Rekenkamer Rivierenland

Bestuurlijke rapportage
Onderzoek DoeMee 2025: Onderbesteding voor de gemeente Buren

kodros
Kerkenbos 1075V
6546 BB Nijmegen
info@kodros.nl
085 250 0342

Inhoudsopgave

1 Toelichting onderzoek 3
1.1 Inleiding 3
1.2 Managementsamenvatting 3
1.3 Totaalbeeld gemeenten 3
1.4 Bijdragen Rijk 4
1.5 Disclaimer 4
1.6 Conclusie 4
1.7 Gebruikte data 4
2 Aanbevelingen voor de gemeenteraad 5
2.1 Waar kan de raad op sturen? 5
2.2 Raming onderbesteding 5
2.3 Budgetteringsproces en dynamiek 5
2.4 Paragraaf bedrijfsvoering 6
3 Inzoomen op de onderdelen van het onderzoek 7
3.1 Ontwikkeling gemeentefonds 7
3.2 Specifieke uitkeringen 8
3.3 Cijfers P10-gemeenten 8
3.4 Saldo van baten en lasten 9
3.4.1 P10-gemeenten 9
3.4.2 Gemeente Buren 9
3.5 Verschillen op inhoudelijke taken 10
3.5.1 P10-gemeenten 10
3.5.2 Gemeente Buren 11
3.6 Verschillen t.a.v. bezit 12
3.6.1 Bezit P10-gemeenten 12
3.6.2 Bezit gemeente Buren 12
3.7 Afschrijvingen 12
3.8 Opvallende andere begrotingsposten P10-gemeenten 13
3.8.1 Jeugdhulp gemeente Buren 14
3.9 Verschillen personeel in loondienst en externe inhuur 14
3.9.1 Loonkosten P10-gemeenten 14
3.9.2 Loonkosten gemeente Buren 15

1 Toelichting onderzoek

1.1 Inleiding

Het landelijke onderzoek *DoeMee 2025: Onderbesteding* van de Vereniging van Rekenkamers (VVR) richt zich op een terugkerend fenomeen bij gemeenten en andere decentrale overheden: aan het einde van het jaar blijft er vaak geld over, terwijl vooraf soms moeilijke keuzes of zelfs bezuinigingen zijn gemaakt. Dit roept de vraag op of begrotingen wel realistisch zijn en of de gemeenteraad voldoende grip heeft op de financiële sturing. De centrale vraag in het landelijke onderzoek is dan ook of de manier van begroten voldoende inzicht geeft in baten en lasten en of dit kan worden verbeterd.

1.2 Managementsamenvatting

Uit het landelijke onderzoek blijkt dat positieve financiële resultaten (meevallers) structureel voorkomen en meerdere oorzaken hebben. De belangrijkste verklaring ligt aan de inkomstenkant. Gemeenten ontvangen vaak meer geld dan vooraf begroot, met name vanuit het Rijk. Deze extra middelen komen bovendien regelmatig pas in de loop van het jaar beschikbaar. Omdat gemeenten tijd nodig hebben voor besluitvorming en uitvoering, lukt het vaak niet om dit geld nog in hetzelfde jaar uit te geven. Dit leidt automatisch tot overschotten in de jaarrekening.

Daarnaast speelt de personele capaciteit een belangrijke rol. Veel gemeenten hebben structureel te maken met onderbezetting. Vacatures worden niet of pas laat ingevuld, waardoor geplande activiteiten vertraging oplopen of niet worden uitgevoerd. Tegelijkertijd wordt er meer personeel ingehuurd dan begroot, maar deze kosten worden vaak onderschat. Dit zorgt voor een vertekend beeld van de werkelijke personeelslasten en draagt bij aan verschillen tussen begroting en realisatie.

Een derde belangrijke factor is dat investeringen regelmatig vertraging oplopen. Projecten op het gebied van woningbouw, infrastructuur, onderwijsgebouwen en sportvoorzieningen blijken in de praktijk minder snel te worden uitgevoerd dan gepland. Dit is zichtbaar in lagere afschrijvingslasten dan begroot. Vertragingen kunnen verschillende oorzaken hebben, zoals complexe procedures, beperkte ambtelijke capaciteit of ontwikkelingen in de markt.

Verder blijkt dat gemeenten hun eigen inkomsten, zoals belastingen, leges en huurinkomsten, vaak voorzichtig ramen. In de praktijk vallen deze inkomsten regelmatig hoger uit dan verwacht. Hierdoor ontstaan extra financiële meevallers die vooraf niet waren voorzien.

1.3 Totaalbeeld gemeenten

Wanneer gekeken wordt naar het totaalbeeld bij gemeenten, ontstaat een duidelijk patroon. De uitgaven liggen in de jaarrekening weliswaar vaak hoger dan oorspronkelijk begroot, maar de inkomsten stijgen doorgaans nog sterker. Dit betekent dat overschotten vooral worden veroorzaakt door hogere baten en niet zozeer door lagere uitgaven. Tegelijkertijd blijkt dat een deel van de extra middelen die gedurende het jaar beschikbaar komen, uiteindelijk niet wordt besteed. In sommige gevallen blijft meer dan een kwart van deze extra middelen onbenut. Dit wijst op zogenoemd planningsoptimisme: de verwachting dat geld nog kan worden ingezet, terwijl dit in de praktijk niet haalbaar blijkt.

1.4 Bijdragen Rijk

Een bijzonder aandachtspunt is de rol van het Rijk. Via het gemeentefonds en specifieke uitkeringen ontvangen gemeenten op verschillende momenten in het jaar aanvullende middelen. Vooral middelen die laat in het jaar worden toegekend, kunnen vrijwel niet meer worden besteed. Deze komen daardoor als positief resultaat in de jaarrekening terecht, zonder dat daar daadwerkelijk beleid of uitvoering tegenover staat in datzelfde jaar.
Voor de gemeenteraad is dit alles van groot belang. Het betekent namelijk dat financiële meevallers niet automatisch wijzen op efficiënt beleid of lagere kosten, maar vaak het gevolg zijn van timing, capaciteitsproblemen en ramingsverschillen. Hierdoor bestaat het risico dat de raad vooraf onnodig scherpe keuzes maakt, terwijl achteraf blijkt dat er financiële ruimte was.
Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat de raad wel degelijk invloed heeft. Door kritischer te kijken naar de realiteit van plannen, de uitvoerbaarheid van projecten en de beschikbaarheid van personeel, kan beter worden gestuurd op een realistische begroting. Ook is het van belang om scherp te zijn op de inschatting van inkomsten en op de vraag of extra middelen die gedurende het jaar beschikbaar komen nog daadwerkelijk kunnen worden ingezet.

