

Rekenkamerbrief DoeMee 2025: Onderbesteding

Aan: gemeenteraad Woensdrecht

Van: Rekenkamer Woensdrecht

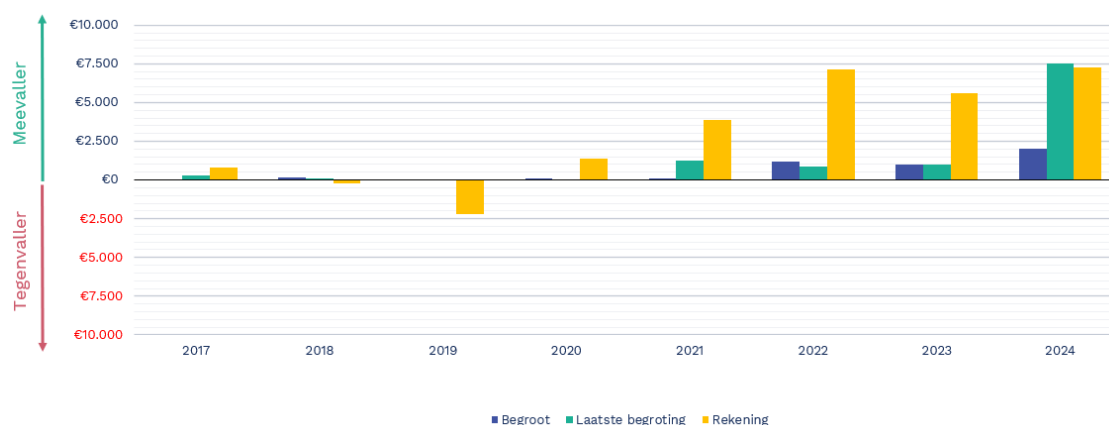
Datum: 8 juni 2026

De Rekenkamer Woensdrecht nam in 2025 deel aan een landelijk DoeMee-onderzoek bij 138 gemeenten naar onderbesteding van gemeentelijke middelen (ofwel meevallers). De Vereniging van Rekenkamers is de opdrachtgever. De Radboud Universiteit voerde de hoofdmoot van het onderzoek centraal uit. Aanvullend vonden binnen Woensdrecht lokaal interviews plaats en een deelonderzoek naar de realisatiegraad van investeringen. Eerst komen hieronder de bevindingen en aanbevelingen in beeld. Vanaf bladzijde 5 treft u de integrale rekenkamerbrief aan.

Bevindingen en aanbevelingen

Blijkend uit de jaarstukken behaalt de gemeente Woensdrecht sinds 2020 een groeiend positief financieel resultaat. In de jaren 2020 tot en met 2023 waren deze resultaten ook hoger dan in de laatst gewijzigde begrotingen waren opgenomen. Deze trend komt voor bij veel gemeenten.

Totaal beeld: Saldo Begroting¹ en realisatie Woensdrecht



De meevallers in deze jaren zijn vooral incidenteel van aard. De structurele besteding van middelen ligt redelijk op schema in deze jaren. De meevallers komen vooral voort uit

¹ Het begrotingsproces voorziet in een eerste begroting, vastgesteld in het voorafgaande jaar (ook wel primitieve begroting genoemd). Lopende het jaar worden begrotingswijzigingen vastgesteld. In deze rekenkamerbrief duiden we met het woord 'begroting' op de eerste begroting. Als we doelen op een bijgestelde begroting wordt dit specifiek vermeld.

tussentijdse extra stortingen door het rijk. Hiernaast speelt voor Woensdrecht stortingen van dividend door de Zeeuws Energie Houdstermaatschappij een rol.

De algemene reserve van de gemeente Woensdrecht blijft in de periode 2017 – 2022 relatief gelijk tussen de 5 en 7,5 miljoen euro. Bij het vaststellen van de jaarrekening 2023 is deze gestegen naar 12,5 miljoen en in die van 2024 naar 17,5 miljoen euro.

Belangrijkste onderliggende patronen bij het hogere resultaat

Uit het DoeMee onderzoek 2025, uitgevoerd onder 138 gemeenten, blijkt dat de gemeente Woensdrecht niet alleen staat bij het behalen van hogere financiële resultaten. Veel gemeenten tonen een vergelijkbaar beeld. Vier achterliggende patronen komen in beeld. Per patroon geven we aan in hoeverre het beeld in Woensdrecht herkenbaar is.

1) Tussentijdse extra baten vanuit het rijk

Het rijk verstrekt in het lopende jaar extra bijdragen uit het gemeentefonds² naar de gemeenten, denk hierbij bijvoorbeeld aan Covid-gelden. Ook komen er extra uitkeringen voor specifieke doelen, de zogenaamde SPUK's³, denk hierbij aan bijvoorbeeld voor de opvang van Oekraïners en statushouders. Vaak komt dit geld pas in de loop van het jaar beschikbaar, te laat om nog te besteden in dat jaar. Deze meevallers zijn incidenteel van aard.

In Woensdrecht is dit effect vanaf 2022 duidelijk zichtbaar en neemt in 2023 en 2024 grotere vormen aan. Per saldo heeft Woensdrecht in 2023 en 2024 meer ontvangen van het rijk dan besteed. Overigens speelt bij Woensdrecht hiernaast ook de extra dividenduitkering vanuit de Zeeuwse Energie Houdstermaatschappij en geldt voor de opvang van asielzoekers een rol.

2) Planningsoptimisme

Bij de voorbereiding van nieuwe projecten komt een projectplan en projectbegroting tot stand. In de praktijk komen deze projecten vaak later op gang dan eerst werd gedacht. Hiermee wordt het geld pas later besteed.

Uit de landelijk beschikbare gegevens over Woensdrecht komt dit patroon niet nadrukkelijk in beeld. Wel vindt de rekenkamer aanwijzing voor planningsoptimisme in het lokale onderzoek naar de realisatiegraad van investeringen (zie bijlage 1). Uit dit onderzoek komt duidelijk in beeld dat investeringen grotendeels conform begroting gerealiseerd worden, maar vaak later dan gepland.

² Toelichting gemeentefonds: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/gemeentefonds>

³ Toelichting Specifieke uitkeringen: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/belastinginkomsten-en-specifieke-uitkeringen-gemeenten-en-provincies/specifieke-uitkeringen-sisa-gemeenten-en-provincies>

3) *Knelpunten in de personele capaciteit*

Knelpunten in de personele capaciteit komen onder meer voor door het niet kunnen invullen van vacatures. Veel gemeenten realiseren financiële meevallers op de inzet van het vaste personeel. Deels worden deze positieve financiële resultaten beperkt door meer inzet van extern ingehuurd personeel. Per saldo houden toch veel gemeenten geld over.

