

Aan de gemeenteraad en het college van
Burgemeester en Wethouders van de gemeente Utrecht

Behandeld door	Gerth Molenaar	Datum	10 juni 2026
Doorkiesnummer	06 – 49 75 43 00	Ons kenmerk	34177622
E-mail	g.molenaar@utrecht.nl	Onderwerp	Rekenkamerbrief Onderbesteding (geactualiseerde versie ¹)
Bijlagen	Rapport Doe Mee 2025 Onderbesteding		

Geachte leden van de raad en het college,

De Vereniging van Rekenkamers (VvR) coördineert jaarlijks het zogeheten ‘DoeMee-onderzoek’, waarbij rekenkamers in Nederland hetzelfde thema onderzoeken volgens één uniforme methode. In 2025 werd het thema onderbesteding over de periode 2017-2024 onderzocht door onderzoekers van de Radboud Universiteit. Het doel van het onderzoek was tweeledig: 1) het bieden van inzicht in de huidige situatie, en 2) betere sturing door de raad mogelijk maken. De Rekenkamer Utrecht heeft aan dit onderzoek medewerking verleend, net als 137 andere gemeenten. In februari 2026 publiceerde de VvR de brede uitkomsten van het onderzoek in een [rapport](#).²

Met deze rekenkamerbrief geven wij u een overzichtelijk beeld van de uitkomsten, in het bijzonder voor de gemeente Utrecht. En we geven uw raad enkele attentiepunten mee voor de toekomst, zodat (dreigende) onderbesteding mogelijk sneller zichtbaar wordt en wellicht kan worden voorkomen.

Deze rekenkamerbrief is gebaseerd op de landelijke uitkomsten, en op een *factsheet* met daarin data over Utrecht die door de VvR met de Rekenkamer Utrecht is gedeeld. Daarbij past de kanttekening dat de Radboud Universiteit gebruik heeft gemaakt van de taakvelden van Data Financiën Decentrale Overheden (Findo). De cijfers in het onderzoek worden daarmee op een andere manier gepresenteerd dan in de begrotingen en jaarstukken van de gemeente Utrecht. Dit heeft als gevolg dat er niet een directe relatie gelegd kan worden

¹ Op 21 mei 2026 is een eerdere versie van deze brief gepubliceerd. In die brief is aangekondigd dat de brief op onderdelen nader geactualiseerd zou worden.

² Vereniging van Rekenkamers / Radboud Universiteit (februari 2026), Schipperen tussen Crises en Ambitie – Over (onvoorspelbare?) meevallers in het decentraal openbaar bestuur.

tussen de presentatie van de cijfers over de oorspronkelijke³ begrotingen en jaarstukken uit het onderzoek en de presentatie van de cijfers uit de begrotingen en jaarstukken van Utrecht.

Tijdens het onderzoek hebben wij een gesprek gevoerd met de concerncontroller en een medewerker van de afdeling financiën om meer duiding te kunnen geven aan de tussentijdse resultaten van het onderzoek voor Utrecht. Ook maakte een groeps gesprek met enkele raadsleden (oktober 2025) over onderbesteding deel uit van het onderzoek. Na afronding van het onderzoek en de publicatie van het algemene rapport hebben wij met de accountant van de gemeente Utrecht en de betrokken commissiegriffier in het bredere perspectief van het gehele onderzoek van gedachten gewisseld over de betekenis van de uitkomsten voor Utrecht.

In concept is deze brief voorgelegd voor een ambtelijke check en is onze brief op onderdelen verduidelijkt en in een later stadium nader geactualiseerd.⁴

Onderbesteding: Actueel en urgent

Voorafgaand aan een kalenderjaar stelt de gemeente een Programmabegroting op met alle verwachte baten en lasten. Na afloop legt zij in de Jaarstukken vast wat daadwerkelijk aan inkomsten en uitgaven is gerealiseerd. Er kan op twee manieren sprake zijn van onderbesteding: 1) wanneer de gemeente minder geld heeft uitgegeven dan vooraf was begroot, en 2) wanneer de gemeente meer geld heeft ontvangen dan begroot waarbij dat extra geld niet meer in het betreffende jaar kon worden ingezet. Dit kan zowel incidenteel als structureel voorkomen en het laat zien hoe goed de gemeente er in slaagt om haar inkomsten en uitgaven te plannen en uitvoeren.

Onderbesteding maakt de realisatie van de begroting minder voorspelbaar en bemoeilijkt de sturing door de gemeenteraad. Het is een probleem omdat geplande activiteiten, projecten of verbeteringen dan niet of later worden uitgevoerd dan de bedoeling was. Het kan ook wijzen op organisatorische knelpunten, zoals een gebrek aan personeel of onvoldoende tijdige voorbereiding van activiteiten. Daardoor maakt de gemeente mogelijk minder waar dan beloofd, worden misschien bezuinigingen doorgevoerd die achteraf onnodig blijken te zijn⁵, of zijn heffingen wellicht hoger dan nodig.

Landelijke uitkomsten: Late rijksmiddelen, onderbezetting, onderschatting lokale baten en vertragingen in investeringen

De brede uitkomsten van het DoeMee-onderzoek laten de oorzaken van onderbesteding onder gemeenten zien. Met name het uitkeren van rijksmiddelen gedurende het lopende jaar heeft een versturende werking op het lokale begrotingsproces. Extra middelen uit het

³ Naast de term 'oorspronkelijke' begroting wordt in dit verband ook wel gesproken over nominale of primitieve begroting. Het betreft de begroting die in het najaar voor het daaropvolgend jaar wordt vastgesteld. Met de actuele begroting wordt de begroting na begrotingswijzigingen bedoeld.

⁴ Gemeente Utrecht (19 mei 2026). Ambtelijk wederhoor Rekenkamerbrief Doe Mee Onderzoek 2025.

⁵ Als bij het opstellen van de begroting pijnlijke keuzes gemaakt zijn en achteraf geld over blijkt te zijn, dan hadden de pijnlijke keuzes (deels) voorkomen kunnen worden.

