

Rekenkameronderzoek

Beleid en begroting in balans

Een onderzoek naar onderbesteding van
beschikbare budgetten

Inleiding

In 2025 heeft de rekenkamer deelgenomen aan een landelijk onderzoek. Het onderwerp van het onderzoek is *Onderbesteding bij decentrale overheden*. Aan dit onderzoek namen 138 gemeenten, 6 provincies en 10 waterschappen deel. In dit rapport informeren wij u over de resultaten van dat onderzoek voor de gemeente Olst-Wijhe.

Achtergrond

Onderbesteding houdt in dat in een jaar minder geld wordt uitgegeven dan is begroot. Veel gemeenten hebben de afgelopen jaren financiële middelen overgehouden. Komt dit door slecht begroten, door optimistische plannen bij projecten, door gebrek aan personeel of is er iets met de inkomsten aan de hand? Zijn meevallers eenmalig of wordt jaarlijks op dezelfde onderwerpen minder besteed dan begroot?

Minder geld uitgeven heeft naast positieve kanten ook kanttekeningen en risico's. De reden kan zijn dat bepaalde zaken of ambities niet worden gerealiseerd.

In het landelijk onderzoek is aandacht besteed aan de wijze waarop gemeenten begroten en aan de oorzaken van het niet volledig besteden van de beschikbare financiële middelen.

Het onderzoek is uitgevoerd door de Radboud Universiteit Nijmegen. Het resultaat van het onderzoek is een landelijk rapport met als titel "[Schipperen tussen Crises en Ambitie](#)".

Naast dit rapport hebben we uit het onderzoek informatie gekregen over de gemeente Olst-Wijhe en een vergelijking met andere gemeenten (benchmark).

Leeswijzer

In deze rapport beschrijven wij de uitkomsten van het onderzoek. Het rapport is als volgt ingedeeld:

1. Argumenten voor de deelname aan het onderzoek.
2. De onderzoeksvraag.
3. Een korte toelichting op het verschijnsel onderbesteding.
4. Conclusies en aanbevelingen voor de gemeente Olst-Wijhe.
5. De belangrijkste bevindingen uit het onderzoek en de interviews die de rekenkamer heeft gevoerd met de auditcommissie en ambtenaren.
6. De bestuurlijke reactie van het college op het rapport en een nawoord van de rekenkamer.

1. Argumenten voor de deelname aan het onderzoek

Waarom heeft de rekenkamer mee gedaan aan het onderzoek naar onderbesteding?

In de afgelopen jaren was het vaak lastig om de begrotingen rond te krijgen. Daardoor was het nodig keuzes te maken, waarmee werd ingeleverd op de dienstverlening aan inwoners, maatschappelijke doelen en de ambities van het college en de raad.

Uit de jaarrekeningen blijkt dat niet alle beschikbare gelden zijn besteed. Er waren onverwacht grote(re) positieve financiële resultaten.

De financiële positie van gemeenten is de afgelopen jaren verbeterd. In het rapport “[Schijn bedriegt](#)” van BDO (januari 2026) staat dat alle gemeenten samen in 2024 bijna € 2 miljard hebben overgehouden. Tegelijk blijkt uit het onderzoek van BDO dat op langere termijn de houdbaarheid van de gemeentelijke financiën minder rooskleurig is dan het nu lijkt.

In 2025 stelden onderzoekers van de Vrije Universiteit dat gemeenten moeten kijken hoe ze onbenutte middelen anders kunnen inzetten om de gemeentelijke taken uit te voeren en doelstellingen te realiseren.

Maar hoe komt het dat gemeenten geld overhouden? Komt onderbesteding in de gemeente Olst-Wijhe voor, wat is de omvang ervan, op welke terreinen en is daarvoor een verklaring?

Wij waren benieuwd naar de antwoorden op die vragen. En met een deelname aan het landelijk onderzoek krijgen we ook inzicht hoe de situatie in de gemeente Olst-Wijhe is ten opzichte van andere gemeenten. Want meer dan 110 gemeentelijke rekenkamers van 138 gemeenten deden mee aan het onderzoek.

In dit rapport informeren wij u over de uitkomsten van het onderzoek. Wij hopen dat die informatie de gemeenteraad helpt om de komende jaren te kijken naar en te spreken over de (meerjaren)begroting, de voortgangsrapportages en de begrotingswijzigingen, naar de financiering van plannen en de uitvoeringscapaciteit (in geld en menskracht).

2. Onderzoeksvraag

De formele onderzoeksvraag is:

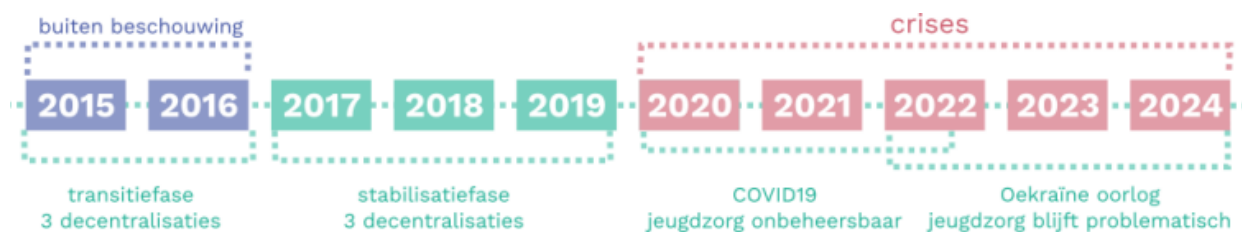
Geeft de wijze waarop wordt begroot, de volksvertegenwoordigers een goed inzicht in de baten en lasten en kan dit worden verbeterd?

De onderzoeksvraag is in drie deelvragen opgesplitst, die als volgt zijn samengevat:

1. Breng in beeld wat de omvang van eventuele onderbesteding is.
2. Welke regels er zijn om over onderbesteding te rapporteren?
3. Wat zijn de oorzaken van onderbesteding?

In het onderzoek is op hoofdlijnen onderzocht waar de meevallers in de periode 2017-2024 vandaan komen en hoe die zijn te duiden. Een belangrijk doel is om na te gaan of er bij de voorbereiding van de begroting verbeteringen in de begrotingsraming mogelijk zijn die latere meevallers kunnen voorkomen. Daarom ligt het accent op de verklaring van het verschil tussen de oorspronkelijk vastgestelde begroting en de jaarrekening.

De keuze voor de periode 2017-2024 heeft een reden. Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Vanaf dat jaar namen de lasten en de baten in de begroting met zo'n 40% toe. Dit had grote invloed op de inzet van mensen en middelen in gemeenten. En vanaf de COVID19-epidemie (corona) leven we eigenlijk in een permanente crisissituatie omdat de oorlog in Oekraïne nog steeds om extra inzet vraagt (met name in de opvang van Oekraïners) en er een grote vraag naar jeugdzorg is.



3. Onderbesteding: wat is het?

De gemeenteraad besluit bij de begrotingsbehandeling over financiële middelen om doelen te gaan bereiken. Gedurende het jaar kan de gemeenteraad de begroting wijzigen om nieuwe doelen te realiseren of omdat blijkt dat er te veel of te weinig middelen beschikbaar zijn gesteld voor een eerder vastgesteld doel.

Een begroting is een plan voor de besteding van middelen. Dat betekent dat er altijd afwijkingen aan het eind van het jaar zullen zijn. In dit onderzoek is gekeken naar drie vormen van onderbesteding:

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

Onderbesteding gaat niet alleen om minder middelen besteden dan gepland, maar ook om meer opbrengsten dan verwacht. Gemeenten zijn voor hun opbrengsten in hoge mate afhankelijk van het Rijk. Dus als het Rijk aan de knoppen draait, dan heeft dat directe gevolgen voor gemeenten. Ook opbrengsten waarvoor de gemeente geld van anderen dan het Rijk krijgt kunnen afwijken van de verwachting.

