

Onderbesteding

Eindrapport DoeMee-onderzoek

1 juli 2026

Rekenkamer Breda

Steven Oostlander, voorzitter

Bianca Rook, lid

Vincent van Stipdonk, lid

Samantha Langendoen, secretaris-onderzoeker

Contact

Postbus 2009, 4800 CA Breda

www.rekenkamerbreda.nl

Inleiding

Voor de gemeenteraad is het vervelend 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, blijkbaar is het niet gelukt om het daaraan uit te geven. 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, zeker als het gaat om aanzienlijke bedragen. De rekenkamer Breda heeft – samen met 110 andere rekenkamers – onderzoek gedaan naar onderbesteding.

Leeswijzer

Bestuurlijke nota

In dit rapport beschrijven we eerst kort aanleiding en aanpak van het onderzoek. Daarna beantwoorden we twee centrale vragen:

1. Wat is de omvang van (structurele) onderbesteding ten opzichte van de oorspronkelijke of gewijzigde begroting?
2. Wat zijn de oorzaken van onderbesteding?

Vervolgens presenteren we de conclusies en doen we op basis daarvan aanbevelingen. De reactie van het college hierop is als bijlage toegevoegd, samen met het nawoord van de rekenkamer.

Onderzoeksrapport

De onderbouwing van de conclusies en aanbevelingen vindt u in het onderzoeksrapport. Hierin wordt eerst het verschijnsel onderbesteding toegelicht. Daarna gaan we dieper in op de belangrijkste bevindingen uit de analyses op de financiële stukken en de resultaten van interviews die de rekenkamer heeft gevoerd, waaronder met de gemeenteraad. Hier vergelijken we waar mogelijk de gemeente Breda met andere deelnemende G40-gemeenten: de 40 (middel)grote gemeenten in Nederland.

Bestuurlijke nota

1. Aanleiding en aanpak van het onderzoek

Alle gemeenten hielden samen in 2024 bijna € 2 miljard over, zo blijkt uit recent onderzoek van accountant BDO.¹ In 2025 stelden onderzoekers van de Vrije Universiteit dat gemeenten onbenutte middelen anders moeten inzetten en dat gemeenten hun reserves moeten opmaken.² 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. Hoe komt dat? Komt dit wellicht doordat er veel geld 'op de plank' blijft liggen? Om dat te achterhalen 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.

Elk jaar krijgen de rekenkamers die zich aangesloten hebben bij de Vereniging van Rekenkamers de mogelijkheid om deel te nemen aan een gezamenlijk onderzoek, het DoeMee-onderzoek. Het DoeMee-onderzoek geeft een waardevolle kans om resultaten in de gemeente Breda te benchmarken met andere deelnemende gemeenten. Aan dit DoeMee-onderzoek naar onderbesteding hebben 159 decentrale overheden (provincies, waterschappen en gemeenten) deelgenomen. Het onderzoek is uitgevoerd door de Radboud Universiteit Nijmegen, namens de Vereniging van Rekenkamers en in opdracht van de Rekenkamer Breda.

Centraal in het onderzoek staat de wijze waarop decentrale overheden begroten, en het bieden van inzicht in de baten en lasten van de decentrale overheid. De centrale vraag van het onderzoek is: *Geeft de wijze waarop in de gemeente Breda wordt begroot de volksvertegenwoordigers een goed inzicht in de baten en lasten en kan dit worden verbeterd?*

De bijbehorende deelvragen zijn:

1. Wat is de omvang van (structurele) onderbesteding ten opzichte van de oorspronkelijke of gewijzigde begroting?
2. Wat zijn de oorzaken van onderbesteding (gescheiden naar baten en lasten)?³

De Radboud Universiteit schreef met de Vereniging van Rekenkamers een landelijk rapport over de uitkomsten van alle deelnemende gemeenten, provincies en waterschappen. [Dit rapport is hier te lezen](#). De resultaten van het Bredaase onderzoek zijn waar mogelijk vergeleken met de 18 G40-gemeenten die deelnamen aan het DoeMee-onderzoek.

Onderzoeksaanpak

Gemeenten en provincies zijn verplicht om de primaire begroting en de jaarrekening bij het CBS aan te leveren. In het onderzoek is gebruik gemaakt van deze data, de zogeheten IV3-data.⁴

¹ BDO, Benchmark Nederlandse gemeenten 2026, p. 14

² 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

³ In de aankondiging van het onderzoek in april 2025 was nog een derde deelvraag opgenomen, namelijk 'Welke regels zijn er voor begroten en verantwoorden van onderbesteding?'. Deze vraag wordt in het landelijke rapport beantwoord.

⁴ De IV3-data zijn via Findo (Financiën Decentrale Overheden) beschikbaar zijn gesteld als open data. Dit gebeurde op het niveau van taakvelden (de beleidsinhoudelijke dimensie) en op het niveau van kostensoorten, zoals personeelslasten en afschrijvingen. Op basis van deze analyses kon

Daarnaast heeft de organisatie een vragenlijst ingevuld met aanvullende vragen over de wijze van begroten en informatie over bijvoorbeeld de personeelsformatie. De rekenkamer heeft in aanvulling daarop interviews gedaan in de organisatie en met de gemeenteraadsleden en een korte analyse uitgevoerd op het onderdeel investeringen.

Het conceptrapport is voor feitelijk wederhoor voorgelegd aan de organisatie op basis waarvan enkele feitelijke correcties zijn doorgevoerd en het rapport is afgerond. De bestuurlijke reactie op de conclusies en aanbevelingen is opgenomen als bijlage bij dit rapport.

2. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

1. In zeven van acht jaren was er een positief financieel resultaat bij de jaarrekening: er bleef geld over. Er is in Breda sprake van een structurele onderbesteding. De gemeente benadert met de gewijzigde begroting steeds beter het uiteindelijke resultaat, al vallen de gerealiseerde resultaten in alle jaren (met een positief resultaat) nog positiever uit dan in de gewijzigde begroting werd verwacht. Dit wijst erop dat de begroting en tussentijdse bijstellingen in beperkte mate een realistisch beeld geven van de uiteindelijke financiële uitkomst, waardoor de sturingswaarde voor de raad onder druk staat.

2. Een belangrijke oorzaak van positieve resultaten is de onvoorspelbaarheid van de algemene middelen vanuit het Rijk. Slechts een klein deel van de rijksmiddelen (minder dan een derde van het totaal) is bekend op het moment van begroten. Een aanzienlijk deel van de algemene middelen komt pas beschikbaar in de september- en decembercirculaire. Over het algemeen kunnen middelen die na de zomer beschikbaar komen, nauwelijks meer worden ingezet door gemeenten. Verder zijn er ook incidentele rijksmiddelen, zoals voor de opvang van Oekraïners, die zorgen voor (onverwachte) meevallers.

3. Over het algemeen wordt er voorzichtig geraamd. Budgetverantwoordelijken in Breda ramen voorzichtig: zij schatten kosten eerder te hoog en opbrengsten eerder te laag in. Dit doen zij, omdat zij liever geen overschrijdingen rapporteren. Doordat verwachte baten voorzichtig worden geraamd, zijn er meevallers op posten als belastingen en leges. Het sociaal domein is een uitzondering: daar zijn structureel grote tegenvallers te zien. Het te laag ramen van de kosten op het sociaal domein zou een bewuste keuze kunnen zijn.

4. De gemeente overschat structureel haar uitvoeringscapaciteit. Dit planningsoptimisme leidt tot terugkerende onderbesteding, met name bij investeringen. Doorlooptijden zijn vaak langer dan gepland, met onderbesteding als resultaat. De afschrijvingen laten in verschillende jaren een meevaller zien. De afschrijvingen zijn dus lager dan begroot, wat wijst op vertragingen. De analyse van het investeringsprogramma laat zien dat de gemeente, ondanks toenemend overprogrammeren, niet in staat is om alle geplande activiteiten uit te voeren. De uitvoeringscapaciteit van de organisatie, interne doorlooptijden en enkele externe factoren worden door de gemeente genoemd als belangrijke oorzaken.

5. De personeelslasten zijn structureel hoger dan geraamd. Jaarlijks wordt circa 13% meer uitgegeven aan personeelslasten dan geraamd, voornamelijk door extra inhuur. Dit duidt op

voor het geheel, voor gemeentegroepen en voor individuele gemeenten in beeld gebracht worden waar over- en onderschrijdingen plaatsvinden.

beperkte grip op de personele inzet en maakt zichtbaar dat de feitelijke uitvoering in belangrijke mate afhankelijk is van inhuur.

6. Raadsleden ervaren beperkte mogelijkheden om tijdig bij te sturen op financiële meevallers.

Hoewel raadsleden op verschillende momenten in het jaar worden geïnformeerd over de voortgang van onder meer grote projecten, missen zij bij het moment van begrotingswijziging een integraal overzicht dat hen in staat stelt om afgewogen keuzes te maken.

Raadsleden geven aan dat begrotingswijzigingen en de bijbehorende bestuursrapportages voornamelijk technisch en boekhoudkundig van aard zijn, en dat daarbij de samenhang tussen financiële mutaties en inhoudelijke beleidsdoelen onvoldoende zichtbaar is.

Aanbevelingen aan de raad

De rekenkamer doet hieronder aanbevelingen aan de raad om meer grip te krijgen op onderbesteding. In het landelijke rapport staan ook aanbevelingen voor onder andere gemeenten, provincie en het rijk om de informatievoorziening rondom begrotingen en rekeningen te verbeteren.⁵

Uit de conclusies komen de volgende aanbevelingen voor de raad:

1. Bespreek bij de behandeling van de begroting expliciet:

- de ontwikkeling van eigen – gemeentelijke – baten (zoals belastingen, leges en huren);
- en de onderbouwing van ramingen bij uitgavenposten met een groot financieel of maatschappelijk belang.

Vraag het college om:

- afwijkingen ten opzichte van historische realisatie toe te lichten;
- en expliciet te maken waar sprake is van lokale (bestuurlijke of politieke keuzes) in de raming (bijvoorbeeld in het sociaal domein).⁶

2. Vraag bij nieuwe beleidsvoorstellen en investeringen standaard om inzicht in de uitvoerbaarheid, wat betreft:

- beschikbare ambtelijke capaciteit;
- afhankelijkheden van externe partijen;
- eventuele risico's rond uitvoerbaarheid;
- en realistische doorlooptijden.