Per saldo houdt de gemeente Woensdrecht weinig tot geen geld over. Uit onder meer niet ingevulde vacatures valt binnen de gemeente Woensdrecht inderdaad geld vrij. Dit overschot wordt gestort in de ‘reserve personele veerkracht’. De organisatie gebruikt deze reserve om personele knelpunten op te lossen, waaronder inhuur van extern personeel.

4) *Voorzichtig begroten*

Voorzichtig begroten geschiedt 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.

Uit de beschikbare onderzoeksgegevens komt bij Woensdrecht dit patroon niet expliciet in beeld.

Aanbevelingen

In het proces van realistisch begroten

1. Zet als raad en college samen proactief in op passend en realistisch begroten ‘met grip’. Scherp het begrotingsproces inhoudelijk aan. Wissel inzichten uit in onderlinge technische sessies. Focus op kritische toetsing van aannames en risico’s.

In de uitvoering van realistisch begroten

2. Afgelopen jaren neemt de algemene reserve fors toe. Welke reserve is daadwerkelijk nodig om de continuïteit te waarborgen? Stel een bandbreedte vast. Wat is het minimum? En zeker ook: wat is het maximum? Stel, als de algemene reserve boven het maximum uitkomt, de besteding vast binnen de doelen van de gemeente.
3. Maak expliciet beleid voor aanwending van meevallers. Indien zich lopende het jaar een financiële meevaller voordoet, stel expliciet vast waaraan en wanneer deze meevaller besteed wordt.
4. Verbeter het realisme in investeringsplanning. De lage realisatiegraad bij investeringskredieten van circa 34% wijst op planningsoptimisme. Voer een realiteitstoets uit op projectplanning. Betrek hierin de passende spreiding in de tijd, benodigde en beschikbare personele capaciteit, heldere procedures en risicomanagement.

Inhoudsopgave

	Bladzijde
Bevindingen en aanbevelingen	1
Inhoudsopgave	4
1. Inleiding	5
Onderbesteding, wat is het?	6
Leeswijzer	6
2. Het onderzoek	7
Perikelen in de uitvoering van het onderzoek	8
3. Het landelijke beeld	9
4. Bevindingen Woensdrecht	11
Algemeen beeld Woensdrecht	11
Belangrijkste onderliggende patronen bij het hogere resultaat	12
Gesprekken met Commissie Financiën, medewerkers afdeling financiën en de wethouder	17
5. Bestuurlijke reactie	19
Bijlage: Resultaat lokaal onderzoek realisatiegraad investeringen	21

1 Inleiding

Geachte raadsleden,

De Rekenkamer Woensdrecht nam in 2025 deel aan een landelijk DoeMee-onderzoek naar onderbesteding van gemeentelijke middelen (ofwel meevallers). De Vereniging van Rekenkamers is de opdrachtgever. De Radboud Universiteit voerde de hoofdmoot van het onderzoek centraal uit. Lokaal binnen Woensdrecht vonden aanvullende interviews plaats en een deelonderzoek naar de realisatiegraad van investeringen. Met deze brief willen wij u informeren over de resultaten van dit landelijke onderzoek, aangevuld met de lokale resultaten.

Waarom heeft de rekenkamer meegedaan aan het onderzoek naar onderbesteding? Het antwoord op die vraag is dat het voor de gemeenteraad in een aantal opzichten minder passend is als bij het vaststellen van de jaarrekening blijkt dat in het voorgaande jaar veel geld is overgebleven. Dat geld was door de gemeenteraad aan een bepaald doel toegekend. Blijkbaar is het niet gelukt om het daaraan uit te geven. Bijsturing is niet meer mogelijk, het jaar is inmiddels voorbij. Het geld kan ook niet meer aan iets anders worden besteed.

Onderbesteding krijgt toenemend aandacht. In een recent rapport van BDO⁴ staat dat alle gemeenten samen in 2024 bijna € 2 miljard overhielden. Eerder stelden onderzoekers van de Vrije Universiteit⁵ dat gemeenten onbenutte middelen meer proactief en doelgericht kunnen inzetten. Tegelijkertijd echter signaleert BDO ook dat op langere termijn de houdbaarheid van de gemeentelijke financiën minder rooskleurig is dan het nu lijkt. Het vraagstuk kent meerdere kanten!

Het is zeker waar dat afgelopen jaren landelijk de gemeentelijke financiële positie is verbeterd. Hoe komt dat nu echt? Om hier zicht op te krijgen hebben 110 gemeentelijke rekenkamers van 138 gemeenten samen de onderbesteding ten opzichte van begrotingen laten onderzoeken. Op welke terreinen komt onderbesteding voor en is daarvoor een verklaring? Die kennis geven we nu mee aan de raad, die de informatie kan gebruiken bij een kritische beschouwing van de begroting en collegevoornemens en om zo beter te kunnen sturen. Parallel werd een zelfde onderzoek uitgevoerd onder provincies en waterschappen.

⁴ BDO, Benchmark Nederlandse gemeenten 2026

⁵ 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

Onderbesteding, wat is het?

De gemeenteraad besluit bij de begrotingsbehandeling om 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. Onderbesteding kan ontstaan als 1) minder productie of dienstverlening plaats vindt dan gepland, 2) minder lasten voor productie of dienstverlening ingezet worden of 3) begrote of gedurende het jaar beschikbaar gekomen baten voor de beoogde productie of dienstverlening niet gebruikt worden.

Leeswijzer

De opzet van deze brief is als volgt. Aan het begin zijn reeds de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen opgenomen. Daarna volgt in hoofdstuk 1 een inleiding met een korte toelichting op het verschijnsel onderbesteding en de leeswijzer. Vervolgens krijgt in hoofdstuk 2 de onderzoeks-aanpak aandacht en de perikelen binnen de uitvoering. Uiteindelijk komt hoofdstuk 3 het landelijke beeld uit het onderzoek aan de orde, in hoofdstuk 4 gevolgd door het beeld binnen de gemeente Woensdrecht. Het beeld binnen de gemeente Woensdrecht vullen we aan met de resultaten van het lokale onderzoek naar de realisatiegraad van investeringen en van gesprekken met de financiële commissie, medewerkers van de afdeling financiën en de wethouder. In hoofdstuk 5 is de bestuurlijke reactie vanuit het college opgenomen. In de bijlage is de rapportage van het lokale onderzoek naar ‘begroting en realisatie van investeringen’ opgenomen.

2. Het onderzoek

In dit hoofdstuk krijgen de onderzoeksvraag, de onderzoeks-aanpak en perikelen binnen de uitvoering van het onderzoek aandacht.