4. Conclusies en aanbevelingen voor de gemeente Olst-Wijhe

Uit de analyse van de onderzoeksresultaten blijkt dat een deel van de conclusies op landelijk niveau van toepassing is op de gemeente Olst-Wijhe. Een deel is minder of niet van toepassing. De conclusies en aanbevelingen voor de gemeente Olst-Wijhe zijn in dit hoofdstuk genoemd. Een toelichting op de conclusies en aanbevelingen inclusief de vergelijking met de landelijke conclusies is opgenomen in hoofdstuk 5. We hebben 8 conclusies en 7 aanbevelingen.

Conclusie 1

Extra bijdragen uit het gemeentefonds en specifieke uitkeringen zijn de reden van meevalers in de baten.

Vaak komt deze bijdragen pas in de loop van het jaar beschikbaar, te laat om nog te besteden. Voorbeelden van specifieke uitkeringen zijn bijdragen voor sport en de uitkering voor de opvang van Oekraïners.

Aanbeveling I

Bespreek bij elk signaal van extra baten of het nog lukt om die baten in te zetten in het lopende jaar. Overweeg of een toevoeging aan de reserve een betere oplossing is. Op basis van concrete plannen gericht op besteding kunnen die gelden dan in een volgend jaar aan de reserve worden onttrokken.

Conclusie 2

Onderbesteding ontstaat door zogenaamd planningsoptimisme.

In tegenstelling tot de verwachting (opgenomen in de begrotingsbudgetten) lukt het met name in de laatste 2 jaren niet om de geplande lasten daadwerkelijk te besteden.

Aanbeveling II

Vraag bij elke begrotingswijziging (met extra lasten voor het lopende jaar) of er voldoende ambtelijke capaciteit is om het project / de activiteiten voor te bereiden en uit te voeren. Vraag ook of externe partijen voldoende capaciteit hebben om het project daadwerkelijk uit te voeren.

Conclusie 3

Er is niet of nauwelijks sprake van onderbezetting in de capaciteit van de ambtelijke organisatie.

Dit is dan ook geen reden voor onderbesteding.

Aanbeveling III

Vraag het college om in de paragraaf bedrijfsvoering te rapporteren over de personeelsformatie, de gemiddelde bezetting in het jaar, het ziekteverzuim en de omvang van de inhuur. Daarmee krijgt u een beeld van onderbezetting en daaruit voortvloeiende knelpunten voor de taakuitvoering.

Conclusie 4

De omvang van de afschrijvingen is geen verklaring voor onderbesteding.

Gemiddeld over alle jaren zijn de werkelijke afschrijvingen op investeringen iets hoger dan begroot.

Aanbeveling IV

Vraag het college om in begrotingen een investeringsplan op te nemen en in de jaarrekening een verantwoording over de voortgang van investeringen op te nemen.

Conclusie 5

De rentebaten zijn hoger dan geraamd en de rentelasten zijn lager dan geraamd.

Aanbeveling V

Vraag het college om in de begroting en in de jaarrekening een liquiditeitenoverzicht op te nemen, waaruit blijkt wat het saldo van de liquiditeitsbehoefte is. Daarmee kan bepaald worden hoeveel geld uitgezet kan worden en/of hoeveel geld geleend moet worden.

Conclusie 6

In de grondexploitatie zijn zowel de lasten als de baten lager zijn begroot.

Dit geeft aan dat er minder grond verkocht is dan verwacht. Hierin is de gemeente afhankelijk van “de markt” en (belemmeringen) in de regelgeving (stikstofemissie, netcongestie).

Conclusie 7

De opbrengsten van leges worden te laag begroot.

Aanbeveling VI

Bespreek bij de behandeling van de kadernota, de begroting en/of de belasting- en legesverordeningen de trends van de eigen baten uit belastingen, leges en huren. Bespreek de uitgangspunten die gebruikt zijn voor de raming van de baten.

Conclusie 8

In de jaarrekeningen wordt geen inzicht gegeven in financiële afwijkingen ten opzichte van de primaire begrotingen en afwijkingen op het niveau van de kostensoorten.

Aanbeveling VII

Vraag het college om in de jaarrekening informatie te geven over de verschillen tussen de begroting, de begroting na wijzigingen en rekening op het niveau van de belangrijkste kostensoorten, zoals personeel, inhuur, afschrijvingen, rente, belastingen, huren en leges.

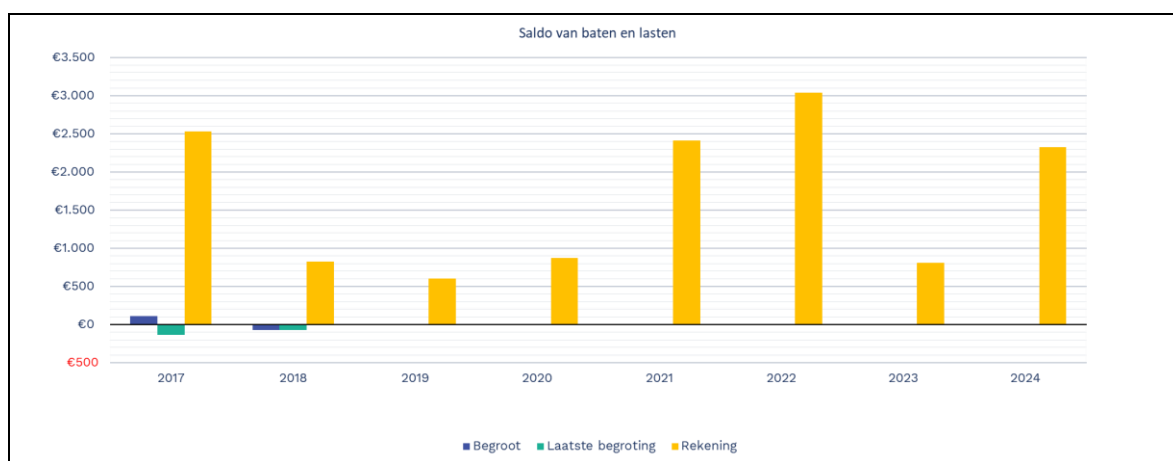
5. Bevindingen

In dit hoofdstuk beschrijven we onze bevindingen waarop de conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd.

Inleiding

In 2017 werd in de primaire begroting een klein positief resultaat verwacht; dit is later in het jaar bijgesteld naar een klein negatief begroot resultaat. In 2018 werd een klein tekort begroot. In de jaren 2019 tot en met 2024 was het saldo van de begroting € 0, zowel in de primaire als de bijgestelde begroting. (Deels was het saldo € 0 door een onttrekking aan de reserves. Dat laten we buiten beschouwing).

Uit de jaarrekeningen blijkt dat in alle acht jaren sprake was van positieve financiële resultaten. In de volgende grafiek is dat weergegeven.



NB: het saldo van de begrotingen vanaf 2019 is niet zichtbaar in de grafiek, omdat in die jaren alle begrotingen een saldo van € 0 hebben.

