

# Realisatie beter begroot

*Een onderzoek naar realistisch begroten in de gemeente Tilburg  
en Tilburg vergeleken met overige 100.000+ gemeenten*

**Rekenkamer Tilburg**

**Mei 2024**

*Hayke Veldman, Hans Mulder, Marloes van Rijswijk-van Mook, Marga Vermeer, Deborah van Gestel-Mulders*

# INHOUD

|  |           |
|--|-----------|
| <b>DEEL 1. Bestuurlijke Nota</b>   | <b>2</b>  |
| 1. Inleiding   | 3         |
| 2. Onderzoeksaanpak en afbakening  | 3         |
| 3. Normenkader   | 4         |
| 4. Leeswijzer  | 5         |
| 5. Hoor en wederhoor   | 5         |
| 6. Beantwoording centrale vraagstelling                                    | 5         |
| 7. Conclusies  | 8         |
| 8. Aanbevelingen   | 10        |
| 9. Nawoord   | 10        |
| <br>   |           |
| <b>DEEL 2. Bestuurlijke reactie College van Burgemeester en Wethouders</b> | <b>12</b> |
| <br>   |           |
| <b>DEEL 3. Nota van Bevindingen</b>  | <b>15</b> |
| 1. Begroten in de gemeente Tilburg   | 16        |
| 1.1 De beleids- en p&c cyclus  | 16        |
| 1.2 Onderdelen binnen de programmabegroting                                | 17        |
| 1.3 Onder- en overbesteding  | 18        |
| 1.4 Gemeente zet in op reëel ramen   | 19        |
| 2. Tendensen onder- en overbesteding en bijsturing                         | 21        |
| 2.1 Perspectief vanuit de Rekenkamer Tilburg                               | 21        |
| 2.2 Perspectief vanuit de afdeling p&c                                     | 23        |
| 2.3 Perspectief vanuit de ambtelijke organisatie                           | 24        |
| 2.4 Perspectief vanuit de gemeenteraad                                     | 30        |
| 3. Tilburg in relatie tot de 100.000+ gemeenten                            | 34        |
| 3.1 Inzoomen op de balans  | 34        |
| 3.2 Het resultaat verklaard  | 35        |
| 3.3 Ontwikkeling indicatoren   | 39        |
| Lijst met afkortingen  | 40        |
| <br>   |           |
| <b>Bijlagen</b>  | <b>41</b> |
| Bijlage 1: Vragenlijsten voor interviews                                   | 42        |
| Bijlage 2: Exploitatie, reserves en investeringen 2018 t/m 2022            | 44        |

# **DEEL 1**

## **BESTUURLIJKE NOTA**

# 1. Inleiding

## Aanleiding

Gemeentelijk begroten gaat over het budgetteren van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven over een vooraf gestelde periode volgens de daarvoor geldende regelgeving. Daarbij is de impliciete verwachting dat de realisatie in lijn is met de programmabegroting (vanaf nu: begroting)<sup>1</sup>, oftewel: er wordt realistisch begroot. De ervaring van raadsfracties in de gemeente Tilburg is echter dat er de laatste jaren sprake is geweest van (met name) onderbesteding; er is minder besteed dan in de begroting is opgenomen. Het omgekeerde kan ook het geval zijn; er is meer besteed dan in de begroting is opgenomen. In dat geval is er sprake van overbesteding. Zowel (een grote mate van) onder- als overbesteding kan nadelig zijn voor de stad en haar inwoners. De Rekenkamer Tilburg (vanaf nu: RKT) heeft onderzoek gedaan naar realistisch begroten in de gemeente.

## Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is meervoudig. Het onderzoek beoogt inzicht te bieden in:

- De wijze waarop de gemeente Tilburg begroot
- Of er tendensen zijn ten aanzien van eventuele onder- dan wel overbesteding in relatie tot de exploitatie, reserves en investeringen
- Op welke wijze eventuele onder- of overbesteding in relatie tot de exploitatie, reserves en investeringen zijn beheerst en/of zijn bijgestuurd door het college en de raad
- Welke kansen de ambtelijke organisatie en raad ziet voor realistisch begroten
- Welke informatie er beschikbaar is over hoe de gemeente Tilburg zich verhoudt tot andere vergelijkbare gemeenten op het vlak van onder- en overbesteding

## Centrale onderzoeksvraag

In navolging van de doelstelling is de volgende [centrale vraagstelling](#) geformuleerd:

*In hoeverre is er in de gemeente Tilburg sprake van onder- en overbesteding in relatie tot de exploitatie, reserves en investeringen, zijn daar tendensen in aan te wijzen en hoe wordt op onder- of overbesteding door het college en de raad geacteerd?*

Daarbij zijn de volgende [deelvragen](#) geformuleerd:

|   |
|---|
| 1. Welke begrotingsafspraken zijn in de gemeente Tilburg gemaakt? Zijn er daarbij uitgangspunten geformuleerd voor de wijze waarop de ramingen in de programmabegroting tot stand zijn komen? Zijn er daarbij afspraken gemaakt over de mate van, en omgang met, onder- en overbesteding? |
| 2. Zijn er tendensen ten aanzien van eventuele onder- dan wel overbesteding in relatie tot de exploitatie, reserves en investeringen in de afgelopen vijf jaar?   |
| 3. Op welke wijze zijn eventuele onder- of overbesteding in relatie tot de exploitatie, reserves en investeringen in de afgelopen vijf jaar beheerst en/of bijgestuurd door het college en de raad?   |
| 4. Welke kansen ziet de gemeente Tilburg voor de verdere inzet op realistisch begroten?   |
| 5. Hoe verhoudt de gemeente Tilburg zich tot de overige 100.000+ gemeenten op het vlak van de begroting en realisatie?  |

## 2. Onderzoeksaanpak en afbakening

Het onderzoek is gestart in september 2023 en is afgerond in april 2024. Het onderzoek omvat de volgende onderzoeksopzet ter beantwoording van de centrale vraagstelling en deelvragen:

- **Bureauonderzoek:** De RKT onderzocht welke begrotingsafspraken zijn gemaakt en onderzocht gemeentelijke documenten - waaronder de documenten uit de planning & control cyclus (vanaf nu: p&c cyclus) -, van de afgelopen vijf jaar (2018 t/m 2022).

<sup>1</sup> [Beter begroten \(bngbank.nl\)](https://www.bngbank.nl)

- **Veldonderzoek:** Om de documenten beter te kunnen doorgronden zijn (groeps)interviews gehouden met:
    - Ambtenaren vanuit de programma's Inclusieve Stad, Duurzame Stad, Vitale Stad en Samen en Dichtbij. Dit betrof o.a. afdelingshoofden, teammanagers, programmamanagers, portfoliomanagers, beleidsmedewerkers en controllers.
    - Acht raadsfracties (van de dertien fracties in totaal) die aangegeven hadden geïnterviewd te willen worden.
- Zie bijlage 1 voor een overzicht van de interviewvragen.
- Accountants Deloitte.

### 3. Normenkader

Om inzichtelijk te maken vanuit welk referentiekader naar de resultaten uit dit onderzoek wordt gekeken, wordt hierna het normenkader geschetst. Dit normenkader geeft aan hoe de situatie idealiter zou moeten zijn, volgens de wet- en regelgeving, volgens de theorie/literatuur en volgens datgene wat algemeen maatschappelijk aanvaard is. Door de onderzoeksresultaten te toetsen aan het normenkader, ontstaat een logische basis voor het formuleren van conclusies en aanbevelingen.

Zoals hiervoor in de aanleiding genoemd, gaat gemeentelijk begroten over het budgetteren van de gemeentelijke inkomsten en uitgaven over een vooraf gestelde periode volgens de daarvoor geldende regelgeving. De impliciete verwachting dat de begroting en de realisatie met elkaar in lijn zijn, geldt als expliciete norm. Het is de verantwoordelijkheid van het college van Burgemeester & Wethouders (vanaf nu: college), als dagelijks bestuur van de gemeente, om erop te sturen dat de begroting en de realisatie met elkaar in lijn zijn. Voorts is het de taak van de ambtelijke organisatie om dit in de praktijk waar te maken.

De norm dat de begroting en realisatie met elkaar in lijn zijn, is weer gebaseerd op een onderliggende norm. Namelijk, dat in onze (lokale) democratie zo effectief en efficiënt mogelijk omgegaan dient te worden met maatschappelijk geld. Ofwel, de besteding van maatschappelijk geld dient zo veel mogelijk bij te dragen aan de maatschappelijke doelen die in de begroting benoemd zijn, en liefst worden de doelen bereikt met de besteding van zo min mogelijk geld. In termen van realistisch begroten kan dit verschillende doorwerkingen hebben. Wordt er te veel begroot, dan kan dit inefficiënt zijn en worden er middelen gereserveerd die daardoor niet aan een ander maatschappelijk doel kunnen worden uitgegeven. Te ruim begroten zorgt ook dat er minder kritisch wordt gekeken naar het budget en naar het maximale bereiken met zo min mogelijk middelen. Wordt er te weinig begroot, dan kunnen de doelen mogelijk niet worden bereikt en is er sprake van ineffectiviteit. Om hier op een goede manier op te kunnen sturen, is het van belang dat hier transparant over wordt gerapporteerd, op basis waarvan tevens een goede verantwoording plaatsvindt.

De gemeenteraad (vanaf nu: raad) is het hoogste bestuursorgaan in de gemeente en beslist over de documenten uit de p&c cyclus, waaronder de begroting en de jaarstukken. De raad heeft drie rollen: het vertegenwoordigen van de inwoners van de gemeente, het stellen van kaders waarbinnen het college werkt en het controleren of het college het afgesproken beleid goed uitvoert<sup>2</sup>. Het vertegenwoordigen van de inwoners en het stellen van kaders vindt vooral plaats bij de voorbereiding en vaststelling van de begroting. De controlerende rol is vooral aan de orde bij de behandeling van tussentijdse voortgangsrapportages, bij de besluitvorming over begrotingsbijstellingen en bij de besluitvorming over de jaarstukken.

Hieruit volgt het volgende normenkader:

|   |
|---|
| De gemeentelijke gelden worden zo effectief (doeltreffend) en efficiënt (doelmatig) mogelijk ingezet.   |
| De begroting wordt zorgvuldig voorbereid en zo realistisch mogelijk opgezet.  |
| In de fase van voorbereiding van de begroting geeft de raad invulling aan haar volksvertegenwoordigende en kaderstellende rollen.               |
| De begroting en de realisatie van de begroting zijn in lijn met elkaar.   |
| Over de realisatie van de begroting wordt transparant gerapporteerd.  |
| Over de realisatie van de begroting wordt transparant verantwoording afgelegd.  |
| In de fase van uitvoering van de begroting en na afloop van het betreffende begrotingsjaar, geeft de raad invulling aan haar controlerende rol. |

<sup>2</sup> [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)

## 4. Leeswijzer

De opzet van deze rapportage is als volgt. In deze Bestuurlijke nota (deel 1) deelt de RKT haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen. In deel 2 is de bestuurlijke reactie van het college opgenomen. In deel 3, de Nota van bevindingen en de Bijlagen, wordt een uitgebreider verslag gegeven van de resultaten van het onderzoek.

## 5. Hoor en wederhoor

Hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden door de verslagen van interviews ter verificatie op onjuistheden en onvolledigheden terug te leggen bij geïnterviewden. Aan de geïnterviewden heeft de RKT vervolgens het verzoek gedaan om de Nota van Bevindingen (deel 3) en de Bijlagen te toetsen op feitelijke onjuistheden en onvolledigheden. De door hen genoemde suggesties zijn door de RKT overgenomen wanneer het ook feitelijke onjuistheden of onvolledigheden betrof. Vervolgens is het ontwerprapport bestaande uit de Bestuurlijke Nota (deel 1), de Nota van Bevindingen (deel 3) en de Bijlagen aangeboden aan het college met het verzoek om een bestuurlijke reactie. Deze reactie is integraal opgenomen in het eindrapport (deel 2).

## 6. Beantwoording centrale vraagstelling

De [centrale vraagstelling](#) luidt als volgt:

*In hoeverre is er in de gemeente Tilburg sprake van onder- en overbesteding in relatie tot de exploitatie, reserves en investeringen, zijn daar tendensen in aan te wijzen en hoe wordt op onder- of overbesteding door het college en de raad geacteerd?*

De centrale vraagstelling wordt beantwoord door beantwoording van de deelvragen 1 t/m 5.

[Deelvraag 1](#) luidt als volgt:

1. Welke begrotingsafspraken zijn in de gemeente Tilburg gemaakt? Zijn er daarbij uitgangspunten geformuleerd voor de wijze waarop de ramingen in de programmabegroting tot stand zijn komen? Zijn er daarbij afspraken gemaakt over de mate van, en omgang met, onder- en overbesteding?

De beantwoording van deelvraag 1 luidt:

### [Begrotingsafspraken](#)

De beleids- en p&c cyclus zijn met elkaar verweven; de gestelde kaders in de beleidscyclus zijn uitgangspunt (kaders) voor de p&c cyclus in de gemeente. De begroting is onderdeel van de p&c cyclus welke bestaat uit een aantal met elkaar samenhangende producten; de perspectiefnota, begroting, tussenrapportage, najaarsbijstelling en jaarstukken. Begrotingsafspraken zijn opgenomen in de Financiële Beheersverordening uit 2023.

### [Uitgangspunten voor de wijze waarop de ramingen in de begroting tot stand komen](#)

Er wordt door de diverse afdelingen met name naar de voorgaande begroting en eventuele tussentijdse rapportages, najaarsbijstellingen en jaarrekening gekeken voor het ramen ten behoeve van de nieuwe begroting. Er wordt vanuit de afdelingen, samen met de afdeling planning & control (vanaf nu: afdeling p&c), data-gedreven gewerkt door gebruik te maken van kengetallen, parameters, prognoses, normen, ervaringscijfers, aantallen, offertes, inschattingen en dergelijke voor het ramen. Gebruik hiervan is afhankelijk van het beleidsveld. De diverse afdelingen zijn dan ook leidend voor de inhoud en onderbouwing van de begroting. De afdeling p&c neemt datgene wat door de afdelingen wordt aangeleverd, op in de begroting. Er wordt daarmee bottom-up begroot. De raad erkent het gebruik van de uitgangspunten (kengetallen, parameters en dergelijke), maar meent dat zij onvoldoende op de hoogte is van de uitgangspunten die zijn ingezet voor het ramen van de begrotingen.

### [Afspraken over de mate van, en omgang met, onder- en overbesteding](#)

Marges over de mate van, en omgang met, onder- en overbesteding zijn er niet. Er kan slechts verwezen worden naar de rechtmatigheidsmarge uit de Financiële beheersverordening (art. 8); afwijkingen groter dan 1 %

worden toegelicht. De fracties die de RKT heeft gesproken erkennen dat de raad weinig vragen stelt over afwijkingen tijdens de behandeling van de tussenrapportage, najaarsbijstelling en jaarrekening. Sommige fracties zien deze onderdelen uit de p&c cyclus als overbodig.

Deelvraag 2 luidt als volgt:

2. Zijn er tendensen ten aanzien van eventuele onder- dan wel overbesteding in relatie tot de exploitatie, reserves en investeringen in de afgelopen vijf jaar?

De beantwoording van deelvraag 2 luidt:

#### Tendens 1: Tussentijds positief bijstellen van de exploitatie op programmaniveau, realisatie vaak gelijk aan oorspronkelijke begroting

In relatie tot de exploitatie op totaalniveau ziet de RKT dat de realisatie van baten en lasten vaak flink afwijkt van de oorspronkelijke begroting, zeker sinds 2020. De RKT constateert dat er, in relatie tot de exploitatie op programmaniveau, overwegend wordt gekozen om de begroting tussentijds (tijdens de tussenrapportage en najaarsbijstelling) naar boven toe bij te stellen, terwijl de realisatie in de jaarrekening vaak dicht in de buurt komt van de oorspronkelijke begroting. Indien de begroting niet zou zijn bijgesteld, is het de vraag of in plaats van een voordelig resultaat, er sprake zou zijn van een nadelig resultaat met een minder grote (negatieve) afwijking tussen jaarrekening en oorspronkelijke begroting. Dit roept weer de vraag op of een gewijzigde begroting überhaupt wel nodig was.

#### Tendens 2: Onderbesteding met name bij reserves en investeringen

De analyse van jaarrekeningen op totaal- en programmaniveau laat als tendens zien dat er met name sprake is van onderbesteding in de vergelijking tussen de bijgestelde begroting en de realisatie, met name bij reserves en investeringen.

#### Tendens 3: Verschillende oorzaken voor tussentijdse bijstellingen en onder- en overbesteding

De oorzaken voor tussentijdse begrotingswijzigingen (bij de tussenrapportage en najaarsbijstelling) en over- en onderbesteding bij de jaarrekening zijn zeer veelzijdig, daar zijn weinig tendensen in te zien. Het gaat bijvoorbeeld om budgetten vanuit het Rijk die tijdens de september-circulaire worden toegekend (algemene uitkering gemeentefonds), maar op dat moment niet meer door de gemeente Tilburg weggezet kunnen worden. In het sociale domein gaat het veelal om SPUKs (budget voor het bevorderen van sport, cultuur, gezondheid en preventie), onjuiste inschattingen over het aantal inwoners die gebruik zullen gaan maken van een bepaalde voorziening of regeling, capaciteitstekorten in de ambtelijke organisatie, cao's en indexaties. In het fysieke domein gaat het met name om scopewijzigingen (met name bij projecten), vertragingen in projecten, capaciteitstekorten (denk aan projectleiders), prijsstijgingen (denk aan hogere bouwkosten) en stijgende rentekosten.

In relatie tot specifiek investeringen gaat het met name om vertragingen in projecten, prijsstijgingen en stijgende rentekosten. In relatie tot specifiek reserves gaat het met name om het doorschuiven van activiteiten naar volgende jaren. De fracties zeggen over dit laatste punt dat ambities vaak groter zijn dan wat gerealiseerd kan worden vanwege de beschikbare capaciteit, dat de raad vooraf en tussentijds onvoldoende toetst op het realisme van de begroting en dat de ambtelijke organisatie zich onvoldoende realiseert dat de gemeente Tilburg in een keten werkt met invloeden van buitenaf die de realisatiekracht kan doen verminderen.

Deelvraag 3 luidt als volgt:

3. Op welke wijze zijn eventuele onder- of overbesteding in relatie tot de exploitatie, reserves en investeringen in de afgelopen vijf jaar beheerst en/of bijgestuurd door het college en de raad?

De beantwoording van deelvraag 3 luidt:

#### Rol college in beheersen en bijsturen

Reëel begroten wordt door de ambtelijke organisatie als lastig ervaren; bepaalde zaken zijn moeilijk vooraf in te schatten (bijv. volumes) en projecten blijven vaak onvoorspelbaar qua financiën en planning. Daardoor worden bewust reserves groot gehouden om onvoorziene kosten op te vangen. De raad vindt een realistische

begroting wel van belang, maar controleert onvoldoende of dat ook zo is. De redenen zijn meerledig; de omvang en complexiteit van de begroting, het gebrek aan voldoende financiële kennis bij een groot aantal raadsleden, en de duur en wijze van de begrotingsbehandeling

Sinds de analyse begroting – realisatie uit 2021 wordt door de ambtelijke organisatie sterker ingezet op reëler ramen. De inzet is vooral om onderbesteding binnen reserves en investeringen te verminderen. De diverse afdelingen zetten in op o.a. structureler overleg met betrokkenen voor een realistische planning en door het analyseren van cijfers; terugkijken op wat was de prognose en wat is het resultaat en zijn daarin trends te zien. Voor investeringen geldt dat vooral de aanpassing van de Financiële beheersverordening in 2023, waarmee meerjarige investeringsbudgetten beter kunnen worden gefaseerd over de jaren, bijdraagt aan realistisch begroten. Reëler ramen binnen met name de reserves is verbeterd door de recente afspraak om eerst een plan uit te werken, dit door de raad vast te laten stellen en daarna de onttrekking voor een aantal jaren te doen. De afdeling p&c spreekt bovendien afdelingshoofden erop aan dat zij integraal verantwoordelijk zijn voor reële cijfers voor de begrotingsdoelen en begeleidt hen bij het opstellen van een zo reëel mogelijke begroting en tussentijdse begrotingswijzigingen.

Over tussentijdse begrotingswijzigingen (bij de tussenrapportage en najaarsbijstelling) wenst de raad tijdig te worden geïnformeerd. De informatie die gedeeld wordt vanuit het college wordt door een aantal fracties vrij summier bevonden; het is daardoor niet altijd duidelijk waardoor wijzigingen zijn ontstaan. Andere fracties noemen juist dat er altijd goede uitleg vanuit het college komt over wijzigingen, oorzaken en welke impact dit (financieel) heeft. Een enkele fractie stelt dat de raad tijdens met name de tussenrapportage en najaarsbijstelling geen sterke positie inneemt.

