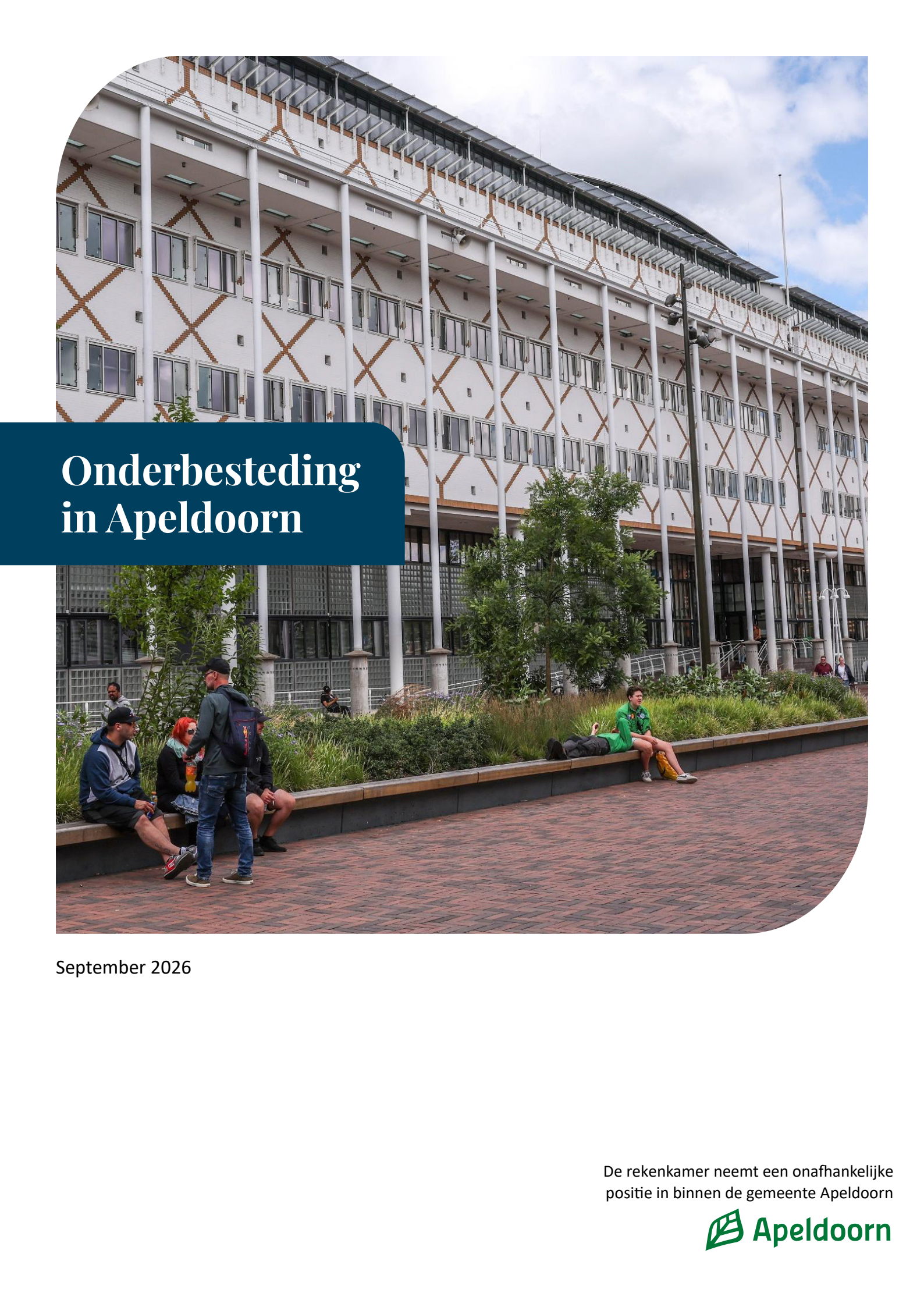




Onderbesteding in Apeldoorn

September 2026

De rekenkamer neemt een onafhankelijke
positie in binnen de gemeente Apeldoorn

Rekenkamer

Postadres
Postbus 9033
7300 ES Apeldoorn
Bezoekadres
Marktplaats 1
www.apeldoorn.nl
KvK 08223882

T 14 055
Doorkiesnummer
06 48426956
E-mailadres
rekenkamer@apeldoorn.nl

Aan de gemeenteraad

i.a.a.
College van burgemeester en wethouders
Gemeentesecretaris

Datum: 25 september 2026
Betreft: Rekenkamerbrief Onderbesteding in Apeldoorn
Kenmerk: 6397097

Geachte leden van de raad,

De rekenkamer Apeldoorn heeft in 2025 deelgenomen aan een landelijk rekenkameronderzoek naar onderbesteding bij gemeenten, provincies en waterschappen. Begin 2026 verscheen het rapport *“Schipperen tussen Crises en Ambitie. Over (onvoorspelbare?) meevallers in het decentraal openbaar bestuur”*. Met deze brief bieden wij u de lokale vertaalslag van dit onderzoek aan.