Extra bijdragen van het rijk

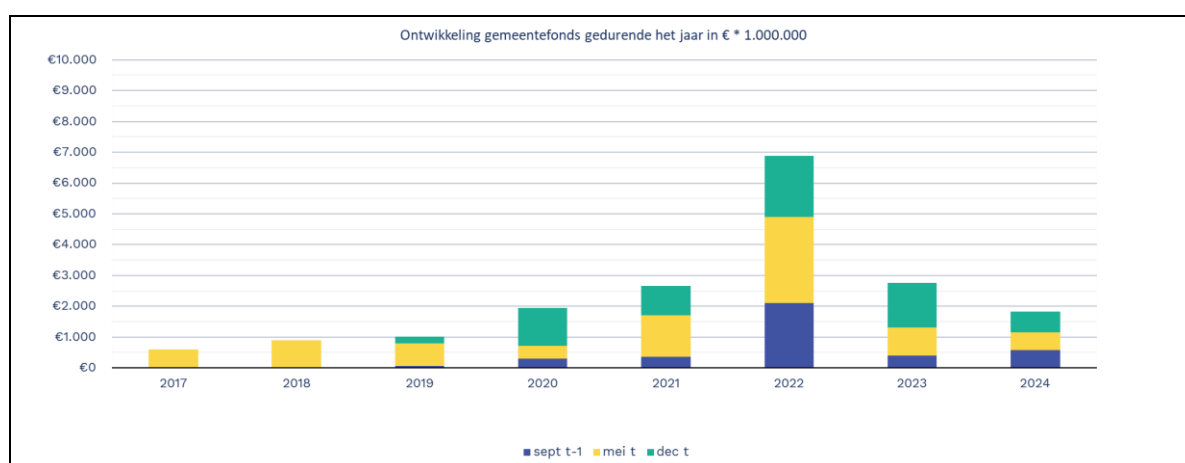
Extra baten uit de rijksbijdragen zijn de belangrijkste oorzaak voor meevallers. Het gaat om bijdragen uit het Gemeentefonds en om andere (specifieke) bijdragen. Vaak gaat het om middelen die pas in de loop van een jaar beschikbaar komen en dan meestal niet meer besteed kunnen worden. Een reden daarvoor is dat er bij gemeenten doorlooptijd voor besluitvorming en inzet van niet geplande capaciteit nodig is.

Vuistregel: na de zomer nog extra lasten opnemen in de begroting levert een hoog risico op onderbesteding op. Dat geld kan vaak niet meer in het lopende jaar worden besteed.

Vanuit het perspectief van het verklaren van onderbesteding is het belangrijk om te analyseren hoe de omvang van het Gemeentefonds zich ontwikkelt vanaf de vastgestelde begroting. De meicirculaire van het rijk in het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar is de basis voor de begroting. Als voorbeeld het begrotingsjaar 2022. De meicirculaire 2021 is de basis voor de gemeentelijke begroting. De extra beschikbaar gestelde middelen in 2022 waren ongeveer 20% van het bedrag dat oorspronkelijk in de meicirculaire 2021 voor 2022 was opgenomen:

- Tussen mei 2021 en september 2021 is er € 2 miljard aan het Gemeentefonds toegevoegd.
- In mei van het jaar 2022 stelt het Rijk nog eens bijna € 3 miljard beschikbaar vergeleken met de meicirculaire van 2021.
- En vanaf september 2022 tot december 2022 – een moment waarop de gemeente er voor dat lopende jaar nauwelijks iets meer mee kan doen - is er nog eens een kleine € 2 miljard, waarvan € 900 miljoen in december, toegevoegd.

In de volgende grafiek staat de ontwikkeling van de rijksbijdrage op het totaalniveau van het Gemeentefonds. Daarin valt op dat via de meicirculaire en ook via de decembercirculaire nog grote(re) bedragen worden toegevoegd aan de uitkering.

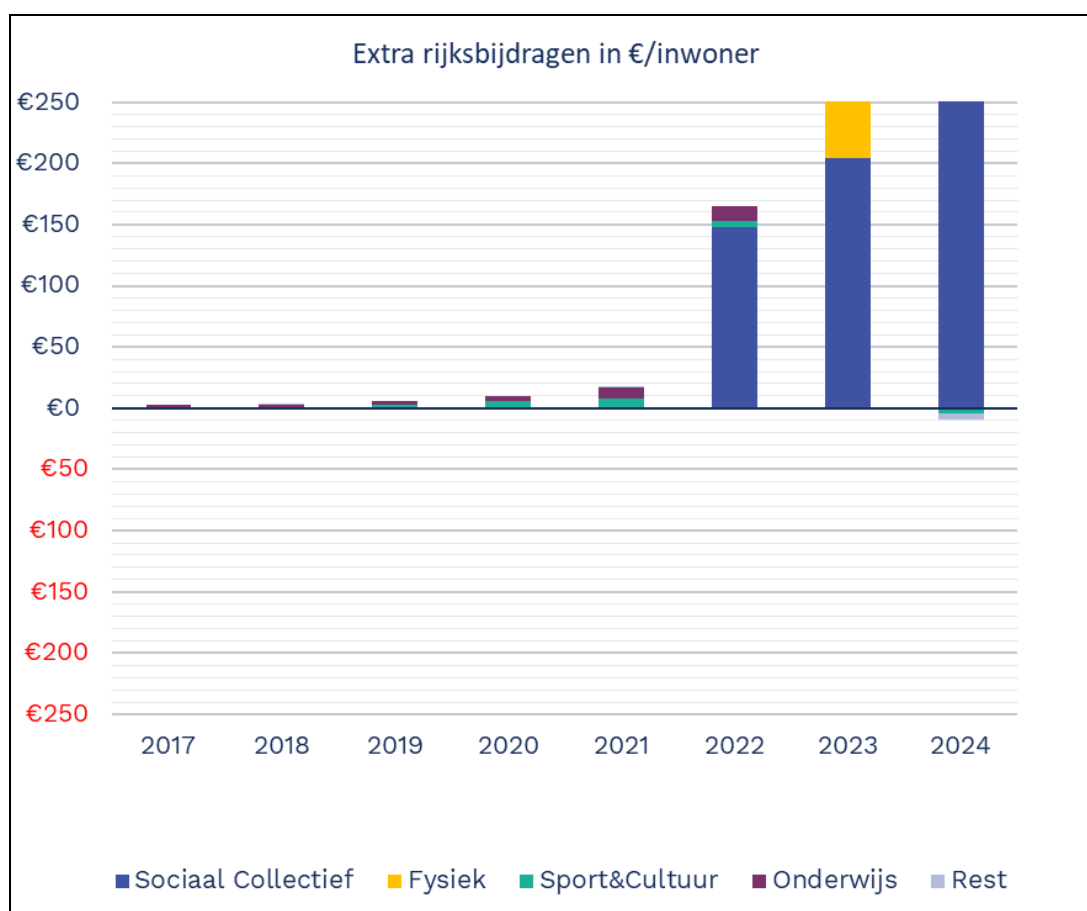


Uit de jaarrekeningen 2017-2024 blijkt dat de extra baten zijn verwerkt in de begrotingen na wijziging.

	Primaire begroting	Begroting na wijziging	Verschil in baten	Realisatie
	Baten: bedragen * € 1 miljoen (afgerond)			
2024	59	68	9	67
2023	51	62	11	62
2022	48	54	6	57
2021	45	50	5	50
2020	44	48	4	48
2019	43	45	2	47
2018	41	43	2	43
2017	41	45	4	48

Naast de uitkering uit het Gemeentefonds ontvangen gemeenten ook bijdragen voor specifieke onderwerpen. Voorbeelden daarvan zijn bijdragen voor het Gezond en Actief Leven akkoord en sportakkoorden.

Vanaf 2022 ontvangen gemeenten ook uitkeringen voor de opvang van Oekraïners. Dat laatste is goed zichtbaar in de volgende grafiek bij het onderwerp Sociaal Collectief.



We besteden hier in het bijzonder kort aandacht aan het sociaal domein. Gemeenten hebben hoge kosten voor de uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet. De uitvoering van beide wetten is vanuit het principe dat iedereen de zorg krijgt die nodig is. Het gaat hier dan ook om zogenaamde open-einde regelingen, waardoor de gemeente een risico loopt dat beschikbare budgetten worden overschreden. In de afgelopen jaren hebben gemeenten veel extra kosten gehad, deels zijn die gecompenseerd met hogere rijksbijdragen.

Ook de opvang van Oekraïners is een onderwerp van het sociaal domein. Vrijwel alle gemeenten hebben vanaf 2022 Oekraïners opgevangen en kregen dus te maken met hoger lasten. Het Rijk heeft daarvoor extra geld toegekend, dat bij het budget voor participatie (het collectieve deel van het sociaal domein) is verantwoord. In de gemeente Olst-Wijhe zijn de uitkeringen voor de opvang van Oekraïners hoger dan de uitgaven per inwoner. Het verschil tussen de normvergoeding en de kosten bedroeg miljoenen euro's. Het saldo is in de beginjaren gereserveerd in een aparte reserve. Het saldo is later door de raad toegevoegd aan de algemene reserve.

