Geachte raadsleden,

De rekenkamer heeft in 2025 samen met meer dan 110 andere gemeentelijke rekenkamers onderzocht hoe het zit met onderbesteding bij gemeenten. Onderbesteding betekent: aan het eind van het jaar is er geld over omdat er minder is uitgegeven of meer is binnengekomen dan in de originele begroting voorzien. Dit klinkt misschien positief, maar is dat niet altijd. Als de gemeente geld niet uitgeeft dat de raad wél heeft goedgekeurd, dan worden de plannen van de raad mogelijk niet (volledig) uitgevoerd. En het geld kan dat jaar niet meer aan iets anders worden besteed.

Met deze brief informeren wij u over de uitkomsten van dit zgn. DoeMee onderzoek. Wij laten zien wat er landelijk is gevonden én hoe Rheden het doet ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. Want pas als u weet hoe Rheden scoort, kunt u als raad beoordelen of er reden is om bij te sturen.

Waarom is dit onderzoek gedaan?

Terwijl bij het opstellen van de begroting vaak moet worden bezuinigd, hielden alle gemeenten samen in 2024 bijna 2 miljard euro over. Dat is geld dat was bestemd voor maatschappelijke doelen, maar niet is besteed. De rekenkamer wil de raad helpen om dit in de toekomst beter te volgen en waar nodig bij te sturen.

Centrale onderzoeksvraag

Dit DoeMee-onderzoek richt zich op de vraag of er in de gemeente Rheden sprake is van onderbesteding en wat de oorzaken hiervan zijn.

De informatie in deze brief is gebaseerd op de financiële gegevens van Rheden over de jaren 2017–2024, vergeleken met de referentiegroep overige gemeenten. De bijbehorende factsheet met grafieken is als bijlage beschikbaar.

1. Wat is onderbesteding?

Elke begroting is een plan. Bijsturen gedurende het jaar en afwijkingen aan het einde van het jaar zijn normaal. Maar als er jaar na jaar veel geld over is op dezelfde posten, dan is dat een signaal. Er zijn drie manieren waarop onderbesteding ontstaat:

- De gemeente doet minder werk dan gepland, waardoor de uitgaven lager zijn.
- De gemeente doet wel het geplande werk, maar dat werk kost minder dan gedacht.
- De gemeente ontvangt meer geld dan verwacht, maar geeft het niet uit.

In het eerste geval wordt het doel/beoogde resultaat niet bereikt, bij de laatste twee wel. Er zijn vier gangbare oorzaken voor onderbesteding:

- **Te weinig personeel:** er zijn niet genoeg mensen om alle geplande taken uit te voeren.
- **Rijksgeld komt te laat:** extra geld van het Rijk dat pas in de herfst binnenkomt, kan zelden nog in datzelfde jaar worden uitgegeven.
- **Verkeerde ramingen:** de begroting is te voorzichtig opgesteld, waardoor er geld overblijft.
- **Planningsoptimisme:** de gemeente denkt dat een project sneller gaat dan het werkelijk gaat, hierdoor vallen de uitgaven in meerdere jaren waardoor de uitgaven per jaar lager zijn.

2. Wat heeft het onderzoek gevonden?

Hieronder bespreken wij de belangrijkste bevindingen. Per onderwerp vertellen wij wat er landelijk uit het onderzoek komt én wat de conclusie is voor Rheden.

2.1 Jaarresultaten: van overbesteding naar onderbesteding

Gemeenten stellen in de herfst de begroting voor het volgende jaar vast. In de loop van dat jaar krijgen ze bijna altijd extra geld van het Rijk via het gemeentefonds. Dat geld komt vaak pas laat beschikbaar, te laat om nog in datzelfde jaar te besteden. Wanneer hier sprake van is, eindigen de meeste gemeenten het jaar met een positief resultaat: de rekening valt beter uit dan de begroting.

> In Rheden zien we in de onderzochte periode (2017–2024) een omslag van grote tegenvallers in 2017 (min €5,6 miljoen), 2018 (min €3,5 miljoen) en 2019 (min €3,4 miljoen) naar meevallers (onderbesteding) in 2021 (plus 3 miljoen), 2022 (plus €3,2 miljoen) en 2024 (plus €7,1 miljoen). Alleen in 2023 was wederom sprake van een negatief resultaat (min €1,5 miljoen), terwijl in de begroting een lichte plus van €0,5 miljoen was voorzien.

