



De rekenkamer van Teylingen nam in 2025 deel aan een landelijk onderzoek naar onderbesteding bij 154 lokale overheden: gemeenten, provincies en waterschappen.



1 - Waarom een *landelijk* onderzoek naar onderbesteding?

Veel gemeenten, provincies en waterschappen denken elk jaar te moeten bezuinigen¹, terwijl ze aan het eind van het jaar geld overhouden. Doordat het jaar dan al bijna voorbij is, kan het budget niet meer aan iets anders worden besteed. Voor de raad wordt dat probleem vergroot als dit jaarlijks gebeurt, en het om grote bedragen gaat. In een rapport van accountant BDO staat dat alle Nederlandse gemeenten samen in 2024 bijna €2 miljard hebben overgehouden. Teylingen heeft in 2024 €2,8 miljoen overgehouden. In 2025 stelden onderzoekers van de VU Amsterdam dat gemeenten hun onbenutte middelen anders moeten inzetten.

Het is zeker waar dat de gemeentelijke financiële positie de afgelopen jaren is verbeterd. Hoe komt dit? De Vereniging van Rekenkamers heeft besloten een landelijk benchmarkonderzoek te doen naar *onderbesteding*, het fenomeen dat aan het einde van het jaar geld overblijft. Met de resultaten van het onderzoek zouden volksvertegenwoordigers instrumenten kunnen vinden om budgettair bij te stellen.

Aan het onderzoek deden 154 rekenkamers mee, waaronder Teylingen. Samen keken ze of onderbesteding in hun gemeente voorkomt, wat de omvang ervan is, op welke terreinen het gebeurt en of daarvoor een verklaring is. De uitkomsten hiervan staan in deze brief voor de raad van Teylingen en zijn de komende jaren bruikbaar bij de beschouwing van collegevoornemens, de begroting en de jaarrekening. Het onderzoek stelt als hoofdvraag:

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

Hierbij zijn 3 deelvragen:

1. Wat is de omvang van de eventuele onderbesteding?
2. Welke regels zijn er voor het rapporteren van onderbesteding?
3. Wat zijn de oorzaken van de onderbesteding?

¹ VvR - Radboud Universiteit, <https://www.ru.nl/sites/default/files/2026-03/rapport-schipperen-tussen-crisis-en-ambitie.pdf>.

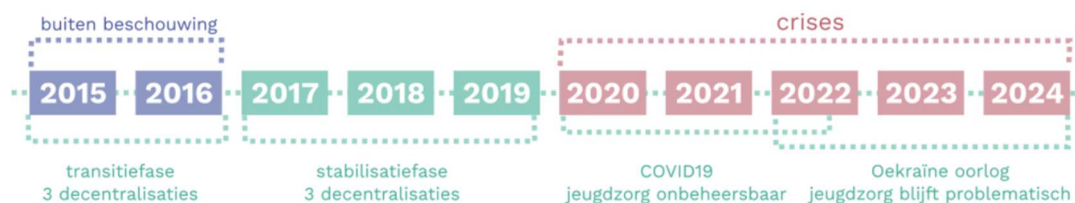


De deelnemende lokale overheden stuurden begrotingen, jaarrekeningen en andere verantwoordingsinformatie naar de Radboud Universiteit die het onderzoek heeft uitgevoerd. Daarbij is een enquête beantwoord door de concerncontroller. En de rekenkamer heeft een interview met ambtenaren gehouden. In bijlage 1 staan de bronnen. De gemeenten worden onderling vergeleken in een groep van ongeveer gelijke grootte en in bijlage 1 staan de namen van deze gemeenten.

2 - Wat zijn de uitkomsten van het landelijke onderzoek?

Onderzocht is waar de meevallers in de jaren 2017 tot en met 2024 vandaan komen en hoe die zijn te duiden. Het eindrapport van het landelijke onderzoek is [hier](#) te downloaden. Nagegaan is of er bij de voorbereiding van de begroting verbeteringen in de begrotingsraming mogelijk zijn die latere meevallers kunnen voorkomen. Daarom ligt het accent op het verschil tussen de *oorspronkelijk vastgestelde begroting* die wordt goedgekeurd in december van het voorafgaande jaar en de *uiteindelijke jaarrekening* die in juni van het jaar daarop wordt behandeld.

Sinds 2020 hebben gemeenten bijzondere gebeurtenissen ondervonden die de onderzoekers 'crises' noemen:



Het onderzoek concludeert *landelijk* vier punten:

1. De belangrijkste oorzaak van onderbesteding zijn extra baten uit Rijksbijdragen, zowel uit Gemeente- en Provinciefonds als uit andere bijdragen. In de regel zijn dit middelen die pas in de loop van een jaar beschikbaar komen en dan vaak niet meer besteed kunnen worden, omdat besluitvorming bij gemeenten tijd kost.
2. Onderbezetting van personeel die deels wordt opgevangen door extra inhuur. Bij kleine gemeenten komt dit meer voor dan in grote gemeenten. Gemeenten huren personeel van derden in. De begrotingen daarvoor zijn structureel te laag en de combinatie van kosten eigen personeel en inhuur overschrijdt in de regel het totaalbedrag van wat voor het personeel is begroot. Dit leidt tot tekorten in de begroting.
3. Lagere afschrijvingen van kapitaalgoederen, wat wijst op mogelijke vertragingen in investeringen in wegen, woningbouw, sportcomplexen, schoolgebouwen en rioleringen. Daarnaast valt de gronduitgifte bij kleinere gemeenten vanaf 2020 tegen. Het zijn aanwijzingen voor vertragingen in de voortgang van investeringen, die kunnen zijn veroorzaakt door planningsoptimisme bij de voorbereiding, maar ook door vertragingen bij de uitvoering van de investeringen.