1.5 Disclaimer

Een complicerende factor is dat de beschikbare informatie niet altijd optimaal is. Data zijn soms onvolledig of moeilijk vergelijkbaar en inzicht in bijvoorbeeld personeelsinzet, investeringen en reserves is beperkt. Dit maakt het lastiger voor de raad om goed te sturen en vraagt om gerichtere informatievoorziening vanuit het college.

1.6 Conclusie

De kern van het onderzoek is dat overschotten bij gemeenten meestal niet ontstaan doordat er te ruim wordt begroot, maar doordat geld later beschikbaar komt, plannen vertraging oplopen en de organisatie niet altijd voldoende capaciteit heeft om alles uit te voeren. Dit vraagt niet alleen om betere ramingen, maar vooral om realistischer plannen en scherpere sturing gedurende het jaar.

1.7 Gebruikte data

Aan dit VVR-onderzoek deden 138 gemeenten (van meer dan 110 rekenkamers), 6 provincies en 10 waterschappen mee.
Voor het onderzoek zijn de gemeenten gegroepeerd in vergelijkbare gemeenten (G40, P10, K80 en M50). Gemeente Buren behoort als plattelandsgemeente tot de categorie P10.
In dit onderzoek staat het verschil tussen de oorspronkelijke begroting (primitieve begroting[1]) en de uiteindelijke jaarrekening (realisatie) centraal. Na het meer algemene beeld van de P10 gaan we verder specifieker in op data van de gemeente Buren. (pagina 9 e.v.).

[1] Zoals vastgesteld door de gemeenteraad in het najaar

2 Aanbevelingen voor de gemeenteraad

2.1 Waar kan de raad op sturen?

Om een betere begroting te krijgen en te voorkomen, dat er onnodig scherpe keuzes gemaakt worden, adviseren we de raad te toetsen op realisme van plannen, vragen of extra middelen nog besteed kunnen worden, inzicht vragen in personele capaciteit en kritischer zijn op ramingen.

1. Realisme van plannen

- Vraag bij nieuwe voorstellen of de uitvoering dit jaar nog haalbaar is.

2. Extra middelen

- Vraag bij extra geld of het dit jaar nog kan worden besteed of doorgeschoven moet worden, bijvoorbeeld via budgetoverheveling of een bestemmingsreserve.

3. Personele capaciteit

- Vraag inzicht in formatie ten opzichte van bezetting, inhuur en ziekteverzuim.

4. Inkomsten

- Wees kritisch op ramingen van belastingen, leges en huren.

5. Voortgang van projecten

- Vraag actief naar vertragingen en planning van investeringen.

2.2 Raming onderbesteding

Er gaan de laatste jaren geluiden op om een bepaald percentage onderbesteding te ramen in de begroting om zo de jaarlijks optredende ruimte te kunnen benutten en extra bezuinigingen vooraf te voorkomen. De toezichthouders (provincies) en de commissie BBV[2] zijn hier geen voorstander van. Het verdient daarom aanbeveling om de focus niet te leggen op het vooraf inboeken van onderbesteding, maar op het verbeteren van de kwaliteit van de begroting en de uitvoerbaarheid van plannen. Dat vraagt om realistischer plannen, scherpere monitoring en een betere koppeling tussen ambities, beschikbare capaciteit en uitvoeringskracht.
Het verbeteren van deze sturing vraagt tijd. Tegelijkertijd is dit noodzakelijk om structurele verschillen tussen begroting en realisatie terug te dringen en om te voorkomen dat de raad besluiten moet nemen op basis van een onrealistisch financieel beeld.

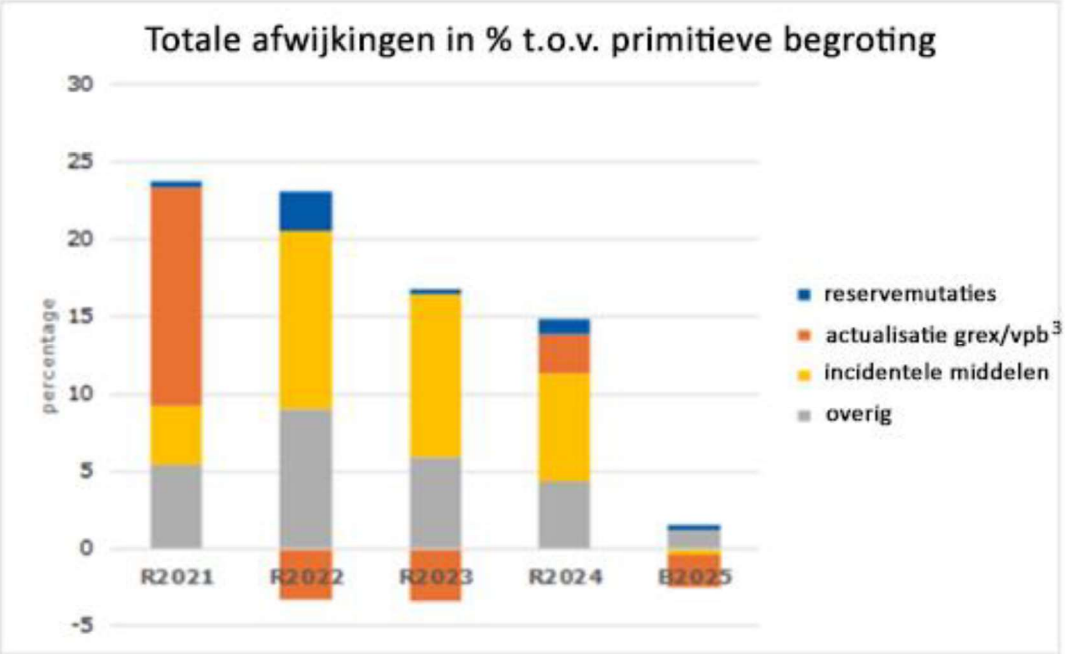
2.3 Budgetteringsproces en dynamiek

De raad kan meer inzicht vragen in de verschillen tussen de oorspronkelijke begroting en de uiteindelijke realisatie. Door structureel inzichtelijk te maken op welke onderdelen afwijkingen

[2] Commissie BBV is een landelijke commissie die zorgt voor een eenduidige uitvoering en toepassing van het Besluit Begroting en Verantwoording van gemeenten en provincies

ontstaan, kan beter worden beoordeeld of ramingen realistisch zijn en waar structureel onderbesteding optreedt.

