

DoeMee onderzoek 2025: onderbesteding

1 Aanleiding

De Vereniging van Rekenkamers (hierna: de vereniging) heeft voor 2025 het onderwerp 'onderbesteding bij decentrale overheden' gekozen voor het jaarlijkse DoeMee-onderzoek.

Aanleiding voor deze keuze is de ontwikkeling dat decentrale overheden de afgelopen jaren telkens middelen hebben overgehouden terwijl bij de begroting sprake was van sluitende begrotingen, al dan niet tot stand gebracht door bezuinigingen. Er kan verschillend worden gekeken naar deze ontwikkeling. Recent benoemden [Budding, Gradus en Mol](#) (2025) dat met name gemeenten door de mede als gevolg van de onderbesteding ontstane reserves de ruimte hebben om de structurele korting op het gemeentefonds op te vangen, wat een voordeel is. Geredeneerd vanuit de financiële resultaten van gemeenten lijkt die redenering plausibel. Een slag dieper is het maar de vraag of de redenering houdbaar is. Dat vraagt om een analyse van die onderbesteding: komt het door slecht begroten, planningsoptimisme bij projecten, gebrek aan personeel of is er iets met de baten (extra inkomsten) aan de hand? Zijn meevallers eenmalig of structureel en zijn er patronen te herkennen waar meevallers vaker voorkomen dan elders. Voor de volksvertegenwoordiging heeft onderbesteding zeker niet alleen maar positieve kanten, met name als ambities niet worden gerealiseerd. Om die reden wil de vereniging in 2025 graag een agenderend en waar mogelijk verklarend onderzoek laten uitvoeren naar dit verschijnsel.

In de uitvraag van de vereniging staat centraal de wijze waarop decentrale overheden begroten, en het bieden van inzicht in de baten en lasten van de decentrale overheid. Er zijn drie deelvragen voor dit onderzoek benoemd:

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

Inzicht in de baten en lasten van decentrale overheden is een onderwerp dat breder is dan de in de deelvragen benoemde thema's rondom onderbesteding. We interpreteren de vraag naar inzicht

voor dit onderzoek vanuit het perspectief van onderbesteding. Het gaat dan om de vraag of de afwijkingen in de jaarrekening ten opzichte van de begroting goed zijn toegelicht. In de praktijk doen veel overheden dat aan de hand van de laatst gewijzigde begroting, maar wij kiezen ervoor om ook terug te kijken op de oorspronkelijke begroting. Voor een decentrale volksvertegenwoordiging biedt dat beter inzicht, omdat op dat moment de integrale politieke afweging plaatsvindt en eventuele bezuinigingsmaatregelen worden ingezet. Begrotingswijzigingen gedurende het jaar hebben in de regel eerder betrekking op veranderingen in de uitvoering of in de rijksmiddelen.

2 Normenkader

De kern van dit onderzoek gaat over mogelijke verklaringen van onderbesteding van middelen bij decentrale overheden. Voor een verklarende vraagstelling is het niet goed mogelijk om een beoordelend normenkader te gebruiken zoals dat bij rekenkameronderzoek gebruikelijk is. Dat wil niet zeggen dat er voor dit onderzoek helemaal geen bruikbare normen zijn. We kijken daarvoor met name naar de belangrijkste begrotingsregels voor gemeenten en provincies die zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV), en de notities van de commissie BBV waarbij de notitie over rechtmatigheid bijzondere aandacht verdient. Voor de waterschappen is de Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording Waterschappen een belangrijk document waarin is opgenomen hoe de financiële documenten moeten zijn gestructureerd.

Kunnen we op basis van de normen afbakenen op welke afwijkingen het onderzoek zich wel en niet richt? Formeel is vanuit het budgetrecht elke niet geautoriseerde afwijking van de begroting een probleem. Dat is de reden voor de regelmatig voorkomende begrotingswijzigingen. Om het onderzoek beheersbaar te houden is het voorstel om een norm te hanteren voor de omvang van afwijkingen die wel of niet in het onderzoek worden meegenomen. Het offerteverzoek gaat hiervoor uit van 'de som van baten respectievelijk lasten exclusief reserves, grondexploitatie en resultaat van de rekening'. Die lijn houden we aan, aangevuld met de norm dat een afwijking in de jaarrekening van 5% ten opzichte van de baten respectievelijk lasten uit de oorspronkelijke begroting de ondergrens is voor het zoeken naar verklaringen voor afwijkingen. Hiervoor hanteren we de baten en lasten van de clusters van bestedingen zoals benoemd in bijlage 1 en naar analogie

ook de baten en lasten van de kostensoorten genoemd in figuur 2.¹ Mocht blijken dat dit percentage te hoog of te laag is, vind overleg met de begeleidingscommissie plaats.

Naast de algemene normen zoals hierboven beschreven kan het zijn dat er in de regelgeving of werkafspraken van de decentrale overheid zelf regels bestaan over de wijze van begroten. Denk aan zaken als uitgangspunten voor ramingen van personeelskosten, het uitgangspunt dat wordt gebruikt voor de baten uit gemeente- of provinciefonds, wijzigingen in afschrijvingssystematiek en dergelijke. Voor het vinden van dergelijke lokale normen zijn we aangewezen op lokale rekenkamers. Zij kunnen relevante schriftelijke informatie opvragen en mondelinge toelichting vragen aan de controller. We zullen als voorbereiding en houvast voor deze gesprekken een aantal belangrijke thema's in een model-vragenlijst vastleggen. De bevindingen uit deze gesprekken zijn van belang voor de overkoepelende analyse die we als onderzoekers zullen maken.

