



Geachte leden van het Algemeen Bestuur,

Met deze rekenkamerbrief informeren we u over de bevindingen van het Doe Mee onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers naar onderbesteding, waaraan rekenkamer Vechtstromen heeft deelgenomen. Rekenkamer Vechtstromen is van mening dat het onderzoek in zijn algemeenheid relevant is, maar onvoldoende specifiek is om aanbevelingen te doen voor waterschap Vechtstromen. Ook vanuit de gesprekken die zijn gevoerd worden geen aanvullende aanbevelingen gedaan vanuit de Rekenkamer aan het bestuur. Daarom hebben we in overleg met de organisatie afgezien van de reguliere procedure van formeel ambtelijk en bestuurlijk hoor en wederhoor.

I. Aanleiding

De rekenkamer van Waterschap Vechtstromen heeft deelgenomen aan een grootschalig DoeMee-onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers. Dit is een benchmarkonderzoek dat jaarlijks uitgevoerd wordt, dit keer bij 159 decentrale overheden, waaronder tien waterschappen. Het onderwerp was onderbesteding. Het onderzoek is uitgevoerd door de Radboud Universiteit Nijmegen, namens de Vereniging van Rekenkamers en in opdracht van de rekenkamer Vechtstromen.

Hierbij bieden wij u het overkoepelend eindrapport aan: [*Schipperen tussen Crises en Ambitie Over \(onvoorspelbare?\) meevallers in het decentraal openbaar bestuur*](#). De factsheets die specifiek voor Vechtstromen zijn opgeleverd acht de rekenkamer te weinig specifiek om er interessante bevindingen uit te halen of conclusies aan te verbinden. Daarom beperkt de rekenkamer zich tot

- een samenvatting van het overkoepelend eindrapport, voor zover relevant voor het waterschap, en
- een terugkoppeling van de bevindingen op basis van de interviews die de rekenkamer in het kader van dit onderzoek heeft gehouden met de ambtelijke organisatie (te weten de concerncontroller, financieel strategisch adviseur en de coördinator financiën/regisseur P&C) en een afvaardiging van het Algemeen Bestuur op respectievelijk 15 september en 8 oktober 2025.

II. Aanpak en hoofdvraag

Het onderzoek bestond uit een documentenonderzoek tot en met het jaar 2024 in combinatie met data-analyse en een korte digitale enquête met een aantal vragen over uitgangspunten bij de begroting. Op basis van de eerste bevindingen uit de data-analyse heeft de rekenkamer zoals benoemd een verdiepend gesprek/ interview gehouden met zowel de ambtelijke organisatie als met een delegatie van het algemeen bestuur.

Centraal in het onderzoek stond de wijze waarop decentrale overheden begroten, en het bieden van inzicht in de baten en lasten van de decentrale overheid. De drie deelvragen voor dit onderzoek:

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

Op <https://www.rekenkamers.nl/actueel/doe-mee-onderzoek/jaar-2025/> is alle informatie over het onderzoek terug te lezen.

III. Samenvatting overkoepelend rapport waterschappen

Samenvatting bevindingen onderbesteding bij waterschappen

- 1. Wat is de omvang van (structurele) onderbesteding ten opzichte van de oorspronkelijke of gewijzigde begroting?*

Het landelijke Doe Mee-onderzoek laat zien dat bij de tien deelnemende waterschappen, waaronder Vechtstromen, sprake is van beperkte maar structurele onderbesteding. Op basis van de data tot en met 2024 bedragen de afwijkingen tussen begroting en jaarstukken bedragen gemiddeld circa 3% van het begrotingstotaal. In vrijwel alle jaren valt het financieel resultaat gunstiger uit dan bij de begroting werd verwacht. Daarmee is geen sprake van grote incidentele overschotten, maar wel van een terugkerend patroon van meevallers. Waterschappen hebben een stabiele en duidelijk afgebakende taak, wat zich vertaalt in relatief kleine afwijkingen tussen begroting en jaarrekening: gemiddeld circa 3%, beduidend minder dan bij gemeenten en provincies. Ook bij waterschappen zien we de afwijkingen toenemen. De accountant van Vechtstromen schreef hierover vorig jaar, in het verslag van bevindingen bij de jaarstukken 2024 het volgende: “Vanwege belangrijke ontwikkelingen in het klimaat, de vele geplande investeringen van het waterschap, een krapte op de arbeidsmarkt voor zowel het waterschap als leveranciers en aannemers, PFAS en vergunningen en een onzekerheid rondom aanbestedingen is een goede 1 voorspelling van uitgaven en

investeringen steeds lastiger aan het worden. Waar op basis van onze ervaringsnorm bij decentrale overheden in het verleden een relatieve afwijking van 2-3% inherent was aan het begrotingsproces, zien wij in de huidige omstandigheden vaker grotere afwijkingen van 4-5%. Het is van belang dat de begroting zo goed mogelijk voorspellend blijft, maar het resultaat moet ook worden gezien in het licht van deze ontwikkelingen”.