De afwijkingen kunnen gegroepeerd worden naar elk gewenst onderdeel.
Hieronder staat een voorbeeld van een gemeente waarbij in de begroting gerapporteerd wordt op afwijkingen van de lasten, uitgesplitst naar reservemutaties, grondexploitaties, incidentele middelen en overige lasten.
De raad heeft vervolgens een streefpercentage vastgelegd voor de overige lasten. Deze mogen bij de jaarrekening maximaal 5% afwijken van de begroting.



Dit soort inzichten ondersteunt de raad bij het maken van beter onderbouwde financiële keuzes en versterkt de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

2.4 Paragraaf bedrijfsvoering

Het advies is om de paragraaf bedrijfsvoering nadrukkelijker te benutten voor sturing op uitvoeringskracht en organisatiecapaciteit.
Deze paragraaf is bij uitstek geschikt om structureel inzicht te verkrijgen in formatie, feitelijke bezetting, ziekteverzuim, loonkosten en externe inhuur. Deze informatie helpt de raad om beter te beoordelen of beleidsdoelen en beschikbare capaciteit met elkaar in balans zijn.
In de financiële verordening kan vastgelegd worden welke informatie het college hierover structureel aan de raad moet verstrekken. Hiermee wordt de informatievoorziening versterkt en krijgt de raad beter inzicht in de relatie tussen uitvoerbaarheid, capaciteit en financiële realisatie.

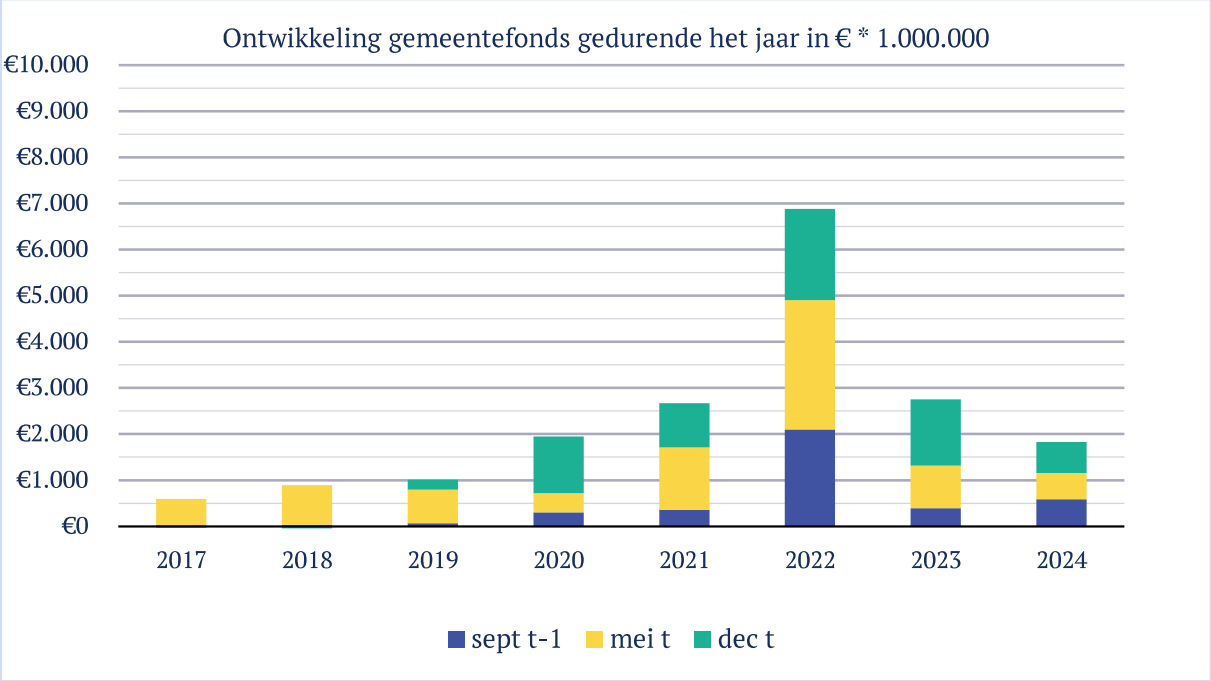
[3] Grex/vpb staat voor grondexploitatie en vennootschapsbelasting

3 Inzoomen op de onderdelen van het onderzoek

Het onderzoek spitst zich toe op groepen gemeenten, zoals de G40, K80, M50, P10 en overige gemeenten. In deze en volgende paragrafen geven we aan, wat de uitkomsten zijn voor de P10-gemeenten, omdat Buren tot deze groep behoort.
De P10-gemeenten zijn overwegend plattelandsgemeenten met een relatief groot grondgebied, een lagere bevolkingsdichtheid en vaak specifieke opgaven rond leefbaarheid, bereikbaarheid en voorzieningen.
In totaal hebben 23 van de 34 P10-gemeenten deelgenomen aan het onderzoek. Van deze 23 zijn 3 gemeenten in 2019 heringedeeld. Bij 4 gemeenten ontbreekt de begroting of rekening naar economische categorie (kostensoort), deze gemeenten zijn daarom in het onderzoek buiten beschouwing gelaten.
Bij een aantal onderdelen staan de gegevens van de gemeente Buren zelf genoemd ter illustratie of nadere duiding.

3.1 Ontwikkeling gemeentefonds

Allereerst is in het onderzoek gekeken naar de ontwikkeling van het totale gemeentefonds.
In 2020 en 2021 kregen gemeenten extra middelen vanwege de Covid19-epidemie. Vanaf 2022 zijn er extra middelen nodig vanwege de oorlog in Oekraïne, waaronder middelen voor opvang en zaken als energietoeslag.



De grafiek laat zien welke middelen in het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar worden toegevoegd (blauwe deel kolom) en welke middelen in het begrotingsjaar zelf worden toegevoegd (gele en groene deel van de kolom).

Omdat gemeenten de meicirculaire als uitgangspunt nemen voor de begroting, kunnen de middelen uit de september- en decembercirculaire niet meegenomen worden in de (primitieve) begroting. In 2021 wordt de begroting voor 2022 opgesteld, de extra middelen voor 2022 van ruim € 2 miljard uit de septembercirculaire 2021 kunnen daar nog niet in meegenomen worden. In de meicirculaire 2022 wordt voor het jaar 2022 alsnog bijna € 3 miljard toegevoegd.

3.2 Specifieke uitkeringen

Bij het gemeentefonds komen de wijzigingen op vaste momenten. Dat is anders bij specifieke uitkeringen. Die kunnen in principe op elk moment van het jaar worden toegekend, soms op aanvraag van een gemeente zoals bij regio deals, soms op initiatief van het Rijk voor een bepaald vraagstuk zoals extra middelen voor energietoeslag. Die onvoorspelbaarheid heeft invloed op de financiële resultaten van gemeenten. Uit de balansgegevens van bijna alle Nederlandse gemeenten is af te leiden dat gemeenten in 2017 in totaal ongeveer € 370 miljoen van het Rijk hadden ontvangen maar nog niet uitgegeven. In 2023 was dat opgelopen tot ongeveer € 5.500 miljoen, bijna 15 x zoveel.

