

Rekenkamerbrief – Onderbesteding gemeente Veere

Geachte raadsleden,

Zoals u weet heeft de rekenkamer in 2025 deelgenomen aan een landelijk rekenkameronderzoek naar onderbesteding van gemeentelijke middelen (ofwel meevallers). Met deze brief willen wij u informeren over de resultaten van dat onderzoek.

Voordat wij de conclusies en aanbevelingen presenteren, is het goed om kort in te gaan op het onderwerp. Waarom heeft de rekenkamer onderzoek naar onderbesteding gedaan? Het antwoord op die vraag is dat het voor de gemeenteraad in een aantal opzichten lastiger wordt om te sturen op de uitvoering van eerder vastgestelde doelen wanneer bij het vaststellen van de jaarrekening blijkt dat in het voorgaande jaar middelen niet volledig zijn besteed. Dit betreft middelen die door de raad in de begroting aan een bepaald doel zijn toegekend, en die niet meer binnen dat begrotingsjaar aan andere doelen kunnen worden besteed. Voor de raad wordt dat probleem vergroot als dit jaarlijks voorkomt en als het gaat om aanzienlijke bedragen. Deze ontwikkelingen zijn ook zichtbaar in de gemeente Veere, waar in meerdere jaren sprake is van onderbesteding en waar de analyse laat zien dat vergelijkbare factoren een rol spelen.

In een recent rapport van BDO staat dat alle gemeenten samen in 2024 bijna € 2 miljard hebben overgehouden. Eerder in 2025 stelden onderzoekers van de Vrije Universiteit dat gemeenten onbenutte middelen anders moeten inzetten. Anders gezegd: gemeenten moeten hun reserves opmaken. Tegelijkertijd signaleert BDO ook dat op langere termijn de houdbaarheid van de gemeentelijke financiën minder rooskleurig is dan het nu lijkt.

Het is zeker waar dat de gemeentelijke financiële positie de afgelopen jaren is verbeterd. De vraag is of deze verbetering deels te verklaren is door onderbesteding. Om die reden hebben meer dan 110 gemeentelijke rekenkamers van 138 gemeenten samen laten onderzoeken of onderbesteding in hun gemeente voorkomt, wat de omvang ervan is, op welke terreinen het gebeurt en of daarvoor een verklaring is. Deze kennis helpt de raad om begroting en collegevoornemens de komende jaren kritischer te beoordelen en beter te sturen.

De opzet van deze brief is als volgt. Eerst gaan wij in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Daarna volgt een korte toelichting op onderbesteding. Het derde deel van deze brief gaat wat dieper in op de belangrijkste bevindingen en resultaten van interviews die de rekenkamer heeft gevoerd, waaronder met u als gemeenteraad. Daarbij vergelijken wij de gemeente Veere waar mogelijk met andere deelnemende P10-gemeenten.

Op basis van de analyse van de beschikbare gegevens zijn de volgende conclusies getrokken.

Conclusies

In de gemeente Veere blijkt dat in 7 van de 8 jaren sprake was van positieve financiële resultaten bij de jaarrekening. In het merendeel van de recente jaren lagen de gerealiseerde resultaten bovendien hoger dan in de laatst gewijzigde begroting was verwacht.

1. Mutaties in het gemeentefonds, onder andere via circulaire gedurende het jaar, dragen in meerdere jaren bij aan hogere baten dan begroot. Omdat deze middelen pas in de loop van het jaar beschikbaar komen, kunnen deze niet altijd volledig in hetzelfde jaar worden benut.
2. Naast het gemeentefonds spelen ook andere rijksmiddelen een rol in afwijkingen tussen begroting en realisatie. Het betreft onder meer middelen voor specifieke opgaven, zoals de opvang van Oekraïners, die met name vanaf 2022 tot zichtbare verschillen hebben geleid. Deze middelen gaan doorgaans gepaard met extra lasten, maar worden niet altijd volledig in hetzelfde jaar besteed.
3. Een deel van de onderbesteding hangt samen met planningsoptimisme, waardoor het niet lukt om de geplande lasten volledig binnen het begrotingsjaar te realiseren. In meerdere jaren liggen de lasten in de (laatst) gewijzigde begroting hoger dan in de jaarrekening, wat erop wijst dat voorgenomen activiteiten niet altijd binnen het jaar tot uitvoering komen.
4. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat in 2024 sprake was van onderbezetting in de ambtelijke organisatie van circa 11%. Dit sluit aan bij het meerjarige beeld uit de sociale jaarverslagen, waarin vacatures en moeilijk vervulbare functies terugkerend voorkomen. Deze structurele krapte in capaciteit kan bijdragen aan onderbesteding, doordat geplande werkzaamheden niet altijd volledig binnen het begrotingsjaar tot uitvoering komen.
5. In alle onderzochte jaren ligt de gerealiseerde inhuur van extern personeel duidelijk boven het begrote niveau.
6. In de meeste jaren zijn de begrote afschrijvingslasten hoger dan de gerealiseerde afschrijvingslasten in de jaarrekening. Dit duidt op een structurele overschatting van de afschrijvingslasten. Gezien de aard van de investeringen binnen de gemeente (onder meer op het gebied van wegen, woningbouw, sportaccommodaties en riolering) kan dit erop wijzen dat projecten in deze domeinen later tot uitvoering komen dan gepland.
7. Grondexploitaties zijn gevoelig voor procedures en doorlooptijden. Om die reden is gekeken naar de periode 2017–2024 en de periode 2020–2024. In de gemeente Veere is het beeld dat de lasten van grondexploitaties hoger liggen dan begroot en de baten lager dan begroot. Dit kan wijzen op versnelde gronduitgifte met een ongunstig financieel resultaat of op correcties en afboekingen die de resultaten hebben beïnvloed.

