Rekenkamer Rivierenland

Bestuurlijke rapportage
Onderzoek DoeMee 2025: Onderbesteding voor de gemeente West Maas en Waal

kodros
Kerkenbos 1075V
6546 BB Nijmegen
info@kodros.nl
085 250 0342

Inhoudsopgave

1 Toelichting onderzoek ... 3
1.1 Inleiding ... 3
1.2 Managementsamenvatting ... 3
1.3 Totaalbeeld gemeenten ... 3
1.4 Bijdragen Rijk ... 4
1.5 Disclaimer ... 4
1.6 Conclusie ... 4
1.7 Gebruikte data ... 4
2 Aanbevelingen voor de gemeenteraad ... 5
2.1 Waar kan de raad op sturen? ... 5
2.2 Raming onderbesteding ... 5
2.3 Budgetteringsproces en dynamiek ... 5
2.4 Paragraaf bedrijfsvoering ... 6
3 Inzoomen op de onderdelen van het onderzoek ... 7
3.1 Ontwikkeling gemeentefonds ... 7
3.2 Specifieke uitkeringen ... 8
3.3 Cijfers K80-gemeenten ... 8
3.4 Saldo van baten en lasten ... 9
3.4.1 K80-gemeenten ... 9
3.4.2 Gemeente West Maas en Waal ... 9
3.5 Verschillen op inhoudelijke taken ... 10
3.5.1 K80-gemeenten ... 10
3.5.2 Gemeente West Maas en Waal ... 11
3.6 Verschillen t.a.v. bezit ... 11
3.6.1 Bezit K80-gemeenten ... 11
3.6.2 Bezit gemeente West Maas en Waal ... 12
3.7 Afschrijvingen ... 12
3.8 Opvallende andere begrotingsposten ... 13
3.8.1 Jeugdhulp gemeente West Maas en Waal ... 14
3.9 Verschillen personeel in loondienst en externe inhuur ... 14
3.9.1 Loonkosten K80-gemeenten ... 14
3.9.2 Loonkosten gemeente West Maas en Waal ... 15

1 Toelichting onderzoek

1.1 Inleiding

Het landelijke onderzoek *DoeMee 2025: Onderbesteding* van de Vereniging van Rekenkamers (VVR) richt zich op een terugkerend fenomeen bij gemeenten en andere decentrale overheden: aan het einde van het jaar blijft er vaak geld over, terwijl vooraf soms moeilijke keuzes of zelfs bezuinigingen zijn gemaakt. Dit roept de vraag op of begrotingen wel realistisch zijn en of de gemeenteraad voldoende grip heeft op de financiële sturing. De centrale vraag in het landelijke onderzoek is dan ook of de manier van begroten voldoende inzicht geeft in baten en lasten en of dit kan worden verbeterd.

1.2 Managementsamenvatting

Uit het landelijke onderzoek blijkt dat positieve financiële resultaten (meevallers) structureel voorkomen en meerdere oorzaken hebben. De belangrijkste verklaring ligt aan de inkomstenkant. Gemeenten ontvangen vaak meer geld dan vooraf begroot, met name vanuit het Rijk. Deze extra middelen komen bovendien regelmatig pas in de loop van het jaar beschikbaar. Omdat gemeenten tijd nodig hebben voor besluitvorming en uitvoering, lukt het vaak niet om dit geld nog in hetzelfde jaar uit te geven. Dit leidt automatisch tot overschotten in de jaarrekening.

Daarnaast speelt de personele capaciteit een belangrijke rol. Veel gemeenten hebben structureel te maken met onderbezetting. Vacatures worden niet of pas laat ingevuld, waardoor geplande activiteiten vertraging oplopen of niet worden uitgevoerd. Tegelijkertijd wordt er meer personeel ingehuurd dan begroot, maar deze kosten worden vaak onderschat. Dit zorgt voor een vertekend beeld van de werkelijke personeelslasten en draagt bij aan verschillen tussen begroting en realisatie.

Een derde belangrijke factor is dat investeringen regelmatig vertraging oplopen. Projecten op het gebied van woningbouw, infrastructuur, onderwijsgebouwen en sportvoorzieningen blijken in de praktijk minder snel te worden uitgevoerd dan gepland. Dit is zichtbaar in lagere afschrijvingslasten dan begroot. Vertragingen kunnen verschillende oorzaken hebben, zoals complexe procedures, beperkte ambtelijke capaciteit of ontwikkelingen in de markt.

Verder blijkt dat gemeenten hun eigen inkomsten, zoals belastingen, leges en huurinkomsten, vaak voorzichtig ramen. In de praktijk vallen deze inkomsten regelmatig hoger uit dan verwacht. Hierdoor ontstaan extra financiële meevallers die vooraf niet waren voorzien.

1.3 Totaalbeeld gemeenten

Wanneer gekeken wordt naar het totaalbeeld bij gemeenten, ontstaat een duidelijk patroon. De uitgaven liggen in de jaarrekening weliswaar vaak hoger dan oorspronkelijk begroot, maar de inkomsten stijgen doorgaans nog sterker. Dit betekent dat overschotten vooral worden veroorzaakt door hogere baten en niet zozeer door lagere uitgaven. Tegelijkertijd blijkt dat een deel van de extra middelen die gedurende het jaar beschikbaar komen, uiteindelijk niet wordt besteed. In sommige gevallen blijft meer dan een kwart van deze extra middelen onbenut. Dit wijst op zogenoemd

planningsoptimisme: de verwachting dat geld nog kan worden ingezet, terwijl dit in de praktijk niet haalbaar blijkt.

1.4 Bijdragen Rijk

Een bijzonder aandachtspunt is de rol van het Rijk. Via het gemeentefonds en specifieke uitkeringen ontvangen gemeenten op verschillende momenten in het jaar aanvullende middelen. Vooral middelen die laat in het jaar worden toegekend, kunnen vrijwel niet meer worden besteed. Deze komen daardoor als positief resultaat in de jaarrekening terecht, zonder dat daar daadwerkelijk beleid of uitvoering tegenover staat in datzelfde jaar.
Voor de gemeenteraad is dit alles van groot belang. Het betekent namelijk dat financiële meevallers niet automatisch wijzen op efficiënt beleid of lagere kosten, maar vaak het gevolg zijn van timing, capaciteitsproblemen en ramingsverschillen. Hierdoor bestaat het risico dat de raad vooraf onnodig scherpe keuzes maakt, terwijl achteraf blijkt dat er financiële ruimte was.
Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat de raad wel degelijk invloed heeft. Door kritischer te kijken naar de realiteit van plannen, de uitvoerbaarheid van projecten en de beschikbaarheid van personeel, kan beter worden gestuurd op een realistische begroting. Ook is het van belang om scherp te zijn op de inschatting van inkomsten en op de vraag of extra middelen die gedurende het jaar beschikbaar komen nog daadwerkelijk kunnen worden ingezet.

