges ruimschoots hoger zijn dan geraamd. Gemiddeld gesproken over de hele periode gaat dat om bijna 40% extra leges-baten. Bij het onderdeel ‘Ruimte’ is sprake van een vrij onregelmatig patroon, dat doet vermoeden dat het moeilijk is om goed in te schatten wanneer baten worden gerealiseerd.

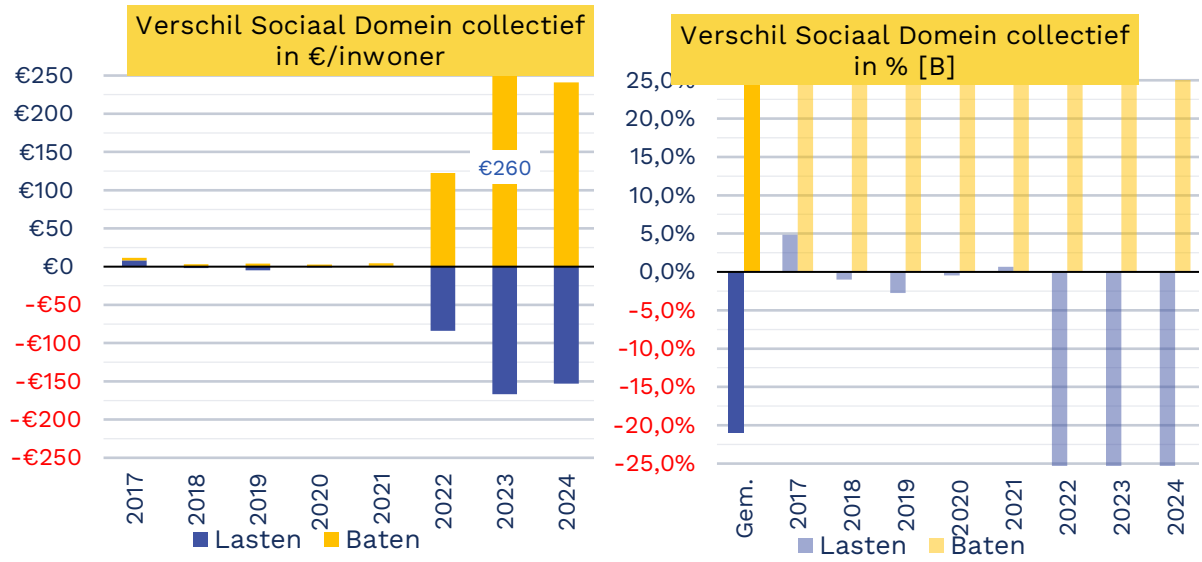
De overschrijding bij de lasten in vrijwel alle jaren vraagt verdiepende analyse. Kijkend naar de onderliggende zien we dat zowel bij het onderdeel ‘Ruimte’ als bij het onderdeel ‘Wonen’ de lasten voor ingehuurd personeel de begrotingen duidelijk overschrijden. Bij het onderdeel ‘Wonen’ zijn de verschillen op eigen personeel beperkt, terwijl bij het onderdeel ‘Ruimte’ sprake is van onderbesteding op personeelslasten. Vanaf 2021 gaat dat om gemiddeld ruim 7% per jaar tegenover onderbesteding van iets meer dan 6% voor de totale lasten eigen personeel. Anders dan bijvoorbeeld bij de grote gemeenten is er sprake van overschrijdingen van de budgetten voor ‘overige goederen en diensten’. In 2023 en 2024 ging dat om afwijkingen ruim boven 10% per jaar. Deels kan dat te maken hebben met de recente inflatie die in de begrotingen van 2022 en 2023 nog niet was ingecalculeerd. Al met al is uit deze

cijfers voor de K80-gemeenten geen eenduidig beeld af te leiden dat zou wijzen op vertragingen. Onvoorspelbaarheid van baten draagt meer bij aan de meevallers bij deze taken.

7.5.3 Sociaal domein, collectief deel

Een derde belangrijk domein in dit onderzoek naar onderbesteding is het collectieve deel van het sociaal domein. Het collectieve deel werkt wezenlijk anders dan de individuele zorg. Voor die laatste geldt dat de gemeentelijke opgaven veelal een open einde karakter hebben: aanvragen voor bijstand, Wmo en Jeugdzorg moeten worden gehonoreerd als de aanvrager aan de eisen voldoet. Dat is anders voor collectieve voorzieningen, zoals wijkvoorzieningen[83] en de taken op het gebied van gezondheidszorg (GGD). Gemeenten hebben op die onderwerpen vrij veel autonomie.[84] Vanwege die relatief grote autonomie is het interessant om te bezien of op dit onderdeel van het sociaal domein sprake is van onderbesteding of dat ook hier sprake is van overschrijdingen van de begroting.

De budgetten voor het collectieve deel van het sociaal domein lagen voor de 26 deelnemende gemeenten tot 2021 rond € 60 miljoen lasten per jaar en € 2 miljoen baten. In 2024 was het budget opgelopen naar een ruime € 110 miljoen lasten, maar met een werkelijke uitkomst van ruim € 160 miljoen. Daar staan ook veel hogere baten tegenover, in 2024 een kleine € 110 miljoen. De kern van de verklaring is dat vanaf 2022 de stroom van Oekraïense vluchtelingen op gang kwam. Gemeenten vingen die mensen op en kregen daarvoor middelen uit een specifieke uitkering. Voor heel Nederland was daar vanaf 2022 € 6,6 miljard voor beschikbaar, vertaald naar inwoneraantal in 2024 is dat ruim € 350 per inwoner.



Figuur 7.6 Toe- en afname resultaat bij Collectief deel Sociaal Domein K80-gemeenten (n=26) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en als percentage van het begrotingsbedrag.

[83] Voor dit onderdeel gaat het over de taakvelden 6.1 Samenkracht & burgerparticipatie, 6.2 Wijkteams/Toegang en 7.1 Volksgezondheid.

[84] Met de kanttekening dat GGD-taken vaak in een samenwerkingsverband plaatsvinden

Figuur 7.6 laat zien dat tot en met 2021 de geraamde lasten niet veel afwijken van de realisatie en zelfs richting € 0 daalden. Dat wijst in de richting van redelijk planbare uitgaven. Er zijn hier weinig financiële effecten van COVID19 zichtbaar.

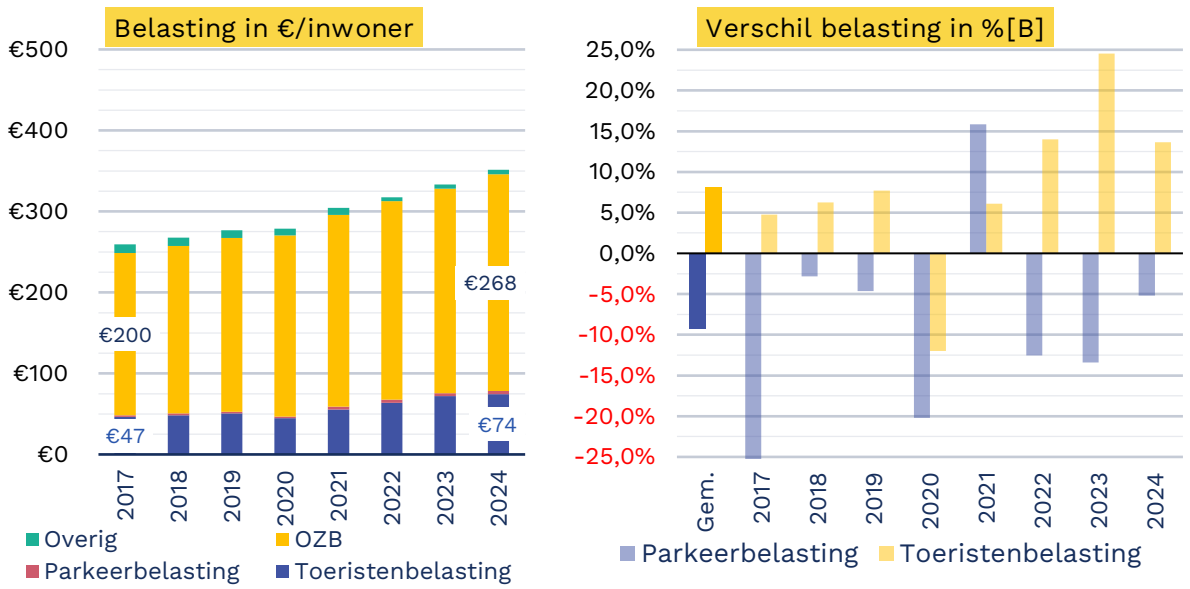
Bij de baten lijkt er tot en met 2022 sprake te zijn van conservatieve inschattingen van baten. De rechter grafiek in Figuur 7.7 laat dat zien, de gemiddelde afwijking was over de hele periode meer dan 50%. Deze baten verdwijnen uit zicht vanaf 2022 door de middelen voor opvang van Oekraïners, terwijl het een structurele post in de begroting is waar de gemeente enige invloed op heeft.

Per saldo leidden de extra middelen van het Rijk vanaf 2022 tot een meevaller van circa € 80 miljoen.

7.5.4 Parkeer- en toeristenbelasting

Een vierde belangrijke post betreft de baten uit parkeerbelasting en toeristenbelasting. Opbrengsten uit parkeer- en toeristenbelasting zijn afhankelijk van de conjunctuur van de economie. Sturing is mogelijk door de tarieven aan te passen. Omdat uit het algemene beeld blijkt dat baten een belangrijke verklaring voor hogere resultaten zijn is het nuttig om te zien of er grote afwijkingen zijn tussen begroting en realisatie bij deze twee vormen van belasting.

Toeristenbelasting is de ene K80 gemeente een belangrijke bron van inkomsten, bij een andere gemeente juist niet. Van de hier deelnemende K80-gemeenten staat er in 2024 een in de landelijke top 10 en zijn er nog zeven gemeenten met elk opbrengsten van meer dan € 1 miljoen per jaar. Daar staat tegenover dat parkeerbelasting vrijwel verwaarloosbaar is.



Figuur 7.7 Gerealiseerde opbrengst lokale belastingen per inwoner en afwijking [R]-[B] opbrengst parkeer- en toeristenbelasting K80-gemeenten (n=26) als percentage van het begrotingsbedrag.

De linkerkant van Figuur 7.7 geeft de gerealiseerde opbrengsten weer. Hieruit blijkt dat de betekenis van toeristenbelasting kleiner is dan bij de P10-gemeenten maar groter dan bij G40-gemeenten. Daarnaast blijkt dat de totale belastingopbrengst per inwoner bij deze gemeenten ook lager ligt dan bij de P10-gemeenten. Om een indruk te schetsen van de ontwikkeling van de opbrengsten per inwoner zijn in de figuur de bedragen per inwoner voor parkeerbelasting en OZB[85] weergegeven.

Uit de rechterkant van de figuur leiden we af dat de kwaliteit van de begrotingsraming wisselend is. De hier gepresenteerde gegevens zijn de gemiddelden van alle 26 K80-gemeenten. Opvallend is dat de afwijkingen in de ramingen van de toeristenbelasting na de COVID19 periode veel groter zijn dan daarvoor, ondanks dat de verwachte opbrengst uit toeristenbelasting elk jaar hoger is dan het jaar daarvoor.

7.5.5 Riolering

Een vijfde belangrijke post is de riolering. Riolering is net als wegen en havens onderdeel van de fysieke infrastructuur. Investeringen zijn kwetsbaar voor planprocedures en capaciteit in de markt. De kwetsbaarheid voor vertraagde doorlooptijden van projecten kan wel gevolgen hebben voor de lasten van de afschrijvingen. Dat kan reden zijn kritisch te kijken naar grote ambities in een rioleringsplan.

De analyse van de lasten voor rioleringen laat zien er bij de 26 K80-gemeenten sprake is van gemiddeld circa 2,5% hogere lasten dan begroot. Wanneer alleen naar de lopende uitgaven (exclusief rente, afschrijving en voorziening onderhoud) wordt gekeken, dan is de gemiddelde afwijking op de begroting 1% voordelig.

Omdat rioleringswerken lange afschrijvingstermijnen kennen, is een kleine afwijking ten opzichte van de begroting toch al een aanzienlijk bedrag in absolute termen, en daarmee een signaal dat er vertragingen zijn. We stellen vast dat de afschrijvingen ongeveer 3% lager zijn dan begroot, wat samen met de meevaller bij de lopende uitgaven een indicatie kan zijn voor vertragingen in de uitvoering. Er zijn bovendien gemiddeld 20% lagere lasten op de toegerekende rente, die in de meer recente jaren nog veel hoger is.

Naast afschrijven is het mogelijk om spaarpotten voor groot onderhoud te begroten.[86] Daarmee is er geld achter de hand voor onderhoud op termijn. We zien dat de begroting hier jaarlijks met tientallen procenten wordt overschreden. Deels komt dat omdat gemeenten in de begroting hier geen middelen in de begroting voor reserveerden. Stijgende lasten voor de voorziening groot onderhoud kunnen in combinatie met lagere afschrijvingslasten een indicatie zijn voor vertragingen in rioolprojecten.

[85] Gemeenten laten OZB opbrengsten meestal zien als onderdeel van de woonlasten voor een en meerpersoonshuishoudens voor een standaard woning. Die gegevens kunnen niet zomaar worden opgeteld. Er is gekozen om OZB per inwoner te gebruiken om de gegevens door de hele tekst vergelijkbaar te houden in plaats van de optie om OZB per huishouden uit te drukken.

[86] Formeel: de voorziening groot onderhoud.

7.5.6 Sportaccommodaties

Een zesde relevant onderwerp zijn de gemeentelijke sportaccommodaties. In tegenstelling tot diverse andere taken zijn gemeenten in belangrijke mate vrij om te bepalen wat ze willen met sportaccommodaties. Hun rol is enerzijds het beheer van de accommodaties, en anderzijds de bouw of aanleg ervan (de investeringscomponent), met vaak lange doorlooptijden in de besluitvorming en de uitvoering. Daarnaast zijn er mogelijk ook baten in de vorm van huuropbrengsten, als de gemeente de accommodaties in eigen beheer heeft. Tot slot zijn er baten uit enkele specifieke uitkeringen[87] voor sport en bewegen die invloed op het resultaat kunnen hebben.

Als we kijken naar de deelnemende gemeenten blijkt allereerst dat de afschrijvingen, als benadering voor de investeringscomponent, vanaf 2021 gemiddeld bijna 6% lager zijn dan begroot. In de meer recente jaren nemen de verschillen zelfs toe. Ten tweede blijkt, net als bij riolering, dat de rentelasten zijn overschat. Ten derde blijkt de aan derden – verenigingen met een eigen accommodatie of geprivatiseerde exploitanten - verstrekte subsidies duidelijk hoger zijn dan begroot. Opvallend daarbij is dat de overschrijdingen in 2017-2018 en vanaf 2022 hoger zijn dan de andere jaren. Vanaf 2022 kan een deel van de verklaring zitten in compensatie voor energiekosten.

Tegenover de extra lasten staan extra baten. Zo werden huren, pachten en verkoopopbrengsten (exclusief 2020-2021) gemiddeld 10% te laag ingeschat. De belangrijkste meevaller is terug te vinden bij subsidies van het Rijk die te herleiden zijn naar allerlei specifieke uitkeringen voor sport die in de periode 2020-2024 ruim € 2 miljard (ruim € 110/inwoner van Nederland) totaal waren.

7.5.7 Onderwijshuisvesting

Een zevende relevante begrotingspost is de onderwijshuisvesting. In de regel zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bouwen van nieuwe scholen, terwijl het onderhoud en beheer bij de schoolbesturen. Of het lukt om scholen op tijd te bouwen is afhankelijk van factoren als doorlooptijd van procedures en de capaciteit bij aannemers. Is een gebouw eenmaal gerealiseerd, dan wordt er op afgeschreven. De werkelijke lasten voor afschrijvingen ten opzichte van de begroting zijn daarmee een indicatie voor vertragingen in het ontwikkel- en bouwproces.

Er zijn voor 26 K80-gemeenten gedetailleerde gegevens beschikbaar. Daaruit blijkt dat de gemiddelde afwijking van de gerealiseerde afschrijvingen ongeveer 1% van de begrote afschrijvingen is. Dat is te weinig om te denken aan meevallers als gevolg van vertragingen in planning of uitvoering van onderwijshuisvesting. Net als bij sportaccommodaties en rioleringen is de toegerekende rente gemiddeld 15% lager dan begroot. In 2023/2024 ligt dat

[87] In 2024 verstrekte het ministerie van VWS ruim € 500 miljoen. via twee specifieke uitkeringen (Bijlage Overzicht Specifieke Uitkeringen 2024; H4 en H30)

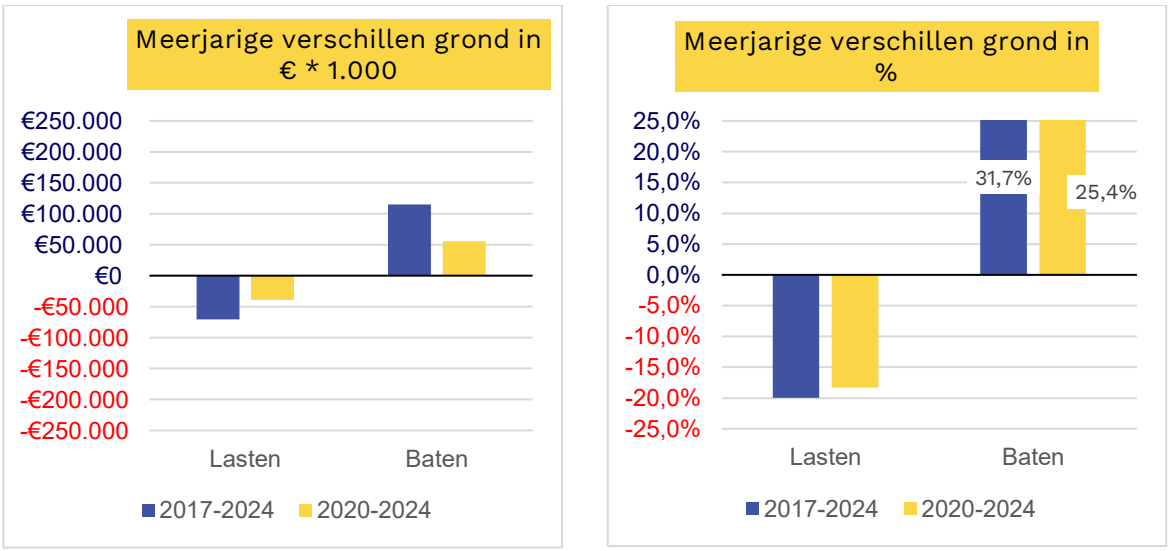
percentage op ongeveer 30%. Over het geheel gesproken is er sprake van tegenvallers op de totale lasten van ongeveer 10% waarbij de inkoop van goederen en diensten een belangrijke rol speelt.

Daarnaast valt op dat huuropbrengsten (gemiddeld 10%) en overige opbrengsten[88] (gemiddeld bijna 30%) duidelijk en structureel worden onderschat. Daarbij past wel de kanttekening dat het gaat om relatief kleine opbrengsten op het totaal van een gemeentebegroting.

7.5.8 Grondexploitatie

Een andere begrotingspost die relevant is voor dit onderzoek naar onderbesteding is grondexploitatie. Grondexploitatie is een onderdeel van gemeentelijk (tijdelijk) bezit. Baten en lasten van grondexploitatie in de jaarrekening hebben betrekking op verkochte grond, niet op het hele project van een grondexploitatie. Daarbij komt dat als er winst of verlies is, de praktijk is om die in principe direct via de reserve van het grondbedrijf te verwerken. Daarmee is er in de regel geen verklaring voor het door het college gepresenteerde resultaat in de jaarrekening.

Toch willen we naar grondexploitatie kijken als mogelijke verklaring voor onderbesteding. Daarom is ervoor gekozen om de totale baten en lasten voor de grondexploitatie in de periode 2017-2024 en de periode 2020-2024 bij elkaar op te tellen, om te zien hoe groot de afwijking van de totalen in de rekening feitelijk is. Zijn de totale lasten lager dan begroot, dan kan dat een indicatie zijn voor vertraging in de voortgang van de verkopen.



Figuur 7.8 Verschil grondexploitatie K80-gemeenten (n=26) ten opzichte van de begroting (positief=meevaller) € * 1.000 en procenten

[88] Bedoeld is hier economische categorie 3.8 'overige baten en lasten'

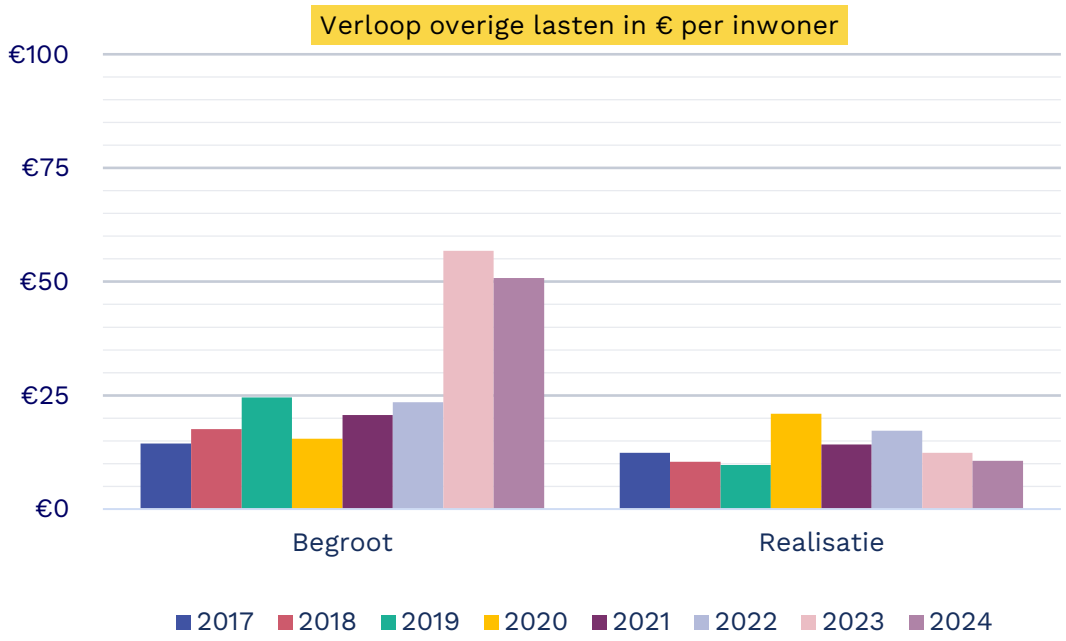
Figuur 7.8 laat zien dat over beide perioden sprake is van hogere gerealiseerde lasten (dus een tegenvaller) voor grondexploitatie dan oorspronkelijk begroot. Die kunnen zijn veroorzaakt door nieuwe boekhoudkundige eisen vanaf 2019[89] maar ook door opbrengsten uit winstgevende grondexploitaties. Over de hele periode 2017-2024 was een positief resultaat op grondexploitatie begroot van ongeveer € 9 miljoen. Bij de rekening was het positief resultaat over de hele periode ongeveer € 54 miljoen. Per saldo is er dus extra winst genomen in de grondexploitatie, waarvan het overgrote deel in de periode 2017-2019 is ontstaan.

We kunnen met deze gegevens niet vaststellen of er in de individuele grondexploitaties tegenvallers zitten. Dat is niet geheel ondenkbaar, zeker omdat sinds COVID19 de inflatie een rol is gaan spelen. Om hier duidelijkheid over te krijgen is analyse nodig op het niveau van de individuele gemeenten.

7.5.9 Overige baten en lasten

Tot slot een zeer technisch taakveld dat de beoordeling van resultaten kan verstoren. In de begroting naar taakvelden bestaat de mogelijkheid om de post ‘overige baten en lasten’ te gebruiken. Uit de wettelijke omschrijving volgt dat die is bedoeld voor stelposten, taakstellende bezuinigingen, begrotingsruimte, onvoorzien of lasten voor bovenformatief personeel dat niet meer werkt.[90] In principe zijn de middelen die hier worden verantwoord naar hun aard eenmalig. Omdat dit allemaal posten zijn waarover in de loop van het jaar meer duidelijkheid ontstaat[91], zou dan in de lijn der verwachting liggen dat er tegen de tijd dat de jaarrekening wordt opgesteld, niet of nauwelijks baten of lasten op dit taakveld zijn geboekt.

[89] Hier is de zogenaamde percentage of completion methode bedoeld die in 2019 van kracht werd.
[90] Taakveld 0.8; IV3 2023, p. 16
[91] Behalve voor bovenformatief personeel. In sommige gevallen zijn er ook baten gekoppeld aan bovenformatief personeel. Dan gaat het om een voorziening voormalig personeel die bijvoorbeeld benut wordt voor pensioenen of wachtgelden van wethouders.



Figuur 7.9 Verloop overige lasten in € per inwoner

Figuur 7.9 laat alleen de overige lasten zien die in de begroting en jaarrekening zijn opgenomen. Hieruit is af te leiden dat de laatste jaren in de begrotingen nog veel onverdeelde ruimte lijkt te zijn, die gedurende het jaar wordt bijgesteld. De realisatie laat zien dat er aan het eind van het jaar relatief weinig middelen overblijven, gemiddeld ruim 40% van de post 'overige lasten'. In enkele individuele gemeenten is in sommige jaren sprake van bedragen in de jaarrekening boven € 1 miljoen, met als maximum een bedrag van € 3,2 miljoen. We maken hierbij de kanttekening dat deze wijze van verantwoorden weinig transparant is, en de vraag oproept of de gemeenteraad weet waar deze middelen aan worden besteed.

Naast 'overige lasten' komen ook 'overige baten' in de begrotingen voor. Wat opvalt is dat de 'overige baten' in de jaarrekening voor de 26 K80-gemeenten waarvan alle gegevens bekend zijn, ongeveer het dubbele zijn van wat is begroot. Als we nader kijken naar de verzamelde data blijkt dat bij 26 K80-gemeenten in de jaarrekening 12 keer een bedrag boven € 1 miljoen wordt verantwoord en 14 keer een bedrag tussen € 0,5 en € 1 miljoen. De vraag voor individuele gemeenten (en rekenkamers) is in hoeverre deze grote bedragen duidelijk worden verantwoord in de rekening.

7.6 Opvallende kostensoorten

In de vorige paragraaf ging het om afwijkingen op inhoudelijke taken van de gemeente. Hier ligt het accent op de vraag over afwijkingen naar typen uitgaven, in het jargon kostensoorten.

Bij de analyse van kostensoorten speelt mee dat sommige gemeenten hun taken uitvoeren met behulp van een ambtelijke fusie-organisatie. Dat leidt er onder andere toe dat de personeelskosten in die gemeenten heel laag zijn. Om de analyse zo zuiver mogelijk te

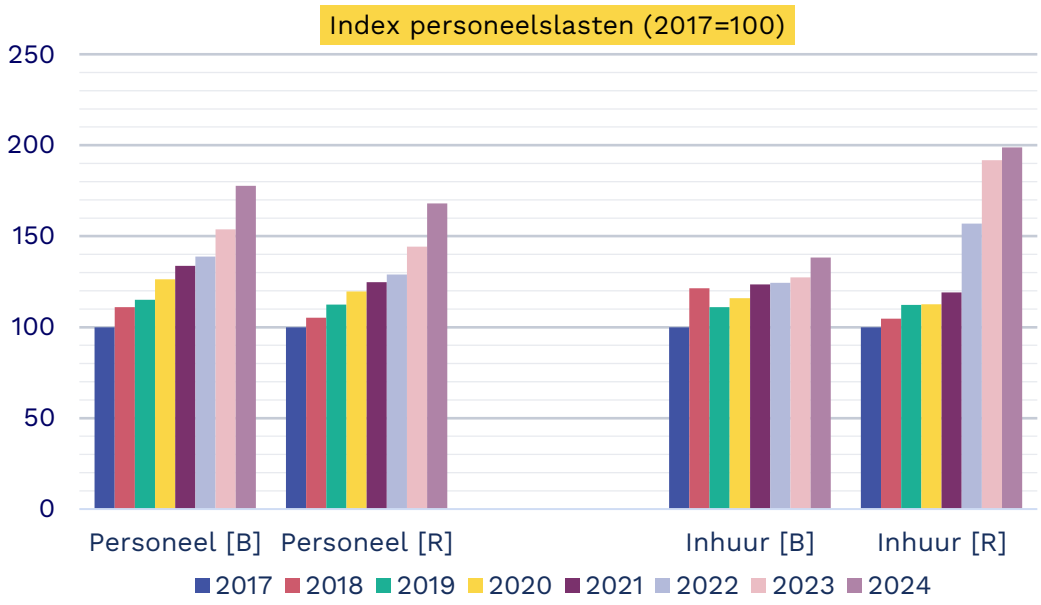
houden is gekozen om gemeenten waarvan bekend is dat een ambtelijke fusie speelt of waar personeelskosten ten opzichte van omliggende jaren zeer laag zijn, buiten de analyse van kostensoorten te houden.

7.6.1 Personeel

Er is van 26 K80-gemeenten alle informatie naar kostensoorten beschikbaar. Vier gemeenten vallen voor deze analyse af vanwege (voormalige) deelname in een ambtelijke fusie. Verder ontbreekt van een gemeente informatie over de feitelijke bezetting. Voor de overige 21 blijkt dat de lasten van eigen personeel op begrotingsbasis tussen de 17,8% en 22,5% van de totale geraamde lasten liggen. Het gemiddelde is 20,3%. Het gaat hierbij om bedragen van circa € 113 miljoen in 2017 oplopend naar circa € 201 miljoen in 2024. De begroting voor in te huren personeel is stabiel op ligt tussen 1,4% en 1,7% van de totale geraamde lasten met een gemiddelde van 1,5%. In geld gaat dat om een bedrag oplopend van ruim € 9 miljoen naar ruim € 12 miljoen.

Vervolgens kijken we naar de formatie en de feitelijke personeelsbezetting. In totaal hebben 24 gemeenten gegevens over formatie en feitelijke bezetting hebben genoemd. Ook hier is gecorrigeerd voor de deelname in een ambtelijke fusie. Uit de gegevens blijkt dat de gemiddelde bezetting in 2024 op 92,6% van de formatie lag. Als er geen loonstijgingen zouden zijn, dan zouden de lasten voor eigen personeel ook op 92,6% van de begroting moeten liggen. De feitelijke lasten voor eigen personeel kennen een onderschrijding van 3,3% in dat jaar wat betekent dat gegeven de gemiddelde bezetting ruim 4% meer is uitgegeven dan verwacht mocht worden op basis van de gemiddelde bezetting. Een deel van dat verschil kan worden verklaard door aanpassingen in de CAO. Meer in detail zijn er vier gemeenten waar de kosten eigen personeel in vijf of meer jaren hoger waren dan begroot. In tien gemeenten was zeven of acht jaren sprake van onderschrijding van de begroting. Zes daarvan zijn Limburgse gemeenten.

Uit de rekeninggegevens blijkt verder dat de budgetten voor inhuur van personeel vanaf 2017 gemiddeld met een factor 1,8 zijn overschreden. In de periode 2022-2024 ligt dat met een factor 2,6 duidelijk hoger. In Figuur 7.10 is te zien dat dit deels wordt verklaard door de relatief kleine aanpassing van de begrote budgetten, zeker in vergelijking met de budgetten voor eigen personeel.



Figuur 7.10 Index ontwikkeling personeelskosten K80-gemeenten (n=22); 2017=100

Figuur 7.10 laat zien dat de ontwikkeling van de eigen personeelskosten in begroting en rekening redelijk gelijkmatig oploopt. Dat wil niet zeggen dat er geen mee- of tegenvallers zijn, maar wel dat de onderliggende ramingen de werkelijkheid goed benaderen.

Inflatie c.q. loonkostenontwikkeling speelt een rol bij een vergelijking van budgetten in de tijd. Uit CBS cijfers[92] voor de sector overheid blijkt dat de CAO-lonen in de periode 2017-2024 met ruim 31% zijn gestegen. De snellere groei van de totale loonkosten eigen personeel in de begroting (77%) wijst daarmee in de richting van extra formatie of een andere beloningsstructuur. Vervolgens blijkt bij de rekening dat de invulling van de eigen formatie problematisch is.

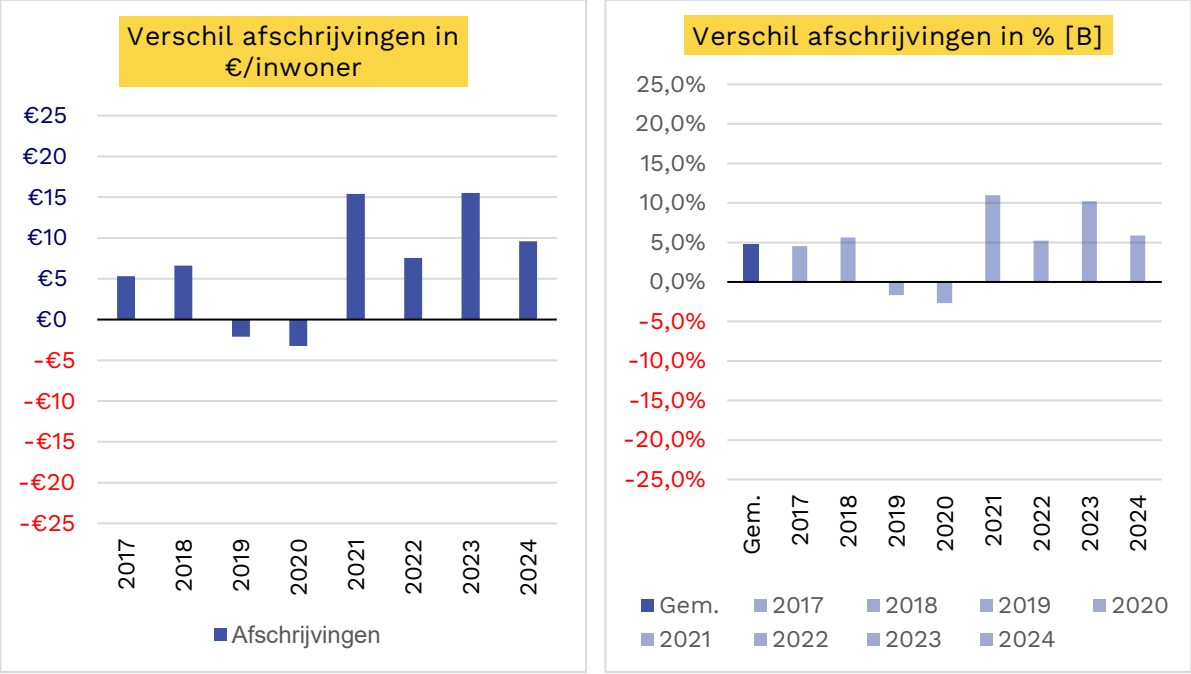
Voordat we naar cijfers over inhuur kijken vermelden we dat in de begroting van de 26 gemeenten in circa € 9 miljoen was opgenomen. De werkelijke lasten lagen toen op circa € 22 miljoen. Het indexcijfer voor de begroting laat een inhaalslag zien terwijl de werkelijke lasten tot en met 2020 geleidelijk groeiden. Daarna nemen de lasten van ingehuurd personeel sterk toe. Opvallend is dat de inhuur die onder ‘overhead’ wordt verantwoord in de periode 2022-2024 60% van de overschrijdingen verklaart. In de jaren daarvoor was het percentage nog hoger. Bij ‘Ruimte & Wonen’ is een omgekeerde beweging te zien. In de periode 2022-2024 gemiddeld ongeveer 11% per jaar. De jaren daarvoor ongeveer de helft daarvan. Tot slot het collectief deel sociaal domein met 5% per jaar. Bij de laatste is de inhuur vanaf 2022 gemiddeld boven 9% vanwege de opvang van Oekraïners.

[92] Uit CBS-cijfers voor de sector overheid blijkt dat de CAO-lonen in de periode 2017-2024 met ruim 31% zijn gestegen

7.6.2 Afschrijvingen

Afschrijvingen en eventuele mee- en tegenvallers daarop zijn een tweede mogelijke oorzaak van onderbesteding. In paragraaf 7.5 is bij de diverse inhoudelijke begrotingsonderwerpen meermaals verwezen naar het belang van afschrijvingen als indicator voor vertraging; in deze paragraaf kijken we naar het totaalbeeld. Dat gaat bijvoorbeeld ook over eigen gemeentelijke gebouwen of over voertuigen en installaties. Zoals eerder gezegd kunnen gemakkelijk vertragingen ontstaan in de planontwikkeling voor investeringen en de uitvoering van investeringsprojecten. Waterschappen hanteren in het dashboard Waves een indicator realisatiegraad investeringen voor een 4-jaars periode. Zoiets bestaat echter niet bij gemeenten, terwijl daar dezelfde vraagstukken spelen.

De voortgang van investeringen in de deelnemende gemeenten is in dit onderzoek niet nader onderzocht. Voor rekenkamers en andere geïnteresseerden kunnen vertragingen in de investeringen wel worden opgemerkt door te zoeken naar tot stand gebrachte investeringen waarvoor later dan gepland wordt gestart met afschrijven. Analyse van de kostensoort afschrijvingen kan een goede benadering opleveren van onderbesteding bij investeringsprojecten in de betreffende gemeente.



Figuur 7.11 Verschil afschrijvingen bij K80-gemeenten (n=26) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en procenten.

De ten behoeve van dit onderzoek uitgevoerde enquête laat zien dat de K80-gemeenten vrijwel allemaal (20 van de 26) dezelfde aanpak voor afschrijvingen hebben. Men schrijft pas af vanaf 1 januari na ingebruikname en heeft dat nooit gewijzigd. Drie gemeenten gebruiken dezelfde methode maar hebben dat in de loop van de tijd een of twee keer aangepast.

Vertraging in een project is dan direct zichtbaar in lagere afschrijvingen omdat de hele geplande afschrijving een jaar opschuift. De resterende drie kiezen voor varianten van afschrijven gedurende het jaar. Vertragingen kunnen dan nog steeds invloed hebben op het totaal van de afschrijvingen, maar het effect is in principe minder groot. Figuur 7.11 laat zien dat de afwijkingen in grote lijnen wijzen op lagere afschrijvingen dan begroot. Bovendien zijn de afwijkingen vanaf 2021 groter dan in de jaren daarvoor.

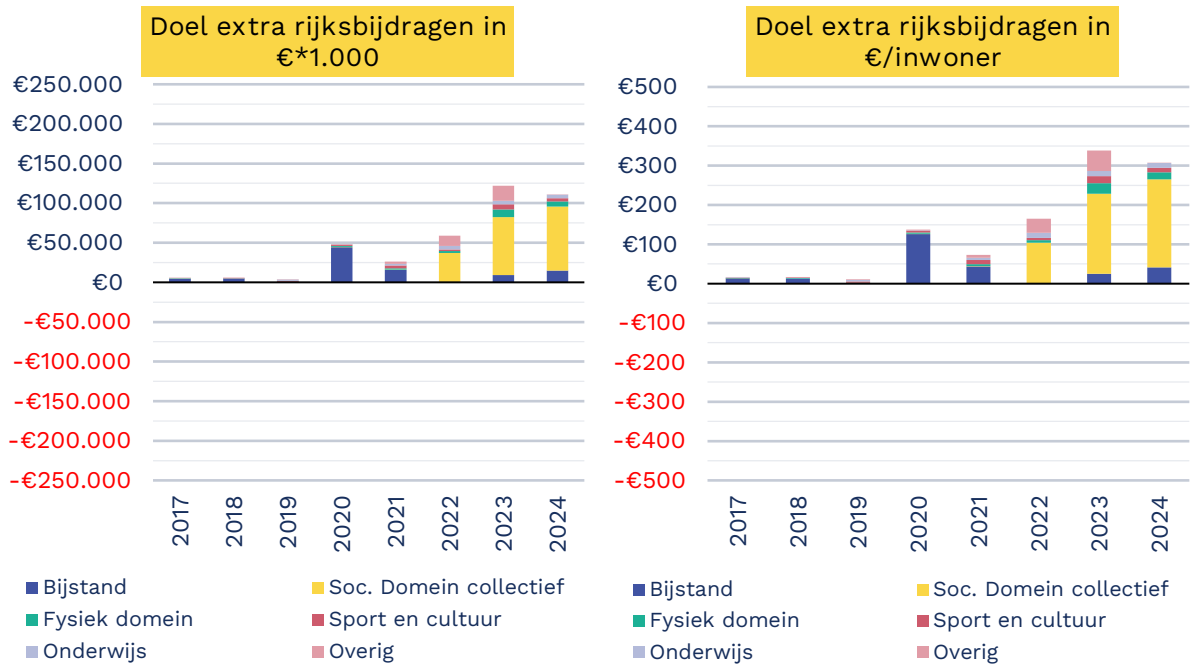
Incidenteel komen extra afschrijvingen voor die bij kleine gemeenten een groot effect kunnen hebben op het resultaat. Zo is in 2020 een gemeente aan te wijzen die extra afschrijvingslasten heeft ter grootte van 10% van de totaal begrote afschrijvingslasten voor alle 26 gemeenten. Opvallend is dat er vier gemeenten zijn die elk jaar meevallers op de afschrijvingen en nog eens vier met 7 jaren meevallers. Dat is een indicatie voor vertragingen van projecten. Drie gemeenten daarentegen hebben vijf of meer jaren tegenvallers bij de afschrijvingen. Dat laatste vergt nader onderzoek naar verklaringen dat hier buiten de scope van het onderzoek is.

Lagere afschrijvingen zijn ook nog elders in de P&C-stukken terug te vinden. De toegerekende rentelasten worden lager vanwege de vertraagde ingebruikname van een investering. Dat effect wordt versterkt door de daling van de marktrente tot 2022 die er toe leidde dat de te gebruiken rekenrente tot 2022 daalde. Bij onder andere riolering en sportaccommodaties is aangegeven dat de toegerekende rente ruim onder de begroting lag. Wanneer we naar de totale rentelasten kijken, dan valt op dat de afwijkingen ten opzichte van de begroting zich bewegen rond 4%. Dat is in vergelijking met de getallen die bij riolering (paragraaf 7.5.5) relatief klein en versterkt het beeld dat er sprake is van vertragingen in geplande investeringen.

7.6.3 Rijksbijdragen

Een derde relevante kostensoort zijn de rijksbijdragen. Het gemeentefonds is de belangrijkste bron van gemeentelijke middelen. In paragraaf 3.4.1 is de ontwikkeling van het gemeentefonds al toegelicht. Het totaal van de beschikbaar gestelde rijksmiddelen is groter dan alleen het gemeentefonds. Ook de specifieke uitkeringen horen hierbij. Zo betaalt het Rijk via een specifieke uitkering een belangrijk deel van de middelen voor de participatiewet. Ook deze baten zijn in de begroting van gemeenten opgenomen. Op basis van een analyse van rijksbijdragen naar taakvelden valt te herleiden hoe groot de afwijkingen op rijksbijdragen in de rekening van gemeenten zijn.

Figuur 7.12 laat zien dat vanaf de COVID19-crisis in 2020 de rijksbijdragen buiten het gemeentefonds zijn verveelvoudigd. Hoofddoelen van besteding liggen bij inkomensregelingen rond corona en energietoeslag en opvang Oekraïners. Ook onderwijs (Achterstandenbeleid) en sport en cultuur (Sportakkoorden) kregen duidelijk meer rijkmiddelen buiten het gemeentefonds om.



Figuur 7.12 Bestedingsdoel extra rijksmiddelen excl. gemeentefonds in € * 1.000 en per inwoner bij K80-gemeenten (n=26)

Anders dan bij de ontwikkeling van het gemeentefonds is voor de hier genoemde extra rijksmiddelen niet vast te stellen wanneer die beschikbaar zijn gekomen, en of er wel voldoende tijd was om de middelen daadwerkelijk te kunnen besteden Een indicatie dat dit niet altijd het geval is, blijkt uit het proces rondom de energietoeslag in 2023 die pas vanaf oktober 2023 mocht worden betaald.[93] Daarnaast is een deel van de verklaring dat in sommige gevallen is, zowel bij Rijk als gemeenten, moeilijk vooraf is in te schatten hoeveel geld er echt nodig is. Een voorbeeld hiervan zijn de lasten voor opvang van Oekraïners.

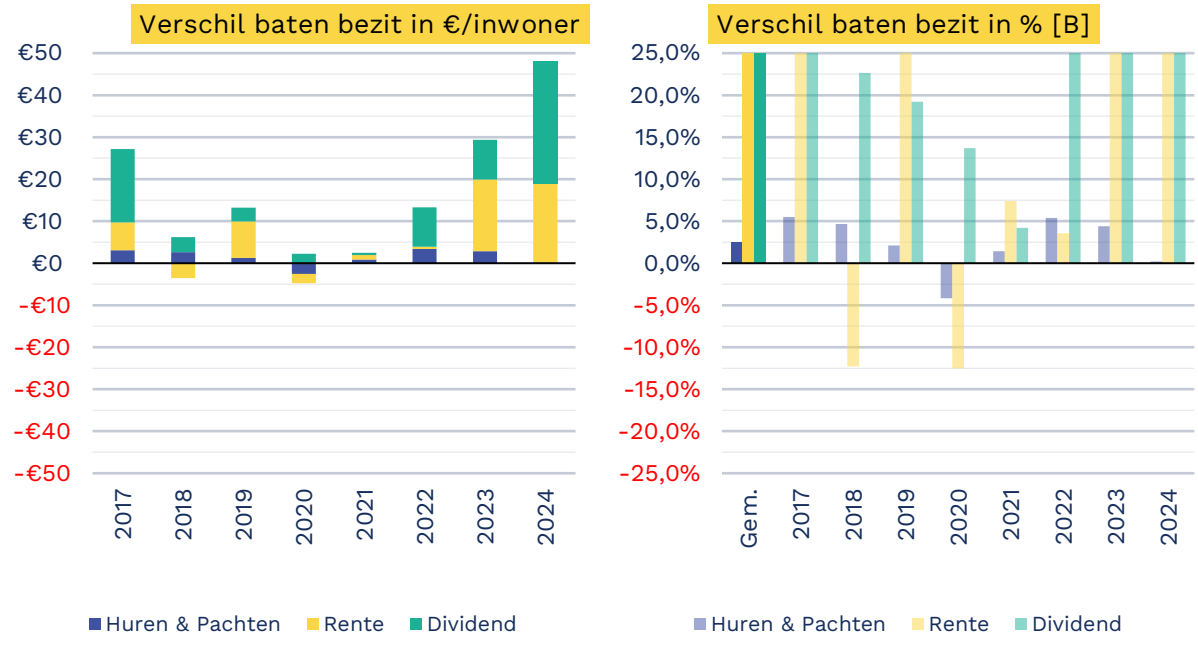
7.6.4 Baten uit bezit

De laatste relevante groep kostensoorten gaat over baten uit bezit. Hieronder worden huren en pachten, rentebaten en dividenden verstaan. De resultaten uit grondexploitatie zijn in paragraaf 7.5.8 toegelicht. Dividendopbrengsten[94] kunnen grote gevolgen hebben voor het financieel resultaat. Normaal gesproken zouden huren en pachten en rente redelijk goed voorspelbaar moeten zijn. Voor huren en pachten omdat er contracten onder liggen, voor rente omdat het saldo van de bankrekening bekend is. Voor dividenden is de voorspelbaarheid lager omdat winst en daaruit voortvloeiende winstuitkering ieder jaar anders kunnen

[93] Dit had te maken met de wettelijke eisen rondom uitbetalen van de energietoeslag.

