Rekenkamer Rivierenland

# Bestuurlijke rapportage
# Onderzoek DoeMee 2025: Onderbesteding voor de gemeente Culemborg

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 M50-gemeenten** ... 8
**3.4 Saldo van baten en lasten** ... 9
3.4.1 M50-gemeenten ... 9
3.4.2 Gemeente Culemborg ... 9
**3.5 Verschillen op inhoudelijke taken** ... 10
3.5.1 M50-gemeenten ... 10
3.5.2 Gemeente Culemborg ... 11
**3.6 Verschillen t.a.v. bezit** ... 11
3.6.1 Bezit gemeente Culemborg ... 12
**3.7 Afschrijvingen** ... 12
**3.8 Opvallende andere begrotingsposten M50-gemeenten** ... 13
3.8.1 Jeugdhulp gemeente Culemborg ... 14
**3.9 Verschillen personeel in loondienst en externe inhuur** ... 14
3.9.1 Loonkosten M50-gemeenten ... 14
3.9.2 Loonkosten gemeente Culemborg ... 15

Bestuurlijke reactie college van b en w van Culemborg 16
Nawoord Rekenkamer Rivierenland 20

# 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 is 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, M50 en overige gemeenten). De gemeente Culemborg, lid van de M50-gemeenten was in het onderzoek ten onrechte ingedeeld in de categorie overige gemeenten, net als drie andere M50-gemeenten. In deze bestuurlijke rapportage zijn de gegevens van Culemborg vergeleken met het gemiddelde van de 29 M50-gemeenten die wel in de juiste groep waren ingedeeld.
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 M50 gaan we verder specifieker in op data van de gemeente Culemborg. (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 kan de raad 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 vs. 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

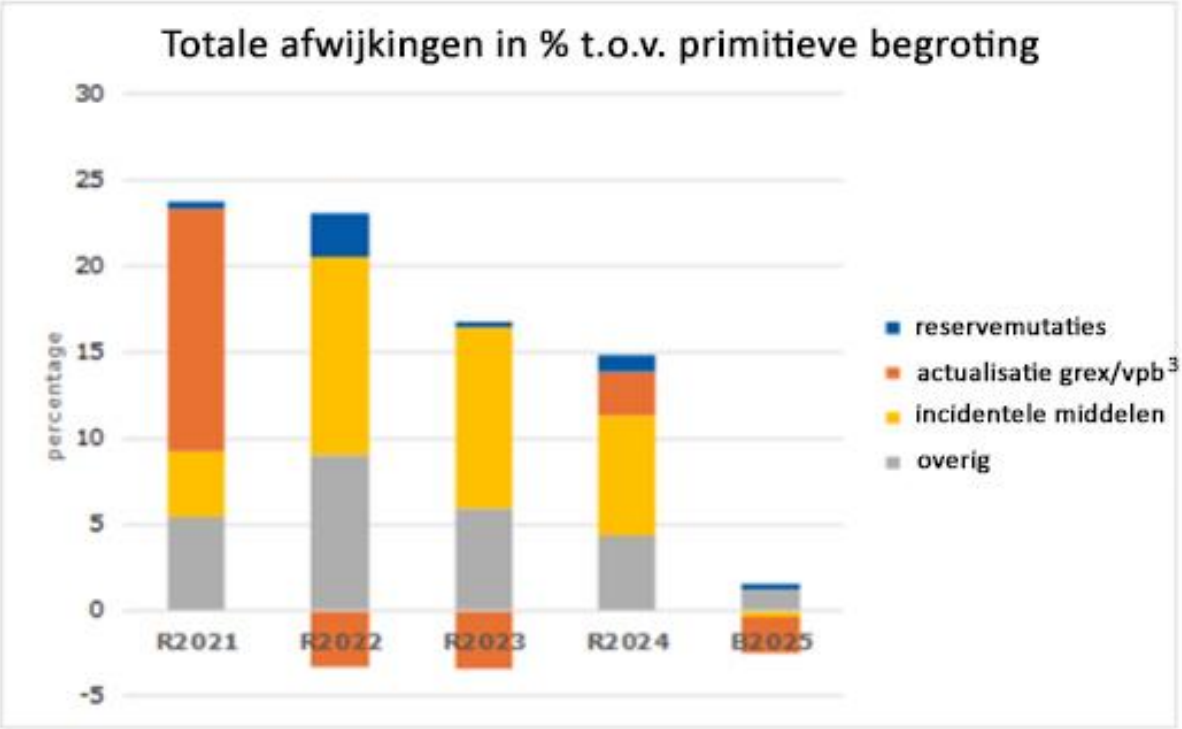
Er gaan de laatste jaren geluiden op om een bepaald percentage onderbesteding te ramen in de begroting om zo de jaarlijks optredende ruimte te kunnen benutten en extra bezuinigingen vooraf te voorkomen. De toezichthouders (provincies) en de commissie BBV[2] zijn hier geen voorstander van. Het verdient 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

[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

ontstaan, kan beter worden beoordeeld of ramingen realistisch zijn en waar structureel onderbesteding optreedt.
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.

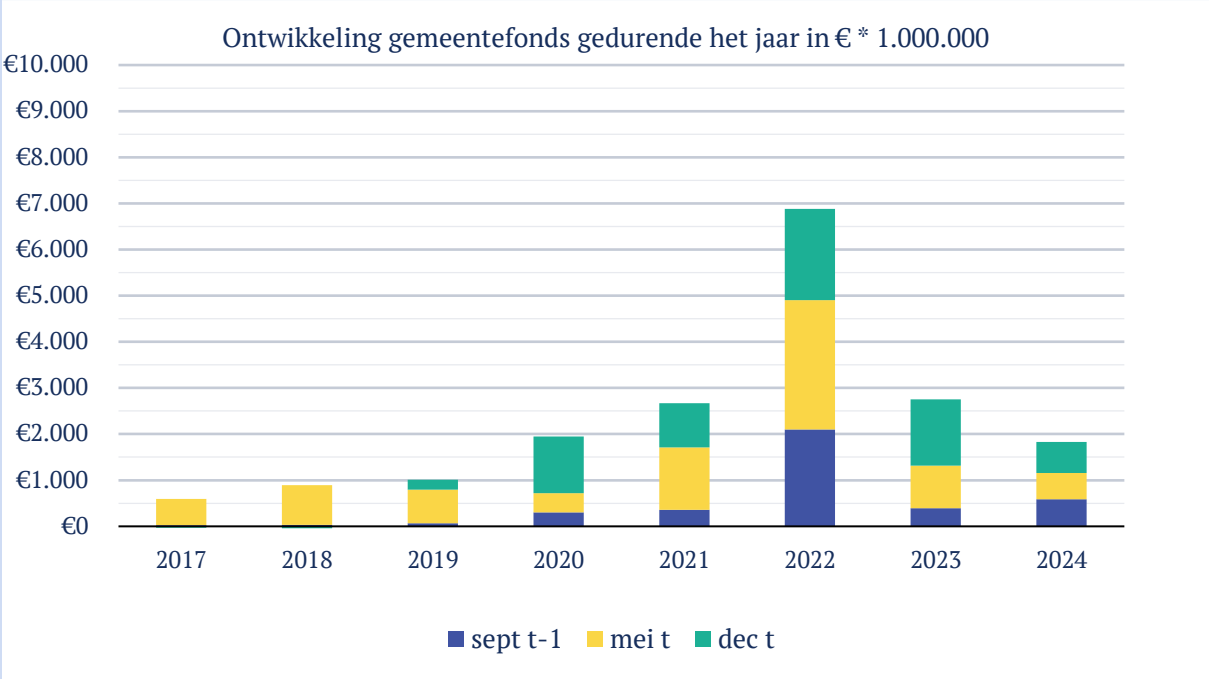
[3] Grex/vpb staat voor grondexploitatie en vennootschapsbelasting

# 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 M50-gemeenten, omdat Culemborg heeft aangegeven daarmee vergeleken te willen worden.
De M50-gemeenten zijn een groep middelgrote gemeenten die vaak een centrumfunctie vervullen voor hun omgeving. Deze gemeenten staan voor uiteenlopende opgaven op het gebied van wonen, bereikbaarheid, sociaal domein en economische ontwikkeling.
In totaal hebben 29 van de 64 M50-gemeenten deelgenomen aan het onderzoek. Deze gemeenten hebben samen ongeveer 1,4 mln. inwoners. Een gemeente is per 1 januari 2017 heringedeeld en een gemeente is in 2018 ontstaan uit herindeling. Deze gemeenten zijn in het onderzoek niet meegenomen in de analyse.
Bij een aantal onderdelen in dit hoofdstuk staan de gegevens van de gemeente Culemborg zelf genoemd ter illustratie of nadere duiding.