De formele onderzoeksvraag was als volgt: Geeft de wijze waarop, in de aan dit onderzoek deelnemende provincie/ gemeente/ waterschap, wordt begroot, de volksvertegenwoordigers een goed inzicht in de baten en lasten en kan dit worden verbeterd?

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

Landelijk is de onderzoeksvraag opgesplitst in drie deelvragen, die er samengevat op neer komen dat in beeld moet worden gebracht wat de omvang van eventuele onderbesteding is, welke regels er zijn om over onderbesteding te rapporteren en wat de oorzaken zijn van onderbesteding.

De uitvoering van het onderzoek voorzag in een combinatie van een landelijke data-analyse op basis van door gemeenten centraal aangeleverde verantwoordingsgegevens, aangevuld met door gemeenten aangeleverde antwoorden op lokale enquêtevragen. Aanvullend vond maatwerk plaats in gesprekken van lokale rekenkamers met raadsleden en financiële medewerkers en wethouders. Er namen 138 gemeenten, 6 provincies en 10 waterschappen deel aan het onderzoek. De gemeenten konden naar eigen believen een aanvullend lokaal onderzoek doen naar de realisatiegraad van investeringen. De rekenkamer Woensdrecht deed hieraan mee.

Aan het eind van het onderzoek kregen de individuele rekenkamers de beschikking over informatie over hun gemeente, provincie of waterschap. De algemene bevindingen, in combinatie met de individuele data en de informatie uit de door de rekenkamers gevoerde gesprekken, zijn de basis voor de rekenkamerbrief aan de volksvertegenwoordiging.

Perikelen in de uitvoering van het onderzoek

Gedurende de uitvoering van het onderzoek kwamen een aantal factoren naar boven die niet geheel voorzien waren.

- Iedere gemeente heeft, binnen de kaders van het Besluit Begroten en Verantwoorden, speelruimte om de jaarstukken lokaal passend in te richten. In de uitvoering is er geen volledige uniformiteit tussen gemeenten. Dit maakt verzamelen en interpreteren van data complex. Het onderzoek is grotendeels gebaseerd op de zogenaamde IV3-gegevens die door gemeenten zelf aan het CBS centraal zijn aangeleverd en die beschikbaar zijn gesteld op www.findo.nl. De Findo-data leken vooraf een efficiënte en betrouwbare gegevensbron. Helaas blijkt dat er de nodige knelpunten bestaan. Zo bleek dat de Findo-data voor alle gemeenten samen soms afwijken van gegevens die het CBS publiceert. Verder zijn het totaal van baten en lasten die de gemeente zelf in de jaarstukken publiceerden niet altijd gelijk aan de Findo-data, terwijl dit wel zou moeten.
- Een volgend knelpunt was de, door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgeschreven, werkwijze voor verantwoorden van reserves in de gemeentelijke jaarrekening. Er is zowel een taakveld reserves als een kostensoort reserves. Dat betekent dat een macro-analyse alleen maar kan constateren dát er reserves zijn ingezet, maar niet waar deze ingezet zijn.

Deze perikelen zorgden, naast vertraging in de doorloop, ook voor een zoektocht naar de correcte en onderling vergelijkbare opstelling van gegevens op weg naar bevindingen. Enerzijds ontstond onzekerheid bij het landelijke onderzoeksteam, anderzijds ook zeker bij de decentrale rekenkamers die de positie van de eigen gemeente willen vergelijken met de landelijke trends. Toch ontstond een relatief goed inzicht in relevante beïnvloedende factoren en bevindingen bij onderbesteding.

3. Het landelijke beeld

Hieronder puntsgewijs de belangrijkste bevindingen voor de groep gemeenten waar de onderzoekers Woensdrecht bij indeelden. Let wel, een deel van de bevindingen is herkenbaar binnen de Woensdrechtse situatie, een deel ook echt niet.

1. Rijksbijdragen uit het gemeentefonds en vrijkomende SPUK-middelen zijn een belangrijke verklaring voor meevallers. Dergelijke middelen komen vaak pas gedurende het jaar beschikbaar. De twee belangrijkste posten zijn opvang Oekraïners en inkomensregelingen rondom COVID19, waarbij het vooraf moeilijk is in te schatten hoeveel geld echt nodig is. Ook voor sport en onderwijs zijn grote extra bijdragen ontvangen. Een deel van die middelen staat nog voor toekomstige bestedingen op de balans.
2. De gemiddelde personele bezetting binnen gemeenten gaat richting 90% van de formatie wat wijst op capaciteitsproblemen.
3. Bij de gemeenten waarvan bruikbare gegevens over de laatst vastgestelde begroting beschikbaar zijn, wijzen de bevindingen in de richting van planningsoptimisme. Er is regelmatig onderbesteding op thema's met lange doorlooptijden zoals Verkeer en Ruimte. Ook in het collectieve deel sociaal domein komen bij de jaarrekening meevallers voor.
4. Tussentijdse bijstellingen bij het onderdeel bezit zijn beperkt. Dat vraagt politieke aandacht omdat ook meevallers volgens de huidige regelgeving tijdig aan de raad moeten worden gemeld.
5. Bij jeugdzorg zijn na tussentijdse bijstelling van de begroting in de jaarrekening opnieuw tegenvallers te zien.
6. De afschrijvingen liggen over de hele linie ongeveer 5% onder de geraamde lasten. Dat is een signaal voor vertragingen bij uitvoering van projecten.
7. Bij Verkeer & Vervoer zijn aanwijzingen dat vertragingen optreden vanwege de meevallers op afschrijvingen en tegenvallers op groot onderhoud. Verder is hier sprake van onderschatting van de baten.
8. Bij rioleringen wijst de combinatie van lagere lasten voor inkoop en afschrijvingen in combinatie met hogere lasten voor toekomstig onderhoud op vertragingen bij realisatie van projecten.
9. Lagere afschrijvingen en hogere voorzieningen voor groot onderhoud bij sportaccommodaties wijzen in de richting van vertraging van investeringsprojecten.
10. Vanaf 2019 is sprake van meevallers op de afschrijving van schoolgebouwen wat wijst in de richting van vertraging van bouwprojecten.
11. Grondexploitaties laten vanaf 2020 lagere lasten en ook iets lagere baten dan begroot zien. Dat wijst in de richting van vertraging in uitvoering van projecten.