1.5 Disclaimer

Een complicerende factor is dat de beschikbare informatie niet altijd optimaal is. Data zijn soms onvolledig of moeilijk vergelijkbaar en inzicht in bijvoorbeeld personeelsinzet, investeringen en reserves is beperkt. Dit maakt het lastiger voor de raad om goed te sturen en vraagt om gerichtere informatievoorziening vanuit het college.

1.6 Conclusie

De kern van het onderzoek is dat overschotten bij gemeenten meestal niet ontstaan doordat er te ruim wordt begroot, maar doordat geld later beschikbaar komt, plannen vertraging oplopen en de organisatie niet altijd voldoende capaciteit heeft om alles uit te voeren. Dit vraagt niet alleen om betere ramingen, maar vooral om realistischer plannen en scherpere sturing gedurende het jaar.

1.7 Gebruikte data

Aan dit VVR-onderzoek deden 138 gemeenten (van meer dan 110 rekenkamers), 6 provincies en 10 waterschappen mee.
Voor het onderzoek zijn de gemeenten gegroepeerd in vergelijkbare gemeenten (G40, P10, K80 en M50). Gemeente West Maas en Waal behoort tot de categorie K80.
In dit onderzoek staat het verschil tussen de oorspronkelijke begroting (primitieve begroting[1]) en de uiteindelijke jaarrekening (realisatie) centraal. Na het meer algemene beeld van de K80 gaan we verder specifieker in op data van de gemeente West Maas en Waal (pagina 9 e.v.).

[1] Zoals vastgesteld door de gemeenteraad in het najaar

2 Aanbevelingen voor de gemeenteraad

2.1 Waar kan de raad op sturen?

Om een betere begroting te krijgen en te voorkomen, dat er onnodig scherpe keuzes gemaakt worden, adviseren we de raad te toetsen op realisme van plannen, vragen of extra middelen nog besteed kunnen worden, inzicht vragen in personele capaciteit en kritischer zijn op ramingen.

1. Realisme van plannen

- Vraag bij nieuwe voorstellen of de uitvoering dit jaar nog haalbaar is.

2. Extra middelen

- Vraag bij extra geld of het dit jaar nog kan worden besteed of doorgeschoven moet worden, bijvoorbeeld via budgetoverheveling of een bestemmingsreserve.

3. Personele capaciteit

- Vraag inzicht in formatie ten opzichte van bezetting, inhuur en ziekteverzuim.

4. Inkomsten

- Wees kritisch op ramingen van belastingen, leges en huren.

5. Voortgang van projecten

- Vraag actief naar vertragingen en planning van investeringen.

2.2 Raming onderbesteding

Er gaan de laatste jaren geluiden op om een bepaald percentage onderbesteding te ramen in de begroting om zo de jaarlijks optredende ruimte te kunnen benutten en extra bezuinigingen vooraf te voorkomen. De toezichthouders (provincies) en de commissie BBV[2] zijn hier geen voorstander van. Het verdient daarom aanbeveling om de focus niet te leggen op het vooraf inboeken van onderbesteding, maar op het verbeteren van de kwaliteit van de begroting en de uitvoerbaarheid van plannen. Dat vraagt om realistischer plannen, scherpere monitoring en een betere koppeling tussen ambities, beschikbare capaciteit en uitvoeringskracht.
Het verbeteren van deze sturing vraagt tijd. Tegelijkertijd is dit noodzakelijk om structurele verschillen tussen begroting en realisatie terug te dringen en om te voorkomen dat de raad besluiten moet nemen op basis van een onrealistisch financieel beeld.

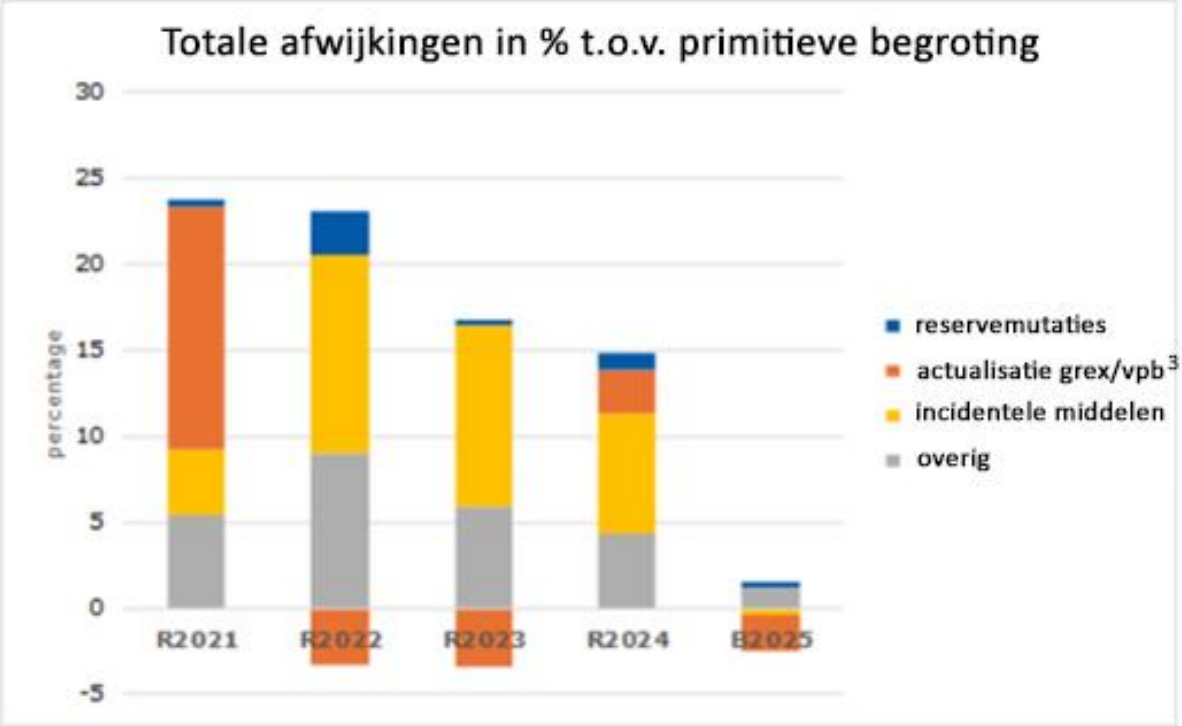
2.3 Budgetteringsproces en dynamiek

De raad kan meer inzicht vragen in de verschillen tussen de oorspronkelijke begroting en de uiteindelijke realisatie. Door structureel inzichtelijk te maken op welke onderdelen afwijkingen ontstaan, kan beter worden beoordeeld of ramingen realistisch zijn en waar structureel onderbesteding optreedt.

---

[2] Commissie BBV is een landelijke commissie die zorgt voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording van gemeenten en provincies

De afwijkingen kunnen gegroepeerd worden naar elk gewenst onderdeel.
Hieronder staat een voorbeeld van een gemeente waarbij in de begroting gerapporteerd wordt op afwijkingen van de lasten, uitgesplitst naar reservemutaties, grondexploitaties, incidentele middelen en overige lasten.
De raad heeft vervolgens een streefpercentage vastgelegd voor de overige lasten. Deze mogen bij de jaarrekening maximaal 5% afwijken van de begroting.



