

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 we 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 vervelend is als bij het vaststellen van de jaarrekening blijkt dat in het voorgaande jaar veel geld is overgebleven. Want dat geld was door de gemeenteraad in de begroting aan een bepaald doel toegekend, en blijkbaar is het niet gelukt om het daaraan uit te geven. En omdat het jaar inmiddels allang voorbij is, kan het ook niet meer aan iets anders worden besteed. Voor de raad wordt dat probleem vergroot als dit jaarlijks gebeurt, en als het gaat om aanzienlijke bedragen.

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 Universiteit¹ dat gemeenten onbenutte middelen anders moeten inzetten. Anders gezegd: gemeenten moeten hun reserves opmaken. Tegelijkertijd signaleert BDO² 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. Hoe komt dat nu echt? 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. Die kennis geven we mee aan de raad, die de informatie de komende jaren kan gebruiken bij een kritische beschouwing van de begroting en collegevoornemens, om zo beter te kunnen sturen.

De opzet van deze brief is als volgt. Eerst gaan we in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen. Daarna volgt een korte toelichting op het verschijnsel 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. Hier vergelijken we waar mogelijk onze gemeente met andere deelnemende gemeenten. Omdat

¹ Budding, T., Gradus, R., & Mol, A. (2025). Veel gemeenten kunnen met inzet onderuitputting en reserves ravijn oplossen. *ESB*. https://esb.nu/wp-content/uploads/2025/03/000-000_Budding3.pdf

² BDO, Benchmark Nederlandse gemeenten 2026, p. 14

Brunssum niet is aangesloten bij een van de onderscheiden groepen (van G4 tot K80) is de vergelijkingsgroep minder homogeen. De bestuurlijke reactie, in de vorm van een collegebesluit is toegevoegd en een nawoord van de rekenkamer naar aanleiding van de bestuurlijke reactie.

In de bijlage bij deze rekenkamerbrief wordt separaat ingegaan op de grondexploitatie. In twee aparte bijlagen is opgenomen de factsheet met de gegevens van gemeente Brunssum in vergelijking met 40 andere gemeenten. En het landelijke rapport van het Doemee onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers, dat in maart 2026 ter kennisgeving aan de raad en college van B&W is gestuurd.

Inhoud

1	Conclusies en aanbevelingen.....	4
2	Onderbesteding: wat is het?	6
3	Bevindingen nader bekeken.....	7
4	Kwaliteit van de begrotingsraming	15
5	Bestuurlijke reactie	21
6	Nawoord Rekenkamer.....	23
	Bijlage Grondexploitatie	25

1 Conclusies en aanbevelingen

In onze gemeente blijkt dat in vijf van acht jaren sprake was van positieve financiële resultaten bij de jaarrekening. In de laatste 3 jaar is er bijna geen overschot meer.

Conclusies

- 1) Extra bijdragen uit het gemeentefonds verklaren veel van de meevallers in de baten. Vaak komt dit geld pas in de loop van het jaar beschikbaar, te laat om nog te besteden.
- 2) Naast het gemeentefonds zijn ook andere rijksmiddelen een belangrijke verklaring voor onderbesteding. Het onderzoek laat voorbeelden zien, zoals middelen voor sportakkoorden en de opvang van Oekraïners. Vaak stonden extra lasten tegenover die extra baten. In onze gemeente bleef per saldo geld over.
- 3) Een verklaring voor onderbesteding is zogenaamd planningsoptimisme waardoor het niet lukt om de geplande lasten daadwerkelijk te besteden. De lasten in de primaire begroting liggen voor inzet van de reserves in de regel hoger dan in de jaarrekening. Dit is ook in Brunssum het geval.
- 4) De onderbezetting in de capaciteit van de ambtelijke organisatie leidt ook tot onderbesteding. In onze gemeente was de gemiddelde onderbezetting in 2024 6,5% van de formatie.
- 5) De inhuur van extern personeel overschrijdt elk jaar ruimschoots de begrote bedragen.
- 6) We hebben ook goed gekeken naar de afschrijvingen. Het blijkt dat in de begroting sprake is van overschatting van de lasten voor afschrijvingen. Overschatting van afschrijvingen is een signaal dat er waarschijnlijk vertragingen zijn bij de uitvoering van grote projecten. We zien hiervoor in onze gemeente aanwijzingen bij wegen, sportcomplexen, schoolgebouwen en rioleringen.
- 7) Grondexploitaties zijn gevoelig voor procedures en doorlooptijden. Om die reden hebben we daar ook naar gekeken, waarbij we kijken naar de periode 2017-2024 en de periode 2020-2024 om toeval uit te filteren. In onze gemeente is het beeld als volgt: de lasten vallen mee en baten van grondexploitatie vallen tegen. Dat wijst op vertragingen.
- 8) Uit het onderzoek blijkt ook dat ontvangen en betaalde rente een rol spelen bij onderbesteding. Rentelasten zijn regelmatig lager dan verwacht en rentebaten nemen vanaf 2022 juist toe. De nog onbestede rijksmiddelen spelen hierin een belangrijke rol, naast de ontwikkeling van de marktrente.
- 9) Tot slot is onderschatting van belastingen anders dan OZB (paragraaf 10.5.4). Daarnaast laten de algemene bevindingen zien dat huuropbrengsten en leges vaak pessimistisch worden ingeschat.

Aanbevelingen aan de raad

U als raad heeft mogelijkheden om in meer of mindere mate bij te sturen op de besteding van middelen in de begroting. De rekenkamer doet aanbevelingen om meer grip te krijgen op het fenomeen onderbesteding. In het landelijke rapport staan ook aanbevelingen voor andere partijen om de informatievoorziening rondom begrotingen en rekeningen te verbeteren. Uiteindelijk dragen die aanbevelingen ook bij aan het goed kunnen invullen van uw rol om middelen toe te wijzen aan de maatschappelijke doelen die u in Brunssum wilt bereiken. Via uw netwerk en de activiteiten van het college van B&W richting organisaties als VNG kunt u die aanbevelingen ook ondersteunen.

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

1. Vraag bij elke begrotingswijziging (die extra lasten voor het lopende jaar betreft) of er voldoende ambtelijke capaciteit is om het project voor te bereiden en uit te voeren. Vraag ook of externe partijen ook voldoende capaciteit hebben om het project daadwerkelijk uit te voeren. Soms is het nodig om tussentijds een nieuw project te autoriseren, maar laat bij twijfel de financiële en personele gevolgen in het volgende begrotingsjaar vallen. Vuistregel: na de zomer nog extra lasten honoreren levert een hoog risico op onderbesteding op, dat geld kan vaak niet meer in het lopende jaar worden besteed.
2. Bespreek bij elk signaal van extra baten of het nog lukt om die baten nog in te zetten in het lopende jaar. Weeg af of een bestemmingsreserve gericht op besteding volgend jaar niet de betere 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. Hier is vaak sprake van onderschatting van de opbrengsten.
4. Vraag het College om op hoofdlijnen informatie te verstrekken over de voor de raad belangrijkste kostensoorten, met een vergelijking tussen begroting en rekening (dit maakt het voor de raad inzichtelijker, omdat dit niet standaard in de programmabegroting en -rekening wordt vermeld). Kijk daarbij kritisch naar de ontwikkelingen bij de lasten van eigen personeel en inhuur, afschrijvingen in plaats van kapitaallasten, belastingen en leges exclusief de OZB, en rentelasten en -baten. Vraag het college om in de paragraaf bedrijfsvoering te rapporteren over de personeelsformatie en de gemiddelde bezetting in het jaar in relatie tot de taakuitvoering. Doel hiervan is om een beeld krijgen van onderbezetting en daaruit voortvloeiende knelpunten voor de taakuitvoering.
5. Vraag het college om significante onderbestedingen, vergelijkbaar met de bestaande meldingsplicht bij overschrijdingen, te melden. Bij zo'n melding zou het college moeten aangeven wat de oorzaken zijn, welke consequenties dit heeft voor inwoners en welke bijsturing mogelijk is.

2 Onderbesteding: wat is het?

De gemeenteraad besluit bij de begrotingsbehandeling over financiële middelen om doelen te gaan bereiken. Gedurende het jaar kan de gemeenteraad de begroting wijzigen, hetzij om nieuwe doelen te realiseren, hetzij 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 altijd afwijkingen aan het eind van het jaar zullen zijn. Er zijn voor dit onderzoek drie vormen van onderbesteding onderscheiden:

1. Minder productie, dienstverlening, subsidieverstreking of projecten realiseren dan gepland waardoor lagere lasten in een begrotingsjaar ontstaan;
2. Het niet volledig gebruiken van toegekende lasten voor productie, dienstverlening, subsidieverstreking 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, subsidieverstreking of projecten tot stand te brengen.

Onderbesteding gaat daarmee niet alleen om minder middelen besteden dan gepland maar ook om meer opbrengsten dan verwacht. Gemeenten zijn voor hun opbrengsten in hoge mate afhankelijk van het Rijk. Dus als het Rijk aan de knoppen draait, dan heeft dat directe gevolgen voor gemeenten. Ook opbrengsten waarvoor de gemeente geld van anderen dan het Rijk krijgt kunnen afwijken van de verwachting.

Uit eerdere onderzoeken naar onderbesteding zijn een aantal factoren af te leiden die onderbesteding kunnen verklaren. We noemen die hieronder kort.

- a. Planningsoptimisme: denken dat het lukt om een bepaalde taak uit te voeren zonder voldoende rekening te houden met vertraging in doorlooptijden van besluitvorming,
- b. Capaciteit, zowel ambtelijk als bij feitelijke uitvoerders: er zijn te weinig mensen om alle geplande taken uit te voeren,
- c. Tijd, dat wil zeggen moment van beschikbaar komen van middelen: het gebeurt vaak dat in de laatste maanden van het jaar (december zelfs) extra middelen beschikbaar komen. Die kunnen meestal pas volgend begrotingsjaar worden uitgegeven.
- d. De raming in de begroting is niet goed. Dat zegt iets over interne processen binnen de gemeente

Hieronder gaan we nader in op de bevindingen, waarbij we soms teruggrijpen op deze vier verklaringen.