Omdat extra rijksbijdragen vaak niet meer in het jaar zelf besteed worden, adviseren wij om bij toekenning van de rijksbijdragen te bespreken of het nog lukt om die baten in te zetten in het lopende jaar. Een toevoeging aan de reserve kan een betere oplossing zijn. Op basis van concrete plannen gericht op besteding kunnen die gelden dan in een volgend jaar aan de reserve worden onttrokken. [Zie aanbeveling I.](#)

Planningsoptimisme

De onderzoekers concluderen dat er aanwijzingen zijn voor planningsoptimisme. In de eind december van het begrotingsjaar vaststaande begroting zijn naast extra baten ook extra lasten opgenomen ten opzichte van de begroting zoals vastgesteld voor het begin van het jaar. Bij de jaarrekening blijkt dat regelmatig meer dan 25% van de extra beschikbare middelen niet meer wordt besteed.

Uit ons eigen onderzoek blijkt dat in de jaren 2017-2024 via raadsvoorstellen en tussentijdse rapportages extra budget werd gevraagd door het college en is toegekend door de raad. In alle jaren waren de lasten dan ook hoger dan primair begroot. Uit de jaarrekeningen 2017-2024 blijkt dat het niet lukte om alle extra budgetten te besteden in het jaar. Met name in de jaren 2023 en 2024 is dat het geval. Verklaringen zijn:

- lagere zorgkosten sociaal domein,
- het achterblijven van investeringen in de openbare ruimte,
- de gereserveerde middelen voor de huur van de kindcentra waarvan de dekking vooruit liep op de daadwerkelijke kosten en
- het nog niet (kunnen) besteden van budgetten voor duurzaamheidsmaatregelen.

In het interview met de auditcommissie werd genoemd dat de gemeente beter moet plannen en projecten in de tijd wegzetten.

	Primaire begroting	Begroting na wijziging	Realisatie	Onderbesteding
	Lasten: bedragen * € 1 miljoen (afgerond)			
2024	60	71	63	-8
2023	51	67	62	-5
2022	48	57	55	-2
2021	45	54	49	-5
2020	44	53	50	-3
2019	44	49	49	0
2018	42	47	44	-3
2017	41	47	45	-2

Wij adviseren om bij elke begrotingswijziging (met extra lasten voor het lopende jaar) na te gaan of er voldoende ambtelijke capaciteit is om het project voor te bereiden en uit te voeren. Als externe partijen betrokken moeten worden, moet ook aan die partijen gevraagd worden of er voldoende capaciteit is om het project daadwerkelijk uit te voeren. [Zie aanbeveling II.](#)

Omvang van de ambtelijke capaciteit

Voor de raming van de salariskosten wordt uitgegaan van de feitelijke bezetting van de formatie en de actuele loonkosten. In 2024 was dat 143 fte. Voor vacatures wordt in de begroting een stelpost opgenomen.

In 2024 was de gemiddelde bezetting 94% van de formatie. In dat jaar was de gemiddelde omvang van de inhuur 40 fte. De bezetting van de formatie inclusief inhuur was totaal 174 fte. De inhuur was daarmee ruim 20% ten opzichte van de eigen formatie. Wij hebben niet onderzocht voor welke taken de inhuur is ingezet.

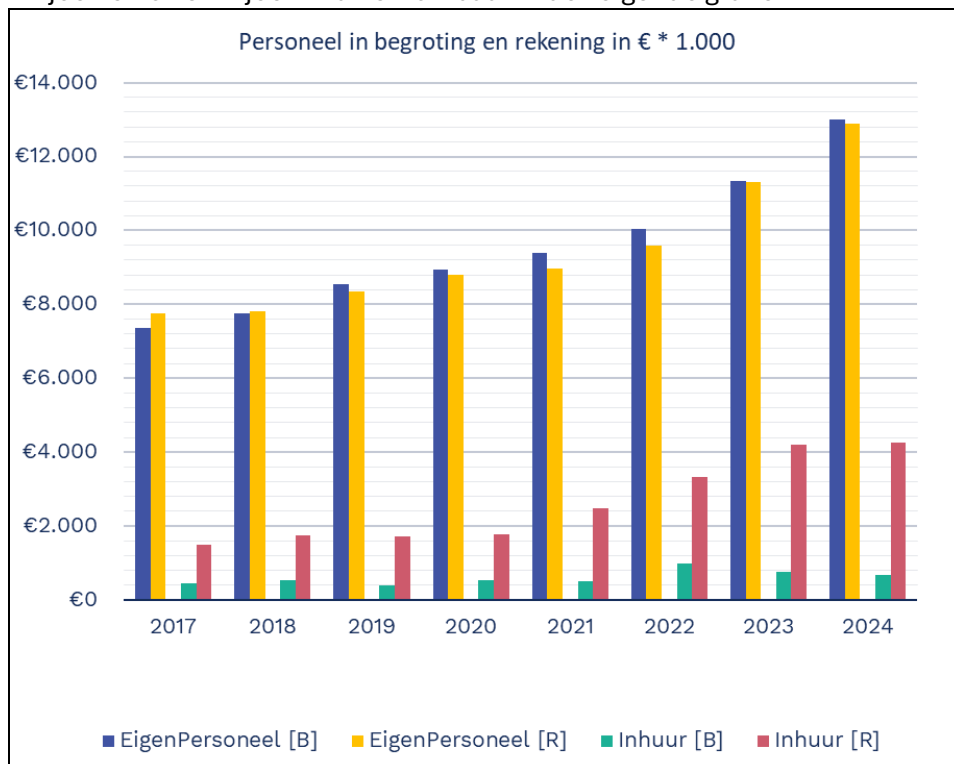
De omvang van de ambtelijke capaciteit inclusief inhuur geeft aan dat er geen sprake was van onderbezetting van de ambtelijke capaciteit en dat dit geen reden is voor onderbesteding.

Deze constatering is afwijkend van de uitkomsten van het landelijk onderzoek. De onderzoekers concluderen dat er onderbezetting van eigen personeel zichtbaar is. En dat deze onderbezetting deels wordt opgevangen door inhuur van externen. De onderzoekers concluderen dat het budget in de begrotingen voor inhuur structureel te laag is. De combinatie van kosten eigen personeel en inhuur overschrijdt in de regel de voor personeel begrote bedragen. Dit leidt tot tekorten op de begroting

In de gemeente Olst-Wijhe kost de inhuur van extern personeel in alle jaren (2017-2024) meer dan het begrote budget voor de omvang van de vacatures plus de begrote kosten voor inhuur. In 2023 en 2024 zijn de werkelijke uitgaven € 4,25 miljoen. Voor 2024 is dit in interviews toegelicht.

Type	Bedrag x € 1.000
Inhuur op vacatures	2.069
Pieken/Projecten	1.623
Specifieke deskundigheid	586
Totaal	4.278

Dit is een hoog bedrag ten opzichte van de begrote budgetten voor de eigen formatie van € 11,3 miljoen en € 13 miljoen. Dat is zichtbaar in de volgende grafiek.



Wij hebben over het onderwerp inhuur een ambtelijke reactie ontvangen. In die reactie wordt aangegeven dat veel inhuur projectmatig is, waarbij de kosten op de projecten worden verantwoord. De kosten worden wel meegenomen in de raming van de projecten, maar dit komt niet tot uiting in de grafiek. Dit komt voornamelijk doordat de totale projectbegroting meestal met een algemene kostensoort wordt geraamd, waardoor het onderdeel inhuur niet zichtbaar is. Dit zorgt voor een onderschatting van de begrote inhuur, omdat die vanwege de werkwijze buiten beeld blijft. Qua budgetbeheer wordt gekeken naar het totaalbudget per project, waardoor de directe noodzaak ontbreekt om het te verdelen over de juiste kostensoorten, ook al is dat wenselijk.

