

Rekenkamer Nijmegen

De Rekenkamer neemt een onafhankelijke
positie in binnen de gemeente Nijmegen



Nijmegen



BIJLAGENBOEK

Te veel gevraagd?

Rekenkameronderzoek naar onderbesteding

September 2026

COLOFON

De Rekenkamer heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. Haar doel is de gemeenteraad een extra handvat te bieden zijn controlerende taak uit te voeren. Daartoe voert zij onderzoek uit op het gebied van:

- Doeltreffendheid
Bij dit type onderzoek wordt nagegaan of de gewenste resultaten daadwerkelijk worden bereikt.
- Doelmatigheid
Bij dergelijk onderzoek gaan we na of de gewenste resultaten worden bereikt met zo weinig mogelijk middelen (personeel, geld).
- Rechtmatigheid
Bij onderzoek op dit terrein staat de vraag centraal of de uitvoering plaatsvindt volgens geldende wetten en regels.

Bij de uitvoering van haar onderzoeken kijkt de Rekenkamer altijd terug (wat is besloten, wat is gedaan), met als nadrukkelijk doel daarvan te kunnen leren voor de toekomst.

De wijze waarop de Rekenkamer haar onderzoeken (en overige werkzaamheden) uitvoert is vastgelegd in de [Notitie Werkwijze](#).

SAMENSTELLING

De heer J. van den Broek (voorzitter)

Mevrouw C. Baarda (lid)

De heer E. Broere (lid)

De Rekenkamer wordt ambtelijk ondersteund door mevrouw J. Smink (secretaris - onderzoeker).

De infographics in dit rapport zijn gemaakt door Gloed Communicatie.

CONTACT

Post: Postbus 9105
6500 HG NIJMEGEN

Telefoon: 024 – 329 2338

E-mail: rekenkamer@nijmegen.nl

Website: www.nijmegen.nl/rekenkamer

INHOUDSOPGAVE TE VEEL GEVRAAGD?

Bijlagenboek rekenkameronderzoek naar onderbesteding

De rapportage naar aanleiding van het onderzoek Onderbesteding 'Te veel gevraagd?' bestaat uit een hoofdrapport en bijlagenboek. Het hoofdrapport is zelfstandig leesbaar. In voorliggend bijlagenboek zijn achtergrondinformatie en de onderzoeksverantwoording opgenomen.

- Bijlage 1: Toelichting op begrippen rond begroten en verantwoorden
- Bijlage 2: Relevante artikelen uit Verordening 212
- Bijlage 3: Aanpak en verloop van het onderzoek

De digitale versies van dit bijlagenboek en bijbehorende hoofdrapport zijn te vinden op de [speciale webpagina](#) voor dit onderzoek of op te vragen bij de secretaris.

BIJLAGE 1 TE VEEL GEVRAAGD?: TOELICHTING OP BEGRIPPEN ROND BEGROTEN EN VERANTWOORDEN

In deze bijlage staan toelichtingen op begrippen rond begroten en verantwoorden die voorkomen in het hoofdrapport 'Te veel gevraagd?' naar aanleiding van het onderzoek naar onderbesteding.

De toelichtingen zijn overgenomen uit het [Lexicon van Begroting en Jaarstukken](#). Daarin staat op nog veel meer begrippen een toelichting. De Rekenkamer heeft dit Lexicon in 2006 opgesteld om de gemeenteraad te ondersteunen bij de invulling van zijn budgetrecht. In zijn meest simpele betekenis houdt dit recht in dat de raad over het geld gaat en dat het college tot taak heeft de begroting uit te voeren en daarover aan de raad verantwoording af te leggen. In de praktijk is het budgetrecht met talrijke wettelijke regels omgeven. Deze zijn zeker voor niet deskundigen soms moeilijk te doorgronden. De Rekenkamer heeft in het Lexicon geprobeerd de taal rond deze regels uit te leggen. Na 2006 heeft de Rekenkamer het Lexicon periodiek geactualiseerd; de laatste keer in 2017. Hoewel de toelichtingen in deze laatste versie van het Lexicon niet meer allemaal volledig actueel zijn, is het in de basis nog wel bruikbaar voor raadsleden. De toelichtingen die in deze bijlage zijn opgenomen zijn waar nodig geactualiseerd. Een aantal toelichtingen is ingekort.

Met het oog op het gebruiksgemak van deze bijlage, is ervoor gekozen dat elke toelichting zelfstandig leesbaar is. Dit brengt met zich mee dat er hier en daar sprake is van een overlap in de opgenomen verklaringen.

De volgende termen zijn in deze bijlage toegelicht

Autorisatie

Baten

Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV)

Begroting (primitieve en dynamische)

Begrotingswijziging

BenV-cyclus

Budgetrecht

Dynamische begroting (zie bij begroting)

Gemeentefonds

Inkomsten

Integrale afweging / verantwoording

IV3

Jaarstukken (jaarrekening en jaarverslag)

Koersdocument

Kosten

Kostensoorten en -opbrengsten

Lasten

Onderschrijding

Opbrengsten

Overschrijding

Paragraaf

Primitieve begroting (zie bij begroting)

Programma(niveau)

Resultaatbepaling / resultaatbestemming

Saldo

Stelsel van baten en lasten

Taakvelden

Uitgaven

Verordening 212

Verschillenanalyse

Voortgangsmonitor

3W-vragen

AUTORISATIE

De wet bepaalt dat het college ten laste van de gemeente slechts uitgaven kan doen tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht (artikel 189 Gemeentewet). Dit voorschrift vormt de kern van het budgetrecht van de raad. Met het vaststellen van de begroting geeft de raad het college toestemming (of machtiging (autorisatie)) tot het doen van uitgaven. Autoriseren kan op diverse niveaus gebeuren. In Nijmegen autoriseert de gemeenteraad op programmaniveau. Dat betekent dat voor wijzigingen van het doel van een programma of voor extra uitgaven voor de uitvoering van het programma, altijd vooraf een door de raad vastgestelde begrotingswijziging nodig is.

BATEN

Voor gemeenten is voorgeschreven dat zij werken met het stelsel van baten en lasten. Dit houdt in dat alle inkomsten en uitgaven moeten worden toegerekend aan het begrotingsjaar waarop zij betrekking hebben en niet aan het jaar waarin de betalingen worden gedaan. Dit is afwijkend van het zogenaamde kasstelsel dat het voorgeschreven systeem voor het Rijk voor zijn financiële huishouding is. Binnen een kasstelsel is het moment van het feitelijk uitgeven of ontvangen van geld maatgevend voor opname in de begroting en de verantwoording.

In de begroting worden voor elk programma onder 'wat gaat dat kosten' de lasten, de baten en het saldo van die lasten en baten opgenomen. In de jaarrekening wordt hierover verantwoording afgelegd. Op de begroting dienen onder de baten de financiële middelen geraamd te worden die naar verwachting voor de uitvoering van het betreffende programma ter beschikking worden gesteld.

BESLUIT BEGROTING EN VERANTWOORDING PROVINCIES EN GEMEENTEN (BBV)

Aan de opzet en inhoud van de begroting en jaarstukken van de gemeente worden door de wetgever eisen gesteld. Deze staan in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Uitgangspunt van het BBV is in de eerste plaats dat de begroting en jaarstukken voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad. De waarborging van de informatiebehoefte van de gemeenteraad staat voorop, omdat het budgetrecht één van de belangrijkste rechten van de gemeenteraad is.