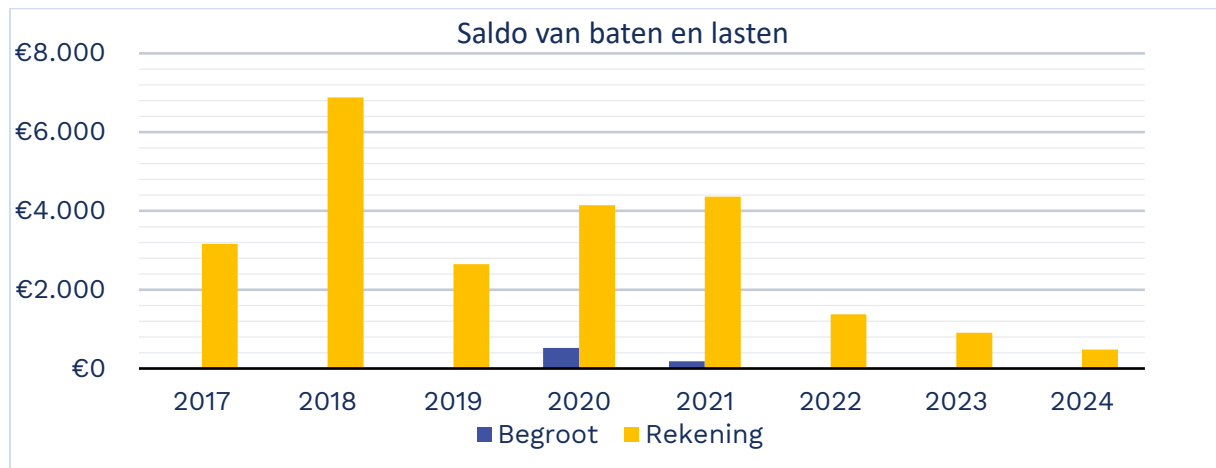
3 Bevindingen nader bekeken

De bevindingen zijn gebaseerd op het landelijk beschikbare materiaal. Voor onze gemeente zijn alle gegevens van de begroting en de rekening beschikbaar.

Totaalbeeld

In onze gemeente is er in alle acht onderzochte jaren sprake was van positieve financiële resultaten bij de jaarrekening. Wel is te zien dat het overschot steeds kleiner wordt.

Grafiek 1. Totaalbeeld: Saldo Begroting en realisatie



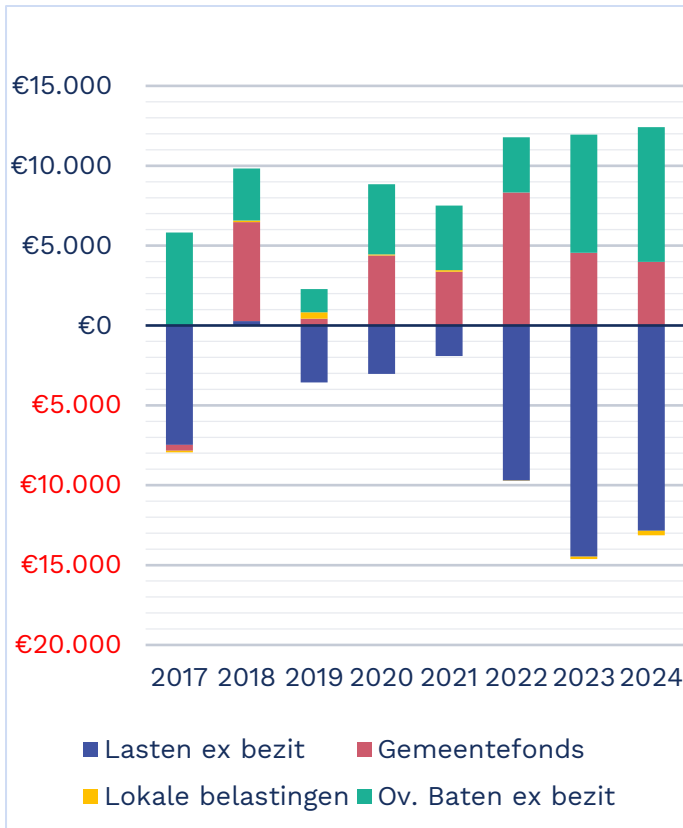
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Begroot	€ 0	€ 0	€ 0	€ 522	€ 185	€ 0	€ 0	€ 0
Rekening	€ 3.162	€ 6.879	€ 2.651	€ 4.146	€ 4.365	€ 1.375	€ 909	€ 483

Behalve in 2020 was er sprake van een nagenoeg sluitende begroting

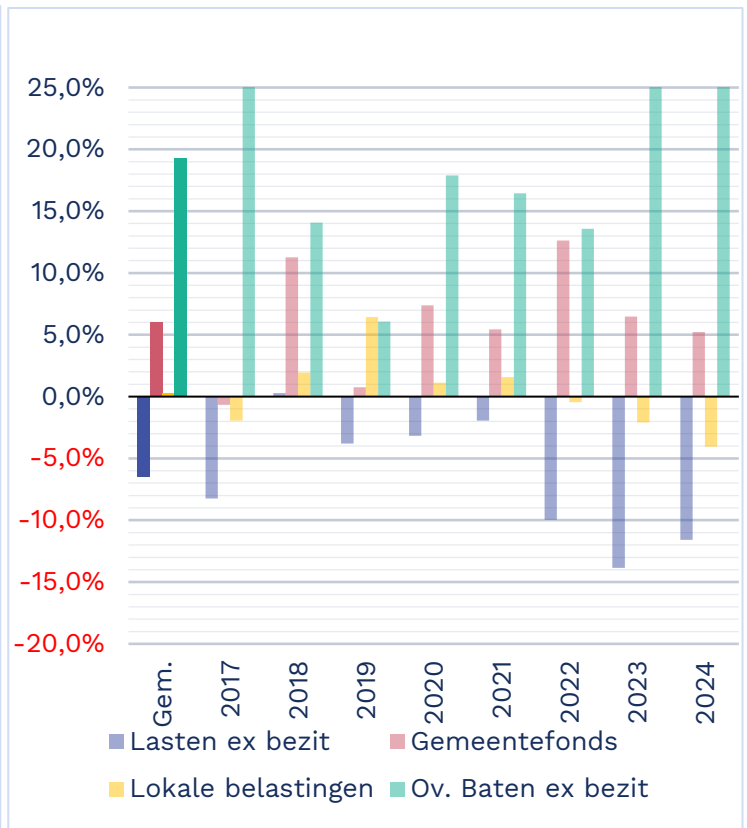
Kijkend naar de financiële resultaten van de inhoudelijke taken, dan zien we dat de meevalers (vooral gemeentefonds en overige baten) en de hogere lasten steeds meer in balans zijn. De rekenkamer heeft hier verder geen onderzoek naar gedaan. Een analyse van de afwijkingen tussen de ramingen en de werkelijke cijfers over 2024, kunt u vinden in de programmaverantwoording in het jaarverslag. Hier staan de analyse per programma op taakveldniveau. In het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de overschrijding van de lasten, voor zover het de rechtmatigheid betreft.

De gemeente start binnenkort een pilot zero-based begroten waarbij elke uitgave opnieuw op noodzaak en onderbouwing wordt beoordeeld, los van historische bedragen. Dit sluit direct aan op de wens van de raad voor meer transparantie over de aannames achter budgetten.

Grafiek 2. Verschillen inhoudelijk in €*1.000



Grafiek 3. Verschillen inhoudelijk in %



Tabel 1. Lasten ex bezit, Gemeentefonds, Lokale belastingen en Overige Baten ex bezit.

In €1.000	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Lasten ex bezit	-7.468	268	-3.560	-3.038	-1.906	-9.705	-14.476	-12.848
Gemeentefonds	-368	6.207	429	4.386	3.364	8.327	4.560	3.981
Lokale belastingen	-104	102	395	73	104	-31	-143	-281
Ov. Baten ex bezit	5.822	3.246	1.451	4.380	4.040	3.451	7.398	8.443

Beelden uit de gemeenteraad

Wat verstaan raadsleden onder onderbesteding?

De raadsleden van Brunssum maken een onderscheid dat verder reikt dan de gebruikelijke boekhoudkundige definitie. Naast de *financiële dimensie* — het verschil tussen wat begroot is en wat daadwerkelijk uitgegeven wordt — benoemen zij nadrukkelijk een *gebruikersdimensie*: de mate waarin inwoners de voorzieningen benutten waar zij recht op hebben. Als van de 500 mensen die in aanmerking komen voor een bepaalde toeslag er slechts 200 daadwerkelijk gebruik van maken, is er sprake van onderbesteding — ook als het budget voor die 200 toereikend is.

Juist in het sociaal domein weegt deze tweede dimensie zwaar. Onderbesteding betekent dan dat kwetsbare inwoners niet de ondersteuning krijgen die hen toekomt, met mogelijke doorwerking op hun welzijn en op de vraag naar andere voorzieningen. De raad beschrijft dit

als een wezenlijke cultuurverandering of *paradigmashift* in het denken over gemeentefinanciën:

'We hebben heel goed nieuws, we hebben 4 miljoen over.' Waarop wij zeiden: 'nee, dat is slecht nieuws. Je hebt 4 miljoen niet uitgegeven voor de mensen voor wie het bestemd was'

Hoe wordt de raad geïnformeerd?

De raad is over het algemeen positief over de informatievoorziening en constateert dat er de afgelopen jaren duidelijke verbeteringen zijn gerealiseerd. Begrotingen zijn scherper opgesteld, de bestuursrapportages (Beraps) bieden betere tussentijdse inzichten, en de praktijk van het snel overhevelen van niet-bestede bedragen aan het einde van het jaar is grotendeels verdwenen. Posten die structureel te hoog werden geraamd zijn na opmerkingen van de raad gecorrigeerd.