De ambtelijke toelichting verklaart deels het verschil tussen begrote kosten voor inhuur en realisatie. Dat heeft te maken met de systematiek van de projectbegroting. Deze reactie doet niets af aan conclusie dat er sprake is van veel inhuur en aan onze aanbeveling III.

Uw raad heeft in 2024 een motie aangenomen waarin gevraagd wordt:

- Monitoring van de inhuurkosten en een taakstelling voor de korte termijn (2025) met een maximalisering van de loonsom van 15,7 miljoen (vast personeel plus tijdelijk externe inhuur).
- Het percentage externe inhuur op termijn op het niveau te brengen gelijk aan andere gemeenten van vergelijkbare grootte.

Op 3 maart 2026 bent u in een raadinformatiebrief geïnformeerd over de uitvoering van de motie. Het in 2025 terugbrengen van het aandeel van de kosten van externe inhuur is niet haalbaar gebleken. Wel is de monitoring verbeterd. In de brief staat een overzicht van de afgelopen drie jaren, waaruit blijkt dat de inhuur nog steeds hoger is dan vergelijkbare gemeenten.

	2023	2024	2025
Inhuurkosten extern tijdelijk personeel	€ 4,1 miljoen	€ 4,2 miljoen	€ 4,3 miljoen
Beleidsindicator externe inhuur voor Olst-Wijhe	28,3%	24,5%	24,73%
Benchmark gemeenten externe inhuur	19,1%	20,9%	Nog niet bekend

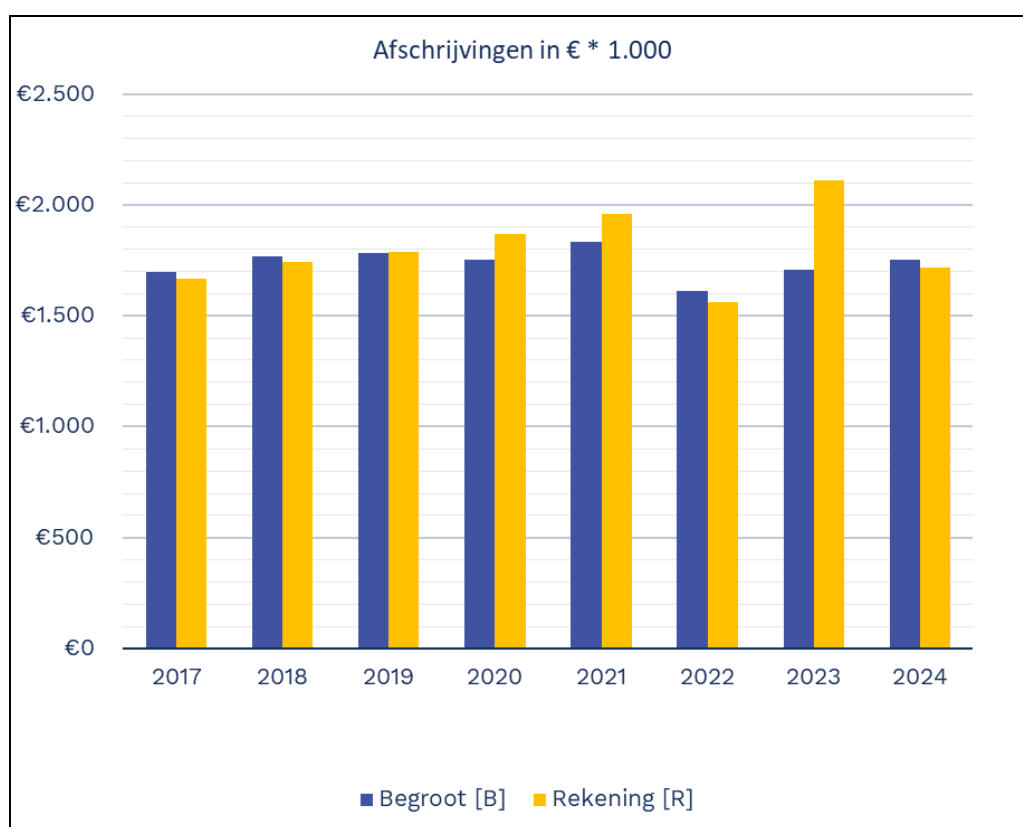
Hoewel de conclusie is dat er geen sprake is van onderbezetting bevelen wij aan het college te vragen om in de paragraaf bedrijfsvoering te rapporteren over de personeelsformatie, de gemiddelde bezetting in het jaar, het ziekteverzuim en de omvang van de inhuur. Daarmee krijgt u een beeld van de bezettingsgraad en krijgt u inzicht in eventuele knelpunten voor de taakuitvoering. Op deze manier kunt u ook blijven volgen hoe de komende jaren invulling wordt gegeven aan de motie die in 2024 is aangenomen. [Zie aanbeveling III.](#)

Investerings en afschrijvingen

Uit de door ons gehouden interviews blijkt dat afschrijvingen veelal betrekking hebben op vervangingsinvesteringen. Investerings op wegen en riolering zijn fors. We missen in begrotingen en jaarrekeningen een investeringsplan en een verantwoording over de voortgang van investeringen. Dat is ook genoemd in de gesprekken met de auditcommissie en ambtenaren. Het nadeel is dat het college bij investeringen met een apart voorstel naar de Raad moet en er geen integrale afweging (zoals bij de bespreking van de begroting) plaats kan hebben.

De werkelijk omvang van de afschrijvingen vertoont gemiddeld geen (grote) afwijking van de begroting. Gemiddeld is er sprake van hogere lasten (3,6%). Dat percentage is met name beïnvloed door de lasten in 2023. De hogere lasten in dat jaar zijn veroorzaakt door een extra afschrijving op de boekwaarde van schoolgebouwen die in dat jaar zijn verkocht.

Deze conclusie is afwijkend van het gemiddelde van de vergelijkbare gemeenten (K80). In die gemeenten zijn de werkelijke afschrijvingen gemiddeld 5% lager dan de begrote bedragen. Ook de onderzoekers concluderen voor alle gemeenten gezamenlijk dat het bedrag aan afschrijvingen lager is dan begroot. Dit doet zich volgens de onderzoekers met name voor door achterblijvende investeringen in wegen, riolering, woningbouw, schoolgebouwen, sportaccommodaties.



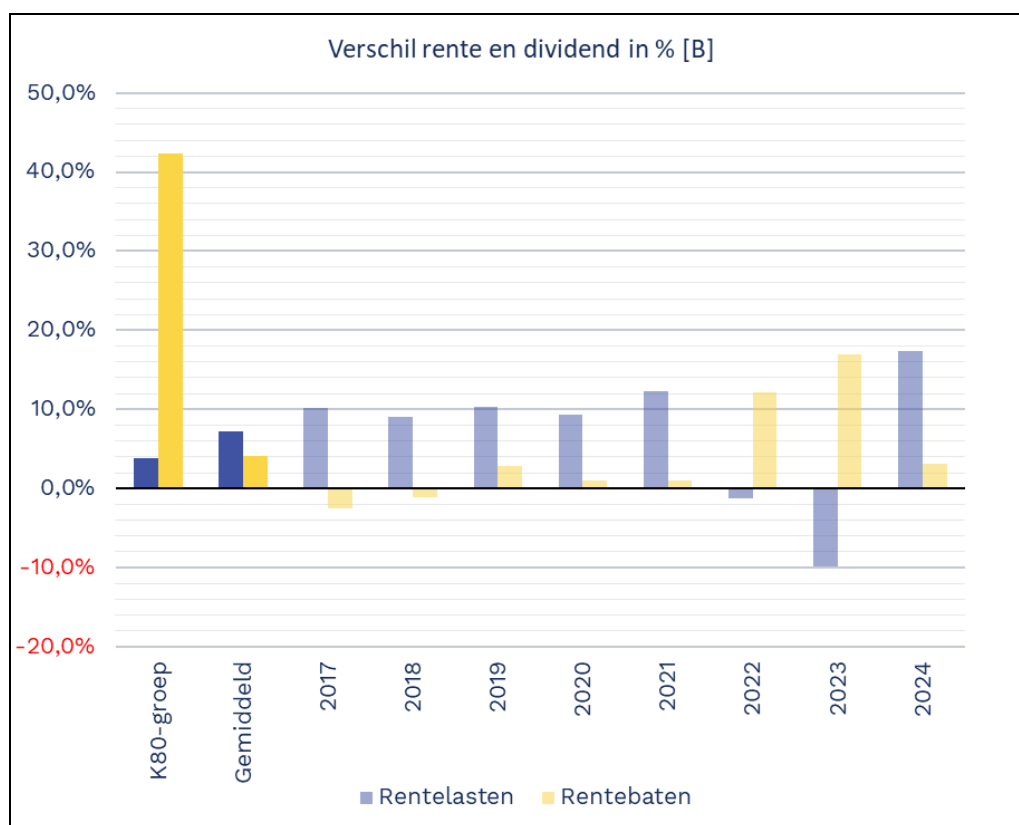
Ons advies is om het college te vragen om in begrotingen een investeringsplan op te nemen en in de jaarrekening een verantwoording over de voortgang van investeringen op te nemen. Vertragen in planontwikkeling en uitvoering van investeringsprojecten kunnen gemakkelijk ontstaan door interne en externe factoren. Met een actueel investeringsplan kunnen afwijkingen in de investeringen worden opgemerkt en toegelicht. [Zie aanbeveling IV.](#)