## 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 M50-gemeenten

De belangrijkste conclusie is dat positieve resultaten vooral worden veroorzaakt door hogere baten dan oorspronkelijk begroot. Met name aanvullende middelen vanuit het Rijk spelen hierin een belangrijke rol. Deze middelen komen vaak gedurende het begrotingsjaar beschikbaar en kunnen niet altijd meer tijdig worden ingezet. Hierdoor ontstaan overschotten in de jaarrekening, terwijl de onderliggende opgaven onverminderd aanwezig blijven.

Daarnaast blijkt dat ook M50-gemeenten te maken hebben met een structurele onderbezetting van personeel. Vacatures zijn niet altijd tijdig in te vullen, waardoor de uitvoeringscapaciteit onder druk staat. Om deze tekorten op te vangen wordt gebruikgemaakt van externe inhuur. De kosten van inhuur blijken echter regelmatig hoger uit te vallen dan begroot. Ondanks deze extra inzet blijft de beschikbare capaciteit een beperkende factor voor de uitvoering van beleid en projecten.
Bij investeringen in de fysieke leefomgeving zijn duidelijke signalen van vertraging zichtbaar. Lagere afschrijvingslasten dan begroot wijzen erop dat projecten op het gebied van infrastructuur, woningbouw, maatschappelijk vastgoed en andere investeringen later worden gerealiseerd dan gepland. Vertragingen kunnen samenhangen met beperkte personele capaciteit, complexe procedures of ontwikkelingen in de markt.

Op het gebied van grondexploitaties laten de M50-gemeenten een opvallend beeld zien. In tegenstelling tot sommige andere gemeentegroepen zijn er aanwijzingen dat grondverkopen en gebiedsontwikkelingen langzamer verlopen dan voorzien. Zowel de baten als de lasten blijven achter bij de begroting, wat wijst op vertraging in de uitvoering van projecten. Financiële gevolgen hiervan worden deels opgevangen via reserves, waardoor de effecten niet altijd direct zichtbaar zijn in het resultaat.
Ook binnen de M50-gemeenten is sprake van planningsoptimisme: de verwachting dat extra middelen nog binnen hetzelfde jaar kunnen worden ingezet, terwijl de uitvoeringspraktijk anders uitpakt.

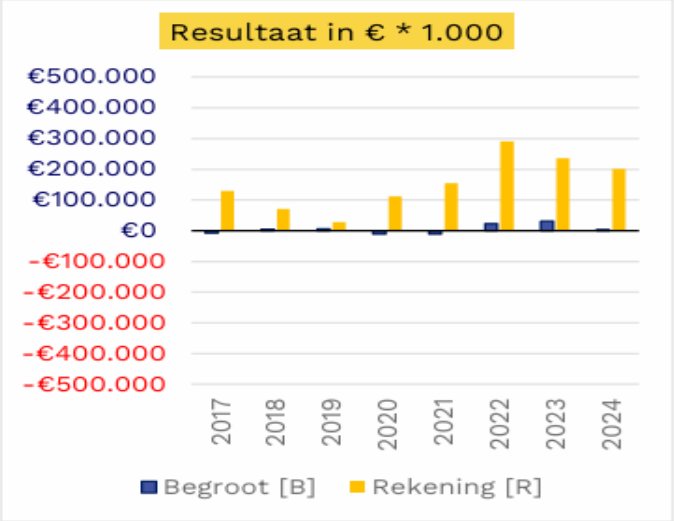
Samengevat zien we dat financiële meevallers niet automatisch betekenen dat er sprake is van structurele financiële ruimte. Een belangrijk deel van de overschotten wordt veroorzaakt door externe middelen, capaciteitsproblemen en vertraging in de uitvoering. Dit benadrukt het belang van realistisch begroten, aandacht voor uitvoeringskracht en een kritische beoordeling van de haalbaarheid van plannen.

## 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 M50-gemeenten en als vergelijking laten we ook het verloop van het saldo van baten en lasten voor de gemeente Culemborg zien.

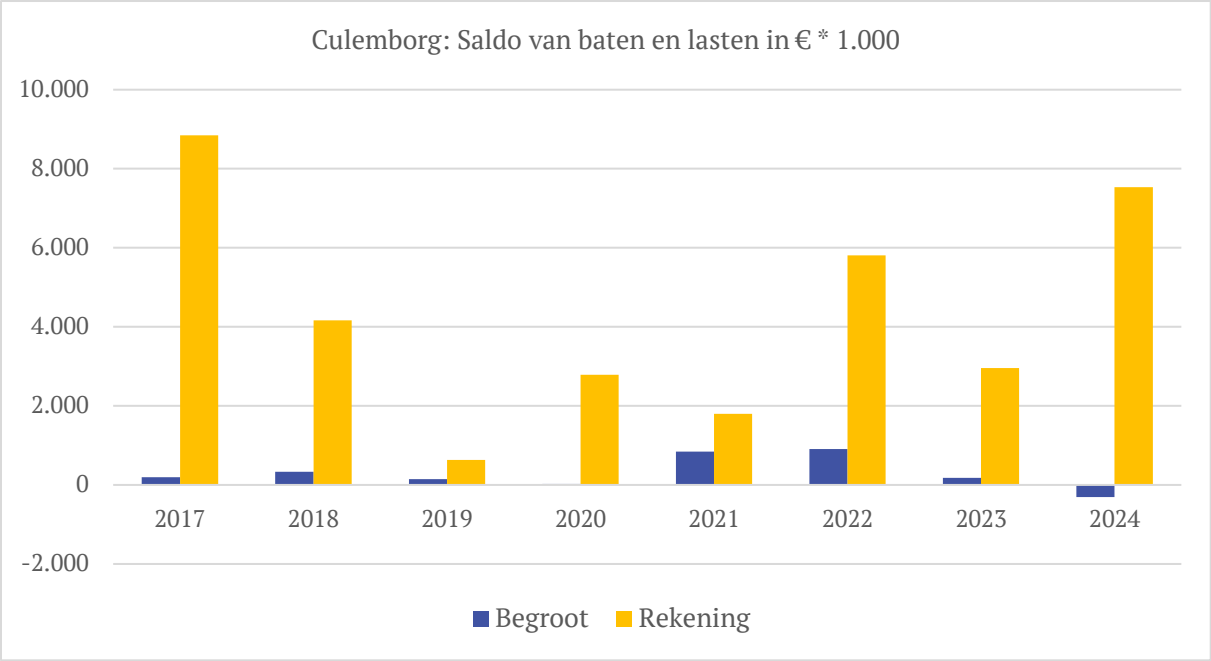
### 3.4.1 M50-gemeenten

De begrotingen van de individuele gemeenten liepen in 2024 uiteen van ruim € 130 miljoen tot ongeveer € 340 miljoen. Voor de 26 gemeenten samen liepen de begrotingen op van € 3,5 miljard in 2017 naar € 4,8 miljard in 2024. De jaarrekening 2024 liet voor alle gemeenten samen een bedrag van € 5,8 miljard zien met een positief resultaat van een ongeveer € 200 miljoen.
Drie gemeenten rapporteerden in 2024 een tekort op de rekening, waarvan een gemeente met een tekort van € 2,9 miljoen.




### 3.4.2 Gemeente Culemborg

De verschillen in begroot en gerealiseerd saldo voor de gemeente Culemborg laten in sommige jaren een wat afwijkend beeld zien, maar de trend is grotendeels hetzelfde als voor de M50-gemeenten.
In 2017 worden de verschillen tussen rekening en oorspronkelijke begroting grotendeels bepaald door twee posten. Hogere baten van € 4,5 mln. door ontvangen precariobelasting over de jaren 2014-2017 en tussentijdse winstnemingen bij de grondexploitaties van € 2,6 mln.