Gemeentefonds (en andere rijksbijdragen) komen vaak pas laat in het lopende jaar beschikbaar, waardoor gemeenten deze niet meer tijdig kunnen inzetten. Gemeenten hebben immers besluitvormingstijd nodig voordat beschikbare financiële middelen kunnen worden ingezet. De praktijk leert dat dit vaak niet meer lukt in het lopende kalenderjaar.

Daarnaast blijkt dat met name kleinere gemeenten te maken hebben met onderbezetting in de ambtelijke organisatie. Doordat vacatures langer openstaan dan vooraf verwacht, blijven budgetten voor personeel deels onbenut. Dat hindert ook de uitvoering van beleid.

Verder laat het onderzoek zien dat gemeenten hun lokale baten structureel onderschatten. Denk aan inkomsten uit huur, leges en belastingen (op bijvoorbeeld parkeren en toerisme). Dit leidt tot hogere opbrengsten dan verwacht en draagt bij aan niet-begrote positieve resultaten in de Jaarstukken.

Gemeenten hebben ook vaak te maken met structurele vertragingen van investeringen in de fysieke infrastructuur, bijvoorbeeld uitstel in de uitvoering van projecten voor onder meer wegen, woningbouw, schoolgebouwen en sportaccommodaties. Afschrijvingen op kapitaalgoederen⁶ vallen dan ook lager uit dan begroot. Bovendien valt in veel gemeenten ook de gronduitgifte tegen. Deze vertragingen worden in het onderzoek geweten aan planningsoptimisme in de voorbereiding van projecten en aan uitvoeringsproblemen gedurende het jaar.

Situatie in Utrecht: Grillig patroon bij verwachte resultaten

Het college heeft afgelopen oktober 2025 in de [Tweede Bestuursrapportage 2025](#) aangegeven een negatief resultaat te verwachten van circa € 12 miljoen. Dat is opvallend, want de laatste jaren was er meestal sprake van een positief resultaat van circa € 30 miljoen door extra rijksmiddelen, lagere investeringen en overige meevallers.⁷ In de [Eindejaarswijziging Programmabegroting 2025](#) wordt een negatief resultaat van ruim € 36 miljoen vermeld. In de [Voorjaarsnota 2026](#) die het college daags na de gemeenteraadsverkiezingen (18 maart 2026) aan de raad stuurde, stond het actuele beeld. Het verwachte netto jaarrekeningresultaat voor 2025 was toen een positief resultaat van ruim € 20 miljoen.⁸ Op 13 mei 2026 zijn de Jaarstukken 2025 gepubliceerd. Het positieve resultaat bedroeg in totaliteit € 54,6 miljoen, waarbij door de gemeente wordt gewezen op het incidentele karakter hiervan.⁹ Het verschil met de laatste begrotingswijziging bedraagt dan bijna € 91 miljoen.

⁶ Kapitaalgoederen zijn bezittingen van de gemeente die meerdere jaren meegaan en die nodig zijn om publieke taken uit te voeren.

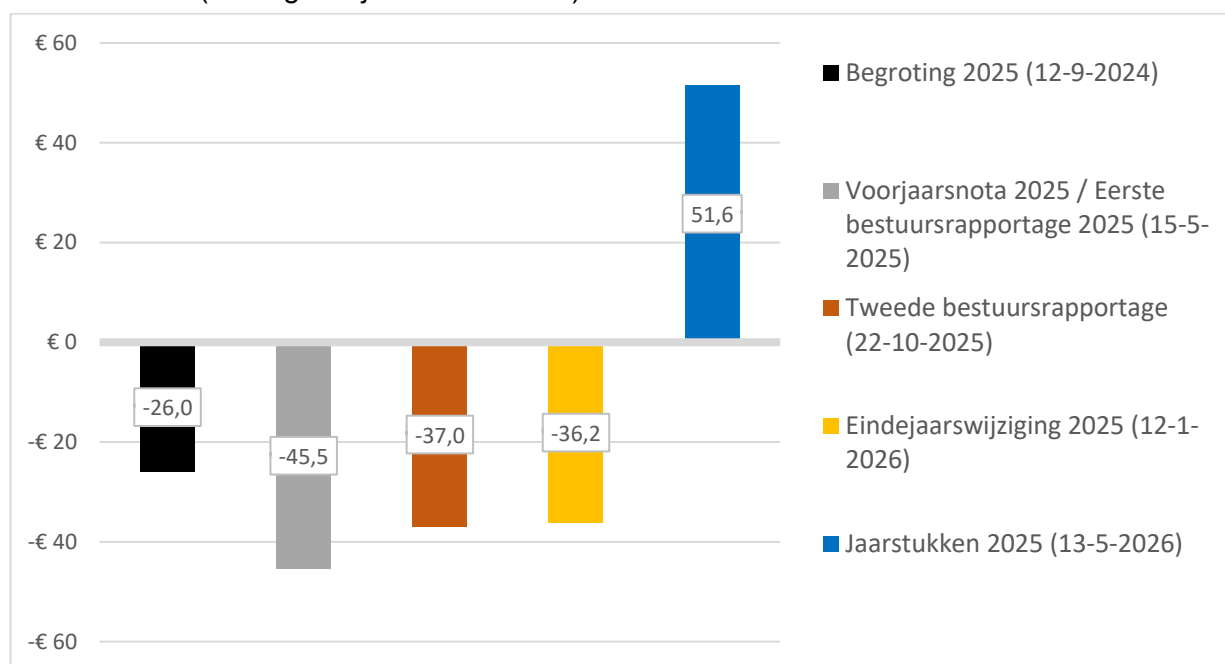
⁷ Gemeenteraad Utrecht (2026). *Introductiedocument voor de adviescommissie Controle en Financiën*, p. 15.

⁸ Gemeente Utrecht (19 maart 2026). *Voorjaarsnota 2026*, p. 4. Op p. 6 wordt als startsaldo een bedrag van € 21,1 mln. vermeld. Daarbij wordt het volgende opgemerkt: 'De accountant is momenteel nog bezig met de controle van de jaarrekening. De verwachting is niet dat hier nog hele grote mutaties uit naar voren gaan komen'.