2. Welke regels zijn er voor begroten en verantwoorden van onderbesteding?

Waterschappen begroten en verantwoorden volgens de Waterschapswet, het Waterschapsbesluit en de Regeling beleidsvoorbereiding en verantwoording waterschappen (het BBVW). Kenmerkend voor waterschappen is de kostendekkende bekostiging via eigen belastingen en beperkte afhankelijkheid van rijksbijdragen. Afwijkingen worden in de jaarrekening toegelicht: Conform Waterschapsbesluit, artikel 4:30 wordt een analyse gegeven van de afwijkingen tussen de begroting na wijzigingen en de jaarstukken. Waterschappen kennen relatief weinig formele tussentijdse begrotingswijzigingen. Waterschap Vechtstromen kent dit wel: in een regulier begrotingsjaar komt dit gemiddeld twee keer voor. Dat leidt ertoe dat afwijkingen soms pas laat (bij de jaarrekening) zichtbaar worden. Met de nieuwe BBV eisen wordt dat belangrijker: De verplichting tot een rechtmatigheidsverantwoording, die vanaf het verslagjaar 2025 in de jaarstukken moet worden opgenomen. Dit is opgenomen in het (vernieuwde) waterschapsbesluit. Vechtstromen had zelf in 2024 een proefjaar ingevoerd om te ‘oefenen’.

De regels vereisen daarnaast inzicht in kapitaallasten, maar in de praktijk worden rente en afschrijving niet altijd uitgesplitst, informatie over ingehuurd personeel is vaak beperkt. Voor de stukken t.b.v. het AB hoeft deze informatie niet apart inzichtelijk te worden gemaakt. De uitvoeringsinformatie bevat deze specifiekere informatie wel, maar deze informatie wordt, conform het Waterschapsbesluit art. 4.72 door het dagelijks bestuur vastgesteld.

Hierdoor kan het voor het AB lastig zijn om onderbesteding tijdig te duiden.

3. Wat zijn de oorzaken van onderbesteding (gescheiden naar baten en lasten)?

De onderbesteding wordt in hoofdzaak verklaard door ontwikkelingen aan de batenzijde. Naast de waterschapsbelastingen – die over het algemeen nauwkeurig worden geraamd – blijken vooral financiële baten (zoals rente-inkomsten en dividenden uit verbonden partijen) hoger uit te vallen dan begroot. Daarnaast worden opbrengsten uit diensten voor derden en de oninbaarheid van belastingen vaak voorzichtig ingeschat, wat bij de jaarrekening tot structurele meevallers leidt.

Aan de lastenzijde hangt onderbesteding met name samen met de uitvoering van investeringen. Lagere gerealiseerde afschrijvingen en lagere toegerekende rente wijzen erop dat projecten later starten of langer duren dan oorspronkelijk gepland. Landelijk ligt de realisatie van investeringen bij waterschappen vaak tussen 70 en 90% van de begroting, wat duidt op vertraging in de uitvoering. Ook is sprake van enig

planningsoptimisme: waar tussentijds extra lasten worden geraamd, blijkt een substantieel deel daarvan uiteindelijk niet te worden besteed.

Bij personeel is gemiddeld sprake van een lichte onderbezetting (circa 6%), terwijl de financiële afwijkingen op het totale personeelsbudget beperkt blijven. Er is weinig zicht op de kosten en inzet van ingehuurd personeel, wat de bestuurlijke duiding van capaciteitsknelpunten bemoeilijkt.

IV. Bevindingen Vechtstromen op basis van de interviews

Op 15 september 2025 en op 8 oktober 2025 heeft de rekenkamer interviews gehouden met respectievelijk een afvaardiging van het Algemeen Bestuur en met een ambtelijke delegatie (concerncontroller en financieel adviseurs).