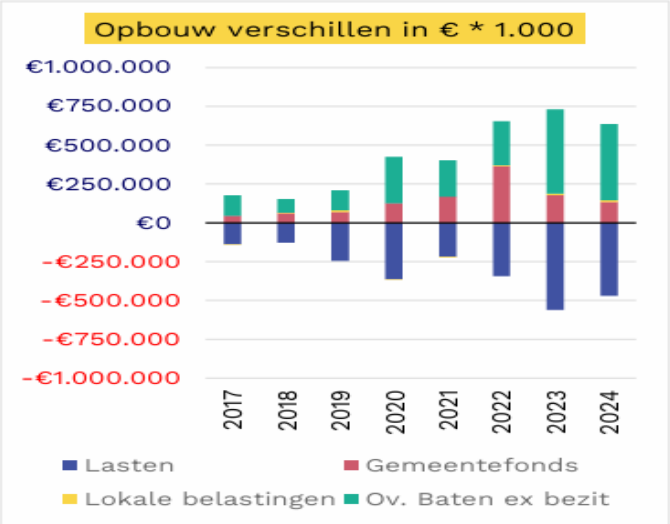

NB: De grafiek voor de gemeente Culemborg is gemaakt o.b.v. de cijfers uit de begroting en jaarstukken op de gemeentelijke website

## 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 Culemborg zelf.

### 3.5.1 M50-gemeenten

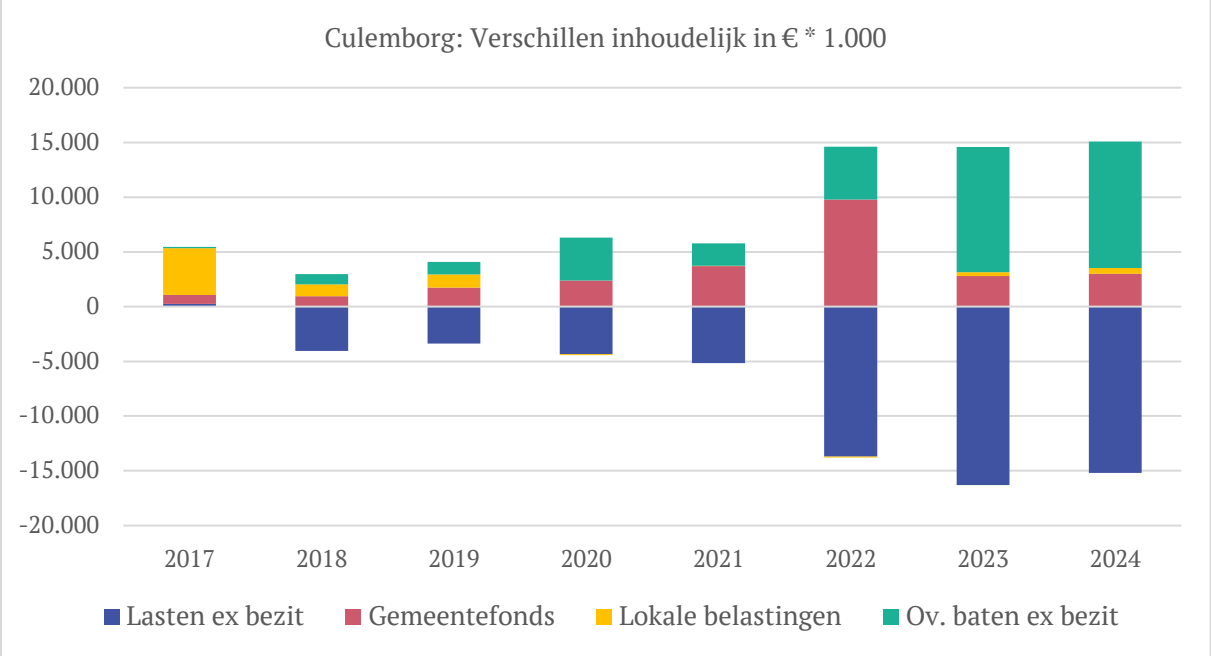
Vanaf 2020 is er een duidelijke toename van de overige baten en de overige lasten (lasten ex bezit). Dit komt m.n. door de extra middelen voor Covid19 en de opvang voor Oekraïners. De uitgaven voor de energietoeslag zitten in de overige lasten, de bijdrage van het Rijk is onderdeel van het gemeentefonds. De lokale belastingen wijken weinig af van de begroting, maar de afwijking neemt vanaf 2022 wel toe.



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 Culemborg

De onderstaande grafiek laat zien, dat de ontwikkelingen voor de gemeente Culemborg afwijken van het totaal van het beeld van de M50-gemeenten. Met name de uitschieters bij de overige lasten en overige baten zijn minder groot. Wel is vanaf 2022 dezelfde trend van grotere afwijkingen t.o.v. de begroting te zien.
In 2017 zit de grootste afwijking bij het onderdeel lokale belastingen door ontvangen precariobelasting over de jaren 2014-2017.



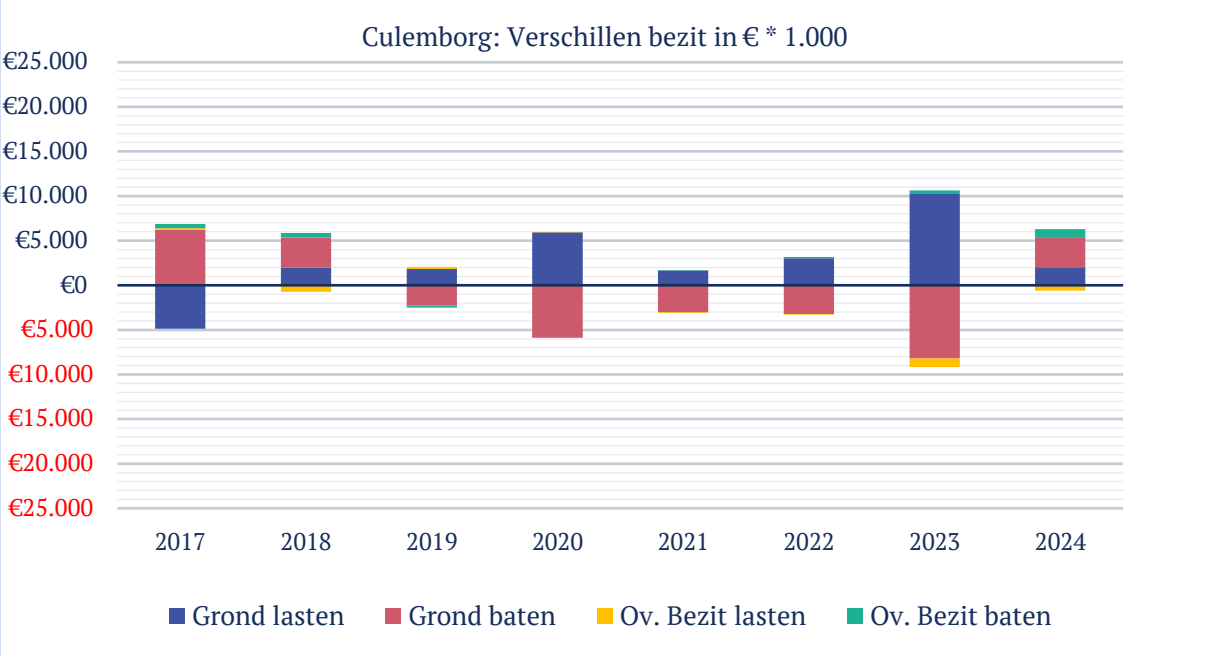

## 3.6 Verschillen t.a.v. bezit

Bij het onderdeel bezit zitten de afwijkingen vnl. bij grondexploitaties. De voortgang van dit soort projecten is vaak lastig in te schatten. In de jaren 2017 en 2018 is er sprake van extra baten en extra lasten, vanaf 2022 gaat het om lagere lasten en lagere baten. Dat is een indicatie voor vertragingen in de grondexploitaties.
In totaal gaat het in deze onderdelen van de begroting om € 295 tot € 360 miljoen lasten per jaar, waarvan ongeveer 85% grondexploitatie is.

Verder zijn er in deze groep twee gemeenten die in 2020 profiteerden van verkoop van aandelen in energiebedrijven voor ruim € 100 miljoen. In 2023 en 2024 gebeurde dat voor twee andere gemeenten ook voor ruim € 60 miljoen.

### 3.6.1 Bezit gemeente Culemborg

Ook voor de gemeente Culemborg zien we in overwegende mate meevallers t.o.v. de oorspronkelijke begroting. In de meeste jaren liggen de extra baten hoger dan de extra lasten, of staan lagere baten tegenover meer lagere lasten. Per saldo leidt het in de meeste jaren tot een voordeel.