Weeg deze uitvoerbaarheid expliciet mee in de besluitvorming en stel zo nodig prioriteiten.

Voorkom dat plannen worden vastgesteld waarvan vooraf duidelijk is dat volledige realisatie niet haalbaar is.

3. Vraag het college om periodiek te rapporteren over:

- de verhouding tussen vaste formatie en inhuur;
- de ontwikkeling van personeelslasten;

⁵ <https://www.rekenkamers.nl/wp-content/uploads/2026/03/Eindrapport-DoeMee-2025-Onderbesteding.pdf>

⁶ Zie ook de Quickscan begroting 2025 van de Rekenkamer Breda. Aandachtspunt 2 luidt: *is bij de begrotingsprogramma's voldoende meerjarig zicht op structurele afwijkingen? Het is een optie dat het college jaarlijks één programma kritisch (laat) doorlichten op structurele afwijkingen tot op het laagste administratieniveau, zodat de gehele begroting elke vijf jaar grondig wordt geëvalueerd.* <https://rekenkamerbreda.nl/rekenkamerbrief-quickscan-begroting-2025/>

- en de relatie met de realisatie van projecten en beleidsdoelen.

En vraag het college daarbij om een beoordeling van:

- in hoeverre capaciteitsvraagstukken bijdragen aan onderbesteding;
- en of bijsturing nodig is in de inzet van personeel en middelen.

4. Spreek met het college een vaste werkwijze af voor de omgang met meevallers gedurende het jaar, waarbij:

- op een beperkt aantal momenten (bijvoorbeeld na de zomer) een integrale afweging plaatsvindt, zodat - zoveel mogelijk - wordt voorkomen dat middelen in de loop van het jaar ad hoc of versnipperde worden ingezet;
- expliciet wordt beoordeeld of inzet in het lopende jaar nog realistisch is;
- en zo nodig wordt gekozen voor overheveling naar een volgend jaar (bijvoorbeeld via een bestemmingsreserve).

3. Bestuurlijke reactie

Rekenkamer Breda
Postbus 2009
4800 CA BREDA
www.rekenkamerbreda.nl

College van Burgemeester en Wethouders

www.breda.nl
www.breda.nl/contact

Postadres
Postbus 90156, 4800 RH Breda

Bezoekadres
Stadskantoor

Uw brief Aanbiedingsbrief bestuurlijk hoor- en wederhoor Doemee onderbesteding	Datum 24 juni 2026	Ons kenmerk 2304434
Onderwerp Bestuurlijke reactie op Conceptrapport Onderbesteding	Telefoon / Behandeld door 14076 – Susan van den Berg	Bijlagen -

Geachte heer Oostlander, beste Steven,

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het conceptrapport "Onderbesteding" van de Rekenkamer Breda. Het college herkent het belang van een goed inzicht in de relatie tussen begroting, uitvoering en jaarrekening en onderschrijft het belang van transparante financiële informatievoorziening richting raad.

Het rapport bevat waardevolle analyses en observaties, met name over de invloed van rijksmiddelen, uitvoeringscapaciteit en investeringsplanning. Tegelijkertijd zien wij op enkele onderdelen aanleiding voor nuancering of aanscherping van formuleringen, omdat conclusies in onze optiek soms stelliger zijn dan op basis van de onderliggende gegevens gerechtvaardigd is.

In deze brief geven wij per passage kort onze bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie richt zich met name op:

- passages waarin een oorzakelijk verband wordt verondersteld zonder volledige onderbouwing;
- conclusies die bestuurlijk of politiek duidend van karakter zijn;
- passages waarbij gemeentelijke context of landelijke ontwikkelingen onvoldoende zijn meegewogen;
- interpretaties van grafieken en investeringscijfers.

Concrete passages en bestuurlijke feedback

Conclusie 1:

"In zeven van acht jaren was er een positief financieel resultaat bij de jaarrekening: er bleef geld over. Er is in Breda sprake van een structurele onderbesteding."

Bestuurlijke reactie: Wij adviseren om sterker te nuanceren dat positieve jaarrekeningresultaten niet automatisch betekenen dat middelen "op de plank blijven liggen". Voor een fractie van de begroting is dit het geval. Echter hangt een aanzienlijk deel van de afwijkingen samen met late bijstellingen van het gemeentefonds, incidentele rijksmiddelen, fasering van investeringen én middelen die we als centrumgemeente ontvangen. Ook mogen we als gemeente, ondanks onze lobby hiervoor, geen stelpost onderuitnutting opnemen, het is daarmee onmogelijk om precies op 0 uit te komen. We hebben dan logischerwijs óf een overschot óf een tekort. In het geval van een tekort gaan we in tegen het budgetrecht van de gemeenteraad.



Daarnaast laten figuur 1 en figuur 2 juist zien dat Breda via begrotingswijzigingen steeds beter anticipeert op de uiteindelijke uitkomsten.

Conclusie 2:

"Slechts een klein deel van de rijksmiddelen (minder dan een derde van het totaal) is bekend op het moment van begroten."

Bestuurlijke reactie: Wij herkennen deze analyse volledig en achten het van belang dit nadrukkelijker als systeemvraagstuk te positioneren.

Figuur 6 (p. 16) laat duidelijk zien dat gemeenten sterk afhankelijk zijn van late circulaire en tussentijdse rijksbesluiten. Dit beperkt de voorspelbaarheid en bestuurbaarheid van gemeentelijke begrotingen structureel.

Conclusie 3:

"Het te laag ramen van de kosten op het sociaal domein zou een bewuste keuze kunnen zijn."

Bestuurlijke reactie: Dit betreft een bestuurlijk en politiek vergaande suggestie. Wij verzoeken deze passage nader te onderbouwen of voorzichtiger te formuleren.

Het sociaal domein kent open-einderegelingen, autonome volumeontwikkelingen en sterke afhankelijkheid van rijksbeleid. Figuur 7 toont fluctuaties, maar vormt naar onze mening onvoldoende basis voor de conclusie dat sprake zou kunnen zijn van een bewuste onderschatting.

Conclusie 4:

"De gemeente overschat structureel haar uitvoeringscapaciteit."

Bestuurlijke reactie: De afgelopen jaren is inderdaad onze uitvoering achtergebleven op onze doelstellingen. Als gevolg daarvan hebben we ook grote stappen gezet. Zo zijn we aan de slag gegaan om de uitvoeringscapaciteit realistischer te ramen, o.a. doordat we werken met het Strategisch Investeringsplan (SIP), waarin prioritering en fasering van investeringen centraal staan. Daarnaast spelen externe factoren een belangrijke rol in de onderuitnutting, waaronder stikstofproblematiek, netcongestie, marktomstandigheden en bezwaar- en vergunningsprocedures.

Personeelslasten en inhuur (p. 14)

"De gemeente Breda lijkt niet goed in staat om haar personeelslasten in te schatten."

Bestuurlijke reactie: Deze conclusie achten wij te absoluut geformuleerd.

De stijging van personeelslasten hangt mede samen met tussentijdse aanvullende rijksmiddelen, aanvullende uitvoeringsvraagstukken, bewuste inzet van een flexibele schil en een zeer krappe arbeidsmarkt.

Overprogrammeren en investeringsplanning (p. 21)

"Verder is aangegeven dat de ruimte voor overprogrammeren ook kan zorgen voor een minder 'scherpe' investeringsplanning"

Bestuurlijke reactie: Wij verzoeken hierbij nadrukkelijk te vermelden dat overprogrammeren bewust beleid is om stagnatie in de uitvoering te voorkomen en beschikbare capaciteit optimaal te benutten. Overprogrammering is wat ons betreft dan ook een antwoord op een aantal terechte constatering uit uw onderzoek.

Belastingen, leges en parkeeropbrengsten (p. 18)

"Het onderzoek laat zien dat gemeenten hier voorzichtig begroten, dus de baten vaak lager inschatten dan hoe het bij de jaarrekening uitpakt."

Bestuurlijke reactie: Wij adviseren om sterker te benadrukken dat opbrengsten uit parkeren, leges en toerisme conjunctuur- en volumeafhankelijk zijn.



Met name figuur 9 en figuur 10 worden mede beïnvloed door economische ontwikkelingen, corona-effecten, veranderend bezoekersgedrag en vergunningenvolumes.

Realistisch beeld van uitvoeringskracht (p. 23)

“De raad heeft echter geen realistisch beeld van de uitvoeringskracht in de organisatie.”

Bestuurlijke reactie: Wij achten deze formulering te stellig. De raad wordt via het SIP, bestuursrapportages en investeringsrapportages frequenter en gedetailleerder geïnformeerd dan voorheen. Figuur 15 laat verschillen tussen programma's zien, maar vormt naar onze mening onvoldoende basis voor deze brede conclusie over informatievoorziening richting de raad.

Aanbevelingen – bestuurlijke feedback

Het college onderschrijft de intentie van de aanbevelingen van de Rekenkamer om de raad beter in positie te brengen en de voorspelbaarheid van de begroting en uitvoering verder te verbeteren. Tegelijkertijd vraagt een aantal aanbevelingen vanuit bestuurlijk perspectief om nuancering, omdat deze in de praktijk beperkt uitvoerbaar zijn of onvoldoende rekening houden met externe factoren en de bestaande werkwijze binnen de gemeente Breda. Hieronder is per aanbeveling aangegeven in hoeverre deze bestuurlijk wordt onderschreven.

Aanbeveling 1

“Bespreek bij de behandeling van de begroting expliciet de ontwikkeling van baten en de onderbouwing van ramingen.”

Bestuurlijke reactie: deze aanbeveling kan grotendeels worden overgenomen. Het college onderschrijft het belang van transparantie over afwijkingen ten opzichte van historische realisatie, financiële risico's en aannames in de ramingen.

Wel verdient het aandacht dat ramingen per definitie onzekerheden bevatten, met name inkomsten vanuit het Rijk gedurende het jaar substantieel wijzigen en dat uitgaven in het sociaal domein en op investeringen lastig volledig voorspelbaar zijn.

