

Rekenkamer Nijmegen

De Rekenkamer neemt een onafhankelijke
positie in binnen de gemeente Nijmegen



Nijmegen



HOOFDRAPPORT

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 kaderstellende en 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.

Een nadrukkelijk doel van onderzoek door de Rekenkamer is om 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

Jos van den Broek (voorzitter)

Corine Baarda (lid)

Emiel Broere (lid)

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

De infographics in dit rapport zijn gemaakt door Gloed Communicatie.

CONTACT

Post:	Postbus 9105 6500 HG NIJMEGEN
Telefoon:	06 – 46 19 54 99
E-mail:	rekenkamer@nijmegen.nl
Website:	www.nijmegen.nl/rekenkamer

INHOUDSOPGAVE TE VEEL GEVRAAGD?

Hoofdrapport rekenkameronderzoek naar onderbesteding

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
2. Hoe werkt begroten en verantwoorden?	7
3. Onderbesteding in beeld	10
4. Patronen van mee- en tegenvallers	16
4.1. Toelichting op patronen van meevallers door hogere baten	18
4.2. Toelichting op patronen van meevallers door lagere lasten	26
4.3. Toelichting op patronen van tegenvallers door lagere baten	27
4.4. Toelichting op patronen van tegenvallers door hogere lasten	28
4.5. Toelichting op afwisselende mee- en tegenvallers	35
4.6. Patronen van mee- en tegenvallers bij programma's	46
4.7. Raadsleden over onderbesteding	48
5. Beschouwing, aanbevelingen en handreiking	49
5.1. Korte toelichting op het onderzoek	49
5.2. Beschouwing op onderbesteding in Nijmegen	49
5.3. Aanbevelingen	53
5.4. Handreiking voor de raad	58
6. Reactie college	60
7. Nawoord rekenkamer	64

Bij dit rapport hoort een Bijlagenboek met de volgende bijlagen:

- 1 Toelichting op begrippen rond begroten en verantwoorden
- 2 Relevante bepalingen uit Verordening financieel beleid, beheer en organisatie
- 3 Aanpak van het onderzoek

Bij dit rapport hoort verder een [handreiking](#) voor de raad om te gebruiken bij de (voorbereiding van de) behandeling van stukken rond begroten en verantwoorden.

Alle stukken zijn te vinden op de [speciale webpagina](#) voor dit onderzoek of op te vragen bij de secretaris.

SAMENVATTING

De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar onderbesteding. Onderbesteding betekent dat de jaarrekening afsluit met een positief saldo; er blijft geld over. Dat geld overblijft lijkt positief, maar dat hoeft het niet te zijn. Onderbesteding kan ontstaan door onverwachte inkomsten aan de batenkant waarvoor het niet meer is gelukt deze (volledig) te besteden. Onderbesteding kan ook ontstaan doordat aan de lastenkant geld overblijft, omdat er doelmatiger en goedkoper is gewerkt dan gepland. Als aan de lastenkant geld overblijft kan dit ook betekenen dat afgesproken activiteiten niet (volledig) zijn uitgevoerd of projecten vertraagd zijn.

Wat was het doel van het onderzoek?

Het onderzoek naar onderbesteding richtte zich op het geven van inzicht: hoe vaak komt onderbesteding voor, wat is de omvang van onderbesteding en welke patronen van afwijkingen zitten achter deze onderbesteding. Dit inzicht is voor de raad cruciaal om zijn budgetrecht, kaderstellende en controlerende taak effectief uit te kunnen voeren.

Hoe vaak kwam onderbesteding voor? En hoe groot was die?

In de periode 2019 tot en met 2025 had Nijmegen in zes van de zeven jaar een (onverwacht groot) positief resultaat. De onderbesteding was het laagst in 2019 (€ 7,5 miljoen) en het hoogst in 2023 (€ 84 miljoen). Tegelijkertijd waren de gerealiseerde lasten voor verschillende kostensoorten aanzienlijk hoger dan oorspronkelijk begroot.

Welke patronen van mee- en tegenvallers laat het onderzoek zien?

Onderstaande tabel laat de patronen van mee- en tegenvallers zien. Op een deel van de afwijkingen ten opzichte van de begroting heeft de gemeente beperkt invloed. Dat geldt in het bijzonder voor de extra middelen die de gemeente gedurende het jaar van het Rijk ontvangt.

Patroon van meevallers door hogere baten	Patroon van tegenvallers door lagere baten
- Hogere baten van het Rijk - Hogere baten uit rente - Hogere baten uit dividend - Hogere baten uit overige goederen en diensten - Hogere baten uit verhaal soc. uitkeringen in geld - Hogere baten bij mutaties voorzieningen	Lagere inkomsten uit huren
Patroon van meevallers door lagere lasten	Patroon van tegenvallers door hogere lasten
Lagere lasten voor sociale uitkeringen in natura	- Hogere lasten voor eigen personeel - Hogere lasten voor inhuur personeel - Hogere lasten voor sociale uitkeringen in geld - Hogere lasten voor overige goederen en diensten - Hogere lasten bij mutaties voorzieningen

Tabel 0.1: Patronen van mee- en tegenvallers tussen de primitieve begroting en jaarrekening.

De achterliggende oorzaken van deze patronen heeft de Rekenkamer niet onderzocht. Of de verklaringen voor de afwijkingen elk jaar anders waren of steeds hetzelfde kunnen we dus niet zeggen. Los van de exacte oorzaken is wel te zien dat de afwijkingen bij bepaalde kostensoorten en -opbrengsten een vast patroon van mee- of tegenvallers laten zien.

Welke aanbevelingen doet de Rekenkamer?

De Rekenkamer doet vier aanbevelingen om het realisme van de begroting op een hoger plan te brengen.