Dit soort inzichten ondersteunt de raad bij het maken van beter onderbouwde financiële keuzes en versterkt de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

2.4 Paragraaf bedrijfsvoering

Het advies is om de paragraaf bedrijfsvoering nadrukkelijker te benutten voor sturing op uitvoeringskracht en organisatiecapaciteit.
Deze paragraaf is bij uitstek geschikt om structureel inzicht te verkrijgen in formatie, feitelijke bezetting, ziekteverzuim, loonkosten en externe inhuur. Deze informatie helpt de raad om beter te beoordelen of beleidsdoelen en beschikbare capaciteit met elkaar in balans zijn.
In de financiële verordening kan vastgelegd worden welke informatie het college hierover structureel aan de raad moet verstrekken. Hiermee wordt de informatievoorziening versterkt en krijgt de raad beter inzicht in de relatie tussen uitvoerbaarheid, capaciteit en financiële realisatie.

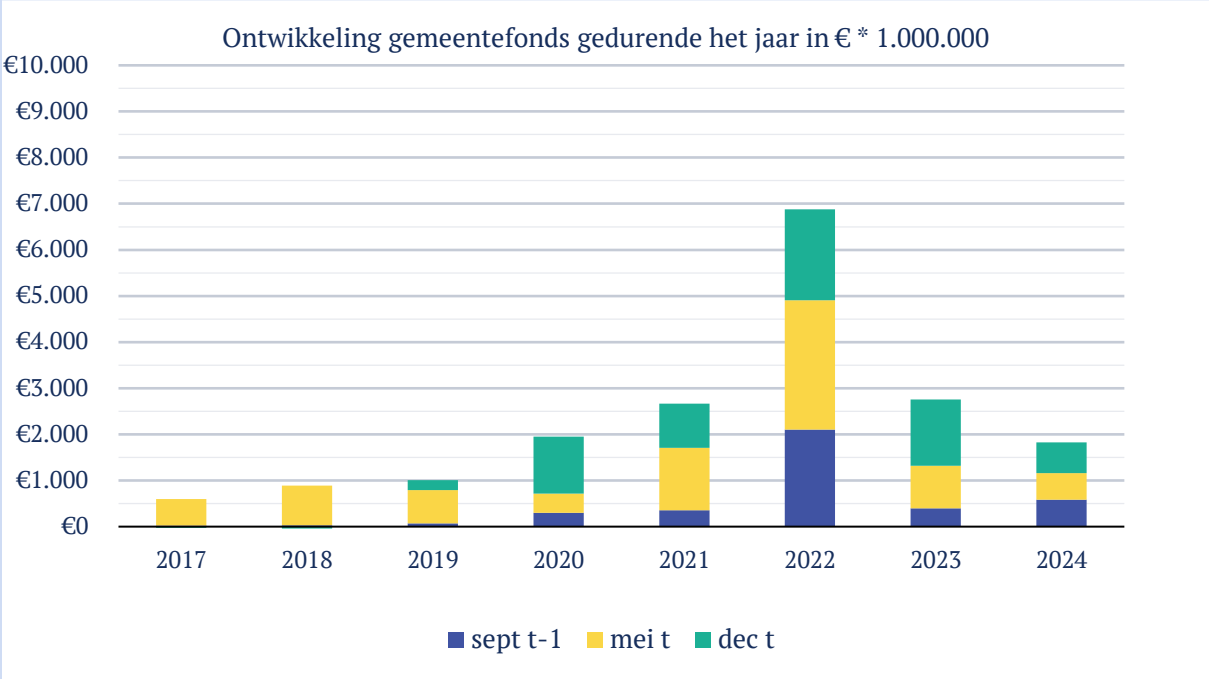
[3] Grex/vpb staat voor grondexploitatie en vennootschapsbelasting

3 Inzoomen op de onderdelen van het onderzoek

Het onderzoek spitst zich toe op groepen gemeenten, zoals de G40, K80, M50, P10 en overige gemeenten. In deze en volgende paragrafen geven we aan, wat de uitkomsten zijn voor de K80-gemeenten, omdat de gemeente West Maas en Waal tot deze groep behoort.
De K80-gemeenten zijn overwegend kleine gemeenten tot ongeveer 25.000 inwoners.
In totaal hebben 27 van de 67 K80-gemeenten deelgenomen aan het onderzoek. Van deze 27 ontbreekt van 1 gemeente de informatie over een begroting. Deze gemeente is daarom in het onderzoek buiten beschouwing gelaten.

3.1 Ontwikkeling gemeentefonds

Allereerst is in het onderzoek gekeken naar de ontwikkeling van het totale gemeentefonds.
In 2020 en 2021 kregen gemeenten extra middelen vanwege de Covid19-epidemie. Vanaf 2022 zijn er extra middelen nodig vanwege de oorlog in Oekraïne, waaronder middelen voor opvang en zaken als energietoeslag.



De grafiek laat zien welke middelen in het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar worden toegevoegd (blauwe deel kolom) en welke middelen in het begrotingsjaar zelf worden toegevoegd (gele en groene deel van de kolom).
Omdat gemeenten de meicirculaire als uitgangspunt nemen voor de begroting, kunnen de middelen uit de september- en decembercirculaire niet meegenomen worden in de (primitieve) begroting.
In 2021 wordt de begroting voor 2022 opgesteld, de extra middelen voor 2022 van ruim € 2 miljard uit de septembercirculaire 2021 kunnen daar nog niet in meegenomen worden. In de meicirculaire 2022 wordt voor het jaar 2022 alsnog bijna € 3 miljard toegevoegd.

3.2 Specifieke uitkeringen

Bij het gemeentefonds komen de wijzigingen op vaste momenten. Dat is anders bij specifieke uitkeringen. Die kunnen in principe op elk moment van het jaar worden toegekend, soms op aanvraag van een gemeente zoals bij regio deals, soms op initiatief van het Rijk voor een bepaald vraagstuk zoals extra middelen voor energietoeslag. Die onvoorspelbaarheid heeft invloed op de financiële resultaten van gemeenten. Uit de balansgegevens van bijna alle Nederlandse gemeenten is af te leiden dat gemeen ten in 2017 in totaal ongeveer € 370 miljoen van het Rijk hadden ontvangen maar nog niet uitgegeven. In 2023 was dat opgelopen tot ongeveer € 5.500 miljoen, bijna 15 x zoveel.

3.3 Cijfers K80-gemeenten

Net als bij andere gemeenten blijkt dat de belangrijkste verklaring voor positieve resultaten ligt bij hogere inkomsten dan vooraf begroot. Vooral extra middelen vanuit het Rijk spelen hierin een grote rol. Deze middelen komen vaak pas gedurende het jaar beschikbaar. Omdat besluitvorming en uitvoering tijd kosten, lukt het niet altijd om dit geld nog in hetzelfde jaar te besteden. Hierdoor ontstaan overschotten in de jaarrekening, zonder dat daar direct beleidsmatige keuzes van de raad aan ten grondslag liggen.