8. Uit het onderzoek blijkt ook dat ontvangen en betaalde rente een rol spelen bij afwijkingen tussen begroting en realisatie. Rentelasten zijn in meerdere jaren lager dan begroot en rentebaten nemen vanaf 2022 duidelijk toe. Dit kan samenhangen met de beschikbaarheid van liquide middelen, bijvoorbeeld als gevolg van nog niet bestede (rijks)middelen, en met de ontwikkeling van de marktrente.
9. Tot slot blijkt dat opbrengsten uit belastingen anders dan OZB in meerdere jaren hoger uitvallen dan begroot. Daarnaast laten de bevindingen zien dat huuropbrengsten en leges in veel jaren hoger zijn dan vooraf geraamd, wat wijst op een voorzichtige inschatting in de begroting.

Aanbevelingen

De raad heeft mogelijkheden om bij te sturen op de besteding van middelen in de begroting. De rekenkamer doet aanbevelingen om meer grip te krijgen op onderbesteding. Uiteindelijk helpen deze aanbevelingen u om uw rol goed in te vullen: middelen toewijzen aan de maatschappelijke doelen die u in de gemeente Veere wilt bereiken.

Uit de conclusies komen de volgende concrete aanbevelingen voor de raad:

1. Vraag bij begrotingswijzigingen die betrekking hebben op extra lasten in het lopende jaar expliciet naar de uitvoerbaarheid. Besteed daarbij aandacht aan de beschikbare ambtelijke capaciteit en de capaciteit van externe partijen. Wees extra alert op besluiten tot extra lasten later in het jaar. Die brengen een verhoogd risico op onderbesteding met zich mee, omdat projecten dan niet altijd meer tijdig tot uitvoering kunnen komen.
2. Bespreek bij signalen van extra baten expliciet of deze nog binnen het lopende jaar kunnen worden ingezet. Weeg daarbij af of het vormen van een bestemmingsreserve voor besteding in een volgend jaar een beter passende oplossing is.
3. Maak bij de behandeling van de kadernota en de begroting een expliciet bespreekpunt van de trend van de eigen baten uit belastingen, leges en huren. Deze opbrengsten vallen in meerdere jaren hoger uit dan begroot, wat kan wijzen op een voorzichtige raming in de begroting.
4. Vraag het college om op hoofdlijnen inzicht te geven in de belangrijkste kostensoorten, met een vergelijking tussen begroting en realisatie. Geef daarbij afzonderlijk inzicht in personeelslasten en inhuur, afschrijvingen en rentelasten en -baten (als onderdelen van de kapitaallasten), en opbrengsten uit belastingen anders dan OZB en leges.
5. Vraag het college om in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag inzicht te geven in de personeelscapaciteit en de gevolgen daarvan voor de uitvoering van taken, evenals de impact op de uitvoerbaarheid van beleid.

Toelichting en duiding

Onderbesteding doet zich voor wanneer middelen die door de raad zijn begroot niet volledig tot besteding komen binnen het begrotingsjaar. Dit kan samenhangen met de timing van inkomsten, de uitvoerbaarheid van plannen en de beschikbare capaciteit. In de interviews werd dit door betrokkenen regelmatig aangeduid als een ‘boeggolf’: geplande activiteiten die niet tijdig worden uitgevoerd, schuiven door naar volgende jaren en vergroten daarmee de druk op de uitvoeringscapaciteit.

In de gemeente Veere is dit beeld in meerdere jaren zichtbaar. De analyse laat zien dat onderbesteding het resultaat is van een samenspel van factoren, waaronder de planning van activiteiten, de beschikbare capaciteit en de timing van middelen gedurende het jaar. Deze factoren spelen ook in andere gemeenten en passen binnen een breder landelijk beeld.

De lokale gegevens laten zien dat deze factoren ook in de gemeente Veere bijdragen aan onderbesteding en samenhangen met de realisatiekracht van de organisatie. De bijgevoegde factsheet en het landelijke eindrapport bevatten een nadere onderbouwing en vergelijking met andere gemeenten.