Een groot deel van de meevallers ontstond doordat het Rijk geld toevoegde aan het gemeentefonds nadat de begroting al was vastgesteld. Het betreft onder meer extra gelden voor coronamaatregelen in 2020/2021 en de energietoeslag en opvang van Oekraïners in 2022, 2023 en 2024.

2.2 Investeringen lopen vertraging op

Als een gemeente een gebouw, weg of sportcomplex bouwt of renoveert, beginnen de afschrijvingen pas als het project klaar is. Als in de begroting staat dat er meer afgeschreven wordt dan er werkelijk wordt afgeschreven, betekent dat het project nog niet klaar is. Dit is een betrouwbare graadmeter voor vertraging bij investeringen.

> In Rheden liggen de werkelijke afschrijvingen elk jaar gemiddeld 7 tot 8 procent lager dan begroot. Dat is meer dan bij vergelijkbare gemeenten (~6%). In 2021 was er een uitzondering: een grote tegenvaller op afschrijvingen van ongeveer 18%, wat wijst op een bijzondere eenmalige post. De rekenkamer adviseert de raad om te vragen welke projecten structureel vertraging oplopen. Denk aan wegen, schoolgebouwen, sportcomplexen en rioleringen.

2.3 Grondexploitatie: hogere lasten en baten

Grondexploitatie is ingewikkeld. De gemeente koopt grond, maakt die bouwrijp en verkoopt hem. De opbrengsten en kosten komen pas in de boeken als de grond daadwerkelijk wordt verkocht. Als er minder grond wordt verkocht dan gepland, ziet de gemeente zowel lagere kosten als lagere opbrengsten. Maar als de verkoopprijzen hoger zijn dan verwacht, kan er toch een positief resultaat zijn.

In Rheden is over de hele periode 2017–2024 sprake van hogere lasten, maar de opbrengsten per vierkante meter waren hoger dan verwacht (hogere baten). Rheden scoort daarmee beter dan vergelijkbare gemeenten op de opbrengstenkant. Een risico is dat verliesgevende projecten worden uitgesteld terwijl winstgevende worden voorgetrokken. De rekenkamer adviseert de raad om hier periodiek naar te vragen.
Het beeld wordt sterk beïnvloed door 2023. In dat jaar zijn de lasten fors hoger dan begroot , vooral door een extra verliesvoorziening voor de grondexploitatie van het IJsseldistrict.

2.4 Personeel: onderbezetting en veel inhuur

Bij veel gemeenten is er een patroon zichtbaar: er wordt minder uitgegeven aan eigen personeel dan begroot (een teken van onderbezetting), maar tegelijk worden de inhuurbudgetten fors overschreden. Gemeenten lossen hun personeelstekort dus op via externe inhuur, maar dat is duurder en brengt extra risico's mee voor de continuïteit en behoud van kennis. Vaak wordt het budget voor vast personeel gebruikt voor inhuur, maar wordt dit administratief niet overgezet.

Landelijk beeld	Rheden
Gemeenten geven gemiddeld iets minder uit aan eigen personeel dan begroot.	In Rheden is dat elk jaar 5 tot 10% minder dan begroot: een duidelijk teken van onderbezetting.
Inhuurbudgetten worden overschreden bij de meeste gemeenten.	In Rheden worden de inhuurbudgetten elk jaar vele malen overschreden — dat is meer dan gemiddeld.
Totale personeelskosten (eigen + inhuur) zijn voor de referentiegroep gemiddeld 8,4% hoger dan begroot.	Voor Rheden is het totaalbeeld vergelijkbaar met de referentiegroep, maar de verhouding eigen personeel / inhuur vraagt aandacht.

2.5 Rijksgeld komt te laat

Het Rijk past het gemeentefonds regelmatig aan in de loop van het begrotingsjaar. Extra geld dat pas in september of oktober binnenkomt, kan een gemeente zelden nog in hetzelfde jaar besteden. Dit geld verdwijnt dan in de reserves, terwijl de raad er eigenlijk niets over heeft kunnen beslissen.

Dit speelt ook in Rheden. In 2022 was dit extra duidelijk door het geld voor de energietoeslag en de opvang van Oekraïense vluchtelingen. Dat geld mocht pas later worden ingezet. De rekenkamer vindt het belangrijk dat de raad bij elke begrotingswijziging vraagt: kunnen we dit geld ook écht dit jaar nog besteden, of is een bestemmingsreserve voor volgend jaar realistischer?