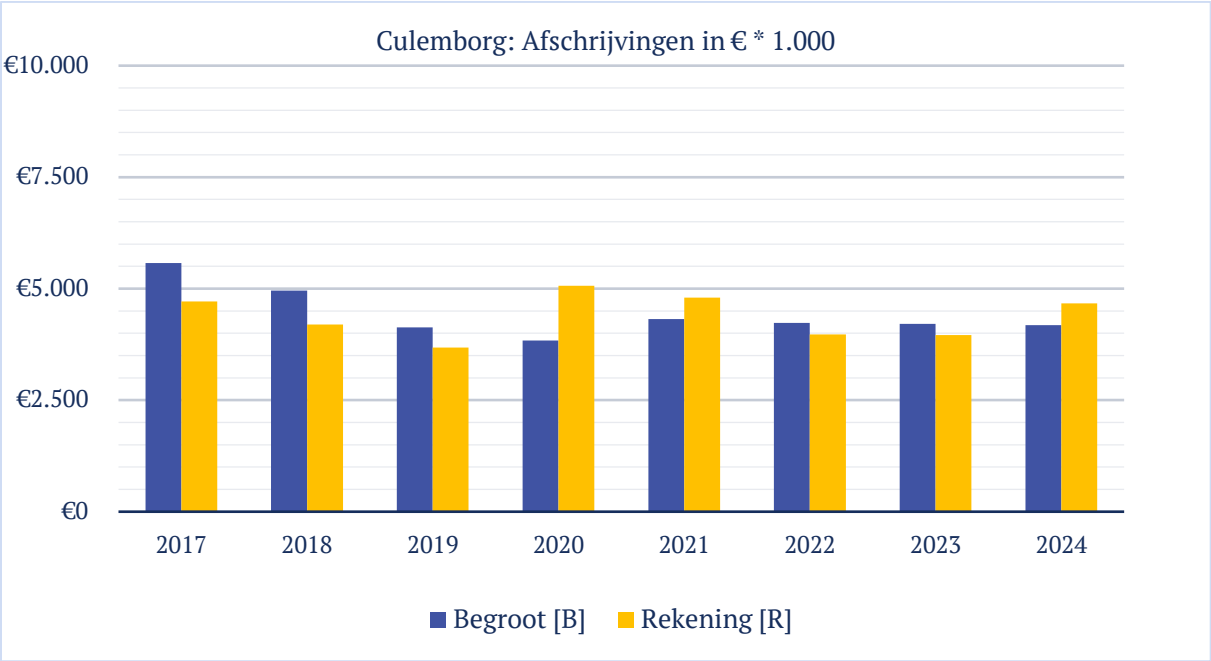



Toelichting:
Grond gaat over woningbouw en bedrijvenlocaties. Overig bezit betreft de taakvelden Treasury (in essentie rente en dividend) en beheer overige gebouwen en gronden.

## 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 het merendeel van de deelnemende M50-gemeenten start met afschrijven vanaf 1 januari na ingebruikname (dit geldt voor 24 van de 27 gemeenten), duiden lagere afschrijvingen dan voorzien op vertraging in projecten. Inhoudelijk valt hier op dat er elf gemeenten zijn die afschrijvingstermijnen hebben gewijzigd. Dat kan een manier zijn om lasten te verlagen, met het risico dat gebruiksduur en afschrijvingsperiode niet meer samenvallen. Het onderzoek geeft geen informatie over motieven om afschrijvingstermijnen te wijzigen.
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 Culemborg opgenomen.




## 3.8 Opvallende andere begrotingsposten M50-gemeenten

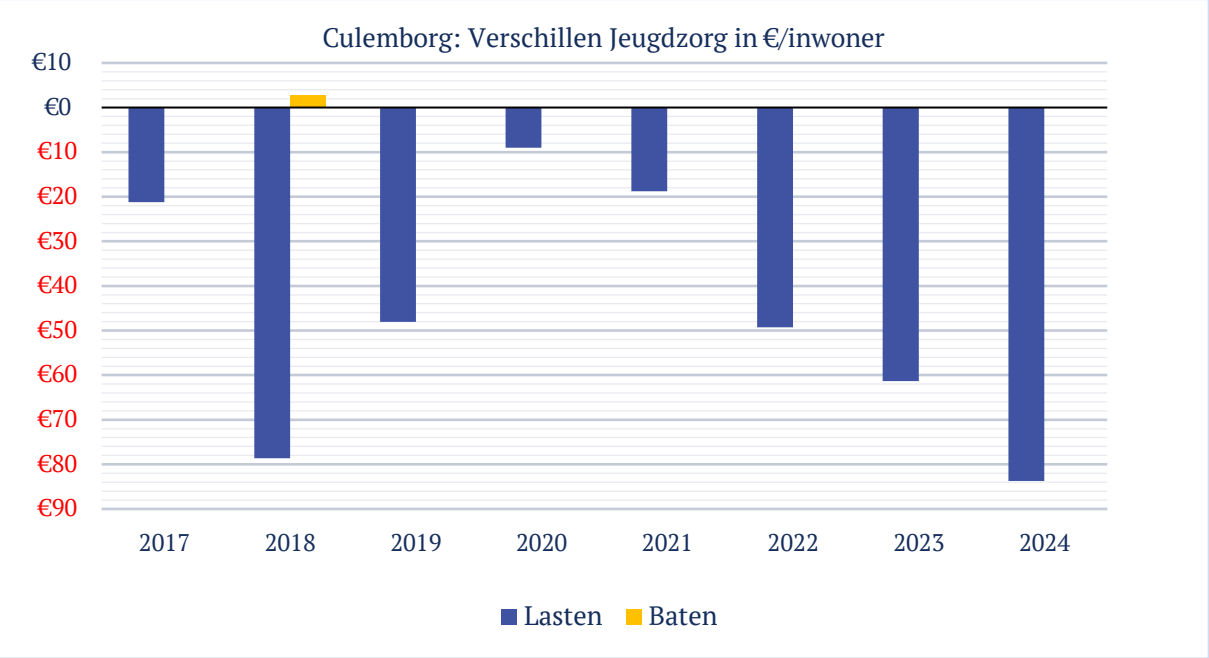
Dit betreft onder meer Verkeer en Vervoer en Sociaal Domein.
Bij Verkeer en Vervoer gaat het merendeel van de budgetten (87%) naar de aanleg en beheer van wegen. Er is zowel sprake van hogere lasten als hogere baten. Aan de ene kant zijn de afschrijvingen lager dan begroot (gemiddeld 20%), wat duidt 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).
De afwijkingen bij de baten zijn op het totaal, relatief gezien veel groter. Hier is door de jaren heen sprake van een duidelijke onderschatting van baten. De grootste verschillen zijn te vinden bij baten ‘overige goederen en diensten’. De afwijking bedraagt bijna 150%. In algemene zin betekent dit dat er aanleiding kan zijn om als raad aan het college te vragen wat de bronnen van baten bij verkeer precies zijn.

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 27 deelnemende gemeenten samen tot 2021 tussen € 220 miljoen en € 260 miljoen lasten per jaar en tussen € 8 en 14 miljoen baten. In 2024 was het budget opgelopen naar een kleine € 390 miljoen lasten bij een

werkelijke uitkomst van ruim € 510 miljoen. Daar stonden ook veel hogere baten tegenover, in 2024 circa € 240 miljoen bij de jaarrekening. De kern van de verklaring is dat vanaf 2022 de stroom van Oekraïense vluchtelingen op gang kwam. Gemeen ten 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 inwoner aantal in 2024 is dat ruim € 350 per inwoner.

### 3.8.1 Jeugdhulp gemeente Culemborg

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.
In Culemborg wijken de lasten in de meeste jaren fors af van de oorspronkelijke begroting. En dat hier de laatste jaren sprake is van een toename in de afwijking.




NB: De bedragen zijn uitgedrukt in € per inwoner om de grafiek leesbaar te houden.

## 3.9 Verschillen personeel in loondienst en externe inhuur

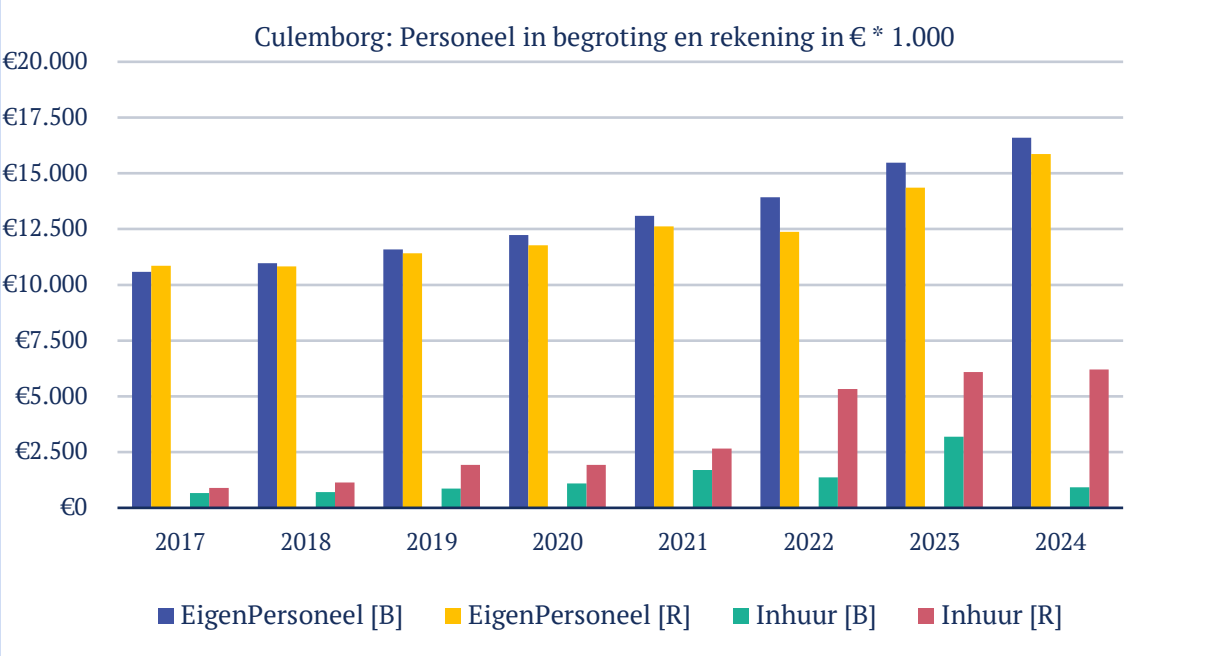
### 3.9.1 Loonkosten M50-gemeenten

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 34% van de overschrijdingen bij het deel Overhead zit. Bij het Sociaal Domein is sprake van een overschrijding met 9%.
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.
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 Culemborg

Behalve in 2017 lagen de gerealiseerde loonkosten elk jaar onder het begrote niveau, terwijl er wel meer ingehuurd werd dan begroot.