⁹ Gemeente Utrecht (13 mei 2026). *Jaarstukken 2025*, p. 16.

Ook de ontwikkeling van het verwachte saldo van baten en lasten (voorafgaand aan mutaties in de reserves) kent een grillig verloop (zie figuur 1).¹⁰ Over een relatief korte periode kan worden afgeleid dat de raming en de onderbesteding dus ook in Utrecht serieus aandacht behoeven. Voor een toelichting op de verschillende verwachtingen omtrent het saldo van baten en lasten en het resultaat verwijzen we naar de desbetreffende documenten. Hieronder gaan we nader in op de toelichting op het resultaat bij de Jaarstukken 2025.

Figuur 1 Het verwachte saldo van baten en lasten voor 2025 kent een grillig verloop (bedragen zijn x € 1.000.000)



Bronnen: Rekenkamer Utrecht (2026) o.b.v. Begroting 2025 (12 september 2024); Voorjaarsnota 2025 / Eerste bestuursrapportage 2025 (15 mei 2025); Tweede bestuursrapportage (22 oktober 2025); Eindejaarswijziging 2025 (12 januari 2026); Jaarstukken 2025 (13 mei 2025).

De gemeente noemt als belangrijkste oorzaken voor de ontwikkeling van het resultaat van € 54,6 mln. over 2025:¹¹

- Onroerendezaakbelasting (€ 12,4 mln.), door meevallers bij verrekeningen van opbrengsten uit voorgaande jaren;
- Erfpacht (€ 7,4 mln.), door hoger dan begrote baten op conversies en bestemmingswijzigingen;
- Inkomsten gemeentefonds (€ 7,7 mln.), door afwijkingen op de begrote baten door de september- en decembercirculaires, die niet meer verwerkt kunnen worden in de lopende begroting;
- Bijstandsverstrekkingen (€ 4,9 mln.), door een lager uitgevallen tekort, waarvoor de in- en uitstroom in de bijstand en de hoogte van de uitkeringen van het Rijk bepalend zijn;

¹⁰ Deze cijfers zijn ten opzichte van een eerdere versie gecheckt en op onderdelen aangepast.

¹¹ Gemeente Utrecht (13 mei 2025). *Jaarstukken 2025*, p. 16-17.

Zie ook utrecht.pcportal.nl en [Document Viewer - U-reka Gemeente Utrecht](#)

- Restant, onderbesteding (€ 22,2), door een veelheid van afwijkingen bij uiteenlopende programma's, waarbij in algemene zin gewezen wordt de invloed van vacatureruimte, vertraging in de uitvoering van programma's en projecten, en lagere rente.

De financiële omvang van de verschillende programma's varieert sterk. Dat impliceert dat de absolute en relatieve betekenis van een afwijking kan verschillen. In nadere toelichtingen per programma bij de Jaarstukken 2025 worden de oorzaken voor de afwijkingen beschreven. De programma's met in absolute zin de grootste bijdrage aan het positieve financiële resultaat van € 54,6 mln. zijn:

- Ontwikkelen en wonen voor iedereen (€ 8,8 mln.), m.n. opbrengsten erfpacht en doorschuiven van activiteiten deelprogramma huisvesting;
- Duurzame bereikbaarheid (€ 5,0 mln.), diverse oorzaken waaronder vacatureruimte en vermindering formatie vooruitlopend op invullen bezuinigingen, en lagere kapitaallasten door vertragingen;
- Passende ondersteuning en opvang (€ 8,4 mln.), diverse oorzaken waaronder vertraging in besluitvorming over het verdeelbesluit voor woonplekken;
- Werk, toekomstbestendige economie en bestaanszekerheid (€ 8,1 mln.), meerdere oorzaken waaronder lagere uitkeringslasten en hogere incidentele rijksbudgetten voor verschillende doelen in de sfeer van bestaanszekerheid;
- Algemene middelen en overhead (€ 19,9 mln.), m.n. hogere opbrengsten dan verwacht voor de onroerendezaakbelasting en voordelen op het Gemeentefonds vanwege verschillende circulaire's.

Aandacht voor onderbesteding in Utrecht

De huidige financiële positie van de gemeente Utrecht en de noodzaak van bezuinigingen maken onderbesteding ook een actueel en urgent onderwerp waar (nog) beter op gestuurd moet worden. Het onderwerp is de afgelopen jaren in de adviescommissie Controle en Financiën (C&F) en de gemeenteraad daarom ook al meermaals besproken.¹² De actualiteit en urgentie zijn door de raad bekrachtigd door het aannemen van de volgende moties:

- [M409](#) Grip op investeringen (9 november 2023);
- [M365](#) Uitvoeringstoets (10 juli 2025);
- [M726](#) In één oogopslag de financiën helder voor de raad (18 december 2025);
- [M727](#) Echte grip op investeringen (18 december 2025).

De gemeente heeft uitvoering gegeven aan de genoemde moties, onder meer met het programma 'Grip op investeringen' (2025) en door de raad medio maart 2026 meer inzicht te bieden in de omvang van de huidige en toekomstige investeringsopgaven en in de planning en voortgang daarvan.¹³

¹² Gemeenteraad Utrecht (2026). *Introductiedocument voor de adviescommissie Controle en Financiën*, p. 17.

¹³ [Raadsbrief \(19 maart 2026\)](#). *Grip op investeringen – planning en voortgang programma*. [Raadsbrief \(19 maart 2026\)](#). *Grip op investeringen – omvang gemeentelijke investeringsopgave*. Deze brieven zijn daags na de gemeenteraadsverkiezingen gepubliceerd.