-
12. Baten bij het collectief deel sociaal domein werden tot 2022 onderschat en zijn daarna veel minder zichtbaar geworden door de bijdragen voor opvang van Oekraïners.
 13. Parkeeropbrengsten lijken zeker in recente jaren te worden overschat.
 14. Er zijn grote verschillen in de afwijkingen bij toeristenbelasting ook bij gemeenten met relatief hoge opbrengsten. Soms is sprake van onderschatting, soms van overschatting.
 15. Opbrengsten van sportaccommodaties waar de gemeente zelf invloed op heeft worden onderschat.
 16. De afwijking op de baten bij huren en pachten is met 7% vrij groot voor een redelijk voorspelbare begrotingspost.
 17. Uit gegevens over de balansen blijkt dat er relatief veel geld op reguliere bankrekeningen staat terwijl op andere manieren waarschijnlijk hogere renteopbrengsten zijn te realiseren.

4. Bevindingen Woensdrecht

De bevindingen zijn grotendeels gebaseerd op de landelijk beschikbare data over Woensdrecht. Zoals in hoofdstuk 2 ‘Het onderzoek – Perikelen in de uitvoering’ aangegeven ontstond ook voor de rekenkamer Woensdrecht een zoektocht naar de correcte opstelling van gegevens op weg naar bevindingen. Een globale vergelijking met de landelijke trends kwam tot stand, een gedetailleerd beeld van overeenkomsten en verschillen met andere gemeenten bleek moeilijk. Hieronder is eerst het algemene beeld opgenomen, vervolgens worden de vier belangrijkste patronen bij de hogere financiële resultaten toegelicht.

Algemeen beeld Woensdrecht

Blijkend uit de jaarstukken behaalt de gemeente Woensdrecht vanaf 2020 een groeiend positief financieel resultaat. In de jaren 2020 tot en met 2023 waren deze resultaten in de jaarstukken ook hoger dan in de laatste gewijzigde begroting voorzien. Deze trend komt voor bij veel gemeenten.

Totaal beeld: Saldo Begroting en realisatie Woensdrecht



De meevallers blijken voornamelijk incidenteel van aard, niet structureel. De meevallers komen vooral voort uit tussentijdse extra stortingen door het rijk. Hiernaast speelt voor Woensdrecht stortingen van dividend door de Zeeuws Energie Houdstermaatschappij een rol, in 2022 en 2023 rond de 8 ton en in 2024 ruim 4 miljoen.

Met het groeiende financiële resultaat stijgt ook de algemene reserve van de gemeente Woensdrecht.

Jaar	Algemene reserve	Index (2017 = 100)
2017	€ 7.712.362	100
2018	€ 7.593.042	98
2019	€ 6.525.296	85

2020	€ 5.195.270	67
2021	€ 5.439.109	71
2022	€ 7.511.352	97
2023	€ 12.478.776	162
2024	€ 17.563.294	228

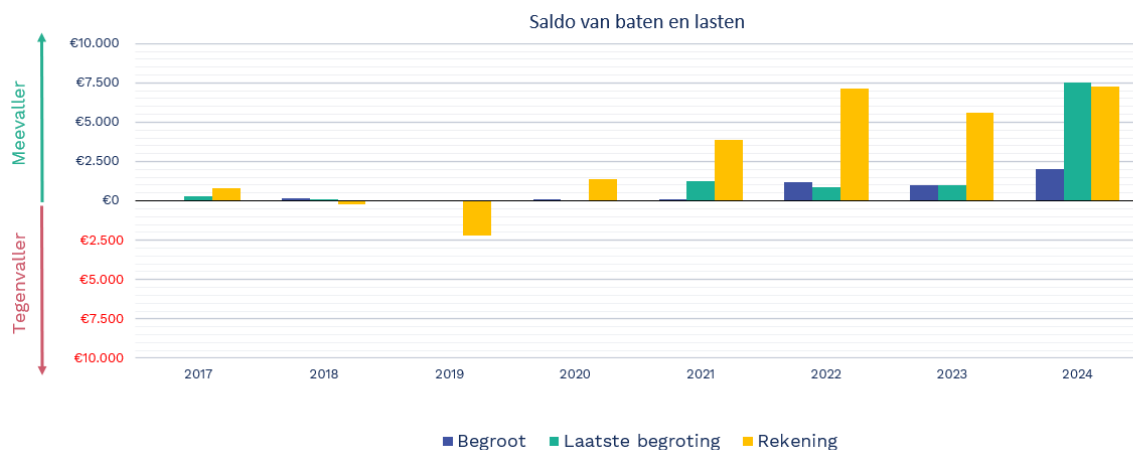
De algemene reserve blijft in de periode 2017 – 2022 relatief gelijk tussen de 5 en 7,5 miljoen euro. In 2023 stijgt deze naar 12,5 en in 2024 naar 17,5 miljoen euro, meer dan tweemaal zoveel als in 2017.

Overigens geeft het landelijk Besluit Begroten en Verantwoorden geen wettelijke norm voor de hoogte van de algemene reserve. Gemeente Woensdrecht stelt in de Nota reserves en Voorzieningen 2025 op bladzijde 5: Het is niet nodig om de maximale hoogte te bepalen.

Belangrijkste onderliggende patronen bij het hogere resultaat

1. Tussentijdse extra baten vanuit het rijk

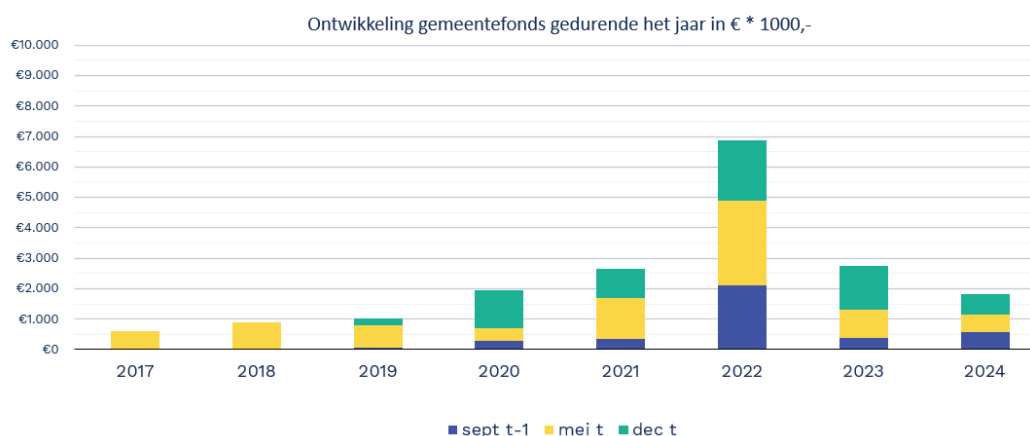
Het rijk verstrekt in het lopende jaar extra bijdragen uit het gemeentefonds⁶ aan de gemeenten. Ook komen er extra Specifieke Uitkeringen⁷ oftewel SPUK's vrij. Vaak komt dit geld pas in de loop van het jaar beschikbaar, te laat om nog te besteden. Hier eerst het totaal beeld van saldo begroting en realisatie:



