

De raad van de gemeente Lelystad
Postbus 91
8200 AB LELYSTAD

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
--	--	--	2 juli 2026
behandeld door	doorkiesnummer	bijlagen	dossiernummer
P.B. Nieuwenhuis	14-0320	--	--
onderwerp			pr-nummer
Rekenkamerbrief Doe Mee Onderzoek 2025 naar onderbesteding.			--

Geachte raad,

Zoals u weet heeft de rekenkamer Lelystad in 2025 deelgenomen aan een landelijk rekenkameronderzoek naar onderbesteding van gemeentelijke middelen (ofwel meevallers). Met deze brief willen wij u informeren over de resultaten van dat onderzoek.

Voordat we de conclusies en aanbevelingen presenteren, lichten we eerst kort toe waar dit onderzoek over gaat.

WAAROM DEED DE REKENKAMER LELYSTAD MEE AAN HET ONDERZOEK NAAR ONDERBESTEDING?

Het antwoord op die vraag is dat het voor de gemeenteraad in meerdere opzichten onwenselijk is als bij het vaststellen van de jaarrekening blijkt dat in het voorgaande jaar veel geld is overgebleven. Dat geld was door de raad in de begroting aan een bepaald doel toegekend, maar is kennelijk niet of niet volledig besteed. Omdat het jaar dan al voorbij is, kan dat geld ook niet meer alsnog voor een ander doel in datzelfde jaar worden ingezet. Voor de raad wordt dat problematischer als dit vaker voorkomt en om grote bedragen gaat.

Rekenkamer Lelystad
Stadhuisplein 2
Postbus 91
8200 AB Lelystad
14-0320
www.lelystad.nl/rekenkamer
rekenkamer@lelystad.nl

In een recent rapport van BDO staat dat alle gemeenten samen in 2024 bijna € 2 miljard hebben overgehouden¹. Eerder in 2025 stelden onderzoekers van de Vrije Universiteit dat gemeenten onbenutte middelen anders moeten inzetten. BDO wijst er daarnaast op dat de houdbaarheid van de gemeentelijke financiën op langere termijn minder rooskleurig is dan het nu lijkt. Dat is geen tegenstelling. Een gunstige jaarrekening in een afzonderlijk jaar betekent namelijk niet automatisch dat er ook structureel financiële ruimte is. Een deel van dat geld kan nog nodig zijn voor uitgestelde projecten of kan samenhangen met tijdelijke middelen die nog niet zijn uitgegeven.

De financiële positie van gemeenten is de afgelopen jaren verbeterd. De vraag is waardoor dat komt. Daarom hebben meer dan 110 gemeentelijke rekenkamers in 138 gemeenten gezamenlijk onderzoek laten doen naar onderbesteding in hun gemeente, hoe groot die is, op welke terreinen dat speelt en welke verklaringen daarvoor zijn. Met deze brief geven we de raad inzichten mee die kunnen helpen bij een kritische beoordeling van de begroting en van voorstellen van het college.

LEESWIJZER

De opzet van deze brief is als volgt. Eerst lichten we kort toe wat onderbesteding is. Daarna schetsen we het totaalbeeld voor Lelystad. Vervolgens presenteren we de conclusies en aanbevelingen. Daarna vatten we de bestuurlijke reactie van het college op hoofdlijnen samen. De rekenkamer sluit af met een kort nawoord.

In de bijlagen gaan we dieper in op de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek en op de uitkomsten van de interviews die de rekenkamer heeft gevoerd met de concerncontroller en de commissie van de Rekening. Waar mogelijk vergelijken we Lelystad daarbij met andere deelnemende G40-gemeenten. De volledige bestuurlijke reactie van het college is ook opgenomen in de bijlagen.

ONDERBESTEDING: WAT IS HET?

De gemeenteraad besluit bij de begrotingsbehandeling over de inzet van financiële middelen om bepaalde doelen te bereiken. Gedurende het jaar kan de gemeenteraad de begroting wijzigen, hetzij om nieuwe doelen te realiseren, hetzij 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. Er zijn voor dit onderzoek drie vormen van onderbesteding onderscheiden:

1. Minder productie, dienstverlening, subsidieverstrekking of projecten realiseren dan gepland waardoor lagere lasten in een begrotingsjaar ontstaan;
2. Het niet volledig gebruiken van toegekende lasten voor productie, dienstverlening, subsidieverstrekking 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, subsidieverstrekking of projecten tot stand te brengen.

Onderbesteding gaat daarmee 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. Veranderingen in beleid van het Rijk hebben daarom directe gevolgen voor gemeenten. Ook

¹ BDO, Benchmark Nederlandse gemeenten 2026, p. 14. <https://raad.dordrecht.nl/Documenten/BDO-benchmark-Nederlandse-gemeenten-2026.pdf>

opbrengsten waarvoor de gemeente geld van anderen dan het Rijk krijgt, kunnen afwijken van de verwachting.

Eerdere onderzoeken wijzen uit dat diverse factoren onderbesteding kunnen verklaren. We noemen die hieronder kort.

- a. Planningsoptimisme: denken dat het lukt om een bepaalde taak uit te voeren zonder voldoende rekening te houden met vertraging in doorlooptijden van besluitvorming,
- b. Capaciteit, zowel ambtelijk als bij feitelijke uitvoerders: er zijn te weinig mensen om alle geplande taken uit te voeren,
- c. Tijd, dat wil zeggen moment van beschikbaar komen van middelen: het gebeurt vaak dat in de laatste maanden van het jaar (december zelfs) extra middelen beschikbaar komen. Die kunnen meestal pas volgend begrotingsjaar worden uitgegeven.
- d. Onvoldoende nauwkeurige ramingen in de begroting, wat iets kan zeggen over de interne processen binnen de gemeente.

Hieronder gaan we nader in op de bevindingen, waarbij we soms teruggrijpen op deze vier verklaringen. De bevindingen zijn gebaseerd op het landelijk beschikbare materiaal.

TOTAALBEELD

Wat in Lelystad vooral opvalt, is dat de jaarrekening in de meeste jaren gunstiger uitvalt dan de begroting deed vermoeden. In zeven van de acht onderzochte jaren sloot de gemeente af met een positief financieel resultaat, en in zeven van de acht jaren viel dat resultaat ook beter uit dan in de laatst gewijzigde begroting was voorzien. Dat is dus geen incidenteel beeld, maar een terugkerend patroon. Dat patroon sluit aan bij het landelijke beeld; Lelystad is daarin geen uitzondering.

Een belangrijk deel van het verschil ontstaat in Lelystad doordat niet alle begrote uitgaven in hetzelfde jaar worden uitgevoerd. In zeven van de acht onderzochte jaren vielen de werkelijke uitgaven lager uit dan begroot. Het verschil bedroeg in die jaren gemiddeld ongeveer €17,5 miljoen. Dat past bij het beeld dat ook uit de interviews met de commissie van de Rekening en de concerncontroller naar voren komt: projecten of activiteiten komen in Lelystad regelmatig later tot uitvoering dan oorspronkelijk voorzien. Voor zover budgetten daarvoor via begrotingswijzigingen naar een volgend jaar worden overgeheveld, verklaren die overhevelingen niet zonder meer de afwijking tussen de laatst gewijzigde begroting en de jaarrekening. Zij illustreren wel dat geplande bestedingen niet altijd in het oorspronkelijk beoogde jaar worden gerealiseerd.

Daarnaast valt op dat Lelystad bij personeel te maken heeft met zowel onderbezetting als hoge externe inhuur. De bezetting van de vaste formatie ligt onder het gemiddelde van de G40-gemeenten. Ook vallen de uitgaven voor externe inhuur duidelijk hoger uit dan begroot. Dat wijst erop dat de uitvoering van plannen onder druk kan staan en dat tekorten in de vaste formatie kunnen samengaan met hogere personeelskosten.

Ook bij gemeentelijk bezit, en vooral bij de grondexploitaties, heeft de gemeente Lelystad een duidelijk eigen profiel. De verschillen tussen begroting en jaarrekening zijn hier groter en minder stabiel dan bij veel andere onderdelen. Dat hangt samen met timing en marktomstandigheden bij grondverkoop. Daarbij is van belang dat winstnemingen op grondexploitaties in Lelystad niet vooraf worden begroot. Positieve resultaten komen daardoor pas bij het opstellen van de jaarrekening tot uitdrukking. In Lelystad wordt winst vooral gerealiseerd op bedrijventerreinen, terwijl woningbouwprojecten meestal weinig of geen winst opleveren. Opbrengsten uit verkopen van grond zijn daardoor eerder incidenteel dan structureel.

Verder is voor Lelystad van belang dat een flink deel van de meevallers een incidenteel karakter heeft. Dat geldt met name voor opbrengsten uit bedrijventerreinen, specifieke rijksmiddelen en hogere rentebaten op nog niet bestede middelen. Zulke meevallers betekenen niet automatisch dat er structureel extra financiële ruimte is voor nieuw beleid.

Per saldo vertoont Lelystad in grote lijnen hetzelfde beeld als in het landelijke onderzoek, maar wel met een duidelijke lokale inkleuring. De jaarrekening valt vaak gunstiger uit dan begroot, vooral doordat uitgaven doorschuiven en baten hoger uitvallen of later beschikbaar komen, terwijl een deel van de meevallers niet structureel van aard is.

In de bijlagen gaan we nader in op enkele opvallende afwijkingen en verklaringen die uit het onderzoek naar voren komen, waaronder grondexploitaties, personele capaciteit en ontwikkelingen in het sociaal domein.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In Lelystad pakt de jaarrekening in de meeste jaren gunstiger uit dan de begroting doet vermoeden. In zeven van de acht onderzochte jaren was sprake van een positief financieel resultaat, en in zeven van de acht jaren viel dat resultaat ook beter uit dan in de laatst gewijzigde begroting was verwacht. Anders gezegd: aan het eind van het jaar blijkt de financiële ruimte vaak groter dan eerder gedacht. Dat komt doordat inkomsten regelmatig hoger uitvallen dan geraamd, terwijl een deel van de geplande uitgaven niet meer in hetzelfde jaar wordt gedaan. Daarmee past Lelystad in het landelijke beeld dat gemeenten achteraf vaak gunstiger uitkomen dan hun begroting vooraf deed vermoeden.