Wij zouden daarom adviseren deze aanbeveling praktisch en proportioneel toe te passen, zodat de P&C-documenten bestuurbaar en leesbaar blijven.

Aanbeveling 2

“Vraag bij nieuwe beleidsvoorstellen en investeringen standaard inzicht in uitvoerbaarheid, capaciteit, risico's en realistische doorlooptijden.”

Bestuurlijke reactie: deze aanbeveling wordt in belangrijke mate al uitgevoerd via het Strategisch Investeringsplan (SIP), projectfasering, college- en raadsvoorstellen en risico- en capaciteitsanalyses.

De aanbeveling kan daarom deels worden overgenomen, maar wij zouden willen voorkomen dat aanvullende verantwoordingsvereisten leiden tot:

- extra administratieve lasten;
- langere besluitvormingstrajecten;
- minder bestuurlijke slagkracht.

Daarnaast blijven veel vertragingen afhankelijk van externe omstandigheden, zoals eerder genoemd bij onze reactie op de passage over uitvoeringscapaciteit en planningsoptimisme. Volledige voorspelbaarheid van investeringsrealisatie is hierdoor niet realistisch.



Aanbeveling 3

“Vraag het college periodiek te rapporteren over de verhouding vaste formatie en inhuur.”

Bestuurlijke reactie: periodiek rapporteren, via de P&C cyclus, over een indicator verhouding vaste formatie en inhuur is mogelijk.

Wel is het van belang te benadrukken dat inzet van inhuur deels een bewuste strategische keuze is, flexibiliteit noodzakelijk is in een krappe arbeidsmarkt en dat aanvullende rijksmiddelen gedurende het jaar extra uitvoeringscapaciteit vragen.

Wij zouden daarom willen voorkomen dat inhuur uitsluitend als risico of sturingsprobleem wordt benaderd.

Aanbeveling 4

“Spreek een vaste werkwijze af voor omgang met meevallers gedurende het jaar.”

Bestuurlijke reactie: deze aanbeveling wordt gedeeltelijk onderschreven.

Het college begrijpt de wens van de raad om integraal zicht te hebben op financiële meevallers en rapporteert hier op consistente wijze over via de P&C producten en de circulaire.

Een te rigide werkwijze kan de slagkracht van het bestuur beperken. Daarnaast zijn middelen die laat in het jaar beschikbaar komen regelmatig gekoppeld aan specifieke doelen of voorwaarden vanuit het Rijk, waardoor onmiddellijke integrale heroverweging niet altijd mogelijk is.

Afsluiting

Wij waarderen de inspanningen van de Rekenkamer Breda en herkennen het belang van verdere doorontwikkeling van begrotingskwaliteit, sturing op investeringen en informatievoorziening richting raad.

Tegelijkertijd verzoeken wij de Rekenkamer om in de definitieve rapportage op enkele onderdelen meer nuance aan te brengen tussen structurele onderbesteding, tijdelijke faseringsverschillen, externe systeemfactoren, bestuurlijke keuzes en uitvoeringsrealiteit binnen een complexe gemeentelijke context.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Breda,


, burgemeester,


, gemeentesecretaris



4. Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor de bestuurlijke reactie.

Het college plaatst enkele nuances bij de interpretatie van de bevindingen. Zij wijst daarbij op verschillende externe factoren, zoals laat beschikbare rijksmiddelen, arbeidsmarktkrapte en omstandigheden die de uitvoering kunnen vertragen. De rekenkamer onderschrijft dat deze factoren van invloed zijn. Echter: deze nuancerings zijn niet dusdanig dat zij leiden tot aanpassing van de conclusies.

Een punt vraagt nadere toelichting: het college stelt dat conclusie 3 ("Het te laag ramen van kosten op het sociaal domein zou een bewuste keuze kunnen zijn.") een bestuurlijk en politiek vergaande suggestie zou zijn. Uit het onderzoek blijkt dat het sociaal domein structureel grote tegenvallers kent, terwijl verder op alle andere begrotingsonderdelen onderuitputting voorkomt. Dat verschil is opvallend en vraagt toelichting.

De hoofdconclusie is en blijft dat over een reeks van jaren aanzienlijke verschillen bestaan tussen begroting en realisatie. Daarom blijft het van belang dat de raad goed zicht heeft op de uitvoerbaarheid van plannen, de beschikbare capaciteit en het realisme van financiële ramingen.

De rekenkamer doet vier aanbevelingen aan de raad. Het college adviseert uw raad daarover als volgt:

Aanbeveling	Advies college
1. Bespreek bij de begroting expliciet de ontwikkeling van baten en onderbouwing van ramingen.	Grotendeels overnemen
2. Vraag bij nieuwe beleidsvoorstellen en investeringen standaard om inzicht in de uitvoerbaarheid.	Deels overnemen
3. Vraag het college periodiek inzicht te geven in personeelscapaciteit en de invloed daarvan op onderbesteding en de realisatie van projecten en beleidsdoelen.	Overnemen
4. Spreek met het college een vaste werkwijze af voor de omgang met meevallers gedurende het jaar.	Deels overnemen

De kanttekeningen van het college zijn grosso modo steeds dat de maatregelen behorend bij de aanbevelingen praktisch, proportioneel en niet-rigide moeten worden toegepast. Dat is ook wat de rekenkamer betreft belangrijk, maar belangrijker is dat die maatregelen de gemeenteraad beter in staat stellen om het schaarse gemeenschapsgeld nog beter te benutten. Wij adviseren de raad om met het college te bespreken hoe de aanbevelingen en bijbehorende te nemen maatregelen daar zo goed mogelijk aan bijdragen.

Onderzoeksrapport

Inhoud

1. Onderbesteding: wat is het?.....	14
2. Beelden uit de gemeenteraad.....	15
3. Verschil in begroting en rekening.....	15
4. Mogelijke verklaringen onderbesteding.....	17
4.1 Doorlooptijden	17
4.2 Capaciteit.....	19
4.3 Moment van beschikbaarheid van middelen	20
4.4 Kwaliteit van de begrotingsraming.....	21
4.5 Incidentele middelen	22
4.6 Belastingen, leges en huren	23
4.7 Investerings.....	25

1. Onderbesteding: wat is het?

Geld is een belangrijk stuurinstrument voor overheden. De gemeenteraad besluit bij de begrotingsbehandeling over financiële middelen om 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 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 dus 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: vaak komen in de laatste maanden van het jaar (december zelfs) extra middelen beschikbaar. Die kunnen meestal pas volgend begrotingsjaar worden uitgegeven.
- d. De raming in de begroting is niet goed.

In dit onderzoek staat het verschil tussen de oorspronkelijk vastgestelde begroting en uiteindelijke jaarrekening centraal. Daarmee is tot op zekere hoogte inzichtelijk te maken in hoeverre er sprake is van meevallers op de lasten (minder lasten dan in eerste instantie begroot) of meevallers op de baten (meer baten dan in eerste instantie begroot). Wat minder goed uit deze informatie is te halen, is of het in een geval van onderbesteding gaat om onderuitputting of niet. Onderuitputting betekent dat de doelen (productie, diensten of projecten) zijn behaald zonder het gehele budget te benutten. Er is in dat geval een meevaller op de lasten. Maar het kan ook zo zijn dat de realisatie achterblijft. Dit is niet direct te herleiden uit de beschikbare data.

In dit onderzoek gaat het om de afwijking, en niet om de rechtmatigheid of de vraag of een afwijking al dan niet is gemeld.

Onderbesteding kan belangrijke consequenties hebben. Wanneer lasten te hoog of baten te laag worden begroot, kan dat bijvoorbeeld leiden tot besluitvorming over bezuinigingen die achteraf

niet nodig waren geweest. Dat speelt al in de voorbereiding van het begrotingsproces bij de kadernota die rond de zomer vóór het betreffende begrotingsjaar wordt besproken, en ook bij de formele besluitvorming rond de begroting in november voorafgaand aan het begrotingsjaar. Ook bij tussenrapportages gedurende het begrotingsjaar is het denkbaar dat nog bezuinigingsmaatregelen worden getroffen. Onderbesteding kan ook een teken zijn dat (door de volksvertegenwoordiging vastgestelde) ambities of doelen (deels) niet zijn uitgevoerd, om wat voor reden dan ook.

2. Beelden uit de gemeenteraad

De rekenkamer sprak voor dit onderzoek met (een afvaardiging van) de gemeenteraad. Het gesprek ging over de mogelijkheden en ruimte voor sturing op de financiën en over de informatievoorziening over financiën en onderbesteding.

De raadsleden zijn het er unaniem over eens dat de bijstellingen van algemene middelen door het jaar (circulaires) de belangrijkste reden zijn voor onderbesteding. De raad ervaart onduidelijkheid over het effect van circulaires, en over de doorlooptijd van de verwerking door het college. Voor raadsleden is niet altijd inzichtelijk waardoor deze doorlooptijd wordt bepaald. De meevallers in de algemene middelen zijn vaak later in het jaar en sturen op meevallers is daarmee moeilijk.

De gemeente stuurt volgens sommige raadsleden onvoldoende op doelen, waardoor inzicht in doel- en middelenrealisatie ontbreekt. Dit resulteert erin dat raadsleden vaak niet weten of geld overblijft omdat:

- doelen niet gerealiseerd zijn (onderuitputting);
- of doelen wel gehaald zijn maar middelen niet gebruikt (onderbesteding).

De Bestuursrapportage (Berap) bevat vrijwel geen duiding van de gepresenteerde cijfers. Verder ervaren veel raadsleden dat de Berap en jaarrekening te laat komen om nog te kunnen sturen. De raad ervaart dat, tegen de tijd dat de stukken verschijnen, het college het resultaat al heeft bestemd. Raadsleden geven aan dit als een voldongen feit te ervaren.

Verschillende raadsleden ervaren onvoldoende grip op financiële keuzes, mede doordat:

- keuzes niet aan de raad worden voorgelegd;
- resultaten direct in reserves worden gezet, wat het beeld vertroebelt;
- de Berap vooral wordt ervaren als een boekhoudkundig stuk in plaats van informatief of beleidsmatig: raadsleden missen een duidelijke koppeling tussen de inhoud en de financiën.