Onderbesteding is een relevant vraagstuk, zeker ook in de context van investeringen. De gemeente is vaak te optimistisch over de verwachte kasstromen uit investeringen en exploitatie. De adviescommissie heeft aandacht gevraagd voor:

- Realistisch ramen in de begroting van de baten en lasten (waaronder de investeringen);
- Inzicht in afwijkingen tussen de begroting en de realisatie;
- Transparantie over ambities waarvoor (nog) geen middelen beschikbaar zijn.
- Omvang en planning van investeringsprogramma's;
- Planningsoptimisme en onderbesteding;
- Investeringsplafonds en uitvoerbaarheid;
- Samenhang tussen investeringsagenda, begroting en reserves (en de leesbaarheid van het Meerjaren Perspectief Ruimte).
- De ontwikkeling van de financiële functie van de gemeente (in het bijzonder de verbetering van de voorspellende waarde van tussentijdse informatievoorziening en versterking van de concernsturing vanuit de financiële functie en de bedrijfsvoering).

Vermeldenswaard is dat ook de rekenkamer in maart 2023 aandacht heeft geschonken aan deze thematiek met een [Rekenkamerbrief Bestemmingsreserves](#).

Raadsleden hebben afgelopen oktober in een gesprek met de rekenkamer in het kader van dit onderzoek aangegeven dat er sprake is van een omvangrijke informatievoorziening over financiën. De informatie is echter niet altijd goed toegesneden op waar de gemeenteraad behoefte aan heeft.

Het zoeken naar onderbesteding (en de oorzaken daarvan) blijkt ingewikkeld. Of het blijft onduidelijk hoe de vertraging van één groot project te relateren is aan een specifiek bedrag aan onderbesteding. Om écht inzicht te krijgen in onderbesteding, moet er flink doorgevraagd worden voordat de oorzaken boven tafel komen.

Beeld onderbesteding gemeente Utrecht nader belicht

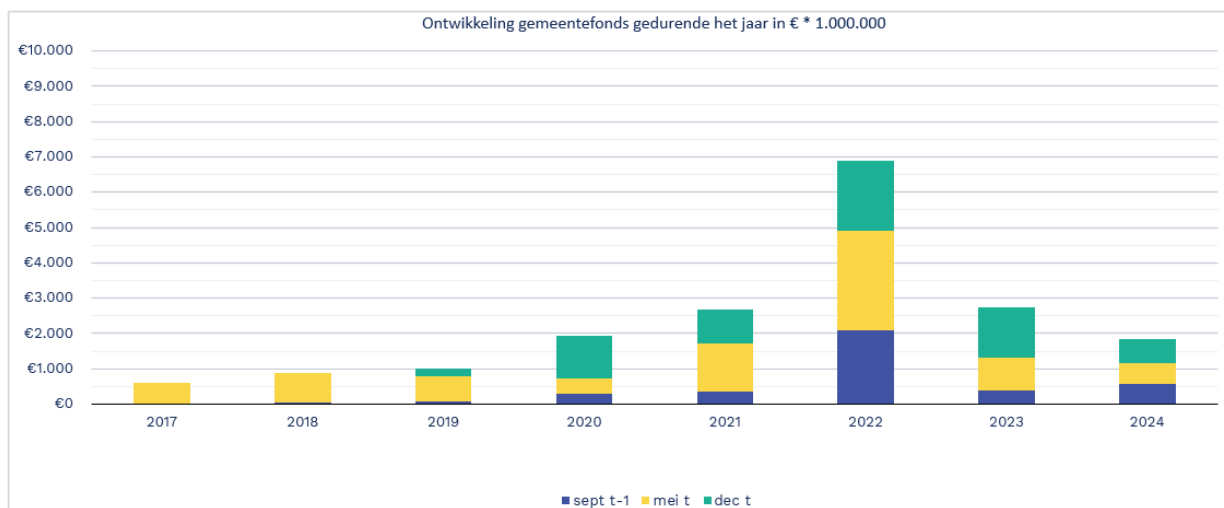
De algemene inzichten van het onderzoek dienen als basis om de situatie in Utrecht mee te vergelijken. Utrecht staat daarbij op zichzelf, omdat de andere G4-gemeenten niet in het onderzoek betrokken zijn geweest en een deel van de G40-groep vooral middelgrote gemeenten betreft. Dat neemt niet weg dat uit de *factsheet* voor Utrecht een aantal interessante punten naar voren komt. We leggen daarbij de nadruk op de aspecten die in Utrecht structureel terugkomen en op de omvang daarvan.

Late rijksmiddelen

Net als andere gemeenten ontvangt de gemeente Utrecht vaak pas gedurende het lopende jaar extra rijksmiddelen uit het Gemeentefonds (zie figuur 2, waarin 't' staat voor het lopende jaar). In de jaren 2017 en 2018 werden met name in mei van het lopende jaar extra middelen ontvangen. Sinds 2019 gebeurt dat altijd ook in december. Het grote bedrag aan extra middelen dat gedurende 2022 is ontvangen valt mogelijk te verklaren door de energiecrisis en

de opvang van Oekraïners, ontwikkelingen waar ook door het Rijk moeilijk op te anticiperen was.

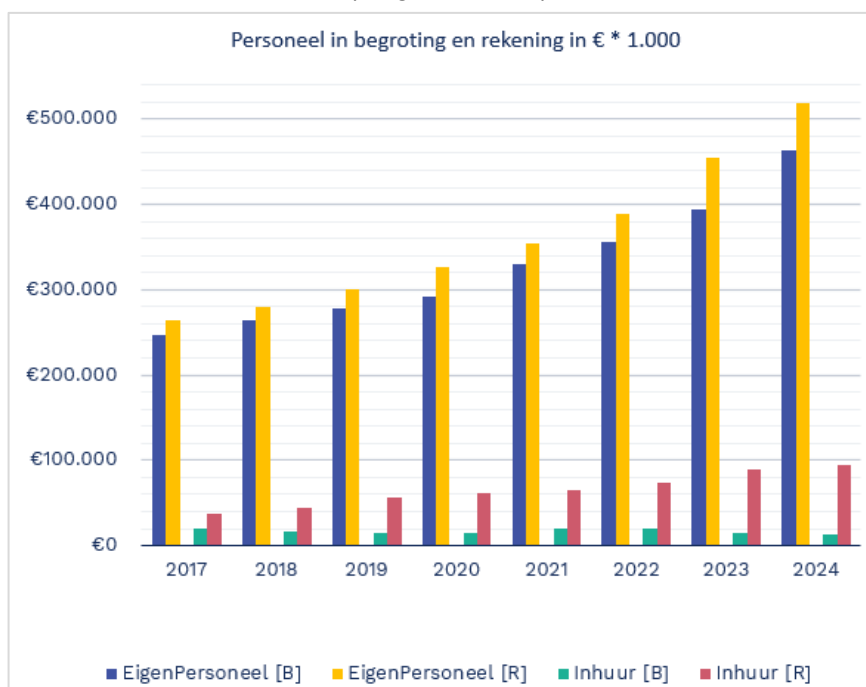
Figuur 2 Extra rijksmiddelen uit het Gemeentefonds worden door de gemeente Utrecht vaak pas gedurende het lopende jaar toegekend en ontvangen¹⁴