3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek heeft het karakter van een documentstudie in combinatie met data-analyse. De tweede deelvraag over de regelgeving zal in hoofdlijnen aan de hand van het BBV en de richtlijnen rondom rechtmatigheid worden beoordeeld. Voor de waterschappen is het Waterschapsbesluit en de regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording Waterschappen de basis.

In de begrotingen van gemeenten en provincies richten we ons met het onderzoek op de landelijk voorgeschreven taakvelden. De reden daarvoor is onderzoeksmatig. De regelgeving voor gemeenten en provincies laat toe dat zij bij het begin van een raadsperiode een keuze maken voor de indeling van de programma's in de begroting. Voor dit onderzoek hebben we te maken met drie bestuursperiodes. Dat betekent in theorie dat er binnen een gemeente/provincie sprake kan zijn van drie verschillende begrotingsindelingen. Dat maakt vergelijking door de tijd ingewikkeld. Om die reden is gekozen om de analyse te beginnen vanuit de wettelijk voorgeschreven indeling naar taakvelden.² De dataset die op basis daarvan wordt verkregen, wordt ten behoeve van de analyse

¹ Absolute bedragen noemen zou ook denkbaar zijn, maar dan is het nodig om dat te koppelen aan de schaal van gemeenten. Bijvoorbeeld € 0,5 mln voor gemeenten tot 30.000 inwoners, € 1 mln voor gemeenten tot 50.000 inwoners, €2,5 mln voor gemeenten tot 100.000 inwoners en waterschappen en € 5 mln voor overige gemeenten en provincies.

² Vanaf 2023 is de lijst met taakvelden uitgebreider dan daarvoor. Dat raakt de detaillering binnen de taakvelden voor het sociaal domein. Voor de analyse hier is die detaillering minder van belang en wordt geredeneerd vanuit vier hoofdgroepen lasten voor het sociaal domein waarbinnen zowel de oude als de

allereerst geordend op basis van stuurbaarheid van begrotingsonderdelen. Sommige taken zijn in termen van lasten beter stuurbaar dan andere. We maken onderscheid tussen 'kostendekkende diensten', 'autonome taken', 'open eindes' en 'grond, rente, dividend'. Ook voor de baten is het nuttig om dat onderscheid op basis van stuurbaarheid te maken. Voor de baten is daarnaast een cluster 'algemene middelen' gemaakt waar de vrije belastingmiddelen en de algemene uitkeringen in zijn opgenomen. De details van deze indeling staan in de bijlage. Voor waterschappen is deze vertaalslag niet nodig: er zijn drie duidelijk onderscheiden wettelijke taken waarover op grond van de regelgeving moet worden gerapporteerd.

Voor de data-analyse uit deelvraag 1 wordt gebruik gemaakt van de gegevens van de website www.findo.nl, aangevuld met door de deelnemende gemeenten en provincies aangeleverde laatste bijgestelde begrotingen zoals die zijn vermeld in de jaarstukken.

Een complicatie in het onderzoek betreft gemeentelijke herindelingen. Vanaf 2017 zijn er 30 nieuwe gemeenten ontstaan. Het merendeel van die gemeenten (19) zijn vóór 2020 tot stand gekomen. Voor deze gemeenten zijn in de onderzoeksperiode 2017-2022 voldoende begrotingsjaren beschikbaar om te analyseren. Van de resterende 11 nieuwe gemeenten zijn er zes waar kleine kernen bij een grote kern zijn gevoegd (bijvoorbeeld Purmerend en Beemster). Voor de wijze van begroten gaan we ervan uit dat de begrotingsprocessen na de herindeling min of meer verlopen volgens de procedures die de grootste gemeente hanteerde. Die gemeenten kunnen daarom in de analyse worden meegenomen. De resterende vijf gemeenten zijn herindelingen vanaf 2021 waarbij gemeenten van min of meer vergelijkbare grootte zijn samengevoegd. Voor die gemeenten is een analyse zeer beperkt zinvol omdat er door de tijd heen geen goede vergelijking mogelijk is. Hier is overleg met de desbetreffende rekenkamers nodig.³

De verwerking van de gegevens over de feitelijke onderbesteding leidt tot een analyse op hoofdlijnen aan de hand van een aantal hoofdgroepen van taken van provincies en gemeenten (zie hiervoor de figuren 1 en 2). We toetsen de gegevens van www.findo.nl aan de hand van de totalen van baten en lasten zoals die in de oorspronkelijk ingediende begroting en in de jaarrekening zijn opgenomen. Die toetsing vindt plaats op het niveau van totaal lasten exclusief reserves, totaal baten exclusief reserves, de baten en lasten die betrekking hebben op reserves en

nieuwe indeling passen.