⁶ Toelichting gemeentefonds: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/gemeentefonds>

⁷ Toelichting Specifieke uitkeringen: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/belastinginkomsten-en-specifieke-uitkeringen-gemeenten-en-provincies/specifieke-uitkeringen-sisa-gemeenten-en-provincies>

In Woensdrecht is vanaf 2022 een relatief positief financieel saldo zichtbaar. Dit positieve financiële saldo neemt in 2023 en 2024 grotere vormen aan. Het vergrootglas op de extra uitkeringen uit het gemeentefonds lopende het jaar geeft het volgende beeld:



Ook in dit overzicht is te zien dat vanaf 2020 de uitkeringen uit het gemeentefonds fors toenemen. In 2020 ontstond de COVID-zorg. Bij de extra SPUK's komen voor Woensdrecht de uitkeringen voor opvang van Oekraïners en de opvang voor statushouders ingevolge de Wet Inburgering in beeld.

2. *Planningsoptimisme*

Bij de voorbereiding van nieuwe projecten komt een projectplan en projectbegroting tot stand. In de praktijk komen deze projecten vaak later op gang dan eerst gedacht werd. Hiermee wordt het geld pas later besteed.

Planningsoptimisme lijkt voor Woensdrecht deels niet en deels wel te spelen. Uit de landelijk beschikbare gegevens over Woensdrecht komt dit patroon niet nadrukkelijk in beeld. Een effect van dit planningsoptimisme naar overwegend meevallers bij afschrijvingskosten is voor Woensdrecht is binnen de Findo-data niet te zien. Wel vindt de rekenkamer aanwijzing voor planningsoptimisme in het lokale onderzoek naar de realisatiegraad van investeringen (zie bijlage 1). Uit dit onderzoek komt duidelijk in beeld dat investeringen grotendeels conform begroting gerealiseerd worden, maar vaak later dan begroot.

Realisatie investeringskredieten gezien vanuit jaarschijven

Een investeringskrediet wordt over het algemeen verspreid over meerdere jaren aangewend. De gemeente Woensdrecht begroot per jaar, het in dat jaar te realiseren deel van, de investering. Zie hieronder de realisatiegraad van de jaarschijven.

<i>Jaar</i>	<i>Begroting investerings (inclusief wijzigingen.)</i>	<i>Realisatie in- vesterings</i>	<i>Percentage realisatie investerings</i>
2020	€ 8.645.423	€3.972.669	46,0%
2021	€ 13.469.207	€3.339.080	24,8%
2022	€ 13.266.433	€ 5.341.820	40,3%
2023	€ 12.258.955	€ 4.169.109	34,0%
2024	€ 21.684.333	€ 6.734.695	31,1%

De gemiddelde realisatiegraad over de jaren 2020 – 2024 bedraagt 34,0%. Dit betekent dat het overgrote deel van de investeringen pas in een later jaar gerealiseerd worden.

Benutting investeringskredieten bij afsluiting

Een investeringskrediet wordt over het algemeen verspreid over meerdere jaren aangewend. Aan het eind van de looptijd wordt het investeringskrediet afgesloten. Zie hieronder de totale benuttingsgraad van een steekproef van 4 kredieten.

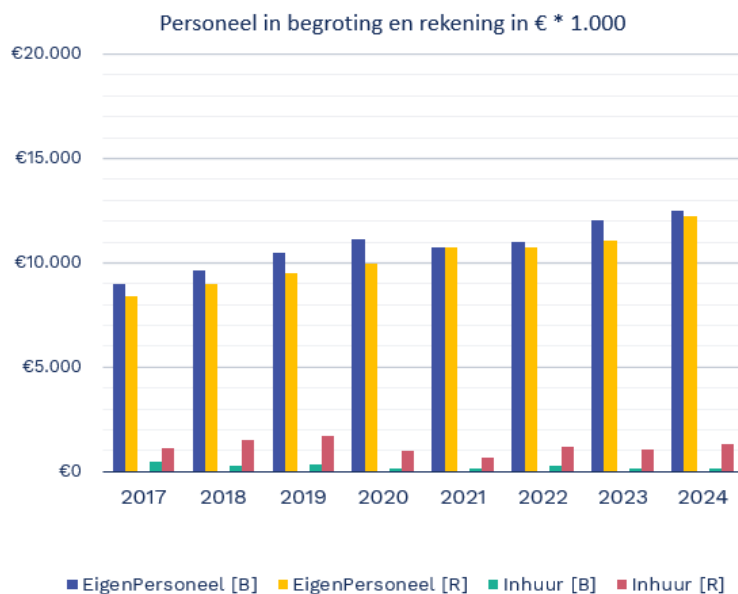
<i>Investeringskrediet</i>	<i>Looptijd</i>	<i>Begroting</i>	<i>Realisatie bij afsluiting</i>	<i>Percentage realisatie</i>
Boemerang	2020-2024	€ 500.000	€ 468.388	93,7%
Verbeterplan Sociale Dienst	2019-2024	€ 72.677	€ 72.909	100,3%
Rioolbeheer 2022	2022-2024	€1.310.080	€1.009.310	77,0%
Klimaat- en energiebeleid	2023-2024	€ 459.066	€ 459.066	100,0%

De gemiddelde realisatiegraad over de steekproef van 4 kredieten bedraagt 85,8%.

3. Knelpunten in de personele capaciteit

Veelal, door het niet kunnen invullen van vacatures, realiseren veel gemeenten financiële meevallers op de inzet van het vaste personeel. Deels worden deze positieve financiële resultaten beperkt door meer inzet van extern ingehuurd personeel. Per saldo houden veel gemeenten geld over.

Uit onder meer niet ingevulde vacatures valt binnen Woensdrecht inderdaad geld vrij. Dit overschot wordt gestort in de ‘reserve personele veerkracht’. De organisatie gebruikt deze reserve om personele knelpunten op te lossen, waaronder de inhuur van extern personeel. *Per saldo houdt de gemeente Woensdrecht weinig tot geen geld over.*



Een voorbeeld uit het jaar 2024.⁸

In 2024 bedroeg de begrote vaste formatie 140,0 fte, hiervan werd 132,0 fte daadwerkelijk ingevuld met vast personeel. De inhuur van extern personeel bedroeg 8,2 fte. Hiermee kwam de totale personele inzet uit op 140,2 fte.

