

Onderzoeksrapport Rekenkameronderzoek Begrotingsproces Gemeente Katwijk

Eindrapport
31-10-2025



Vanberkel
Professionals 

Inhoud

Bestuurlijke nota	2
1. Samenvatting	3
2. Onderzoeksverantwoording	4
3. Conclusies en aanbevelingen	8
Nota van bevindingen	14
1. Kaders, beleid en opzet van het begrotingsproces	15
1.1 Inleiding	15
1.2 Kaderstellende documenten	15
1.2.1 Financiële verordening gemeente Katwijk	16
1.2.2 Budgethoudersregeling	16
1.3 Opzet van het begrotingsproces	17
1.4 Financieel toezicht provincie en controle externe accountant	19
1.5 Voldoen aan de regels	19
2. Het financiële beeld in de periode 2021-2024	21
2.1 Het financiële beeld op hoofdlijnen	21
2.2 Traject Meerjarig Financieel Gezond	22
2.3 Belangrijkste oorzaken afwijkingen begroting en realisatie	23
2.3.1 Inleiding	23
2.3.2 Externe oorzaken van afwijkingen	24
2.3.3 Interne oorzaken van afwijkingen	26
2.4 Personeelskosten en externe inhuur	29
2.5 Investeringsagenda	31
3. Het begrotingsproces in de praktijk	34
3.1 Het begrotingsproces en de P&C cyclus zijn solide ingericht.	34
3.2 De uitvoering van het begrotingsproces staat onder druk	35
3.3 De P&C documenten hebben een lange doorlooptijd	36
3.4 Checks and balances in het proces	36
3.5 Relatie met beleidsplannen, beheersplan en uitvoeringsplan	37
3.6 Rol en positie van de raad	38
4. Bevindingen casusonderzoek	39
Bijlage 1 Bronnen en gesprekken	41
Bijlage 2 Belangrijkste bepalingen Gemeentewet en BBV inzake Begroting	43
Bijlage 3 Detailbevindingen casusonderzoek	47

Bestuurlijke nota

1. Samenvatting

Aanleiding

De Rekenkamer Katwijk heeft in de maanden maart tot september 2025 onderzocht of het begrotingsproces van de gemeente Katwijk effectief is ingericht. Voornaamste reden hiervoor is een vrijwel structureel positief verschil tussen realisatie en begroting, hetgeen vragen oproept over de effectiviteit van de huidige wijze van uitvoeren van het begrotingsproces en de daarin ingebouwde checks & balances.

Vraagstelling

De centrale vraag bij het onderzoek was: “Is/in hoeverre is het begrotingsproces effectief ingericht en welke lessen zijn er te trekken ter verbetering?”. Deze hoofdvraag is in vijf deelvragen uitgewerkt, waarbij het gaat om methoden, berekeningen, wettelijke vereisten, interne controlemechanismen, oorzaken van afwijkingen tussen begroting en realisatie, effectieve toepassing van de Plan-do-check-act cyclus en verdere lessen die hieruit getrokken kunnen worden.

Hoofdconclusie

De hoofdconclusie is dat het begrotingsproces van de gemeente Katwijk voldoende solide is ingericht. Het functioneert toereikend, ondanks dat er wel continu druk op het proces staat, en zich kenmerkt door een behoedzame manier van ramen. Wel is er ruimte voor verbetering om de jaarlijkse onderuitputting te reduceren.

Daarnaast concludeert de rekenkamer dat de verschillen tussen begroting en realisatie in relatieve zin meevallen, maar het uiteindelijke positieve jaarrekeningsaldo als gevolg van onderbesteding wel relevant is in tijden van financiële krapte.

Er zijn veel verschillende oorzaken waardoor afwijkingen zijn ontstaan tussen begroting en realisatie. Belangrijke externe oorzaken zijn de onvoorspelbaarheid bij uitkeringen vanuit het Rijk, impact van grote wereldgebeurtenissen (corona, oorlog), vertraging in projecten door participatieprocessen en bezwaarprocedures en capaciteitsgebrek bij partijen die door gemeenten gecontracteerd worden. Daarnaast zijn grote bestuurlijke ambities, behoedzaam begroten, planningsoptimisme en personeelsverloop benoemd als interne oorzaken. Met name in de realisatie van de investeringsportefeuille is er spanning tussen de bestuurlijke ambities en de uitvoeringskracht van de ambtelijke organisatie.

Aanbevelingen

De rekenkamer heeft vier hoofdaanbevelingen geformuleerd:

- Optimaliseer de Planning & Control cyclus;
- Verbeter de kwaliteit van ramingen en intensiveer de monitoring op de (onder)uitputting van budgetten;
- Stel een realistische investeringsagenda op die uitvoerbaar is;
- Verbeter het ambtelijk en bestuurlijk samenspel en voer hierbij vroegtijdig het gesprek over ambities versus haalbaarheid daarvan.

Per aanbeveling zijn hierbij concrete verbeterstappen geformuleerd.

Op 29 oktober 2025 heeft het college van B&W op het rekenkamerrapport gereageerd. De reactie is toegevoegd als separate bijlage.

2. Onderzoeksverantwoording

1.1 Inleiding

De Rekenkamer Katwijk heeft onderzocht of en in welke mate het begrotingsproces en de forecast van de gemeente Katwijk effectief is ingericht. Voornaamste reden hiervoor is een vrijwel structureel positief verschil tussen realisatie en begroting, hetgeen vragen oproept over de effectiviteit van de huidige wijze van uitvoeren van het begrotingsproces en de daarin ingebouwde en al dan niet adequaat functionerende checks & balances. Zeker met de financiële uitdagingen waar gemeenten mee kampen en het “ravijnjaar” dat bijna voor de deur staat, is een verdere optimalisering van het begrotingsproces wenselijk en noodzakelijk. Om de effectiviteit van het huidige begrotingsproces te kunnen beoordelen en te zoeken naar potentiële verbeteringen hierin, heeft de Rekenkamer een onderzoeksvoorstel opgesteld waarin de doelstelling, scope en vraagstelling zijn beschreven.

1.2 Aanleiding, context en doelstelling.

Aanleiding en context

De gemeente Katwijk heeft de afgelopen jaren structureel te maken met een verschil tussen de begroting en de uiteindelijke realisatie. Vanuit de auditcommissie d.d. 5 juni 2024 wordt duidelijk dat Katwijk traditioneel een conservatieve benadering hanteert bij het opstellen van de begroting. Dit heeft geleid tot positieve realisaties ten opzichte van de begroting, maar laat ook ruimte voor verbetering in het realistisch ramen van bijvoorbeeld investeringen.

Over de afgelopen jaren laat de begroting jaarlijks een licht positief saldo zien, terwijl de realisatie overschotten vertoont. Dit verschil tussen begroting en realisatie roept vragen op, met name over de oorzaken van deze discrepantie en over de robuustheid van het onderliggende begrotingsproces. Bij een overschot van middelen kan politiek de vraag worden gesteld of er niet meer gedaan (gerealiseerd) had kunnen worden om de beoogde doelen te realiseren. Er is behoefte aan meer diepgaand inzicht in de wijze waarop de begroting tot stand komt inclusief de onderliggende aannames en berekeningen. Daarbij is relevant in hoeverre deze aannames in lijn zijn met de feitelijk gerealiseerde uitgaven en inkomsten en in hoeverre inzicht in feitelijk gerealiseerde uitgaven en inkomsten wordt gebruikt bij het maken van nieuwe begrotingen.

Bij de start van het onderzoek was er nog sprake van een naderend “Ravijnjaar” 2026, waarin de financiële ruimte sterk af zou nemen door verminderde Rijksbijdragen. Inmiddels is bekend dat, door maatregelen vanuit het Rijk, de tekorten zich pas in latere jaren zullen gaan voordoen. In deze context blijft het essentieel dat de begroting goed aansluit op de realisatie zodat niet onnodig (en soms moeilijke) keuzes gemaakt hoeven te worden. Beter inzicht in verschillen tussen begroting en realisatie kan bijdragen aan een

meer robuuste financiële planning en een stabielere financiële toekomst voor de gemeente Katwijk.

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is om te beoordelen of en in hoeverre het begrotingsproces en de forecast effectief zijn ingericht. Hierbij wordt getoetst welke aannames en berekeningen ten grondslag liggen aan de begroting en of dit een realistische verwachting is ten opzichte van de daadwerkelijke realisatie. Dit onderzoek beoogt aanbevelingen te doen om het proces en de nauwkeurigheid van begroten te verbeteren teneinde de discrepantie tussen begroting en realisatie te kunnen verkleinen en toe te kunnen werken naar een meer realistisch begrotingsproces.

Scope

Inhoudelijk beoordelen we in dit onderzoek de kwaliteit van het huidige begrotingsproces en de controles (checks & balances) rondom het opstellen van de begroting. Hierbij zal enerzijds gekeken worden naar de wijze waarop deze processen en checks & balances zijn ingericht, maar tevens naar de wijze waarop deze in de praktijk ten uitvoer worden gebracht en effectief blijken. We analyseren de onderliggende oorzaken van verschillen tussen begroting en werkelijkheid en doen aanbevelingen om het begrotingsproces te verbeteren.

1.3 Vraagstelling

Centrale vraag:

Is/in hoeverre is het begrotingsproces effectief ingericht en welke lessen zijn er te trekken ter verbetering?

Deelvragen:

1. Welke methoden, aannames en berekeningen worden gehanteerd bij het opstellen van de begroting en tussentijdse bijstellingen en zijn deze passend?
2. In hoeverre voldoet het begrotingsproces aan wettelijke vereisten en interne controlemechanismen?
3. Wat zijn de voornaamste oorzaken van afwijkingen tussen de begroting, tussentijdse bijstellingen en de realisatie?
4. In hoeverre wordt de PDCA-cyclus (Plan-Do-Check-Act) effectief toegepast binnen het begrotingsproces, en draagt deze bij aan continue verbetering en nauwkeurigheid van de begroting(svoorspellingen)?

5. Welke lessen kunnen worden getrokken ter verbetering van het begrotingsproces, teneinde de geconstateerde verschillen tussen begroting en realisatie de komende jaren te kunnen verkleinen?

1.4 Uitvoering van het onderzoek

Op 17 en 24 maart 2025 heeft een tweetal startgesprekken voor dit onderzoek plaatsgevonden met de Rekenkamer Katwijk respectievelijk met de ambtelijke contactpersonen. Tijdens deze startgesprekken is de onderzoeksopzet besproken en is het informatieverzoek met relevante documenten toegelicht.

De eerste fase van het onderzoek is vervolgens besteed aan de bestudering van opgevraagde documenten. In de periode april en mei hebben 7 interviews plaatsgevonden met onder andere de portefeuillehouder Financiën, gemeentesecretaris, hoofd Financiën, Concerncontroller, budgethouders en financieel adviseurs.

In juni en juli zijn circa 7 specifieke casussen onderzocht, waarbij de onderliggende onderbouwing vanuit de begroting, de verschillen tussen begroting en realisatie en de verantwoording in de jaarrekening nader is geanalyseerd. Deze drie genoemde onderzoeksmethoden liggen ten grondslag aan de bevindingen in het rapport, op basis waarvan conclusies en aanbevelingen worden gedaan.

Parallel aan de case-studies is in juni en juli de concept-rapportage opgesteld. Alle onderzoeksresultaten zijn gebundeld in deze rapportage. De conceptversie van de nota van bevindingen is op 28 augustus 2025 aan de organisatie aangeboden voor het ambtelijk wederhoor. Het ambtelijk wederhoor is een controle op feitelijke juistheid van de inhoud van de rapportage. Hierna is de definitieve rapportage, bestaande uit een bestuurlijke nota en nota van bevindingen op 9 oktober 2025 aangeboden aan het college voor een bestuurlijke reactie. Deze is op 29 oktober 2025 ontvangen en deze is als separate bijlage bijgevoegd. Hierna is de rapportage aangeboden aan de gemeenteraad.

1.5 Leeswijzer

Het rapport is opgebouwd uit twee delen. Het eerste deel is de bestuurlijke nota en is een op zichzelf leesbaar rapport. Hierin worden de aanleiding en het doel van het onderzoek beschreven, de onderzoeksvragen en de uitvoering van het onderzoek. Er worden conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. De bestuurlijke reactie van het college is integraal opgenomen.

Deel twee is de nota van bevindingen. Hierin is het integrale onderzoek opgenomen met de bevindingen uit de documentstudie, de interviews en de onderzochte casussen. In hoofdstuk 1 wordt een beschrijving gegeven van de kaders, het beleid en de opzet van de P&C cyclus. In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste oorzaken van afwijkingen tussen begroting en realisatie beschreven. Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag hoe het begrotingsproces in de praktijk functioneert. In hoofdstuk 4 en bijlage 2 gaan we verder in op de onderzochte casussen. Deelvraag 5 gaat over de vraag welke lessen getrokken

kunnen worden ter verbetering van het begrotingsproces. De beantwoording van deze deelvraag valt samen met de conclusies en aanbevelingen zoals opgenomen in de bestuurlijke nota. De nota van bevindingen als geheel geeft de onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen.

3. Conclusies en aanbevelingen

Hoofdconclusie

Het begrotingsproces van de gemeente Katwijk is voldoende solide ingericht. Het functioneert toereikend, ondanks dat er wel continu druk op het proces staat, en kenmerkt zich door een behoedzame manier van ramen. Wel is er ruimte voor verbetering om de jaarlijkse onderuitputting te reduceren.

Op basis van de onderzoeksbevindingen kan worden geconcludeerd dat het begrotingsproces in de gemeente Katwijk voldoende solide is ingericht en in de praktijk afdoende functioneert. Wel staat er continu druk op het proces, dat daardoor ambtelijk als intensief en tijdrovend ervaren wordt. De oorzaken voor de jaarlijks terugkerende afwijkingen tussen begroting en realisatie zijn divers, maar worden naast enkele interne oorzaken (er wordt behoedzaam begroot) hoofdzakelijk door externe factoren bepaald. Met name laat in het boekjaar ontvangen en niet geraamde Rijksgelden dragen substantieel bij aan de gerealiseerde (jaarlijkse) onderuitputting. Er kunnen met name met betrekking tot de investeringsagenda diverse lessen getrokken worden om beter grip te houden op de (omvang van de) verschillen tussen begroting en realisatie, onder andere betere en eerdere afstemming tussen college en ambtelijk apparaat over (bestuurlijke) ambities versus de haalbaarheid daarvan.

De Rekenkamer baseert deze hoofdconclusie op de volgende conclusies en geeft een aantal aanbevelingen ter verbetering.

Conclusie 1:

Het begrotingsproces en de bredere P&C cyclus is voldoende solide ingericht en voldoet aan de daaraan te stellen wettelijke eisen. (Hoofdstuk 1)

- De financiële verordening is in 2024 geactualiseerd. Het autorisatieniveau is relatief laag, en is op het niveau van deelprogramma's vastgelegd.
- De budgethoudersregeling dateert van 2020 en dient nog geactualiseerd te worden. De eerste initiatieven zijn hiervoor intern reeds genomen.
- De opzet van de P&C cyclus zoals beschreven in het "spoorboekje" voldoet aan de daaraan te stellen eisen.
- Vanuit provinciaal toezicht is geconcludeerd dat de begroting voldoet aan de criteria voor interbestuurlijk toezicht.
- De externe accountant heeft geen specifieke bevindingen ten aanzien van het begrotingsproces, met uitzondering van opmerkingen over de (te) grote omvang van de investeringsagenda.