[94] Hier zijn de baten van de economische categorie 5.2 'Dividenden en winsten' en 6.1 'Financiële transacties' opgeteld omdat bleek dat sommige gemeenten hun opbrengsten uit de verkoop van aandelen Eneco op 'Financiële transacties' verantwoorden. Omdat dit om grote bedragen gaat is gekozen om dit zo op te lossen.

zijn. Voor de 26 K80-gemeenten waarvan volledige gegevens bekend zijn laat Figuur 7.12 de effecten op het financieel resultaat zien.



Figuur 7.13 Baten uit bezit in € per inwoner en percentages bij K80-gemeenten (n=26)

De gemiddelde afwijking op het onderdeel huren en pachten is met ongeveer 2% klein. De lagere baten in 2020 kunnen waarschijnlijk worden verklaard door de effecten van COVID19.

Dividenden hebben een onregelmatig karakter. Dat is ook hier te zien. Met een gemiddelde van ongeveer € 2,40 per inwoner in de periode 2018-2021 is de opbrengst uit dividenden niet heel groot. De hoge opbrengsten daarna zijn te herleiden naar twee gemeenten die opbrengsten uit de verkoop van een energiebedrijf ontvingen.

In 2017 en 2019 heeft telkens een gemeente een hoge renteopbrengst verantwoord. Als daar voor wordt gecorrigeerd, dan is bij de rente het patroon van de ontwikkelingen van rente op de kapitaalmarkt te zien. Tot 2022 dalende rentebaten die nog niet altijd in de begrotingen waren verwerkt. Daarna stijgt de rente snel en ontstaan nog niet begrote meevallers. Een tweede verklaring voor meevallers in de rente is dat de hoeveelheid kasgeld[95] die gemeenten beschikbaar hebben als gevolg van de positieve resultaten is toegenomen van een kleine € 28 miljoen in 2017 naar ruim € 130 miljoen in 2023.[96] Hier zijn grote verschillen tussen de K80-gemeenten. Gemiddeld per inwoner is er een kleine € 300 kasgeld per inwoner.[97] Vier gemeenten hebben meer dan € 1.000 per inwoner en zes juist minder dan € 100 per inwoner.

[95] Technische toelichting: Balansposten A1332a, A223a, A225a, A23.
[96] In Findo zijn op 1-1-2026 gegevens tot en met 2023 beschikbaar. Er is daarbij informatie over alle 26 deelnemende M80 gemeenten beschikbaar. Bij een gemeente zijn de gegevens, na toetsing in de desbetreffende jaarrekening, niet plausibel en die is buiten beschouwing gebleven.
[97] Exclusief de Waddeneilanden.

8 De M50-gemeenten

De groep M50-gemeenten kende bij de start van dit onderzoek 64 leden.[98] Daarvan hebben zich 29 gemeenten aangemeld als deelnemer aan het onderzoek. Deze gemeenten hebben samen ongeveer 1.440.000 inwoners. Een gemeente is per 1 januari 2017 heringedeeld, een gemeente is in 2018 ontstaan uit herindeling. Uiteindelijk is het gelukt om voor 28 gemeenten de volledige begrotings- en rekeninggegevens te verkrijgen, zij het met omwegen.[99]

De in 2018 heringedeelde gemeenten blijft, samen met de gemeente waarvan de gegevens onvolledig zijn, in deze analyse buiten beschouwing. In paragraaf 8.5 en 8.6 zijn nog een paar gemeenten uitgesloten. Dat wordt daar toegelicht.

8.1 Kernpunten M50-gemeenten

Hieronder puntsgewijs de belangrijkste bevindingen voor de M50-gemeenten:

- Rijksbijdragen buiten het gemeentefonds zijn een belangrijke verklaring voor meevallers. Dergelijke middelen komen vaak pas gedurende het jaar beschikbaar. De twee belangrijkste posten zijn opvang Oekraïners en inkomensregelingen rondom COVID19, waarbij het vooraf moeilijk is in te schatten hoeveel geld echt nodig is. Ook voor sport en onderwijs zijn grote extra bijdragen ontvangen. Een deel van die middelen staat nog voor toekomstige bestedingen op de balans.
- Personele bezetting is een structureel knelpunt wat zowel blijkt uit de gemiddelde bezetting in 2024, 7,5% onder de formatie, als uit meevallers op eigen personeel in vrijwel alle jaren.
- Bij ingehuurd personeel is vanaf 2022 een de overschrijding van lasten nog sneller toegenomen dan in de jaren daarvoor.
- Er is sprake van planningsoptimisme: de hogere lasten die tussentijds zijn goedgekeurd blijken in de rekening deels niet nodig te zijn, met name bij de wat meer aan investeringen gebonden lasten.
- Er zijn opvallend veel gemeenten in deze groep die hun afschrijvingstermijnen in de loop van de tijd hebben veranderd.
- De afschrijvingen voor het onderdeel Verkeer & Vervoer zijn lager dan begroot. Dat is een indicatie voor vertragingen bij projecten.
- Bij riolering wijst de gemiddelde afwijking van meer dan 7% lagere lasten op afschrijven en tientallen procenten tegenvallers bij de voorziening groot onderhoud in de richting van vertragingen in de uitvoering van projecten.

[98] Begin 2026 zijn dat er volgens de website inmiddels 76.

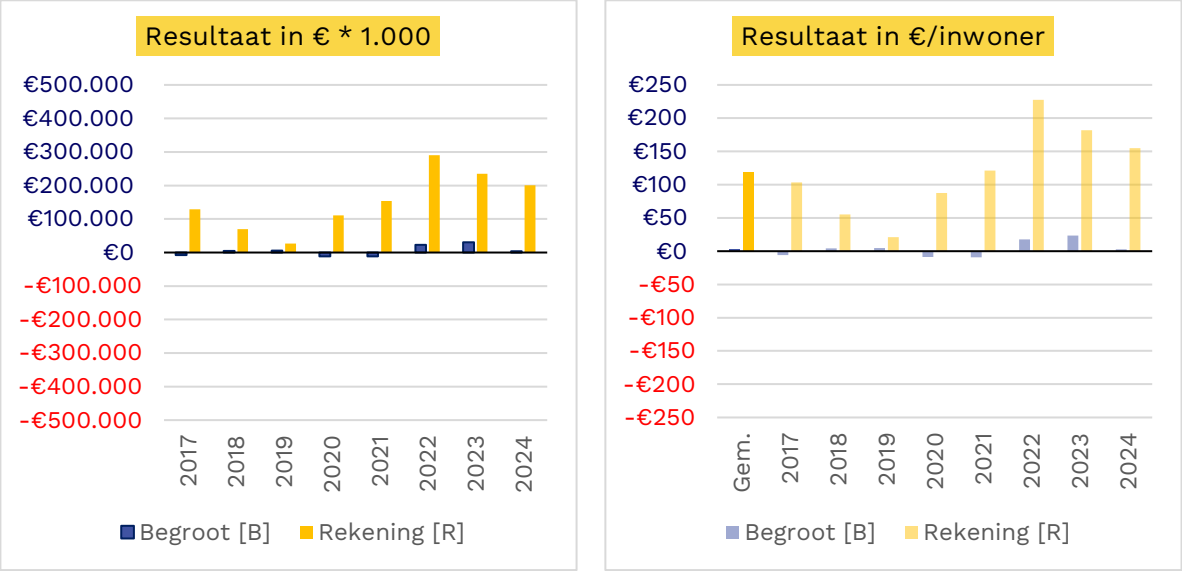
[99] In een gemeente is teruggegrepen op de gepubliceerde begroting maar daar bleek nergens een totaaltelling van baten en lasten te vinden. De handmatig verwerkte gegevens laten leveren een begroting op die niet precies in evenwicht is. Door het gebrek aan totaaltellingen valt zoiets niet op.

- Bij sportaccommodaties zijn afschrijvingen lager en zijn overschrijdingen bij de voorziening groot onderhoud. Verder valt op dat de kosten eigen personeel grotere meevallers kennen dan bij de personeelskosten voor de organisatie als geheel.
- De meevallers vanaf 2022 op afschrijvingen bij schoolgebouwen wijzen in de richting van vertraging van projecten.
- Er is geen eenduidig beeld bij Ruimte & Wonen. Enerzijds zijn er lagere afschrijvingen, wat wijst op vertragingen, anderzijds hogere inkoopkosten die kunnen wijzen in de richting van meer activiteiten. Omdat grondexploitatie in meer recente jaren meevallers bij de lasten en tegenvallers bij de baten laat zien lijkt het er op dat vertragingen een rol spelen.
- Er vindt een omslag plaats in de voortgang bij grondexploitatie: in 2017/2018 was er sprake van hogere baten en lasten, vanaf 2022 zijn er juist lagere baten en lasten wat wijst op vertragingen. In de regel werkt dat niet door in de resultatenrekening omdat winsten en verliezen direct via reserves worden verwerkt.
- Twee gemeenten zijn dankzij dividenduitkeringen goed voor ruim € 110 miljoen extra resultaat in 2020 en nog eens twee gemeenten voor ruim € 60 miljoen in 2023/2024.
- Leges en verkoopopbrengsten bij ‘Ruimte & Wonen’ en ‘‘Verkeer & Vervoer’’ worden in de begroting gemiddeld met tientallen procenten onderschat.
- Opvallend is dat parkeerbelasting in de begrotingen wordt overschat.

8.2 Verschil begroting en rekening

We kijken allereerst naar de afwijkingen tussen begroting en rekening in de deelnemende gemeenten. De begrotingen van de individuele gemeenten lopen in 2024 uiteen van ruim € 130 miljoen tot ongeveer € 340 miljoen. Voor de 26 gemeenten samen lopen de begrotingen op van € 3,5 miljard in 2017 naar € 4,8 miljard in 2024. De jaarrekening 2024 liet voor alle gemeenten samen een bedrag van € 5,8 miljard zien met een positief resultaat van een ongeveer € 200 miljoen.

Per inwoner liggen de lasten in de begroting in 2024 tussen € 2.724 en € 4.767 met een gemiddelde van € 3.610.



Figuur 8.1 Resultaat [positief=overschot] M50-gemeenten in € * 1.000 (n=27)

Drie gemeenten rapporteerden in 2024 een tekort op de rekening, waarvan een met een tekort van € 2,9 miljoen ofwel meer dan € 50 per inwoner. De overige 24 gemeenten rapporteerden positieve resultaten oplopend tot ruim € 700 per inwoner.

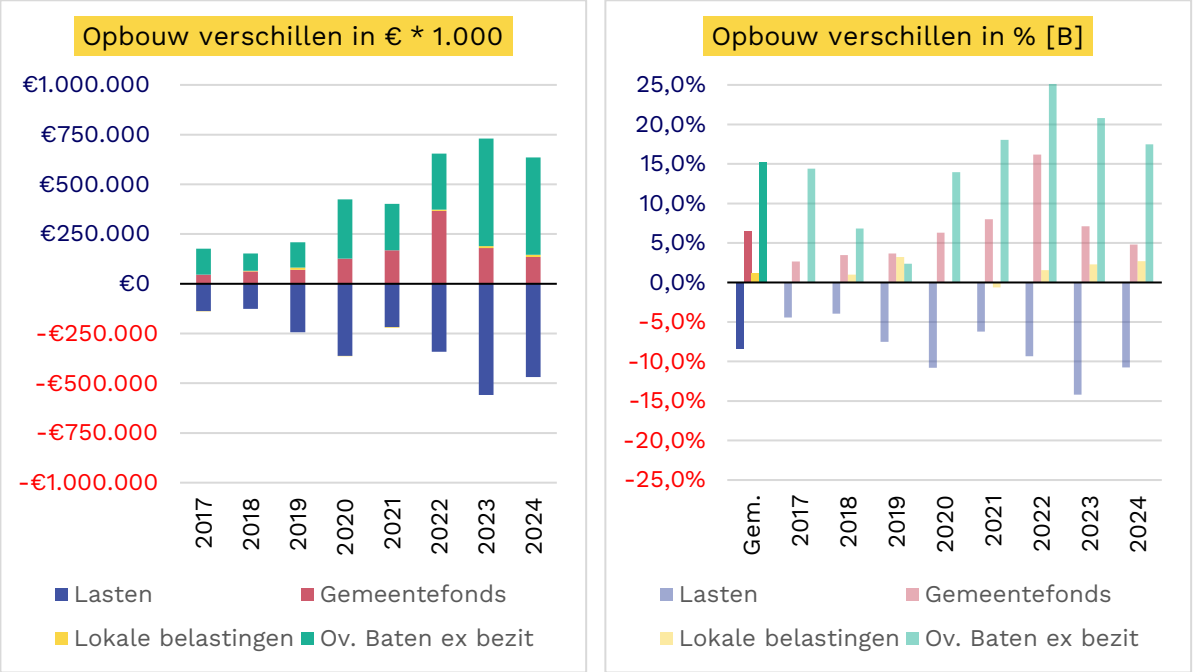
Uit Figuur 8.1 blijkt dat de piek van de positieve resultaten in 2022 lag en langzaam weer afneemt. Waar de afwijkingen vandaan komen is onderwerp van de volgende paragrafen.

8.3 Bronnen van verschillen

De verklaring van verschillen is in deze paragraaf in twee delen gesplitst. Het eerste deel gaat over de baten en lasten van de meer politiek inhoudelijke taken van de gemeente. Denk aan baten en lasten voor het sociaal domein, veiligheid of cultuur. Het tweede deel gaat over baten en lasten van gemeentelijk bezit, zoals grondexploitaties en rentes op leningen of dividenden uit aandelen.

In Figuur 8.2 is onderscheid gemaakt tussen mee- en tegenvallers bij de lasten op inhoudelijke taken enerzijds en de baten op de inhoudelijke taken anderzijds. Per inwoner waren de extra lasten tussen € 101 (2018) en € 433 (2023). De totale extra baten lagen tussen € 122 (2018) en € 565 (2023) per inwoner.

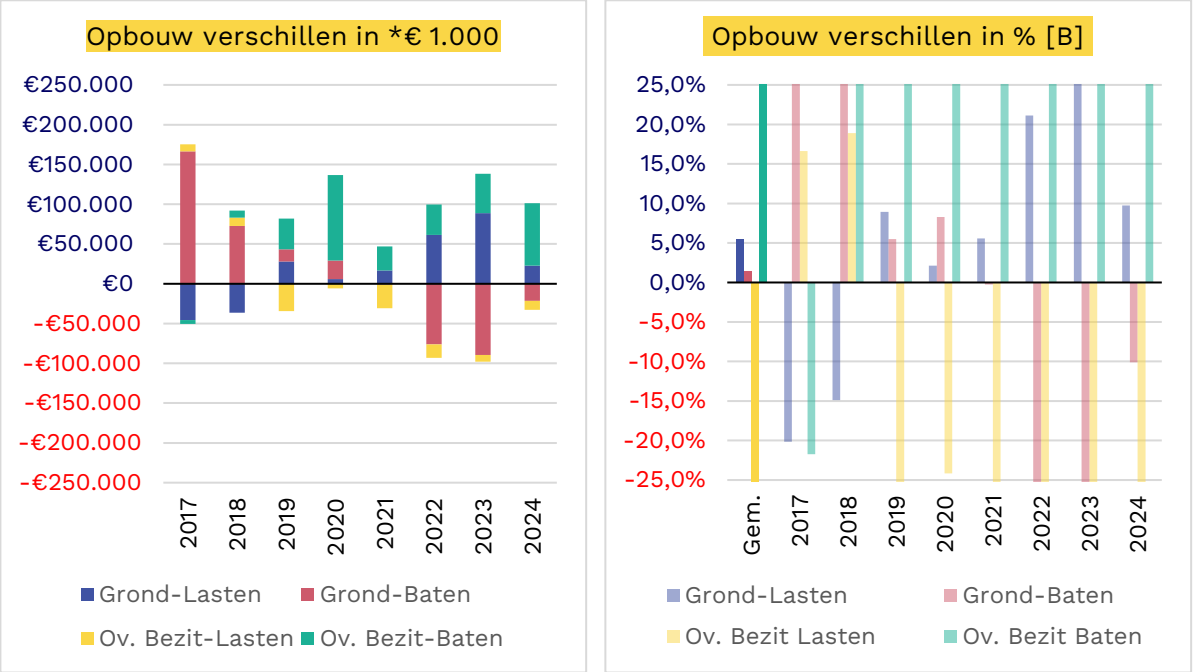
De figuur laat ook zien dat de grootste procentuele afwijkingen in de raming van de overige baten te vinden zijn. Daarnaast valt op dat in de jaren vanaf 2022 de afwijking bij de opbrengsten voor de lokale belastingen groter wordt.



Figuur 8.2 Toe- en afname resultaat bij inhoudelijke taken M50-gemeenten (n=27) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € * 1.000 en als percentage van het begrotingsbedrag.

Ook voor de baten en lasten uit gemeentelijk bezit presenteren we een overzichtsfiguur (Figuur 8.3). Naast grondexploitatie is gaat dat vooral om rente en dividend. De reserves zijn ook een vorm van bezit, maar die blijven hier buiten beschouwing.

De linker helft van Figuur 8.3 laat zien dat ook bij bezit in overwegende mate sprake is van meevallers ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. Opvallend is de omslag in de grondexploitatie: van extra baten en extra lasten in 2017 en 2018 naar lagere lasten en lagere baten in de jaren vanaf 2022. Dat is een indicatie voor vertragingen in de grondexploitaties. In totaal gaat het in deze onderdelen van de begroting om € 295 tot € 360 miljoen lasten per jaar, waarvan ongeveer 85% grondexploitatie is.



Figuur 8.3 Toe- en afname resultaat bij bezit M50-gemeenten (n=27) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € * 1.000 en percentage van het begrotingsbedrag.

De procentuele afwijkingen laten vooral zien dat baten en lasten uit overige bezit grote afwijkingen kennen. Het belangrijkste algemene deel van verklaring in de daling van marktrentes tot 2022 en de oplopende rente daarna. Daarnaast is de leningenportefeuille de afgelopen jaren onder ander door aflossingen (circa 10%) gedaald waardoor er minder rente op leningen hoeft te worden betaald. Verder zijn er in deze groep twee gemeenten die in 2020 profiteerden van verkoop van aandelen in energiebedrijven voor ruim € 100 miljoen. In 2023 en 2024 gebeurde dat voor twee andere gemeenten ook voor ruim € 60 miljoen.

8.4 Tussentijdse verschillen

Gemeenten passen tijdens het lopende begrotingsjaar regelmatig hun begroting aan, al is het maar omdat ze gedurende het jaar door de rijksoverheid worden geïnformeerd over een hogere of lagere bijdrage uit het gemeentefonds. De tussentijds aangepaste begrotingen vormen relevant materiaal voor dit onderzoek, omdat de bijstelling van verwachte baten en lasten inzicht biedt in de momenten waarop onderbesteding (of overbesteding) ontstaat. Die tussentijds gewijzigde begrotingen zijn echter niet gemakkelijk te verzamelen. Bij het CBS kan informatie over de voortgang van de begrotingsuitvoering worden verkregen omdat gemeenten verplicht zijn hierover te rapporteren, maar een dergelijke verplichting is er niet voor de aanpassingen van de begroting zelf.

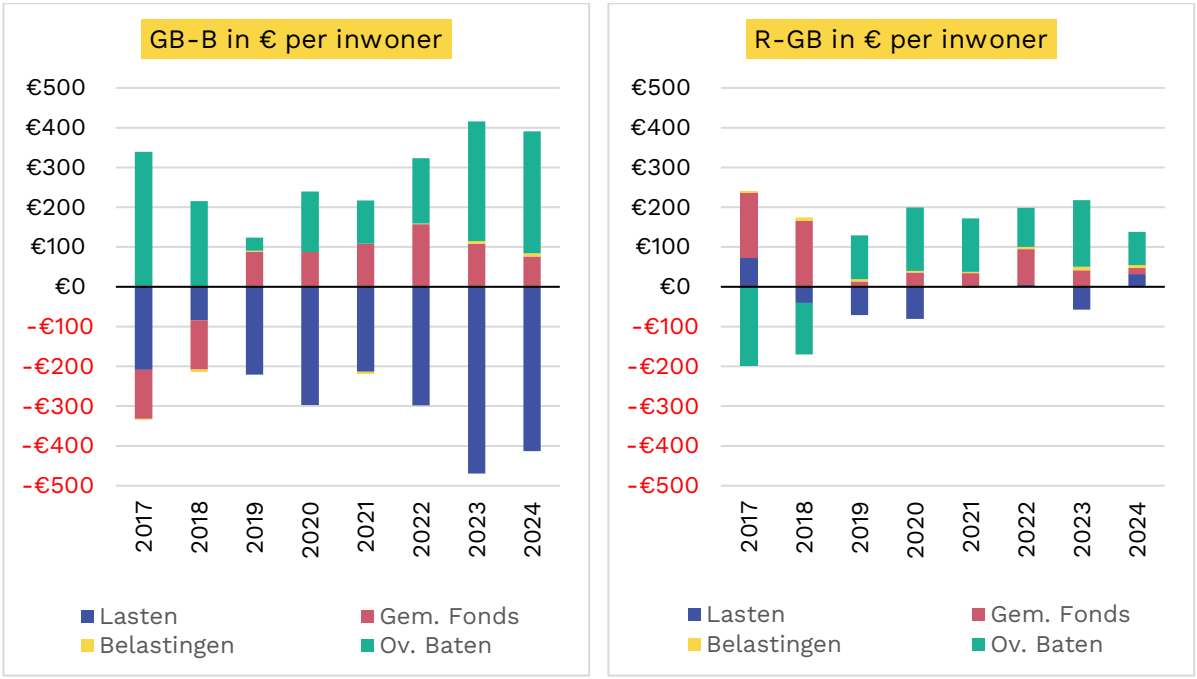
Wat wel moet is dat in de jaarrekening zowel gegevens over de oorspronkelijke begroting als de laatst vastgestelde begroting moeten zijn opgenomen,[100] ook op het niveau van

[100] Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten, artikel 27, tweede lid.

programma's. In sommige gemeenten wordt lopende het jaar de stand van de aangepaste begroting op het niveau van de programma's gedeeld met de raad.

Omdat de tussentijds gewijzigde begrotingen niet via het CBS beschikbaar zijn, is voor dit onderzoek geprobeerd de zogenaamde IV3-informatie van de gewijzigde begrotingen bij de deelnemende gemeenten op te vragen. Bij de M50-gemeenten hebben zeven gemeenten dergelijke informatie voor alle acht onderzochte jaren aangeboden. Voor zes van die gemeenten bleken dit bruikbare gegevens te zijn.

Vanuit de optiek van rechtmatigheid in de begroting zou het zo moeten zijn dat de verschillen tussen de gewijzigde begroting (vastgesteld in het najaar van het lopende begrotingsjaar) en de oorspronkelijke begroting (vastgesteld in het najaar van het voorgaande jaar) groter zijn dan het verschil tussen gewijzigde begroting en rekening. Anders gezegd: gemeenten moeten vanuit het oogpunt van rechtmatigheid wijzigingen zoveel mogelijk via tussentijdse begrotingswijzigingen aan de raad voorleggen, in plaats te wachten tot het vaststellen van de rekening in het volgende jaar. Figuur 8.4 laat de uitsplitsing zien naar verschillen tot en met de gewijzigde begroting en de verschillen tussen gewijzigde begroting en rekening.



Figuur 8.4 Toe- en afname resultaat bij bezit M50-gemeenten (n=6) binnen het begrotingsjaar in € per inwoner

Figuur 8.4 laat voor de zes gemeenten twee zaken zien: voor alle onderzochte jaren het verschil tussen de oorspronkelijke begroting en de laatst gewijzigde begroting, en het verschil tussen de laatst gewijzigde begroting en jaarrekening.

Allereerst vermelden we dat de zes gemeenten samen in 2017 een begrotingstotaal hadden van € 0,7 miljard voor het deel exclusief bezit. In 2024 was dat opgelopen tot € 1,0 miljard. De figuur laat zien dat elk jaar de begrotingen tussentijds omhoog worden bijgesteld

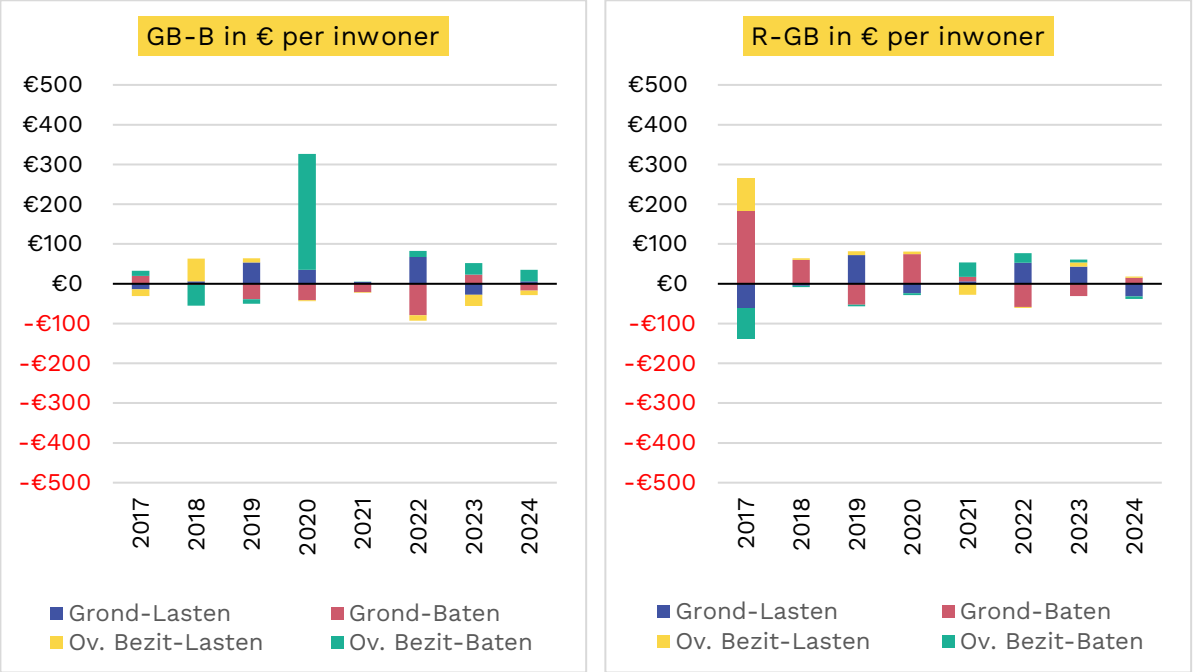
met ongeveer 10% (zie voor 2017 bijvoorbeeld ruim € 208 per inwoner[101] extra lasten ofwel ongeveer € 60 miljoen). Voor de baten geldt dit nog meer: in alle jaren is bij deze zes gemeenten sprake van duidelijk grotere bijstelling naar boven van de beoogde baten dan van de beoogde lasten.

Als we dan kijken naar de jaarrekening (rechterdeel) dan blijkt er in vergelijking tot de gewijzigde begroting in de helft van de jaren sprake is van meevallende lasten. In 2023 is sprake van extra tegenvallers in de lasten, die voor een deel te herleiden zijn naar opvang van Oekraïners. Daar staan dan ook weer extra baten tegenover. Opvallend is ook dat bij de jaarrekening nog veel extra baten op belastingen worden verantwoord.

Bij in de figuur niet zichtbare details van de verschillen tussen laatst vastgestelde begroting en rekening valt op dat voor 'Verkeer & Vervoer'[102] dat behalve in 2017 bij de rekening blijkt dat er meevallers zijn die schommelen tussen € 1 (2018) en € 10 (2024) per inwoner. Bij 'Ruimte & Wonen'[103] zijn de afwijkingen groter, hier bewegen de verschillen zich tussen € 14 tekort (2020) en een overschot van € 14 (2024) per inwoner waarbij moet worden opgemerkt dat alleen 2017 en 2020 tekorten ten opzichte van de laatst gewijzigde begroting laten zien. Ook bij de middelen voor onderwijs jaar bleek vanaf 2022 sprake te zijn van overschotten. In 2024 was de meevaller zelfs hoger dan hetgeen extra beschikbaar was gesteld waarbij meevallers bij onderwijshuisvesting een belangrijke rol speelden. De enige post bij deze zes gemeenten waar jaar op jaar na de laatst gewijzigde begroting nog tegenvallers waren is de individuele jeugdzorg.

Na de inhoudelijke taken kijken we nu naar de verschillen voor bezit.

[101] Voor deze zes gemeenten samen geldt dat € 100 per inwoner overeenkomt met een bedrag tussen € 28 en € 30 miljoen.
[102] Hoofdtaakveld 2
[103] Taakvelden 8.1 en 8.3



Figuur 8.5 Toe- en afname resultaat M50-gemeenten (n=6) binnen het begrotingsjaar in € per inwoner

Figuur 8.5 laat zien dat de afwijkingen vooral voorkomen bij de grondexploitatie. Dergelijke afwijkingen leiden in de regel niet tot over- of onderbesteding in de jaarrekening, omdat ze via de reserves van het grondbedrijf worden verwerkt. De bevindingen zijn desondanks relevant, omdat ze een signaal vormen voor mogelijk planningsoptimisme. Los van de extreme situatie in 2017 valt in de andere jaren een wisselend beeld op grondexploitaties ontstaat. Soms tegenvallers die nog worden versterkt zoals in 2022 of meevallers die toch tegenvallers worden. Aan de kant van de lasten blijkt veel meer dat de al gemelde onderbesteding nog hoger blijkt te zijn dan tussentijds gedacht. Die piek in 2020 bij overige bezit-baten is de opbrengst uit een energiebedrijf.

8.5 Opvallende begrotingsposten

In deze paragraaf komen mee- en tegenvallers aan bod voor verschillende inhoudelijke onderdelen van de begroting. Anders dan in de vorige paragraaf waar gegevens van zes gemeenten beschikbaar waren, gaat het hier om gegevens van 27 deelnemende gemeenten.

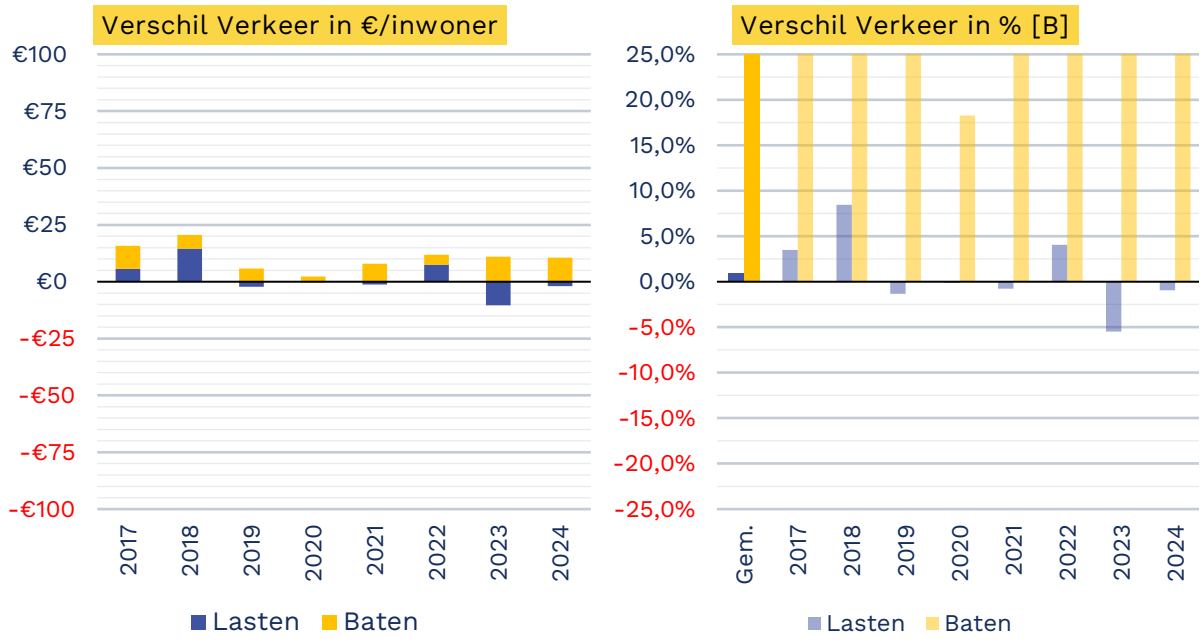
Tot nu toe werden mee- en tegenvallers uitgedrukt in absolute bedragen. Hier ligt het accent op bedragen per inwoner omdat daarmee makkelijker een vertaalslag is te maken naar de lokale situatie. De gepresenteerde getallen zijn daarmee gemiddelde mee- en tegenvallers, zowel in geld als in percentages, over de hele groep van 27 gemeenten waarover informatie beschikbaar is. Daar waar wordt gesproken over kostensoorten is dat gebaseerd op gegevens van 22 gemeenten waarvoor alle informatie beschikbaar was.

8.5.1 Verkeer & Vervoer

Allereerst kijken we naar 'Verkeer & Vervoer'[104] als mogelijke oorzaak voor onderbesteding. Aanleg en onderhoud van infrastructuur is kwetsbaar voor doorlooptijden in de planning. Dat kan leiden tot onderbesteding.

Voordat we naar mee- en tegenvallers kijken, zetten we kort enkele belangrijke cijfers over 'Verkeer & Vervoer op een rijtje. Eerst richten we onze blik op de lasten. Het merendeel van de budgetten voor 'Verkeer & Vervoer' bij de M50-gemeenten gaat naar aanleg en beheer van wegen. Gemiddeld gesproken gaat het over circa 87% van de begrote lasten. De rest is voor parkeren (circa 8%), havenfaciliteiten (circa 4%) en openbaar vervoer.

Bij de baten is een verschuiving in de begroting gaande: het aandeel baten van parkeren is gestegen van circa 7% (2017) naar bijna 20% (2024). Het aandeel baten van wegen is gedaald van ruim 78% (2017) naar ongeveer 68% (2024). Dat komt omdat de absolute bedragen voor wegen en parkeren zich in de onderzoeksperiode heel verschillend hebben ontwikkeld: het absolute bedrag voor wegen is 15% hoger begroot, voor parkeren is het ruim 3,5 keer het bedrag van in 2017.



Figuur 8.6 Toe- en afname resultaat bij Verkeer & Vervoer M50-gemeenten (n=26) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en als percentage van het begrotingsbedrag.

Figuur 8.6 laat zien dat er per saldo overwegend meevallers zijn. De afwijkingen bij de lasten in 2023 kunnen zijn veroorzaakt door prijsontwikkelingen.

[104] Omvat de taakvelden 2.1 tot en met 2.5

Toch zijn er aanwijzingen dat zich vertragingen bij projecten voordoen. Voor de 22 gemeenten waarvoor gegevens over alle jaren beschikbaar zijn geldt dat de gemiddelde meevaller op afschrijvingen ruim 20% is. De inkoop van goederen (lees de aannemers) is gemiddeld ongeveer 1% hoger dan geraamd. Juist in 2024 zijn de bestedingen bij inkoop van goederen 5% lager dan begroot. De afschrijving en inkoop van goederen maken samen ongeveer 60% van de totale lasten voor wegenaanleg uit.

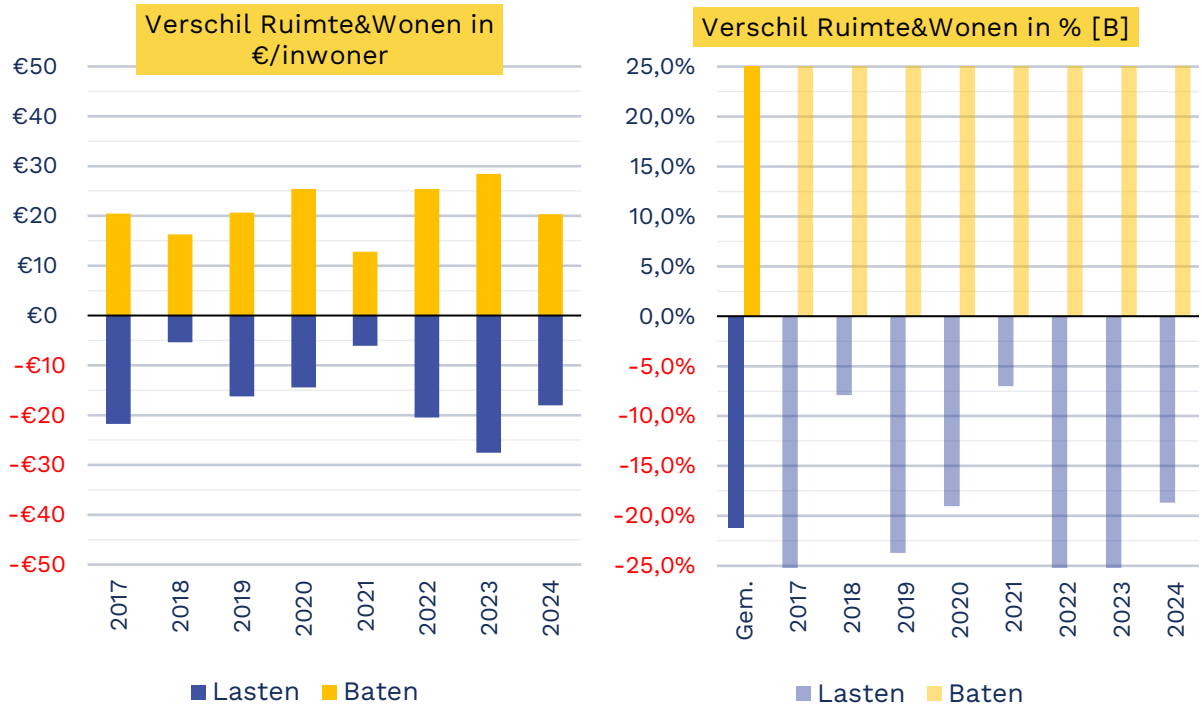
Opvallende meerkosten zijn te vinden bij stortingen in de voorzieningen voor groot onderhoud die gemiddeld gesproken ruim 5% van de begroting afwijken. Daarnaast zijn de lasten voor duurzame goederen bijna twee keer zo hoog als begroot.

De afwijkingen bij de baten zijn relatief gezien veel groter. Dat is ook te verklaren door het onderdeel wegen. Hier is door de jaren heen sprake van een duidelijke onderschatting van bijna 150% van de baten. De grootste verschillen zijn te vinden bij baten uit leges, subsidies van provincies of andere partijen buiten het Rijk en ‘overige goederen en diensten’. Uit de omschrijving van ‘overige goederen en diensten’ in de IV3 richtlijnen valt niet direct af te leiden wat hier precies speelt. Om in een individuele gemeente te kunnen bepalen wat de bronnen van deze hogere baten zijn, moet hiernaar worden gevraagd bij het college. Er is in aanleiding om kritischer te zijn op de in de begroting geraamde baten op het onderdeel ‘Verkeer & Vervoer’.

8.5.2 Ruimte & Wonen

Onder de noemer ‘Ruimte & Wonen’ vallen de taken op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Gemiddeld circa 60% van de lasten bij de 27 M50-gemeenten is bestemd voor volkshuisvesting. Bij de baten is dat percentage gemiddeld ongeveer 85%.

Net als bij verkeer geldt voor ‘Ruimte & Wonen’ dat er sprake is van lange doorlooptijden en kwetsbaarheid voor procedures. Dat kan onderbesteding in de hand werken.



Figuur 8.7 Toe- en afname resultaat bij 'Ruimte & Wonen' M50-gemeenten (n=26) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en als percentage van het begrotingsbedrag.

Figuur 8.7 laat zien dat er vanaf 2018 vrijwel altijd sprake is van hogere extra baten dan extra lasten. Op basis van data van de 22 gemeenten waarvan we data hebben, vallen enkele zaken op. Bij het onderdeel 'Wonen' is de belangrijkste verklaring in vrijwel alle jaren dat de baten uit (bouw)leges ruimschoots hoger zijn dan geraamd. Gemiddeld gesproken over de hele periode gaat dat om ruim 35% extra leges-baten. Daarnaast is er op beide onderdelen sprake van een structurele onderschatting van verkoopopbrengsten[105] die voor 'Wonen' ongeveer het 50% hoger is en voor 'Ruimte' het dubbele van wat in de begroting is opgenomen.

De overschrijding bij de lasten vraagt verdiepende analyse. Kijkend naar de onderliggende gegevens zien we dat zowel bij het onderdeel 'Ruimte' als bij het onderdeel 'Wonen' de lasten ingehuurd personeel de begrotingen duidelijk overschrijden. Opvallend is dat de begroting voor externe inhuur nauwelijks wordt aangepast.

Bij wonen zijn de verschillen op eigen personeel met gemiddeld ruim 6% onderbesteding duidelijk hoger dan de onderbesteding op de totale kosten eigen personeel van 2,3%. Verder valt op dat er sprake is van overschrijdingen van de budgetten voor inkopen[106]. In 2023 en 2024 ging dat bij het onderdeel 'Wonen' om afwijkingen ruim boven 10% per jaar. Deels kan dat te maken hebben met de recente inflatie die in de begrotingen van 2022 en 2023 nog niet was ingecalculeerd. Bij het onderdeel 'Ruimte' is er tot en met 2023 sprake van

[105] Formeel 'overige baten en lasten'
[106] Formeel: 'overige goederen en diensten'

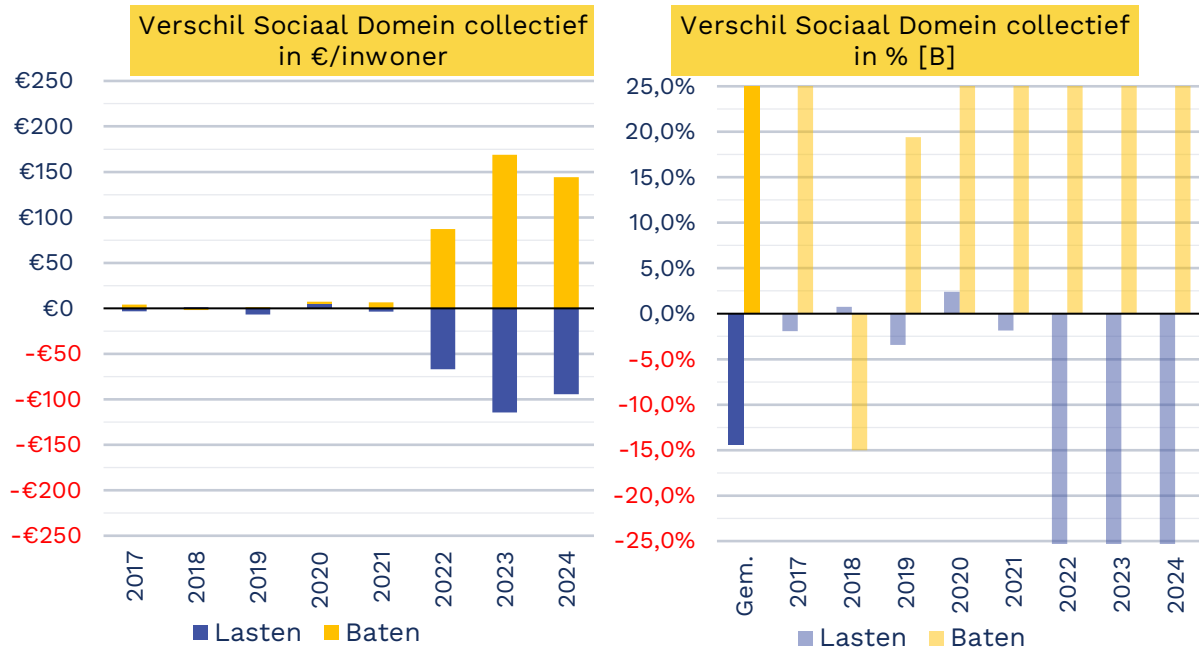
overschrijdingen; in 2024 kantelt dat naar onderbesteding van meer dan 10% op de begrote lasten. Tot slot valt op dat tegenvallers bij de lasten deels worden gecompenseerd door lagere afschrijvingen (gemiddeld 6% voor 'Ruimte & Wonen' samen). Al met al is uit deze cijfers voor de M50-gemeenten geen eenduidig beeld af te leiden dat zou wijzen op vertragingen. Afschrijvingen zijn een indicator, maar overschrijdingen op inkopen en op de combinatie van eigen en ingehuurd personeel wijst in tegengestelde richting. Onvoorspelbaarheid en onderschatting van baten draagt meer bij aan de meevallers bij deze taken.

8.5.3 Sociaal domein, collectief deel

Een derde belangrijk domein in dit onderzoek naar onderbesteding is het collectieve deel van het sociaal domein. Het collectieve deel werkt wezenlijk anders dan de individuele zorg Voor die laatste geldt dat de gemeentelijke opgaven veelal een open einde karakter hebben: aanvragen bijstand, Wmo en Jeugdzorg moeten worden gehonoreerd als de aanvrager aan de eisen voldoet. Dat is anders voor wijkvoorzieningen[107] en de taken op het gebied van gezondheidszorg (GGD). Gemeenten hebben op die onderwerpen vrij veel autonomie.[108] Vanwege die relatief grote autonomie is het interessant om te bezien of op dit onderdeel van het sociaal domein sprake is van onderbesteding of dat ook hier sprake is van overschrijdingen van de begroting.