Ook bij K80-gemeenten is sprake van structurele onderbezetting van personeel. Vacatures blijven openstaan of worden later ingevuld, wat gevolgen heeft voor de uitvoeringskracht van de organisatie. Hierdoor worden plannen niet volledig gerealiseerd en blijven budgetten onbenut. Tegelijkertijd wordt er, net als bij andere gemeenten, relatief veel gebruikgemaakt van externe inhuur. De kosten hiervan worden in de begroting vaak te laag ingeschat, waardoor er binnen de totale personeelskosten verschuivingen ontstaan.

Op het gebied van investeringen laat het onderzoek zien dat projecten regelmatig vertraging oplopen. Dit geldt onder meer voor infrastructuur, woningbouw en maatschappelijk vastgoed. De vertraging wordt zichtbaar doordat afschrijvingen lager uitvallen dan begroot. Dit wijst erop dat investeringen later worden uitgevoerd dan gepland. De oorzaken liggen deels in capaciteitsproblemen, maar ook in externe factoren zoals procedures en marktomstandigheden.

Een ander belangrijk punt is dat K80-gemeenten, net als andere gemeenten, te maken hebben met planningsoptimisme. Gedurende het jaar worden begrotingen aangepast en worden extra middelen toegevoegd, maar uiteindelijk blijkt dat een deel van deze middelen niet wordt besteed. Dit betekent dat de uitvoerbaarheid van plannen vooraf vaak te optimistisch wordt ingeschat.
Bij grondexploitaties en lokale inkomsten is het beeld wisselend. In sommige jaren vallen opbrengsten mee, in andere jaren tegen. Dit hangt samen met de dynamiek van de lokale woningmarkt en economische ontwikkelingen. Net als bij andere gemeenten geldt dat financiële effecten van grondexploitaties vaak deels via reserves lopen en daardoor minder direct zichtbaar zijn in het resultaat.

Duidelijk is dat K80-gemeenten in grote lijnen hetzelfde patroon laten zien als andere gemeentetypen, maar met een eigen dynamiek. De combinatie van schaal, opgaven en

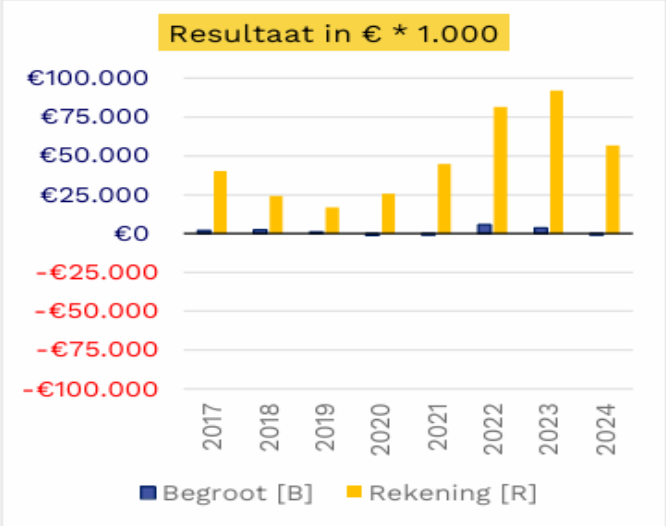
organisatiekracht zorgt ervoor dat onderbesteding ontstaat door een mix van factoren: extra inkomsten, beperkte uitvoeringscapaciteit en vertraging in projecten.
Voor de gemeenteraad betekent dit dat het belangrijk is om niet alleen te kijken naar het financiële eindresultaat, maar vooral naar de onderliggende oorzaken. Door scherper te sturen op realistische planning, personele capaciteit en de inzet van extra middelen, kan beter worden voorkomen dat er achteraf grote verschillen ontstaan tussen begroting en werkelijkheid.

3.4 Saldo van baten en lasten

Voor het saldo van baten en lasten over de afgelopen jaren, hebben we gekeken naar de uitkomst van het onderzoek voor de K80-gemeenten en als vergelijking laten we ook het verloop van het saldo van baten en lasten voor de gemeente West Maas en Waal zien.

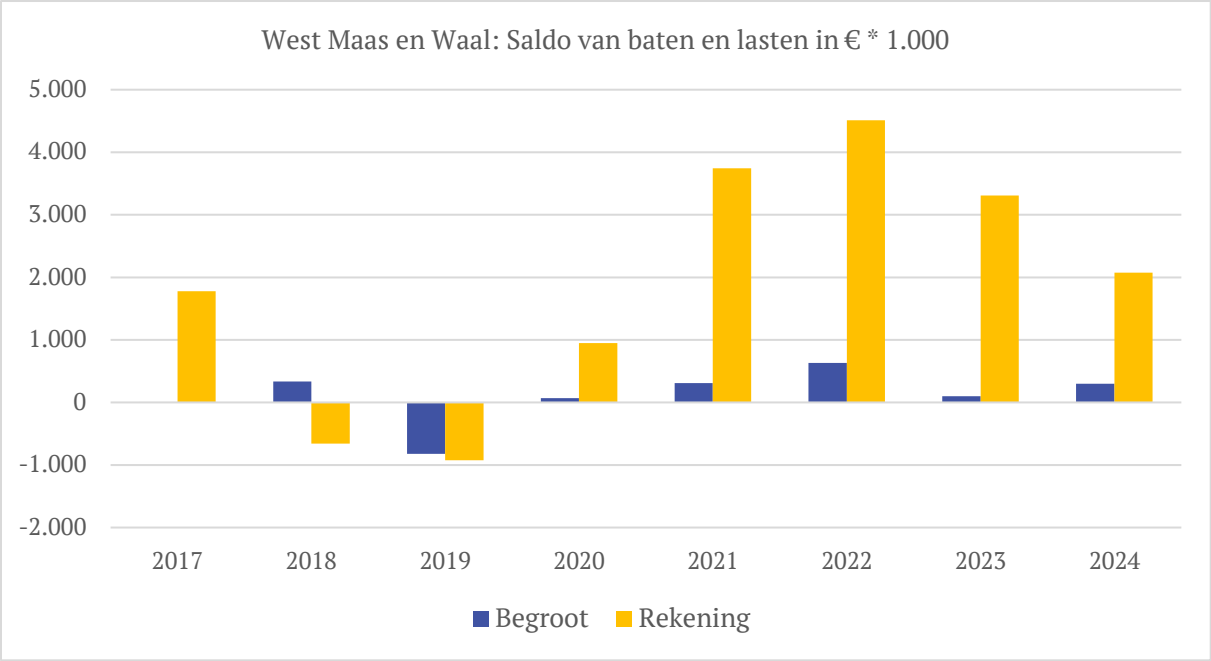
3.4.1 K80-gemeenten

De begrotingen van de individuele gemeenten lopen in 2024 uiteen van € 10 miljoen tot ongeveer € 75 miljoen. Voor de 26 gemeenten samen lopen de begrotingen op van € 850 miljoen in 2017 naar € 1.200 miljoen in 2024. De jaarrekening 2024 liet voor alle gemeenten een bedrag van € 1.500 miljoen zien met een positief resultaat van een ongeveer € 55 miljoen.
Drie gemeenten rapporteerden in 2024 een tekort op de rekening, waarvan een met een tekort van € 2,7 miljoen ofwel meer dan € 100 per inwoner. De overige 23 gemeenten rapporteerden positieve resultaten.