CONCLUSIES

- 1) Een belangrijk deel van de meevallers – zowel landelijk als in Lelystad - komt door extra geld uit het gemeentefonds. Dat geld komt vaak pas in de loop van het jaar beschikbaar. Daardoor lukt het meestal niet meer om het in datzelfde jaar volledig uit te geven.
- 2) Ook andere rijksmiddelen spelen daarbij een rol, bijvoorbeeld voor sportakkoorden of de opvang van Oekraïners. Zulke extra baten leiden vaak ook tot extra uitgaven. In Lelystad is op deze middelen meestal meer uitgegeven dan ontvangen; alleen in 2024 bleef een klein overschot over.
- 3) Een deel van de onderbesteding in Lelystad ontstaat waarschijnlijk doordat de uitvoering van plannen langer duurt dan vooraf is ingeschat (planningsoptimisme). Dat kan bijvoorbeeld komen door vertraging bij projecten, trage aanbestedingen of geld van het Rijk dat pas later in het jaar beschikbaar komt. In zeven van de acht onderzochte jaren waren de begrote uitgaven in Lelystad hoger dan de uitgaven in de jaarrekening. Het verschil was in die jaren gemiddeld ongeveer € 17,5 miljoen, oftewel ongeveer 4 procent van de totale begroting. Anders gezegd: een deel van wat voor dat jaar was gepland, werd doorgeschoven of niet op tijd uitgevoerd. Voor de raad is dat belangrijk, omdat een besluit om geld beschikbaar te stellen niet altijd automatisch betekent dat het geld ook in datzelfde jaar wordt uitgegeven. Dat risico wordt groter als middelen pas in september of nog later beschikbaar komen.
- 4) Ook personeelstekorten kunnen bijdragen aan onderbesteding. In Lelystad waren in 2024 niet alle begrote formatieplaatsen ingevuld. De bezetting van de vaste formatie lag op 95,3%, terwijl het gemiddelde van de G40-gemeenten in het overkoepelende onderzoek 97,4% was. Dat betekent dat niet alle begrote capaciteit ook daadwerkelijk beschikbaar was. Onderbezetting kan er zo toe leiden dat plannen later worden voorbereid of uitgevoerd. Daardoor kan begroot geld later of niet tot besteding komen.

- 5) Tekorten in de vaste formatie worden in gemeenten vaak opgevangen met externe inhuur. Dat komt ook terug in Lelystad. De uitgaven voor externe inhuur vielen hier in alle onderzochte jaren van 2017 tot en met 2024 hoger uit dan begroot. Gemiddeld lag de overschrijding in Lelystad op ongeveer 190%, terwijl die in de G40-gemeenten gemiddeld rond de 120% ligt. De totale personeelslasten kwamen in Lelystad daardoor uiteindelijk gemiddeld 12,8% hoger uit dan geraamd. Voor de raad is daarbij vooral van belang wat dit betekent voor de totale personeelslasten, meer dan voor de afzonderlijke afwijkingen op eigen personeel en inhuur.
- 6) We hebben ook gekeken naar de afschrijvingen op gemeentelijke investeringen, zoals wegen, schoolgebouwen en riolering. Afschrijvingen zijn te beschouwen als het stapsgewijs afbouwen van de waarde van een bestaande investering, bijvoorbeeld een weg, brug of schoolgebouw. In de begrotingssystematiek worden bestaande investeringen dus als het ware stap voor stap afgeschreven tot het moment waarop weer groot onderhoud of een nieuwe investering nodig is. Als die afschrijving later of langzamer verloopt dan begroot, schuift ook dat investeringsmoment op. Lagere afschrijvingen dan begroot kunnen daarom een aanwijzing zijn dat investeringen later worden uitgevoerd dan gepland.
- Zo'n verschil moet wel voorzichtig worden uitgelegd. Lagere afschrijvingen betekenen niet automatisch dat een project vertraging heeft opgelopen. Ook boekingsmomenten, wijzigingen in de planning of een ander uitvoeringstempo kunnen een rol spelen. Een verschil in één jaar zegt daarom nog weinig. Pas als de werkelijke afschrijvingen in meerdere jaren achter elkaar lager uitvallen dan begroot, is dat een sterker signaal dat investeringen later worden uitgevoerd dan gepland.
- In Lelystad speelt dit vooral bij wegen en verkeer, en in mindere mate bij onderwijshuisvesting. Dat zijn signalen die voor de raad relevant zijn. Ze geven aanleiding om juist bij deze investeringen scherper te letten op planning, uitvoering en het doorschuiven van budgetten. Overigens zijn die signalen niet zo breed en consistent dat kan worden gezegd dat investeringen in Lelystad over de hele linie structureel achterlopen.
- 7) Grondexploitaties zijn gevoelig voor timing, procedures en doorlooptijden. Daarom hebben we gekeken naar het patroon over een langere periode (2017–2024) én naar de recentere jaren (2020–2024). Voor Lelystad geldt in beide perioden hetzelfde beeld: de lasten zijn lager dan begroot en de baten hoger dan begroot. Dat kan erop wijzen dat projecten vertraging oplopen, terwijl de grond die wél wordt verkocht meer oplevert dan verwacht. Voor de raad is vooral belangrijk dat zulke meevallers geen vanzelfsprekende basis vormen voor structurele uitgaven.
- 8) Ook rente speelt een rol bij onderbesteding. In Lelystad vallen de rentelasten in diverse jaren lager uit dan begroot, terwijl de rentebaten vanaf 2022 juist sterk stijgen. Dat hangt samen met twee ontwikkelingen: de rente liep op en de gemeente hield tijdelijk veel nog niet bestede middelen aan. Zo had Lelystad bijvoorbeeld in 2023 ongeveer €100,8 miljoen tijdelijk bij het Rijk uitstaan. Voor de raad is dit relevant, omdat hogere rentebaten in de jaarrekening niet automatisch betekenen dat de financiële positie structureel is verbeterd; zij kunnen ook een teken zijn dat geld nog niet is uitgegeven.
- 9) Tot slot wijst het landelijke onderzoek uit dat gemeenten opbrengsten uit andere lokale belastingen dan de OZB vaak voorzichtig ramen (vanaf paragraaf 9.5.4 in het overkoepelende

rapport²). In Lelystad is het beeld minder eenduidig. De opbrengsten uit parkeerbelasting vallen in de meeste jaren juist lager uit dan begroot. Bij andere lokale belastingen wisselt het beeld per belastingsoort en per jaar. In enkele jaren valt de opbrengst uit de toeristenbelasting hoger uit dan begroot, mede doordat in eerdere jaren weinig of geen opbrengsten waren geraamd. Voor de OZB-opbrengsten is in Lelystad wel een duidelijk patroon herkenbaar: de gerealiseerde opbrengsten vallen in vrijwel alle jaren hoger uit dan begroot. Gemiddeld bedraagt de afwijking ongeveer 4,4%, wat hoger is dan het gemiddelde van de G40-gemeenten. Dit wijst erop dat juist de OZB-opbrengsten in Lelystad relatief voorzichtig worden geraamd. Voor de raad betekent dit dat het verstandig is om lokale inkomsten niet als één geheel te beoordelen, maar per inkomstenbron kritisch te kijken naar de onderbouwing van de raming.

AANBEVELINGEN AAN DE RAAD

Uw raad heeft mogelijkheden om in meer of mindere mate bij te sturen op de besteding van middelen in de begroting. De rekenkamer doet aanbevelingen om meer grip te krijgen op het fenomeen onderbesteding. In het landelijke rapport staan ook aanbevelingen voor andere partijen om de informatievoorziening rondom begrotingen en rekeningen te verbeteren. Uiteindelijk dragen die aanbevelingen ook bij aan het goed kunnen invullen van uw rol om middelen toe te wijzen aan de maatschappelijke doelen die u in de gemeente Lelystad wilt bereiken. Via uw netwerk en de activiteiten van het college van B&W richting organisaties als VNG kunt u die aanbevelingen ook ondersteunen.

Uit de conclusies komen de volgende concrete aanbevelingen voor de raad:

1. Vraag bij elke begrotingswijziging (die extra lasten voor het lopende jaar betreft) of er voldoende ambtelijke capaciteit is om het project voor te bereiden en uit te voeren. Vraag of externe partijen ook voldoende capaciteit hebben om het project daadwerkelijk uit te voeren. Soms is het nodig om tussentijds een nieuw project te autoriseren, maar laat bij twijfel de financiële en personele gevolgen in het volgende begrotingsjaar vallen. 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 extra baten of het nog lukt om die baten in te zetten in het lopende jaar. Weeg af of een bestemmingsreserve gericht op besteding volgend jaar niet de betere oplossing is.
3. Maak bij de behandeling van de kadernota en de begroting een expliciet besprekspunt van de trend van de eigen baten uit belastingen, leges en huren. Hier is vaak sprake van onderschatting van de opbrengsten.
4. Vraag het college om informatie over de belangrijkste kostensoorten op hoofdlijnen met een vergelijking tussen begroting en rekening (omdat dit niet standaard in de begroting en rekening wordt vermeld). Kijk dan kritisch naar de ontwikkelingen bij lasten eigen personeel en inhuur,

² Het landelijke onderzoek wijst uit dat gemeenten opbrengsten uit belastingen (anders dan de OZB) vaak voorzichtig ramen. In Lelystad zien we echter een meer gevarieerd beeld. De opbrengsten uit parkeerbelasting vallen in de meeste jaren lager uit dan begroot. Bij andere lokale belastingen wisselt het beeld per jaar. In enkele jaren valt de opbrengst uit de toeristenbelasting hoger uit dan begroot, mede doordat hiervoor in eerdere jaren nauwelijks opbrengsten waren geraamd. Ook de gerealiseerde OZB-opbrengsten in Lelystad vallen in vrijwel alle jaren hoger uit dan begroot. Gemiddeld is de afwijking ongeveer 4,4%, wat hoger is dan het gemiddelde voor de G40-gemeenten. Hieruit is op te maken dat de OZB-opbrengsten in de begroting relatief voorzichtig worden geraamd.

afschrijvingen in plaats van kapitaallasten, belasting en leges exclusief de OZB, rentelasten en -baten.

5. Vraag het college om in de paragraaf bedrijfsvoering te rapporteren over de personeelsformatie, de gemiddelde bezetting in het jaar en het ziekteverzuim. Doel hiervan is om een beeld te krijgen van onderbezetting en daaruit voortvloeiende knelpunten voor de uitvoering van taken³.

SAMENVATTING BESTUURLIJKE REACTIE

De rekenkamer heeft het college om een bestuurlijke reactie op deze rekenkamerbrief gevraagd. Het college heeft uitgebreid gereageerd. De volledige reactie is als bijlage opgenomen. Hieronder vat de rekenkamer de reactie op hoofdlijnen samen.

Het college herkent in grote lijnen het beeld uit het onderzoek. Lelystad hield, net als veel andere gemeenten, in diverse jaren meer geld over dan vooraf op basis van de begroting werd verwacht. Het college kan zich vinden in een groot deel van de conclusies en aanbevelingen, maar vult die op enkele punten aan met een eigen duiding.

De kern van die duiding is dat niet elke meevaller of afwijking tussen begroting en jaarrekening hetzelfde betekent. Soms komt geld pas laat in het jaar beschikbaar, bijvoorbeeld via het gemeentefonds of via specifieke uitkeringen van het Rijk. Soms is geld al wel begrotingstechnisch verwerkt, maar kan het pas in een volgend jaar worden besteed. Soms is sprake van efficiënter werken of van inkomsten die voorzichtig zijn geraamd. En soms gaat het om incidentele voordelen, zoals winstnemingen uit grondexploitaties of rentebaten door een tijdelijk ruime kaspositie.