1. Geef het college opdracht om:
 - a. Periodiek een analyse uit te voeren van de begrote en gerealiseerde lasten en baten over meerdere jaren.
 - b. Daarbij als invalshoek (een combinatie van) kostensoorten en taakvelden te hanteren.
 - c. De bevindingen, conclusies en verbeteracties te rapporteren aan de raad.
 - d. Deze analyses een plek te geven in de cyclus van begroten en verantwoorden.
2. Geef het college opdracht om:
 - a. Specifiek voor de kostensoorten voor personeel en voor afschrijvingen op korte termijn analyses van de begrote en gerealiseerde lasten uit te voeren.
 - b. De uitkomsten van deze analyses gelijktijdig met de jaarstukken 2026 aan de raad te rapporteren.
 - c. Gelijktijdig met het Koersdocument voor 2028 aan te geven hoe de lasten, danwel de ambities in de begroting worden aangepast op de uitkomsten uit deze analyses.
 - d. Gelijktijdig met de jaarstukken 2028 aan de raad te rapporteren over het effect van de bijstellingen in de begroting.

Wij doen de suggestie om het Presidium te verzoeken de rapportages volgend uit aanbeveling 1 en 2 te agenderen. Een steeds realistischer begroting is immers een gezamenlijke verantwoordelijkheid van raad en college. Door de uitkomsten van de analyses periodiek te bespreken, kunnen zij samen verder bouwen aan de kwaliteit van de begrotingsramingen.

3. Verzoek het college om uiterlijk in het eerste kwartaal van 2027 de geactualiseerde Kadernota Investerings ter besluitvorming aan de raad aan te bieden en voorafgaand daaraan overleg met de auditcommissie te voeren.
4. Ga in gesprek met het college over de uitgangspunten en spelregels voor het doorvoeren van begrotingswijzigingen. Pas zo nodig naar aanleiding van dit gesprek Verordening 212 en/of de spelregels aan.

Handreiking voor de raad

De Rekenkamer heeft een praktische handreiking voor de raad opgesteld. In die [handreiking](#) staan concrete vragen die helpen bij de (voorbereiding van de) behandeling van de begrotings- en verantwoordingsstukken.

1. INLEIDING

Veel gemeenten denken elk jaar bij het opstellen van de begroting dat er bezuinigd moet worden, terwijl na afloop van het begrotingsjaar blijkt dat er geld is overgehouden. Er is sprake van onderbesteding. Dit beeld was voor de Vereniging van Rekenkamers (VvR) aanleiding om een DoeMee-onderzoek naar onderbesteding te organiseren. 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. De Rekenkamer Nijmegen heeft meegedaan aan het DoeMee-onderzoek naar onderbesteding. In totaal hebben rekenkamers van 159 decentrale overheden¹ deelgenomen aan het DoeMee-onderzoek naar onderbesteding.

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

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 gemeente². 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. Het landelijke rapport naar aanleiding van het DoeMee-onderzoek is gepubliceerd op 3 maart 2026³. Tegelijkertijd ontvingen wij bevindingen voor Nijmegen. In bijlage 3 lichten wij uitgebreider toe hoe de aanpak van het onderzoek eruit zag.

Het vinden van patronen stond centraal in het onderzoek naar onderbesteding. 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 extra onderzoek nodig.

Leeswijzer

Dit rapport vervolgt met een beknopte toelichting op begroten en verantwoorden (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 staat wat onderbesteding is, in hoeverre onderbesteding voorkomt en wat de omvang daarvan is. Hoofdstuk 4 beschrijft patronen van mee- en tegenvallers in de jaren 2019 tot en met 2025.

¹ Het ging om rekenkamers van 138 gemeenten, 6 provincies en 10 waterschappen.

² Voor de leesbaarheid schrijven wij vanaf hier alleen gemeente.

³ Landelijk rapport DoeMee-onderzoek Onderbesteding: [Schipperen tussen crises en ambities – over \(onvoorspelbare?\) meevallers in het decentraal openbaar bestuur](#).

De patronen die wij in Nijmegen aantreffen hebben wij waar mogelijk vergeleken met die van de andere deelnemende gemeenten, in het bijzonder de (middel)grote steden (G40)⁴.

In hoofdstuk 5 staan onze beschouwing op onderbesteding in Nijmegen en onze aanbevelingen. Wij stelden het college in de gelegenheid te reageren op onze conclusies en aanbevelingen. De reactie van het college is opgenomen in hoofdstuk 6. Ons nawoord naar aanleiding daarvan staat in hoofdstuk 7.

Voor onderstaande termen volgen wij het gebruik in het DoeMee-onderzoek:

- Onderbesteding: positief resultaat (voor bestemming) in de jaarrekening; er is geld overgebleven
- Meevaller: minder lasten of meer baten dan begroot
- Tegenvaller: meer lasten of minder baten dan begroot

Overige termen rond begroten en verantwoorden zijn toegelicht in bijlage 1. De eerste keer dat deze in voorliggend rapport staan, zijn deze gemarkeerd met *.

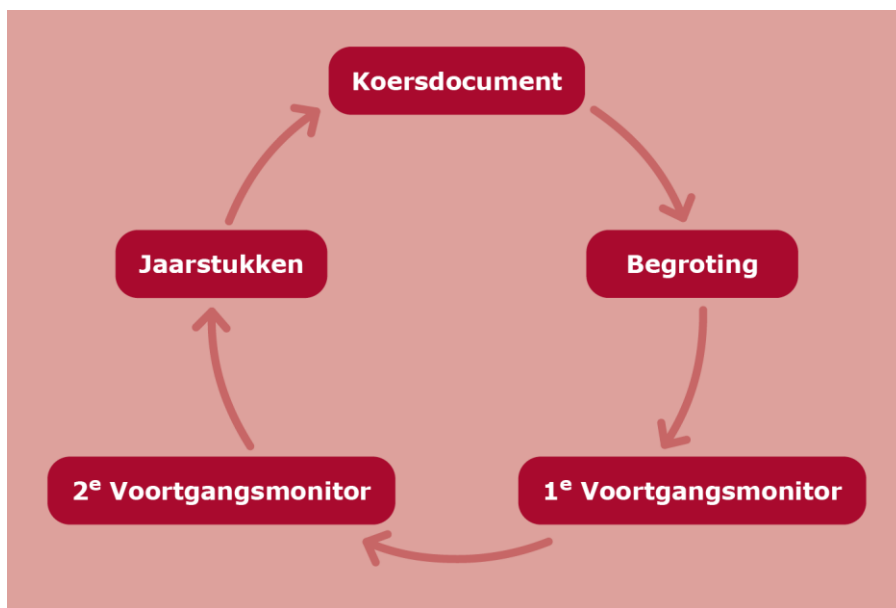
Dit rapport is zelfstandig leesbaar. Voor achtergrondinformatie en de onderzoeksverantwoording verwijzen wij naar de bijlagen.