Onze bevindingen zijn zoals gebruikelijk reeds voorgelegd aan het college voor een bestuurlijke reactie. Deze reactie vindt u integraal terug in de bijlage van deze brief. Hierin geeft het college aan onze aanbevelingen te omarmen. Wij danken het college voor deze constructieve reactie.

Kernboodschap

De rekenkamer concludeert dat in Apeldoorn (net als in vele andere gemeenten) sprake is van onderbesteding. Onderbesteding hoeft in de kern niet direct problematisch te zijn. Zo spelen externe factoren een belangrijke rol, iets waar gemeenten weinig invloed op hebben. Tegelijkertijd liggen de belangrijkste aangrijpingspunten voor verbetering binnen de gemeentelijke organisatie zelf.

Het probleem is tweeledig:

1. Uw raad beschikt gedurende het jaar niet in voldoende mate over tijdige en betrouwbare informatie om bij te sturen.
2. De organisatie slaagt er onvoldoende in om beschikbare middelen daadwerkelijk en tijdig om te zetten in gerealiseerde prestaties

Daardoor is het voor uw raad moeilijk om gedurende het jaar effectief bij te sturen en worden bestuurlijke ambities niet volledig gerealiseerd, ook wanneer budget wel beschikbaar is.

1. Inleiding**Waarom een onderzoek naar onderbesteding?**

Eén van de belangrijkste taken van een gemeenteraad is het verdelen van de beschikbare middelen over de prioriteiten van de gemeente. Het verdelen van deze middelen werd de afgelopen jaren steeds lastiger, ook in Apeldoorn. Beschikbare budgetten zijn veelal niet toereikend waardoor er soms pijnlijke keuzes moeten worden gemaakt. Als vervolgens bij de jaarrekening blijkt dat er (veel) geld overblijft, is dit extra wrang.

De Vereniging van Rekenkamers besloot daarom om een grootschalig (benchmark)onderzoek te starten naar onderbesteding bij gemeenten, provincies en waterschappen, in de periode 2017-2024. Kernvraag hierbij was: *“Geeft de wijze waarop, in de aan dit onderzoek deelnemende provincie/gemeente/waterschap,*

wordt begroot de volksvertegenwoordigers een goed inzicht in de baten en lasten en kan dit worden verbeterd?"

Onderbesteding: wat is het precies?

De gemeenteraad besluit bij de begrotingsbehandeling over de financiële middelen om gestelde doelen te gaan bereiken. Gedurende het jaar kan de gemeenteraad de begroting wijzigen, om nieuwe doelen te realiseren of omdat blijkt dat er te veel of te weinig middelen beschikbaar zijn gesteld voor een eerder vastgesteld doel. Een begroting is een *plan* voor de besteding van middelen. Dat betekent dat er ook altijd afwijkingen aan het eind van het jaar zullen zijn.

Er zijn voor dit onderzoek drie vormen van onderbesteding onderscheiden:

1. Minder productie, dienstverlening, subsidieverstrekking of projecten realiseren dan gepland waardoor lagere lasten in een begrotingsjaar ontstaan;
2. Het niet volledig gebruiken van toegekende lasten voor productie, dienstverlening, subsidieverstrekking of projecten terwijl die taken wel zijn gerealiseerd. Met andere woorden: het werk kon goedkoper worden gedaan.
3. Het niet volledig (kunnen) benutten van begrote of gedurende het jaar beschikbaar gekomen baten om de beoogde productie, dienstverlening, subsidieverstrekking of projecten tot stand te brengen.