Voor de rekenkamer onderstreept deze reactie vooral dat de Lelystadse raad goede uitleg nodig heeft bij financiële afwijkingen. Een positief jaarrekeningresultaat zegt op zichzelf nog niet genoeg. De raad moet ook weten waar financiële afwijkingen vandaan komen. Gaat het om tijdelijk of structureel geld? Heeft de gemeente zelf invloed op de oorzaak of komt die vooral van buiten? Zijn middelen bedoeld voor een concrete taak of gaat het om algemene inkomsten? En kon het geld nog in hetzelfde jaar worden besteed of pas later?

De bestuurlijke reactie bevestigt in belangrijke mate het beeld dat de rekenkamer schetst. Het college beschrijft dat middelen uit het gemeentefonds soms zo laat beschikbaar komen dat zij niet meer in hetzelfde jaar kunnen worden ingezet. Ook bevestigt het college dat planningsoptimisme voorkomt, bijvoorbeeld wanneer al geld beschikbaar wordt gesteld terwijl de planvorming nog moet beginnen. Verder geeft het college aan dat er druk staat op de uitvoering van het huidige takenpakket. Bij toekomstige investeringsbeslissingen moet daarom scherp worden gekeken naar planning en haalbaarheid.

Bij grondexploitaties benadrukt het college dat winstnemingen niet vooraf in de begroting worden opgenomen, maar pas bij het opmaken van de jaarrekening worden verwerkt. Ook wijst het college erop dat deze inkomstenbron naar verwachting richting 2029/2030 opdroogt. Dat illustreert het belang

³ In de jaren 2021 – 2024 wordt in het jaarverslag in Lelystad, in de paragraaf bedrijfsvoering, veel nadruk gelegd op strategische personeelsplanning, arbeidsmarkt en groei van de organisatie. Maar verder worden er geen personeelsindicatoren gepubliceerd. Dat contrast kan voor de raad een logische aanleiding zijn om meer inzicht te vragen. In de jaarstukken over 2021 tot en met 2024 wordt dus niet structureel gerapporteerd over de personeelsformatie, de gemiddelde bezetting of het ziekteverzuim. Hierdoor heeft de raad beperkt inzicht in de beschikbare ambtelijke capaciteit en mogelijke knelpunten in de uitvoering van gemeentelijke taken.

om zulke incidentele voordelen niet te gebruiken als vanzelfsprekende dekking voor structurele uitgaven.

Ook bij rente en kasmiddelen geeft het college een belangrijke nuancering. De huidige rentebaten hangen samen met een tijdelijk ruime kaspositie, onder meer door grondtransacties en vooruitontvangen middelen. Het college merkt daarbij op dat deze situatie naar verwachting rond 2029/2030 kan veranderen. De tijdelijke ruime kaspositie loopt dan terug en de gemeente zal mogelijk weer geld moeten lenen voor investeringen. Dat sluit aan bij de boodschap van de rekenkamer: hogere rentebaten in de jaarrekening betekenen niet automatisch dat de structurele financiële positie is verbeterd.

NAWOORD REKENKAMER

De rekenkamer Lelystad dankt het college voor zijn uitgebreide bestuurlijke reactie. Deze reactie geeft geen aanleiding om de hoofdconclusies aan te passen. Ook de aanbevelingen blijven wat de rekenkamer betreft overeind.

De kern blijft dat een positief jaarrekeningresultaat niet automatisch betekent dat de gemeente Lelystad structureel meer geld te besteden heeft. Zo'n positief resultaat is ook niet alleen een boekhoudkundige uitkomst. Er zit altijd een verhaal achter: tijdelijk geld, vertraagde uitvoering, voorzichtig ramen, efficiënter werken of incidentele inkomsten.

Juist daarom is het belangrijk dat de raad bij positieve jaarrekeningresultaten doorvraagt: waar komt het geld vandaan, waarom is het niet besteed, kan het alsnog worden ingezet en is sprake van incidentele of structurele financiële ruimte?

Naar aanleiding van de reactie op aanbeveling 2 merkt de rekenkamer op dat deze aanbeveling vooral gaat over extra baten die samenhangen met een concrete taak of beleidsopgave. De rekenkamer bedoelt niet dat algemene meevallers nog snel in het lopende jaar moeten worden uitgegeven. Het gaat erom dat de raad bewust kan afwegen: besteden we dit geld nog dit jaar of nemen we het mee naar volgend jaar?

De bestuurlijke reactie bevestigt dat onderbesteding verschillende oorzaken kan hebben. Dat maakt de controlerende rol van de raad des te belangrijker. De raad moet niet alleen kennisnemen van het jaarrekeningresultaat, maar ook kunnen beoordelen wat daarachter zit: vertraagde uitvoering, voorzichtig ramen, tijdelijk geld, incidentele voordelen of echte structurele ruimte

Wij vertrouwen erop dat wij u hiermee voorlopig voldoende hebben ingelicht.

Met vriendelijke groet,

de rekenkamer van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

P.B. Nieuwenhuis

de voorzitter,

R.J.E. Douma

BIJLAGE: BEELDEN UIT DE INTERVIEWS

De gesprekken die de rekenkamer in het kader van dit onderzoek heeft gevoerd met de commissie van de Rekening en de concerncontroller, geven meer kleur en betekenis aan de cijfers uit het onderzoek.

Bij grondverkoop zijn de verschillen tussen begroting en jaarrekening in Lelystad groter dan bij veel andere onderdelen van de begroting. Dat heeft niet alleen te maken met het moment waarop grond wordt verkocht, maar ook met de vraag welke soort grond de gemeente nog in bezit heeft en op welke projecten nog winst kan worden gemaakt. Bij de interpretatie van verschillen tussen begroting en jaarrekening bij grondexploitaties is daarnaast van belang hoe winstneming begrotingstechnisch wordt verwerkt. Als winstneming niet vooraf wordt begroot, worden positieve resultaten pas bij het opstellen van de jaarrekening verwerkt.

Uit het gesprek met de concerncontroller komt naar voren dat Lelystad nog vooral winst maakt op bedrijventerreinen waarvan de gemeente zelf eigenaar is, zoals Flevokust. Daar kan de gemeente nog opbrengsten realiseren wanneer grond wordt verkocht. Bij woningbouwprojecten ligt dat anders. De gemeente bezit nog maar weinig grootschalige woningbouwgrond. Nieuwe woningbouw vindt vaak plaats op grond van andere partijen of op grond die eerder al is verkocht of ontwikkeld. Daardoor leveren projecten zoals Warande en Zuiderhage meestal weinig of geen winst meer op voor de gemeente.

Dat betekent dat de positieve resultaten op grond in Lelystad vooral voortkomen uit een beperkte en eindige voorraad gronden waarop nog winst kan worden gemaakt. Ook deze inkomstenbron droogt dus op zodra die gronden zijn uitgegeven. Voor de raad is dat een belangrijk punt: opbrengsten uit grondverkoop zijn per definitie incidenteel van aard en vormen daarom geen vanzelfsprekende basis voor structurele dekking. Positieve resultaten op grond kunnen in een afzonderlijk jaar fors doorwerken in de jaarrekening, maar zij betekenen niet dat er structureel extra financiële ruimte is. Juist daarom ligt het niet voor de hand om zulke opbrengsten te gebruiken als dekking voor structurele uitgaven.

Ook op het punt van personele capaciteit geven de interviews meer kleur aan het beeld uit de cijfers. De formatie van de gemeentelijke organisatie bedraagt ongeveer 692 fte. De feitelijke bezetting ligt daaronder. Een deel van dat verschil wordt opgevangen met externe inhuur. Volgens de concerncontroller hangt dat samen met de groeiambitie van de stad en met het karakter van een deel van het werk. Het gaat vaak om tijdelijke of specialistische werkzaamheden, bijvoorbeeld bij gebiedsontwikkeling, infrastructurele projecten en de opvang van Oekraïense vluchtelingen. De verhouding tussen externe inhuur en interne bezetting ligt volgens hem de afgelopen jaren rond de 17 tot 21 procent. Dat betekent dat personeelskrapte in Lelystad niet alleen een capaciteitsvraagstuk is, maar ook gevolgen heeft voor de manier waarop uitvoering wordt georganiseerd en betaald.

In het sociaal domein waren de afgelopen jaren op onderdelen meevallers zichtbaar, vooral binnen de Wmo. Volgens de concerncontroller vielen de uitgaven voor onder meer huishoudelijke hulp en schoonmaak lager uit dan begroot. Overigens waarschuwt hij dat deze ruimte niet zonder meer blijvend is. De rijksbijdragen voor de Wmo kunnen veranderen door aanpassingen in het gemeentefonds. Daarnaast ontving Lelystad de afgelopen jaren extra middelen voor onder meer de opvang van Oekraïense vluchtelingen. Nu meer Oekraïners werken en zelf bijdragen aan

voorzieningen, nemen deze vergoedingen af. Ook hier geldt dus dat meevallers in de jaarrekening niet automatisch betekenen dat er structureel meer financiële ruimte is.

Uit het gesprek met de commissie van de Rekening komt naar voren dat de raad in Lelystad vooral via doorschuifbudgetten wordt geconfronteerd met vertraagde besteding van middelen. Dat zijn budgetten die aan het eind van het jaar worden doorgeschoven naar een volgend jaar, omdat projecten of activiteiten nog niet volledig zijn uitgevoerd. Volgens de commissie gaat het om ongeveer €46 miljoen aan doorschuifbudgetten. Daarvan geldt ongeveer 60% als niet beïnvloedbaar, bijvoorbeeld door meerjarige verplichtingen of externe omstandigheden. De overige 40% heeft betrekking op projecten die al lopen, maar nog niet zijn afgerond. Volgens de commissie hangt slechts een klein deel van de onderbesteding – naar schatting ongeveer 5% – samen met een gebrek aan uitvoeringscapaciteit. Voor Lelystad is dat een belangrijke nuancering: personeelstekorten spelen mee, maar lijken niet de belangrijkste verklaring voor onderbesteding.

De commissie geeft ook aan dat de raad de afgelopen jaren bewust heeft geprobeerd meer grip te krijgen op de oorzaken van onderbesteding. Via twee amendementen is gevraagd om beter inzicht in de beïnvloedbaarheid van doorschuifbudgetten en in de redenen waarom budgetten worden doorgeschoven. Volgens de commissie is de informatievoorziening daarover de afgelopen jaren verbeterd. De raad wordt onder meer via de begrotingsmonitoren in mei en september, de decembernotitie en de jaarstukken geïnformeerd over afwijkingen ten opzichte van de begroting. Anderzijds blijft het volgens de commissie lastig om op basis van die informatie te bepalen wanneer tussentijds bijsturen nog zinvol is.