Onderschatting kosten personeel en inhuur

De kosten voor eigen personeel worden in Utrecht structureel onderschat (zie figuur 3a, waarbij 'B' staat voor 'begroot' en 'R' voor 'realisatie').

Figuur 3a Kosten voor eigen personeel en inhuur worden in Utrecht structureel onderschat (volgens Findo)¹⁵



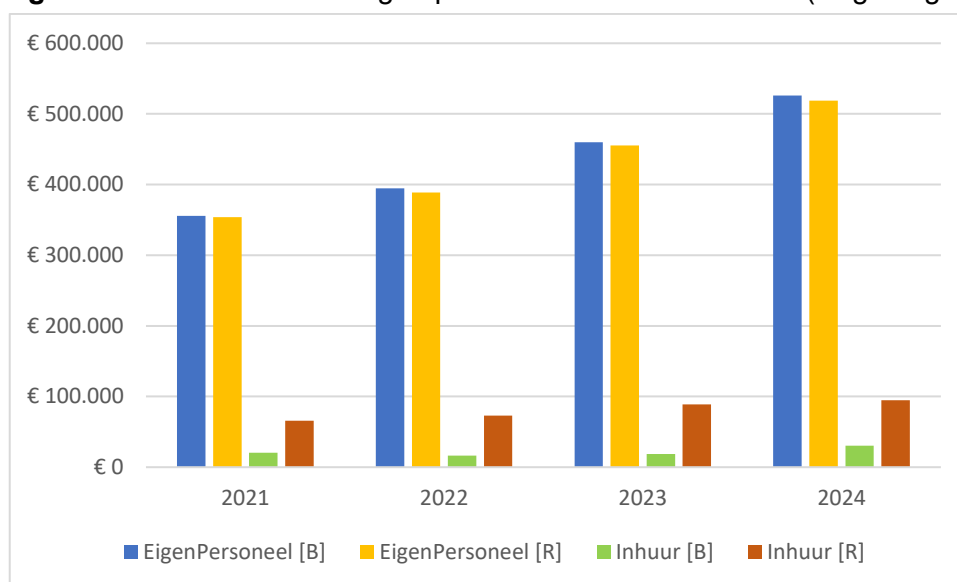
¹⁴ Radboud Universiteit, Vereniging van Rekenkamers (27 februari 2026). *Onderzoek onderbesteding – Factsheet Utrecht (G4)*.

¹⁵ Radboud Universiteit, Vereniging van Rekenkamers (27 februari 2026). *Onderzoek onderbesteding – Factsheet Utrecht (G4)*.

Dit kan duiden op verschillende oorzaken, zoals onder andere overbezetting (er wordt meer personeel ingezet dan gepland), of te laag ramen (de begroting sluit niet aan op de werkelijke kosten). Vaak is sprake van een combinatie van beide. Dit lijkt wellicht haaks te staan op het thema onderbesteding, maar dat is het niet: gemeenten kunnen tegelijkertijd overbesteding hebben op personeel en onderbesteding op andere posten, zoals investeringen of subsidies.

Maar de cijfers die aan figuur 3a ten grondslag liggen zijn gebaseerd op Findo en betreffen de oorspronkelijke begroting vanuit het CBS volgens de stand per 14 november van het voorafgaande jaar. Anders gezegd, de nominale begroting en niet de actuele begroting. Gedurende het jaar vinden namelijk mutaties plaats, bijvoorbeeld wijzigingen in de CAO. Bij kosten voor eigen personeel valt in Utrecht op dat over de periode vanaf 2017 en zeker vanaf 2022 structureel meer wordt uitgegeven dan oorspronkelijk begroot.¹⁶ In figuur 3b worden de cijfers van de gemeente voor eigen personeel en inhuur op basis van de actuele begroting en jaarstukken gepresenteerd. Het patroon van een structurele onderschatting van de kosten voor eigen personeel valt op basis van de gemeentelijke gegevens weg.

Figuur 3b Kosten voor eigen personeel en inhuur Utrecht (volgens gemeente Utrecht)



Het onderscheid tussen het hanteren van de oorspronkelijke begroting en de actuele begroting is een bewuste keuze geweest in het DoeMee-onderzoek. Daarmee wordt het perspectief van de gemeenteraad gevolgd: wat wordt de raad voor het begrotingsjaar voorgelegd, en wat gebeurt daarna? Het is als gevolg van het gebruiken van Findo-gegevens niet mogelijk om het verschil tussen figuur 3a en 3b nader te verklaren. Er is al gewezen op de betekenis van wijzigingen in de CAO. Daarnaast zouden voor nader inzicht ook gegevens over de ontwikkeling van de formatie nodig zijn. In beide figuren is een forse, structurele onderschatting op inhuur wél zichtbaar.¹⁷

¹⁶ Deze passage is geactualiseerd in vervolg op een ambtelijke check, nader contact over de duiding en navraag bij de projectleider van het DoeMee-onderzoek.