3.3 Cijfers P10-gemeenten

De kern van het beeld is dat ook bij P10-gemeenten structureel verschillen bestaan tussen begroting en jaarrekening, waarbij net als bij gemeenten in het algemeen de belangrijkste verklaring ligt aan de inkomstenkant. Extra baten, met name vanuit het Rijk, spelen een grote rol bij de positieve resultaten. Deze middelen worden vaak pas in de loop van het jaar beschikbaar gesteld, waardoor het voor gemeenten lastig is om ze nog tijdig te besteden. Dit leidt tot overschotten in de jaarrekening, zonder dat daar altijd directe beleidskeuzes van de gemeenteraad aan ten grondslag liggen.

Daarnaast is ook bij P10-gemeenten sprake van onderbezetting van personeel. Door de kleinere schaal en vaak beperktere arbeidsmarkt is het voor deze gemeenten relatief moeilijk om vacatures te vervullen. Dit heeft directe gevolgen voor de uitvoering van plannen en projecten. Activiteiten worden uitgesteld of niet uitgevoerd, wat leidt tot lagere uitgaven dan begroot en dus tot onderbesteding. Tegelijkertijd wordt, net als bij andere gemeenten, meer gebruikgemaakt van externe inhuur dan vooraf geraamd, wat het beeld van de personeelskosten vertroebelt.

Een belangrijk kenmerk van P10-gemeenten is de rol van investeringen in de fysieke leefomgeving, zoals infrastructuur, woningbouw en voorzieningen. Hier treden vertragingen op, wat onder meer blijkt uit lagere afschrijvingslasten dan begroot. Dit is een indicatie dat investeringen later worden gerealiseerd dan gepland. Deze vertragingen kunnen samenhangen met beperkte capaciteit, maar ook met externe factoren zoals procedures of marktomstandigheden.

Op het gebied van grondexploitaties laten P10-gemeenten een iets ander beeld zien dan grotere stedelijke gemeenten. De opbrengsten uit grondverkopen blijven vaker achter bij de verwachtingen, wat wijst op een tragere ontwikkeling of verkoop van bouwgrond. Dit draagt bij aan verschillen tussen begroting en realisatie, al worden financiële effecten vaak deels opgevangen via reserves, waardoor ze minder zichtbaar zijn in het directe resultaat.

Verder blijkt dat ook bij P10-gemeenten sprake is van planningsoptimisme. Gedurende het jaar worden begrotingen aangepast en worden extra middelen beschikbaar gesteld, maar uiteindelijk wordt een aanzienlijk deel daarvan niet besteed. Dit laat zien dat de uitvoerbaarheid van plannen soms wordt overschat.

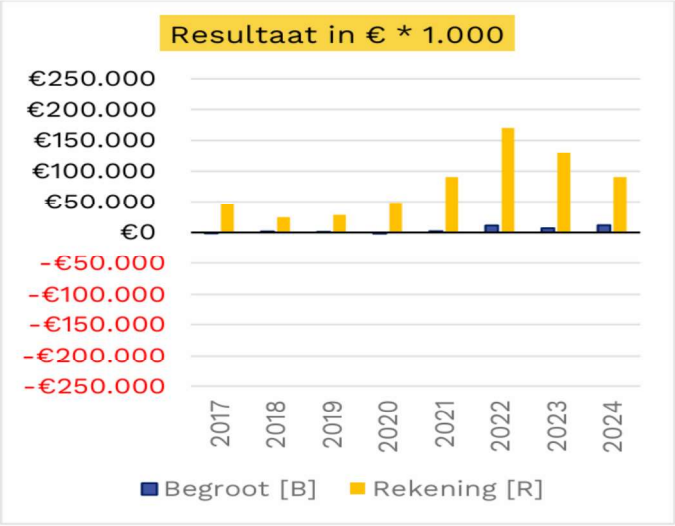
Samengevat zien we dat de financiële afwijkingen bij P10-gemeenten in grote lijnen vergelijkbaar zijn met die van andere gemeenten, maar dat ze door schaal, capaciteit en context vaak sterker worden beïnvloed. Onderbesteding ontstaat vooral door een combinatie van extra (en vaak late) inkomsten, beperkte uitvoeringscapaciteit en vertraging in investeringen. Voor de gemeenteraad betekent dit dat het belangrijk is om niet alleen naar de financiële uitkomsten te kijken, maar vooral naar de realiteit van uitvoering en haalbaarheid van plannen binnen de specifieke context van deze gemeenten.

3.4 Saldo van baten en lasten

Voor het saldo van baten en lasten over de afgelopen jaren, hebben we gekeken naar de uitkomst van het onderzoek voor de P10-gemeenten en als vergelijking laten we ook het verloop van het saldo van baten en lasten voor de gemeente Buren zien.