2.6 Eigen inkomsten: voorzichtig begroot

Gemeenten begroten hun eigen inkomsten — zoals belastingen, leges en huren — vaak aan de lage kant. Dat geeft een veilig gevoel: liever een meevaller melden dan een tegenvaller. Maar het betekent ook dat de begroting een vertekend beeld geeft van wat de gemeente echt verwacht.

Landelijk beeld	Rheden
OZB-baten vallen bij de meeste gemeenten hoger uit dan begroot.	Ook in Rheden is de OZB elk jaar iets hoger dan begroot — een lichte, structurele meevaller.
Toeristenbelasting wordt door veel gemeenten te laag ingeschat.	Rheden heeft door zijn ligging op de Veluwe een forse toeristenbelasting. Die valt – met uitzondering van de coronajaren - elk jaar hoger uit dan begroot — een structurele meevaller van 15%.
Leges worden door gemeenten voorzichtig begroot.	In Rheden vallen leges licht mee, met gemiddeld plus 5% over de onderzoeksperiode.
Huuropbrengsten vallen bij de meeste referentie-gemeenten enigszins tegen.	In Rheden komen de huuropbrengsten redelijk overeen met de begrote inkomsten.

2.7 Rente: meer voordeel dan verwacht

Gemeenten financieren een deel van hun investeringen met leningen waarover ze rente betalen. Daarnaast houden ze geldmiddelen aan voor de dagelijkse bedrijfsvoering en toekomstige uitgaven waarover ze rente ontvangen. Tot 2022 was de rente zeer laag, soms zelfs negatief. Daarna steeg de rente weer. Doordat gemeenten ook veel onbesteed geld hebben staan, gaan de renteopbrengsten omhoog.

In Rheden zijn de rentelasten elk jaar 5 tot 15% lager dan begroot — een structurele meevaller. De rentebaten laten een wisselender beeld zien, met positieve uitschieters in 2021, 2023 en 2024. Dividenden waren t/m 2019 hoger dan begroot, maar sinds 2020 aanzienlijk lager.

2.8 Sociaal domein: jeugdzorg kost meer dan begroot

Het sociaal domein is voor veel gemeenten een lastig begrotingsonderdeel. Enerzijds kwamen er tijdelijke meevallers door extra rijksbijdragen voor o.a. bijstand en participatie en opvang van Oekraïense vluchtelingen. Anderzijds zijn er structurele tegenvallers, met name bij jeugdzorg.

Bij Rheden zijn in 2023 en 2024 opvallend grote meevallers zichtbaar in de baten van het sociaal domein (Programma 1 Samenleving). Dit komt vooral door de extra rijksbijdragen voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen die met vertraging zijn ontvangen, alsmede voor Maatwerkdienstverlening 18+.

Tegelijkertijd laat de jeugdzorg een structureel negatief beeld zien: Rheden geeft (m.u.v. 2022) elk jaar fors méér uit aan jeugdzorg dan begroot. Dit verdient extra aandacht.

3. Conclusie

Dit DoeMee-onderzoek richt zich op de vraag of er in de gemeente sprake is van onderbesteding en wat de oorzaken hiervan zijn. Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de gemeente Rheden in de onderzochte periode 2017-2024 een omslag heeft gemaakt van forse tegenvallers t/m 2019 naar aanzienlijke meevallers (‘onderbesteding’) in 2021, 2022 en 2024.

Deze meevallers komen voor een groot deel voort uit extra toevoegingen van het Rijk aan het gemeentefonds, o.a. voor coronamaatregelen, energietoeslag en opvang van Oekraïners. Andere oorzaken zijn vertraging in investeringen (tot uiting komend in lagere afschrijvingen), voorzichtige begroting van eigen inkomsten, en rentevoordelen.

Daarentegen worden de lagere uitgaven aan eigen personeel als gevolg van onderbezetting teniet gedaan door fors hogere uitgaven voor externe inhuur. Ook de kosten van de jeugdhulp vallen elk jaar hoger uit dan begroot.

4. Aanbevelingen

De rekenkamer doet de volgende aanbevelingen aan het college van Rheden:

Over de begroting en begrotingswijzigingen

1. Neem in elke raadsvoordracht voor een begrotingswijziging expliciet op of er voldoende uitvoeringscapaciteit is om het budget nog in hetzelfde jaar te besteden. Is dat twijfelachtig, schuif de middelen dan door naar het volgende jaar.
2. Maak voor de kadernota een onderbouwing van de geraamde inkomsten uit belastingen, leges en huren, vergeleken met de realisatie van de afgelopen jaren. Neem deze ook op in de begroting, zodat die tevens zichtbaar is voor de raad.