De controllers bevestigen dit beeld en wijzen erop dat de begrotingsdiscipline bewust is aangescherpt: bij schaarser wordende middelen wil het bestuur beter weten of er nog 'lucht' in de begroting zit. Binnenkort start zelfs een pilot met zero-based begroten, waarbij niet historische bedragen maar de werkelijke noodzaak van elke uitgave het vertrekpunt vormt.

De raad erkent ook een eigen verantwoordelijkheid. Naast de brengplicht van college en ambtelijk apparaat heeft de raad een haalplicht: actief doorvragen als informatie ontbreekt of onduidelijk is. Die vragen worden doorgaans redelijk beantwoord, al is het niet altijd op tijd.

Waar knelt het?

Timing en planning. De P&C-cyclus vertoont problemen in de praktijk. De tweede Berap van vorig jaar werd zo laat aangeboden dat zij pas na vaststelling van de nieuwe begroting werd behandeld — te laat om nog bij te kunnen sturen. Raadsleden krijgen soms slechts anderhalve week voorbereidingstijd, terwijl eerder drie weken beschikbaar was. Dat is problematisch voor volksvertegenwoordigers die hun raadswerk naast een gewone baan uitoefenen en begrotingsdocumenten van 240 pagina's of meer in 'gestolen uurtjes' moeten bestuderen.

Transparantie. Bedragen worden soms tussen grootboekrekeningen gewisseld, waardoor de raad het spoor bijster raakt. De raad ziet bovendien alleen de directe rekening, niet de integrale rekening met de versleuteling van overhead. Een specifiek pijnpunt is het domein grijs en groen (openbare ruimte), waarvoor circa 7 miljoen euro begroot staat: niet-bestede bedragen verdwijnen in egalisereserves, zonder dat de raad goed kan bijsturen. Hetzelfde geldt voor reserves in het algemeen — waarvoor ze dienen en of ze nog nodig zijn, blijft te onduidelijk.

Het sociaal domein. Juist waar onderbesteding de grootste maatschappelijke gevolgen heeft, is het inzicht het kleinst. Wanneer een voorziening jarenlang wordt onderbenut, krijgt de raad als antwoord dat 'er minder gebruik van wordt gemaakt' — maar niet waaróm. Hoeveel

mensen komen in aanmerking? Welke dekkingsgraad streeft de gemeente na? Wat zou het kosten om meer mensen te bereiken? Zonder die informatie is een politieke afweging nauwelijks te maken. De Algemene Verordening Gegevensbescherming werkt onderbesteding in de hand: gegevens die bekend zijn vanuit de ene wettelijke taak (bijv. WMO) mogen niet worden gebruikt om iemand proactief te informeren over een andere voorziening (bijv. participatie). De raad vindt dat hierover een signaal aan het Rijk moet worden afgegeven.

Geen meldingsplicht voor overschrijdingen. Bij overschrijdingen boven een bepaalde grens bestaat een meldingsplicht; bij onderschrijdingen niet. Daardoor kan maatschappelijk relevante onderbesteding volledig onder de radar blijven.

Hoe gaat de raad om met onderbesteding?

Wanneer een Bestuursrapportage een onderbesteding signaleert, kan de raad vragen stellen, politieke accenten leggen en alternatieve bestedingen voorstellen. De raad maakt gebruik van deze mogelijkheden, al zou dat –naar de mening van de auditcommissie– actiever kunnen. Een nuttig onderscheid dat de raad hanteert is dat tussen uitgestelde en afgestelde bestedingen. Bij een uitgestelde besteding is het logisch het geld te bewaren voor het volgende jaar; bij een afgestelde besteding ligt het voor de hand actief naar een alternatieve bestemming te zoeken. Dit onderscheid helpt bij het bepalen van de juiste reactie.

Het moeilijkste dilemma doet zich voor in het sociaal domein: als een regeling structureel wordt onderbenut, moet de gemeente dan het budget verlagen — of juist meer investeren in communicatie en bereik om mensen hun rechten te laten benutten? Een dergelijke keuze is alleen goed te maken met adequate informatie over de achtergronden van de onderbesteding.

Wat moet er verbeteren?

De belangrijkste wens van de raadsleden is het invoeren van een meldingsplicht voor significante onderbestedingen, vergelijkbaar met de bestaande meldingsplicht bij overschrijdingen. Bij zo'n melding zou het college moeten aangeven wat de oorzaken zijn, welke consequenties dit heeft voor inwoners en welke bijsturing mogelijk is.

De raad wil beter inzicht in de financiële impact van externe inhuur. Vacatures worden structureel niet ingevuld, waarna werk tegen twee à drie keer de reguliere kosten wordt uitbesteed aan externen. De Roemer-norm van circa 10% inhuur werd in 2024 overschreden (12%).

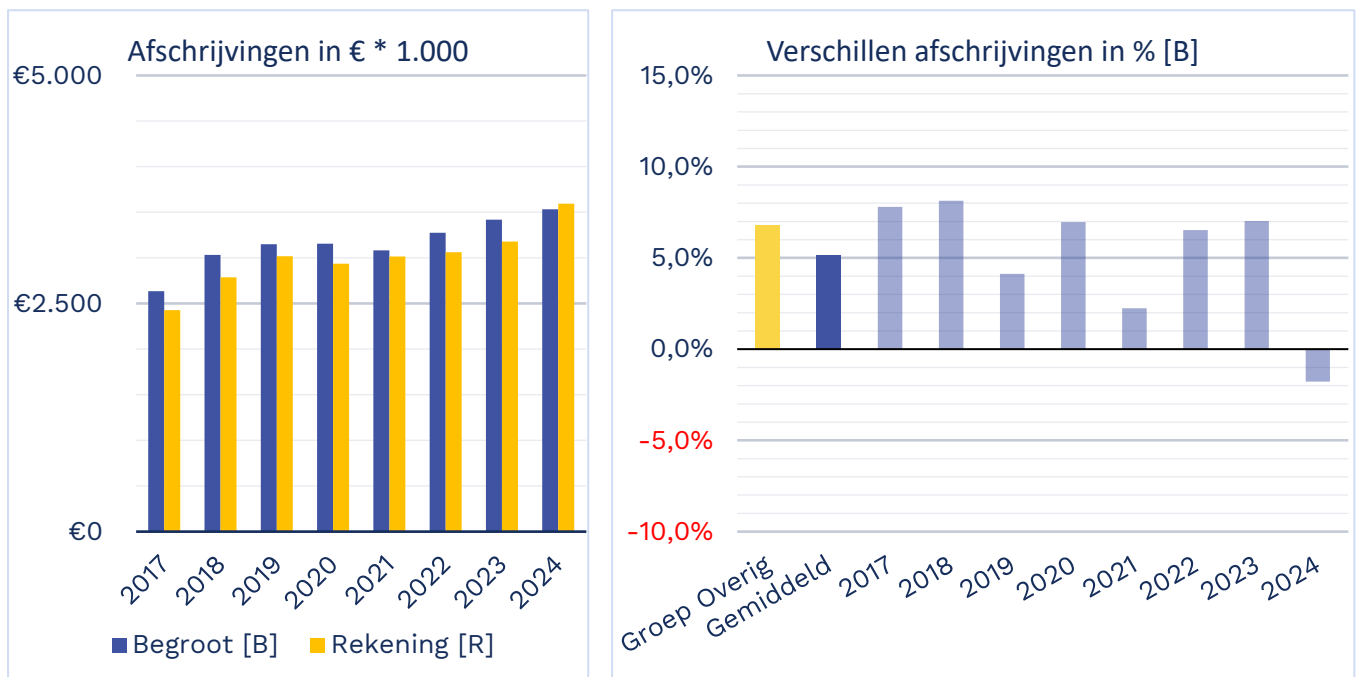
Daarnaast pleiten de raadsleden ervoor dat het college bij de begroting explicieter maakt op welke aannames budgetten zijn gebaseerd: hoeveel mensen komen in aanmerking, welke dekkingsgraad wordt verwacht en wat het zou kosten om hoger te scoren. Dat maakt een echte politieke discussie over ambities mogelijk.

Verder verdienen de P&C-cyclus (tijdiger aanleveren, meer voorbereidingstijd), de transparantie van grootboeken en reserves, en de informatievoorziening over gemeenschappelijke regelingen) concrete aandacht.

Hierna gaan we nader in op de belangrijkste verklaringen voor onderbesteding zoals uit de gegevens is gebleken.

Doorlooptijden

Doorlooptijden zijn vaak langer dan het gemeentebestuur vooraf denkt of hoopt. Het duidelijkst komt dat tot uitdrukking in planvorming rond wegen en woningbouw. Maar ook voor een subsidieregeling of inkoop van diensten is na besluitvorming meestal nog doorlooptijd aan de orde. Denk aan het inrichten van een subsidieproces, het behandelproces van de aanvraag of een noodzakelijke inkoopprocedure. Wanneer daar bij de besluitvorming onvoldoende rekening mee wordt gehouden, kunnen middelen niet worden besteed op het geplande moment. De duidelijkste aanwijzing voor vertraging door doorlooptijden zijn achterblijvende afschrijvingen ten opzichte van de begroting. De figuur hieronder laat zien dat dit in onze gemeente aan de orde is. De afwijking op afschrijvingen gemiddeld 4% en ligt onder het gemiddelde van de vergelijkingsgroep. Het gaat hier onder andere om wegen, schoolgebouwen, sportcomplexen en rioleringen.