Daarnaast wordt met BBV ook voorzien in de informatiebehoeften van anderen. Geconstateerd wordt dat die behoeften zijn toegenomen. Het gaat hierbij om burgers en maatschappelijke organisaties, maar ook om het college en externe partijen. In de toelichting wordt dit als volgt verwoord:

"Voor het stellen van kaders (allocatie en autorisatie*) en voor het controleren is een goed inzicht van de gemeenteraad in de financiële positie in relatie tot het beleid en de activiteiten van de gemeente essentieel. Het college aan de andere kant heeft behoefte aan meer gedetailleerde informatie voor het uitvoeren van het beleid. (...). Daarnaast is uniform gebaseerde informatie van belang voor de toezichthouder, voor het Rijk, het CBS en voor gemeenten die zichzelf willen vergelijken met anderen (benchmarking). Met andere woorden, de begroting en de jaarstukken vervullen diverse functies voor diverse actoren. Om de diverse actoren beter in staat te stellen ook daadwerkelijk de benodigde informatie uit de begroting en de jaarstukken te halen, is er gekozen voor het principe 'iedere doelgroep zijn eigen informatie/documenten'. Het spreekt vanzelf dat de

begroting respectievelijk jaarstukken en de diverse documenten die daarmee samenhangen, uitgaan van dezelfde basisinformatie en totaalcijfers. Het specifieke van diverse documenten zit met name in het niveau van aggregatie, de inhoud van de bijbehorende toelichtingen en de gekozen invalshoek.” (toelichting bij BBV, 17 januari 2003, bladzijde 32).

In feite is sprake van een informatiepiramide. De begroting die wordt vastgesteld door de gemeenteraad vormt de top van de piramide, de basis wordt gevormd door de informatie benodigd voor de uitvoering van de begroting (op de werkvloer). Tussen top en basis bevinden zich de taakvelden voor het college en de informatie voor derden.

Verder wordt in de toelichting op BBV gesteld:

“In een duaal stelsel zijn de raad en het college gediend met een inrichting van de begroting en jaarstukken, die zo veel mogelijk is toegesneden op de eigen situatie en wensen. Door de raad gekozen programma’s zullen de indeling van de begroting en jaarstukken bepalen. (...) Om voor een aantal aspecten toch de benodigde transparantie te verkrijgen (...) worden gemeenten verplicht een zevental paragrafen in de begroting en jaarstukken op te nemen waarin de beleidsuitgangspunten van het desbetreffende onderwerp worden uitgewerkt.” (toelichting bij BBV, 17 januari 2003, blz 32).

De bruikbaarheid van de begroting als sturingsinstrument en de jaarstukken als verantwoordingsinstrument worden dus bepaald door de mate waarin wordt voldaan aan de eisen van BBV én de mate waarin invulling wordt gegeven aan de door de gemeenteraad geformuleerde eisen en wensen.

BEGROTING (PRIMITIEVE EN DYNAMISCHE)

De begroting (Nijmeegs: Stadsbegroting) is het integrale kader waarin alle te verwachten baten en lasten voor een bepaald kalenderjaar zijn gekoppeld aan te realiseren doelen en daarvoor uit te voeren activiteiten. De begroting vormt tevens de basis voor de verantwoording. Begroting en jaarstukken moeten daarom identiek zijn van indeling.

De begroting is het centrale instrument voor het realiseren van het budgetrecht van de raad. Dat recht houdt in dat de raad de eigenaar is van de middelen en vanuit die positie het college machtigt om over budgetten te beschikken. Het college mag slechts uitgaven doen tot de bedragen die door de raad op de begroting zijn gebracht. De begroting heeft samengevat de volgende functies:

- Autorisatiefunctie: de raad machtigt het college tot het doen van uitgaven;
- Allocatiefunctie: de raad kiest met welke middelen welke doelen zullen worden nagestreefd;
- Beheersfunctie: in de begroting wordt de basis gelegd voor een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend beheer;
- Verantwoordingsfunctie: op basis van de begroting legt het college verantwoording af over het door hem gevoerd bestuur.

Het is de taak van het college een ontwerpbegroting aan de gemeenteraad voor te leggen. Dat gebeurt meestal in september. Het is vervolgens de taak van de raad om op basis van dat ontwerp een integrale afweging te maken. Daarbij kan hij het voorstel van het college uiteraard amenderen. De begroting moet door de raad zijn vastgesteld op 15 november. De door de raad vastgestelde begroting heet de **primitieve begroting**.

Vanaf 1 januari start het college met het uitvoeren van de door de raad vastgestelde begroting. In de loop van het jaar zal het college geconfronteerd worden met mee- en tegenvallers op de begrote lasten en baten. Omdat het college geen uitgaven mag doen die niet door de raad geautoriseerd zijn (ook niet als er extra baten zijn ontvangen!), zal het college voorstellen voor begrotingswijzigingen aan de raad moeten voorleggen. Dat gebeurt via de voortgangsmonitors, maar ook separaat. De gewijzigde begroting wordt de **dynamische begroting** genoemd.

BEGROTINGSWIJZIGING

Een begrotingswijziging is een aanpassing van de begroting tijdens het begrotingsjaar. Net zoals alleen de raad de begroting kan vaststellen, kan ook de raad alleen de begroting wijzigen. In Nijmegen autoriseert de gemeenteraad op programmaniveau. Dat betekent dat voor wijzigingen van het doel van een programma of voor extra uitgaven (ook al zijn er extra inkomsten!) voor de uitvoering van het programma, altijd vooraf een door de raad vastgestelde begrotingswijziging nodig is. Het valt binnen de beschikkingsbevoegdheid van het college om overschotten en tekorten binnen één programma met elkaar te compenseren en daarover uitleg te geven bij de jaarrekening.

B&V-CYCLUS

B&V staat voor begroten en verantwoorden. De cyclus van begroten en verantwoorden is door de gemeenteraad vastgelegd in de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie. De doorlooptijd van één cyclus loopt over drie jaar. Dit is schematisch weergegeven in figuur B1.1

2025	2026	2027
Jaarstukken 2024	Jaarstukken 2025	Jaarstukken 2026
Koersdocument 2026	Koersdocument 2027	Koersdocument 2028
1 ^e Voortgangsmonitor 2025	1 ^e Voortgangsmonitor 2026	1 ^e Voortgangsmonitor 2027
Begroting 2026	Begroting 2027	Begroting 2028
2 ^e Voortgangsmonitor 2025	2 ^e Voortgangsmonitor 2026	2 ^e Voortgangsmonitor 2027

Figuur B1.1: Cyclus van begroten en verantwoorden: in de donkere cellen de cyclus voor 2026.

Hierna volgt een korte samenvatting van de verschillende producten uit de B&V-cyclus. Voor elke product is in deze bijlage een afzonderlijke toelichting opgenomen.

- Koersdocument: met het Koersdocument doet het college een voorstel aan de raad voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor jaar $t + 1$ en de meerjarenraming.
- Begroting: integraal kader waarin alle te verwachten inkomsten en uitgaven (baten en lasten) voor een bepaald kalenderjaar zijn gekoppeld aan te realiseren doelen en daarvoor uit te voeren activiteiten.

- Voortgangsmonitor: tussenmelding van het college aan de raad over de uitvoering van de begroting van het lopende jaar.
- Jaarstukken: jaarrekening en jaarverslag waarmee het college integraal verantwoording aflegt aan de raad over de uitvoering van de begroting.

BUDGETRECHT

Het recht om over middelen te beschikken. Het budgetrecht ligt in gemeenten bij de raad. Dit is verankerd in artikel 189 van de Gemeentewet: 'Voor alle taken en activiteiten brengt de raad jaarlijks op de begroting de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden'. In hetzelfde wetsartikel is bepaald dat slechts uitgaven mogen worden gedaan tot de bedragen die op de begroting zijn gebracht. De essentie van het budgetrecht is dat de raad door middel van de vaststelling van de begroting het college machtigt tot uitvoering conform de begroting. De begroting is daarmee tevens de basis voor de bedrijfsvoering en de basis voor de verantwoording door middel van de jaarstukken.

Het college moet de raad in staat stellen om zijn budgetrecht goed te kunnen invullen. Het college dient daartoe bij de raad een ontwerp begroting en meerjarenraming in. Deze stukken moeten volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) een zodanig inzicht geven dat een verantwoord oordeel kan worden gevormd over de financiële positie en over de baten en lasten.