⁴ 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.

2. HOE WERKT BEGROTEN EN VERANTWOORDEN?

De gemeenteraad staat aan het hoofd van de gemeente. Hieruit volgt dat de gemeenteraad het budgetrecht^{*5} heeft. Het budgetrecht is één van de belangrijkste rechten van de gemeenteraad. Simpel gezegd houdt het budgetrecht in dat de gemeenteraad met het vaststellen van de begroting* besluit hoeveel geld het college mag uitgeven en waarvoor. Het is de taak van het college om de begroting uit te voeren en daarover in de jaarstukken* verantwoording aan de gemeenteraad af te leggen.

In figuur 2.1 is het verloop van de cyclus van begroten en verantwoorden inzichtelijk gemaakt.



Figuur 2.1: Cyclus van begroten en verantwoorden: stappen en bijbehorende documenten.

De cyclus van begroten en verantwoorden is door de gemeenteraad vastgelegd in de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie (Verordening 212)^{*6}. Hierna zijn de verschillende stappen uit de cyclus en de documenten die daarbij horen kort toegelicht. Een uitgebreidere toelichting op deze én meer termen staat in bijlage 1.

⁵ In bijlage 1 zijn termen rond begroten en verantwoorden toegelicht. De termen die worden toegelicht zijn de eerste keer dat ze in dit rapport gebruikt worden voorzien van *.

⁶ Op grond van artikel 212 uit de Gemeentewet is de gemeenteraad 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. Voor de leesbaarheid schrijven wij in het vervolg van dit rapport Verordening 212.

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.

Begroting

De begroting (Nijmeegs: Stadsbegroting) is het kader waarin alle te verwachten lasten* en baten* voor een bepaald kalenderjaar zijn gekoppeld aan te realiseren doelen en daarvoor uit te voeren activiteiten. 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. Hoe vaker gedurende het jaar besluiten worden genomen over aanpassingen van de begroting, 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 nemen. Het is aan de raad om hier keuzes te maken en de nodige discipline te handhaven.

Voortgangsmonitors

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.

Jaarstukken

Met de jaarstukken⁷ (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. Er wordt antwoord gegeven op vragen zoals: waardoor ontstonden de mee- of tegenvallers? Wat betekenen deze voor de realisatie van de doelen en activiteiten? Wat betekent dit voor de begroting voor volgend jaar? Volgens de wettelijke regelingen mogen de door de raad geautoriseerde bedragen uit de begroting niet overschreden worden. En ook geldt dat de raad besluit over de besteding van extra baten. De afwijkingen in de jaarrekening ten opzichte van de dynamische begroting zouden in beginsel dus klein moeten zijn. Wijzigingen in doelen, activiteiten en/of benodigde en beschikbare middelen zijn immers al met een begrotingswijziging verwerkt en vastgelegd in de dynamische begroting. Door de hiervoor genoemde bepaling in artikel 6 in Verordening 212 kunnen de afwijkingen tussen de jaarrekening en de dynamische begroting in de praktijk echter groot zijn.

In dit onderzoek is gekeken naar afwijkingen tussen de *primitieve* begrotingen en de jaarrekeningen. Deze onderzoekskeuze heeft een principiële en een praktische reden. De principiële – en belangrijkste – reden is dat de gemeenteraad alleen bij het vaststellen van de primitieve begroting een integrale afweging kan en moet maken. Dat vereist dus dat de raad op dat moment over een zo juist en volledig mogelijk beeld van de te verwachten baten en lasten moet beschikken. De praktische reden is dat er landelijk geen gegevens beschikbaar zijn uit de dynamische begrotingen van gemeenten.

Cyclus begroten en verantwoorden

In figuur 2.2 is te zien dat één cyclus van begroten en verantwoorden een periode van drie jaar beslaat.

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 2.2: Cyclus van begroten en verantwoorden: in de donkere cellen de cyclus voor 2026.

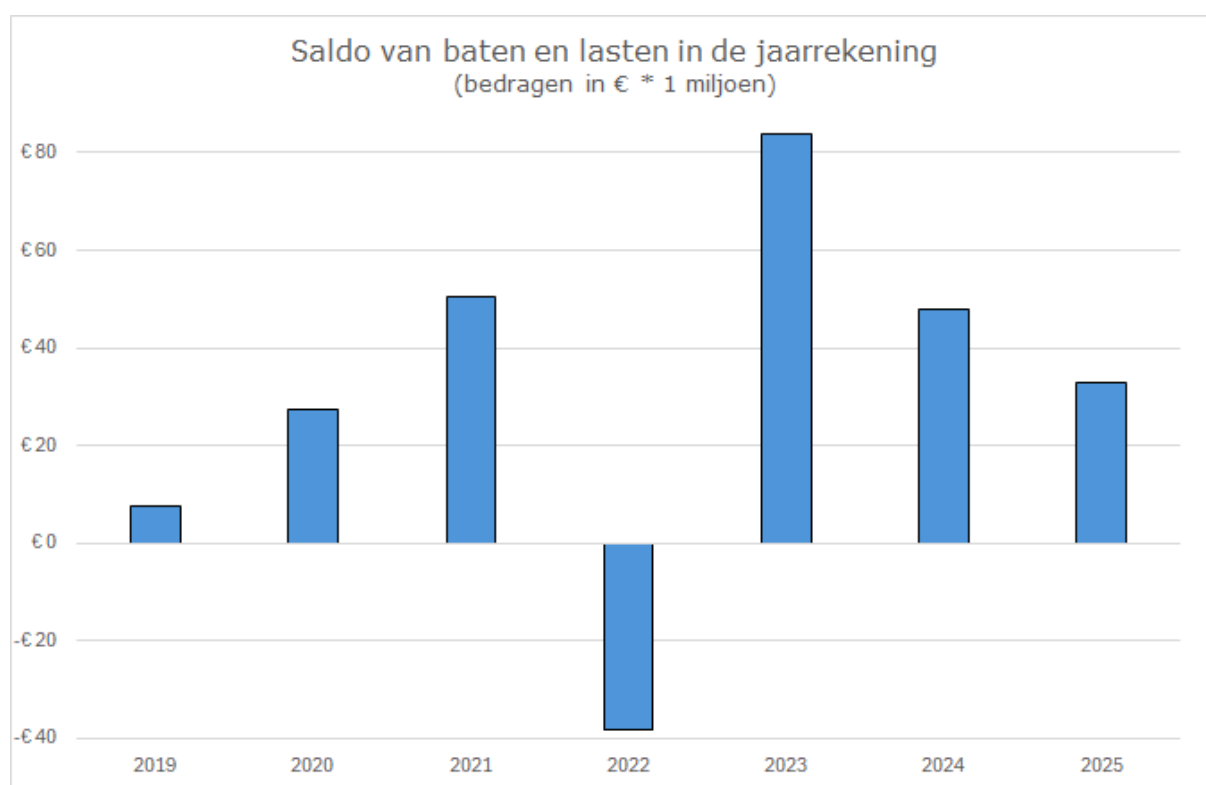
⁷ De jaarstukken bestaan uit het jaarverslag en de jaarrekening. Een toelichting hierop staat in bijlage 1.