Rente

De rentebaten zijn vanaf 2019 hoger dan geraamd. En de rentelasten zijn lager dan geraamd (met uitzondering van 2023). Dit is ook het geval in de vergelijkende groep (K80-gemeenten). Maar in die gemeenten is de afwijking tussen begroting en rekening voor wat betreft de rentelasten kleiner en zijn de renteopbrengsten fors meer.

Renteverschillen in % tussen begroting en rekening	Lasten	Baten
K80-gemeenten	3,9%	42,3%
Olst-Wijhe	7,2%	4,2%

Wij hebben hiervoor geen verklaring gevonden. Een verklaring zou kunnen zijn de omvang van de liquide middelen en de uitzettingen van het overschot aan middelen.

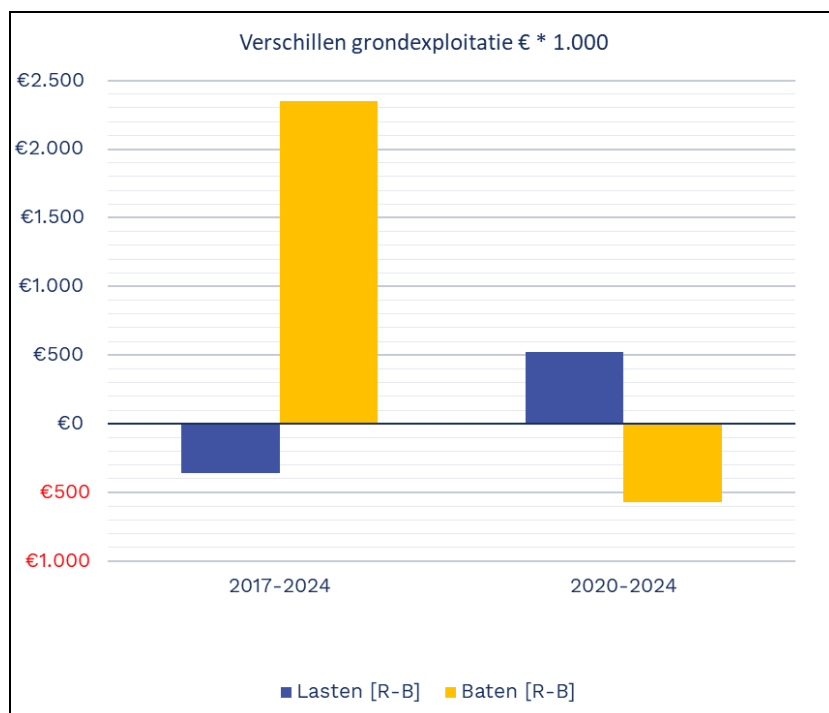


Om meer inzicht te krijgen in de rentebaten en rentelasten is het gewenst in de begroting en in de jaarrekening een liquiditeitsoverzicht op te nemen, waaruit blijkt wat het saldo van de liquiditeitsbehoefte is. Daarmee kan bepaald worden hoeveel geld uitgezet kan worden en/of hoeveel geld geleend moet worden. [Zie aanbeveling V.](#)

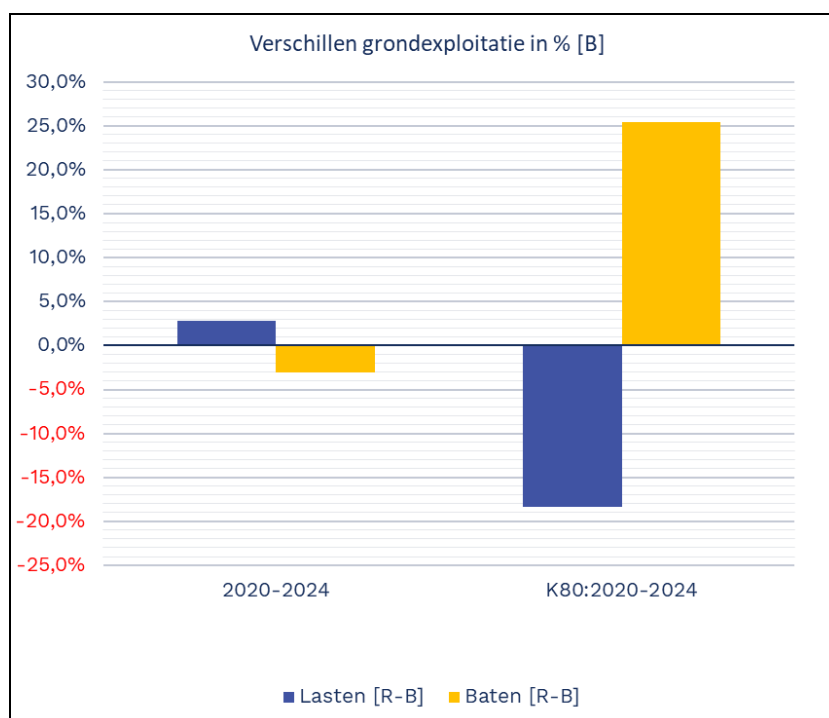
Grondexploitatie

Over de hele onderzoeksperiode is sprake van een positief saldo van € 2 miljoen. Dit voordeel is gerealiseerd in de jaren tot 2020. Vanaf 2020 is het beeld dat er minder baten zijn dan begroot (tegenvaller) en de lasten lager zijn begroot (meevaller).

We constateren daarom dat er minder grond verkocht is dan verwacht. Hierin is de gemeente afhankelijk van de vraag naar gronden voor woningbouw en bedrijven. Dit wordt mede veroorzaakt door belemmeringen in de regelgeving (stikstofemissie, netcongestie).