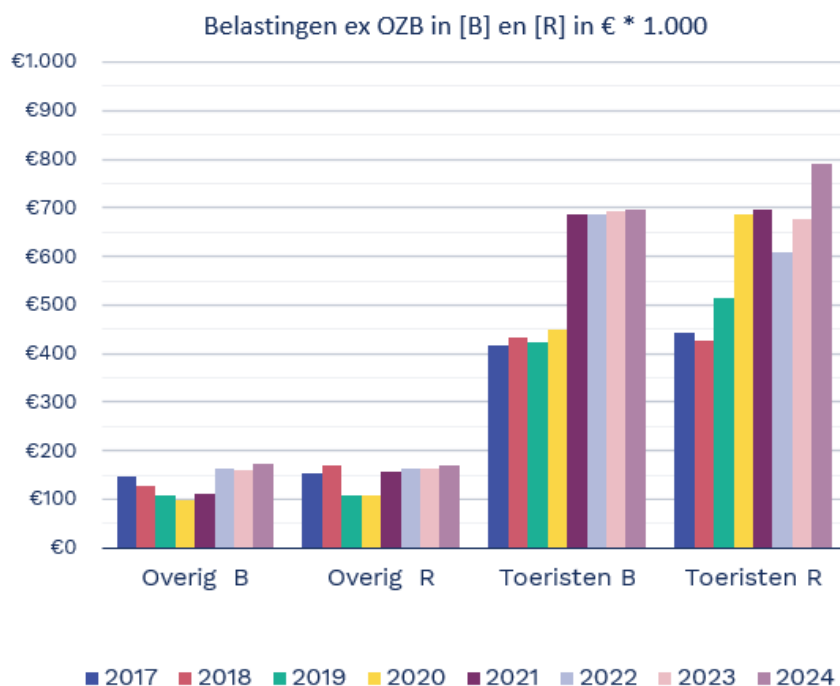
4. Voorzichtig begroten

Voorzichtig begroten geschiedt 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. *Binnen de beschikbare onderzoeksgegevens komt dit patroon bij Woensdrecht niet expliciet in beeld.*

Belastingen

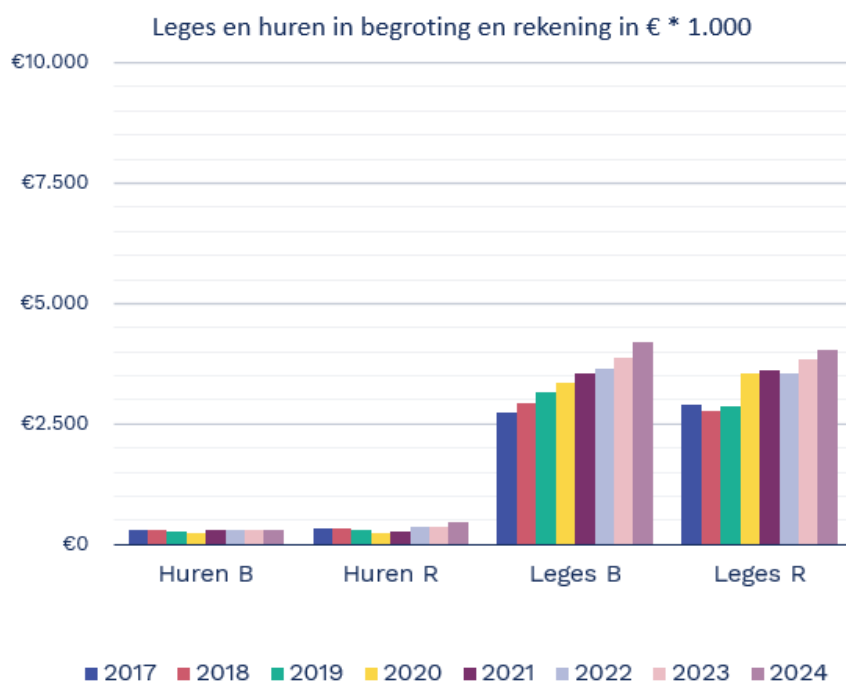
Bij belastingen exclusief OZB is het patroon ‘voorzichtig begroten’ binnen Woensdrecht niet duidelijk zichtbaar. Er zijn wel jaren waarin de realisatie hoger is dan begroot, ook jaren waarin deze lager zijn.

⁸ Bron omvang van personele capaciteit 2024: door gemeente ingevulde enquête DoeMee 2025.



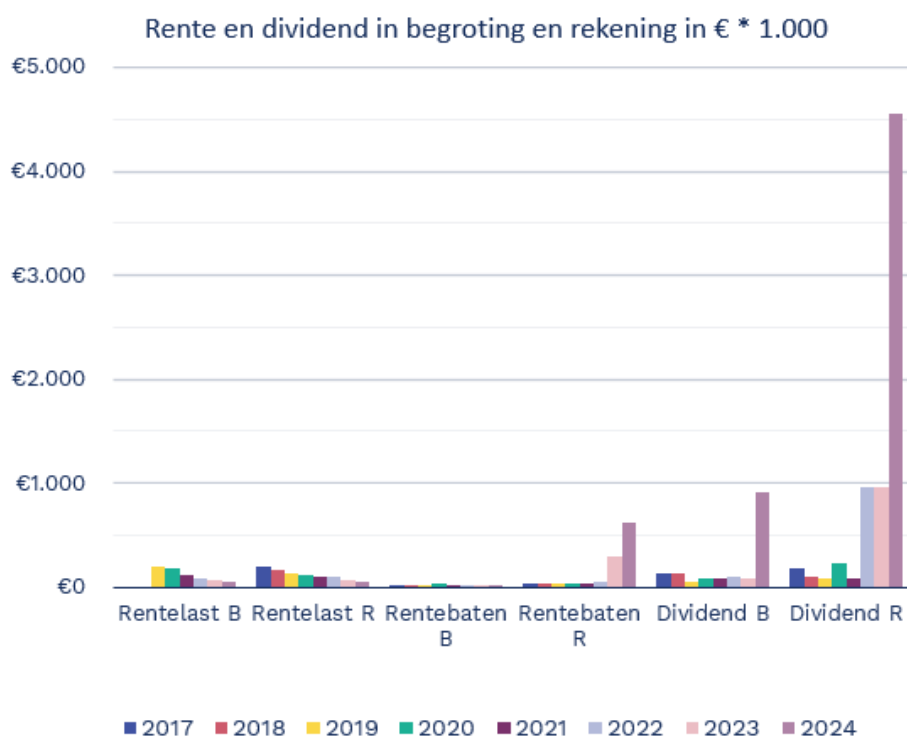
Leges en huren

Ook bij leges en huren is het benoemde patroon niet duidelijk zichtbaar.