3. ONDERBESTEDING IN BEELD

Er is sprake van onderbesteding als in de jaarrekening *per saldo** sprake is van een positief resultaat. In gewone mensentaal: aan het einde van het jaar is er geld overgehouden. In dit hoofdstuk schetsen wij hoe vaak onderbesteding in Nijmegen voorkwam in de periode 2019 tot en met 2025, wat de omvang hiervan was, in hoeverre deze was voorzien en welke patronen achter de onderbesteding zitten. Waar mogelijk maken wij een vergelijking met andere gemeenten.

Hoe vaak kwam onderbesteding voor? En hoe groot was die?

Uit het onderzoek blijkt dat in Nijmegen tussen 2019 en 2025 bijna altijd sprake was van onderbesteding. Alleen in 2022 was dat niet het geval. Grafiek 3.1 laat zien dat de onderbesteding het laagst was in 2019 (€ 7,5 miljoen) en het hoogst in 2023 (€ 84 miljoen). In 2022 was sprake van overbesteding.

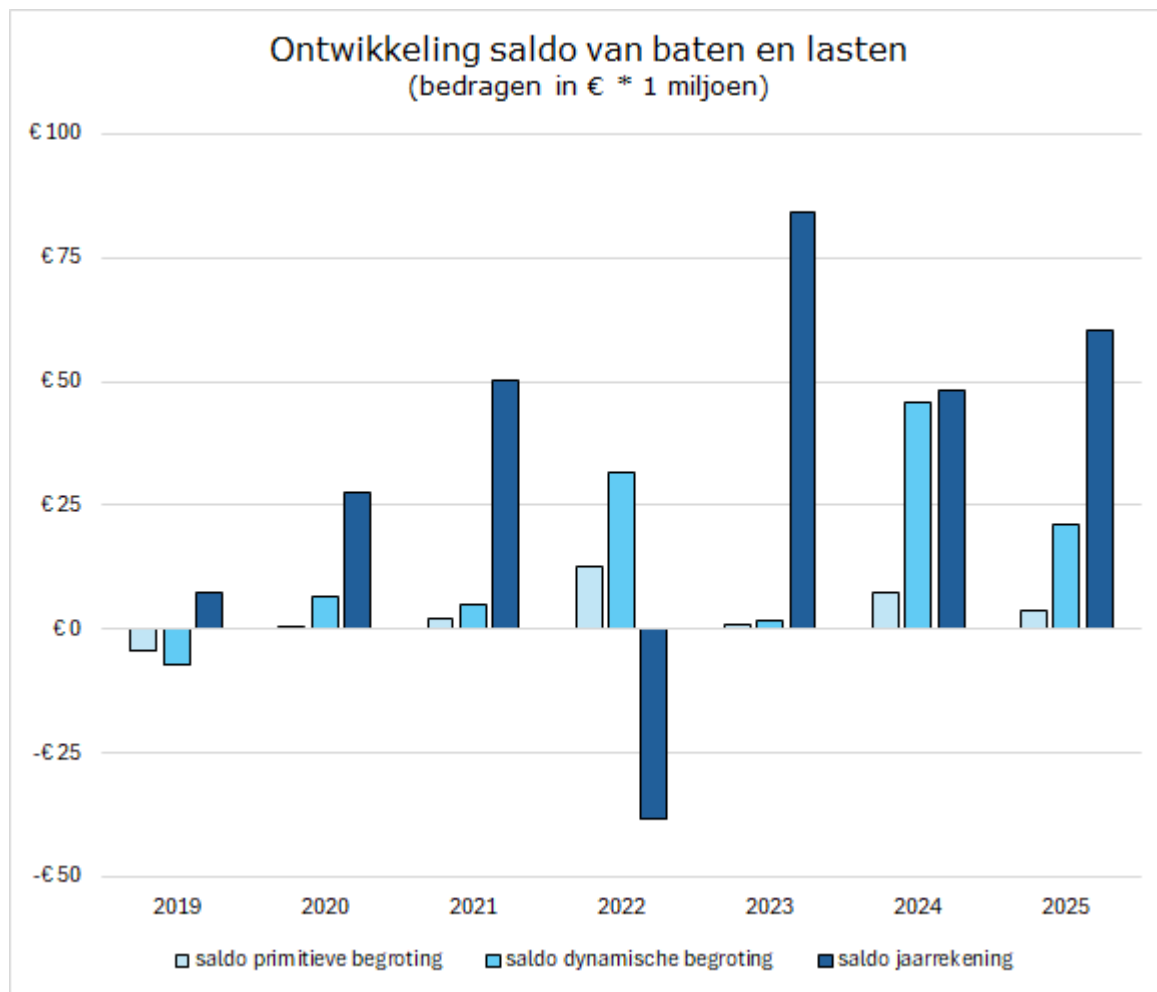


Grafiek 3.1: Saldo van baten en lasten in de jaarrekening (bedragen in € * 1 miljoen)

Bron: overzicht van baten en lasten in de jaarrekeningen

Was de omvang van de onderbesteding voorzien?

