

# Voorblad

---

## Raadsvoorstel rekenkameronderzoek ‘Realisatie beter begroot’

24 juni 2024

### Samenvatting

**De Rekenkamer Tilburg heeft onderzoek gedaan naar realistisch begroten in de gemeente Tilburg. Het onderzoek biedt inzicht in hoe er wordt omgegaan met onder- of overbesteding en welke kansen er zijn voor een verdere inzet op reëel ramen. Ook wordt de gemeente vergeleken met andere 100.000+ gemeenten op het vlak van onder- en overbesteding.**

Op basis van het onderzoek zijn de volgende conclusies te trekken. De informatievoorziening vanuit het college kan verbeterd worden; de raad wenst meer informatie over oorzaken en impact van afwijkingen. De gemeenteraad zelf heeft in de afgelopen jaren niet tot nauwelijks sturing gegeven aan de afwijkingen ten opzichte van de begroting bij de tussentijdse begrotingsbijstellingen en de jaarrekening; afwijkingen 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 vooral gestuurd op (nieuwe) ambities uit de opvolgende begroting. Tegelijkertijd zijn de ambities hoog en krijgt de gemeente veel extra middelen vanuit het Rijk, maar er is te weinig capaciteit om ambities ook te realiseren. De gemeente is nog onvoldoende gericht op realisatiekracht; realiseren wat is begroot en daarop sturen, waarmee de ambities die gesteld zijn worden bereikt. 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. Op basis van de conclusies doet de Rekenkamer Tilburg aanbevelingen richting de gemeenteraad, het college van B&W en de griffie.

### Ontwerpbesluit

- 1) De aanbevelingen 1 t/m 11 uit het rekenkameronderzoek ‘Realisatie beter begroot: Een onderzoek naar realistisch begroten in de gemeente Tilburg en Tilburg vergeleken met overige 100.000+ gemeenten’ over te nemen.

De aanbevelingen 1 t/m 11:

Aan de gemeenteraad van Tilburg:

1. Informatiebehoefte over de begroting en afwijkingen vaststellen
2. Vergroten begrip over p&c producten
3. Beoordeel of ambities realistisch zijn in p&c producten
4. Bespreek grote afwijkingen in de p&c producten met het college
5. Bespreek de jaarrekening separaat met het college en trek hier lering uit voor de volgende begroting

Aan het college van Burgemeester & Wethouders:

6. Verdere inzet op realistisch begroten
7. Beleids- en p&c cyclus beter aan laten sluiten
8. Versimpelen van p&c producten
9. Realisatiekracht vergroten door ambities in lijn te brengen met beschikbare capaciteit

Aan de griffie:

10. Ondersteuning bij vergroten kennis van de raad over p&c producten
11. Overweeg om de behandeling van de begroting te wijzigen

**Portefeuillehouder:** Maarten van Asten. Ontwerpbesluit ingebracht door de Rekenkamer Tilburg: Hayke Veldman (voorzitter Rekenkamer Tilburg), telefoonnummer: 06-44856877 en Deborah van Gestel-Mulders (secretaris-onderzoeker Rekenkamer Tilburg), telefoonnummer: 06-29385923.

# Raadsvoorstel rekenkameronderzoek 'Realisatie beter begroot'

24 juni 2024

## 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, 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 heeft onderzoek gedaan naar realistisch begroten in de gemeente.

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

## Beoogd effect

De conclusies van het onderzoek, op basis waarvan de Rekenkamer Tilburg aanbevelingen richting de gemeenteraad, het college van B&W en de griffie heeft formuleert, luiden als volgt:

1. Veel ambtelijke inzet op realistische begroten
2. De informatiebehoefte van raadsleden ten aanzien van de begroting is divers
3. De raad mist kennis om p&c producten voldoende te doorgronden
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'
5. De raad wenst nadere informatie over oorzaken en impact van afwijkingen in p&c producten
6. Weinig sturing vanuit de raad op afwijkingen en op hetgeen is gerealiseerd in de p&c producten
7. Hoge ambities en veel extra middelen vanuit het Rijk, maar te weinig capaciteit
8. Onvoldoende gericht op realisatiekracht

## Voorstel

- 2) De aanbevelingen 1 t/m 11 uit het rekenkameronderzoek 'Realisatie beter begroot' over te nemen.

## Argumenten

- 1) Er is een onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen gericht aan de raad, aanbevelingen gericht aan het college en aanbevelingen gericht aan de griffie.

## **Aan de gemeenteraad van Tilburg**

### **1. Informatiebehoefte over de begroting en afwijkingen vaststellen**

Er dient recht gedaan te worden aan de informatiebehoefte van álle 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.

### **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.

### **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.

### **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.

### **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**

### **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.

### **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.

#### 8. Versimpelen van p&c producten

Nadat de verschillende informatiebehoeftes 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.

#### 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**

#### 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.

#### 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.

### **Kanttekeningen en gewogen alternatieven**

N.v.t.

### **Niet beïnvloedbare risico's**

N.v.t.

### **Kosten en dekking**

N.v.t.

### **Uitvoering**

De RKT organiseert op 24 juni 2024 een informatiebijeenkomst voor de raad. Het raadsvoorstel wordt aan de orde gesteld tijdens de raadsvergadering van 1 juli 2024.

## Participatie

N.v.t.

## Communicatie

De Rekenkamer Tilburg maakt haar onderzoeksrapport openbaar via: [www.rekenkamertilburg.nl](http://www.rekenkamertilburg.nl).

## Evaluatie

N.v.t.

## Bijlagen

Rekenkameronderzoek 'Realisatie beter begroot: Een onderzoek naar realistisch begroten in de gemeente Tilburg en Tilburg vergeleken met overige 100.000+ gemeenten'.

## Ter inzage gelegde stukken

N.v.t.

## Ondertekening

De Rekenkamer Tilburg  
de secretaris van de Rekenkamer Tilburg,



Deborah van Gestel-Mulders

de voorzitter van de Rekenkamer Tilburg,



Hayke Veldman

**Portefeuillehouder:** Maarten van Asten. Ontwerpbesluit ingebracht door de Rekenkamer Tilburg: Hayke Veldman (voorzitter Rekenkamer Tilburg), telefoonnummer: 06-44856877 en Deborah van Gestel-Mulders (secretaris-onderzoeker Rekenkamer Tilburg), telefoonnummer: 06-29385923.

## Raadsbesluit

De raad van de gemeente Tilburg;

- gezien het voorstel van de Rekenkamer Tilburg;
- gelet op de bestuurlijke nota rekenkameronderzoek '*Realisatie beter begroot*' (deel 1);
- gelet op de bestuurlijke reactie van het College van B&W (deel 2);
- gelet op de nota van bevindingen rekenkameronderzoek '*Realisatie beter begroot*' (deel 3).

## Besluit

1. De aanbevelingen 1 t/m 11 uit het rekenkameronderzoek '*Realisatie beter begroot: Een onderzoek naar realistisch begroten in de gemeente Tilburg en Tilburg vergeleken met overige 100.000+ gemeenten*' over te nemen.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 1 juli 2024.

de griffier,

de voorzitter

**Portefeuillehouder:** Maarten van Asten. Ontwerpbesluit ingebracht door de Rekenkamer Tilburg: Hayke Veldman (voorzitter Rekenkamer Tilburg), telefoonnummer: 06-44856877 en Deborah van Gestel-Mulders (secretaris-onderzoeker Rekenkamer Tilburg), telefoonnummer: 06-29385923.