4. Lokale besturen ramen de eigen baten te voorzichtig en dan blijken hierdoor aan het eind van het jaar meevallers te zijn. Het blijkt dat belastingen zoals OZB, leges en huuropbrengsten regelmatig worden onderschat.

Uit dit landelijke onderzoek blijkt dat onderbesteding door onderbezetting in de personele sterkte en lagere afschrijvingen vaak niet zichtbaar zijn voor de raad, omdat de informatie niet duidelijk in de stukken wordt gepresenteerd.

3 - Wat zijn de aanbevelingen van het *landelijke* onderzoek?

De onderzoekers bevelen op grond van onderzoek landelijk aan:

1. Bespreek bij elke begrotingswijziging waarin om extra lasten voor het lopende jaar wordt gevraagd hoe realistisch het is dat het project nog wordt uitgevoerd. Is er voldoende ambtelijke capaciteit om het project voor te bereiden en uit te voeren? Autorisatie van een project kan tussentijds, maar laat bij twijfel de financiële en personele consequenties vanaf het volgende begrotingsjaar opnemen. Vuistregel: na de zomer nog extra lasten honoreren levert een hoog risico op onderbesteding op, dat geld kan vaak niet meer in het lopende jaar worden besteed.
2. Bespreek bij elk signaal van het college over extra baten hoe realistisch het is dat die baten nog kunnen worden ingezet in het lopende jaar. Weeg af of een bestemmingsreserve gericht op besteding in volgende jaren niet de betere oplossing is.
3. Wees bij de behandeling van kadernota en/of begroting kritisch op de eigen baten uit belastingen, leges en huren. Die worden vaak onderschat.
4. Vraag het college om informatie over kostensoorten op hoofdlijnen, zodat kritische signalen zoals rond personeel, inhuur en afschrijvingen, rentelasten en rentebaten inzichtelijk zijn.
5. Vraag het college naar informatie over formatie, gemiddelde bezetting en ziekteverzuim bij de begrotingsdocumenten. Gebruik dat om te toetsen of ambities haalbaar zijn.

Of deze landelijke aanbevelingen ook voor Teylingen interessant zijn, is te lezen in de volgende paragrafen waarin de cijfers van Teylingen worden besproken.

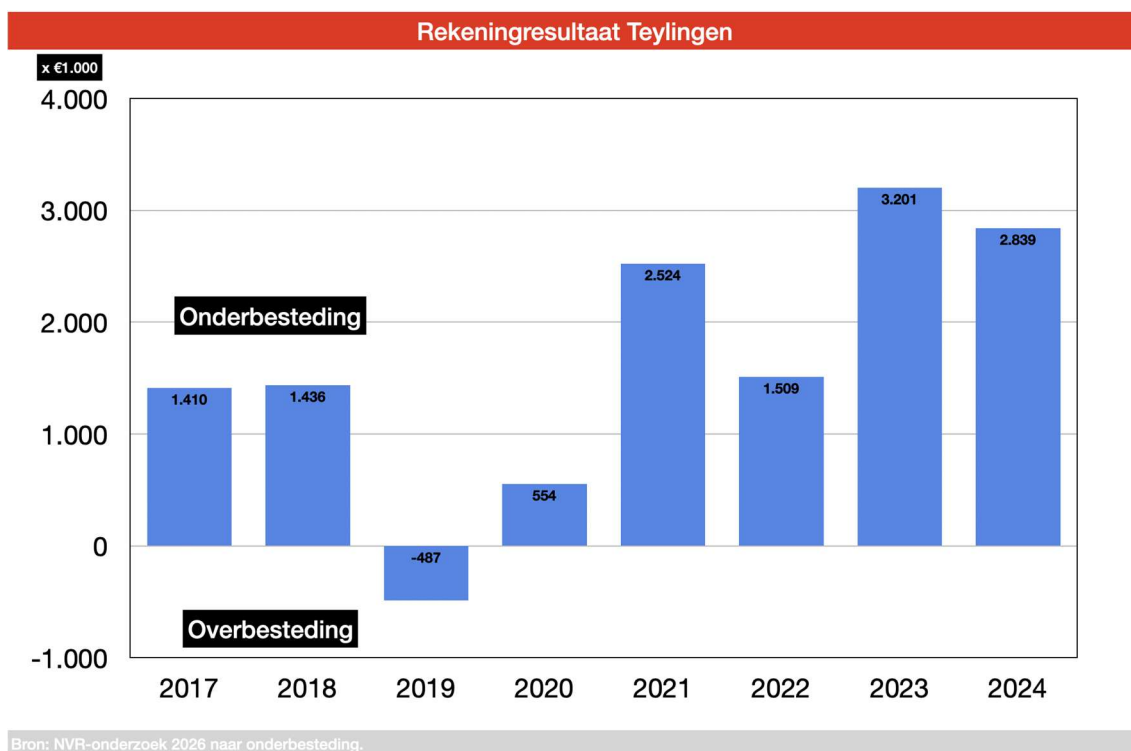


4 - Wat zijn de uitkomsten van het onderzoek voor Teylingen?