De omvang van de gerealiseerde onderbesteding was niet voorzien. In grafiek 3.2 staat hoe het saldo van baten en lasten zich ontwikkelde⁸.



Grafiek 3.2: Ontwikkeling van het saldo van baten en lasten in de primitieve begroting, dynamische begroting en jaarrekening (bedragen in € * 1 miljoen)

Bron: overzicht van baten en lasten in de jaarrekeningen

Grafiek 3.2 laat zien dat de primitieve begroting, met uitzondering van 2019, afsluit met een licht positief resultaat. De verwachting was dus dat er aan het einde van het begrotingsjaar geld over zou blijven. Dat was ook de verwachting in de dynamische begroting, waarbij het verwachte positieve resultaat (aanzienlijk) hoger was. Na afronding van het begrotingsjaar bleek het positieve resultaat bij de jaarrekening nog hoger. Uitzonderingen daarop zijn 2022 (de jaarrekening sloot af

⁸ De *primitieve begroting* is de versie van de begroting die in november voorafgaand aan het begrotingsjaar door de gemeenteraad is vastgesteld. De *dynamische begroting* is de versie van de begroting op 31 december van het begrotingsjaar. Hierin zijn de begrotingswijzigingen waartoe in de loop van het jaar is besloten verwerkt. De *jaarrekening* wordt na afloop van het begrotingsjaar opgemaakt. Hierin is de daadwerkelijke realisatie vastgelegd.

met een tekort) en 2024 (de realisatie kwam vrijwel overeen met de verwachting uit de dynamische begroting).

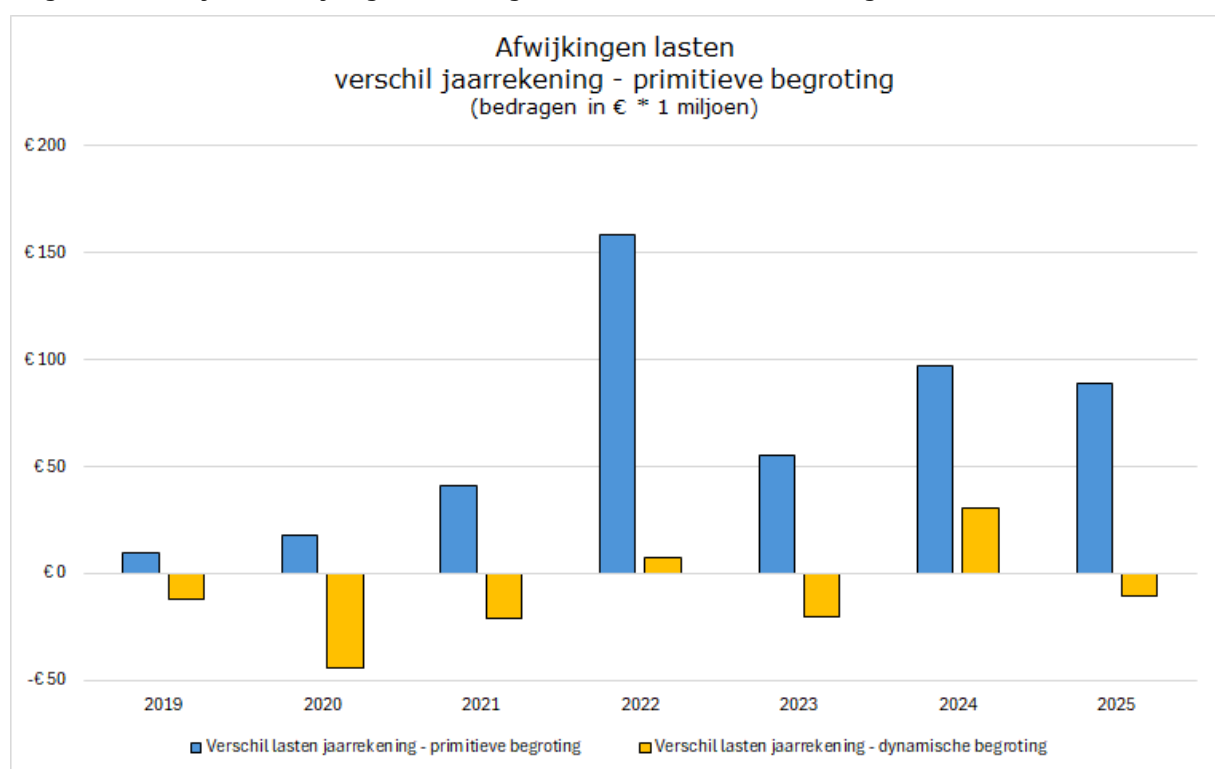
De meevallers ten opzichte van de dynamische begroting worden mede veroorzaakt doordat op basis van Verordening 212 (artikel 6) niet alle afwijkingen die in de Voortgangsmonitors worden gemeld leiden tot bijstelling van de begroting. Dat gebeurt alleen als:

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

Hierna gaan we in op de afwijkingen voor de lasten en baten afzonderlijk.

Lasten

In grafiek 3.3 zijn de afwijkingen van de gerealiseerde lasten in beeld gebracht.



Grafiek 3.3: Afwijkingen van de gerealiseerde lasten per begrotingsjaar (bedragen in € * 1 miljoen)

Bron: overzicht van baten en lasten uit de jaarrekeningen

Grafiek 3.3 laat zien dat de gerealiseerde lasten ten opzichte van de primitieve begroting altijd hoger waren en er dus sprake was van tegenvallers. Ten opzichte van de dynamische begroting laten de gerealiseerde lasten een wisselend beeld van mee- en tegenvallers zien.

De DoeMee-onderzoekers zijn nagegaan welk percentage van de extra begrote lasten in de dynamische begroting uiteindelijk niet besteed werd, en dus bijdraagt aan onderbesteding.