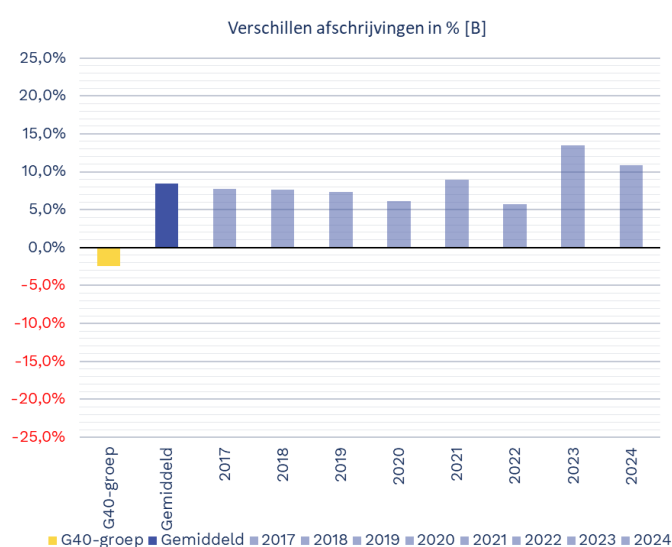
Per saldo bevestigen de interviews het algemene beeld uit het onderzoek. Onderbesteding hangt in Lelystad niet alleen samen met algemene landelijke factoren, maar ook met de specifieke manier waarop de gemeente werkt met doorschuifbudgetten, met de incidentele aard van grondopbrengsten en met een organisatie die daarnaast bij personeel te maken heeft met onderbezetting en hoge inhuur.

Hierna gaan we nader in op de belangrijkste verklaringen voor onderbesteding zoals uit de gegevens is gebleken.

Doorlooptijden

Doorlooptijden zijn vaak langer dan het gemeentebestuur vooraf denkt of hoopt. Het duidelijkst komt dat tot uitdrukking in planvorming rond wegen en woningbouw. Maar ook voor een subsidieregeling of inkoop van diensten is na besluitvorming meestal nog doorlooptijd aan de orde. Denk aan het inrichten van een subsidieproces, het behandelproces van de aanvraag of een noodzakelijke inkoopprocedure. Wanneer daar bij de besluitvorming onvoldoende rekening mee wordt gehouden, kunnen middelen niet worden besteed op het geplande moment. De duidelijkste aanwijzing voor vertraging door doorlooptijden zijn achterblijvende afschrijvingen ten opzichte van de begroting. Het gaat hier onder andere om wegen, schoolgebouwen, sportcomplexen, wijk- of dorpscentra en rioleringen.

Voor Lelystad geldt echter een tegengesteld beeld. Volgens de cijfers uit het landelijke onderzoek zijn de afschrijvingen in Lelystad gemiddeld hoger dan begroot. Bij de G40-gemeenten zijn ze gemiddeld juist iets lager dan begroot. Dit wijst niet op structurele vertraging van investeringen. Het betekent vooral dat de afschrijvingen in Lelystad in deze periode hoger uitvallen dan vooraf was begroot.

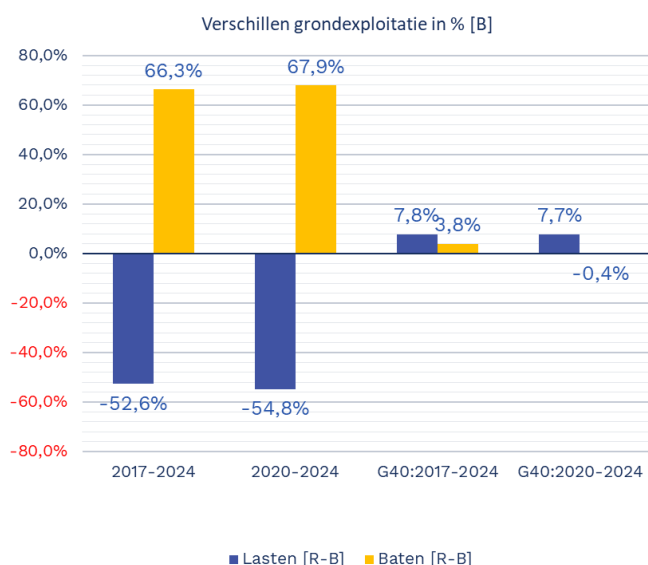


Ook voorzieningen voor groot onderhoud kunnen iets zeggen over onderbesteding. Dat zijn bedragen die de gemeente apart zet voor toekomstig onderhoud, bijvoorbeeld aan schoolgebouwen, riolering of sportvoorzieningen. Als in een jaar ineens veel extra geld aan zo'n voorziening wordt toegevoegd, kan dat erop wijzen dat eerder te weinig rekening is gehouden met onderhoud of dat onderhoud later plaatsvindt dan gepland.

Voor Lelystad geldt dat bij schoolgebouwen en riolering geen grote extra stortingen of grote afwijkingen tussen begroting en jaarrekening naar voren komen. Over sportvoorzieningen kunnen we op basis van de gebruikte cijfers geen afzonderlijke uitspraak doen, omdat deze posten daarin niet apart zijn opgenomen.

Als derde element kunnen afwijkingen bij baten en lasten van grondexploitaties een indicatie zijn voor verschillen in timing of vertragingen in projecten. Dat signaal moet wel voorzichtig worden geïnterpreteerd. In Lelystad worden de taakvelden 3.2 en 8.2 op begrotingsbasis budgetneutraal geraamd: baten en lasten worden daarbij aan elkaar gelijk gesteld. Winstneming wordt niet vooraf in de begroting opgenomen, maar pas bij het opmaken van de jaarrekening verwerkt. Verschillen tussen begroting en jaarrekening kunnen daarom niet één-op-één worden gelezen als vertraging. Naast timing

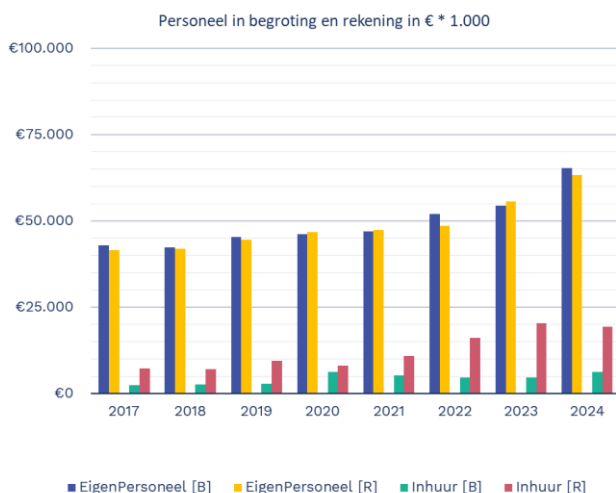
en marktomstandigheden, die per jaar heel wisselend kunnen zijn, speelt ook deze begrotingssystematiek een rol. Om die reden is gekeken naar de totalen van baten en lasten over langere perioden.



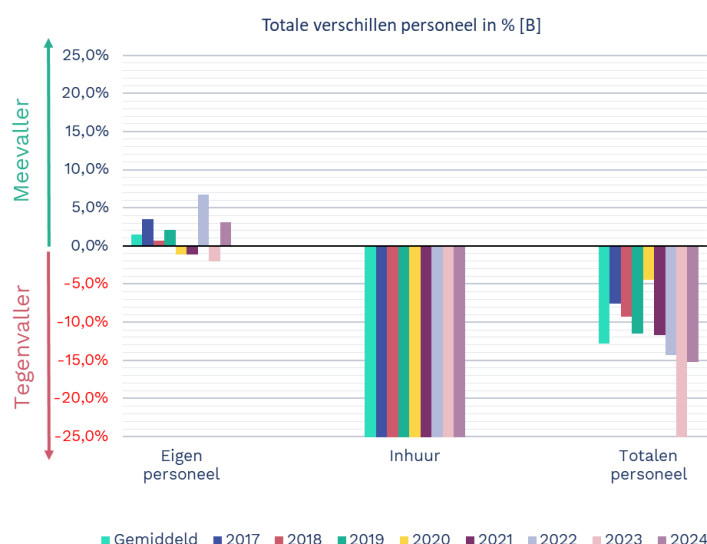
In Lelystad liggen de lasten van grondexploitaties over een langere reeks jaren duidelijk lager dan begroot, terwijl de baten juist hoger uitvallen dan verwacht. Hetzelfde patroon doet zich voor in zowel de periode 2017–2024 als in de recentere jaren 2020–2024. Dit wijst erop dat grondprojecten minder snel liepen dan vooraf gedacht, terwijl de grond die wél werd verkocht meer opleverde dan geraamd. Het beeld past daarom niet alleen bij vertraging, maar ook bij gunstiger verkopen of het eerder afronden van winstgevendende grondexploitaties.

Capaciteit

Uit de gegevens die we via een enquête hebben opgehaald, blijkt dat de gemiddelde bezetting van de formatie in Lelystad in 2024 ongeveer 95,3% was. Voor de deelnemende G40-gemeenten lag het gemiddelde op 97,4%. Dat betekent dat Lelystad iets onder het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten zit. Daarnaast zorgt ziekteverzuim voor verlies aan capaciteit. In de onderstaande figuur zijn de mee- en tegenvallers op de personeelskosten weergegeven ten opzichte van de oorspronkelijke begroting.



Zeker wanneer sprake is van lagere lasten dan begroot is dat een indicatie voor onderbezetting. Bij het opstellen van de begroting staat de exacte loonontwikkeling niet altijd vast. Cao-afspraken kunnen later worden gemaakt en daarna via stelposten in de begroting worden verwerkt. Een lichte overschrijding van de personeelslasten is daardoor niet ongebruikelijk. Bij de externe inhuur in Lelystad blijkt dat een deel van de weggevallen capaciteit wordt opgevangen via inhuur. In financiële zin worden de budgetten voor inhuur ruimschoots overschreden. Onderbezetting op vast personeel wordt vaak gecompenseerd met externe inhuur⁴. Daardoor ontstaat op vast personeel geregeld een meevaller, terwijl de totale personeelslasten juist hoger kunnen uitvallen dan begroot.



5

In Lelystad liggen de uitgaven voor externe inhuur gemiddeld ongeveer 190% hoger dan begroot. N.B. dergelijke zeer grote procentuele afwijkingen moeten vooral als signaal worden gelezen: zij maken duidelijk dat de begroting op dat onderdeel de feitelijke ontwikkeling onvoldoende benadert. Uit het landelijke onderzoek blijkt dat gemeenten in de G40-groep hun inhuurbudgetten gemiddeld ongeveer 120% overschrijden.

Het totaal van de personeelslasten inclusief inhuur voor Lelystad ligt bij de jaarrekening gemiddeld 12,8% hoger dan begroot, tegenover ongeveer 8% voor de vergelijkingsgroep van G40 gemeenten.