Rente en dividend

Ook bij rente is het benoemde patroon niet duidelijk zichtbaar. Bij dividend is een ander beeld aanwezig. In de jaren 2022 – 2024 is het daadwerkelijk ontvangen dividend vele malen hoger dan het begrote dividend. Hieraan ligt het dividend vanuit de Zeeuws Energie Houdstermaatschappij ten grondslag; in 2022 en 2023 rond de 8 ton en in 2024 ruim 4 miljoen.



Gesprekken met de Commissie financiën, medewerkers afdeling financiën en de wethouder

Op 10 september 2025 voerde de rekenkamer een gesprek met de Commissie Financiën, op 22 september 2025 met medewerkers van de afdeling financiën van Woensdrecht. Op 17 maart 2026 vond het gesprek met de wethouder M. van der Poel plaats. Zie hieronder de belangrijkste bevindingen.

Commissie Financiën

- Onderbesteding, in samenhang met overbesteding, is een regelmatig terugkomend onderwerp van gesprek binnen de gemeenteraad.
- De raad herkent het verwarrende effect van extra stortingen uit het gemeentefonds lopende het jaar en het effect van knelpunten in de personele capaciteit. De mutaties binnen het sociale domein waren in het verleden een belangrijke punten van aandacht en bijsturing voor de raad; ‘ de raad zat hier bovenop ’.
- De raad heeft cijfermatig inzicht via kwartaal- en jaarrapportages. Commissieleden willen graag meer zicht krijgen op onderliggende oorzaken en effecten van onder- en overbesteding. Als door-ontwikkel-opties worden genoemd: 1) eerder ontvangen van rapportages zodat tijdig bijsturing mogelijk is, 2) meer toelichting op oorzaken van afwijking tussen begroting en realisatie.

Medewerkers Afdeling Financiën

- Het kost moeite om de cijfers vanuit het Findo-platform en die vanuit de jaarstukken Woensdrecht goed met elkaar te vergelijken.
- Hoe ga je om met het begrotingsproces? Hoeveel waarde hecht je aan de eerste – primitieve begroting en hoeveel aan de latere bijgestelde begrotingen op weg naar de definitieve begroting waarin meer inzichten verwerkt zijn?
- Buiten de ‘voor-de-hand liggende’ oorzaken zoals extra stortingen gemeentefonds en knelpunten in personele capaciteit kost het moeite om echt de vinger te krijgen achter oorzaken van onder- en overbesteding.
- Het begrotingsproces binnen Woensdrecht is een ‘lerend proces’. Aan de hand van specifieke constateringën komen continue verbeteringen tot stand.

De wethouder

1. *In hoeverre was over- en onderbesteding voor jou als nieuwe wethouder een punt van aandacht? Kan jij voorbeelden geven van momenten waarop dit speelde en hoe dit speelde?*

Het wethouderschap van M. van der Poel startte in juli 2025, slechts 8 maanden geleden, nog geen volledige jaarcyclus dus en ook geen jaarstukken. Over- en onderbesteding was in deze periode geen primair onderdeel van aandacht. Er waren geen bijzondere incidenten. Het feit dat het rekenkamer-onderzoek naar onderbesteding liep was wel een signaal tot alertheid op dit fenomeen. Het zorgde gelijk tot een algemene alertheid. De positieve financiële resultaten en de oplopende algemene reserve, ‘het vet op de botten’ vraagt een concrete reactie. Planningsoptimisme is toenemend een punt van aandacht.

2. *Vanuit jouw blik als nieuwe wethouder; wat gaat goed en wat kost moeite bij realistisch begroten binnen Woensdrecht?*

Wat goed gaat en wat moeite kost is nog niet super scherp in beeld bij ‘de nieuwe wethouder’. Wel is er nadrukkelijk het voornemen vanuit de wethouder om samen met het college alert te zijn op aankomende over- en onderbesteding. Het is nog zoeken naar passende reacties. Een kritische en realistische blik ‘aan de voorkant’ is nodig. Samenspel tussen college, raad en ambtelijke organisatie is belangrijk. Na de verkiezingen komt er een nieuw college, die gaan daarover. Het huidige college zal dit aandachtspunt overdragen aan het nieuwe college.

5. Bestuurlijk reactie



Rekenkamer gemeente Woensdrecht
Postbus 24
4630 AA HOOGERHEIDE

Uw kenmerk
Zaaknummer

Onderwerp Bestuurlijke reactie Rekenkamerbrief "DoeMee 2025: Onderbesteding"
Datum 2 juni 2026
Bijlagen

Geachte leden van de Rekenkamer,

Het college van burgemeester en wethouders heeft met belangstelling kennisgenomen van de Rekenkamerbrief "DoeMee 2025: Onderbesteding" van de Rekenkamer Woensdrecht. Wij danken de Rekenkamer voor het uitgevoerde onderzoek en de zorgvuldige analyse van de ontwikkelingen rondom onderbesteding, begrotingsrealisme en investeringsplanning binnen onze gemeente.

Het college herkent het algemene beeld dat in de afgelopen jaren sprake is geweest van positieve financiële resultaten en een stijging van de algemene reserve. Zoals ook in de Rekenkamerbrief wordt benoemd, zijn deze resultaten grotendeels incidenteel van aard en hangen zij in belangrijke mate samen met externe factoren, waaronder extra middelen vanuit het Rijk, specifieke uitkeringen (SPUK's), dividenduitkeringen vanuit de Zeeuwse Energie Houdstermaatschappij en middelen voor opvangopgaven. Deze middelen kwamen veelal gedurende het begrotingsjaar beschikbaar, waardoor volledige besteding binnen hetzelfde jaar niet altijd mogelijk was.

Wij onderschrijven de constatering dat het van belang is blijvend aandacht te houden voor realistisch begroten en een transparante toelichting op verschillen tussen begroting en realisatie. Daarbij merken wij op dat begroten altijd gepaard gaat met onzekerheden en veranderende omstandigheden gedurende het jaar. Het college ziet het begrotingsproces nadrukkelijk als een continu lerend proces, waarbij op basis van ervaringen en analyses verdere verbeteringen worden doorgevoerd.