Over personeel en uitvoering

3. Maak in de organisatiebrede strategische personeelsplanning (zoals voorgesteld in het rekenkameronderzoek Externe inhuur in breder perspectief) helder hoe gewerkt wordt aan vermindering van de onderbezetting van het ambtelijk apparaat en beperking van de externe inhuur.

Over investeringen en grondexploitatie

4. Rapporteer bij de jaarrekening welke investeringsprojecten vertraging hebben opgelopen, wat de oorzaak is en wat het effect is op de geplande afschrijvingen (die de afgelopen jaren gemiddeld 7-8% lager uitvielen dan begroot).

   Bied de raad tevens jaarlijks een integraal overzicht aan van alle lopende grondexploitaties, inclusief verwachte resultaten per project. Geef daarbij aan of verliesgevende projecten worden vertraagd ten gunste van winstgevende.

Over jeugdzorg

5. Onderbouw de raming van de kosten voor het komende jaar niet alleen op basis van de cijfers uit het verleden (met een verklaring voor de structurele overschrijding zoals weergegeven in de aparte Raadsinformatiebrief over Jeugdhulp), maar ook op basis van meerjarige trendcijfers.

De rekenkamer hoopt dat de resultaten van dit DoeMee-onderzoek bijdragen aan het inzicht van de gemeenteraad in mee- en tegenvallers in de jaarrekening en een meer realistische begroting van de gemeente in de toekomst.

Met vriendelijke groet,

Rekenkamer Rheden

William van Deursen	Sjaak Leenders
Voorzitter	Secretaris

Bronnen

1. Budding, T., Gradus, R., & Mol, A. (2025). Veel gemeenten kunnen met inzet onderuitputting en reserves ravijn oplossen. ESB.
2. BDO, Benchmark Nederlandse gemeenten 2026, p. 14.
3. Factsheet DoeMee 2025 Onderbesteding – Rheden (Radboud Universiteit / Vereniging van Rekenkamers, februari 2026).
4. Eindrapport DoeMee onderzoek 2025: Schipperen tussen Crises en Ambitie Over (onvoorspelbare?) meevallers in het decentraal openbaar bestuur (Radboud Universiteit / Vereniging van Rekenkamers, maart 2026)

Bestuurlijke reactie op het rekenkamerrapport DoeMee onderzoek 2025: Onderbesteding

Geachte Rekenkamer Rheden,

Wij danken u voor het uitgevoerde DoeMee onderzoek naar onderbesteding en de heldere wijze waarop u de resultaten heeft gepresenteerd. Het onderzoek raakt aan een belangrijk onderwerp binnen de gemeentelijke sturing: de vraag in hoeverre beschikbare middelen daadwerkelijk kunnen worden ingezet voor de maatschappelijke doelen die raad en college met elkaar hebben afgesproken.

Wij herkennen een aantal van de door u geschetste ontwikkelingen. In het bijzonder onderschrijven wij de invloed van landelijke ontwikkelingen op de gemeentelijke financiën. De afgelopen jaren zijn gemeenten geconfronteerd met substantiële wijzigingen in rijksbijdragen gedurende het begrotingsjaar. Deze ontwikkelingen dragen bij aan verschillen tussen begroting en realisatie en maken financiële prognoses minder voorspelbaar.

Ten aanzien van de personeelskosten vinden wij het belangrijk om te benadrukken dat wij primair sturen op de totale personeelskosten en de realisatie van doelen en resultaten, waarbij de beschikbare middelen kaderstellend zijn. Daarbij beschouwen wij de verhouding tussen eigen personeel en externe inhuur niet als doel op zichzelf. Deze verhouding wordt namelijk mede beïnvloed door keuzes over de wijze waarop werkzaamheden worden georganiseerd en uitgevoerd. Het aantal fte in dienst en ingehuurd is sterk afhankelijk van de vraag welke taken een gemeente zelf uitvoert en welke taken zijn belegd bij gemeenschappelijke regelingen of andere partijen. Voorbeelden hiervan zijn groenbeheer, het zwembad en de opvang van nieuwkomers en statushouders.

Tegelijkertijd benadrukken wij ons streven, voor zover er sprake is van structurele financiering bij structurele taken, de inhuur zoveel mogelijk te beperken. Deze ambitie is zichtbaar in de jaarstukken, waarin u kunt lezen dat de inhuur is afgelopen en de totale personeelslasten zijn gedaald.