Het landelijke onderzoek is opgebouwd met gegevens van 154 lokale overheden waar Teylingen er 1 van is. Vanaf hier leest u welke informatie over onderbesteding in Teylingen naar de raad is gestuurd, wat die informatie zegt en hoe het zich verhoudt tot de andere gemeenten in dit landelijke onderzoek.

4.1 Wat was het rekeningresultaat in Teylingen?

Onderbesteding is een positief rekeningresultaat. Er blijft aan het einde van het jaar geld over dat ook uitgegeven had kunnen worden in Teylingen. De eerste vraag is natuurlijk of Teylingen wel onderbesteding in de laatste jaren heeft gehad. Voor het onderzoek zijn de jaren 2017 tot en met 2024 onderzocht:



De afgelopen 8 jaar had Teylingen onderbesteding, voor een totaal van €12,9 miljoen. Van de 8 jaren die zijn onderzocht, had Teylingen 1 met overbesteding en 7 met onderbesteding. De bedragen in de grafiek zijn het verschil tussen de eerste programmabegroting en de werkelijke cijfers uit de programmarekening.

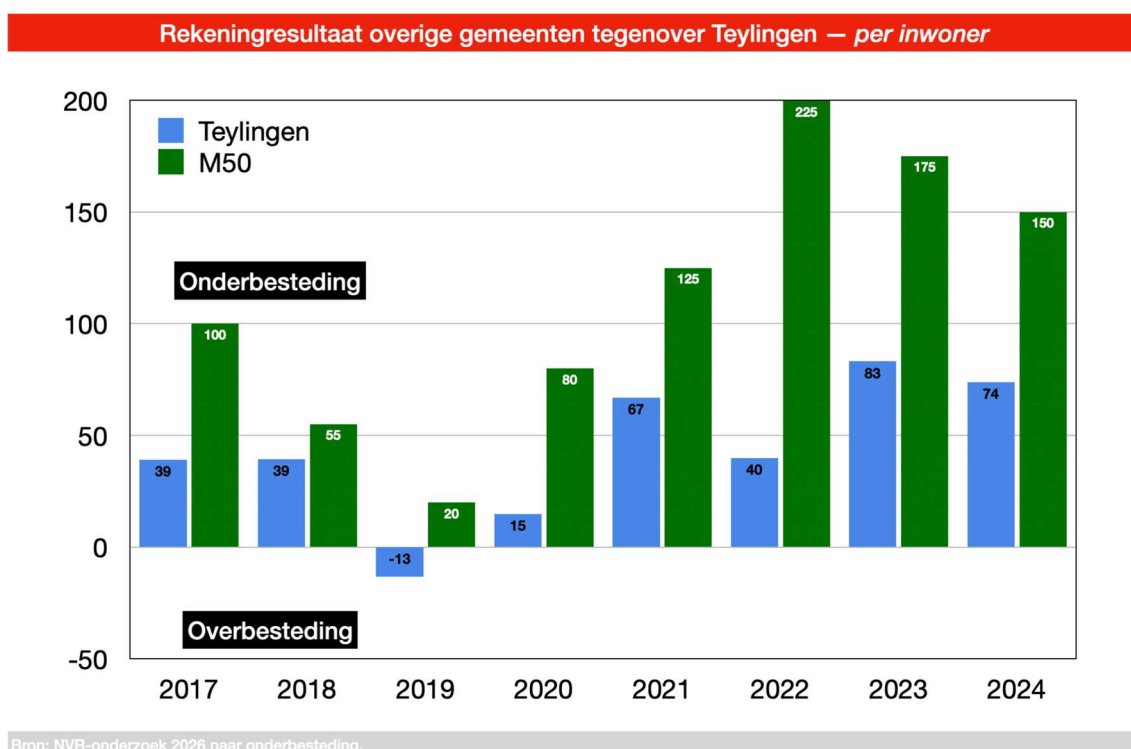
Het doel van dit landelijke onderzoek is om na te gaan of er bij de voorbereiding van de begroting eventueel verbeteringen in de begrotingsraming mogelijk zijn die latere meevallers kunnen voorkomen.

In de oorspronkelijke begroting van Teylingen wordt een aantal zaken bewust niet meegenomen, waaronder de bijstelling op basis van de belastingverordeningen die in december pas door de raad worden vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de inzet van middelen op het college uitvoeringsprogramma (CUP).



Doordat het hier om een landelijk onderzoek gaat, kunnen we de gemeente Teylingen vergelijken met andere gemeenten. Teylingen zit in de groep van *overige* gemeenten (bijlage 1). Deze groep bestaat uit alle gemeenten die niet in een georganiseerde groep zitten. Zo is er de G4 van de grote 4 gemeenten. Voor middelgrote gemeenten is er een netwerk van 50 gemeenten, de M50². Qua inwonertal hoort Teylingen in deze groep. In de restgroep 'overige gemeenten' varieert het aantal inwoners tussen 5.000 en 115.000. Teylingen vergelijken met het gemiddelde van deze groep is weinig zinvol en daarom is Teylingen ter vergelijking naast de M50 gezet.

Om na te gaan of de onderbesteding van Teylingen afwijkt van andere gemeenten is in onderstaande grafiek de onderbesteding *per inwoner* afgebeeld.