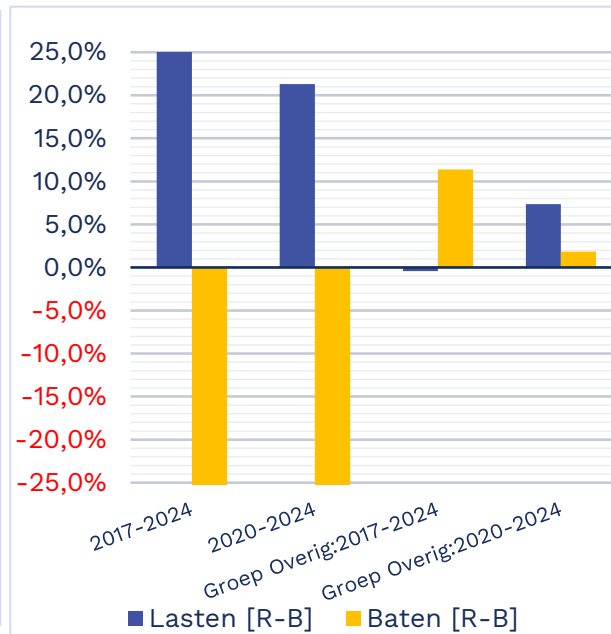
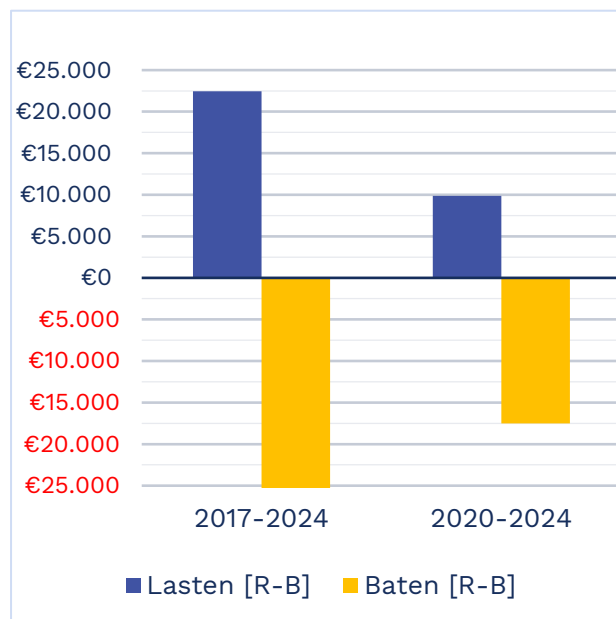


Andere signalen zijn grote extra stortingen in voorzieningen voor groot onderhoud. Informatie daarover is als het goed is terug te vinden in de paragraaf kapitaalgoederen van met name de jaarrekening. Kwetsbare onderwerpen op dit punt zijn sportcomplexen, schoolgebouwen en riolen.

Als derde element kunnen lagere baten en lasten dan begroot bij grondexploitatie een indicatie voor vertragingen van projecten zijn. De boekhoudkundige regel is dat bij grondexploitatie pas lasten in de begroting of jaarrekening komen op basis van de verwachte of feitelijke verkopen. Lagere lasten ontstaan dan omdat ofwel grond met een lagere boekwaarde dan verwacht is verkocht ofwel omdat er minder vierkante meters zijn verkocht dan verwacht. Lagere baten krijg je door ofwel feitelijk minder vierkante meters zijn verkocht of tegen een lagere prijs dan vooraf bedacht. Dit hangt deels ook van marktomstandigheden af, die per jaar heel wisselend kunnen zijn. Om die reden is gekeken naar de totalen van baten en lasten over langere perioden. In Brunssum liggen de lasten lager, dus is er minder verkocht dan verwacht. Dan zijn de baten dus ook lager. Er sprake van verlies als de opbrengst aan baten meer tegenvalt dan de meevaller in de lasten. De gemiste verkoopopbrengst is in dit geval groter dan de waarde van de grond zoals die in de boeken stond: 'Je krijgt 100 minder voor wat je voor 50 in de boeken had staan'.

*Slapende grondexploitaties*³. Voor locaties zoals GTD en Rode Beek is bewust gekozen voor een 'slapende grondexploitatie'. Bij Rode Beek loopt een beroepsprocedure bij de Raad van State en heeft het Ministerie van Defensie bezwaren ingediend. Dit zijn langlopende risico's die periodieke heroverweging vergen.

Grafiek 6. Verschillen grondexploitatie €*1.000 **Grafiek 7. Verschillen grondexploitatie in % [B]**

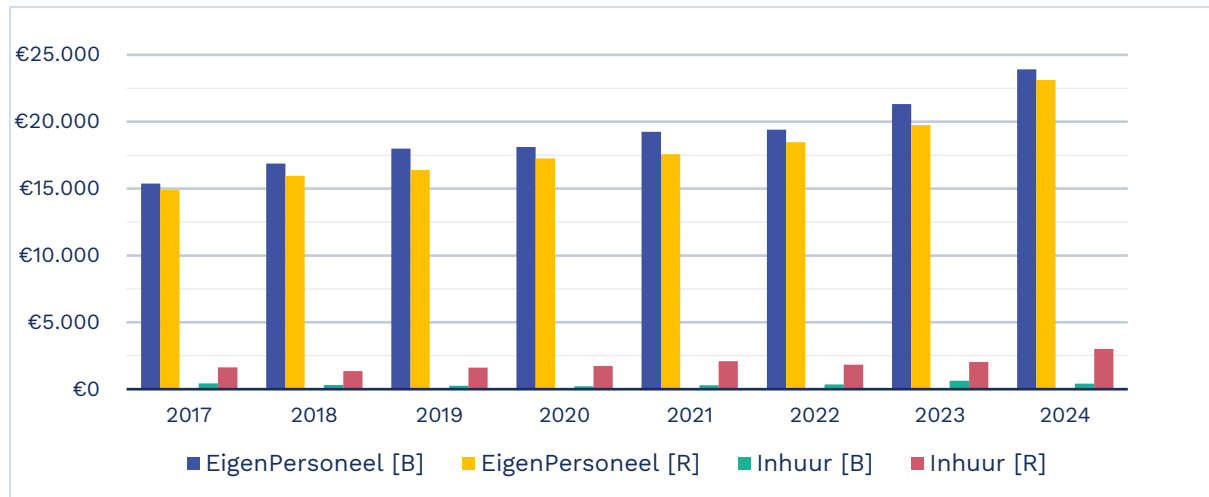


³ Een slapende grondexploitatie verwijst naar een grondexploitatie die formeel nog open staat, maar waarbij de ontwikkeling al lange tijd stilstaat of niet actief wordt opgepakt. De mogelijke risico's zijn: de boekwaarde op de balans is niet meer realistisch is, mogelijke verborgen verliezen en een verstoring van het financiële beeld van de gemeente.

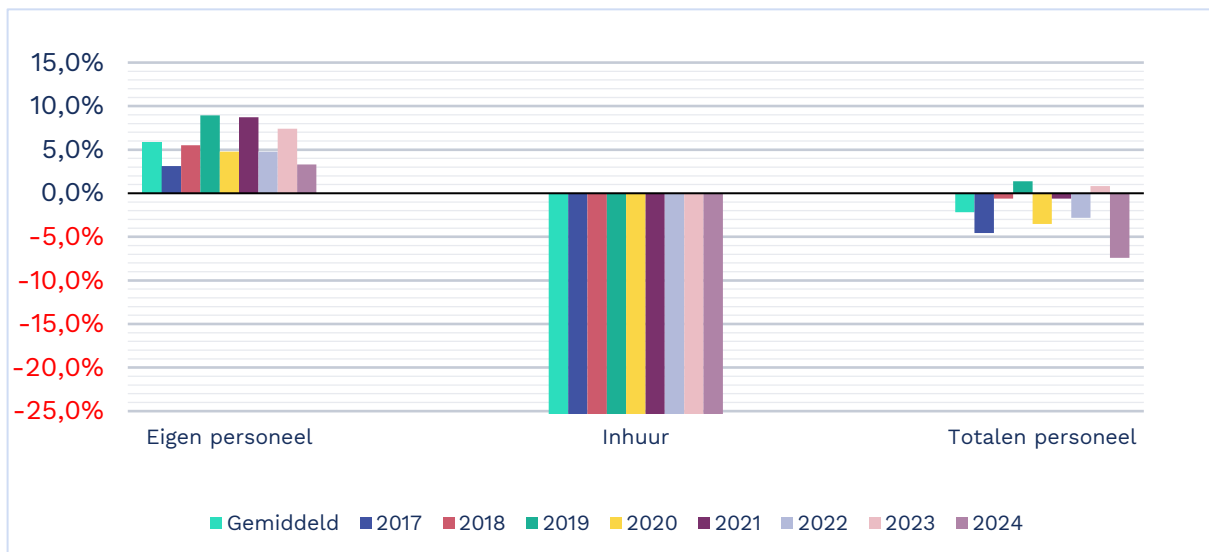
Capaciteit

Uit de enquêtegegevens blijkt voor onze gemeente dat de gemiddelde bezetting van de formatie op ongeveer 93,5 % ligt. Ziekteverzuim zorgt voor enig verlies aan capaciteit. Het ziekteverzuimpercentage 2024 was 4,8% en is gedaald ten opzichte van het jaar 2023 (5,73%). De onderstaande figuur laat mee- en tegenvallers op de personeelskosten zien ten opzichte van de oorspronkelijke begroting.

Grafiek 8. Personeel in begroting en rekening in € * 1.000



Grafiek 9. Totale verschillen personeel in % [B]



Tabel 2. Eigen personeel, inhuur en totaal personeel in %.

	Gemiddeld	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Eigen personeel	5,8%	3,1%	5,5%	8,9%	4,8%	8,7%	4,8%	7,4%	3,3%
Inhuur	-463,3%	-277,8%	-321,7%	-523,5%	-696,9%	-620,8%	-421,3%	-216,8%	-628,6%
Totalen personeel	-2,2%	-4,6%	-0,6%	1,4%	-3,5%	-0,6%	-2,8%	0,8%	-7,4%

Zeker wanneer sprake is van lagere lasten dan begroot is dat een indicatie voor onderbezetting. Het is gebruikelijk dat een gemeente bij de begroting nog niet de hele loonontwikkeling

kent omdat loononderhandelingen ook een rol spelen. Daarmee is een lichte overschrijding van de personeelslasten normaal. Kijken we naar de externe inhuur in onze gemeente, dan zien we dat een deel van de weggevallen capaciteit wordt opgevangen via inhuur. Vacatures worden structureel niet ingevuld, waarna werk tegen twee à drie keer de reguliere kosten wordt uitbesteed aan externen. De Roemer-norm van circa 10% inhuur werd in 2024 overschreden (12%).