In Culemborg lag de bezetting in 2024 op 92,2% (voor de M50-gemeenten was dit 92,5%). De externe inhuur bedroeg in geld 28% van de loonkosten.

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

Culemborg

Rekenkamer Rivierenland
t.a.v. de heer S.H. Dijk
Postbus 112
4190 CC Geldermalsen

| | | | |
|---|---|---|---|
| UW KENMERK | - | | |
| UW BRIEF VAN | 17 juli 2026 | CONTACTPERSOON | Martine Kooiker |
| ONS KENMERK | GZDGCB2249514/2770744 | TELEFOONNUMMER | 0345-477700 |
| VERZENDDATUM | 1 september 2026 | TEAM | Staf Directie |

ONDERWERP Bestuurlijke reactie op DoeMee-Onderzoek 2025 Onderbesteding Culemborg

Geachte heer Dijk,

Het college heeft kennisgenomen van het rekenkamerrapport *DoeMee-onderzoek 2025 Onderbesteding*. Wij waarderen het dat de Rekenkamer Rivierenland aan dit landelijke onderzoek heeft deelgenomen, dat de resultaten van Culemborg daarmee in perspectief van andere gemeenten kunnen worden geplaatst en dat we de gelegenheid krijgen een bestuurlijke reactie te geven.

Verschillende bevindingen uit het landelijke en lokale onderzoek herkennen wij. Tegelijkertijd hebben wij enkele kanttekeningen bij de wijze waarop de resultaten zijn geduid en bij een aantal conclusies en aanbevelingen. Naar onze mening wordt daarbij onvoldoende rekening gehouden met de gemeentelijke planning- en controlcyclus, de ontwikkelingen gedurende het begrotingsjaar en specifieke omstandigheden die de resultaten van Culemborg beïnvloeden.

**Onderbesteding en begrotingsbijstellingen**
Het vergelijken van de primaire begroting met de uiteindelijke realisatie is op zichzelf een begrijpelijke en bruikbare manier om financiële afwijkingen in beeld te brengen. Het geeft echter niet zonder meer inzicht in de feitelijke onderbesteding. Na vaststelling van de primaire begroting doen zich gedurende het jaar immers ontwikkelingen voor die aanleiding geven tot bijstelling van de begroting. De tussentijdse rapportages zijn binnen Culemborg de momenten waarop de gemeenteraad hierover wordt geïnformeerd en de begroting waar nodig wordt aangepast.

Een goed voorbeeld van aanleidingen voor tussentijdse bijstelling zijn de circulaires van het Rijk. De begroting wordt gebaseerd op de meicirculaire, terwijl bij de behandeling van de begroting de septembercirculaire beschikbaar komt. Ook gedurende het begrotingsjaar kunnen aanvullende middelen of nieuwe financiële ontwikkelingen aanleiding geven tot begrotingsbijstellingen. Het vasthouden aan de primaire begroting als enige referentie doet daarmee onvoldoende recht aan de dynamiek van de gemeentelijke begroting.

Gemeente Culemborg
Ridderstraat 250
Postbus 136
4100 AC Culemborg
tel 0345 477 700
fax 0345 477 950
info@culemborg.nl
www.culemborg.nl

bank BNG 28.50.01.728

Wanneer uitsluitend de primaire begroting wordt afgezet tegen de realisatie, worden ook ontwikkelingen als onderbesteding aangemerkt die gedurende het jaar al in de begroting zijn verwerkt en door de raad zijn geautoriseerd. Wij missen in het rapport een nadere duiding van dit onderscheid en de betekenis daarvan voor de conclusies over onderbesteding.

Daarnaast wordt onvoldoende rekening gehouden met de specifieke invloed van grondexploitaties op het rekeningresultaat van Culemborg. De resultaten uit grondexploitaties kunnen van jaar tot jaar sterk fluctueren en hebben daarmee een grote invloed op het gemeentelijke jaarrekeningresultaat. In de periode 2023–2025 bedroegen de jaarlijkse resultaten uit de grondexploitaties circa € 1,4 miljoen tot € 5,4 miljoen.

Binnen Culemborg worden deze resultaten bij de jaarrekening via de resultaatbestemming toegevoegd aan of onttrokken aan de bestemmingsreserve grondexploitaties. Deze systematiek heeft daarmee rechtstreeks invloed op het gepresenteerde rekeningresultaat en daarmee ook op de vergelijking tussen begroting en realisatie.

De gemeente verkent inmiddels hoe deze systematiek verder kan worden verbeterd, onder meer door te onderzoeken of de bestemmingsreserve grondexploitaties als systeemreserve kan worden aangewezen. Daarmee kan vooraf een systematiek worden vastgesteld voor de verwerking van positieve en negatieve resultaten uit grondexploitaties en kan de invloed van deze incidentele resultaten op het gepresenteerde jaarresultaat beter worden geduid. Wij zien dit ook als onderdeel van ons lerend vermogen en staan open voor inzichten uit het onderzoek die kunnen bijdragen aan verdere verbetering**.**

**Planningsoptimisme en lerend vermogen**
Het college herkent zich niet zonder meer in de conclusie dat sprake is van gemeentelijk ‘planningsoptimisme’. Wij herkennen dat in het verleden sprake is geweest van relatief hoge budgetoverhevelingen en dat dit aanleiding heeft gegeven om scherper te sturen op realistische ramingen en de uitvoerbaarheid van plannen. Juist op dit punt zien wij de afgelopen jaren echter verbetering. De ontwikkeling van de cijfers laat zien dat de gemeente meer grip heeft gekregen op budgetoverhevelingen en op de planning en uitvoering van activiteiten. Naar onze mening is deze ontwikkeling, en daarmee het lerend vermogen van de organisatie, onvoldoende zichtbaar in de bevindingen en conclusies van het onderzoek.

Wij onderschrijven het uitgangspunt van de Rekenkamer dat onderbesteding niet zonder aanleiding als structurele ruimte in de begroting moet worden ingeboekt. Ook onderschrijven wij het belang van realistische ramingen, uitvoerbare plannen en goede monitoring gedurende het jaar. De conclusie dat sprake is van gemeentelijk planningsoptimisme en de aanbevelingen die daaruit volgen, vinden wij echter onvoldoende specifiek onderbouwd voor de huidige situatie in Culemborg. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen verschillen waarop de gemeente zelf invloed heeft en financiële effecten als gevolg van externe ontwikkelingen, aanvullende Rijksmiddelen en de systematiek rond grondexploitaties.

Gemeente Culemborg
Ridderstraat 250
Postbus 136
4100 AC Culemborg
tel 0345 477 700
fax 0345 477 950
info@culemborg.nl
www.culemborg.nl

bank BNG 28.50.01.728

Culemborg

Ook voor de genoemde oorzaken als personele capaciteit en vertraging van investeringen blijkt uit het rapport onvoldoende in welke mate deze factoren in Culemborg daadwerkelijk bepalend zijn geweest voor de verschillen tussen begroting en realisatie. Als deze factoren als concrete verbeterpunten voor Culemborg worden benoemd, verwachten wij daarvoor een nadere onderbouwing vanuit de bevindingen van het onderzoek**.**

**Bestaande sturingsinformatie**
De aanbevelingen over de kwaliteit van de begroting en de beschikbare sturingsinformatie sluiten naar ons oordeel eveneens onvoldoende aan bij de bestaande informatievoorziening in Culemborg.

De gemeente heeft de afgelopen jaren nadrukkelijk geïnvesteerd in de informatiewaarde van de P&C-documenten. De tussentijdse rapportages bieden de gemeenteraad de mogelijkheid om gedurende het jaar bij te sturen en de begroting waar nodig aan te passen. Ook informatie over personele capaciteit en ziekteverzuim is reeds onderdeel van de reguliere informatievoorziening. Bij de jaarstukken wordt jaarlijks een sociaal jaarverslag opgenomen, waarin onder meer het personeelsbestand, het personeels- en organisatiebeleid en het ziekteverzuim worden toegelicht.

Tegen deze achtergrond is voor het college onvoldoende duidelijk op welke concrete bevindingen de aanbevelingen zijn gebaseerd dat de raad meer inzicht zou moeten vragen in verschillen tussen begroting en realisatie, personele capaciteit en ziekteverzuim, of dat de paragraaf Bedrijfsvoering nadrukkelijker als sturingsinstrument moet worden benut.