Teylingen had per inwoner tussen 2017 en 2024 een onderbesteding van €344. De vergelijkbare groep M50 telde per inwoner €930 onderbesteding. Teylingen had aanzienlijk minder onderbesteding, liefst 63% minder dan in qua omvang vergelijkbare gemeenten. Dit lijkt te wijzen op een nauwkeuriger begrotingsproces dan bij vergelijkbare gemeenten. Het college en de raad van Teylingen lijken aanzienlijk beter dan vergelijkbare gemeenten in staat het maatschappelijk geld in het bestemde jaar uit te geven. Dit is niet nader onderzocht.

² M50 is een netwerk van middelgrote gemeenten die vaak een centrumfunctie in de regio vervullen, stedelijke problematiek kennen en een vergelijkbare schaal hebben (30.000-80.000 inwoners). De M50 is een platform dat staat voor kennis delen, elkaar inspireren, samen experimenteren en zich op de kaart zetten. De doelstellingen zijn nader uitgewerkt in het [Jaarplan M50 2025-2026](#). Zie bijlage 1 voor een lijst van deze 50 gemeenten.



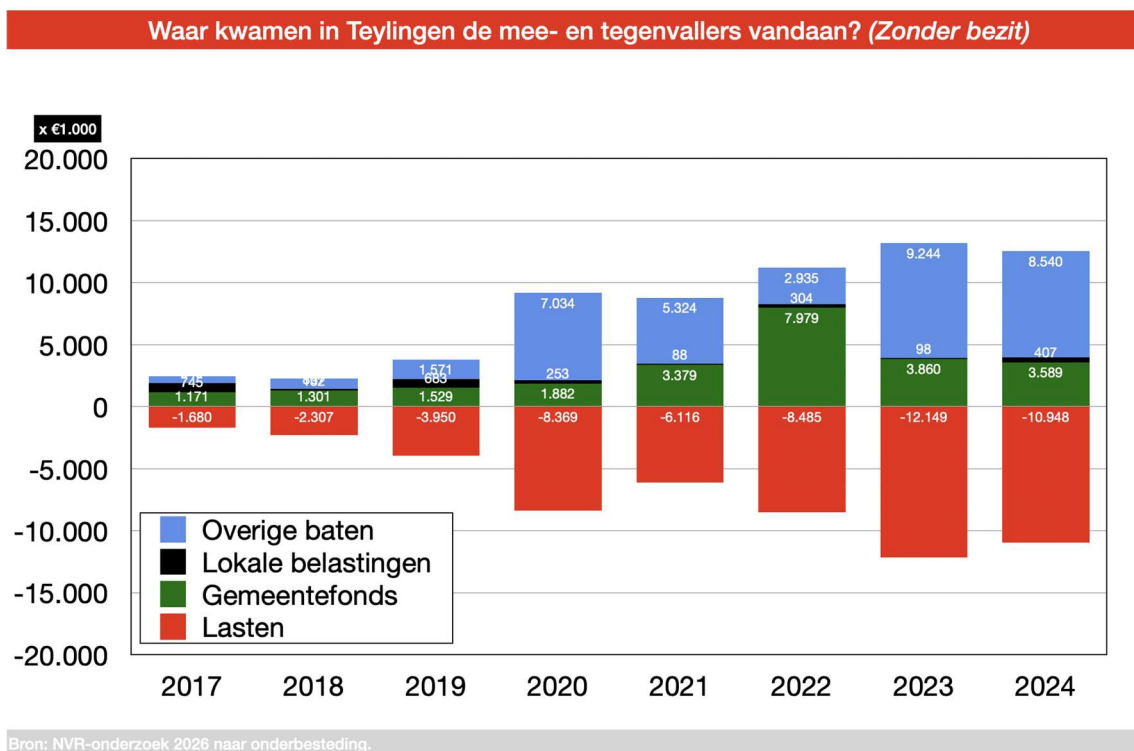
De gemeenteraad beslist wat met het rekeningresultaat gaat gebeuren. De raad van Teylingen heeft de afgelopen jaren bepaald dat het resultaat toegevoegd moest worden aan de algemene reserve, zodat het geld eventueel in het jaar erop incidenteel kan worden uitgegeven.

Bevindingen

1. Teylingen had de laatste 8 jaar €12,9 miljoen onderbesteding.
2. Teylingen heeft een onderbesteding die aanzienlijk lager is dan vergelijkbare gemeenten van dezelfde omvang. Dit kan duiden op een nauwkeuriger begrotingsproces dan bij vergelijkbare gemeenten.

4.2 Uit welke categorie komt het rekeningresultaat? Eerst zonder 'bezit'

De volgende vraag is na te gaan waar de meevallers en tegenvallers vandaan komen. Het onderzoek splitst de oorzaken tussen 'bezit' (zoals grond en gebouwen) en overige. In Teylingen is het beeld van de baten en lasten zonder bezit:





Rijksbijdragen buiten het gemeentefonds zijn een belangrijke verklaring voor meevallers. In de grafiek zijn dat de blauwe blokken 'overige baten'. Dit geld komt vaak pas gedurende het jaar beschikbaar en de 2 grootste posten zijn opvang Oekraïners en inkomensregelingen rondom Covid. Ook voor onderwijs en sport ontving Teylingen gedurende het jaar extra geld, wat voor een deel nog op de balans voor toekomstige uitgaven staat.