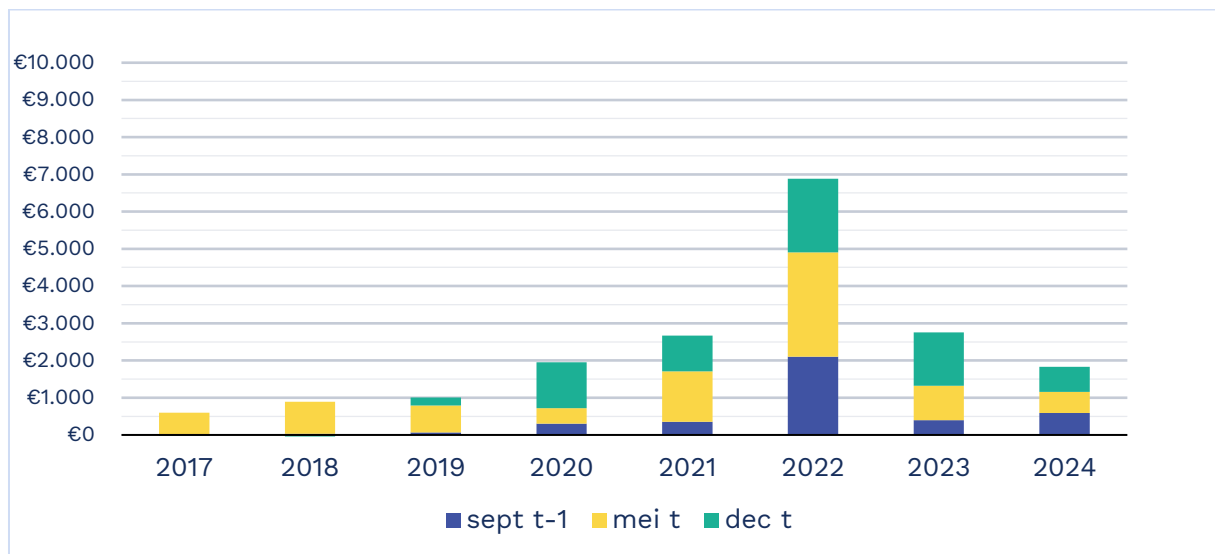
In financiële zin worden de budgetten voor inhuur ruimschoots overschreden. In onze gemeente gaat het gemiddeld om 463% (tegenover 249% voor de vergelijkingsgroep).

Het totaal van de personeelslasten inclusief inhuur voor onze gemeente ligt bij de jaarrekening gemiddeld 2,2% hoger dan begroot tegenover 8,4% voor de vergelijkingsgroep.

Moment van beschikbaarheid van middelen

Het onderzoek laat zien dat het de praktijk is dat elk jaar in alle gemeenten nog wijzigingen op het gemeentefonds plaatsvinden tijdens het begrotingsjaar. Vooral 2022 was een jaar met zeer grote afwijkingen.

Grafiek 10. Ontwikkeling Gemeentefonds, 2017-2024 in €*miljoen.



Toelichting: In deze tabel zie je wat bij het maken van de begroting bekend was als sept t-1, wat in mei van het begrotingsjaar bekend was en wat in december bekend was (de september en de december circulaire van het begrotingsjaar; dit is geld dat vrijwel zeker niet meer kan worden uitgegeven).

Zoals gezegd is het te laat beschikbaar komen van middelen een belangrijke oorzaak voor onderbesteding. Middelen die de gemeente na de zomer krijgt, kunnen meestal niet meer worden ingezet. Het duidelijkste voorbeeld hiervan was het geld voor de energietoeslag dat in 2022 was toegevoegd aan de middelen van het gemeentefonds. Die middelen mochten pas na vaststellen van landelijke wetgeving vanaf oktober 2023 worden ingezet. In 2022 ontstond daardoor dus in alle gemeenten onderbesteding, ook hier in Brunssum.

4 Kwaliteit van de begrotingsraming

Een andere regelmatig terugkerende oorzaak van onderbesteding zit in voorzichtig begroten door het gemeentebestuur op baten en lasten waar eigen keuzes een belangrijke rol spelen. Bij lasten gaat het dan om liever wat hogere lasten inschatten dan tegenvallers rapporteren. Bij de baten gaat het dan om liever wat lagere baten inschatten dan aan het eind van het jaar een tegenvaller melden.

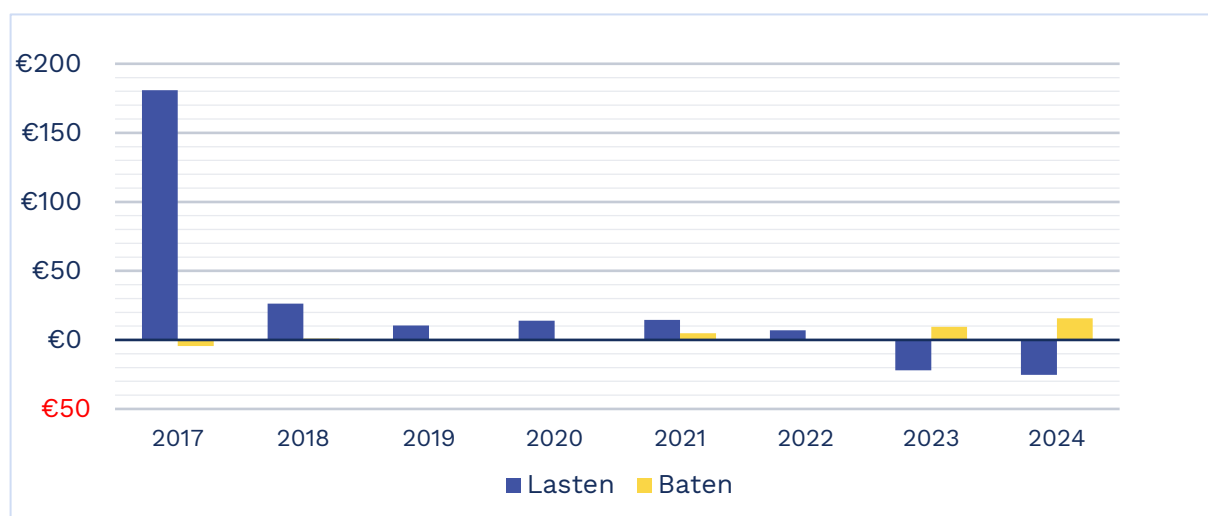
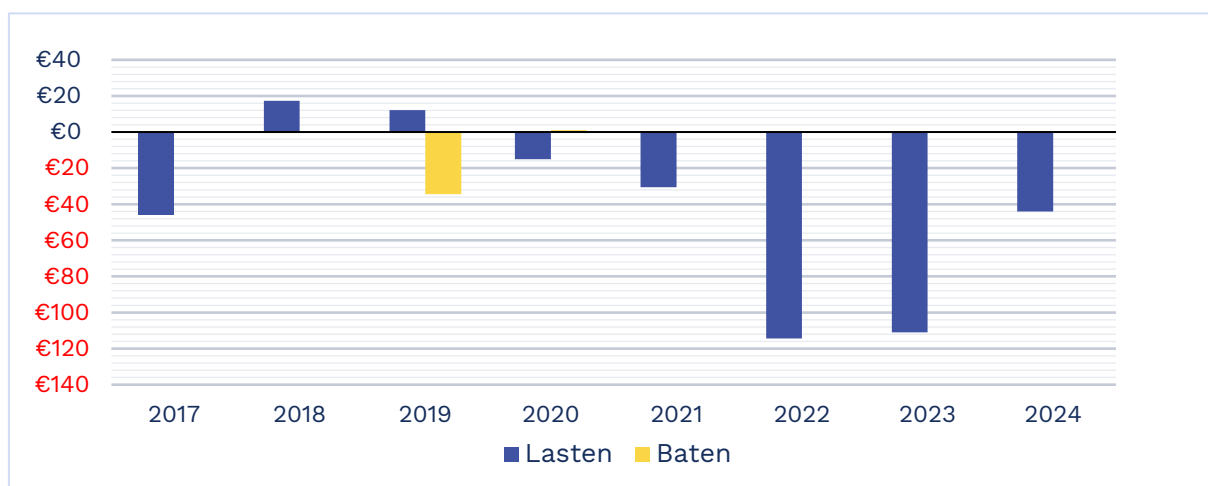
Sociaal domein collectief

Vrijwel alle gemeenten hebben vanaf 2022 Oekraïners opgevangen. Ze kregen daarvoor extra geld van het Rijk. Dat is in Brunssum verantwoord in het programma ‘Veiligheid’, niet in het sociaal domein. De inkomsten in het kader van de opvang Oekraïne vielen hoger uit, doordat er meer plaatsen beschikbaar bleken en omdat het rijk meer uitkeerde dan verwacht.

Dus hoeveel mensen een beroep doen op opvang is vooraf vrijwel onvoorspelbaar ook voor het gemeentebestuur. Inmiddels lijkt het voor de hand te liggen dat er in de begroting 2026 wel middelen zijn geraamd, maar of gemeenten uitgaan van structurele lasten of tijdelijke lasten blijft een onderwerp van gesprek.