De budgetten voor het collectieve deel van het sociaal domein lagen voor de 27 deelnemende gemeenten samen tot 2021 tussen € 220 miljoen en € 260 miljoen lasten per jaar en tussen € 8 en 14 miljoen baten. In 2024 was het budget opgelopen naar een kleine € 390 miljoen lasten bij een werkelijke uitkomst van ruim € 510 miljoen. Daar stonden ook veel hogere baten tegenover, in 2024 circa € 240 miljoen bij de jaarrekening. De kern van de verklaring is dat vanaf 2022 de stroom van Oekraïense vluchtelingen op gang kwam. Gemeenten vingen die mensen op en kregen daarvoor middelen uit een specifieke uitkering. Voor heel Nederland was daar vanaf 2022 € 6,6 miljard voor beschikbaar, vertaald naar inwoneraantal in 2024 is dat ruim € 350 per inwoner.

[107] Voor dit onderdeel gaat het over de taakvelden 6.1 Samenkracht & burgerparticipatie, 6.2 Wijkteams/Toegang en 7.1 Volksgezondheid.
[108] Met de kanttekening dat GGD-taken vaak in een samenwerkingsverband plaatsvinden



Figuur 8.8 Toe- en afname resultaat bij Collectief deel Sociaal Domein M50-gemeenten (n=26) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en als percentage van het begrotingsbedrag.

Figuur 8.8 laat zien dat tot en met 2021 de geraamde lasten niet veel afwijken van de realisatie. Dat wijst in de richting van redelijk planbare uitgaven. Anders dan bij de G40-gemeenten zijn hier weinig financiële effecten van COVID19 zichtbaar. Bij de baten lijkt er tot en met 2022 sprake te zijn van conservatieve inschattingen van baten. Uitzondering is 2018 waar een relatief grote afwijking te vinden is. Die is te herleiden naar een gemeente. Deze reguliere baten verdwijnen uit zicht vanaf 2022 door de middelen voor opvang van Oekraïners, terwijl het een structurele post in de begroting is waar de gemeente enige invloed op heeft.

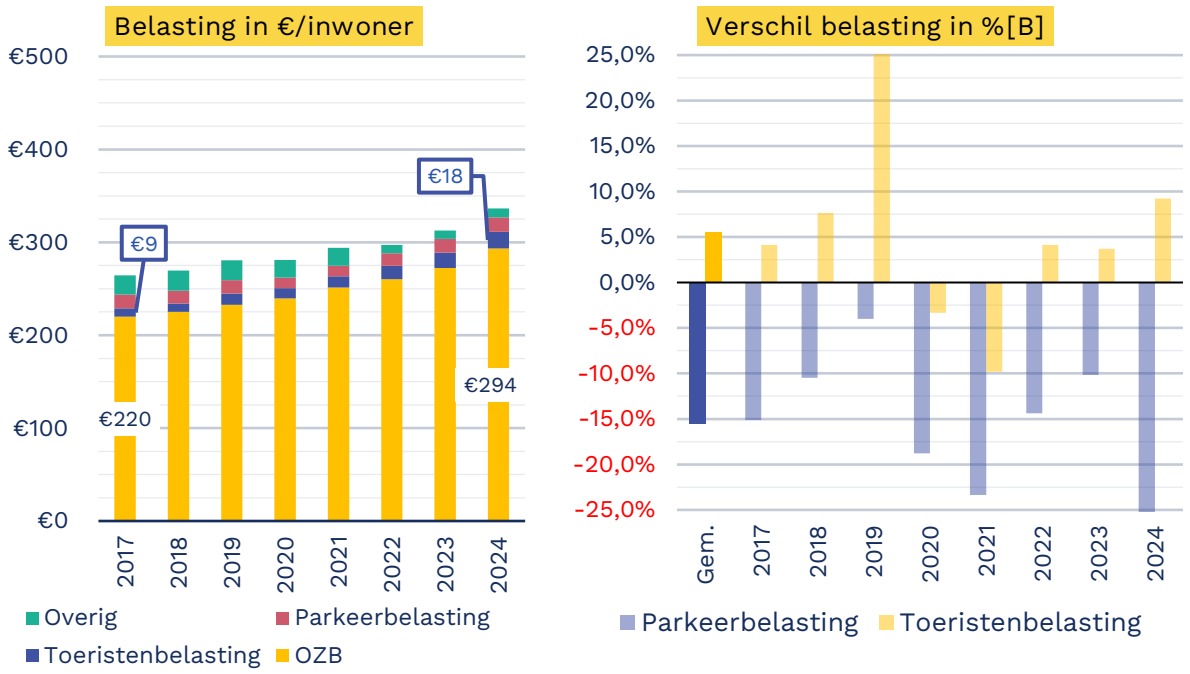
Per saldo leidden de extra middelen van het Rijk vanaf 2022 tot een meevaller van circa € 160 miljoen.

8.5.4 Parkeer- en toeristenbelasting

Een vierde belangrijke post betreft de baten uit parkeerbelasting en toeristenbelasting. Opbrengsten uit parkeer- en toeristenbelasting zijn afhankelijk van de conjunctuur van de economie. De raad heeft de mogelijkheid om de tarieven aan te passen. Omdat uit het algemene beeld blijkt dat baten een belangrijke verklaring voor hogere resultaten zijn is het nuttig om te zien of er grote afwijkingen zijn tussen begroting en realisatie bij deze twee vormen van belasting.

Toeristenbelasting is de ene M50-gemeente een belangrijke bron van inkomsten, bij een andere gemeente juist niet. Van de hier deelnemende M50-gemeenten staat er in 2024 een in de landelijke top 25 en zijn er nog drie gemeenten met elk opbrengsten van meer dan € 1 miljoen per jaar. De begrote opbrengst uit parkeerbelasting voor alle 27 gemeenten ligt tussen

ongeveer € 18 (2020) tot € 28 (2024) miljoen per jaar. Voor toeristenbelasting gaat het om ongeveer € 10 (2017) tot € 20 (2024) miljoen per jaar.



Figuur 8.9 Gerealiseerde opbrengst lokale belastingen per inwoner en afwijking [R]-[B] opbrengst parkeer- en toeristenbelasting M50-gemeenten (n=22) als percentage van het begrotingsbedrag.

De linkerkant van geeft de gerealiseerde opbrengsten weer. Hieruit blijkt dat de totale belastingopbrengst per inwoner bij de M50-gemeenten duidelijk lager ligt dan bij de P10-gemeenten. Om een indruk te schetsen van de ontwikkeling van de opbrengsten per inwoner zijn in de figuur de bedragen per inwoner voor parkeerbelasting en OZB[109] weergegeven.

In de rechterkant van Figuur 8.9 valt op dat elk jaar de baten uit parkeerbelasting blijken tegen te vallen. De uitschieter in 2024 kan worden verklaard doordat een gemeente in 2024 parkeerbelasting in de begroting opnam, maar uiteindelijk geen opbrengsten bij de rekening verantwoorde. De afwijkingen in de ramingen van de toeristenbelasting zijn na de COVID19 periode groter zijn dan daarvoor, ondanks een jaarlijks stijgende verwachte opbrengst uit toeristenbelasting.

8.5.5 Riolering

Een vijfde belangrijke post is de riolering. Riolering is net als wegen en havens onderdeel van de fysieke infrastructuur. Investeringen in renovatie zijn kwetsbaar voor planprocedures en

[109] Gemeenten laten OZB opbrengsten meestal zien als onderdeel van de woonlasten voor een en meerpersoonshuishoudens voor een standaard woning. Die gegevens kunnen niet zomaar worden opgeteld. Er is gekozen om OZB per inwoner te gebruiken om de gegevens door de hele tekst vergelijkbaar te houden in plaats van de optie om OZB per huishouden uit te drukken.

capaciteit in de markt. De kwetsbaarheid voor doorlooptijden van renovatieprojecten kan wel terugkomen in de lasten van de afschrijvingen. Dat kan reden zijn om kritisch te kijken naar grote ambities in een rioleringsplan.

De analyse voor de lasten rioleringen laat zien dat er bij de 22 M50-gemeenten waarvoor gegevens beschikbaar zijn sprake is van gemiddeld een circa 4,5% hogere lasten dan begroot. Wanneer alleen naar de lopende uitgaven (exclusief rente, afschrijving en voorziening onderhoud) wordt gekeken, dan liggen de gemiddelde lasten 4,1% hoger. Die extra lasten worden vooral veroorzaakt door de vorming van spaarpotten voor toekomstig onderhoud. [110] Deels komt dat omdat 12 gemeenten in de begroting van een of meerdere jaren niet of nauwelijks middelen voor begrootten en wel lasten in de jaarrekening opnamen. Daarnaast zijn ingehuurd personeel en inkopen van goederen verklaringen voor overschrijdingen. Afschrijvingen zijn ruim 7% lager dan begroot. Er zijn in alle jaren grotere meevallers op de toegerekende rente, met de grootste afwijkingen in 2024, terwijl dat in de regel een redelijk goed planbare begrotingspost is. Stijgende lasten voor de voorziening groot onderhoud in combinatie met lagere afschrijvingslasten wijzen in de richting van vertragingen in rioolprojecten.

8.5.6 Sportaccommodaties

Een zesde relevant onderwerp zijn de gemeentelijke sportaccommodaties. In tegenstelling tot diverse andere taken zijn gemeenten in hoge mate vrij om te bepalen wat ze willen met sportaccommodaties. Hun rol is enerzijds het beheer van de accommodaties, en anderzijds de bouw of aanleg ervan (de investeringscomponent), met vaak lange doorlooptijden in de besluitvorming en de uitvoering. Daarnaast zijn er mogelijk ook baten in de vorm van huuropbrengsten, als de gemeente de accommodaties in eigen beheer heeft. Tot slot zijn er enkele specifieke uitkeringen[111] rondom sport en bewegen die invloed op het resultaat kunnen hebben.

Als we kijken naar de 22 M50-gemeenten waarover informatie beschikbaar is, blijkt allereerst dat de afschrijvingen, als benadering voor de investeringscomponent, gemiddeld ongeveer 4% lager zijn dan begroot. Ten tweede blijkt, net als bij riolering, dat de rentelasten zijn overschat en de voorziening voor onderhoud is onderschat. Ten derde blijkt de aan derden – verenigingen met een eigen accommodatie of geprivatiseerde exploitanten - verstrekte subsidies gemiddeld ruim 13% hoger zijn dan begroot.[112] Zowel in de periode voor als na COVID19 is sprake van duidelijk meer verstrekte subsidies dan begroot. Tot slot valt op dat de kosten eigen personeel vanaf 2021 gemiddeld 7,5% lager liggen dan begroot. Dat is veel hoger dan de afwijking op de totale personeelslasten.

[110] Formeel heet dat de voorziening (groot) onderhoud.
[111] In 2024 verstrekte het ministerie van VWS ruim € 500 miljoen. via twee specifieke uitkeringen (Bijlage Overzicht Specifieke Uitkeringen 2024; H4 en H30)
[112] Hier zijn alle subsidies en inkomensoverdrachten samen geteld.

Tegenover de extra lasten staan extra baten. Zo werden verkoopopbrengsten (exclusief 2020-2021) gemiddeld ruim 40% te laag ingeschat. Huren en pachten samen laten in 2020-2023 tegenvallers zien die te herleiden zijn naar COVID19. De belangrijkste meevaller is terug te vinden bij subsidies van het Rijk die te herleiden zijn naar allerlei specifieke uitkeringen voor sport die in de periode 2020-2024 ruim € 2 miljard (ruim € 110/inwoner van Nederland) totaal waren.

8.5.7 Onderwijshuisvesting

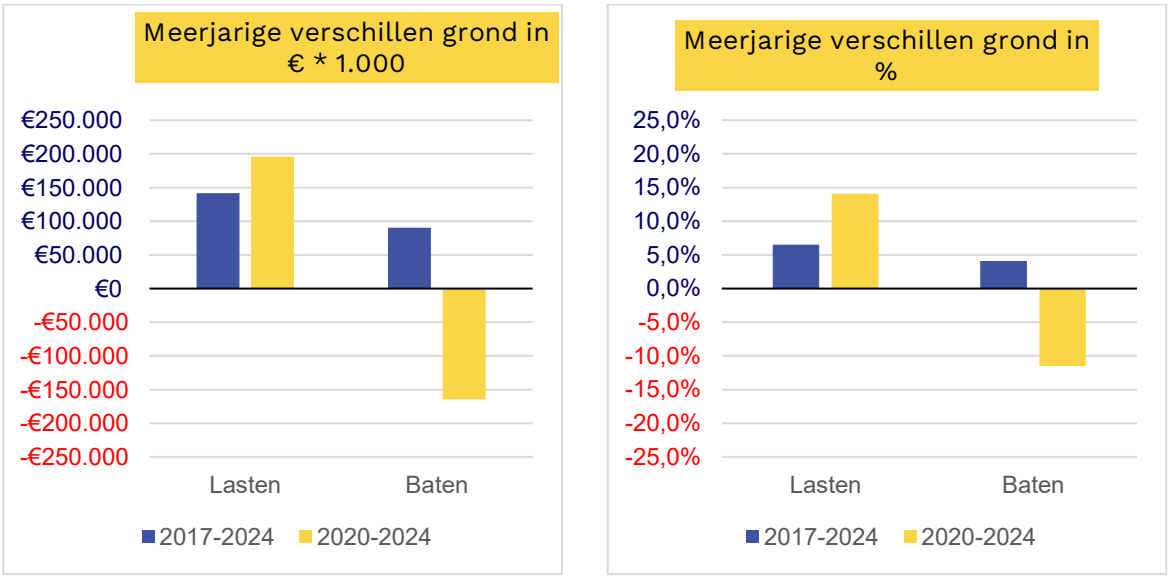
Gemeenten zijn in de regel verantwoordelijk voor het bouwen van nieuwe scholen. Het onderhoud en beheer ligt in de regel bij het schoolbestuur. Of het lukt om scholen op tijd te bouwen is afhankelijk van factoren als doorlooptijd van procedures en de capaciteit bij aannemers. Is een gebouw eenmaal gerealiseerd, dan wordt er op afgeschreven. De werkelijke lasten voor afschrijvingen ten opzichte van de begroting zijn daarmee een indicatie voor vertragingen in het ontwikkel- en bouwproces.

Voor de 22 M50-gemeenten waar gedetailleerde gegevens beschikbaar zijn, blijkt dat de gemiddelde afwijking van de gerealiseerde afschrijvingen ongeveer 3% van de begrote afschrijvingen is. Vanaf 2022 is de gemiddelde afwijking op de afschrijvingen bijna 9% lager dan begroot. Dat wijst in de richting van vertraging van projecten omdat er in de regel per jaar maar weinig scholen worden gebouwd en de afschrijvingen van de bestaande gebouwen goed zijn in te schatten. De meevallers op afschrijvingen en de nog grotere meevallers bijbehorende rekenrente compenseren de tegenvallers bij met name de inkoop van goederen en diensten.

8.5.8 Grondexploitatie

Een andere begrotingspost die relevant is voor dit onderzoek naar onderbesteding is grondexploitatie. Grondexploitatie is een onderdeel van gemeentelijk (tijdelijk) bezit. Baten en lasten van grondexploitatie in de jaarrekening hebben betrekking op verkochte grond, niet op het hele project van een grondexploitatie. Daarbij komt dat als er winst of verlies is, de praktijk is om die in principe direct via de reserve van het grondbedrijf te verwerken. Daarmee is er in de regel geen verklaring voor het door het college gepresenteerde resultaat in de jaarrekening.

Toch willen we naar grondexploitatie kijken als mogelijke verklaring voor onderbesteding. Daarom is ervoor gekozen om de totale baten en lasten voor de grondexploitatie in de periode 2017-2024 en de periode 2020-2024 bij elkaar op te tellen, om te zien hoe groot de afwijking van de totalen in de rekening feitelijk is. Zijn de totale lasten lager dan begroot, dan kan dat een indicatie zijn voor vertraging in de voortgang van de verkopen.



Figuur 8.10 Verschil grondexploitatie M50-gemeenten (n=26) ten opzichte van de begroting (positief=meevaller) € * 1.000 en procenten

Figuur 8.10 laat zien dat over beide perioden sprake is van lagere gerealiseerde lasten voor grondexploitatie dan oorspronkelijk begroot. De afwijking is in de orde van grootte van ongeveer 6,5% voor de hele periode 2017-2024.

Over de hele periode 2017-2024 was een positief resultaat op grondexploitatie begroot van ongeveer € 30 miljoen. Bij de rekening was het positief resultaat over de hele periode ongeveer € 262 miljoen. Omdat baten en lasten in de periode 2017-2024 beide meevallers laten zien wijst dit ofwel op hogere winsten voor minder uitgegeven grond of op doorwerking van boekhoudkundige regels vanaf 2019[113] die vereisen dat sneller winst moet worden verantwoord. In de periode 2020-2024 is sprake van meevallers in de lasten en tegenvallers in de baten. Die combinatie wijst om minder uitgegeven grond dan gepland en daarmee op vertragingen.

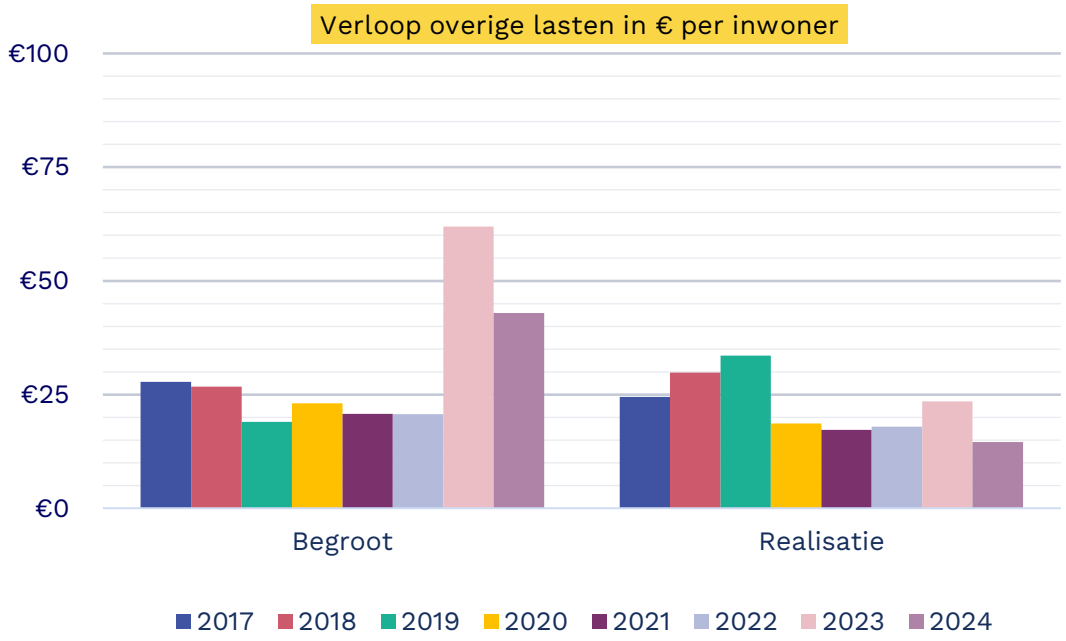
We kunnen met deze gegevens niet vaststellen of er in de individuele grondexploitaties tegenvallers zitten. Dat is niet geheel ondenkbaar, zeker omdat sinds COVID19 de inflatie een rol is gaan spelen. Om hier duidelijkheid over te krijgen is analyse nodig op het niveau van de individuele gemeenten.

8.5.9 Overige baten en lasten

Tot slot een zeer technisch taakveld dat de beoordeling van resultaten kan verstoren. In de begroting naar taakvelden bestaat de mogelijkheid om de post ‘overige baten en lasten’ te gebruiken. Uit de wettelijke omschrijving volgt dat die is bedoeld om stelposten, taakstellende bezuinigingen, begrotingsruimte, onvoorzien of lasten voor bovenformatief personeel dat niet meer werkt op te nemen.[114] Omdat dit allemaal posten zijn waarover in de loop van

[113] Hier is de zogenaamde percentage of completion methode bedoeld die in 2019 van kracht werd.
[114] Taakveld 0.8; IV3 2023, p. 16

het jaar meer duidelijkheid ontstaat[115], zou dan in de lijn der verwachting liggen dat er bij de jaarrekening nauwelijks meer baten of lasten op dit taakveld zijn geboekt. In principe zijn de middelen die hier worden verantwoord naar hun aard eenmalig.



Figuur 8.11 Verloop overige lasten in € per inwoner M50-gemeenten (n=22)

Figuur 8.11 laat alleen de overige lasten zien die in de begroting en jaarrekening zijn opgenomen. Hieruit is af te leiden dat in de meer recente jaren in de begroting nog veel onverdeelde ruimte lijkt te zijn, die gedurende het jaar wordt bijgesteld. De realisatie[116] laat zien dat er aan het eind van het jaar vrij veel middelen overblijven, gemiddeld vanaf 2019 nog iets meer dan de helft, met de kanttekening dat de figuur ook laat zien dat in 2023 en 2024 duidelijk minder overblijft. In enkele individuele gemeenten is in sommige jaren sprake van bedragen in de jaarrekening. In 13 gevallen is sprake van bedragen in de jaarrekening boven € 5 miljoen met als piek € 14,2 miljoen. In 47 gevallen is sprake van bedragen boven € 1 miljoen. De vraag is of de gemeenteraad weet waar deze middelen aan worden besteed.

Naast lasten komen ook ‘overige baten’ in de begrotingen voor. Wat opvalt is dat de ‘overige baten’ in de jaarrekening voor de 22 M50-gemeenten waarvan alle gegevens bekend zijn ongeveer 2½ keer hoger zijn dan begroot. Onderliggend blijkt dat bij de 22 M50-gemeenten waarover informatie beschikbaar is in de jaarrekening 14 keer een bedrag boven € 5 miljoen

[115] Behalve voor bovenformatief personeel. In sommige gevallen zijn er ook baten gekoppeld aan bovenformatief personeel. Dan gaat het om een voorziening voormalig personeel die bijvoorbeeld benut wordt voor pensioenen of wachtgelden van wethouders.
[116] 22 gemeenten, 8 jaren, 1 gegeven ontbrekend ofwel 22*8-1=175

wordt verantwoord en 14 keer een bedrag tussen € 1 en € 5 miljoen. De vraag die hier achter ligt is wat dit doet met het budgetrecht van de gemeenteraad.

8.6 Opvallende kostensoorten

In de vorige paragraaf ging het om afwijkingen op inhoudelijke taken van de gemeente. Hier ligt het accent op de vraag over afwijkingen naar typen uitgaven, in het jargon kostensoorten.

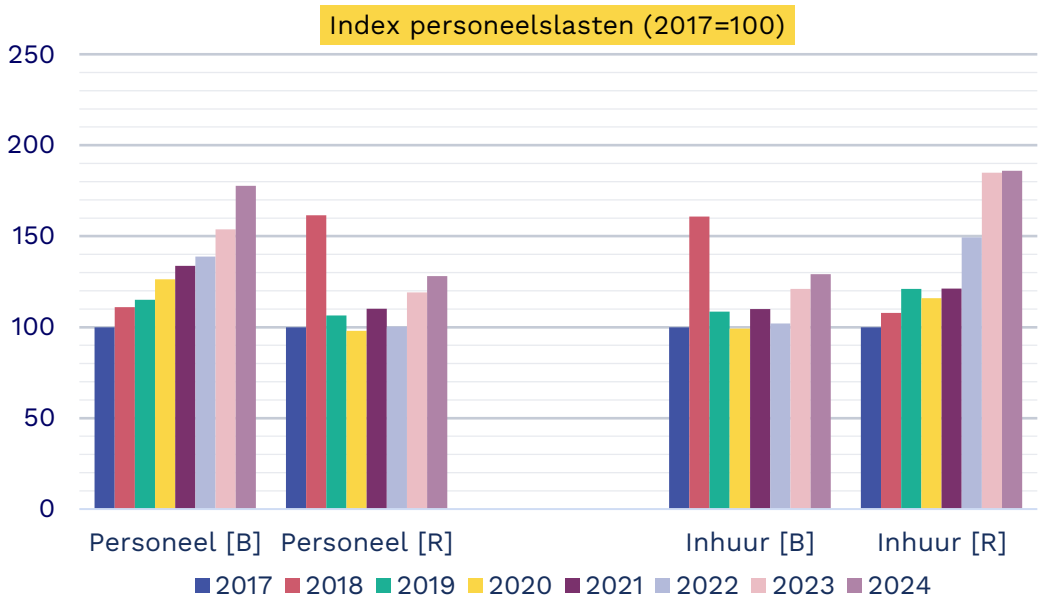
8.6.1 Personeel

Er is van 22 M50-gemeenten alle informatie naar kostensoorten beschikbaar. Twee gemeenten vallen voor de analyse af vanwege deelname in een ambtelijke fusie. Voor de overige 20 blijkt dat de lasten van eigen personeel op begrotingsbasis tussen de 16,3% en 19,8% van de totale geraamde lasten liggen. Het gemiddelde is 18,4%. De begroting voor in te huren personeel is stabiel op ligt tussen 1,0% en 1,2% van de totale geraamde lasten met een gemiddelde van 1,1% van de totaal geraamde lasten.[117]

Vervolgens kijken we naar de formatie en de feitelijke personeelsbezetting. Uit de enquête blijkt dat 26 gemeenten gegevens over formatie en feitelijke bezetting hebben genoemd. Ook hier is gecorrigeerd voor de deelname in een ambtelijke fusie en beschikbare informatie over kostensoorten. Uit de gegevens van de 19 gemeenten die overblijven, blijkt dat de gemiddelde bezetting in 2024 op 92,5% van de formatie lag.

De kosten voor eigen personeel kennen een onderschrijding van 5,0% in dat jaar wat betekent dat gegeven de gemiddelde bezetting ruim 3% meer is uitgegeven dan verwacht mocht worden op basis van de gemiddelde bezetting. Meer in detail zijn er vier gemeenten waar de kosten eigen personeel meer dan 10% lager lagen dan geraamd en twee waarbij de kosten eigen personeel meer dan 10% hoger lagen dan geraamd. Uit de rekeninggegevens blijkt verder dat de budgetten voor inhuur van personeel vanaf 2017 gemiddeld met een factor 2 zijn overschreden. In de periode 2022-2024 ligt dat met een factor 2,7 duidelijk hoger. In Figuur 8.12 is te zien dat dit deels wordt verklaard door de relatief kleine aanpassing van de begrote budgetten. Bij inhuur is hier de eenmalige afwijking bij een gemeente in de begroting zichtbaar.

[117] In een gemeente is in 2018 een grote afwijking geconstateerd. Die is in de berekening niet meegenomen.



Figuur 8.12 Index ontwikkeling personeelskosten M50-gemeenten (n=20); 2017=100

Figuur 8.12 laat zien dat de ontwikkeling van de eigen personeelskosten rekening achterblijven ten opzichte van de begroting. Dat wil niet zeggen dat er op individueel niveau geen mee- of tegenvallers zijn, maar wel er knelpunten bij personeel zijn. De jaar op jaar verschillen zijn voor eigen personeel bij begroting en rekening ongeveer vergelijkbaar. Dat is een indicatie dat de begrotingsraming op zichzelf vrij goed lijkt te zijn. In de figuur is gebruik gemaakt van indexcijfers ten opzichte van de absolute bedragen die in de begroting of rekening 2017 stonden. Dat de index personeelslasten in 2024 op bijna 170 ligt, komt ook door CAO-aanpassingen. Die verklaren ongeveer 40% van de groei van de index.[118]

Voordat we naar de cijfers over inhuur kijken vermelden we dat in de begroting van de 20 gemeenten[119] in 2017 circa € 33 miljoen opgenomen. De werkelijke lasten lagen toen op circa € 84 miljoen. Het indexcijfer voor de begroting onregelmatig patroon zien waarbij het er op lijkt alsof soms op inhuur wordt bezuinigd. De werkelijke lasten groeiden door met een onderbreking in de COVID19 jaren. Vanaf 2022 nemen de lasten van ingehuurd personeel sneller toe. De inhuur die onder ‘overhead’ wordt verantwoord in de periode 2017-2024 verklaart 34% van de overschrijdingen met een onregelmatig patroon. Bij ‘bijstand en participatie’ valt op dat in de periode 2022-2024 gemiddeld ongeveer 9% per jaar aan inhuur wordt besteed tegenover 6% in de jaren daarvoor.[120] De jaren daarvoor ongeveer de helft daarvan. Tot slot het collectief deel sociaal domein. Hier is sprake van hoge inhuur in 2017/2018,

[118] Uit CBS-cijfers voor de sector overheid blijkt dat de CAO-lonen in de periode 2017-2024 met ruim 31% zijn gestegen.

[119] We kunnen hier weer terugvallen op de gegevens van de 20 gemeenten (exclusief de ambtelijke samenwerkingen) waarvoor kostensoorten bekend zijn omdat er geen koppeling met formatiegegevens bestaat.

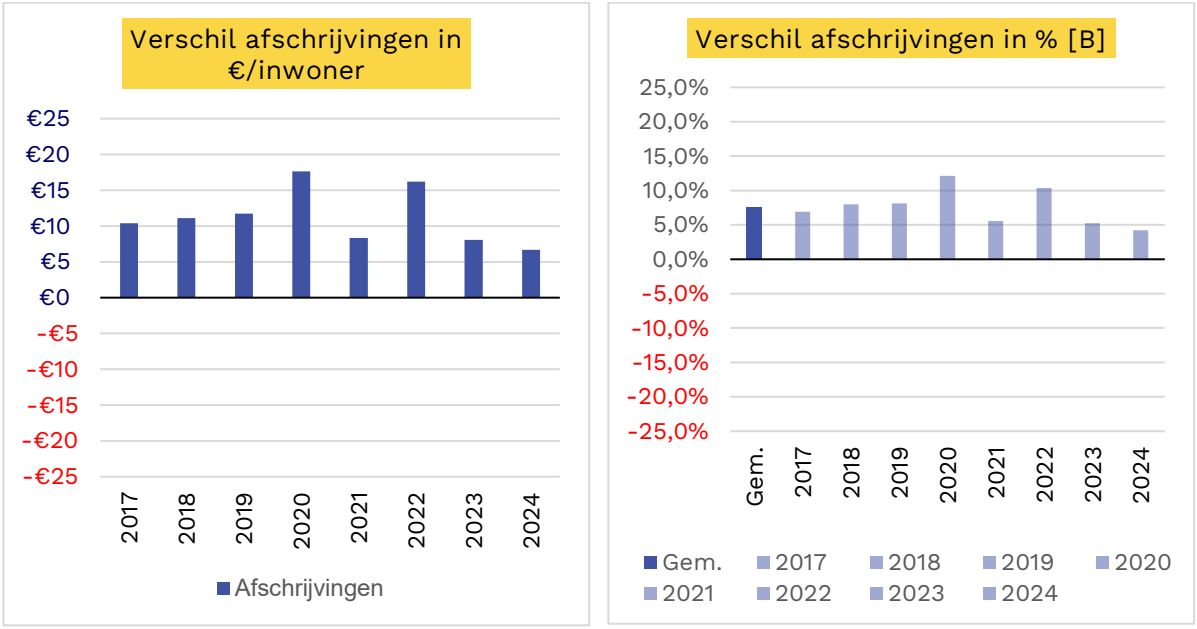
[120] Ook hier is in 2018 een grote afwijking te zien die buiten beschouwing is gebleven.

daarna is sprake van een duidelijke daling naar 6% per jaar. Vanaf 2022 stijgt de inhuur weer naar gemiddeld boven 9% vanwege de opvang van Oekraïners.

8.6.2 Afschrijvingen

Afschrijvingen en eventuele mee- en tegenvallers daarop zijn een tweede mogelijke oorzaak van onderbesteding. In paragraaf 9.5 is bij de diverse inhoudelijke begrotingsonderwerpen meermaals verwezen naar het belang van afschrijvingen als indicator voor vertraging; in deze paragraaf kijken we naar het totaalbeeld. Dat gaat bijvoorbeeld ook over eigen gemeentelijke gebouwen of over voertuigen en installaties. Zoals eerder gezegd kunnen gemakkelijk vertragingen ontstaan in de planontwikkeling voor investeringen en de uitvoering van investeringsprojecten. Waterschappen hanteren in het dashboard Waves een indicator realisatiegraad investeringen voor een 4-jaars periode. Zoiets bestaat echter niet bij gemeenten, terwijl daar dezelfde vraagstukken spelen.

De voortgang van investeringen in de deelnemende gemeenten is in dit onderzoek niet nader onderzocht. Voor rekenkamers en andere geïnteresseerden kunnen vertragingen in de investeringen wel worden opgemerkt door te zoeken naar tot stand gebrachte investeringen waarvoor later dan gepland wordt gestart met afschrijven. Analyse van de kostensoort afschrijvingen kan een goede benadering opleveren van onderbesteding bij investeringsprojecten in de betreffende gemeente.



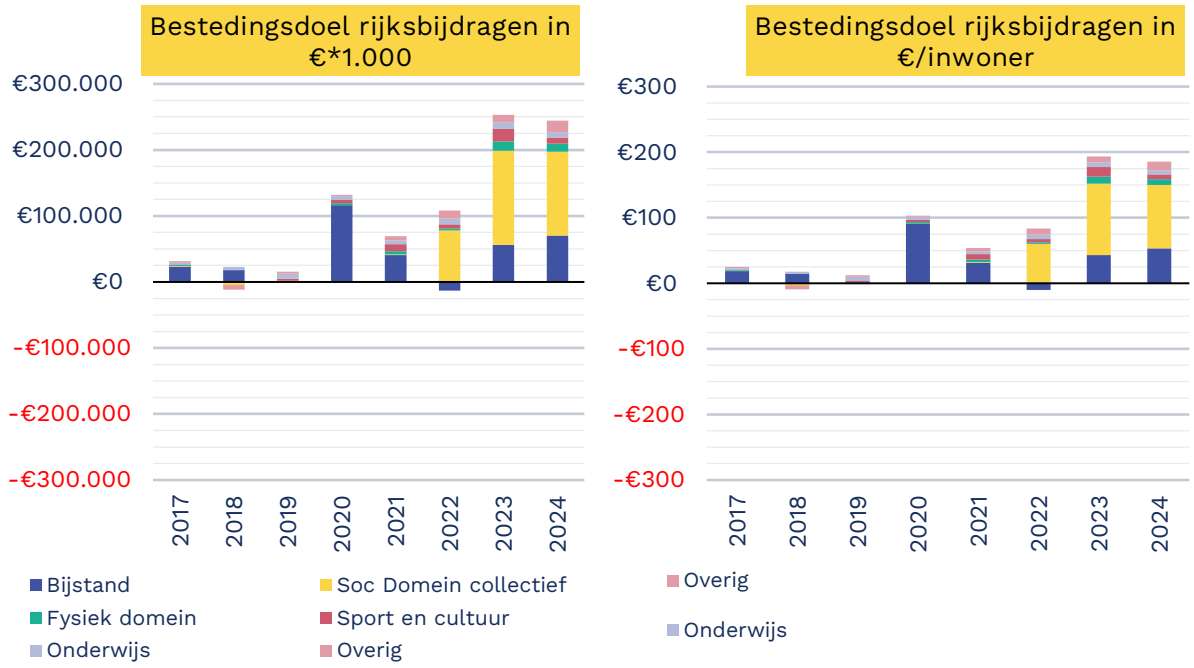
Figuur 8.13 Verschil afschrijvingen bij M50-gemeenten (n=22) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en procenten.

Figuur 8.13 laat zien dat de afwijkingen in grote lijnen wijzen op lagere afschrijvingen dan begroot. Opvallend is dat de afwijkingen vanaf 2022 kleiner dan in de jaren daarvoor. Dat kan wijzen op een betere planning.

De ten behoeve van dit onderzoek uitgevoerde enquête laat zien dat bijna allemaal (24 van de 27) dezelfde aanpak voor afschrijvingen hebben. Men schrijft pas af vanaf 1 januari na ingebruikname. Vertraging in een project is dan direct zichtbaar in lagere afschrijvingen. De helft heeft die methode nooit gewijzigd. Inhoudelijk valt hier op dat er elf gemeenten zijn die afschrijvingstermijnen hebben gewijzigd. Dat kan een manier zijn om lasten te verlagen, met het risico dat gebruiksduur en afschrijvingsperiode niet meer samenvallen. De enquête heeft geen informatie over motieven om afschrijvingstermijnen te wijzigen. Wel is vast te stellen dat het gaat om gemeenten waar herindelingen geen rol spelen.

8.6.3 Rijksbijdragen

Een derde relevante kostensoort zijn de rijksbijdragen. Het gemeentefonds is de belangrijkste bron van gemeentelijke middelen. In paragraaf 3.4.1 is de ontwikkeling van het gemeentefonds al toegelicht. Het totaal van de beschikbaar gestelde rijksmiddelen is groter dan alleen het gemeentefonds. Zo betaalt het Rijk via een specifieke uitkering een belangrijk deel van de middelen voor de participatiewet. Ook deze baten zijn in de begroting van gemeenten opgenomen. Op basis van een analyse van rijksbijdragen naar taakvelden valt te herleiden hoe groot de afwijkingen op rijksbijdragen in de rekening van gemeenten zijn.



Figuur 8.14 Bestedingsdoel extra rijksmiddelen excl. gemeentefonds in € * 1.000 en per inwoner bij M50-gemeenten (n=22)

Figuur 8.14 laat zien dat vanaf de COVID19-crisis in 2020 de rijksbijdragen buiten het gemeentefonds zijn verveelvoudigd. Hoofddoelen van besteding liggen bij inkomstenregelingen rond corona en energietoeslag en opvang Oekraïners. Ook onderwijs (Achterstandenbeleid) en sport en cultuur (Sportakkoorden) kregen duidelijk meer rijksmiddelen buiten het gemeentefonds om. Onder de noemer ‘overig’ vallen ook rijksbijdragen voor het veiligheidsdomein.

Anders dan bij de ontwikkeling van het gemeentefonds is voor de hier genoemde extra rijksmiddelen niet vast te stellen wanneer die beschikbaar zijn gekomen, en of er wel voldoende tijd was om de middelen daadwerkelijk te kunnen besteden. Een indicatie dat dit niet altijd het geval is, blijkt uit het proces rondom de energietoeslag in 2023 die pas vanaf oktober 2023 mocht worden betaald.[121] Daarnaast is een deel van de verklaring dat in sommige gevallen is, zowel bij Rijk als gemeenten, moeilijk vooraf is in te schatten hoeveel geld er echt nodig is. Een voorbeeld hiervan zijn de lasten voor opvang van Oekraïners.

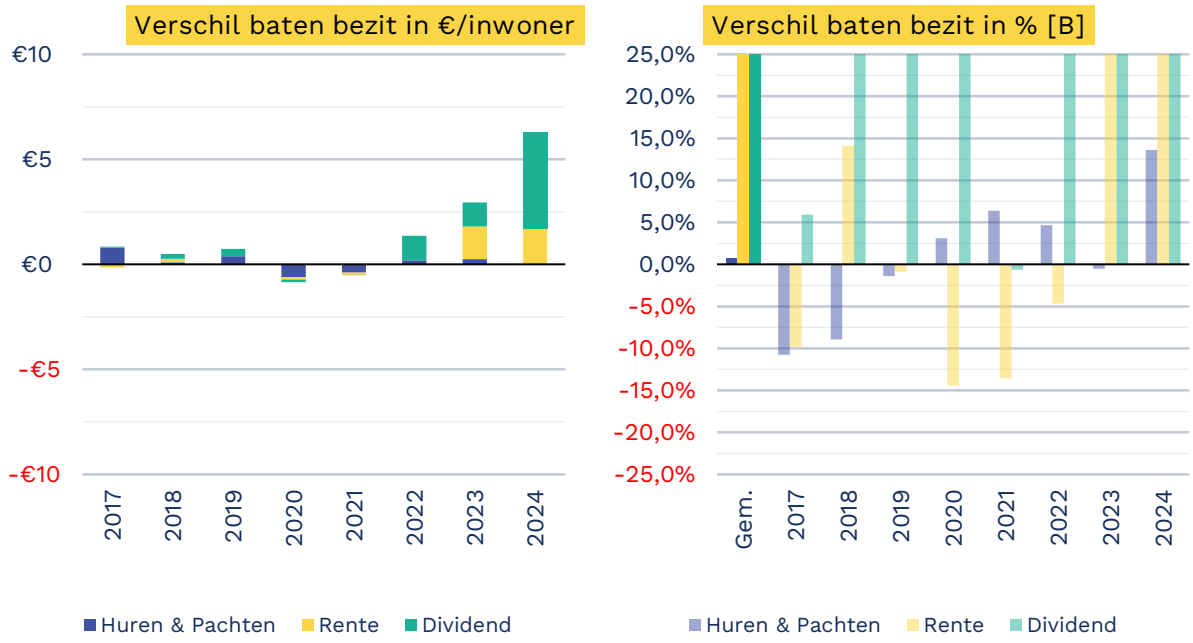
8.6.4 Baten uit bezit

De laatste relevante groep kostensoorten gaat over baten uit bezit. Hieronder worden huren en pachten, rentebaten en dividenden verstaan. De resultaten uit grondexploitatie zijn in paragraaf 8.5.8 toegelicht. Dividendopbrengsten[122] kunnen grote gevolgen hebben voor het financieel resultaat. Normaal gesproken zouden huren en pachten en rente redelijk goed voorspelbaar zijn. Voor huren en pachten omdat er contracten onder liggen, voor rente omdat het saldo van de bankrekening bekend is. Voor dividenden is de voorspelbaarheid lager omdat winst en daaruit voortvloeiende winstuitkering ieder jaar anders kunnen zijn. Voor de 22 M50-gemeenten waarvan volledige gegevens bekend zijn laat Figuur 8.15 de effecten op het financieel resultaat zien.

Figuur 8.15 laat zien dat de gemiddelde afwijking op het onderdeel huren en pachten is met minder dan 2% klein. De lagere baten in 2020 kunnen waarschijnlijk worden verklaard door de effecten van COVID19.

[121] Dit had te maken met de wettelijke eisen rondom uitbetalen van de energietoeslag.

[122] Hier zijn de baten van de economische categorie 5.2 ‘Dividenden en winsten’ en 6.1 ‘Financiële transacties’ opgeteld omdat bleek dat sommige gemeenten hun opbrengsten uit de verkoop van aandelen Eneco op ‘Financiële transacties’ verantwoorden. Omdat dit om grote bedragen gaat is gekozen om dit zo op te lossen.



Figuur 8.15 Baten uit bezit in € per inwoner en percentages bij M50-gemeenten (n=22)

Dividenden hebben zoals gezegd een onregelmatig karakter, wat ook hier te zien is. Met een gemiddelde van ongeveer € 0,10 per inwoner in de periode 2017-2021 is de opbrengst uit dividenden verwaarloosbaar. De hoge opbrengsten daarna zijn te herleiden naar twee gemeenten die opbrengsten uit de verkoop van een energiebedrijf ontvingen. In 2020 waren er ook twee gemeente die hoge opbrengsten uit bezit realiseerde. Die zijn boekhoudkundig anders verantwoord en vallen daarom buiten deze analyse. In de jaarrekening van de desbetreffende gemeenten is het wel terug te vinden.

De cijfers over rente weerspiegelen het patroon van de ontwikkelingen van rente op de kapitaalmarkt: tot 2022 dalende rentebaten die nog niet altijd in de begrotingen waren verwerkt; daarna stijgt de rente snel en ontstaan nog niet begrote meevallers. Een tweede verklaring voor meevallers in de rente is dat de hoeveelheid kasgeld[123] die gemeenten beschikbaar hebben als gevolg van de positieve resultaten is toegenomen van een kleine € 134 miljoen in 2017 naar ruim € 619 miljoen in 2023.[124] Hier zijn grote verschillen tussen de M50-gemeenten. Gemiddeld per inwoner is er ruim € 430 kasgeld per inwoner. Vier gemeenten hebben meer dan € 1.000 per inwoner en 11 juist minder dan € 100 per inwoner. De onderliggende oorzaken zijn specifieke uitkeringen van het Rijk die nog niet zijn benut, en meevallers bij de jaarrekening. Hier zijn grote verschillen tussen de G40-gemeenten. De vier gemeenten die opbrengsten uit energiebedrijven hadden zijn in 2024 goed voor 25% van het totaal van het kasgeld. Wat tot slot nog opvalt is dat in 2024 circa 10% van de middelen op

[123] Technische toelichting: Balansposten A1332a, A223a, A225a, A23.

[124] In Findo zijn op 1-1-2026 gegevens tot en met 2023 beschikbaar. Er is daarbij informatie over alle deelnemende M50-gemeenten beschikbaar.

bankrekeningen staat en dat dit bedrag de afgelopen jaren is gegroeid. Gemeenten laten op die manier makkelijke renteopbrengsten liggen.

Uit de balansgegevens van alle gemeenten is af te leiden hoeveel middelen van het Rijk zijn ontvangen maar nog niet zijn uitgegeven. Uit de gegevens van Findo blijkt dat in 2017 bij 21 van de 29 deelnemende M50-gemeenten in totaal € 25 miljoen als ‘vooruit ontvangen’ op de balans stond. In 2023 was dat voor deze gemeenten opgelopen naar € 271 miljoen. Uit de enquête komt voor 2024 een soortgelijk beeld naar voren. Om dat nader te analyseren is voor een aantal specifieke uitkeringen naar het saldo per eind 2024 gevraagd. Dat kwam uit op € 239 miljoen. Op zichzelf is dat geen indicatie voor vertragingen, want de bijdragen zijn soms voor meerdere jaren bestemd.

