

ONDERZOEK 'REALISTISCH BEGROTEN'

ONDERZOEKSPLAN

INLEIDING

Tijdens de jaarlijkse inventarisatie van suggesties voor rekenkameronderzoek voor de komende periode, wordt in een gesprek met de Tilburgse raadsfracties in november 2022 het onderwerp 'realistisch begroten' meermaals benoemd. Doel van gemeentelijk begroten is het op een transparante en democratische wijze de inkomsten en uitgaven over een vooraf gestelde periode budgetteren volgens de geldende regelgeving. Hoewel dit niet expliciet wordt gesteld, mag men verwachten dat het de bedoeling is dat de realisatie in lijn is met de programmabegroting (vanaf nu: begroting)¹, oftewel: er wordt realistisch begroot.

De ervaring van raadsfracties leert dat de begrotingen enerzijds en de jaarstukken² anderzijds, vaak de nodige ruimte lijken te laten. Met andere woorden, het is de vraag of er sprake is van [onderbesteding](#) waarbij de gemeente minder besteedt voor het realiseren van de doelstellingen dan in de begroting is opgenomen. Er wordt 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 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 teveel 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 budgetten ook anders in kunnen zetten en de raad krijgt weinig kans tussentijds bij te sturen.

Diverse raadsfracties benoemen dat de discussie in de Tilburgse raad zich vooral richt op het inzichtelijk krijgen van de beleidsterreinen waar van onderbesteding sprake is, wat de oorzaken zijn en welke sturingsmechanismen de raad heeft om realistischer te kunnen begroten. De raadsfracties zien onderbesteding bovendien ook in breder perspectief; zij wensen inzicht in hoe Tilburg op dit vlak scoort in vergelijking met andere gemeenten.

Vanuit deze discussie is het ook interessant de raadsfracties inzicht te geven in of er sprake is van [overbesteding](#). Bij overbesteding besteedt de gemeente juist méér aan het realiseren van de doelstellingen dan in de begroting is opgenomen. In dit kader, stelde de Rekenkamer Tilburg (vanaf nu: RKT) tijdens het rekenkameronderzoek 'Begrotelijke projecten?' uit 2020 naar financiële overschrijdingen bij projecten vast dat bij de gemeente Tilburg 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 ontstaan³. Overbesteding is nadelig; het leidt tot financiële tekorten en extra druk op de gemeentelijke organisatie⁴. Ook zullen overbestedingen moeten worden gefinancierd. Dit kan deels door de aanwending van extra beschikbare middelen en deels door de inzet van het eigen vermogen. Dit leidt tot een opwaartse druk om eigen vermogen te creëren. Tegelijkertijd zorgen overbestedingen dat het eigen vermogen omlaag gaat en de externe schulden toenemen.⁵

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

² Bij de jaarrekening controleert de raad in hoeverre de doelen zijn bereikt, of de activiteiten zijn uitgevoerd en of het geld op de juiste wijze is besteed.

³ 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.

⁴ Zoals het bezuinigen om het bezuinigen, zonder voldoende oog voor het uiteindelijke resultaat.

⁵ [Beter begroten \(bngbank.nl\)](https://www.bngbank.nl)

Mogelijke oorzaken van onder- of overbesteding zijn⁶:

- **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 (planningsopportunisme).** 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 de oorzaak zijn.
- **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.
- **Incidentele meevallers of tegenvallers, zowel bij de inkomsten als uitgaven.** Er kan sprake zijn van incidentele meevallers aan inkomsten of uitgaven kant. Als dit een structureel karakter krijgen kan vooraf en tussentijds hier rekening mee worden gehouden.
- **Prognose verschilt van werkelijke vraag 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 sterk af van de prognoses, als gevolg van economische of maatschappelijke omstandigheden.

Voor een zo goed mogelijk inzicht van waar sprake kan zijn van onder- of overbesteding, richt het rekenkameronderzoek zich op een drietal niveaus; de exploitatie, reserves en investeringen. De exploitatie geeft een overzicht van de verwachte c.q. gerealiseerde lasten, baten, stortingen en onttrekkingen en laat per jaar zien of per saldo sprake is van een voor- of nadeel. Reserves zijn bestemd voor het afdekken van risico's, het egaliseren van ongewenste schommelingen van baten en lasten in de programmabegroting en het dekken van incidenteel beleid. Investeringen gaan over uitgaven met een meerjarig nut waarvoor kapitaallasten (afschrijving en rente) worden geraamd in de exploitatie.

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 informatie er beschikbaar is over hoe de gemeente Tilburg zich verhoudt ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten op het vlak van onder- en overbesteding

CENTRALE VRAAGSTELLING

In navolging op 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?

Het onderzoek vindt plaats aan de hand van de volgende **deelvragen**:

1. Welke begrotingsafspraken zijn in de gemeente Tilburg gemaakt? Zijn er daarbij uitgangspunten geformuleerd voor de wijze waarop de ramingen in de programmabegroting

⁶ [Begroten of realiseren? | Nederlandse Vereniging voor Raadsleden](#)

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. Is er informatie over hoe de gemeente Tilburg zich verhoudt ten opzichte van andere vergelijkbare gemeenten op het vlak van onder- en overbesteding?

ONDERZOEKSOPZET

Het onderzoek wordt gestart in september 2023 en wordt naar verwachting 1^e kwartaal 2024 opgeleverd. De hoofdlijnen van de aanpak van het onderzoek zijn als volgt:

- De RKT onderzoekt welke begrotingsafspraken zijn gemaakt en onderzoekt documenten uit de P&C cyclus van de afgelopen vijf jaar (2018 t/m 2022).
- De RKT onderzoekt deze documenten langs de lijn van afwijkingen in de exploitatie, reserves en investeringen. Waar is er sprake van eventuele onder- of overbesteding? Dit vormt een grofmazig beeld van de tendensen.
- Hierna zoekt de RKT verdere verdieping in enkele grote projecten, programma's, thema's of domeinen waarbij er sprake is van onder- of overbesteding. De RKT voert gesprekken met de portefeuillehouder financiën, met ambtenaren (waaronder ambtenaren van afdeling Planning & Control), met de gemeenteraad (waaronder de auditcommissie) en met de accountant. Zo kunnen oorzaken van onder- of overbesteding inzichtelijk worden gemaakt en de wijze hoe daarop is geacteerd.

September 2023
Rekenkamer Tilburg