GEMEENTEFONDS

Het gemeentefonds is een begrotingsfonds van het Rijk, dat wordt gevoed met middelen uit de inkomstenbelasting. Gemeenten hebben recht op een algemene uitkering uit dit fonds en bij of krachtens wet kunnen uit het fonds specifieke uitkeringen (SPUKs) worden toegekend. Niet iedere gemeente komt voor deze specifieke uitkeringen in aanmerking. Iedere specifieke uitkering kent zijn eigen verdeelsystematiek. Naast het gemeentefonds en de SPUKs zijn er nog andere vormen van rijksmiddelen, bijvoorbeeld decentralisatie-uitkeringen, compensatieregelingen of incidentele bijdragen voor specifieke projecten.

Middelen die de gemeente ontvangt uit het gemeentefonds zijn vrij besteedbaar. De gemeenteraad bepaalt zelf voor welke doelen en activiteiten hij deze inzet. Voor SPUKs geldt dat die alleen mogen worden ingezet voor het doel waarvoor het Rijk deze beschikbaar stelt. Voorbeelden van extra uitgekeerde middelen via SPUKs zijn die voor de opvang van Oekraïners en de energietoeslag.

De algemene uitkering is gebaseerd op een aantal verdeelmaatstaven, gerelateerd aan onder meer de belastingcapaciteit, het aantal inwoners, het grondgebied en de aard en omvang van de bebouwing. Jaarlijks wordt de uitkering uit het gemeentefonds aangepast conform de groei van de rijksuitgaven.

INKOMSTEN

Inkomsten zijn de binnenkomende geldbedragen.

INTEGRALE AFWEGING / VERANTWOORDING

Met integrale afweging wordt bedoeld dat keuzes (kunnen) worden gemaakt vanuit het zicht op het geheel. De mogelijkheden die voorliggen kunnen dan met elkaar worden vergeleken en onderling worden gewogen. Voor de gemeenteraad is de **begroting** het instrument voor het maken van een **integrale afweging**. Met het vaststellen van de begroting bepaalt hij immers voor alle taken en activiteiten de bedragen die hij daarvoor beschikbaar stelt en de financiële middelen die hij daarvoor naar verwachting kan aanwenden (Gemeentewet, artikel 189, lid 1). Op deze manier kan de raad zijn kaderstellende rol goed invullen.

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is voorgeschreven dat lasten en baten van de begroting worden ingedeeld naar programma's. Volgens BBV is een programma een samenhangend geheel van activiteiten. Per programma dient expliciet te worden ingegaan op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te realiseren. Dit dient te worden gedaan aan de hand van de volgende drie vragen (zogenaamde 3 w-vragen): Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat gaat dat kosten? Door dit voor alle activiteiten van de gemeente te doen, ontstaat er zicht op het geheel en kan de raad een integrale afweging maken (zijn kaderstellende rol invullen).

Hoe vaker gedurende het jaar separate besluiten (definitief of voorlopig) worden genomen over nieuw beleid of toevoegingen aan bestaand beleid, hoe meer afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van integrale afweging. Aan de andere kant zal er continu een bepaalde druk aanwezig zijn om dit soort besluiten te (laten) nemen. Het is aan de raad om hier de juiste keuzes te maken en de nodige discipline te handhaven.

Met de **jaarstukken** legt het college **integraal verantwoording** af aan de gemeenteraad. Dit betekent dat in de jaarstukken wordt verantwoord in hoeverre de voornemens uit de begroting zijn gerealiseerd. Deze integrale verantwoording is van groot belang voor zowel de controlerende als de kaderstellende rol van de raad. Daarom is het van belang dat ze op een zodanig moment gereed zijn dat de uitkomsten van de beraadslaging erover meegenomen kunnen worden bij de voorbereiding van de begroting.

IV3 (INFORMATIE VOOR DERDEN)

IV3 staat voor 'Informatievoorziening aan derden'. Het betreft een onderdeel van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Gemeenten zijn op basis hiervan verplicht (op de in de regeling voorgeschreven wijze) hun financiële gegevens aan te leveren bij het CBS. De cijfers uit de begroting en jaarstukken moeten hiervoor geconverteerd worden naar de verplicht voorgeschreven taakvelden en kostensoorten en -opbrengsten. Dit is noodzakelijk, omdat de raad zelf bepaalt welke indeling in de begroting (en daarmee de jaarstukken) wordt gehanteerd. Door de cijfers te converteren kunnen ook derden zoals het Rijk, de Europese Unie, journalisten en burgers met de cijfers uit de voeten. Bovendien biedt het gemeenten de mogelijkheid hun begroting (en jaarstukken) te vergelijken met die van andere gemeenten.

Er zijn twee websites www.openspending.nl en findo.nl die gekoppeld zijn aan het open data portaal van het CBS. Met die websites is het mogelijk om inzicht te krijgen in de financiën van elke lokale overheid. Daarnaast kunnen alle overheden met elkaar worden vergeleken. Voor de gemeenteraad kunnen deze cijfers interessant zijn, wanneer daarvan een reeks beschikbaar is. Bij wijzigingen in de indeling van de begroting, kunnen de diverse jaren toch met elkaar vergeleken worden. De DoeMee-onderzoekers hebben gebruik gemaakt van de cijfers op findo.nl.

JAARSTUKKEN (JAARREKENING EN JAARVERSLAG)

Met de jaarstukken (Nijmeegs: Stadsrekening) legt het college integraal verantwoording af aan de gemeenteraad over de uitvoering van de begroting. De basis voor de verantwoording door het college is de dynamische begroting op 31 december. Eventuele mee- en tegenvallers worden geanalyseerd. Daarbij wordt een relatie gelegd met de doelen en activiteiten waarvoor de baten en lasten in de begroting waren opgenomen.

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) bestaan de jaarstukken uit de jaarrekening en het jaarverslag. In BBV zijn de (minimale) eisen geformuleerd waaraan de jaarstukken moeten voldoen. De gemeenteraad kan hier met het oog op zijn informatiebehoefte eisen aan toevoegen.

Jaarrekening

De jaarrekening maakt onderdeel uit van de jaarstukken. Hiermee legt het college integraal verantwoording af aan de gemeenteraad over de uitvoering van de begroting.

In de jaarrekening worden per programma de cijfers van de dynamische begroting en die van de jaarrekening gepresenteerd. Eventuele verschillen worden (voor de lasten en baten afzonderlijk) geanalyseerd.

Volgens de wettelijke regelingen mogen de door de raad geautoriseerde bedragen uit de begroting niet overschreden worden (zie ook bij autorisatie). De gemeenteraad van Nijmegen heeft het college geautoriseerd op het niveau van de programma's. Op programmaniveau dienen de verschillen tussen de jaarrekening en de dynamische begroting dus in beginsel klein te zijn.

Wijzigingen in beleid en/of wijzigingen in benodigde middelen zijn immers al met een begrotingswijziging verwerkt en vastgelegd in de dynamische begroting. In de praktijk kunnen de verschillen tussen de jaarrekening en de dynamische begroting echter ook groot zijn. In artikel 6 van Verordening 212 is namelijk geregeld dat niet alle afwijkingen van de begroting die gemeld worden in een voortgangsmonitor leiden tot bijstelling van de begroting. Dat gebeurt alleen als:

- Het om nieuw beleid gaat dat niet past binnen de bestaande kaders.
- Dat nodig is om binnen de kaders van rechtmatigheid te blijven.

De kwaliteit van informatie in de jaarrekening moet zodanig zijn dat de raad een verantwoord oordeel kan vormen over de financiële positie en over de baten en de lasten.

De accountant controleert jaarlijks het onderdeel jaarrekening van de jaarstukken. Die controle heeft als primair doel het afgeven van een verklaring. De accountant richt zich bij zijn controle op de getrouwheid en de rechtmatigheid van baten, lasten en balansmutaties, zoals die tot uitdrukking komen in de jaarrekening.

Jaarverslag

Het jaarverslag maakt deel uit van de jaarstukken. Hiermee legt het college integraal verantwoording af aan de gemeenteraad over de uitvoering van de begroting.