3.4.2 Gemeente West Maas en Waal

De verschillen in begroot en gerealiseerd saldo voor de gemeente West Maas en Waal wijken af van het gemiddelde beeld van de K80-gemeenten, wel is de trend over de jaren gelijk.



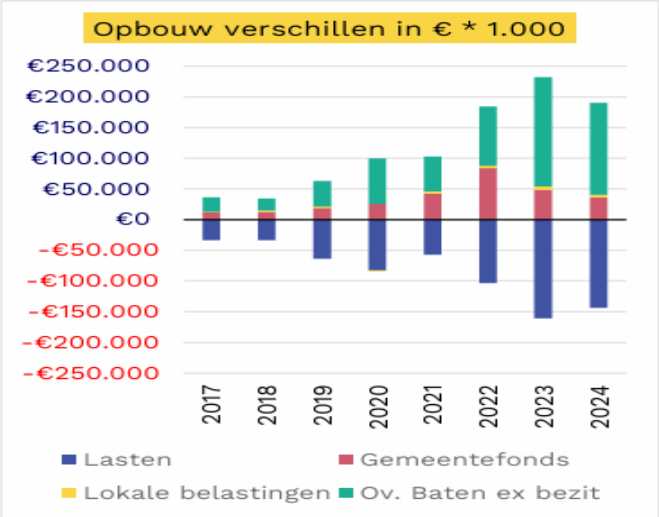
NB: De grafiek voor de gemeente West Maas en Waal is gemaakt o.b.v. de cijfers uit de begroting en jaarstukken op de gemeentelijke website

3.5 Verschillen op inhoudelijke taken

Ook voor de inhoudelijke taken laten we de uitkomst van het onderzoek zien alsmede de gegevens van de gemeente West Maas en Waal zelf.

3.5.1 K80-gemeenten

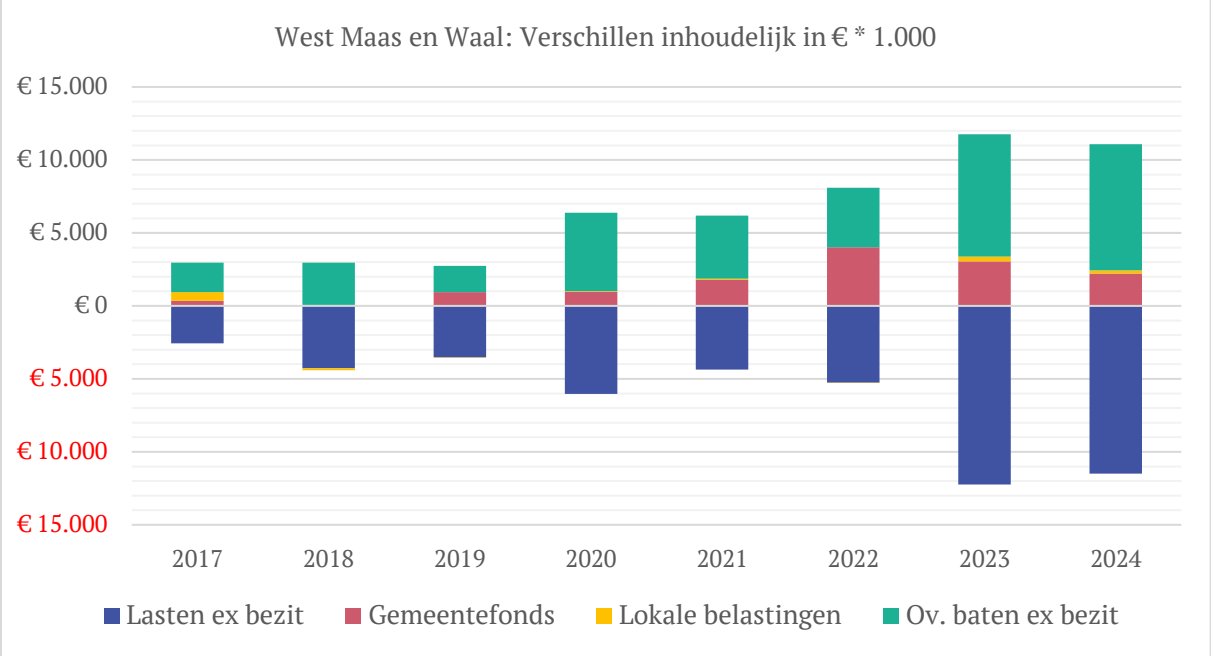
Vanaf 2020 is er een duidelijke toename van de overige baten en de overige lasten (lasten ex bezit). Dit komt met name door de extra middelen voor Covid19 en de opvang voor Oekraïners. De uitgaven voor de energietoeslag zitten in de overige lasten, de bijdrage van het Rijk is onderdeel van het gemeentefonds. De lokale belastingen wijken weinig af van de begroting.



Toelichting op de termen:
Er wordt in bovenstaande grafiek gesproken over ‘Lasten’ en’ Overige baten ex bezit’. De lasten zijn ook exclusief bezit.
Bezit betreft hier de lasten en baten voor fysieke bedrijfsinfrastructuur, grondexploitatie niet-bedrijventerreinen, beheer overige gebouwen en gronden en treasury.
Lokale belastingen betreffen OZB, parkeerbelasting, hondenbelasting, toeristenbelasting en eventuele overige belastingen. De mutaties in reserves maken geen onderdeel uit van de baten of lasten en zijn niet meegenomen in deze cijfers.

3.5.2 Gemeente West Maas en Waal

De onderstaande grafiek laat zien, dat de verschillen bij de gemeente West Maas en Waal grosso modo de lijn van het gemiddelde van de K80-gemeenten volgen.