Als tweede kreeg Teylingen extra baten uit het Gemeentefonds, de groene blokken. Dit geld kreeg Teylingen tussen september en december van het Rijk. Praktisch is het vrij lastig dat geld nog uit te geven. Dat geldt zeker voor het geld dat nog in december over wordt gemaakt. Dit gaat vrijwel automatisch naar de algemene reserve. Dit doet Teylingen niet anders dan andere gemeenten, het is een gevolg van het handelen van het Rijk.

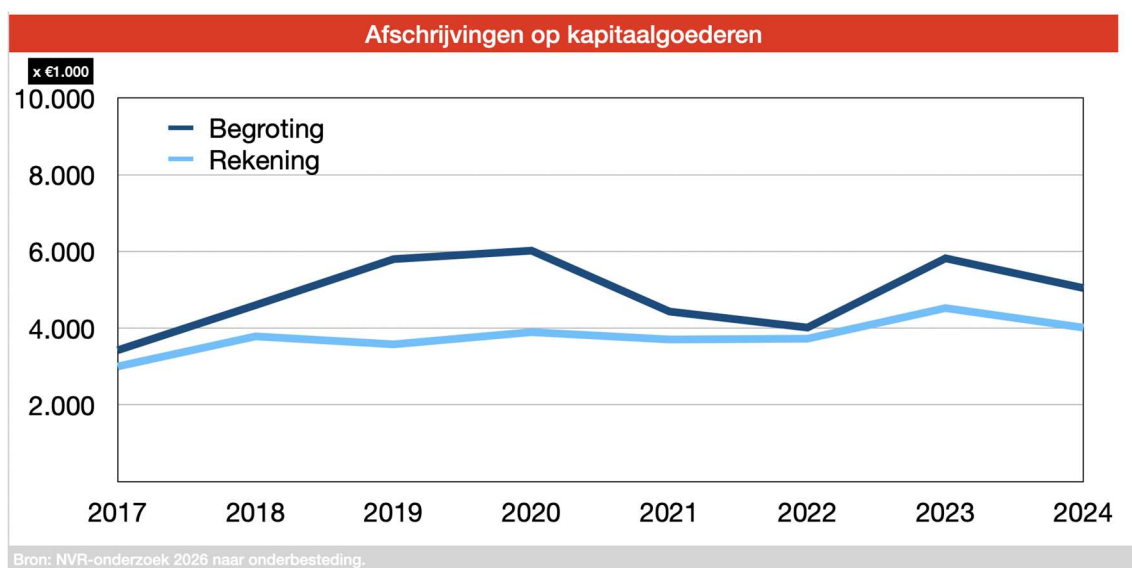
De rode blokken zijn het deel van de extra inkomsten dat Teylingen gedurende het boekjaar uit heeft gegeven. Dit zijn vanzelfsprekende uitgaven aan de doelen zoals opvang en inkomensregelingen zoals het Rijk die bedoelde. Deze bedragen waren wel elk jaar lager dan de extra inkomsten.

Bevinding

3. Teylingen krijgt elk jaar extra geld van de overheid dat niet helemaal meer is uit te geven, omdat het deels aan het einde van het jaar pas binnenkomt. Dit komt daardoor vrijwel automatisch in de algemene reserve terecht.

4.3 Afschrijvingen op kapitaalgoederen

De kapitaalgoederen zijn investeringsgoederen met een groot maatschappelijk nut die de gemeente nodig heeft voor de uitvoering van haar taken. Voorbeelden zijn riolering, wegen, gebouwen, groen en water. Deze goederen hebben doorgaans een hoge vervangingswaarde en gaan tientallen jaren mee. Zo kunnen rioleringen 40 tot 60 jaar mee en wegen 50 jaar. Maar er zijn ook voorbeelden van kortere termijnen zoals fietspaden met een levensduur van 20 jaar. Elk jaar schrijft Teylingen een deel van de waarde van het kapitaalgoed af, in de onderstaande grafiek gaat het om het totale bedrag van alle afschrijvingen op alle kapitaalgoederen in Teylingen:





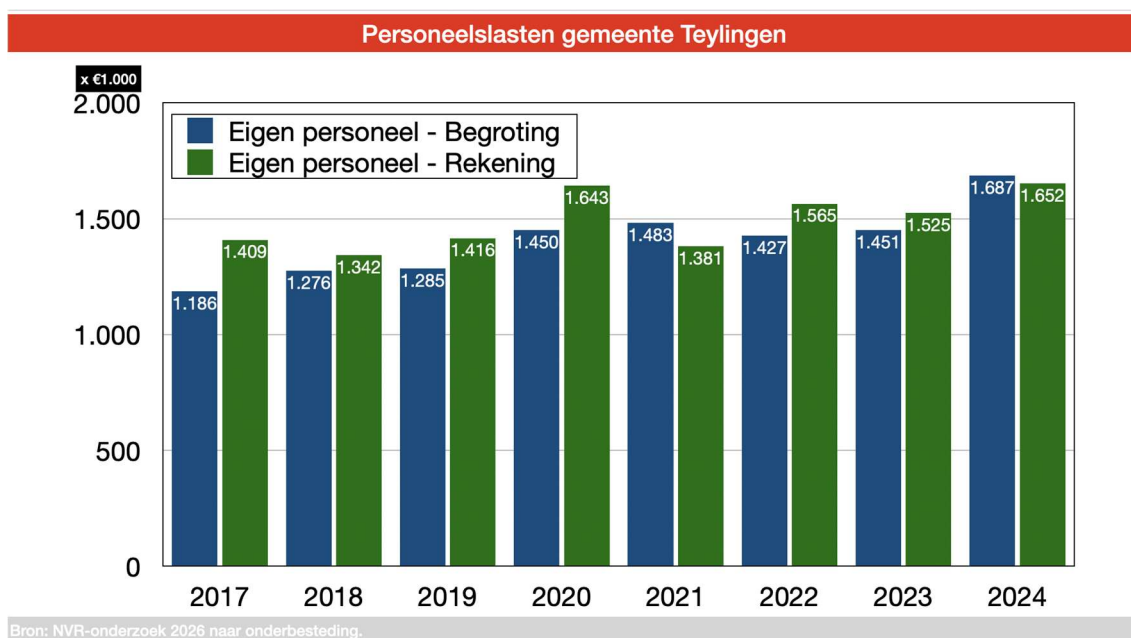
Landelijk blijkt dat alle gemeenten problemen hebben de investering in het begrotingsjaar af te maken. Het duidelijkst komt dat tot uitdrukking in planvorming rond wegen en woningbouw.

Bevinding

4. Teylingen realiseert de begrote investeringen niet altijd, waardoor de afschrijvingen op kapitaalgoederen elk jaar lager uitkomen dan gepland. De afwijking is vrijwel hetzelfde bij de andere gemeenten waarmee Teylingen is vergeleken.

4.4 Personeelskosten en inhuur personeel in Teylingen

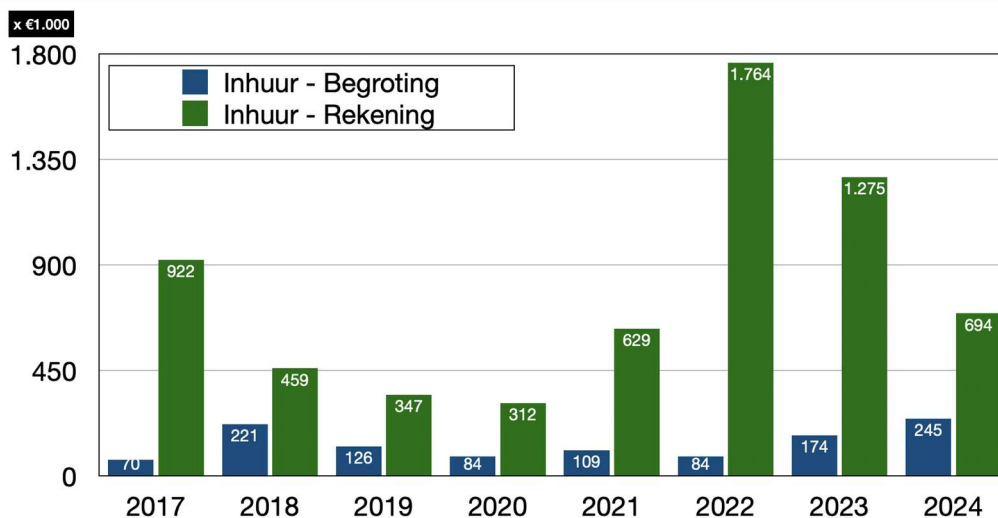
Onderzocht is in hoeverre personeelskosten en de inhuur van externen samenhangen met onderbesteding. Als de ambtelijke organisatie onderbezet is dan kan dat een oorzaak zijn van onderbesteding. Er zijn dan niet genoeg mensen om het geld uit te geven, maatschappelijke doelen kunnen dan niet worden gehaald terwijl er genoeg geld is. Dit kan ook een oorzaak zijn van het uit moeten stellen van investeringsprojecten voor kapitaalgoederen.



Teylingen heeft in de onderzochte jaren geen onderschrijding gehad doordat minder personeel in dienst was dan bij de begroting werd gepland. De afwijkingen die in deze jaren voorkwamen zijn beperkt. Bij de inhuur van externe medewerkers is sprake van een vrij forse afwijking:



Personeelslasten voor ingehuurd krachten in de gemeente Teylingen



Bron: NVR-onderzoek 2026 naar onderbesteding.

De inhuur van extern personeel overschrijdt elk jaar de begrote bedragen, zeker tussen 2020 en 2024. Dit is geen onderbesteding maar overbesteding. Dat kwam door kosten uit projecten die niet in de begroting op waren genomen, in 2022 was dat voor de opvang van Oekraïeners.