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is voorgeschreven dat het jaarverslag bestaat uit:

- De beleidsinhoudelijke verantwoording over de programma's.
Het gaat hierbij om het beantwoorden van de drie w-vragen:
 1. Wat is bereikt:
Op deze plaats wordt uitgelegd in hoeverre de beoogde doelen uit de begroting feitelijk zijn gerealiseerd; de realisatie van doelen wordt dus afgezet tegen voornemens uit de begroting;
 2. Wat hebben we daarvoor gedaan:
Hier wordt uitgelegd in hoeverre beoogde activiteiten feitelijk hebben plaatsgevonden; de realisatie van activiteiten wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting;
 3. Wat heeft het gekost:
Op deze plaats wordt – voor de lasten en baten afzonderlijk – uitleg gegeven over het verschil tussen de jaarrekening en de dynamische begroting.
- De beleidsinhoudelijke verantwoording over de verplichte paragrafen.
De (minimale) inhoud van de paragrafen is voorgeschreven in BBV. In het jaarverslag wordt per paragraaf verantwoording afgelegd over de uitvoering en daarmee bereikte resultaten van de beleidsvoornemens uit de begroting.

De accountant controleert het jaarverslag niet. Hij gaat binnen zijn controle na of het jaarverslag met de jaarrekening verenigbaar is. Daarbij gaat het erom of de antwoorden op de eerste twee w-vragen (in het jaarverslag) een logische relatie hebben met het antwoord op de derde w-vraag (in de jaarrekening).

KOERSDOCUMENT

De cyclus van begroten en verantwoorden start met het Koersdocument. Met het Koersdocument doet het college een voorstel aan de raad voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor jaar t + 1 en de meerjarenraming. De raad stelt het Koersdocument voor het zomerreces vast. Belangrijke bronnen voor het Koersdocument zijn de lessen uit de jaarstukken van jaar t-1 en een analyse van (financiële) ontwikkelingen die van invloed zullen zijn op de realisatie van doelen, activiteiten en daarvoor benodigde middelen. In de praktijk wordt in de jaren waarin gemeenteraadsverkiezingen worden gehouden geen Koersdocument opgesteld.

KOSTEN

Kosten is een ander woord voor lasten. Bij begroten en verantwoorden is lasten de officiële term. Een toelichting op de term lasten staat hierna.

KOSTENSOORTEN EN -OPBRENGSTEN

Met kostensoorten worden de verschillende categorieën bedoeld waaraan een gemeente geld uitgeeft. Voorbeelden zijn kosten voor personeel en huisvesting, verstrekte subsidies en afschrijvingen. Bij kostenopbrengsten gaat het om categorieën waarlangs het geld binnenkwam. Voorbeelden daarvan zijn bijdragen van het Rijk, belastingopbrengsten, leges en de verkoop van grond.

LASTEN

Voor gemeenten is voorgeschreven dat zij werken met het stelsel van baten en lasten. Dit houdt in dat alle inkomsten en uitgaven moeten worden toegerekend aan het begrotingsjaar waarop zij betrekking hebben en niet aan het jaar waarin de betalingen worden gedaan. Dit stelsel wordt gehanteerd om te bewerkstelligen dat het nut van voorzieningen en het offer als gevolg van de betaling van de belasting in de tijd gelijk op lopen. Bovendien levert het stelsel van baten en lasten beter inzicht op in productiekosten dan andere stelsels.

Een investering is in een baten en lasten stelsel geen last, maar een balansmutatie. Het verbruik van de investering ten behoeve van de productie is een last. Administratief technisch betekent dit dat de afschrijving (de waardevermindering) ten laste van de begroting komt en de investering geactiveerd wordt op de balans. Dit stelsel is afwijkend van het zogenaamde kasstelsel dat het Rijk hanteert in zijn financiële huishouding. Binnen een kasstelsel is het moment van het feitelijk uitgeven of ontvangen van geld maatgevend voor opname in de begroting en de verantwoording.

In de begroting worden voor elk programma onder 'wat gaat dat kosten' de lasten, de baten en het saldo van die lasten en baten opgenomen. In de jaarrekening wordt hierover verantwoording afgelegd. Op de begroting dienen per programma onder de lasten de financiële middelen opgenomen te worden die de raad beschikbaar stelt voor de uitvoering van het betreffende programma.

ONDERSCHRIJDING

Er is sprake van een onderschrijding, wanneer de lasten of baten in de jaarrekening lager zijn dan die in de begroting voor het betreffende programma. Bij de begrotingsrechtmatigheid gaat het om de lasten en baten op programmaniveau afzonderlijk. Het is niet toegestaan met onderschrijdingen overschrijdingen te compenseren. Het is de bedoeling dat overschrijdingen in het kader van de jaarrekening afzonderlijk worden verklaard, dus los van eventueel ermee verband houdende onderschrijdingen.

OPBRENGSTEN

Opbrengsten is een ander woord voor baten. Bij begroten en verantwoorden is baten de officiële term. Een toelichting op de term baten staat hiervoor.

OVERSCHRIJDING

Er is sprake van een overschrijding, wanneer de lasten of baten in de jaarrekening hoger zijn dan die in de begroting voor het betreffende programma. Bij de begrotingsrechtmatigheid gaat het om de lasten en baten op programmaniveau afzonderlijk. Het is niet toegestaan overschrijdingen te compenseren met onderschrijdingen. Voor extra uitgaven binnen een programma is altijd eerst een door de raad vastgestelde begrotingswijziging nodig.

PARAGRAAF

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is voorgeschreven dat in de begroting en het jaarverslag een aantal paragrafen moet worden opgenomen. Dit betreft:

1. Lokale heffingen
2. Weerstandsvermogen
3. Onderhoud kapitaalgoederen
4. Financiering
5. Bedrijfsvoering
6. Verbonden partijen
7. Grondbeleid

Deze paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de financiële aspecten van de begroting, gezien vanuit een bepaald perspectief. Het gaat met name om de beleidslijnen voor beheersmatige aspecten die grote financiële gevolgen kunnen hebben en/of van belang zijn voor het realiseren van de programma's. Deze informatie komt in de begroting veelal versnipperd voor en is daardoor minder inzichtelijk voor de gemeenteraad. Het is de bedoeling van de paragrafen dat de raad de juiste en integrale informatie krijgt om zijn kaderstellende en controlerende rol ook op de beheersmatige aspecten waar te maken. De kwaliteit daarvan is immers van groot belang voor een continue, effectieve en efficiënte dienstverlening door de gemeente.

Ingevolge het BBV is ook de inhoud van de verplichte paragrafen aan eisen gebonden. In de begroting worden per verplicht onderdeel de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de mate van realisatie daarvan. Wanneer de gemeenteraad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten aan de verplichte paragrafen specifieke eisen toe te voegen of extra paragrafen voor te schrijven. Hierna zijn de verplichte paragrafen afzonderlijk nader omschreven. Samenvattend is aangegeven wat de functie van de paragraaf is.

In Verordening 212 is sprake van één algemeen voorschrift voor alle paragrafen (artikel 13): Het college biedt ter vaststelling aan de raad beleidskaders aan waarin de inhoud van de paragrafen uiteen wordt gezet. Eens in de vier jaar evalueert het college de beleidskaders en informeert de raad over de uitkomsten van de evaluatie. Zo nodig kan dit leiden tot een actualisatie van het beleidskader.

Paragraaf lokale heffingen

Deze paragraaf biedt een overzicht van lokale heffingen die deel uit maken van het overzicht algemene dekkingsmiddelen, bijvoorbeeld de onroerende zaakbelasting (OZB). Daarnaast gaat de paragraaf in op lokale heffingen die tot een programma behoren zoals de afvalstoffenheffing en de rioolrechten. De paragraaf geeft een beeld van het beleid op alle heffingen, de inkomsten daaruit en de effecten voor burgers en bedrijven (lastendruk en eventuele toepassing van kwijtschelding).

Paragraaf weerstandsvermogen

In de paragraaf weerstandsvermogen geeft de gemeente aan hoe robuust de begroting is wanneer zich een financiële tegenvaller voordoet. Het weerstandsvermogen blijkt uit de relatie tussen geïnterviewde risico's en de weerstandscapaciteit die aanwezig is om tegenvallers daadwerkelijk op te vangen.