De meeste fracties menen ook dat er (ruim) voldoende bijsturing van onder- en overbesteding door het college plaatsvindt. Met name de informatievoorziening over de oorzaken van onder- of overbesteding wordt daarbij door de fracties van belang geacht. Sommige fracties menen dat een valide verklaring voor de oorzaken van onder- of overbesteding niet altijd wordt gegeven, vaag blijven of te kort worden omschreven of geduid. Andere fracties menen dat de uitleg van het college hierover wel voldoende is. Enkele fracties benoemen dat er slagen zijn gemaakt in het beheersen van met name onderbesteding door; het beter benoemen van structurele oorzaken, het opstellen van een meerjarenplanning voor projecten, het spreiden van projectbudgetten over meerdere jaren en de inzet van extra capaciteit om ambities mogelijk sneller te kunnen bereiken.

#### Rol gemeenteraad in beheersen en bijsturen

De fracties zien een rol voor de raad in de bijsturing van onder- en overbesteding. Indien er geen duidelijke uitleg vanuit het college komt vragen fracties door naar de oorzaken van onder- en overbestedingen en welke impact dit heeft op ambities en financiën. De fracties zien ook dat de raad weinig vragen stelt over afwijkingen tijdens de behandeling van de tussenrapportage, najaarsbijstelling en jaarrekening. Sommige fracties zien deze onderdelen uit de p&c cyclus als overbodig. Ook wordt gesteld dat de raad nog weinig terugkijkt op de realisatie (uit de jaarrekening) en daaruit nog te weinig lessen trekt, de raad kijkt liever vooruit en vormt nieuwe ambities en doelen. Kortom, er vindt onvoldoende analyse plaats over waarom ambities en doelen jaar op jaar niet volledig worden gerealiseerd, waarna de raad nieuwe ambities en doelen vormt en stapelt op oude ambities en doelen en daardoor achter de feiten aanloopt.

In de praktijk ziet de RKT dat de raad zijn controlerende rol onvoldoende waarmaakt. In Tilburg lijkt het erop dat het college meer beoordeeld wordt op de plannen die uit de begroting blijken dan op de realisatie daarvan. Er wordt immers veel aandacht door de raad geschonken aan de begroting, maar weinig aan de jaarrekening dan wel aan afwijkingen tussen de begroting en jaarrekening, zo blijkt uit de analyse van gesprekken en verslagen van raadsbijeenkomsten door de RKT. Dit leidt tot de constatering dat er weinig door de raad getoetst lijkt te worden en dat het lerend vermogen achterwege blijft. Tilburg is zich dan ook nog onvoldoende bewust van het belang van realisatiekracht. Het zou er meer om moeten gaan dat de gemeente realiseert wat is begroot en daarop stuurt, waarmee de ambities die gesteld zijn worden bereikt. De capaciteit moet daarvoor in lijn zijn met de ambities, wat nu niet het geval is aldus zowel de raad als de accountant. Dus niet een gebrek aan budget bepaalt momenteel of ambities worden bereikt, maar of er voldoende capaciteit beschikbaar is.

Deelvraag 4 luidt als volgt:



#### 4. Welke kansen ziet de gemeente Tilburg voor de verdere inzet op realistisch begroten?

De beantwoording van deelvraag 4 luidt:

##### Kansen volgens de ambtelijke organisatie

De diverse afdelingen benoemen een aantal kansen voor verdere inzet op reëel ramen. Door inzet van parameters met een voorspellende waarde (inzet op data intelligence), het ambtelijke en bestuurlijke proces nader tot elkaar brengen (doorlooptijd verkorten), betere cijfers vanuit het financiële management informatie systemen verkrijgen, het samenspel tussen deze systemen verbeteren en het creëren van reële ambities met daaraan gekoppeld een realistische planning. De afdeling p&c benoemt ook een aantal kansen. Door overheveling restantkredieten bij de jaarrekening, een korter bestuurlijk proces om de actualiteit van planning & control producten (vanaf nu: p&c producten) te waarborgen, een vermindering van afhankelijkheden in de p&c cyclus en meer tijd om de begroting te controleren op realisme. Of al deze zaken ook even uitvoerbaar zijn, wordt door de afdeling overigens betwist. De diverse afdelingen en de afdeling p&c zien ook kansen voor specifiek de rol van de raad. Door als raad scherp te blijven op het ambitieniveau van de gemeente Tilburg en keuzes te maken wat wel en wat niet kan worden gerealiseerd in relatie tot ambities, meer op inhoud te sturen en minder op uitvoering, bij nieuw beleid kritisch te kijken of doelen en budgetten in het begrotingsjaar of in het volgende begrotingsjaar gerealiseerd kunnen worden en bij overhevelingen te beoordelen of het de verwachting is dat middelen in het volgende jaar tot besteding gaan komen.

##### Kansen volgens de gemeenteraad

De raad zelf ziet ook kansen op verschillende gebieden. Het beter aansluiten van de beleids- en de p&c cyclus. Het begrip over de p&c producten bij raadsleden vergroten en de p&c producten (met name de begroting) vereenvoudigen. Reëlere ambities hanteren en inzetten op de realisatiekracht van de gemeente. De behandeling van de begroting optimaliseren. Een balans in het gebruik van uitgangspunten voor de begroting bewaken. De financiële uitgaven beheersen. De meerwaarde van tussentijdse begrotingswijzigingen afwegen. Een sterkere positie innemen tijdens de behandeling van de tussenrapportage, najaarsbijstelling en jaarrekening. Marges instellen voor onder- en overbestedingen. De informatievoorziening over grote projecten in relatie tot onder- en overbesteding verbeteren. Reflecteren op de jaarrekening. Financiële ondersteuning vanuit de griffie uitbreiden. En meer inzet op strategische personeelsplanning.

Deelvraag 5 luidt als volgt:

#### 5. Hoe verhoudt de gemeente Tilburg zich tot overige 100.000+ gemeenten op het vlak van de begroting en realisatie?

De beantwoording van deelvraag 5 luidt:

Landelijk gezien worden gemeenten ieder jaar rijker. Tilburg is de op een na rijkste 100.000+ gemeente van Nederland (in 2022). Onder andere de zeer lage netto-schuldquote in Tilburg toont dit; deze indicator is 26,20% (2022) terwijl de signaalwaarde van > 90% pas als hoog wordt gezien. Ook het gerealiseerde resultaat en het eigen vermogen van de gemeente Tilburg zijn de laatste jaren gestegen (respectievelijk sinds 2019 en 2021).

De belangrijkste verklaring voor de rijkdom van gemeenten is dat tussen 2019 en 2021 significant meer algemene uitkeringen vanuit het gemeentefonds vanuit het Rijk naar gemeenten zijn gegaan. Het betreft zo'n € 9 miljard totaal, 30% meer dan de jaren ervoor. Tilburg, net als andere gemeenten, krijgt deze budgetten feitelijk niet weggezet waardoor reserves groeien. Daarbij komt dat Tilburg ambities blijft stapelen, maar te weinig capaciteit heeft om deze ook daadwerkelijk uit te voeren. Ook investeringen blijven om die reden achter.

## 7. Conclusies

De conclusies luiden als volgt.

#### Conclusie 1: Veel ambtelijke inzet op realistische begroten

Ambtelijk gezien is er serieus nagedacht over het begrotingsproces. Er is veel geïnvesteerd om de kwaliteit en het realiteitsgehalte van ramingen voor de begroting te optimaliseren. En er wordt door het college op gestuurd.

#### Conclusie 2: De informatiebehoefte van raadsleden ten aanzien van de begroting is divers

Er bestaat veel verschil tussen welke informatie raadsleden ten aanzien van de begroting wensen. Het merendeel van de fracties heeft met name behoefte om de begroting inhoudelijk te begrijpen. Een aantal individuele raadsleden heeft daarnaast behoefte om óók, of juist vooral, de financiën uit de begroting te begrijpen.

#### Conclusie 3: De raad mist kennis om p&c producten voldoende te doorgronden

De p&c producten, met name de begroting, worden door veel fracties als complex en ondoorgrondelijk ervaren. Tegelijkertijd hebben fracties veelal veel vertrouwen in de begrote financiën vanuit het college. Dat maakt dat in de praktijk slechts een handvol individuele raadsleden zich daadwerkelijk verdiept in de cijfers van de begroting. Veel (met name kleinere) fracties geven aan dat zij enkel de voor hen belangrijke onderwerpen intensief beoordelen; deze fracties besteden veel tijd en aandacht aan specifieke deelonderwerpen. Het grote geheel wordt niet of slecht overzien. Dit verzwakt de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

#### Conclusie 4: Het college, de ambtelijke organisatie en een deel van de raad lijken te varen op de gedachte 'beter geld overhouden, dan extra geld vragen'

In relatie tot de exploitatie op programmaniveau is de afgelopen jaren gebleken dat de oorspronkelijke begroting tussentijds, met name tijdens de tussenrapportage en najaarsbijstelling, wordt bijgesteld (veelal 'opgeplust'). De realisatie blijkt vervolgens veelal overeen te komen met de oorspronkelijke begroting in plaats van met de bijstelling. Een deel van de schommelingen in de budgetten tussen oorspronkelijke begroting, bijstelling en realisatie lijkt voort te komen uit het defensief ramen lopende een boekjaar, mogelijk ingegeven vanuit de gedachte 'beter geld overhouden, dan om extra geld vragen'. Dit ontnemt de raad de mogelijkheid daadwerkelijk te sturen op hetgeen nodig en mogelijk is.

#### Conclusie 5: De raad wenst nadere informatie over oorzaken en impact van afwijkingen in p&c producten

Er zijn vaak uiteenlopende verklaringen voor bijstellingen bij de tussenrapportage en de najaarsbijstelling als ook voor onder- dan wel overbesteding bij de jaarrekening. De raad acht met name de informatievoorziening vanuit het college over oorzaken, impact op ambities en impact op financiën van belang. De fracties verschillen van mening of het college hier voldoende richting de raad over rapporteert.

#### Conclusie 6: Weinig sturing vanuit de raad op afwijkingen en op hetgeen is gerealiseerd in de p&c producten

In de afgelopen jaren geeft de raad niet tot nauwelijks sturing aan de afwijkingen ten opzichte van de begroting die blijken bij de tussentijdse begrotingsbijstellingen en de jaarrekening; deze worden nauwelijks in het debat met het college betrokken. Ook kijkt de raad weinig terug op hetgeen in de jaarrekening is gerealiseerd en trekt daar onvoldoende lering uit; er wordt met name gestuurd op (nieuwe) ambities uit de opvolgende begroting. De controlerende rol van de raad wordt daarmee onvoldoende vervuld.

#### Conclusie 7: Hoge ambities en veel extra middelen vanuit het Rijk, maar te weinig capaciteit

Een groot deel van de onderbesteding, met name bij reserves en investeringen, is te wijten aan onvoldoende mogelijkheden om (de hoge) ambities van de gemeente Tilburg gerealiseerd te krijgen. In het begroten lijkt te weinig rekening te worden gehouden met zowel de ambtelijke als ook externe capaciteit om ambities ook daadwerkelijk te realiseren. Ook de extra middelen vanuit de algemene uitkering gemeentefonds vanuit het Rijk lopende het begrotingsjaar, lijken onvoldoende door de ambtelijke organisatie weggezet te kunnen worden door met name een gebrek aan ambtelijke capaciteit.

#### Conclusie 8: Onvoldoende gericht op realisatiekracht

De gemeente Tilburg zet nog onvoldoende in op realisatiekracht; realiseren wat is begroot en daarop sturen, waarmee de ambities die gesteld zijn worden bereikt. Ambities zouden dan ook in lijn moeten liggen met de beschikbare ambtelijke capaciteit. De raad toetst onvoldoende vooraf bij de begroting, maar ook tussentijds bij de tussenrapportage en najaarsbijstelling, of ambities wel realistisch zijn. De insteek lijkt meer wensdenken te zijn, en minder te zijn gericht op prestaties die haalbaar zijn binnen het begrotingstijdpad met de beschikbare capaciteit. De kaderstellende en controlerende rol van de raad is hiermee niet goed ingevuld.

## 8. Aanbevelingen

Voorgaande bevindingen en conclusies leiden tot een aantal aanbevelingen. Hoewel de conclusies een duidelijke relatie hebben met de aanbevelingen, is de nummering van de aanbevelingen niet één op één gekoppeld aan de nummering van de conclusies. Er is daarnaast een onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen gericht aan de raad, aanbevelingen gericht aan het college en aanbevelingen gericht aan de griffie.

Middels deze aanbevelingen geeft de RKT handvatten voor een betere grip op de realisatie van de begroting, en daarmee realistischer begroten; realisatie beter begroot.

### Aan de gemeenteraad van Tilburg

#### Aanbeveling 1: Informatiebehoefte over de begroting en afwijkingen vaststellen

Er dient recht gedaan te worden aan de informatiebehoefte van alle raadsleden omtrent de begroting. Deze behoefte is momenteel zeer verschillend. Stel vast welke informatiebehoefte de raad heeft ten aanzien van de begroting. Gericht op met name de financiële aspecten of op inhoud? En op welk abstractieniveau? Maar ook ten aanzien van de informatiebehoefte over de afwijkingen tussen de begroting, tussenrapportage, najaarsbijstelling en jaarrekening; wenst de raad bijvoorbeeld inzicht in welke invloed afwijkingen hebben op ambities en financiën? Stel daarnaast vast welke informatiebehoefte de raad heeft ten aanzien van afwijkingen bij grote projecten. Op welke wijze wenst de raad over bovenstaande meegenomen te worden door het college? En welke informatievoorziening wenst de raad specifiek over onderbesteding? Maak hier concrete afspraken over met het college.

#### Aanbeveling 2: Vergroten begrip over p&c producten

Om de p&c producten beter te kunnen doorgronden en als raad een betere positionering bij de behandeling van p&c producten in te kunnen nemen, dient de raad bereid te zijn zelf meer te investeren in de financiële kennis van raadsleden. Dit zou kunnen via het volgen van trainingen (bijvoorbeeld via de griffie aangeboden), het aantrekken van nieuwe raadsleden met deze kennis of het meer gebruik maken van de kennis van ambtenaren.

#### Aanbeveling 3: Beoordeel of ambities realistisch zijn in p&c producten

Beoordeel of de ambities realistisch zijn op basis van de beschikbare capaciteit. Toets daarop in zowel de begroting, als in tussentijdse begrotingsbijstellingen. Bevraag het college hier kritisch op.

#### Aanbeveling 4: Bespreek grote afwijkingen in de p&c producten met het college

Bespreek op basis van een diepgaande analyse op regelmatige basis grote afwijkingen tussen oorspronkelijke begroting, tussentijdse begrotingsbijstellingen en jaarrekeningen met het college; welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag, was dit eerder al te voorzien (en zo niet, waarom niet), welke impact heeft dit op ambities en welke impact heeft dit op financiën. Hierdoor zijn lessen te trekken om het voorspellende vermogen van de begroting te vergroten.

#### Aanbeveling 5: Bespreek de jaarrekening separaat met het college en trek hier lering uit voor de volgende begroting

Agendeer de jaarrekening in een zelfstandige raadsvergadering en betrek daar nadrukkelijk het advies van de accountant en een advies van de auditcommissie bij. Beoordeel of met hetgeen is gerealiseerd, de begrote ambities ook daadwerkelijk zijn bereikt en trek hier lering uit voor de volgende begroting en begrotingsbijstellingen. Betrek bij de volgende begrotingsbehandeling veel nadrukkelijker dan nu de resultaten uit de jaarrekening. Maak als raad keuzes in ambities en doelen, blijf deze niet jaar op jaar stapelen.

### Aan het College van Burgemeesters & Wethouders

#### Aanbeveling 6: Verdere inzet op realistisch begroten

Zet de huidige inspanningen vanuit de ambtelijke organisatie op reëel ramen en de bestuurlijke sturing daarop voort. Vermijd daarbij de gedachte dat het beter is om geld over te houden (onderbesteding), dan om extra geld bij de raad te vragen (overbesteding). Onderbesteding is ongunstig voor de samenleving. Immers, ambities zijn niet waargemaakt waardoor er geen maatschappelijk rendement is behaald. En met hetgeen is

overgehouden hadden ook andere ambities voor de stad en haar inwoners kunnen worden gerealiseerd. Ook ontnemt het de raad de mogelijkheid daadwerkelijk te sturen op hetgeen nodig en mogelijk is.

#### Aanbeveling 7: Beleids- en p&c cyclus beter aan laten sluiten

De raad benoemt de wens voor het beter aan laten sluiten van de beleids- en de p&c cyclus. Tijdens de behandeling van p&c producten moet de raad de inhoud kennen vanuit kadernota's en beleidsnota's. En andersom, tijdens de behandeling van kadernota's en beleidsnota's moet de raad de financiële kant kennen vanuit p&c producten. Daarbij is het nodig dat de structuur van kadernota's en beleidsnota's vergelijkbaar is als de structuur van de p&c producten, dat in de kadernota's en beleidsnota's de financiën beter verwoord worden, dat de effecten van kadernota's en beleidsnota's op de begroting inzichtelijk gemaakt worden en dat de beleidsnota's jaarlijks worden besproken met de raad.

#### Aanbeveling 8: Versimpelen van p&c producten

Nadat de verschillende informatiebehoefte vanuit de raad inzichtelijk zijn geworden (zie aanbeveling 1), dient het college in te zetten op verbetering van het overzichtelijker en begrijpelijker maken van de p&c producten voor raadsleden. Dit geldt met name voor de begroting. Voor raadsleden die zich met name richten op de inhoud van de begroting is het hun wens dat de begroting in heldere taal wordt omschreven, op hoofdlijnen uitgeschreven, waarbij grote knelpunten voor de raad zijn verduidelijkt. Voor raadsleden die meer op de financiële aspecten uit de begroting gericht zijn is het van belang dat de financiën uit de begroting helder verwoord zijn en waarbij grote knelpunten voor de raad zijn verduidelijkt.

#### Aanbeveling 9: Realisatiekracht vergroten door ambities in lijn te brengen met beschikbare capaciteit

Tilburg bevindt zich in een financieel gunstige positie en de ambities zijn groot in Tilburg. Echter, met geld alleen kunnen ambities niet worden waargemaakt. Er is met name een gebrek aan capaciteit. Zet daarom meer het belang van realisatiekracht centraal; wat je aan ambities begroot waarmaken gedurende het begrotingsjaar. Durf daarom ambities op te tellen en daarin te schrappen dan wel te prioriteren op basis van de beschikbare capaciteit. Stuur vervolgens op de uitvoering van ambities in het begrotingsjaar.

### Aan de griffie

#### Aanbeveling 10: Ondersteuning bij vergroten kennis van de raad over p&c producten

Een groot deel van de raadsleden lijkt onvoldoende financiële kennis te hebben om de p&c producten volledig te doorgronden. Er dient meer grip vanuit de raad te komen op het begrijpen van de p&c producten, met name de begroting. Daar hebben de raad en het college een rol in (zie aanbeveling 2 en 8), maar ook de griffie. Geef als griffie met meer regelmaat cursussen aan raadsleden in het lezen en begrijpen van de begroting, maar ook de tussenrapportage, najaarsbijstelling en de jaarrekening. Of huur hiervoor de juiste expertise in.

#### Aanbeveling 11: Overweeg om de behandeling van de begroting te wijzigen

Het proces in aanloop naar de begroting is kort; de fracties dienen in een beperkte tijd technische vragen te stellen en moties en amendementen in te dienen. Ook de behandeling van de begroting is beperkt; er is twee minuten spreektijd per fractie, er zijn geen interrupties mogelijk en ook de tijd voor het debat is beperkt. Overweeg om de behandeling van de begroting op deze punten te wijzigen.

## 9. Nawoord

De Rekenkamer dankt het college voor haar bestuurlijke reactie zoals ontvangen op 21 mei 2024. De Rekenkamer heeft waardering voor uw positieve toon; u herkent de uitkomsten van het onderzoek en ziet in de aanbevelingen een bevestiging van uw reeds ingezette koers op het gebied van reëel ramen in relatie tot de p&c- en beleidscyclus. De Rekenkamer ziet in de beide reflecties van het college in haar bestuurlijke reactie, een bevestiging van de conclusies en aanbevelingen uit dit rekenkameronderzoek. De Rekenkamer kijkt uit naar de bespreking van (ondermeer) deze reflecties van het college in de dialoog tussen raad en college als vervolg op de presentatie van het onderzoek door de Rekenkamer aan de gemeenteraad.

De Rekenkamer Tilburg

# **DEEL 2**

**BESTUURLIJKE REACTIE  
COLLEGE VAN BURGEMEESTER  
EN WETHOUDERS**



Rekenkamer Tilburg  
T.a.v. de heer H. Veldman, voorzitter  
Rekenkamer@tilburg.nl

**Onderwerp** Datum  
Ontwerprapport Realisatie beter begroot 21 mei 2023  
**Ons kenmerk** **Uw kenmerk**

**E-mail** **Fax**  
college@tilburg.nl 013 542 93 96  
**Postadres** **Bezoekadres**  
Postbus 90155 Stadhuisplein 130  
5000 LH Tilburg

**Doorkiesnummer**  
14 013

Geachte heer Veldman,

Het college heeft met veel interesse kennisgenomen van uw onderzoeksrapport 'Realisatie beter begroot'. Gegeven de complexiteit van het financiële en planning & control (P&C) domein is een onderzoek naar een onderwerp als realistisch ramen ingewikkeld en intensief. Wij danken u voor de inspanningen die zijn geleverd en de afstemming die ambtelijk heeft plaatsgevonden. Wij herkennen de uitkomsten van het onderzoek en zien in de aanbevelingen een bevestiging van onze koers en inspanningen op het gebied van reëel ramen en de aansluiting van de P&C cyclus op de beleidscyclus.