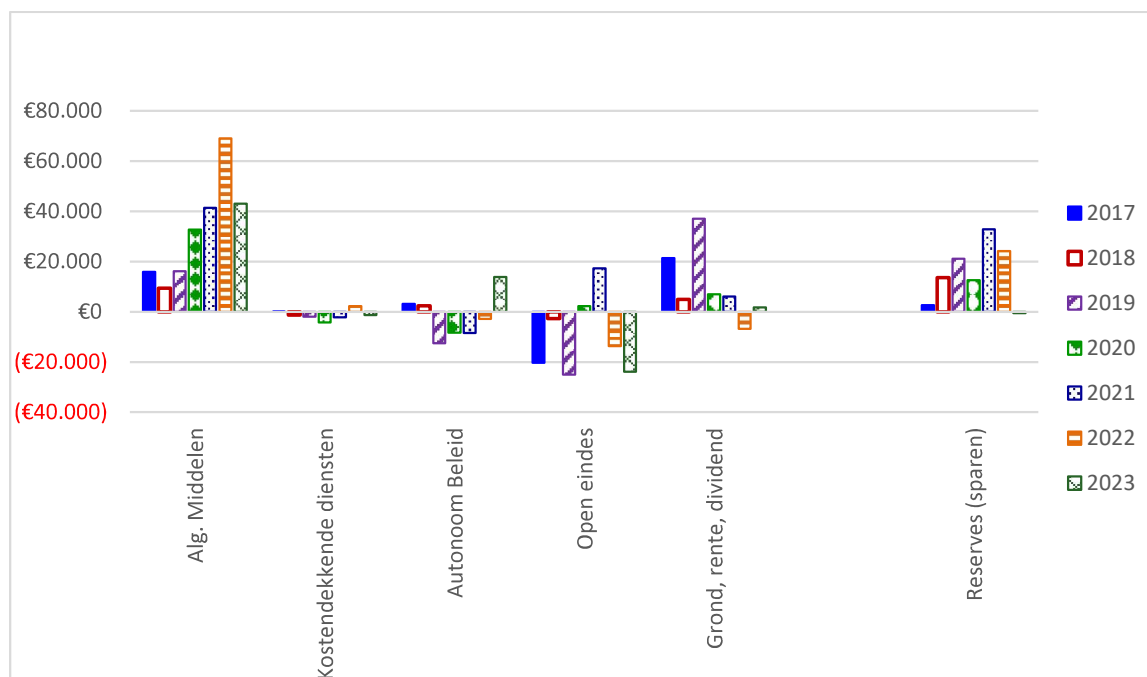
³ Het gaat om Dijk en Waard, Eemdelta, Land van Cuijk, Maashorst en Voorne aan Zee.

het rekeningresultaat. Bij grote inconsistenties of ontbrekende gegevens kan er aanleiding zijn om een uitvraag te doen bij de desbetreffende lokale overheid.

Voor het zoeken naar verklaringen voor onderbesteding gaan we uit van twee mogelijke bronnen c.q. verklaringen die gelden voor alle provincies en gemeenten, en die voortvloeien uit keuzes van de rijksoverheid. De eerste betreft veranderingen in de baten uit gemeente- en provinciefonds. Met een factsheet bieden we inzicht in hoe groot het effect van de veranderingen daarin is. Daarnaast spelen de zogenaamde specifieke uitkeringen mogelijk een rol bij onderbesteding. We gebruiken overzichten van specifieke uitkeringen van het ministerie van BZK om de rekenkamers handvatten bieden voor de analyse hiervan, zodat zij lokaal kunnen nagaan hoe eventueel nog niet bestede middelen uit specifieke uitkeringen gevonden kunnen worden in de jaarrekening. Daarbij zullen we aandacht besteden aan eventuele vertekeningen door de administratieve verwerking van de baten en lasten in veel decentrale overheden: we vermoeden dat baten van specifieke uitkeringen veelal integraal in het overzicht van baten en lasten terecht komen, terwijl een belangrijk deel van de lasten op grond van specifieke uitkeringen eigenlijk pas later in de tijd zal ontstaan. Dat kan tot vertekeningen over onderbesteding leiden.⁴

Figuur 1 toont bij wijze van voorbeeld de effecten van het saldo van baten en lasten voor verschillende gemeentelijke taken in een willekeurige gemeente. De onderverdeling is gebaseerd op de stuurbaarheid van die taken door de gemeenteraad. Een en ander is uit te splitsen naar afzonderlijke figuren voor baten en lasten die in de factsheets voor gemeenten (en naar analogie voor de andere decentrale overheden) zullen worden opgenomen. De werkhypothese is dat het patroon dat hier zichtbaar is, in ieder geval voor gemeenten, min of meer vergelijkbaar is in alle gemeenten. Veel extra middelen vanuit het rijk, tegenvallers bij open einde regelingen (sociaal domein) en meevallers bij financiële transacties gedurende het jaar die uit hun aard onvoorspelbaar zijn. In de factsheets per overheid zullen verfijningen worden opgenomen om met name mee- en tegenvallers zichtbaar te maken in het cluster 'Autonoom beleid', waar bijvoorbeeld baten en lasten voor 'verkeer en vervoer' en 'sport en cultuur' zijn opgenomen. Dat zijn domeinen die sterk door lokale keuzes zijn bepaald.