Paragraaf onderhoud kapitaalgoederen

Deze paragraaf geeft een dwarsdoorsnede van het beleid en het beheer en onderhoud van de verschillende kapitaalgoederen (wegen, riolering, gebouwen, en dergelijke).

Paragraaf financiering

Deze paragraaf geeft weer hoe de financieringsfunctie (het stelsel van leningen, beleggingen en garanties) van de gemeente is ingericht.

Paragraaf bedrijfsvoering

Deze paragraaf beschrijft de stand van zaken en beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering. Het college maakt met deze beschrijving inzichtelijk dat er doelmatig, doeltreffend en klantgericht wordt gewerkt aan de uitvoering van de programma's.

Paragraaf verbonden partijen

Een verbonden partij is een externe partij waarmee de gemeente een bestuurlijke én een financiële relatie heeft. In de paragraaf verbonden partijen beschrijft het college op welke wijze (beleidsmatig en financieel) de gemeente verbonden is met externe partijen om bepaalde beleidsdoelen te verwezenlijken. De paragraaf maakt de bestuurlijke en financiële belangen zichtbaar. Van belang is dat de paragraaf de relatie aangeeft tussen de verbonden partijen en het publieke belang dat in hoofdlijnen in de begrotingsprogramma's is vermeld.

Paragraaf grondbeleid

Deze paragraaf geeft de visie aan op het grondbeleid in relatie tot de uitvoering van de programmadoelen, bijvoorbeeld op het gebied van volkshuisvesting en economische ontwikkeling. De paragraaf brengt ook de financiële belangen die daarbij spelen in kaart.

PROGRAMMA(-NIVEAU)

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is bepaald dat de begroting (en daarmee de jaarstukken) van gemeenten wordt ingedeeld naar programma's.

In de toelichting op BBV wordt hierover onder meer gesteld: "In een duaal stelsel zijn de raad en het college gediend met een inrichting van de begroting en jaarstukken, die zo veel mogelijk is toegesneden op de eigen situatie en wensen. Door de raad gekozen programma's zullen de indeling van de begroting en jaarstukken bepalen" (toelichting bij BBV, 17 januari 2003, blz 32).

Een programma is volgens BBV een samenhangend geheel van activiteiten. Per programma dient expliciet te worden ingegaan op de maatschappelijke effecten en de wijze waarop er naar gestreefd zal worden die effecten te verwezenlijken. Dit dient te worden gedaan aan de hand van de volgende drie vragen (drie w-vragen):

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daarvoor doen?
3. Wat gaat dat kosten?

Idealiter is er sprake van een logische relatie tussen de inhoud (de eerste twee w-vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen) en de financiën (de derde w-vraag: wat gaat dat kosten). De gedachte is dat de gemeenteraad door het beantwoorden van deze vragen zijn kaderstellende rol goed kan invullen.

De indeling van de programma's is naar eigen keuze van de raad. In Verordening 212 staat dat de raad aan het begin van de raadsperiode de programma-indeling vaststelt, en dan ook bepaalt welke taakvelden aan welk programma worden gekoppeld.

De raad stuurt op het niveau van de programma's, het college op het niveau van de taakvelden.

RESULTAATBEPALING / RESULTAATBESTEMMING

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) is bepaald:

- dat per programma eerst alle lasten en baten en het saldo daarvan worden begroot;
- dat vervolgens wordt bepaald wat daarvan over het totaal van de programma's het resultaat is;
- en dat daarna per programma toevoegingen respectievelijk onttrekkingen aan reserves worden begroot.

Aldus wordt gewerkt met een resultaat vóór bestemming (het saldo exclusief toevoegingen /onttrekkingen aan reserves) en een resultaat na bestemming (inclusief toevoegingen/ onttrekkingen aan reserves).

SALDO

Met saldo wordt bedoeld op het verschil tussen de lasten en de baten per programma in de begroting of de jaarrekening.

Het is nadrukkelijk niet de bedoeling van de Gemeentewet dat sturing en verantwoording op het niveau van het saldo plaatsvinden. In artikel 189, lid 1 is juist voorgeschreven dat de raad voor alle taken en activiteiten jaarlijks de bedragen op de begroting brengt die hij daarvoor beschikbaar stelt, alsmede (Rekenkamer: dus daarnaast) de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden.

STELSEL VAN BATEN EN LASTEN

Voor gemeenten is voorgeschreven dat zij werken met het stelsel van baten en lasten. Dit houdt in dat alle uitgaven en inkomsten worden toegerekend aan de jaren waarop ze betrekking hebben. Dit betekent dat - als er bijvoorbeeld een congres is georganiseerd aan het einde van het jaar - de lasten op dat jaar worden geboekt, ook als de rekening pas in het volgende kalenderjaar binnenkomt en wordt betaald. Dit betekent ook dat investeringen in bijvoorbeeld een gebouw dat x jaar meegaat niet ten laste komen van het jaar waarin de rekeningen zijn betaald, maar worden gespreid over de jaren waarin het gebouw wordt gebruikt. Achterliggend idee hierbij is dat de gebruiker betaalt. Door uitgaven en inkomsten toe te rekenen aan de jaren waarop ze betrekking hebben, wordt het inzicht in de kosten van producten bevorderd.

TAAKVELDEN

Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn gemeenten verplicht hun financiële gegevens aan te leveren bij het CBS. Dat moet onder andere voor de zogenaamde taakvelden. Een taakveld is "een eenheid waarin de programma's worden onderverdeeld". De te hanteren taakvelden zijn landelijk vastgesteld. De taakvelden maken het mogelijk om cijfers van verschillende gemeenten met elkaar te vergelijken. Het Rijk gebruikt deze data voor landelijke statistieken.

In Verordening 212 staat dat de raad aan het begin van de raadsperiode de programma-indeling vaststelt, en dan ook bepaalt welke taakvelden aan welk programma worden gekoppeld. Het college kan de taakvelden naar behoefte onderverdelen in deeltaken en activiteiten. Dit maakt het mogelijk de taakvelden naar eigen behoefte in te zetten als instrumenten voor interne sturing bij de uitvoering van de programma's.

Op grond van BBV voegt het college een overzicht toe aan de begroting en jaarstukken waarin de geraamde, dan wel gerealiseerde lasten per taakveld staan.

De verplichte taakvelden staan hierna:

0 Bestuur en ondersteuning

- 0.1 Bestuur
- 0.2 Burgerzaken
- 0.3 Beheer overige gebouwen en gronden
- 0.4 Overhead
- 0.5 Treasury
- 0.61 OZB woningen
- 0.62 OZB niet-woningen
- 0.63 Parkeerbelasting
- 0.64 Belastingen overig
- 0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds
- 0.8 Overige baten en lasten
- 0.9 Vennootschapsbelasting
- 0.10 Mutaties reserves
- 0.11 Resultaat van de rekening van baten en lasten

1. Veiligheid

- 1.1 Crisisbeheersing en brandweer
- 1.2 Openbare orde en veiligheid

2. Verkeer, vervoer en waterstaat

- 2.1 Verkeer en vervoer
- 2.2 Parkeren
- 2.3 Recreatieve havens
- 2.4 Economische havens en waterwegen
- 2.5 Openbaar vervoer

3. Economie

- 3.1 Economische ontwikkeling
- 3.2 Fysieke bedrijfsinfrastructuur
- 3.3 Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen
- 3.4 Economische promotie

4. Onderwijs

- 4.1 Openbaar basisonderwijs
- 4.2 Onderwijshuisvesting
- 4.3 Onderwijsbeleid en leerlingzaken

5. Sport, cultuur en recreatie

- 5.1 Sportbeleid en activering
- 5.2 Sportaccommodaties
- 5.3 Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie
- 5.4 Musea
- 5.5 Cultureel erfgoed
- 5.6 Media
- 5.7 Openbaar groen en (openlucht) recreatie