Conclusie 2

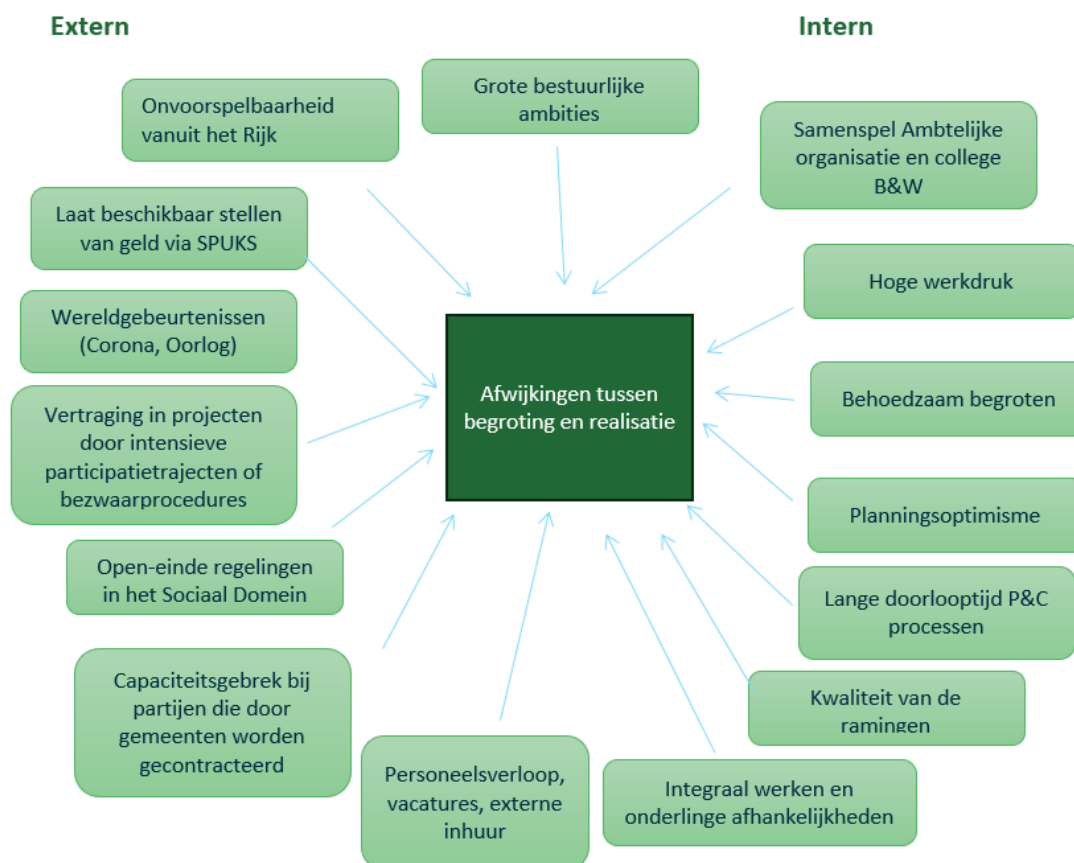
De afwijkingen in de baten en lasten vallen in relatieve zin mee, maar het uiteindelijke positieve jaarrekeningsaldo als gevolg van onderbesteding is relevant in tijden van financiële krapte. (Hoofdstuk 2.1.)

- In de jaren 2021-2024 is er sprake van een aanzienlijk positiever resultaat dan waar in de begroting en najaarsbestuursrapportage rekening mee werd gehouden. Op zowel de baten en lasten gaat het in totaal om relatief beperkte afwijkingen van circa 1% tot 3 %, met name op de programma's Verkeer, Sociaal Domein, Ruimtelijke ontwikkeling, algemene dekkingsmiddelen en personeel en inhuur.
- Gelet op het positieve resultaat tussen de € 2,5 en € 6 miljoen per jaar is er toch sprake van een relevante afwijking, zeker omdat via het traject Meerjarig Financieel Gezond tegelijkertijd een bezuinigingstaakstelling aan de orde is.
- Ten aanzien van de investeringsagenda is er wel meer sprake van grotere verschillen (zie ook conclusie 5).
- In vergelijking met andere gemeenten kan worden geconcludeerd dat de afwijkingen in Katwijk niet substantieel groter zijn dan bij andere (onderzochte) gemeenten. Uit recent onderzoek onder ruim 50 gemeenten blijkt dat de problematiek van onderuitputting niet alleen in Katwijk aan de orde is, maar bij veel gemeenten. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat bij de meeste onderzochte gemeenten, waar Katwijk er een van was, zelfs bij de laatste begrotingswijzigingen in het lopende begrotingsjaar de verwachtingen nog aanzienlijk verschilden met wat uiteindelijk (enkele maanden later) het werkelijke resultaat bleek te zijn.

Conclusie 3:

Er zijn veel verschillende oorzaken waardoor afwijkingen zijn ontstaan tussen begroting en realisatie. (Hoofdstuk 2.3.)

- Kijkend naar de lastenkant is geen sprake van een significante onderuitputting.
- Afwijkingen in het resultaat worden voor het belangrijkste deel veroorzaakt aan de inkomstenkant, doordat extra rijks gelden laat in het boekjaar beschikbaar worden gesteld. Deze zijn in veel gevallen niet geraamd, maar kunnen vanwege het late moment in het boekjaar ook niet meer (volledig) besteed worden.
- De belangrijkste oorzaken van onderbesteding zijn opgenomen in de volgende illustratie:



Figuur: belangrijkste oorzaken van onderbesteding

Conclusie 4

Gemeente Katwijk hanteert een overwegend behoedzame ramingssystematiek.

- Dit uit zich in het patroon dat potentiële tegenvallers in de begroting worden meegenomen, terwijl dit voor potentiële meevallers niet (altijd) het geval is.
- Het gaat hier bijvoorbeeld over meevallers in de Algemene Uitkering, veroorzaakt doordat deze op basis van behoedzame uitgangspunten en parameters worden geraamd, het voorzichtig ramen van specifieke uitkeringen, leges en OZB.

Conclusie 5

Katwijk heeft grote bestuurlijke ambities en een daarvan afgeleide omvangrijke investeringsportefeuille die zeer fors is gelet op de uitvoeringskracht van de organisatie.

- Katwijk heeft een omvangrijke investeringsportefeuille die gelet op de organisatorische capaciteit en slagkracht om deze ook daadwerkelijk te realiseren niet realistisch genoemd kan worden.
- Het verwachtingspatroon bij het bestuur lijkt hoger te zijn dan de organisatie aankan.
- Daarnaast worden bestuurlijke wensen ook vanuit het ambtelijk apparaat gevoed.
- Er zijn initiatieven ondernomen om de investeringen op een meer realistisch niveau te krijgen. Via het traject Meerjarig Financieel Gezond is inmiddels een traject gestart om de investeringsagenda realistischer te maken. We onderschrijven de vervolgstappen om te komen tot een realistisch niveau. Het gaat hierbij concreet om de (door)ontwikkeling van

kaders en spelregels, inrichting en administratieve verwerking, rapportage en verantwoording, sturing en beheersing van investeringen.

Conclusie 6

Afstemming en samenspel tussen ambtelijke organisatie en college van B&W over realisme van ambities vindt te laat plaats.

- In vervolg op de vorige conclusie constateren we dat het ambtelijk en bestuurlijk samenspel en afstemming over portfolio en te maken keuzes niet altijd optimaal verloopt. De optelsom van opgaven, ambities en wensen is onvoldoende in balans met de beschikbare capaciteit en (financiële) middelen.
- In achterliggende jaren is, met name bij de investeringsagenda, gebleken dat deze balans en dit evenwicht er nog onvoldoende is. En wordt dit pas achteraf, bij de jaarrekening, geconstateerd.
- Het beeld dat nu ontstaat is dat de organisatie met (te) veel dingen tegelijk bezig is en onvoldoende inzicht heeft of de optelsom van alle opgaven wel of niet gerealiseerd kan worden. En dus te vaak achteraf geconstateerd moet worden dat dit niet het geval is.

Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande conclusies geeft de Rekenkamer de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1

Optimaliseer de Planning & Control cyclus

Neem vervolgstappen om de Planning & Control Cyclus efficiënter en effectiever in te richten. Elementen die daarbij een rol kunnen spelen:

Elementen gericht aan college:

- Onderzoek of de huidige (soms lange) doorlooptijden omgezet kunnen worden in een compact traject waarbij in korte tijd aanlevering, afstemming en autorisatie van teksten en cijfers plaatsvindt en waarbij de ruimte voor aanpassingen en wijzigingen beperkt wordt. Daardoor kan zowel het ambtelijke proces van opstellen en het bestuurlijk proces van besluitvorming verkort worden.
- Overweeg om hard closes toe te passen in het tussentijdse financiële afsluittraject en leg vast waarom hier wel of niet voor wordt gekozen.
- Verbeter de aansluiting tussen de P&C cyclus en de sturing op de grondexploitaties door zichtbare aansluiting te maken tussen de betreffende jaarschijven en het MPG.
- Draag zorg dat alle financiële mutaties niet netto (gesaldeerd bedrag), maar bruto worden begroot en verantwoord, zowel voor de baten als de lasten.
- Onderzoek of de P&C applicatie LIAS nog verder doorontwikkeld kan worden, bijvoorbeeld ten aanzien van meerjarige verplichtingen.

Elementen gericht aan college en raad:

- Onderzoek of het mogelijk is om de P&C momenten meer af te stemmen op de besluitvorming vanuit het rijk ten aanzien van de meicirculaire (verschijningsdatum eind

mei) en septembercirculaire (verschijningsdatum medio september) met als randvoorwaarde dat de doorlooptijd van het opstelproces en het proces van bestuurlijke behandeling wordt verkort.

- Overweeg een vroegere bestuurlijke behandeling van de najaarsbestuursrapportage en het toevoegen van een slotwijziging in december om met een laatste actualisatie de verschillen tussen begroting en jaarrekening te verminderen en leg vast waarom hier wel of niet voor wordt gekozen.
- Rond de actualisatie van de budgethoudersregeling uit 2020 af en breng deze in lijn met de financiële verordening.

Aanbeveling 2

Verbeter de kwaliteit van ramingen en intensiveer de monitoring op de (onder)uitputting van budgetten.

Elementen hierbij gericht aan college:

- Maak een strategische afweging rondom de mate van behoedzaamheid bij het ramen van budgetten en maak inzichtelijk voor college en raad op welke onderdelen behoedzaamheid is toegepast.
- Besteed blijvend aandacht aan de monitoring van de personele budgetten en externe inhuur. Besteed daarbij ook specifiek aandacht aan de externe inhuur en toerekening personele lasten aan investeringen en grondexploitatie. Overweeg daarnaast om begrotingswijzigingen te introduceren voor verschuivingen tussen eigen personeelslasten en externe inhuur.
- Maak afspraken met verbonden partijen, zorgaanbieders, scholen en andere gecontracteerde uitvoerders buiten de gemeentelijke organisatie over informatievoorziening ten aanzien van over- en onderbesteding van budgetten en investeringskredieten.
- Draag zorg voor een onderbouwing van ramingen van baten en lasten die in de begroting zijn opgenomen, inclusief aansluiting met onderliggende bronnen, SSK-ramingen.

Aanbeveling 3

Stel een realistische Investeringsagenda op die uitvoerbaar is

Elementen hierbij gericht aan college:

- Zet vervolgstappen om de investeringsagenda voor de langere termijn realistischer te maken en mede daardoor de “ophoping” van investeringen, die de afgelopen jaren ontstaan is en waar thans nog sprake van is, te reduceren
- In aanvulling hierop dienen zaken als participatie, bezwaar en beroep verankerd en ingepland te worden in de processen en projecten, deze leveren in de praktijk vaak veel ongeplande vertraging en stagnatie op.

Aanbeveling 4

Verbeter het ambtelijk en bestuurlijk samenspel en voer hierbij vroegtijdig het gesprek over ambities versus haalbaarheid daarvan.

Elementen hierbij gericht aan college:

- Investeer in een verdere professionalisering van het ambtelijk en bestuurlijk samenspel in het gesprek over de uitvoeringskracht van de gemeentelijke organisatie en de totale portfolio van reguliere werkzaamheden en projecten in de investeringsagenda.

- Overweeg een impactanalyse bij grote projecten en een expliciet advies richting het college ten aanzien van de totale portfolio van projecten.
- Versterk de uitvoeringskracht en continueer de verdere professionalisering van de ambtelijke organisatie onder meer door aandacht voor het reduceren van het verloop en inwerktrajecten voor nieuwe medewerkers.

Elementen gericht aan college en raad:

- Breng bestuurlijke ambities ten aanzien van de investeringsagenda meer in evenwicht met de uitvoeringskracht van de organisatie. Voer in dit kader de discussie over de realiteitswaarde van de investeringsagenda eerder dan pas bij de jaarrekening, bijvoorbeeld reeds bij het opstellen van de investeringsagenda en de voorjaarsnota.

Nota van bevindingen

1. Kaders, beleid en opzet van het begrotingsproces

1.1 Inleiding

Voor een goede sturing, beheersing en verantwoording door de gemeente is het goed functioneren van de Planning & Control cyclus van groot belang. Het proces van opstellen van de jaarrekening wordt jaarlijks gecontroleerd door de externe accountant. Het proces van het opstellen van de begroting en de kwaliteit van de begroting als product krijgt minder aandacht.

In het eerste hoofdstuk worden de kaders en het beleid van de Gemeente Katwijk rondom het begrotingsproces in kaart gebracht. Ook kijken we in welke mate het beleid aan de geldende wet en regelgeving voldoet. We kijken daarbij ook naar de opzet en organisatie van het interne begrotingsproces. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende deelvragen:

1. Welke methoden, aannames en berekeningen worden gehanteerd bij het opstellen van de begroting en tussentijdse bijstellingen en zijn deze passend?
2. In hoeverre voldoet het begrotingsproces aan wettelijke vereisten en interne controlemechanismen?

1.2 Kaderstellende documenten

De belangrijkste wettelijke voorschriften ten aanzien de inrichting van begroting en jaarrekening van gemeenten zijn vastgelegd in:

- De Gemeentewet (artikel 186-258) [wetten.nl - Regeling - Gemeentewet - BWBR0005416](#).
- Het Besluit Begroting en Verantwoording [wetten.nl - Regeling - Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten - BWBR0014606](#).

In bijlage 2 zijn de belangrijkste bepalingen inzake de begroting uit de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording opgenomen.

De specifieke regels en procedures rondom het begrotingsproces van Katwijk zijn verankerd in een twee documenten:

- Financiële verordening gemeente Katwijk 2024
- Budgethoudersregeling gemeente Katwijk 2020

1.2.1 Financiële verordening gemeente Katwijk

De financiële verordening is geactualiseerd in 2024. In de financiële verordening legt de gemeenteraad de belangrijkste financiële spelregels vast. De verordening is gebaseerd op de modelverordening van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, maar kent ook een aantal specifiek “Katwijkse” bepalingen.

In artikel 2 is vastgelegd dat de raad de opzet van de programma-begroting (programma's en paragrafen) vaststelt. In artikel 3 is het begrotingsproces op hoofdlijnen beschreven. Voor 1 juni dient een voorjaarsnota te worden aangeboden aan de raad en deze wordt voor 15 juli vastgesteld. Artikel 5 en 6 beschrijven de voorjaarsnota en de najaarsbestuursrapportage. Artikel 7 gaat kort in op de jaarrekening en artikel 11-14 behandelen de rechtmatigheidsverantwoording. Vanaf artikel 15 tot 24 wordt ingegaan op het financieel beleid. Daarna komen de paragrafen, de financiële organisatie en het financiële beheer aan de orde.

De verordening voldoet qua opzet aan de daaraan te stellen eisen. Een opvallende bepaling is artikel 3 inzake het autorisatieniveau. In artikel 3 lid 3 is vastgelegd dat de raad met het vaststellen van de begroting de lasten en baten per programma en deelprogramma autoriseert. Een begrotingswijziging (lid 4) moet worden voorgelegd als lasten of baten per (deel)programma met minimaal € 75.000 afwijken van geautoriseerde bedragen (ofwel via de bestuursrapportage ofwel via een afzonderlijk voorstel. Bij verschuivingen binnen een taakveld (artikel 5) worden budgetneutrale verschuivingen van € 100.000 of meer aan de raad voorgelegd. In artikel 11 lid 3 is ten aanzien van de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen dat in de paragraaf bedrijfsvoering geconstateerde afwijkingen (fouten en onduidelijkheden) groter dan € 100.000 nader worden toegelicht

1.2.2 Budgethoudersregeling

De budgethoudersregeling wordt door het college vastgesteld. De budgethoudersregeling is voor het laatst geactualiseerd in 2020. Dat betekent dat deze niet meer geheel aansluit op de financiële verordening uit 2024. De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat deze actualisatie nog moet plaatsvinden onder andere ten aanzien van de wijziging van programma /deelprogramma en verantwoordelijkheid per taakveld.

In de budgethoudersregeling is vastgelegd (artikel 1) hoe de ambtelijke organisatie de verschillende budgetten en kredieten toewijst en administreert, hoe de begroting via bestuursrapportages kan worden gewijzigd (artikel 2), de bepaling dat budget- en kredietoverschrijdingen niet zijn toegestaan zonder voorafgaande toestemming van het college, de bepaling dat de budgethouder integraal verantwoordelijk is voor het budget, de prestaties, indicatoren en het proces waarbinnen dit plaatsvindt. Daarnaast is bepaald welke budgetten wel en niet tegen elkaar uitgewisseld mogen worden (artikel 7).

De verantwoordelijkheid over budgetten is laag in de organisatie neergelegd. Het accent in de budgethoudersregeling ligt op het voorkomen van budget- en kredietoverschrijdingen.

Onderbesteding of onderschrijdingen worden niet verder uitgewerkt in de budgethoudersregeling.

1.3 Opzet van het begrotingsproces

Jaarlijks stelt de ambtelijke organisatie van de gemeente Katwijk een “spoorboekje” op voor de Planning & Control cyclus waarin het proces rondom 4 documenten wordt uitgewerkt:

1. Voorjaarsnota
2. Programmabegroting (inclusief meerjarenbegroting)
3. Najaarsbestuursrapportage
4. Jaarstukken

Naast deze producten zijn er voorbereidende of afgeleide producten die ook een belangrijke rol spelen. In de achterliggende periode betreft dat het coalitieakkoord 2022-2026, de actualisering van de investeringsagenda, het traject “Meerjarig Financieel Gezond”, het normenkader Financiële Rechtmatigheid, het Auditplan, kredietrapportages en de Meerjarenprognose grondexploitaties (MPG). Ook is er sprake van tussentijdse begrotingswijzigingen¹.