In de aanbevelingen maakt u op inzichtelijke wijze onderscheid tussen aanbevelingen gericht aan respectievelijk de raad, het college en de griffie. Gezien de samenhang in diverse aanbevelingen zijn wij graag bereid met de raad en de griffie hier samen het vervolgesprek over te voeren.

Ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen hebben wij een beperkt aantal reflecties, waarbij wij u in overweging geven op die punten uw conclusies en/of aanbevelingen te nuanceren:

1. Aan de vorm en inhoud van gemeentelijke P&C documenten ligt verschillende, soms complexe, landelijke en lokale wet- en regelgeving ten grondslag. Ramingen en budgetten zijn gebaseerd op een diversiteit aan uitgangspunten. Daarnaast heeft de raad zich in aangenomen moties uitgesproken voor meer compactheid van onze P&C documenten. Tegen deze achtergronden werken wij continu aan het in balans verbeteren van inzichtelijkheid en begrijpelijkheid van onze P&C producten met inachtneming van de relevante wet- en regelgeving. Daarnaast zijn wij met griffie en audit commissie reeds in gesprek over de wijze van aansluiting van de P&C cyclus op de beleidscyclus.

2. Bij budgetgestuurde organisaties, zoals gemeenten, ligt onderuitputting inherent op de loer. De organisatie, en het college, voelt namelijk een nadrukkelijke verantwoordelijkheid om taken binnen de door de raad beschikbaar gestelde budgetten uit te voeren. Gemeenten in het algemeen en Tilburg in het bijzonder staan daarbij voor grote opgaven in een maatschappelijk complexe context. En lopen tegen grenzen aan in het absorptievermogen voor zowel fysieke als niet-fysieke ontwikkelingen in onze stad en dorpen én beperkingen bij leveranciers in termen van beschikbaarheid van arbeid en materiaal. Daarbij zijn financieringsstromen vanuit het rijk helaas soms onvoorspelbaar. Enige mate van onderuitputting is als gevolg van deze factoren onvermijdelijk. Het realiseren van uitvoeringskracht en ambities is daarmee ook niet enkel afhankelijk van beschikbare capaciteit. Gegeven deze context onderschrijven echter met u het belang van het voorzetten van onze aandacht voor realistisch ramen van activiteiten en projecten. Komende periode zetten wij onze inspanningen hierop voort.

Hoogachtend,

Het college,

mr. A. van Berckel, MBA  
*gemeentesecretaris*

drs. Th.L.N. Weterings  
*burgemeester*

# **DEEL 3**

## **NOTA VAN BEVINDINGEN**

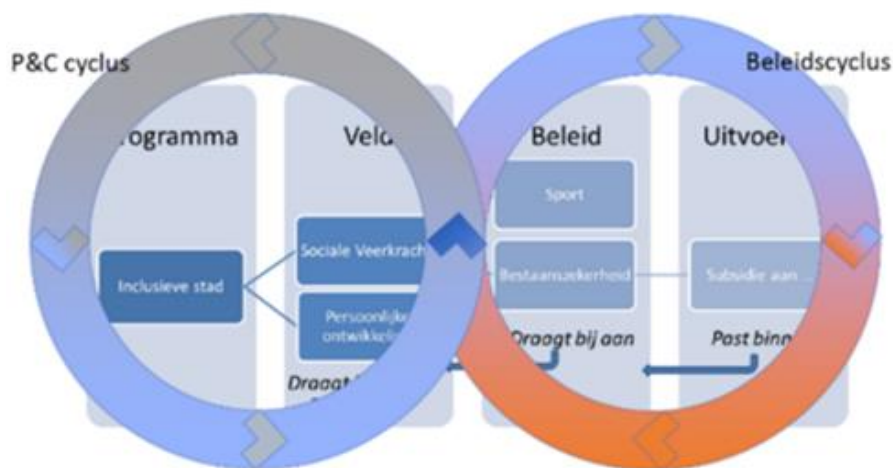


## 1. Begroten in de gemeente Tilburg

Hoofdstuk 1 beschrijft op basis van bureau- en veldonderzoek welke begrotingsafspraken in de gemeente Tilburg zijn gemaakt, of er daarbij uitgangspunten zijn geformuleerd voor de wijze waarop de ramingen in de begroting tot stand komen en of er daarbij afspraken zijn gemaakt over de mate van, en omgang met, onder- en overbesteding (deelvraag 1).

### 1.1 De beleids- en p&c cyclus

De Tilburgse **beleids**cyclus focust zich met name op welke onderwerpen er op de agenda komen en bestaat uit een kadernota (visies en doelen gericht op de lange termijn per beleidsveld uit de begroting), een beleidsnota (voor een specifiek thema of terrein binnen een beleidsveld), de uitvoering en een evaluatie. Kadernota's vormen de samenhang tussen de beleids- en de **p&c** cyclus; de gestelde kaders in de beleidscyclus zijn uitgangspunt (kaders) voor de p&c cyclus in de gemeente<sup>3</sup>. In de p&c cyclus worden de prestaties om de gewenste doelen van de gemeente te bereiken, gepland, gemonitord en verantwoord. In deze cyclus vindt de allocatie van middelen plaats en ligt de focus op prestaties afgewogen tegen de daarvoor beschikbare middelen.



Bron: Gemeente Tilburg (2022). Inwerkprogramma raad.

De p&c cyclus hanteert een aantal **producten** die onderling samenhangen<sup>4</sup>:

- **Perspectiefnota:** de perspectiefnota is het instrument waarmee de raad de koers kan bepalen voor het komende jaar en biedt het inhoudelijke- en financiële kader voor het uitwerken van de begroting. In de perspectiefnota geeft het college haar ambities weer voor het komende jaar, rekening houdend met de resultaten van het afgelopen jaar en de nog te realiseren huidige begroting.
- **Programmabegroting (wettelijk verplicht):** in de begroting staan de plannen van de gemeente voor het betreffende jaar, welke activiteiten worden uitgevoerd en wat dit kost. Het gaat om de beleidsmatige en financiële kaders voor het betreffende jaar en het meerjarenbeeld voor de drie daaropvolgende jaren. De begroting is verdeeld in meerdere programma's.
- **Tussenrapportage:** de tussenrapportage is het instrument waarmee de raad gedurende het jaar kan bijsturen zowel wat betreft beleid als financieel. In de tussenrapportage wordt gekeken naar de voortgang op de lopende begroting over de periode januari t/m mei. Hierbij wordt in de analyse betrokken hoe geconstateerde afwijkingen in het lopende jaar door bijsturing binnen bestaand beleid kunnen worden beperkt, of er wordt voorgesteld om het beleid aan te passen. Ook worden de risico's voor de gemeente geactualiseerd en nieuwe (wettelijke) ontwikkelingen gemeld. De tussenrapportage leidt op basis van de bevindingen tot een bijstelling van de lopende begroting en het begrotingsresultaat.

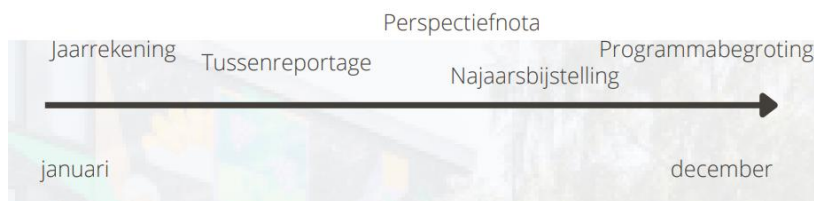
<sup>3</sup> Gemeente Tilburg (2022). Inwerkprogramma raad.

<sup>4</sup> Gemeente Tilburg (2017). Nota financieel beleid.

Eventuele structurele doorwerkingen die bij de tussenrapportage worden gemeld en vastgesteld, worden bij de opvolgende begroting verwerkt. Deze structurele doorwerkingen worden niet meer separaat inzichtelijk gemaakt; behalve bij het financiële beeld ten behoeve van de begroting, waar de structurele doorwerking vanuit de tussenrapportage wel separaat wordt vermeld.

- Najaarsbijstelling: de najaarsbijstelling is een financiële begrotingsbijstelling op hoofdlijnen, waarbij de budgetten opnieuw worden afgezet tegen de werkelijke uitgaven/ontvangsten met een geactualiseerde prognose naar het einde van het jaar (periode juni t/m augustus). De najaarsbijstelling leidt op basis van de bevindingen tot een bijstelling van de lopende begroting en het begrotingsresultaat. Eventuele structurele doorwerkingen worden indien mogelijk nog in het lopende begrotingstraject meegenomen. Kan dit in de tijd bezien niet, dan loopt de verwerking mee in de tussenrapportage.
- Jaarstukken (wettelijk verplicht): met de jaarstukken legt het college verantwoording af aan de raad over het afgelopen jaar, zowel over het gevoerde beleid alsook over de financiële resultaten. De jaarstukken bestaan uit het jaarverslag met daarin de programmaverantwoording (beleid), bedrijfsvoering, specifieke onderwerpen, de jaarrekening (financiën) en bijlagen. Bij de jaarrekening kan ook sprake zijn van meldingen met een structurele doorwerking. Na vaststelling van de jaarrekening door de raad wordt de structurele doorwerking in het opvolgende jaar bij de tussenrapportage verwerkt.

## DOCUMENTEN P&C CYCLUS



Bron: Gemeente Tilburg (2022). Inwerkprogramma raad.

Zoals hierboven beschreven kent de gemeente Tilburg twee [tussentijdse rapportages](#) om de begroting bij te stellen; de tussenrapportage (periode januari-mei) en de najaarsbijstelling (periode juni-augustus). De twee tussentijdse rapportages zijn de integrale afwegings- en bijsturingsmomenten. Hier is voor gekozen om het aantal tussentijdse individuele raadsvoorstellen bij raadsvergaderingen te beperken en de raad de mogelijkheid te bieden op een tweetal momenten in het jaar de verzamelde voorstellen integraal af te wegen. Via individuele raadsvoorstellen kan de begroting nog wel tussentijds worden bijgesteld overigens, waarbij conform het financieel beleid moet worden aangegeven waarom er niet kan worden gewacht tot een integraal afwegingsmoment bij een van de twee tussentijdse rapportages<sup>5</sup>. De twee tussentijdse rapportages zijn het moment voor de ambtelijke organisatie om op basis van hun managementinformatie financiële meldingen (herijkingen en uitvoeringsafwijkingen) op het lopende jaar in beeld te brengen en de begroting daarop door de raad bij te laten stellen, alsook eventuele (raads)voorstellen te doen ter uitvoering of bijstelling van de lopende begroting. De financiële meldingen zijn ter formalisering van de begrotingsbijstelling door de raad. De (raads)voorstellen worden ter besluitvorming aan de raad voorgelegd<sup>6</sup>.

## 1.2 Onderdelen binnen de programmabegroting

Een nadere analyse van de begroting laat zien dat er drie onderdelen binnen de begroting bestaan; [de exploitatie, reserves en investeringen](#)<sup>7</sup>.

- De exploitatie geeft een overzicht van de verwachte c.q. gerealiseerde baten en lasten, stortingen en onttrekkingen en laat per jaar zien of per saldo sprake is van een voor- of nadeel. Baten zijn inkomsten die aan een periode zijn toegerekend. Lasten zijn uitgaven die aan een periode zijn toegerekend.

<sup>5</sup> Per e-mail ontvangen document van p&c op 17 november 2023.

<sup>6</sup> Per e-mail ontvangen document van p&c op 17 november 2023.

<sup>7</sup> Bron: accountant, e-mail 27 september 2023.

- Reserves zijn bestemd voor het afdekken van risico's, het egaliseren van ongewenste schommelingen van baten en lasten in de begroting en het dekken van incidenteel beleid. Reserves bestaan uit onttrekkingen en dotaties (stortingen). Bij een onttrekking wordt geld uit een reserve gehaald, dat bedrag komt ten gunste van de exploitatie (overzicht baten/lasten) waardoor er sprake is van een opbrengst/bate in de exploitatie. Als de gemeente meer onttrekt aan reserves dan begroot, zijn er dus meer baten gerealiseerd dan begroot; dat levert dus een voordeel op. Vice versa is dat een nadeel. Bij een dotatie (storting) spaart de gemeente een bedrag in een reserve. Om dat te realiseren wordt een storting gedaan ten laste van de exploitatie (overzicht baten/lasten). Als de gemeente meer doteert aan reserves dan begroot, zijn er dus meer lasten gerealiseerd dan begroot; dat levert dus een nadeel op. Vice versa is dat een voordeel.
- Investerings uitgaven met een meerjarig nut waarvoor kapitaallasten (afschrijving en rente) worden geraamd in de exploitatie. Daarbij is ook de term restantkredieten van belang. Dit zijn bedragen die de gemeente meeneemt naar het volgende boekjaar. Die bedragen geven aan welke kredieten voor het volgende jaar e.v. al beschikbaar zijn gesteld maar nog niet (geheel) zijn uitgegeven. Het meerjarig investeringsoverzicht geeft tezamen met de restantkredieten van enig lopend jaar het beeld van de voorgenomen investeringen naar de toekomst toe.

### 1.3 Onder- en overbesteding

De jaarrekening maakt inzichtelijk of, in welke mate en op welk niveau (de exploitatie, reserves en/of investeringen), er sprake is van onder- of overbesteding. Bij **onderbesteding** heeft de gemeente minder aan het realiseren van de ambities en doelstellingen besteed dan in de begroting is opgenomen; de lasten zijn dan lager dan begroot. Er is dan dus minder geld uitgegeven dan begroot. Dit roept de vraag op of de gemeente de ambities die de gemeente bij de begroting heeft beloofd, wel waar heeft gemaakt. Onderbesteding werkt ook niet in het voordeel van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Het beslag op financiële middelen in de begroting is dan immers te hoog, de raad autoriseert te veel budget voor datgene dat in het begrotingsjaar kan worden gerealiseerd. Hierdoor heeft de raad een minder goed beeld van de financiële speelruimte. De raad had in dat geval budgetten ook anders in kunnen zetten en de raad krijgt hierdoor weinig kans tussentijds bij te sturen.

Bij **overbesteding** heeft de gemeente juist méér besteed aan het realiseren van de ambities en doelstellingen dan in de begroting is opgenomen. Hetgeen overigens niet per definitie betekent, dat de ambities en doelstellingen dan ook werkelijk behaald zijn. In dit kader, stelde de RKT tijdens het rekenkameronderzoek 'Begrotingsevaluatie 2020 naar financiële overschrijdingen bij projecten vast dat in de gemeente met regelmaat extra krediet gevraagd wordt bovenop het oorspronkelijk door de gemeenteraad goedgekeurde krediet. Overbesteding hoeft overigens niet te ontstaan door een onvoldoende raming door de gemeente, maar kan ook door marktomstandigheden ontstaan<sup>8</sup>. Overbesteding is nadelig; het kan leiden tot financiële tekorten en extra druk op de ambtelijke organisatie<sup>9</sup>. Ook zullen overbestedingen moeten worden gefinancierd uit eigen vermogen of kunnen de externe schulden toenemen.<sup>10</sup>

Mogelijke **oorzaken van onder- of overbesteding** kunnen zijn<sup>11</sup>:

- Plannen en begroten van de activiteiten en bestedingen gebeurt niet goed. Het is belangrijk dat de bestedingen en uitgaven in het begrotingsjaar worden opgenomen waarin zij zich daadwerkelijk voordoen.
- In de begroting zitten meer ambities dan realistisch is (planningsoptimisme). De planning van de realisatie van ambities kan niet realistisch blijken vanwege inspraak-, of juridische procedures, besluitvormingsprocessen, overleg etc. Politieke of bestuurlijke scoringsdrang kan ook een oorzaak zijn van planningsoptimisme.
- De realisatiekracht van de gemeente sluit niet aan bij de ambities. De hoeveelheid werk met de beschikbare uren aan capaciteit kan minder zijn dan de hoeveelheid werk die verzet moet worden om de ambities te realiseren.

<sup>8</sup> Een voorbeeld: wanneer er sprake is van veel vraag naar aannemers, neemt de prijs toe en is dit vooraf niet altijd goed in te schatten.

<sup>9</sup> Zoals het bezuinigen om het bezuinigen, zonder voldoende oog voor het uiteindelijke resultaat.

<sup>10</sup> [Beter begroten \(bngbank.nl\)](https://www.bngbank.nl)

<sup>11</sup> [Begroten of realiseren? | Nederlandse Vereniging voor Raadsleden](https://www.nederlandseverenigingvoorraadsliden.nl)

- Incidentele meevallers of tegenvallers, zowel bij de inkomsten als uitgaven. Er kan sprake zijn van incidentele meevallers aan de inkomsten- of uitgavenkant. Als dit een structureel karakter krijgt kan vooraf en tussentijds hier rekening mee worden gehouden.
- Prognose verschilt van werkelijke vraag naar (subsidie)regelingen. Bij open-einde-regelingen, zoals de bijstand, verstrekkingen in het kader van maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en leerlingenvervoer wijkt de vraag van de inwoners naar deze voorzieningen soms (sterk) af van de prognoses, als gevolg van economische of maatschappelijke omstandigheden.

## 1.4 Gemeente zet in op reëel ramen

Het viel de raad op dat er sprake is van onderbesteding in de jaren voorafgaande aan 2021. De raad heeft daarom in een debat op 1 maart 2021 tijdens de informatiebijeenkomst 'Raadsbrief toelichting toezichtbevindingen provincie begroting 2021' gevraagd om een analyse van de verschillen tussen de begroting en realisatie en om inzicht in hoe tot een meer realistische begroting kan worden gekomen. De afdeling p&c heeft naar aanleiding hiervan een analyse gemaakt, c.q. het [traject reëel ramen](#) (over de jaren 2016 tot en met 2020) en vervolgcacties benoemd, als aanvulling op de informatieset voor de begroting 2022. Er is in deze analyse met name gekeken naar bestedingen vanuit exploitatiebudgetten en reserves, en naar de fasering van investeringsbudgetten.

Wat opvalt is dat op een aantal onderdelen in de begroting zich jaarlijks afwijkingen voordoen ten opzichte van de begroting. Dit speelt vooral bij de raming van de onttrekkingen aan reserves die jaarlijks lager zijn dan groot en bij investeringskredieten die elk jaar een onderuitputting (c.q. onderbesteding) laten zien.

- Wat betreft de reserves wordt geconstateerd dat afwijkingen vooral ontstaan vanwege het doorschuiven van activiteiten en het niet realistisch faseren van de inzet van reserves; activiteiten of (investerings-)projecten worden vaak niet of niet volledig in het begrotingsjaar uitgevoerd waardoor de onttrekking aan de reserve ook doorschuift. Dit ligt vaak aan vertragingen, te optimistisch plannen van nieuw beleid en onvoldoende rekening houden met fasering over de jaren.
- Wat betreft investeringen blijkt dat meer dan de helft van de investeringskredieten niet volledig wordt gebruikt. Het gemiddelde jaarlijks beschikbare investeringsbudget bedroeg in vijf jaar € 202 miljoen per jaar, hiervan werd € 91 miljoen gerealiseerd, 45% van het volume dat was begroot. De onderuitputting was gemiddeld € 111 miljoen per jaar, een gemiddelde van 55%<sup>12</sup>. Oorzaken van vertragingen in investeringen liggen met name in zaken als aanbestedingen, scopewijzigingen, afstemming met andere partijen en aanvragen van subsidies (zie tabel 1 voor een volledig overzicht, volgend uit de analyse van de afdeling p&c). De onderuitputting heeft ook effect op de onttrekkingen uit de reserves omdat investeringen vaak een gedeeltelijke dekking kennen uit reserves. Dit kan dan weer leiden tot een afwijking in de reserves.

| Oorzaken onderuitputting investeringen  |
|---|
| Afstemming met andere partijen  |
| Inwonersparticipatie  |
| Absorptievermogen stad (openbare ruimte, bereikbaar houden)   |
| (Vertraging in) aanbestedingsprocedures   |
| Noodzakelijke aanvullende besluitvorming  |
| Rechterlijke procedures   |
| Discussies met leveranciers/aannemers   |
| Scopewijzigingen gedurende het proces (bestuurlijk, ambtelijk, stad)  |
| Doorlooptijd aanvragen externe subsidies  |
| Begroten in jaarschijven  |
| Beschikbaarheid van kwaliteit en capaciteit in organisatie (continuïteit in bezetting/arbeidsmarkt)           |
| Her-allocatie kwaliteit/capaciteit als gevolg van invliegers (coronacrisis, opvang Oekraïners, statushouders) |
| Mogelijk onvoldoende balans in het (over)programmeren (en daarmee mogelijk te versnipperde focus in inzet)    |

Tabel 1: Oorzaken onderuitputting investeringen uit de analyse begroting – realisatie van de afdeling p&c uit 2021

<sup>12</sup> Gemeente Tilburg (8 juli 2022). Presentatie 'Reëel ramen'.