¹⁷ Toelichting toegevoegd in kader van ambtelijke check (19 mei 2026). Bij het beeld ten aanzien van de hogere realisatie op inhuurkosten merkt de gemeente op dat inhuur slechts beperkt apart wordt

Via de bedrijfsvoeringparagraaf in de Jaarrekening worden raadsleden op de hoogte gebracht van de personeelsinformatie. In de begroting wordt informatie daarover niet standaard opgenomen. Meestal komen personele knelpunten pas naar voren wanneer door de raad hard wordt gedruwd op een onderwerp dat niet goed loopt.¹⁸ Dan blijkt dat de organisatie te veel uitval heeft en/of te weinig structureel personeel heeft om de opgaven uit te voeren. Die overwegingen worden onvoldoende aan de voorkant meegegeven aan de gemeenteraad wanneer zij besluiten moeten nemen. De gemeenteraad zou erbij geholpen zijn te weten welk effect hun besluiten zullen hebben op de capaciteit binnen de ambtelijke organisatie. Want door te ambitieus te zijn / de ambtelijke organisatie te overvragen blijft werk liggen, wat uiteindelijk weer leidt tot onderbesteding. Er is dan sprake van financiële overbesteding (meer geld uitgegeven aan personeel) en het inhoudelijk achterblijven van de uitvoering.

Onderschatting lokale baten

De opbrengsten van lokale belastingen laten de afgelopen jaren een stabiel patroon zien, met relatief beperkte afwijkingen, waarbij sprake is van onderschatting van de gerealiseerde inkomsten (zie figuur 4). Dat geldt met name voor de jaren 2022-2024. Naast de OZB zijn de inkomsten uit parkeren financieel het meest relevant. Die worden op basis van de gegevens volgens Findo (i.c. de oorspronkelijke begroting) in deze jaren structureel te laag geraamd. Uit de analyse van de parkeerinkomsten over 2017–2025 blijkt volgens de gemeente¹⁹ dat de realisaties zeer dicht bij de actuele begroting (i.c. na het doorvoeren van begrotingswijzigingen) liggen, met gemiddeld 99,8% en in de periode 2022–2024 circa 99,6%. De afwijkingen zijn daarmee marginaal en duiden volgens de gemeente niet op een structurele onderschatting.

De inkomsten uit andere belastingen (zoals toerisme) zijn vergeleken met de parkeerbelastinginkomsten relatief laag. Maar ook die inkomsten worden sinds 2022 te laag geraamd. Bij de toeristenbelasting is er sprake van een structureel verschil tussen begroting en gerealiseerde inkomsten.²⁰ Dit verschil wordt onder meer veroorzaakt door te voorzichtige ramingen in het verleden. Voor de toeristenbelasting ligt de realisatie gemiddeld hoger dan de raming (circa 109% over 2017–2025 en 137% in 2022–2024). Deze afwijking ontstaat doordat (achteraf gezien te) prudent wordt geraamd. In de Voorjaarsnota 2025 is daarom besloten om de ramingsmethodiek te herijken, waarbij beter wordt aangesloten bij actuele ontwikkelingen rond de groei van het aantal overnachtingen. Het doel hiervan is om de afwijking tussen begroting en realisatie te verkleinen.

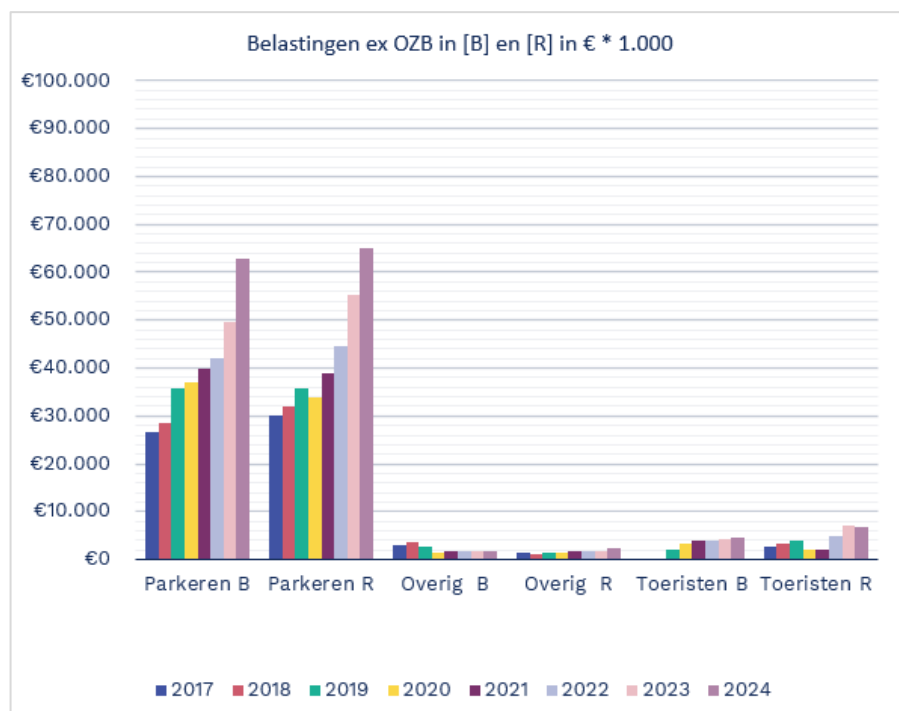
begroot; hier is geen apart budget voor. Dekking komt vaak uit incidentele middelen of personeelsbudgetten bij (moeilijk vervulbare) vacatures. Om deze reden is het dus ook mogelijk dat er wel een overschrijding op de begrote inhuurkosten is te zien, maar dat de gerealiseerde inhuurkosten wel binnen het met de raad afgesproken inhuurplafond blijven, zoals in 2025. Het inhuurplafond vertaalt zich niet in begrote inhuurkosten of budget dat is gelabeld voor inhuur: dekking komt uit verschillende begrotingsbudgetten.

¹⁸ Rekenkamer Utrecht (9 oktober 2025). *Groepsgesprek gemeenteraad*.

¹⁹ Toelichting en onderbouwing toegevoegd in kader van ambtelijke check (19 mei 2026).

²⁰ Toelichting toegevoegd in kader van ambtelijke check (19 mei 2026).