1. Wat is de omvang van (structurele) onderbesteding ten opzichte van de oorspronkelijke of gewijzigde begroting?

De onderbesteding ligt binnen Vechtstromen meestal rond de twee tot drie procent, wat als acceptabel wordt gezien. In het jaarverslag wordt toegelicht welke bedragen niet zijn besteed en waarom. Vechtstromen heeft een degelijke planning- en controlcyclus en een stabiel patroon van beperkte onderbesteding. Vechtstromen bevindt zich op een acceptabel niveau, wat ook door de accountant wordt bevestigd. Het streven is de omvang van de begroting en de jaarrekening steeds dichterbij elkaar te krijgen.

2. Welke regels zijn er voor begroten en verantwoorden van onderbesteding?

De begroting van Vechtstromen bestaat grotendeels uit structurele uitgaven, aangevuld met indexatie en incidentele bijstellingen. Gedurende het jaar wordt bij begrotingswijzigingen met budgethouders besproken of budgetten toereikend zijn. Voor investeringen wordt jaarlijks een meerjareninvesteringsplan opgesteld en meerdere keren per jaar wordt de voortgang van projecten besproken. Het AB keurt twee keer per jaar de begrotingswijzigingen en herprogrammeringen goed.

Een deel van de exploitatie is lastig te sturen omdat Vechtstromen afhankelijk is van externe partijen zoals GBLT, Aqualysis, SNB en het HWBP. Ook moet het waterschap voldoen aan wettelijke eisen uit de BBWW. Hierdoor zijn niet alle posten volledig zelf te ramen. Nieuwe AB-leden krijgen uitgebreide uitleg over de planning- en controlcyclus.

3. Wat zijn de oorzaken van onderbesteding (gescheiden naar baten en lasten)?

De interviews bieden hiervoor onvoldoende informatie, maar we kunnen wel aangeven hoe de geïnterviewde delegatie van het algemeen bestuur (verder: AB) naar het thema onderbesteding kijkt.

Het AB beschouwt onderbesteding niet per definitie als een probleem; de houding ten aanzien van onderbesteding hangt sterk af van de oorzaak en de gevolgen.

Er is begrip voor onderbesteding als dit wordt veroorzaakt door externe factoren buiten de invloedssfeer van het waterschap, zoals stikstofproblematiek, netcongestie, grondverwerving of personeelskrapte. Het AB verwacht echter dat zaken binnen de eigen invloedssfeer (zoals strategisch personeelsbeleid en grondaankoop) wel worden opgepakt. Het AB vindt onderbesteding problematisch wanneer dit leidt tot het niet behalen van doelen of prestaties. Een specifiek risico is dat achterblijvend onderhoud leidt tot verslechtering van assets, waardoor kosten ten onrechte worden afgewenteld op de toekomst (underperformance). Bij grote projecten is er eerder sprake van overschrijdingen door stijgende kosten (materialen/personeel) dan van onderbesteding.

Het AB ervaart een verschil in sturingsmogelijkheden tussen grote en kleine projecten: Bij grote projecten wordt het bestuur goed meegenomen: Via het 'protocol complexe projecten' wordt het bestuur twee keer per jaar geïnformeerd over de voortgang en investeringen. Bij kleinere projecten ervaart het AB een gebrek aan zicht en controle. Als er structureel budget overblijft (onderbesteding) zonder dat duidelijk is wat de oorzaken en gevolgen zijn, voelt het AB zich onvoldoende in positie gezet om te kunnen beoordelen hoe ernstig dit is en om adequaat kaders te stellen.

V. Toekomstige deelname aan Doe Mee onderzoeken

De rekenkamer heeft de informatie uit het Doe Mee onderzoek voor Vechtstromen beoordeeld als onvoldoende specifiek en dat was aanleiding om de factsheets over Vechtstromen niet te publiceren. Als rekenkamer maken wij jaarlijks een afweging of wij deelnemen aan het Doe Mee onderzoek. Deelname aan een Doe Mee onderzoek kost de rekenkamer € 500. De Vereniging van Rekenkamers gaat in de toekomst ook Doe Mee onderzoeken voor alleen de waterschappen organiseren. Per keer zal de rekenkamer afwegen wel of niet deel te nemen.

VI. Conclusie

Het Algemeen Bestuur kan kennis nemen van de algemene aanbevelingen uit het overkoepelende rapport. Rekenkamer Vechtstromen is van mening dat het onderzoek onvoldoende specifiek is om aanbevelingen te doen voor waterschap Vechtstromen en dat vanuit de gesprekken die zijn gevoerd ook geen aanvullende aanbevelingen worden gedaan vanuit de Rekenkamer aan het bestuur. Met deze rekenkamerbrief wordt dit onderzoek dan ook afgerond.

Met vriendelijke groet

Patrick Pieters,
Voorzitter Rekenkamer Vechtstromen