Als we de cyclus voor één begrotingsjaar in schematisch en op hoofdlijnen weergeven ontstaat het volgende beeld:



Figuur: schematische weergave begrotingscyclus

1. Voorjaarsnota

Het startpunt van de cyclus is de voorjaarsnota.

Voor de voorjaarsnota 2025 is het financiële beeld uit de jaarschijf 2025 van de meerjarenbegroting, de bijstelling vanuit najaarsbestuursrapportage 2024 en reeds bekende ontwikkelingen in de concept jaarstukken 2024 het uitgangspunt. De uitvraag

¹ Dit betreft een extra stap ten opzichte van het Spoorboekje.

richting de organisatie om teksten en cijfers aan te leveren is in februari en maart. In april worden de stukken verder samengesteld en besproken met clustermanagers en directie. In juni vindt besluitvorming door college plaats en in juli besluitvorming door de gemeenteraad.

2. Begroting incl. meerjarenbegroting

De begroting wordt opgesteld binnen de kaders zoals in de voorjaarsnota zijn aangegeven. In het begrotingsproces worden de teksten voor de programma/deelprogramma's en de paragrafen geschreven en wordt de financiële begroting verder uitgewerkt. De begroting dient opgesteld te worden binnen de kaders van het Besluit Begroting en Verantwoording. De startmemo en kick-off van het begrotingsproces is gepland in april. In juni is "de week van de begroting" gepland waarin programmacoördinatoren, schrijvers, clustermanagers, financieel adviseurs de teksten en cijfers opnemen in de applicatie LIAS. In deze applicatie worden teksten ingevuld en worden de baten en lasten meerjarig vastgelegd. In juni vindt dan verdere afstemming met de directie en de portefeuillehouders plaats. De bespreking in het college vindt direct na de zomerperiode plaats in september. In oktober gaat de begroting naar de raad en deze wordt uiterlijk 15 november (wettelijke termijn) vastgesteld.

3. Tussentijdse begrotingswijzigingen

Tussentijdse begrotingswijzigingen maken logischerwijs geen onderdeel uit het spoorboekje P&C cyclus. Tussentijdse begrotingswijzigingen als gevolg van afzonderlijke raadsvoorstellen worden bijgehouden via een "register begrotingswijzigingen", waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen wijzigingen die door de raad worden vastgesteld (in 2024 circa 56 wijzigingen/momenten) en administratieve wijzigingen (circa 120 wijzigingen in 2024, bijvoorbeeld overhevelingen, verschuivingen of wijziging van kostensoort).

4. Najaarsbestuursrapportage

In de najaarsbestuursrapportage (die ook via de applicatie LIAS tot stand komt en wordt ontsloten) wordt inzicht gegeven in de voortgang van de uitvoering. Daarbij wordt bijvoorbeeld in 2024 gerapporteerd over 291 doelstellingen. Daarnaast wordt een actueel inzicht gegeven in afwijkingen en bijstellingen van de begroting, zowel voor de exploitatiebudgetten als de investeringskredieten.

Het proces van de najaarsbestuursrapportage start eind augustus, in september wordt alle informatie aangeleverd, in oktober vindt ambtelijke en bestuurlijke afstemming plaats, begin november stelt het college de najaarsbestuursrapportage vast en in december vindt de raadsbehandeling plaats.

5. Jaarstukken

De jaarstukken (jaarverslag en jaarrekening) vormen het slotstuk van de P&C cyclus. Hierin legt het college verantwoording af over het gevoerde beleid en wordt per programma inzicht gegeven in de gerealiseerde baten en lasten. Per (deel)programma wordt een toelichting gegeven op de financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting (inclusief wijzigingen). De jaarrekening wordt gecontroleerd door de externe accountant. Het proces van de jaarrekening start eind december (startmemo). De aanlevering van

informatie vindt plaats in januari en februari. In maart wordt het boekwerk samengesteld. In maart en april vindt ambtelijke en bestuurlijke afstemming plaats en wordt de accountantscontrole uitgevoerd. Het college stelt in mei de jaarstukken vast en in juni/juli worden de stukken in de gemeenteraad behandeld.

1.4 Financieel toezicht provincie en controle externe accountant

Financieel toezicht provincie

De provincie Zuid-Holland heeft de wettelijke taak om financieel toezicht uit te voeren op de gemeente Katwijk (interbestuurlijk toezicht). Dat vindt plaats middels het toetsen van de (meerjaren)begroting, de tussentijdse begrotingswijzigingen en de jaarstukken. Jaarlijks vindt ook een overleg plaats. De provincie rapporteert rechtstreeks aan de gemeenteraad inzake de uitkomsten van het financieel toezicht. Wij hebben kennisgenomen van de recente toezichtsbrieven. De provincie concludeert daarin dat de begroting voldoet aan de criteria voor regulier toezicht. Daarnaast wordt een risico-kleur opgenomen (2023 geel, 2024 groen, 2025 geel). In de toezichtsbrief begroting 2025 (verzonden 10 december 2024) wordt toegelicht dat het risicoprofiel van de gemeente Katwijk een verslechtering vertoont ten opzichte van het voorgaande jaar. Dit komt mede door de daling van de solvabiliteit en de stijging van de schuldquote. Voorts constateert de provincie dat bij de meerjarenraming voor alle drie de jaren (2026-2027-2028) een begrotingstekort is geprognosticeerd. Gelet op de reeds gewijzigde omstandigheden (besluitvorming voorjaarnota Rijk) gaan we hier nu verder niet op in.

Controle door de externe accountant

De accountant heeft de wettelijke taak om de jaarrekening te controleren inclusief de (begrotings)rechtmatigheid. Hoewel de begroting geen controle-object van de accountantscontrole is geeft de controle door de accountant wel waarborgen dat financiële verwerking van geldstromen binnen de kaders van de wet worden uitgevoerd. Aangezien de opzet van begroting en jaarrekening en ook de financiële systematiek zoveel mogelijk aan elkaar gelijk moeten zijn, biedt dit ook enige waarborg voor een goede opzet van de financiële systematiek in de begroting.

We hebben kennisgenomen van de rapportages van de accountant. Ten aanzien van (het achterblijven van) de realisatie van de investeringsagenda heeft de accountant in de achterliggende jaren opmerkingen gemaakt (Zie hoofdstuk 2.5). Behoudens deze opmerkingen zijn er vanuit de accountantsrapportages geen belangrijke bevindingen die dit rekenkameronderzoek naar (oorzaken van) onderbesteding raken.

1.5 Voldoen aan de regels

In ons onderzoek hebben wij aandacht besteed aan de vraag of de begroting en het begrotingsproces voldoen aan de basisvereisten die vanuit wet- en regelgeving, financieel toezichthouder en eigen regels zijn geformuleerd. Een aantal basisvragen die daarbij aan de orde zijn gekomen, betreffen:

- Is de begroting structureel sluitend?
- Wordt goed omgegaan met het onderscheid tussen structureel en incidenteel?

- Worden de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) gevolgd en nageleefd?
- Worden lasten en baten aan het goede jaar toegerekend?
- Worden aanbevelingen van de provinciaal toezichthouder adequaat opgevolgd?

Binnen de scope van dit rekenkameronderzoek is geen accountantscontrole en diepgaande analyse op bijvoorbeeld alle begrotingsposten uitgevoerd. Vanuit het doornemen van de beschikbare documentatie, de gevoerde gesprekken en de onderzochte casussen zijn er geen specifieke bevindingen die wijzen op afwijkingen van geldende wet- en regelgeving. Dit beeld wordt bevestigd vanuit de uitkomsten van de jaarlijkse accountantscontrole en het provinciaal toezicht zoals dit in paragraaf 1.4 is toegelicht.

2. Het financiële beeld in de periode 2021-2024

Het tweede hoofdstuk richt zich op de cijfers in de begroting en jaarrekening van de gemeente Katwijk. Wat is op hoofdlijnen het financiële beeld in de periode 2021-2024 en waar ontstaan belangrijke afwijkingen tussen begroting en jaarrekening. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende deelvraag:

3. Wat zijn de voornaamste oorzaken van afwijkingen tussen de begroting, tussentijdse bijstellingen en de realisatie?

2.1 Het financiële beeld op hoofdlijnen

Op basis van de jaarrekeningen uit de periode 2021-2024 ontstaat het volgende beeld op hoofdlijnen.

* € 1.000	2021			2022			2023			2024		
	Primaire Begroting	Gewijzigde Begroting	Realisatie Jaarrek	Primaire Begroting	Gewijzigde Begroting	Realisatie Jaarrek	Primaire Begroting	Gewijzigde Begroting	Realisatie Jaarrek	Primaire Begroting	Gewijzigde Begroting	Realisatie Jaarrek
Totaal Lasten	€ 171.697	€ 183.737	€ 177.565	€ 174.538	€ 198.654	€ 191.371	€ 200.892	€ 217.088	€ 213.892	€ 227.318	€ 230.836	€ 228.951
Totaal Baten	€ 173.835	€ 177.977	€ 181.139	€ 173.338	€ 197.837	€ 199.231	€ 197.924	€ 209.340	€ 209.359	€ 222.357	€ 231.692	€ 233.515
Resultaat	€ 2.138	€ -5.760	€ 3.574	€ -1.200	€ -816	€ 7.860	€ -2.968	€ -7.748	€ -4.533	€ -4.961	€ 856	€ 4.564
Mutaties reserves	€ 2.138	€ 5.760	€ 2.947	€ 1.200	€ 816	€ -968	€ 2.968	€ 7.748	€ 7.195	€ 4.960	€ -856	€ -1.969
Totaal resultaat	€ -	€ -	€ 6.521	€ -	€ -	€ 6.892	€ -	€ -	€ 2.662	€ -	€ -	€ 2.595

Tabel: overzicht jaarrekeningen 2021-2024

Vanuit bovenstaand overzicht vallen direct een aantal zaken op:

- Het gerealiseerde resultaat is 4 jaar op rij positiever dan het begrote resultaat. Tussen de primaire begroting en de gewijzigde begroting zitten aanzienlijke afwijkingen. Zowel de baten als lasten worden tussentijds aanzienlijk hoger begroot en dus opwaarts bijgesteld. Dat komt ook met name door de taken die er steeds bij komen. Het uiteindelijk gerealiseerde bedrag per jaar zit veelal weer tussen de primaire raming en de gewijzigde raming in.
- De relatieve onderbesteding op de lasten op totaalniveau is in percentage uitgedrukt tussen de 1 en 3%. Aan de batenkant is dit circa 1 à 2 %. Hoewel het in absolute getallen over miljoenen gaat die zeer relevant zijn voor het begrotingssaldo, gaat het in relatieve zin om beperkte afwijkingen, die op basis van onze waarneming niet significant groter is dan in andere gemeenten.
- Lasten en baten in de periode 2021 tot en met 2024 nemen toe. Deels betreft dat inflatiecorrectie, maar ook na correctie op indexeringseffecten is een stijging waarneembaar. De activiteiten van de gemeente nemen in de achterliggende jaren toe, wat leidt tot hogere uitkeringen vanuit het Rijk en tot hogere lasten bij gemeenten. Deze trend is in veel gemeenten in Nederland zichtbaar, zo blijkt ook uit een onderzoek wat hierover recent is gepubliceerd.

- Uit dit recente onderzoek² op basis van een vergelijking met 51 Nederlandse gemeenten (waaronder Katwijk) blijkt dat de afwijkingen in Katwijk niet substantieel groter zijn dan bij andere (onderzochte) gemeenten. Uit het onderzoek komt naar voren dat de problematiek van onderuitputting niet alleen in Katwijk aan de orde is, maar dat dit bij veel gemeenten speelt. Met dit onderzoek wordt geconcludeerd dat het voorspellend vermogen gering is en hierdoor gemeentebreed zelfs bij de laatste begrotingswijzigingen in het lopende begrotingsjaar de verwachtingen nog aanzienlijk verschilden met wat uiteindelijk (enkele maanden later) het werkelijke resultaat bleek te zijn.

Als we verder inzoomen op de jaarrekeningen van de achterliggende jaren zien we dat de grootste afwijkingen ontstaan bij:

- Programma 2 Verkeer, Vervoer en Waterstaat;
- Programma 6 Sociaal Domein;
- Programma 8 VHV, RO en Stedelijke vernieuwing (o.a. de grondexploitaties);
- Algemene dekkingsmiddelen (o.a. Algemene Uitkering en OZB);
- Personele lasten en inhuur.

In dit rekenkameronderzoek hebben wij niet primair de insteek gekozen om de belangrijkste mutaties van de achterliggende jaren precies in beeld te brengen. De jaarrekeningen van de achterliggende 4 jaar geven zowel op hoofdlijnen, als in detail reeds dat inzicht. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan wij op zoek naar dieperliggende oorzaken die ten grondslag liggen aan deze afwijkingen.

2.2 Traject Meerjarig Financieel Gezond

In de context van dit rekenkameronderzoek is het belangrijk om kort aandacht te besteden aan het bezuinigingstraject dat in de achterliggende periode is doorlopen. Onder de noemer “Meerjarig Financieel Gezond” is een bezuinigingstraject doorlopen waarbij bezuinigingsvoorstellen zijn ontwikkeld voor circa € 3 miljoen structureel³. Alle voorstellen en analyses zijn uitgewerkt in een omvangrijke rapportage die sinds begin juni 2025 openbaar is gemaakt ([link](#)). Wij hebben kennisgenomen van deze documenten en spreken onze waardering uit voor de zorgvuldigheid waarmee dit traject is vormgegeven.

Na presentatie van het “Traject Meerjarig Financieel Gezond” is door de voorjaarsnota van het Rijk en verdere uitwerking in de meicirculaire van het Rijk (extra geld Jeugdzorg, hogere algemene uitkering) een positief saldo ontstaan in de voorjaarsnota van de gemeente Katwijk.

² Gemeenten en financiële einde-jaars surprises, Vanberkel Professionals, april 2025.

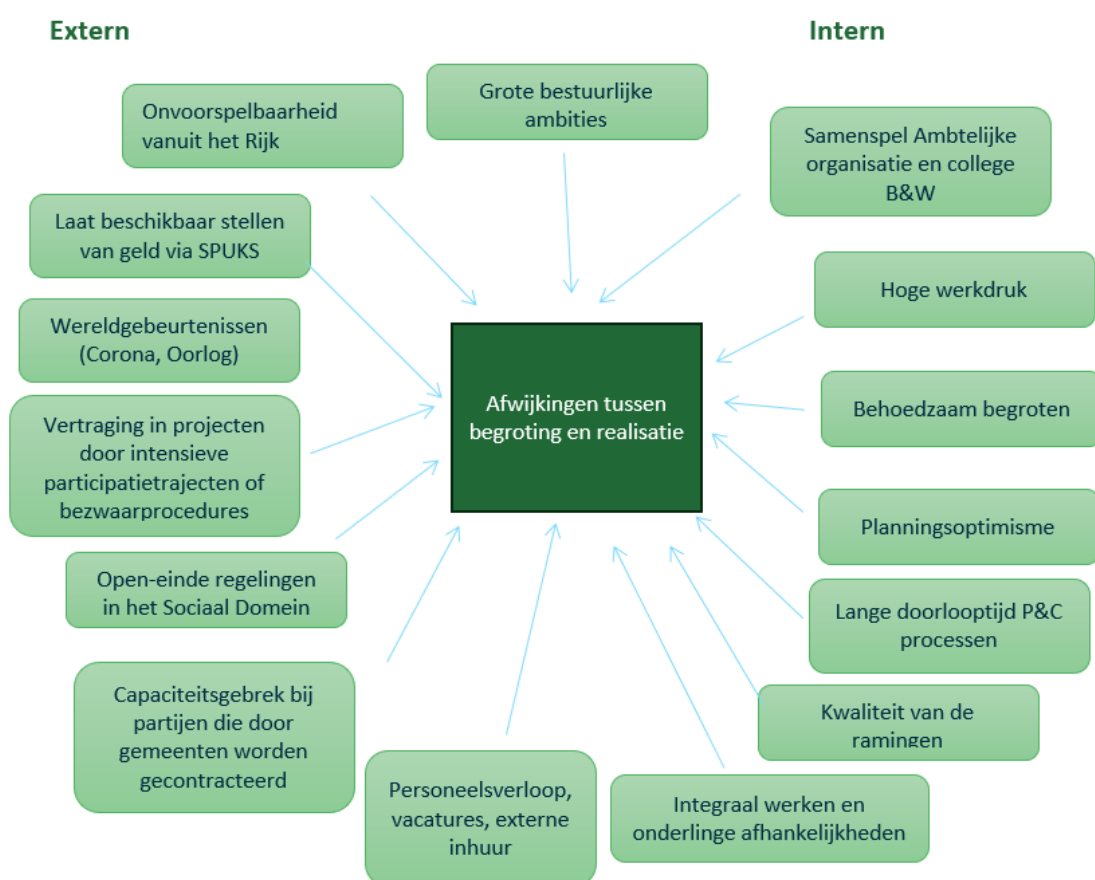
³ Maart 2025, besluitvorming rondom traject Meerjarig Financieel Gezond, in juni 2025 zijn deze stukken openbaar gemaakt, zie [deze link](#).