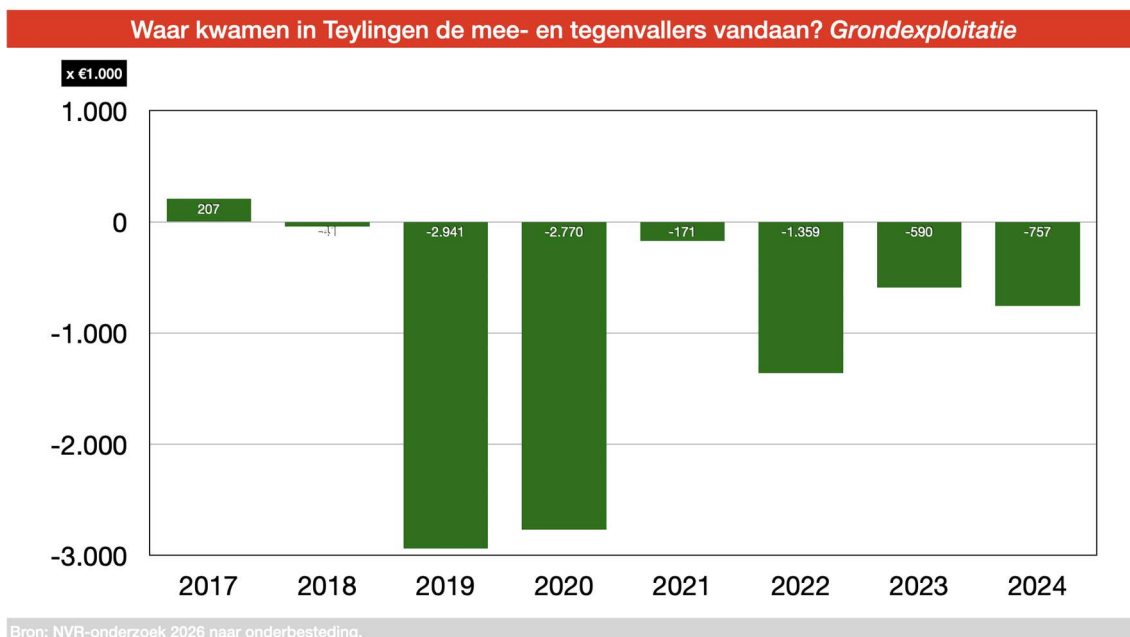
In de programmarekening legt het college verantwoording af. Hiermee controleert de raad het college maar uit het onderzoek blijkt dat de overschrijding bij inhuur in de programmarekening niet duidelijk te vinden is. Daarvoor moet een raadslid de stukken van de gemeenschappelijke regeling HLT-samen er op naslaan.

Bevinding

5. Teylingen rapporteert in de programmarekening de afwijkingen in personeelslasten door inhuur van externen niet duidelijk, raadsleden moeten daarnaar zoeken in meerdere documenten. De grootste reden hiervan is dat de inhuur van externe medewerkers loopt via de gemeenschappelijke regeling HLT-samen. Dit bemoeilijkt het zoeken voor raadsleden.

4.5 Heeft Teylingen onderbesteding uit bezit?

Bij bezit wordt in dit onderzoek bedoeld grondexploitatie, aandelen en andere bezittingen. De baten en lasten hieruit zijn grillig doordat ze vrijwel altijd eenmalig zijn. In de overige baten zitten de winstnemingen van de grondexploitatie die pas kunnen worden bepaald bij het Meerjarenplan Grondexploitaties en dat is bij de jaarrekening. In Teylingen tonen alleen de grondexploitaties een overbesteding die van belang is.



Landelijk is vaak sprake van zogenaamd *planningsoptimisme* waardoor het niet lukt om de geplande lasten daadwerkelijk in het begrotingsjaar te besteden. Daarvan lijkt in Teylingen bij de ontwikkeling van grond minder sprake. Sinds 2018 boekt Teylingen jaarlijks een negatief saldo op de grondexploitatie. Dit verklaart deels de in vergelijking met andere gemeenten de jaarlijks lagere onderbesteding.

4.6 Andere categorieën in Teylingen

Uit het onderzoek blijkt dat Teylingen bij lokale belastingen zoals parkeerkosten en toeristenbelasting geen onderbesteding veroorzaakt. Hetzelfde geldt voor leges, huren, dividenden en rente. Uit het onderzoek blijkt dat veel gemeenten de opbrengsten uit deze categorieën jaarlijks veel te laag inschatten, dat gebeurt niet in Teylingen.

5 - Conclusies en aanbeveling

Wat is de omvang van de eventuele onderbesteding?

In de onderzochte periode van 8 jaar had Teylingen een onderbesteding op de begroting van €344 per inwoner. Bij vergelijkbare M50-gemeenten lag dat bedrag met €930 per inwoner bijna drie keer zo hoog. Binnen deze vergelijkbare groep zijn ook gemeenten met een hogere onderbesteding van het gemiddelde. Teylingen behoort tot de gemeenten met een lage onderbesteding. Het probleem van onderbesteding is in de gemeente Teylingen een heel stuk kleiner dan in vergelijkbare gemeenten.

Welke regels zijn er voor het rapporteren van onderbesteding?

Teylingen rapporteert de afwijkingen in de begroting aan de gemeenteraad in de "P&C-cyclus". In de vrij omvangrijke programmarekening worden afwijkingen op de programmabegroting toegelicht. Uit dit onderzoek blijkt dat de afwijkingen daarin zijn te vinden met uitzondering van de afwijkingen op inhuur van personeel. Daarvoor moeten raadsleden de stukken van de gemeenschappelijke regeling HLT-Samen erbij pakken.



Wat zijn de oorzaken van de onderbesteding?

In Teylingen is in de onderzochte periode in de grondexploitatie meer besteed dan was begroot. Dit verkleint de onderbesteding. De onderbesteding die overbleef kwam vooral door extra inkomsten uit het gemeentefonds en rijksbijdragen die gedurende het jaar werden toegekend.