3.4.1 P10-gemeenten

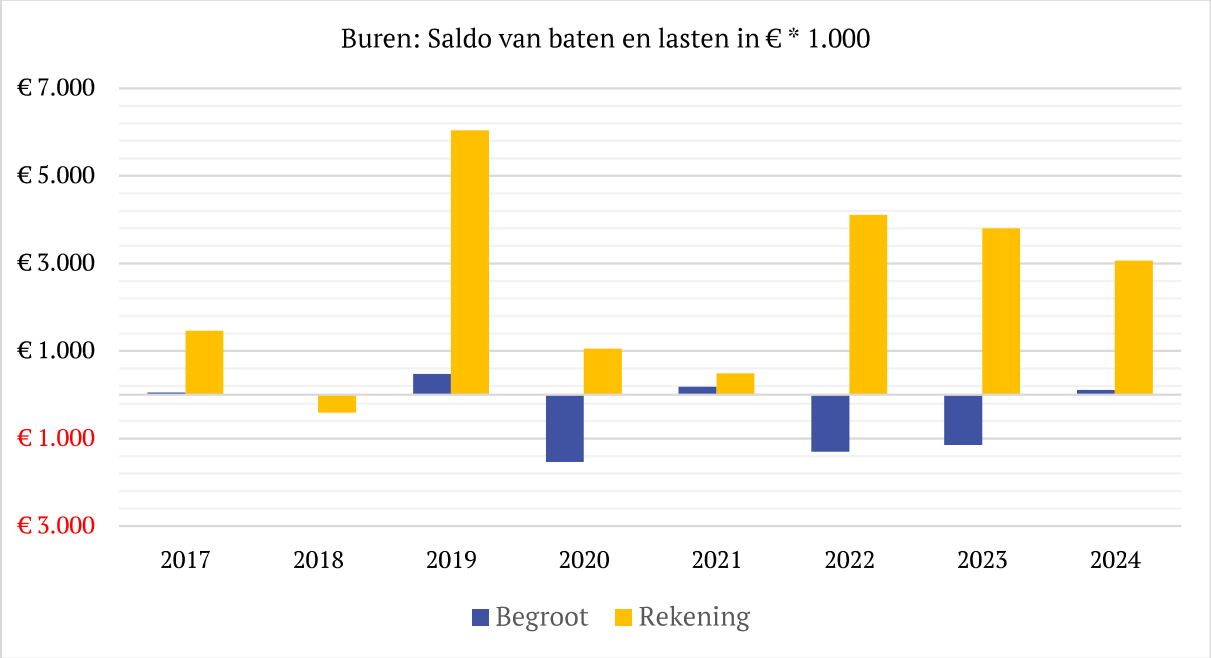
De bruto lasten van de 20 P10-gemeenten waarvoor gegevens naar taakvelden beschikbaar zijn lopen in de begroting op van € 1,6 miljard in 2017 naar € 2,1 miljard in 2024. De jaarrekening 2024 liet voor de 20 gemeenten samen een bedrag van € 2,7 miljard zien met een positief resultaat van ongeveer € 90 miljoen totaal. De lasten zijn in de jaarrekening gemiddeld 20,7% hoger dan in de begroting. Daarbij valt op dat de afwijkingen vanaf 2022 met 27,1% duidelijk hoger liggen dan in de periode 2017-2021 met 16,9%.



3.4.2 Gemeente Buren

De verschillen in begroot en gerealiseerd saldo voor de gemeente Buren laten een wat afwijkend beeld zien, maar de trend is grotendeels hetzelfde als voor de hele groep P10-gemeenten.

In 2019 is er sprake van een vrijval van de voorziening bedrijventerrein Doejenburg. Deze vrijval gaat vervolgens via resultaatbestemming naar de bestemmingsreserve Risico's grondexploitatie (€ 5,3 mln.).
Resultaatbestemmingen vinden pas plaats na het opmaken van de jaarrekening en zijn daarom geen onderdeel van het rekeningsaldo. Met andere woorden dat het forse positieve resultaat in 2019 voor een groot deel in een bestemmingsreserve komt, is niet zichtbaar in de grafiek.



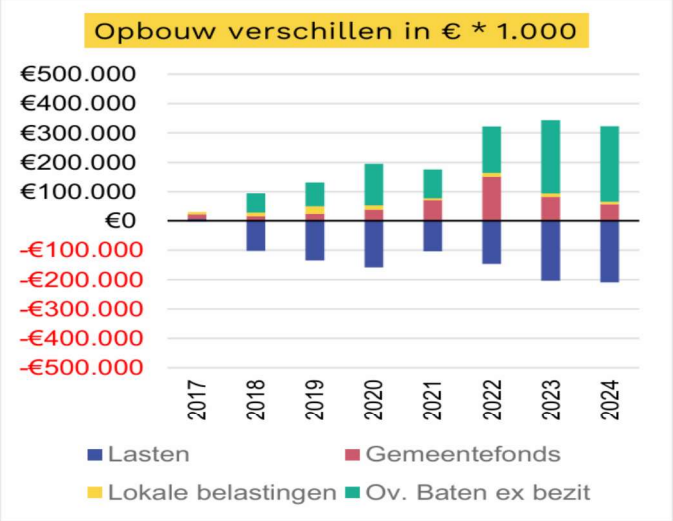
NB: De grafiek voor de gemeente Buren is gemaakt o.b.v. de cijfers uit de begroting en jaarstukken op de gemeentelijke website

3.5 Verschillen op inhoudelijke taken

Ook voor de inhoudelijke taken laten we de uitkomst van het onderzoek zien alsmede de gegevens van de gemeente Buren zelf.

3.5.1 P10-gemeenten

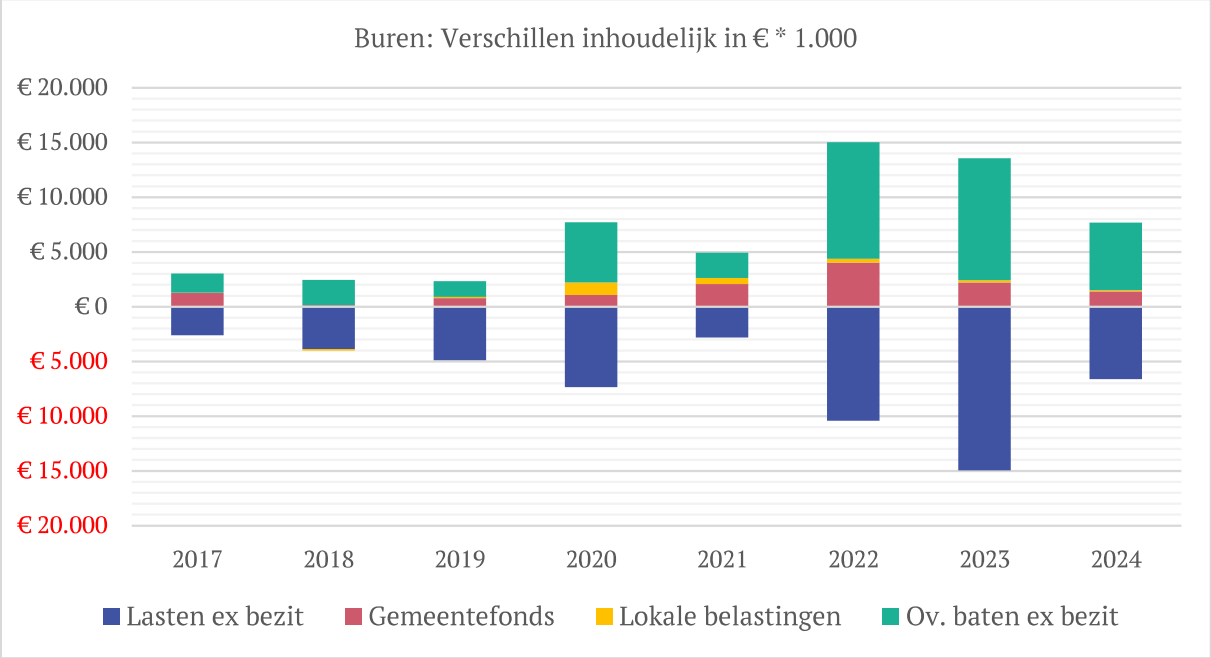
Vanaf 2020 is er een duidelijke toename van de overige baten en de overige lasten (lasten ex bezit). Dit komt met name door de extra middelen voor Covid19 en de opvang voor Oekraïners. De uitgaven voor de energietoeslag zitten in de overige lasten, de bijdrage van het Rijk is onderdeel van het gemeentefonds. De lokale belastingen wijken weinig af van de begroting.