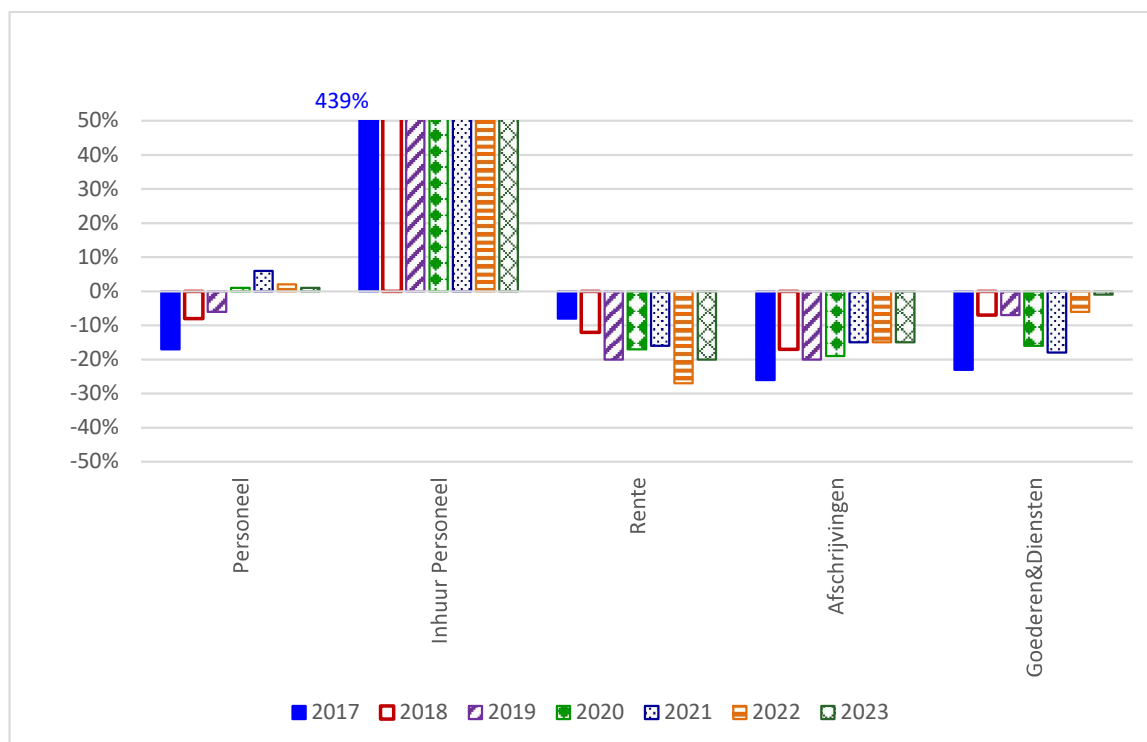
⁴ Zonder in details te treden is de achterliggende oorzaak het verschil in boekhoudsystemen van het Rijk en de decentrale overheden.



Figuur 1: Verschil saldi van baten en lasten per cluster in € * 1.000. Positief is meevaller

Voor waterschappen is hier de driedeling in taken uit de Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen relevant: watersysteembeheer, zuiveringsbeheer en wegenbeheer.

Figuur 2 kiest een andere invalshoek die mede kan bijdragen aan de zoektocht naar verklaringen voor onderbesteding. Hier wordt de indeling naar kostensoorten gebruikt. Dat is een indeling die bestuur en ambtelijke organisatie intern hanteren maar die voor de volksvertegenwoordiging en in begrotingsdocumenten meestal niet zichtbaar is. Ook hier geldt dat dit soort informatie op grond van de wet (art. 4 van de eerder genoemde regeling) in de stukken van waterschappen wel zichtbaar moet zijn.



Figuur 2: Afwijkingen naar kostensoort in percentages

Figuur 2 laat voor een beperkt aantal kostensoorten zien waar de grootste afwijkingen te vinden zijn voor een willekeurige gemeente. Afwijkingen op de kostensoort Personeel duiden op onder- of overbezetting. Afwijkingen op Goederen & diensten wijzen in de richting van wel of niet op de markt kunnen inkopen van materialen. Afwijkingen op Rente en Afschrijvingen zeggen iets over de voortgang van geplande investeringen. Dit zijn relevante gegevens, omdat er geen eenduidige statistische informatie beschikbaar is over de voortgang van investeringen. Omdat de projectvoortgang (of gebrek daaraan) een potentieel belangrijke verklaring voor onderbesteding is, gebruiken we deze gegevens als benadering. Als er onvoldoende voortgang bij investeringen is, dan komt dat tot uitdrukking in tijdelijk lagere afschrijvingen op investeringen en de te betalen rente. Dat komt omdat rente en afschrijvingen in de regel pas aan de orde zijn wanneer de investering in gebruik is genomen. Het thema investeren zelf ligt buiten de onderzoeksvraag, maar werkt wel door in de begroting. Door rekenkamers op deze gegevens in de jaarstukken te attenderen, bieden we ze een handvat om hier zelf verder onderzoek naar te doen. Hoe dat kan, zal in een korte handleiding worden meegenomen in het onderzoeksproject.

