Raadsvoorstel van de rekenkamer

Onderwerp:	portefeuillehouder: R. Linssen
Rekenkamer, onderzoek onderbesteding 2025 (DoeMee onderzoek VvR)	datum vergadering: NTB
	zaaknummer: 0889408459

Samenvatting

De rekenkamer van Beesel nam in 2025 weer deel aan het grootschalige DoeMee-onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers. Dit is een benchmarkonderzoek dat jaarlijks uitgevoerd wordt, in 2025 bij 159 decentrale overheden. Het centrale thema voor 2025 was 'onderbesteding'. Het onderzoek leidde tot een tweetal onderzoeksrapporten: de onderzoekers leverden een totaalbeeld op en de Beeselse rekenkamer maakte een rapportage die betrekking heeft op de lokale situatie. Beide rapporten worden nu door de rekenkamer aan de gemeenteraad aangeboden. Dit biedt de raad gelegenheid om kennis te nemen van de onderzoeksresultaten en zich uit te spreken over de door de rekenkamer gedane aanbevelingen.

Het college van B&W werd gedurende het onderzoek in de gelegenheid gesteld om een bestuurlijke wederhoorreactie te geven. De reactie van het college op het lokale Beeselse rekenkamerrapport is opgenomen in het rapport én tevens bijgevoegd.

Voorstel

De rekenkamer stelt u voor om het volgende besluit te nemen:

1. Kennis te nemen van de resultaten van het DoeMee-onderzoek 2025 van de Vereniging voor Rekenkamers, opgenomen in de rapportage *'Schipperen tussen Crises en Ambitie, over (onvoorspelbare?) meevallers in het decentraal openbaar bestuur'*.
2. Kennis te nemen van het "*Lokaal rapport toegespitst op de gemeente Beesel naar aanleiding van het overkoepelende onderzoeksrapport 'Schipperen tussen Crises en Ambitie, Over (onvoorspelbare?) meevallers in het decentraal openbaar bestuur' "* van de rekenkamer Beesel.
3. De door de rekenkamer Beesel gedane aanbevelingen 1 tot en met 3 over te nemen.

Toelichting raadsvoorstel

1. Aanleiding
De rekenkamer van Beesel nam in 2025 weer deel aan het grootschalige DoeMee-onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers. Dit is een benchmarkonderzoek dat jaarlijks uitgevoerd wordt, in 2025 bij 159 decentrale overheden. Het centrale thema voor 2025 was ‘onderbesteding’. Het onderzoek leidde tot een tweetal onderzoeksrapporten: de onderzoekers leverden een totaalbeeld op en de Beeselse rekenkamer maakte een rapportage die betrekking heeft op de lokale situatie. Beide rapporten worden nu door de rekenkamer aan de gemeenteraad aangeboden. Dit biedt de raad gelegenheid om kennis te nemen van de onderzoeksresultaten en zich uit te spreken over de door de rekenkamer gedane aanbevelingen.

2. Doelstelling
De rekenkamer wil met dit onderzoek de gemeenteraad voorzien van inzicht en een handelingsperspectief voor zijn kaderstellende en controlerende taken. Het onderzoek richt zich op het onderwerp ‘onderbesteding’: Veel gemeenten (en provincies en waterschappen) denken elk jaar te moeten bezuinigen, terwijl ze aan het eind van het jaar geld overhouden.

Verdeling van middelen onder prioriteiten is één van de belangrijkste taken van onder andere gemeenteraden. Het verdelen van deze middelen kan lastig zijn als er sprake is van schaarste. Als bezuinigingen noodzakelijk zijn, kan dit moeilijke en pijnlijke keuzes betekenen. Sturen op de begroting blijkt vaak ook lastig, omdat het lastig te doorgronden documenten blijven. 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 wellicht (deels) kunnen voorkomen.

3. Uitgangssituatie
Niet van toepassing

4. Rol gemeente
Niet van toepassing

5. Toelichting
Dit onderzoek gaat over de achtergronden van meevallers in de jaarrekeningen van gemeen ten, provincies en waterschappen. Meevallers kunnen ontstaan omdat feitelijk minder geld is uitgegeven dan gepland of omdat er meer geld beschikbaar is gekomen dan gepland. Min der 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 het 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.

<u>Onderzoeksvraag</u>
Om het genoemde verschil inzichtelijk te maken, zijn er drie deelvragen voor dit onderzoek geformuleerd:
1. Wat is de omvang van (structurele) onderbesteding ten opzichte van de oorspronkelijke of gewijzigde begroting?
2. Welke regels zijn er voor begroten en verantwoorden van onderbesteding?
3. Wat zijn de oorzaken van onderbesteding (gescheiden naar baten en lasten)?

Uitvoering onderzoek
Het onderzoek werd uitgevoerd door de Radboud Universiteit Nijmegen, namens de Vereniging van Rekenkamers en (mede) in opdracht van de rekenkamer Beesel. Dit leidde tot een factsheet over onze gemeente en een overkoepelend rapport met een benchmark. Aan de hand van beide documenten heeft de Beeselse rekenkamer ook een lokaal rapport opgemaakt dat van toepassing is op de Beeselse situatie. Er zijn dus twee rapporten bijgevoegd.

Het onderzoek had het karakter van een documentenonderzoek in combinatie met data-analyse. Hiervoor zijn bij de onderzoekers diverse begrotingen, bestuursrapportages en jaarrekeningen aangereikt, inclusief gedetailleerde staten waarop het verloop van budgetten zichtbaar was. Deze informatie is aangevuld met een enquête, waarin een aantal vragen over uitgangspunten bij de begroting werden gesteld.