Ook de aanbevelingen aan de gemeenteraad om kritischer te kijken naar het realisme van plannen, extra middelen, personele capaciteit, inkomsten en de voortgang van projecten zijn naar onze mening te generiek. Het zijn op zichzelf begrijpelijke aandachtspunten, maar het rapport maakt onvoldoende duidelijk welke concrete tekortkomingen in Culemborg aanleiding geven voor deze aanbevelingen.

**Zorgvuldigheid en informatievoorziening**
Tot slot hechten wij eraan te benadrukken dat de ambtelijke organisatie voor het onderzoek veel capaciteit heeft ingezet om de gevraagde enquête zorgvuldig en zo volledig mogelijk in te vullen. Tegen die achtergrond vinden wij het jammer dat de inspanningen die vanuit de gemeente zijn geleverd om de Rekenkamer van de benodigde informatie te voorzien, en de context waarin deze informatie moet worden geduid, onvoldoende herkenbaar zijn in het rapport.

De Rekenkamer geeft zelf aan dat de oorspronkelijke factsheet van de Radboud Universiteit onvoldoende inzichtelijk was voor gemeenteraadsleden en dat daarom een aanvullende vertaalslag door Bureau Kodros nodig was. Wij begrijpen de wens om onderzoeksresultaten toegankelijk en begrijpelijk te presenteren. Juist daarom vinden wij het van belang dat ook de onderliggende gemeentelijke informatie en de specifieke lokale context zorgvuldig worden meegenomen in de analyse en conclusies.

Gemeente Culemborg
Ridderstraat 250
Postbus 136
4100 AC Culemborg
tel 0345 477 700
fax 0345 477 950
info@culemborg.nl
www.culemborg.nl

bank BNG 28.50.01.728

De Rekenkamer vermeldt bovendien zelf dat de beschikbare informatie niet altijd optimaal is en dat gegevens soms onvolledig of moeilijk vergelijkbaar zijn. Als aanvullende informatie of nadere duiding noodzakelijk was, had deze vanuit onze ambtelijke organisatie beschikbaar kunnen worden gesteld. Wij herhalen daarom onze eerder ambtelijk uitgesproken wens om bij toekomstige onderzoeken gedurende het onderzoeksproces meer afstemming te hebben. Dit kan helpen om lokale bijzonderheden en gehanteerde uitgangspunten tijdig te duiden en te voorkomen dat conclusies worden gebaseerd op onvolledige informatie of aannames die niet aansluiten bij de lokale situatie.

Het college ziet het onderzoek als een waardevolle bijdrage aan het gesprek over gemeentelijke financiële sturing. Wij herkennen verschillende aandachtspunten en blijven werken aan realistische ramingen, goede monitoring en verdere verbetering van de financiële sturing. Tegelijkertijd vinden wij het belangrijk dat conclusies en aanbevelingen voldoende aansluiten bij de feitelijke situatie in Culemborg, de ontwikkelingen die zich gedurende het begrotingsjaar voordoen en de wijze waarop onze gemeentelijke P&C-cyclus is ingericht.

**Tot slot**
Wij danken de Rekenkamer voor de uitvoering van het onderzoek en zien de uitkomsten als aanleiding om het gesprek over financiële sturing en het lerend vermogen van de gemeente voort te zetten.

Hoogachtend,
Burgemeester en Wethouders van Culemborg
De secretaris, De burgemeester,

E.J Kruijswijk Jansen M.A. Mulder

*Omdat de goedkeuring voor deze brief digitaal is afgehandeld, ontbreekt een met de pen gezette handtekening.*

Gemeente Culemborg
Ridderstraat 250
Postbus 136
4100 AC Culemborg
tel 0345 477 700
fax 0345 477 950
info@culemborg.nl
www.culemborg.nl

bank BNG 28.50.01.728

Rekenkamer Rivierenland

De Rekenkamer Rivierenland heeft kennisgenomen van de bestuurlijke reactie op het DoeMee-onderzoek 2025 naar Onderbesteding in Culemborg van het college van b en w. Deze reactie is opgenomen in de eindrapportage over dit onderwerp. Op een aantal punten uit de bestuurlijke reactie wil de rekenkamer hier kort ingaan.

De Vereniging van Rekenkamers in Nederland, de VvR, heeft in 2024 besloten om een landelijk onderzoek te doen naar onderbesteding bij gemeenten, provincies en bij de waterschappen. In het vervolg spreken we steeds van gemeenten waarmee ook andere bestuursorganen zijn bedoeld. Het doel was enerzijds om te ontdekken hoe in de verschillende gemeenten omgegaan werd met het thema onderbesteding. Anderzijds was een belangrijk doel om weerwoord te geven aan de opvatting die vaak bij het rijk wordt geventileerd, dat de gemeenten klagen over geldgebrek, terwijl ze hun bestaande financiële middelen niet volledig weten te besteden. In de landelijke rapportage zijn hiervoor verschillende oorzaken genoemd.

Allereerst de verschillende circulaires van het rijk. Terecht stelt het college in zijn reactie dat de begroting is gebaseerd op data uit de meicirculaire, terwijl laat in het begrotingsproces de septembercirculaire beschikbaar komt. Daarin aangekondigde extra bedragen kunnen niet meer voor 1 januari van het volgend jaar bestemd worden en worden zo, net als de bedragen die later nog toegekend worden, als reserves geboekt. Dit geldt ook voor rijksbijdragen die na september naar de gemeenten toekomen.

Een tweede oorzaak van overschotten is het planningsoptimisme. Het college stelt dat juist dit punt de laatste jaren verbeterd is. Dat hier de laatste jaren verbetering is opgetreden blijkt naar de mening van de rekenkamer ook uit aanbeveling 3 van de auditcommissie om voort te gaan op de ingeslagen weg van verbetering van de interne beheersing. Dit had in de rapportage van de rekenkamer duidelijker toegelicht kunnen worden.

Het college stelt terecht dat na het vaststellen van de primitieve begroting er zich gedurende het begrotingsjaar ontwikkelingen voordoen die aanleiding geven tot bijstelling van de begroting. Daarbij wordt, zo stelt het college, de raad geïnformeerd. Dit is juist en gebeurt in Culemborg op een correcte wijze. Echter, de rekenkamer constateert daarnaast dat bij het vaststellen van de primaire begroting ook enkele onomkeerbare besluiten worden genomen door de gemeenteraad. Als voorbeeld noemt de rekenkamer hierbij het vaststellen van de belastingverordeningen voor het begrotingsjaar 2025. Het college presenteerde in oktober 2024 een sluitende begroting voor 2025. Daarbij was ook een extra verhoging van de onroerendzaakbelasting met vier procent opgenomen. Deze verhoging was noodzakelijk om de begroting sluitend te maken. De rekenkamer heeft kennisgenomen van het positieve resultaat van € 8,3 miljoen van de rekening 2025 en kan zich voorstellen dat raadsleden zich afvragen of deze verhoging van 4% destijds wel echt noodzakelijk was. De rekenkamer heeft ook kennisgenomen van het advies van de auditcommissie van de gemeente Culemborg en herkent daar een aantal zaken in.

Het college stelt terecht dat het onderzoek veel ambtelijke capaciteit heeft gevraagd. Uit contact met de gemeentesecretaris bleek dat dat op een moment was, dat de organisatie druk bezig was

met financiële zaken. Deze opmerking is door onze voorzitter doorgespeeld naar de landelijke Vereniging van Rekenkamers. Een DoeMee onderzoek biedt het voordeel dat er voor een bescheiden bedrag een verkennend onderzoek kan worden uitgevoerd in de vier gemeenten van de Rekenkamer Rivierenland. De kosten van meedoen is € 500 per gemeente. Het ministerie van Binnenlandse Zaken subsidieert dit onderzoek, maar per gemeente blijft er toch nog een beperkt bedrag beschikbaar. In het onderzoek naar onderbesteding heeft dat geleid tot een (naar het oordeel van de rekenkamer) voor raadsleden weinig toegankelijke factsheet met de gegevens van onze vier deelnemende gemeenten. Om die reden heeft de rekenkamer extern bureau Kodros ingeschakeld om die factsheet in meer begrijpelijke woorden te vertalen. Deze opdracht ging niet verder en dat is bewust gedaan om de kosten daarvan beperkt te houden. De huidige opdracht heeft ongeveer € 1000 per gemeente gekost, ingeval het externe bureau de opdracht had gekregen om de uitkomsten van het DoeMee onderzoek daadwerkelijk te controleren en de conclusies beter te onderbouwen had dit onderzoek waarschijnlijk rond de € 15.000 gekost. Dat zou een geheel nieuw onderzoek zijn geweest. Voor vier gemeenten zou dat een groot deel van het onderzoekbudget hebben opgeslokt. De rekenkamer wil graag met de Raad van Advies in overleg of zij het zinvol achten om ook in de toekomst aan DoeMee onderzoeken deel te nemen met deze ervaringen. De rekenkamer neemt zich in ieder geval voor voor om aan de voorkant scherp te zijn op de toekomstige DoeMee onderzoeken en zal daarbij de terechte opmerkingen van het college van Culemborg betrekken.