6. Sociaal domein

- 6.1 Samenkracht en burgerparticipatie
- 6.21 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)
- 6.22 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen Jeugd
- 6.23 Toegang en eerstelijnsvoorzieningen Integraal
- 6.3 Inkomensregelingen
- 6.4 Wet sociale werkvoorziening (WSW) en beschut werk
- 6.5 Arbeidsparticipatie
- 6.60 Hulpmiddelen en diensten (Wmo)
- 6.711 Huishoudelijke hulp (Wmo)
- 6.712 Begeleiding (Wmo)
- 6.713 Dagbesteding (Wmo)
- 6.714 Overige maatwerkarrangementen (Wmo)
- 6.751 Jeugdhulp ambulant lokaal
- 6.752 Jeugdhulp ambulant regionaal
- 6.753 Jeugdhulp ambulant landelijk
- 6.761 Jeugdhulp met verblijf lokaal
- 6.762 Jeugdhulp met verblijf regionaal
- 6.763 Jeugdhulp met verblijf landelijk
- 6.791 Persoonsgebonden budget (PGB) Wmo
- 6.792 PGB Jeugd
- 6.811 Beschermd wonen (Wmo)
- 6.812 Maatschappelijke- en vrouwenopvang (Wmo)
- 6.821 Jeugdbescherming
- 6.822 Jeugdreclassering
- 6.91 Coördinatie en beleid Wmo
- 6.92 Coördinatie en beleid Jeugd

7. Volksgezondheid en milieu

- 7.1 Volksgezondheid
- 7.2 Riolering
- 7.3 Afval
- 7.4 Milieubeheer
- 7.5 Begraafplaatsen en crematoria

8. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

- 8.1 Ruimtelijke Ordening
- 8.2 Grondexploitatie (niet-bedrijven terreinen)
- 8.3 Wonen en bouwen

UITGAVEN

Uitgaven zijn de uitgaande geldbedragen.

VERORDENING 212

Verordening 212 vloeit voort uit artikel 212 van de Gemeentewet. De citeertitel van de nu geldende [Verordening](#) is Verordening financieel beheer, beleid en organisatie. In het dagelijks spraakgebruik wordt de verordening echter 'verordening 212' genoemd.

Op grond van artikel 212 van de Gemeentewet moet de gemeenteraad bij verordening de uitgangspunten voor het financieel beleid, het financiële beheer en de inrichting van de financiële organisatie vaststellen. Deze verordening moet waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. De Gemeentewet stelt eisen aan de minimale inhoud van de Verordening. De geldt sinds 1 januari 2025. In bijlage 2 staan de artikelen die (deels) gaan over afwijkingen van de begroting en investeringen.

VERSCHILLENANALYSE

Wanneer er in de jaarrekening voor de onderscheiden programma's sprake is van verschillen tussen de cijfers in de jaarrekening en die uit de gewijzigde begroting (de dynamische begroting) dienen deze verklaard te worden. Op grond van de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) is het van belang dat verschillen tussen de jaarrekening en de dynamische begroting:

- over de lasten afzonderlijk worden verantwoord;
- over de baten afzonderlijk worden verantwoord.

Hierbij geldt in zijn algemeenheid dat de verschillen worden geanalyseerd op hun achterliggende oorzaken. Het is niet de bedoeling dat wordt volstaan met het geven van een opsomming van de bedragen waar het verschil uit opgebouwd is.

VOORTGANGSMONITOR

Met twee tussentijdse rapportages informeert het college de raad over de uitvoering van de begroting lopende het kalenderjaar. Deze tussentijdse rapportages heten voortgangsmonitors. In de voortgangsmonitors worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten, lasten en investeringskredieten toegelicht. Deze worden vertaald in een voorstel voor aanpassing van de begroting. In Verordening 212 is geregeld (artikel 6) dat niet alle afwijkingen tot bijstelling van de begroting leiden. Dat gebeurt alleen als:

- Het om nieuw beleid gaat dat niet past binnen de bestaande kaders.
- Dat nodig is om binnen de kaders van rechtmatigheid te blijven.

De eerste voortgangsrapportage wordt voor het zomerreces aan de raad aangeboden; de tweede in het najaar. Nadat de raad de voortgangsrapportages (geamendeerd) heeft vastgesteld, wordt de begroting aangepast.

3W-VRAGEN

In de begroting en jaarstukken moet per programma antwoord worden gegeven op de drie W-vragen. Dit is voorgeschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De drie W-vragen en de manier waarop deze in de begroting en jaarstukken beantwoord worden, zijn:

Begroting	Jaarstukken
Wat willen we bereiken? Hier wordt aangegeven welke doelen (maatschappelijke effecten) met het programma bereikt moeten worden.	Wat hebben we bereikt? Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde doelen feitelijk zijn gerealiseerd; de realisatie van doelen wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting.
Wat gaan we <i>daarvoor</i> doen? Op deze plaats wordt aangegeven welke activiteiten moeten worden uitgevoerd om de gestelde doelen te bereiken.	Wat hebben we <i>daarvoor</i> gedaan? Er wordt uitgelegd in hoeverre beoogde activiteiten feitelijk hebben plaatsgevonden; de realisatie van activiteiten wordt dus afgezet tegen de voornemens uit de begroting.
Wat gaat <i>dat</i> kosten? Hier wordt aangegeven welke lasten (maar ook baten) aan de orde zijn voor de uitvoering van het programma. De opgenomen lasten en baten zijn opgebouwd uit verschillende kostensoorten. Deze zijn niet zichtbaar in de programma's, maar wel in de onderliggende financiële administratie.	Wat heeft <i>dat</i> gekost? Er is verantwoord over de lasten en baten afzonderlijk; het verschil met de dynamische begroting wordt uitgelegd.

BIJLAGE 2 TE VEEL GEVRAAGD?: RELEVANTE ARTIKELN UIT VERORDENING 212

In deze bijlage staan de artikelen uit de Verordening financieel beheer, beleid en organisatie die (deels) gaan over afwijkingen van de begroting en investeringen. De gemeenteraad is op grond van artikel 212 uit de Gemeentewet verplicht zo'n Verordening vast te stellen. In plaats van de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie wordt deze verordening daarom ook wel Verordening 212 genoemd. De artikelen zijn overgenomen uit de [Verordening die geldt vanaf 1 januari 2025](#). Voor enkele artikelen geldt dat deze niet in alle onderzochte jaren hetzelfde waren. Wanneer dit het geval is, is dit aangegeven.

Artikel 3: Inrichting begroting en jaarstukken

1. Bij de begroting en de jaarstukken worden in het overzicht van baten en lasten, per programma de baten en lasten en saldo weergegeven, het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen, de kosten van overhead, de vennootschapsbelasting en het bedrag voor onvoorzien alsmede de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.
2. In de begroting wordt van de nieuwe investeringen per investering het benodigde investeringskrediet weergegeven en wordt van de lopende investeringen het geautoriseerde investeringskrediet en de raming van de uitputting van het investeringskrediet in het lopende boekjaar weergegeven.
3. In de jaarrekening wordt van de investeringen de uitputting van de geautoriseerde investeringskredieten en de actuele raming van de totale uitgaven en inkomsten weergegeven.

Artikel 5: Autorisatie begroting en investeringskredieten

1. De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de baten en de lasten per programma.
2. Bij de begrotingsbehandeling geeft de raad aan van welke nieuwe investeringen hij op een later tijdstip een apart voorstel voor autorisatie van het investeringskrediet wil ontvangen. De overige nieuwe investeringen worden bij de begrotingsbehandeling met het vaststellen van de financiële positie geautoriseerd.
3. Het college informeert de raad als ze verwacht, dat de lasten van een programma de geautoriseerde lasten wezenlijk dreigen te overschrijden, de investeringsuitgaven van een investeringskrediet het geautoriseerde investeringskrediet wezenlijk dreigen te overschrijden, of de baten van een programma de geautoriseerde baten wezenlijk dreigen te onderschrijden.

In de [Verordening die gold voor de jaren 2018 tot en met 2022](#) ontbrak in dit artikel de toevoeging 'wezenlijke' bij de type overschrijdingen genoemd in lid 3.