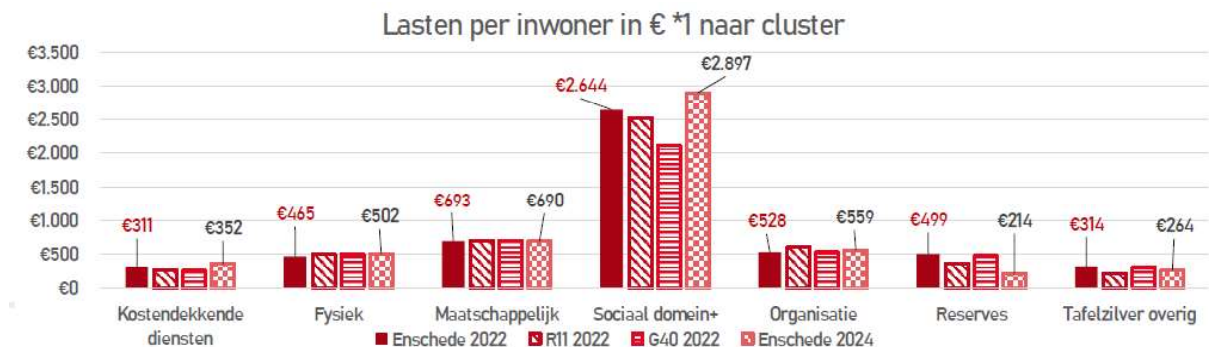
4 Benchmarking

In de uitvraag is verzocht om een benchmark naar regio en gemeentegrootteklasse. Deze indeling is relevant voor vergelijking tussen gemeenten maar minder van belang voor provincies en waterschappen. Voor die laatsten stellen we voor om alle provincies respectievelijk alle waterschappen te benchmarken. Voor gemeenten is het voorstel om de indeling naar regio zoals benoemd in de uitvraag⁵ te gebruiken. Voor gemeentegrootteklasse is het voorstel om eveneens een driedeling te gebruiken: P10-gemeenten, M50-gemeenten, G40-gemeenten.⁶ Aan de hand van de CBS-inwonergegevens worden verschillen in baten en lasten van alle betrokken gemeenten omgezet in een benchmark waarin de baten en lasten zijn uitgedrukt in euro per inwoner. Een voorbeeld hiervan is in figuur 3 gepresenteerd: daar is een dergelijke op maat gemaakte benchmark zichtbaar voor een [analyse van de begroting 2024 van Enschede](#).⁷ Op dezelfde manier kan een analyse van onderbesteding worden gemaakt. Het gaat dan om het verschil in baten en lasten per inwoner ten opzichte van de oorspronkelijke begroting. De resultaten uit de benchmark kunnen worden beoordeeld aan de hand van de norm of een individuele decentrale overheid zich bevindt in de top drie van grootste of kleinste afwijkingen ten opzichte van de begroting. Daarmee laten we extremen zien. Iets genuanceerder is een benadering vanuit het eerste of vierde kwartiel: de groep decentrale overheden die het hoogst of het laagst scoren. Deze benadering met kwartielen is bij gemeenten denkbaar, bij provincies en waterschappen is het aantal organisaties met 12 en 21 te klein.

⁵ Randstad: Utrecht, Kennemerland, Zaanstreek, Amsterdam, Almere, Zuid Holland; Ring om randstad: Brabant, Gelderland tot de IJssel, Zwolle & Deventer; Rest van het land

⁶ Eenvoudig gezegd is de doelgroep P-10 de meerkernen plattelandsgemeente, de M50 zijn de centrumgemeenten met 30-80k inwoners en de G40 grofweg de 100k+ exclusief de 4 grote steden. Gemeenten die deelnemen en geen lid zijn van een van deze drie clusters worden op basis van kenmerken ingedeeld binnen een van de clusters.

⁷ De R11 gemeenten zijn de G40-steden vanaf Friesland en Groningen vervolgens langs de grens naar Zuid-Limburg exclusief Arnhem en Nijmegen.



Figuur 3: Benchmarking voor de gemeente Enschede. Bron: Rekenkamer Enschede, 2023, Quick scan begroting 2024, p. 42

Zijn er nog andere indicatoren die voor de benchmark kunnen worden gebruikt? Andere relevante benchmark gegevens in financiële zin kunnen de vijf wettelijk verplichte kengetallen zijn. Behalve voor belastingdruk is in theorie voor deze kengetallen ook een maat gesneden benchmark denkbaar, in overleg met de begeleidingscommissie. Kanttekening is wel dat de kengetallen zelf weinig zeggingskracht hebben over over- of onderschrijdingen van de begroting.

De database www.waarstaatjegemeente.nl heeft veel indicatoren over gemeenten en provincies beschikbaar. Veelal zijn dat gegevens met effect- of omgevingsindicatoren.⁸ Outputindicatoren die iets zeggen over onderbesteding zijn nauwelijks beschikbaar, behoudens waar het gaat om aantallen gebruikers van voorzieningen in het sociaal domein. Daarnaast bestaat de website www.vensters.nl, gebaseerd op een database met deels dezelfde gegevens als 'Waarstaatjegemeente'.nl. De specifieke informatie over de bedrijfsvoering in die database gaat vooral over de organisatiekosten en gebruikt daarvoor de wettelijk relevante kengetallen. Die zijn te abstract om goed zicht te bieden op verschillen tussen begroting en rekening in een gemeente. Vandaar dat we ons in het onderzoek beperken tot financiële gegevens, specifieke uitvraag bij decentrale overheden en de toelichtingen uit de jaarstukken.

Tot slot: in het offerteverzoek is gesproken over een benchmark aan de hand van gemiddelde onderbesteding per overheid. Wij denken dat het zinvoller is om per overheid te splitsen naar gemiddeld lagere lasten respectievelijk gemiddeld hogere baten. Dan wordt beter zichtbaar waar de oorzaak van onderbesteding ligt, zeker wanneer blijkt dat hogere baten pas relatief laat in een

⁸ Omgevingsindicatoren zijn indicatoren die wel iets zeggen over structuur van de gemeente/provincie maar nauwelijks door het bestuur zijn te beïnvloeden. Denk aan sociaal-economische structuur.

jaar bekend zijn. Ook hier past een nuancering voor de waterschappen. Aangezien de baten hier hoofdzakelijk bestaan uit belastingopbrengsten zal moeten blijken of een analyse van gemiddelde meeropbrengsten veel toegevoegde waarde heeft.

5 Rol rekenkamers

In dit onderzoek is een actieve rol voor de deelnemende rekenkamers weggelegd. De onderzoekers zullen aan de hand van de ruwe bevindingen uit de data-analyse een leidraad opstellen voor de gesprekken van rekenkamers met volksvertegenwoordigers en de controller. Daarnaast wordt een checklist ontwikkeld om de deelvragen 2c tot en met 2f over lokale normen te kunnen onderzoeken. We leggen de vragenlijst voor aan de begeleidingscommissie en passen de vragen aan waar nodig.

De rekenkamers kunnen behulpzaam zijn bij het onderzoek naar nog niet bestede specifieke uitkeringen. Het accent zal hierbij liggen op de grootste specifieke uitkeringen. We laten de specifieke uitkeringen participatiewet (gemeenten) en de brede doeluitlegging verkeer en vervoer (OV-concessies; provincies) erbuiten. Die zijn immers makkelijk herkenbaar in de gegevens over taakvelden. Rekenkamers maken of vragen de afdeling financiën om een compact overzicht van nog niet bestede middelen op basis van de zogenaamde Sisa-bijlage bij de jaarrekening. Daarbij hoort een de toelichting waar de nog niet bestede middelen⁹ in de balans en resultatenrekening zijn verwerkt. De onderzoekers zullen hiervoor een checklist opstellen ten behoeve van de rekenkamers.