Daarnaast herkennen wij het beeld dat inkomsten uit belastingen, leges en huren regelmatig hoger uitvallen dan oorspronkelijk geraamd. Dit hangt niet zozeer samen met een voorkeur voor meevallers boven tegenvallers (vanuit een veilig gevoel), maar vloeit voort uit het boekhoudkundige voorzichtigheidsbeginsel dat bij het begroten wordt gehanteerd. Daarbij achten wij het van belang realistische verwachtingen te presenteren en financiële risico’s niet te onderschatten.

Tot slot onderschrijven wij dat de ontwikkeling van de jeugdhulpkosten blijvende aandacht vraagt. Tegelijkertijd merken wij op dat dit onderwerp reeds nadrukkelijk de aandacht heeft van zowel college als raad en onderdeel is van de informatievoorziening aan de raad en bestuurlijke gesprekken hierover.

Reactie op de aanbevelingen

1. Uitvoeringscapaciteit bij begrotingswijziging

We hebben de gewoonte dat de financiële effecten van de circulaires via een memo met de raad worden gedeeld, dit geldt ook voor de septembercirculaire die aan het eind van het jaar beschikbaar komt. Bij nieuwe raadsvoorstellen die daaruit kunnen volgen is expliciet aandacht voor de uitvoering van het raadsvoorstel, dit hebben we met elkaar afgesproken en geborgd via het format raadsvoorstellen.

Wij nemen deze aanbeveling over. Wij onderschrijven het belang van voldoende uitvoeringscapaciteit voor de uitvoering van nieuw beleid. De bestaande afspraken en instrumenten bieden een goede basis om de uitvoerbaarheid bij de behandeling van begrotingswijzigingen expliciet te betrekken. Het is uiteindelijk aan de raad om te besluiten òf de middelen beschikbaar worden gesteld en in welk wel jaar.

2. Onderbouwing geraamde inkomsten in kadernota

We kunnen ons voorstellen dat een historisch verloop van meerwaarde is voor de raad. We nemen deze aanbeveling in bedoeling over. Daarbij stellen we voor dit niet in de kadernota maar in de meer uitgebreide begroting op te nemen.

3. In organisatiebrede strategische personeelsplanning aandacht voor onderbezetting en beperking externe inhuur

We onderschrijven de meerwaarde voor het sturen op onderbezetting en, waar mogelijk, de beperking op externe inhuur. We nemen deze aanbeveling dan ook over.

4. Informatievoorziening over vertraging in investeringsprojecten en resultaten grondexploitaties

We hebben al diverse rapportages op de investeringsprojecten (m.n. in de leefomgeving) en grondexploitaties zowel binnen de P&C documenten als daarbuiten. We zullen deze uitbreiden met de gevraagde informatie.

5. Meerjarige trendcijfers voor ramingen Jeugdzorg

We nemen deze aanbeveling over. Daarbij willen we wel benadrukken dat een raming altijd een toekomstvoorspelling is, afhankelijk van externe factoren en daarmee nooit 100% te voorspellen.

Tot slot

Wij zien de aanbevelingen uit uw onderzoek als een waardevolle ondersteuning van reeds ingezette verbeteringen. De aanbevelingen sluiten goed aan bij de ontwikkeling van onze planning- en controlcyclus, “slagkracht in samenwerking” en de verdere doorontwikkeling van onze personeels- en investeringssturing.

Tot slot willen wij u bedanken voor het onderzoek en de wijze waarop u de resultaten heeft gepresenteerd en tot concrete aanbevelingen bent gekomen. Het onderzoek biedt waardevolle inzichten in de achtergronden van financiële afwijkingen en levert daarmee een bijdrage aan het gesprek tussen raad en college over realistische begrotingen, uitvoerbaarheid en financiële sturing.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Rheden,

Carol van Eert,
Burgemeester

Bart Drewes
gemeentesecretaris

Nawoord

De rekenkamer is verheugd dat het college de in de rekenkamerbrief geschetste ontwikkelingen herkent en de aanbevelingen ziet als waardevolle ondersteuning van verbeteringen in de financiële sturing die reeds zijn ingezet. We hopen hiermee een bijdrage te hebben geleverd aan het voortdurende, goede gesprek tussen raad en college over realistische begrotingen, uitvoerbaarheid en financiële sturing en verantwoording.

Rekenkamer Rheden