9 De G40-gemeenten

In totaal hebben 18 van de 41 G40-gemeenten aan het onderzoek deelgenomen.[125] Deze 18 gemeenten hebben samen ongeveer 2,9 miljoen inwoners. In bijlage 1 is opgenomen op welke punten er aanleiding was om gegevens van gemeenten te corrigeren of aan te vullen. Uiteindelijk is het gelukt om voor alle 18 gemeenten de informatie over taakvelden zoals vermeld in de oorspronkelijke begroting en de jaarrekening te verwerken. Voor drie gemeenten ontbreken gegevens naar kostensoorten. Deze gemeenten zijn buiten de analyse naar kostensoorten gehouden. Vijf gemeenten hebben voor de gehele periode 2017-2024 bruikbare gegevens over de laatst vastgestelde begroting aangeleverd.

De gemeente Utrecht is de enige deelnemer van de G4-gemeenten. De gegevens van die gemeente zijn uiteraard verzameld en passen in termen van vergelijkbaarheid het best bij deze groep gemeenten. De cijfers van Utrecht zijn echter niet meegenomen in de totaalanalyses zoals in dit hoofdstuk gepresenteerd, omdat de begroting van Utrecht duidelijk hoger is dan die van de andere gemeenten.

9.1 Kernpunten G40

Hieronder puntsgewijs de belangrijkste bevindingen voor de G40-gemeenten:

- Rijksbijdragen buiten het gemeentefonds zijn een belangrijke verklaring voor meevallers. Dergelijke middelen komen vaak pas gedurende het jaar beschikbaar. De twee belangrijkste posten zijn opvang Oekraïners en inkomensregelingen rondom COVID19, waarbij het vooraf moeilijk is in te schatten hoeveel geld echt nodig is. Ook voor sport en onderwijs zijn grote extra bijdragen ontvangen. Een deel van die middelen staat nog voor toekomstige bestedingen op de balans.
- De gemiddelde bezetting eigen personeel in de deelnemende gemeenten ligt op 2,6% onder de formatie. De loonkosten liggen gemiddeld 5,4% hoger dan begroot. Daarnaast worden de budgetten voor inhuur van personeel gemiddeld met meer dan 100% overschreden.
- Bij de vijf gemeenten waarvan bruikbare gegevens over de laatst vastgestelde begroting beschikbaar zijn, wijzen de bevindingen in de richting van planningsoptimisme. Tot en met de laatst vastgestelde begroting worden de lasten hoger ingeschat en bij de rekening blijkt dat de lasten dan toch weer lager zijn dan gedacht. Alleen Jeugdzorg kent bij de rekening in zeven van de acht jaren nog tegenvallers.

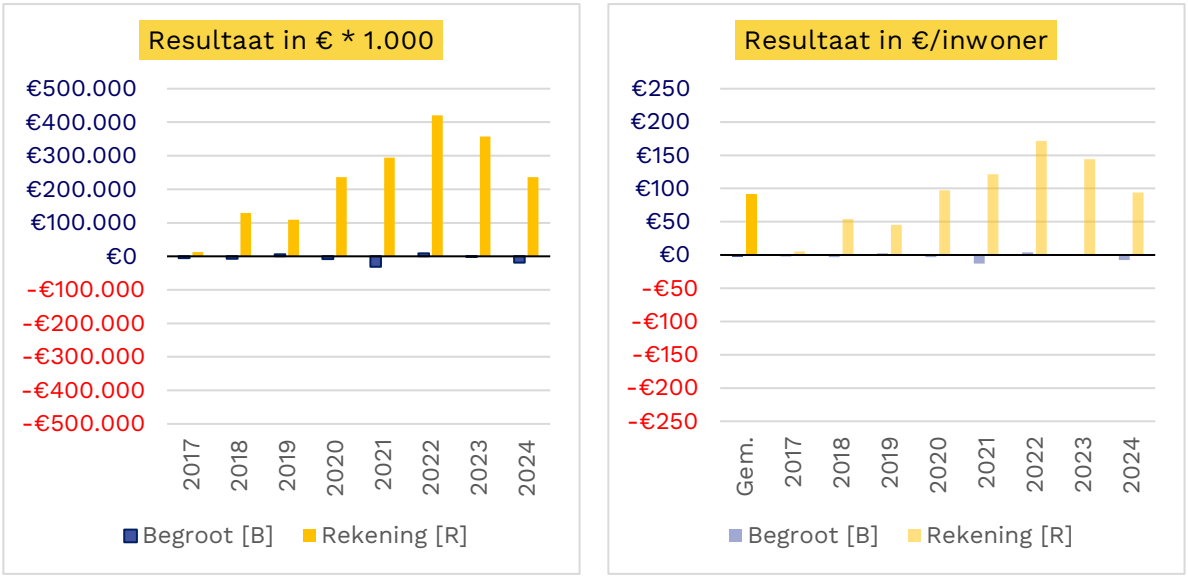
[125] Technisch gesproken zijn niet de gemeenten zelf maar hun rekenkamers deelnemer aan het onderzoek; om praktische redenen gebruiken we de term ‘deelnemers’ voor de gemeenten waarop het onderzoek betrekking heeft.

- Over de volle breedte van de gemeentelijke taken is te zien dat afschrijvingen lager uitvallen dan begroot. Dat is een aanwijzing voor vertragingen en werkt door in lagere rentelasten in de orde van grootte van € 10 miljoen (bijna € 5 per inwoner) per jaar.
- Bij Verkeer & Vervoer valt op dat over de hele periode de afschrijvingen 10% onder de begrote afschrijvingen liggen. Dat is een signaal voor onderbesteding. In 2024 komt daar bij dat de werkelijke totale lasten iets onder de begrote lasten ligt wat een aanvullend signaal voor onderbesteding kan zijn.
- Bij riolering wijst de gemiddelde afwijking van meer dan 3,2% lagere lasten op afschrijven, 4,4% lagere lasten op inkoop, en tegenvallers bij de voorziening groot onderhoud in de richting van vertragingen in de uitvoering van projecten als verklaring voor de onderbesteding.
- Bij sportaccommodaties zijn afschrijvingen lager dan begroot, en zijn er overschrijdingen bij de voorziening groot onderhoud. Dit kan een signaal zijn dat groot onderhoud vooruit wordt geschoven. Daarnaast worden huuropbrengsten stelselmatig onderschat.
- Afschrijvingen bij schoolgebouwen kennen een minder duidelijk patroon dan bij sportaccommodaties. In 2024 is er een meevaller op afschrijvingen van 10%. Dat kan een signaal van vertragingen bij projecten zijn. Verder blijkt ook hier, net als bij de parkeeropbrengsten, dat huuropbrengsten vaak hoger liggen dan begroot.
- Grondexploitaties hebben meestal geen direct effect op het resultaat in de jaarrekening, en dus ook niet op onderbesteding. Er is mogelijk wel sprake van vertragingen bij gronduitgifte, blijkend uit de constatering dat de in de jaarstukken verantwoorde lasten gemiddeld 7% lager liggen dan begroot.
- Leges en verkoopopbrengsten bij ‘Ruimte & Wonen’ in de begrotingen gemiddeld met tientallen procenten onderschat.
- De raming van baten voor Verkeer & Vervoer kent structurele onderschattingen. De feitelijke opbrengst is gemiddeld ongeveer 2 keer zo hoog en komt niet van Rijk of provincies.
- Baten voor het collectief deel sociaal domein worden conservatief ingeschat in de deelnemende gemeenten. Deze structurele baten vallen in het niet bij de baten voor opvang van Oekraïners in de onderzoeksperiode. Bij de lasten is door het vraagstuk van opvang inzicht in de lasten van de ‘gewone’ wijktaken eveneens een punt van aandacht.
- De baten van de parkeerbelasting worden in de begrotingen structureel onderschat.
- Rentebaten vallen elk jaar mee. Hier zijn drie verklaringen voor: de oplopende rente vanaf 2022, meevallers op de rekening waardoor kasgeld overblijft en zeker ook de toename van rijks(kas)geld dat nog niet is besteed omdat het voor lange termijn projecten nodig is.
- Er is in de deelnemende gemeenten sprake van onderbesteding op inkopen bij ‘Ruimte & Wonen’ met gemiddeld meer dan 10%. Bij het onderdeel ruimte zijn de onderbestedingen nog groter. Beide zaken wijzen in de richting van vertraging van projecten.

9.2 Verschil begroting en rekening

We kijken allereerst naar de afwijkingen tussen begroting en rekening in de deelnemende gemeenten. De begrotingen lopen in 2024 uiteen van € 390 miljoen tot ongeveer € 1,2 miljard per gemeente. Voor de 18 gemeenten samen lopen de begrotingen op van € 8,9 miljard in 2017 naar € 12,3 miljard in 2024. De jaarrekening 2024 liet voor alle gemeenten samen een bedrag van in totaal € 14,4 miljard zien met een positief resultaat van een ongeveer € 235 miljoen.

In de meeste grafieken hieronder zijn bedragen uitgedrukt in Euro per inwoner. Dat geeft een grijpbaarder beeld dan de som van alle afwijkingen van alle deelnemende gemeenten. Als we kijken naar de totale begrotingsbedragen van de deelnemende G40-gemeenten, dan liggen die per inwoner op gemiddelde lasten in 2024 tussen € 4.174 en € 5.930 met een gemiddelde van € 4.913.



Figuur 9.1 Resultaat [positief=overschot] G40-gemeenten (n=18) in € * 1.000 en per inwoner

Twee gemeenten rapporteerden in 2024 een tekort op de rekening van meer dan € 1 miljoen, een gemeente een klein tekort en de overige 15 rapporteerden positieve resultaten.

Uit Figuur 9.1 blijkt dat de piek van de positieve resultaten in 2022 lag en langzaam weer afneemt. Waar de afwijkingen vandaan komen is onderwerp van de volgende paragrafen.

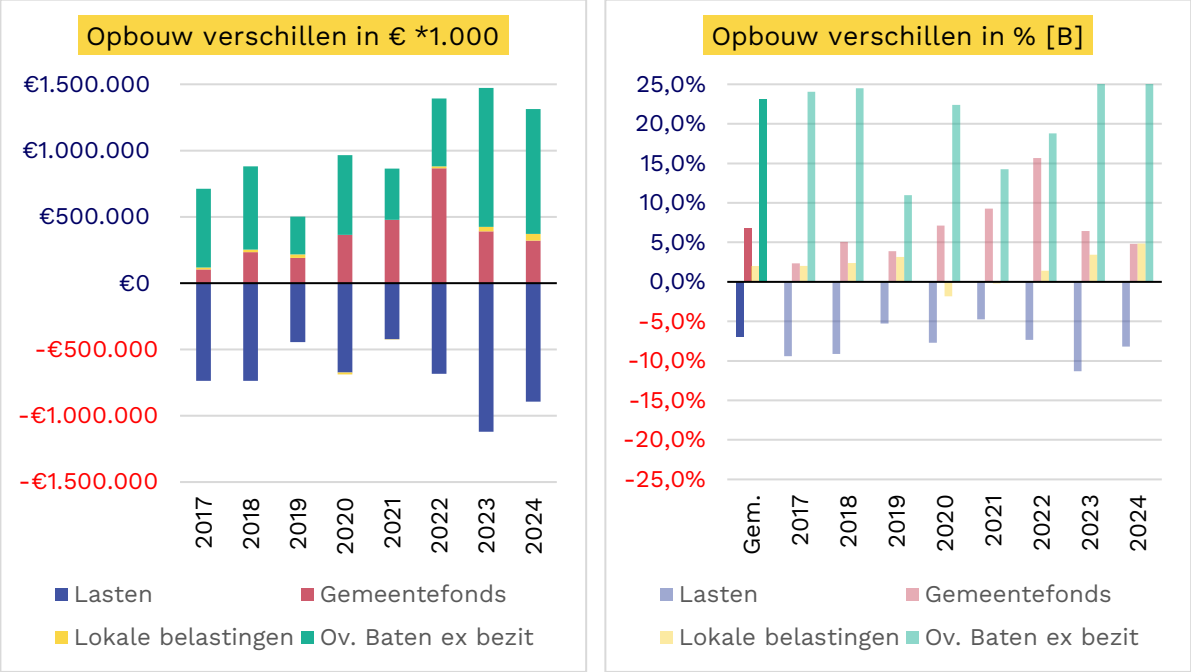
9.3 Bronnen van verschillen

De verklaring van verschillen is in deze paragraaf in twee delen gesplitst. Het eerste deel gaat over de baten en lasten van de meer politiek inhoudelijke taken van de gemeente, denk aan baten en lasten voor het sociaal domein, veiligheid of cultuur. Het tweede deel gaat over

baten en lasten van gemeentelijk bezit, zoals grondexploitaties en rentes op leningen of dividenden uit aandelen.

In Figuur 9.2 is onderscheid gemaakt tussen mee- en tegenvallers bij de lasten op inhoudelijke taken enerzijds en de baten op de inhoudelijke taken anderzijds. Per inwoner waren de extra lasten tussen € 185 (2019) en € 450 (2023). De totale extra baten lagen tussen € 208 (2018) en € 592 (2023) per inwoner.

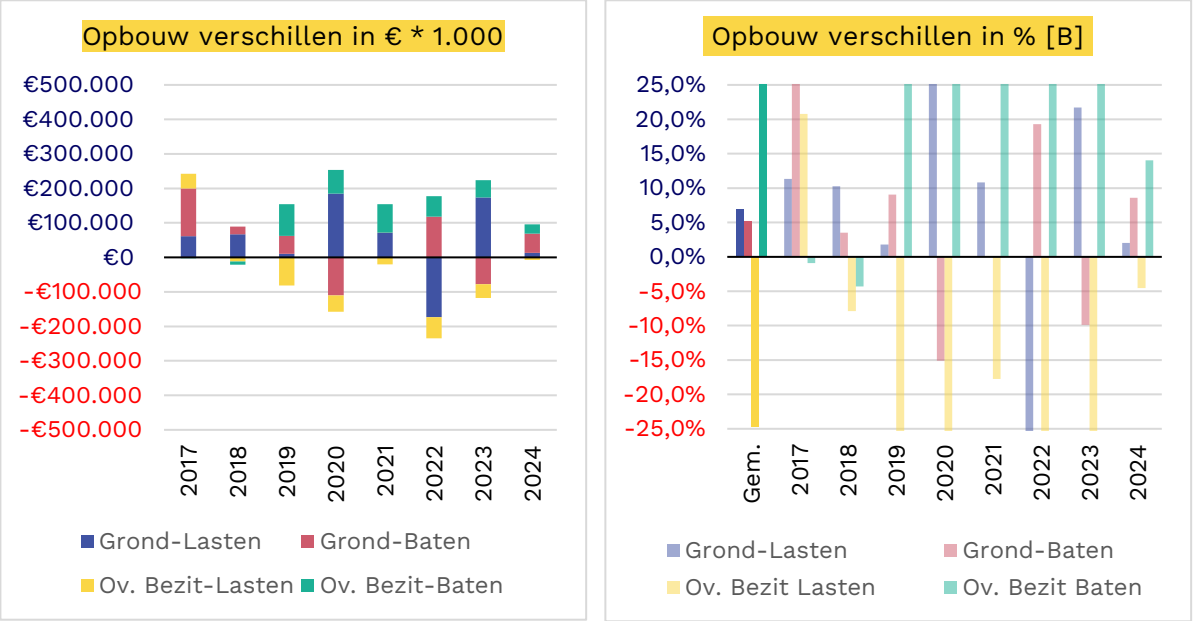
De figuur laat ook zien dat de grootste procentuele afwijkingen in de raming van de overige baten te vinden zijn. Daarnaast valt op dat in de jaren vanaf 2022 de afwijking bij de opbrengsten voor de lokale belastingen groter wordt.



Figuur 9.2 Toe- en afname resultaat bij inhoudelijke taken G40-gemeenten (n=18) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € *1.000 en als percentage van het begrotingsbedrag.

Ook voor de baten en lasten uit gemeentelijk bezit presenteren we een overzichtsfiguur (Figuur 9.3). Naast grondexploitatie gaat dat vooral om rente en dividend. De reserves zijn ook een vorm van bezit, maar die blijven hier buiten beschouwing.

De linker helft van Figuur 9.3 laat zien dat ook bij bezit in overwegende mate sprake is van meevallers ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. Alleen in 2022 zijn de extra lasten hoger dan de extra baten, veroorzaakt door de grondexploitaties. In totaal gaat het in deze onderdelen van de begroting om € 750 tot € 950 miljoen per jaar, waarvan ongeveer 80% grondexploitatie is.



Figuur 9.3 Toe- en afname resultaat bij bezit G40-gemeenten (n=18) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € * 1.000 en percentage van het begrotingsbedrag.

De procentuele afwijkingen laten vooral zien dat baten en lasten uit overige bezit grote afwijkingen kennen. Een belangrijke verklaring is de ontwikkeling van de marktrente die recent is opgelopen en extra baten oplevert. Daarnaast is de leningenportefeuille de afgelopen jaren onder andere door aflossingen gedaald waardoor er minder rente op leningen hoeft te worden betaald.

9.4 Tussentijdse verschillen

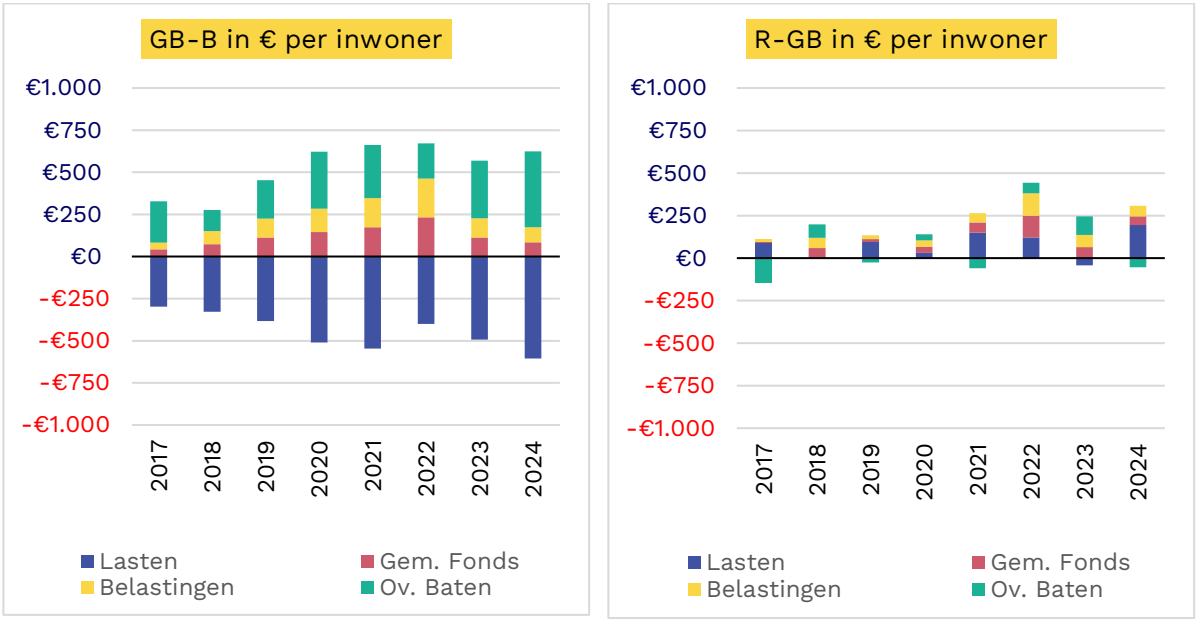
Gemeenten passen tijdens het lopende begrotingsjaar regelmatig hun begroting aan, al is het maar omdat ze gedurende het jaar door de rijksoverheid worden geïnformeerd over een hogere of lagere bijdrage uit het gemeentefonds. De tussentijds aangepaste begrotingen vormen relevant materiaal voor dit onderzoek, omdat de bijstelling van verwachte baten en lasten inzicht biedt in de momenten waarop onderbesteding (of overbesteding) ontstaat. Die tussentijds gewijzigde begrotingen zijn echter niet gemakkelijk te verzamelen. Bij het CBS kan informatie over de voortgang van de begrotingsuitvoering worden verkregen omdat gemeenten verplicht zijn hierover te rapporteren, maar een dergelijke verplichting is er niet voor de aanpassingen van de begroting zelf.

Wat wel moet is dat in de jaarrekening zowel gegevens over de oorspronkelijke begroting als de laatst vastgestelde begroting moeten zijn opgenomen,[126] ook op het niveau van programma's. In sommige gemeenten wordt lopende het jaar de stand van de aangepaste begroting op het niveau van de programma's gedeeld met de raad.

[126] Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten, artikel 27, tweede lid.

Omdat de tussentijds gewijzigde begrotingen niet via het CBS beschikbaar zijn, is voor dit onderzoek geprobeerd de zogenaamde IV3-informatie van de gewijzigde begrotingen bij de deelnemende gemeenten op te vragen. Bij de G40-gemeenten hebben acht gemeenten dergelijke informatie voor alle acht onderzochte jaren aangeboden. Bij de analyse bleek vervolgens dat in drie gevallen de informatie niet bruikbaar was. Voor vijf gemeenten bleven bruikbare gegevens over.

Vanuit de optiek van rechtmatigheid in de begroting zou het zo moeten zijn dat de verschillen tussen de gewijzigde begroting (vastgesteld in het najaar van het lopende begrotingsjaar) en de oorspronkelijke begroting (vastgesteld in het najaar van het voorgaande jaar) groter zijn dan het verschil tussen gewijzigde begroting en rekening. Anders gezegd: gemeenten moeten vanuit het oogpunt van rechtmatigheid wijzigingen zoveel mogelijk via tussentijdse begrotingswijzigingen aan de raad voorleggen, in plaats te wachten tot het vaststellen van de rekening in het volgende jaar. Figuur 9.4 laat de uitsplitsing zien naar verschillen tot en met de gewijzigde begroting en de verschillen tussen gewijzigde begroting en rekening.



Figuur 9.4 Toe- en afname resultaat inhoudelijke taken G40-gemeenten (n=5) binnen het begrotingsjaar in € per inwoner

Figuur 9.4 laat voor de 5 gemeenten twee zaken zien: voor alle onderzochte jaren het verschil tussen de oorspronkelijke begroting en de laatst gewijzigde begroting, en het verschil tussen de laatst gewijzigde begroting en jaarrekening.

Allereerst vermelden we dat de vijf gemeenten samen in 2017 een begrotingstotaal hadden van € 2,0 miljard voor het deel exclusief bezit. In 2024 was dat opgelopen tot € 3,3 miljard. De figuur laat zien dat elk jaar de begrotingen tussentijds omhoog worden bijgesteld met ongeveer 10% (zie voor 2017 bijvoorbeeld ruim € 250 per inwoner[127] extra lasten ofwel

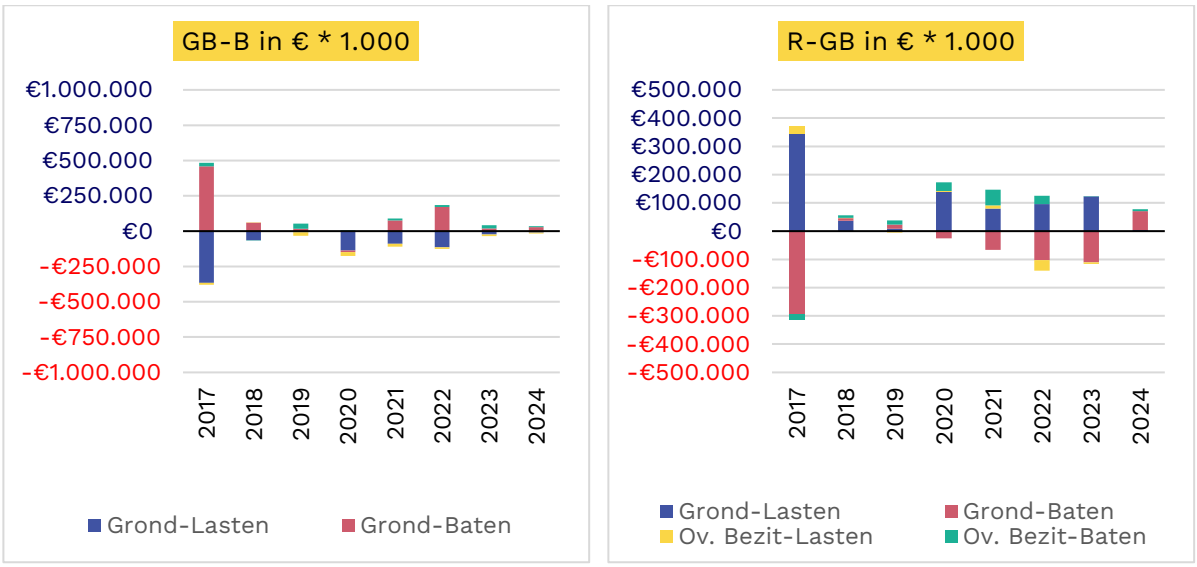
[127] Voor deze vijf gemeenten samen geldt dat € 100 per inwoner overeenkomt met een bedrag tussen € 62 en € 75 miljoen.

ongeveer € 185 miljoen). Voor de baten geldt dit nog meer: in alle jaren is bij deze vijf gemeenten sprake van duidelijk grotere bijstelling naar boven van de beoogde baten dan van de beoogde lasten.

Als we dan kijken naar de jaarrekening (rechterdeel) dan blijkt er in vergelijking tot de gewijzigde begroting met name sprake van meevallende lasten. In 2024 is dat voor deze vijf gemeenten een derde van het bedrag dat tussentijds extra is toegekend: dus eerst is het tussentijds extra toegekend, en uiteindelijk blijkt het voor een derde niet nodig. In vijf van de acht onderzochte jaren komt het voor dat meer dan 25% van de extra begrote lasten onbesteed blijft.

Bij in de figuur niet zichtbare details van de verschillen tussen laatst vastgestelde begroting en rekening valt op dat voor 'Verkeer & Vervoer'[128] in alle jaren bij de rekening blijkt dat er meevallers zijn die schommelen tussen € 2 (2018) en € 46 (2021) per inwoner. Bij 'Ruimte & Wonen'[129] zijn de afwijkingen groter, hier bewegen de verschillen zich tussen € 7 tekort (2023) en een overschot van € 141 (2024) per inwoner. Ook bij de combinatie Burgerzaken, Veiligheid, Economie, Milieu en Buitenruimte[130] blijkt elk jaar sprake te zijn van overschotten. In 2024 was de enige belangrijke post waar nog tegenvallers werden gerapporteerd de individuele Jeugdzorg. Op deze post lieten de vijf gemeenten in zeven van de acht jaren tekorten bij de rekening zien.

Na de inhoudelijke taken kijken we nu naar de verschillen voor bezit.



Figuur 9.5 Toe- en afname resultaat bij bezit G40 gemeenten (n=5) binnen het begrotingsjaar in € * 1.000

[128] Hoofdtaakveld 2
[129] Taakvelden 8.1 en 8.3
[130] Dit gaat over Taakveld 0.2, Hoofdtaakveld 1, Hoofdtaakveld 3 exclusief taakveld 3.2 (grond), Taakveld 5.7 en Hoofdtaakveld 7 exclusief taakveld 7.1 (Volksgezondheid)

Figuur 9.5 laat zien dat de afwijkingen vooral voorkomen bij de grondexploitatie. Dergelijke afwijkingen leiden in de regel niet tot over- of onderbesteding in de jaarrekening, omdat ze via de reserves van het grondbedrijf worden verwerkt. De bevindingen zijn desondanks relevant, omdat ze een signaal vormen voor mogelijk planningsoptimisme. Los van de extreme situatie in 2017 valt in de andere jaren op dat bij de tussentijdse begroting nogal eens sprake is van optimisme over grondexploitatie (hogere baten en bijbehorende tegenvallers op de lasten), terwijl dat dan in de rekening uiteindelijk niet bewaarheid wordt, en er opnieuw wordt bijgesteld (lagere baten en hogere lasten).

9.5 Opvallende begrotingsposten

In deze paragraaf komen mee- en tegenvallers aan bod voor verschillende inhoudelijke onderdelen van de begroting. Anders dan in de vorige paragraaf waar gegevens van vijf gemeenten beschikbaar waren, gaat het hier om gegevens van alle 18 deelnemende gemeenten, tenzij anders vermeld.

Tot nu toe werden mee- en tegenvallers uitgedrukt in absolute bedragen. Hier ligt het accent op bedragen per inwoner omdat daarmee makkelijker een vertaalslag is te maken naar de lokale situatie. De gepresenteerde getallen zijn gemiddelde mee- en tegenvallers, zowel in geld als in percentages, over de hele groep van 18 gemeenten waarover informatie beschikbaar is.

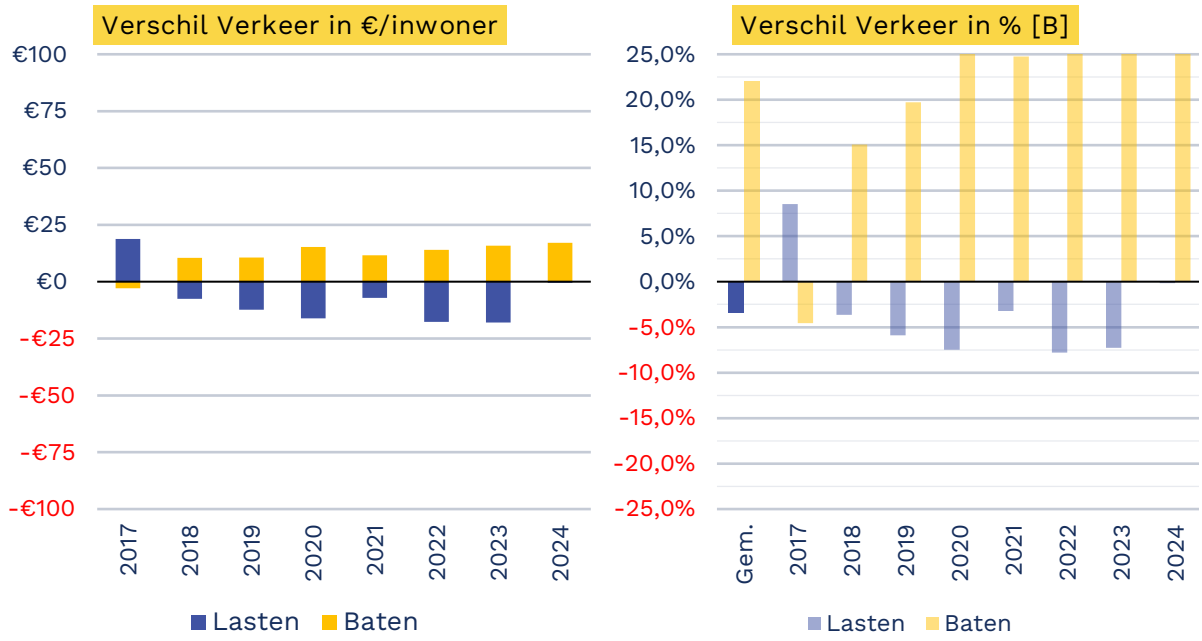
9.5.1 Verkeer & Vervoer

Allereerst kijken we naar ‘Verkeer & Vervoer’[131] als mogelijke oorzaak voor onderbesteding. Aanleg en onderhoud van infrastructuur zijn kwetsbaar voor vertragingen in de planning. Dat kan leiden tot onderbesteding.

Voordat we naar de mee- en tegenvallers kijken, zetten we kort enkele belangrijke cijfers over ‘Verkeer en & Vervoer’ op een rijtje. Eerst richten we de blik op de lasten. Het merendeel van de budgetten voor ‘Verkeer & Vervoer’ bij de G40-gemeenten gaat naar aanleg en beheer van wegen. Gemiddeld gesproken gaat het om circa 75% van de begrote lasten. De begrote lasten voor wegen nemen tussen 2017 en 2024 toe van ruim € 390 miljoen naar € 530 miljoen. Daarna volgt parkeren met ongeveer 20%. De rest is voor havenfaciliteiten en openbaar vervoer.

Bij de baten is een verschuiving gaande: het aandeel baten van parkeren is gestegen van circa 35% naar circa 55%, terwijl het aandeel baten voor wegen van circa 45% naar circa 25% is gegaan. Dat komt omdat de absolute bedragen voor wegen en parkeren zich in de onderzoeksperiode heel verschillend hebben ontwikkeld: het absolute bedrag van baten voor wegen is in die jaren nauwelijks gestegen (in de rekening 2024 slechts 3% hoger dan in de rekening 2017), terwijl de parkeeropbrengsten in die periode met ongeveer 30% zijn gestegen.

[131] Omvat de taakvelden 2.1 tot en met 2.5



Figuur 9.6 Toe- en afname resultaat bij Verkeer & Vervoer G40-gemeenten (n=18) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en als percentage van het begrotingsbedrag.

Figuur 9.6 laat zien dat er per saldo net iets meer extra lasten (tegenvallers) dan extra baten (meevallers) zijn. Opvallend is in de eerste plaats de omslag van meevallers in 2017 naar vrijwel structurele tegenvallers in de lasten en meevallers in de baten vanaf 2018. Dit lijkt te worden veroorzaakt door een gemeente met grote meevallers in 2017. Verder valt op dat voor de 18 gemeenten samen in 2024 begroting en realisatie van lasten dicht bij elkaar liggen. Onderliggend is te zien dat waar in 2023 nog circa 6% meer voor wegen werd besteed dan geraamd, dat in 2024 niet meer 'lukte': in 2024 werd ongeveer 1% minder besteed dan geraamd (bij een hoger budget). Dat kan een aanwijzing zijn dat het in 2024 minder makkelijk werd om projecten uit te voeren.

Een andere aanwijzing dat zich vertragingen voordoen is te vinden bij de afschrijvingen op wegen. Voor de 13 gemeenten[132] waarvoor gegevens over alle jaren beschikbaar zijn, geldt dat de gemiddelde meevaller op afschrijvingen ruim 12% is; 12% van de begrote afschrijvingen was dus nog niet nodig. Daarnaast blijkt dat de inkoop van goederen (lees de aannemers) ook gemiddeld ruim 6% onder de budgetten ligt. Deze afschrijving en inkoop van goederen vormen samen ruim 65% van de totale lasten voor wegenaanleg. Er zijn ook meerkosten; die zijn te vinden bij de inzet van eigen personeel en ingehuurd personeel.

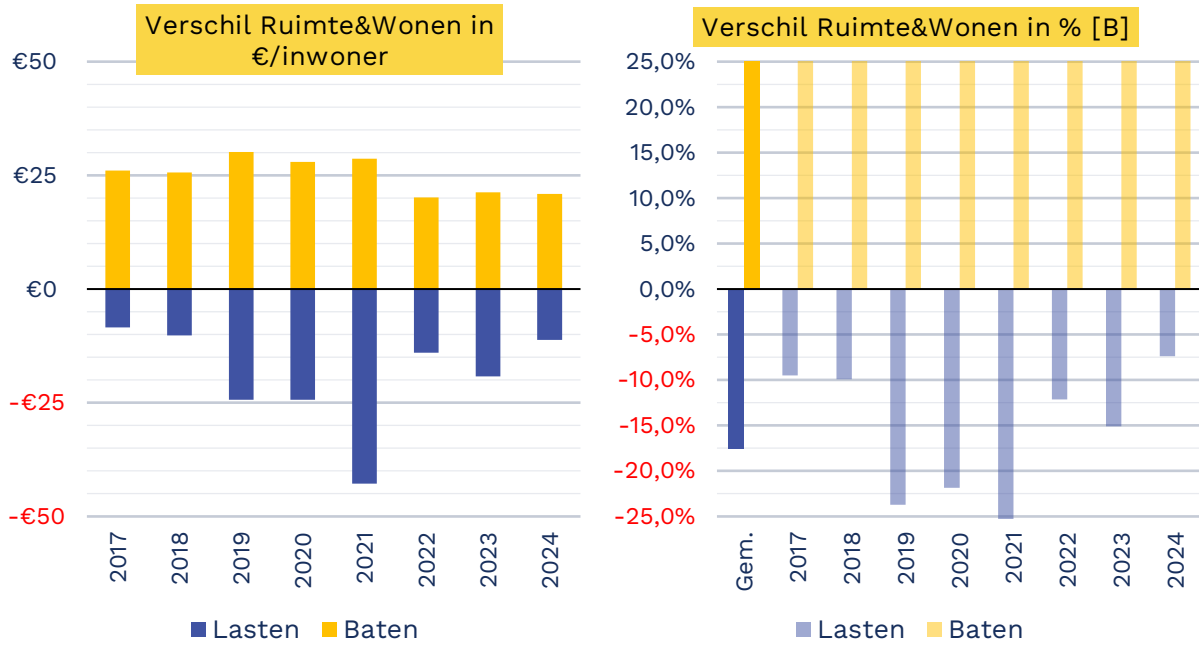
[132] Hier zijn 5 gemeenten niet meegenomen: drie omdat er informatie over kostensoorten in de begroting of de jaarrekening ontbrak; twee omdat er in één jaar nauwelijks personeelslasten werden verantwoord, wat wijst op incorrecte informatie.

De afwijkingen bij de baten zijn relatief gezien veel groter. Dat is ook te verklaren door het onderdeel wegen. Het begint er mee dat de begrote baten voor wegen in 2024 de helft lager liggen dan in 2017. Bij de rekening blijkt vervolgens dat de baten in de jaarrekening in 2017 hoger lagen dan begroot. In 2024 zijn de werkelijke baten iets lager dan de werkelijke baten 2017. Met andere woorden, gemeenten zijn heel pessimistisch in de begroting terwijl elk jaar de werkelijke baten duidelijk boven de begrote baten liggen. Opvallend is dat de grootste verschillen op jaarbasis te vinden zijn bij baten 'overige goederen en diensten' en komen bij alle dertien gemeenten voor. Die baten komen van andere partijen dan Rijk en provincies. Er zijn soms wel extra baten van Rijk of provincies, maar dat zijn kleinere bedragen. Om in een individuele gemeente te kunnen bepalen wat de bronnen van deze hogere baten zijn, moet hiernaar worden gevraagd bij het college.

9.5.2 Ruimte & Wonen

Een tweede belangrijk beleidsthema in dit onderzoek naar onderbesteding is 'Ruimte & Wonen'. Onder de noemer 'Ruimte & Wonen' vallen de taken op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Gemiddeld circa 60% van de lasten is bestemd voor volkshuisvesting. Bij de baten is dat percentage gemiddeld ongeveer 70%.

Net als bij verkeer geldt voor Ruimte & Wonen dat er sprake is van lange doorlooptijden en kwetsbaarheid voor vertraging door langdurige procedures. Dat kan onderbesteding in de hand werken.



Figuur 9.7 Toe- en afname resultaat bij Ruimte & Wonen G40-gemeenten (n=18) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en als percentage van het begrotingsbedrag.

Figuur 9.7 laat zien dat in de jaren 2019-2020 extra baten en extra lasten elkaar ongeveer in evenwicht houden en dat vooral in de jaren daarvoor en vanaf 2022 sprake is van duidelijk hogere extra baten ten opzichte van de begroting. Op basis van data van de 13 gemeenten waarvoor we data hebben, vallen enkele zaken op. Bij Wonen is de belangrijkste verklaring voor die hogere extra baten in vrijwel alle jaren dat de baten uit (bouw)leges ruimschoots hoger zijn dan geraamd. Gemiddeld gesproken over de hele periode gaat dat om bijna 30% extra leges-baten. Bij het onderdeel 'Ruimte' is de verklaring vooral te vinden in hogere subsidies van Rijk en provincies en deels ook grondtransacties. Er is over de jaren heen sprake van een vrij onregelmatig patroon, dat doet vermoeden dat het moeilijk is om goed in te schatten wanneer subsidieaanvragen tot daadwerkelijke toekenning leiden.

De overschrijding bij de lasten in alle onderzochte jaren vraagt verdiepende analyse. Kijkend naar de onderliggende gegevens zien we dat zowel bij het onderdeel Ruimte als bij het onderdeel Wonen de lasten voor eigen personeel en ingehuurd personeel de begrotingen duidelijk overschrijden. Bij de voor 'Ruimte & Wonen' beschikbare budgetten voor inkoop[133] is sprake is met bij 'Wonen' gemiddeld over de hele periode onderschrijdingen van ruim 11% en oplopend. Bij 'Ruimte' gaat het gemiddeld om 33% onderschrijdingen. Dat is een indicatie voor vertragingen bij de uitvoering.

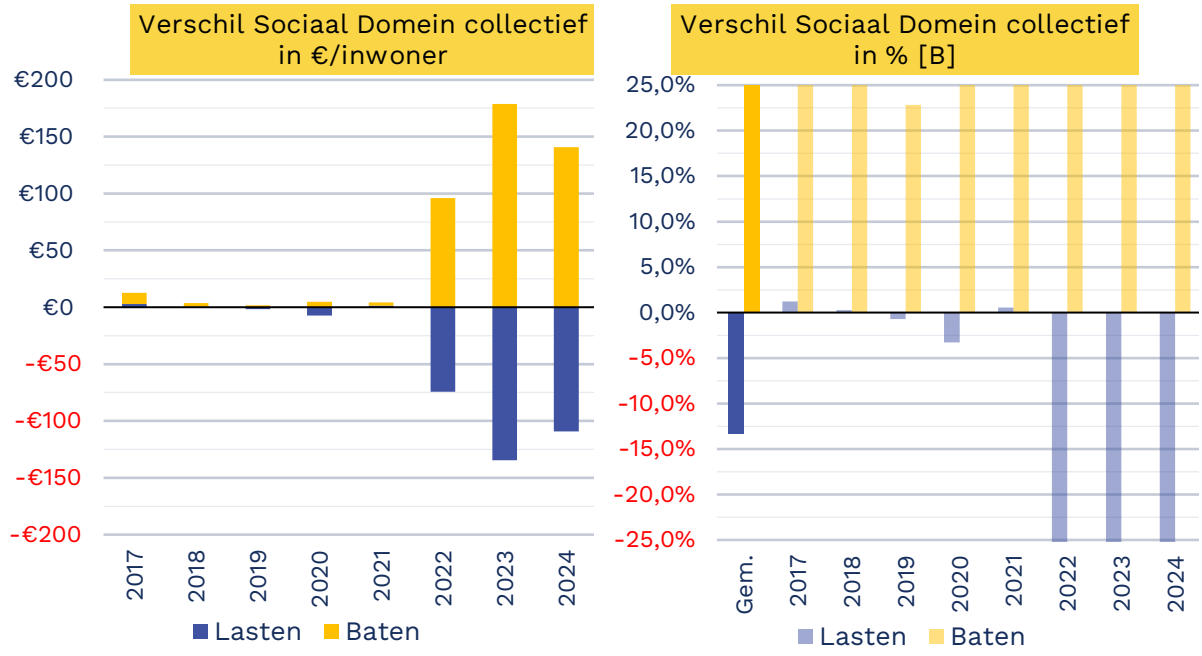
9.5.3 Sociaal domein, collectief deel

Een derde belangrijk domein in dit onderzoek naar onderbesteding is het collectieve deel van het sociaal domein. Het collectieve deel werkt wezenlijk anders dan de individuele zorg. Voor die laatste geldt dat de gemeentelijke opgaven veelal een open einde karakter hebben: aanvragen voor bijstand, Wmo en Jeugdzorg moeten worden gehonoreerd als de aanvrager aan de eisen voldoet. Dat is anders voor de collectieve voorzieningen, zoals wijkvoorzieningen[134] en de taken op het gebied van gezondheidszorg (GGD). Gemeenten hebben op die onderwerpen vrij veel autonomie.[135] Vanwege die relatief grote autonomie is het interessant om te bezien of op dit onderdeel van het sociaal domein sprake is van onderbesteding of dat hier net als voor de individuele voorzieningen sprake is van overschrijding van de begroting.

De budgetten voor het collectieve deel van het sociaal domein lagen voor de deelnemende gemeenten samen tot 2021 rond € 550 miljoen lasten per jaar en € 30 tot € 40 miljoen baten. In 2024 was het budget opgelopen naar een kleine € 950 miljoen lasten, maar met een werkelijke uitkomst van ruim € 1.200 miljoen. Daar stonden ook veel hogere baten tegenover, in 2024 ruim € 520 miljoen bij de jaarrekening. De kern van de verklaring is dat vanaf 2022 de stroom van Oekraïense vluchtelingen naar Nederland op gang kwam. Gemeenten vingen die mensen op en kregen daarvoor middelen uit een specifieke uitkering, die niet in

[133] Formeel: economische categorie 'overige goederen en diensten'
[134] Voor dit onderdeel gaat het over de taakvelden 6.1 Samenkracht & burgerparticipatie, 6.2 Wijkteams/Toegang en 7.1 Volksgezondheid.
[135] Met de kanttekening dat GGD-taken in een samenwerkingsverband plaatsvinden

de begroting was opgenomen. Voor heel Nederland was daar vanaf 2022 € 6,6 miljard voor beschikbaar, vertaald naar inwoneraantal in 2024 is dat ruim € 350 per inwoner.



Figuur 9.8 Toe- en afname resultaat bij Collectief deel Sociaal Domein G40-gemeenten (n=18) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en als percentage van het begrotingsbedrag.

Figuur 9.8 laat zien dat tot en met 2021 de geraamde lasten niet veel afwijken van de realisatie. Dat wijst in de richting van redelijk planbare uitgaven, waarbij in 2020 wel een effect van de COVID19-epidemie zichtbaar wordt. Bij deze figuur is het van belang om in aanmerking te nemen dat in 2021 de werkelijke lasten voor de 18 gemeenten ongeveer € 600 miljoen waren, maar dat die in 2024 waren gestegen tot ruim € 1.200 miljoen, meer dan een verdubbeling dus.

Bij de baten lijkt er in 2017 nog sprake te zijn van conservatieve inschattingen van baten, gezien de meevallers. Als we dit cijfer uitsplitsen naar de deelnemende gemeenten, zien we dat één gemeente hier verantwoordelijk is voor ongeveer 30% van de totale afwijking bij de baten; daarnaast zijn er negen gemeenten die samen nog eens 60% van de afwijking voor hun rekening nemen. In de jaren vanaf 2018 is de afwijking van de baten duidelijk lager maar nog steeds positief. Als gevolg van de rijksmiddelen voor opvang Oekraïners lijkt deze trend vanaf 2022 te zijn gekeerd.