5.1 Conclusie

Het landelijk gesignaleerde probleem van onderbesteding blijkt in Teylingen in veel mindere mate te bestaan. Teylingen heeft ook in enige mate onderbesteding door de laat in het jaar toegekende bedragen, maar op totaalniveau blijft Teylingen meer dan 65% onder de gesignaleerde onderbesteding van vergelijkbare gemeenten.

Wel bleek uit het onderzoek dat de overschrijding op kosten van externe medewerkers lastig is te vinden in de programmarekening.

5.2 Aanbeveling

Toon in de programmarekening vanaf 2026 in de paragraaf bedrijfsvoering hoeveel kosten van inhuur van extern personeel zijn gemaakt, vergelijk dat met de begroting en leg uit waar de verschillen door zijn gekomen.



Bijlage 1 Bronnen

Geïnterviewden

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer 2 ambtenaren geïnterviewd. Hiervan zijn verslagen gemaakt die de geïnterviewden hebben gecontroleerd.

Documenten

Jaarrekeningen 2017 - 2024

Begroting 2017 - 2025

Financiële verordening

De overige gemeenten die niet in een groep zijn verenigd (zoals P10, M50):

Nuenen c.a.	Tynaarlo
Oisterwijk	Tytsjerksteradiel
Oldenzaal	Utrecht (gem.)
Oude IJsselstreek	Valkenburg a/d Geul
Reimerswaal	Veendam
Rheden	Vijfheerenlanden
Sint Michielsgestel	Vlissingen
Steenbergen	Vught
Stein (L)	Westland
Terschelling	Wijdmeren
Texel	Wijk bij Duurstede
Teylingen	Woensdrecht

Gemeenten in de M50:

Aalsmeer	Maassluis	Soest
De Bilt	Meerijstad	Terneuzen
De Ronde Venen	Midden-Groningen	Veldhoven
Den Helder	Noordoostpolder	Velsen
Doetinchem	Oosterhout	Venray
Dronten	Overbetuwe	Waalwijk
Geldrop-Mierlo	Pijnacker-Nootdorp	Weert
Goes	Rijssen-Holten	Wijchen
Hellendoorn	Roermond	Woerden
Landgraaf	Schagen	

Rekenkamercommissie Teylingen
T.a.v. Liesbeth Verkolf - Hoogervorst
e-mailadres: rekenkamer@raadteylingen.nl

Verzenddatum 30 juni 2026	ons kenmerk Z-26-512415	afdeling	2215 ZJ Voorhout gemeente@teylingen.nl www.teylingen.nl T 14 0252
Onderwerp Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek landelijke onderbesteding	uw kenmerk	behandeld door Siko Westmaas telefoon 14 0252	Bestuurscentrum Raadhuisplein 1 Voorhout Gemeentekantoor Wilhelminalaan 25 Sassenheim

Geachte leden van de rekenkamer,

Op 2 juni 2026 ontvingen wij uw brief over het uitgevoerde onderzoek landelijk onderzoek binnen gemeenten naar onderbesteding.

In het landelijke benchmarkonderzoek, uitgevoerd door 154 rekenkamers, is onderzocht hoe groot de onderbesteding per gemeente is. Onderbesteding betekent dat een gemeente aan het einde van het jaar minder uitgeeft dan in de begroting was gepland. Landelijk is dit een omvangrijk vraagstuk: in 2024 hielden alle Nederlandse gemeenten samen bijna €2 miljard over. Uit dit onderzoek blijkt dat Teylingen aanzienlijk minder onder besteedt dan in vergelijkbare gemeenten. Waar deze gemeenten gemiddeld €930 per inwoner niet besteden, komt Teylingen uit op €344 onderbesteding per inwoner. Daarmee blijft Teylingen ruim 65% onder het niveau van vergelijkbare gemeenten.

De onderbesteding die er is, wordt vooral veroorzaakt door laat toegekende rijksbijdragen en extra inkomsten uit het gemeentefonds. Afwijkingen worden in de P&C cyclus goed gerapporteerd. Het onderzoek laat zien dat Teylingen financieel stabiel presteert en geen structureel probleem heeft met onderbesteding. Er is één aanbeveling vanuit het onderzoek. De aanbeveling is om de kosten voor inhuur van extern personeel te vergelijken met de begroting in de paragraaf bedrijfsvoering van de programmarekening.

De door u geconstateerde conclusie dat de overschrijding op kosten van extern personeel lastig is te vinden in de programmarekening herkennen wij.

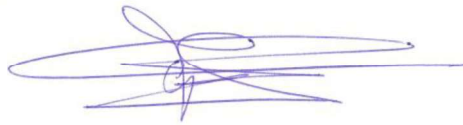
De daaruit volgende aanbeveling over de wijze van rapporteren in de programmarekening vanaf 2026, waarin wordt gevraagd de kosten voor inhuur van extern personeel te vergelijken met de begroting en de verschillen toe te lichten, onderschrijven wij.

Vanaf 2026 wordt de analyse van de kosten en de vergelijking met de begroting voor de inhuur van extern personeel in de programmarekening opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering.

Met vriendelijke groet,
Namens het college van de gemeente Teylingen,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'J.F.A. Tomassen', written in a cursive style.

J.F.A. Tomassen
Secretaris

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'C.G.J. Breuer', written in a cursive style with a large loop.

C.G.J. Breuer
Burgemeester