Lokale betrokkenheid bij landelijk onderzoek

Het DoeMee-onderzoek naar onderbesteding, met deelname van 138 gemeenten, heeft allereerst een centraal onderzoeksrapport opgeleverd. Dit rapport treft u als bijlage bij deze brief aan. Hiernaast is er per gemeente een lokale analyse gemaakt. Hierbij zijn de resultaten van Apeldoorn waar mogelijk vergeleken met andere deelnemende G40 gemeenten. Vanuit Apeldoorn is hiervoor een groot aantal P&C documenten gedeeld met de onderzoekers. Ook is algemene CBS data gebruikt voor dit onderzoek. Hiernaast hebben wij als rekenkamer zelf gesproken met de concerncontroller en een strategisch adviseur financiën en control, naast een vertegenwoordiging van het Audit comité vanuit uw (vorige) raad. Zo hebben wij beter inzicht gekregen in de lokale knelpunten. Wij danken onze gesprekspartners hierbij voor hun openheid en bijdrage aan deze brief.

2. Belangrijkste bevindingen over onderbesteding in Apeldoorn

In Apeldoorn blijkt dat er in alle acht onderzochte jaren (2017-2024) sprake was van positieve financiële resultaten bij de jaarrekening. Dit betekent dat er (veel) meer geld overblijft dan was voorzien. Dit geldt ook voor 2025 zoals blijkt uit het rekeningresultaat over 2025. Als we kijken naar factoren die hieraan ten grondslag liggen, zien we – op basis van het onderzoek, de lokale gegevens en de jaarstukken over 2025 – het volgende beeld:

Externe oorzaken dragen voor een groot deel bij aan onderbesteding in Apeldoorn:

- Extra bijdragen uit het gemeentefonds (via de mei-, september- en decembercirculaire) verklaren veel van de meevallers in de baten. Deze middelen komen pas in de loop van het jaar beschikbaar, waardoor er veelal te weinig tijd resteert voor besluitvorming en besteding. In Apeldoorn is dit bijvoorbeeld het geval bij (meerdere) incidentele toekenningen voor het tegengaan van energiearmoede.
- Naast het gemeentefonds zijn ook andere rijksmiddelen een belangrijke verklaring voor onderbesteding. Zo worden kosten voor de opvang van Oekraïners bij het Rijk gedeclareerd op basis van normbedragen. Dit leidt tot een hogere toekenning dan de feitelijke besteding. Via de jaarrekening vindt besluitvorming over het restant aan middelen plaats.
- Ontvangen en betaalde rente spelen ook een rol. De rentelasten zijn vaak lager dan verwacht en rentebaten nemen vaak toe. De nog onbestede rijksmiddelen spelen hierbij vaak een rol. In Apeldoorn zien we dit bijvoorbeeld bij de toegekende middelen voor de Woningbouwimpuls. Hierbij is een fors bedrag uitgekeerd, dat vervolgens gedurende een periode van 10 jaar wordt besteed. Dit resulteert in een rentemeevaller.

Hiernaast zien we *interne factoren* die bijdragen aan de onderbesteding van middelen:

- Door planningsoptimisme bij grote projecten in het fysiek domein lukt het niet om de beschikbare middelen daadwerkelijk te besteden volgens de gemaakte planning. Bij vertraging en tegenslagen (door de stikstofproblematiek, netcongestie of capaciteitsproblemen e.a.) loopt de uitvoering van deze projecten vertraging op en moet gereserveerd budget worden doorgeschoven naar volgende

begrotingsjaren. We zien dit gebeuren bij investeringsprojecten rondom verkeer, wonen (exclusief grond), riolering, onderwijsgebouwen en sportaccommodaties.

- De hierboven genoemde vertraging in de grote investeringen uit zich ook in lagere afschrijvingen in volgende jaren. Afschrijvingen starten later in de tijd en blijven dus achter bij de begrote bedragen. Al met al is dit een belangrijk signaal dat grote ambities later gerealiseerd worden.

De effecten van bovengenoemde externe en interne factoren worden versterkt door onvoldoende actuele *sturingsinformatie*:

- De informatiewaarde van de Tussenrapportage (Turap) is gering. Voor het boekjaar 2025 werd bij de Turap (in oktober 2025) nog rekening gehouden met een beperkt positief resultaat van 82.000 euro. Het jaar sloot financieel echter met een positief resultaat van 20,7 miljoen euro. Deze financiële ontwikkeling is enkele maanden na de Turap gemeld, in de rapportage grote verschillen (brief met kenmerk 6032983, december 2025). De grote afwijkingen in de prognoses laten echter een gebrek aan actueel inzicht in de financiële situatie zien.

3. Algemene conclusie voor Apeldoorn

De rekenkamer concludeert dat in Apeldoorn (net als in vele andere gemeenten) sprake is van onderbesteding. Hoewel externe factoren hierbij een grote rol spelen, liggen de belangrijkste aangrijpingspunten voor verbetering binnen de gemeentelijke organisatie zelf.