Er werd verder aangegeven dat de financiële stukken omvangrijk zijn en complex om te overzien.

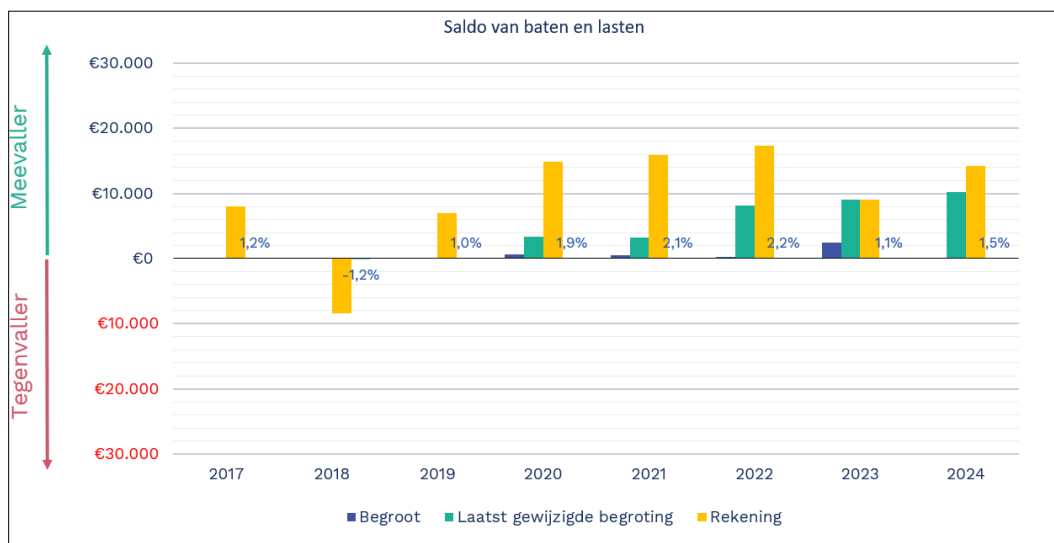
Op het gebied van investeringen ervaren raadsleden redelijk goede informatievoorziening, zowel in jaarstukken als in de monitoring van grote projecten. Hierdoor hebben raadsleden de ruimte om te sturen (door bijvoorbeeld te prioriteren), mits de raad deze kansen pakt. Soms voelt de raad zich onvoldoende geïnformeerd over de keuzes die het college binnen het Strategisch Investeringsplan (SIP) maakt, de raad hoort laat welke projecten niet doorgaan.

3. Verschil in begroting en rekening

De 130 gemeenten die deelnamen aan dit onderzoek, begrootten samen € 19,4 miljard in 2017 en € 26,9 miljard in 2024. Het gemiddelde begrote saldo van baten en lasten is in alle jaren met circa 0,2% verwaarloosbaar. Dat wil zeggen dat overal sprake is van een nagenoeg sluitende begroting. Bij de rekening ziet dat er anders uit. Vanaf 2020 liggen de saldi van baten en lasten duidelijk

hoger dan de jaren daarvoor met een piek van bijna 5% (bijna € 1,3 miljard) in 2022. Dat wil zeggen dat landelijk vanaf 2020 de onderbesteding toeneemt, met een piek in 2022.

Figuur 1 toont voor de gemeente Breda de resultaten (het saldo van baten en lasten) in de begroting, laatst gewijzigde begroting en jaarrekening. Het landelijke beeld van een significante stijging in resultaat vanaf 2020 en een piek in 2022 is ook in Breda zichtbaar. In 2024 gaat het om een meevaller van 1,6% op de begroting. Ook is te zien dat in Breda vanaf 2020 in toenemende mate wordt geanticipeerd op een positief resultaat door de begroting te wijzigen. De afbeelding geeft de indruk dat het positieve resultaat over de jaren toeneemt, maar de gemeente geeft desgevraagd aan dat de tendens van positieve resultaten rond de € 10 mln. tot € 20 mln. ook al voor 2017 een gebruikelijk resultaat is in Breda.



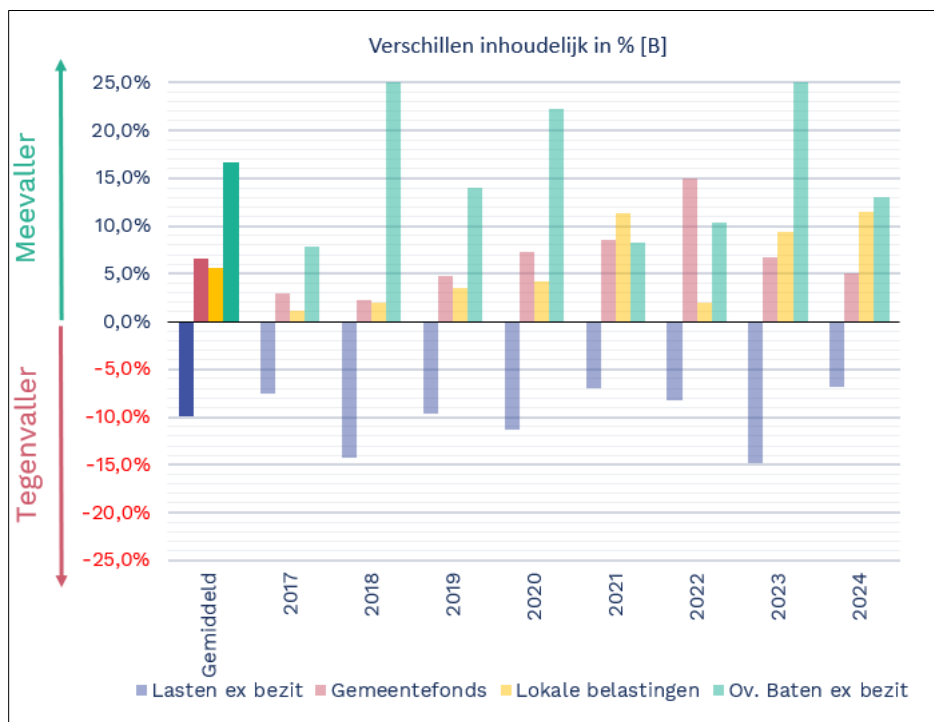
Figuur 1: Saldo van baten en lasten Breda. Bij de assen is het resultaat als percentage van de totale lasten weergegeven. Bedragen x € 1.000.

In dit rapport is ervoor gekozen om het verschil in begroting en jaarrekening weer te geven door de resultaten af te zetten tegen de primaire begroting. Dat is de begroting die de raad in het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar vaststelt. In de primaire begroting raamt het college welke activiteiten ze tegen welke kosten wil gaan uitvoeren (en welke baten zij verwacht) in het komende jaar. In de jaarrekening wordt de realisatie voornamelijk afgezet tegen de laatst gewijzigde begroting. Hoewel dit correct is en de gehanteerde presentatie voortvloeit uit BBV-regelgeving, heeft de raad daardoor achteraf geen volledig zicht op de kwaliteit van de oorspronkelijke raming en de manier waarop het college binnen de bij de begroting vastgestelde kaders werkt.

Figuur 2 laat de mee- en tegenvallers in Breda zien. De afbeelding toont de baten en lasten exclusief baten en lasten uit bezit, omdat die in de regel onvoorspelbaar zijn.⁷ Te zien is dat de lasten jaarlijks tegenvallen ten opzichte van de oorspronkelijke begroting, maar dat baten als gemeentefonds, lokale belastingen en overige baten elk jaar (flink) meevallen. De afwijking wordt met name veroorzaakt door de rijksoverheid: het gemeentefonds valt elk jaar hoger uit dan begroot en in de categorie 'overige baten' dragen andere rijksbijdragen (de specifieke uitkeringen) buiten het gemeentefonds om (bijvoorbeeld opvang Oekraïners) in belangrijke mate bij aan een positief resultaat. In de categorie overige baten vallen bijvoorbeeld ook meevallers in

⁷ Onder bezit vallen: grondexploitaties (Taakvelden 3.2 en 8.2), Dividenden, rente op (uitstaande) leningen (treasury functie) en verhuur en beheer van gebouwen en gronden aan derden (Taakvelden 0.3 en 0.5).

legesopbrengsten en huuropbrengsten. Hier wordt later aandacht aan besteed. Verder is te zien dat de baten uit lokale belastingen jaarlijks meevallen. In 2024 gaat het om een meevaller van 13%. Ook hier zal later aandacht aan worden besteed.



Figuur 2: Mee- en tegenvallers in Breda op hoofdlijnen. Resultaat [R] t.o.v. primaire begroting [B] * In 2018 en 2023 vallen de overige baten buiten de grafiek. Het gaat hier om respectievelijk 27% en 31%.

4. Mogelijke verklaringen onderbesteding

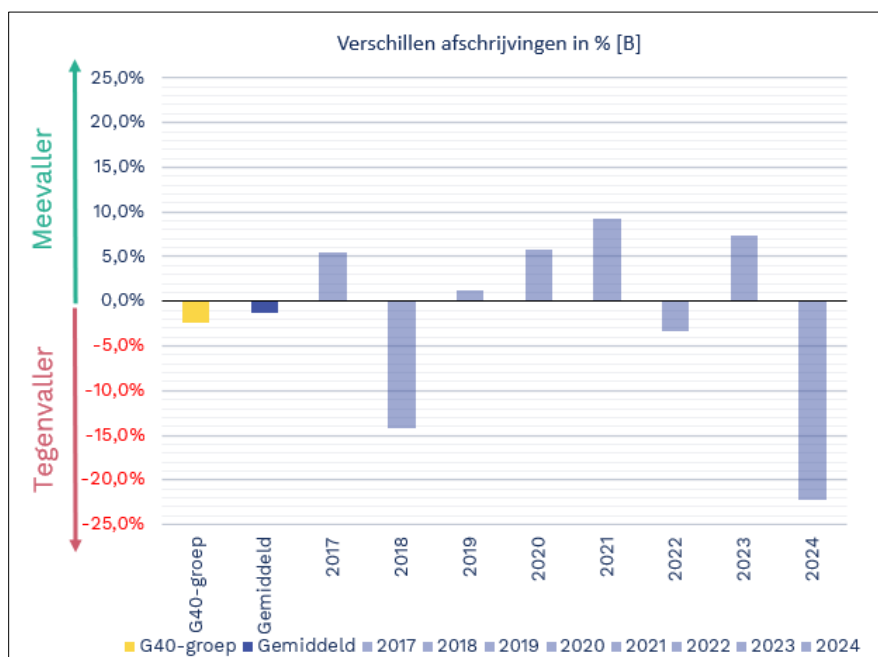
Uit het onderzoek komen een aantal mogelijke verklaringen voor onderbesteding bij gemeenten. In dit hoofdstuk lopen we deze verklaringen langs en geven we aan in hoeverre deze relevant zijn voor onderbesteding in de Bredase situatie.