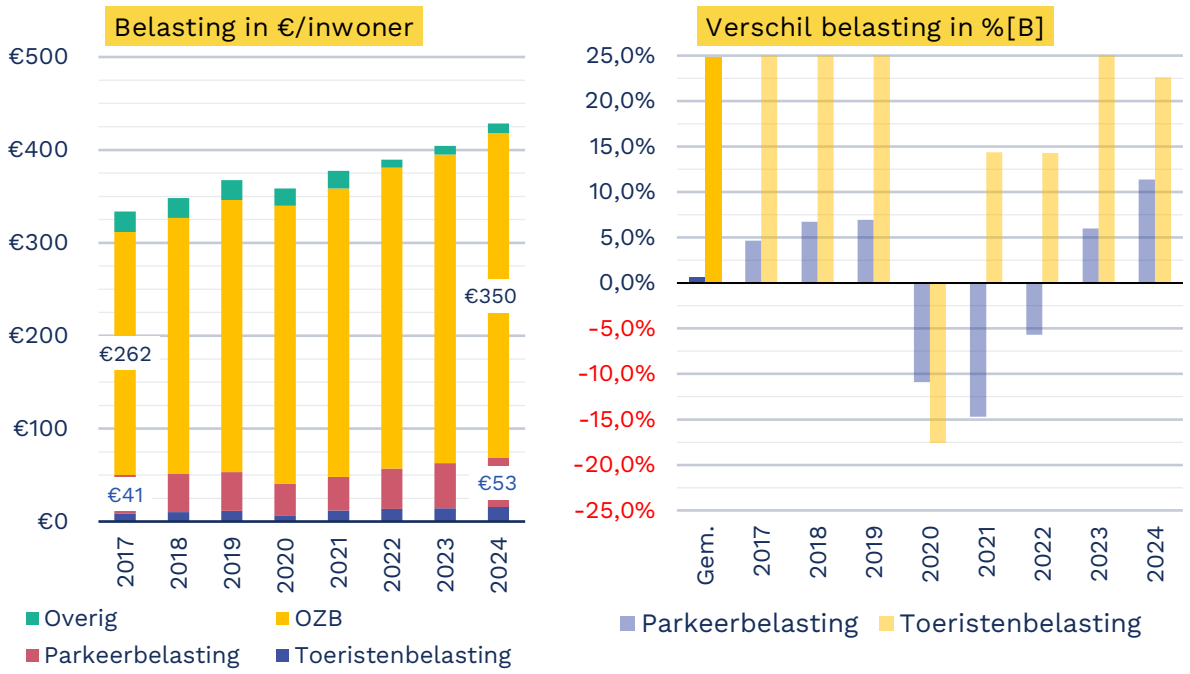
Per saldo leidden de extra middelen van het Rijk vanaf 2022 tot een meevaller van ruim € 240 miljoen.

9.5.4 Parkeer- en toeristenbelasting

Een vierde belangrijke post betreft de baten uit parkeerbelasting en toeristenbelasting. Opbrengsten uit parkeer- en toeristenbelasting zijn afhankelijk van de conjunctuur van de economie. Sturing is mogelijk door de tarieven aan te passen. Omdat uit het algemene beeld

blijkt dat hogere baten een belangrijke verklaring voor onderbesteding zijn, is het nuttig om te zien of er grote afwijkingen zijn tussen begroting en realisatie bij deze twee vormen van belasting.

Toeristenbelasting is bij de meeste grote gemeenten geen grote bron van inkomsten. Van de hier deelnemende G40-gemeenten staat er in 2024 één in de landelijke top-10 en staat de eerstvolgende op plaats 26 van de landelijke rangorde naar geraamde opbrengsten toeristenbelasting. De begrote opbrengst uit parkeerbelasting voor alle 18 gemeenten ligt tussen ongeveer € 91 (2018) tot € 118 (2024) miljoen per jaar. Voor toeristenbelasting gaat het om ongeveer € 15 (2017) tot € 31 (2024) miljoen per jaar, waarvan in 2024 25% bij een gemeente is begroot.



Figuur 9.9 Gerealiseerde opbrengst lokale belastingen per inwoner en afwijking [R]-[B] opbrengst parkeer- en toeristenbelasting G40-gemeenten (n=18) als percentage van het begrotingsbedrag.

De linkerkant van Figuur 9.9 geeft de gerealiseerde opbrengsten weer. Hieruit blijkt dat de betekenis van toeristenbelasting bij de G40-gemeenten inderdaad relatief beperkt is. Om een indruk te schetsen van de ontwikkeling van de opbrengsten per inwoner zijn in de figuur de bedragen per inwoner voor parkeerbelasting en OZB[136] weergegeven.

[136] Gemeenten laten OZB opbrengsten meestal zien als onderdeel van de woonlasten voor een en meerpersoonshuishoudens voor een standaard woning. Die gegevens kunnen niet zomaar worden opgeteld. Er is gekozen om OZB per inwoner te gebruiken om de gegevens door de hele tekst vergelijkbaar te houden in plaats van de optie om OZB per huishouden uit te drukken.

Uit de rechterkant leiden we uit de grote afwijkingen af dat de kwaliteit van de begrotingsraming wisselend is. De hier gepresenteerde gegevens zijn de gemiddelden van alle 18 G40-gemeenten. Als we naar de onderliggende gegevens over de individuele gemeenten kijken (niet zichtbaar in de figuur), zien we dat in de jaren 2018-2020 in één gemeente sprake was van meer dan 50% overschatting van de verwachte opbrengsten; dat werkt zwaar door in deze resultaten omdat die gemeente over de hele onderzoeksperiode ruim 20% van de toeristenbelasting in alle gemeenten int. Bij andere gemeenten komen soms ook ramingen voor met onderschattingen van meer dan 50%. Die structurele onderschatting geldt ook voor de parkeerbelasting: als we de COVID19-periode even buiten beschouwing laten[137], dan valt op dat ook de raming van de parkeerbelasting de werkelijke opbrengsten structureel onderschat.

9.5.5 Riolering

Een vijfde belangrijke post is de riolering. Riolering is net als wegen en havens onderdeel van de fysieke infrastructuur. Investeringen zijn kwetsbaar voor vertraging in planprocedures en capaciteit in de markt. De kwetsbaarheid voor vertraagde doorlooptijden van projecten kan wel gevolgen hebben voor de lasten van de afschrijvingen. Dat kan reden zijn om kritisch te kijken naar grote ambities in een rioleringsplan.

De analyse van de lasten voor rioleringen laat zien dat er bij de dertien G40-gemeenten waarvoor data volledig beschikbaar zijn, sprake is van gemiddeld circa 1,4% hogere lasten dan begroot; in 2022 en 2023 waren de tegenvallers wat groter. Die extra lasten worden deels veroorzaakt door extra personeelslasten inclusief inhuur, en door gemiddeld meer dan 10% extra lasten voor het vormen van spaarpotten voor toekomstig onderhoud.[138] Zonder extra lasten voor die spaarpotten zou er jaarlijks een meevaller zijn geweest. Opvallend is verder dat er in 2023 en 2024 grotere meevallers zijn op toegerekende rente, terwijl dat in de regel een redelijk goed planbare begrotingspost is. De afschrijvingen zijn gemiddeld in de periode 2021-2024 3,2% lager dan begroot. In dezelfde periode waren de inkopen gemiddeld 4,4% lager dan begroot.

Omdat rioleringswerken lange afschrijvingstermijnen kennen, is een kleine afwijking ten opzichte van de begroting toch al een aanzienlijk bedrag in absolute termen, en daarmee een signaal dat er vertragingen zijn. Tegelijkertijd is er sprake van lagere uitgaven voor inkoop en hogere lasten voor spaarpotten voor toekomstig onderhoud, wat het beeld van vertragingen verder versterkt.

[137] De beperkingen om samen te komen en lockdowns zorgden ook voor minder parkeren in de binnensteden.
[138] Formeel heet dat de voorziening (groot) onderhoud.

9.5.6 Sportaccommodaties

Een zesde relevant onderwerp zijn de gemeentelijke sportaccommodaties. In tegenstelling tot diverse andere taken zijn gemeenten in belangrijke mate vrij om te bepalen wat ze willen met sportaccommodaties. Hun rol is enerzijds het beheer van de accommodaties, en anderzijds de bouw of aanleg ervan (de investeringscomponent), met vaak lange doorlooptijden in de besluitvorming en de uitvoering. Daarnaast zijn er mogelijk ook baten in de vorm van huuropbrengsten, als de gemeente de accommodaties in eigen beheer heeft. Tot slot zijn er baten uit enkele specifieke uitkeringen[139] voor sport en bewegen die invloed op het resultaat kunnen hebben.

Als we kijken naar de deelnemende gemeenten blijkt allereerst dat de afschrijvingen, als benadering voor de investeringscomponent, vanaf 2021 gemiddeld bijna 6% lager zijn dan begroot.[140] In de meer recente jaren nemen de verschillen zelfs toe. Ten tweede blijkt, net als bij riolering, dat in 2023/24 de rentelasten zijn overschat en de voorziening voor groot onderhoud is onderschat. Ten derde blijken de aan derden – verenigingen met een eigen accommodatie of geprivatiseerde exploitanten - verstrekte subsidies duidelijk hoger zijn dan begroot. Dat was al zo in de periode 2017-2019 met een overschrijding van 50%. In de periode 2022-2024 gebeurt het opnieuw, maar is de afwijking met ongeveer 20% duidelijk kleiner.

Tegenover de hogere lasten dan verwacht staan ook extra baten. Zo werden huren te laag ingeschat, wat leidde tot hogere baten, met uitschieters in 2018-2019. De belangrijkste meevaller is terug te vinden bij subsidies van het Rijk die te herleiden zijn naar allerlei specifieke uitkeringen voor sport; die waren in de periode 2020-2024 ruim € 2 miljard (ruim € 110/inwoner) in totaal.

9.5.7 Onderwijshuisvesting

Een zevende relevante begrotingspost is de onderwijshuisvesting. In de regel zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bouwen van nieuwe scholen, terwijl het onderhoud en beheer bij de schoolbesturen ligt. Of het lukt om scholen op tijd te bouwen is afhankelijk van factoren als doorlooptijd van procedures en de capaciteit bij aannemers. Is een gebouw eenmaal gerealiseerd, dan wordt er op afgeschreven. De werkelijke lasten voor afschrijvingen ten opzichte van de verwachte lasten in de begroting zijn daarmee een indicatie voor vertragingen in het ontwikkel- en bouwproces.

Er zijn voor 13 G40-gemeenten gedetailleerde gegevens beschikbaar. Daaruit blijkt dat er zich meevallers voordoen bij toegerekende rente. Dat is consistent met de bevindingen bij riool

[139] In 2024 verstrekte het ministerie van VWS ruim € 500 miljoen. via twee specifieke uitkeringen (Bijlage Overzicht Specifieke Uitkeringen 2024; H4 en H30)

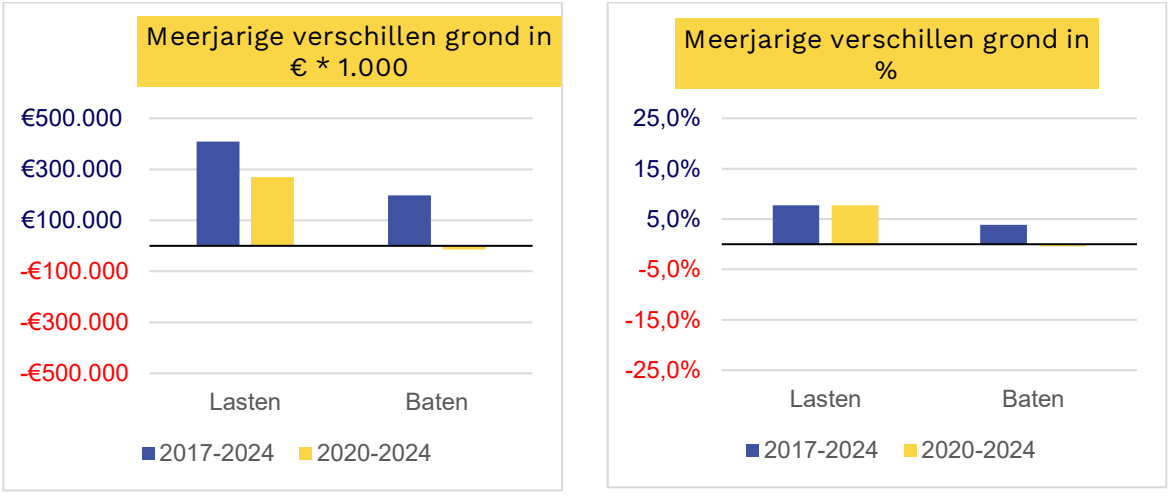
[140] In 2017 (bij een gemeente) en 2018 (bij drie gemeenten) was sprake van hoge extra afschrijvingen die het beeld vertekenen.

en sportaccommodaties. Opvallend is verder dat tot en met 2023 er een patroon van overschrijding van afschrijvingen is te zien. Dat kan wijzen op hogere bouwkosten dan oorspronkelijk geraamd of een versnelde afschrijving.[141] In 2024 slaat dat om en is er een meevaller van bijna 10%. Dat is een indicatie voor vertragingen bij de bouw. Kanttekening bij de gegevens is dat twee gemeenten samen verantwoordelijk zijn voor 60% van het verschil in 2024. Daarnaast valt op dat huuropbrengsten (gemiddeld 11%) en vooral ook overige opbrengsten[142] (gemiddeld factor 4) duidelijk en structureel worden onderschat. Daarbij past wel de kanttekening dat het gaat om relatief kleine opbrengsten op het totaal van een gemeentebegroting.

9.5.8 Grondexploitatie

Een andere begrotingspost die relevant is voor dit onderzoek naar onderbesteding is grondexploitatie. Grondexploitatie is een onderdeel van gemeentelijk (tijdelijk) bezit. Baten en lasten van grondexploitatie in de jaarrekening hebben betrekking op verkochte grond, niet op het hele project van een grondexploitatie. Daarbij komt dat als er winst of verlies is, de praktijk is om die in principe direct via de reserve van het grondbedrijf te verwerken. Daarmee is er in de regel geen verklaring voor het door het college gepresenteerde resultaat in de jaarrekening.

Toch willen we naar grondexploitatie kijken als mogelijke verklaring voor onderbesteding. Daarom is ervoor gekozen om de totale baten en lasten voor de grondexploitatie in de periode 2017-2024 en de periode 2020-2024 bij elkaar op te tellen, om te zien hoe groot de afwijking van de totalen in de rekening feitelijk is. Zijn de totale lasten lager dan begroot, dan kan dat een indicatie zijn voor vertraging in de voortgang van de verkopen.



Figuur 9.10 Verschil grondexploitatie G40-gemeenten (n=18) ten opzichte van de begroting (positief=meevaller) € * 1.000 en procenten

[141] In theorie zou ook een versnelling van de oplevering denkbaar zijn. Omdat de meeste gemeenten pas op 1 januari na ingebruikname van gebouwen gaan afschrijven is het onwaarschijnlijk dat dit een verklaring is.

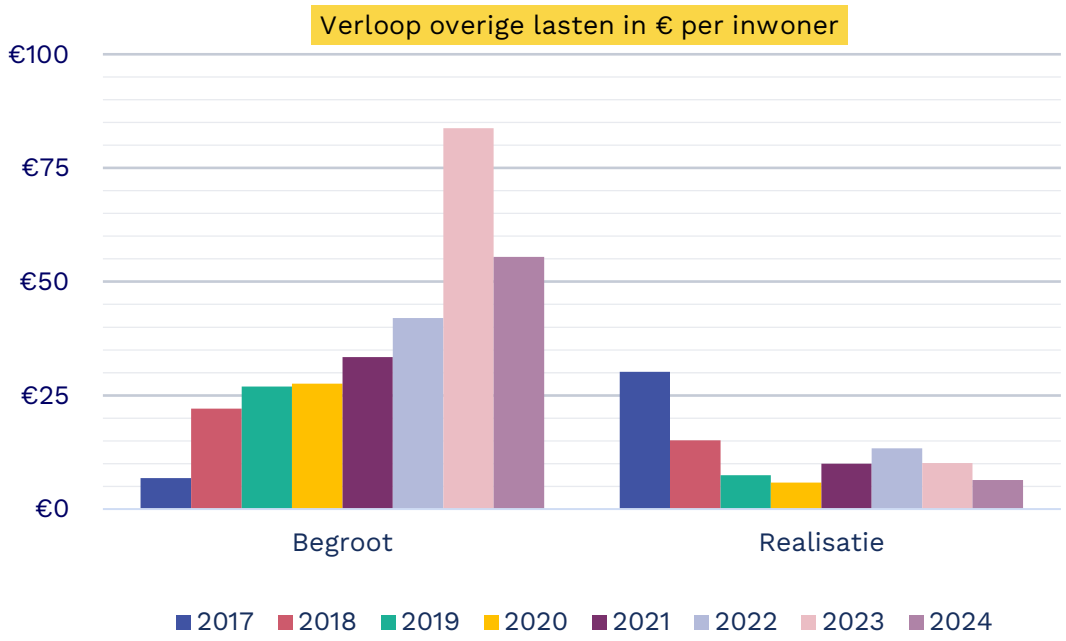
[142] Bedoeld is hier economische categorie 3.8 ‘overige baten en lasten’

Figuur 9.10 laat zien dat over beide perioden sprake is van lagere gerealiseerde lasten voor grondexploitatie dan oorspronkelijk begroot. Er zijn ook meevallers in de baten. Over de periode 2020-2024 was een negatief resultaat (saldo) op grondexploitatie begroot van ongeveer € 60 miljoen. Bij de rekening was het positief resultaat over die periode ongeveer € 195 miljoen. In een gemeente was het begrote resultaat – voor verrekening in de reserve grondexploitatie[143] - ongeveer € 10 miljoen negatief over de hele periode en bleek het bij de rekening 2024 te zijn uitgekomen op ruim € 120 miljoen positief. De oorzaak daarvan is een combinatie van € 220 miljoen lagere lasten en dus minder gronduitgifte in combinatie met € 100 miljoen lagere baten. Het is een indicatie dat nieuwe boekhoudkundige eisen vanaf 2019[144] een rol kunnen spelen bij resultaten in de grondexploitatie. Om hier duidelijkheid over te krijgen is analyse nodig op het niveau van de individuele gemeenten.

9.5.9 Overige baten en lasten

Tot slot een zeer technisch taakveld dat de beoordeling van resultaten en daarmee van onderbestedingsoorzaken kan verstoren. In de begroting naar taakvelden kan de gemeente de post ‘overige baten en lasten’ gebruiken. Uit de wettelijke omschrijving volgt dat die is bedoeld voor stelposten, taakstellende bezuinigingen, begrotingsruimte, onvoorzien of lasten voor bovenformatief personeel dat niet meer werkt.[145] In principe zijn de middelen die hier worden verantwoord naar hun aard eenmalig. Omdat dit allemaal posten zijn waarover in de loop van het jaar meer duidelijkheid ontstaat[146], zou dan in de lijn der verwachting liggen dat er tegen de tijd dat de jaarrekening wordt opgesteld, niet of nauwelijks baten of lasten op dit taakveld zijn geboekt.

[143] Lees: dit zijn enkel de tellingen van baten en lasten van de taakvelden 3.2 en 8.2.
[144] Hier is de zogenaamde percentage of completion methode bedoeld die in 2019 van kracht werd.
[145] Taakveld 0.8; IV3 2023, p. 16
[146] Behalve voor bovenformatief personeel. In sommige gevallen zijn er ook baten gekoppeld aan bovenformatief personeel. Dan gaat het om een voorziening voormalig personeel die bijvoorbeeld benut wordt voor pensioenen of wachtgelden van wethouders.



Figuur 9.11 Verloop overige lasten in € per inwoner G40-gemeenten (n=13)

Figuur 9.11 laat alleen de overige lasten zien die in de begroting en jaarrekening zijn opgenomen. Hieruit is af te leiden dat de laatste jaren in de begrotingen nog veel onverdeelde ruimte lijkt te zijn, die gedurende het jaar wordt bijgesteld. De realisatie[147] laat zien dat er aan het eind van het jaar relatief weinig middelen overblijven, gemiddeld vanaf 2019 ongeveer 25% van de post 'overige lasten'. In enkele individuele gemeenten is in sommige jaren sprake van bedragen in de jaarrekening boven € 5 miljoen, met een uitschieter in één gemeente van € 59,1 miljoen. Vaker komen bedragen voor boven € 1 miljoen. We maken hierbij de kanttekening dat deze wijze van verantwoorden weinig transparant is, en de vraag oproept of de gemeenteraad weet waar deze middelen aan worden besteed.

Naast 'overige lasten' komen ook 'overige baten' in de begrotingen voor. Wat opvalt is dat de 'overige baten' in de jaarrekening voor de 13 G40-gemeenten waarvan alle gegevens bekend zijn, ongeveer 2½ keer hoger zijn dan begroot. Als we nader kijken naar de verzamelde data blijkt dat bij 18 deelnemende G40-gemeenten in de jaarrekening 15 keer een bedrag boven € 5 miljoen wordt verantwoord en 31 keer een bedrag tussen € 1 en € 5 miljoen. De vraag voor individuele gemeenten (en rekenkamers) is in hoeverre deze grote bedragen duidelijk worden verantwoord in de rekening.

[147] Over de hele onderzoeksperiode zijn 142 gegevens bekend: 18 gemeenten, 8 jaren, 2 gegevens ontbrekend ofwel 18*8-2=142

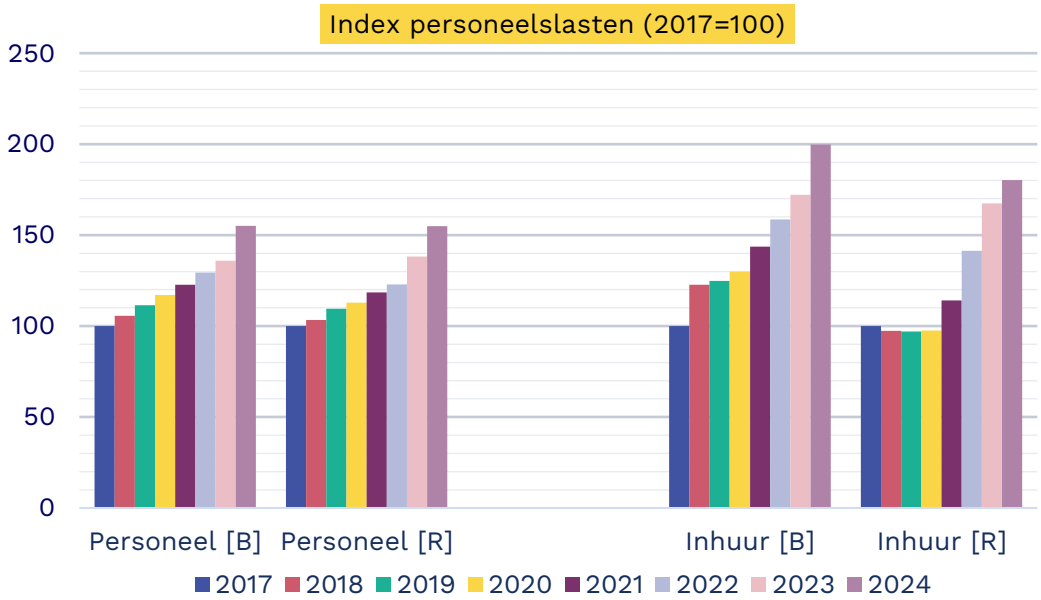
9.6 Opvallende kostensoorten

In de vorige paragraaf ging het om afwijkingen op inhoudelijke taken van de gemeente. Hier ligt het accent op de vraag over afwijkingen naar typen uitgaven, in het jargon kostensoorten.

9.6.1 Personeel

Bij de 15 G40-gemeenten waarvoor alle informatie naar kostensoorten beschikbaar is, blijkt dat de begrote lasten van eigen personeel tussen de 15% en 17% van de totale geraamde lasten liggen. Het gemiddelde is 16,7%. De begroting voor in te huren personeel ligt tussen 0,8% en 1% van de totale geraamde lasten.

Vervolgens kijken we naar de formatie en de feitelijke personeelsbezetting. Alle deelnemende gemeenten hebben gegevens over formatie en feitelijke bezetting verstrekt. Daaruit blijkt dat de gemiddelde bezetting in 2024 op 97,4% van de formatie lag. Als er geen loonstijgingen zouden zijn, dan zouden de lasten voor eigen personeel ook op 97,4% van de begroting moeten liggen. De feitelijke lasten voor eigen personeel kennen een overschrijding van 5,4% in dat jaar wat betekent dat gegeven de gemiddelde bezetting 8% meer is uitgegeven dan verwacht mocht worden. Als we vervolgens kijken naar de individuele gemeenten zijn er drie gemeenten waar de kosten eigen personeel meer dan 10% hoger lagen dan geraamd. Uit de rekeninggegevens blijkt verder dat de budgetten voor inhuur van personeel vanaf 2017 gemiddeld met een factor 2,2 worden overschreden. Dat roept vragen op over het realiteitsgehalte van de budgetten voor inhuur.



Figuur 9.12 Index ontwikkeling personeelslasten G40-gemeenten (n=15); 2017=100

Figuur 9.12 laat zien dat de ontwikkeling van de eigen personeelskosten in begroting en rekening redelijk gelijkmatig oploopt. Dat wil niet zeggen dat er geen mee- of tegenvallers zijn, maar wel dat de onderliggende ramingen de werkelijkheid goed benaderen. Alleen 2023 wijkt wat sterker af door de CAO-bijstellingen in dat jaar. In de figuur is gebruik gemaakt van indexcijfers ten opzichte van de absolute bedragen die in de begroting of rekening 2017 stonden. Dat de index personeelslasten in 2024 boven 150 ligt, komt ook door CAO-aanpassingen. Die verklaren ongeveer 60% van de groei in de index.[148]

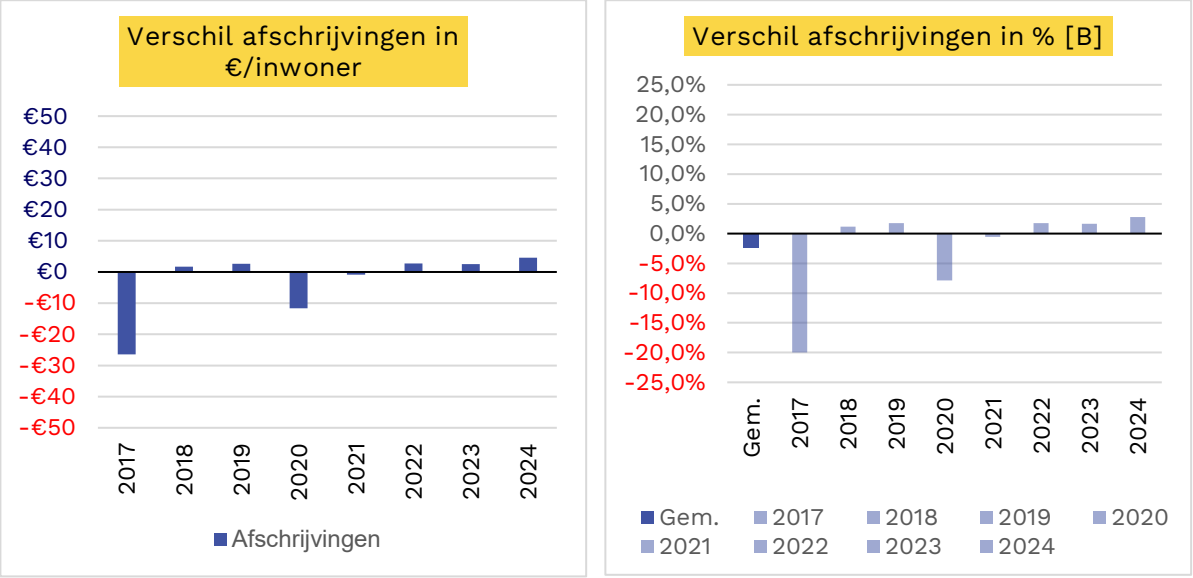
Voordat we naar de cijfers over inhuur kijken vermelden we dat in de begroting van de 15 gemeenten in 2017 circa € 45 miljoen was opgenomen. De werkelijke lasten lagen toen op circa € 180 miljoen. Kijken we dan naar Figuur 9.12 dan zien we dat gemeenten in de begroting jaarlijks méér uittrekken voor inhuur (het indexcijfer loopt op), terwijl de werkelijke lasten tot en met 2020 min of meer stabiel bleven. Pas na 2020 nemen de werkelijke lasten van ingehuurd personeel sterk toe. Hier is dus sprake van overschrijdingen van het budget. Kijken we dan meer gedetailleerd naar de totale inhuur, dan valt op dat het deel 'Overhead' elk jaar meer dan 40% van de overschrijdingen verklaart; daarna volgen 'Ruimte & Wonen' met gemiddeld ongeveer 11% per jaar, 'Bijstand en Participatie' met gemiddeld 8% per jaar en het collectief deel sociaal domein met 6% per jaar. Bij de laatste is de inhuur vanaf 2022 gemiddeld boven de 10% vanwege de opvang van Oekraïners.

9.6.2 Afschrijvingen

Afschrijvingen en eventuele mee- en tegenvallers daarop zijn een tweede mogelijke oorzaak van onderbesteding. In paragraaf 9.5 is bij de diverse inhoudelijke begrotingsonderwerpen meermaals verwezen naar het belang van afschrijvingen als indicator voor vertraging; in deze paragraaf kijken we naar het totaalbeeld. Dat gaat bijvoorbeeld ook over eigen gemeentelijke gebouwen of over voertuigen en installaties. Zoals eerder gezegd kunnen gemakkelijk vertragingen ontstaan in de planontwikkeling voor investeringen en de uitvoering van investeringsprojecten. Waterschappen hanteren in het dashboard Waves een indicator realisatiegraad investeringen voor een 4-jaars periode. Zoiets bestaat echter niet bij gemeenten, terwijl daar dezelfde vraagstukken spelen.

De voortgang van investeringen in de deelnemende gemeenten is in dit onderzoek niet nader onderzocht. Voor rekenkamers en andere geïnteresseerden kunnen vertragingen in de investeringen wel worden opgemerkt door te zoeken naar tot stand gebrachte investeringen waarvoor later dan gepland wordt gestart met afschrijven. Analyse van de kostensoort afschrijvingen kan een goede benadering opleveren van onderbesteding bij investeringsprojecten in de betreffende gemeente.

[148] Uit CBS-cijfers voor de sector overheid blijkt dat de CAO-lonen in de periode 2017-2024 met ruim 31% zijn gestegen



Figuur 9.13 Verschil afschrijvingen bij G40-gemeenten (n=15) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en procenten.

De ten behoeve van dit onderzoek uitgevoerde enquête laat zien dat de deelnemende G40-gemeenten vrijwel allemaal (17 van de 18) dezelfde aanpak voor afschrijvingen hebben. Men schrijft pas af vanaf 1 januari na ingebruikname. Als er vertraging in een project is ontstaan, is dat daarom direct zichtbaar in lagere afschrijvingen dan voorzien.[149] Figuur 9.13 laat zien dat de afwijkingen op afschrijvingen in 2017 en 2020 relatief groot waren. In 2017 zijn er meerdere gemeenten met extra afschrijvingen, in 2020 is er één die een tegenvaller rapporteert. Opvallend is dat er vijf gemeenten zijn die elk jaar meevallers op de afschrijvingen laten zien. Eén gemeente daarentegen heeft elk jaar tegenvallers. Om te bepalen wat daarvoor de verklaring is, is nader onderzoek nodig in de betreffende gemeente.

Lagere afschrijvingen zijn ook nog elders in de P&C-stukken terug te vinden. De toegerekende rentelasten worden lager vanwege de vertraagde ingebruikname van een investering. Dat effect wordt versterkt door de daling van de marktrente tot 2022 die er toe leidde dat de te gebruiken rekenrente tot 2022 daalde. Dat is goed terug te zien in de cijfers: vanaf 2018 is gemiddeld bijna € 10 miljoen per jaar (7,5%; bijna € 5,00 per inwoner) aan meevallers in rentelasten te vinden.

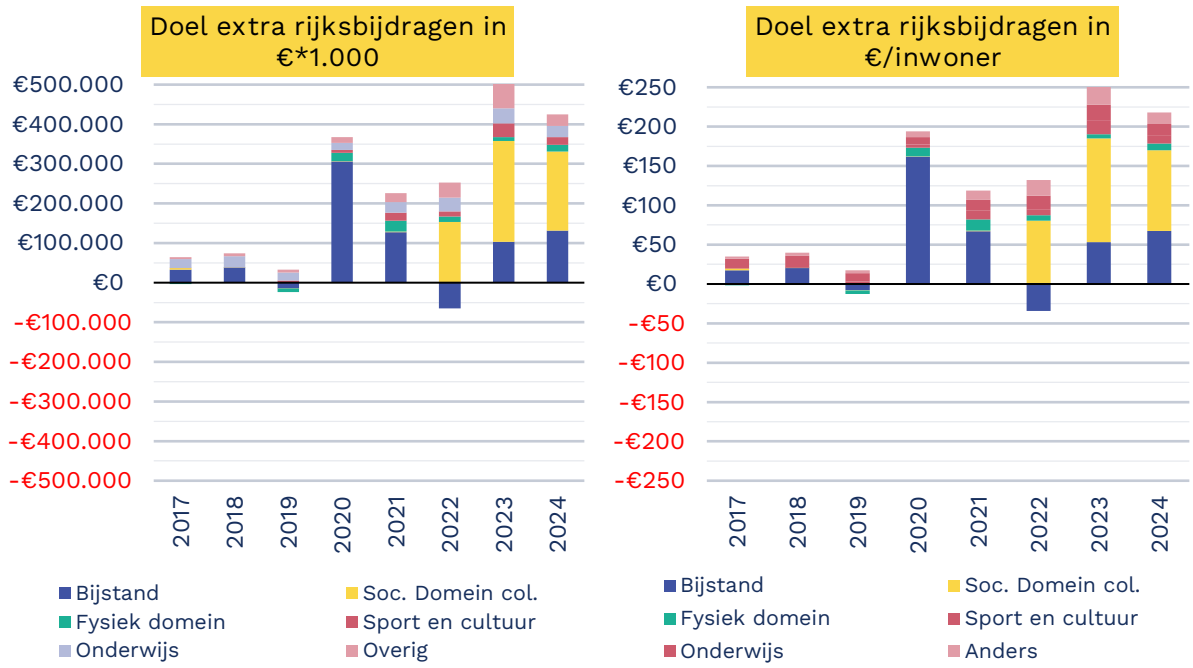
9.6.3 Rijksbijdragen

Een derde relevante kostensoort zijn de rijksbijdragen. Het gemeentefonds is de belangrijkste bron van gemeentelijke middelen. In paragraaf 3.4.1 is de ontwikkeling van het gemeentefonds al toegelicht. Het totaal van de beschikbaar gestelde rijksmiddelen is groter dan alleen het gemeentefonds. Ook de specifieke uitkeringen horen hierbij. Zo betaalt het Rijk via een

[149] Eén gemeente kiest voor een variant met een vast moment gedurende het jaar. Vertragingen kunnen dan nog steeds invloed hebben op het totaal van de afschrijvingen, maar het effect is in principe minder groot.

specifieke uitkering een belangrijk deel van de uitvoering van de participatiewet. Ook deze baten zijn in de begroting van gemeenten opgenomen. Op basis van een analyse van rijksbijdragen naar taakvelden valt te herleiden hoe groot de afwijkingen op rijksbijdragen in de rekening van gemeenten zijn.

Figuur 9.14 laat zien dat vanaf de COVID19-crisis in 2020 de rijksbijdragen buiten het gemeentefonds zijn verveelvoudigd. Hoofddoelen van besteding liggen bij inkomstenregelingen rond COVID19, energietoeslag en opvang van Oekraïners. Ook onderwijs (achterstandenbeleid) en sport en cultuur (sportakkoorden) kregen duidelijk meer rijksmiddelen buiten het gemeentefonds om.



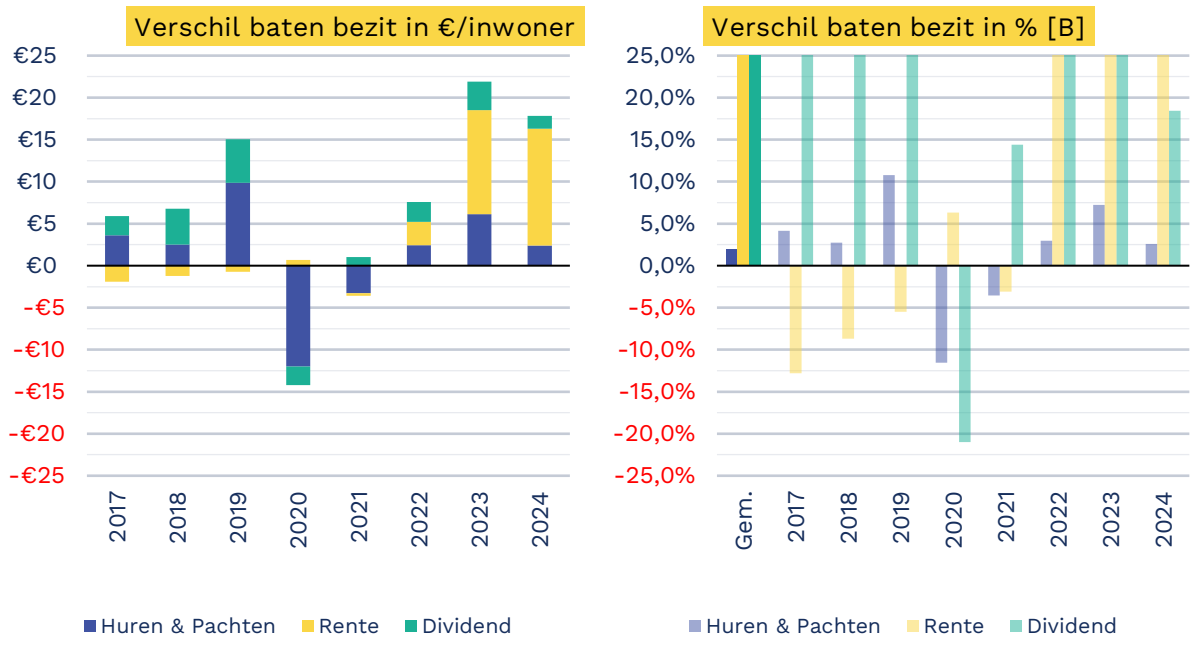
Figuur 9.14 Bestedingsdoel extra rijksmiddelen excl. gemeentefonds in € * 1.000 en per inwoner bij G40-gemeenten (n=15)

Anders dan bij de ontwikkeling van het gemeentefonds is voor de hier genoemde extra rijksmiddelen niet vast te stellen wanneer die beschikbaar zijn gekomen, en of er wel voldoende tijd was om de middelen daadwerkelijk te kunnen besteden. Een indicatie dat dit niet altijd het geval is, blijkt uit het proces rondom de energietoeslag in 2023 die pas vanaf oktober 2023 mocht worden betaald.[150] Daarnaast is een deel van de verklaring dat in sommige gevallen is, zowel bij Rijk als gemeenten, moeilijk vooraf is in te schatten hoeveel geld er echt nodig is. Een voorbeeld hiervan zijn de lasten voor opvang van Oekraïners.

[150] Dit had te maken met de wettelijke eisen rondom uitbetalen van de energietoeslag.

9.6.4 Baten uit bezit

De laatste relevante groep kostensoorten gaat over baten uit bezit. Hieronder worden huren en pachten, rentebaten en dividenden verstaan. De resultaten uit grondexploitatie zijn in paragraaf 9.5.8 toegelicht. Dividendopbrengsten[151] kunnen grote gevolgen hebben voor het financieel resultaat. Normaal gesproken zouden huren en pachten en rente redelijk goed voorspelbaar moeten zijn. Voor huren en pachten omdat er contracten onder liggen, voor rente omdat het saldo van de bankrekening bekend is. Voor dividenden is de voorspelbaarheid lager omdat winst en een daaruit voortvloeiende winstuitkering ieder jaar anders kunnen zijn. Voor de 15 G40-gemeenten waarvan volledige gegevens bekend zijn laat Figuur 9.15 de effecten op het financieel resultaat zien.



Figuur 9.15 Verschil baten uit bezit in € per inwoner en percentages bij G40-gemeenten (n=15)

Figuur 9.15 laat zien dat de gemiddelde afwijking op het onderdeel huren en pachten is klein (minder dan 2%) is. De lagere baten in 2020 en 2021 kunnen waarschijnlijk worden verklaard door de effecten van de COVID19-crisis.

Dividenden hebben zoals gezegd een onregelmatig karakter, wat hier ook te zien is. Met een gemiddelde van ongeveer € 2,20 per inwoner is de opbrengst uit dividenden niet heel groot. De cijfers over rente weerspiegelen het patroon van de ontwikkelingen van rente op de

[151] Hier zijn de baten van de economische categorie 5.2 'Dividenden en winsten' en 6.1 'Financiële transacties' opgeteld omdat bleek dat sommige gemeenten hun opbrengsten uit de verkoop van aandelen Eneco op 'Financiële transacties' verantwoorden. Omdat dit om grote bedragen gaat is gekozen om dit zo op te lossen.

kapitaalmarkt: tot 2022 dalende rentebaten die nog niet altijd in de begrotingen waren verwerkt; daarna stijgt de rente snel en ontstaan nog niet begrote meevallers. Een tweede verklaring voor meevallers in de rente is de hoeveelheid kasgeld[152] die gemeenten beschikbaar hebben. Die is toegenomen van een kleine € 40 miljoen in 2017 naar ruim € 640 miljoen in 2023.[153] De onderliggende oorzaken zijn specifieke uitkeringen van het Rijk die nog niet zijn benut, en meevallers bij de jaarrekening. Hier zijn grote verschillen tussen de G40-gemeenten: twee gemeenten zijn goed voor ruim 60% van het totaal in 2023.

Uit de balansgegevens van alle gemeenten is af te leiden hoeveel middelen van het Rijk zijn ontvangen maar nog niet zijn uitgegeven. Uit de gegevens van Findo blijkt dat in 2017 bij 15 van de 18 deelnemende G40-gemeenten in totaal € 75 miljoen als 'vooruit ontvangen' op de balans stond. In 2023 was dat voor 16 gemeenten opgelopen naar € 1.034 miljoen. Uit de enquête komt voor 2024 een soortgelijk beeld naar voren. Om dat nader te analyseren is voor een aantal specifieke uitkeringen naar het saldo per eind 2024 gevraagd. Dat kwam uit op € 1.231 miljoen. Op zichzelf is dat geen indicatie voor vertragingen, want de bijdragen zijn soms voor meerdere jaren bestemd.

[152] Technische toelichting: Balansposten A1332a, A223a, A225a, A23.

[153] In Findo zijn op 1-1-2026 gegevens tot en met 2023 beschikbaar. Er is daarbij informatie over 12 van de 18 deelnemende G40-gemeenten beschikbaar. Bij een gemeente zijn de gegevens, na toetsing in de desbetreffende jaarrekening, niet plausibel en die is buiten beschouwing gebleven.

10 Overige gemeenten

De laatste groep van 40 gemeenten is geen lid van een van de hiervoor genoemde groepen gemeenten. Dat maakt dat er een zeer divers beeld ontstaat. De kleinste gemeente heeft ongeveer 5.000 inwoners terwijl de grootste gemeente er ongeveer 115.000 heeft. Iets meer dan de helft (21) gemeenten zit in de grootteklasse tussen 25.000 en 50.000 inwoners. Nog eens 14 gemeenten tussen 10.000 en 25.000 inwoners.

In bijlage 1 is opgenomen op welke punten er aanleiding was om gegevens van gemeenten te corrigeren of aan te vullen. Als basis geldt dat bij 39 gemeenten alle gegevens naar taakvelden beschikbaar zijn. Bij zeven gemeente zijn bij de personeelskosten aanwijzingen te vinden dat er vormen van ambtelijke fusies zijn of zijn geweest. Verder zijn er in deze groep twee gemeenten die in de onderzoeksperiode te maken hadden met herindelingen. Waar nodig zijn deze gemeenten buiten de vergelijkingen gehouden.

10.1 Kernpunten overige gemeenten

Hieronder puntsgewijs de belangrijkste bevindingen voor de overige gemeenten:

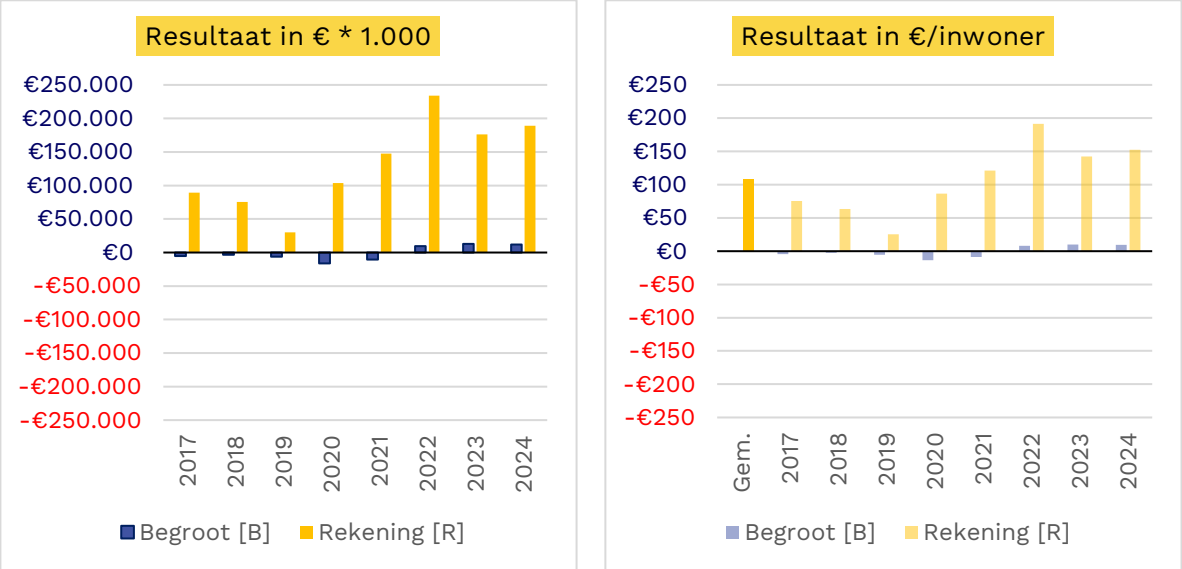
- Rijksbijdragen buiten het gemeentefonds zijn een belangrijke verklaring voor meevallers. Dergelijke middelen komen vaak pas gedurende het jaar beschikbaar. De twee belangrijkste posten zijn opvang Oekraïners en inkomensregelingen rondom COVID19, waarbij het vooraf moeilijk is in te schatten hoeveel geld echt nodig is. Ook voor sport en onderwijs zijn grote extra bijdragen ontvangen. Een deel van die middelen staat nog voor toekomstige bestedingen op de balans.
- De gemiddelde personele bezetting in deze groep gemeenten gaat richting 90% van de formatie wat wijst op capaciteitsproblemen.
- Bij de acht gemeenten waarvan bruikbare gegevens over de laatst vastgestelde begroting beschikbaar zijn, wijzen de bevindingen in de richting van planningsoptimisme. Er is regelmatig onderbesteding op thema's met lange doorlooptijden zoals Verkeer en Ruimte. Ook in het collectieve deel sociaal domein komen bij de jaarrekening meevallers voor.
- Tussentijdse bijstellingen bij het onderdeel bezit zijn beperkt. Dat vraagt politieke aandacht omdat ook meevallers volgens de huidige regelgeving tijdig aan de raad moeten worden gemeld.
- Bij Jeugdzorg zijn na tussentijdse bijstelling van de begroting in de rekening bij de rekening opnieuw tegenvallers te zien.
- De afschrijvingen liggen over de hele linie ongeveer 5% onder de geraamde lasten. Dat is een signaal voor vertragingen bij uitvoering van projecten.
- Bij Verkeer & Vervoer zijn aanwijzingen dat vertragingen optreden vanwege de meevallers op afschrijvingen en tegenvallers op groot onderhoud. Verder is hier sprake van onderschatting van de baten.