4. Bij raadsvoorstellen, met gevolgen voor budgetten en/of beleid, doet het college tegelijkertijd voorstellen voor wijziging van de geautoriseerde budgetten, investeringskredieten en bijstelling van het beleid.
5. Bij de behandeling van de tussenrapportages in de raad bedoeld in artikel 6, lid 1, doet het college voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde baten en lasten, het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten en het bijstellen van het beleid, met in achtneming van artikel 6 lid 2. In geval van investeringen met een meerjarig karakter doet het college indien nodig ook bij iedere begroting op grond van geactualiseerde ramingen voorstellen voor het wijzigen van de geautoriseerde investeringskredieten.

In de Verordening die gold voor de jaren 2018 tot en met 2022 ontbrak de toevoeging 'met in achtneming van artikel 6 lid 2'. De reden daarvoor is dat artikel 6 toen anders luidde (zie hierna).

6. Voor een investering waarvan het investeringskrediet niet met het vaststellen van de begroting is geautoriseerd, legt het college voorafgaand aan het aangaan van verplichtingen een investeringsvoorstel met een voorstel voor het vaststellen van een investeringskrediet aan de raad voor.

Artikel 6: Tussentijdse rapportages

1. Het college informeert de raad door middel van tussentijdse rapportages over de uitvoering van de stadsbegroting van het lopende kalenderjaar. Eén tussentijdse rapportage wordt voor het zomerreces door het college gepubliceerd. De andere voortgangsrapportage in het najaar. Deze nota's gaan in op afwijkingen op de lopende begroting.
2. In de tussenrapportage worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten en investeringskredieten in de begroting toegelicht. De afwijkingen leiden in beginsel niet tot een bijstelling van de raming. Tenzij het nieuw beleid is dat niet past binnen de bestaande kaders, of dat een bijstelling nodig is om binnen de kaders van rechtmatigheid te blijven. De tussenrapportage gaat ook in op significante bijstellingen in beleid die niet leiden tot financiële afwijkingen op de oorspronkelijke raming.

In de Verordening die gold voor de jaren 2018 tot en met 2022 waren de regels voor begrotingswijzigingen via de tussenrapportages anders:

- De tussenrapportage bevat een uiteenzetting over de bijstelling van het beleid en een overzicht met de bijgestelde raming van de baten en lasten per programma.
- In de tussenrapportage worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen van de baten en lasten en investeringskredieten in de begroting, resulterend in een bijstelling van de raming toegelicht.

Artikel 13: Beleidskaders

Het college biedt ter vaststelling aan de raad beleidskaders aan waarin de inhoud van de paragrafen uiteen wordt gezet. Eens in de vier jaar evalueert het college de beleidskaders en informeert de raad over de uitkomsten van de evaluatie. Zo nodig kan dit leiden tot een actualisatie van het beleidskader.

Artikel 14h: Investerings, waardering en afschrijving vaste activa

1. In de begroting en de jaarstukken wordt een paragraaf Investerings opgenomen.
2. Het college stelt richtlijnen voor de activering en afschrijving van activa op en legt deze ter vaststelling aan de raad voor.
3. De activa worden afgeschreven zoals beschreven in lid 2 genoemde richtlijnen.

BIJLAGE 3 TE VEEL GEVRAAGD?: AANPAK EN VERLOOP VAN HET ONDERZOEK

In deze bijlage zijn de aanleiding, aanpak en het verloop van het onderzoek naar onderbesteding toegelicht.

Tijdens het hele onderzoek is er op gezette momenten contact geweest met de ambtelijk contactpersoon voor dit onderzoek en zijn vervanger.

Na het opleveren van de resultaten uit het DoeMee-onderzoek (maart 2026) en de installatie van de nieuwe gemeenteraad zijn er twee bijeenkomsten georganiseerd met de klankbordgroep uit de gemeenteraad. In de eerste bijeenkomst (17 juni 2026) stonden de aanpak, de stand van zaken, de planning en de bevindingen op hoofdlijnen centraal. In de tweede bijeenkomst (23 september 2026) werd het concept raadsvoorstel besproken.

Aanleiding voor het onderzoek

Veel gemeenten denken elk jaar bij het opstellen van de begroting dat er bezuinigd moet worden, terwijl aan het einde van het jaar blijkt dat er geld is overgehouden. Er is sprake van onderbesteding. Dit beeld was voor de Vereniging van Rekenkamers aanleiding om een DoeMee-onderzoek naar onderbesteding te organiseren.

Doel van het onderzoek

In het DoeMee-onderzoek is onderzocht hoe vaak onderbesteding voorkomt, hoe groot de positieve financiële resultaten zijn en welke patronen hier achter zitten. Daarnaast was het doel om na te gaan of er bij de voorbereiding van de begroting verbeteringen in de begrotingsraming mogelijk zijn die latere meevallers kunnen voorkomen.

Aanpak en verloop van het onderzoek

Het onderzoek naar onderbesteding was een DoeMee-onderzoek van de Vereniging van Rekenkamers. Het idee achter DoeMee-onderzoeken is om met een aantal rekenkamers gelijktijdig en op dezelfde wijze onderzoek te doen naar een bepaald onderwerp, met als doel om een beeld op hoofdlijnen te krijgen over de stand van zaken in Nederland en op basis daarvan onderlinge vergelijkingen mogelijk te maken. Voor een DoeMee-onderzoek bepaalt de Vereniging de scope, de aanpak en planning. De Vereniging huurt ook onderzoekers in voor de uitvoering van het onderzoek¹. De Rekenkamer Nijmegen heeft meegedaan aan het DoeMee-onderzoek naar onderbesteding. In totaal hebben rekenkamers van 159 decentrale overheden² deelgenomen aan het DoeMee-onderzoek naar onderbesteding.

DoeMee-onderzoeken leveren inzicht op hoofdlijnen op. Gezien het grote aantal deelnemers kan dat ook niet anders. De bevindingen van alle deelnemers samen worden door de DoeMee-onderzoekers geanalyseerd en voorzien van conclusies en aanbevelingen. Deze worden verwerkt in een landelijk rapport. De deelnemende rekenkamers ontvangen de bevindingen voor hun eigen gemeente³. Zij analyseren deze zelf, doen zo nodig aanvullend onderzoek en informeren de gemeenteraad met een eigen brief of rapport met daarin bevindingen, conclusies en/of aanbevelingen.

Aan het einde van deze bijlage is de infographic met de schematische weergave van het verloop van een onderzoek door de Rekenkamer opgenomen. Omdat het onderzoek naar onderbesteding een DoeMee-onderzoek was, waren stap 1 en 2 uit de infographic niet aan de orde. Om dezelfde reden is de eerste bijeenkomst met de klankbordgroep uit de raad pas gepland, nadat de resultaten uit het DoeMee-onderzoek waren opgeleverd (en de nieuwe gemeenteraad was geïnstalleerd).

¹ Het DoeMee-onderzoek naar onderbesteding is uitgevoerd door onderzoekers van de Radboud Universiteit.

² Het ging om rekenkamers van 138 gemeenten, 6 provincies en 10 waterschappen.

³ Voor de leesbaarheid schrijven wij vanaf hier alleen gemeente.

Het DoeMee-onderzoek is gestart in het voorjaar van 2025. Het was de planning het onderzoek af te ronden in december 2025. Door het grote aantal deelnemers en diverse hobbels bij het verzamelen en analyseren van de cijfers, is dat niet gelukt. Het landelijke rapport⁴ en de bevindingen per gemeente zijn in maart 2026 opgeleverd.