Ten aanzien van de aanbevelingen van de Rekenkamer reageren wij als volgt:

Postadres
Postbus 24
4630 AA Hoogerheide
Gemeentehuis
Huijbergseweg 3
4631 GC Hoogerheide

Telefoon 14 01 64
Fax 0164 61 63 31
www.woensdrecht.nl
gemeente@woensdrecht.nl

Bankrelatie
Biccode: BNGHNL2G
IBANcode: NL63BNGH0285009664
t.n.v. gemeente Woensdrecht
K.v.K.-nummer
20164797
BTW-nummer
NL8053.29.456.B.02



1. Realistisch begroten en versterking van het begrotingsproces

Het college onderschrijft het belang van een realistisch en uitlegbaar begrotingsproces. Wij blijven inzetten op verdere professionalisering van de planning- en controlcyclus. Daarbij zullen wij samen met de raad bezien op welke wijze technische sessies en aanvullende toelichtingen kunnen bijdragen aan een beter gezamenlijk inzicht in de oorzaken van afwijkingen en risico's binnen de begroting.

2. Algemene reserve en bandbreedte

Het college neemt kennis van de aanbeveling om een bandbreedte vast te stellen voor de algemene reserve. Daarbij merken wij op dat de omvang van de reserve mede samenhangt met financiële risico's, toekomstige onzekerheden en de noodzaak om bestuurlijke en maatschappelijke opgaven te kunnen opvangen. In de komende periode zullen wij bezien of de bestaande kaders uit de nota Reserves en Voorzieningen verdere aanscherping of actualisatie behoeven, waarbij ook aandacht zal zijn voor de gewenste omvang van de algemene reserve.

3. Beleid ten aanzien van meevallers

Het principe binnen onze gemeente is dat incidentele meevallers niet op een andere wijze worden ingezet. Deze middelen worden in principe toegevoegd aan de algemene middelen.

4. Realisme in investeringsplanning

Het college herkent het beeld dat investeringen regelmatig later tot uitvoering komen dan oorspronkelijk gepland. Dit hangt samen met factoren zoals personele capaciteit, marktomstandigheden, aanbestedingstrajecten, afhankelijkheden van derden en de complexiteit van projecten. Tegelijkertijd constateert de Rekenkamer terecht dat investeringskredieten uiteindelijk grotendeels worden benut. Het college blijft werken aan verdere verbetering van projectsturing, fasering en planning, zodat investeringen realistischer in tijd kunnen worden geraamd en afwijkingen eerder inzichtelijk worden gemaakt.

Tot slot waarderen wij dat de Rekenkamer in haar rapport ook aandacht heeft voor de landelijke context en de beperkingen die samenhangen met vergelijkbaarheid van financiële data tussen gemeenten. Het college ziet de uitkomsten van dit onderzoek als een waardevolle ondersteuning bij het verder versterken van onze financiële sturing en samenwerking tussen raad, college en organisatie.

Wij stellen voor de aanbevelingen van de Rekenkamer over te nemen in de verdere doorontwikkeling van de planning- en controlcyclus.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en wethouders



ing. P.A.C. Bogers
gemeentesecretaris



drs. J.J.C. Adriaansen
burgemeester

Bijlage: Resultaat lokaal onderzoek realisatiegraad investeringen

Inleiding

Binnen het DoeMee-onderzoek 2025 naar onderbesteding is optioneel een lokaal deelonderzoek opgenomen naar begroting en realisatie van investeringen. De Rekenkamer Woensdrecht doet mee.

Werkwijze investeringen met kredieten

Bij het besluit tot investering opent de gemeente een krediet. Uit dit krediet wordt de investering bekostigd. Na de realisatie wordt deze investering als vast activum op de balans opgenomen en wordt deze in een reeks van jaren afgeschreven.

Leeswijzer

Hieronder komt eerst de benuttingsgraad van het krediet in beeld, *bezien vanuit begrote jaarschijven*. Vervolgens komt de benuttingsgraad van investeringskredieten over de hele looptijd van het krediet tot aan de afsluiting in beeld. Tot slot komt de realisatiegraad van begrote afschrijvingskosten over de activa in beeld.

Realisatie investeringskredieten gezien vanuit jaarschijven

Een investeringskrediet wordt over het algemeen verspreid over meerdere jaren aangewend. De gemeente Woensdrecht begroot per jaar het in dat jaar te realiseren deel van, de investering. Zie hieronder de realisatiegraad van de jaarschijven.

<i>Jaar</i>	<i>Begroting (inc. wijz.)</i>	<i>Realisatie</i>	<i>Percentage Realisatie</i>
2020	€ 8.645.423	€ 3.972.669	46,0%
2021	€ 13.469.207	€ 3.339.080	24,8%
2022	€ 13.266.433	€ 5.341.820	40,3%
2023	€ 12.258.955	€ 4.169.109	34,0%
2024	€ 21.684.333	€ 6.734.695	31,1%

De gemiddelde realisatiegraad over de jaren 2020 – 2024 bedraagt 34,0%.

Benutting investeringskredieten bij afsluiting

Een investeringskrediet wordt over het algemeen verspreid over meerdere jaren aangewend. Aan het eind van de looptijd wordt het investeringskrediet afgesloten. Zie hieronder de totale benuttingsgraad van een steekproef van 4 kredieten.

<i>Investeringskrediet</i>	<i>Looptijd</i>	<i>Begroting</i>	<i>Realisatie bij afsluiting</i>	<i>Percentage realisatie</i>
Boemerang	2020-2024	€ 500.000	€ 468.388	93,7%
Verbeterplan Sociale Dienst	2019-2024	€ 72.677	€ 72.909	100,3%
Rioolbeheer 2022	2022-2024	€ 1.310.080	€ 1.009.310	77,0%
Klimaat- en energiebeleid	2023-2024	€ 459.066	€ 459.066	100,0%

De gemiddelde realisatiegraad over de steekproef van 4 kredieten bedraagt 85,8%.

Afschrijvingskosten over investeringen

Alle investeringen worden over een bepaalde hoeveelheid jaren afgeschreven. Zie hieronder de begroting, realisatie van, en het resultaat op, afschrijvingskosten over de jaren 2020 – 2024.

<i>Jaar</i>	<i>Begroting (inc. wijz.)</i>	<i>Realisatie</i>	<i>Overschot</i>	<i>Percentage realisatie</i>
-------------	-------------------------------	-------------------	------------------	------------------------------

2020	€ 1.736.758	€ 1.227.241	€ 509.517	71%
2021	€ 1.573.207	€ 1.114.732	€ 427.475	73%
2022	€ 2.199.987	€ 1.353.610	€ 846.377	62%
2023	€ 3.287.067	€ 2.675.714	€ 611.353	81%
2024	€ 3.339.552	€ 2.509.758	€ 829.794	75%

Gemiddeld wordt er over de jaren 2020 – 2024 van de begrote afschrijvingslasten 73% gerealiseerd. Dit betekent dat de afschrijvingskosten ieder jaar gemiddeld € 645.000 lager zijn dan begroot. Dit is een structurele vorm van onderbesteding.