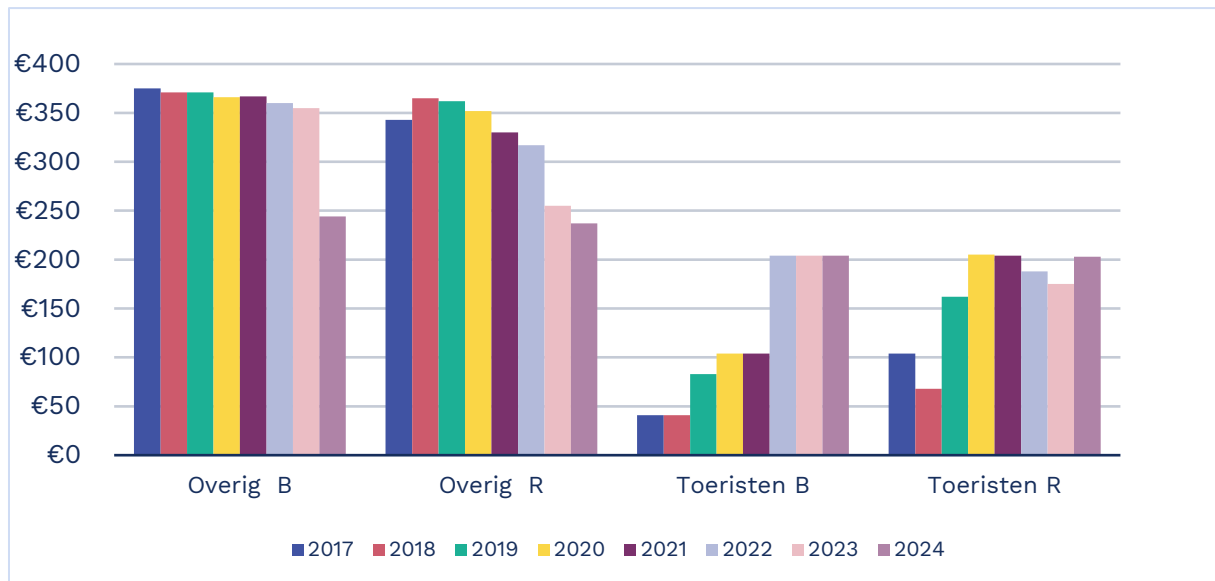
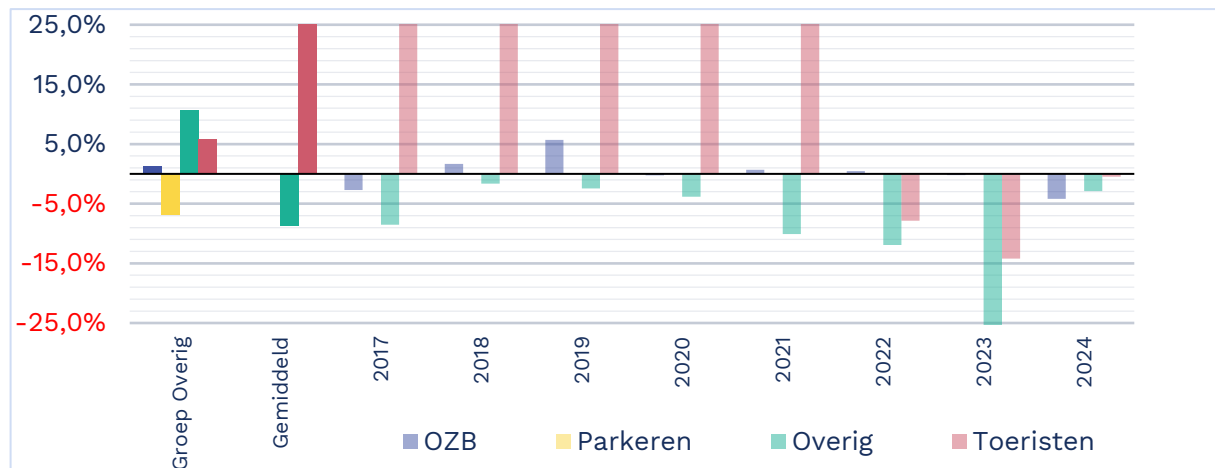
In 2022 en 2023 zien we forse tegenvallers bij jeugdzorg. De opvallende meevaller van 5,1 miljoen in 2017 gaat om een administratieve correctie binnen de jeugd- of WMO-budgetten.

In 2017 werd het positieve resultaat in het sociaal domein (1,8 miljoen euro) grotendeels veroorzaakt door hoge bijramingen vanuit reserves via de Prorap. Zonder die bijramingen resteerde slechts een klein overschot van 179.000 euro. Dit illustreert hoe reservemutaties het beeld van de werkelijke prestatie kunnen vertroebelen.

Grafiek 11. Verschillen Sociaal domein collectief in €/inwoner**Grafiek 12. Verschillen Jeugdzorg in €/inwoner**

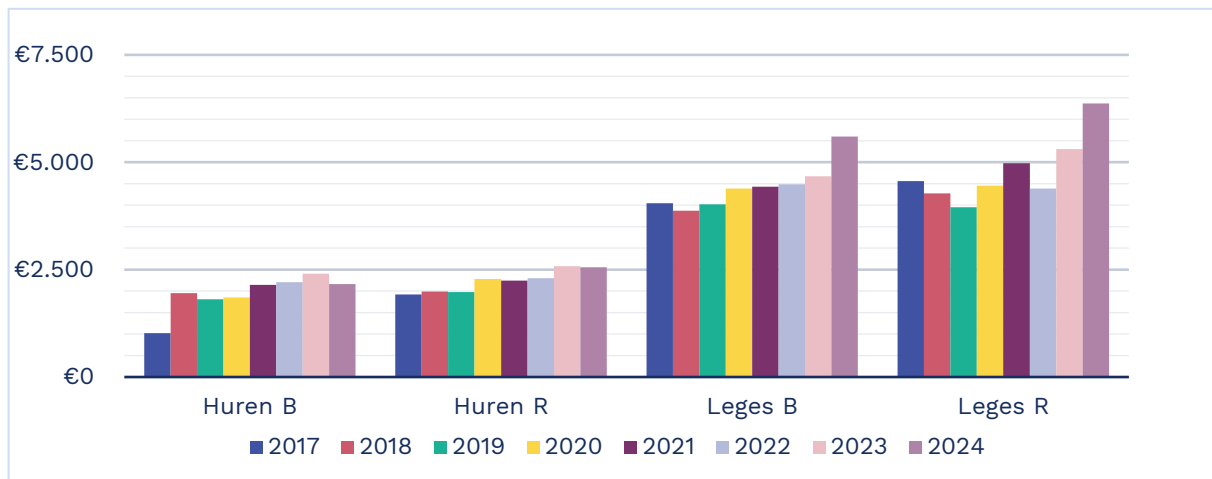
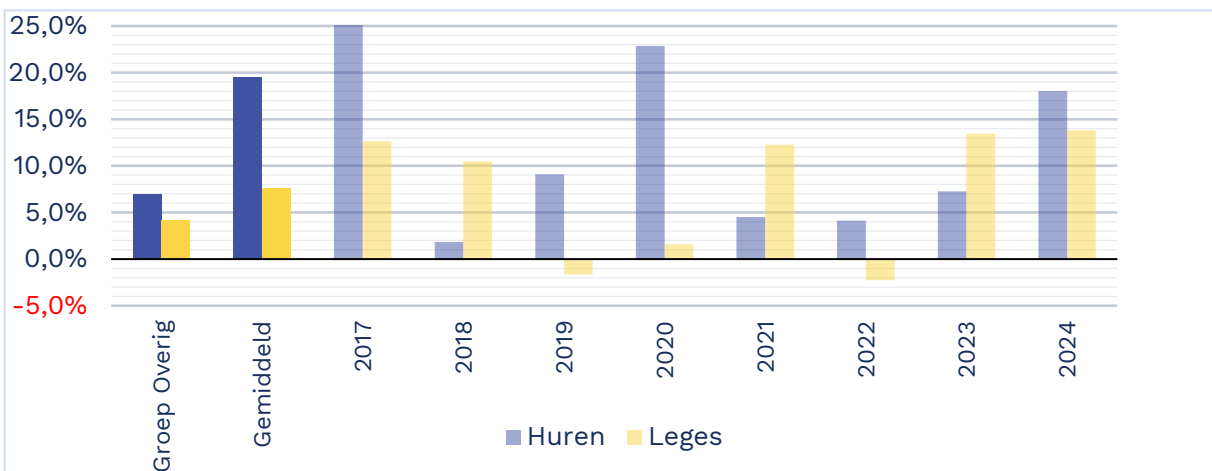
Belastingen, leges en huren

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de inschatting van baten uit OZB, overige belastingen, leges en huuropbrengsten. Het onderzoek laat zien dat gemeenten hier voorzichtig begroten, dus de baten vaak lager inschatten dan hoe het bij de jaarrekening uitpakt. De begroting van de OZB-baten kent in onze gemeente gemiddeld een afwijking van 0,1 % ten opzichte van 1,3 % voor de vergelijkingsgroep. De verschillen bij de overige belastingen zijn met een gemiddelde afwijking van -5,8% hoger dan de afwijking bij de OZB. Ook de toeristenbelasting toont ieder jaar ruime meevallers.