We vragen de rekenkamers hun bevindingen op de vragenlijst met de onderzoekers te delen, voorafgaand aan de hoor- en wederhoor procedure. Dat maakt het mogelijk om kernpunten van verklaringen in de factsheets te verwerken. Het biedt ook de kans om eventuele onduidelijkheden in de bevindingen te signaleren.

Zoals in elk rekenkameronderzoek zal in alle deelnemende decentrale overheden een hoor- en wederhoorprocedure nodig zijn. De onderzoekers zullen de factsheets met de belangrijkste analyses via de rekenkamers voor wederhoor voorleggen aan de decentrale overheden.

⁹ Het gaat om de vraag of Specifieke uitkeringen als bestemmingsreserve danwel vooruit ontvangen bedrag zijn verantwoord.

Schematisch ziet de taakverdeling bij de hoor- en wederhoor procedure er als volgt uit:

Tabel 1: Rolverdeling bij hoor- en wederhoor procedure

Wat	Wie
1. Opmerkingen over data	Onderzoekers
2. Hoofdlijn analyse factsheet	Onderzoekers
3. Opmerkingen specifieke uitkeringen	Rekenkamer
4. Lokale toelichtingen op afwijkingen	Rekenkamer (voor opmerkingen n.a.v. gesprekken)
5. Lokale toelichtingen vanuit jaarstukken (paginaverwijzingen aanwezig)	Onderzoekers
6. Bestuurlijk wederhoor	Rekenkamer

Naast de noodzakelijke onderzoeksinspanningen door de deelnemende rekenkamers zijn er nog twee optionele activiteiten voor rekenkamers die wat meer werk willen en kunnen maken van het onderzoek. De bevindingen uit de factsheets – die immers zijn geordend volgens de wettelijke taakvelden - kunnen worden terugvertaald naar de programma-indeling van de eigen gemeentelijke of provinciale begroting. Daarvoor is de koppeling tussen programma's en taakvelden volgens de begroting 2025 nodig. In principe is die gelijk aan de indelingen zoals die in 2024 ook gelden. Afhankelijk van de detaillering van de toelichting in de begrotingen vraagt dit een extra uitvraag bij de ambtelijke organisatie door de rekenkamer. Daarnaast is er voor rekenkamers die dat willen de mogelijkheid om zelf onderzoek te doen naar onderbesteding/vertraging bij investeringen. Hiervoor zal een korte instructie worden opgesteld.

Tot slot willen we hier kort ingaan op de situatie die ontstaat als een rekenkamer om wat voor reden dan ook niet de benodigde gegevens kan aanleveren. Als er geen of onvolledige gegevens worden aangeleverd, dan betekent dit dat er een eenvoudige factsheet wordt opgeleverd met volgens de onderzoekers opvallende punten. Vergelijkingen met tussentijdse begrotingen of toelichting op de wijze waarop specifieke uitkeringen zijn verantwoord zijn dan niet beschikbaar. Het DoeMee-onderzoek is een grootschalige operatie: de werkzaamheden zijn vrij strak gestandaardiseerd, en de planning biedt weinig ruimte tot flexibiliteit; ondersteuning van individuele rekenkamers, anders dan een beperkte vraagbaak via mail, zal in principe niet mogelijk zijn.

6 Kosten en planning

Het onderzoek wordt in samenwerking tussen de Radboud Universiteit en de Vereniging van Rekenkamers uitgevoerd. Vanuit de Radboud Universiteit is dr. Johan de Kruijf betrokken, aangevuld met een studentassistent voor de dataverzameling. Daarnaast zal prof. dr. Klaartje Peters betrokken zijn bij de ontwikkeling van vragenlijsten, de leesbaarheid en bruikbaarheid van de handreikingen en checklists voor rekenkamers, en de opzet, toegankelijkheid en leesbaarheid van de factsheets en het integrale eindrapport. Vanuit de Vereniging van Rekenkamers is mw. drs. Iris Vanhommerig beschikbaar voor dit onderzoek. De kostenraming die hieronder is opgenomen heeft alleen betrekking op de werkzaamheden van de Radboud Universiteit en mw. Peters. We gaan uit van gemiddeld 10 benodigde uren van de onderzoekers per decentrale overheid inclusief het opstellen van een overkoepelende eindrapportage.

Volgens de oorspronkelijke planning zou in februari worden gestart met het onderzoek; die planning is inmiddels achterhaald. In paragraaf 5.1 is een nieuwe planning opgesteld.

De eerste deelvraag zal direct na de formele opdrachtverlening worden opgestart. De ambitie is om de data-analyse hiervoor in juni 2025 af te ronden. Dan is er nog tijd om voor de zomer een concept factsheet op dit onderdeel ter controle bij de deelnemende rekenkamers neer te leggen.

Parallel hieraan kan in april een vragenlijst/enquête voor controllers worden opgesteld. De enquête kan vóór de zomer worden uitgevoerd. De enquêteresultaten zijn dan, in combinatie met de factsheet, dan de basis voor een verdiepende vragenlijst, die door de onderzoekers wordt opgesteld. Dat is de basis voor interviews door de rekenkamers in augustus of september met de controller en de volksvertegenwoordigers. Als alle rekenkamers eind september klaar zijn met de gesprekken, kan in oktober en november een conceptrapportage (factsheet) worden gemaakt per deelnemende organisatie. Die factsheet omvat meerdere pagina's en is de basis voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor.