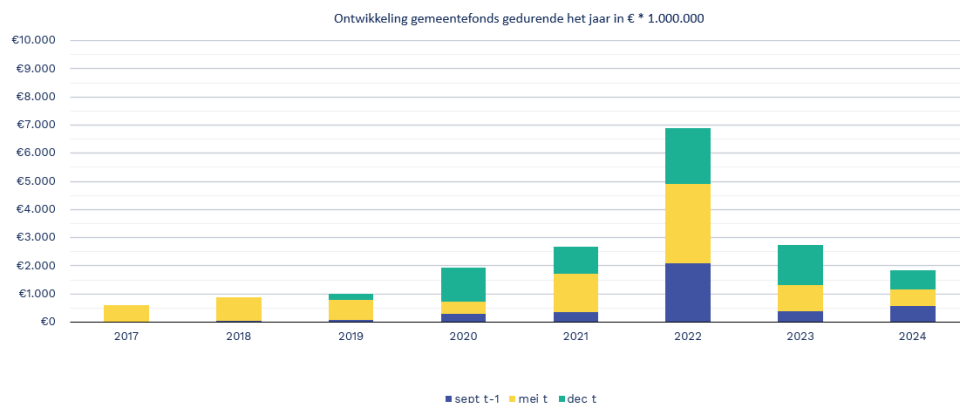
Moment van beschikbaarheid van middelen

De hoogte van de uitkering uit het gemeentefonds staat bij het begin van het jaar niet volledig vast. Ook tijdens het begrotingsjaar volgen nog bijstellingen, onder meer via de mei-, september- en decembercirculaire. Vooral 2022 springt eruit door grote mutaties. Een deel van die mutaties kan nog in de begroting van het lopende jaar worden verwerkt, bijvoorbeeld via een begrotingswijziging, een separaat besluit of de decemберnotitie.

⁴ In Lelystad wordt externe inhuur niet altijd vooraf apart begroot onder de post 'inhuur'. Soms wordt inhuur betaald uit budget voor openstaande vacatures of uit andere posten, zoals 'werken derden'. Daardoor zegt een overschrijding op de post 'inhuur' niet alles over de totale personeelskosten.

⁵ In Lelystad is een grote afwijking geconstateerd voor de uitgaven op externe inhuur. Voor de leesbaarheid is de grafiek gemaximeerd op 25%, omdat het eigenlijk niet meer uitmaakt of het de overschrijding 50%, 100% of 300% is. Het signaal is dat de afwijking zeer groot is.

Ontwikkeling gemeentefonds



Dat betekent echter niet dat de middelen ook nog in datzelfde jaar kunnen worden besteed. Middelen die de gemeente na de zomer krijgt, kunnen meestal niet meer worden ingezet. Besluitvorming, voorbereiding en uitvoering kosten daarvoor vaak te veel tijd.

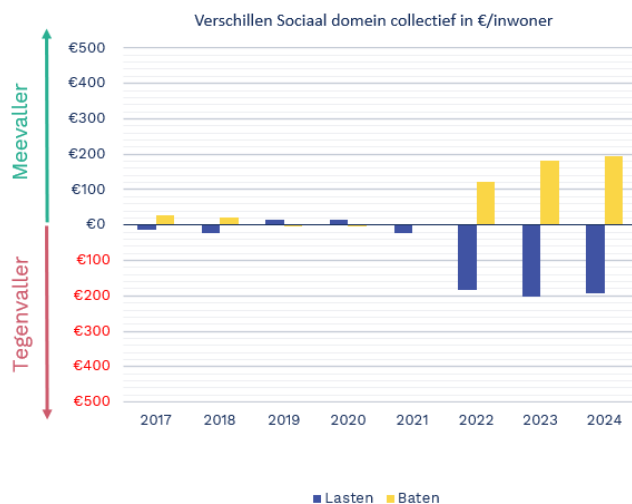
Een duidelijk voorbeeld hiervan zijn de middelen voor de energietoeslag. Die middelen kwamen beschikbaar via het gemeentefonds, maar konden pas worden ingezet nadat de landelijke regelgeving was vastgesteld. Daardoor kon in 2022 onderbesteding ontstaan.

Voorzichtigheid bij het opstellen van de begrotingsraming

Een andere regelmatig terugkerende oorzaak van onderbesteding zit in voorzichtig begroten door het gemeentebestuur op baten en lasten waar eigen keuzes een belangrijke rol spelen. Bij lasten gaat het dan om liever wat hogere lasten inschatten dan tegenvallers rapporteren. Bij de baten gaat het dan om liever wat lagere baten inschatten dan aan het eind van het jaar een tegenvaller melden.

Sociaal domein collectief

De onderstaande grafiek geeft de verschillen weer tussen begroting en realisatie voor het collectieve deel van het sociaal domein, waaronder onder meer participatie en wijkteams. De bedragen zijn weergegeven in euro's per inwoner. In Lelystad waren de verschillen in de jaren 2017 tot en met 2021 relatief beperkt. Vanaf 2022 verandert het beeld duidelijk: zowel de lasten als de baten wijken dan veel sterker af van de begroting.



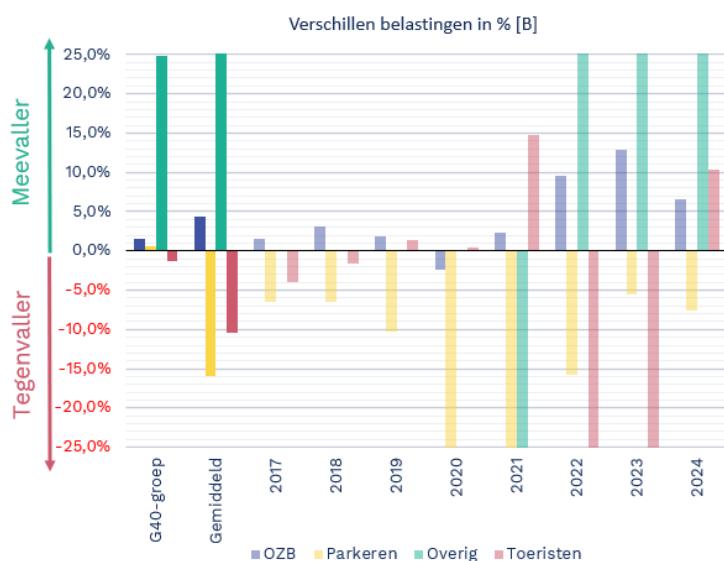
Een belangrijke verklaring daarvoor is de opvang van Oekraïense vluchtelingen. Gemeenten kregen hiervoor extra middelen van het Rijk, die vaak binnen het collectieve deel van het sociaal domein, bijvoorbeeld bij participatie, zijn verantwoord. Tegelijkertijd stonden daar ook extra uitgaven tegenover. Vanaf 2022 wijken zowel de uitgaven als de inkomsten sterk af van de begroting. Dat komt waarschijnlijk vooral door de opvang van Oekraïense vluchtelingen en de rijksmiddelen daarvoor. Die afwijkingen zeggen daarom niet zonder meer iets over de gewone ontwikkeling van het sociaal domein.

Voor de raad is vooral van belang dat zulke baten en lasten een onzeker en deels incidenteel karakter kunnen hebben. Hogere baten in de jaarrekening betekenen daarom niet vanzelf dat er structureel meer financiële ruimte is; daar kunnen bijvoorbeeld ook tijdelijke rijksmiddelen en bijbehorende tijdelijke uitgaven tegenover staan.

Belastingen, leges en huren

Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de inschatting van baten uit OZB, overige belastingen, leges en huuropbrengsten. Het onderzoek wijst uit dat gemeenten hier voorzichtig begroten, dus de baten vaak lager inschatten dan hoe het bij de jaarrekening uitpakt. De begroting van de OZB-baten kent in Lelystad gemiddeld een afwijking van 4,4% ten opzichte van 1,6% voor de vergelijkingsgroep. De verschillen bij de overige belastingen en leges zijn met een gemiddelde afwijking van ongeveer 39% hoger dan de afwijking bij de OZB. Bij de gemeenten in de vergelijkingsgroep is de afwijking met ongeveer 8% lager dan in Lelystad. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze uitkomst mede wordt beïnvloed door enkele grote uitschieters in de categorie 'overig'. Dit wijst erop dat de begroting aan de batenkant op onderdelen voorzichtig wordt opgesteld, waardoor de financiële ruimte achteraf groter blijkt dan vooraf werd verondersteld. Voor de jaren 2020/2021 geldt een bijzondere verklaring: lagere opbrengsten of kleinere verschillen in die periode zijn te verklaren vanuit de lockdowns tijdens de COVID19-pandemie.

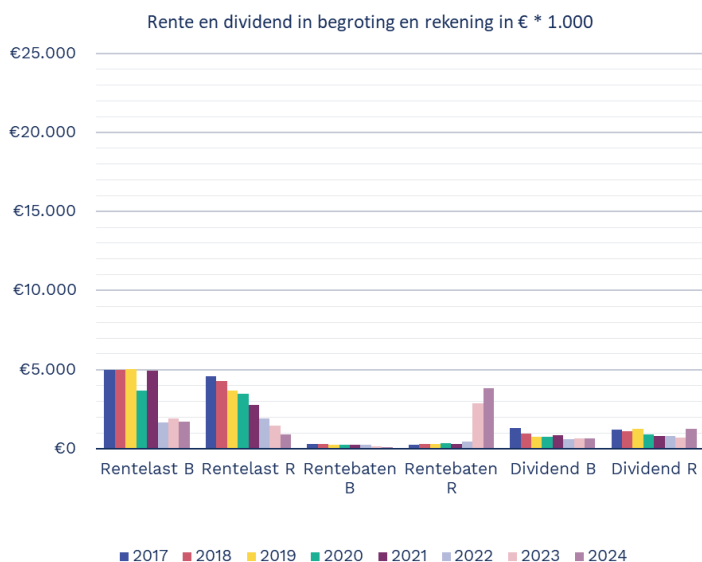
Parkeerbelasting levert in Lelystad een beperkte bijdrage aan de gemeentelijke inkomsten. De opbrengsten liggen rond de €2 miljoen per jaar en vallen in verschillende jaren lager uit dan in de begroting was geraamd. De toeristenbelasting is nog kleiner van omvang en speelt financieel slechts een zeer beperkte rol.



We hebben in Lelystad ook gekeken naar de huuropbrengsten. Deze inkomsten komen bijvoorbeeld uit de verhuur van gemeentelijke gebouwen, zoals wijkcentra en andere maatschappelijke voorzieningen. De gemiddelde afwijking ten opzichte van de begroting is ongeveer 0,6%. Bij de vergelijkingsgroep is dat ongeveer 1,9%.