Het probleem is tweeledig:

1. Uw raad beschikt gedurende het jaar niet in voldoende mate over tijdige en betrouwbare informatie om bij te sturen.
2. De organisatie slaagt er onvoldoende in om beschikbare middelen daadwerkelijk en tijdig om te zetten in gerealiseerde prestaties

Hierdoor ontstaat spanning tussen ambities en uitvoering, en wordt het budgetrecht van uw raad beperkt in zijn effectiviteit.

Het project FIT (Financiën in Transitie) – in voorbereiding op een nieuw financieel systeem per 1 januari 2027 – zal naar verwachting hier een positieve bijdrage aan leveren (met betere projectadministratie, activa-administratie en een nieuwe inrichting van het proces “bestellen tot betalen”) waardoor betere analyse mogelijk wordt en daarmee het voorspellend vermogen. Hiernaast is echter op onderdelen een andere systematiek nodig van (meer realistisch) begroten en van het bieden van inzicht in afwijkingen ten opzichte van deze begroting.

4. Aanbevelingen aan uw raad

Als raad heeft u mogelijkheden om bij te sturen op de besteding van middelen in de begroting. Wij doen hieronder enkele aanbevelingen gericht op het vergroten van de grip op het fenomeen onderbesteding. Wij adviseren uw raad om het college opdracht te geven tot de volgende verbeteringen:

1. Versterk de sturingsinformatie gedurende het jaar

Zorg dat de raad tijdig en adequaat inzicht krijgt in de financiële ontwikkeling.

Concreet:

- Wees bewust van het feit dat de bestuursrapportage voor de zomer feitelijk de enige rapportage is waarin bijsturing in hetzelfde jaar mogelijk is.
- Verbeter bij de bestuursrapportages de methodiek van prognosticeren van het jaarresultaat per programma (maak hierbij gebruik van trendanalyses – zie ook aanbeveling 2)
- Rapporteer systematisch over verwachte afwijkingen groter dan een vooraf vastgestelde drempel, inclusief oorzaak en verwachte ontwikkeling.

2. Verbeter de kwaliteit van begroten

Vergroot de realiteitswaarde van de begroting.

Concreet:

- Baseer ramingen structureel op meerdere jaren realisatiecijfers (trendanalyse) en maak meer gebruik van datagedreven werken.
- Neem bij grote projecten expliciet een correctie op voor planningsoptimisme en uitvoeringsrisico's.
- Veranker deze uitgangspunten in de Financiële Verordening.

3. Vergroot de realisatiekracht van de organisatie

Zorg dat prioritaire ambities daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Concreet:

- Breng in de begroting expliciet prioritering aan in projecten en opgaven inclusief een risicoparagraaf.
- Rapporteer periodiek over voortgang van prioritaire investeringen, vertragingen en oorzaken en gevolgen voor beleidsdoelen.
- Stuur bij vertraging waar mogelijk bij op basis van de prioritering in projecten. Door minder prioritaire projecten naar voren te halen, kunnen beschikbare middelen toch worden benut.
- Overweeg een aparte begrotingsparagraaf voor grote projecten en investeringen, zodat de raad deze beter kan volgen.

Door het Audit Comité van uw raad zijn wij reeds uitgenodigd om onze bevindingen toe te lichten. Uiteraard zijn wij ook bereid onze bevindingen en aanbevelingen raadsbreed in een PMA sessie toe te lichten voordat hier besluitvorming over plaatsvindt.

Hoogachtend

Namens de rekenkamer Apeldoorn,

 Valid Signed by Dick Smorenberg
on 25-09-2026

Dick Smorenberg
Voorzitter

Bijlage: bestuurlijke reactie college

Rekenkamer Apeldoorn
T.a.v. de heer D. Smorenberg
rekenkamer@apeldoorn.nl

Datum: 15 september 2026
Ons kenmerk: 6386630
Uw brief d.d.: 8 juli 2026
Betreft: Rekenkamerbrief Onderbesteding in Apeldoorn

Geachte heer Smorenberg,

Het college heeft met belangstelling kennis genomen het landelijke DoeMee-onderzoek 2025: onderbesteding met als titel "Schipperen tussen ambitie en crises" (publicatie februari 2026) en uw recente rekenkameronderzoek onderbesteding naar aanleiding hiervan. Wij danken u voor de inspanningen die zijn geleverd en de afstemming die ambtelijk heeft plaatsgevonden. Wij herkennen de geschetste problematiek en analyse zoals die de afgelopen jaren is gebleken. We zijn met u van mening dat de sturingsinformatie en realiteitswaarde van de begroting kan worden verbeterd en dat de realisatiekracht kan worden vergroot. We omarmen daarmee ook de adviezen die de rekenkamer doet in het onderzoek. We zijn graag bereid met de raad en de griffie hierover samen het vervolgesprek te voeren.

Ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen hebben wij een beperkt aantal reflecties. We lichten deze hieronder toe. Externe factoren dragen inderdaad voor een groot deel bij aan de onderbesteding in Apeldoorn. Samen met interne factoren formuleert u dat er een gebrek aan actuele sturingsinformatie is. Dat illustreert u door het jaarrekeningresultaat 2025 te vergelijken met de tussenrapportage 2025. Deze illustratie laat wederom zien dat externe factoren (algemene uitkering, rijksvergoeding Jeugd, BUIG) flink bijdragen aan die onderbesteding (zie brief inzake rapportage grote verschillen met kenmerk 6032983). Het is lastig voor gemeenten om deze externe factoren goed te voorspellen. Verder dekt in deze gevallen het woord "onderbesteding" ook niet geheel de lading, omdat een afwijking vaak ook gaat om hogere baten.

Wij zijn met u van mening dat het een uitdaging blijft om met de informatie uit de bestuurlijke rapportages daadwerkelijk "te sturen" en niet alleen "verklaringen te geven". Dat is de reden dat we de planning- en controlcyclus hebben aangepast. We delen nu twee bestuurlijke rapportages met de raad, zodat de raad eerder inzicht heeft en eerder kan bijsturen. Daarnaast doen we een voorstel aan de raad voor een actualisatie van de kadernota reserves en voorzieningen. Dit draagt bij aan een meer realistische begroting door bijvoorbeeld het meenemen van budgetten aan te scherpen en de wendbaarheid te vergroten door meer integraal naar de financiële kengetallen te kijken. We onderzoeken momenteel ook de mogelijkheid hoe we met begrotingswijzigingen scherper kunnen sturen op een realistische begroting.

Verder blijft het een uitdaging investeringen en kredieten voor projecten goed te ramen. Portfoliomanagement, capaciteitsplanning (zowel intern als extern), kostenramingen en risicomanagement zijn slechts enkele factoren en instrumenten die bepalen of de gestelde doelen op tijd en binnen budget worden gerealiseerd. Het is van groot belang dat we gezonde ambitie en een realistische begroting met elkaar in balans brengen. Dit blijft elke meerjaren begroting en gedurende het jaar in de uitvoering een aandachtspunt en heeft onze volle aandacht.

Behandeld door: DJ Bosveld
Bijlage(n):

Als u reageert datum en kenmerk van deze brief vermelden

Is deze brief niet duidelijk geschreven? Kijk op apeldoorn.nl/duidelijk hoe u ons dat kunt laten weten.

Binnen de doorontwikkeling van de organisatie staat realisatiekracht centraal. Dit is onder andere terug te zien in het versterken van de samenhang tussen programma's en de lijnorganisatie via het sturingscollectief, het inrichten van de governance op maatschappelijke opgaven en de uitvoering centraal te zetten. Een concreet voorbeeld hiervan is dat de uitvoeringsverantwoordelijke managers de wethoudersoverleggen voorzitten in tegenstelling tot de beleidsmanagers in voorgaande perioden. Zo kan effectief het gesprek gevoerd worden over executiekracht. Hierover is de raad 16 juli jl. geïnformeerd door de concerndirectie.

Waar nodig en gewenst gaan wij hierover graag met de gemeenteraad in gesprek en zetten wij onze inspanningen hierop voort.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Apeldoorn,
de secretaris,

 ValidSigned door Symone de Bruin
op 15-09-2026

S. de Bruin

de burgemeester,

 ValidSigned door Ton Heerts
op 15-09-2026

A.J.M. Heerts



© 2026 rekenkamer Apeldoorn

De rekenkamer Apeldoorn is een onafhankelijk orgaan, ingesteld door de gemeenteraad. De rekenkamer ondersteunt de controlerende en kaderstellende taak van de raad door het doen van onderzoek naar gemeentelijk beleid.

Rekenkamer:
Dick Smorenberg (voorzitter)
Bernadette Jansen
Gert-Jan Walgemoed
Kelly van Osch (secretaris-
onderzoeker)

Contact rekenkamer:
06-48426956
rekenkamer@apeldoorn.nl