In de tijd van ambtelijk en bestuurlijk wederhoor wordt een overkoepelend rapport geschreven waarin overkoepelende bevindingen voor gemeenten, provincies en waterschappen afzonderlijk worden benoemd.

6.1 Planning en stappenplan

De onderzoekers kunnen een deel van de informatie zelf verzamelen, voor andere onderdelen is informatie vanuit de decentrale overheden nodig. De rolverdeling gedurende het proces van het onderzoek omvat 13 stappen waarvan er een paar optioneel zijn. Zie hiervoor figuur x.

Tabel 2: Stappenplan en rolverdeling in het onderzoek

Wat	Wie	Optioneel?
1. Data uit Findo verzamelen en verwerken	Onderzoekers	
2. Aanleveren pdf's begrotingen/jaarstukken	Rekenkamers	
3. Aanleveren spreadsheet laatst bijgestelde begroting naar taakvelden (voor elk jaar afzonderlijk)	Rekenkamers via afdeling financiën	
3a. Aanleveren spreadsheets kostenverdeelstaat waterschappen (per begroting, laatst gewijzigde begroting en jaarrekening)	Rekenkamers	
4. Maken factsheets per deelnemer en opvallende constatering en daaruit	Onderzoekers	
5. Enquête t.b.v. ambtelijke organisatie: verkrijgen van basis informatie over uitgangspunten begroting per deelnemer.	Onderzoekers via rekenkamer	
6. Opvragen Sisa-informatie o.b.v. standaard formulier	Onderzoekers via rekenkamer	
7. Maken model vragenlijst gesprek controllers	Onderzoekers	
8. Gesprek controller o.b.v. bevindingen uit 4-6 en model vragenlijst.	Rekenkamers	
9. Handleiding onderzoek investeringen	Onderzoekers	
10. Onderzoek investeringen	Rekenkamers	Optie
11. Maken benchmark verschillen en afronden factsheets o.b.v. bevindingen uit 4-7.	Onderzoekers	
12. Aanvullingen eigen onderzoek Rekenkamers in de factsheets	Rekenkamers	Optie
13. Hoor- en wederhoor	Voortouw Rekenkamers	
14. Maken overkoepelend rapport	Onderzoekers	

De verschillende stappen zijn niet allemaal volgtijdelijk. Vanuit een planningsperspectief is het tijdpad van het onderzoek in afbeelding Y weergegeven.

Tabel 3: Planning onderzoek

	April	Mei	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec	Jan
Dataverzameling & verwerking										
Analyse cijfermateriaal										
Enquête voorbereiden										
Analyse specifieke uitkeringen voorbereiden										
Vragen controllers voorbereiden										
Werkinstructies/handleiding voorbereiden										
Ruwe factsheets data incl. eerste commentaar										
Vragen volksvertegenwoordigers voorbereiden										
Enquête analyseren										
Factsheets incl. belangrijkste verschillen										
Hoor- en wederhoor										
Eindrapport										

6.2 Kosten

6.3 Onderzoekers

Johan de Kruijf is in deeltijd verbonden aan de afdeling bestuurskunde van de Radboud Universiteit en daarnaast zelfstandig onderzoeker/adviseur. Hij is onder andere lid van de Rekenkamer Enschede en Rekenkamer Venlo.

Zijn expertise ligt op het terrein van overheidsfinanciën in brede zin. Jaarlijks maakt hij voor de gemeenteraad van Enschede zogenaamde quick scans van begroting en jaarrekening. Daarnaast maakt hij een quick scan bij de stukken van de gemeenschappelijke regelingen voor de Twentse rekenkamers. Op meer incidentele basis zijn er soortgelijke opdrachten van een politieke partij over de P&C-documenten van de Provincie Overijssel. Hij was penvoerder bij het onderzoek van de rekenkamer Venlo (2023) over bijsturen met de begroting. Begin 2024 heeft hij zich 4 maanden verdiept in de gebruikersvriendelijkheid van Duitse gemeentebegrotingen. In 2021 publiceerde hij een [essay](#) over de controlerende rol van de gemeenteraad.

Klaartje Peters is bestuurskundige en sinds 2013 als bijzonder hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur verbonden aan de Universiteit Maastricht. Daarnaast werkt ze als zelfstandig onderzoeker

en publicist, en is ze al sinds de start van lokale rekenkamers actief in rekenkamerland. Ze is lange tijd voorzitter geweest van de Rekenkamer Maastricht en sinds 2019 is ze dat van de Rekenkamer Venlo.

Zowel in haar wetenschappelijke als toepassingsgerichte onderzoek richt Klaartje zich op politiek-bestuurlijke verhoudingen in het lokaal en regionaal bestuur. De afgelopen jaren deed ze met een KNAW-subsidie uitgebreid onderzoek naar [de controlerende rol van gemeenteraden](#). Daarnaast deed ze onderzoek voor onder meer het ministerie van BZK naar regionale samenwerking, decentralisatiebeleid en interbestuurlijke verhoudingen en de ontwikkelingen en bedreigingen voor de lokale democratie.

Iris Vanhommerig is werkzaam bij de Rekenkamer Rotterdam en voor dit project actief vanuit de Vereniging van Rekenkamers.

6.4 Slot

Wij hopen u hiermee een passend voorstel te hebben gedaan. Wanneer u zich met het bovenstaande kunt verenigen, verzoeken wij u vriendelijk één voor akkoord getekend exemplaar van dit voorstel aan ons te retourneren zodat wij de werkzaamheden kunnen inplannen.

Indien er aanleiding is voor het stellen van vragen naar aanleiding van dit voorstel, dan kunt u daarvoor contact opnemen met dr. Johan de Kruijf (johan.dekruijf@ru.nl) of telefonisch: 06-29044445.