2.3 Belangrijkste oorzaken afwijkingen begroting en realisatie

2.3.1 Inleiding

Eén van de kernvragen van het onderzoek is de analyse welke belangrijke oorzaken ten grondslag liggen aan de afwijkingen tussen begroting en jaarrekening. In de diverse jaarrekeningen de achterliggende jaren zijn de mutaties op hoofdlijnen inzichtelijk gemaakt. In ons onderzoek hebben wij geprobeerd om meer fundamenteel te kijken naar achterliggende oorzaken van afwijken. We maken daarbij onderscheid tussen externe oorzaken en interne oorzaken.

In bijgaande illustratie geven wij de belangrijkste oorzaken weer. In de volgende paragrafen werken wij dit verder uit.



Figuur: belangrijkste oorzaken van onderbesteding

2.3.2 Externe oorzaken van afwijkingen

Onvoorspelbaarheid vanuit het Rijk

Een belangrijke inkomstenbron van de gemeente is de Algemene Uitkering. Het is voor de gemeente lastig om de hoogte van de uitkering uit het gemeentefonds goed te voorspellen. Vrijwel elk jaar in december (via de decembercirculaire) komen er nog onverwachte zaken vanuit Den Haag die afwijkingen in de inkomsten veroorzaken. Veelal zijn dit positieve ontwikkelingen, waardoor meer inkomsten in het betreffende jaar ingeboekt kunnen worden dan waar rekening mee is gehouden. Deze extra inkomsten komen laat beschikbaar en kunnen niet meer in hetzelfde jaar besteed worden, waardoor er sprake is van onderuitputting.

De onvoorspelbaarheid heeft ook invloed op het meerjarig beeld. Het financieel perspectief is lastig te voorspellen. In 2024 was het beeld dat Katwijk in het “Ravijnjaar” in 2026 op een negatief saldo van € 10 miljoen zou uitkomen. Door de besluitvorming in de voorjaarsnota 2025 van het Rijk (meer geld jeugdzorg, hogere algemene uitkering) en de meicirculaire is het financieel beeld in 2026 weer positief.

Laat beschikbaar stellen van geld via SPUKS

Naast de algemene uitkering werkt het Rijk ook met zogenaamde Specifieke Uitkeringen (SPUKS). Dit zijn middelen die de gemeente ontvangt en waar een specifiek bestedingsdoel tegenover staat. Belangrijke SPUKS in de achterliggende jaren betroffen (naast de Participatiewet) onder andere de gelden voor Opvang Oekraïne, Sport en bewegen, Klimaat en energiebeleid. Ook deze middelen worden soms pas laat in het jaar beschikbaar gesteld. Daarnaast zijn de middelen soms ruim (bijvoorbeeld bij de Oekraïnegelden in de eerste jaren) waardoor onderbesteding ontstaat.

Bijzondere wereldgebeurtenissen (coronapandemie, oorlog Oekraïne)

De consequenties van zowel de coronapandemie als de oorlog in Oekraïne (bijvoorbeeld opvang vluchtelingen) zijn van grote invloed geweest op de verschillen tussen begroting en werkelijkheid in de periode 2021-2024. Ook in de toekomst kunnen onbekende of onvoorziene gebeurtenissen plaatsvinden die effect kunnen hebben op de activiteiten en de financiën van de gemeente.

Vertraging in projecten door participatie of bezwaar en beroep

Bij grote projecten in de openbare ruimte treedt vaak vertraging op, onder meer veroorzaakt door lange participatie- en besluitvormingstrajecten en bezwaar en beroepsprocedures. Zie ook de afzonderlijke paragraaf over de investeringsagenda (zie paragraaf 2.5).

Door lange participatie- en besluitvormingstrajecten wordt niet alles gerealiseerd wat van tevoren gepland wordt. Door het organiseren van inspraak is het lastig om strak te sturen op het behalen van de planning. Daarnaast kan sprake zijn van bezwaarprocedures op omgevingsvergunningen. Actueel is nu bijvoorbeeld de stikstofproblematiek in relatie tot de vergunningen. Ook bestemmingsplanprocedures (omgevingsplannen onder de nieuwe omgevingswet) kosten veel tijd en geld. Ook de keuze voor het houden van een referendum bij het onderwerp parkeren heeft impact op de doorlooptijd en vergt additionele inzet van capaciteit binnen de organisatie.

Een belangrijke vraag hierbij is wel in hoeverre in de begroting en uitvoeringsplannen rekening wordt gehouden met realistische termijnen voor participatie, besluitvorming, bezwaar en beroep. De gemeente Katwijk heeft sinds kort bijvoorbeeld een coördinator Participatie. De gemeente ziet dat participatie nodig is en vindt het ook belangrijk om dit de nodige aandacht te geven. In de planning van projecten en wanneer projectuitgaven gedaan gaan worden dient hier wel afdoende rekening te worden gehouden.

Open-einde regelingen sociaal domein

Belangrijke onderdelen in het sociaal domein zijn de Participatiewet, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) en Jeugdhulp. Op deze onderdelen is veelal sprake van open-einde regelingen. Inwoners hebben recht op ondersteuning en kunnen daarvoor bij de gemeente aan kloppen. Deels kan op basis van demografische gegevens en kengetallen een voorspelling worden gedaan ten behoeve van de begroting. Vergrijzing leidt bijvoorbeeld tot hogere kosten voor de WMO. In de praktijk blijkt dat de realisatie veelal hoger uitvalt dan de begroting en dat er geld bij moet.

In de interviews is aan de orde gekomen dat Katwijk de kosten op het Sociaal Domein wil verlagen, maar daarbij afhankelijk is van de regio. In de regio wordt hiervoor nu een taskforce ingesteld. Overigens wordt aangegeven dat de informatievoorziening vanuit uitvoerders richting gemeente ten aanzien van de kosten van de uitvoering op orde is.

Capaciteitsgebrek bij partijen die door gemeente gecontracteerd worden.

Katwijk voert veel taken in regie uit en is daarbij afhankelijk van derde partijen. Bij deze partijen is door diverse oorzaken ook sprake van capaciteitsgebrek of onderbesteding en dat vertaalt zich door naar de begroting en uitvoering van de gemeente Katwijk. We noemen een aantal voorbeelden:

- **Planmatig beheer openbare ruimte**
Bijvoorbeeld bij groenbestekken of vastgoedbeheer is er afhankelijkheid van contracten met derden die bepalend zijn of het werk goed weggezet kan worden. Er worden nu verbeteringen doorgevoerd in contractbeheer waardoor meer rust in de exploitatie ontstaat en daardoor meer ruimte voor het investeringsprogramma. Het cluster Planmatig beheer streeft naar langjarige contracten en directe sturing daarop.
- **Gemeenschappelijke regelingen en verbonden partijen.**
Er is niet bij alle organisatieonderdelen goed zicht op de bijdrage en uitvoering vanuit de gemeenschappelijke regelingen en verbonden partijen die de gemeente heeft. Een voorbeeld hiervan is de overslag en verwerking van afval. Hier kunnen verschillen tussen begroting en realisatie optreden, die door de uitvoerende partij laat worden gerapporteerd.
- **Sociaal Domein**
In het sociaal domein worden partijen door de gemeente gecontracteerd, bijvoorbeeld met betrekking tot wijkteams, hulp in huishouden, zorgaanbieders. Bij deze partijen is (ook) sprake van personeelsverloop, gebrek aan capaciteit. Dit heeft direct effect op de uitvoering van de gemeentelijke taken.
- **Onderwijshuisvesting**
De scholen zijn zelf bouwheer en hebben de regie over de voorbereiding en realisatie van nieuwbouw of verbouw van scholen. De realisatie van investeringsplannen wordt

door de scholen veelal te positief ingeschat en de uitvoering loopt vertraging op, waardoor door de investeringsagenda van de gemeente niet wordt gerealiseerd.

2.3.3 Interne oorzaken van afwijkingen

Grote bestuurlijke ambities

De belangrijkste basis van de begroting is de inhoudelijke opgave die de gemeente Katwijk wil realiseren. Uit de gehouden interviews en documentstudie wordt het beeld bevestigd dat de bestuurlijke ambities best groots zijn en dat er voor het kunnen realiseren van deze ambities veel gevraagd wordt van de organisatie. Het verwachtingspatroon bij het bestuur lijkt hoger te zijn dan de organisatie aankan. Anderzijds worden extra wensen en plannen ook vanuit de ambtelijke organisatie zelf gevoed.

Samenspel ambtelijke organisatie en college van B&W

In vervolg op het voorgaande punt constateren we dat het ambtelijk en bestuurlijk samenspel niet altijd optimaal verloopt. De optelsom van opgaven, ambities en wensen moet in balans worden gebracht met de beschikbare capaciteit en (financiële) middelen. In achterliggende jaren is, met name bij de investeringsagenda, gebleken dat deze balans en dit evenwicht er nog niet is. In plaats van dit achteraf bij de jaarrekening te constateren, moet deze discussie meer plaatsvinden bij het opstellen van de investeringsagenda en de voorjaarsnota. In de achterliggende periode is deze afweging tussen de ambtelijke organisatie en het college op gang gebracht, maar dit samenspel zou nog eerder, breder en dieper in de ambtelijke organisatie mogen plaatsvinden, bijvoorbeeld via een impactanalyse bij grote projecten en een eigen ambtelijke afweging en advies richting het college op de totale portfolio van projecten. Het beeld wat nu ontstaat is dat de organisatie met te veel dingen tegelijk bezig is en onvoldoende inzicht heeft of de optelsom van alle opgaven wel of niet gerealiseerd kan worden. En dus te vaak achteraf geconstateerd moet worden dat dit niet het geval is.

Personeelsverloop, vacatures en externe inhuur

Het personeelsverloop kan deels aangemerkt worden als externe factor die moeilijk te beïnvloeden is. Deels kunnen ook interne factoren hier een rol spelen. Het verloop van personeel is één van de oorzaken dat niet alles wat begroot is, ook daadwerkelijk uitgevoerd wordt. Zoals in veel gemeenten en (overheids)organisaties is er ook in de gemeente Katwijk sprake van relatief veel vacatures en zijn er regelmatig personeelwisselingen. Door de krappe arbeidsmarkt is het lastig om de vaste formatie op peil te houden en te brengen. Om perioden te overbruggen en de kwaliteit van de dienstverlening op peil te houden c.q. geen achterstanden op te lopen in de uitvoering van het werk, wordt er gebruik gemaakt van externe inhuur. Doordat steeds nieuwe mensen ingewerkt moeten worden wordt er in de uitvoering minder gerealiseerd, bijvoorbeeld als er wisseling van een projectleider is op een specifiek project. Richting de toekomst is het belangrijk om verdere continuïteit en kwaliteit in de personele bezetting te verkrijgen. Het is overbodig te vermelden dat dit het uitgangspunt is van de gemeente.

Hoge werkdruk

Personeelsverloop en vacatures leggen druk op het zittende personeel. Hetzelfde werk moet door minder mensen uitgevoerd worden. Vanuit de gesprekken komt naar voren dat deze “spanning” tussen activiteiten en capaciteit niet overal inzichtelijk kan worden gemaakt, doordat afdelingen niet overal werken met jaarplanningen en urenplanningen. Door veel ad-hoc zaken, blijven zaken soms liggen. Afdelingen kunnen nog beter inzichtelijk maken wat wel en niet uitgevoerd kan worden en hierover het gesprek aangaan met directie en het college. Dit gesprek is niet altijd makkelijk en de cultuur in Katwijk is ook dat de ambtelijke organisatie dienstverlenend richting het college wil zijn.

Behoedzaam begroten

De gemeente Katwijk voert een behoedzaam financieel beleid. Er worden behoedzame uitgangspunten gehanteerd en ontwikkelingen en risico's worden zo volledig mogelijk in financiële termen in de begroting vertaald. Vanuit alle onzekerheden in de externe omgeving waarderen wij dat positief.

De keerzijde is ook dat dat Katwijk zichzelf soms arm rekent. Als alle negatieve zaken (“worst-case”) worden vertaald in de financiële begroting, zullen er anderzijds ook regelmatig meevallers zijn. We noemen een aantal voorbeelden:

- De gehanteerde uitgangspunten rondom circulaire van de Algemene Uitkering worden voorzichtig ingeschat door middel van de methodiek en het advies van PAAUW (extern bureau). Vanuit het Rijk fluctueren de mutaties en regelingen, waardoor de realisatie kan afwijken. Het blijkt dat vrijwel elk jaar de Algemene uitkering meevalt. Ook ten opzichte van andere gemeenten hanteert Katwijk (in het meerjarenperspectief) een behoedzaam beeld. In de voorstellen kunnen deze behoedzame keuzes meer expliciet inzichtelijk worden gemaakt en onderdeel worden van de bestuurlijke besluitvorming.
- Raming van de Onroerende Zaakbelasting (OZB). Op de OZB is de opbrengst vaak hoger dan begroot. Er wordt voorzichtig begroot, conform de opgave van de BSGR (Belastingsamenwerking Gouwe Rijnland), welke regelmatig wordt bijgesteld. De afgelopen jaren heeft dit geleid tot meevallers aan het eind van het jaar. Zie ook Hoofdstuk 4 en bijlage 3.

Planningsoptimisme

Een oorzaak dat de realisatie soms lager uitvalt dan de begroting is dat er optimistisch gepland wordt. Er wordt bijvoorbeeld te weinig rekening gehouden met participatie en of besluitvormingstrajecten. Trajecten worden te rooskleurig ingeschat. Als in het najaar nog budget of krediet over is, denkt men in het laatste kwartaal van het jaar dit nog uit te gaan geven en levert men geen mutatie aan voor de najaarsbestuursrapportage. Soms pakt dit in de praktijk toch nog anders uit. Collega's in de ambtelijke organisatie willen niet het risico lopen dat er een tekort aan middelen ontstaat. Vanuit de gesprekken komt het beeld naar voren dat hier veelal een oprechte insteek achter zit, waarbij men ervanuit gaat dat het werk in het 4^e kwartaal nog gedaan kan worden. Soms ook wordt druk ervaren vanuit management of college om deze budgetten te laten staan.

Lange doorlooptijd P&C processen

Op hoofdlijnen is de conclusie dat het begrotingsproces en de bredere P&C cyclus solide is ingericht. Wel zijn er opmerkingen ten aanzien van de doorlooptijd en het laatste moment van bijstellen. We noemen de volgende zaken:

- In de najaarsbestuursrapportage wordt geprobeerd om scherp te ramen en bij te stellen. Punt van aandacht is wel dat in september deze ramingen/bijstellingen aangeleverd moeten worden en dat deze dan in november/december behandeld worden. Door dit vroege moment van aanleveren en de lange doorlooptijd is het lastig om de uitputting van de budgetten in het tweede halfjaar goed in te schatten. Bij korte doorlooptijd kan overwogen worden om nog een extra bijstelmoment te organiseren.
- In de ambtelijke organisatie wordt druk ervaren ten aanzien van de korte aanlevertermijnen bij de totstandkoming van P&C producten. Daardoor is er soms te weinig tijd om optimaal de budgetten te analyseren en hierop te adviseren. Ook is er weinig tijd om kritisch en integraal te reflecteren op het totaalbeeld aan activiteiten en bijbehorende budgetten en tijdsplanning.

Kwaliteit van de ramingen

De financiële begroting bestaat uit de optelsom van allerlei ramingen van individuele posten. Het is daarom van groot belang dat de onderbouwing van deze ramingen en de onderbouwing van de bijstellingen gedurende het jaar op orde is. Ten aanzien van de algemene uitkering en de OZB hebben we hierboven reeds aangegeven dat daar sprake is van behoedzame uitgangspunten. Aan de lastenkant vragen we aandacht voor de volgende zaken:

- **Stelpost onderuitputting**
Dit betreft een stelpost ten aanzien van de kapitaallasten (rente- en afschrijving op investeringen) waarbij het uitgangspunt is dat niet alle investeringen van de jaarlijkse investeringsagenda worden gerealiseerd. Door middel van deze methode komen de ramingen van de afschrijvingslasten steeds realistischer uit. Door het toepassen van deze maatregel heeft het lagere realisatiepercentage op het investeringsvolume minder effect op de exploitatie. In de praktijk blijkt overigens dat nog minder wordt gerealiseerd aan investeringen dan waar in de stelpost rekening mee is gehouden.
- **Ramingen openbare ruimte (zowel exploitatie als investeringen)**
Deze ramingen zijn veelal gebaseerd op de SSK (Standaard Systematiek Kostenraming). Ramingen worden nu op basis van SSK raming in de begroting opgenomen, maar in het traject daarna (dus na vaststelling van de begroting) worden deze ramingen op basis van ervaringen nog verder verfijnd. De kostenskundigheid ten behoeve van opstellen van SSK ramingen wordt binnen de gemeente schaarser, onder andere door personeelsverloop en reorganisaties, waardoor afhankelijkheid ontstaat van externe bureaus. Overwogen kan worden om deze expertise meer te centraliseren en een rol te geven bij het toetsen van kostprijsberekeningen.