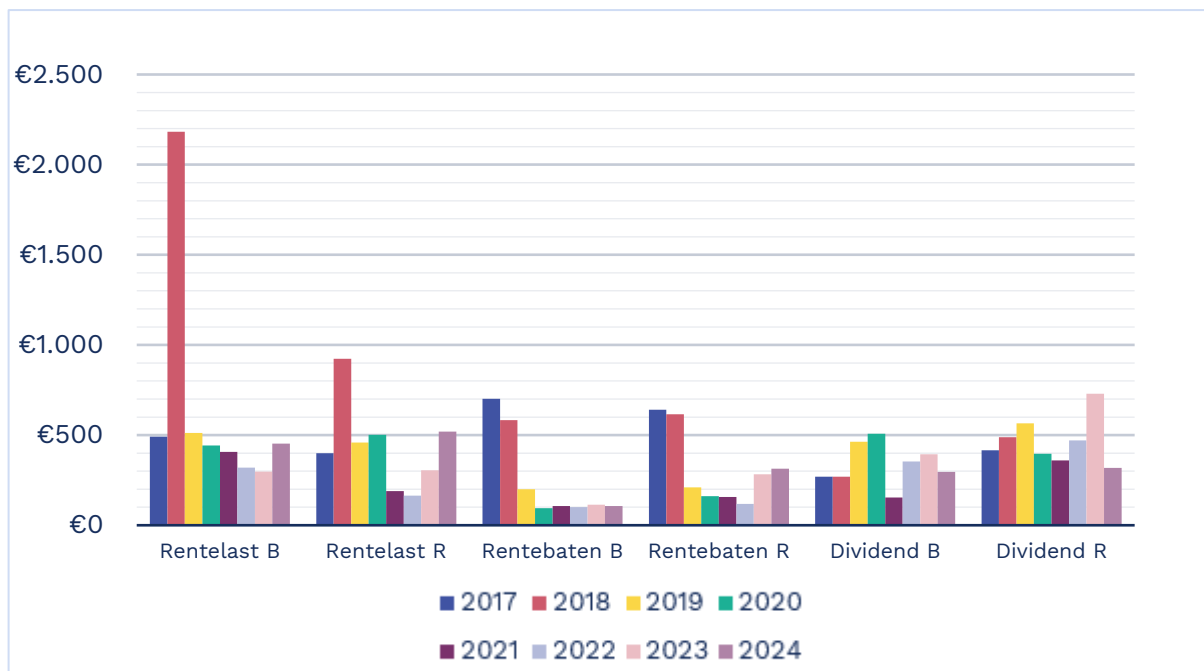
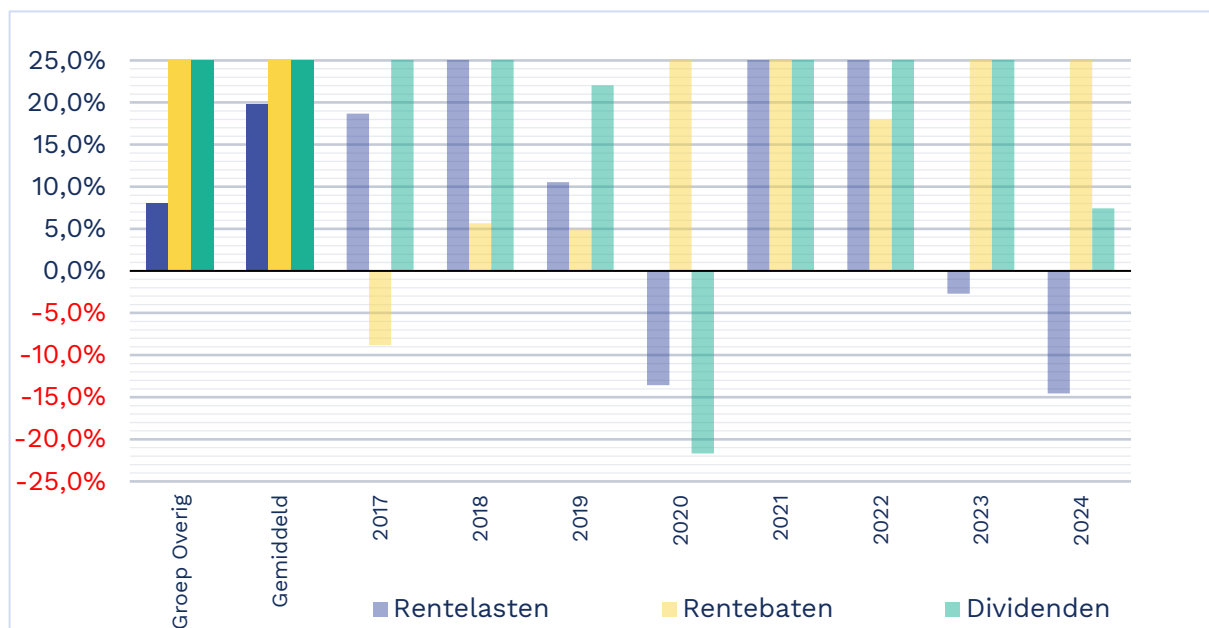
Grafiek 13. Belasting ex OZB in [B] en [R] in €*1.000.**Grafiek 14. Verschillen belastingen in % [B].**

Voor leges zien we ieder jaar hogere inkomsten dan begroot, met een gemiddelde van 7,5%. Bij de vergelijkingsgroep is dat 4,2%.

We hebben in onze gemeente ook gekeken naar de huuropbrengsten. Die opbrengsten komen bijvoorbeeld van verhuur van gemeentelijke gebouwen aan wijkcentra, bibliotheken en sportverenigingen. We zien dat er sprake is van gemiddelde hogere opbrengsten van 19,5% ten opzichte van de begroting. Bij de vergelijkingsgroep is dat 6,9%.

Grafiek 15. Leges en huren in begroting en rekening in €*1.000**Grafiek 16. Verschillen leges en huren in % [B]**

De inschatting van de baten uit dividenden is op voorhand vrij moeilijk omdat die afhankelijk zijn van besluiten van de aandeelhouders van de betrokken ondernemingen. Als er sprake is van een patroon van onder- of overschatting van opbrengsten kan dat aanleiding zijn om als raad vragen te stellen aan het college. Onze gemeente Brunssum had 2018 een bovengemiddelde rentelast van ruim 2 miljoen in de begroting staan, in de rekening bleek deze teruggebracht tot minder dan een miljoen. Ondanks deze bijstelling blijkt 2018 een enorme uitschieter in de jaren 2017-2024. Dit komt omdat 2016 het laatste jaar was dat rente toegevoegd zou worden aan de reserves. In de lijn met de aanbevelingen van de commissie BBV is de gemeente gestopt met deze rentetoevoegingen. In 2018 is per abuis nog op de oude manier gewerkt en vandaar deze uitschieter. Vanaf 2019 is dit weer duurzaam hersteld. Rentebaten worden sinds 2018 ieder jaar te laag begroot, evenals dividenden. 2020 is hierop een uitzondering wat betreft de dividenden met een tegenvaller van 21%.

Grafiek 17. Rente en dividend in begroting en rekening in € * 1.000**Grafiek 18. Verschil rente en dividend in % [B]**

Waar dividenden afhankelijk zijn van besluiten van aandeelhouders heeft het gemeentebestuur meer grip op de leningenportefeuille. Hier spelen vernieuwing van leningen maar ook de behoefte aan extra leningen voor investeringen en de hoeveelheid kasgeld dat de gemeente heeft een rol. De rekenkamer roept in herinnering dat de rente tot 2022 sterk daalde en soms negatief was, daarna is de rente weer gestegen maar nog steeds ruim onder 4%.⁴

⁴ Rente op 10 jaar staatslening Nederland; 4% is een heel lange termijn gemiddelde.

Een tweede verklaring is dat rentebaten stijgen omdat het rentepercentage stijgt en tegelijkertijd de door onderbesteding nog niet gebruikte (rijks)middelen ook rente opleveren. Onze gemeente had in 2023 6,1 miljoen bij het rijk voor maximaal 1 jaar rentedragend belegd. Dit bedrag ligt iets onder de landelijke mediaan⁵ (ongeveer €7 mln).

⁵ De mediaan is de middelste waarde van een reeks getallen die van klein naar groot gesorteerd is. Deze wordt niet beïnvloedt door uitschieters.

5 Bestuurlijke reactie

Hieronder is de bestuurlijke reactie via een uitsnede van het collegevoorstel weergegeven.

	Aanbeveling (samengevat)	Bestuurlijke reactie College
1	Vraag bij elke begrotingswijziging of er voldoende ambtelijke en/of externe capaciteit is om het project voor te bereiden en uit te voeren.	Het college onderschrijft deze aanbeveling met 2 kanttekeningen. Deze zijn bepalend voor de mate waarin deze vraag moet worden toegelicht: • Het gewicht van deze vraag neem toe naarmate het jaar vordert: hoe later in het jaar een begrotingswijziging wordt voorgelegd, hoe groter het risico op onderbesteding; • De omvang van de begrotingswijziging. Het college geeft opdracht aan de ambtelijke organisatie om voorafgaand aan het voorleggen van een begrotingswijziging te beoordelen of voldoende capaciteit beschikbaar is om het project uit te kunnen voeren binnen het betreffende begrotingsjaar. Het college toetst vervolgens of deze beoordeling en de beantwoording van deze vraag voldoende in het collegevoorstel zijn onderbouwd. Aanbeveling overnemen met kanttekeningen
2	Bespreek bij elk signaal van extra baten of besteding in het lopende jaar nog kan worden ingezet.	Het college onderschrijft deze aanbeveling en zal hieraan uitvoering geven, waarbij per situatie wordt beoordeeld op welke wijze dit mogelijk is. De mogelijkheid om extra baten binnen het lopende begrotingsjaar in te zetten, is afhankelijk van het betreffende taakveld en product. Een eenduidige, generieke regel is daarom niet te geven. Het instellen van een bestemmingsreserve voor extra baten is mogelijk, maar heeft niet de voorkeur van het college. Het uitgangspunt is om terughoudend om te gaan met het instellen van bestemmingsreserves. Of dit wenselijk is, hangt mede af van het incidentele of structurele karakter van de baten en het moment waarop deze beschikbaar komen. Het college streeft ernaar extra baten zoveel mogelijk direct te koppelen aan al begrote uitgaven, in plaats van deze via een bestemmingsreserve naar een volgend jaar door te schuiven. Aanbeveling overnemen met kanttekeningen

3	Maak bij behandeling van de kadernota en de begroting een expliciet bespreekpunt van de trend van de eigen baten (belastingen, leges, huren).	Het college onderschrijft de strekking van de aanbeveling. De ontwikkeling van de eigen baten wordt bij het opstellen van de begroting gevolgd en besproken. De baten zijn in de begroting opgenomen in de betreffende paragraaf "Lokale heffingen". Afhankelijk van de ontwikkeling en omvang van de baten wordt beoordeeld of deze aanleiding geven om dit als expliciet bespreekpunt op te nemen bij de behandeling van de begroting. Aanbeveling overnemen met kanttekeningen
4	Vraag het college om informatie te verstrekken over de belangrijkste kostensoorten met vergelijking tussen begroting en rekening op hoofdlijnen	Het college onderschrijft de strekking van deze aanbeveling en kiest daarbij voor een informatievoorziening op hoofdlijnen, waarbij de focus ligt op relevante ontwikkelingen en afwijkingen. Het college zal de ontwikkelingen op deze onderdelen voortaan duidelijker en inzichtelijker toelichten in de begroting en jaarrekening dan tot nu toe het geval is. In de huidige jaarrekening in de paragraaf Bedrijfsvoering is de personeelsformatie al opgenomen. Een vergelijking kan worden opgenomen zodra deze gegevens ook worden opgenomen in de begroting. Aanbeveling overnemen met kanttekeningen
5	Vraag het college om significante onderbestedingen, vergelijkbaar met de bestaande meldingsplicht bij overschrijdingen, te melden.	Het college onderschrijft deze aanbeveling. De gevraagde melding vindt in de praktijk al plaats bij over- en onderschrijdingen vanaf € 50.000 op programmaniveau (zie hiervoor de Begrotingsrechtmatigheid in de jaarrekening). Bij een dergelijke melding zal het college voortaan ook aangeven welke bijsturingsmogelijkheden er zijn en wat het effect daarvan is en of dit consequenties heeft voor de inwoners. Aanbeveling integraal overnemen.