Rente en dividend

De inschatting van de baten uit dividenden is op voorhand lastig, omdat deze afhankelijk zijn van besluiten van de ondernemingen waarin de gemeente aandeelhouder is. Als er structureel sprake is van onder- of overschatting van deze inkomsten, kan dat voor de raad aanleiding zijn om hierover vragen te stellen aan het college. Uit de cijfers voor Lelystad blijkt geen duidelijk patroon van incidentele dividenduitkeringen of opbrengsten uit de verkoop van aandelen. De gerealiseerde dividendopbrengsten liggen in de meeste jaren in dezelfde orde van grootte als de begroting. In enkele jaren, zoals 2019 en 2024, vallen de opbrengsten wel duidelijk hoger uit dan begroot, maar dit lijkt te gaan om incidentele meevallers en niet om een structurele ontwikkeling.



Waar dividenden afhankelijk zijn van besluiten van aandeelhouders heeft het gemeentebestuur meer grip op de leningenportefeuille. Hier spelen vernieuwing van leningen maar ook de behoefte aan extra leningen voor investeringen en de hoeveelheid kasgeld dat de gemeente heeft een rol. De rekenkamer roept in herinnering dat de rente tot 2022 sterk daalde en soms negatief was, daarna is de rente weer gestegen maar nog steeds ruim onder 4%.⁶ Een tweede verklaring is dat rentebaten stijgen doordat het rentepercentage stijgt en tijdelijk beschikbare kasmiddelen rente opleveren. Dat er tijdelijk veel geld op de rekening staat, betekent niet automatisch dat de gemeente ook structureel meer financiële ruimte heeft.

Lelystad had in 2023 ongeveer €100,8 miljoen bij het Rijk voor maximaal één jaar rentedragend belegd. In 2020 was hiervan nog geen sprake. Dat is dus niet alleen een financieel voordeel, maar ook een signaal dat middelen nog niet tot besteding zijn gekomen. Hieruit is op te maken dat de tijdelijke kasmiddelen van de gemeente in deze periode sterk zijn toegenomen sinds 2020.

⁶ Rente op 10 jaars staatslening Nederland; 4% is een heel lange termijn gemiddelde.

Rekenkamer van de gemeente Lelystad

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum verzending
			9 juni 2026
behandeld door	doorkiesnummer	bijlagen	dossiernummer
D. Steert		-	
onderwerp			
Bestuurlijke reactie Rekenkameronderzoek 'Doe Mee Onderzoek naar onderbesteding'			

Geachte leden van de Rekenkamer,

In deze brief geven wij u onze bestuurlijke reactie op de concept Rekenkamerbrief 'Doe Mee Onderzoek 2025 naar onderbesteding'.

Algemeen

Gemeenten hebben in de afgelopen jaren massaal alarm geslagen over het zogeheten 'ravijnjaar' 2026. Deze financiële afgrond waar gemeenten zich mee geconfronteerd zullen worden veroorzaakt door aanpassingen in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds, in combinatie met een te lage compensatie voor de kosten van Jeugdzorg. Onder aanvoering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is een intensief lobbytraject gevoerd om het Rijk ertoe te bewegen gemeenten in financieel opzicht tegemoet te komen. Hoewel er op incidentele basis enige compensatie beschikbaar is gesteld, zien de meeste gemeenten zich nog steeds geconfronteerd met een forse financiële opgave.

Dit beeld van toenemende financiële krapte laat zich op het oog lastig verenigen met de positieve jaarrekeningresultaten die in de afgelopen jaren steeds zijn gerealiseerd. In 2024 boekten gemeenten namelijk voor het vijfde achtereenvolgende jaar een gezamenlijk positief exploitatieresultaat. De ruime meerderheid van gemeenten – 78 procent – liet een positief resultaat zien en 22 procent een negatief resultaat. Per saldo was er sprake van een positief resultaat van afgerond zo'n €2 miljard.

Het is goed dat er onderzoek gedaan is naar de achterliggende oorzaken van het fenomeen 'onderbesteding', zoals in het 'Doe Mee onderzoek' is gedaan. Het college heeft de conclusies en aanbevelingen uit de conceptrekenkamerbrief dan ook met interesse tot zich genomen.

De Rekenkamer concludeert dat de jaarrekening in Lelystad in de meeste jaren gunstiger uitpakt dan de begroting doet vermoeden. Inkomsten vallen regelmatig hoger uit dan geraamd, terwijl een deel van de geplande uitgaven niet meer in hetzelfde jaar wordt gedaan. Hiermee past Lelystad in het landelijke beeld. Het college kan zich vinden in een groot deel van de conclusies en aanbevelingen.

De gemeentelijke financiën zijn echter zeer complex en om die reden is het goed om de inhoud van de conceptrekenkamerbrief van een duiding te voorzien. In de passages hieronder geeft het college een bestuurlijke reactie op de negen conclusies en vijf aanbevelingen.

Collegereactie op de conclusies uit het onderzoek

Conclusie 1 - Een belangrijk deel van de meevallers – zowel landelijk als in Lelystad - komt door extra geld uit het gemeentefonds. Dat geld komt vaak pas in de loop van het jaar beschikbaar. Daardoor lukt het meestal niet meer om het in datzelfde jaar volledig uit te geven.

Collegereactie: Het college kan zich vinden in deze conclusie. In Lelystad is het gebruikelijk om bij het opstellen van de programmabegroting voor het aankomende jaar uit te gaan van de informatie uit de meest recente circulaire, zijnde de septembercirculaire. Vervolgens verschijnen er echter nog vier circulaire's die – in theorie – een effect kunnen hebben op het desbetreffende begrotingsjaar.

Het komt in de praktijk geregeld voor dat de algemene uitkering naar boven (of naar beneden) toe wordt bijgesteld. Bijvoorbeeld omdat de loon- prijsontwikkeling wijzigt ten opzichte van wat er in de septembercirculaire werd ingeschat. Of omdat er nieuwe data beschikbaar komt ten aanzien van de in het verdeelmodel gebruikte maatstaven. Dit zijn mutaties die niet gerelateerd zijn aan de uitvoering van specifieke taken en dit soort mutaties resulteren in een voor- of nadelig effect dat in de jaarrekening van een toelichting wordt voorzien.

Naast bovenstaande 'generieke mutaties' zijn er ook zogeheten 'taakgerelateerde mutaties'. Daar waar het gaat om significante ontwikkelingen wordt de raad tussentijds een voorstel voorgelegd om de begroting budgetneutraal te wijzigen. Wanneer dit soort wijzigingen worden gecommuniceerd in de septembercirculaire – en betrekking hebben op het lopende begrotingsjaar – wordt de raad gevraagd via de decembernotitie de middelen voor besteding beschikbaar te stellen. Wanneer het kan vindt besteding plaats in datzelfde jaar. Wanneer het niet mogelijk is wordt de raad voorgesteld de middelen voor besteding door te schuiven naar het volgende begrotingsjaar. Via deze weg worden dit type 'taakgerelateerde mutaties' alsnog budgetneutraal in de begroting verwerkt, waardoor wordt voorkomen dat er in de jaarrekening een afwijking ontstaat.

Het is echter niet in alle gevallen mogelijk om deze handelwijze te volgen, omdat het in de praktijk namelijk geregeld voorkomt dat gemeenten via de decembercirculaire nog middelen ontvangen voor het lopende begrotingsjaar. Inzet van deze middelen in het huidige begrotingsjaar kan niet meer plaatsvinden. Enerzijds omdat het begrotingsjaar bijna ten einde is en anderzijds omdat de raad deze middelen nog formeel beschikbaar moet stellen. Deze middelen zijn niet begroot en daardoor ontstaat er inderdaad een 'meevaller' in het jaarrekeningresultaat. Als onderdeel van het voorstel tot bestemming van het jaarrekeningresultaat wordt de raad vervolgens gevraagd deze middelen alsnog voor besteding beschikbaar te stellen (in het volgende begrotingsjaar).

Conclusie 2 - Ook andere rijksmiddelen spelen daarbij een rol, bijvoorbeeld voor sportakkoorden of de opvang van Oekraïners. Zulke extra baten leiden vaak ook tot extra uitgaven. In Lelystad is op deze middelen meestal meer uitgegeven dan ontvangen; alleen in 2024 bleef een klein overschot over.

Collegereactie: Het college kan zich deels vinden in deze conclusie. Naast de middelen die de gemeente ontvangt uit het gemeentefonds – zie toelichting hierboven - bestaan er inderdaad ook nog diverse andere specifieke rijksbijdragen. In de meeste gevallen dient de gemeente de inzet van deze middelen te verantwoorden via de zogeheten Single Information Single Audit (SiSa) bijlage in de jaarstukken. Via de decembernotitie wordt de raad aan het einde van het jaar gevraagd de begroting te actualiseren op basis van de meest recente inzichten. Dat zorgt ervoor dat de afwijkingen in de jaarrekening in relatieve zin beperkt blijven. In sommige gevallen kan er wel een effect op het jaarrekeningresultaat optreden. Voorbeelden zijn de opvang van Oekraïense vluchtelingen of de compensatie voor gemaakte kosten / derving van inkomsten als gevolg van de corona maatregelen.

In het geval van de Oekraïense vluchtelingen was de compensatie vanuit het Rijk in de eerste jaren vrij royaal, waardoor er middelen zijn overgebleven zonder dat daar een terugbetaalverplichting tegenover stond. De gemeente kon de opvang achteraf gezien voor minder geld uitvoeren en dat is op zichzelf natuurlijk positief. Een ander voorbeeld is de coronacompensatie, die enkele jaren geleden op

basis van declaratiebasis - met een jaar vertraging – aan gemeenten is overgemaakt. Deze compensatie was niet begroot, waardoor er in dat jaar ook een voordeel ontstond in de jaarrekening.

Conclusie 3 - Een deel van de onderbesteding in Lelystad ontstaat waarschijnlijk doordat de uitvoering van plannen langer duurt dan vooraf is ingeschat (planningsoptimisme). Dat kan bijvoorbeeld komen door vertraging bij projecten, trage aanbestedingen of geld van het Rijk dat pas later in het jaar beschikbaar komt. In zeven van de acht onderzochte jaren waren de begrote uitgaven in Lelystad hoger dan de uitgaven in de jaarrekening. Het verschil was in die jaren gemiddeld ongeveer € 17,5 miljoen, oftewel ongeveer 4 procent van de totale begroting. Anders gezegd: een deel van wat voor dat jaar was gepland, werd doorgeschoven of niet op tijd uitgevoerd. Voor de raad is dat belangrijk, omdat een besluit om geld beschikbaar te stellen niet altijd automatisch betekent dat het geld ook in datzelfde jaar wordt uitgegeven. Dat risico wordt groter als middelen pas in september of nog later beschikbaar komen.