- **Opbrengsten in projecten**

Een aandachtspunt bij projecten is de raming van de opbrengsten/bijdragen van derden in projecten. Deze wordt soms niet of te laag begroot, waardoor ook meevallers in projecten ontstaan.

- **Bevindingen casusonderzoek**

In hoofdstuk 4 hebben wij een aantal casussen geanalyseerd. Hieruit komen ook enkele bevindingen naar voren die gerelateerd zijn aan de kwaliteit van de ramingen en de bijstellingen van ramingen. Over het algemeen voldoet de kwaliteit van de ramingen. Wel maken we een opmerking over het netto (als saldo) opnemen van de raming terwijl de realisatie bruto (baten en lasten gesplitst) moet worden verantwoord.

Integraal werken en onderlinge afhankelijkheden

Integraal werken wordt meer en meer toegepast binnen de gemeente Katwijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om het combineren van straatwerk, riolering en aanleg van groen. Door dit integraal aan te pakken en daar het goede moment voor te bepalen treedt er efficiency op in de uitvoering en wordt overlast beperkt. Vanuit ons onderzoek merken we nog het volgende op: Enerzijds is er ambitie om dit principe nog breder toe te passen en bijvoorbeeld ook te kijken naar sociale aspecten. “Wat doet een investering met de leefbaarheid?”. Anderzijds kan integraal werken en “werk-met-werk-maken” echter ook leiden tot vertraging doordat er te veel onderlinge afhankelijkheden gecreëerd worden: Voorbeeld hiervan is een weg die 5 jaar geleden op de planning stond voor onderhoud, maar de uitvoering vanuit de integrale aanpak is vertraagd. Inmiddels moet een hele deklaag vervangen worden. Bij te lang uitstel en bij te veel onderlinge afhankelijkheid kunnen noodzakelijke onderhoudswerkzaamheden te lang op zich laten wachten waardoor de kwaliteit van de voorzieningen te sterk achteruitgaat.

2.4 Personeelskosten en externe inhuur

De personele kosten maken vormen een belangrijk aandeel in de begroting en jaarrekening van de gemeente Katwijk. Daarnaast is een adequate personele bezetting een belangrijke randvoorwaarde voor het uitvoeren van alle gemeentelijke taken en activiteiten.

Ontwikkeling personeelskosten 2021-2024

Op hoofdlijnen geeft het volgende overzicht inzicht in de totalen rondom personeelskosten en inhuur over de diverse jaren.

*€ 1 mln	Raming 2021	Werkelijk 2021	Raming 2022	Werkelijk 2022	Raming 2023	Werkelijk 2023	Raming 2024	Werkelijk 2024
Eigen Personele lasten	38,1	34,8	42,2	39,6	51,0	43,1	54,4	49,4
Inhuur	5,6	10,2	8,5	11,3	6,9	12,6	8,4	14,4
Totaal	43,8	45,0	50,6	50,9	57,9	55,7	62,7	63,8
% t.o.v. totaal lasten	24%	25%	25%	27%	27%	26%	27%	28%

Tabel: overzicht personeelskosten en inhuur

Ter toelichting de volgende punten:

- In 2021, 2022 en 2024 is er sprake van een overschrijding. In 2023 is sprake van een onderschrijding van de begroting.
- De totale personele lasten laten jaarlijks een groei zien. Belangrijke oorzaken zijn indexering/kostenontwikkeling, versterking van de ambtelijke organisatie en uitbreiding van gemeentelijke taken waar (soms tijdelijke) budgetten tegenover staan.
- In 2022/2023 zijn er extra gelden toegekend om de organisatie met circa 50 FTE te versterken. Een uitgevoerde benchmark gaf daar onderbouwing voor. Katwijk voert veel taken in eigen beheer uit en desondanks had Katwijk een lagere formatie dan het benchmarkgemiddelde. Deze extra capaciteit kon in 2023 niet allemaal gelijk aangetrokken worden, er was sprake van een aanloopsituatie. Gecombineerd met hoge uitstroom leidde dat tot een onderbesteding in 2023.
- De eigen personele lasten worden geraamd conform vastgestelde formatie (FTE's * salarislasten per FTE). Doordat de formatie niet altijd ingevuld is (door uitdiensttreding, ziekte, vacatures) wordt extern ingehuurd. De inhuur op formatie wordt niet geraamd. Over het algemeen blijven daardoor de salarislasten in realisatie achter en is er sprake van overschrijding van inhuur. Er wordt in overeenstemming met de financiële verordening op het totaal gestuurd. Indien het zinvol en mogelijk is worden begrotingswijzigingen opgesteld, maar gelet op de afwijkingen in bovenstaande tabel kan overwogen worden om hier scherper op te sturen door tussentijds hiervoor frequenter begrotingswijzigingen op te stellen.

Bewaking via de P-monitor.

De P-monitor is een intern monitoringsinstrument waarin de uitputting van personeelskosten en externe inhuur wordt gemonitord. De P-monitor wordt periodiek besproken in de directie. Daarnaast vindt maandelijks of 6-wekelijks bespreking plaats tussen de adviseur HRM, de financieel adviseur per cluster en de leidinggevende van een clusters. Ook aan de portefeuillehouder HRM in het college wordt gerapporteerd.

De rapportage wordt opgesteld met behulp van Power-BI, waarbij de begroting- en realisatiegegevens uit de administratie worden geëxporteerd. De kwaliteit van de rapportage en de voorspellende waarde is de afgelopen jaren toegenomen. Tegelijkertijd is er sprake van complexiteit in de totstandkoming, onder andere door mutaties in personeelsbestand en de verwerking van (incidentele) dekking vanuit projecten. Daarnaast is in de achterliggende jaren geconstateerd dat uren niet (tijdig) geschreven werden en dat er verschuivingen werden geboekt tussen materieel budget en personeel budget. Er werd materieel budget ingezet om de kosten van inhuur te dekken.

Aandachtspunt bij de P-monitor is dat deze alleen informatie inzake formatie en inhuur bevat die via de reguliere kostenplaatsen (afdelingen) wordt verantwoord. Personeel ten laste van tijdelijke budgetten (bijvoorbeeld Oekraïne gelden) en inhuur op de investeringskredieten loopt niet via de P-monitor, waardoor er geen integraal beeld is van de personele inzet op alle gemeentelijke activiteiten. Gelet op het feit dat in 3 van de 4 jaar een overschrijding van de personele lasten is gerealiseerd en het complex is om de personele lasten en externe inhuur goed te bewaken is blijvende aandacht voor adequate monitoring noodzakelijk.

Tijdelijke financiering

Een specifiek aandachtspunt bij het aantrekken van personele capaciteit is dat het Rijk veel taken financiert met Specifieke Uitkeringen (SPUK). Dat zijn incidentele gelden, terwijl er feitelijk veelal sprake is van meerjarige werkzaamheden. Enerzijds is de doelstelling van de gemeente om personeel duurzaam aan zich te binden. Anderzijds kunnen structurele kosten niet met incidenteel geld gefinancierd worden. Om die reden wordt voor deze werkzaamheden veel externe inhuur ingezet.

Arbeidsmarkt en externe inhuur

Een goed personeelsbestand is een belangrijke basisvoorwaarde voor het uitvoeren van alle gemeentelijke taken. Bij tekorten of onevenredig hoog verloop heeft dat impact op de uitvoering van de hoeveelheid taken en de kwaliteitsborging in de processen. Daarmee is dit ook een belangrijke randvoorwaarde om onderbesteding te voorkomen (zie ook paragraaf 2.3.3). Het aantrekken en behouden van personeel is in het huidige tijdsbestek een grote uitdaging. Het is moeilijk om goede mensen te vinden. Net als in andere organisaties heeft ook gemeente Katwijk te maken met personeelwisselingen. Dat betekent dat er ook steeds weer nieuwe medewerkers ingewerkt moeten worden. In de praktijk betekent dit ook de noodzaak om tijdelijke capaciteit in te huren. De gemeente Katwijk wil nog meer de beweging naar vaste capaciteit maken, alhoewel inhuur nodig blijft, zeker als het specifieke expertise betreft.

2.5 Investeringsagenda

In het onderzoek komt naar voren dat er de achterliggende jaren sprake is geweest van een ambitieuze investeringsagenda. De realisatie is echter fors achtergebleven ten opzichte van de raming. In de gemeenteraad en de auditcommissie is regelmatig over deze problematiek gesproken en ook de extern accountant heeft in zijn rapportages hier aandacht aan besteed. Recentelijk (27 juni 2025) heeft de accountant bij de voorjaarsnota 2025 hierover nog een advies uitgebracht.

In onderstaande tabel zijn de geplande investeringen en de gerealiseerde investeringen in beeld gebracht:

	2021		2022		2023		2024		2025	2026	2027	2028	2029	2030
	raming	realisatie	raming	realisatie	raming	realisatie	raming	realisatie	raming	raming	raming	raming	raming	raming
Totaal volume														
investerings	31,6	20,7	31,5	16,7	51,3	28,8	46,5	24,7	49,6	62,4	61,2	51,6	49,9	35,5
Realisatiegraad		66%		53%		56%		53%						

Tabel: geplande en gerealiseerde investeringen

De cijfers over de achterliggende jaren laten een toenemend niveau van investeringen zien van € 20,7 miljoen in 2021 naar € 62,4 miljoen in 2026. Dat is een forse toename. Tegelijkertijd blijft de realisatie achter bij de raming. De (algemene) oorzaken voor onderuitputting zijn in algemene zin toegelicht in paragraaf 2.3. Specifiek voor de investeringsagenda zijn in aanvulling hierop de volgende punten nog van belang.

Realistisch niveau en stelpost onderuitputting

Het gewenste investeringsniveau heeft een jaarvolume (streefwaarde) van circa € 35 mln. In

de begroting wordt voor de financiering al rekening gehouden met een realisatiegraad van circa 70%. Dit is verwerkt in een stelpost onderuitputting in de kapitaallasten (rente en afschrijving). De gemeente Katwijk gaat er dus in de begroting al van uit dat de geplande investeringen, door allerlei oorzaken niet volledig worden gerealiseerd. In de praktijk is dit percentage tot op heden niet gehaald. Hiervoor wordt momenteel een traject ingezet voor een nieuwe werkwijze voor de investeringsagenda.

Proces en rolverdeling

Het proces rondom actualisatie van de Investeringsagenda start ieder jaar eind februari. Daarbij wordt aan de budgethouders de vraag gesteld om de bedragen te actualiseren inclusief de spreiding over de jaren en eventueel nieuwe investeringen op te voeren. De uitvraag wordt door het team Financiën richting de clusters gedaan. De clusters (vakafdelingen) gaan vanuit de inhoud aan de slag met de actualisatie in samenwerking met de financieel adviseur en daarbij worden mutaties voorgesteld om in de P&C producten te verwerken. Het cluster planmatig beheer is daarbij “hofleverancier” voor investeringen. Een groot gedeelte van de investeringen wordt vanuit dat cluster gepland en gerealiseerd.

Een punt van aandacht bij dit proces is de vastlegging van de investeringen in het financieel systeem. In het financieel pakket “key to finance” is de investeringsmodule niet zodanig ingericht dat verplichtingen meerjarig kunnen worden ingevoerd. Voor investeringstrajecten (die vaak jaaroverschrijdend zijn) is dat wel belangrijk. Dit wordt via vastlegging in Excel gecompenseerd, maar is naast bewerkelijk ook foutgevoelig.

Investeringsagenda te ambitieus

In de afgelopen 10 -15 jaar is het beeld dat de investeringsagenda te omvangrijk was. Intern was er weinig aandacht voor het feit dat deze investeringen niet werden gerealiseerd en wat de consequenties hiervan waren. Dat heeft geleid tot een boeggolf van investeringen die de gemeente elk jaar voor zich uit schuift.

Het nadeel van deze systematiek is dat de gemeente vanuit een te hoog volume afschrijvingslasten gaat berekenen en daardoor de vrije ruimte in de begroting te veel vast zet.

Vanuit de gevoerde gesprekken en de onderzochte documentatie wordt duidelijk dat er de komende jaren aanzienlijk meer is geprogrammeerd dan het niveau wat in de achterliggende jaren is gerealiseerd. Daarbij wordt op alle niveaus in de organisatie de vraag gesteld of dit realistisch is. In het voorjaar van 2025 is de (concept) investeringsagenda opgesteld en daarbij was oorspronkelijk circa € 100 miljoen geprogrammeerd. Intern is onderkend dat de investeringsagenda naar een niveau moet wat de gemeente kan dragen (lees: kan realiseren). Normaal gesproken wordt er circa 20-25 miljoen per jaar weggezet in Katwijk, het doel voor de komende jaren is om te komen tot een geprogrammeerd en geraamd volume van circa € 35 miljoen.

In de voorjaarsnota 2025 is reeds beschreven dat via het traject Meerjarig Financieel Gezond een traject is gestart om de investeringsagenda realistischer te maken. Daarnaast is een projectgroep gestart om een nieuwe werkwijze te ontwikkelen voor de investeringsagenda. Hierin worden de volgende drie sporen gevolgd: 1) de (door)ontwikkeling van kaders en spelregels, 2) inrichting en administratieve verwerking en 3) rapportage en verantwoording ten behoeve van sturing en beheersing. We onderschrijven de vervolgstappen om te komen tot

een realistisch niveau. Genoemd zijn de (door)ontwikkeling van kaders en spelregels, inrichting en administratieve verwerking, rapportage en verantwoording, sturing en beheersing.

Samenspel college en ambtelijke organisatie.

In paragraaf 2.3.3. is reeds aandacht besteed aan het ambtelijk en bestuurlijk samenspel. Dit is ook bij de totstandkoming van de investeringsagenda een relevant aandachtspunt. Vanuit de gehouden interviews komt naar voren dat de rol van het college bij de investeringsagenda in eerste instantie leidend is. Het college wil alle geprogrammeerde investeringen zien, zodat zij zelf ook prioriteiten kunnen aanbrengen.

Anderzijds is het ook belangrijk dat de ambtelijke organisatie helder maakt wat de organisatie aan kan en wat een realistisch investeringsniveau is. Vanuit enerzijds bestuurlijke prioriteiten en anderzijds ambtelijke standpunt over het absorptievermogen van de organisatie, kan dan een evenwichtige investeringsagenda tot stand komen. Het opstellen van een impactanalyse voor grote projecten kan ook een bijdrage in dit samenspel leveren. Daarnaast is het belangrijk dat de gemaakte afwegingen en prioritering op hoofdlijnen ook transparant gemaakt wordt richting de gemeenteraad.

3. Het begrotingsproces in de praktijk

In dit hoofdstuk kijken we of het begrotingsproces, zoals dat vanuit de documentanalyse, procesbeschrijvingen en beleidskaders, is opgezet, in de praktijk ook daadwerkelijk zo functioneert en effectief is. Vanuit de interviews en vanuit de verdiepende casus-studie naar afwijkingen komen een aantal zaken aan de orde. In dit hoofdstuk geven we antwoord op de vierde deelvraag:

4) In hoeverre wordt de PDCA-cyclus (Plan-Do-Check-Act) effectief toegepast binnen het begrotingsproces, en draagt deze bij aan continue verbetering en nauwkeurigheid van de begroting(svoorspellingen)?

In hoofdstuk 1 is het begrotingsproces en de kaders rondom het begrotingsproces beschreven. In dit hoofdstuk maken we de stap naar de praktijk. Vanuit de beschikbare documenten uit de P&C cyclus en de gevoerde gesprekken hebben wij de volgende observaties en bevindingen.

3.1 Het begrotingsproces en de P&C cyclus zijn solide ingericht.

De opzet van het Planning & Control proces, zoals beschreven in het “spoorboekje” geeft inzicht in de noodzakelijke stappen (zie hoofdstuk 1.3). De opzet van begroting, jaarrekening, voorjaarsnota en najaarsbestuursrapportage geeft goed inzicht in de voorgenomen activiteiten en de (tussentijdse) realisatie daarvan. Ook het (totaal)overzicht van de financiële stromen en de afwijkingen daarop wordt in de stukken inzichtelijk gemaakt. Er kunnen opmerkingen worden gemaakt over het detailniveau, maar dat doet geen afbreuk aan de verdere kwaliteit van de documenten. Ook de toelichtingen en analyses op afwijkingen zijn van voldoende niveau. Wel is het soms lastig om de feitelijke oorzaak die ten grondslag ligt aan de afwijking goed naar voren te halen. Op basis van de gevoerde gesprekken constateren we dat hier in de achterliggende jaren een belangrijke verbeterslag op is gemaakt.