Toelichting op de termen:
Er wordt in bovenstaande grafiek gesproken over 'Lasten' en' Overige baten ex bezit'. De lasten zijn ook exclusief bezit.
Bezit betreft hier de lasten en baten voor fysieke bedrijfsinfrastructuur, grondexploitatie niet-bedrijventerreinen, beheer overige gebouwen en gronden en treasury.
Lokale belastingen betreffen OZB, parkeerbelasting, hondenbelasting, toeristenbelasting en eventuele overige belastingen. De mutaties in reserves maken geen onderdeel uit van de baten of lasten en zijn niet meegenomen in deze cijfers.

3.5.2 Gemeente Buren

De onderstaande grafiek laat zien, dat voor de gemeente Buren de trend grosso modo gelijk is en alleen de jaren 2023 en 2024 echt afwijkend zijn ten opzichte van het beeld van de P10. Een toelichting hierop kan mogelijk door het college worden gegeven.



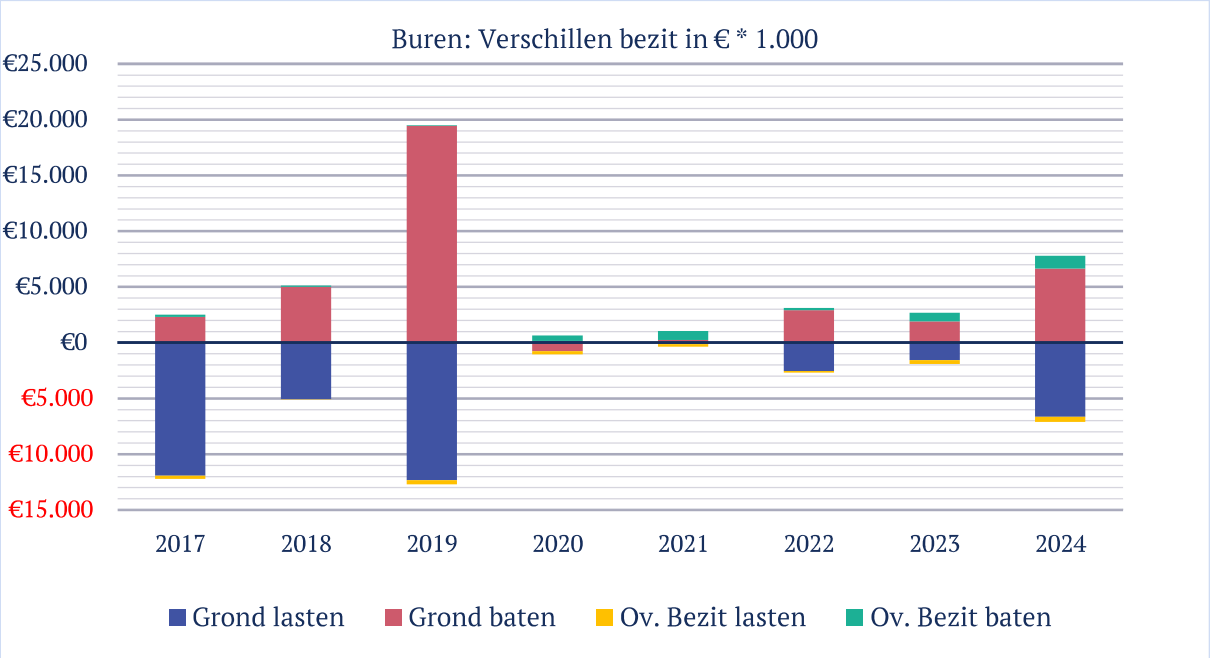
3.6 Verschillen t.a.v. bezit

3.6.1 Bezit P10-gemeenten

Bij het onderdeel bezit zitten de afwijkingen voornamelijk bij grondexploitaties. De voortgang van dit soort projecten is vaak lastig in te schatten.
Vanaf 2022 spelen opbrengsten uit het Zeeuwse energie bedrijf een rol. In deze groep P10-gemeenten zijn vijf Zeeuwse gemeenten vertegenwoordigd. In totaal gaat het in deze onderdelen van de begroting tussen ongeveer € 60 tot € 80 miljoen lasten per jaar, waarvan ongeveer 80% grondexploitatie is. De baten worden hoger ingeschat, globaal tussen € 65 en € 95 miljoen.

3.6.2 Bezit gemeente Buren

Ook voor de gemeente Buren zien we in overwegende mate meevallers ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. Behalve in 2017 zijn in geen enkel jaar de extra lasten hoger dan de extra baten. In 2019 zijn vooral de ontwikkelingen rondom bedrijventerrein Doejenburg van invloed op de afwijking.