4.1 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 is als afschrijvingen achterblijven ten opzichte van de begroting. Dit gebeurt omdat afschrijvingen halverwege het jaar waarin het kapitaalgoed gereed komt starten. Als projecten later starten en later klaar zijn dan gepland, beginnen de afschrijvingen ook later en blijven ze daardoor achter bij de verwachtingen.

Figuur 3 laat zien dat in verschillende jaren de afschrijvingen achterblijven (weergegeven als meevallers). Gemiddeld over de jaren is een tegenvaller van 1,3% te zien op de afschrijvingen, maar dit gemiddelde wordt sterk beïnvloed door twee jaren met overschrijdingen (2018 en 2024). In de andere deelnemende gemeenten is er gemiddeld een tegenvaller/overschrijding van 2,4%, in Breda is dat 1,3%. Bij de afschrijvingen moet gedacht worden aan onder andere investeringen in wegen, schoolgebouwen, sportcomplexen, wijk- of dorpscentra en rioleringen. Later wordt

teruggekomen op het onderwerp investeringen.

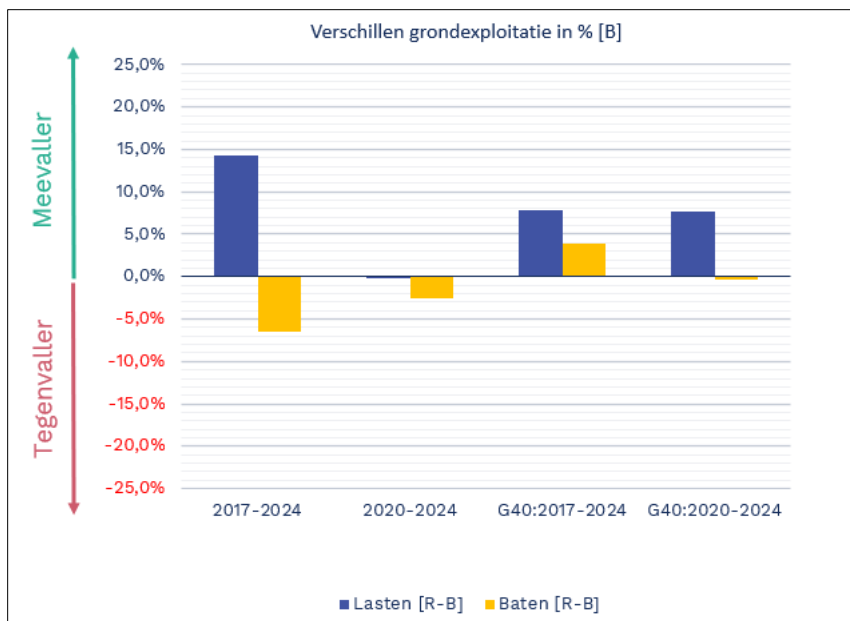


Figuur 3: Verschillen in afschrijvingen in Breda en in G40-groep. Resultaat [R] t.o.v. primaire begroting [B].⁸

Andere signalen van vertragingen in de planning zijn grote extra stortingen in voorzieningen voor groot onderhoud. Deze informatie is terug te vinden in de paragraaf kapitaalgoederen van met name de jaarrekening. Kwetsbare onderwerpen op dit punt zijn sportcomplexen, schoolgebouwen en riolen. In Breda is juist te zien dat de afschrijving en voorziening op riolering over de meeste jaren hoger is dan begroot. Ook op het onderwerp 'wegen' zijn er enkele jaren met overschrijdingen. Over het geheel genomen vertonen de afschrijvingen en voorzieningen een wisselend beeld: in sommige jaren zijn op de afschrijvingen signalen van vertragingen en in andere jaren worden vertragingen waarschijnlijk ingehaald (wat leidt tot overschrijdingen).

Als derde element kunnen lagere baten en lasten dan begroot bij grondexploitatie een indicatie zijn voor vertragingen van projecten. 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. Dit hangt deels ook af van marktomstandigheden, die per jaar heel wisselend kunnen zijn. Om die reden is gekeken naar de totalen van baten en lasten over langere perioden. Over de gehele periode 2017-2024 zien we vooral een meevaller op de lasten van een kleine 15%. De meevaller is hoger dan het gemiddelde van de onderzochte G40-gemeenten.

⁸ Het gemiddelde van de G40 laat een tegenvaller zien. Die is te herleiden tot 3 gemeenten met grote afschrijvingen in 2017 en een gemeente met grote afschrijvingen in 2020. Vanaf 2021 is er sprake van een gemiddelde meevaller van 1,4%.



Figuur 4: Verschillen grondexploitatie in Breda en in G40-groep. Resultaat [R] t.o.v. primaire begroting [B].

4.2 Capaciteit

In de gemeente Breda ligt de gemiddelde bezetting van de formatie in 2024 op ongeveer 99,8%, wat hoger is dan het gemiddelde van de deelnemende G40-gemeenten (97,4%).⁹

Figuur 5 geeft mee- en tegenvallers weer op het gebied van personeelslasten. Gemiddeld gaat het in Breda om een overschrijding van 2,8% op eigen personeel, iets lager dan de gemiddelde overschrijding van 3,6% in de deelnemende G40-gemeenten. 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. In dit geval al helemaal, omdat de gemiddelde bezetting bijna 100% is. Waar in veel overheden juist meevallers (onderbesteding) te zien zijn op eigen personeel, is dat in Breda niet het geval.

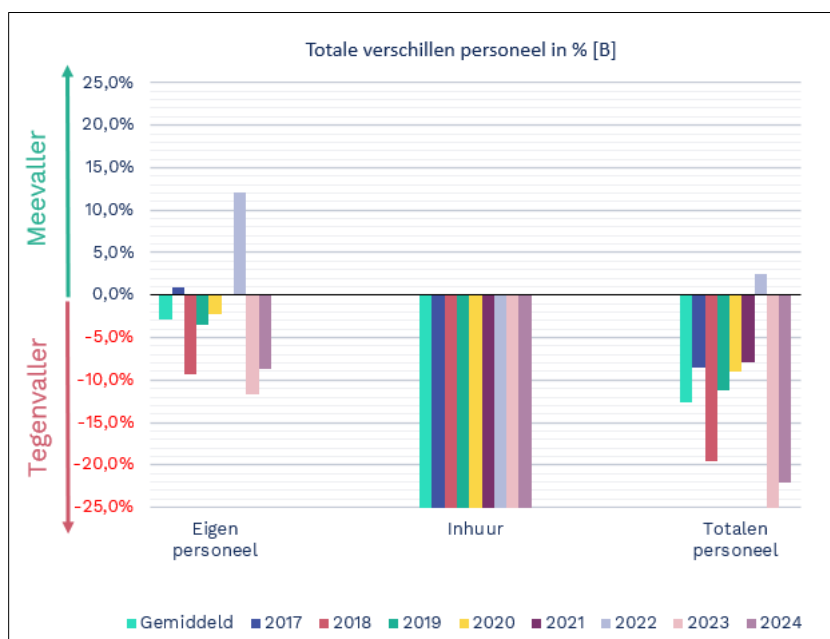
Ziekteverzuim zorgt voor verlies aan capaciteit. De gemeente gaf aan dat ziekteverzuim een van de oorzaken is van onderbesteding in Breda, doordat capaciteit wegvalt bij ziekte. In 2024 ging het om 7,6% ziekteverzuim.

De totale overschrijding van zo'n 13% op personeelslasten wordt voornamelijk veroorzaakt door overschrijdingen op inhuur. Over inhuur geeft de gemeente aan dat zij boven op het vaste personeel altijd werkt met een flexibele schil van inhuur. Inhuur wordt dus niet alleen ingezet bij vacatureruimte. Dit past ook bij de eerder genoemde hoge bezettingsgraad: waarschijnlijk zijn lastig vervulbare functies standaard opgenomen in de flexibele schil, waardoor de bezetting weinig 'last' heeft van krapte op de arbeidsmarkt.

Op inhuur bestaat in Breda een gemiddelde overschrijding van 170% (in G40-verband is dat 220%). De overschrijdingen op inhuur lopen over de jaren op (m.u.v. een dip tijdens corona) en in 2024 is er een overschrijding van 260%. In absolute bedragen gaat het in 2024 om een begroting van zo'n € 11 mln. en een realisatie van ruim € 40 mln. Ook op eigen personeel is er in 2024 een overschrijding, van zo'n € 17 mln. De gemeente Breda lijkt niet goed in staat om haar personeelslasten in te schatten. De gemeente geeft hierover aan dat de overschrijdingen op inhuur

⁹ Bron: vragenlijst uitgezet bij gemeentelijke organisatie

voornamelijk ontstaan doordat middelen uit de circulaire gedurende het jaar een grote positieve impact op de baten hebben. Hierdoor ontstaat ruimte voor meer inkoop en meer inhuur van personeel en worden de initieel ingeschatte lasten flink overschreden.