Voor zover wij hebben kunnen nagaan is de begroting en de bredere Planning & Controlcyclus ingericht conform de wettelijke vereisten zoals opgenomen in de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording. Ook vanuit de accountantsrapportages en de rapportages vanuit de provincie zijn geen signalen dat er tekortkomingen zijn.

Daarnaast hebben wij vastgesteld dat er aansluiting is tussen de definitief vastgestelde begroting en begrotingswijzigingen en de begrotingskolom in het financiële systeem en de applicatie LIAS. De aansluiting tussen de vastgestelde grondexploitaties en het financiële systeem loopt via een begrotingswijziging waarbij het MPG wordt opgenomen in de begrotingskolom. Een zichtbare aansluiting per jaarschijf kon niet worden overlegd.

3.2 De uitvoering van het begrotingsproces staat onder druk

In meerdere gesprekken komt aan de orde dat het P&C proces onder relatief grote druk tot stand komt. De volgende zaken zijn hierbij van belang:

- Hoewel er volgens de planning in het spoorboekje veelal circa 3 à 4 weken per product beschikbaar is om informatie aan te leveren, wordt er grote tijdsdruk ervaren. Meer specifiek wordt dat met name in het team financiën gevoeld, die de aangeleverde informatie vanuit teams/budgethouders moeten beoordelen en consolideren. Daardoor is er soms tijd te kort om aangeleverde informatie te toetsen en kritisch tegen te lezen. Ambtelijk wordt gezocht naar mogelijkheden om het proces qua tijd en aanpak efficiënter in te richten zodat ook de kwaliteit van de aanlevering, analyses en toelichting verder kan toenemen.
- In het administratieve proces vinden tussentijds geen hard closes plaats, waarbij de gehele administratie wordt afgesloten, alle tussenrekeningen worden gespecificeerd en geanalyseerd en balans/jaarrekeningdossiers tussentijds worden samengesteld. Een strakke tussentijdse afsluiting van de administratie kan bijdragen aan een vereenvoudiging van rapportageproces.
- In het P&C proces wordt na oplevering van een eerste concept van een product veel ruimte gegeven om nog aanpassingen te doen. De laatste ontwikkelingen en “nieuwttjes” worden voorafgaand aan een vergadering nog verwerkt. Voordeel hiervan is een actuele stand van zaken, nadeel is de druk op het proces en de foutgevoeligheid bij het doorvoeren van aanpassingen.
- Er is achterliggende jaren een stap gemaakt met de begrotingsapplicatie LIAS. Hierin worden zowel teksten als cijfers vastgelegd. Dit zou verlichting moeten brengen in het proces. Het beeld in de organisatie op dit moment is dat het wel bijgedragen heeft aan een kwaliteitsverbetering maar dat het geen tijdswinst en efficiency heeft opgeleverd.

De intensiteit van het P&C proces wordt vanuit de lijn (vakafdelingen) als (te) zwaar ervaren. Het P&C proces is vanuit team Financiën op een goede wijze georganiseerd en er wordt ook voldoende over gecommuniceerd, maar de uitvraag voor de verschillende producten volgen elkaar snel op, de tijdsplanning is strak en teksten en cijfers moeten al vroeg worden aangeleverd. Begrotingsteksten die in september/oktober bestuurlijk pas aan de orde komen, worden in juni al geschreven en kunnen dan alweer verouderd zijn. Vanuit de ambtelijke organisatie is er een wens tot verdere vereenvoudiging en meer efficiënt inrichten van het P&C proces. Kernpunten daarbij zijn:

- Kwaliteit blijven waarborgen;
- Zorgen dat er minder tijd aan wordt besteed;
- Streven naar een compacter proces, waarbij later gestart wordt, informatie in één keer goed wordt aangeleverd en minder ruimte voor wijzigingen op het laatste moment voor besluitvorming;
- Meer meebewegen en afstemming met belangrijke communicatiemomenten vanuit het rijk zoals de meicirculaire en de septembercirculaire.

3.3 De P&C documenten hebben een lange doorlooptijd

Als we vanuit de overall-planning van de P&C producten de verhouding tussen de ambtelijke voorbereidingstijd en de periode van bestuurlijke besluitvorming naast elkaar zetten ontstaat het volgende beeld:

Nr.	Product	Ambtelijk	Bestuurlijk
1	Voorjaarsnota	26-02 tot 09-04 = 6 weken	15-04 tot 17-07 = 13 weken
2	Begroting	16-04 tot 03-09 = 23 weken +/- 8 weken zomerreces = 15 weken	16-09 tot 13-11 = 9 weken
3	Najaarsbestuursrapportage	29-08 tot 08-10 = 6 weken	14-10 tot 18-12 = 10 weken
4	Jaarstukken	11-12 tot 09-04 +/- kerstreces = 14 weken	15-04 tot 03-07 = 12 weken

Tabel: ambtelijke voorbereidingstijd versus bestuurlijke besluitvorming

We merken nog het volgende op:

- We constateren dat met name in het proces van voorjaarsnota en najaarsbestuursrapportage de bestuurlijke termijnen langer zijn dan het ambtelijk opstel- en consolidatieproces.
- Ten aanzien van de voorjaarsnota is het in de praktijk een knelpunt dat de meicirculaire vanuit het Rijk veelal na gereedkomen van de voorjaarsnota van Katwijk verschijnt. De raad wordt dan afzonderlijk over de gevolgen geïnformeerd. De vraag die gesteld kan worden is of het proces van voorjaarsnota zodanig uitgelijnd kan worden dat de uitkomsten van de meicirculaire nog meegenomen kunnen worden in de begroting. Datzelfde geldt voor de septembercirculaire die net na verschijnen van de begroting komt.
- De lange doorlooptijd van documenten leidt tot minder actuele informatie en minder mogelijkheden voor bijsturen. Een voorbeeld hiervan is dat binnen het cluster planmatig beheer kwartaalgesprekken worden gevoerd over de uitvoering van activiteiten en de financiële resultaten. Op basis van de gesprekken van het 2e kwartaal wordt de informatie in de Najaarsbestuursrapportage opgesteld, die pas in december in de raad wordt geagendeerd.
- Daarnaast is een punt van aandacht dat de Najaarsbestuursrapportage pas in december in de raad wordt geagendeerd en dat er dan geen mogelijkheid meer is om echt te sturen. Met name in het kader van dit onderzoek naar onderbesteding constateren wij dat de doorlooptijd tussen opstellen en behandelen relatief lang is. Ook intern is de wens geuit om te komen tot kortere doorlooptijd, eerdere behandeling en dan aanvullend een slotwijziging in december, zodat de verschillen in de jaarrekening tussen begroting en realisatie beperkt zijn, en begrotingsonrechtmatigheden (ook al zijn ze acceptabel) voorkomen kunnen worden.

3.4 Checks and balances in het proces

In het proces van opstellen van de P&C documenten zijn diverse checks-and-balances ingebouwd. We noemen de volgende:

- **Taakverdeling in de 1e lijn (de primaire afdelingen)**
Bij de aanlevering van teksten en cijfers is er afstemming tussen de betreffende (beleids)ambtenaar (budgethouder) en de clustermanager. De clustermanager heeft een toetsende rol en bewaakt de kwaliteit van de aanlevering. Vanuit de gesprekken wordt duidelijk dat het volwassenheidsniveau per budgethouder verschillend is. Er worden periodiek interne opleidingen georganiseerd om financiële kennis op peil te brengen en te houden.
- **De rol van de financieel adviseur vanuit de 2e lijn**
De financieel adviseur heeft enerzijds een ondersteunende rol richting de clusters, maar zeker ook een toetsende rol
- **Senior medewerker Financiën/ coördinator per P&C product**
Per P&C product is een trekker aangewezen die het geheel coördineert en kwaliteitstoetsing uitvoert op de het totale geconsolideerde product.
- **Onafhankelijke positie concerncontroller**
De Concerncontroller heeft als onafhankelijke functionaris een stevige betrokkenheid bij onder meer de toets op analyses of toelichtingen. De concerncontroller heeft een adviserende rol bij de collegestukken, projecten en andere casussen ten aanzien van financiële en juridische risico's. Vanuit een toetsende rol is de concerncontroller ook betrokken bij de uitvoering van de P&C cyclus. De rol van de Concerncontroller in het Planning & Control proces is niet geformaliseerd en er wordt dan ook geen formeel advies vanuit concerncontrol bij de P&C stukken geschreven.

3.5 Relatie met beleidsplannen, beheersplan en uitvoeringsplan

Nadat de begroting is vastgesteld, wordt bij een aantal clusters (bijvoorbeeld planmatig beheer) zogenaamde jaarwerkplannen gemaakt, waarin de activiteiten meer gedetailleerd gepland worden. Per beleidsterrein in het planmatig beheer (bijvoorbeeld wegen, groen, riolering) is daarmee parallel aan de P&C cyclus ook een beleids- en beheerscyclus op basis van Beleidsplan, beheersplan, uitvoeringsplan en jaarplan. In deze cyclus wordt verder vooruitgekeken. Zo is er bij beleids- en beheersplannen sprake van een 10-jarige cyclus. Maar ook op langere termijn worden zaken geraamd, bijvoorbeeld de vervanging van een brug.

De link tussen begroting en beheerplannen is niet altijd een op een te leggen, omdat de tijdshorizon verschillend is en bijvoorbeeld tussentijds door bezuinigingen de middelen in de begroting niet voldoende zijn om alle voorgenomen activiteiten in de beleids- en beheersplannen uit te voeren. Daarnaast lopen veel uitgaven via de onderhoudsvoorzieningen (bruggen en wegen) waardoor de aansluiting lastiger is. Tenslotte wordt in de begroting jaarlijks de budgetten geïndexeerd terwijl dat in de beheerplannen niet wordt gedaan. In de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in begroting en jaarrekening wordt de stand van zaken rondom beheerplannen verantwoord richting de raad.

3.6 Rol en positie van de raad

In deze paragraaf benoemen we enkele zaken die in het onderzoek van de Rekenkamer aan de orde zijn gekomen die de rol en positie van de gemeenteraad raken.

De raad van Katwijk kenmerkt zich door het vasthouden aan een hoog ambitieniveau, bijvoorbeeld ten aanzien van de gewenste investeringen. Tegelijkertijd bestaat er vanuit de raad een grote betrokkenheid en interesse voor de strategische en financiële koers van de gemeente.

- Met betrekking tot deze mate van betrokkenheid komt uit gesprekken naar voren dat de raad soms diep op de materie in gaat. Er worden veel vragen gesteld en er worden aanvullende raadsessies georganiseerd. Soms kan dat ook een vertragend effect hebben en kost het beantwoorden van al deze raadsvragen veel capaciteit en middelen. Overigens wordt binnen de ambtelijke organisatie wel ervaren dat er vertrouwen is vanuit de raad in het functioneren van de organisatie.
- Vanuit de raad worden jaarlijks vragen gesteld waarom in de begroting onvoldoende rekening wordt gehouden met meevallers die de gemeente elk jaar krijgt. Deels gebeurt dit door via de stelpost onderuitputting investeringen rekening te houden met een lagere realisatiegraad van investeringen. Uiteindelijk wordt er, zo blijkt dan bij de jaarrekening, nog minder geïnvesteerd en dan waar de stelpost al rekening mee hield. Het college houdt vast aan een behoedzame raming, die voorzichtig is ten aanzien van meevallers. Vanuit de raad is er enerzijds waardering dat behoedzaam wordt geraamd. Anderzijds wordt ook jaarlijks geconstateerd dat er -incidenteel- geld overblijft en er dus meer gedaan had kunnen worden om de gestelde doelen te kunnen realiseren.
- Uit de gesprekken komt naar voren dat er een betrekkelijk lange doorlooptijd is bij het opstellen en afronden van de najaarsbestuursrapportage, en in feite geldt dit ook voor de voorjaarsrapportage. Door deze betrekkelijk lange doorlooptijd tussen het opstellen van de najaarsbestuursrapportage (september) tot agendering in de raad (december) is er weinig tot geen mogelijkheid om bestuurlijk nog echt (bij) te sturen.
- De raad heeft minder focus op verantwoording en terugkijken. Door de ambtelijke organisatie wordt veel tijd besteed aan bijvoorbeeld de jaarrekening terwijl in de politiek daar weinig aandacht aan wordt besteed. De gemeenteraad focust veelal op de vraag hoeveel geld er over is en waar dat aan besteed kan worden. De echte verantwoordingsinformatie en de mate waarin prestaties zijn gerealiseerd komt in de stukken wel maar in het politieke debat uiteindelijk niet of slechts beperkt aan de orde. Daarmee lijkt de verhouding tussen de inzet van ambtelijke organisatie op het P&C proces en de bestuurlijke behandeling daarvan soms scheef.

4. Bevindingen casusonderzoek

Als onderdeel van de onderzoeksaanpak is een analyse uitgevoerd op een aantal geselecteerde casussen.

De selectie heeft plaatsgevonden vanuit een detailuitdraai uit de administratie over 2023 en 2024, waarin opvallende afwijkingen tussen begroting, bijstelling van de begroting en realisatie naar voren komt. Daarnaast is gekeken naar spreiding over verschillende soorten kosten en opbrengsten en spreiding over de programma's heen.

Bij elke post (of groep van posten) zijn de volgende deelvragen beantwoord:

- 1) Hoe is deze post bij de primaire begroting onderbouwd? Welke onderliggende stukken zijn hiervan beschikbaar.
- 2) Wat is de reden dat er een forse afwijking is ontstaan?
- 3) Waarom kon deze post nog niet worden bijgesteld bij de laatste begrotingsbijstelling (najaarsbestuursrapportage)?
- 4) Kan aansluiting worden gevonden tussen de cijfers vanuit de boekhouding en de toelichting op afwijking in de jaarrekening?
- 5) Is de toelichting in de jaarrekening adequaat?

De volgende casussen zijn beoordeeld:

- Casus 1: Grondverkopen
- Casus 2: Algemene uitkering
- Casus 3: Salaris en inhuur
- Casus 4: Onderwijs
- Casus 5: Sociaal Domein
- Casus 6: RO
- Casus 7: OZB

In bijlage 2 is een uitgebreide beschrijving van alle afzonderlijk geanalyseerde cases en de bevindingen per casus opgenomen. Samenvattend zijn de belangrijkste zaken hieruit als volgt:

Het laatste bijstelmoment in het jaar is in september en bijzonderheden die in oktober bekend zijn kunnen nog meegenomen worden in de Najaarsbestuursrapportage. Bij verschillende cases kan de vraag gesteld worden of in september een realistische inschatting is gemaakt van het moment van realiseren van de opbrengsten en kosten.

De sturing en beheersing van grondexploitaties (casus 1) vindt met name via het MPG (Meerjaren Perspectief Grondexploitaties) plaats, gelet op de jaaroverschrijdende projecten. De aansluiting met een specifieke jaarschijf is complex. Daarnaast is het beeld dat projectleiders sturen op de voortgang in het project en dat het voor dat doel minder relevant is of een transactie in november plaatsvindt of in januari. Het Besluit Begroting en Verantwoording vraagt echter om een specifieke toerekening van baten en lasten aan het

juiste begrotings- en verantwoordingsjaar. Om ook via de jaarlijkse P&C cyclus inzicht te behouden in de ontwikkeling van grondexploitaties verdient het aanbeveling om de verantwoording van grondexploitaties in de P&C cyclus strakker te organiseren.

De raming van de algemene uitkering (casus 2), de wijzigingen gedurende het jaar, de tussentijdse informatievoorziening richting de gemeenteraad hierover en de verwerking in de jaarrekening zijn onderbouwd met adequate dossiervorming waardoor raming en mutaties navolgbaar zijn vastgelegd. Het betreft complexe materie. We spreken onze complimenten uit voor de wijze waarop in Katwijk dit proces wordt beheerst. Desondanks blijft de algemene uitkering één van de belangrijke oorzaken waardoor afwijkingen ontstaan tussen het begrote resultaat en het werkelijk gerealiseerde resultaat. De verdere oorzaken hiervoor zijn toegelicht in hoofdstuk 2.3.2 (onvoorspelbaarheid van het rijk en late communicatie vanuit het Rijk). Voor de meerjarenprognose wordt gebruikt gemaakt van de applicatie “PAUW”. Hierin zijn de maatstaven vastgelegd en wordt de ontwikkeling van woningbouwprognose en inwoneraantallen financieel vertaald. De uitgangspunten hierbij worden behoedzaam geraamd. Daarbovenop wordt een “voorzichtigheidsbuffer” van circa € 1 mln opgenomen, mocht de ontwikkeling vanuit woningbouw of ontwikkelingen vanuit het rijk tegenvallen.