Voor vijf van de deelnemende gemeenten beschikten zijn over alle daarvoor benodigde gegevens. Voor deze gemeenten bleek dat in vijf van de acht onderzochte jaren⁹ meer dan 25% van de extra begrote lasten onbesteed bleef. Wij zijn nagegaan hoe dit in Nijmegen zit. Op één uitzondering na blijkt het om hogere percentages te gaan. Dit is te zien in tabel 3.1

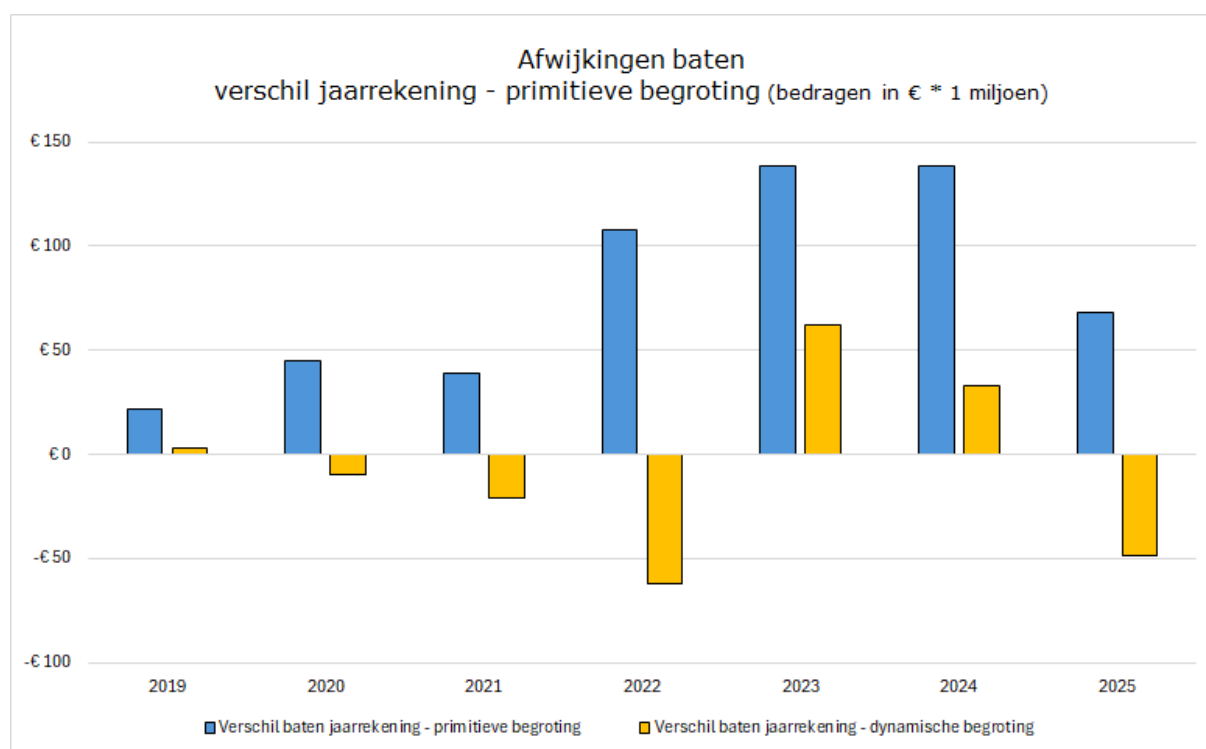
Percentage van de extra begrote lasten dat onbesteed bleef in de jaren dat in de jaarrekening sprake was van meevallers ten opzichte van de dynamische begroting				
2019	2020	2021	2023	2025
56%	71%	34%	27%	11%

Tabel 3.1: Percentage extra begrote lasten dat niet besteed is

Bron: berekend door Rekenkamer op basis van overzicht van baten en lasten uit de jaarrekeningen

Baten

Grafiek 3.4 laat de afwijkingen van de gerealiseerde baten zien.



Grafiek 3.4: Afwijkingen van de gerealiseerde baten per begrotingsjaar (bedragen in € * 1 miljoen)

Bron: overzicht baten en lasten uit de jaarrekeningen

Uit grafiek 3.4 blijkt dat de gerealiseerde baten ten opzichte van de primitieve begroting altijd hoger waren dan begroot en er dus sprake was van meevallers. Ten opzichte van de dynamische begroting was dit alleen in 2023 en 2024 het geval. In de andere jaren waren de gerealiseerde baten lager dan verwacht in de dynamische begroting en was dus sprake van tegenvallers.

⁹ In het DoeMee-onderzoek ging het om de cijfers over 2017 tot en met 2024.

Zoals voor de extra begrote lasten is berekend welk percentage uiteindelijk niet besteed is, hebben wij voor de extra begrote baten berekend welk percentage niet gerealiseerd is. Het resultaat staat in tabel 3.2.

Percentage van de extra begrote baten dat niet gerealiseerd is in de jaren dat in de jaarrekening sprake was van tegenvallers ten opzichte van de dynamische begroting			
2020	2021	2022	2025
18%	35%	37%	42%

Tabel 3.2: Percentage extra begrote baten dat niet gerealiseerd is

Bron: berekend door Rekenkamer op basis van overzicht van baten en lasten uit de jaarrekeningen

Wat zijn de patronen achter onderbesteding?

Onderdeel van het DoeMee-onderzoek was op zoek te gaan naar patronen van afwijkingen die leiden tot onderbesteding. De belangrijkste patronen die de onderzoekers voor gemeenten vonden, staan in tabel 3.3. Per patroon is aangegeven of deze ook in Nijmegen aan de orde is. Dat blijkt vaker niet dan wel het geval.

DoeMee-onderzoek: patronen achter onderbesteding (gemeenten)	Ook in Nijmegen?
Patroon van hogere baten door	
• Extra middelen van het Rijk	Ja
• Hogere baten uit belastingen (muv Onroerende zaakbelasting)	Nee
• Hogere baten uit huren	Nee
• Hogere baten uit leges	Nee
Patroon van lagere lasten door:	
• Planningsoptimisme	Ja
• Onderbezetting van personeel	Nee
• Lagere lasten voor afschrijvingen	Nee

Tabel 3.3: Patronen achter onderbesteding (beeld alle gemeenten en Nijmegen).