Op basis van de eerste bevindingen uit de data-analyse die door de onderzoekers werd uitgevoerd, voerde de rekenkamer een gesprek met de voormalig controller (inmiddels teammanager financiën) om meer duiding en nuance te krijgen bij de inhoud van de lokale factsheet. Het geheel leidde, aanvullend op het generieke rapport van de onderzoekers van de Radboud Universiteit, tot een rapport van de Beeselse rekenkamer, specifiek van toepassing op de Beeselse situatie.

Voornaamste conclusies **centrale** onderzoek
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 bij dragen.
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.

Specifiek voor de deelnemende gemeenten zijn daarnaast de volgende bevindingen gedaan:
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 enquêtegegevens 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 kan 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 re gelmatig meer dan 25% van de extra beschikbare middelen niet meer wordt besteed.
6. Op lokaal niveau zijn inschattingen van baten soms ook te conservatief. Het blijkt dat belastingen anders dan OZB, leges en huuropbrengsten 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.

Conclusies en aanbevelingen uit het **lokale Beeselse** rapport
Mede op basis van bovenstaande bevindingen is ook gekeken naar de lokale situatie. De rekenkamer kiest er bewust voor om niet alle aanbevelingen uit het generieke rapport op te nemen in de lokale vertaling. Om die reden zijn deze aanbevelingen ook niet allemaal opgenomen in dit voorstel.

De rekenkamer Beesel trekt voor de lokale situatie de volgende **conclusies**:
- We zien onderbesteding in de gemeente Beesel vooral in de laatste jaren van het onderzoek. Belangrijke oorzaak hierin is de bijdrage aan het gemeentefonds en de overige Rijksbijdrage. Dit ook nog in combinatie met planningsoptimisme. Ook de hogere renteopbrengsten is een oorzaak van onderbesteding in de latere jaren.
- Eigen capaciteit en inhuur van medewerkers spelen een beperkte rol in de onderbesteding binnen de gemeente. Ook afschrijvingen, gemeentelijke belastingen en grondexploitatie spelen een beperkte rol in de onderbesteding binnen de gemeente Beesel. Al met al lijkt de kwaliteit van de begrotingsraming in de gemeente op orde te zijn.

U heeft als raad mogelijkheden om in meer of mindere mate bij te sturen op de besteding van middelen in de begroting. De rekenkamer doet aanbevelingen om meer grip te krijgen op het fenomeen onderbesteding. In het landelijke rapport staan ook aanbevelingen voor andere partijen om de informatievoorziening rondom begrotingen en rekeningen te verbeteren. Uiteindelijk dragen die aanbevelingen ook bij aan het goed kunnen invullen van uw rol om middelen toe te wijzen aan de maatschappelijke doelen die u in de gemeente Beesel wilt bereiken. Via uw netwerk en de activiteiten van het college van B&W richting organisaties als VNG kunt u die aanbevelingen ook ondersteunen.

De rekenkamer Beesel adviseert de gemeenteraad om de volgende **aanbevelingen** over te nemen:
1. Vraag bij elke begrotingswijziging (die extra lasten voor het lopende jaar betreft) of er voldoende ambtelijke capaciteit is om het project voor te bereiden en uit te voeren in het lopende jaar. Vraag ook of externe partijen ook voldoende capaciteit hebben om het project daadwerkelijk uit te voeren in het lopende jaar. Soms is het nodig om tussentijds een nieuw project te autoriseren, maar laat bij twijfel de financiële en personele gevolgen in het volgende begrotingsjaar vallen. Vuistregel: na de zomer nog extra lasten honoreren levert een hoog risico op onderbesteding op, dat geld kan vaak niet meer in het lopende jaar worden besteed.
2. Bespreek bij elk signaal van extra baten of het nog lukt om die baten nog in te zetten in het lopende jaar. Weeg af of een bestemmingsreserve gericht op besteding volgend jaar niet de betere oplossing is.
3. Vraag het College om informatie over de belangrijkste kostensoorten op hoofdlijnen met een vergelijking tussen begroting en rekening (omdat dit niet standaard in de begroting en rekening wordt vermeld).

6. Visie Leef Beesel
Een gezonde financiële huishouding is noodzakelijk om de doelen uit de visie ‘Leef Beesel’ te realiseren en de gemeentelijke activiteiten die ermee samenhangen te financieren. Een gedegen begroting en een voorspelbare stroom van kosten en baten draagt hieraan bij en voorkomt (mogelijk onnodige) bezuinigingen als het begrotingssaldo onder druk dreigt komen te staan.

7. Inclusie
Niet van toepassing

8. Duurzaamheid
Niet van toepassing

Bijlagen
- Rapport DoeMee-onderzoek 2025 Vereniging voor Rekenkamers: *'Schipperen tussen Crises en Ambitie, over (onvoorspelbare?) meevallers in het decentraal openbaar bestuur'*.
- Rapport rekenkamer Beesel: "*Lokaal rapport toegespitst op de gemeente Beesel naar aanleiding van het overkoepelende onderzoeksrapport 'Schipperen tussen Crises en Ambitie, Over (onvoorspelbare?) meevallers in het decentraal openbaar bestuur' "*
- Bestuurlijke wederhoorreactie college op lokale rapport