De vervolgcacties die de afdeling p&c heeft benoemd, zijn:

|   |  |
|---|--|
| 1 | De begrotingsposten die in de afgelopen drie jaar tot voordelige resultaten hebben geleid betrekken bij de keuzes die mede vanuit de informatieset bij de begroting 2022 worden gemaakt.   |
| 2 | Nadrukkelijker aandacht besteden aan het realistischer ramen van de activiteiten, projecten en investeringen die in de begroting worden opgenomen en de bijbehorende financiële verwerking in de exploitatiebudgetten, reserves en investeringskredieten. Daarbij de p&c producten beter benutten voor het bijstellen van begrotingsramingen. Een diepere oorzakenanalyse van vertragingen in projecten/activiteiten kan hierbij helpen. |
| 3 | Investeren in kennisniveau, toepassen van financieel beleid/financiële spelregels en checks & balances die bijdragen aan realistischere begrotingsramingen. Daarbij het samenspel tussen de diverse spelers en rollen (lijn en financiële ondersteuning) beter in balans brengen.  |
| 4 | Voorstel om, mede gezien de toenemende druk op de gemeentelijke financiën, een integrale screening op de gemeentelijke reserves uit te voeren. Daarbij de hoeveelheid reserves, de aard en de doelstellingen daarvan betrekken.  |

Tabel 2: Vervolgacties vanuit analyse begroting – realisatie door afdeling p&c uit 2021

De uitkomsten van het traject reëel ramen zijn als herijking verwerkt in de begroting 2022.

Er zijn, naast het traject reëel ramen, in 2023 ook [afspraken](#) gemaakt over de wijze waarop wordt begroot, verantwoording wordt afgelegd en over de verdere inzet op reëel ramen<sup>13</sup>:

- Op 6 juli 2023 heeft de raad vastgesteld dat de Financiële Beheersverordening en de Controleverordening worden geactualiseerd naar aanleiding van de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording met ingang van het boekjaar 2023. Dit betekent dat het college vanaf 2023 zelf de verantwoording bij de jaarrekening afgeeft, waarmee ook het afzonderlijke rechtmatigheidsoordeel in de controleverklaring van de accountant komt te vervallen.
- Daarnaast is de actualisatie van de Financiële Beheersverordening tegemoetgekomen aan enkele aanmerkingen in de Kadernota rechtmatigheid van de commissie Besluit Begroting en Verantwoording. Hiermee worden tevens randvoorwaarden geboden om het reëel ramen van investeringen verder te bevorderen. Het gaat dan om: het opnemen van de wijze van duiding van begrotingsafwijkingen, definiëring van een verantwoordings- en rapportagegrens en nadere kaders met betrekking tot verschuivingen van uitgaven tussen jaarschijven in een investeringsbudget en de verwerkingswijze van technische budgetoverhevelingen (ten behoeve van reëel ramen). Ten aanzien van deze laatste twee punten, volgt een nadere toelichting. Voor investeringskredieten die over meerdere jaren uitgevoerd werden, was er tot 2023 onduidelijkheid over de rechtmatigheid rond overschrijdingen in het lopende jaar. Dit zorgde ervoor dat vanuit rechtmatigheid kredieten niet altijd werden bijgesteld, terwijl dit realistisch gezien wellicht wel had gekund. Op een verlaagd investeringskrediet alsnog de geplande uitgaven doen, gaf dan immers het risico op een begrotingsonrechtmatigheid. De insteek is dat budgethouders op basis van deze duidelijkheid voor de meerjarige fasering van investeringskredieten uitsluitend kijken naar haalbaarheid en daardoor realistischer begroten. Met andere woorden, het wordt eenvoudiger om investeringskredieten over meerdere jaren te spreiden om daarmee zo reëel mogelijk te kunnen ramen. De diverse afdelingen werden door de afdeling p&c gewezen op de nieuwe richtlijnen, bijvoorbeeld voor het aanleveren van de cijfers voor de tussenrapportage 2023.

4. Investeringskredieten ten behoeve van activa die over meerdere jaarschijven zijn begroot kunnen, inclusief de eventuele dekking uit reserves, in een eerdere jaarschijf worden ingezet, mits het totale investeringskrediet en de totale begrote onttrekking aan de reserve(s) ten behoeve van het betreffende activum niet worden overschreden. Bij jaarlijks terugkerende investeringskredieten, zoals het meerjarenprogramma openbare ruimte, is het verschuiven gelimiteerd tot maximaal de huidige meerjarenraming (4 jaar vooruit).

Bron: Gemeente Tilburg (2023). Financiële Beheersverordening Gemeente Tilburg 2023.

<sup>13</sup> Per e-mail ontvangen document van p&c op 17 november 2023.

## 2. Tendensen onder- en overbesteding en bijsturing

Hoofdstuk 2 beschrijft op basis van bureau- en veldonderzoek of er tendensen zijn waar te nemen ten aanzien van eventuele onder- of overbesteding in relatie tot de exploitatie, reserves en investeringen in de afgelopen vijf jaar, op welke wijze onder- of overbesteding is beheerst en/of bijgestuurd door het college en de raad en welke kansen de gemeente Tilburg ziet voor verdere inzet op realistisch begroten (deelvraag 2, 3 en 4).

### 2.1 Perspectief vanuit de Rekenkamer Tilburg

De RKT heeft de [jaarrekeningen 2018 t/m 2022](#) eerst geanalyseerd op [totaalniveau](#) en ziet daarin een aantal opvallendheden:

- De grootste mate van onderbesteding valt binnen de reserves en investeringen (zie bijlage 2).
- Overbesteding valt voornamelijk binnen de investeringen (zie bijlage 2).
- Het verschil tussen de oorspronkelijke begroting en de realisatie is vaak kleiner dan het verschil tussen de bijgestelde begroting en de realisatie. Bij vergelijking tussen de oorspronkelijke begroting en de realisatie is er veelal sprake van een overschrijding van de budgetten, bij vergelijking tussen de bijgestelde begroting en de realisatie is er veelal sprake van onderbesteding.

De RKT heeft de [jaarrekeningen 2019 t/m 2022](#)<sup>14</sup> en [cijfers over investeringen via de afdeling p&c](#)<sup>15</sup> vervolgens nader geanalyseerd op [programmaniveau](#)<sup>16</sup> en ziet daarin een aantal opvallendheden:

Exploitatie:

- De lasten binnen de exploitatie van het programma Duurzame Stad laat in 2019 zien dat ten opzichte van de oorspronkelijke begroting er hoog is bijgesteld (van € 50,5 naar € 62,8 miljoen), maar dat het resultaat (€ 43,1 miljoen) lager is uitgekomen dan de oorspronkelijke begroting. Voor 2020 ziet de RKT eenzelfde patroon; er is € 91 miljoen begroot, dit is bijgesteld naar € 109,1 miljoen, het resultaat is € 89,8 miljoen.
- De lasten binnen de exploitatie van het programma Vitale Stad laat in 2019 t/m 2022 een vergelijkbaar patroon zien als voor 'Duurzame stad'. Bijvoorbeeld het jaar 2021: er is € 158,4 miljoen aan lasten begroot, dit is bijgesteld naar € 181,1 miljoen, het resultaat is € 148,5 miljoen. Dit geldt ook voor de baten in 2019 en 2020. Bijvoorbeeld het jaar 2020: er is € 50,7 miljoen aan baten begroot, dit is bijgesteld naar € 55,3 miljoen, het resultaat is € 34,2 miljoen.
- Ook voor het programma Samen en Dichtbij geldt een vergelijkbaar patroon in 2020; de lasten en baten binnen de exploitatie van het programma laat een forse bijstelling naar beneden zien ten opzichte van de oorspronkelijke begroting (lasten: € 55,9 miljoen naar € 20,3 miljoen en baten: € -70,7 miljoen naar € -47,1 miljoen), terwijl het resultaat ongeveer gelijk met de oorspronkelijk begroting is uitgekomen (lasten: € 52,4 miljoen en baten: € -84,8 miljoen).

Reserves:

- Voor de reserves voor het programma Vitale Stad geldt in 2019 t/m 2022 dat aan de lastenkant de reserves fors omhoog gaan. Terwijl aan de andere kant in de exploitatie de lasten en baten omlaag zijn gaan. Een voorbeeld is 2019: er is € 20,5 miljoen aan reserves begroot, dit is bijgesteld naar € 34,5 miljoen, het resultaat is € 61,6 miljoen. De lasten in de exploitatie zijn begroot op € 220,1 miljoen met een resultaat van € 173,8 miljoen. De baten in de exploitatie zijn begroot op € 68,1 miljoen met een resultaat van € 60,4 miljoen.
- Voor de reserves geldt dat er in 2021 en 2022 geen grote overbesteding aan de lastenkant plaats heeft gevonden op veldniveau binnen het programma Vitale Stad.

<sup>14</sup> 2018 is niet geanalyseerd aangezien in dat jaar een andere programma-indeling is gevolgd dan in de jaren 2019 t/m 2022 en dat 2018 daarom minder goed vergelijkbaar is dan de jaren 2019 t/m 2022.

<sup>15</sup> Informatie via e-mail op 11 december 2023.

<sup>16</sup> Jaarstukken gemeente Tilburg 2019 en 2020, pg. 150 en 155; Jaarstukken gemeente Tilburg 2021, pg. 167 en 172; Jaarstukken gemeente Tilburg 2022, pg. 13 en 205.

#### Investerings:

- Voor de investeringen geldt dat met regelmaat de begroting naar boven toe wordt bijgesteld, maar dat het resultaat ongeveer gelijk is met de oorspronkelijke begroting (zowel aan de baten als lasten kant). Een voorbeeld is 2019, waarbij voor het programma Duurzame stad er aan baten € 12.710.000 was begroot, dit naar € 28.490.000 is bijgesteld, waarna de realisatie uitkwam op € 13.270.000.
- Kijkend naar latere jaren dan 2019, dan komt de realisatie vaak lager uit dan de oorspronkelijke of bijgestelde begroting. Voor 2022 geldt aan de batenkant voor het programma Vitale stad bijvoorbeeld dat er € 12.515.000 was begroot, wat is bijgesteld naar € 20.955.000, terwijl de realisatie € - 13.556.000 was.

De RKT heeft vervolgens een aantal bijeenkomsten van de raad over de [begrotingen \(inclusief algemene beschouwingen\)](#), [tussenrapportages](#), [najaarsbijstellingen](#) en [jaarstukken](#) teruggeluisterd dan wel de schriftelijke verslagen geanalyseerd, verspreid over de jaren 2019 t/m 2022. Daarin valt op:

#### 2019:

- De coalitie (D66, GroenLinks en VVD) is akkoord met de tussenrapportage 2019, het grootste gedeelte van de oppositie (LST, 50Plus, PvdA en SP) niet (15 stemmen tegen). Redenen voor stemmen tegen zijn: beloften zijn niet nagekomen en de financiële huishouding is niet op orde.
- De najaarsbijstelling wordt unaniem aangenomen.
- Tijdens de bespreking van de jaarstukken 2019 is wederom een tegenstelling tussen de coalitie en oppositie; D66 geeft aan dat zaken snel weer op orde zijn, er een stabiel weerstandsvermogen is, met een goedkeurende controleverklaring van de accountant. Tilburg is bovendien benoemd als beste 100.000+ gemeente in Nederland. Ook de VVD geeft aan blij te zijn met het positieve resultaat over 2019; zowel financieel als inhoudelijk. LST ziet juist de schuldenpositie toenemen en het eigen vermogen dalen, wat naar verwachting zal doorzetten. Tilburg stevent volgens LST af op een enorme schuld aan het einde van de bestuursperiode. Ook 50Plus ziet dat de schuldquote oploopt met de prognose dat er meer schulden worden gemaakt. SP maakt zich zorgen over de solvabiliteit; de gemeente heeft te weinig geïnvesteerd (minder dan er plannen waren). Er is volgens de SP sprake van een realistische begroting en een jaarrekening die daarmee in overeenstemming is. De jaarstukken worden met 35 stemmen voor en 9 stemmen tegen (van LST) aangenomen.

#### 2020:

- Tijdens de bespreking van de begroting 2020 zijn de grootste zorgen van verschillende fracties de projecten die fors duurder uitvallen dan begroot (o.a. Stadskantoren, winkelgebied binnenstad, busstation, fietstunnel) en de reserves die snel afnemen. LST geeft nog een andere kritische noot; de schuldquote loopt op van 11% in 2018, naar 45% in 2019, tot 61% in 2020. De schulden worden begroot op € 4,5 miljoen in 2019 en € 5,9 miljoen in 2020. Er worden in 2019 en 2020 € 4,1 miljoen meer uitgegeven dan er binnen komt. Ook de solvabiliteit daalt in 2019 en 2020 van 75% naar 51%. De begroting wordt uiteindelijk met 37 voor en 10 stemmen tegen (van LST, SP, PvdA en Groep Jansen) aangenomen.
- De najaarsbijstelling 2020 wordt met 32 voor en 9 stemmen tegen (van LST) aangenomen.
- Tijdens de bespreking van de jaarstukken 2020 geeft LST aan dat er naast positieve zaken ook nog veel vraagtekens zijn en zaken die LST graag aangepast ziet. SP geeft aan dat de jaarrekening veel verschilt met de begroting. De accountant constateert bovendien dat de toelichting op de verschillen niet toereikend zijn. 50Plus maakt zich zorgen over de oplopende schuld en het afnemen van de solvabiliteitsratio. De begroting wordt met 29 voor en 15 stemmen tegen (van LST, SP en Groep Jansen), aangenomen.

#### 2021:

- De tussenrapportage wordt met 32 stemmen voor en 11 stemmen tegen (van LST) aangenomen.
- Bij de najaarsbijstelling is er geen enkele fractie die het woord voert en wordt er direct tot stemming over gegaan. De najaarsbijstelling wordt met 32 stemmen voor en 9 stemmen tegen (van LST) aangenomen.

2022:

- Tijdens de bespreking van de begroting laat de coalitie (GroenLinks, D66, VVD en PvdA) blijken blij te zijn met de ingezette koers op vergroening, klimaatadaptatie, sociaal domein inclusief bestaanszekerheid. De begroting wordt solide geacht. De oppositie uit zorgen over oplopende schulden en 'potverteren'. Tilburg wordt door de accountant en VNG gekwalificeerd als een van de financieel gezondste gemeenten in Nederland. De begroting wordt met 27 stemmen voor en 14 stemmen tegen aangenomen.
- De tussenrapportage wordt met 35 stemmen voor en 5 stemmen tegen (van LST) aangenomen.
- De najaarsbijstelling wordt met 39 stemmen voor en 2 stemmen tegen (van Voor Tilburg en FvD) aangenomen.
- De jaarrekening wordt met 33 stemmen voor en 9 stemmen tegen (van SP, PvdD en LST) aangenomen. SP stemt tegen omdat het overblijvende zorggeld ook zorggeld zou moeten blijven. PvdD omdat de gemeente veel geld overhoudt in tijden van crisis. LST omdat het deels niet eens is op inhoud met de jaarstukken. Het valt uit de bespreking op dat 54 % van het jaarrekeningresultaat (€ 10,4 miljoen) wordt gevormd door overhevelingen. Dit zijn voordelen die ontstaan omdat beschikbare budgetten niet of niet volledig zijn ingezet maar worden overgeheveld om activiteiten in het volgende jaar alsnog uit te voeren of af te maken. Het bedrag aan overhevelingen liep van 12 miljoen in 2015 terug naar 6,8 miljoen in 2017. Daarna was er een stijgende lijn naar 14,1 miljoen in 2021. De stijging van de overhevelingen sinds 2018 is voor een deel verklaarbaar door:
  - Decentralisatie uitkeringen via het gemeentefonds die laat in het jaar beschikbaar komen en vaak niet meer kunnen worden ingezet. Dit betreft met ingang van 2018 gemiddeld € 2,3 miljoen per jaar.
  - Ontvangen middelen voor aardgasvrije wijken die nog niet waren ingezet. Gemiddeld sinds 2018 betreft dit € 2,8 miljoen.

## 2.2 Perspectief vanuit de afdeling p&c

De afdeling p&c benoemd richting de RKT het volgende:

- De exploitatie kent verschillende oorzaken voor onderbesteding. Onderbesteding ontstaat vaak vanuit openeinderegelingen in het sociaal domein en subsidies. De exploitatie kent vaak afwijkingen op veldniveau omdat de september-circulaire landt in de jaarrekening, niet in de najaarsbijstelling. De accountant vraagt met regelmaat of afwijkingen niet eerder hadden kunnen worden voorzien. De afdeling zelf ziet weinig rode draden in afwijkingen in de exploitatie; grotere afwijkingen betroffen veelal incidenten vanuit de 'analyse begroting – realisatie' uit 2021.
- Investeringszaken zouden nog meer gefaseerd kunnen worden in de jaren, waarmee onderbesteding verder kan afnemen. Door de aanpassing van de Financiële beheersverordening in 2023 waarmee investeringen beter kunnen worden gefaseerd over de jaren, wordt bijgedragen aan het verminderen van onderbesteding.
- Reserves kennen ook onderbesteding volgens de afdeling, bijv. door projecten die niet volgens planning lopen. De begroting van 2023 kent bovendien veel nieuwe fondsen. De afspraak is dat onttrekkingen aan reserves pas worden geraamd op het moment dat een plan meer concreet is uitgewerkt en eventueel vastgesteld door de raad. Voor uitgaven die nog niet concreet zijn worden nog geen onttrekkingen opgenomen, maar reserveringen gemaakt in de reserves. Zo is er minder kans op onderbesteding.

Verbeteringen die de afdeling p&c benoemt richting de RKT zijn:

- Er kan met name nog een verdere slag gemaakt worden in het verminderen van onderbesteding in relatie tot reserves.
- Restantkredieten worden aan het einde van het jaar vanwege drukte door de jaarrekening volledig overgeheveld naar t+1 en worden niet meteen goed gefaseerd over de komende jaren. Het zou beter zijn om dit bij de jaarrekening meteen wel te doen.
- Het bestuurlijk proces in relatie tot p&c producten duurt lang, zo'n zes weken (informatiebijeenkomst, debatbijeenkomst, raadsbehandeling). Dit gaat ten kosten van de actualiteit uit de p&c producten.
- Met name de accountant en de auditcommissie spreken over reëel ramen, de raad is weinig kritisch ten aanzien van tussentijdse bijstellingen van de begroting en meldingen van afwijkingen.



## 2.3 Perspectief vanuit de ambtelijke organisatie

Er wordt een viertal programma's door de gemeente Tilburg onderscheiden; Inclusieve Stad, Duurzame Stad, Vitale Stad en Samen en Dichtbij. Voor ieder van deze programma's heeft de RKT interviews gehouden met ambtenaren. Daaruit ontstaat onderstaand beeld vanuit de ambtelijke organisatie. Daarbij moet opgemerkt worden dat wat voor het ene programma geldt, ook kan gelden voor andere programma's. Het is in die zin geen volledig overzicht.