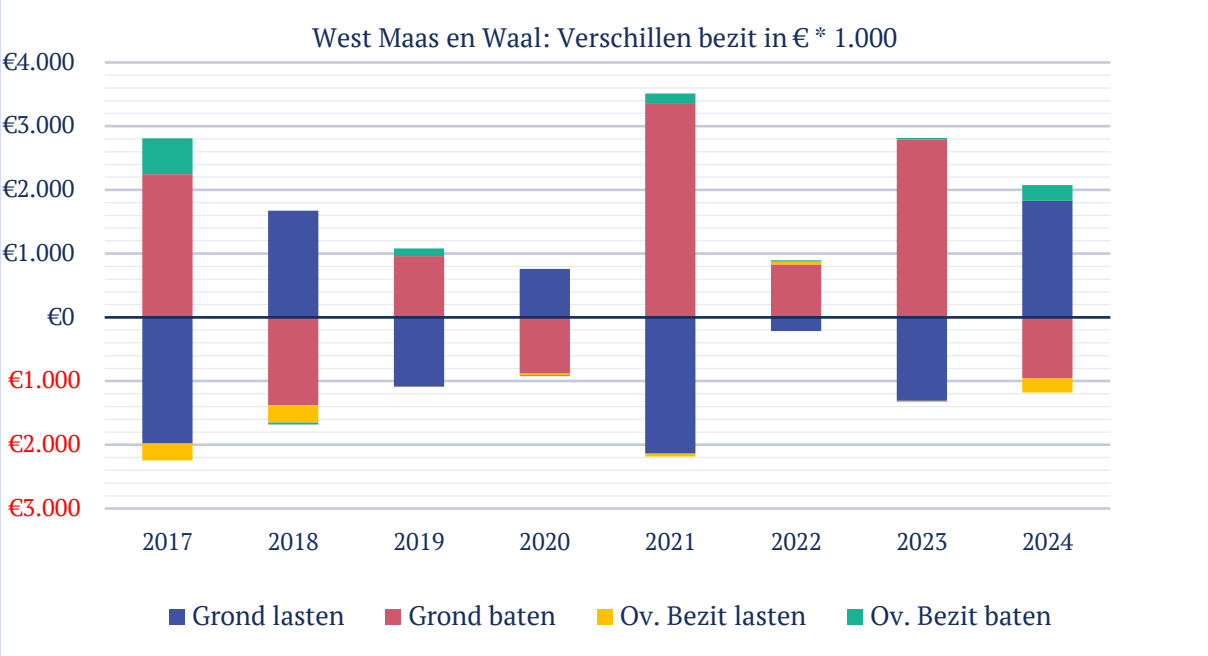
3.6 Verschillen t.a.v. bezit

3.6.1 Bezit K80-gemeenten

Bij het onderdeel bezit zitten de afwijkingen voornamelijk bij grondexploitaties. De voortgang van dit soort projecten is vaak lastig in te schatten.
In totaal gaat het in deze onderdelen van de begroting om € 45 tot € 60 miljoen lasten per jaar, waarvan ongeveer 80% grondexploitatie is.
Bij de grondexploitatie kan bij kleinere gemeenten een enkel project het verschil in een resultaat veroorzaken.

3.6.2 Bezit gemeente West Maas en Waal

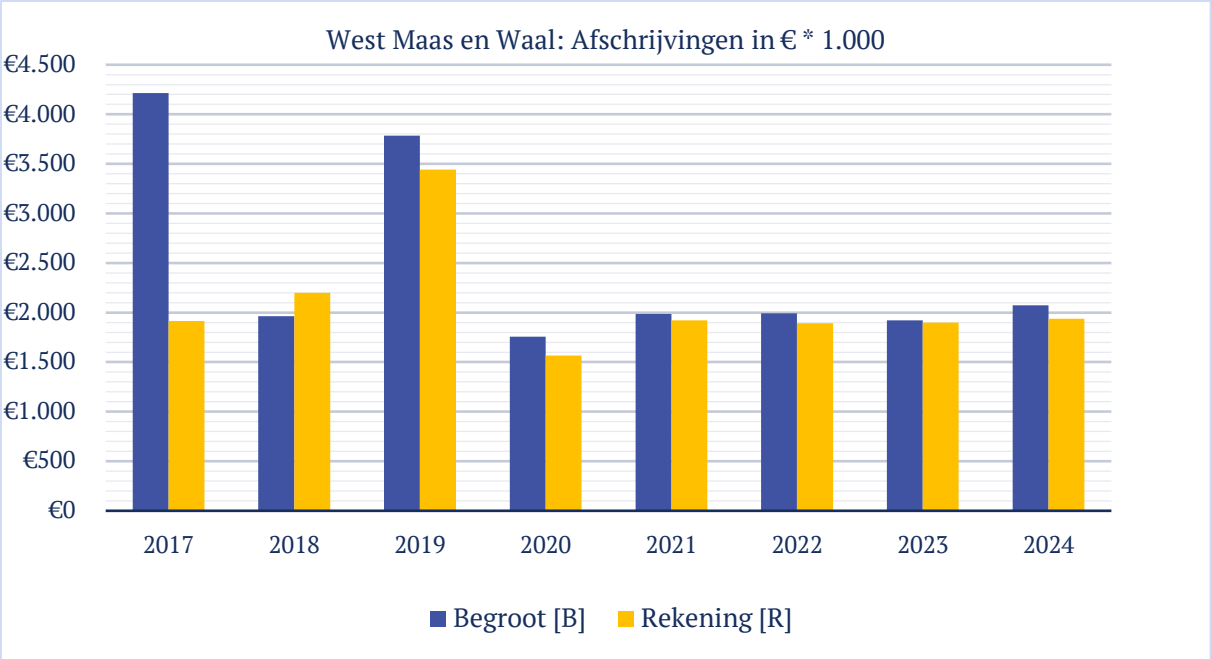
Ook voor de gemeente West Maas en Waal zien we in overwegende mate meevallers t.o.v. de oorspronkelijke begroting. In de jaren 2018, 2020 en 2023 zien we lagere baten dan begroot, maar ook lagere lasten dan begroot.



Toelichting:
Grond gaat over woningbouw en bedrijvenlocaties. Overig bezit betreft de taakvelden Treasury (in essentie rente en dividend) en beheer overige gebouwen en gronden.

3.7 Afschrijvingen

Meevallers bij afschrijvingen zijn ook een goede indicator van onderbesteding en vertraging in de uitvoering. Gemiddeld lagen de afschrijvingen 5% onder het begrote niveau in de afgelopen jaren. De voortgang van investeringen is in dit onderzoek niet nader onderzocht. Omdat de deelnemende gemeenten starten met afschrijven vanaf 1 januari na ingebruikname (dit gold voor 23 van de 26 deelnemende gemeenten), duiden lagere afschrijvingen dan voorzien op vertraging in projecten. Waterschappen hanteren een indicator realisatiegraad investeringen voor een 4-jaars periode (zie: Waves). Zoiets bestaat echter niet bij gemeenten, maar kan mogelijk ook voor gemeenten meer inzicht verschaffen.
Ter illustratie is hieronder de grafiek van de gemeente West Maas en Waal opgenomen.