Wij geven hierna een korte toelichting op deze patronen. In hoofdstuk 4 doen wij dat uitgebreider.

- Net als landelijk is in Nijmegen sprake van een patroon van hogere baten door extra middelen van het Rijk. En net als in andere gemeenten is structureel sprake van lagere lasten door planningsoptimisme¹⁰.
- Waar landelijk ook onderbesteding ontstaat doordat de baten uit belastingen (met uitzondering van Onroerende zaakbelasting (OZB)), huren en leges structureel hoger zijn dan begroot, is dat in Nijmegen niet zo. In Nijmegen is bij de baten uit belastingen (met uitzondering van OZB) en leges afwisselend sprake van mee- en tegenvallers. Bij huren is in Nijmegen structureel sprake van tegenvallers.
- Ook anders dan in de andere deelnemende gemeenten zijn de lasten voor eigen personeel en afschrijvingen in Nijmegen niet structureel lager dan begroot. Voor eigen personeel zijn de lasten juist structureel hoger dan begroot. Bij afschrijvingen is sprake van een wisselend beeld.

¹⁰ Met planningsoptimisme bedoelen we dat er bij de planning van grote projecten en de uitvoering van beleidsvoornemens onvoldoende rekening wordt gehouden met factoren die (kunnen) leiden tot vertraging. Voorbeelden van dergelijke factoren zijn gebrek aan (deskundig) personeel of langere doorlooptijden voor voorbereidende werkzaamheden, afstemming met interne of samenwerkingspartners, inspraaktrajecten of bezwaarprocedures.

4. PATRONEN VAN MEE- EN TEGENVALLERS

In hoofdstuk 3 is beschreven dat in de periode 2019 tot en met 2025 sprake was van een patroon van onderbesteding. In dit hoofdstuk geven we inzicht in de patronen van mee- en tegenvallers voor de baten en de lasten. Net als in het DoeMee-onderzoek doen we dat voor kostensoorten en -opbrengsten¹¹. Daarnaast vergelijken we de realisatie uit de jaarrekening met de ramingen uit de primitieve begroting. Dit is een andere benadering dan wettelijk is voorgeschreven voor de programmaverantwoording (zie tabel 4.1).

Benadering onderzoek Onderbesteding	Benadering programmaverantwoording
Patronen van afwijkingen over meerdere jaren	Verantwoording over afwijkingen afgelopen begrotingsjaar
Waarvoor het geld wordt uitgegeven (bijvoorbeeld personeel)	Waarvoor het geld wordt uitgegeven (een maatschappelijk doel)
Vergelijking realisatie met primitieve begroting	Verantwoording realisatie tegen opzichte van dynamische begroting

Tabel 4.1: Verschil in benadering van afwijkingen in het onderzoek Onderbesteding en de wettelijk voorgeschreven programmaverantwoording

Met de insteek van het DoeMee-onderzoek en onze verdieping daarop krijgt de raad anders dan met de begroting en jaarstukken die hij van het college ontvangt, inzicht in kostensoorten, de patronen van mee- en tegenvallers daarin en vergelijkingen met andere gemeenten op die punten.

In tabel 4.2 staat voor welke kostensoorten in de jaren 2019 tot en met 2025 in Nijmegen patronen van mee- en tegenvallers aan de orde waren. Voor een aantal kostensoorten geldt dat het beeld van mee- en tegenvallers voor baten en/of lasten wisselt. Als het gaat om zaken die een grote invloed (kunnen) hebben op het resultaat¹², hebben we deze ook opgenomen.

¹¹ 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. In het dagelijks spraakgebruik wordt vaak alleen de term kostensoorten gebruikt; ook als kostenopbrengsten kunnen worden bedoeld. Voor de leesbaarheid doen wij dat in het vervolg van dit rapport ook.

¹² Wanneer het in dit rapport gaat over het resultaat, gaat het om het resultaat voor bestemming*.

Patronen van mee- en tegenvallers tussen de primitieve begrotingen en jaarrekeningen		
Patroon van meevallers door hogere baten		Patroon van tegenvallers door lagere baten
• Extra middelen van het Rijk • Hogere baten uit rente • Hogere baten uit dividend • Hogere baten uit overige goederen en diensten • Hogere baten uit verhaal sociale uitkeringen in geld • Hogere baten bij mutaties voorzieningen		• Lagere baten uit huren
Patroon van meevallers door lagere lasten		Patroon van tegenvallers door hogere lasten
• Lagere lasten voor sociale uitkeringen in natura		• Hogere lasten voor eigen personeel • Hogere lasten voor inhuur personeel • Hogere lasten voor sociale uitkeringen in geld • Hogere lasten voor overige goederen en diensten • Hogere lasten bij mutaties voorzieningen
Wisselend beeld baten	Wisselend beeld lasten	Wisselend beeld baten en lasten
• Belastingen • Leges	• Betaalde rente • Afschrijvingen	• Grondexploitaties

Tabel 4.2: Patronen van mee- en tegenvallers tussen de primitieve begroting en jaarrekening.

In (paragraaf 4.1 tot en met 4.5) lichten we de genoemde patronen van mee- en tegenvallers toe. Waar mogelijk zetten wij deze af tegen het beeld uit andere gemeenten, in het bijzonder de G40¹³. In paragraaf 4.6 staan de programma's waarbij sprake is van patronen van mee- en tegenvallers. Dit hoofdstuk sluit af met paragraaf 4.7 met de rode lijnen uit het gesprek dat wij met een aantal raadsleden voerden over onderbesteding.

¹³ In het DoeMee-onderzoek is gekeken naar jaren 2017 tot en met 2024. De Nijmeegse cijfers gaan over de periode 2019 tot en met 2025. Voor een toelichting verwijzen wij naar bijlage 3.