### 2.3.1 Totstandkoming begroting

Op basis van de interviews die de RKT met ambtenaren heeft gehouden, geeft het onderstaande een indruk van de wijze waarop de begroting in de gemeente Tilburg tot stand komt:

| Inclusieve Stad  | Duurzame Stad   | Vitale Stad  | Samen en Dichtbij  |
|--|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Op basis van actuele cijfers uit de meest recente jaarrekening, volume inschattingen x prijs en macro economische verkenningen bijv. voor wmo en jeugdhulp (parameters per beleidsveld vanuit het Rijk) waarna een doorkijk voor de gemeente wordt gemaakt.</li> <li>Tussen jaarrekening en voorbereiding begroting (voorjaar) zit een jaar, wat een nadeel vormt. Daarom ook gekeken naar actualiteiten in lopende jaar via bijv. tussenrapportage.</li> </ul> | <p>Het programma kent het MJP/beheeropgave en de opgave energie.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>MJP: Raad stelt niveaus van beheer en beleidsplannen vast, waarop het MJP (meerjarige projecten openbare ruimte) is gebaseerd. Eens per jaar worden maatregelen in het MJP integraal beoordeelt; wat nodig/welke planning.</li> <li>Beheeropgave: Assetmanagers gebruiken kengetallen om budgetten voor de meerjarige beheeropgave (voor openbare ruimte) te bepalen, samen met adviseurs, contractmanagers, deskundigen etc. Basis zijn cijfers van het IBOR<sup>17</sup>.</li> <li>Energie: Vrij nieuwe opgave. Sinds 2023 structurele middelen. Voor 2024 bottom-up calculatie voor begroting; verwachting kosten en verwachting ambtelijke capaciteit.</li> </ul> | <p>Grotendeels worden projecten vooraf aan de hand van kengetallen, percentages en ervaringen geraamd. Gedurende het project worden de ramingen steeds concreter. In de bouwfase is hier meer zicht op dan bij de start van een (meerjarig) project.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>De basis voor de begroting vormt de begroting van voorgaand jaar (stand van zaken) en verwachtingen over toekomstige ontwikkelingen. Bij aanpassingen in het beleid of bij nieuw beleid wordt een voorstel aan de raad gedaan waarna, bij accordering, de begroting wordt herijkt.</li> <li>Het veld publieke dienstverlening in de begroting: <ul style="list-style-type: none"> <li>Bouwleges: lastig te begroten (bijv. vanwege stikstof gerelateerde zaken).</li> <li>Paspoorten/rijbewijzen: gebruik van calculatiemodel met meerjarige trends voor bepalen volume/capaciteit.</li> <li>OZB: gekeken naar waarde-ontwikkelingen en landelijke ontwikkelingen (bijv. stijgende woningprijzen).</li> </ul> </li> <li>Het veld algemene dekkingsmiddelen in de begroting: algemene uitkering gemeentefonds lastig te begroten, fluctueert jaarlijks.</li> </ul> |

### 2.3.2 Tussentijdse begrotingswijzigingen

Op basis van de interviews die de RKT met ambtenaren heeft gehouden, geeft het onderstaande een indruk van de wijze waarop tussentijdse begrotingswijzigingen bij de tussenrapportage en najaarsbijstelling tot stand komen:

<sup>17</sup> IBOR: Integraal Beheerplan Openbare Ruimte.

| Inclusieve Stad   | Duurzame Stad  | Vitale Stad   | Samen en Dichtbij   |
|---|--|---|---|
| <p>De begroting wordt in het lopende jaar op basis van actualiteiten bijgesteld middels de tussenrapportage en najaarsbijstelling. Vooraf stemt de adviseur vanuit de afdeling p&amp;c met de beleidsmedewerker af welke actualiteiten het betreft en welke invloed dit heeft op de begroting (als risico of als bijstelling). Voorbeeld: oorlog Oekraïne en coronacrisis. Blijkt wel lastig causaliteit oorzaak en gevolg te voorspellen bij incidentele ontwikkelingen. SPUK's<sup>18</sup> blijken belangrijkste factor voor begrotingswijzigingen en onderbesteding (met name in 2022).</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• MJP/beheeropgave: Projectleiders voeren gezamenlijk het gesprek over projecten, plussen en minnen worden binnen het totaal van MJP opgevangen. In de tussenrapportage en najaarsbijstelling wordt het totaal inzichtelijk gemaakt.</li> <li>• Energie: Gestuurd op basis van ramingen en bijstelling begroting via tussenrapportage en najaarsbijstelling. Extra budget vanuit de raad bedoelt om te versnellen met de opgave.</li> </ul> | <p>Op verschillende momenten wordt de stand van zaken voor projecten bepaald. Dat gebeurt o.a. door de opdrachtgever en de afdeling p&amp;c. Bijstellingen door de raad vinden plaats naar aanleiding van de prognose van het project voor het vervolg, in geval van onvoorzien kosten in een project die niet door de reserves kunnen worden opgevangen en (met name de belangrijkste oorzaak voor bijstellingen) vanwege scope wijzigingen<sup>19</sup> in een project.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Voor de tussentijdse begrotingswijzigingen wordt gekeken naar de stand van zaken m.b.t. de velden. Bij afwijkingen in relatie tot de begroting volgt overleg met de afdeling p&amp;c over wat de verklaring is en of het incidenteel of structureel is. Dit wordt gemeld in de tussenrapportage of najaarsbijstelling.</li> <li>• Er wordt niet zomaar extra budget aan de raad gevraagd. "Je moet door veel hoepels heen springen om er geld bij te krijgen", aldus een geïnterviewde. Afdeling p&amp;c toetst of de aanvraag voor extra budget aan de financiële spelregels voldoet en er wordt gekeken of de vakafdeling zelf middelen heeft. Indien de raad om extra budget wordt gevraagd, dan wordt het 'waarom' goed onderbouwd.</li> </ul> |

### 2.3.3 Oorzaken voor noodzaak begrotingswijzigingen

Geïnterviewde ambtenaren benoemen de volgende terugkerende oorzaken die van invloed zijn op de noodzaak van begrotingswijzigingen:

| Inclusieve Stad  | Duurzame Stad  | Vitale Stad  | Samen en Dichtbij   |
|--|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ontvangst SPUK's, herijkingen ten gevolge van veranderingen in volume (meer/minder verbruik) en/of prijs (contractuele indexaties en cao-verhogingen).</li> <li>• Voor nieuw beleid geldt dat er een inschatting van het effect op het volume en bijbehorende financiële kader wordt gemaakt. Herijkingen en autonome ontwikkelingen: minder invloed op. Bijv. Rijksmaatregel als abonnementstarief op wmo (hulp in huis) waardoor inkomensafhankelijke bijdrage verdwijnt</li> </ul> | <p>Weinig sprake van tussentijdse begrotingsbijstellingen in 2022 en 2023.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Met name scope wijzigingen.</li> <li>• In 2023 hebben zich risico's voorgedaan bij de grondexploitatie die niet voorzien waren (coronacrisis en oorlog Oekraïne). Daardoor vaker terug naar de raad voor budget.</li> <li>• Er is niet gekozen om de RISMAN methode<sup>20</sup> toe te passen bij niet-grondexploitatie aangezien dit veel onterechte claims op het budget zou leggen, waardoor onderbesteding zou ontstaan. Keerzijde is dat het ontbreken van een</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Door de grote mutaties in de algemene uitkering gemeentefonds (zichtbaar in mei en september) ontstaan vaak en grote begrotingsafwijkingen.</li> <li>• Overhevelingen vanuit het voorgaande jaar zorgen dat de lasten en baten in de tussenrapportage wordt verhoogd.</li> </ul> |

<sup>18</sup> Een budget voor het bevorderen van sport, cultuur, gezondheid en preventie.

<sup>19</sup> Veranderingen van wensen in een proces.

<sup>20</sup> De RISMAN methode brengt alle risico's in kaart.

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
| en het volume stijgt. Maatregel vanuit het Rijk is bij de begroting bekend, effect op volume pas bij de najaarsbijstelling (en dus begrotingswijziging). |  | risicoreservering ervoor kan zorgen dat bij onvoorziene risico's vaker een overschrijding van het optreedt. |  |
|--|--|---|--|

### 2.3.4 Omgaan met onder- en overbesteding

Geïnterviewde ambtenaren benoemen de volgende marges die door de gemeente worden aangehouden als acceptabel voor onder- en overbesteding:

| Inclusieve Stad   | Duurzame Stad   | Vitale Stad  | Samen en Dichtbij  |
|---|---|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Rechtmatigheidsmarges (art. 8 Financiële beheersverordening): verantwoordingsgrens van 1% van de totale lasten van de gemeente, incl. dotaties aan reserves (circa € 10 miljoen in 2023).</li> <li>In de paragraaf bedrijfsvoering worden de geconstateerde afwijkingen groter 1% nader toegelicht (circa € 1 miljoen in 2023).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>MJP/beheeropgave: In 2022 &lt; 1% (zo'n € 500.000 euro). Verwachting voor 2023 is vergelijkbaar. Echter, een kleine afwijking is lastig behouden bij projecten waar vertragingen ontstaan. Marge van 5 a 10 % wordt acceptabel geacht door geïnterviewden.</li> <li>Energie: Geen marge gezien het een vrij nieuwe opgave is.</li> </ul> | Er dient binnen het totale investeringskrediet gebleven te worden. Er zijn geen marges die worden aangehouden. | Er worden geen marges aangehouden. Dit is ook moeilijk want afwijkingen zijn vaak specifiek. Denk aan OZB, algemene uitkering uit het gemeentefonds, rente e.d. Dan is 3% aan afwijking reëel volgens geïnterviewden. 3% op een begroting van € 1 miljard euro is echter € 30 miljoen euro, dat is dan absoluut wel veel volgens geïnterviewden. |

De belangrijkste onder- en overbestedingen en oorzaken die door geïnterviewden worden benoemd zijn:

| Inclusieve Stad  | Duurzame Stad  | Vitale Stad  | Samen en Dichtbij  |
|--|--|--|--|
| <p>Belangrijkste onder- en overbestedingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Exploitatie: zorg en bijstand.</li> <li>Investerings: onderwijshuisvesting.</li> <li>Reserves: doorschuiven van activiteiten.</li> </ul>  | <p>Belangrijkste onder- en overbestedingen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>MJP/beheeropgave: Voorheen onderbesteding; zo'n 50 a 60% van de begroting werd niet besteed. Momenteel weinig sprake van onderen geen sprake van overbesteding in 2022 en 2023. Realisatie ligt in 2022 en 2023 dicht bij de begroting.</li> <li>Energie: Vrij nieuwe opgave, begroting en realisatie liggen dicht bij elkaar.</li> </ul> | Belangrijkste onder- en overbestedingen: Scope wijzigingen.                              | Belangrijkste onder- en overbestedingen: <ul style="list-style-type: none"> <li>Algemene uitkering gemeentefonds.</li> <li>Investerings en reserves.</li> </ul>  |
| <p>Belangrijkste oorzaken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Inschatting van de q. Voor zorgverbruik, bijstand, armoederegelingen, hulp aan huis etc. is dit lastig in te schatten.</li> <li>Onderwijshuisvesting: afhankelijk van schoolbesturen (zijn budgetverantwoordelijk),</li> </ul> | <p>Belangrijkste oorzaken:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>MJP/beheeropgave: Bij lichte mate van onderbesteding door vertragingen bij ondernemers, corporaties e.d.</li> <li>Energie: SPUK's vanuit het Rijk in september.</li> </ul>   | Belangrijkste oorzaken: Gedurende een project dient het bestek soms aangepast te worden. | Belangrijkste oorzaken: <ul style="list-style-type: none"> <li>Investerings: vertragingen in de bouw van het Stadhuis en de Stadswinkel. Realisatie was lager dan begroot (onderbesteding) en daarmee schoven onttrekkingen uit de reserves door naar volgende jaren (die met</li> </ul> |

|  |  |  |   |
|--|--|--|---|
| vertragingen in aanbestedingsprocedures, aanvullende besluitvorming door nieuwe werkzaamheden of kostenstijgingen. |  |  | name in de tussenrapportage budgettair zijn verwerkt).<br><ul style="list-style-type: none"> <li>ICT-investeringen: gerealiseerde investeringen lager dan begroot (onderbesteding), hoewel realisatie versus begroting in de laatste jaren een minder grote afwijking laat zien. Met name door aanbestedingen die niet goed zijn verlopen en opnieuw moeten worden aanbesteed.</li> </ul> |
|--|--|--|---|

### 2.3.5 Rol organisatie bij realistisch begroten

Geïnterviewde ambtenaren spreken over de volgende gemeentelijke afspraken over onder- en overbesteding die bijdragen aan realistisch begroten:

| Inclusieve Stad  | Duurzame Stad  | Vitale Stad  | Samen en Dichtbij   |
|--|--|--|---|
| Tussenrapportage 2023 is beleidsmatig beperkt gehouden. Inhoud: in één oogopslag 'wat gaat goed/wat kan beter', financiële afwijkingen > € 100.000, ontwikkelingen/gewijzigde substantiële risico's, beleidsvoorstellen. | Voor MJP/beheeropgave geldt: <ul style="list-style-type: none"> <li>In 2022 een knip gemaakt tussen voorbereiding en uitvoering. Toewijzen projectbudgetten daardoor meer op basis van werkelijkheid.</li> <li>Administratieve proces is gewijzigd; spreiding van investeringsbudgetten over meerdere jaren.</li> <li>Er wordt veel energie gestoken in het optimaliseren van ramingen/prognoses.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Voorheen dekking van reserves volledig in de begroting opgenomen. Nu is er een reservering in de reserves opgenomen (niet in de budgetfinanciering). Wanneer deze overschreden wordt of dreigt te worden wordt dit aan de raad voorgelegd.</li> <li>De risicovoorziening voor grondexploitatie wordt 2x per jaar herijkt en voorgelegd aan de raad.</li> <li>Overschrijding van een budget in een betreffend jaar is niet meer onrechtmatig mits de uitgaven binnen het totale (meerjarige) investeringskrediet blijven.</li> </ul> | De analyse begroting – realisatie van de afdeling p&c uit 2021 zorgde dat er afspraken zijn gemaakt over het meer realistisch begroten. |

Geïnterviewde ambtenaren zien de volgende rol voor de ambtelijke organisatie in realistisch begroten (naar aanleiding van de 'analyse begroting – realisatie' vanuit de afdeling p&c uit 2021):

| Inclusieve Stad   | Duurzame Stad  | Vitale Stad  | Samen en Dichtbij   |
|---|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Afgestapt van de werkwijze om voor de omvang van zorguitgaven de omvang van de Decentralisatie Uitkering (DU) aan te houden (werkelijke zorgkosten weken vaak veel af van DU).</li> <li>Meer aandacht gekregen voor het reëel ramen van bestedingen en investeringen in de begroting.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>De adviezen vanuit de analyse van p&amp;c zijn door het programma opgepakt.</li> <li>Wisselingen in functies in het programma Duurzame Stad heeft het belang van realistisch begroten vergroot, er wordt actiever op gestuurd.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Door de afspraak dat overschrijding van een budget in een betreffend jaar mag indien de uitgaven binnen het totale (meerjarige) investeringskrediet blijven, kan er 'strakker' geraamd worden (minder onderbesteding).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Er is bij de begroting en bij tussentijdse begrotingswijzigingen na de analyse vanuit de afdeling p&amp;c, meer aandacht voor reëel ramen. Met name ten aanzien van investeringen, projecten en bestedingen van reserves.</li> <li>Bij de tussenrapportage 2022 is vervolgens een</li> </ul> |

|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| <p>Zorgbudgetten: periodieke afstemmingstafels met vertegenwoordigers uit beleid, uitvoering, data en financiën voor analyses/prognoses om reëler te kunnen ramen. Onderwijshuisvesting: gericht en frequent overleg met schoolbesturen over planning projecten, als gemeente kritischer naar raming van bestedingen kijken die volgt uit planning, en budgetten over meerdere jaren verspreiden (op project-niveau).</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>In 2023 is meer ingezet op het verbeteren van realistisch begroten door het analyseren van cijfers; terugkijken op wat was de prognose en wat is het resultaat en zijn daarin trends te zien.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Geïnterviewden geven aan dat zij zich ervan bewust zijn om zo reëel mogelijk te begroten. De post onvoorzien wordt voldoende groot gemaakt om te voorkomen dat de raad niet voor het blok wordt gezet indien middelen niet toereikend blijken voor een groot project.</li> </ul> | <p>belangrijke slag gemaakt; in bijlage 4.6 van de tussenrapportage is expliciet opgenomen welke bijstellingen er vanuit de analyse van de afdeling p&amp;c hebben plaatsgevonden, dit is daarna opgenomen in de p&amp;c producten.</p> |
|---|---|---|---|

Geïnterviewde ambtenaren zien de volgende kansen voor inzet op realistisch begroten vanuit de ambtelijke organisatie:

| Inclusieve Stad  | Duurzame Stad   | Vitale Stad   | Samen en Dichtbij  |
|--|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Met name voor zorgkosten en bijstandskosten wordt bij het ramen en doen van prognoses teruggekeken. Er kan meer gebruik worden gemaakt van parameters die een voorspellende waarde hebben. Dit gaat gepaard met (investerings in) data intelligence. Het gaat om demografische factoren; wat zorgt dat er meer/minder aanspraak wordt gemaakt op voorzieningen.</li> <li>Begroting op productniveau (binnen projecten) insteken i.p.v. op projectniveau. Bijv. bouw school, product: onderwijshuisvesting. Helpt om sneller te kunnen schakelen bij ontwikkelingen. Het mandaat van de raad wordt aan het college gegeven.</li> <li>Het ambtelijke en bestuurlijke proces bij elkaar brengen; bestuurlijk wordt gestuurd op 3 momenten middels de begroting, tussenrapportage en najaarsbijstelling, ambtelijk wordt gestuurd door 'zo dicht mogelijk op de bal te zitten' qua budgetten. Slechts 3x per jaar inzicht betekent een</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Financiële management informatie vanuit systemen (bijv. JDE) lijkt niet altijd de correcte weergave van cijfers te geven. Hierdoor is er minder basis om te handelen en te sturen. Dient verder geoptimaliseerd te worden.</li> <li>Samenspel tussen financiële management systemen loopt niet goed. Er is recent opdracht gegeven om dit te verbeteren in 2024.</li> <li>Energie: Kengetallen om mee te kunnen sturen.</li> </ul> | <p>Kansen zijn beperkt. Soms is de ambitie en het beeld van een projectleider over wat gerealiseerd kan worden niet realistisch (maar zonder ambitie bestaat er ook geen drive om het maximale resultaat te behalen).</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>De gemeente is optimistisch in haar ambities, de planning is daardoor niet altijd realistisch. Dit wordt te weinig gerealiseerd.</li> <li>Het helpt om in p&amp;c producten te investeren; kritischer zijn op wanneer budgetten worden opgenomen. Met andere woorden, in welk jaar besteding werkelijk wordt gedaan.</li> <li>Optimistisch begroten ontstaat ook omdat het bestuurlijk proces lang duurt wanneer de raad om extra budget moet worden gevraagd (duurt snel drie maanden).</li> <li>Er moet meer aandacht komen voor de momenten van het uitnutten van reserves. Met de begroting 2022 zijn nieuwe fondsen gecreëerd (reserve levendige democratie, reserve fonds stedelijke ontwikkeling, reserve transitiefonds wijkgericht werken). Maar er zijn niet meteen concrete onttrekkingen begroot. Eerst wordt een plan voor het fonds uitgewerkt. In de tussenrapportage of najaarsbijstelling wordt dan</li> </ul> |

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| <p>beperkte handlingsruimte voor de raad. Daarom ook raadsinformatiebrieven naast p&amp;c cyclus over ontwikkelingen.</p> |  |  | <p>opgenomen hoe het fonds in te gaan zetten. Zo kan er realistischer met budgetten/onttrekkingen uit reserves worden omgegaan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Er wordt comfort ervaren bij de raad en het college over de financiën van de gemeente. Vanaf 2026 zal dit comfort minder zijn (flinke tekorten door minder budgetten vanuit het Rijk). De ambities moeten dan bijgesteld worden.</li> </ul> |
|---|--|--|--|

### 2.3.6 Rol raad bij realistisch begroten

Geïnterviewde ambtenaren zien de volgende rol voor de raad bij realistisch begroten:

| Inclusieve Stad   | Duurzame Stad  | Vitale Stad  | Samen en Dichtbij   |
|---|--|--|---|
| <p>Raad is kaderstellend, bijv. bij onderwijshuisvestingsplannen. Uitvoering ligt bij het college. Raad keurt begrotingswijzigingen goed, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen herijkingen en (nieuw) beleid.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• MJP/beheeropgave: Raad stelt met regelmaat detailvragen die met name gaan over de uitvoering.</li> <li>• Energie: Er worden door de raad weinig vragen over de financiën gesteld, meer over de inhoud. De raad is geneigd budget beschikbaar te stellen indien nodig.</li> <li>• In het algemeen vraagt de raad door over welke ambities niet zijn gerealiseerd in geval van onderbesteding. Van overbesteding is geen sprake, hier komen dan ook geen vragen vanuit de raad over.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitgangspunten en kengetallen als basis voor de begroting worden door de raad niet ter discussie gesteld omdat ze gestoeld zijn op parameters (wat geen knop wordt geacht om aan te kunnen draaien).</li> <li>• De raad stuurt met name op vijf grote projecten; via (formele) gesprekken op basis van de regeling grote projecten (momenteel herijkt) en (informele) volggroepen op projecten (raad wordt bijgepraat over alle aspecten van projecten).</li> <li>• Doordat gesproken wordt over doelen op strategisch niveau, heeft de raad meer grip op de ontwikkeling en realisatie van de vijf grote projecten.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het totaalbeeld is lastig voor de raad. De begroting, tussenrapportage, najaarsbijstelling en jaarrekening zijn technisch omschreven en moeilijk voor de raad te doorgronden.</li> <li>• Wel zijn er soms vragen vanuit de raad richting de afdeling p&amp;c over afwijkingen, dit gaat over specifieke onderdelen (minder over het totaalbeeld).</li> <li>• De raad wordt niet als erg kritisch ervaren ten aanzien van tussentijdse bijstellingen van de begroting.</li> </ul> |

Geïnterviewde ambtenaren zien de volgende kansen voor de raad om (bij) te sturen op een realistische begroting:

| Inclusieve Stad   | Duurzame Stad   | Vitale Stad   | Samen en Dichtbij  |
|---|---|---|--|
| <p>Als raad positief kritisch blijven en scherp blijven op de mate van het ambitieniveau.</p> | <p>Als raad meer op inhoud sturen en minder op basis van een 'gevoel' of slechts enkele geluiden vanuit de samenleving. MJP/beheeropgave is feitelijk uitvoering, de raad dient meer focus te houden op</p> | <p>Er is gestart met een brede maatschappelijke visie Tilburg 2050, deze wordt vertaald naar een ruimtelijke visie. Daaruit voortvloeiend zal een investeringsprogramma opgesteld worden. Ruimte is schaars en de</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij nieuw beleid kritisch(er) kijken als raad of het realistisch is dat gestelde doelen (en daarmee inzet van budgetten) in het begrotingsjaar of volgende</li> </ul> |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  | doelen/beleidskeuzes waarop het MJP/beheeropgave is gebaseerd. | claims (wensen en ambities) zijn groot. De raad dient daar keuzes in te maken. | begrotingsjaar gerealiseerd kunnen worden.<br><ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij overhevelingen als raad ook mee beoordelen of de verwachting is dat middelen in het volgende jaar wel echt tot besteding gaan komen.</li> </ul> |
|--|--|--|--|

## 2.4 Perspectief vanuit de gemeenteraad

Naar aanleiding van het verzoek van de RKT aan fracties om in gesprek te gaan, zijn acht fracties geïnterviewd. Daaruit ontstaat onderstaand beeld vanuit de fracties.