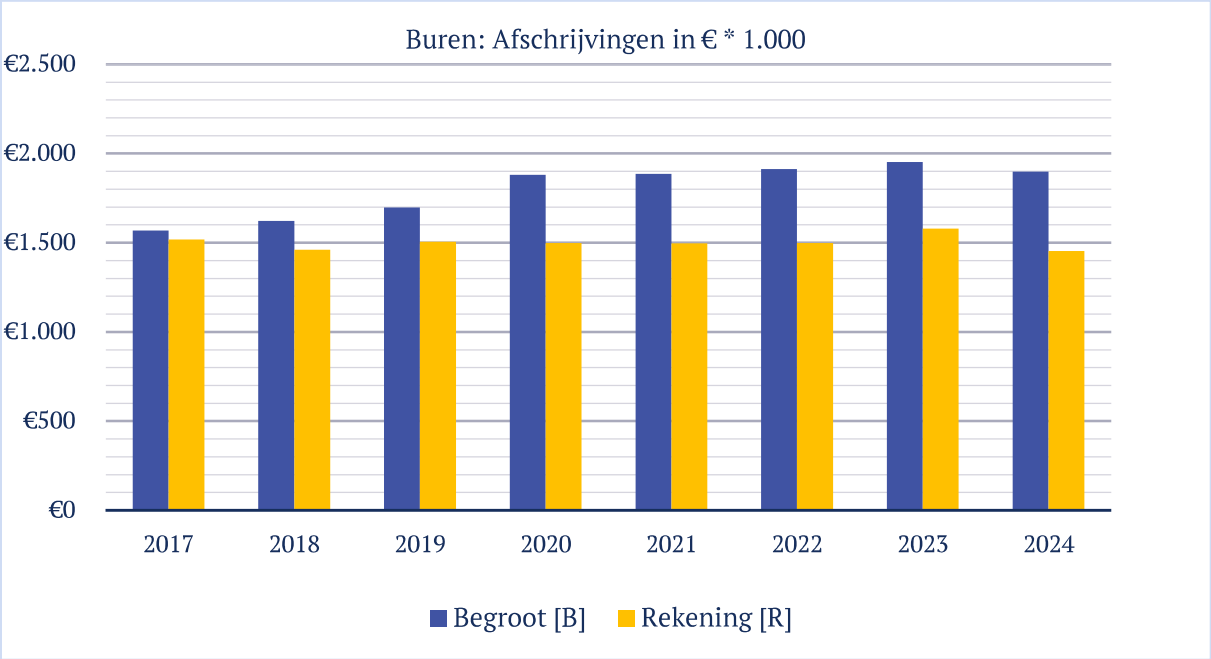


Toelichting:
Grond gaat over woningbouw en bedrijvenlocaties. Overig bezit betreft de taakvelden Treasury (in essentie rente en dividend) en beheer overige gebouwen en gronden.

3.7 Afschrijvingen

Meevallers bij afschrijvingen zijn ook een goede indicator van onderbesteding en vertraging in de uitvoering. Gemiddeld lagen de afschrijvingen 5% onder het begrote niveau in de afgelopen jaren.

De voortgang van investeringen is in dit onderzoek niet nader onderzocht. Omdat de deelnemende gemeenten starten met afschrijven vanaf 1 januari na ingebruikname, duiden lagere afschrijvingen dan voorzien op vertraging in projecten.
Waterschappen hanteren een indicator realisatiegraad investeringen voor een 4-jaars periode (zie: Waves). Zoiets bestaat echter niet bij gemeenten, maar kan mogelijk ook voor gemeenten meer inzicht verschaffen.
Ter illustratie is hieronder de grafiek van de gemeente Buren opgenomen.



3.8 Opvallende andere begrotingsposten P10-gemeenten

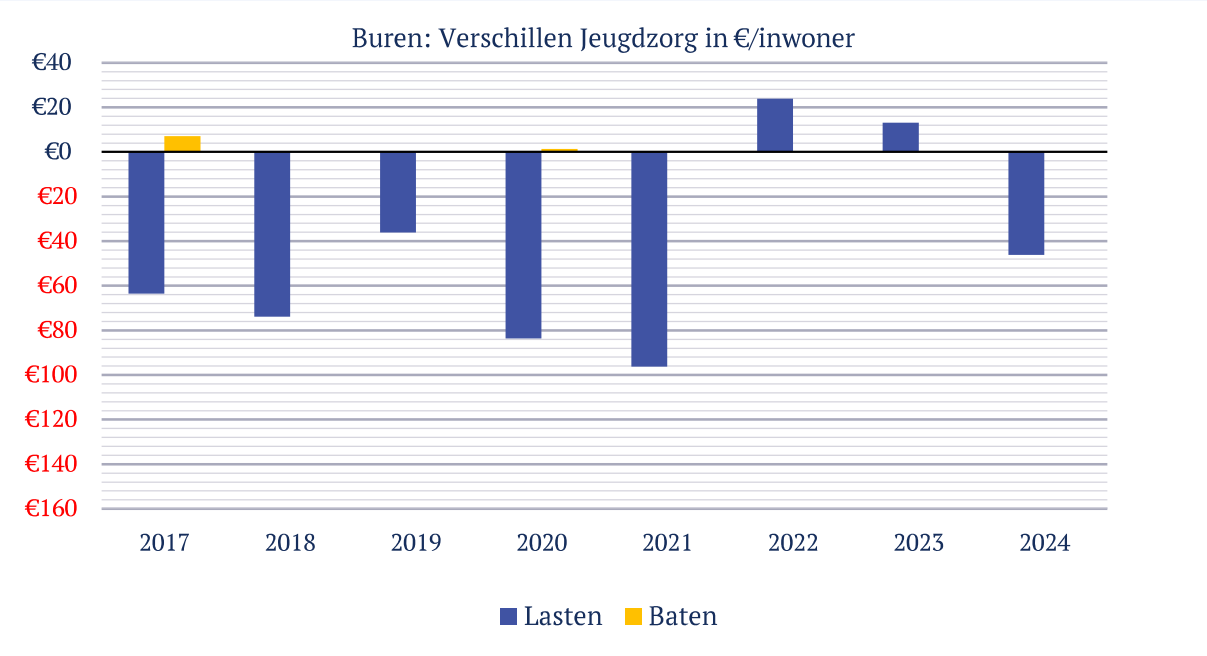
Dit betreft onder meer Verkeer en Vervoer en Sociaal Domein.
Bij Verkeer en Vervoer gaat het merendeel van de budgetten naar de aanleg en beheer van wegen. Er is zowel sprake van hogere lasten als hogere baten. Aan de ene kant zijn de afschrijvingen lager dan begroot (gemiddeld 13%), wat duidt op vertraging in de uitvoering. Aan de andere kant wordt er extra gedoteerd aan de voorziening groot onderhoud. Dit wijst mogelijk op achterstallig onderhoud. Daarnaast zijn de kosten voor uitvoering fors gestegen (inflatie en andere kostenontwikkelingen). Aan de batenkant worden vooral de leges- en pachtopbrengsten consequent te laag begroot.

Bij het Sociaal Domein wordt onderscheid gemaakt naar een collectief deel en naar individuele zorg. Individuele zorg betreft gemeentelijke taken met een open-einde karakter, zoals bijstand, Wmo en Jeugdhulp.
Het collectieve deel betreft o.a. wijkvoorzieningen en de taken op het gebied van gezondheidszorg (GGD). Gemeenten hebben op die onderwerpen vrij veel autonomie met de kanttekening dat GGD-taken vaak in een samenwerkingsverband plaatsvinden.
De budgetten voor het collectieve deel van het sociaal domein lagen voor de deelnemende gemeenten samen tot 2021 rond € 110 miljoen lasten per jaar en € 4 tot € 8 miljoen baten. In 2024 was het budget

opgelopen naar ruim € 180 miljoen lasten, maar met een werkelijke uitkomst van meer dan € 260 miljoen. Daar stonden ook veel hogere baten tegenover, in 2024 ruim € 140 miljoen meer dan begroot. De kern van de verklaring is dat vanaf 2022 de stroom van Oekraïense vluchtelingen naar Nederland op gang kwam. Gemeenten vingen die mensen op en kregen daarvoor middelen uit een specifieke uitkering, die niet in de begroting was opgenomen. Voor heel Nederland was daar vanaf 2022 € 6,6 miljard voor beschikbaar, vertaald naar inwoneraantal in 2024 is dat ruim € 350 per inwoner.