- Bij rioleringen zorgt de combinatie van lagere lasten voor inkoop en afschrijvingen in combinatie met hogere lasten voor toekomstig onderhoud voor signalen dat er sprake is van vertragingen bij projecten.
- Lagere afschrijvingen en hogere voorzieningen voor groot onderhoud bij sportaccommodaties wijzen in de richting van vertraging van investeringsprojecten.
- Vanaf 2019 is sprake van meevallers op de afschrijving van schoolgebouwen wat wijst in de richting van vertraging van bouwprojecten.
- Grondexploitaties lasten vanaf 2020 lagere lasten en ook iets lagere baten dan begroot zien. Dat wijst in de richting van vertraging van uitvoering van projecten.
- Baten bij het collectief deel sociaal domein werden tot 2022 onderschat en zijn daarna veel minder zichtbaar geworden door de bijdragen voor opvang van Oekraïners.
- Parkeeropbrengsten lijken zeker in recente jaren te worden overschat.
- Er zijn grote verschillen in de afwijkingen bij toeristenbelasting ook bij gemeenten met relatief hoge opbrengsten. Soms is sprake van onderschatting, soms van overschatting.
- Opbrengsten van sportaccommodaties waar de gemeente zelf invloed op heeft worden onderschat.
- De afwijking op de baten bij huren en pachten is met 7% vrij groot voor een redelijk voorspelbare begrotingspost.
- Uit gegevens over de balansen blijkt dat er relatief veel geld op bankrekeningen staat terwijl via schatkistbankieren waarschijnlijk gemakkelijk hogere renteopbrengsten zijn te realiseren.

10.2 Verschil begroting en rekening

We kijken allereerst naar de afwijkingen tussen begroting en rekening in de deelnemende gemeenten. Voor de analyse van de groep overige gemeenten zijn hier alleen de twee gemeenten waar sprake is geweest van herindelingen buiten beschouwing gebleven. De begrotingen van de individuele gemeenten lopen in 2024 uiteen van € 31 miljoen tot ongeveer € 380 miljoen. Voor de 38 gemeenten samen lopen de begrotingen op van € 3,2 miljard in 2017 naar € 4,3 miljard in 2024. De jaarrekening 2024 liet voor alle gemeenten een bedrag van € 5,3 miljard zien met een positief resultaat van een ongeveer € 190 miljoen.

Per inwoner liggen de lasten in de begroting in 2024 tussen € 2.546 en € 6.908 met een gemiddelde van € 3.510.



Figuur 10.1 Resultaat [positief=overschot] Overige gemeenten (n=34) in € * 1.000 en per inwoner

Een gemeente rapporteerde in 2024 een tekort op de rekening van iets meer dan € 1 miljoen, tee gemeenten tekorten onder € 1 miljoen en de overige 37 rapporteerden positieve resultaten.

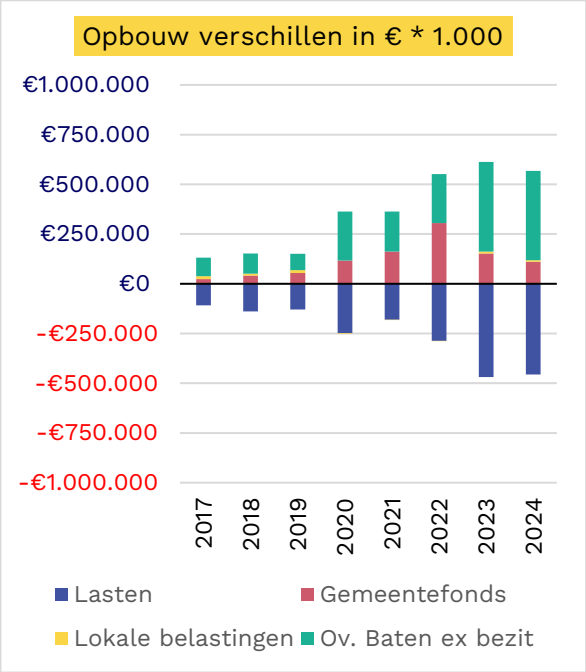
Uit Figuur 10.1 blijkt dat de piek van de positieve resultaten in 2022 lag en langzaam weer afneemt. Waar de afwijkingen vandaan komen is onderwerp van de volgende paragrafen.

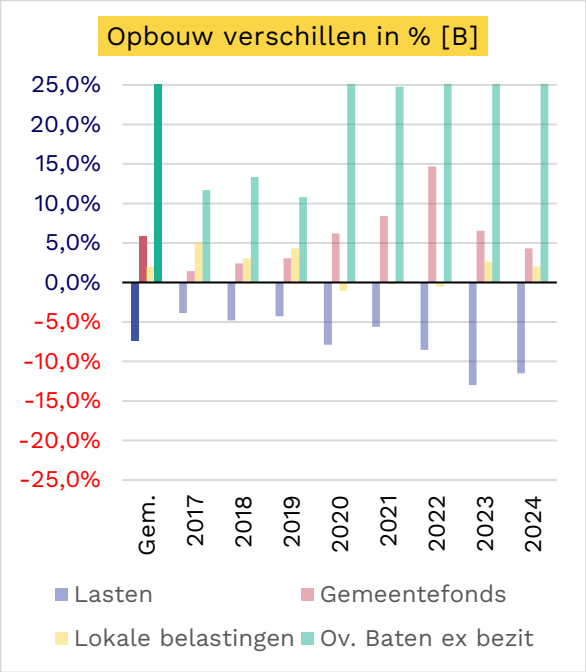
10.3 Bronnen van verschillen

De verklaring van verschillen is in deze paragraaf in twee delen gesplitst. Het eerste deel gaat over de baten en lasten van de meer politiek inhoudelijke taken van de gemeente. Denk aan baten en lasten voor het sociaal domein, veiligheid of cultuur. Het tweede deel gaat over baten en lasten van gemeentelijk bezit, zoals grondexploitaties en rentes op leningen of dividenden uit aandelen.

In Figuur 10.2 is onderscheid gemaakt tussen mee- en tegenvallers bij de lasten op inhoudelijke taken enerzijds en de baten op de inhoudelijke taken anderzijds.

De figuur laat ook zien dat de grootste procentuele afwijkingen in de raming van de overige baten te vinden zijn. Daarnaast valt op dat in behalve in de periode 2020-2022 (COVID19-periode) de afwijking bij de opbrengsten voor de lokale belastingen positief is.

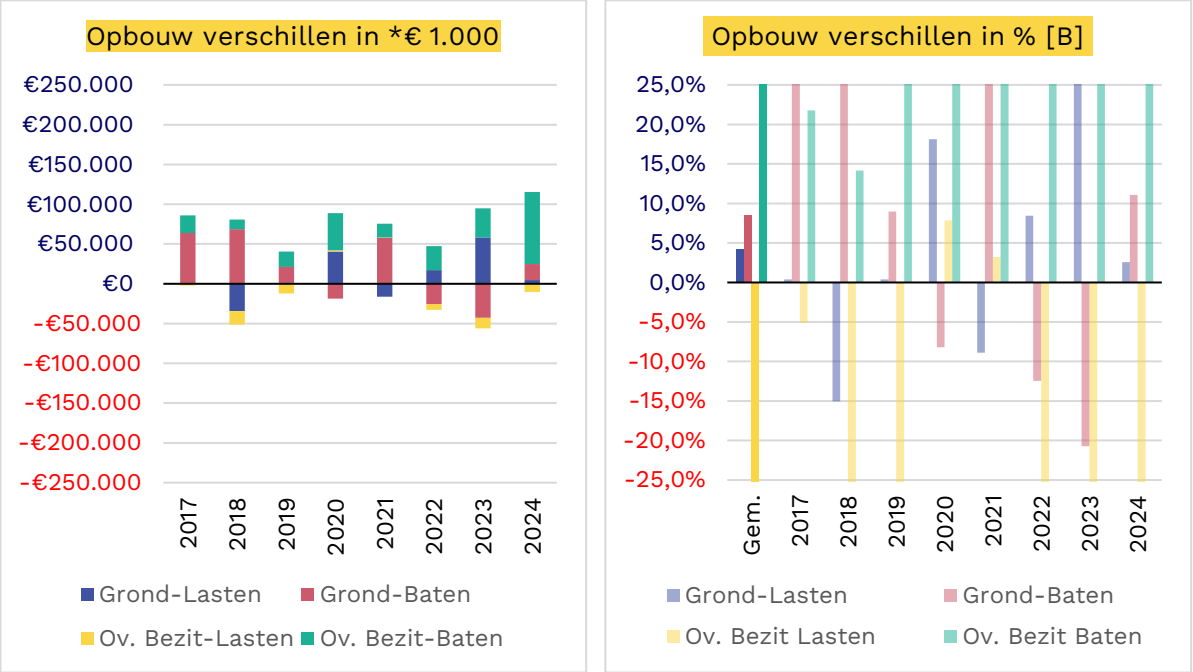




Figuur 10.2 Toe- en afname resultaat bij inhoudelijke taken overige gemeenten (n=34) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € * 1.000 en als percentage van het begrotingsbedrag.

Het tweede deel van de verklaringen gaat over baten en lasten uit gemeentelijk bezit. Naast grondexploitatie is gaat dat vooral om rente en dividend. De reserves zijn ook een vorm van bezit, maar die blijven hier buiten beschouwing.

De linker helft van Figuur 10.3 laat zien dat ook bij bezit in overwegende mate sprake is van meevallers ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. In 2020 en 2023 vallen de lasten bij de grondexploitatie mee. Dat is een signaal dat er minder grond is verkocht dan gepland. In totaal gaat het in deze onderdelen van de begroting om € 180 tot € 230 miljoen lasten per jaar, waarvan ongeveer 80% grondexploitatie is. Bij de baten gaat het in de begroting om € 170 tot € 240 miljoen per jaar waarvan twee derde grondexploitaties zijn.



Figuur 10.3 Toe- en afname resultaat bij bezit overige gemeenten (n=34) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € * 1.000 en percentage van het begrotingsbedrag.

De procentuele afwijkingen laten vooral zien dat baten en lasten uit overige bezit grote afwijkingen kennen. Voor een deel zit de verklaring in de daling van marktrentes tot 2022 en de stijging van de rente daarna. Ook hoge dividenduitkeringen bij enkele gemeenten verklaren een deel van de grote afwijkingen. De rest heeft te maken met vastgoed dat niet voor eigen gebruik is bestemd.

10.4 Tussentijdse verschillen

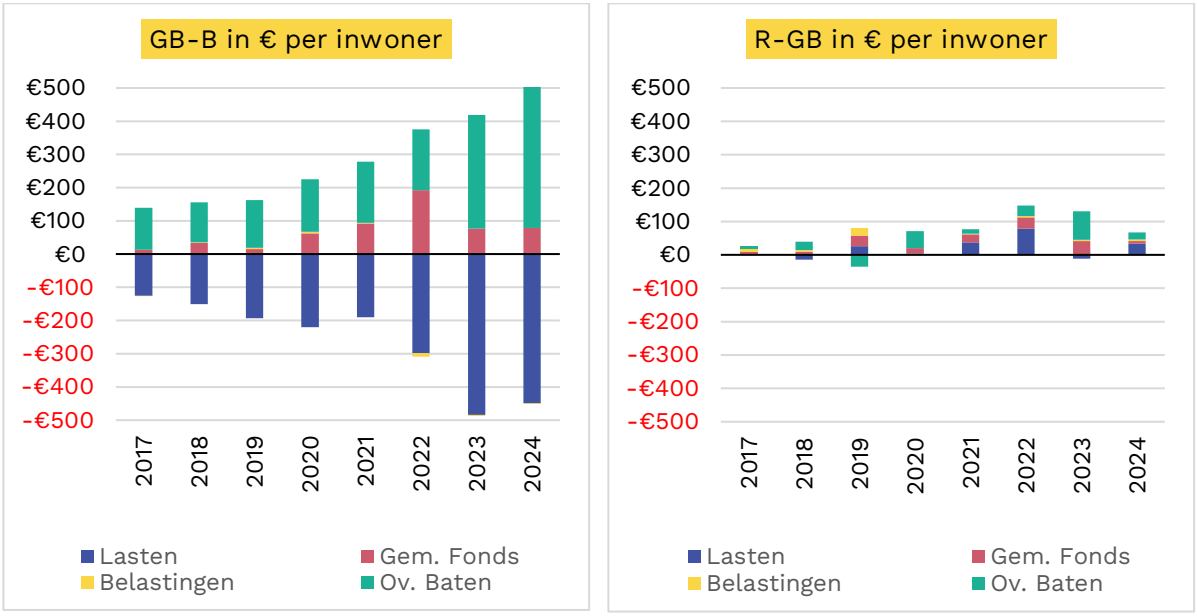
Gemeenten passen tijdens het lopende begrotingsjaar regelmatig hun begroting aan, al is het maar omdat ze gedurende het jaar door de rijksoverheid worden geïnformeerd over een hogere of lagere bijdrage uit het gemeentefonds. De tussentijds aangepaste begrotingen vormen relevant materiaal voor dit onderzoek, omdat de bijstelling van verwachte baten en lasten inzicht biedt in de momenten waarop onderbesteding (of overbesteding) ontstaat. Die tussentijds gewijzigde begrotingen zijn echter niet gemakkelijk te verzamelen. Bij het CBS kan informatie over de voortgang van de begrotingsuitvoering worden verkregen omdat gemeenten verplicht zijn hierover te rapporteren, maar een dergelijke verplichting is er niet voor de aanpassingen van de begroting zelf.

Wat wel moet is dat in de jaarrekening zowel gegevens over de oorspronkelijke begroting als de laatst vastgestelde begroting moeten zijn opgenomen,[154] ook op het niveau van programma's. In sommige gemeenten wordt lopende het jaar de stand van de aangepaste begroting op het niveau van de programma's gedeeld met de raad.

[154] Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten, artikel 27, tweede lid.

Omdat de tussentijds gewijzigde begrotingen niet via het CBS beschikbaar zijn, is voor dit onderzoek geprobeerd de zogenaamde IV3-informatie van de gewijzigde begrotingen bij de deelnemende gemeenten op te vragen. Bij de groep overige gemeenten hebben dertien gemeenten dergelijke informatie voor alle acht onderzochte jaren aangeboden. Bij de analyse bleek vervolgens dat in vijf gevallen de informatie niet bruikbaar was. Voor acht gemeenten bleven bruikbare gegevens over. Zeven van die acht gemeenten hebben rond 30.000 inwoners en zijn daarmee relatief klein, de achtste heeft ongeveer 60.000 inwoners.

Vanuit de optiek van rechtmatigheid in de begroting zou het zo moeten zijn dat de verschillen tussen de gewijzigde begroting (vastgesteld in het najaar van het lopende begrotingsjaar) en de oorspronkelijke begroting (vastgesteld in het najaar van het voorgaande jaar) groter zijn dan het verschil tussen gewijzigde begroting en rekening. Anders gezegd: gemeenten moeten vanuit het oogpunt van rechtmatigheid wijzigingen zoveel mogelijk via tussentijdse begrotingswijzigingen aan de raad voorleggen, in plaats te wachten tot het vaststellen van de rekening in het volgende jaar. Figuur 10.4 laat de uitsplitsing zien naar verschillen tot en met de gewijzigde begroting en de verschillen tussen gewijzigde begroting en rekening.



Figuur 10.4 Toe- en afname resultaat inhoudelijke taken groep overige gemeenten (n=8) binnen het begrotingsjaar in € per inwoner

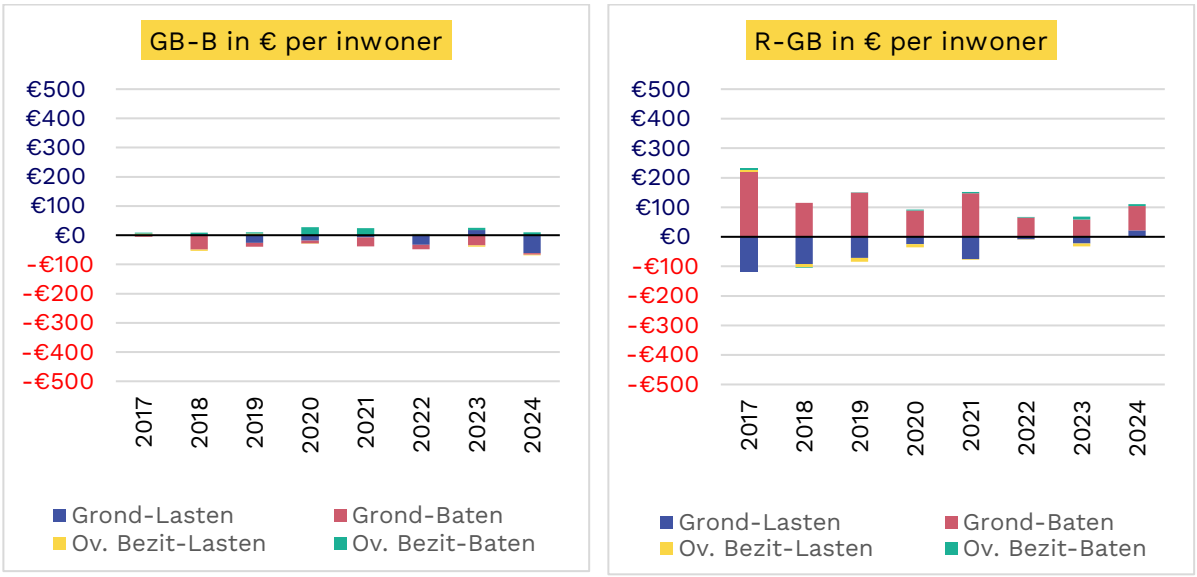
Figuur 10.4 laat voor de 5 gemeenten twee zaken zien: voor alle onderzochte jaren het verschil tussen de oorspronkelijke begroting en de laatst gewijzigde begroting, en het verschil tussen de laatst gewijzigde begroting en jaarrekening.

Allereerst vermelden we dat de acht gemeenten samen in 2017 een begrotingstotaal hadden van € 710 miljoen voor het deel exclusief bezit. In 2024 was dat opgelopen tot € 1,1 miljard. De figuur laat zien dat elk jaar de begrotingen tussentijds omhoog worden bijgesteld

met ongeveer 5% tot 10% (zie voor 2017 bijvoorbeeld ruim € 125 per inwoner[155] extra lasten ofwel ongeveer € 185 miljoen). Voor de baten geldt dit nog meer: in alle jaren is bij deze acht gemeenten sprake van duidelijk grotere bijstelling naar boven van de beoogde baten dan van de beoogde lasten.

Als we dan kijken naar de jaarrekening (rechterdeel) dan blijkt er in vergelijking tot de gewijzigde begroting er nog meevallers zijn, waaronder regelmatig ook meevallers op lasten. De verschillen bij de rekening zijn hier relatief klein. Een uitputtende verklaring is niet te geven. Indicaties zijn dat bij 'Verkeer & Vervoer' en bij 'Ruimte & Wonen' tussentijds extra middelen beschikbaar komen bij de jaarrekening niet volledig nodig zijn. Bij het collectieve deel van het sociaal domein is tot 2021 te zien dat in 2017 en 2020 de tussentijdse bijstelling meer dan volledig werd teruggedraaid, in 2021 bijna volledig en alleen in 2019 bleef de tussentijdse bijstelling nagenoeg geheel in stand. In de jaren daarna speelt de opvang van Oekraïners en is de vergelijking minder zinvol. Bij de Jeugdzorg is te zien dat zowel bij de tussentijdse bijstelling als bij de jaarrekening tegenvallers worden gerapporteerd. Hier speelt het open einde karakter van die regeling een rol. Het kan zijn dat intern de informatiepositie onvoldoende is om een actuele inschatting van lasten te maken, maar ook denken dat het wel mee zal vallen kan een rol spelen. Dat vergt nader onderzoek op lokaal niveau.

Na de inhoudelijke taken kijken we nu naar de verschillen voor bezit.



Figuur 10.5 Toe- en afname resultaat bij bezit groep overige gemeenten (n=8) binnen het begrotingsjaar in € per inwoner

Figuur 10.5 laat zien dat de afwijkingen vooral voorkomen bij de grondexploitatie. Dergelijke afwijkingen leiden in de regel niet tot over- of onderbesteding in de jaarrekening, omdat ze via de reserves van het grondbedrijf worden verwerkt. De bevindingen zijn desondanks

[155] Voor deze acht gemeenten samen geldt dat € 100 per inwoner overeenkomt met een bedrag tussen € 28 en € 30 miljoen.

relevant, omdat ze een signaal vormen voor mogelijk planningsoptimisme. Het voorzichtige beeld dat uit de figuur naar voren komt is dat grondexploitatie gedurende het jaar nauwelijks aandacht krijgt. Voor kleinere gemeentes hoeft dat niet heel verbazingwekkend te zijn, zij het dat dit vanwege de aangescherpte rechtmatigheidseisen[156] wel een politieke afspraak vereist.

10.5 Opvallende begrotingsposten

In deze paragraaf komen mee- en tegenvallers aan bod voor verschillende inhoudelijke onderdelen van de begroting. Anders dan in de vorige paragraaf waar gegevens van acht gemeenten beschikbaar waren, gaat het hier om gegevens van 38 gemeenten, tenzij anders vermeld. De twee heringedeelde gemeenten zijn buiten de beoordeling gebleven.

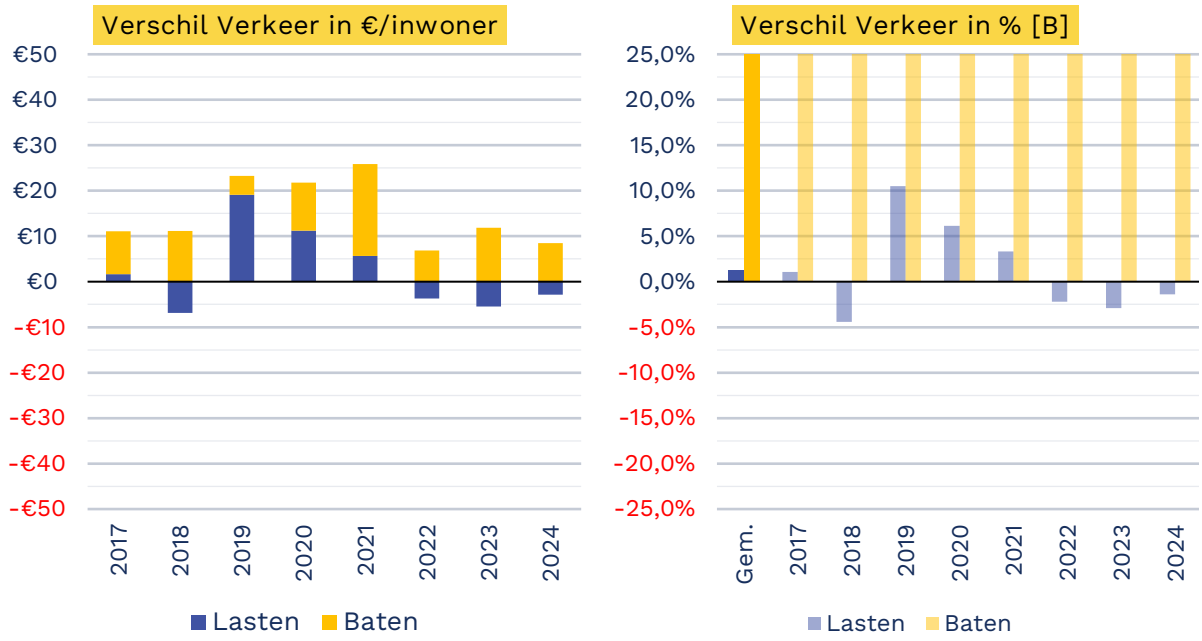
Tot nu toe werden mee- en tegenvallers uitgedrukt in absolute bedragen. Hier ligt het accent op bedragen per inwoner omdat daarmee makkelijker een vertaalslag is te maken naar de lokale situatie. De gepresenteerde getallen zijn daarmee gemiddelde mee- en tegenvallers, zowel in geld als in percentages, over de hele groep gemeenten waarover informatie beschikbaar is.

10.5.1 Verkeer & Vervoer

Allereerst kijken we naar 'Verkeer & Vervoer'[157] als mogelijke oorzaak voor onderbesteding. Aanleg en onderhoud van infrastructuur is kwetsbaar voor doorlooptijden in de planning. Dat kan leiden tot onderbesteding.

Voordat we naar de mee- en tegenvallers kijken, zetten we kort enkele belangrijke cijfers over 'Verkeer & Vervoer' op een rijtje. Eerst richten we de blik op de lasten. Het merendeel van de budgetten voor 'Verkeer & Vervoer' bij de groep overige gemeenten gaat naar aanleg en beheer van wegen. Gemiddeld gesproken gaat het over circa 85% van de begrote lasten. Bij parkeren, havenfaciliteiten en openbaar vervoer gaat het om gemiddeld circa 5% voor elk onderdeel. Bij de baten is een ander patroon zichtbaar. De baten die verband houden met wegen zijn gemiddeld circa 65%. Daarna volgen baten uit havenfaciliteiten met gemiddeld ruim 25%. Deze verhouding is in de loop van de tijd niet wezenlijk veranderd.

[156] Kadernota rechtmatigheid Commissie BBV, p. 9
[157] Omvat de taakvelden 2.1 tot en met 2.5



Figuur 10.6 Toe- en afname resultaat bij Verkeer & Vervoer groep overige gemeenten (n=38) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en als percentage van het begrotingsbedrag.

Figuur 10.6 laat zien dat behalve in 2018 zich elk jaar per saldo meevallers voordoen. In 2017 en 2019-2021 zijn er ook meevallers in de lasten te vinden. Dat is een aanwijzing dat projecten vertraagd waren.

Onderliggend zijn er meer aanwijzingen voor vertragingen te vinden. Voor 33 gemeenten is informatie beschikbaar. Op het totaal van de lasten is sprake van een lichte overschrijding van gemiddeld minder dan 1%. Omdat we weten dat kapitaallasten en voorzieningen voor onderhoud signalen zijn voor vertragingen, hebben we de lasten uitgesplitst naar de operationele lasten en het deel voor afschrijvingen, rente en voorzieningen. Dan blijkt dat de operationele lasten (onder andere personeel en inkopen) een overschrijding van gemiddeld 6% over de hele periode laten zien. Daar staat tegenover dat de op de afschrijvingen sprake is van een onderschrijding van gemiddeld 16%, op de rente van gemiddeld 21% en oplopend. Tot slot is te zien dat de post ‘voorziening groot onderhoud’ die tot 2022 meevallers kende daarna tegenvallers van ongeveer 30% kent. Er zijn dus zeker signalen dat sprake is van vertragingen in projecten.

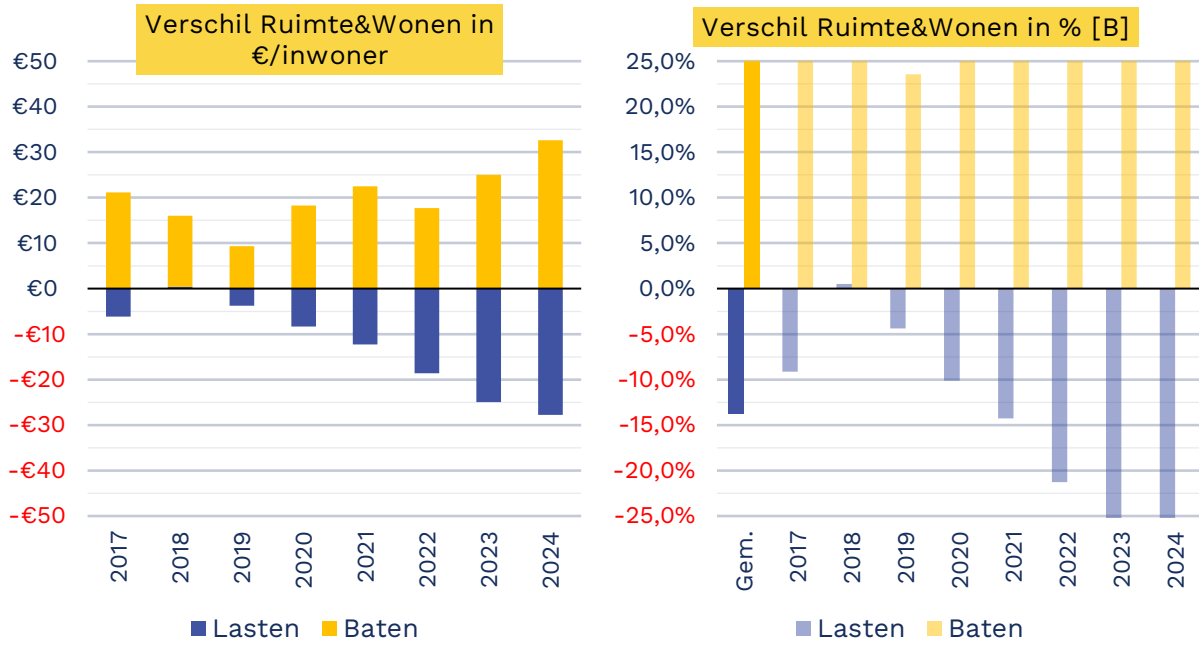
De afwijkingen bij de baten zijn op het totaal, relatief gezien veel groter. Dat is ook te verklaren door het onderdeel wegen. Hier is door de jaren heen sprake van een duidelijke onderschatting van baten. De grootste verschillen zijn te vinden bij baten ‘overige goederen en diensten’ en gaat regelmatig richting het dubbele van het begrote bedrag. Iets dergelijks geldt voor ontvangen subsidies. Uit de omschrijving van ‘overige goederen en diensten’ in de IV3 richtlijnen valt niet direct af te leiden wat hier precies speelt. In algemene zin betekent dit

dat er aanleiding kan zijn om als raad aan het college te vragen wat de bronnen van baten bij verkeer precies zijn.

10.5.2 Ruimte & Wonen

Een tweede belangrijk beleidsthema in dit onderzoek naar onderbesteding, is 'Ruimte & Wonen'. Onder de noemer 'Ruimte & Wonen' vallen de taken op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Gemiddeld ruim 60% van de lasten is bestemd voor volkshuisvesting. Bij de baten is dat percentage gemiddeld ruim 80%.

Net als bij 'Verkeer & Vervoer' geldt voor 'Ruimte & Wonen' dat er sprake is van lange doorlooptijden en kwetsbaarheid voor procedures. Dat kan onderbesteding in de hand werken.



Figuur 10.7 Toe- en afname resultaat bij 'Ruimte & Wonen' Overige gemeenten (n=38) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en als percentage van het begrotingsbedrag.

Figuur 10.7 laat zien dat in alle jaren de extra baten hoger zijn dan de extra lasten. Op basis van data van 33 gemeenten waarvoor we data hebben, vallen een paar zaken op. Bij wonen is de belangrijkste verklaring in vrijwel alle jaren dat de baten uit (bouw)leges ruimschoots hoger zijn dan geraamd. Gemiddeld gesproken over de hele periode gaat dat om bijna 30% extra leges-baten. Daarnaast zijn in de meer recente jaren subsidies door Rijk en Provincies verstrekt die bijdragen aan de hogere baten en spelen verkopen anders dan grond een rol. Bij ruimte is het beeld vergelijkbaar. Het lijkt erop alsof het moeilijk is om goed in te schatten wanneer subsidieaanvragen tot daadwerkelijke toekenning leiden.

De overschrijding bij de lasten vraagt verdiepende analyse. Zo is uit de onderliggende gegevens af te leiden dat zowel bij ruimte als bij wonen de lasten voor eigen personeel

nauwelijks afwijken van de begroting. Bij ruimte is sprake van een lichte overschrijding (gemiddeld 2,4%), bij wonen een lichte onderschrijding (gemiddeld 1,1%). Voor beide taken is sprake van grote overschrijdingen op ingehuurd personeel. Bij ruimte gaat het om een verdubbeling, bij wonen in 2023 en 2024 om ruim drie keer zo veel. Bij inkopen is eveneens sprake van overschrijdingen ten opzichte van de begroting, in de orde van grootte van 9% vanaf 2022. Daarvoor was wel sprake van onderschrijdingen. Anders dan bij 'Verkeer & Vervoer' spelen afschrijving en voorzieningen nauwelijks een rol.

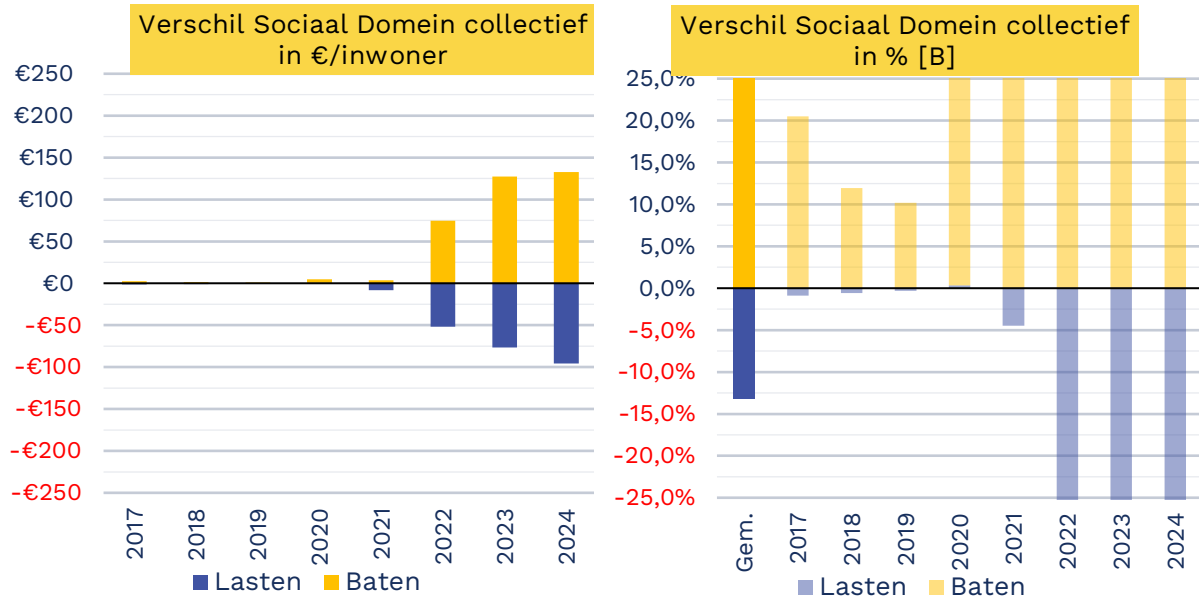
Het lijkt er daarmee op dat er bij 'Ruimte & Wonen' geen aanleiding is om te denken in termen van vertragingen. In paragraaf 10.5.8 komt de grondexploitatie nog aan bod waaruit mogelijk andere indicaties voor vertragingen op het domein van 'Ruimte & Wonen' zijn af te leiden.

10.5.3 Sociaal domein, collectief deel

Een derde belangrijk domein in dit onderzoek naar onderbesteding is het collectieve deel van het sociaal domein. Het collectieve deel werkt wezenlijk anders dan de individuele zorg. Voor die laatste geldt dat de gemeentelijke opgaven veelal een open einde karakter hebben: aanvragen voor bijstand, Wmo en Jeugdzorg moeten worden gehonoreerd als de aanvrager aan de eisen voldoet. Dat is anders voor collectieve voorzieningen, zoals wijkvoorzieningen[158] en de taken op het gebied van gezondheidszorg (GGD). Gemeenten hebben op die onderwerpen vrij veel autonomie.[159] Vanwege die relatief grote autonomie is het interessant om te bezien of op dit onderdeel van het sociaal domein sprake is van onderbesteding of dat ook hier sprake is van overschrijdingen van de begroting.

De budgetten lagen voor de 38 gemeenten tot 2021 tussen € 205 en € 220 miljoen lasten per jaar en € 8 tot € 15 miljoen baten met een dalende tendens. In 2024 was het budget opgelopen naar ruim € 310 miljoen lasten bij een werkelijke uitkomst van ruim € 430 miljoen. Daar staan ook veel hogere baten tegenover, in 2024 bijna € 200 miljoen. De kern van de verklaring is dat vanaf 2022 de stroom van Oekraïense vluchtelingen op gang kwam. Gemeenten vingen die mensen op en kregen daarvoor middelen uit een specifieke uitkering. Voor heel Nederland was daar vanaf 2022 € 6,6 miljard voor beschikbaar, vertaald naar inwoneraantal in 2024 is dat ruim € 350 per inwoner.

[158] Voor dit onderdeel gaat het over de taakvelden 6.1 Samenkracht & burgerparticipatie, 6.2 Wijkteams/Toegang en 7.1 Volksgezondheid.
[159] Met de kanttekening dat GGD-taken vaak in een samenwerkingsverband plaatsvinden



Figuur 10.8 Toe- en afname resultaat bij Collectief deel Sociaal Domein Overige gemeenten (n=34) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en als percentage van het begrotingsbedrag.

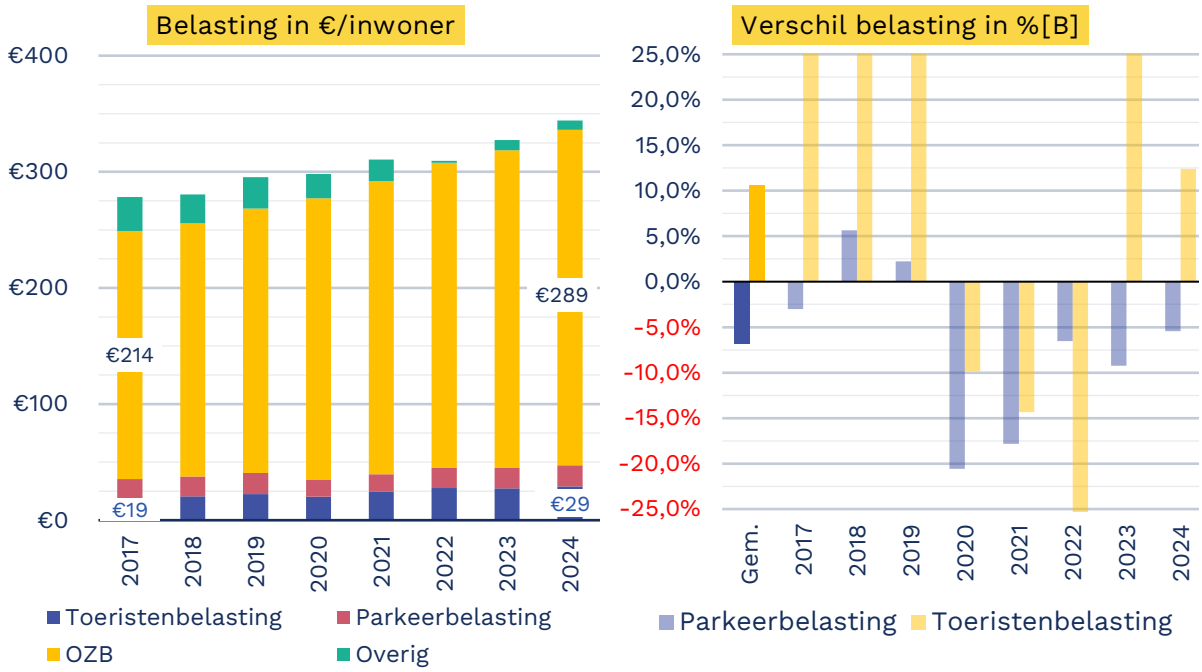
Figuur 10.8 laat zien dat tot en met 2021 de geraamde lasten niet veel afwijken van de realisatie. Dat wijst in de richting van redelijk planbare uitgaven. In blijft 2020 wel een effect van de corona-epidemie zichtbaar. Opvallend is dat bij de baten tot 2020 sprake is van dalende begrote opbrengsten, zowel per inwoner als in absolute bedragen. In de kern waren dat de baten van eigen bijdragen. In de rekening lagen de bedragen in die periode tientallen procenten hoger. Die groep baten is vanaf 2022 niet meer goed zichtbaar omdat de rijksbijdragen voor opvang Oekraïners veel groter zijn.

Per saldo leidden de extra middelen van het Rijk vanaf 2022 voor alle gemeenten samen tot een meevaller van ruim € 135 miljoen.

10.5.4 Parkeer- en toeristenbelasting

Een vierde belangrijke post betreft de baten uit parkeerbelasting en toeristenbelasting. Opbrengsten uit parkeer- en toeristenbelasting zijn afhankelijk van de conjunctuur van de economie. Sturing is mogelijk door de tarieven aan te passen. Omdat uit het algemene beeld blijkt dat baten een belangrijke verklaring voor hogere resultaten zijn is het nuttig om te zien of er grote afwijkingen zijn tussen begroting en realisatie bij deze twee vormen van belasting.

Toeristenbelasting is bij de meeste gemeenten geen grote bron van inkomsten. Van de hier deelnemende ‘overige’ gemeenten staat er in 2024 een in de landelijke top 10 en staan twee anderen in de top 25 van de geraamde opbrengsten toeristenbelasting bij alle gemeenten.



Figuur 10.9 Gerealiseerde opbrengst lokale belastingen per inwoner en afwijking [R]-[B] opbrengst parkeer- en toeristenbelasting groep overige gemeenten (n=38) als percentage van het begrotingsbedrag.

De linkerkant van Figuur 10.9 geeft de gerealiseerde opbrengsten weer. Hieruit blijkt dat de betekenis van toeristenbelasting bij de 'overige' gemeenten relatief beperkt is. In vergelijking met de P10 en de K80-gemeenten die aan dit onderzoek deelnemen valt op dat zelfs de parkeerbelasting dat niet compenseert.

In algemene zin valt op dat parkeeropbrengsten vanaf 2020 tegenvallen. Elk jaar lijken de begrotingen geïndexeerd terwijl de werkelijke baten pas in 2023 in absolute bedragen het niveau van 2019 halen.

De kwaliteit van de begrotingsraming is wisselend. De hier gepresenteerde gegevens zijn de gemiddelden van alle 38 'overige' gemeenten waarvoor complete informatie beschikbaar is. Sommige gemeenten met relatief grote opbrengsten toeristenbelasting hebben meevallers aan het eind van het jaar, andere juist weer tegenvallers.

10.5.5 Riolering

Een vijfde belangrijke post is de riolering. Riolering is net als wegen en havens onderdeel van de fysieke infrastructuur. Investeringen in renovatie zijn kwetsbaar voor planprocedures en capaciteit in de markt. De kwetsbaarheid voor doorlooptijden van renovatieprojecten kan wel terugkomen in de lasten van de afschrijvingen. Dat kan reden zijn om kritisch te kijken naar grote ambities in een rioleringsplan.

De analyse van de lasten voor rioleringen laat zien dat er bij de 33 gemeenten uit de groep overige gemeenten waarvoor data volledig beschikbaar zijn, sprake is van gemiddeld een circa 2,1% hogere lasten dan begroot. Splitsen we de lasten naar operationele lasten en de kapitaallasten en voorzieningen, dan zijn de lasten over de hele periode gemiddeld ongeveer 3% lager, waaronder lagere lasten voor inkoop van goederen en diensten. Pas in 2023 en 2024 zijn de operationele lasten hoger dan begroot.

Kijken we naar kapitaallasten en de voorziening voor groot onderhoud dan is het beeld anders. Er zijn gemiddeld ruim 6% lagere afschrijvingen en de meevallers in de toegerekende rente lopen op naar gemiddeld ruim 15% en nog veel hoger in de laatste twee jaar, terwijl dat in de regel een redelijk goed planbare begrotingspost is. De lagere afschrijvingen zijn op zichzelf al een signaal dat er sprake is van vertragingen. Dat wordt versterkt door het feit dat de spaarpot (voorziening) voor groot onderhoud vanaf 2021 gemiddeld tegenvallers laat zien van meer dan 20%.[160]

10.5.6 Sportaccommodaties

Een zesde relevant onderwerp zijn de gemeentelijke sportaccommodaties. In tegenstelling tot diverse andere taken zijn gemeenten in belangrijke mate vrij om te bepalen wat ze willen met sportaccommodaties. Hun rol is enerzijds het beheer van de accommodaties en anderzijds de bouw of aanleg ervan (de investeringscomponent), met vaak lange doorlooptijden in de besluitvorming en de uitvoering. Daarnaast zijn er mogelijk ook baten in de vorm van huuropbrengsten, als de gemeente de accommodaties in eigen beheer heeft. Tot slot zijn er enkele specifieke uitkeringen[161] rondom sport en bewegen die invloed op het resultaat kunnen hebben.