Figuur 4 Opbrengsten uit lokale belastingen worden in Utrecht onderschat



Vertragingen in investeringen

De afschrijvingen op investeringen worden sinds 2017 structureel overschat. De gerealiseerde afschrijvingen blijven achter bij de begrote afschrijvingen en dat verschil wordt steeds groter. Dat uit zich de facto in niet-begrote meevallers. Dat patroon doet zich niet alleen in Utrecht voor, maar (gemiddeld) ook in de deelnemende gemeenten. Opmerkelijk is dat de G40-groep daarvan juist een afwijkend beeld met relatief kleine tegenvallers laat zien. Voor Utrecht blijven de afschrijvingen vooral achter op onderwijshuisvesting, wonen en bouwen.

Onderbesteding bij grote projecten / investeringen komt vaak door vertraging. Dat wordt meestal ook duidelijk aan de gemeenteraad gecommuniceerd.²¹ Maar een verklaring voor vertraging wordt niet altijd gegeven. Daarbij kunnen zowel interne als externe factoren een rol spelen. Bij de gemeente spelen personeelstekort / ziekteverzuim hierbij een rol. Ook wil de gemeente graag integraal “werk met werk” maken, waarbij (ter illustratie) het aanleggen van investeringen onder de grond gepaard moeten gaan met andere werkzaamheden, zoals rioleringswerkzaamheden. Wanneer plannings niet op elkaar aansluiten liggen projecten stil, waardoor vertraging ontstaat.

Maar ook externe factoren spelen een rol en dan ligt de oorzaak van vertraging geheel of deels buiten de directe invloedssfeer van de gemeente, bijvoorbeeld wanneer sprake is van netcongestie of schaarste bij leveranciers / aannemers. De gemeente wijst ook op enkele andere voorbeelden.²² Zo geldt bijvoorbeeld bij Onderwijshuisvesting dat vaak niet de gemeente, maar een schoolbestuur de bouw voorbereidt en begeleidt. De gemeente is wettelijk verplicht voor de bekostiging van schoolgebouwen. Daar heeft de gemeente relatief

²¹ Rekenkamer Utrecht (9 oktober 2025). *Groepsgesprek gemeenteraad*.

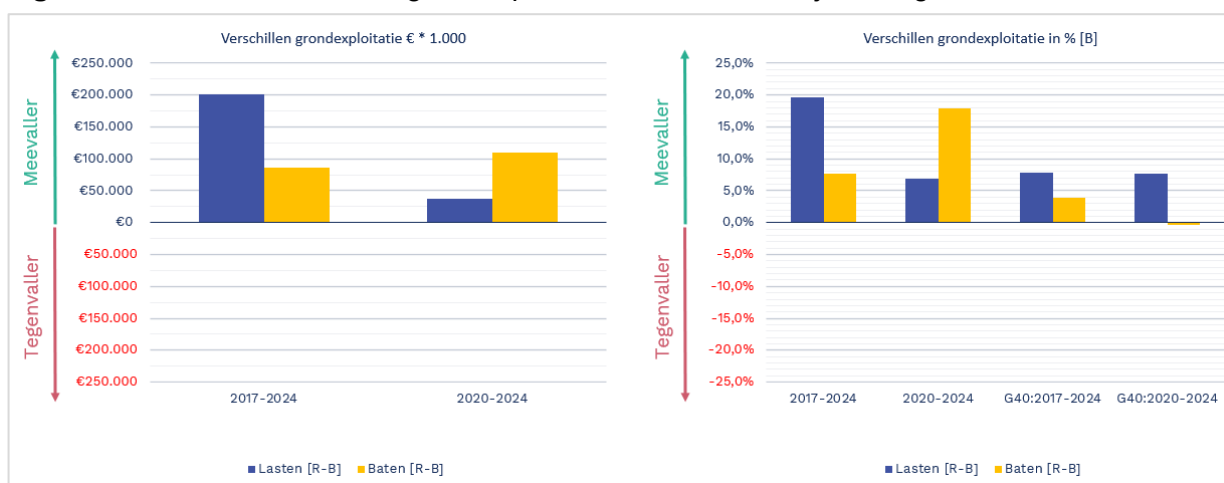
²² Toelichting toegevoegd in kader van ambtelijke check (19 mei 2026).

weinig invloed op de planning. Voor veel ander vastgoed geldt dat de gemeente (mede) afhankelijk is van de voortgang van investeringen van externe partijen. Dit geldt bijvoorbeeld in de Merwedekanaalzone, waar onderwijs-, sport- en welzijnsvoorzieningen gebouwd worden als onderdeel van een gebiedsontwikkeling. Zulke inhoudelijke afhankelijkheden beperken de mogelijkheden om zelf actief de planning aan te passen, te prioriteren en “in de tijd te zetten”.

Wat in Utrecht ook speelt: grondexploitatie

De afgelopen jaren heeft de gemeente meer lopende grondexploitatie, en in de jaren vóór corona zijn meer woonwijken gebouwd. Over de gehele periode 2017-2024 is sprake van verschillen tussen begroting en realisatie op de grondexploitatie, zowel qua lasten als baten (zie figuur 5). Het gaat hierbij om verschillen tussen de per jaarschijf begrote en gerealiseerde kasstromen op de grondexploitatie. Dit wordt veroorzaakt door aanpassingen in de kasritmes (cashflow) in de grondexploitatie.²³

Figuur 5 Baten en lasten grondexploitatie vallen laatste jaren tegen



De lasten van grondexploitatie waren lager dan begroot, en de baten waren hoger dan begroot. Dat wijst in de richting van vertragingen in de grondexploitatie in combinatie met hogere prijzen van grond. Het kan een indicatie zijn dat winstgevendende grondexploitatie vlotter worden afgehandeld dan verliesgevendende grondexploitatie. Daarbij valt wel op dat de meevallers in de lasten de laatste jaren minder voorkomen dan de meevallers op de baten. Dat gaat om verschillen van 15-20%, en ook in absolute zin om forse bedragen.