Voor akkoord:

Voor akkoord:

Lies van Aelst, sstt.

Prof. Dr. S.A.C.M. Lavrijssen

Vereniging voor Rekenkamers

Decaan Nijmegen School of Management

Bijlage: Onderbouwing clusters van baten en lasten

Hieronder staat de indeling van de wettelijke taakvelden in de clusters die in het onderzoek worden gebruikt. De wijziging van de taakvelden in 2023 voor gemeenten is meegenomen; die voor 2025 is niet meegenomen. De bronnen hiervoor zijn de IV3 documenten 2017 en 2023 die het ministerie van BZK publiceert.

Tabel 1: Indeling clusters baten en lasten gemeenten

Cluster	Taakvelden Lasten	Taakvelden Baten
Algemene middelen		
OZB	Lasten bij Autonoom beleid/organisatie	0.61 en 0.62 OZB
Vrij besteedbare middelen	0.63 en 0.64 bij Autonoom beleid	0.63 Parkeerbelasting; 0.64 overige belasting; 2.2 Parkeeropbrengsten
Gemeentefonds	Lasten bij Autonoom beleid/organisatie	0.7 Algemene uitkering
Kostendekkende diensten	0.2 Burgerzaken; 7.2 Riool; 7.3 Afval; 7.5 begraafplaatsen	0.2 Burgerzaken; 7.2 Riool; 7.3 Afval; 7.5 begraafplaatsen
Autonoom beleid		
Fysiek	2. Verkeer en Vervoer; 3 Economie exclusief 3.2 Bedrijfsinfrastructuur; 7.4 Milieu;	2. Verkeer en Vervoer; 3 Economie exclusief 3.2 Bedrijfsinfrastructuur; 7.4 Milieu; 8.1 Ruimte; 8.3 Volkshuisvesting
Maatschappelijk	8.1 Ruimte; 8.3 Volkshuisvesting	
Overhead en Bestuur	1. Veiligheid; 4 Onderwijs; 5. Sport, Cultuur en openbare ruimte	1. Veiligheid; 4 Onderwijs; 5. Sport, Cultuur en openbare ruimte
	0.1 Bestuur; 0.4 Overhead; 0.6x Belastingen; 0.7 Algemene middelen; 0.8 Overig; 0.9 Vennootschapsbelasting	0.1 Bestuur; 0.4 Overhead; 0.8 Overig; 0.9 Vennootschapsbelasting
Open eindes/ Sociaal domein+	6. Sociaal domein; 7.1 Volksgezondheid	6. Sociaal domein; 7.1 Volksgezondheid
Bijstand en participatie	6.3 Inkomensregelingen; 6.4 Begeleide participatie; 6.5 Arbeidsparticipatie.	6.3 Inkomensregelingen; 6.4 Begeleide participatie; 6.5 Arbeidsparticipatie.
Sociaal domein collectief	6.1 Samenkracht en burgerparticipatie; 6.2 Wijkteams; 7.1 Volksgezondheid	6.1 Samenkracht en burgerparticipatie; 6.2 Wijkteams; 7.1 Volksgezondheid
Wmo	6.6 Maatwerkvoorzieningen; 6.71x Maatwerk 18+; 6.81x Geëscaleerde zorg 18+	6.6 Maatwerkvoorzieningen; 6.71x Maatwerk 18+; 6.81x Geëscaleerde zorg 18+

Cluster	Taakvelden Lasten	Taakvelden Baten
Jeugdzorg	6.72. Maatwerk 18-; Geëscaleerde zorg 18-.	6.72. Maatwerk 18-; Geëscaleerde zorg 18-
Tafelzilver/Bezit		
Grond	3.2 Fysieke Bedrijfsinfrastructuur; 8.2 Grondexploitatie woningen	3.2 Fysieke Bedrijfsinfrastructuur; 8.2 Grondexploitatie woningen
Overig bezit	0.3 Beheer overige gebouwen; 0.5 Treasury	0.3 Beheer overige gebouwen; 0.5 Treasury
Reserves	0.10 Reserves	0.10 Reserves

Tabel 2: Indeling clusters baten en lasten provincies

Cluster	Taakvelden Lasten	Taakvelden Baten
Algemene middelen	Lasten bij Bestuur/Organisatie	0.1 Uitkering Provinciefonds 0.2 Prov. Belastingen
Openbaar vervoer	2.3 Openbaar vervoer	2.3 Openbaar vervoer
Natuur	5.x Natuur	5.x Natuur
Infrastructuur	Verkeer en Vervoer 2.x exclusief 2.3 Openbaar Vervoer; 3.1 Waterkeringen	Verkeer en Vervoer 2.x exclusief 2.3 Openbaar Vervoer; 3.1 Waterkeringen
Overige taken		
Economie	6.x Economie	6.x Economie
Milieu	Water 3.x excl. 3.1; Milieu: 4.x	Water 3.x excl. 3.1; Milieu: 4.x
Ruimte	8.x Ruimte	8.x Ruimte
Cultuur	7.x Cultuur en Maatschappij	7.x Cultuur en Maatschappij
Bestuur en organisatie	0.1 Provinciefonds; 0.2 Prov. Belastingen; 0.5 Overige baten en lasten; 0.6 Overhead; 0.7 Vennootschapsbelasting; 1.x Bestuur	0.5 Overige baten en lasten; 0.6 Overhead; 0.7 Vennootschapsbelasting; 1.x Bestuur
Tafelzilver/Bezit	0.3 Geldleningen & uitzettingen 0.4 Deelnemingen; 0.8 Reserves	0.3 Geldleningen & uitzettingen 0.4 Deelnemingen; 0.8 Reserves