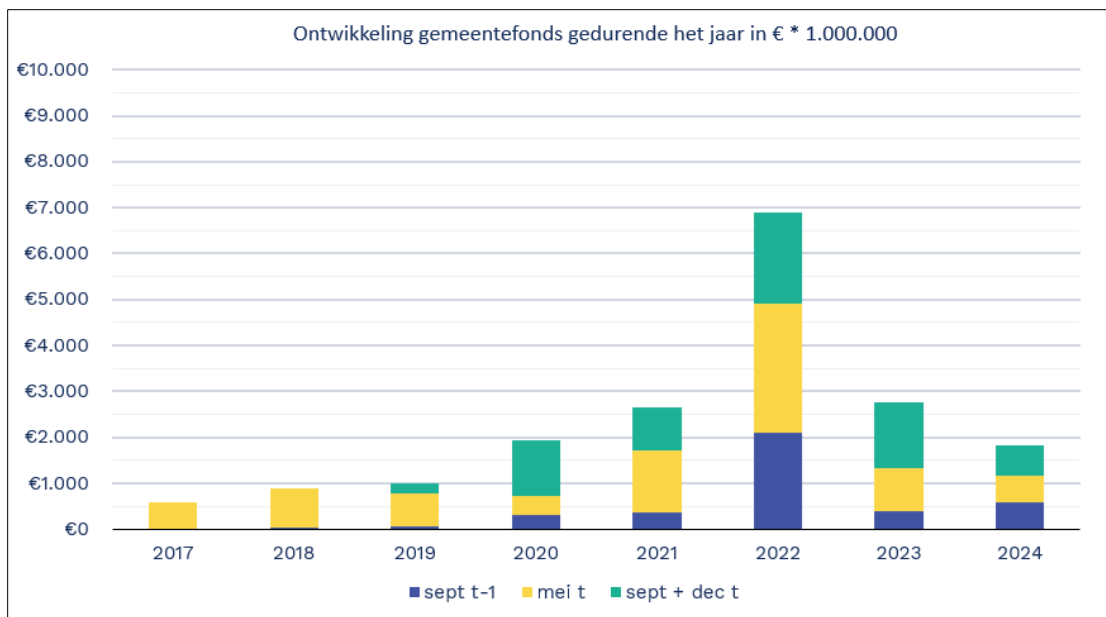


Figuur 5: Totale verschillen personeel Breda. Resultaat [R] t.o.v. primaire begroting [B].

4.3 Moment van beschikbaarheid van middelen

In de praktijk vinden er elk jaar in alle gemeenten nog wijzigingen op het gemeentefonds plaats tijdens het begrotingsjaar. Vooral 2022 was een jaar met zeer grote afwijkingen. Figuur 6 toont de (landelijke) ontwikkeling van het gemeentefonds. Te zien is dat slechts een beperkt deel van het gemeentefonds al voor het begrotingsjaar bekend was (in september t-1).¹⁰ Vooral in mei en in de periode september t/m december komt er nog een groot deel van de middelen beschikbaar.

¹⁰ T-1 staat hier voor het jaar vóór het begrotingsjaar.



Figuur 6: Landelijke ontwikkeling van het gemeentefonds

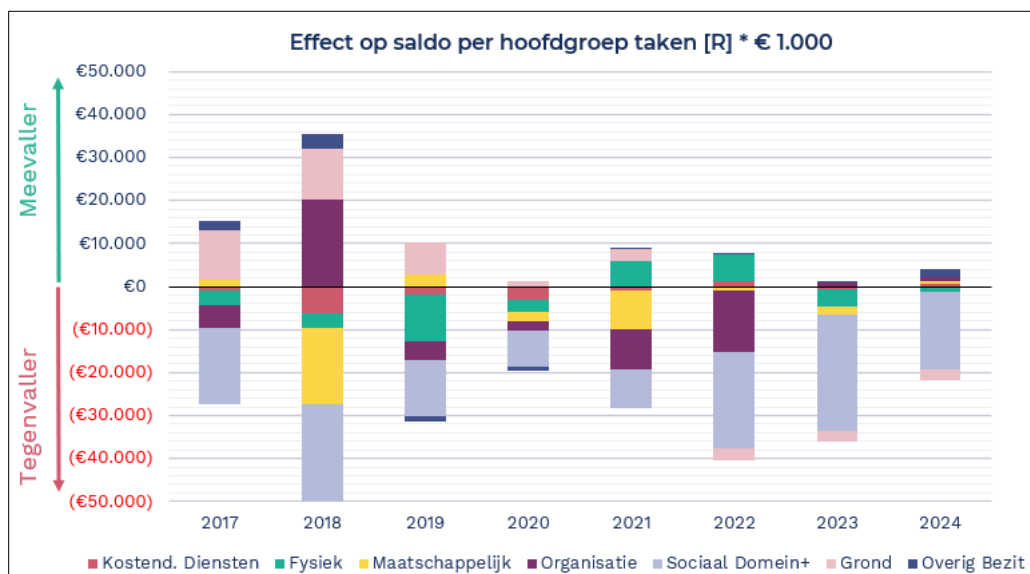
Zoals gezegd is het te laat beschikbaar komen van middelen een belangrijke oorzaak voor onderbesteding. Middelen die de gemeente na de zomer krijgt, kunnen meestal niet meer worden ingezet. Het duidelijkste voorbeeld hiervan was het geld voor de energietoeslag dat in 2022 was toegevoegd aan de middelen 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 in Breda. Naast het laat beschikbaar komen van de circulaires, ervaart de raad de doorlooptijd intern als lang. De gemeente geeft hierover aan dat de doorlooptijd mede wordt bepaald door externe factoren, zoals het moment waarop de doorrekeningen van het Rijk beschikbaar komen en dat circulaires na ontvangst door de gemeente integraal worden geanalyseerd.

4.4 Kwaliteit van de begrotingsraming

Een andere regelmatig terugkerende oorzaak van onderbesteding zit in voorzichtig begroten door het gemeentebestuur op baten en lasten. Daarbij spelen eigen keuzes een belangrijke rol. Bij lasten bestaat de neiging liever wat hogere lasten inschatten dan tegenvallers te moeten rapporteren. Bij de baten gaat het dan om liever wat lagere baten inschatten dan aan het eind van het jaar een tegenvaller te moeten melden. In Breda kwam deze reden ook uit de gesprekken met de organisatie: budgetverantwoordelijken zijn voorzichtig in hun ramingen, omdat het overschrijden van de begroting (voornamelijk op de lastenkant) wordt gezien als een iets dat moet worden vermeden (mede voortvloeiend uit BBV-regelgeving, waarbij overschrijdingen op lasten kunnen leiden tot begrotingsonrechtmatigheid). Bij tussentijdse prognoses is meestal meer aandacht voor te verwachten tegenvallers dan voor te verwachten meevallers: voorziene tegenvallers worden direct ingeboekt, voorziene meevallers worden pas ingeboekt als ze gerealiseerd zijn.

Het sociaal domein is een voorbeeld waarin voorzichtig begroten juist het tegengestelde effect laat zien. Figuur 7 toont de saldi van baten en lasten zónder reserves en algemene middelen. Daaruit blijkt dat er geen standaard meevallers zijn in de meeste taken, maar wel altijd een grote tegenvaller op het sociaal domein. De vraag is waarom er geen betere raming is van de kosten op het sociaal domein. Krap budgetteren op het sociaal domein lijkt een politieke keuze te zijn.

Doordat het totale resultaat, door de extra uitkeringen gedurende het jaar, positief uitvalt levert dit achteraf in Breda echter doorgaans geen vragen op.



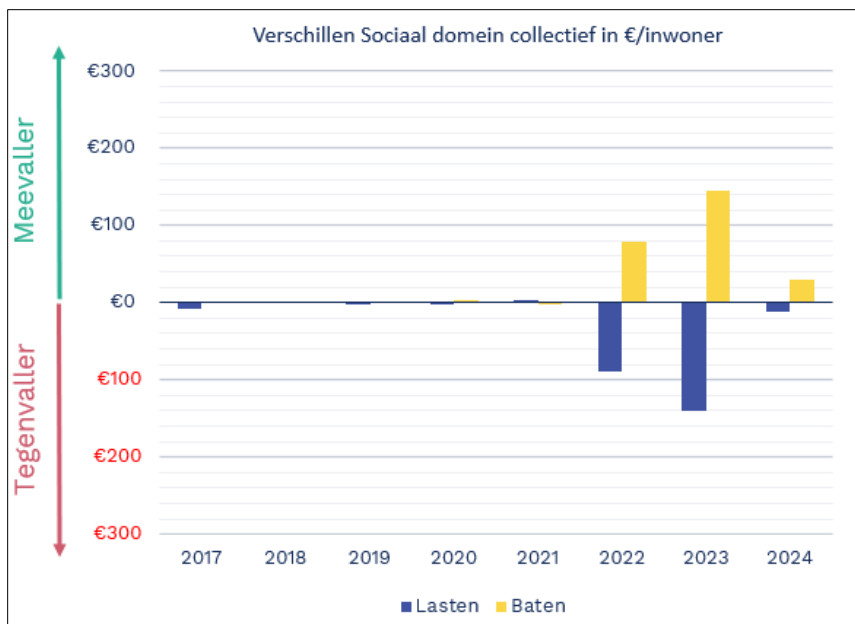
Figuur 7: Effect op saldo per hoofdgroep taken Breda. Resultaat [R] t.o.v. primaire begroting [B].

4.5 Incidentele middelen

Naast de reguliere specifieke uitkeringen ontvangen gemeenten regelmatig incidentele middelen, vaak voor taken in het sociaal domein. Dit soort incidentele middelen waren bijvoorbeeld de extra middelen tijdens de COVID-19 pandemie of sinds 2022 extra middelen voor het opvangen van Oekraïners. Welke looptijd het Rijk verbindt aan deze incidentele middelen is vaak niet direct duidelijk. Het is voor gemeenten ingewikkeld om structurele kosten te dekken wanneer daar incidenteel geld tegenover staat. Dit maakt het ramen van baten en lasten lastig.

Vrijwel alle gemeenten hebben vanaf 2022 Oekraïners opgevangen. Ze kregen daarvoor extra geld van het Rijk dat meestal bij het budget voor participatie (het collectieve deel van het sociaal domein) is verantwoord. Dat is in onze gemeente ook het geval. Hoeveel mensen daar een beroep op doen is vooraf vrijwel onvoorspelbaar. In de begroting 2026 zijn weer middelen geraamd, maar of gemeenten uitgaan van structurele lasten of tijdelijke lasten blijft een onderwerp van gesprek.