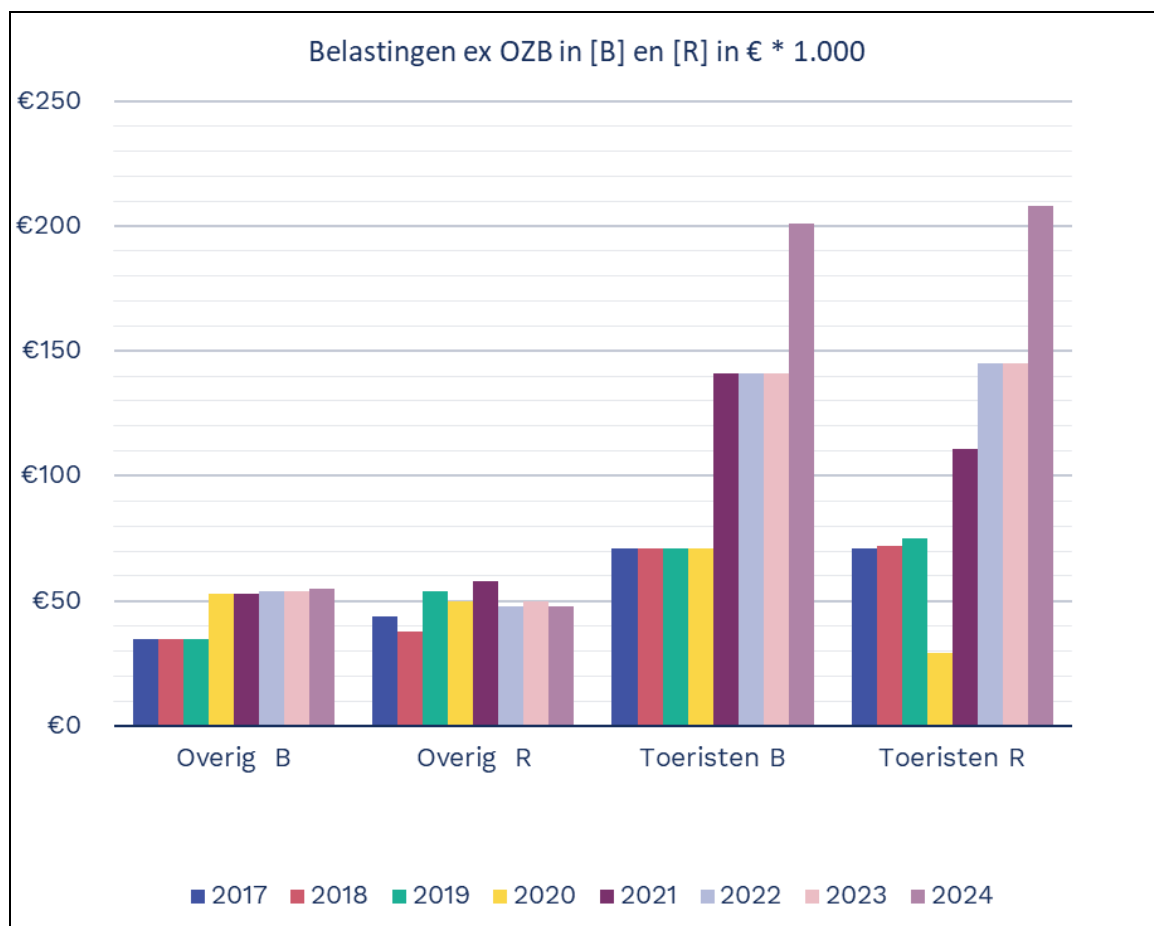


Wat opvalt is dat de situatie vanaf 2020 afwijkend is van de vergelijkbare gemeenten (K80). In die gemeenten is vanaf 2020 sprake van een tegenvaller op de lasten en een meevaller op de baten.



Belastingen

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de inschatting van baten uit OZB, overige belastingen, leges en huuropbrengsten. Het landelijk onderzoek laat zien dat gemeenten hier voorzichtig begroten, dus de baten vaak lager inschatten dan hoe het bij de jaarrekening uitpakt. In de gemeente Olst-Wijhe is dat niet het geval. We constateren dat de gerealiseerde opbrengsten vrij dicht aanliggen tegen de begrote opbrengsten. Alleen in 2020 en 2021 zien we een lagere opbrengst toeristenbelasting dan begroot. De reden daarvoor is de COVID19-pandemie.



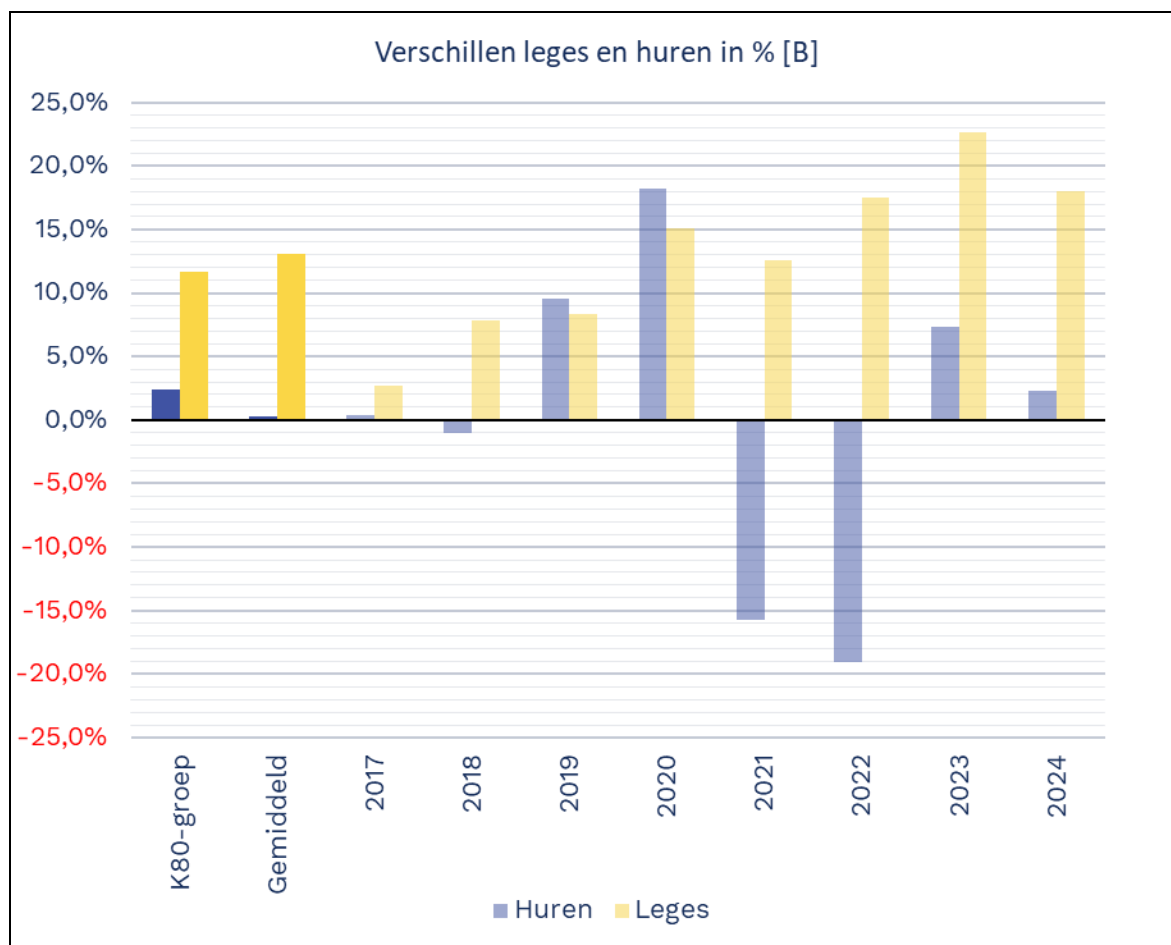
Huren en leges

We hebben ook gekeken naar de huur- en legesopbrengsten. De huuropbrengsten komen bijvoorbeeld van verhuur van gemeentelijke gebouwen aan wijkcentra, bibliotheken en sportverenigingen.

Zowel de huuropbrengsten als de legesopbrengsten zijn hoger dan begroot. Als we kijken naar de laatste 3 jaren dan is de meeropbrengst op de leges 20%.

Voor huren en leges gezamenlijk is sprake van een gemiddelde hogere opbrengst van 13,1% ten opzichte van de begroting. Bij de vergelijkingsgroep (K80-gemeenten) is dat 11,7%.

Bij de huuropbrengsten zien we grote(re) tegenvallers in 2021 en 2022. De reden daarvoor is de COVID19-pandemie.