Ten aanzien van de casus salaris en inhuur (casus 3) is sprake van afwijkingen in de personele lasten en inhuur ten opzichte van de begroting. In september wordt ten behoeve van de najaarsbestuursrapportage een inschatting gemaakt voor het hele jaar op basis van de urenregistratie. De urenregistratie is dan bijgewerkt tot en met augustus. De bijstelling in de najaarsbestuursrapportage (in augustus) is nog vroeg in het jaar, daarna kunnen er nog andere accenten voor tijdsinzet ontstaan. Het bijstellen van de personeelslasten is om meerdere redenen complex, omdat er vaak meerdere clusters werken aan dezelfde taakvelden en de sturing op het salaris per cluster/unit plaatsvindt.

We zien in de casus ten aanzien van onderwijsgebouwen (casus 4) dat een exploitatietekort netto is begroot (als saldo van opbrengsten en kosten, terwijl in de realisatie (terecht) de kosten en opbrengsten gesplitst (bruto) worden weergegeven. Het verdient aanbeveling om zowel in de begroting als in de administratie/jaarrekening bedragen bruto te verantwoorden, zodat op een goede wijze sturing en verantwoording over zowel de opbrengsten als de kosten kan plaatsvinden.

Ten aanzien van de onroerende zaakbelasting (casus 7) bleek bij de jaarrekening 2024 nog een extra opbrengst van circa € 470.000 die niet eerder in de opbrengst was meegenomen en die ook nog niet in de tussentijdse informatieverstrekking van BSGR was opgenomen. Gelet op bovenstaande bevindingen is aandacht vereist voor een kwalitatief goede en tijdige informatieverstrekking vanuit BSGR (Belasting Samenwerking Gouwe-Rijnland).

Bijlage 1 Bronnen en gesprekken

Gesprekspartners interviews

Functie	Naam	Datum
Portefeuillehouder Financiën	J. Knape	21 mei 2025
Gemeentesecretaris	R. Jie Sam Fouk	21 mei 2025
Concerncontroller	A. Fuchs-Van Duijn	14 mei 2025
Coördinator van het begrotingsproces en clustermanager Financiën	A. Peek en J. Prins	10 april 2025
Ambtenaar financiën betrokken bij het begrotingsproces	D. de Hoop	14 mei 2025
Ambtenaren/budgethouders vanuit de lijn, betrokken bij het begrotingsproces	J. van Wier en P.T. van de Plas	14 mei 2025
Externe Accountant	R.A. van Vugt	22 mei 2025

Casusonderzoek

Casus	Datum
Casus 1: Grondverkopen	30 juni tot 23 juli
Casus 2: Algemene uitkering	30 juni tot 23 juli
Casus 3: Salaris en inhuur	30 juni tot 23 juli
Casus 4: Onderwijs	30 juni tot 23 juli
Casus 5: Sociaal Domein	30 juni tot 23 juli
Casus 6: RO	30 juni tot 23 juli
Casus 7: OZB	30 juni tot 23 juli

Geraadpleegde bronnen

P&C documentatie [Financiën | Gemeente Katwijk](#)

Bijbehorende raadsvoorstellen via <https://katwijk.notubiz.nl/>

Kadernota 2022, 2023, 2024, voorjaarsnota 2025

Begroting 2022, 2023, 2024, 2025

Tussentijdse rapportages/Begrotingswijzigingen 2022, 2023, 2024

Jaarrekening 2021, 2022, 2023, 2024

Documenten financieel beleid <https://extra.katwijk.nl/gemeente-en-burgerzaken/financien>

Financiële verordening 2024

Nota reserves en voorzieningen 2024

Normenkader rechtmatigheid 2023 en verder

Overige documenten

- 1) Budgethoudersregeling
- 2) Rapportages van de accountant
 - Interimbevindingen/managementletter 2022, 2023 en 2024
 - Verslag van bevindingen jaarrekeningcontrole 2022, 2023, 2024
- 3) Rapportages van de provincie (in het kader van financieel toezicht)
 - Financieel toezicht begroting 2022, 2023, 2024, 2025
- 4) Procesbeschrijvingen / werkinstructies / formats gerelateerd aan de P&C cyclus
- 5) Planningen gerelateerd aan de P&C cyclus
- 6) Andere begrotingswijzigingen die naast de voorjaarsbestuursrapportage en de najaarsbestuursrapportage aan de raad worden voorgelegd
- 7) notulen van de auditcommissie 2022-2025 wanneer gesproken wordt over kwaliteit begroting of verschillen tussen begroting en jaarrekening
- 8) interne analyses, memo's of rapportages (vanuit Financiën en/of concerncontrol / audit) inzake de kwaliteit van de begroting of verschillen tussen begroting en jaarrekening
- 9) Aansluiting per jaar van begrotingsmodule/begrotingskolom in financieel pakket, met laatst vastgestelde begrotingswijziging over 2022-2025
- 10) Aansluiting vastgestelde grondexploitaties per jaar met jaarschijf in de begroting over de jaren 2022-2025
- 11) Interne bedrijfsvoeringsrapportages over ontwikkeling personeelskosten (Salaris en FTE eigen personeel en externe inhuur)
- 12) Detailuitdraai (export uit financieel systeem) van begrote baten en lasten versus gerealiseerde baten en lasten over de jaren 2022-2024. Met inzicht in baten en lasten per product/taakveld en per kostencategorie

Bijlage 2 Belangrijkste bepalingen

Gemeentewet en BBV inzake Begroting

De belangrijkste wettelijke voorschriften ten aanzien de inrichting van begroting en jaarrekening van gemeenten zijn vastgelegd in:

- De Gemeentewet (artikel 186-258) [wetten.nl - Regeling - Gemeentewet - BWBR0005416](#)
- Het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) [wetten.nl - Regeling - Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten - BWBR0014606](#).

Gemeentewet

Artikel 186

1 De begroting, de begrotingswijzigingen, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag worden ingericht overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels.

2 Bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het eerste lid, kunnen tevens regels gesteld worden ten aanzien van:

- a. door het college vast te stellen documenten ten behoeve van de uitvoering van de begroting en de jaarrekening;
- b. door het college aan derden te verstrekken informatie op basis van de begroting en de jaarrekening en de controle van deze informatie.

Artikel 189

- 1 Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.
- 2 De raad ziet erop toe dat de begroting structureel en reëel in evenwicht is. Hiervan kan hij afwijken indien aannemelijk is dat het structureel en reëel evenwicht in de begroting in de eerstvolgende jaren tot stand zal worden gebracht.
- 3 Behoudens het bepaalde in de [artikelen 208](#) en [209](#) kunnen ten laste van de gemeente slechts lasten en daarmee overeenstemmende balansmutaties worden genomen tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht.
- 4 Het begrotingsjaar is het kalenderjaar.

Artikel 190

- 1 Het college biedt jaarlijks, tijdig voor de in [artikel 191, eerste lid](#), bedoelde vaststelling, de raad een ontwerp aan voor de begroting met toelichting van de gemeente en een meerjarenraming met toelichting voor ten minste drie op het begrotingsjaar volgende jaren.
- 2 De ontwerp-begroting en de overige in het eerste lid bedoelde stukken liggen, zodra zij aan de raad zijn aangeboden, voor een ieder ter inzage en zijn algemeen verkrijgbaar. Van de terinzagelegging en de verkrijgbaarstelling wordt openbaar kennis gegeven.
- 3 De raad beraadslaagt over de ontwerp-begroting niet eerder dan twee weken na de openbare kennisgeving.

Artikel 191

- 1 De raad stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.
- 2 Het college zendt de door de raad vastgestelde begroting vergezeld van de in [artikel 190, eerste lid](#), bedoelde stukken, binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 november van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde

staten.

Artikel 192

- **1** Besluiten tot wijziging van de begroting kunnen tot uiterlijk het eind van het desbetreffende begrotingsjaar worden genomen.
- **2** De [artikelen 190, tweede lid](#), en [191, tweede lid](#), alsmede, behoudens in gevallen van dringende spoed, het bepaalde in [artikel 190, derde lid](#), zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 193

- Verplichte uitgaven van de gemeente zijn:
- **a.** de renten en aflossingen van de door de gemeente aangegane geldleningen en alle overige opeisbare schulden;
- **b.** de uitgaven die bij of krachtens de wet aan de gemeente zijn opgelegd;
- **c.** de uitgaven die voortvloeien uit de van het gemeentebestuur gevorderde medewerking tot uitvoering van wetten en algemene maatregelen van bestuur, voor zover die uitgaven niet ten laste van anderen zijn gebracht.

3. Goedkeuring van de begroting

Artikel 203

- **1** De begroting, bedoeld in [artikel 189](#), van het eerstvolgende begrotingsjaar alsmede de daarop betrekking hebbende begrotingswijzigingen behoeven de goedkeuring van gedeputeerde staten, indien naar hun oordeel de begroting, bedoeld in [artikel 189](#), niet structureel en reëel in evenwicht is en blijkens de meerjarenraming, bedoeld in [artikel 190](#), niet aannemelijk is dat in de eerstvolgende jaren een structureel en reëel evenwicht tot stand zal worden gebracht. Gedeputeerde staten doen hiervan vóór de aanvang van het begrotingsjaar mededeling aan het gemeentebestuur. (...)

Besluit Begroting en Verantwoording

Artikel 2

- **1** Voor de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie wordt een stelsel van baten en lasten gehanteerd.
- **2** De baten en de lasten van het begrotingsjaar worden in de begroting, de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie opgenomen, onverschillig of zij tot inkomsten of uitgaven in dat jaar leiden, onderscheidenlijk hebben geleid.
- **3** De baten en lasten worden geraamd dan wel verantwoord tot hun brutobedrag.
- **4** Onder de baten en lasten worden ook begrepen de over het eigen vermogen en de voorzieningen berekende bespaarde rente.
- **5** Onder baten en lasten wordt ook begrepen de heffing van de vennootschapsbelasting. Deze heffing wordt geraamd en verantwoord op basis van de fiscale grondslag.

Artikel 3

- **1** De begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie geven volgens normen die voor gemeenten en provincies als aanvaardbaar worden beschouwd een zodanig inzicht dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie en over de baten en de lasten. In het bijzonder provinciale staten en de raad moeten in staat zijn zich een zodanig oordeel te vormen.
- **2** De begroting, de meerjarenraming en de uitvoeringsinformatie geven duidelijk en stelselmatig de omvang van alle geraamde baten en lasten, alsmede het saldo ervan weer. De begroting geeft tevens duidelijk en stelselmatig inzicht in de financiële positie.
- **3** De jaarstukken en de uitvoeringsinformatie geven getrouw, duidelijk en stelselmatig de baten en lasten van het begrotingsjaar, alsmede het saldo ervan weer. De jaarrekening geeft tevens een getrouw, duidelijk en stelselmatig inzicht in de financiële positie aan het einde van het begrotingsjaar.

Artikel 4

- **1** De indeling van de begroting en de jaarstukken is identiek.
- **2** Indien de indeling van de begroting, de meerjarenraming, de jaarstukken en de uitvoeringsinformatie afwijkt van die van het voorafgaande begrotingsjaar worden in de toelichting de verschillen aangegeven en worden de redenen die tot de afwijking hebben geleid uiteengezet.

Artikel 5

Verbonden partijen worden niet geconsolideerd in de begroting en jaarstukken.

Titel 2.1. Algemeen

Artikel 7

- **1** De begroting bestaat ten minste uit:
 - a. de beleidsbegroting;
 - b. de financiële begroting.
- **2** De beleidsbegroting bestaat ten minste uit:
 - a. het programmaplan;
 - b. de paragrafen.
- **3** De financiële begroting bestaat ten minste uit:
 - a. het overzicht van baten en lasten en de toelichting;
 - b. de uiteenzetting van de financiële positie en de toelichting;
 - c. de bijlage met het overzicht van de geraamde baten en lasten per taakveld.

Titel 2.2. Het programmaplan

Artikel 8

- **1** Het programmaplan bevat:
 - a. de te realiseren programma's;
 - b. een overzicht van de algemene dekkingsmiddelen;
 - c. een overzicht van de kosten van overhead;
 - d. het bedrag voor de heffing voor de vennootschapsbelasting, en
 - e. het bedrag voor onvoorzien.
- **2** Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten.
- **3** Het programmaplan bevat per programma:
 - a. de doelstelling, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, ten minste toegelicht aan de hand van de bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren;
 - b. de wijze waarop ernaar gestreefd zal worden die effecten te bereiken, en de betrokkenheid hierbij van verbonden partijen;
 - c. de raming van baten en lasten.
- **4** De provincie onderscheidenlijk gemeente kan de baten en lasten per programma verdelen in de onderdelen baten en lasten voor prioriteiten en voor overig.
- **5** Het overzicht algemene dekkingsmiddelen bevat ten minste:
 - a. lokale heffingen, waarvan de besteding niet gebonden is;
 - b. algemene uitkeringen;
 - c. dividend;
 - d. saldo van de financieringsfunctie;
 - e. overige algemene dekkingsmiddelen.
- **6** Het bedrag voor onvoorzien wordt geraamd voor de begroting in zijn geheel of per programma.

Titel 2.3. De paragrafen

Artikel 9

- **1** In de begroting worden in afzonderlijke paragrafen de beleidslijnen vastgelegd met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten, alsmede tot de lokale heffingen.
- **2** De begroting bevat ten minste de volgende paragrafen, tenzij het desbetreffende aspect bij de provincie onderscheidenlijk gemeente niet aan de orde is:

- a. lokale heffingen;
- b. weerstandsvermogen en risicobeheersing;
- c. onderhoud kapitaalgoederen;
- d. financiering;
- e. bedrijfsvoering;
- f. verbonden partijen;
- g. grondbeleid.

Artikel 17

Het overzicht van baten en lasten in de begroting bevat:

- a. per programma, of per programmaonderdeel als bedoeld in artikel 8, vierde lid, de raming van de baten en lasten en het saldo;
- b. het overzicht van de geraamde algemene dekkingsmiddelen, de geraamde kosten van de overhead, het geraamde bedrag van de heffing voor de vennootschapsbelasting en het geraamde bedrag voor onvoorzien;
- c. het geraamde totaal saldo van baten en lasten, volgend uit de onderdelen a en b;
- d. de beoogde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves per programma;
- e. het geraamde resultaat, volgend uit de onderdelen c en d.

Artikel 18

- 1 In de besluiten tot wijziging van de begroting wordt per programma en, indien aanwezig, per programmaonderdeel, de mutatie en het nieuwe geraamde bedrag vastgesteld.

Artikel 19

De toelichting op het overzicht van baten en lasten bevat ten minste:

- a. het gerealiseerde bedrag van het voorvorig begrotingsjaar, het geraamde bedrag van het vorig begrotingsjaar na wijziging en het geraamde bedrag van het begrotingsjaar;
- b. de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en, in geval van aanmerkelijk verschil met de raming, respectievelijk de realisatie, van het vorig, respectievelijk voorvorig, begrotingsjaar de oorzaken van het verschil;
- c. een overzicht van de geraamde incidentele baten en lasten per programma, waarbij per programma ten minste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen;
- d. een overzicht van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

Hoofdstuk III. De meerjarenraming en de toelichting

Artikel 22

- 1 De meerjarenraming bevat voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar een geprognosticeerde begin- en eindbalans en een raming van de financiële gevolgen, waaronder de baten en de lasten van het bestaande en het nieuwe beleid dat in de programma's is opgenomen.
- 2 [Artikel 20, tweede lid](#), is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 23

De toelichting op de meerjarenraming bevat ten minste:

- a. de gronden waarop de ramingen zijn gebaseerd en de motivering daarvan, en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen ten opzichte van de meerjarenraming van het vorig begrotingsjaar;
- b. een overzicht per jaar van de geraamde incidentele baten en lasten per programma, waarbij per programma ten minste de belangrijkste posten afzonderlijk worden gespecificeerd en de overige posten als een totaalbedrag kunnen worden opgenomen;
- c. een overzicht per jaar van de beoogde structurele toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves;
- d. de ontwikkeling van het EMU-saldo voor de drie jaren volgend op het begrotingsjaar.

Bijlage 3 Detailbevindingen casusonderzoek

Casus 1 grondverkoppen

	Programma	Omschrijving	Begroting 2023 / 2024	Begroting na wijziging 23/24	Jaarrekening 2023/24	Afwijking
A	Bestuur	Opbrengst grondverkoop snippergroen/Ambachtsweg	€ 881.083	€ 862.283	€ 36.750	-/- €825.533
B	Economie	Opbrengst grondverkoop Klei- Oost Zuid	€ 3.414.720	€ 15.000	€ 2.207.955	€ 2.192.955
C	Ruimtelijke Ontwikkeling	Woningexploitatie Asterstraat 18	€ 0	€ 500.000	€ 0	-/-€ 500.000

Toelichting

A. Verkoop Snippergroen/Ambachtsweg

Betreft het begrote bedrag voor verkoop snippergroen € 302.000 en een pand aan de Ambachtsweg ad € 578.000. De begrotingsbijstelling betreft hogere opbrengst snippergroen ad € 150.000 en lagere opbrengst Ambachtsweg ad €168.000. In de jaarrekening 2023 zijn op beide onderdelen niet of nauwelijks opbrengsten gerealiseerd.