In figuur 8 is weergegeven om welke baten en lasten het ging (in Euro per inwoner). In 2023 en 2024 ontstaan meevallers.

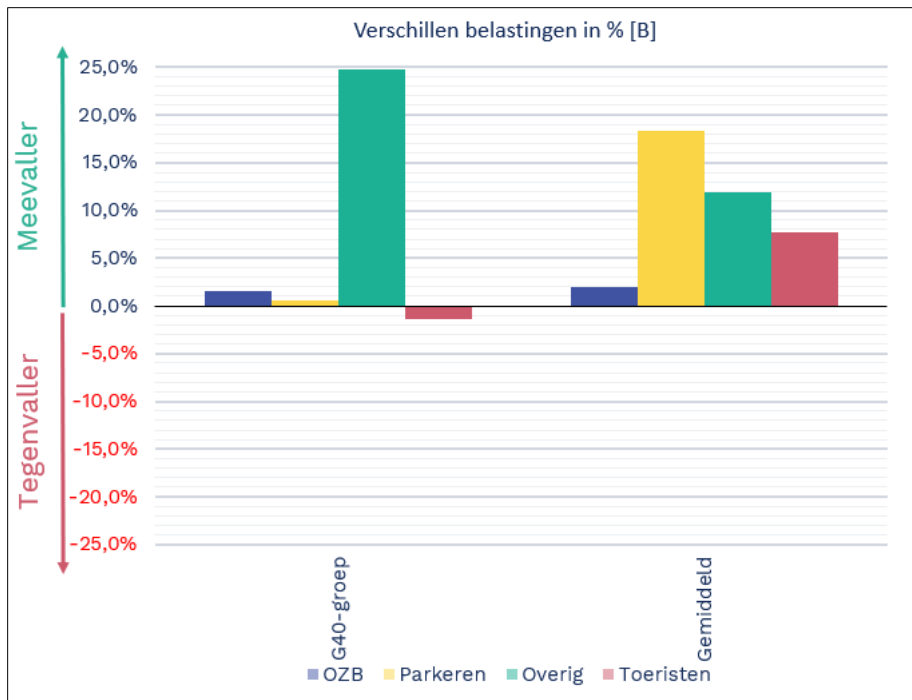


Figuur 8: verschillen Sociaal domein collectief Breda

4.6 Belastingen, leges en huren

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de inschatting van baten uit Onroerendezaakbelasting (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. Dit is ook in Breda het geval: figuur 9 laat zien dat in Breda (rechts in grafiek) op alle belastingsoorten gemiddeld over de jaren meevallers zitten.

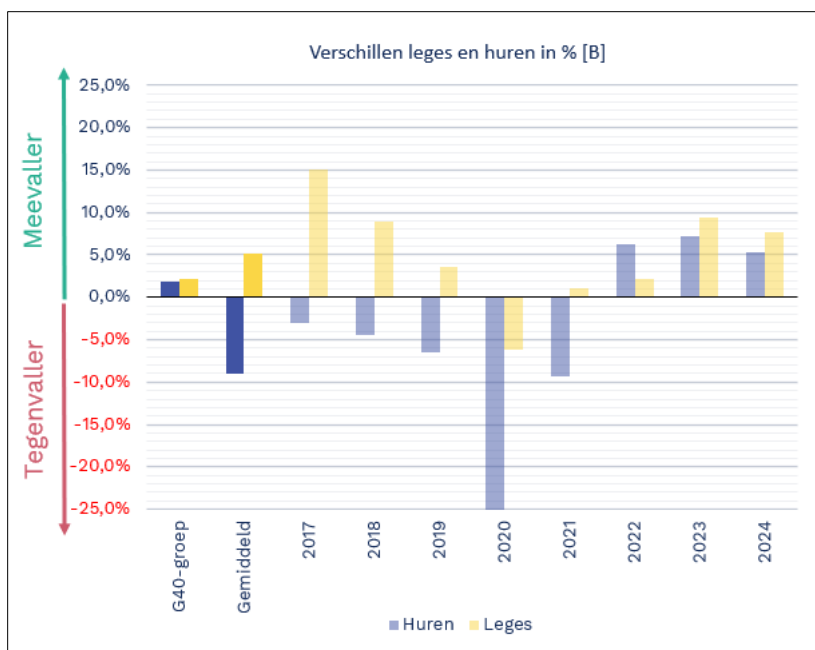
De realisatie van de OZB-baten is in onze gemeente gemiddeld 1,9% hoger dan begroot (wat redelijk vergelijkbaar is met de G40-gemeenten). Het gaat om een meevaller van € 1,1 mln. in 2024. Parkeer- en toeristenbelasting en de overige belastingen vallen ook mee en zijn gemiddeld 12,6% hoger dan begroot. In Breda zitten de meevallers vooral op het gebied parkeerbelasting: daar is de realisatie gemiddeld 18% hoger dan vooraf begroot. Vooral 2020, 2021 en 2024 springen eruit met respectievelijk 30%, 48% en 30% meer inkomsten dan begroot. In 2024 hebben we het dan over een meevaller van zo'n € 4 mln. op de parkeerbelasting en € 1,2 mln. op de andere belastingen.



Figuur 9: Verschillen in belastingen Breda en G40-groep. Resultaat [R] t.o.v. primaire begroting [B].

We hebben ook gekeken naar de huuropbrengsten en leges in Breda. Huuropbrengsten komen bijvoorbeeld van verhuur van gemeentelijke gebouwen aan wijkcentra, bibliotheken en sportverenigingen. Leges zijn de gemeentelijke heffingen die in rekening worden gebracht bij het in behandeling nemen van aanvragen of leveren van diensten (denk aan vergunningaanvragen).

De huuropbrengsten worden in Breda gemiddeld gezien hoger begroot dan uiteindelijk het geval is (9%), deze vallen dus tegen (zie figuur 10). Bij de G40-gemeenten vallen de baten uit huur juist gemiddeld mee. In Breda zien we bij de leges gemiddeld meevallers (op het jaar 2020 na, maar deze is goed verklaarbaar door de COVID19-pandemie). Gemiddeld gaat het om 5% meer inkomsten uit leges dan begroot. In 2024 ging het dan om een meevaller van ruim €4 mln. Deelnemende G40-gemeenten hadden ook gemiddeld meevallers op de leges. Hier ging het om gemiddeld 2%.



Figuur 10: Verschillen leges en huren Breda en G40-groep. Resultaat [R] t.o.v. primaire begroting [B].

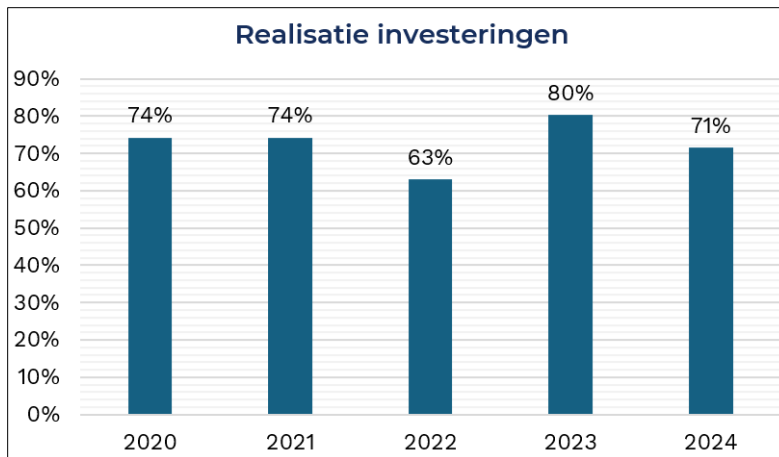
4.7 Investeringsen

Zoals eerder al duidelijk werd bij de afschrijvingen, zijn er signalen dat investeringen een rol spelen bij onderbesteding in Breda. Grote projecten en meerjarige investeringsprogramma's kennen eigen risico's die direct kunnen doorwerken in het financieel beeld. Wanneer investeringen vertragen of worden herzien leidt dat tot onderbesteding. Dat betekent enerzijds dat andere investeringen mogelijk waren geweest met het beschikbaar gekomen investeringsbudget en anderzijds dat er minder kapitaallasten zijn dan vooraf begroot. Boven op het landelijke onderzoek naar de impact van verschillende onderdelen in de begroting op over- en onderbesteding heeft de Rekenkamer Breda een verdiepende analyse gedaan op het onderdeel investeringen.

Jaarlijks is er in Breda onderbesteding ten opzichte van geprogrammeerde investeringen.¹¹ Figuur 11 geeft de realisatie van de investeringen weer over de periode 2020-2024.¹² Te zien is dat er jaarlijks investeringsvolume overblijft: de geplande investeringen worden niet helemaal gerealiseerd. Voor 2024 gaat het dan om ruim € 34 mln. aan ongebruikte dekkingsmiddelen.

¹¹ Dit constateerde de Rekenkamer Breda eerder in haar brief 'Quickscan begroting 2025', waarin op het gebied van de investeringen gesproken wordt van "structureel planningsoptimisme". <https://rekenkamerbreda.nl/rekenkamerbrief-quickscan-begroting-2025/>

¹² In 2020 en 2021 zijn de voor dat jaar geplande investeringen gebruikt in plaats van het (meerjarig) investeringsvolume, aangeleverd op hoofdlijnen door de afdeling financiën. In 2023 en 2024 is gewerkt met het totaal aan dekkingsmiddelen voor dat jaar, omdat in het totale investeringsvolume sprake was van overprogrammering.



Figuur 11: Realisatie investeringen Breda

Voor 2022 werd in de begroting geen jaarlijks investeringsvolume weergegeven, maar het totale beschikbare (gevoteerde) krediet. Deze kredieten schoven als een zogenaamde 'boeggolf' vooruit en maakten dat het investeringsvolume nooit realistisch uitvoerbaar zou zijn. De werkelijke uitgaven lagen in die periode dan ook veel lager dan het beschikbare krediet. In relatie tot het totaal beschikbare krediet kwam de gemeente uiteindelijk in de jaren 2020 en 2021 respectievelijk tot een realisatie van 25% en 29%. Omdat de beschikbare kredieten meerjarig zijn, kunnen deze realisatiecijfers niet goed vergeleken worden.