### 2.4.1 Uitgangspunten voor het ramen van de begroting

Op de vraag of er uitgangspunten zijn voor het ramen van de begroting, benoemen de fracties dat er een heel palet aan kengetallen, parameters, normen, ervaringscijfers, aantallen, offertes, inschattingen en dergelijke bestaat voor het zo realistisch mogelijk ramen van de begroting door de ambtelijke organisatie. Het gebruik daarvan is afhankelijk van het domein (sociaal of fysiek). De fracties zijn echter onvoldoende op de hoogte hoe deze uitgangspunten worden ingezet voor het ramen van de begroting.

### 2.4.2 Controle op het realisme van de begroting

Op de vraag of de raad voldoende controleert of de begroting realistisch is, benoemen de fracties dat zij het van belang vinden dat de begroting realistisch is. De meerderheid van de fracties meent echter dat de raad onvoldoende controleert of dat ook zo is. De redenen waarom de raad onvoldoende controleert is volgens fracties meerledig. Als eerste, de omvang en complexiteit van de begroting bemoeilijkt de controle. Ook missen veel fracties voldoende financiële kennis om de begroting goed te doorgronden; men kijkt naar de inhoud en minder naar de getallen. Bovendien vindt de begrotingsbehandeling in een zeer korte tijd plaats waardoor fracties zich beperkt voelen tot het zich enkel kunnen richten op de voor hen belangrijke onderwerpen (dit geldt met name voor kleinere fracties). Als laatste, veel fracties (zeker de coalitiepartijen) vertrouwen er op dat het college zo reëel mogelijk heeft geraamd en zien hun rol om de begroting te controleren op realisme als beperkt.

### 2.4.3 Oorzaken tussentijdse begrotingswijzigingen en onder- en overbesteding bij de jaarstukken

De fracties benoemen overwegend dat het college voldoende en tijdig met de raad bespreekt wat de oorzaken voor tussentijdse begrotingswijzigingen (bij de tussenrapportage en najaarsbijstelling) en over- en onderbesteding bij de jaarstukken zijn. Deze oorzaken zijn volgens de fracties veelzijdig. Het gaat om budgetten vanuit het Rijk die tijdens de september-circulaire worden toegekend, maar op dat moment niet meer door de gemeente Tilburg weggezet kunnen worden. In het sociale domein gaat het veelal om inschattingen over het aantal inwoners dat gebruik zal gaan maken van een bepaalde voorziening of regeling, die in de praktijk onjuist bleken, capaciteitstekorten in de ambtelijke organisatie, cao's en indexaties. In het fysieke domein gaat het met name om vertragingen in projecten, capaciteitstekorten (denk aan projectleiders), prijsstijgingen (denk aan hogere bouwkosten door duurdere arbeid en materialen of risico's die uitkomen die niet voldoende in contracten waren vastgelegd), stijgende rentekosten. Ook wordt benoemd dat er bewust laag wordt begroot bij projecten zodat deze doorgang kunnen vinden.

Een van de fracties zoomde nader in op de realisatiekracht in relatie tot onderbesteding; bij de jaarstukken lijkt een grote oorzaak te zijn dat er meer ambities zijn dan gerealiseerd kunnen worden, waardoor onderbesteding ontstaat. De raad toetst onvoldoende vooraf of tussentijds of ambities wel realistisch zijn. Daarnaast lijkt het zo dat de ambtelijke organisatie zich onvoldoende realiseert dat de gemeente Tilburg in een keten werkt en dat daardoor afhankelijkheden ontstaan (vooral extern) die invloed uitoefenen op de realisatiekracht. Een hypothetisch voorbeeld: de gemeente kan het bouwvergunningen proces volledig optimaliseren, zet veel capaciteit

in op dat proces, maar als er vervolgens geen bouwvallers of materialen zijn stagneert de gemeentelijke realisatiekracht op woningbouw.

#### **2.4.4 Beheersing tussentijdse begrotingswijzigingen en onder- en overbesteding bij de jaarrekening**

Ten aanzien van de beheersing van tussentijdse begrotingswijzigingen (bij de tussenrapportage en najaarsbijstelling) benoemt een aantal fracties niet te willen worden verrast door het college; de fracties wensen tijdig te worden geïnformeerd. De informatie die gedeeld wordt vanuit het college wordt door een aantal fracties vrij summier bevonden; het is daardoor niet altijd duidelijk waardoor wijzigingen zijn ontstaan. Andere fracties noemen juist dat er altijd goede uitleg vanuit het college komt over wijzigingen, oorzaken en welke impact dit (financieel) heeft. Een enkele fractie erkent dat de raad tijdens met name de tussenrapportage en najaarsbijstelling geen sterke positie inneemt.

Een van de fracties zoomde nader in op de informatievoorziening rondom tussentijdse begrotingswijzigingen. Kijkend naar de begroting versus tussenrapportage en najaarsbijstelling dan wordt de oorzaak voor tussentijdse wijzigingen op de belangrijkste posten genoemd, de impact op ambities en financiën bij het niet uitvoeren van wijzigingen echter niet. Vervolgens lijken tussentijdse aanpassingen onnodig te zijn geweest bij de jaarrekening; bij de tussenrapportage en najaarsbijstelling is er een verhoging van het budget, terwijl de realisatie in de jaarrekening vaak praktisch gelijk is aan de begroting. Dit roept regelmatig de vraag op bij de fractie waarom de inschattingen, met name vanuit de najaarsbijstelling (feitelijk de korte termijn), toch niet juist zijn.

Kijkend naar de jaarrekening benoemen enkele fracties dat het beter is om geld over te houden (onderbesteding) dan dat het teveel kost (overbesteding). Marges voor de maximale onder- of overbesteding bestaan volgens de fracties niet. Het ene raadslid vindt marge x acceptabel, het andere raadslid marge y. De marges die de fracties willen hanteren is mede afhankelijk van de idealen die de fractie heeft.

De meeste fracties menen ook dat er (ruim) voldoende bijsturing van onder- en overbesteding door het college plaatsvindt. Met name de informatievoorziening over de oorzaken van onder- of overbesteding wordt daarbij door de fracties van belang geacht. Sommige fracties menen dat niet altijd een valide verklaring voor de oorzaken van onder- of overbesteding wordt gegeven, dat uitleg vaag blijft of te kort wordt omschreven of geduid. Andere fracties menen dat de uitleg van het college hierover wel voldoende is. Enkele fracties benoemen dat er slagen zijn gemaakt in het beheersen van met name onderbesteding door; het beter benoemen van structurele oorzaken, het opstellen van een meerjarenplanning voor projecten, het spreiden van projectbudgetten over meerdere jaren en de inzet van extra capaciteit om ambities mogelijk sneller te kunnen bereiken.

Ook zien de fracties een rol voor de raad zelf in bijsturing van onder- en overbesteding. Indien er geen duidelijke uitleg vanuit het college komt vragen fracties door naar de oorzaken van onder- en overbestedingen en welke impact dit heeft op ambities en financiën. Een enkele fractie erkent dat de raad nog weinig kritisch richting het college is in geval van onderbestedingen. Ook wordt erkent dat de raad nog weinig terugkijkt op de realisatie (uit de jaarrekening) en daaruit nog te weinig lessen trekt, de raad kijkt liever vooruit en vormt nieuwe ambities en doelen.

#### **2.4.5 Behandeling van p&c producten**

Een van de fracties benoemt dat de inhoudelijke behandeling van de p&c producten wisselend is; vaak is er alleen discussie op ambitieniveau, zelden is er voldoende discussie over financiële aspecten. De financiële positie van de gemeente Tilburg komt in de inhoudelijke behandeling van p&c producten wel ruimschoots aan de orde, zo menen meerdere fracties. Wat betreft de begroting geldt dat soms verrassingen ontstaan in de begroting, wat als onwenselijk door verschillende fracties wordt gezien. Het gaat dan om nieuwe informatie, grote bedragen die 'verstopt' zitten in de begroting of onbekendheid met een groot project. De fracties menen ook dat de duur en manier van behandelen van met name de begroting onder druk staat. De fracties erkennen ook dat de raad weinig vragen stelt over afwijkingen tijdens de behandeling van de tussenrapportage, najaarsbijstelling en jaarrekening. Sommige fracties zien deze onderdelen uit de p&c cyclus zelfs als overbodig. Een enkele fractie benoemde het belang van inwonersparticipatie dat te weinig terugkomt in de p&c producten, terwijl het (bestuurs)akkoord van de gemeente Tilburg 'Meer voor elkaar' 2022-2026 daar wel op inzet. De



begroting wordt bijvoorbeeld nauwelijks begrijpelijk gemaakt voor inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers en over de inhoud daarvan wordt ook weinig met inwoners, maatschappelijke organisaties en ondernemers in gesprek gegaan.

## 2.4.6 Kansen om realistischer te begroten

De fracties zien kansen om realistischer te kunnen begroten, onderstaand een opsomming van de gedane suggesties vanuit fracties:

### Beleids- en p&c cyclus beter aan laten sluiten

- De beleidscyclus en de p&c cyclus moeten beter aansluiten. Het gaat om inhoud én financiën. Tijdens de behandeling van p&c producten moet de raad de inhoud kennen vanuit kadernota's en beleidsnota's, tijdens de behandeling van kadernota's en beleidsnota's moet de raad de financiële kant kennen vanuit p&c producten.
- Daarbij moet de structuur van kadernota's en beleidsnota's beter aansluiten bij de structuur van de p&c producten.
- In de kadernota's en beleidsnota's moeten de financiën bovendien beter verwoord worden.
- De effecten van kadernota's en beleidsnota's op de begroting moeten inzichtelijk worden gemaakt zodat de raad beter kan beoordelen of de begroting realistisch is.
- De beleidsnota's dienen jaarlijks te worden besproken in de raad.

### Begrip over de p&c producten vergroten en versimpelen

- Veel raadsleden worstelen om de p&c producten te begrijpen; het totaalbeeld mist en de raad richt zich vooral op incidenten. Er is verbetering nodig om de p&c producten overzichtelijker en begrijpelijker te maken voor de raad.
- Met name de begroting is momenteel een te omvangrijk en te complex document. De begroting zou op hoofdlijnen (incl. pijnpunten) uitgewerkt moeten worden.
- Er zou geen nieuwe informatie in de begroting moeten staan; dit moet reeds bij de raad bekend zijn.
- Het inrichten van een dashboard met kpi's per beleidsterrein ten behoeve van monitoring van realisatie van ambities en doelen.
- De raad moet meer investeren in de financiële kennis van raadsleden via trainingen, het aantrekken van raadsleden met deze kennis, deze kennis inhuren via de griffie, of meer gebruik maken van deze kennis vanuit ambtenaren.

### Reëlere ambities hanteren en inzetten op realisatiekracht

- Er wordt begroot naar ambities en ambities zijn groot. De raad moet zich in de eerste plaats richten op de vraag of ambities wel realistisch zijn in verhouding tot de capaciteit om die ambities uit te voeren.
- De ambtelijke organisatie moet kritischer zijn op de realisatiekracht. Zonder een helder beeld daarover in de totale keten, is realistisch begroten lastig.
- De auditcommissie betrekken bij realistisch begroten.

### Behandeling van de begroting optimaliseren

- Het proces in aanloop naar de begroting is te kort; fracties dienen in een beperkte tijd technische vragen te stellen en moties en amendementen in te dienen.
- Ook de behandeling van de begroting is te beperkt; er is twee minuten spreektijd per fractie, er zijn geen interrupties mogelijk en ook de tijd voor het debat is zeer beperkt.
- Een mogelijkheid is om de begrotingbehandeling te scheiden; op inhoud en op financiën.

### Balans in het gebruik van uitgangspunten voor de begroting bewaken

- Er worden veel analytische gegevens ingezet om zo realistisch mogelijk te begroten, maar er wordt bovendien gestuurd op normen, kengetallen, parameters et cetera die te weinig opleveren in relatie tot de inzet die hiervoor wordt gepleegd.

### Financiële uitgaven beheersen

- De gemeente moet zich richten op het niet meer uitgegeven dan er binnen komt.

- Uitgaven die structureel zijn ook structureel financieren. Niet te veel fondsen instellen met incidenteel geld om daarvan structureel kosten te dekken.
- Niet te veel uit de reservepot halen.

#### Meerwaarde tussentijdse begrotingswijzigingen afwegen

- De meerwaarde van het meerdere keren per jaar bijstellen van de begroting via de tussenrapportage en najaarsbijstelling is te klein in vergelijking met de inzet die dit kost.
- De najaarsbijstelling wordt als dubbelop gezien, deze is gelijktijdig met de begroting. De najaarsbijstelling kan mogelijk afgeschaft, dan wel verkort worden.

#### Marges instellen voor onder- en overbestedingen

- De percentuele afwijkingen tussen begroting en jaarrekening meer expliciet zichtbaar maken.
- Bij onderbesteding (net als bij overbesteding) afspraken maken over de informatievoorziening richting de raad. Voor overbesteding geldt dat aan de raad moet worden gemeld indien het totaalbudget op veldniveau wordt overschreden. Indien dit niet het geval is, is het college bevoegd te schuiven met budgetten binnen het veld. Dergelijke afspraken zouden ook gemaakt moeten worden voor het omgaan met onderbesteding.

#### Informatievoorziening grote projecten in relatie tot onder- en overbesteding verbeteren

- De informatievoorziening over grote projecten verbeteren door inzicht in op welke momenten de raad waarover wordt bijgepraat. Met name gaat het daarbij om de marges die de raad wenst af te spreken over de mate van onder- en overbesteding in relatie tot grote projecten en wanneer het college richting raad (tussentijds) hierover rapporteert.

#### Reflecteren op de jaarrekening

- De jaarrekening wordt onvoldoende besproken, terwijl het gaat over wat heeft de gemeente gerealiseerd. De reflectie hierop moet beter, waaronder het trekken van lessen.

#### Griffie ondersteuning op financieel vlak uitbreiden

- De capaciteit bij de griffie uitbreiden met medewerkers met financiële kennis zodat er meer begeleiding is voor de raad voor de financiële onderbouwing van bijvoorbeeld moties. Nu valt de raad daarvoor vaak terug op ambtenaren.

#### Inzet op personeelsplanning

- Haal de juiste expertise in huis; de juiste mensen op de juiste positie in de gemeente.
- Zet in op strategische personeelsplanning zodat medewerkers van de gemeente breder kunnen worden ingezet en medewerkers ingezet kunnen worden daar waar realisatiemogelijkheden liggen.

### 3. Tilburg in relatie tot de 100.000+ gemeenten

Hoofdstuk 3 beschrijft op basis van bureauonderzoek en verdiepende gesprekken met de accountant welke beschikbare informatie er is over hoe de gemeente Tilburg zich verhoudt ten opzichte van overige 100.000+ gemeenten op het vlak van de begroting en realisatie daarvan (deelvraag 5). Hierbij baseert de RKT zich op de informatie die de accountant van de gemeente Tilburg de RKT heeft aangereikt.

#### 3.1 Inzoomen op de balans

Grafiek 1 toont de ontwikkeling van het vermogen en het gerealiseerde resultaat van de gemeente Tilburg in vergelijking met de overige 100.000+ gemeenten t/m 2022. Kijkende naar de afgelopen vijf jaar is voor Tilburg eerst een dalende en sinds 2021 een stijgende lijn waar te nemen in de ontwikkeling van het vermogen. Voor de ontwikkeling van het gerealiseerd resultaat is een stijgende lijn waar te nemen vanaf 2019. Landelijk gezien, worden de meeste gemeenten, inclusief Tilburg, ieder jaar rijker.

De accountant geeft als verklaring dat tussen 2019 en 2021 meer budget vanuit het Rijk (in de vorm van algemene uitkeringen vanuit het gemeentefonds en specifiek middelen/bestemmingsreserves) naar gemeenten is gegaan. Het betreft zo'n € 9 miljard, 30% meer dan de jaren ervoor. De gemeente Tilburg als ook andere gemeenten krijgen dit budget feitelijk niet weggezet. Daarbij komt dat de gemeente Tilburg ambities blijft stapelen, maar te weinig capaciteit heeft om ambities ook uit te voeren. Ambities zouden meer in lijn van de beschikbare capaciteit moeten komen.

#### Ontwikkeling vermogen

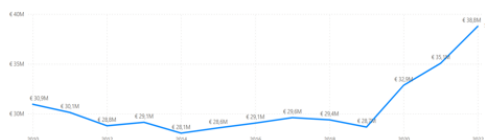
Gemeenten zijn in 2022 wederom rijker geworden

Deloitte



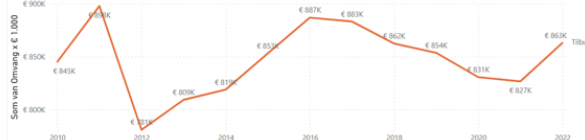
Ontwikkeling vermogen Nederlandse gemeenten in mld

Excl. Gemeente Almelo, Dordrecht en Twenterand



Ontwikkeling vermogen Tilburg

Gemeente • Tilburg



Ontwikkeling gerealiseerd resultaat Nederlandse gemeenten in mld

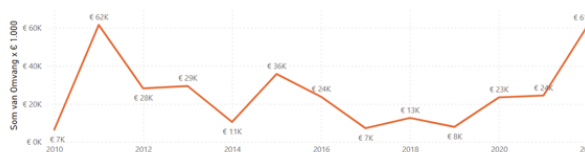
Excl. Gemeente Almelo, Dordrecht en Twenterand



Ontwikkeling gerealiseerd resultaat Tilburg

Som van Omvang x € 1.000 per Jaar en Gemeente

Gemeente • Tilburg



Grafiek 1: Ontwikkeling vermogen gemeenten inclusief Tilburg

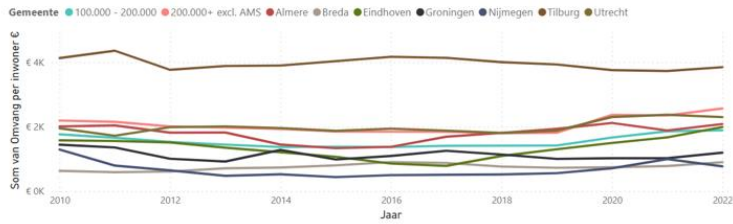
In grafiek 2 wordt duidelijk wat de ontwikkeling van het eigen vermogen per inwoner is in Tilburg in vergelijking met de overige 100.000+ gemeenten t/m 2022. Tilburg heeft meer vermogen per inwoner dan gemiddeld wanneer dit wordt afgezet tegen de gemiddelde omvang van gemeenten met 100.000+ gemeenten. Tilburg is daarmee, Amsterdam buiten beschouwing gelaten, de rijkste 100.000+ gemeente van Nederland (in 2022).

Daarbij merkt de accountant op dat door Tilburg begroot was om de reserves te laten afnemen, waar zij niet in is geslaagd; reserves zijn juist gegroeid in de afgelopen jaren. Dit geldt ook voor overige 100.000+ gemeenten.