Collegereactie: Het college kan zich deels vinden in deze conclusie. Planningsoptimisme is iets dat vaker voorkomt in gemeenteland, zo ook in Lelystad. Het raadsakkoord dat in 2022 is vastgesteld is bijvoorbeeld meteen in volle omvang financieel vertaald in de programmabegroting 2023 – 2026. In de eerste jaarschijf 2023 zijn voor de verschillende ambities direct incidentele middelen beschikbaar gesteld, terwijl er veelal eerst nog planvorming plaats moest vinden. Het komt in de praktijk vaker voor dat er meteen een bedrag beschikbaar wordt gesteld en dat daarna pas de planvorming begint. Doordat het budget in het eerste jaar vaak wordt doorgeschoven is er vervolgens gedurende de hele uitvoering sprake van een doorschuifbudget. Het budget dat vanuit het eerste jaar is doorgeschoven komt immers bovenop het budget dat in het tweede jaar reeds beschikbaar was. In de praktijk duurt de uitvoering misschien maar één jaar langer dan oorspronkelijk gepland, maar is er wel drie jaar sprake van een doorschuifbudget.

Belangrijke kanttekening hierbij is echter dat de genoemde €17,5 miljoen daar slechts ten dele betrekking op heeft. In principe wordt de begroting met het vaststellen van de decembernotitie namelijk gewijzigd voor wat betreft deze 'doorschuifbudgetten'. Door deze handelwijze ligt de begroting op dit punt redelijk in lijn met de uiteindelijke realisatie. Uiteraard geldt dat niet voor de voorbeelden die onder conclusie 1 en 2 al zijn benoemd: in die gevallen is er namelijk wel sprake van een resultaatteffect.

Dat er middelen 'overblijven' betekent niet altijd dat werk niet op tijd is uitgevoerd of dat er per definitie sprake is van een 'risico'. Het college hecht er waarde aan dat het ook kan betekenen dat er efficiënt is gewerkt / dat er zo kostenbewust mogelijk is omgegaan met de inzet van gemeenschapsgeld. Het zou best zo kunnen zijn dat de discussie over de financiën van gemeenten hierin - al dan niet onbewust - een rol speelt. In het geval werkzaamheden kennelijk voor minder budget uitgevoerd kunnen worden is het noodzaak om hier kritisch naar te kijken en – indien mogelijk – budget af te ramen. Wat betreft het fenomeen 'planningsoptimisme' is het verstandig hier aan de voorkant scherp op te zijn, zowel vanuit de raad, het college alsook vanuit de ambtelijke organisatie.

Conclusie 4 en 5 - Ook personeelstekorten kunnen bijdragen aan onderbesteding. In Lelystad waren in 2024 niet alle begrote formatieplaatsen ingevuld. De bezetting van de vaste formatie lag op 95,3%, terwijl het gemiddelde van de G40-gemeenten in het overkoepelende onderzoek 97,4% was. Dat betekent dat niet alle begrote capaciteit ook daadwerkelijk beschikbaar was. Onderbezetting kan er zo toe leiden dat plannen later worden voorbereid of uitgevoerd. Daardoor kan begroot geld later of niet tot besteding komen.

Tekorten in de vaste formatie worden in gemeenten vaak opgevangen met externe inhuur. Dat komt ook terug in Lelystad. De uitgaven voor externe inhuur vielen hier in alle onderzochte jaren van 2017 tot en met 2024 hoger uit dan begroot. Gemiddeld lag de overschrijding in Lelystad op ongeveer 190%, terwijl die in de G40-gemeenten gemiddeld rond de 120% ligt. De totale personeelslasten kwamen in Lelystad daardoor uiteindelijk gemiddeld 12,8% hoger uit dan geraamd. Voor de raad is daarbij vooral van belang wat dit betekent voor de totale personeelslasten, meer dan voor de afzonderlijke afwijkingen op eigen personeel en inhuur.

Collegereactie: Het college kan zich deels vinden in deze conclusie. Het vinden van goed personeel is in de huidige arbeidsmarkt een uitdaging. Het komt soms voor dat er géén geschikte kandidaat gevonden kan worden en dat werkzaamheden tijdelijk blijven liggen. Uiteraard is het streven dit tot een minimum te beperken. Daarnaast is het zo dat de ontwikkelopgave van de gemeente Lelystad aanzienlijk is. Binnen deze sector is het vinden van geschikte kandidaten nog ingewikkelder. Bovendien is de inzet van externe inhuur in deze sector sowieso meer gebruikelijk / gangbaar en dat verklaart voor een deel ook het relatief hoge inhuurpercentage. Voor wat betreft de som van het totaal aan personeelslasten (vaste formatie + inhuur) geldt dat de overschrijding een teken is dat er druk staat op de uitvoering van het huidige takenpakket.

Conclusie 6 - We hebben ook gekeken naar de afschrijvingen op gemeentelijke investeringen, zoals wegen, schoolgebouwen en riolering. Afschrijvingen zijn te beschouwen als het stapsgewijs afbouwen van de waarde van een bestaande investering, bijvoorbeeld een weg, brug of schoolgebouw. In de begrotingssystematiek worden bestaande investeringen dus als het ware stap voor stap afgeschreven tot het moment waarop weer groot onderhoud of een nieuwe investering nodig is. Als die afschrijving later of langzamer verloopt dan begroot, schuift ook dat investeringsmoment op. Lagere afschrijvingen dan begroot kunnen daarom een aanwijzing zijn dat investeringen later worden uitgevoerd dan gepland.

Zo'n verschil moet wel voorzichtig worden uitgelegd. Lagere afschrijvingen betekenen niet automatisch dat een project vertraging heeft opgelopen. Ook boekingsmomenten, wijzigingen in de planning of een ander uitvoeringstempo kunnen een rol spelen. Een verschil in één jaar zegt daarom nog weinig. Pas als de werkelijke afschrijvingen in meerdere jaren achter elkaar lager uitvallen dan begroot, is dat een sterker signaal dat investeringen later worden uitgevoerd dan gepland. In Lelystad speelt dit vooral bij wegen en verkeer, en in mindere mate bij onderwijshuisvesting. Dat zijn signalen die voor de raad relevant zijn. Ze geven aanleiding om juist bij deze investeringen scherper te letten op planning, uitvoering en het doorschuiven van budgetten. Overigens zijn die signalen niet zo breed en consistent dat kan worden gezegd dat investeringen in Lelystad over de hele linie structureel achterlopen.

Collegereactie: Het college kan zich deels vinden in deze conclusie. Het gaat in deze conclusie om onderbesteding op zogeheten 'kapitaallasten' (bestaande uit rente + afschrijvingslasten). Op basis van wet- en regelgeving stelt de raad een investeringskrediet vast en dienen de daaruit voortvloeiende kapitaallasten in de meerjarenraming te worden opgenomen en wordt er afgeschreven over de looptijd van het actief. De harde grens die daarbij geldt is het moment waarop de investering wordt opgeleverd: kapitaallasten worden pas in de begroting opgenomen in het jaar ná ingebruikname. Het kan dus voorkomen dat een bepaalde investering (bijvoorbeeld de aanleg van een rotonde of de realisatie van een basisschool) in plaats van november / december net in januari of februari wordt afgerond. De reeds gereserveerde kapitaallasten schuiven dan één heel jaar op, met een incidenteel voordeel in de jaarrekening tot gevolg.

Bij de planning van investeringen wordt kritisch gekeken naar het verwachte moment van ingebruikname. Zo wordt bij het opstellen van het Integraal Huisvestingsplan (IHP) ieder jaar opnieuw beoordeeld op welk moment welke investeringen worden uitgevoerd. Bij nieuwe investeringsbesluiten wordt er ook rekening gehouden met een zo realistisch mogelijke planning. Een voorbeeld is de realisatie van een nieuwe sporthal (welke wordt voorzien in 2028 en waarvoor met ingang van 2029 kapitaallasten in de begroting zijn voorzien). Het college deelt de conclusie van de Rekenkamer dat er bij toekomstige investeringsbeslissingen scherp gekeken moet worden naar de planning en de haalbaarheid daarvan.

Conclusie 7 - Grondexploitaties zijn gevoelig voor timing, procedures en doorlooptijden. Daarom hebben we gekeken naar het patroon over een langere periode (2017–2024) én naar de recentere jaren (2020–2024). Voor Lelystad geldt in beide perioden hetzelfde beeld: de lasten zijn lager dan begroot en de baten hoger dan begroot. Dat kan erop wijzen dat projecten vertraging oplopen, terwijl de grond die wél wordt verkocht meer oplevert dan verwacht. Voor de raad is vooral belangrijk dat zulke meevallers geen vanzelfsprekende basis vormen voor structurele uitgaven.

Collegereactie: Het college kan zich vinden in de conclusie dat meevallers op het vlak van de grondexploitaties geen vanzelfsprekende basis vormen voor structurele uitgaven. De lasten en baten behorende bij taakvelden '3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur' en '8.2 Grondexploitaties niet-bedrijventerreinen' worden om die reden dan ook budgetneutraal verwerkt in de gemeentebegroting.

Dit betekent in de praktijk dat winstname uit de grondexploitaties géén onderdeel uitmaakt van de begroting. Er ontstaat dus per definitie een voordelig effect bij de jaarrekening, wanneer er sprake is van een winstname. Zoals ook is toegelicht in de jaarstukken 2025 en de kaderbrief 2027 – 2030 zal er naar verwachting nog enkele jaren sprake zijn van een significante winstname en zal deze inkomstenbron opdrogen richting 2029 / 2030.

Conclusie 8 - Ook rente speelt een rol bij onderbesteding. In Lelystad vallen de rentelasten in diverse jaren lager uit dan begroot, terwijl de rentebaten vanaf 2022 juist sterk stijgen. Dat hangt samen met twee ontwikkelingen: de rente liep op en de gemeente hield tijdelijk veel nog niet bestede middelen aan. Zo had Lelystad bijvoorbeeld in 2023 ongeveer €100,8 miljoen tijdelijk bij het Rijk uitstaan. Voor de raad is dit relevant, omdat hogere rentebaten in de jaarrekening niet automatisch betekenen dat de financiële positie structureel is verbeterd; zij kunnen ook een teken zijn dat geld nog niet is uitgegeven.

Collegereactie: Het college kan zich deels vinden in deze conclusie, maar vindt een nuancering op zijn plaats. In de afgelopen 10 jaar is er sprake geweest van – historisch gezien – extreem lage rentestanden. Het aantrekken van nieuwe leningen en het herfinancieren van de bestaande leningenportefeuille zorgden er langzaam maar zeker voor dat de rentelasten van de gemeente steeds verder zijn afgenomen. Daar komt bij dat in de afgelopen jaren een aantal grondtransacties heeft plaatsgevonden, waardoor de liquiditeitspositie aanzienlijk is verbeterd. Ook de rijksbijdrage voor het Volkshuisvestingsfonds is voor de volledige 10 jaar aan de gemeente uitgekeerd, wat maakt dat er op de korte termijn sprake is van een ruime liquiditeitspositie.