Als we kijken naar de deelnemende gemeenten blijkt allereerst dat de afschrijvingen, als benadering voor de investeringscomponent, vanaf gemiddeld ruim 9% lager zijn dan begroot. In sommige jaren is de afwijking nog hoger. Ten tweede blijkt, net als bij riolering, dat in 2023/24 de rentelasten zijn overschat met enkele tientallen procenten. Ten derde blijkt de aan derden – verenigingen met een eigen accommodatie of geprivatiseerde exploitanten - verstrekte subsidies duidelijk hoger zijn dan begroot. Met name de periode 2020-2023 laat gemiddelde afwijkingen van meer dan 25% zien. In 2024 keert dat om: ondanks een hogere begroting is sprake van meevallers van ruim 15%.

Tegenover de extra lasten dan verwacht staan ook extra baten. Zo werden huren tot en met 2021 gemiddeld te hoog ingeschat. Daarna gebeurt het omgekeerde en worden huren gemiddeld bijna 9% te laag ingeschat, ondanks dat de begrote budgetten hoger liggen dan daarvoor.

---

[160] In de jaren daarvoor zijn de afwijkingen nog groter, maar deels veroorzaakt door individuele gemeenten.

[161] In 2024 verstrekte het ministerie van VWS ruim € 500 miljoen. via twee specifieke uitkeringen (Bijlage Overzicht Specifieke Uitkeringen 2024; H4 en H30)

De overige opbrengsten zijn ook onderschat. Behalve in de COVID19 jaren ging dat elk jaar om tenminste 10%. De belangrijkste meevaller is terug te vinden bij subsidies van het Rijk die te herleiden zijn naar allerlei specifieke uitkeringen voor sport die in de periode 2020-2024 ruim € 2 miljard (ruim € 110/inwoner) totaal waren.

10.5.7 Onderwijshuisvesting

Een zevende relevante begrotingspost is de onderwijshuisvesting. In de regel zijn gemeenten verantwoordelijk voor het bouwen van nieuwe scholen, terwijl onderhoud en beheer bij de schoolbesturen ligt. Of het lukt om scholen op tijd te bouwen is afhankelijk van factoren als doorlooptijd van procedures en de capaciteit bij aannemers. Is een gebouw eenmaal gerealiseerd, dan wordt er op afgeschreven. De werkelijke lasten voor afschrijvingen ten opzichte van de begroting zijn daarmee een indicatie voor vertragingen in het ontwikkel- en bouwproces.

Er zijn voor de 33 gemeenten uit de groep overige gemeenten gedetailleerde gegevens beschikbaar. Er doen zich meevallers voor bij toegerekende rente. Dat is consistent met de bevindingen bij riool en sportaccommodaties. In 2017 en 2018 is sprake van tegenvallers op afschrijvingen. Dat kan wijzen op hogere bouwkosten dan oorspronkelijk geraamd of een versnelde afschrijving. Vanaf 2019 slaat dat om en is er een meevaller van ruim 3%.[162] Dat is een indicatie voor vertragingen bij de bouw. Daarnaast valt op dat huuropbrengsten op jaarbasis in de periode 2018-2021 werden overschat en daarna worden onderschat. De overige opbrengsten[163] (gemiddeld 35%) worden in nagenoeg alle jaren onderschat. Daarbij past wel de kanttekening dat het om relatief kleine opbrengsten op het totaal van een gemeentebegroting gaat.

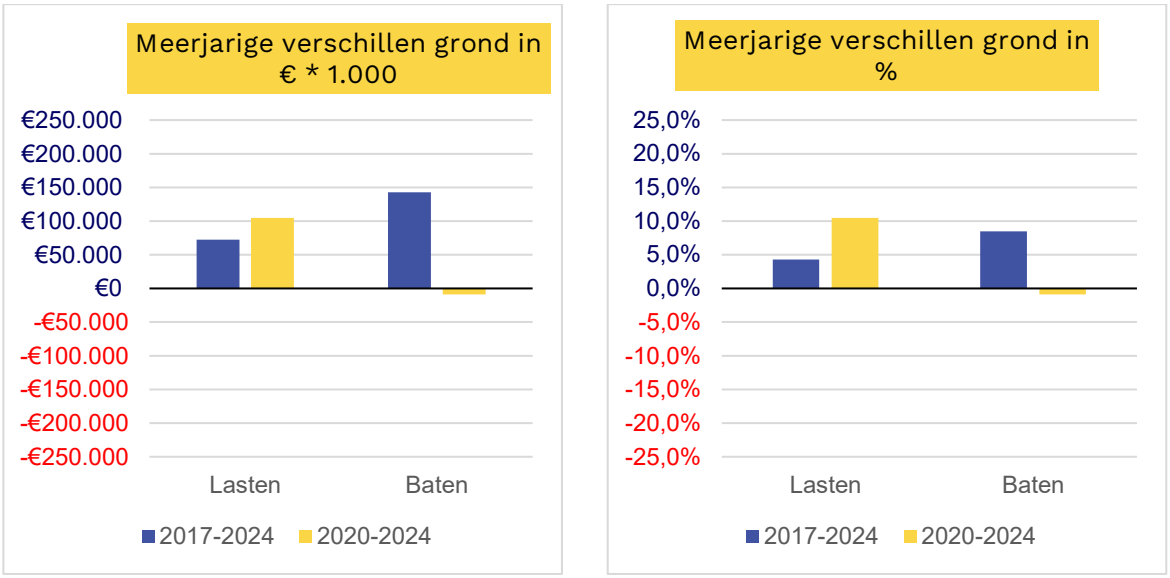
10.5.8 Grondexploitatie

Een andere begrotingspost die relevant is voor dit onderzoek naar onderbesteding is grondexploitatie. Grondexploitatie is een onderdeel van gemeentelijk (tijdelijk) bezit. Baten en lasten van grondexploitatie in de jaarrekening hebben betrekking op verkochte grond, niet op het hele project van een grondexploitatie. Daarbij komt dat als er winst of verlies is, de praktijk is om die in principe direct via de reserve van het grondbedrijf te verwerken. Daarmee is er in de regel geen verklaring voor het door het college gepresenteerde resultaat in de jaarrekening.

Toch willen we naar grondexploitatie kijken als mogelijke verklaring voor onderbesteding. Daarom is ervoor gekozen om de totale baten en lasten voor de grondexploitatie in de periode 2017-2024 en de periode 2020-2024 bij elkaar op te tellen, om te zien hoe groot de afwijking

[162] Hier is gecorrigeerd voor een gemeente met een zeer hoge afschrijving in 2021 als gevolg van overstromingen.
[163] Bedoeld is hier economische categorie 3.8 ‘overige baten en lasten’

van de totalen in de rekening feitelijk is. Zijn de totale lasten lager dan begroot, dan kan dat een indicatie zijn voor vertraging in de voortgang van de verkopen.



Figuur 10.10 Verschil grondexploitatie overige gemeenten (n=34) ten opzichte van de begroting (positief=meevaller) € * 1.000 en procenten

Figuur 10.10 laat zien een omslag bij de grondexploitatie zien. In de periode 2020-2024 is sprake van lagere lasten (10,5%) en wat lagere baten. Dat wijst in de richting van een lagere gronduitgifte, of uitgifte van relatief goedkoop ontwikkelde grond, dan verwacht bij iets lagere opbrengsten voor de wel uitgegeven grond. Dat laatste kan boekhoudkundig zijn vanwege nieuwe regels over verantwoorden van winsten uit de grondexploitatie.[164] Over de hele onderzoeksperiode is er een tegenvaller van ruim 4% op de lasten en een meevaller van ruim 8% bij de baten.

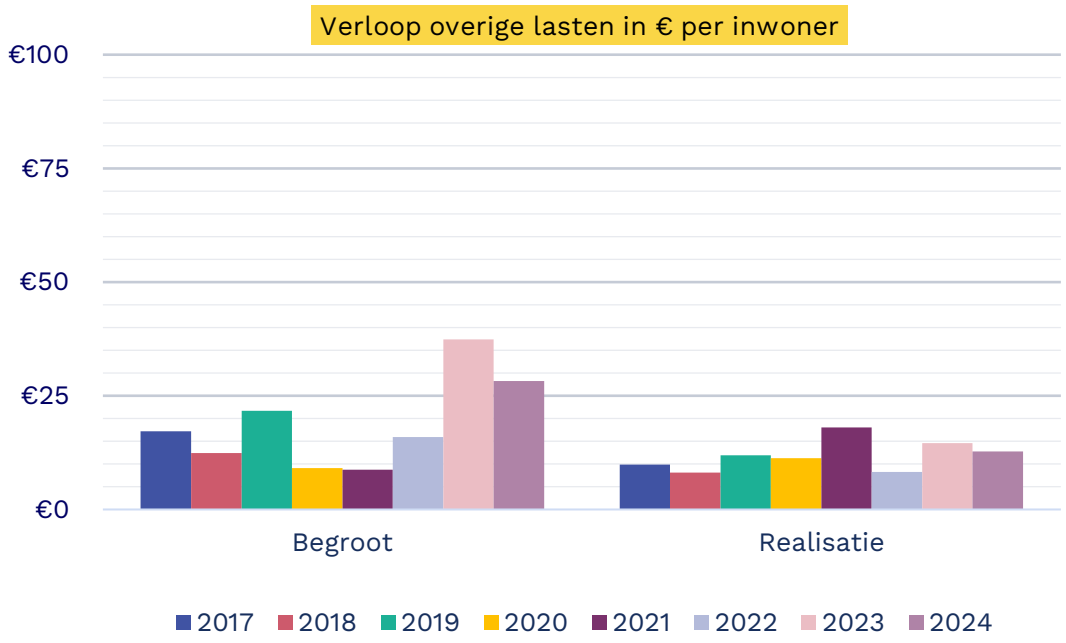
Eigenlijk staat er dat in de periode 2017-2019 veel grond is verkocht en dat de baten die daar bij hoorden hoog waren. Het verschil tussen de periodes 2017-2019 en 2020-2024 laat zien dat het minder makkelijk lukt om grond te kunnen aanbieden. Daar waar in paragraaf 10.5.2 voorzichtig werd geformuleerd over de voortgang bij ‘Ruimte & Wonen’, laat de ontwikkeling van de grondexploitaties sterker zien dat er vertragingen bij projecten optreden. Gezien de druk op de woningmarkt en het feit dat ongeveer 15% van de begrote lasten gekoppeld is aan bedrijfsgrond, is een alternatieve verklaring als gebrek aan vraag naar grond onwaarschijnlijk.

10.5.9 Overige baten en lasten

Tot slot een zeer technisch taakveld dat de beoordeling van resultaten en daarmee van onderbestedingsoorzaken kan verstoren. In de begroting naar taakvelden kan de gemeente de post ‘overige baten en lasten’ gebruiken. Uit de wettelijke omschrijving volgt dat die is

[164] Bedoeld is hier de Percentage of Completion methode die sinds 2019 door de commissie BBV is voorgeschreven.

bedoeld voor stelposten, taakstellende bezuinigingen, begrotingsruimte, onvoorzien of lasten voor bovenformatief personeel dat niet meer werkt.[165] In principe zijn de middelen die hier worden verantwoord naar hun aard eenmalig. Omdat dit allemaal posten zijn waarover in de loop van het jaar meer duidelijkheid ontstaat[166], zou dan in de lijn der verwachting liggen dat er tegen de tijd dat de jaarrekening wordt opgesteld, niet of nauwelijks baten of lasten op dit taakveld zijn geboekt.



Figuur 10.11 Verloop overige lasten in € per inwoner in de groep overige gemeenten (n=33)

Figuur 10.11 laat alleen de overige lasten zien die in de begroting en jaarrekening zijn opgenomen. Hieruit is af te leiden dat in de meer recente jaren in de begroting nog veel onverdeelde ruimte lijkt te zijn. Gedurende het jaar wordt dat bijgesteld. Gemiddeld blijft bij de jaarrekening nog ruim 50% (exclusief de jaren 2020-2021) van het begrote bedrag over. Dat kan aanleiding zijn om vragen te stellen wat er nu werkelijk ten laste van deze post is gebracht. Over de hele onderzoeksperiode zijn 318[167] gegevens bekend. In 8 gevallen is sprake van bedragen in de jaarrekening boven € 5 miljoen met als piek € 15,4 miljoen. In 12 gevallen is sprake van bedragen boven € 1 miljoen. We maken hierbij de kanttekening dat deze wijze van verantwoorden weinig transparant is, en de vraag oproept of de gemeenteraad weet waar deze middelen aan worden besteed.

[165] Taakveld 0.8; IV3 2023, p. 16
[166] Behalve voor bovenformatief personeel. In sommige gevallen zijn er ook baten gekoppeld aan bovenformatief personeel. Dan gaat het om een voorziening voormalig personeel die bijvoorbeeld benut wordt voor pensioenen of wachtgelden van wethouders.
[167] 40 gemeenten, 8 jaren, 2 gegeven ontbrekend ofwel 40*8-2=318

Naast ‘overige lasten’ komen ook ‘overige baten’ in de begrotingen voor. Wat opvalt is dat de ‘overige baten’ in de jaarrekening voor de 33 gemeenten in de groep overige gemeenten waarvan alle gegevens bekend zijn, ongeveer 3 keer hoger zijn dan begroot. Onderliggend blijkt dat bij de 33 gemeenten in de jaarrekening 8 keer een bedrag boven € 5 miljoen wordt verantwoord en 15 keer een bedrag tussen € 1 en € 5 miljoen. De piek is een bedrag van ruim € 22 miljoen. De vraag voor individuele gemeenten (en rekenkamers) is in hoeverre deze grote bedragen duidelijk worden verantwoord in de rekening.

10.6 Opvallende kostensoorten

In de vorige paragraaf ging het om afwijkingen op inhoudelijke taken van de gemeente. Hier ligt het accent op de vraag over afwijkingen naar typen uitgaven, in het jargon kostensoorten.

10.6.1 Personeel

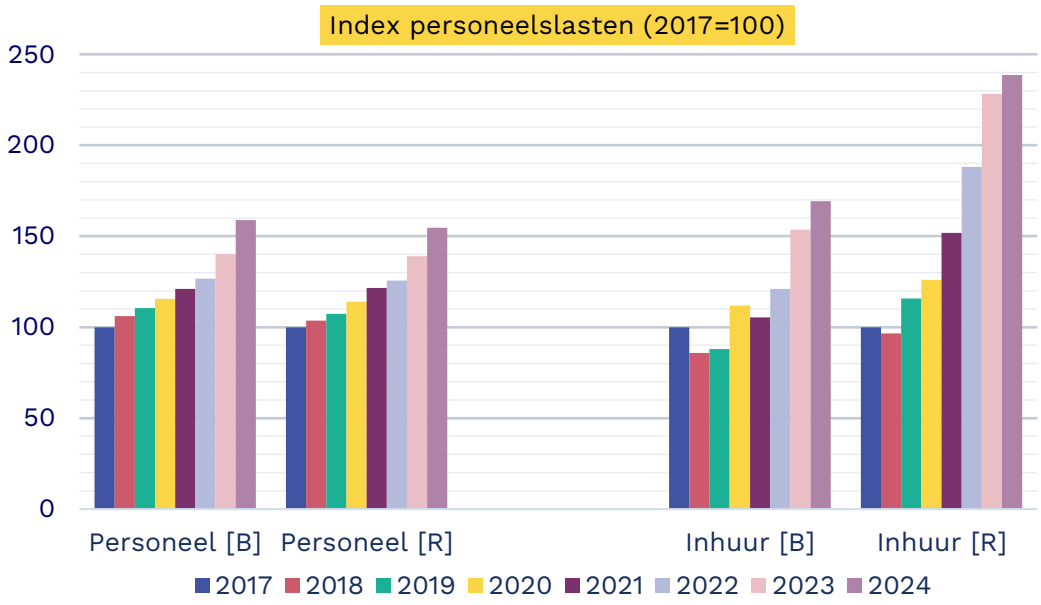
Van 20 gemeenten in de groep overige gemeenten is alle financiële informatie en informatie over formatie bruikbaar.[168] Voegen we die informatie bij elkaar dan blijkt dat de gemiddelde bezetting in 2024 op 90,3% van de formatie lag. De lasten voor eigen personeel kennen een onderschrijding van 6,3% in dat jaar wat betekent dat gegeven de gemiddelde bezetting ruim 3% meer is uitgegeven dan verwacht mocht worden.

Kijken we naar de groep overige gemeenten waarvan alle financiële informatie bruikbaar is, dan zijn dat er 27. [169] Voor deze 27 gemeenten blijkt dat de lasten van eigen personeel op begrotingsbasis tussen de 18% en 21% van de totale geraamde lasten liggen. Het gemiddelde is 19,2%. De begroting voor in te huren personeel ligt tussen 0,9% en 1,3% van de totale geraamde lasten.

Meer in detail zijn er drie gemeenten waar de lasten eigen personeel meer dan 10% lager lagen dan geraamd. Uit de rekening gegevens blijkt verder dat de budgetten voor inhuur van personeel vanaf 2017 gemiddeld met een factor 2,3 zijn overschreden. In de periode 2021-2024 is de overschrijding op inhuur nagenoeg een factor 2,8.

[168] Er meerdere redenen waarom informatie niet bruikbaar is, waaronder onvolledigheid, herindelingen of betrokken (geweest) bij ambtelijke fusies.

[169] De sleutel voor signalen over herindeling is ofwel een grote sprong van jaar op jaar in de personeelslasten ofwel personeelslasten onder € 5 miljoen. Ter vergelijking: de begrote personeelslasten voor Schiermonnikoog waren in 2024 € 3,3 miljoen.



Figuur 10.12 Index ontwikkeling personeelslasten Overige gemeenten (n=27); 2017=100

Figuur 10.12 is gebaseerd op de informatie van de 27 gemeenten waarvoor alle financiële informatie beschikbaar is en die niet bij een herindeling of ambtelijke samenwerking zijn betrokken. De figuur laat zien dat de ontwikkeling van de eigen personeelskosten in begroting en rekening redelijk gelijkmatig oplopen. Dat wil niet zeggen dat er geen mee- of tegenvallers zijn, maar wel dat de onderliggende ramingen de werkelijkheid goed benaderen.

Inflatie c.q. loonkostenontwikkeling speelt een rol bij een vergelijking van budgetten in de tijd. Uit CBS cijfers voor de sector overheid blijkt dat de CAO-lonen in de periode 2017-2024 met ruim 31% zijn gestegen. De snellere groei van de totale loonkosten eigen personeel (55%) wijst daarmee in de richting van extra formatie of hogere beloningen.

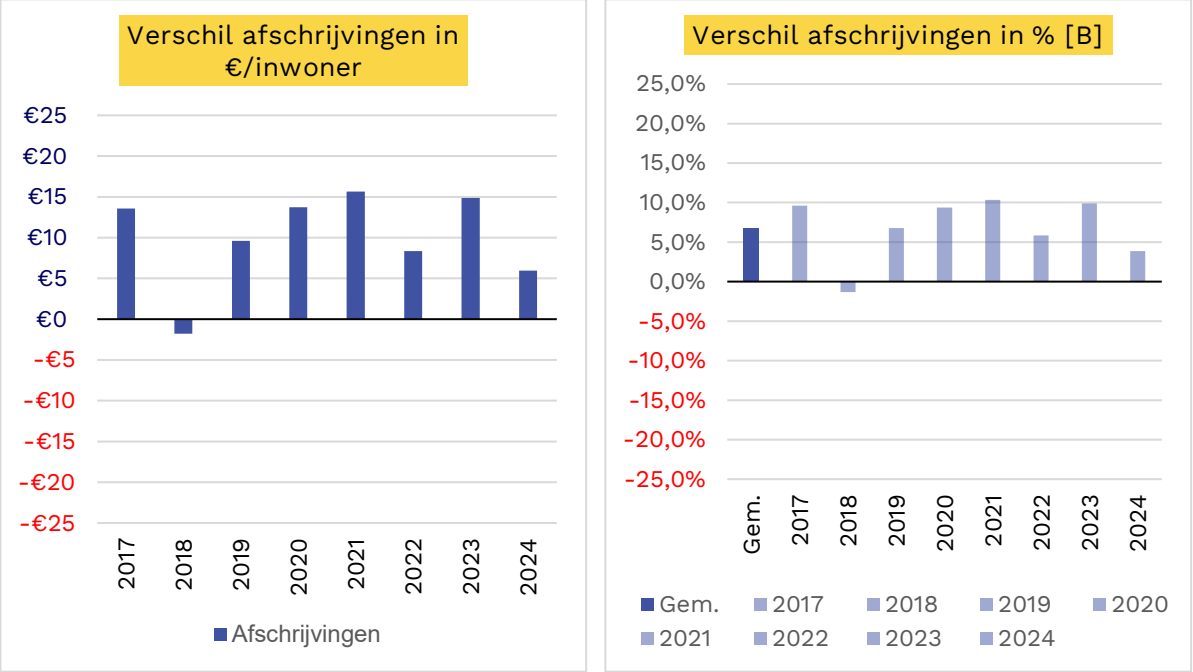
Bij inhuur was in de begroting van de 27 gemeenten in 2017 circa € 23 miljoen opgenomen. De werkelijke lasten lagen toen op circa € 60 miljoen. Het indexcijfer voor de begroting laat zien dat vanaf 2019 de werkelijke lasten voor inhuur steeds sneller groeien. De inhuur die onder ‘overhead’ wordt verantwoord verklaart elk jaar circa 55% van de overschrijdingen. Daarna volgen ‘wonen en ruimte’ met gemiddeld ongeveer 10% per jaar maar vanaf 2020 gemiddeld 11%. Bij bijstand en participatie valt op dat vanaf 2023 het aandeel in de inhuur duidelijk daalt. Tot slot geldt bij het collectief deel van het sociaal domein dat in de periode 2017-2021 het aandeel in de overschrijding van inhuur ruim 5% was. Vanaf 2022 is dat opgelopen naar bijna 9%. Dat laatste heeft te maken met de opvang van Oekraïners.

10.6.2 Afschrijvingen

Afschrijvingen en eventuele mee- en tegenvallers daarop zijn een tweede mogelijke oorzaak van onderbesteding. In paragraaf 10.5 is bij de diverse inhoudelijke begrotingsonderwerpen meermaals verwezen naar het belang van afschrijvingen als indicator voor vertraging; in deze

paragraaf kijken we naar het totaalbeeld. Dat gaat bijvoorbeeld ook over eigen gemeentelijke gebouwen of over voertuigen en installaties. Zoals eerder gezegd kunnen gemakkelijk vertragingen ontstaan in de planontwikkeling voor investeringen en de uitvoering van investeringsprojecten. Waterschappen hanteren in het dashboard Waves een indicator realisatiegraad investeringen voor een 4-jaars periode. Zoiets bestaat echter niet bij gemeenten, terwijl daar dezelfde vraagstukken spelen.

De voortgang van investeringen in de deelnemende gemeenten is in dit onderzoek niet nader onderzocht. Voor rekenkamers en andere geïnteresseerden kunnen vertragingen in de investeringen wel worden opgemerkt door te zoeken naar tot stand gebrachte investeringen waarvoor later dan gepland wordt gestart met afschrijven. Analyse van de kostensoort afschrijvingen kan een goede benadering opleveren van onderbesteding bij investeringsprojecten in de betreffende gemeente.



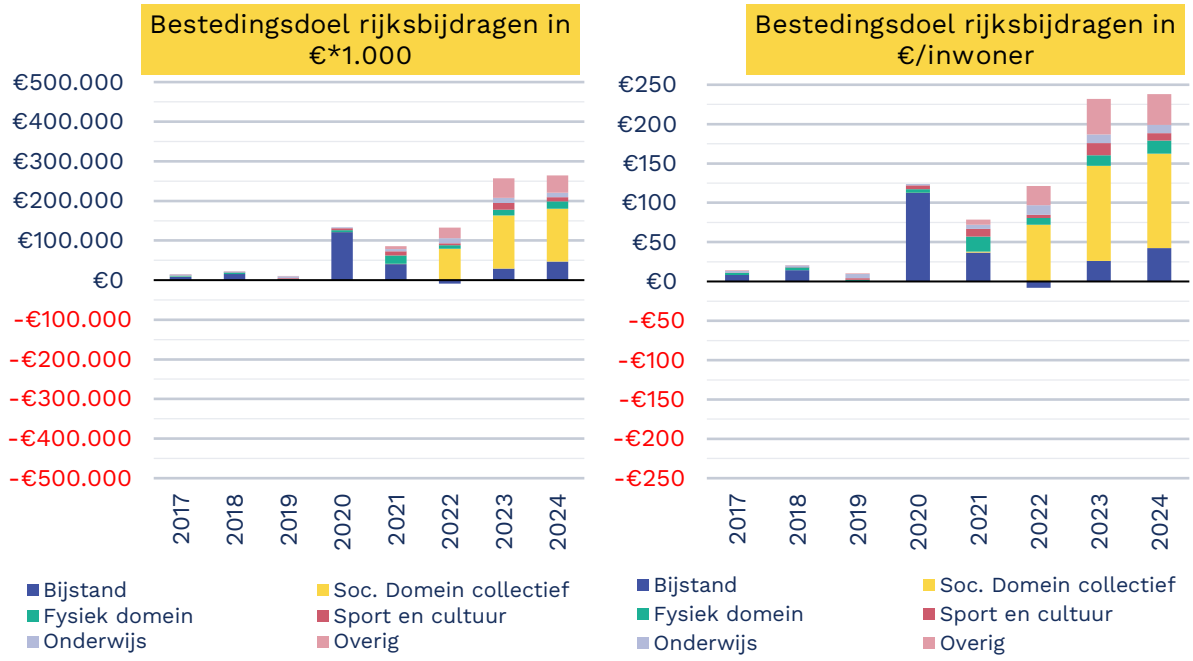
Figuur 10.13 Verschil afschrijvingen bij Overige gemeenten (n=33) ten opzichte van de begroting [R]-[B] in € per inwoner en procenten.

De enquête laat zien dat de overige gemeenten vrijwel allemaal (15 van de 20 waarvoor data beschikbaar zijn) dezelfde aanpak voor afschrijvingen hebben. Men schrijft pas af vanaf 1 januari na ingebruikname. Vier gemeenten uit deze groep hebben recent afschrijvingstermijnen aangepast. Dat leidt tot verandering in lasten. Het uitgangspunt van afschrijving vanaf 1 januari na ingebruikname betekent dat vertraging in een project dan direct zichtbaar in lagere afschrijvingen. De andere vijf gemeenten kiezen voor varianten waarbij afschrijvingen ergens in het boekjaar starten. Dan zijn meevallers in de lasten voor afschrijvingen als gevolg van vertragingen iets minder groot.

Figuur 10.13 laat zien dat de afwijkingen op afschrijvingen in 2017 en 2021 relatief groot waren. Opvallend is dat er 7 gemeenten zijn die elk jaar meevallers hebben op de afschrijvingen. Daarnaast zijn er 10 gemeenten die slechts een jaar een tegenvaller en 7 jaar meevallers op afschrijvingen kennen. Dat is een indicatie voor vertragingen in projecten.

10.6.3 Rijksbijdragen

Het gemeentefonds is de belangrijkste bron van gemeentelijke middelen. In paragraaf 3.4.1 is de ontwikkeling van het gemeentefonds al toegelicht. Het totaal van de beschikbaar gestelde rijksmiddelen is groter dan alleen het gemeentefonds. Zo betaalt het Rijk via een specifieke uitkering een belangrijk deel van de middelen voor de participatiewet. Ook deze baten zijn in de begroting van gemeenten opgenomen. Op basis van een analyse van rijksbijdragen naar taakvelden valt te herleiden hoe groot de afwijkingen op rijksbijdragen in de rekening van gemeenten zijn.



Figuur 10.14 Bestedingsdoel extra rijksmiddelen excl. gemeentefonds in € * 1.000 en per inwoner bij overige gemeenten (n=33)

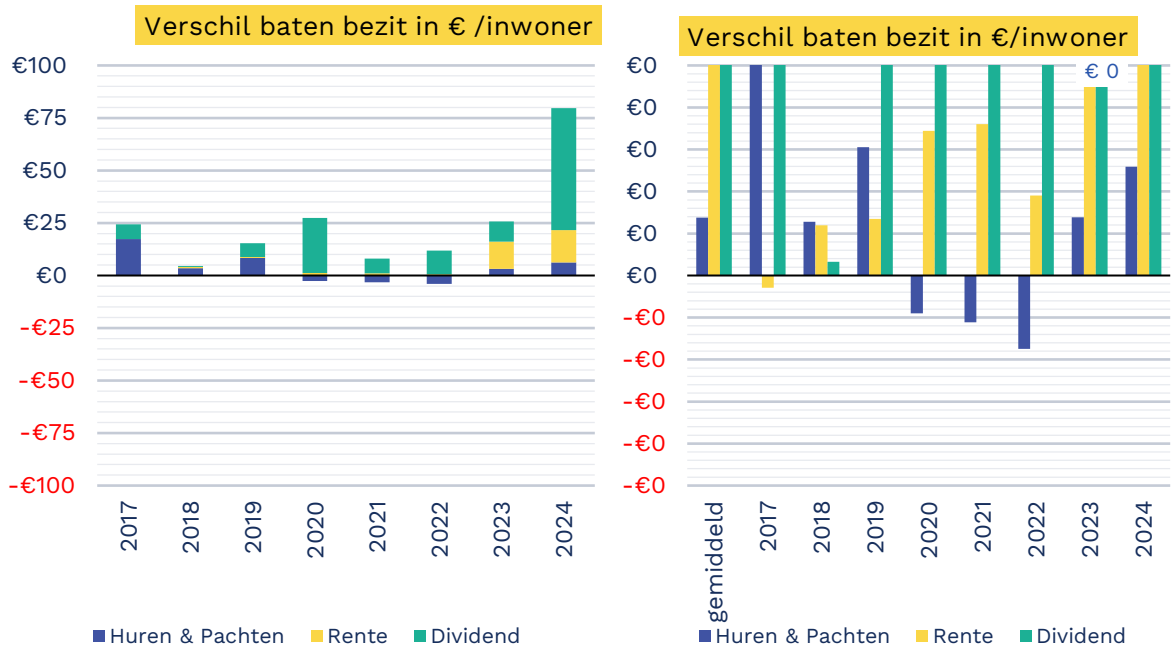
Figuur 10.14 laat zien dat vanaf de COVID19-crisis in 2020 de rijksbijdragen buiten het gemeentefonds zijn verveelvoudigd. Hoofddoelen van besteding liggen bij inkomstenregelingen rond corona en energietoeslag en opvang Oekraïners. Ook onderwijs (Achterstandenbeleid) en sport en cultuur (Sportakkoorden) kregen duidelijk meer rijksmiddelen buiten het gemeentefonds om.

Anders dan bij de ontwikkeling van het gemeentefonds is voor de hier genoemde extra rijksmiddelen niet vast te stellen wanneer die beschikbaar zijn gekomen, en of er wel voldoende tijd was om de middelen daadwerkelijk te kunnen besteden. Een indicatie dat dit niet altijd het geval is, blijkt uit het proces rondom de energietoeslag in 2023 die pas vanaf oktober

2023 mocht worden betaald.[170] Daarnaast is een deel van de verklaring dat in sommige gevallen is, zowel bij Rijk als gemeenten, moeilijk vooraf is in te schatten hoeveel geld er echt nodig is. Een voorbeeld hiervan zijn de lasten voor opvang van Oekraïners.

10.6.4 Baten uit bezit

De laatste relevante groep kostensoorten gaat over baten uit bezit. Hieronder worden huren en pachten, rentebaten en dividenden verstaan. De resultaten uit grondexploitatie zijn in paragraaf 10.5.8 toegelicht. Dividendopbrengsten kunnen grote gevolgen hebben voor het financieel resultaat. Normaal gesproken zouden huren en pachten en rente redelijk goed voorspelbaar zijn. Voor huren en pachten omdat er contracten onder liggen, voor rente omdat het saldo van de bankrekening bekend is. Voor dividenden is de voorspelbaarheid lager omdat winst en daaruit voortvloeiende winstuitkering ieder jaar anders kunnen zijn. Voor de 33 overige gemeenten waarvan volledige gegevens bekend zijn laat Figuur 10.15 de effecten op het financieel resultaat zien.



Figuur 10.15 Baten uit bezit in € * 1.000 en in € per inwoner bij de groep overige gemeenten (n=33)

De gemiddelde afwijking op het onderdeel huren en pachten is met 7% vrij groot. Als wordt gecorrigeerd voor de jaren 2020-2022 waar doorwerking van COVID19 zichtbaar is, dan is de afwijking ruim 14%. In principe is dit een begrotingspost die goed in te schatten zou moeten zijn.

Dividenden hebben een onregelmatig karakter. Dat is ook hier te zien. Met een gemiddelde van ongeveer € 4,67 per inwoner in de periode 2017-2029 is de opbrengst uit dividenden niet

[170] Dit had te maken met de wettelijke eisen rondom uitbetalen van de energietoeslag.

heel groot. Daarna slaat het beeld om. Ten eerste zijn er gemeenten zijn die onder de noemer financiële transacties de verkoop van Eneco in 2020 hebben verantwoord. Daarna spelen de dividenden aan Zeeuwse gemeenten vanuit het energiebedrijf een rol. Dat versterkt de financiële positie van die individuele gemeenten ook.

Bij de rente is het patroon van de ontwikkelingen van rente op de kapitaalmarkt te zien. Tot 2022 dalende rentebaten die nog niet altijd in de begrotingen waren verwerkt. Daarna stijgt de rente snel en ontstaan nog niet begrote meevallers. Een tweede verklaring voor meevallers in de rente is dat de hoeveelheid kasgeld[171] die gemeenten beschikbaar hebben als gevolg van de positieve resultaten is toegenomen van een kleine € 90 miljoen in 2017 naar een kleine € 400 miljoen in 2023.[172] Hier zijn grote verschillen tussen de gemeenten. Het gemiddelde kasgeld per inwoner in 2023 is bijna € 320. Drie gemeenten hebben meer dan € 2.000 per inwoner, 15 anderen minder dan € 100 per inwoner. Tot slot valt op dat op dat van de genoemde € 400 miljoen kasgeld in 2023 circa 20% als banksaldi wordt aangehouden. Dat betekent dat er nauwelijks rente op wordt ontvangen terwijl dat vrij gemakkelijk via schatkistbankieren mogelijk is.

[171] Technische toelichting: Balansposten A1332a, A223a, A225a, A23.

[172] In Findo zijn op 1-1-2026 gegevens tot en met 2023 beschikbaar. Er is daarbij informatie over 38 van de 40 deelnemende Overige gemeenten beschikbaar.

11 Regelgeving

11.1 Inleiding

Bij gemeenten en provincies is de volksvertegenwoordiging het hoogste orgaan van het decentrale bestuur. Bij waterschappen zijn Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur formeel samen verantwoordelijk, waarbij het Dagelijks Bestuur de organisatie aanstuurt.

In de Waterschapswet (artikelen 101 en 103), Provinciewet (artikelen 195 en 202) en Gemeentewet (artikelen 191 en 198) zijn bepalingen opgenomen die stellen dat de volksvertegenwoordiging respectievelijk het Algemeen Bestuur de begroting en de jaarrekening vaststelt. In alle gevallen moeten alle te verwachten of gerealiseerde baten en lasten zijn opgenomen. Bij de provincies en gemeenten is de eis dat de begroting 'structureel en reëel' in evenwicht is (artikelen 193 tweede lid Provinciewet, respectievelijk 189 tweede lid Gemeentewet). Bij de Waterschappen is de eis dat de begroting in evenwicht is of in de eerstvolgende jaren komt (artikel 99 derde lid Waterschapswet). Verder is er bij Waterschappen verplicht een begrotingspost 'Onvoorzien' die niet in de Provincie- en Gemeentewet voorkomt. Een voor dit onderzoek belangrijke bepaling die bij alle drie de groepen decentrale overheden met dezelfde bewoordingen voorkomt is dat 'Besluiten tot wijziging van de begroting tot uiterlijk het eind van het desbetreffende begrotingsjaar worden genomen' (artikel 196 Provinciewet). Tot slot is uniform geregeld dat het begrotingsjaar het kalenderjaar is en dat de verantwoordelijke minister bij of krachtens Algemene Maatregelen van Bestuur regels kan stellen. Dat is onderwerp van de volgende paragraaf.

11.2 Operationele regelgeving

Het Waterschapsbesluit bevat in hoofdstuk 4 (geldend in 2023) een reeks van voorschriften over opzet van de begroting en de rekening inclusief een toelichting over waarderingsgrondslagen en balansposten. Voorgeschreven zijn een balans en een resultatenrekening, een kasstroomoverzicht is geen vereiste.[173] Voor dit onderzoek is belangrijk dat waterschappen moeten verantwoorden naar kostendragers 'watersysteembeheer', 'zuiveringsbeheer' en 'wegenbeheer (artikel 4.24). Daarnaast is verplicht om een exploitatierekening naar kostensoorten (artikel 4.34) op te stellen. Als laatste is relevant dat de Commissie Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (art. 4.76 eerste lid) zorgdraagt voor 'eenduidige uitvoering en toepassing van hoofdstuk 4 van dit besluit'.

De Algemene Maatregel van Bestuur voor Provincies en Gemeenten is het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (hierna BBV2016). In deze richtlijnen is opzet en structuur van de begroting en rekening vastgelegd. Waar bij Waterschappen

[173] Op grond van het Burgerlijk Wetboek is een kasstroomoverzicht volgen de Richtlijnen voor de jaarverslaggeving wel verplicht (RJ360)

kostendragers zijn voorgeschreven hebben provincies en gemeenten de vrijheid om eigen indelingen, de zogenaamde programma's, van de begroting te maken zolang die maar binnen de raadsperiode gelijk blijven. Ook hier geldt dat balans en resultatenrekening zijn voorgeschreven, een kasstroom overzicht niet. Belangrijk is ook dat via de zogenaamde Informatie voor Derden (IV3) bepaling is voorgeschreven hoe uniform inzicht moet worden verschaft in kostendragers en kostensoorten. De kostendragers/taakvelden (artikel 66 eerste lid BBV2016) moeten volgens die uniforme lijn wel in de begroting en rekening zijn opgenomen, de kostensoorten niet. Verder is van belang dat bij de programma's inzicht moet worden verschaft in de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves (artikel 17 onderdeel d. BBV 2016).

11.2.1 Rechtmatigheid

De Commissie BBV heeft verschillende richtlijnen opgesteld over onderwerpen rondom begroting en verantwoording. De belangrijkste hier is de richtlijn over rechtmatigheid. Die stelt kort gezegd dat onrechtmatigheid van baten en lasten bestaat wanneer de begroting de toegestane lasten overschrijdt, maar ook wanneer de lasten lager zijn dan begroot of de baten hoger dan begroot en het college de raad/provinciale staten daar niet tijdig over heeft geïnformeerd.[174] Er zijn normen voor tolerantiegrenzen rondom rechtmatigheid vastgelegd in de regelgeving. Die normen spelen in dit onderzoek geen rol maar bepalen wel hoe op lokaal niveau met besluitvorming over rechtmatige besteding van middelen wordt omgegaan.

11.2.2 Investeren en afschrijven

De commissie BBV heeft in de notitie Materiële Vaste Activa voorschriften gegeven over de wijze van afschrijven. Veelal zijn deze voorschriften technisch van aard. Van belang in dit onderzoek is het vraagstuk van Bruto of Netto activeren. In principe moeten alle kosten die bij een investering horen worden geactiveerd. Dat is de bruto benadering. Voor de afschrijvingen betekent dit dat het bedrag van de hele investering[175] via afschrijvingen op termijn weer beschikbaar komt voor een vervangingsinvestering. In het geval dat een derde partij bijdraagt aan de investering, dan moet de netto methode worden gebruikt. Dat wil zeggen dat de bijdrage van de derde in mindering wordt gebracht op de investering en daarmee ook de afschrijvingen verlaagt. Aan het eind van de gebruiksperiode is er dan onvoldoende geld voor vervanging beschikbaar. Het bestuursorgaan kan het verschil eventueel opvangen door een bewuste keuze te maken om een bestemmingsreserve of een voorziening[176] in het leven te roepen en zo te zorgen voor voldoende middelen voor de vervanging. Of de volksvertegenwoordiging zich daar bewust van is, is een andere vraag.

11.2.3 Wettelijke indicatoren

Er zijn diverse financiële en beleidsindicatoren door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgeschreven. Voor een onderzoek naar onderbesteding zijn

[174] Kadernota rechtmatigheid, p. 9
[175] Uitgezonderd eventuele restwaarde en de waarde van grond
[176] Speelt bij riool- en afvalstoffen, zie Notitie Activa, p. 18

onderwerpen als schuldquotes, weerstandsvermogen of belastingcapaciteit van ondergeschikt belang. Er zijn vijf indicatoren die iets zeggen over gemeentelijke middelen. Twee gegevens overlappen elkaar gedeeltelijk, te weten de apparaatskosten (€/inwoner) en de kosten overhead (% totale lasten), omdat kosten overhead onderdeel van de apparaatskosten zijn. Bovendien zijn beide gegevens in verschillende eenheden uitgedrukt waardoor ze niet goed met elkaar in verband kunnen worden gebracht. De andere drie gaan direct over ingezette capaciteit. Bij inhuur derden gaat het om de lasten voor inhuur als percentage van de som van loonkosten en de kosten van inhuur. Aangezien er geen voorschrift is om de loonsom zichtbaar te maken zegt een dergelijk percentage weinig. De twee andere indicatoren gaan over formatie en gemiddelde bezetting op jaarbasis. Deze getallen zijn uitgedrukt in FTE per 1.000 inwoners. Dat betekent in de regel dat afwijkingen relatief klein zijn en er geen zicht is op het werkelijke verschil tussen toegestane capaciteit en de gedurende het jaar ingezette capaciteit.

11.2.4 IV3-informatie

Voor statistische doeleinden moeten gemeenten en provincies zogenaamde IV3 informatie opleveren. Iets soortgelijks is er voor de waterschappen ook via het eerder genoemde Waterschapsbesluit en de Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording Waterschappen.

Gemeenten en provincies zijn op grond van het BBV verplicht de informatie naar taakvelden – de beleidsinhoudelijke dimensie – in de begroting en jaarrekening op te nemen. Die informatie moet ook aan het CBS worden geleverd. In de bijlagen bij dit rapport staan bevindingen over de verwerking van die gegevens.

Gemeenten en provincies moeten op grond van de IV3-uitvraag ook informatie leveren over kostensoorten zoals personeelslasten en afschrijvingen. Die wordt uitgevraagd op basis van een kostenverdeelstaat waarbij kostensoorten worden gekoppeld aan economische categorieën. Op die manier is bijvoorbeeld zichtbaar welke personeelslasten zijn toegerekend aan welke beleidsinhoudelijke taak. Die informatie is geen verplicht onderdeel van begrotings- en rekeningdocumenten. Daarmee hebben volksvertegenwoordigers geen zicht op bijvoorbeeld de omvang van personeelslasten.

12 Methoden en data

Uitgangspunt voor de analyse is de oorspronkelijke begroting zoals die in november voorafgaand aan het begrotingsjaar wordt vastgesteld. De reden daarvoor is dat een belangrijk doel in het onderzoek is om na te gaan of er bij de voorbereiding van de begroting verbeteringen in de begrotingsraming mogelijk zijn die latere meevallers kunnen voorkomen. In de opzet is rekening gehouden met een analyse van verschillen tussen oorspronkelijke begroting [B] en gewijzigde begroting [GB]. Omdat hier geen gestructureerde datavastlegging voor bestaat bleek dat problematischer dan oorspronkelijk gedacht.

12.1 Wat is onderbesteding

De hoofdvraag van dit onderzoek gaat over onderbesteding bij decentrale overheden. In een recente notitie over rechtmatigheid stelt de commissie BBV[177] dat niet gemelde afwijkingen van de begroting, bij zowel baten als lasten, onrechtmatig zijn.[178]

In dit onderzoek gaat het niet om de rechtmatigheid of de vraag of een afwijking al dan niet is gemeld, maar om de afwijking zelf. Onderbesteding kan belangrijke consequenties hebben. Wanneer lasten te hoog of baten te laag worden begroot, kan dat bijvoorbeeld leiden tot besluitvorming over bezuinigingen die achteraf niet nodig waren geweest. Dat speelt al in de voorbereiding van het begrotingsproces bij de kadernota die rond de zomer vóór het betreffende begrotingsjaar wordt besproken, en ook bij de formele besluitvorming rond de begroting in november voorafgaand aan het begrotingsjaar. Ook bij tussenrapportages gedurende het begrotingsjaar is het denkbaar dat nog bezuinigingsmaatregelen worden getroffen. Onderbesteding kan ook een teken zijn dat (door de volksvertegenwoordiging vastgestelde) ambities of doelen (deels) niet zijn uitgevoerd, om wat voor reden dan ook.

In het verleden zijn er rekenkamers geweest die zich met het thema onderbesteding hebben bezig gehouden. Het begrip onderbesteding is daarbij in de kern benoemd als het verschil tussen het begrote en werkelijke resultaat (voor mutaties in de reserves).[179] Sommigen noemen dit onderuitputting[180] of onderschatting[181] van de baten en lasten. De Rekenkamer Tilburg legt de focus op lagere lasten[182] en laat in het midden of de beoogde resultaten zijn behaald. Het ministerie van Financiën maakt in de miljoenennota 2024 onderscheid tussen

[177] Artikel 4.77 Waterschapsbesluit bepaalt dat de commissie BBV ook voor eenduidige toepassing van de financiële regels voor waterschappen zorg draagt.
[178] Commissie BBV (2025) *Kadernota Rechtmatigheid 2025*, p. 9
[179] Onderzoeken Zuidelijke Rekenkamer, Rekenkamer Oost, 2008. Provincie Utrecht 2008.
[180] Rekenkamer Altena, 2023
[181] Rekenkamer Amsterdam, 2024
[182] Rekenkamer Tilburg, 2024, p. 18

onderuitputting door goedkoper realiseren van een beleidsdoel en onderuitputting omdat de planning niet is gehaald.[183]

Voor dit onderzoek is gekozen om een brede benadering van het begrip onderbesteding te hanteren. Onderbesteding bestaat in dit onderzoek uit drie verschillende componenten:

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

Onderbesteding gaat daarmee zowel over baten als lasten en sluit in die zin aan op het punt van de commissie BBV over afwijkingen van de vastgestelde begroting.