## Ontwikkeling vermogen

### Eigen vermogen per inwoner

Som van Omvang per inwoner € per Jaar en Gemeente



| Gemeente           | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       | 2021       | 2022       |
|--------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 100.000 – 200.000  | € 1.764,30 | € 1.656,50 | € 1.530,30 | € 1.445,20 | € 1.370,10 | € 1.380,80 | € 1.369,90 | € 1.408,70 | € 1.412,70 | € 1.416,60 | € 1.663,70 | € 1.856,70 | € 1.889,00 |
| 200.000+ excl. AMS | € 2.190,00 | € 2.150,00 | € 2.010,00 | € 1.974,00 | € 1.932,00 | € 1.852,00 | € 1.847,00 | € 1.841,00 | € 1.803,00 | € 1.815,00 | € 2.366,00 | € 2.348,00 | € 2.565,00 |
| Almere             | € 2.009,90 | € 2.038,90 | € 1.815,70 | € 1.820,00 | € 1.447,20 | € 1.334,20 | € 1.376,50 | € 1.689,30 | € 1.807,60 | € 1.931,10 | € 2.116,30 | € 1.882,10 | € 2.083,00 |
| Breda              | € 633,00   | € 591,80   | € 612,60   | € 711,40   | € 735,20   | € 803,50   | € 905,80   | € 876,40   | € 765,80   | € 727,30   | € 745,00   | € 780,50   | € 901,40   |
| Eindhoven          | € 1.577,60 | € 1.557,30 | € 1.511,90 | € 1.349,30 | € 1.209,70 | € 1.069,20 | € 857,70   | € 786,70   | € 1.094,30 | € 1.301,80 | € 1.495,80 | € 1.669,60 | € 1.908,90 |
| Groningen          | € 1.443,20 | € 1.356,80 | € 1.008,10 | € 921,20   | € 1.280,40 | € 983,20   | € 1.094,30 | € 1.254,40 | € 1.138,10 | € 1.002,90 | € 1.024,60 | € 1.023,20 | € 1.195,60 |
| Nijmegen           | € 1.292,90 | € 794,80   | € 645,60   | € 478,70   | € 525,60   | € 440,20   | € 499,80   | € 510,60   | € 519,80   | € 559,90   | € 711,00   | € 995,90   | € 773,20   |
| Tilburg            | € 4.126,40 | € 4.354,60 | € 3.763,00 | € 3.881,60 | € 3.895,30 | € 4.031,60 | € 4.165,90 | € 4.131,90 | € 4.001,30 | € 3.928,80 | € 3.754,10 | € 3.724,40 | € 3.843,50 |
| Utrecht            | € 1.951,50 | € 1.719,00 | € 1.984,70 | € 2.009,10 | € 1.958,70 | € 1.872,80 | € 1.938,60 | € 1.879,60 | € 1.807,20 | € 1.877,20 | € 2.300,20 | € 2.371,10 | € 2.297,20 |

- Tilburg heeft meer vermogen per inwoner dan gemiddeld wanneer we het afzetten tegen de gemiddelde omvang van gemeenten met 100.000-200.000 inwoners en 200.000+ gemeenten.

Grafiek 2: Ontwikkeling eigen vermogen per inwoner

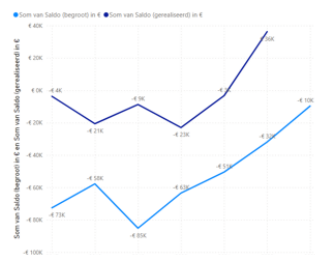
## 3.2 Het resultaat verklaard

Onderstaande grafieken (grafiek 3) gaan in op de resultaten van de gemeente Tilburg in vergelijking met de overige 100.000+ gemeenten. Het saldo van baten en lasten, zowel begroot als gerealiseerd, laat vanaf 2020 een jaarlijkse stijging zien in Tilburg. Voor de gemeenten met 100.000 – 200.000 inwoners geldt dit beeld niet; daar ontstaat vanaf 2020 een meer stabiel patroon. Voor de 200.000+ gemeenten is wel een stijgende lijn te zien, met name vanaf 2021 voor het gerealiseerde saldo van baten en lasten en vanaf 2022 voor het begrote saldo van baten en lasten.

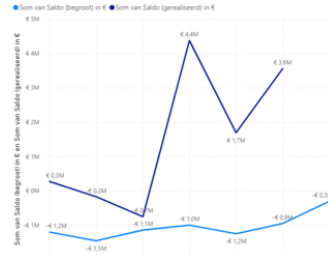
### Waardoor wordt het resultaat veroorzaakt?

#### Ontwikkeling saldo van baten en lasten ten opzichte van begroting

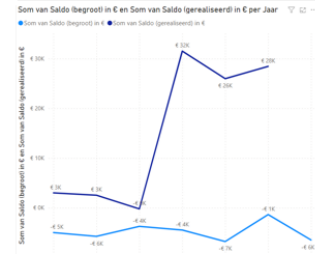
Saldo van baten en lasten | Tilburg



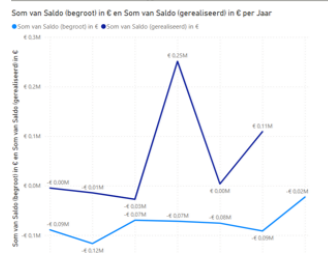
Totaal saldo van baten en lasten Nederlandse gemeenten



Gemiddeld resultaat gemeenten 100.000-200.000 inwoners



Gemiddeld resultaat gemeenten 200.000+ inwoners



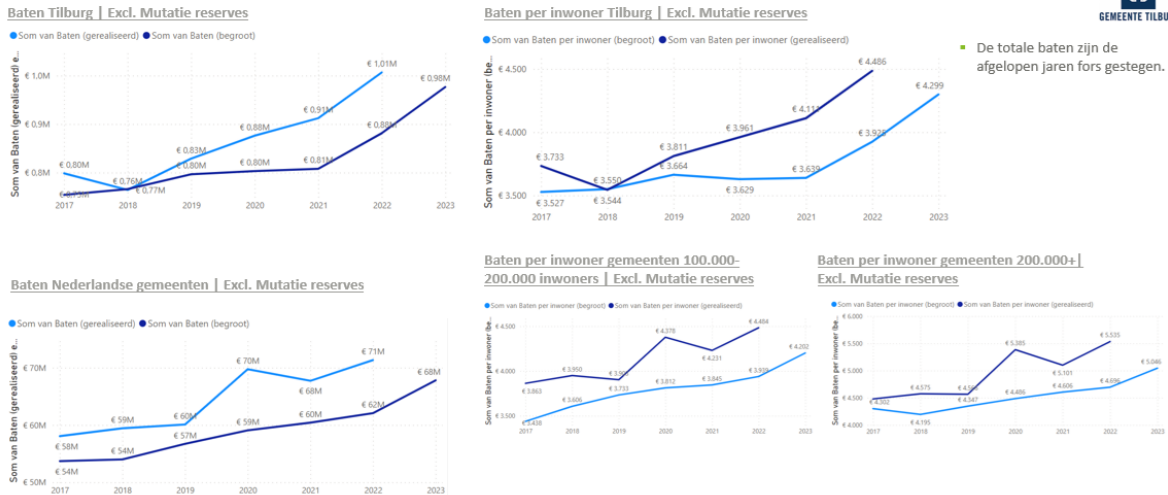
Grafiek 3: Ontwikkeling saldo van baten en lasten ten opzichte van begroting gemeenten inclusief Tilburg

Ingezoomd op de baten (excl. mutaties reserves), ontstaat in grafiek 4 het volgende beeld. De totale baten zijn voor zowel de gemeente Tilburg als de 100.000+ gemeenten de afgelopen jaren fors gestegen. De gerealiseerde baten zijn sinds 2019 hoger dan begroot in Tilburg. Afgezet tegen de baten per inwoner ontstaat

hetzelfde beeld; er is sinds 2019 sprake van hogere gerealiseerde baten dan begroot in Tilburg. Voor overige 100.000+ gemeenten is dit beeld vergelijkbaar, maar speelt dit zich al af voor 2019. De accountant licht toe dat dit het gevolg is van de hogere algemene uitkering gemeentefonds vanuit het Rijk waar sinds 2019 sprake van is (de eerder genoemde € 9 miljard).

Waardoor wordt het resultaat veroorzaakt?  
Hoe ontwikkelen de baten zich?

Deloitte.



Grafiek 4: Ontwikkeling baten gemeenten inclusief Tilburg

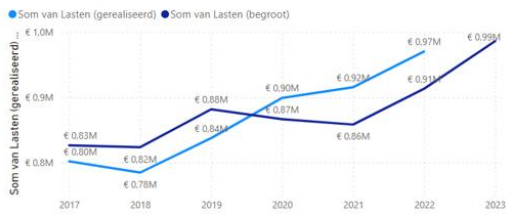
Ingezoomd op de lasten (excl. mutaties reserves), is het beeld vanuit onderstaande grafieken (grafiek 5) dat in Tilburg de lasten jaarlijks groeien, dat de realisatie lager lag dan begroot vóór 2020 en dat de realisatie hoger lag dan begroot na 2020. Ook voor de overige 100.000+ gemeenten geldt dat de lasten jaarlijks groeien maar dat de realisatie hoger is dan begroot. De omslag zoals Tilburg die in 2020 kent, geldt niet voor de overige 100.000+ gemeenten.

De accountant geeft aan dat de jaarlijkse groei het gevolg is van de hogere algemene uitkering gemeentefonds vanuit het Rijk waarvan sinds 2019 sprake is. In 2020 werd Tilburg bewuster van het belang van realistisch begroten. Sinds 2019 gaf het Rijk echter jaarlijks veel meer budget aan gemeenten (de eerder genoemde € 9 miljard), waardoor Tilburg feitelijk terug bij af was en de realisatie lager kwam te liggen dan begroot.

Tilburg is zich volgens de accountant nog onvoldoende bewust van het belang van realisatiekracht. Het gaat er om dat de gemeente realiseert wat is begroot, waarmee de ambities die gesteld zijn worden bereikt. Er wordt ook onvoldoende getoetst waarom er afwijkingen bestaan tussen de begroting en realisatie. De gedachte is dat budgetten verankerd zijn in de vorm van overhevelingen, waarbij het idee is dat ambities in opvolgende jaren wel kunnen worden gerealiseerd. Dit is echter met regelmaat niet het geval. De raad moet dan ook niet sturen op de middelen maar op de uitvoerings(kracht). Een uitzondering vormen crisissituaties zoals bijvoorbeeld de coronacrisis (TOZO uitkering) en de opvang van Oekraïners. De gemeente Tilburg is dan wel in staat om op korte termijn de realisatiekracht te vergroten; de lasten stijgen flink, echter de compensatie middels specifieke uitkeringen is hoger dan de lasten die hiertegenover staan. De gemeente blijkt in die gevallen dus heel wendbaar. Echter, de vraag blijft welke ambities er hierdoor blijven liggen. Medewerkers kunnen immers maar één keer worden ingezet.

Waarvoor wordt het resultaat veroorzaakt?  
Hoe ontwikkelen de lasten zich?

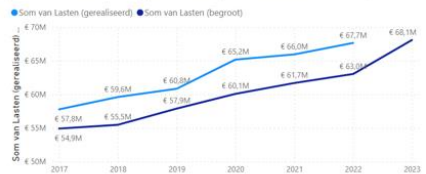
Lasten Tilburg | Excl. Mutatie reserves



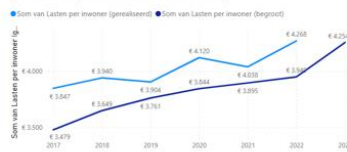
Lasten per inwoner Tilburg | Excl. Mutatie reserves



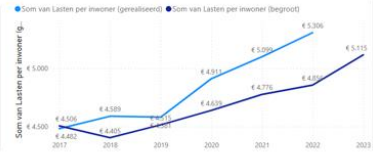
Lasten Nederlandse gemeenten | Excl. Mutatie reserves



Lasten per inwoner gemeenten 100.000-200.000 inwoners | Excl. Mutatie reserves



Lasten per inwoner gemeenten 200.000+ inwoners | Excl. Mutatie reserves



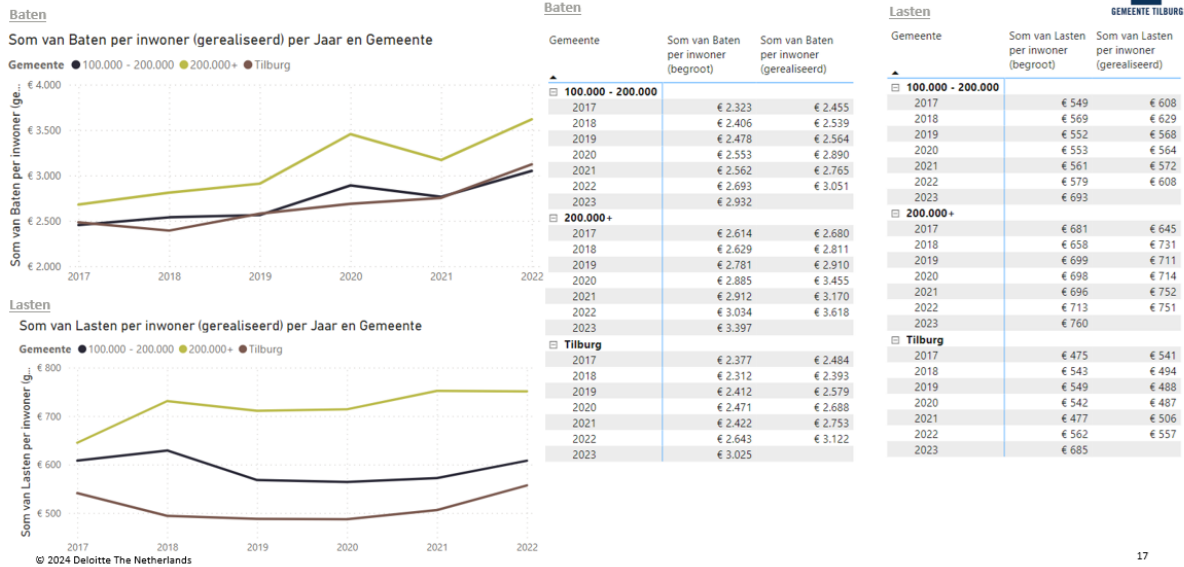
Grafiek 5: Ontwikkeling lasten gemeenten inclusief Tilburg

Er kan ook verder ingezoomd worden op de taakvelden om te zien wat wordt begroot en wat wordt gerealiseerd. Als voorbeeld dient taakveld 0.0 'bestuur en ondersteuning' (excl. mutatie reserves en resultaat). Zie hiervoor grafiek 6. De gerealiseerde som van baten per inwoner (cq. inkomsten) zijn steeds (wat) hoger dan begroot en lopen sinds 2019 (wat) op, evenals loopt wat was begroot over het algemeen wat op. In 2022 geldt dat de gerealiseerde som van baten per inwoner € 3.122 is, waarbij € 2.643 was begroot. Dit patroon is redelijk vergelijkbaar met de gemeenten met 100.000 – 200.000 inwoners. In relatie tot de 200.000+ gemeenten, is wel een verschil te zien. De gerealiseerde baten per inwoner liggen in die gemeenten hoger dan in Tilburg voor dit taakveld; in 2022 geldt dat de gemiddelde gerealiseerde som van baten per inwoner € 3.618 is, versus € 3.034 begroot.

Tilburg loopt wat betreft de lasten per inwoner (cq. uitgaven) op dit taakveld wel achter op andere gemeenten; de gemeente heeft een lagere gerealiseerde som van lasten per inwoner dan andere gemeenten. Het gaat in Tilburg in 2022 om € 557, terwijl het voor gemeenten met 100.000 – 200.000 inwoners gaat om € 608 en voor 200.000+ gemeenten om € 751. In Tilburg is bovendien geen echt stijgende lijn te zien in de gerealiseerde en begrote som van lasten over de jaren heen. Meestal is er sprake van dat er minder is gerealiseerd aan lasten dan was begroot. Hierbij mist een duidelijke trend.

## Waarvoor wordt het resultaat veroorzaakt?

### 0.0 Bestuur en ondersteuning | excl mutatie reserves en resultaat



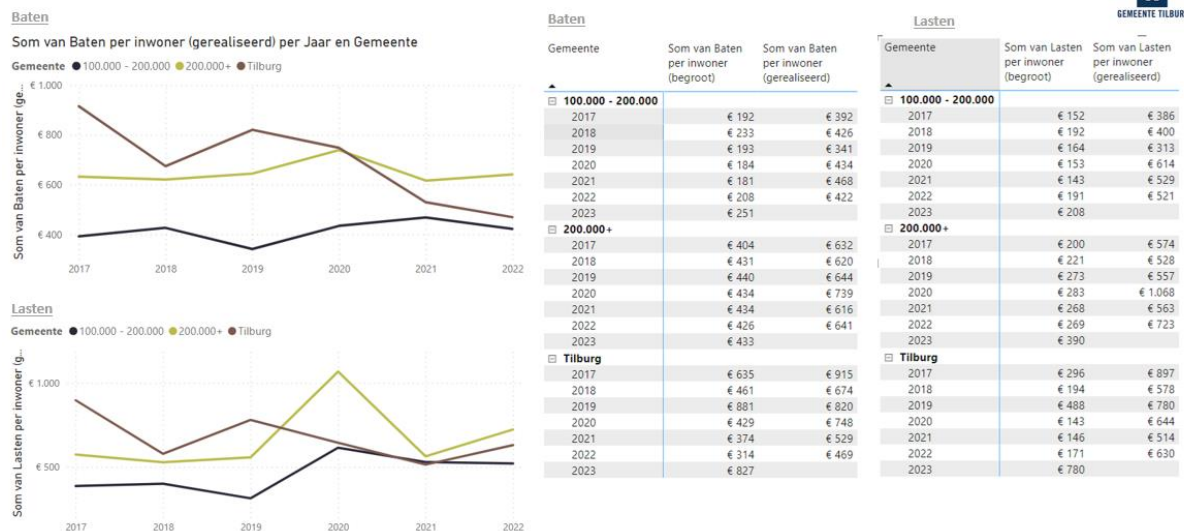
Grafiek 6: Som van baten en lasten per inwoner - taakveld bestuur en ondersteuning gemeenten inclusief Tilburg

Wordt gekeken naar de mutatie van reserves op dit taakveld, dan valt het volgende op uit grafiek 7. Tilburg probeert zich te richten op een afname van de reserves, maar feitelijk vinden er stortingen in de reserves plaats. In 2022 wordt € 469 per inwoner uit de reserves gehaald (dit is de gerealiseerde som van baten per inwoner), maar wordt € 630 per inwoner gestort (dit is de gerealiseerde som van lasten per inwoner). In vergelijking; er wordt in 2022 € 314 per inwoner aan baten en € 171 aan lasten begroot, veel minder dan is gerealiseerd. Dit patroon komt vanaf 2017 in Tilburg terug. Voor gemeenten met 100.000 – 200.000 inwoners en 200.000+ gemeenten geldt een vergelijkbaar patroon vanaf 2020/2021.

De accountant benoemt dat zij ziet dat de reserves op bijna alle taakvelden groeien, met enkele uitzonderingen daargelaten. De oorzaak van de stijgende reserves zit met name in een gebrek aan capaciteit om budgetten vanuit de algemene uitkering gemeentefonds vanuit het Rijk weg te kunnen zetten.

## Waarvoor wordt het resultaat veroorzaakt?

### 0.0 Bestuur en ondersteuning | mutatie reserves



Grafiek 7: Mutatie reserves – taakveld bestuur en ondersteuning gemeenten inclusief Tilburg

### 3.3 Ontwikkeling indicatoren

Een van de belangrijkste indicatoren voor Tilburg is (naast solvabiliteit) de netto-schuldquote. De netto-schuldquote laat zien of met het inkomen blijvend de schuldverplichtingen kunnen worden gedragen. Een hoge netto schuldquote geeft aan dat bij een recessie de druk van de schuldverplichtingen op de exploitatie-uitgaven hoog kan oplopen. Signaalwaarden bedragen > 90% (hoog) en > 130% (zeer hoog).

In 2022 bedraagt de netto-schuldquote voor Tilburg 26,20% (zie grafiek 8). Het landelijk gemiddelde ligt op 38,12%. Voor de gemeenten met 100.000 – 200.000 inwoners bedraagt het 50,37% en voor 200.000+ gemeenten 53,99%. De accountant trekt hierbij de conclusie dat gemeenten, inclusief Tilburg, rijk zijn.

Verder wordt in grafiek 8 duidelijk dat schulden landelijk en specifiek voor de 100.000+ gemeenten sinds 2014 jaarlijks dalen. Dit is echter niet het geval voor Tilburg; de netto-schuldquote is sinds 2014 eerst flink afgenomen, om sinds 2018 toe te nemen van 10,80% naar 26,20%. De oorzaak is al eerder genoemd; reserves worden niet besteed vanwege met name onvoldoende capaciteit om de verschillende budgetten vanuit het Rijk ook werkelijk te kunnen besteden. De accountant benoemt verder dat er veel ambities zijn in Tilburg, maar dat ook investeringen niet worden gedaan vanwege een gebrek aan capaciteit. Tilburg zou daarom eerst op realisatie moeten gaan sturen.