Wat dat betreft bevindt Lelystad zich in een gunstige uitgangssituatie: toen er een forse financieringsbehoefte bestond kon de gemeente geld lenen tegen zeer lage – of zelfs negatieve – rentepercentages. In de laatste paar jaar is er juist sprake van een ruime liquiditeitspositie, die verplicht ondergebracht moet worden bij de Rijksschatkist. Aangezien de rentestanden de afgelopen jaren juist weer zijn toegenomen ontvangt de gemeente daar nu zelf een aanzienlijke vergoeding voor.

Als gevolg van bovenstaande samenloop van omstandigheden is er in de afgelopen jaren stelselmatig sprake geweest van een voordelig effect in de jaarrekening. Dit neemt echter niet weg dat er in de diverse planning en control documenten op meerdere momenten een bijstelling heeft plaatsgevonden met betrekking tot deze budgetten. Met andere woorden: deze budgetten zijn inmiddels al meerdere malen neerwaarts bijgesteld, zodat de afwijking in de jaarrekening een stuk beperkter is in omvang.

Voorzichtigheid is echter geboden, omdat deze situatie van ruime liquiditeit op een bepaald moment weer zal omslaan in een financieringsbehoefte. Dit omslagpunt is lastig op voorhand te bepalen, maar zal naar verwachting zijn ergens rond 2029 / 2030. Op dat moment zal er géén sprake zijn van liquiditeit waarover een vergoeding wordt ontvangen, maar zullen er weer leningen aangetrokken moeten worden tegen de dan geldende rentetarieven. Dat er op termijn weer sprake is van een financieringsbehoefte is iets waar in de meerjarenraming rekening mee wordt gehouden. Het is op voorhand echter lastig in te schatten waar de financieringsbehoefte op dat moment op uit zal komen en welke rentetarieven op dat moment van toepassing zijn.

Conclusie 9 - Tot slot wijst het landelijke onderzoek uit dat gemeenten opbrengsten uit andere lokale belastingen dan de OZB vaak voorzichtig ramen (vanaf paragraaf 9.5.4 in het overkoepelende rapport2). In Lelystad is het beeld minder eenduidig. De opbrengsten uit parkeerbelasting vallen in de meeste jaren juist lager uit dan begroot. Bij andere lokale belastingen wisselt het beeld per belastingsoort en per jaar. In enkele jaren valt de opbrengst uit de toeristenbelasting hoger uit dan begroot, mede doordat in eerdere jaren weinig of geen opbrengsten waren geraamd. Voor de OZB-opbrengsten is in Lelystad wel een duidelijk patroon herkenbaar: de gerealiseerde opbrengsten vallen in vrijwel alle jaren hoger uit dan begroot. Gemiddeld bedraagt de afwijking ongeveer 4,4%, wat hoger is dan het gemiddelde van de G40-gemeenten.

Dit wijst erop dat juist de OZB-opbrengsten in Lelystad relatief voorzichtig worden geraamd. Voor de raad betekent dit dat het verstandig is om lokale inkomsten niet als één geheel te beoordelen, maar per inkomstenbron kritisch te kijken naar de onderbouwing van de raming.

Collegereactie: Het college kan zich deels vinden in deze conclusie, maar vindt een nuancering op zijn plaats. De constatering dat de opbrengst uit de parkeerbelasting in de meeste jaren lager uitvalt dan begroot is juist. Het tekort tussen begroting en realisatie neemt ieder jaar wel steeds verder af - en is inmiddels relatief beperkt in omvang in vergelijking met de corona jaren.

De opbrengsten uit de Onroerendezaakbelasting zijn in het verleden inderdaad relatief voorzichtig geraamd. In de afgelopen jaren heeft het college de raad dan ook voorgesteld deze opbrengsten realistischer te ramen. Zo heeft de raad in zowel de kadernota 2026 – 2029 (bijstelling 26), als ook in de programmabegroting 2026 – 2029 (bijstelling 4) besloten om de begrote opbrengsten naar boven toe bij te stellen. Dit maakt dat er over 2025 nog sprake zal zijn van een aanzienlijk voordelig effect in de jaarrekening. Met ingang van 2026 zal dit effect een stuk lager zijn, doordat de begroting op dit punt is geactualiseerd.

Het college onderschrijft de noodzaak om kritisch te kijken naar de onderbouwing van de ramingen. Niet alleen op het vlak van de lokale inkomsten, maar voor de begroting als geheel. In de afgelopen jaren zijn de diverse budgetten in de gemeentebegroting dan ook bijgesteld. Het 'scherper begroten' is uiteraard goed verdedigbaar in tijden waarin er sprake is van financiële krapte en dat gebeurt inmiddels op veel meer plekken in de begroting. Kanttekening daarbij is natuurlijk wel dat de ruimte die er is om tegenvallers op te vangen daarmee een stuk kleiner wordt.

Collegereactie op de aanbevelingen uit het onderzoek

Aanbeveling 1 - Vraag bij elke begrotingswijziging (die extra lasten voor het lopende jaar betreft) of er voldoende ambtelijke capaciteit is om het project voor te bereiden en uit te voeren. Vraag of externe partijen ook voldoende capaciteit hebben om het project daadwerkelijk uit te voeren. Soms is het nodig om tussentijds een nieuw project te autoriseren, maar laat bij twijfel de financiële en personele gevolgen in het volgende begrotingsjaar vallen. 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.

Collegereactie: Het college kan zich vinden in de aanbeveling. In de praktijk komt het echter niet zo vaak voor dat de raad een begrotingswijziging krijgt voorgelegd die betrekking heeft op het lopende jaar. Wat betreft het college is het goed om met elkaar het gesprek aan te gaan bij nieuwe ambities / voorstellen en kritisch te kijken naar de uitvoerbaarheid. Liever aan de voorkant een goed onderbouwd plan met een realistische planning, dan een te ambitieus tijdspad en het noodgedwongen moeten doorschuiven van middelen.

Aanbeveling 2 - Bespreek bij elk signaal van extra baten of het nog lukt om die baten in te zetten in het lopende jaar. Weeg af of een bestemmingsreserve gericht op besteding volgend jaar niet de betere oplossing is.

Collegereactie: Bij deze formulering kan het college zich niet vinden in deze aanbeveling. Wanneer er sprake is van 'extra baten' is het geen doel op zich om deze middelen nog in het lopende jaar ergens voor in te zetten.

Zo kan bijvoorbeeld uit de begrotingsmonitor blijken dat er een voordeel wordt ingeschat op de inkomsten vanuit de onroerendezaakbelasting, of dat er een positieve verrekening heeft plaatsgevonden van de algemene uitkering. Dat zijn dan 'voordelige' afwijkingen ten opzichte van de begroting, die in samenhang gezien moeten worden met alle overige afwijkingen (zowel voor- als nadelig).

Na het opstellen van de jaarstukken vloeien deze middelen – indien er sprake is van een voordelig jaarrekeningresultaat – vanzelf terug in de reserve ontwikkeling stad (ervanuit gaande dat de weerstandscapaciteit op voldoende niveau is). De raad kan vervolgens via de integrale afweging in bijvoorbeeld de kadernota of programmabegroting bepalen waar deze middelen voor ingezet moeten worden.

In het geval de gemeente middelen ontvangt voor uitvoering van een bepaalde taak is het stellen van deze vraag uiteraard wel gerechtvaardigd. Echter is de werkwijze in de praktijk dan vaak al zo dat deze middelen 'budgetneutraal' door de raad beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering, waarbij de raad via de decembernotitie besluit om eventueel niet benutte middelen voor besteding door te schuiven naar een volgend jaar. Deze handelswijze – het doorschuiven van budget via een bestemmingsreserve – is al de gangbare praktijk en voorkomt dat er sprake is van 'onderbesteding' als onderdeel van het jaarrekeningresultaat.

Aanbeveling 3 – Maak bij de behandeling van de kademota en de begroting een expliciet bespreekpunt van de trend van de eigen baten uit belastingen, leges en huren. Hier is vaak sprake van onderschatting van de opbrengsten.

Collegereactie: Het college kan zich vinden in deze aanbeveling, maar wel met de kanttekening dat er op dit vlak al de nodige bijstellingen zijn doorgevoerd om op dit vlak 'minder voorzichtig' te begroten (zoals ook is toegelicht in de collegereactie op conclusie 9).

Via de paragraaf 'lokale heffingen' (in de programmabegroting en jaarstukken) wordt de raad geïnformeerd over dit onderwerp. Het is goed om deze informatie kritisch te bekijken en – daar waar dit nog mogelijk is – scherper te ramen. Een voorbeeld waar nog scherper begroot kan worden zijn de inkomsten uit de toeristenbelasting. Dit zal door het college worden betrokken bij het opstellen van de programmabegroting 2027 – 2030.

Aanbeveling 4 - Vraag het college om informatie over de belangrijkste kostensoorten op hoofdlijnen met een vergelijking tussen begroting en rekening (omdat dit niet standaard in de begroting en rekening wordt vermeld). Kijk dan kritisch naar de ontwikkelingen bij lasten eigen personeel en inhuur, afschrijvingen in plaats van kapitaallasten, belasting en leges exclusief de OZB, rentelasten en -baten.

Collegereactie: Het college ziet weinig meerwaarde in deze aanbeveling, in die zin dat dit soort vergelijkingen op het abstractieniveau van kostensoorten veelal leidt tot misverstanden. Zo wordt er niet begroot op de kostensoort 'inhuur', maar kan er op uitvoeringsniveau een keuze gemaakt worden om – bijvoorbeeld beschikbare formatieruimte of budget voor werken derden – in te zetten als dekking voor inhuur. De raad wordt over de relevante ontwikkelingen geïnformeerd via de paragrafen in de begroting en jaarstukken. In de paragraaf 'financiering' over de ontwikkeling van rentelasten en -baten. In de paragraaf 'lokale heffingen' over de uitgangspunten en raming / realisatie van de belastingen en leges. In de paragraaf bedrijfsvoering over het personeelsbeleid.

Aanbeveling 5 - Vraag het college om in de paragraaf bedrijfsvoering te rapporteren over de personeelsformatie, de gemiddelde bezetting in het jaar en het ziekteverzuim. Doel hiervan is om een beeld te krijgen van onderbezetting en daaruit voortvloeiende knelpunten voor de uitvoering van taken.

Collegereactie: Het college kan zich vinden in deze aanbeveling. Deze elementen kunnen – indien de raad dit wenst – worden opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering, waarbij expliciet ingegaan kan worden op de knelpunten die zich voordoen in de uitvoering van taken.

Hoogachtend,
Het college van de gemeente Lelystad,

de loco gemeentesecretaris,

de burgemeester,



J.L. de Jong

Valid Signed door Mieke Baltus
op 11-06-2026



A.E.H. Baltus

Valid Signed door Jeroen de Jong
op 11-06-2026