6 Nawoord Rekenkamer

De rekenkamer bedankt het college voor de bestuurlijke reactie. Het college neemt alle vijf aanbevelingen over: vier met kanttekeningen en één aanbeveling integraal. Dat is een goed vertrekpunt, bovendien bevat de reactie concrete toezeggingen van de kant van het college. Beoordeling door de ambtelijke organisatie of er genoeg capaciteit is bij begrotingswijzigingen, duidelijker toelichting op de kostensoorten in begroting en jaarrekening en melding van de mogelijkheid tot bijsturing en de gevolgen daarvan voor inwoners.

De aanbevelingen in de rekenkamerbrief zijn bewust aan de raad gericht. We gaan daarbij in op de momenten dat de raad de financiën bespreekt en de informatie die hij daarvoor nodig heeft. In dit nawoord bezien we de betekenis van de kanttekeningen die het college plaatst voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad. De rekenkamer beveelt vaste informatie en bespreekmomenten aan, terwijl het college kiest voor afwegingen per geval. Dat is op zich begrijpelijk, want het voorkomt verplichte nummers afwerken. Het gevolg is wel dat het college bepaalt wat de raad als bespreekpunt krijgt voorgelegd. En een raadslid kan alleen doorvragen als deze weet dat er iets te vragen of te bespreken is.

Als we de aanbevelingen nalopen:

1. Het college benoemt moment in het jaar en omvang van de wijziging als kanttekening bij aanbeveling 1. Dat sluit aan op de bevinding dat extra lasten die na de zomer worden toegekend een hoog onderbestedingsrisico kennen. Twee punten zijn daarbij van belang. Een is dat het college alleen capaciteit van de ambtelijke organisatie noemt, terwijl de aanbeveling breder is bedoeld, namelijk ook de capaciteit van aannemers en andere uitvoerders. Juist daar ontstaat vaak vertraging. Twee is dat niet duidelijk is vanaf welk moment en bedrag de toets wordt gedaan. Wij geven de raad in overweging om een peildatum en ondergrens aan te geven. Het college gaat niet in op het tweede deel van de aanbeveling, namelijk bij twijfel de lasten in het volgende begrotingsjaar te laten vallen.
2. Het college wil terughoudend zijn met bestemmingsreserves. Het college wil bij voorkeur extra baten koppelen aan reeds begrote posten. Daarbij plaatst de rekenkamer een kanttekening. Dan is in feite de keuze waar de extra middelen naar toe gaan gemaakt voordat de raad erover kan beslissen. De aanbeveling gaat dan ook meer over het moment dat de raad zelf een afweging kan maken, dan een algemene begrotingsregel. Wij geven de raad in overweging het college te vragen tijdig bij elke substantiële extra bate te laten zien welke keuzes gemaakt of voorgesteld worden.
3. Het college stelt voor per jaar te bepalen of de ontwikkeling van de eigen baten een bespreekpunt worden. De ontwikkeling gaat over jaren. Wij raden de raad aan om in de kadernota een meerjarig overzicht te laten opnemen van de begrote en gerealiseerde baten.

4. Uiteraard is de toezegging de toelichting duidelijker te maken zeer welkom. Het college geeft aan zich te richten op 'relevante' afwijkingen, maar dan bepaalt het college wat de raad te zien krijgt. De rekenkamer heeft bewust vier kostensoorten benoemd, namelijk eigen personeel en inhuur, afschrijvingen, belastingen en leges zonder de OZB, en rente. Een tabel met begroting en realisatie op deze posten geeft de raad houvast. De aanbeveling vroeg ook om de gemiddelde bezetting in relatie tot de taakuitvoering op te nemen. Doel is om een beeld krijgen van onderbezetting en daaruit voortvloeiende knelpunten voor de taakuitvoering.
5. Deze aanbeveling neemt het college integraal over, met de opmerking dat de bedoelde melding al bestaat. Dat is echter iets anders dan dat de rekenkamer bedoelt. De verantwoording in de jaarrekening komt achteraf, waardoor bijsturing niet meer mogelijk is. Daarnaast gaat de melding over een begrotingsonrechtmatigheid, terwijl niet iedere onderbesteding onrechtmatig is en bijgevolg niet wordt gerapporteerd. En tot slot, op programmaniveau kan een onderbesteding wegvallen tegen een overschrijding. Raadsleden gaven aan een meldingsplicht voor onderschrijdingen te missen. Het gaat daarbij ook om de output en outcome van beleid, hoeveel inwoners maken gebruik van een voorziening waar zij recht op hebben. De rapportage in euro's legt dat niet vast. Het is aan te raden een grens voor verschuivingen binnen het programmaniveau te leggen, waarboven de raad wordt geïnformeerd.

Veel kanttekeningen van het college raken de regels voor de informatie die de raad krijgt. Dat raakt de kaderstellende rol van de raad. Wij geven de raad in overweging om met het college in lijn met bovenstaande concrete afspraken te maken over grenzen, peil- en overlegmomenten en een vaste gegevensset.

Bijlage Grondexploitatie

Grondexploitatie is een moeilijk onderwerp. Dat geldt voor raadsleden net zo goed als voor de gemiddelde belangstellende. Dat heeft met doorlooptijden en de boekhoudkundige verwerking van een grondexploitatie te maken. Eenvoudig weergegeven in stappen voor een grondexploitatie in eigendom van de gemeente, waarbij we de vraag of het over het hele project een winstgevende of verlieslatende grondexploitatie is (de Netto Contante Waarde) buiten beschouwing laten:

1. De gemeente koopt grond en zet de waarde daarvan onder voorraden op de balans.
2. De gemeente ontwikkelt de grond, door wegen, kabels en leidingen aan te leggen, het zogenaamde bouwrijp maken. De kosten daarvan worden toegevoegd aan de waarde van de grond op de balans.
3. Er is een bestemmingsreserve grondexploitatie om winsten en verliezen van alle projecten op te vangen. Die komt bij verkoop van grond in beeld.
4. Tot hier is er nog niets gebeurd in de rekening van baten en lasten. Nu komt de verkoop van bouwrijpe grond in beeld.
5. In de begroting wordt een verwachte verkoop van grond (prijs maal vierkante meter) opgenomen. Dat zijn baten. Daar tegenover staat dat de waarde van die grond (de kostprijs per vierkante meter) zoals die op de balans staat bij dezelfde vierkante meters (m^2) van de balans (eigendom) naar verkochte goederen (verlies van eigendoms waarde, dus lasten) gaat.
6. Zolang niet alle grond van een project is verkocht, gaan eventuele winsten en verliezen ook bij de begroting naar de bestemmingsreserve grondexploitatie. Hoe dat precies gebeurt hangt af van boekhoudkundige regels en ook van de afspraken tussen raad en college. Dat laten we hier verder buiten beschouwing. De vuistregel is dat zeker bij de begroting de baten en lasten van een grondexploitatie budgettair neutraal (geen voordelig of nadelig saldo) in de begroting staan.
7. Bij de rekening komen de feitelijke waarde van de verkochte grond (kostprijs $\times m^2$) als lasten en de verkoopprijs van de grond als baten in de rekening van baten en lasten terug. De winst of verlies verloopt via de bestemmingsreserve.
8. Boekhoudkundig zien we de grondtransacties op verschillende plaatsen in de jaarrekening terug en dat maakt het nog ingewikkelder. De baten en lasten staan op de taakvelden 3.2 (Fysieke Bedrijfsinfrastructuur) en 8.2 (Grondexploitatie niet-bedrijventereinen). Die twee moeten eerst worden opgeteld om tot de hele grondexploitatie te komen. Het saldo van baten en lasten dat naar de bestemmingsreserve grondexploitatie gaat, loopt via het taakveld 0.10 Reserves, maar is daar niet makkelijk terug te vinden omdat alle reserves via dat taakveld worden verwerkt.

In de analyse die we in de factsheets hebben gemaakt is alleen gekeken naar de bedragen op de taakvelden 3.2 en 8.2. Die zijn over bepaalde perioden opgeteld naar de som van lasten respectievelijk baten. Daar is een beeld over voortgang uit af te leiden door te kijken naar de verschillen tussen wat was begroot en wat er in de jaarrekening staat. In Brunssum zien we een tragere verkoop. De lasten liggen lager, dus er is minder verkocht dan verwacht. Dan zijn de baten ook lager. Nu is er sprake van verlies als de opbrengst aan baten meer tegenvalt dan de meevaller in de lasten. De gemiste verkoopopbrengst is in dit geval groter dan de waarde van de grond zoals die in de boeken stond. Je krijgt 100 minder voor wat je voor 50 in de boeken had staan.

Grafiek 19. Grondexploitatie, 2017-2024.