B. Bouwgrondexploitatie Klei-Oost Zuid

De verkoopopbrengst bedrijfskavels in de grondexploitatie Klei-Oost maakt onderdeel uit van een groter geheel van posten en is oorspronkelijk geraamd in 2024 op € 3,4 mln en bij de najaarsrapportage (via de bijstellingen van het MPG Meerjaren Perspectief Grondexploitaties) afgeraamd met € 3,4 mln. In de najaarsrapportage 2024 was toegelicht dat het nog onduidelijk was of de laatste 2 kavels nog afgerond konden. De interne gedragslijn in Katwijk bij grondexploitaties is dat er terughoudend wordt omgegaan met tussentijdse wijzigingen, omdat grondtransacties vaak incidenteel zijn, een momentopname betreffen en afhankelijk zijn van het sluiten van een overeenkomst. In deze casus is in het najaar het bedrag aan verkoopopbrengsten afgeraamd en vervolgens is er uiteindelijk toch een verkoopopbrengst van € 2,2 mln gerealiseerd. Intern is toegelicht dat afwijkingen op grondverkoppen weinig invloed hebben op het exploitatiesaldo van de gemeente omdat voor en nadelen veel met reserves worden verrekend.

C. Verkoop Asterstraat 18

Dit pand is in het verleden aangekocht ten behoeve van sanering van de bodem. De huurder heeft de huuropbrengst in 2024 opgezegd en de gemeente was voornemens om dit ook in 2024 te verkopen. Uiteindelijk is de woning begin 2025 verkocht.

Bevindingen

- In augustus/september zijn ten aanzien van snippergroen en verkoop ambachtsweg inschattingen gemaakt inzake opbrengsten die 4 maanden later toch niet gerealiseerd blijken te zijn. In de jaarrekening 2023 is de vertraging inzake snippergroen (ontstaan

door onduidelijk beleidsregels, bestaande afspraken) en de vertraging inzake ambachtsweg 2 (ontstaan door tenderprocedure, traject nog niet voltooid, uitstel tot zomer 2024) adequaat toegelicht. Gelet op deze oorzaken kan wel de vraag worden gesteld of bij de begrotingsbijstelling in augustus/september 2023 een realistische inschatting is gemaakt van het moment van realiseren van de opbrengsten.

- De sturing en beheersing van grondexploitaties vindt met name via het MPG (Meerjaren Perspectief Grondexploitaties) plaats, gelet op de jaaroverschrijdende projecten. De aansluiting met een specifieke jaarschijf is complex. Daarnaast is het beeld dat projectleiders sturen op de voortgang in het project en dat het voor dat doel minder relevant is of een transactie in november plaatsvindt of in januari. Het Besluit Begroting en Verantwoording vraagt echter om een specifieke toerekening van baten en lasten aan het juiste begrotings- en verantwoordingsjaar. Om ook via de jaarlijkse P&C cyclus inzicht te behouden in de ontwikkeling van grondexploitaties verdient het aanbeveling om de verantwoording van grondexploitaties in de P&C cyclus strakker te organiseren.
- Vanuit bovenstaande casussen blijkt het lastig om het moment van verkoop goed in te schatten. Vanuit het oogpunt van sturing en beheersing en ook bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van treasury/liquiditeitsbeheer gaat het wel om relevante incidentele bedragen. Het verdient aanbeveling om de “control” op de raming en beheersing van verkoopopbrengsten intern verder te verstevigen.

Casus 2 algemene uitkering

	Programma	Omschrijving	Begroting 2023	Begroting na wijziging 23/	Jaarrekening 2023	Afwijking
A	Bestuur	Algemene Uitkering uit gemeentefonds (totaal bedragen)	€ 108,3 mln	€ 113,6 mln	€ 114,6 mln	€ 1,0 mln

Toelichting

- De algemene uitkering die Katwijk vanuit het Rijk ontvangt is de belangrijkste inkomstenbron voor de gemeente. In de begroting 2023 wordt op basis van beschikbare circulaires (meicirculaire 2022) een raming opgenomen. Middelen die voor specifiek doel beschikbaar worden gesteld via de algemene uitkering (bijvoorbeeld jeugdzorg, energie) worden op een afzonderlijke regel geraamd. Vervolgens worden via begrotingswijzigingen de bedragen op basis van de circulaires aangepast. Dit betreft in 2023 begrotingswijziging 2, 12, 16, 28, 33, 36, 150, 180, 122.
- De afwijking van circa € 1 mln (extra opbrengst) betreft voor een bedrag van € 921.000 de budgettaire consequenties van de decembercirculaire die door het late moment van publicatie niet in de begroting 2023 kon worden verwerkt.
- De raad is via een afzonderlijk raadsvoorstel op 16 januari 2024 geïnformeerd over de consequenties van de decembercirculaire. De verwerking in de jaarrekening 2023 heeft conform dit raadsvoorstel plaatsgevonden, waarbij de totale meeropbrengst € 921.000 bedraagt en hiervan € 475.000 (reservering integratie/decentralisatieuitkeringen) wordt overgeheveld naar 2024.

Bevindingen

- De raming van de algemene uitkering, de wijzigingen gedurende het jaar, de tussentijdse informatievoorziening richting de gemeenteraad hierover en de verwerking in de jaarrekening zijn onderbouwd met adequate dossiervorming waardoor raming en mutaties navolgbaar zijn vastgelegd. Het betreft complexe materie. We spreken onze complimenten uit voor de wijze waarop in Katwijk dit proces wordt beheerst.
- Desondanks blijft de algemene uitkering één van de belangrijke oorzaken waardoor afwijkingen ontstaan tussen het begrote resultaat en het werkelijk gerealiseerde resultaat. De verdere oorzaken hiervoor zijn toegelicht in hoofdstuk 2.3.2 (onvoorspelbaarheid van het rijk en late communicatie vanuit het Rijk).
- Voor de meerjarenprognose wordt gebruikt gemaakt van de applicatie “PAUW”. Hierin zijn de maatstaven vastgelegd en wordt de ontwikkeling van woningbouwprognose en inwoneraantallen financieel vertaald. De uitgangspunten hierbij worden behoedzaam geraamd. Daarbovenop wordt een “voorzichtigheidsbuffer” van circa € 1 mln opgenomen, mocht de ontwikkeling vanuit woningbouw of ontwikkelingen vanuit het rijk tegenvallen.

Casus 3 Salaris en inhuur

Programma	Omschrijving	Begroting 2023	Begroting na wijziging 2023	Jaarrekening 2023	Afwijking
Verkeer, vervoer, waterstaat	Salaris cluster beleid fysieke leefomgeving	€ 537.950	€ 1.117.950	€ 282.960	€ 834.990
	Inhuur derden i.v.m. vacatureruimte			€ 596.814	-/- € 596.814
Totaal		€ 537.950	€ 1.117.950	€ 879.774	€ 238.176

Toelichting

- Dit betreft een onderdeel van het salarisbudget van het cluster fysieke leefomgeving. Het totale salarisbudget van het cluster bedraagt € 5.610.532 voor in totaal 54,26 FTE. Van dit bedrag wordt 13,5 % van een totaalbedrag van € 3.984.805 (in 2022 12,13%) toegerekend aan verkeersmaatregelen. In de najaarsbestuursrapportage 2023 heeft een herverdeling van het P-budget plaatsgevonden waarbij € 580.000 extra is toegerekend aan verkeersmaatregelen.

Bevindingen

- De tussentijdse bijstelling vindt plaats op basis van extra FTE's die vanuit het coalitie-akkoord waren toegezegd. Daarnaast is op basis van urenregistratie een onderbouwing aanwezig dat de tijdbesteding op het taakveld verkeer is toegenomen.
- Uiteindelijk is er zowel op regelniveau als op totaal een forse afwijking in de personele lasten en inhuur ten opzichte van de begroting. In september wordt ten behoeve van de najaarsbestuursrapportage een inschatting gemaakt voor het hele jaar op basis van de urenregistratie. De urenregistratie is dan bijgewerkt tot en met

augustus. De bijstelling in de najaarsbestuursrapportage (in augustus) is nog vroeg in het jaar, daarna kunnen er nog andere accenten voor tijdsinzet ontstaan. Het bijstellen van de personeelslasten is om meerdere redenen complex, omdat er vaak meerdere clusters werken aan dezelfde taakvelden en de sturing op het salaris per cluster/unit plaatsvindt.

- De analyse van de personele lasten en inhuur vindt in de jaarrekening op totalen en per programma plaats en niet op het niveau van taakvelden. Op het programma verkeer, vervoer en waterstaat wordt in de jaarrekening 2023 (pag. 240) een onderschrijding van € 397.000 verklaard. Onder andere wordt aangegeven dat er werkzaamheden zijn doorgeschoven van 2023 naar 2024 en een deel van de werkzaamheden van inhuur personeel is op de projecten geboekt.

Casus 4 Onderwijs

		Begroting 2024	Begroting na wijziging 2024	Jaarrekening 2024	Afwijking
Onderwijs	Huur Gebouwen	0,00	0,00	-/- 312.000	312.000

Toelichting

- In de begroting 2024 was geen rekening gehouden met de opbrengsten uit huur. In de jaarrekening 2024 is wel een huurbate gerealiseerd van circa € 395.000.
- In het raadsvoorstel uit 2023 inzake onderwijslocatie Sandtlaan 98 is toegelicht dat het schoolgebouw in de eerste 2 jaar als overlooplocatie zal worden gebruikt. Stichting Confessioneel Onderwijs Leiden voert het beheer en de exploitatie uit. Het exploitatietekort zal naar verwachting maximaal € 175.000 bedragen.
- Het verwachte exploitatietekort van € 175.000 is in de begroting netto opgenomen. De realisatie wordt in de administratie en jaarrekening bruto verantwoord, dus de opbrengsten en kosten zijn daarin afzonderlijk geregistreerd.

Bevindingen:

- Het verdient aanbeveling om zowel in de begroting als in de administratie/jaarrekening bedragen bruto te verantwoorden, zodat op een goede wijze sturing en verantwoording over zowel de opbrengsten als de kosten kan plaatsvinden.
- Het bedrag van € 175.000 is met een achterliggende berekening adequaat onderbouwd in 2023. In deze berekening zijn de huuropbrengsten ingeschat op circa € 260.000 en de kosten (per saldo) € 435.000.
- De realisatie van de huuropbrengsten bedroegen in 2024 €312.000 waarvan € 120.000 nog betrekking had op boekjaar 2023. Deze is pas in 2024 in rekening gebracht en daardoor niet toegerekend aan het jaar 2023. De opbrengsten en kosten zijn gedurende 2024 niet meer bijgesteld op basis van actuele inzichten. Bij de najaarsbestuursrapportage (laatste bijstelmoment) had deze informatie al wel beschikbaar kunnen zijn.

Casus 5 Sociaal Domein

Programma		Begroting 2023	Begroting na wijziging 2023	Jaarrekening 2024	Afwijking
Sociaal Domein	Werkgelegenheids-bevordering: bijdrage wgsp (werkgevers servicepunt re-integratie)	€ 358.000	€ 250.000	€ 0	€ 250.000

Toelichting

- Deze post is onderdeel van de structurele raming inzake werkgelegenheidsbevordering voor een bedrag van € 1.363.900. In de meerjarenbegroting 2023-2027 is dit bedrag jaarlijks voor dezelfde omvang opgenomen. De post bestaat uit salarissen, inhuur derden, werken door derden, scholing, diensten GR KDB, bijdrage werkgeversservicepunt, Holland Rijnland en bijdrage Wgsp re-integratie.

Bevindingen:

- De onderbouwing van zowel het totale begrotingsbedrag van € 1.363.900, het bedrag van € 358.000 en de gewijzigde begroting ad € 250.000 is vanuit de aangeleverde documentatie niet volledig helder geworden. Wel is duidelijk dat een groot deel van het totale bedrag van € 1,3 mln wordt gebruikt om diensten in te kopen van de Gemeenschappelijke Regeling KDB (Kust-, Duin-, Bollenstreek).
- Het beeld in 2023 is dat de begrote bijdrage wgsp (€ 250.000) is ingezet voor inhuur derden (realisatie 2023 ad € 244.132). Het feit dat materieel budget wordt ingezet voor personele kosten is een punt waar in de jaarrekening 2023 achteraf ook verantwoording over is afgelegd: *“Op het taakveld 6.2. is (ook) personeelsbudget voor de uitvoering van module C-re-integratie opgenomen. Dit had bij de bestuursrapportage overgeheveld moeten worden”*.

Casus 6 Ruimtelijke ontwikkeling

Programma		Begroting 2023	Begroting na wijziging 2023	Jaarrekening 2024	Afwijking
Ruimtelijke ontwikkeling	Mient Kooltuin uitgaven	€ 275.000	€ 325.000	€ 96.000	€ 229.000

Toelichting

- Mient Kooltuin is onderdeel van GOV gebiedsontwikkeling Valkenhorst. De post overige uitgaven ad € 275.000 maakt onderdeel uit van een post van in totaal € 3 miljoen die via het coalitie-akkoord in de begroting is opgenomen om daarmee topprioriteit te geven aan de woningbouwontwikkeling.

Bevindingen:

- Er wordt op het totaal budget GOV gebiedsontwikkeling gestuurd en gerapporteerd. De diverse onderdelen die in de administratie wel zichtbaar zijn, zijn niet afzonderlijk

zichtbaar in jaarrekening en begroting. Gelet op de samenhang van het geheel geeft dit geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

- In de jaarrekening 2023 is toegelicht dat er gewacht moet worden op de uitspraak van de Raad van State en dat daardoor verschillende werkzaamheden zijn uitgesteld op de verschillende deelgebieden. Het is dan wel opvallend dat op deze post tussentijds bij de najaarsrapportage extra uitgaven zijn begroot voor een bedrag van € 50.000. In de bespreking van deze casus is toegelicht dat dit gezien moet worden als een scope-uitbreiding (volkstuintjes) die men afzonderlijk inzichtelijk wilde maken
- Gelet op de situatie rondom de uitspraak van de Raad van State had (naar de mening van de onderzoekers) reeds eerder duidelijk kunnen worden dat deze uitgaven niet volledig gerealiseerd zouden worden. Dat beeld blijkt ook uit het totale GOV budget waarbij in 2023 in het werkbudget een voordeel van € 547.000 ontstaat, en rondom personele inzet GOV een voordeel van €913.000 wordt gerapporteerd.

Casus 7 Onroerende Zaak Belasting

Programma		Begroting 2024	Begroting na wijziging 2024	Jaarrekening 2024	Afwijking
Bestuur	OZB eigenaren woningen	€ 12,9 mln	€ 13,3 mln	€ 13,2 mln	-/- 0,1 mln
	OZB eigenaren niet woningen	€ 6,0 mln	€ 6,0 mln	€ 6,8 mln	€ 0,8 mln
	Naheffingsaanslagen	€ 0,2 mln	€ 0,4 mln	€ 0,7 mln	€ 0,3 mln

Toelichting

- De OZB opbrengsten in Katwijk worden geïnd door de BSGR (Belastingsamenwerking Gouwe-Rijnland). De primaire begroting is gebaseerd op uitgangspunt coalitie-akkoord waarbij OZB elk jaar boventrendmatig 5% wordt verhoogd. Dit gebeurt op basis van een intern rekenmodel (woningen, WOZ waarde). Tussentijdse bijstelling vindt plaats op basis van de BSGR rapportages. In de jaarrekening 2024 is bij OZB niet woningen toegelicht dat op basis van de belastingrapportages over januari 2025 van de BSGR rekening wordt gehouden met een hogere opbrengst van € 889.000 (zowel eigenaren als gebruikers).

Bevindingen

- Vanuit de BSGR worden rapportages geleverd met realisatie en prognose van de belastingopbrengsten. Gedurende een periode in 2023 heeft de aanlevering van rapportages minder goed gefunctioneerd, waardoor ook de raming in de begroting 2024 minder betrouwbaar was.
- Bij de jaarrekening 2024 bleek nog een extra opbrengst van circa € 470.000 die niet eerder in de opbrengst was meegenomen en die ook nog niet in de tussentijdse informatieverstrekking van BSGR was opgenomen. Dat verklaart ook deels het verschil tussen realisatie en begroting in 2024. Gelet op bovenstaande bevindingen is aandacht vereist voor een kwalitatief goede en tijdige informatieverstrekking vanuit BSGR.

- De gemeente Katwijk heeft een intern rekenmodel voor de prognose van de belastingopbrengsten. Uitgangspunt is de informatie rondom realisatie en prognose van de BSGR. Daarnaast wordt meerjarig rekening gehouden met inflatiecorrectie en boven-trendmatige verhogingen, de ontwikkeling van de woningwaarde en het aantal woningen/niet woningen.