Onderzoeksperiode en afbakening onderzoek

Het DoeMee-onderzoek richtte zich op de jaren 2017 tot en met 2024. Bij het opleveren van de bevindingen bleek dat cijfers voor de realisatie 2024 voor Nijmegen ontbraken. Navraag leverde op dat deze 'enkele dagen' te laat zijn aangeleverd bij het CBS⁵. Te laat aangeleverde cijfers worden door het CBS niet meer verwerkt in de landelijke database. Wij hebben daarop aan de organisatie gevraagd om de cijfers begroting – realisatie die de gemeente bij het CBS heeft aangeleverd met ons te delen. In onderling overleg is ervoor gekozen dat te doen voor de jaren 2019 tot en met 2025. Door ook de realisatiecijfers 2025 mee te nemen, konden wij het meest actuele beeld schetsen. Door als startjaar 2019 te nemen werd de organisatie minder belast, terwijl er nog wel over een lange periode (zeven jaar, inclusief een pre-coronajaar) teruggekeken kon worden.

Voor de vergelijkingen begroot – gerealiseerd hebben de DoeMee-onderzoekers gezocht naar patronen van afwijkingen voor kostensoorten en -opbrengsten. Een analyse van de *kostensoorten* geeft inzicht in de patronen *waaraan* de middelen zijn uitgegeven (lasten, bijvoorbeeld voor eigen personeel of de inhuur van personeel) of wat de inkomstenbron was (baten, bijvoorbeeld leges). Het DoeMee-onderzoek heeft zich gefocust op een aantal kostensoorten en -opbrengsten:

- kosten voor eigen personeel
- kosten voor inhuur van personeel
- afschrijvingslasten
- belastingopbrengsten
- rente- en dividendopbrengsten
- bijdragen van het Rijk

Met de aan het CBS aangeleverde cijfers hadden wij voor Nijmegen inzicht in alle kostensoorten en -opbrengsten. Daardoor konden wij ook patronen van afwijkingen voor andere kostensoorten en -opbrengsten in beeld brengen.

Bij het in beeld brengen van de afwijkingen van kostensoorten en -opbrengsten zijn vergelijkingen gemaakt tussen de *primitieve* begroting en de jaarrekening. Dat is gedaan, omdat landelijk alleen deze cijfers beschikbaar zijn. Cijfers uit de bijgestelde (dynamische) begroting zijn dat niet. Bovendien – dat is de principiële reden voor deze onderzoekskeuze – kan de gemeenteraad alleen bij de primitieve begroting een integrale afweging maken. Dat vereist dus dat de raad op dat

⁴ Landelijk rapport DoeMee-onderzoek Onderbesteding: [Schipperen tussen crises en ambities – over \(onvoorspelbare?\) meevallers in het decentraal openbaar bestuur](#).

⁵ CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek.

moment over een zo juist en volledig mogelijk beeld van de te verwachten baten en lasten moet beschikken.

Voor het resultaat uit de jaarrekening hebben wij vergelijkingen gemaakt met de primitieve en de dynamische begroting.

Investeringsen maakten geen onderdeel uit van het DoeMee-onderzoek. Bij de start van het DoeMee-onderzoek is aan de deelnemers de suggestie gedaan dit zelf op te pakken, omdat in veel gemeenten het achterblijven van de uitvoering van investeringen leidt tot onderbesteding. De DoeMee-onderzoekers hebben voor het onderzoek naar investeringen een handreiking opgesteld. Wij hebben ervoor gekozen dat te doen. In dit onderdeel van het onderzoek hebben wij beleid en spelregels voor investeringen bestudeerd en de realisatiecijfers voor investeringen in beeld gebracht. Om een beeld te krijgen van oorzaken van de vertragingen in de uitvoering van de investeringen, hebben wij de verantwoordingsinformatie in de jaarstukken bestudeerd. Wij hebben daarvoor uit de begroting 2024 de hoogste investering per programma gekozen. Voor die investeringen hebben we de verantwoordingsinformatie in de paragraaf investeringen in de begrotingen en jaarstukken 2019 tot en met 2024 bestudeerd voor de jaren waarin de investering gepland was⁶.

Het vinden van patronen stond centraal in dit onderzoek. Er is niet onderzocht wat de oorzaken van de patronen van afwijkingen zijn of hoe deze verklaard kunnen worden. Om daar zicht op te krijgen is verdiepend onderzoek nodig.

Om vergelijkingen tussen vergelijkbare deelnemers mogelijk te maken (een belangrijk doel van DoeMee-onderzoek) hebben de DoeMee-onderzoekers de bevindingen op diverse manieren geordend. Relevant voor Nijmegen zijn de hoofdstukken over alle gemeenten en de G40-gemeenten⁷.

Enquête

Bij de start van het DoeMee-onderzoek is via de ambtelijk contactpersoon een enquête uitgezet binnen de organisatie. De antwoorden op de enquête leverden de DoeMee-onderzoekers achtergrondinformatie en duiding op bij de cijfers.

⁶ Wij hebben deze stap in het onderzoek uitgevoerd in het vroege voorjaar van 2026. Op dat moment waren de jaarstukken 2025 nog niet beschikbaar.

⁷ G40: Met de G40 wordt het [stedennetwerk](#) bedoeld van 41 (middel)grote steden in Nederland. De DoeMee-onderzoekers hebben niet alleen de bevindingen van alle deelnemende gemeenten samen geanalyseerd. Zij hebben ook analyses uitgevoerd op de bevindingen van vergelijkbare gemeenten. Daarbij hebben de onderzoekers als indeling de samenwerkingsverbanden gekozen, waarbij de gemeenten zich hebben aangesloten. Voor Nijmegen gaat het om de G40. Naast Nijmegen waren er nog 17 deelnemers van de G40.

Gesprekken met betrokken ambtenaren en delegatie uit de raad

Onderdeel van het DoeMee-onderzoek was dat de deelnemende rekenkamers zelf een gesprek voerden met de meest betrokken ambtena(a)r(en), en met (een delegatie uit) de gemeenteraad over het thema onderbesteding. Wij hebben in oktober 2025 een gesprek gevoerd met de ambtelijke trekkers van de begroting en de jaarstukken. In het vervolg van het onderzoek hebben wij hen waar nodig gevraagd om extra cijfers of stukken. We hebben hen ook af en toe vragen voorgelegd naar aanleiding van de bevindingen. Ook in oktober 2025 hebben wij een gesprek gevoerd met een delegatie uit de raad. Raadsleden van vijf fracties hadden zich aangemeld op onze uitnodiging hiervoor. Van de gesprekken is een verslag op hoofdlijnen gemaakt. Omdat het verslag van het gesprek met de betrokken ambtenaren ook feiten bevatte over (het proces rond) begroting en verantwoording, is het concept ter verificatie voorgelegd. Daarbij is ook gevraagd enkele openstaande vragen (om data) te beantwoorden. Het verslag is op basis daarvan op enkele punten aangepast en aangevuld. Het verslag van het gesprek met de raadsleden is met de aanwezige raadsleden gedeeld. Beide verslagen zijn ook gedeeld met de DoeMee-onderzoekers.

Rapportage

Op basis van de bevindingen uit het onderzoek is een rapport opgesteld. Het rapport is voorgelegd voor een toets op de feiten. De feitelijke onjuistheden waar de organisatie ons op gewezen heeft, hebben wij verwerkt.

In voorliggend bijlagenboek zijn achtergrondinformatie en de onderzoeksverantwoording opgenomen. Het was niet nodig de informatie in de bijlagen te laten toetsen op feitelijke onjuistheden.

Wij hebben het college in de gelegenheid gesteld te reageren op onze beschouwing op onderbesteding en de aanbevelingen. Het college heeft hiervan gebruik gemaakt. De reactie van het college staat in het hoofdrapport en is door ons voorzien van een nawoord. Het rapport is daarop aan de raad aangeboden en daarmee openbaar gemaakt. Naast het rapport hebben wij ook een handreiking voor de raad opgesteld met daarin mogelijk te stellen vragen bij de (voorbereiding van de) behandeling van documenten in de cyclus van begroten en verantwoorden. Wij hebben het rapport en de handreiking ook breder gedeeld met betrokkenen en belangstellenden.

Raadsvoorstel

Gelijktijdig met het rapport is het bijbehorende raadsvoorstel aan de raad gestuurd. Een concept van dit voorstel is besproken met de klankbordgroep uit de raad.

Uitvoeren rekenkameronderzoek