De Rekenkamer Tilburg[184] noemde drie redenen waarom onderbesteding ontstaat. Ten eerste kan de kwaliteit van de raming niet goed zijn en niet aansluiten op wat er werkelijk in een jaar moet gebeuren. Ten tweede kunnen de ambities te hoog liggen en wordt onvoldoende rekening gehouden met besluitvormingsprocessen. Dat wordt wel planningsoptimisme genoemd. De derde oorzaak ligt bij de capaciteit van de organisatie, met andere woorden er zijn niet genoeg uren beschikbaar om de taken daadwerkelijk te kunnen uitvoeren. Wat breder geformuleerd: de decentrale overheid zelf of de opdrachtnemende partijen kunnen de hoeveelheid werk niet aan.

Vanuit het perspectief van het onderzoek in Tilburg dat alleen over lasten ging, zijn dit logische argumenten. Wat ontbreekt is de andere kant van de begroting, de baten. De Rekenkamer Amsterdam[185] gaat daar wel op in en noemt onder andere de onvoorspelbaarheid van rijksmiddelen (gemeentefonds) en conservatief ramen van baten die met de economische ontwikkeling samenhangen als factor. Tussen de regels door wordt ook de factor 'tijd' genoemd wanneer wordt opgemerkt dat middelen extra uit het gemeentefonds pas laat in het begrotingsjaar beschikbaar komen. De factor tijd speelt mogelijk ook een onderliggende rol bij planningsoptimisme wanneer er gedurende het jaar nog begrotingswijzigingen plaatsvinden.

[183] Miljoenennota 2024, p. 96
[184] Rekenkamer Tilburg, 2024, pp. 18-19
[185] Rekenkamer Amsterdam, 2024, pp. 6, 39

12.2 Werkwijze

Hogere lasten in de rekening dan in de begroting zijn tegenvallers. Hogere baten in de rekening dan in de begroting zijn daarentegen meevallers. Het omgekeerde geldt natuurlijk ook. De ervaring leert dat decentrale overheden verschillend omgaan met het presenteren van cijfers. Dat bleek ook in het aangeleverde materiaal. De ene partij zet een minteken voor de lasten, de ander plaatst een minteken voor de baten en weer een ander laat mintekens helemaal weg. Omdat ons doel is om onderbesteding in de brede zin des woords te laten zien, is het noodzakelijk om alle verschillen op dezelfde manier te presenteren.

Meevallers bestaan daarom uit twee groepen:

- Lagere lasten in de rekening
- Hogere baten in de rekening

Voor tegenvallers geldt het omgekeerde.

12.2.1 Tussentijdse verschillen

De basis gedachte van de wetgever is dat alle te besteden middelen via een begrotingsvoorstel door de volksvertegenwoordiging zijn goedgekeurd. Met de meest recente notitie over rechtmatigheid van de commissie BBV is dat uitgangspunt ook voor de baten nog eens sterk benadrukt.[186] Met dat uitgangspunt is een norm voor te verwachten verschillen af te leiden. Die norm luidt dat het verschil tussen oorspronkelijke begroting [B] en gewijzigde begroting [GB] groot mag zijn, maar dat het verschil tussen rekening [R] en gewijzigde begroting [GB] klein moet zijn. De commissie BBV hangt aan het verschil tussen rekening en begroting het getal van 2% van de lasten exclusief reserves. Daarboven moet de volksvertegenwoordiging via de rechtmatigheidsverantwoording bij de jaarstukken worden geïnformeerd.

12.2.2 Euro's en percentages

Afwijkingen in euro's zijn voor de meeste gebruikers herkenbaarder dan percentages. Dit onderzoek is agenderend en vergelijkend. Dan zeggen bedragen in euro's soms te weinig. Vanuit rechtmatigheidsperspectief stellen de regels[187] voor decentrale overheden dat afwijkingen of onzekerheden op de totale begroting boven 2% de ondergrens voor goedkeuring van de verantwoording is. Voor dit onderzoek gebruiken we percentages afwijkingen van de individuele begrotingsonderdelen (bijvoorbeeld personeels- of rentelasten) als een indicatie van de kwaliteit van de begrotingsraming. Hoe kleiner het procentuele verschil tussen begroting en rekening, hoe minder aandacht nodig is voor mogelijke afwijkingen in het proces van de begrotingsbehandeling. Om de leesbaarheid te behouden is gekozen om in figuren waarin percentages zijn opgenomen niet meer dan 10% of 25% afwijking te laten zien. Focus op groepen baten en lasten

[186] Kadernota rechtmatigheid, 2025, p. 9
[187] Artikel 1 Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden, geldig vanaf 17 april 2025

In de analyses ligt de focus op een aantal kostensoorten die bij alle drie de groepen decentrale overheden voorkomen. De reden dat we hier aandacht aan besteden is dat een enkel inhoudelijke benadering van de begroting en rekening naar de te realiseren opgaven te abstract is voor een analyse. Voor de meeste opgaven bij decentrale overheden is naast inzet van (eigen) mensen ook sprake van gebruik van materiaal of worden subsidies of uitkeringen al dan niet in natura verstrekt.

Welke kostensoorten betreft het? In de eerste plaats de ontwikkeling van de personeelskosten. Dat is een relevante kostensoort omdat beschikbare ambtelijke capaciteit mede bepalend is voor planontwikkeling en taakuitvoering. Daaraan gekoppeld zijn de kosten voor inhuur van extern personeel.

Bij het analyseren en duiden van onderbesteding op de personeelskosten is het van belang eerst duidelijkheid te scheppen over de wijze van begroten van een decentrale overheid. Er zijn grofweg twee verschillende manieren om de personeelskosten in een begrotingsjaar te begroten: ofwel op basis van de officiële personeelsformatie, ofwel op basis van de werkelijke bezetting. Afhankelijk hiervan is sprake van een hogere of lagere kans op onderbesteding. De enquête laat zien dat 65% van de deelnemers begroot op basis van de officiële formatie en een kleine 10% op basis van werkelijke bezetting. De andere deelnemers hebben tussenvarianten. Bij begroten op basis van de officiële formatie ontstaat financiële ruimte als er vacatures zijn. Dat is een keuze die ook ruimte biedt om middelen beschikbaar te hebben voor inhuur mocht dat nodig zijn.

In de tweede plaats kijken we naar de kapitaallasten. Dat is een relevante kostensoort omdat onderbesteding op kapitaallasten een belangrijke indicator is voor vertraging bij investeringen. Dat heeft twee kanten. Kapitaallasten bestaan uit rente en afschrijving. Met name onderbesteding op de afschrijvingen is een indicator voor vertragingen bij investeringen. Ruim 80% van de deelnemers begroot afschrijvingen op basis van het eerste volledige jaar na ingebruikname; als er vertraging optreedt betekent dit dat de hele afschrijvingslast van een project een vol jaar doorschuift. Ook de rentelasten zijn relevant. De gemiddelde rente op alle uitstaande leningen[188] is bepalend voor de rente die aan investeringen wordt toegerekend. Tot 2022 daalde de rente langzaam en daarna loopt de rente weer op. Hoeveel effect dat op de totale rentelasten van een decentrale overheid heeft is afhankelijk van een aantal factoren, waaronder herfinanciering van bestaande leningen en het aantrekken van nieuwe leningen in verband met nieuwe investeringen.

In de derde plaats zijn bezit-gerelateerde transacties een aandachtspunt. Dit kan gaan om dividenden maar ook om verkopen van aandelen, grond of vastgoed. Kenmerk is dat de baten (en eventuele bijbehorende lasten) vrij onvoorspelbaar zijn. Eveneens bezit gerelateerd

[188] Formeel schrijft de commissie BBV nog nuanceringen voor bij renteberekeningen maar dat laten we hier buiten beschouwing. Zie hiervoor de Notitie Rente 2023 van de commissie BBV.

zijn rentelasten en rentebaten. Rentelasten ontstaan uit rentedragende leningen die de decentrale overheid bij banken heeft opgenomen. Via het kengetal schuldquote krijgen volksvertegenwoordigers daar indirect zicht op. Kanttekening is dat de schuldquote is gekoppeld aan de baten exclusief reserves van de decentrale overheid. Stijgen die baten, dan daalt de schuldquote ook als de omvang van de leningenportefeuille gelijk blijft. Dalende rentelasten laten direct zien dat de decentrale overheid actief stuurt op de schuldpositie. De tegenhanger van rentelasten zijn rentebaten. Rentebaten ontstaan als de decentrale overheid zelf geld uitleent aan andere partijen of het overtollig kasgeld verplicht bij het ministerie van Financiën onderbrengt. Hoe meer uitgeleend geld of geld bij Financiën, hoe hoger de rentebaten.

In algemene zin blijkt dat baten een belangrijke verklaring bieden voor positievere financiële resultaten dan begroot. Voor elk van de drie groepen decentrale overheden komt dit in de desbetreffende hoofdstukken aan de orde. Waar nodig worden ook onderdelen van de lasten per groep decentrale overheden nader toegelicht.

12.3 Data

Bij de voorbereiding van het onderzoek zijn we uitgegaan van het feit dat gemeenten, provincies en waterschappen hun oorspronkelijke begrotings- en hun jaarrekeninggegevens aan het CBS moeten aanleveren. Voor gemeenten en provincies geldt vervolgens dat die gegevens via www.findo.nl (hierna Findo) beschikbaar zijn gesteld.[189] Voor waterschappen is dat niet het geval en hebben we ons gebaseerd op de door de waterschappen beschikbaar gestelde jaarrekeningen.

Gewijzigde begrotingen worden niet naar het CBS opgestuurd. De kwartaalrapportages die worden aangeleverd zijn feitelijke standen van de baten en lasten en sluiten niet aan op de gewijzigde begrotingen die gemeenten en provincies hebben vastgesteld. Dat is de reden waarom we gemeenten en provincies hebben gevraagd om die gegevens uit hun eigen administratie aan te leveren. Dat leidde in 24 gevallen tot volledig bruikbare datasets.

In de datasets is sprake van diverse onvolkomenheden. Er zijn drie schakels in het proces van publiceren van de informatie en bij elk van die schakels kunnen onvolkomenheden ontstaan. We benoemen de onvolkomenheden kort en beschrijven hoe we daar mee zijn omgegaan. In Bijlage 2 is een uitgebreid overzicht van onvolkomenheden opgenomen.

1. Ontbrekende gegevens. Het bleek dat er sprake was van een volledig ontbrekende dataset voor oorspronkelijke begroting of jaarrekening. Dit is in de regel niet hersteld en leidt tot het uitsluiten van de desbetreffende gemeente voor de berekening van benchmarks. Uitzondering hierop is de jaarrekening 2024 omdat we die gegevens al direct van gemeenten en provincies hebben uitgevraagd.
2. Negatieve getallen bij resultaat van de rekening. Regelmatig blijkt dat bij het taakveld 'Resultaat van de rekening' (TV0.11 resp. TV0.9) negatieve getallen voorkomen. Dat leidt

[189] Theoretisch hadden we hier ook gebruik kunnen maken van microdata van het CBS. We hebben voor Findo gekozen omdat die gegevens voor leken veel makkelijker toegankelijk zijn.

tot een verlaging van de werkelijke baten of lasten in de rekening. We hebben dit gecorrigeerd door een negatief getal bij de baten (feitelijk een positief resultaat) om te zetten naar een positief getal bij de lasten en omgekeerd.

3. Resultaat van de rekening is 0 (nul). Soms blijkt dat in de jaarrekening geen financieel resultaat meer zichtbaar is. Dat is een zeer onwaarschijnlijke uitkomst in de jaarrekening en wijst op het indienen van gegevens na resultaatbestemming. Voor raad of PS zou het laten staan van deze uitkomst leiden tot onherkenbare gegevens. Ook dit is gecorrigeerd. We hebben daarvoor de aangeleverde jaarstukken geraadpleegd en het saldo van baten en lasten in de rekening opgezocht. Vervolgens hebben we het gevonden bedrag in mindering gebracht op de reserves (TV0.10 resp. TV0.8) en de post 'Resultaat van de rekening' opgehoogd. In sommige gevallen lukte dat niet omdat de post reserves te klein was.
4. Baten en lasten niet in evenwicht. Tot slot kwam het voor dat baten en lasten in Findo niet in evenwicht waren. Een afwijking van € 50.000 hebben we als tolerantiegrens voor afrondingsverschillen gehanteerd. Deze fouten zijn in de regel niet hersteld. Die keuze is gemaakt omdat lang niet elke gemeente of provincie een eenduidige lijst van baten en lasten naar taakvelden presenteert. Soms is er sprake van onderverdelingen waarbij taakvelden op meerdere programma's voorkomen. Soms is alleen maar een saldo beschikbaar en dan is aanpassen alleen mogelijk door nog een uitvraag bij de betrokken gemeente of provincie te doen.
5. Aansluiting gegevens Findo en gepubliceerde oorspronkelijke begroting of jaarrekening. Hier is geen gerichte controle op geweest. Dit kwam soms naar voren bij het uitvoeren van andere correcties. Met name bij de oorspronkelijke begroting is het denkbaar dat amendementen bij de begrotingsbehandelingen nog tot afwijkingen leiden die in de IV3 informatie worden verwerkt. We hebben ons op dit punt gebaseerd op de Findo gegevens.

Het ontbreken van gewijzigde begrotingen in de CBS data zorgt voor een verstoring in de informatie op landelijk niveau omdat het daarmee moeilijker wordt om een analyse te maken van inhoudelijke wijzigingen gedurende het jaar en de afwijkingen die nagenoeg aan het eind van het jaar of bij het opmaken van de jaarrekening ontstaan. Dat kan van belang zijn omdat hoe later middelen worden geautoriseerd of ontvangen, hoe moeilijker het zal worden om die middelen nog in het begrotingsjaar te besteden.

Met name ontbrekende gegevens, geen resultaat in de jaarrekening en baten en lasten niet in evenwicht zijn factoren die ook landelijk het beeld van de financiële positie van gemeenten en provincies verstoren. We hebben kunnen vaststellen dat de CBS data voor de jaren 2017-2024 baten en lasten in evenwicht laten zien. Dat geldt voor zowel de begroting als de rekening. Bij Findo is dat niet het geval en wijken de totalen voor heel Nederland ook af van die van CBS. In dit onderzoek hebben we naar wegen gezocht om tot zo hoogwaardig mogelijke benchmarks te komen. Op individueel niveau blijft er sprake van een 'gat' in de data.

Bijlage 1: Verdeling gemeenten

Gemeenten zijn voor de benchmarks ingedeeld bij de vereniging van gemeenten waar ze zich bij hebben aangesloten. Een andere benadering om naar gemeenten te kijken zou naar ligging zijn geweest. Hier is een driedeling voor gemaakt: Randstad (Kennemerland, Zaanstreek, Amsterdam/Amstelland, Almere, Utrecht, Zuid-Holland); Ring om Randstad (Noord-Brabant, Gelderland ten westen van de IJssel + Zwolle en Deventer); Regio (Overige gemeenten).

Van de Randstedelijke gemeenten heeft ruim 20% deelgenomen, van de gemeenten in de Ring ruim 30% en van de Regio-gemeenten ruim 55%. In Tabel 1 is een overzicht van de deelnemende gemeenten opgenomen. *Regio* gemeenten zijn cursief vermeld, gemeenten in de ring rond de Randstad zijn onderstreept.

Geografische ligging is een ding, maar schaal en andere kenmerken doen er ook toe. Gemeenten hebben zich verenigd in de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Daarbinnen zijn netwerken van gemeenten (G40, P10, K80 en M50) die zich aan elkaar verwant voelen. We hebben gemeenten langs de lijnen van die netwerken gegroepeerd (zie Tabel 1 en Tabel 2). Gemeenten die niet zijn aangesloten bij een netwerk vallen onder de categorie 'overig'.

De deelnemende gemeenten die met herindeling te maken hebben gehad zijn en om die reden buiten de berekening van de benchmarks zijn gehouden zijn hier geel gemarkeerd. Gemeenten waar een ambtelijke fusie/samenwerking speelt of speelde zijn blauw gemarkeerd.

Tabel 1: Deelnemende gemeenten naar verenigingsverband en ligging

P10	K80	M50	G40	Overig
Aa en Hunze	*Ameland*	Aalsmeer	*Alkmaar*	*Achtkarspelen*
Buren	*Beek (L)*	De Bilt	Almere	*Beekdaelen*
De Fryske Marren	*Beesel*	De Ronde Venen	Alphen a/d Rijn	Bloemendaal
De Wolden	*Bergen (L)*	*Den Helder*	Apeldoorn	*Borne*
Dinkelland	Druten	*Doetinchem*	Breda	*Borsele*
Het Hogeland	*Gennep*	*Dronten*	Deventer	Boxtel
Hof van Twente	Heumen	Geldrop-Mierlo	Eindhoven	*Brunssum*
Hollands Kroon	*Kapelle*	*Goes*	*Emmen*	Culemborg
Horst a/d Maas	*Landsmeer*	*Hellendoorn*	*Enschede*	Geertruidenberg
Hulst	*Losser*	*Landgraaf*	Haarlem	*Hardenberg*
Medemblik	*Meerssen*	Maassluis	*Heerlen*	*Heemskerk*
Midden-Drenthe	*Mook en Middelaar*	Meierijstad	*Lelystad*	Krimpenerwaard
Opsterland	*Noord-Beveland*	*Midden-Groningen*	*Maastricht*	*Maasgouw*
Peel en Maas	*Olst-Wijhe*	*Noordoostpolder*	Nijmegen	*Middelburg*
Schouwen-Duiveland	*Ommen*	Oosterhout	Oss	Midden-Delfland
Sluis	Oostzaan	Overbetuwe	*Sittard-Geleen*	*Montferland*
Tholen	*Opmeer*	Pijnacker-Nootdorp	*Venlo*	Neder-Betuwe

P10	K80	M50	G40	Overig
Tubbergen	Ouder-Amstel	*Rijssen-Holten*	Zwolle	Nuenen c.a.
Twenterand	*Roerdalen*	*Roermond*		Oisterwijk
Veere	*Schiermonnikoog*	*Schagen*		*Oldenzaal*
West Betuwe	*Simpelveld*	Soest		*Oude IJsselstreek*
Westerkwartier	Son en Breugel	*Terneuzen*		*Reimerswaal*
Weststellingwerf	*Vaals*	Veldhoven		Rheden
	Vlieland	Velsen		Sint Michielsgestel
	Voerendaal	*Venray*		Steenbergen
	West Maas en Waal	Waalwijk		*Stein (L)*
	Zwartewaterland	*(Weert)**		*Terschelling*
		Wijchen		*Texel*
		Woerden		Teylingen
				Tynaarlo
				Tysjerksteradiel
				Utrecht (gem.)
				Valkenburg a/d Geul
				Veendam
				Vijfheerenlanden
				Vlissingen
				Vught
				Westland
				Wijdemeren
				Wijk bij Duurstede
				Woensdrecht

* Rekenkamer Weert heeft zich teruggetrokken uit het onderzoek maar maakt nog wel deel uit van de M50 benchmark

Bijlage 2: Bevindingen Findo-informatie

Tabel 2: (On)gecorrigeerde knelpunten in de Findo-informatie

Fout type	P10	K80	M50	G40	Rest
Begroting ontbreekt	4 gecorrigeerd	1 ongecorrigeerd	7 gecorrigeerd	1 gecorrigeerd	3 gecorrigeerd 2 ongecorrigeerd 1 financieel deel begroting ontbreekt
Begroting niet in evenwicht	0	0	1	0	2 ongecorrigeerd
Begroting niet plausibel	3 gecorrigeerd	0	0	0	0
Begroting met negatief resultaat op TV0.11	7	19	28	16	23
Begroting met resultaat bij zowel baten als lasten op TV0.11	6	12	6	10	25
Rekening ontbreekt	1 gecorrigeerd	0	1 niet aangeleverd	2 gecorrigeerd	1 herindelingsjaar 1 blijkt niet in evenwicht
Rekening niet in evenwicht	2 gecorrigeerd	0	0		
Rekening niet plausibel	0	0	1 ongecorrigeerd	3 ongecorrigeerd	0
Rekening met negatief resultaat op TV0.11	8	6	13	18	3
Rekening met resultaat bij zowel baten als lasten op TV0.11	22	5	17	12	10
Resultaat jaarrekening =0	4	11 + 5 ongecorrigeerd	6 + 1 ongecorrigeerd	10	15 + 1 ongecorrigeerd

Bijlage 3: Hoofdgroep taken en taakvelden gemeenten

Deze bijlage laat zien hoe de begrippen in de tekst zijn gekoppeld aan de landelijk voorgeschreven taakvelden voor gemeenten. Daarbij was stuurbaarheid op de verschillende begrotingsonderdelen het uitgangspunt. ‘Reserves’ (TV0.10) en ‘Resultaat van de Rekening’ (TV0.11) staan hier los van, maar kunnen in toelichtingen wel zijn genoemd.

Lasten	Baten
Inhoudelijk deel 0.1 Bestuur 0.2 Burgerzaken 0.4 Overhead 0.6x OZB, Parkeerbelasting, Overige belastingen 0.8 Overige lasten 0.9 Vennootschapsbelasting 1.x Hoofdtaakveld Veiligheid 2.x Hoofdtaakveld Verkeer & Vervoer 3.1 Economische ontwikkeling 3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen 3.4 Economische promotie 4.x Hoofdtaakveld Onderwijs 5.x Hoofdtaakveld Sport, Cultuur en recreatie 6.x Hoofdtaakveld Sociaal domein 7.x Hoofdtaakveld Volksgezondheid en milieu 8.1 Ruimte en leefomgeving 8.3 Wonen en Bouwen	Overige baten (inhoudelijk) 0.1 Bestuur 0.2 Burgerzaken 0.4 Overhead 0.8 Overige lasten 0.9 Vennootschapsbelasting 1.x Hoofdtaakveld Veiligheid 2.x Hoofdtaakveld Verkeer & Vervoer 3.1 Economische ontwikkeling 3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen 4.x Hoofdtaakveld Onderwijs 5.x Hoofdtaakveld Sport, Cultuur en recreatie 6.x Hoofdtaakveld Sociaal domein 7.x Hoofdtaakveld Volksgezondheid en milieu 8.1 Ruimte en leefomgeving 8.3 Wonen en Bouwen
	Gemeentefonds 0.7 Gemeentefonds
	Lokale belastingen 0.6x OZB, Parkeerbelasting, Overige belastingen 3.4 Economische promotie (benadering toeristenbelasting)
Sociaal domein collectief 6.1 Samenkracht en burgerparticipatie 6.2 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen (tot 2023: Wijkteams) 7.1 Volksgezondheid	Sociaal domein collectief 6.1 Samenkracht en burgerparticipatie 6.2 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen (tot 2023: Wijkteams) 7.1 Volksgezondheid
Fysiek domein 2.x Hoofdtaakveld Verkeer & Vervoer 3.1 Economische ontwikkeling 3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen 3.4 Economische promotie 5.7 Openbaar Groen en openlucht recreatie 8.1 Ruimte en leefomgeving 8.3 Wonen en Bouwen	Fysiek domein 2.x Hoofdtaakveld Verkeer & Vervoer 3.1 Economische ontwikkeling 3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen 3.4 Economische promotie 5.7 Openbaar Groen en openlucht recreatie 8.1 Ruimte en leefomgeving 8.3 Wonen en Bouwen
Sport en Cultuur 5.1 Sportbeleid en activering 5.2 Sportaccommodaties 5.3 Cultuurpresentatie, -productie en -participatie 5.4 Musea 5.5 Cultureel erfgoed 5.6 Media	Sport en Cultuur 5.1 Sportbeleid en activering 5.2 Sportaccommodaties 5.3 Cultuurpresentatie, -productie en -participatie 5.4 Musea 5.5 Cultureel erfgoed 5.6 Media
Bezit Grond: 3.2 Fysieke Bedrijfsinfrastructuur 8.2 Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen) Overig bezit: 0.3 Beheer overige gebouwen en gronden 0.5 Treasury	Bezit Grond: 3.2 Fysieke Bedrijfsinfrastructuur 8.2 Grondexploitatie (niet bedrijventerreinen) Overig bezit: 0.3 Beheer overige gebouwen en gronden 0.5 Treasury

Bijlage 4: Hoofdgroep taken en taakvelden provincies

Deze bijlage laat zien hoe de begrippen in de tekst zijn gekoppeld aan de landelijk voorgeschreven taakvelden voor provincies. Daarbij was stuurbaarheid op de verschillende begrotingsonderdelen het uitgangspunt.

Lasten	Baten
3 Kerntaken *Infrastructuur* 2.1 Waterwegen, 2.2 Landwegen 2.9 Overig Verkeer & Vervoer 3.1., Waterkeringen *Openbaar vervoer* Taakveld 2.3 Openbaar vervoer *Natuur* Hoofdtaakveld 5 Natuur	3 Kerntaken *Infrastructuur* 2.1 Waterwegen, 2.2 Landwegen 2.9 Overig Verkeer & Vervoer 3.1., Waterkeringen *Openbaar vervoer* Taakveld 2.3 Openbaar vervoer *Natuur* Hoofdtaakveld 5 Natuur
Overige taken inhoudelijk *Bestuur en Organisatie* 0.1 Provinciefonds 0.2 Provinciale belastingen 0.5 Algemene Dekkingsmiddelen 0.6 Overhead 0.7 Vennootschapsbelasting 1.x Hoofdtaakveld Bestuur *Milieu* Taakvelden 3.2-3.9 Kwaliteit en kwantiteit water Hoofdtaakveld 4 Milieu *Economie* Hoofdtaakveld 6 Regionale economie *Ruimte* Hoofdtaakveld 8 Ruimte *Cultuur* Hoofdtaakveld 7 Cultuur en maatschappij	Overige taken inhoudelijk *Bestuur en Organisatie* 0.5 Algemene Dekkingsmiddelen 0.6 Overhead 0.7 Vennootschapsbelasting 1.x Hoofdtaakveld Bestuur *Milieu* Taakvelden 3.2-3.9 Kwaliteit en kwantiteit water Hoofdtaakveld 4 Milieu *Economie* Hoofdtaakveld 6 Regionale economie *Ruimte* Hoofdtaakveld 8 Ruimte *Cultuur* Hoofdtaakveld 7 Cultuur en maatschappij
	Algemene middelen 0.1 Provinciefonds 0.2 Provinciale belastingen
Bezit 0.3 Geldleningen en uitzettingen 0.4 Deelnemingen	Bezit 0.3 Geldleningen en uitzettingen 0.4 Deelnemingen

Bijlage 5: Kostensoorten

Deze bijlage heeft niet de bedoeling om alle kostensoorten toe te lichten. We noemen alleen de elementen die voor gemeenten en provincies zijn gebruikt. De bron is de meest recente IV3-instructie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Kostensoort	Gemeente	Provincie
Afschrijvingen	7.3 Afschrijvingen	7.3 Afschrijvingen
Belastingopbrengsten	Taakvelden 6.2 tot en met 6.4 plus 3.4 (OZB, parkeerbelasting, overige belasting, toeristenbelasting), economische categorie 3.7 leges en andere rechten waar zo genoemd.	Taakveld 0.2 Opbrengst provinciale belastingen
Dividend	5.2 Dividenden en winsten plus 6.1 Financiële transacties	5.2 Dividenden en winsten plus 6.1 Financiële transacties
Huren en pachten	3.3 Pachten plus 3.6 Huren (alleen bij baten gebruikt)	3.3 Pachten plus 3.6 Huren (alleen bij baten gebruikt)
Inhuur	3.5.1 Ingeleend personeel	3.5.1 Ingeleend personeel
Inkomensoverdrachten Rijk	4.3.1 Inkomensoverdrachten Rijk	4.3.1 Inkomensoverdrachten Rijk
Personeel	1.1 Salarissen en sociale lasten	1.1 Salarissen en sociale lasten
Rente (toegerekend)	7.4 waar het gaat om analyse in combinatie met afschrijvingen.	7.4 waar het gaat om analyse in combinatie met afschrijvingen.
Rentebaten	5.1 voor zover bij de baten genoemd	5.1 voor zover bij de baten genoemd
Rentelasten	5.1 voor zover bij de lasten genoemd	5.1 voor zover bij de lasten genoemd
Subsidies	Niet gebruikt	4.2 Subsidies
Voorziening onderhoud	7.2 Mutatie voorzieningen	7.2 Mutatie voorzieningen

Bijlage 6: Begrippen

Begrip	Toelichting
AB (waterschappen)	De volksvertegenwoordiging van het waterschap. Waterschappen kennen net als Gemeenschappelijke regelingen een Algemeen en een Dagelijks Bestuur. Het Dagelijks bestuur is onderdeel van het Algemeen Bestuur.
Afschrijvingen	Afschrijven kan pas voor het eerst als het project volledig klaar is voor gebruik
Afschrijvingsmethode	Hier: het moment waarop voor het eerst wordt afgeschreven
Afschrijvingstermijn	Het aantal jaren waarover wordt afgeschreven
Bezit gerelateerde transacties	Geldstromen die ontstaan door aan- of verkopen van eigendommen van de decentrale overheid of uit rentebaten of winstuitkeringen
Bovenformatief personeel	Personeel dat na een reorganisatie niet meer tot de officiële formatie van de organisatie behoort maar nog wel op de loonlijst staat.
Circulaire (mei, september, december)	De brief van het ministerie van Binnenlandse Zaken waarin de actuele stand van het provincie- of gemeentefonds wordt toegelicht.
Commissie BBV	Een landelijke commissie van deskundigen die de verantwoordingsregels voor decentrale overheden, gegeven de wettelijke kaders, verder invult en toelicht.
Conservatief begroten	Bij de begrotingsraming uitgaan van voorzichtigheid met als doel om te voorkomen dat tegenvallers moeten worden gerapporteerd
Definitieve begroting	De begroting zoals die aan het eind van het begrotingsjaar na alle tussentijdse wijzigingen vastligt en als vergelijkingspunt dient bij de jaarrekening.
Dividend	Winstuitkering afkomstig van een onderneming waarin de decentrale overheid aandelen bezit.
EMU-saldo	Het tekort van een decentrale overheid, berekend volgens de normen van de Europese Unie.
Findo	Een website met data over de financiën van decentrale overheden (provincies en gemeenten)

Gemeentefonds	Formeel een begrotingshoofdstuk van de rijksbegroting van waar uit de verdeling van de algemene middelen voor gemeenten plaatsvindt.
Hoofdtaakveld	Een groep van taken die voor statistische doeleinden bij elkaar horen.
Ingebruikname	Moment waarop een project gereed is om daadwerkelijk te kunnen benutten. Dat is het meetmoment voor afschrijvingen.
IV3-eisen	De landelijke regelgeving voor het gestandaardiseerd aanleveren van 'informatie voor derden'; de financiële informatie zoals die naar het Centraal Bureau voor de Statistiek moet worden gezonden
Kapitaalgoederen	Bezittingen van decentrale overheden die gedurende meerdere jaren kunnen worden gebruikt. Denk aan gebouwen, wegen of rioleringen
Kapitaallasten	De som van jaarlijkse rente en afschrijvingen van een investeringsproject
Korte schuld	Formeel: vlottende schuld. Hier gebruikt voor rentedragende schulden met looptijden tot 1 jaar
Lokale belastingen	Ozb, Parkeerbelasting, overige belastingen en de opbrengsten van taakveld 3.4 (die nagenoeg gelijk is aan toeristenbelasting).
Lopende uitgaven	Hier bedoeld als lasten exclusief afschrijvingen, toegerekende rente en mutatie voorzieningen.
Oorspronkelijk vastgestelde begroting.	De begroting zoals die in de begrotingsvergadering in november voorafgaand aan het begrotingsjaar is vastgesteld.
Operationele lasten	Hier gebruikt om onderscheid te maken tussen kosten van bijvoorbeeld personeel en ingekochte goederen en diensten en de drie elementen (voorziening groot onderhoud, afschrijvingen, toegerekende rente) die te maken hebben met het in stand houden van kapitaalgoederen.
Provinciefonds	Formeel een begrotingshoofdstuk van de rijksbegroting van waar uit de verdeling van de algemene middelen voor provincies plaatsvindt.
Rentebaten/Rente-opbrengsten	De aan het boekjaar toegerekende ontvangen rente op leningen die de decentrale overheid heeft verstrekt

	en/of rente op middelen die verplicht zijn onderge-bracht bij het ministerie van Financiën
Rentedragende schuld	Schulden aan banken en andere financiers waarover rente moet worden betaald.
Rentelasten	De aan het boekjaar toegerekende betaalde rente op rentedragende schulden van de decentrale overheid
Resultaatbepaling	Het feitelijk vaststellen van mee- of tegenvallers bij het opstellen van de jaarrekening nadat alle baten en lasten zijn verantwoord. Dit is de verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur van de decentrale overheid
Resultaatbestemming	Het besluiten over wat er moet gebeuren met de mee- of tegenvallers uit de resultaatbepaling. Dit is de ver-antwoordelijkheid van de volksvertegenwoordiging.
Taakveld	Een inhoudelijke classificatie van een onderdeel van gemeentelijke of provinciale taken bedoeld om verge-lijkbaarheid tussen gemeentelijke of provinciale taken mogelijk te maken.
Toegerekende rente	De rente die als onderdeel van de kapitaallasten wordt meegenomen in de lasten voor kapitaalgoederen zoals gebouwen.
Vaste schuld	Vormen van rentedragende leningen met looptijden langer dan 1 jaar.
Waves	Een website met (financiële en niet-financiële)data van waterschappen

Bijlage 7: Afkortingen

Afkorting	Toelichting
[B]	Begroting zoals in november bij begrotingsbehandeling vastgesteld
[GB]	De versie van de begrotingen waarin alle wijzigingen gedurende het jaar zijn verwerkt
[R]	Jaarrekening
BBV	Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (wettelijk kader voor opstellen van begrotingen en jaarstukken)
CAO	Collectieve Arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
EMU	Europese Economische en Monetaire Unie
G40	Netwerk van 41 grote gemeenten exclusief Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht
GS	Gedeputeerde Staten
K80	Netwerk van 68 in termen van inwoneraantal kleine gemeenten
M50	Netwerk van 76 middelgrote gemeenten
OZB	Onroerende Zaak Belasting
OV	Openbaar Vervoer
P10	Netwerk van 33 plattelandsgemeenten
PS	Provinciale Staten
TVx.y	Taakveld volgens de wettelijke IV3 eisen waarbij x.y. staat voor de nummering daarvan.

Bijlage 8: Vragen enquête

Vragenlijst enquête/invulformulier t.b.v. de rekenkamer. Svp gegevens op doemee.rekenkamers.nl onder enquête invoeren. Het handigst is om eerst de gegevens te gaan verzamelen. De vragen kunnen het beste bij de concerncontroller worden neergelegd. Laat die de gegevens op papier aanleveren zodat u zelf ook zicht heeft op de antwoorden en vul ze dan in op de website. De meeste vragen zijn meerkeuze en zouden voor concerncontrol niet al te veel problemen moeten opleveren.

	Vraag	Antwoord
Personeelskosten		
1a.	Hoe groot is de officiële (toegestane) formatie van de organisatie op 31-12-2024?	X FTE
1b.	Wat is de *gemiddelde* bezetting van de formatie in 2024 exclusief externe inhuur Het gaat hier om het personeel dat een ambtelijke aanstelling heeft al dan niet tijdelijk of anders gezegd het personeel dat op de loonlijst van de organisatie staat en waarvoor loonbelasting wordt afgedragen. Al het overige wordt beschouwd als inhuur.	Y FTE
1c.	Wat is de gemiddelde bezetting van de formatie in 2024 inclusief externe inhuur	Z FTE
1d.	Wat is het uitgangspunt in FTE voor de raming van de salariskosten?	a. De officiële formatie b. De officiële formatie plus projectformatie c. Feitelijke bezetting d. Anders, licht toe

	Vraag	Antwoord
1e.	Wat is het uitgangspunt in geld voor de raming van de salariskosten?	a. Gemiddelde loonkosten. b. Maximum van de schaal per rang c. Maximum per rang min 1 periodiek d. Maximum per rang min 2 periodieken e. Actuele loonkosten met stelpost vacatures f. Actuele loonkosten zonder stelpost vacatures g. Anders, licht toe.
Afschrijvingen		
2a	Vanaf welk moment worden afschrijvingslasten van nieuw in gebruik genomen activa in de begroting en jaarrekening opgenomen?	a. Vanaf (verwachte) datum ingebruikname b. Vanaf een vast moment (bijvoorbeeld halfjaar) in het jaar van ingebruikname c. Vanaf 1 januari van het jaar na ingebruikname d. Anders, licht toe...
2b.	Zijn er tussen 2017 en 2024 stelselwijzigingen geweest die over afschrijvingen van gebouwen gaan? Hier gaat het over kantoren, gebouwen met een maatschappelijke functie (school, museum, bibliotheek, wijkcentrum etc.) en bedrijfsgebouwen waar bijvoorbeeld onderhoudsfuncties of beschut werk zijn gevestigd.	a. Ja, over afschrijvingstermijnen b. Ja, over moment van afschrijven c. Ja, over afschrijvingstermijnen en moment van afschrijven d. Nee
2c.	Zo ja, in welke jaren?	Mogelijkheid tot aankruisen relevante jaren (meerdere antwoorden mogelijk dus).

	Vraag	Antwoord
2d.	Zijn er tussen 2017 en 2024 stelselwijzigingen geweest die over afschrijvingen van boven- en ondergrondse infrastructuur gaan? Dit kan gaan over wegen, riolering, kabelsystemen maar ook zaken als stuwen, zuiveringsinstallaties en gemalen bij waterschappen.	a. Ja, over afschrijvingstermijnen b. Ja, over moment van afschrijven c. Ja, over afschrijvingstermijnen en moment van afschrijven d. Nee
2e.	Zo ja, in welke jaren?	Mogelijkheid tot aankruisen relevante jaren (meerdere antwoorden mogelijk dus).
2f.	Welk uitgangspunt wordt gebruikt voor de berekening van afschrijvingslasten in de begroting?	a. Lopende afschrijvingen + afschrijving nieuw in gebruik genomen kapitaalgoederen b. Normatief bepaald afschrijvingsbudget c. Lopende en nieuwe afschrijvingen verhoogd met inflatie d. Anders, licht toe
Loon- en prijscompensatie		
3a.	Welk uitgangspunt wordt gebruikt voor de loon- en prijscompensatie voor baten en lasten?	a. Centraal Economisch Plan zonder nacalculatie b. Centraal Economisch Plan met nacalculatie c. Macro Economische Verkenningen zonder nacalculatie d. Macro Economische Verkenningen met nacalculatie e. Eigen professionele inschatting f. Anders, licht toe

	Vraag	Antwoord
3b.	Welk uitgangspunt wordt gebruikt voor de ontwikkeling van de lasten van verbonden partijen?	a. De in de voor zienswijze voorgelegde begroting genoemde gemeentelijke/provinciale bijdragen. b. Verhoging van het budget op basis van de loon- en prijscompensatie volgens de eigen gemeentelijke/provinciale regels. c. Alleen prijscompensatie d. Anders, licht toe.
3c.	Is in de periode 2017-2024 het systeem voor berekening van loon- en prijscompensatie aangepast en zo ja, wanneer?	a. Nee b. Ja, in aankruisen in lijstje van jaren, met meerdere antwoorden mogelijk)
Reserves		
4a.	Wat is het totaalbedrag (in € * 1.000) van de *bestemmings*reserves na resultaatverwerking bij de jaarrekening 2024?	€ X
4b.	Benoem de vijf grootste *bestemmings*reserves in de jaarrekening 2024 en hun financiële omvang (in € * 1.000)	Per reserve: Naam, bedrag eind 2024, onttrekking in 2024
4c.	Is er een vaste afspraak (bijvoorbeeld in de financiële verordening) over wat er met een positief jaarresultaat gebeurt	a. Ja, het overschot gaat naar de algemene reserve b. Ja, een vast percentage gaat naar de algemene reserve b1. benoem dat percentage c. Nee, het college maakt elk jaar een maatwerk voorstel. d. anders, licht toe.
Leningen en aandelenbezit		
5a.	Zijn er vanaf 2017 versnelde aflossingen van openstaande leningen (d.w.z. leningen die de gemeente/provincie/waterschap is aangegaan) geweest en zo ja, in welke jaren?	Ja, in (lijstje jaren, meerdere antwoorden mogelijk)... Nee

	Vraag	Antwoord
5b.	Zijn er vanaf 2017 versnelde terugbetalingen van verstrekte leningen (d.w.z. leningen verstrekt door de gemeente/provincie/waterschap aan derden, inclusief verbonden partijen) geweest en zo ja, in welke jaren?	Ja, in (lijstje jaren, meerdere antwoorden mogelijk)... Nee
5c.	Zijn er vanaf 2017 verkooptransacties van aandelen geweest en zo ja, in welke jaren?	Ja, in (lijstje jaren, meerdere antwoorden mogelijk)... Nee
Mei- en septembercirculaires		
6a.	Deze vraag is van toepassing op gemeenten en provincies Welke circulaire is in 2024 als basis gebruikt voor de begroting die in november aan de volksvertegenwoordiging wordt voorgelegd?	a. De meicirculaire b. De septembercirculaire
6b.	Sinds wanneer wordt de in het antwoord bij vraag 6a. genoemde circulaire gebruikt?	a. Vanaf 2017 en nooit gewijzigd b. Sinds xxx, daarvoor septembercirculaire c. Sinds xxx, daarvoor meicirculaire d. Sinds xxx, daarvoor meerdere keren gewijzigd ... (licht toe)
6c.	Indien bij vraag 6a. de meicirculaire is aangegeven, zijn dan in de aanlevering van IV3-gegevens naar BZK/CBS over de begroting de ontwikkelingen uit de septembercirculaire verwerkt? (n.b. is een hele technische vraag maar geeft een beeld hoe actueel de baten uit het gemeentefonds in de statistieken van het rijk over de begrotingen zijn.)	a. Ja, gaan in eerste aanlevering mee b. Ja, gaan in tweede aanlevering mee c. Nee.
Specifieke uitkeringen of andere bijdragen van derden.		

	Vraag	Antwoord
7a	Deze vraag is van toepassing op gemeenten: Geef s.v.p. voor de volgende specifieke uitkeringen aan welk bedrag (in € * 1.000) totaal (over alle jaren heen) is ontvangen, wat er in 2024 is besteed en wat het saldo op 31-12-2024 is. Niet alle hier genoemde specifieke uitkeringen hoeven voor een gemeente van toepassing te zijn. Tijdelijk Gebiedsbudget BZK C106 Lokale aanpak isolatie BZK C94 Startbouwimpuls BZK C105 Volkshuisvestingsfonds BZK C109 Energiearmoede BZK C55 Regiodeals BZK divers Woningbouwimpuls BZK divers Capaciteit klimaat CDOKE EZK F28 Groningen Blok A EZK F201 Groningen Blok F EZK F206 Bovenplanse Infra I&W E104 Opvang Oekraïners JV A16 Onderwijsachterstanden 19/20 OCW D8 Wet inburgering SZW G10 Sport en Bewegen VWS H30 Stimulering sport VWS H4 Covid-vaccinatie VWS H33 Meerkosten energie Zwembaden VWS H32 IZA-akkoord VWS H35	Totaal: Besteding 2024 Ontvangen, besteed in 2024 Saldo 31-12-2024
7b.	Deze vraag is van toepassing op provincies: Geef s.v.p. voor de volgende specifieke uitkeringen aan welk bedrag (in € * 1.000) totaal (over alle jaren heen) is ontvangen, wat er in 2024 is besteed en wat het saldo op 31-12-2024 is. Programma Natuur Provinciale Versnellingsvoorstellen gebiedsgerich	Totaal: Besteding 2024 Saldo 31-12-2024

	Vraag	Antwoord
7c.	Deze vraag is van toepassing op waterschappen: Benoem de vijf grootste bijdragen van derden, zowel subsidies als investeringsbijdragen, die tussen 2017 en 2024 totaal (over alle jaren heen) zijn ontvangen. Wat was het oorspronkelijke bedrag (in € * 1000) , wat heeft is daarvan in 2024 besteed en wat is het saldo op 31-12-2024? Vergoedingen voor verleende diensten vallen hier nadrukkelijk niet onder.	Naam en jaartal(len) ontvangst type: subsidie/investeringsbijdrage/anders (licht toe) Bedrag, Besteding 2024, Saldo 31-12-2024
7d.	(Vraag voor gemeenten, provincies en waterschappen) Waar zijn in de balans de nog niet benutte middelen uit specifieke uitkeringen of bijdragen van derden verantwoord?	a. Overlopende passiva (vooruitontvangen bedragen) b. Bestemmingsreserves c. Anders, licht toe.
Overige vragen		
8a.	Zijn er bijzondere lokale gebeurtenissen geweest (Niet: Covid, oorlog Oekraïne, aandelentransacties [staan onder 5c.]) die in enig jaar grote invloed hadden op het resultaat? Zo ja welke, in welk jaar en met welk financieel effect (in € * 1.000)? Denk aan bijvoorbeeld grote afboekingen, grote verkopen of bijzondere mee- of tegenvallers bij verbonden partijen.	a. Niet van toepassing b. Ja, te weten: jaar xxx: naam gebeurtenis; bedrag jaar xxx: naam gebeurtenis; bedrag jaar xxx: naam gebeurtenis; bedrag jaar xxx: naam gebeurtenis; bedrag
8b.	Is er tussen 2017 en 2024 sprake geweest van een accountantsverklaring met beperkingen of afkeuring op het onderwerp *getrouwheid* (dus niet rechtmatigheid)?	a. Nee, b. Ja, in xxx beperkingen wegens.... c. Ja in meerdere jaren beperkingen wegens... d. Ja, in xxx afkeuring wegens e. Ja, in meerdere jaren afkeuring wegens...
8c.	Zijn er andere bijzonderheden in het begrotingsproces geweest die voor dit onderzoek van belang kunnen zijn? Zo ja, welke zijn dat?	Vrij veld.