Omdat de opbrengsten uit huren en leges hoger zijn dan begroot, vraagt dit extra aandacht bij de behandeling van de kadernota, de begroting en/of de belasting- en legesverordeningen. Wij adviseren aandacht te besteden aan de uitgangspunten, die gebruikt worden voor de raming van de baten, en aan de trends die zichtbaar zijn in de opbrengsten. [Zie aanbeveling VI.](#)

Algemeen

In het jaarverslag en de jaarrekening wordt op hoofdlijnen een verklaring gegeven van de verschillen tussen begroting na wijziging en de realisatie. Een verklaring van de verschillen met de primaire begroting ontbreekt. Daardoor mist een goed inzicht in de werkelijke financiële afwijkingen in een jaar.

De verklaring van de verschillen tussen de begroting na wijziging en de jaarrekening wordt gegeven per begrotingsprogramma. Daarbij wordt geen inzicht gegeven in de afwijkingen op het niveau van de kostensoorten zoals personeel, inhuur, afschrijvingen, rente, belastingen, huren en leges.

Ons advies is om het college te vragen in de jaarrekening informatie te geven over de verschillen tussen de begroting, de begroting na wijzigingen en rekening op het niveau van de belangrijkste kostensoorten. [Zie aanbeveling VII.](#)

6. Bestuurlijke reactie en nawoord van de rekenkamer

Bestuurlijke reactie

Van het college van burgemeester en wethouders ontvingen wij een bestuurlijke reactie op ons rapport en de daarin opgenomen conclusies en aanbevelingen.

Het college schrijft:

Geachte rekenkamer

Wij danken u voor het collectief uitgevoerde onderzoek naar onderbesteding bij decentrale overheden en het duidelijke rapport. Het college herkent zich in de hoofdlijnen van de analyse en de aanbevelingen. Wij zullen in deze reactie nader ingaan op de door u getrokken conclusies en geformuleerde aanbevelingen.

Extra rijksmiddelen en planningsoptimisme

Er is structureel sprake van onderbesteding en/of meevallers. Wij herkennen het beeld dat u schetst dat dit veelal komt door late en extra rijksmiddelen. Uw aanbeveling dat toevoeging aan de reserve soms de voorkeur geniet, zullen wij betrekken bij de afweging of extra baten nog hetzelfde jaar uitgegeven kunnen worden, doorgeschoven moet worden of in de reserve moet landen.

Planningsoptimisme is ook aanleiding voor onderbesteding. Wij herkennen het beeld dat het ontbreken van capaciteit hier een grote invloed op heeft. Bij het maken van plannen zullen we kritisch moeten blijven kijken naar de uitvoerbaarheid, juist ook op het aspect van capaciteit.

Ambtelijke capaciteit en afschrijvingen

U concludeert dat ambtelijke capaciteit en de omvang van afschrijvingen in onze gemeente geen reden is voor onderbesteding. Uw aanbeveling om in de paragraaf bedrijfsvoering uitgebreider te rapporteren over de personeelsformatie is daarmee niet direct urgent. Wel onderschrijven wij het belang van meer inzicht om ook in de toekomst een goede balans te houden tussen plannen en projecten en beschikbare interne capaciteit. Ook de omvang van afschrijvingen is geen reden voor onderbesteding. Ook op dit onderdeel is meer inzicht mogelijk, door de door u geadviseerde investeringsplan in de jaarrekening.

Leges

U concludeert dat de opbrengsten van de leges te laag worden begroot en adviseert bij behandeling van de kadernota, de begroting en/of de belasting- en legesverordening de trends van de eigen baten uit belastingen, leges en huren te bespreken. Na een eerdere oproep daartoe van de gemeenteraad zijn wij aan de slag gegaan met het kostendekkend maken van onze leges. Op dit moment is dit onderzoek lopende, de door u geschetste aanbeveling herkennen en onderschrijven wij, en voeren wij op dit moment uit. De uitkomsten hiervan worden verwerkt bij de behandeling van de belastingverordeningen en na het zomerreces wordt de gemeenteraad hierover bijgepraat.

Rentebaten en inzicht in financiële afwijkingen

Omdat de rentebaten hoger zijn dan geraamd en de rentelaten lager adviseert u om een liquiditeitsoverzicht op te nemen. Daarnaast is uw aanbeveling om meer informatie te geven bij de jaarrekening over de verschillen met de begroting op verschillende kostenposten. Op deze onderdelen kunnen wij meer informatie verschaffen, waarmee de gemeenteraad meer de positie geven om te sturen.

Op deze onderdelen maar ook op de eerdere benoemde aspecten van ambtelijke capaciteit en afschrijvingen adviseert u meer informatie te verstrekken en daarmee inzicht te verschaffen. Als college sluiten wij graag aan bij de behoefte die leeft in de gemeenteraad en zullen we de reactie van op deze aanbevelingen en het eventuele verzoek honoreren.

Tot slot

Het college ziet het rapport als een belangrijke ondersteuning bij het verder versterken van de financiële sturing. Wij zijn benieuwd naar de behandeling daarvan in de gemeenteraad en zullen de eventuele opvolging van de door u geformuleerde aanbevelingen meenemen in onze werkprocessen.

Heeft u nog vragen, dan kunt u contact opnemen met Mirjam Engels, telefoonnummer 14 0570.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Olst-Wijhe,

gemeentesecretaris
Sjoerd van den Berg

de burgemeester
Sietske Poepjes

Nawoord van de rekenkamer naar aanleiding van de bestuurlijke reactie

De reactie van het college hebben wij op 24 juni 2026 ontvangen. Wij bedanken het college voor de inhoudelijke reactie op onze aanbevelingen. Het college wil graag aansluiten bij de behoeften van de raad als het gaat om de opvolging van de aanbevelingen.

Het college constateert dat de opvolging van sommige aanbevelingen niet urgent zijn op basis van de uitkomsten van het onderzoek. Op basis van het onderzoek leidt de opvolging van alle aanbevelingen wel tot een kwalitatieve verbetering van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

In de formulering van onze aanbevelingen hebben we ook gekeken naar actuele onderwerpen die door de raad al eerder zijn aangekaart. Daarom gaan we nog in op twee onderwerpen uit de reactie van het college.

De uitgaven voor inhuur van extern personeel.

Om op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen rond de kosten van inhuur bevelen wij aan om daarover te laten rapporteren in de paragraaf bedrijfsvoering in de begroting en het jaarverslag. Voor de beoordeling van de omvang van de inhuur adviseren wij om daarbij ook de omvang van de personeelsformatie, de bezettingsgraad en het ziekteverzuim te betrekken. Het geheel van deze gegevens draagt bij aan een goede balans tussen plannen en projecten en beschikbare interne en de benodigde externe capaciteit.

In informatiebrieven van het college, die aan de raad zijn aangeboden in de raadsvergaderingen van 13 april 2026 en 11 mei 2026, heeft u de toezegging gekregen dat u jaarlijks in de 2e bestuursrapportage en de jaarrekening op de hoogte wordt gehouden van de ontwikkeling van de kosten van externe inhuur van tijdelijk personeel en van de loonkosten van het vaste personeel. Onze aanbeveling sluit daarbij aan en voegt daar nog wat andere relevante gegevens aan toe.

Een investeringsplan.

Wij hebben geadviseerd een investeringsplan op te nemen in de begroting en een verantwoording over de voortgang van de investeringen in het jaarverslag. Het college schrijft in haar reactie dat “meer inzicht mogelijk is, door de door u geadviseerde investeringsplan in de jaarrekening”. Ons advies is breder. Ook in de begroting moet een investeringsplan staan (eventueel aangevuld met kredietaanvragen in de loop van het jaar).

Wij wijzen u erop dat een overzicht van investeringen en een verantwoording daarover in begroting en jaarstukken verplicht is. Dat heeft de raad afgesproken in de op 24 november 2025 vastgestelde financiële verordening (artikel 5, artikel 6 lid 4 en 5 en artikel 3 lid 3).