

Rekenkamers: meevallers op lokale begroting signaal voor onderliggende problemen

Gemeenten, provincies en waterschappen houden aan het eind van het jaar vaak geld over. Dat komt doordat de rijksoverheid ze extra geld geeft op een moment dat het onmogelijk is om het dat jaar nog uit te geven. Ook openstaande vacatures en planningsoptimisme zijn belangrijke oorzaken van onderbesteding. Geld overhouden klinkt leuk, maar het betekent dat democratisch tot stand gekomen plannen vertraagd of niet worden uitgevoerd, of dat er pijnlijke bezuinigingen zijn doorgevoerd die helemaal niet nodig waren. Het rijk zou hier beter rekening mee moeten houden en decentrale overheden zouden realistischere plannen moeten maken. Dat concludeert de Radboud Universiteit in 'Schipperen tussen crises en ambitie', een onderzoek in opdracht van de Vereniging van Rekenkamers.

Crises zoals COVID19 en de oorlog in Oekraïne kunnen een overheidsbegroting behoorlijk in de war sturen. Maar als je die dramatische gebeurtenissen buiten beschouwing laat, gebeurt er op lokaal niveau nog iets vreemds: structurele onderbesteding. Van onderbesteding is sprake als er ofwel minder geld wordt uitgegeven dan begroot, ofwel onverwacht meer geld binnenkomt. De rekenkamers van ruim 150 gemeenten, waterschappen en provincies lieten onderzoeken wat de omvang, oorzaken en gevolgen van zijn onderbesteding. Deze financiële 'meevallers' betekenen bij gemeenten en provincies in de praktijk vaak dat eerdere bezuinigingen om de begroting sluitend te krijgen, achteraf onnodig blijken, of dat (met name in het geval van waterschappen) achteraf gezien de belastingen wel wat lager hadden gekund. Kortom, er is gemeenschapsgeld op de plank blijft liggen, dat besteed had kunnen worden aan nuttige dingen.

Er zijn vier verklaringen voor onderbesteding: slechte timing, planningsoptimisme, capaciteitsproblemen en slechte ramingen. Goedkoper werken is ook denkbaar maar kon met dit onderzoek niet worden aangetoond. Uit het onderzoek blijkt dat slechte timing van extra geld van het Rijk bij zowel gemeenten als provincies verreweg de belangrijkste oorzaak van onderbesteding is. Als er laat in het jaar, soms zelfs nog in december, een flink bedrag vanuit de rijksoverheid naar de provincies en gemeenten gaat, is het voor hen onmogelijk om dat nog in het lopende jaar uit te geven. In 2022 was er bijvoorbeeld extra geld voor energietoeslagen dat pas vanaf oktober 2023 kon worden uitgegeven. Waterschappen hebben een strakker afgebakende taak en daardoor minder grote afwijkingen.

Planningsoptimisme en capaciteitsproblemen gaan hand in hand: bij het opstellen van de begroting wordt verwacht dat een project binnen een bepaalde tijd zal worden afgerond, maar die inschatting blijkt achteraf te optimistisch, vaak als gevolg van capaciteitsproblemen zowel in de eigen organisatie als bij uitvoerders. Dit komt vaak voor bij bouwprojecten: denk aan wegen, schoolgebouwen en sportcomplexen. Slechte ramingen, vooral als die leiden tot omvangrijke of structurele onderbesteding, zijn een indicatie dat er iets mis gaat in de overheidsorganisatie. Als er bijvoorbeeld jaar op jaar aanzienlijk meer toeristenbelasting wordt opgehaald dan begroot, dan was die begroting blijkbaar te voorzichtig. En als parkeerbelasting als doel heeft om autogebruik in de binnenstad te ontmoedigen, maar je haalt toch steeds meer parkeergeld op dan geraamd, wijst dat erop dat het ontmoedigingsbeleid niet werkt.

Het recht om te bepalen hoeveel gemeenschapsgeld moet worden uitgegeven en aan wat, oftewel het budgetrecht, ligt altijd bij de volksvertegenwoordigers. Daarvoor hebben ze wel

goede informatie nodig, waarin volgens de onderzoekers ook aandacht moet zijn voor de werkelijk beschikbare capaciteit om taken uit te voeren. Beloften doen die je pas veel later kunt waarmaken kunnen het vertrouwen in de (lokale) democratie schaden.

Er ligt volgens de onderzoekers ook een taak voor de rijksoverheid. Het Rijk zou kritisch moeten kijken naar de vraag of de decentrale overheid de beschikbaar gestelde middelen echt direct kan besteden. Daarnaast moet de informatievoorziening beter. Op landelijk niveau is voor ongeveer een derde van de provinciale budgetten en 10% van de gemeentelijke budgetten niet te herleiden waar die aan worden besteed. Ook dat komt de democratie niet ten goede. Meevallers klinken dus leuk, maar zijn een signaal dat er zaken niet goed lopen.

De [Vereniging van Rekenkamers](#) richt zich op het overdragen van kennis tussen rekenkamers, het zijn van een gezamenlijk platform van en voor rekenkamers, het (doen) behartigen van de belangen van de rekenkamers en al hetgeen met het vorenstaande rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin des woords.

De Vereniging van Rekenkamers organiseert jaarlijks een DoeMee-onderzoek waar de decentrale rekenkamers aan kunnen deelnemen. Het DoeMee-onderzoek van 2025 over onderbesteding is uitgevoerd door Johan de Kruijf van de Radboud Universiteit.

Het onderzoeksrapport is te downloaden via <https://www.rekenkamers.nl/DoeMee2025-eindrapport>. Voor meer informatie kunt u contact opnemen met info@rekenkamers.nl.