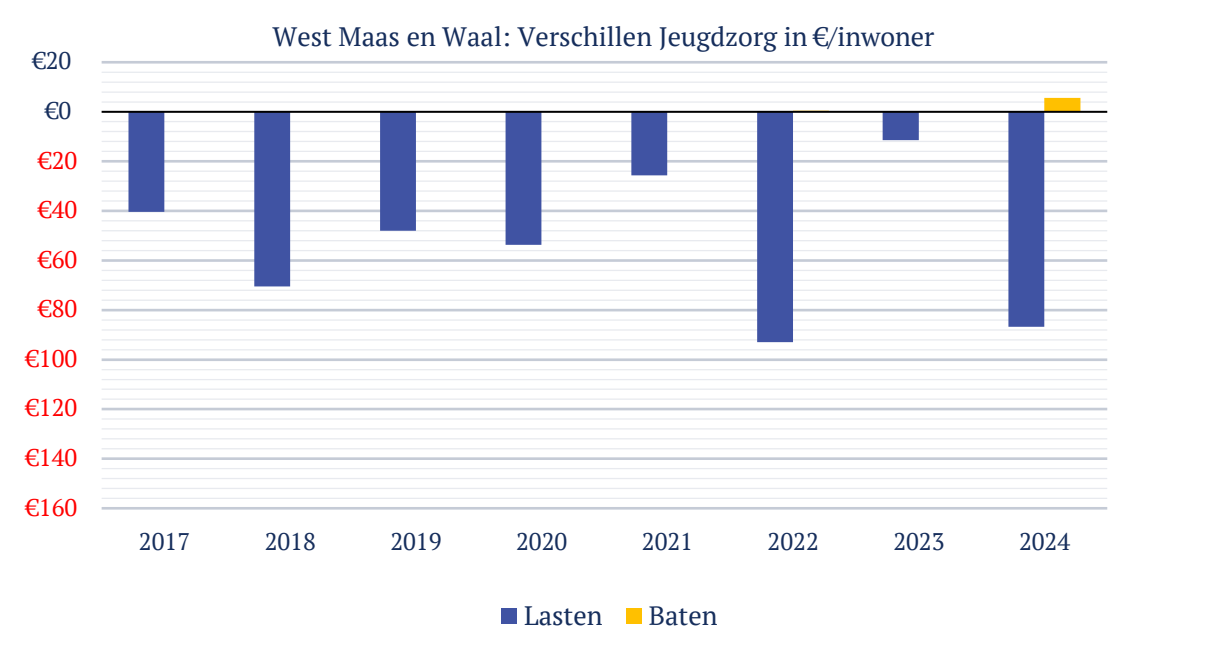
3.8 Opvallende andere begrotingsposten

Dit betreft onder meer Verkeer en Vervoer en Sociaal Domein.
Bij Verkeer en Vervoer gaat het merendeel van de budgetten naar de aanleg en beheer van wegen. Er is zowel sprake van hogere lasten als hogere baten. Aan de ene kant zijn de afschrijvingen lager dan begroot (gemiddeld 14%), wat duidt op vertraging in de uitvoering. Aan de andere kant wordt er extra gedoteerd aan de voorziening groot onderhoud. Dit wijst mogelijk op achterstallig onderhoud. Daarnaast zijn de kosten voor uitvoering fors gestegen (inflatie en andere kostenontwikkelingen). Aan de batenkant worden vooral de legesopbrengsten consequent te laag begroot, alsmede subsidies van derden (d.w.z. subsidies niet van het Rijk of provincie).

Bij het Sociaal Domein wordt onderscheid gemaakt naar een collectief deel en naar individuele zorg. Individuele zorg betreft gemeentelijke taken met een open-einde karakter, zoals bijstand, Wmo en Jeugdhulp.
Het collectieve deel betreft o.a. wijkvoorzieningen en de taken op het gebied van gezondheidszorg (GGD). Gemeenten hebben op die onderwerpen vrij veel autonomie met de kanttekening dat GGD-taken vaak in een samenwerkingsverband plaatsvinden.
De budgetten voor het collectieve deel van het sociaal domein lagen voor de 26 deelnemende gemeenten tot 2021 rond € 60 miljoen lasten per jaar en € 2 miljoen baten. In 2024 was het budget opgelopen naar een ruime € 110 miljoen lasten, maar met een werkelijke uitkomst van ruim € 160 miljoen. Daar staan ook veel hogere baten tegenover, in 2024 een kleine € 110 miljoen. De kern van de verklaring is dat vanaf 2022 de stroom van Oekraïense vluchtelingen op gang kwam. Gemeenten vingen die mensen op en kregen daarvoor middelen uit een specifieke uitkering. Voor heel Nederland was daar vanaf 2022 € 6,6 miljard voor beschikbaar, vertaald naar inwoneraantal in 2024 is dat ruim € 350 per inwoner.

3.8.1 Jeugdhulp gemeente West Maas en Waal

Als we kijken naar Jeugdhulp zien we elk jaar grote afwijkingen in de jaarrekening. De openeinde-regeling en het weinig invloed hebben op afgegeven verwijzingen (door bijvoorbeeld huisartsen) maakt het inschatten van de kosten vooraf erg lastig.
Bij kleinere gemeenten is het effect ook groter omdat een toename van 1 of 2 kinderen die dure zorg nodig hebben, direct een forse impact heeft op het budget.
Onderstaande grafiek laat zien, dat de gerealiseerde kosten voor jeugdhulp elk jaar fors hoger zijn dan begroot. De trend vanaf 2022 is dat deze afwijking ook toeneemt.



3.9 Verschillen personeel in loondienst en externe inhuur

3.9.1 Loonkosten K80-gemeenten

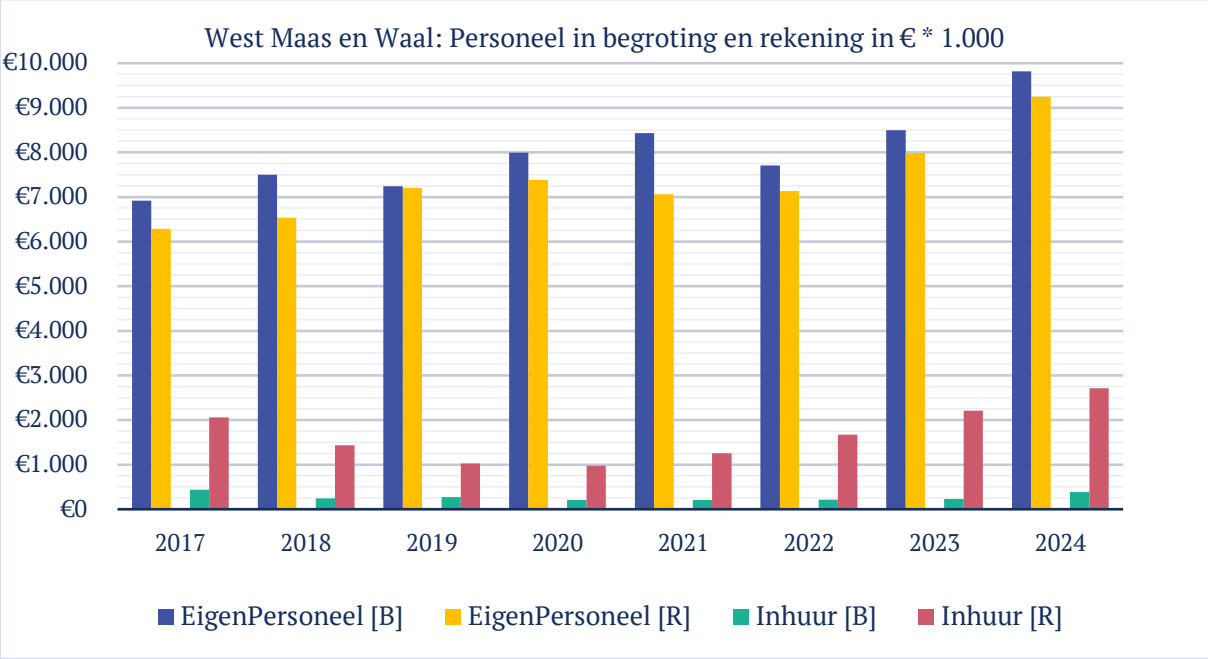
De ontwikkeling van de eigen personeelskosten in begroting en rekening is nagenoeg gelijk. Dit betekent niet dat er geen onderbesteding is, maar dat de loonontwikkelingen (CAO) goed worden meegenomen in de begroting.
De kosten voor inhuur nemen vanaf 2021 sterk toe, mede ook door extra taken die gemeenten uitvoeren op regelingen zoals afhandeling TOZO[4], uitkering energietoeslag en begeleiding opvang Oekraïners.
Bij inzoomen op de inhuur valt op, dat 60% van de overschrijdingen bij het deel Overhead zit. Daarna volgen Ruimte & Wonen met 11% en het Sociaal Domein met een overschrijding van 5%.
De overschrijding bij de Overhead kan ook komen doordat inhuur centraal wordt geboekt en daarna doorbelast aan andere onderdelen. De doorbelasting is vaak niet zichtbaar als inhuur.