**Deloitte.**

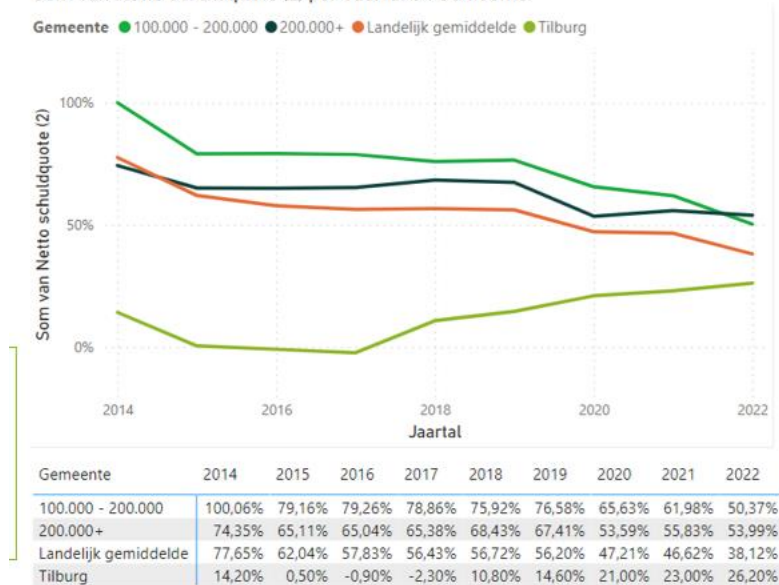


GEMEENTE TILBURG

#### Ontwikkeling tov landelijk beeld

#### Som van Netto schuldquote (2) per Jaartal en Gemeente

Gemeente ● 100.000 - 200.000 ● 200.000+ ● Landelijk gemiddelde ● Tilburg



Grafiek 8: Netto-schuldquote gemeenten inclusief Tilburg



## LIJST MET AFKORTINGEN

Afdeling planning & control  
College van Burgemeester & Wethouders  
Gemeenteraad  
Planning & control cyclus  
Planning & control producten  
Programmabegroting  
Rekenkamer Tilburg

afdeling p&c  
college  
raad  
p&c cyclus  
p&c producten  
begroting  
RKT

# BIJLAGEN

## Bijlage 1: Vragenlijsten voor interviews

### Vragenlijst gericht aan de ambtelijke organisatie

#### Totstandkoming begroting

1. Hoe komt de begroting voor uw programma tot stand? Via parameters, kengetallen of dergelijke?

#### Tussentijdse begrotingswijzigingen

2. Hoe komen tussentijdse begrotingswijzigingen voor uw programma tot stand? Wie heeft hierin welke rol?
3. Zijn er volgens u jaarlijks terugkerende oorzaken of verklaringen die van invloed zijn op de noodzaak voor begrotingswijzigingen voor uw programma?

#### Onder-/overbesteding bij realisatie

4. Welke marges (in %) zijn acceptabel als onder- en overbesteding voor uw programma?
5. Wat zijn de belangrijkste onder- of overbestedingen voor uw programma?
6. Wat zijn de oorzaken of verklaringen voor de belangrijkste onder- of overbestedingen voor uw programma?

#### Inzet op realistischer begroten

7. Zijn er volgens u afspraken in de gemeente over de mate van, en omgang met, onder- en overbesteding? En zo ja, wat zijn volgens u de belangrijkste afspraken die het meeste bijdragen aan realistisch begroten?
8. Er wordt sinds 2021 vanuit de analyse van P&C 'begroting – realisatie' meer ingezet op realistisch begroten. Wat merkt u daarvan?
9. Stuurt u sinds de analyse van P&C meer op realistisch begroten voor uw programma en op welke wijze?
10. Welke kansen zijn er volgens u nog om realistischer te begroten voor uw programma?

#### Rol raad

15. Hoe denkt u dat de raad controleert of de programmabegroting realistisch is?
16. Hoe ervaart u de reactie van de raad op onder- of overbestedingen?
17. Welke kansen zijn er volgens u voor de raad om te kunnen sturen op de realiteit van de begroting?

### Vragenlijst gericht aan de gemeenteraad

#### Totstandkoming begroting

1. Zijn er volgens u uitgangspunten geformuleerd voor de wijze waarop ramingen in de programmabegroting tot stand komen (bijv. op basis van parameters, kengetallen of anders)?
2. Controleert de raad of de programmabegroting realistisch is en zo ja, hoe? Vindt u dat dit voldoende gebeurt?
3. Hoe beoordeelt u onder- en overbesteding? Zijn er volgens u afspraken over de mate van, en omgang met, over- of onderbesteding? Welke marges acht u daarbij acceptabel?

#### Tussentijdse begrotingswijzigingen

4. Zijn er volgens u terugkerende oorzaken of verklaringen die van invloed zijn op de noodzaak voor tussentijdse begrotingswijzigingen?
5. Wordt onder- en overbesteding volgens u voldoende tussentijds beheerst/bijgestuurd? Hoe ervaart u de rol van het college hierin? Hoe ervaart u de rol van de raad hierin?

#### Realisatie

6. In welke programma's zitten de belangrijkste onder- of overbestedingen volgens u in de jaarrekening (evt. in exploitatie, reserves, investeringen)? Ziet u hierin mogelijk bepaalde tendensen de afgelopen jaren?

7. Heeft u voldoende zicht op de oorzaken van onder- of overbestedingen?

**Inzet op realistisch begroten**

8. Er wordt sinds 2021 vanuit de analyse van P&C 'begroting – realisatie' door de gemeente meer ingezet op realistisch begroten. Wat merkt u daarvan? Heeft dit voldoende effect volgens u? Wat heeft uw fractie gedaan m.b.t. de inzet op realistisch begroten?
9. Welke kansen zijn er volgens u nog om realistischer te kunnen begroten? Wat is de rol van het college hierin? Wat is de rol van de raad hierin?

**Algemeen t.a.v. proces**

10. Hoe vindt u dat de behandeling van de P&C producten (programmabegroting, tussenrapportage, najaarsbijstelling en jaarstukken) in de raad verloopt? Hoe beschrijft u de rol van uw fractie in de behandeling? Zou u verandering wensen in de sturing vanuit de raad?

## Bijlage 2: Exploitatie, reserves en investeringen 2018 t/m 2022

### Exploitatie

Exploitatie bestaat uit baten en lasten.

Baten zijn inkomsten die aan een periode zijn toegerekend. De baten in een begrotingsjaar zijn inkomsten die in dat jaar of in een ander jaar hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden, maar die op het begrotingsjaar betrekking hebben omdat de uitvoering van een taak die tot opbrengsten leidde in het begrotingsjaar plaatsvond of omdat het voordeel in het begrotingsjaar plaatsvond.

Lasten zijn uitgaven die aan een periode zijn toegerekend. De lasten in een begrotingsjaar zijn de uitgaven die in dat jaar of in een ander jaar hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden, maar die op het begrotingsjaar drukken omdat de uitvoering van een taak die leidde tot kosten in het begrotingsjaar plaatsvond of omdat het verlies in het begrotingsjaar plaatsvond.

| Baten   Oorspronkelijke begroting vs realisatie<br>(excl. mutaties reserves, x € 1 miljoen) |                         |  |  | Lasten   Oorspronkelijke begroting vs realisatie<br>(excl. mutaties reserves, x € 1 miljoen) |                         |  |  |
|---|-------------------------|--|--|--|-------------------------|--|--|
|   | Begroting vs realisatie | Afwijking realisatie vs begroting in € | Afwijking realisatie vs begroting in %<br>Formule: (realisatie-begroting)/begroting*100% |  | Begroting vs realisatie | Afwijking realisatie vs begroting in € | Afwijking realisatie vs begroting in %<br>Formule: (realisatie-begroting)/begroting*100% |
| Begroting 2018  | € (761)                 |  |  | Begroting 2018   | € 817                   |  |  |
| Realisatie 2018   | € (764)                 | € (3)                                  | 0,4% V   | Realisatie 2018  | € 785                   | € (32)                                 | 3,9% V   |
| Begroting 2019  | € (794)                 |  |  | Begroting 2019   | € 879                   |  |  |
| Realisatie 2019   | € (828)                 | € (34)                                 | 4,3% V   | Realisatie 2019  | € 837                   | € (42)                                 | 4,8% V   |
| Begroting 2020  | € (799)                 |  |  | Begroting 2020   | € 862                   |  |  |
| Realisatie 2020   | € (873)                 | € (74)                                 | 9,3% V   | Realisatie 2020  | € 896                   | € 33                                   | 3,9% N   |
| Begroting 2021  | € (808)                 |  |  | Begroting 2021   | € 856                   |  |  |
| Realisatie 2021   | € (912)                 | € (104)                                | 12,9% V  | Realisatie 2021  | € 916                   | € 60                                   | 7,0% N   |
| Begroting 2022  | € (881)                 |  |  | Begroting 2022   | € 915                   |  |  |
| Realisatie 2022   | € (1.007)               | € (125)                                | 14,3% V  | Realisatie 2022  | € 970                   | € 55                                   | 6,0% N   |

| Baten   Gewijzigde begroting vs realisatie<br>(excl. mutaties reserves, x € 1 miljoen) |                         |  |  | Lasten   Gewijzigde begroting vs realisatie<br>(excl. mutaties reserves, x € 1 miljoen) |                         |  |  |
|--|-------------------------|--|--|---|-------------------------|--|--|
|  | Begroting vs realisatie | Afwijking realisatie vs begroting in € | Afwijking realisatie vs begroting in %<br>Formule: (realisatie-begroting)/begroting*100% |   | Begroting vs realisatie | Afwijking realisatie vs begroting in € | Afwijking realisatie vs begroting in %<br>Formule: (realisatie-begroting)/begroting*100% |
| Begroting 2018   | € (787)                 |  |  | Begroting 2018  | € 879                   |  |  |
| Realisatie 2018  | € (764)                 | € 23                                   | 2,9% N   | Realisatie 2018   | € 785                   | € (94)                                 | 10,7% V  |
| Begroting 2019   | € (815)                 |  |  | Begroting 2019  | € 934                   |  |  |
| Realisatie 2019  | € (828)                 | € (13)                                 | 1,6% V   | Realisatie 2019   | € 837                   | € (97)                                 | 10,4% V  |
| Begroting 2020   | € (840)                 |  |  | Begroting 2020  | € 944                   |  |  |
| Realisatie 2020  | € (873)                 | € (33)                                 | 3,9% V   | Realisatie 2020   | € 896                   | € (48)                                 | 5,1% V   |
| Begroting 2021   | € (904)                 |  |  | Begroting 2021  | € 980                   |  |  |
| Realisatie 2021  | € (912)                 | € (8)                                  | 0,9% V   | Realisatie 2021   | € 916                   | € (64)                                 | 6,5% V   |
| Begroting 2022   | € (981)                 |  |  | Begroting 2022  | € 1.026                 |  |  |
| Realisatie 2022  | € (1.007)               | € (26)                                 | 2,7% V   | Realisatie 2022   | € 970                   | € (56)                                 | 5,5% V   |

Bron: Jaarstukken 2018 t/m 2022, accountant Deloitte d.d. 19 september 2023. In geel gearcheerd: een afwijking van 5% of hoger.

## Reserves

Reserves bestaan uit onttrekkingen en dotaties.

Bij een onttrekking wordt er geld uit een reserve gehaald, dat bedrag is ten gunste van de exploitatie, waardoor er sprake is van een opbrengst/bate in de exploitatie. Als de gemeente meer onttrekt aan reserves dan begroot, zijn er dus meer baten gerealiseerd dan begroot; dat levert dus een voordeel op. Vice versa is dat een nadeel.

Bij een dotatie wordt een bedrag gespaard in een reserve. Om dat te realiseren wordt een storting gedaan ten laste van de exploitatie (overzicht baten/lasten). Als de gemeente meer doteert aan reserves dan begroot, zijn er dus meer lasten gerealiseerd dan begroot; dat levert dus een nadeel op. Vice versa is dat een voordeel.

| Onttrekkingen   Oorspronkelijke begroting vs realisatie<br>(x € 1 miljoen) |                         |  |   | Dotaties   Oorspronkelijke begroting vs realisatie<br>(x € 1 miljoen) |                         |  |   |
|--|-------------------------|--|---|---|-------------------------|--|---|
|  | Begroting vs realisatie | Afwijking realisatie vs begroting in € | Afwijking realisatie vs begroting in %<br>Formule:<br>(realisatie-begroting)/begroting*100% |   | Begroting vs realisatie | Afwijking realisatie vs begroting in € | Afwijking realisatie vs begroting in %<br>Formule:<br>(realisatie-begroting)/begroting*100% |
| Begroting 2018   | € (99)                  |  |   | Begroting 2018  | € 43                    |  |   |
| Realisatie 2018  | € (145)                 | € (46)                                 | 46,2% V   | Realisatie 2018   | € 112                   | € 68                                   | 156,9% N  |
| Begroting 2019   | € (191)                 |  |   | Begroting 2019  | € 106                   |  |   |
| Realisatie 2019  | € (178)                 | € 13                                   | 6,8% N  | Realisatie 2019   | € 161                   | € 55                                   | 52,3% N   |
| Begroting 2020   | € (95)                  |  |   | Begroting 2020  | € 31                    |  |   |
| Realisatie 2020  | € (165)                 | € (70)                                 | 74,2% V   | Realisatie 2020   | € 119                   | € 87                                   | 277,7% N  |
| Begroting 2021   | € (83)                  |  |   | Begroting 2021  | € 35                    |  |   |
| Realisatie 2021  | € (118)                 | € (35)                                 | 41,6% V   | Realisatie 2021   | € 90                    | € 55                                   | 157,0% N  |
| Begroting 2022   | € (72)                  |  |   | Begroting 2022  | € 39                    |  |   |
| Realisatie 2022  | € (105)                 | € (33)                                 | 45,5% V   | Realisatie 2022   | € 80                    | € 42                                   | 108,1% N  |

| Onttrekkingen   Gewijzigde begroting vs realisatie<br>(x € 1 miljoen) |                         |  |   | Dotaties   Gewijzigde begroting vs realisatie<br>(x € 1 miljoen) |                         |  |   |
|---|-------------------------|--|---|--|-------------------------|--|---|
|   | Begroting vs realisatie | Afwijking realisatie vs begroting in € | Afwijking realisatie vs begroting in %<br>Formule:<br>(realisatie-begroting)/begroting*100% |  | Begroting vs realisatie | Afwijking realisatie vs begroting in € | Afwijking realisatie vs begroting in %<br>Formule:<br>(realisatie-begroting)/begroting*100% |
| Begroting 2018  | € (156)                 |  |   | Begroting 2018   | € 62                    |  |   |
| Realisatie 2018   | € (145)                 | € 11                                   | 7,0% N  | Realisatie 2018  | € 112                   | € 50                                   | 81,3% N   |
| Begroting 2019  | € (253)                 |  |   | Begroting 2019   | € 139                   |  |   |
| Realisatie 2019   | € (178)                 | € 75                                   | 29,5% N   | Realisatie 2019  | € 161                   | € 22                                   | 16,1% N   |
| Begroting 2020  | € (196)                 |  |   | Begroting 2020   | € 88                    |  |   |
| Realisatie 2020   | € (165)                 | € 31                                   | 15,7% N   | Realisatie 2020  | € 119                   | € 30                                   | 34,2% N   |
| Begroting 2021  | € (161)                 |  |   | Begroting 2021   | € 90                    |  |   |
| Realisatie 2021   | € (118)                 | € 43                                   | 26,8% N   | Realisatie 2021  | € 90                    | € (0)                                  | 0,1% V  |
| Begroting 2022  | € (131)                 |  |   | Begroting 2022   | € 76                    |  |   |
| Realisatie 2022   | € (105)                 | € 26                                   | 19,6% N   | Realisatie 2022  | € 80                    | € 4                                    | 5,4% N  |

Bron: Jaarstukken 2018 t/m 2022, accountant Deloitte d.d. 19 september 2023. In geel gearcheerd: een afwijking van 5% of hoger.

### Investerings- en restantkredieten

Bij investeringen gaat het om uitgaven. Om een beeld te krijgen van de begrote vs werkelijke uitgaven (wat realiseer je als gemeente in jaar x aan geraamde investeringen), wordt gekeken naar zowel baten als lasten.

Bij restantkredieten gaat het om bedragen die de gemeente meeneemt naar het volgende boekjaar. Die bedragen geven aan welke kredieten voor het volgende jaar e.v. al beschikbaar zijn gesteld maar nog niet (geheel) zijn uitgegeven. Dat geeft een beeld van de voorgenomen investeringen naar de toekomst toe. Als dat bedrag van jaar tot jaar oploopt, zegt dat iets over de uitvoerings-/realisatiekracht van de gemeente.

| Baten - investeringen   Oorspronkelijke begroting vs realisatie<br>(x € 1.000) |                         |  |  | Lasten - investeringen   Oorspronkelijke begroting vs realisatie<br>(x € 1.000) |                         |  |  |
|--|-------------------------|--|--|---|-------------------------|--|--|
|  | Begroting vs realisatie | Afwijking realisatie vs begroting in € | Afwijking realisatie vs begroting in %<br>Formule: (realisatie-begroting)/begroting*100% |   | Begroting vs realisatie | Afwijking realisatie vs begroting in € | Afwijking realisatie vs begroting in %<br>Formule: (realisatie-begroting)/begroting*100% |
| Begroting 2019   | € 19.119                |  |  | Begroting 2019  | € 151.724               |  |  |
| Realisatie 2019  | € 20.554                | € 1.435                                | 7,5% V   | Realisatie 2019   | € 94.123                | € (57.601)                             | 38,0% V  |
| Begroting 2020   | € 22.356                |  |  | Begroting 2020  | € 144.131               |  |  |
| Realisatie 2020  | € 28.145                | € 5.789                                | 25,9% V  | Realisatie 2020   | € 112.568               | € (31.563)                             | 21,9% V  |
| Begroting 2021   | € 17.934                |  |  | Begroting 2021  | € 226.113               |  |  |
| Realisatie 2021  | € 16.311                | € (1.623)                              | 9,0% N   | Realisatie 2021   | € 86.717                | € (139.396)                            | 61,6% V  |
| Begroting 2022   | € 17.562                |  |  | Begroting 2022  | € 199.477               |  |  |
| Realisatie 2022  | € 20.664                | € 3.102                                | 17,7% V  | Realisatie 2022   | € 141.170               | € (58.307)                             | 29,2% V  |

| Baten - investeringen   Gewijzigde begroting vs realisatie<br>(x € 1.000) |                         |  |  | Lasten - investeringen   Gewijzigde begroting vs realisatie<br>(x € 1.000) |                         |  |  |
|---|-------------------------|--|--|--|-------------------------|--|--|
|   | Begroting vs realisatie | Afwijking realisatie vs begroting in € | Afwijking realisatie vs begroting in %<br>Formule: (realisatie-begroting)/begroting*100% |  | Begroting vs realisatie | Afwijking realisatie vs begroting in € | Afwijking realisatie vs begroting in %<br>Formule: (realisatie-begroting)/begroting*100% |
| Begroting 2019  | € 41.471                |  |  | Begroting 2019   | € 245.880               |  |  |
| Realisatie 2019   | € 20.554                | € (20.917)                             | 50,4% N  | Realisatie 2019  | € 94.123                | € (151.757)                            | 61,7% V  |
| Begroting 2020  | € 44.739                |  |  | Begroting 2020   | € 213.608               |  |  |
| Realisatie 2020   | € 28.145                | € (16.594)                             | 37,1% N  | Realisatie 2020  | € 112.568               | € (101.040)                            | 47,3% V  |
| Begroting 2021  | € 32.232                |  |  | Begroting 2021   | € 112.568               |  |  |
| Realisatie 2021   | € 16.311                | € (15.921)                             | 49,4% N  | Realisatie 2021  | € 86.717                | € (25.851)                             | 23,0% V  |
| Begroting 2022  | € 32.375                |  |  | Begroting 2022   | € 184.710               |  |  |
| Realisatie 2022   | € 20.664                | € (11.711)                             | 36,2% N  | Realisatie 2022  | € 141.170               | € (43.540)                             | 23,6% V  |

Bron: Jaarstukken 2019 t/m 2022, accountant Deloitte d.d. 19 september 2023, P&C d.d. 17 november 2023. In geel gearceerd: een afwijking van 5% of hoger.



| Baten - Restantkredieten   Oorspronkelijke begroting vs realisatie (x € 1.000) |                         | Lasten - Restantkredieten   Oorspronkelijke begroting vs realisatie (x € 1.000) |                         |
|--|-------------------------|---|-------------------------|
|  | Begroting vs realisatie |   | Begroting vs realisatie |
| Begroting 2019   | nvt                     | Begroting 2019  | nvt                     |
| Realisatie 2019  | € 23.838                | Realisatie 2019   | € 139.926               |
| Begroting 2020   | nvt                     | Begroting 2020  | nvt                     |
| Realisatie 2020  | € 21.541                | Realisatie 2020   | € 91.148                |
| Begroting 2021   | nvt                     | Begroting 2021  | nvt                     |
| Realisatie 2021  | € (16.618)              | Realisatie 2021   | € 126.476               |
| Begroting 2022   | nvt                     | Begroting 2022  | nvt                     |
| Realisatie 2022  | € (12.473)              | Realisatie 2022   | € 52.064                |

| Baten - Restantkredieten   Gewijzigde begroting vs realisatie (x € 1.000) |                         | Lasten - Restantkredieten   Gewijzigde begroting vs realisatie (x € 1.000) |                         |
|---|-------------------------|--|-------------------------|
|   | Begroting vs realisatie |  | Begroting vs realisatie |
| Begroting 2019  | nvt                     | Begroting 2019   | nvt                     |
| Realisatie 2019   | € 23.838                | Realisatie 2019  | € 139.926               |
| Begroting 2020  | nvt                     | Begroting 2020   | nvt                     |
| Realisatie 2020   | € 21.541                | Realisatie 2020  | € 91.148                |
| Begroting 2021  | nvt                     | Begroting 2021   | nvt                     |
| Realisatie 2021   | € (16.618)              | Realisatie 2021  | € 126.476               |
| Begroting 2022  | nvt                     | Begroting 2022   | nvt                     |
| Realisatie 2022   | € (12.473)              | Realisatie 2022  | € 52.064                |

Bron: Jaarstukken 2019 t/m 2022, P&C d.d. 17 november 2023.