3.8.1 Jeugdhulp gemeente Buren

Als we kijken naar Jeugdhulp zien we elk jaar grote afwijkingen in de jaarrekening. De openeinde-regeling en het weinig invloed hebben op afgegeven verwijzingen (door bijvoorbeeld huisartsen) maakt het inschatten van de kosten vooraf erg lastig.
Bij kleinere gemeenten is het effect ook groter omdat een toename van 1 of 2 kinderen die dure zorg nodig hebben, direct een forse impact heeft op het budget.
In Buren springen de jaren 2022 en 2023 er positief uit, omdat de lasten uiteindelijk lager uitvallen dan begroot.
De grafiek laat ook zien, dat in de gemeente Buren de rekening vanaf 2022 een kleinere afwijking heeft t.o.v. de oorspronkelijke begroting dan in de jaren er voor.



NB: De bedragen zijn uitgedrukt in € per inwoner om de grafiek leesbaar te houden.

3.9 Verschillen personeel in loondienst en externe inhuur

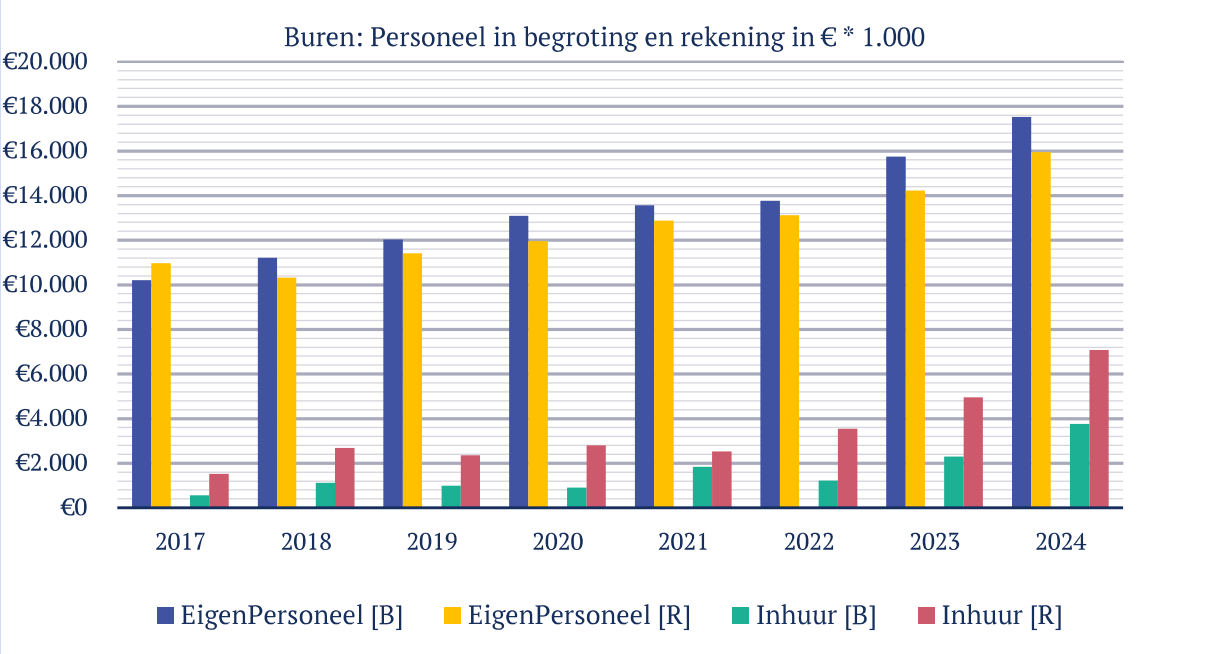
3.9.1 Loonkosten P10-gemeenten

De ontwikkeling van de eigen personeelskosten in begroting en rekening is nagenoeg gelijk. Dit betekent niet dat er geen onderbesteding is, maar dat de loonontwikkelingen (CAO) goed worden meegenomen in de begroting.

De kosten voor inhuur nemen vanaf 2021 sterk toe, mede ook door extra taken die gemeenten uitvoeren op regelingen zoals afhandeling TOZO[4], uitkering energietoeslag en begeleiding opvang Oekraïners.
Bij inzoomen op de inhuur valt op, dat meer dan 40% van de overschrijdingen bij het deel Overhead zit. Daarna volgt het Sociaal Domein met een overschrijding van 13%.
De overschrijding bij de Overhead kan ook komen doordat inhuur centraal wordt geboekt en daarna doorbelast aan andere onderdelen. De doorbelasting is vaak niet zichtbaar als inhuur.
Gemeenten gaan bij de begroting vaak uit van volledige bezetting en een apart budget (pot) voor inhuur. In de praktijk blijken vacatures vaak lastig te vervullen en is meer inhuur nodig.
Beter is het om in de begroting uit te gaan van een bepaald verloop en een gemiddelde duur van openstaande vacatures. Daarmee kan de onderbezetting en de benodigde inhuur beter berekend worden.

3.9.2 Loonkosten gemeente Buren

Behalve in 2017 lagen de gerealiseerde loonkosten elk jaar onder het begrote niveau, terwijl er wel meer ingehuurd werd dan begroot.



In Buren lag de bezetting in 2024 op 95,9% (voor de P10-gemeenten was dit 95,6%). De externe inhuur bedroeg in geld 31% van de loonkosten.

[4] De **Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (TOZO)** was een noodsteunpakket voor zzp'ers tijdens de coronacrisis.

gemeente Buren

Rekenkamer Rivierenland
t.a.v. de voorzitter
secretariaat@rekenkamer-rivierenland.nl

uw brief van: Maurik, 25 augustus 2026
uw kenmerk:
ons kenmerk: Z.081455/D.262850
behandeld door: N.A. de Groot
bijlage(n):
onderwerp: Bestuurlijke reactie op onderzoek DoeMee 2025 rekenkamerrapport Onderbesteding

Geachte voorzitter,

Het rekenkamerrapport DoeMEE-Onderzoek 2025 onderbesteding Buren hebben wij in goede orde ontvangen. Wij willen u vriendelijk bedanken voor het toesturen en voor de inzichten die het rapport met zich mee brengt. Het rapport geeft geen verdere aanleiding tot het maken van opmerkingen.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Buren,
de secretaris, de burgemeester,

H. Verhoef H.M. Ostendorp