[4] [4] De **Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO)** was een noodsteunpakket voor zzp'ers tijdens de coronacrisis

Gemeenten gaan bij de begroting vaak uit van volledige bezetting en een apart budget (pot) voor inhuur. In de praktijk blijken vacatures vaak lastig te vervullen en is meer inhuur nodig.
Beter is het om in de begroting uit te gaan van een bepaald verloop en een gemiddelde duur van openstaande vacatures. Daarmee kan de onderbezetting en de benodigde inhuur beter berekend worden.

3.9.2 Loonkosten gemeente West Maas en Waal

Alleen in 2019 lagen de gerealiseerde loonkosten nagenoeg op begrotingsniveau. In de andere jaren waren de gerealiseerde loonkosten lager, terwijl er wel meer ingehuurd werd dan begroot.



In West Maas en Waal lag de bezetting in 2024 op 91,8% (voor de K80-gemeenten was dit 92,6%). De externe inhuur bedroeg in geld 17,3% van de loonkosten.

Dijkstraat 11
Postbus 1
6658 ZG Beneden-Leeuwen
www.westmaasenwaal.nl
info@westmaasenwaal.nl
Telefoon 14 0487

IBAN NL44 BNGH 0285 009133

Gemeente
West
Maas en
Waal

Rekenkamer Rivierenland
t.a.v. dhr. S.H. Dijk, voorzitter
Kuipershof 2
4191 KH GELDERMALSEN

Datum	Ons kenmerk:	Uw brief:
26 augustus 2026	Z.125271/D.367093	17 juli 2026

Onderwerp:
Bestuurlijke reactie rapport rekenkameronderzoek 2025: Onderbesteding West Maas en Waal

VERZONDEN 31 AUG. 2026

Z054BCC396B

Beste heer Dijk,

Het college heeft met belangstelling kennisgenomen van de rapportage DoeMee 2025: Onderbesteding voor de gemeente West Maas en Waal. Wij danken de rekenkamer voor het uitgevoerde onderzoek en de heldere analyse van de factoren die ten grondslag liggen aan de verschillen tussen begroting en jaarrekening.

Wij herkennen in belangrijke mate het beeld dat geschetst wordt in het onderzoek. De rapportage laat zien dat positieve jaarrekeningresultaten niet uitsluitend het gevolg zijn van terughoudend begroten, maar vaak samenhangen met externe ontwikkelingen, aanvullende middelen vanuit het rijk, capaciteitsvraagstukken en vertraging in de uitvoering van projecten. Deze factoren spelen ook binnen onze gemeente een rol.

U geeft in paragraaf 2.4 het advies om de paragraaf bedrijfsvoering nadrukkelijk te benutten voor sturing op uitvoeringskracht en organisatiecapaciteit. We onderschrijven het nut daarvan. In de begroting van West Maas en Waal wordt de paragraaf bedrijfsvoering al op die manier benut. De raad vindt hier inderdaad de benodigde informatie over o.a. formatie, bezetting, verzuim, loonkosten en inhuur.

Net als bij de meeste andere gemeenten veroorzaken de lasten voor de opvang van Oekraïense vluchtelingen en de baten van het rijk die daar tegenover staan jaarlijks een aanzienlijk verschil tussen primitieve begroting en jaarrekening (zie paragraaf 3.5).

Naar aanleiding van paragraaf 3.8 (opvallende andere begrotingsposten) kunnen wij wat betreft het sociaal domein nog toevoegen dat we de kosten en het volume van Wmo en jeugdhulp intensief monitoren. Hierdoor signaleren we trends en afwijkingen steeds vroeger en kunnen we beter voorspellen hoe de kosten zich ontwikkelen en daar waar mogelijk bijsturen. Onze prognose wordt nauwkeuriger met elk jaar dat we meer data verzamelen.

In paragraaf 3.9 zoomt u in op de verschillen tussen personeel in loondienst en externe inhuur. In West Maas en Waal is bewust ingezet op waar mogelijk verminderen van externe inhuur en verlagen van het percentage inhuur ten opzichte van de totale loonsom. De arbeidsmarkt blijft krap, waardoor vacatures niet altijd tijdig kunnen worden ingevuld. Om de continuïteit van dienstverlening en uitvoering te waarborgen, wordt waar nodig gebruik gemaakt van inhuur. Het college blijft zich inzetten voor een evenwichtige personeelsopbouw en een verdere versterking van de organisatie. Inhuur wordt in de begroting van West Maas en Waal gewoonlijk niet apart opgenomen, maar gedekt vanuit de totale loonsom.

Tot slot benadrukken wij dat het streven naar een zo realistisch mogelijke begroting een continu proces is. Daarbij dient een balans gevonden te worden tussen ambitie, uitvoerbaarheid en financiële zorgvuldigheid. Waar sprake is van structurele onderbesteding van specifieke budgetten, onderzoeken we de mogelijkheid om een specifieke stelpost onderuitputting op te nemen in de begroting (denk bijvoorbeeld aan kapitaallasten investeringsprogramma). Dit voor zover het past binnen het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtskader van de provincie.

Het college ziet de bevindingen van dit onderzoek als een ondersteuning om de kwaliteit van de begroting, de monitoring en de verantwoording verder te verbeteren.

Met vriendelijke groet,
namens burgemeester en wethouders,

V.M. (Vincent) van Neerbos
burgemeester