²³ Toelichting in kader van ambtelijke check (19 mei 2026). Bij grondexploitatie gaat het om grote bedragen. Als deze verschuiven naar een ander jaar dan leidt dit tot aanzienlijke afwijkingen op de begrote lasten en baten. Deze worden verrekend met het onderhanden werk op de balans en hebben per saldo geen effect op het rekeningresultaat. Mutaties op het geprognosticeerd eindresultaat grondexploitatie worden verrekend met de reserve grondexploitatie. Tot en met 2020 liep dit via de resultaatbestemming. In de 2e bestuursrapportage 2021 is het systeembesluit ingesteld voor de reserve grondexploitatie. Op grond van dit besluit worden resultaten op de grondexploitatie in het lopende jaar verrekend met de reserve en hebben deze resultaten ook geen effect meer op het rekeningresultaat.

Attentiepunten

De bevindingen uit het onderzoek illustreren nogmaals het belang van realistisch begroten, het versterken van de uitvoeringskracht en het zorgvuldig omgaan met incidentele middelen. In dat kader geven we een aantal attentiepunten mee die de gemeenteraad kan betrekken bij de behandeling van P&C-documenten.

Samenvattend ligt in onderstaande attentiepunten besloten dat voor de verantwoording een goede uitgebreide analyse van het jaarrekeningresultaat per programma in de jaarstukken zou helpen om de gemeenteraad goed in positie te brengen voor het uitoefenen van de controlerende taak. Uit het gesprek²⁴ dat we met raadsleden in het kader van dit onderzoek naar onderbesteding hebben gevoerd kwam namelijk naar voren dat het voor raadsleden lastig is om voldoende tijd te vinden om het onderwerp onderbesteding goed te bespreken en verder uit te diepen. Bijvoorbeeld om de precieze oorzaken van onderbesteding te achterhalen. Er moet volgens hen flink worden doorggevraagd om oorzaken boven tafel te krijgen en écht inzicht te verwerven. Het programma 'Grip op investeren' is een voorbeeld van de voorgenomen verbeterslag hierop. In lijn met de eerder genoemde moties hierover vinden ook wij het van belang dat dit structurele aandacht blijft krijgen.

Onze zes attentiepunten zijn:

1. Is de volledige begroting wel uitvoerbaar? Het kan verstandig zijn om de begroting te toetsen op uitvoerbaarheid, om te voorkomen dat de begroting onhaalbaar of financieel onzuiver is. Dit voorkomt dat de gemeenteraad besluiten neemt die de ambtelijke organisatie niet kan waarmaken.
2. Is bij elke begrotingswijziging waarin om extra lasten voor het lopende jaar wordt gevraagd getoetst hoe realistisch het is dat een project nog wordt uitgevoerd? Is er voldoende ambtelijke capaciteit om een project voor te bereiden en uit te voeren? Is ook bij externe partijen voldoende capaciteit om een project daadwerkelijk uit te voeren? Deze vragen passen bij de eerdergenoemde motie M365 Uitvoeringstoets. Autorisatie van een project kan tussentijds, maar de vraag is of de financiële en personele consequenties niet beter vanaf het volgende begrotingsjaar kunnen worden opgenomen. Als vuistregel geldt: na de zomer nog extra lasten honoreren levert een hoog risico op onderbesteding op, want dat geld kan vaak niet meer in het lopende jaar worden besteed.
3. Is bij elk signaal van het college over extra baten helder hoe realistisch het is dat deze baten nog kunnen worden ingezet? Zo niet, dan is het zuiver om de extra baten niet te bestemmen, maar rechtstreeks te laten landen in het jaarresultaat. In dat geval zijn de baten hoger dan begroot. Vervolgens kan in de Jaarrekening (via de resultaatbestemming) en in de eerste tussenrapportage van het volgende jaar worden aangegeven waar de extra middelen aan besteed gaan worden.
4. Is bij de behandeling van kadernota en/of de begroting de inschatting van eigen baten uit belastingen, leges en huren navolgbaar onderbouwd? De ervaring (trend) leert dat deze baten vaak worden onderschat, en dat dit gedurende het jaar al zichtbaar wordt. Het is daarom

²⁴ Rekenkamer Utrecht (9 oktober 2025). *Groepsgesprek gemeenteraad*.

verstandig om het college te vragen voortaan meevallers al bij de tussenrapportages te vermelden.

5. Is informatie beschikbaar over kostensoorten op hoofdlijnen, zodat kritische signalen zoals rond personeel en afschrijvingen inzichtelijk zijn? Het gaat om informatie over de belangrijkste kostensoorten op hoofdlijnen met een vergelijking tussen begroting en realisatie (omdat dit niet standaard in de begroting en rekening wordt vermeld). Vooral de ontwikkelingen bij lasten eigen personeel en inhuur, afschrijvingen, kapitaallasten, belasting en leges exclusief de OZB, rentelasten en -baten zijn relevant.

6. Is bij de begrotingsdocumenten (paragraaf bedrijfsvoering) informatie beschikbaar over personeel, de gemiddelde bezetting en het ziekteverzuim, waarmee mede getoetst kan worden of ambities haalbaar zijn? Het doel hiervan is om een beeld te krijgen van onderbezetting en daaruit voortvloeiende knelpunten voor de taakuitvoering.

Ten slotte

Wij hebben u met deze brief een aantal punten meegeven die u in staat kunnen stellen meer grip te krijgen op onderbesteding bij de gemeente Utrecht. De financiële positie van Utrecht en de ontwikkeling daarvan, en de wijze waarop sturing en verantwoording plaatsvindt, hebben onze bijzondere interesse. Daarom nemen wij ook deel aan de adviescommissie C&F, zodat ook wij goed geïnformeerd blijven en kunnen bijdragen aan het versterken van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.

Met vriendelijke groet,

drs. P.W.D. Venhoeven
Voorzitter Rekenkamer Utrecht

Stadhuisbrug 1 Utrecht
Postbus 16200, 3500CE Utrecht
030-286 13 91 | utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/rekenkamer