Steven Dijk, voorzitter

Renée van Tulder, secretaris

Culemborg

Rekenkamer Rivierenland
t.a.v. de heer S.H. Dijk
Postbus 112
4190 CC Geldermalsen

| | | | |
|---|---|---|---|
| UW KENMERK | - | | |
| UW BRIEF VAN | 17 juli 2026 | CONTACTPERSOON | Martine Kooiker |
| ONS KENMERK | GZDGCB2249514/2770744 | TELEFOONNUMMER | 0345-477700 |
| VERZENDDATUM | 1 september 2026 | TEAM | Staf Directie |

ONDERWERP Bestuurlijke reactie op DoeMee-Onderzoek 2025 Onderbesteding Culemborg

Geachte heer Dijk,

Het college heeft kennisgenomen van het rekenkamerrapport *DoeMee-onderzoek 2025 Onderbesteding*. Wij waarderen het dat de Rekenkamer Rivierenland aan dit landelijke onderzoek heeft deelgenomen, dat de resultaten van Culemborg daarmee in perspectief van andere gemeenten kunnen worden geplaatst en dat we de gelegenheid krijgen een bestuurlijke reactie te geven.

Verschillende bevindingen uit het landelijke en lokale onderzoek herkennen wij. Tegelijkertijd hebben wij enkele kanttekeningen bij de wijze waarop de resultaten zijn geduid en bij een aantal conclusies en aanbevelingen. Naar onze mening wordt daarbij onvoldoende rekening gehouden met de gemeentelijke planning- en controlcyclus, de ontwikkelingen gedurende het begrotingsjaar en specifieke omstandigheden die de resultaten van Culemborg beïnvloeden.

**Onderbesteding en begrotingsbijstellingen**
Het vergelijken van de primaire begroting met de uiteindelijke realisatie is op zichzelf een begrijpelijke en bruikbare manier om financiële afwijkingen in beeld te brengen. Het geeft echter niet zonder meer inzicht in de feitelijke onderbesteding. Na vaststelling van de primaire begroting doen zich gedurende het jaar immers ontwikkelingen voor die aanleiding geven tot bijstelling van de begroting. De tussentijdse rapportages zijn binnen Culemborg de momenten waarop de gemeenteraad hierover wordt geïnformeerd en de begroting waar nodig wordt aangepast.

Een goed voorbeeld van aanleidingen voor tussentijdse bijstelling zijn de circulaires van het Rijk. De begroting wordt gebaseerd op de meicirculaire, terwijl bij de behandeling van de begroting de septembercirculaire beschikbaar komt. Ook gedurende het begrotingsjaar kunnen aanvullende middelen of nieuwe financiële ontwikkelingen aanleiding geven tot begrotingsbijstellingen. Het vasthouden aan de primaire begroting als enige referentie doet daarmee onvoldoende recht aan de dynamiek van de gemeentelijke begroting.

Gemeente Culemborg
Ridderstraat 250
Postbus 136
4100 AC Culemborg
tel 0345 477 700
fax 0345 477 950
info@culemborg.nl
www.culemborg.nl

bank BNG 28.50.01.728

Wanneer uitsluitend de primaire begroting wordt afgezet tegen de realisatie, worden ook ontwikkelingen als onderbesteding aangemerkt die gedurende het jaar al in de begroting zijn verwerkt en door de raad zijn geautoriseerd. Wij missen in het rapport een nadere duiding van dit onderscheid en de betekenis daarvan voor de conclusies over onderbesteding.

Daarnaast wordt onvoldoende rekening gehouden met de specifieke invloed van grondexploitaties op het rekeningresultaat van Culemborg. De resultaten uit grondexploitaties kunnen van jaar tot jaar sterk fluctueren en hebben daarmee een grote invloed op het gemeentelijke jaarrekeningresultaat. In de periode 2023–2025 bedroegen de jaarlijkse resultaten uit de grondexploitaties circa € 1,4 miljoen tot € 5,4 miljoen.

Binnen Culemborg worden deze resultaten bij de jaarrekening via de resultaatbestemming toegevoegd aan of onttrokken aan de bestemmingsreserve grondexploitaties. Deze systematiek heeft daarmee rechtstreeks invloed op het gepresenteerde rekeningresultaat en daarmee ook op de vergelijking tussen begroting en realisatie.

De gemeente verkent inmiddels hoe deze systematiek verder kan worden verbeterd, onder meer door te onderzoeken of de bestemmingsreserve grondexploitaties als systeemreserve kan worden aangewezen. Daarmee kan vooraf een systematiek worden vastgesteld voor de verwerking van positieve en negatieve resultaten uit grondexploitaties en kan de invloed van deze incidentele resultaten op het gepresenteerde jaarresultaat beter worden geduid. Wij zien dit ook als onderdeel van ons lerend vermogen en staan open voor inzichten uit het onderzoek die kunnen bijdragen aan verdere verbetering**.**

**Planningsoptimisme en lerend vermogen**
Het college herkent zich niet zonder meer in de conclusie dat sprake is van gemeentelijk ‘planningsoptimisme’. Wij herkennen dat in het verleden sprake is geweest van relatief hoge budgetoverhevelingen en dat dit aanleiding heeft gegeven om scherper te sturen op realistische ramingen en de uitvoerbaarheid van plannen. Juist op dit punt zien wij de afgelopen jaren echter verbetering. De ontwikkeling van de cijfers laat zien dat de gemeente meer grip heeft gekregen op budgetoverhevelingen en op de planning en uitvoering van activiteiten. Naar onze mening is deze ontwikkeling, en daarmee het lerend vermogen van de organisatie, onvoldoende zichtbaar in de bevindingen en conclusies van het onderzoek.

Wij onderschrijven het uitgangspunt van de Rekenkamer dat onderbesteding niet zonder aanleiding als structurele ruimte in de begroting moet worden ingeboekt. Ook onderschrijven wij het belang van realistische ramingen, uitvoerbare plannen en goede monitoring gedurende het jaar. De conclusie dat sprake is van gemeentelijk planningsoptimisme en de aanbevelingen die daaruit volgen, vinden wij echter onvoldoende specifiek onderbouwd voor de huidige situatie in Culemborg. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen verschillen waarop de gemeente zelf invloed heeft en financiële effecten als gevolg van externe ontwikkelingen, aanvullende Rijksmiddelen en de systematiek rond grondexploitaties.

Gemeente Culemborg
Ridderstraat 250
Postbus 136
4100 AC Culemborg
tel 0345 477 700
fax 0345 477 950
info@culemborg.nl
www.culemborg.nl

bank BNG 28.50.01.728

Culemborg

Ook voor de genoemde oorzaken als personele capaciteit en vertraging van investeringen blijkt uit het rapport onvoldoende in welke mate deze factoren in Culemborg daadwerkelijk bepalend zijn geweest voor de verschillen tussen begroting en realisatie. Als deze factoren als concrete verbeterpunten voor Culemborg worden benoemd, verwachten wij daarvoor een nadere onderbouwing vanuit de bevindingen van het onderzoek**.**

**Bestaande sturingsinformatie**
De aanbevelingen over de kwaliteit van de begroting en de beschikbare sturingsinformatie sluiten naar ons oordeel eveneens onvoldoende aan bij de bestaande informatievoorziening in Culemborg.

De gemeente heeft de afgelopen jaren nadrukkelijk geïnvesteerd in de informatiewaarde van de P&C-documenten. De tussentijdse rapportages bieden de gemeenteraad de mogelijkheid om gedurende het jaar bij te sturen en de begroting waar nodig aan te passen. Ook informatie over personele capaciteit en ziekteverzuim is reeds onderdeel van de reguliere informatievoorziening. Bij de jaarstukken wordt jaarlijks een sociaal jaarverslag opgenomen, waarin onder meer het personeelsbestand, het personeels- en organisatiebeleid en het ziekteverzuim worden toegelicht.

Tegen deze achtergrond is voor het college onvoldoende duidelijk op welke concrete bevindingen de aanbevelingen zijn gebaseerd dat de raad meer inzicht zou moeten vragen in verschillen tussen begroting en realisatie, personele capaciteit en ziekteverzuim, of dat de paragraaf Bedrijfsvoering nadrukkelijker als sturingsinstrument moet worden benut.

Ook de aanbevelingen aan de gemeenteraad om kritischer te kijken naar het realisme van plannen, extra middelen, personele capaciteit, inkomsten en de voortgang van projecten zijn naar onze mening te generiek. Het zijn op zichzelf begrijpelijke aandachtspunten, maar het rapport maakt onvoldoende duidelijk welke concrete tekortkomingen in Culemborg aanleiding geven voor deze aanbevelingen.