Tabel 12 toont de realisatie van de investeringen van Nijmegen, Enschede en Breda. Alle drie de gemeenten hebben in dit onderzoek een verdiepende analyse op de investeringen uitgevoerd. Nijmegen en Enschede zijn qua inwonertal met respectievelijk 189.850 en 162.671 inwoners redelijk vergelijkbaar met Breda (190.171 inwoners). De realisatie van de investeringen in Enschede loopt redelijk gelijk met die van Breda. In Nijmegen wordt flink minder gerealiseerd.

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Nijmegen	41%	27%	21%	23%	38%	NB
Enschede	71%	67%	40%	70%	70%	73%
Breda	74%	74%	63%	63%	80%	71%

Tabel 12: Realisatie investeringen Nijmegen, Enschede en Breda

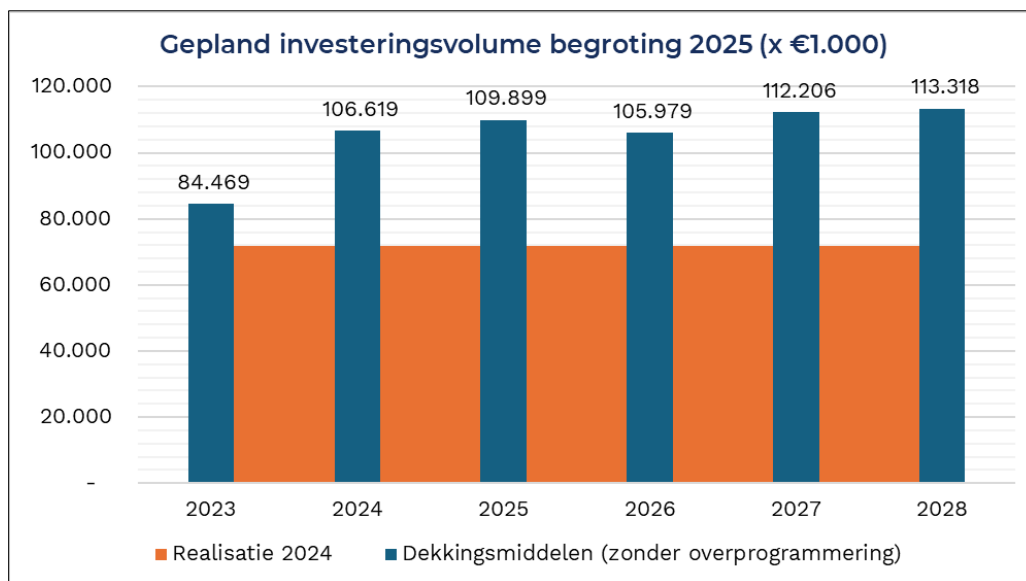
Strategisch investeringsplan

In 2022 startte de gemeente Breda met het Strategisch Investeringsplan (SIP) en vanaf 2023 wordt er gewerkt met overprogrammeren. De eerder genoemde 'boeggolf' aan openstaande investeringen was een reden om te starten met het SIP en de onderbesteding was een reden om te gaan werken met overprogrammeren. Het SIP maakt het tevens mogelijk om kredieten te voteren (beschikbaar te stellen) volgens de projectfasering, waardoor de gemeenteraad per fase van een project een besluit neemt.

Te zien is dat er zelfs met overprogrammeren geld overblijft. Er is sprake van planningsoptimisme: de mate van te realiseren investeringen wordt veel hoger ingeschat dan de gemeente waar kan maken. De gemeente geeft desgevraagd aan dat onderbesteding vooral te wijten is aan vertraging in interne processen (voorbereidingen op investeringen, zoals afstemmen, coördineren en prioriteren). Ook externe factoren, als marktomstandigheden, stikstofproblematiek en netcongestie spelen een rol. Verder is aangegeven dat de ruimte voor overprogrammeren ook kan zorgen voor

een minder 'scherpe' investeringsplanning. Afdelingen hebben hiermee namelijk ruimte om extra investeringen te plannen waarvoor het onduidelijk is of er capaciteit is om ze te realiseren.

Figuur 13 geeft in het oranje het gerealiseerde investeringsvolume in 2024 weer en in de balken het geplande investeringsvolume (exclusief overprogrammering) voor de komende jaren, zoals opgenomen in de begroting 2025. Het in 2024 behaalde investeringsvolume was net iets minder dan € 72 mln. Dit was hoger dan de gemeente in voorgaande jaren heeft gerealiseerd. Voor de komende periode verwacht de gemeente rond de € 110 mln. per jaar te kunnen investeren, ruim een derde meer dan ze tot dusver heeft kunnen realiseren.



Figuur 13: Gepland investeringsvolume begroting 2025 Breda

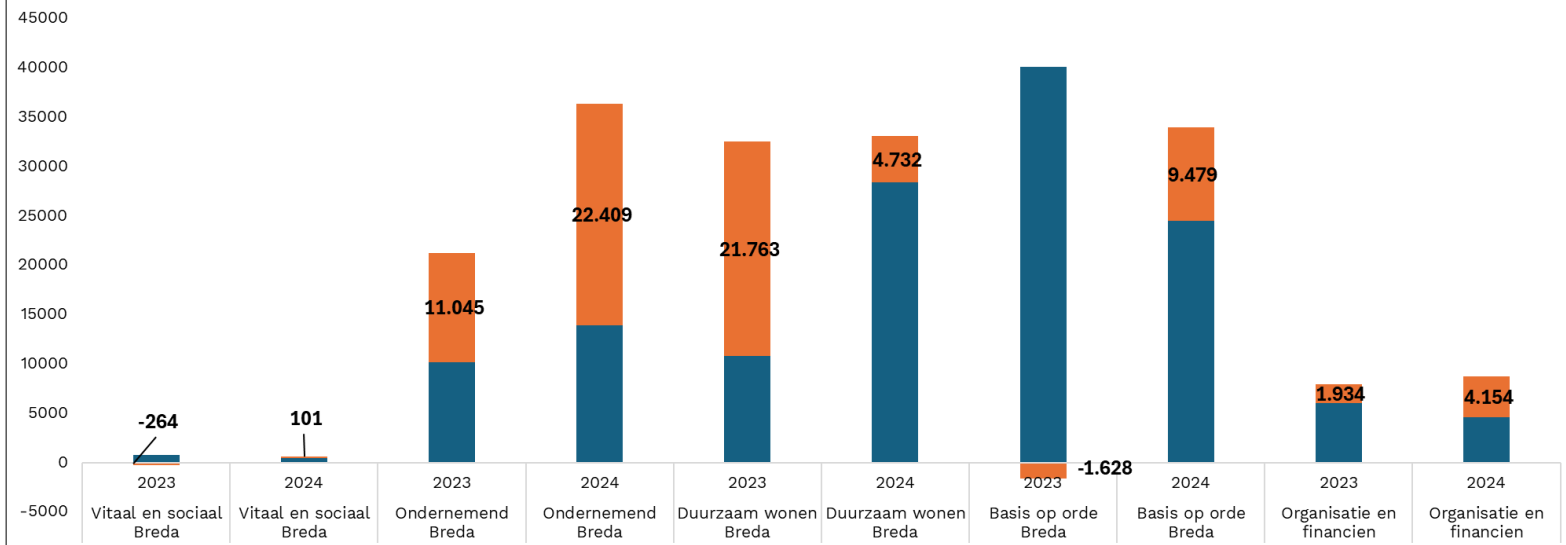
Vanuit de organisatie klinken signalen dat het hoge geplande investeringsvolume voor nu een positief beeld geeft van de mogelijkheden, maar dat de 'golf' aan vooruitgeschoven dekkingsmiddelen over enkele jaren zal afnemen. Dan is zelfs het de vraag of er voldoende investeringsvolume is voor de instandhoudingsinvesteringen (investeringen voor het instandhouden van de stad, excl. nieuwe projecten).

Realisatie per programma

De realisatie van de investeringen kan voor 2023 en 2024 op detailniveau worden bekeken. Sinds het SIP wordt in de jaarstukken duidelijk aangegeven welke jaarlijkse investering wordt verwacht. Op programmaniveau komt dat tot het onderstaande overzicht voor deze twee jaren (figuur 15).

Onderbesteding (*€1.000) per programma - 2023 en 2024

■ Realisatie ■ Onderbesteding



Figuur 15: Onderbesteding per programma Breda (daarbij opmerkend dat binnen de programma's met overprogrammering is gewerkt)

Te zien is dat het programma Ondernemend Breda minder dan de helft van de geplande investeringen realiseert. Dit programma bevat de grote gebiedsontwikkelingen, zoals 't Zoet - Haveneiland (20% realisatie in 2024) en Gasthuisvelden (19% realisatie in 2024).

Duurzaam wonen Breda is - net als het programma Ondernemend Breda - een programma met een groot begroot investeringsvolume. In 2023 was de realisatie op dit programma slechts 33%, met tegenvallers als het Aankoopprogramma strategische gronden (21%) en de Mobiliteitsdeal Verbeter Breda (0%). De tegenvaller op de aankoop van gronden werd in 2024 weer goedgemaakt met een investering van zo'n € 6 mln. meer dan begroot. Dit laat zien dat de realisatiegraad door een enkele grote aankoop 'omhoog getrokken' kan worden. Een ander voorbeeld hiervan is de aankoop van het terrein Suikerfabriek in 2021 voor € 10,9 mln. Door enkele grote aankopen lijkt de realisatie over het geheel goed.

De raad heeft echter geen realistisch beeld van de uitvoeringskracht in de organisatie. De aankoop van strategische gronden is vanaf de begroting van 2025 geen onderdeel meer van het SIP, omdat de gemeente ervoer dat deze niet strategisch te plannen zijn (en sterk afhankelijk van kansen op de markt). Vanaf de jaarstukken van 2025 zal te zien zijn welke impact dit heeft op de totale realisatiegraad van investeringen.