**Zorgvuldigheid en informatievoorziening**
Tot slot hechten wij eraan te benadrukken dat de ambtelijke organisatie voor het onderzoek veel capaciteit heeft ingezet om de gevraagde enquête zorgvuldig en zo volledig mogelijk in te vullen. Tegen die achtergrond vinden wij het jammer dat de inspanningen die vanuit de gemeente zijn geleverd om de Rekenkamer van de benodigde informatie te voorzien, en de context waarin deze informatie moet worden geduid, onvoldoende herkenbaar zijn in het rapport.

De Rekenkamer geeft zelf aan dat de oorspronkelijke factsheet van de Radboud Universiteit onvoldoende inzichtelijk was voor gemeenteraadsleden en dat daarom een aanvullende vertaalslag door Bureau Kodros nodig was. Wij begrijpen de wens om onderzoeksresultaten toegankelijk en begrijpelijk te presenteren. Juist daarom vinden wij het van belang dat ook de onderliggende gemeentelijke informatie en de specifieke lokale context zorgvuldig worden meegenomen in de analyse en conclusies.

Gemeente Culemborg
Ridderstraat 250
Postbus 136
4100 AC Culemborg
tel 0345 477 700
fax 0345 477 950
info@culemborg.nl
www.culemborg.nl

bank BNG 28.50.01.728

De Rekenkamer vermeldt bovendien zelf dat de beschikbare informatie niet altijd optimaal is en dat gegevens soms onvolledig of moeilijk vergelijkbaar zijn. Als aanvullende informatie of nadere duiding noodzakelijk was, had deze vanuit onze ambtelijke organisatie beschikbaar kunnen worden gesteld. Wij herhalen daarom onze eerder ambtelijk uitgesproken wens om bij toekomstige onderzoeken gedurende het onderzoeksproces meer afstemming te hebben. Dit kan helpen om lokale bijzonderheden en gehanteerde uitgangspunten tijdig te duiden en te voorkomen dat conclusies worden gebaseerd op onvolledige informatie of aannames die niet aansluiten bij de lokale situatie.

Het college ziet het onderzoek als een waardevolle bijdrage aan het gesprek over gemeentelijke financiële sturing. Wij herkennen verschillende aandachtspunten en blijven werken aan realistische ramingen, goede monitoring en verdere verbetering van de financiële sturing. Tegelijkertijd vinden wij het belangrijk dat conclusies en aanbevelingen voldoende aansluiten bij de feitelijke situatie in Culemborg, de ontwikkelingen die zich gedurende het begrotingsjaar voordoen en de wijze waarop onze gemeentelijke P&C-cyclus is ingericht.

**Tot slot**
Wij danken de Rekenkamer voor de uitvoering van het onderzoek en zien de uitkomsten als aanleiding om het gesprek over financiële sturing en het lerend vermogen van de gemeente voort te zetten.

Hoogachtend,
Burgemeester en Wethouders van Culemborg
De secretaris, De burgemeester,

E.J Kruijswijk Jansen M.A. Mulder

*Omdat de goedkeuring voor deze brief digitaal is afgehandeld, ontbreekt een met de pen gezette handtekening.*

Gemeente Culemborg
Ridderstraat 250
Postbus 136
4100 AC Culemborg
tel 0345 477 700
fax 0345 477 950
info@culemborg.nl
www.culemborg.nl

bank BNG 28.50.01.728

Rekenkamer Rivierenland

De Rekenkamer Rivierenland heeft kennisgenomen van de bestuurlijke reactie op het DoeMee-onderzoek 2025 naar Onderbesteding in Culemborg van het college van b en w. Deze reactie is opgenomen in de eindrapportage over dit onderwerp. Op een aantal punten uit de bestuurlijke reactie wil de rekenkamer hier kort ingaan.

De Vereniging van Rekenkamers in Nederland, de VvR, heeft in 2024 besloten om een landelijk onderzoek te doen naar onderbesteding bij gemeenten, provincies en bij de waterschappen. In het vervolg spreken we steeds van gemeenten waarmee ook de andere bestuursorganen zijn bedoeld. Het doel was enerzijds om te ontdekken hoe in de verschillende gemeenten omgegaan werd met het thema onderbesteding. Anderzijds was een belangrijk doel om weerwoord te geven aan de opvatting die vaak bij het rijk wordt geventileerd, dat de gemeenten klagen over geldgebrek, terwijl ze hun bestaande financiële middelen niet volledig weten te besteden. In de landelijke rapportage zijn hiervoor verschillende oorzaken genoemd.

Allereerst de verschillende circulaires van het rijk. Terecht stelt het college in zijn reactie dat de begroting is gebaseerd op data uit de meicirculaire, terwijl laat in het begrotingsproces de septembercirculaire beschikbaar komt. Daarin aangekondigde extra bedragen kunnen niet meer voor 1 januari van het volgend jaar bestemd worden en worden zo, net als de bedragen die later nog toegekend worden, als reserves geboekt. Dit geldt ook voor rijksbijdragen die na september naar de gemeenten toekomen.

Een tweede oorzaak van overschotten is het planningsoptimisme. Het college stelt dat juist dit punt de laatste jaren verbeterd is. Dat hier de laatste jaren verbetering is opgetreden blijkt naar de mening van de rekenkamer ook uit aanbeveling 3 van de auditcommissie om voort te gaan op de ingeslagen weg van verbetering van de interne beheersing. Dit had in de rapportage van de rekenkamer duidelijker toegelicht kunnen worden.

Het college stelt terecht dat na het vaststellen van de primitieve begroting er zich gedurende het begrotingsjaar ontwikkelingen voordoen die aanleiding geven tot bijstelling van de begroting. Daarbij wordt, zo stelt het college, de raad geïnformeerd. Dit is juist en gebeurt in Culemborg op een correcte wijze. Echter, de rekenkamer constateert daarnaast dat bij het vaststellen van de primaire begroting ook enkele onomkeerbare besluiten worden genomen door de gemeenteraad. Als voorbeeld noemt de rekenkamer hierbij het vaststellen van de belastingverordeningen voor het begrotingsjaar 2025. Het college presenteerde in oktober 2024 een sluitende begroting voor 2025. Daarbij was ook een extra verhoging van de onroerendzaakbelasting met 4% opgenomen. Deze verhoging was noodzakelijk om de begroting sluitend te maken. De rekenkamer heeft kennisgenomen van het positieve resultaat van € 8,3 miljoen van de rekening 2025 en kan zich voorstellen dat raadsleden zich afvragen of deze verhoging van 4% destijds wel echt noodzakelijk was. De rekenkamer heeft ook kennisgenomen van het advies van de auditcommissie van de gemeente Culemborg en herkent daar een aantal zaken in.

Het college stelt terecht dat het onderzoek veel ambtelijke capaciteit heeft gevraagd. Uit contact met de gemeentesecretaris bleek dat dat op een moment was, dat de organisatie druk bezig was

met andere financiële zaken. Deze opmerking is door onze voorzitter doorgespeeld naar de landelijke Vereniging van Rekenkamers. Een DoeMee onderzoek biedt het voordeel dat er voor een bescheiden bedrag een verkennend onderzoek kan worden uitgevoerd in de vier gemeenten van de Rekenkamer Rivierenland. De kosten van meedoen is € 500 per gemeente. Het ministerie van Binnenlandse Zaken subsidieert dit onderzoek met een bedrag in dezelfde orde van grootte per gemeente. In het onderzoek naar onderbesteding heeft dat geleid tot een (naar het oordeel van de rekenkamer) voor raadsleden weinig toegankelijke factsheet met de gegevens van onze vier deelnemende gemeenten. Om die reden heeft de rekenkamer extern bureau Kodros ingeschakeld om die factsheet in meer begrijpelijke woorden te vertalen. Deze opdracht ging niet verder dan deze vertaling en dat is bewust gedaan om de kosten van deze uitbreiding van het onderzoek beperkt te houden. De huidige opdracht aan Kodros heeft ongeveer € 1.000 per gemeente gekost, ingeval het externe bureau de opdracht had gekregen om de uitkomsten van het DoeMee onderzoek daadwerkelijk te controleren en de conclusies beter te onderbouwen had dit onderzoek waarschijnlijk tussen de € 10.000 en de € 15.000 gekost. Dat zou een geheel nieuw onderzoek zijn geweest. Voor vier gemeenten zou dat een groot deel van het onderzoekbudget hebben opgeslokt. De rekenkamer wil graag met de Raad van Advies in overleg of zij het zinvol achten om ook in de toekomst aan DoeMee onderzoeken deel te nemen met deze ervaringen. De rekenkamer neemt zich in ieder geval voor voor om aan de voorkant scherp te zijn op de toekomstige DoeMee onderzoeken en zal daarbij de terechte opmerkingen van het college van Culemborg betrekken.

Steven Dijk, voorzitter

Renée van Tulder, secretaris