4.1. TOELICHTING OP PATRONEN VAN MEEVALLERS DOOR HOGERE BATEN

In deze paragraaf staan de toelichtingen op patronen van meevallers door hogere baten:

- Extra middelen van het Rijk
- Hogere baten uit rente
- Hogere baten uit dividend
- Hogere baten uit overige goederen en diensten
- Hogere baten uit verhaal sociale uitkeringen in geld
- Hogere baten bij mutaties voorzieningen

Patroon van meevallers door hogere baten: extra middelen van het Rijk

Veel meevallers in de *baten* zijn het gevolg van extra middelen die het Rijk beschikbaar stelt. Het gaat hierbij om extra middelen uit het gemeentefonds*, om extra middelen die worden uitgekeerd via Specifieke Uitkeringen (SPUKs) of om andere rijksuitkeringen.

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. Naast het gemeentefonds en de SPUKs zijn er nog andere vormen van rijksmiddelen, bijvoorbeeld decentralisatie-uitkeringen, compensatieregelingen of incidentele bijdragen voor specifieke projecten.

Een aanzienlijk deel van de extra middelen van het Rijk komen pas in de loop van het jaar beschikbaar. Hoe later in het jaar extra middelen beschikbaar komen, hoe moeilijker het voor gemeenten is:

- de bedragen via begrotingswijzigingen te verwerken in de begroting
- de middelen te besteden

Bij de jaarrekening ontstaat dan een meevaller. Uit het DoeMee-onderzoek volgt dat de extra middelen van het Rijk een belangrijke oorzaak zijn van onderbesteding.

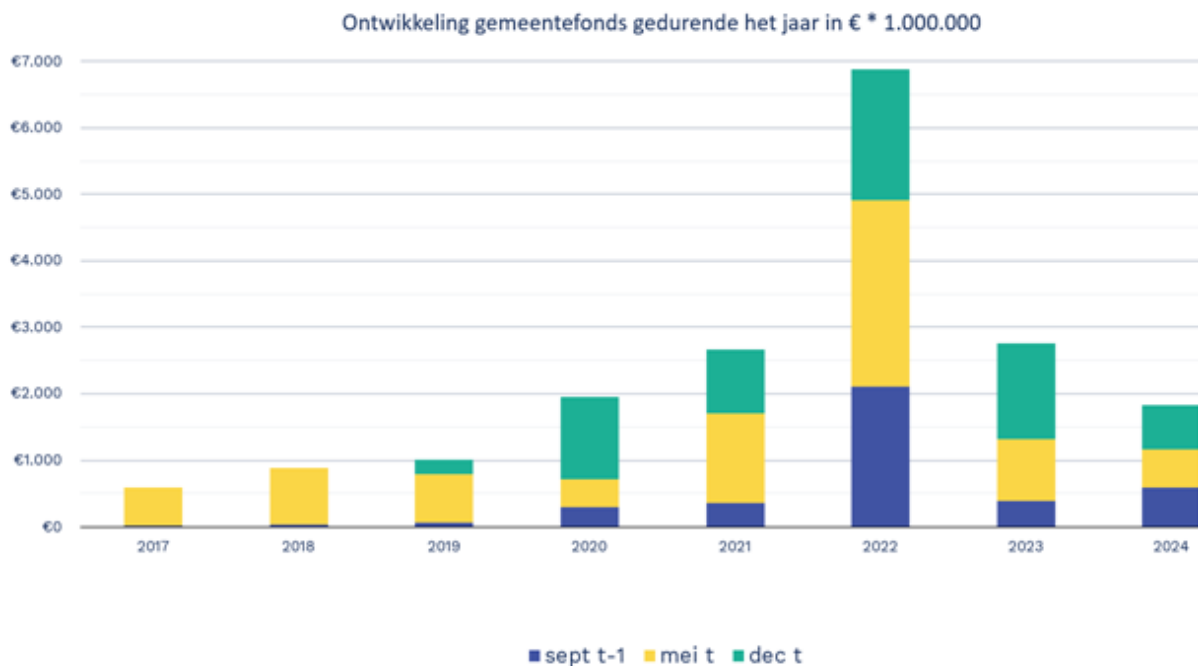
Gemeentefonds

De uitkering uit het gemeentefonds is veruit de grootste bron van inkomsten* van gemeenten. De informatie over de omvang van het gemeentefonds en de hoogte van de uitkering per gemeente voor een begrotingsjaar komt op zes momenten naar gemeenten toe:

1. de meicirculaire in het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar (jaar t-1)
2. de septembercirculaire van jaar t-1
3. de decembercirculaire van jaar t-1
4. de meicirculaire in het begrotingsjaar (jaar t)
5. de septembercirculaire van jaar t
6. de decembercirculaire van jaar t

In grafiek 4.1 staat welke toevoegingen er jaarlijks in de periode 2019 – 2024 aan het gemeentefonds zijn gedaan. Voor de duidelijkheid: het gaat hier om de toevoegingen aan het totale gemeentefonds, dus voor alle gemeenten samen.

Ontwikkeling gemeentefonds



Grafiek 4.1: Ontwikkeling van het gemeentefonds in de periode 2019 tot en met 2024 (bedragen in € * 1 miljoen)

Bron: landelijk rapport naar aanleiding van DoeMee-onderzoek Onderbesteding

Bij wijze van uitleg zoomen we in op het begrotingsjaar 2022: tussen mei 2021 en september 2021 is er € 2 miljard aan het gemeentefonds toegevoegd (het blauwe (onderste) deel van de staaf). In mei van 2022 stelde het Rijk nog eens € 3 miljard beschikbaar vergeleken met de meicirculaire van 2021 (het gele (middelste) deel van de staaf). Vanaf september 2022 tot en met december 2022 is nog eens een kleine 2 miljard toegevoegd (het groene (bovenste) deel van de staaf).

Het college van Nijmegen baseert het voorstel voor de begroting voor jaar t op de informatie uit de meicirculaire van jaar t-1¹⁴. Van de deelnemende gemeenten doet 75% dat. De andere gemeenten hanteren de septembercirculaire van jaar t-1.

In de begroting voor jaar t waar de raad van Nijmegen uiterlijk op 15 november van jaar t-1 over besluit, is de informatie uit de septembercirculaire van jaar t-1 dus *niet* meegenomen. Logischerwijs is ook de informatie uit de decembercirculaire voor jaar t-1 daar nog niet in verwerkt. Desgevraagd is toegelicht dat de septembercirculaire voor jaar t-1 te laat komt in het proces van

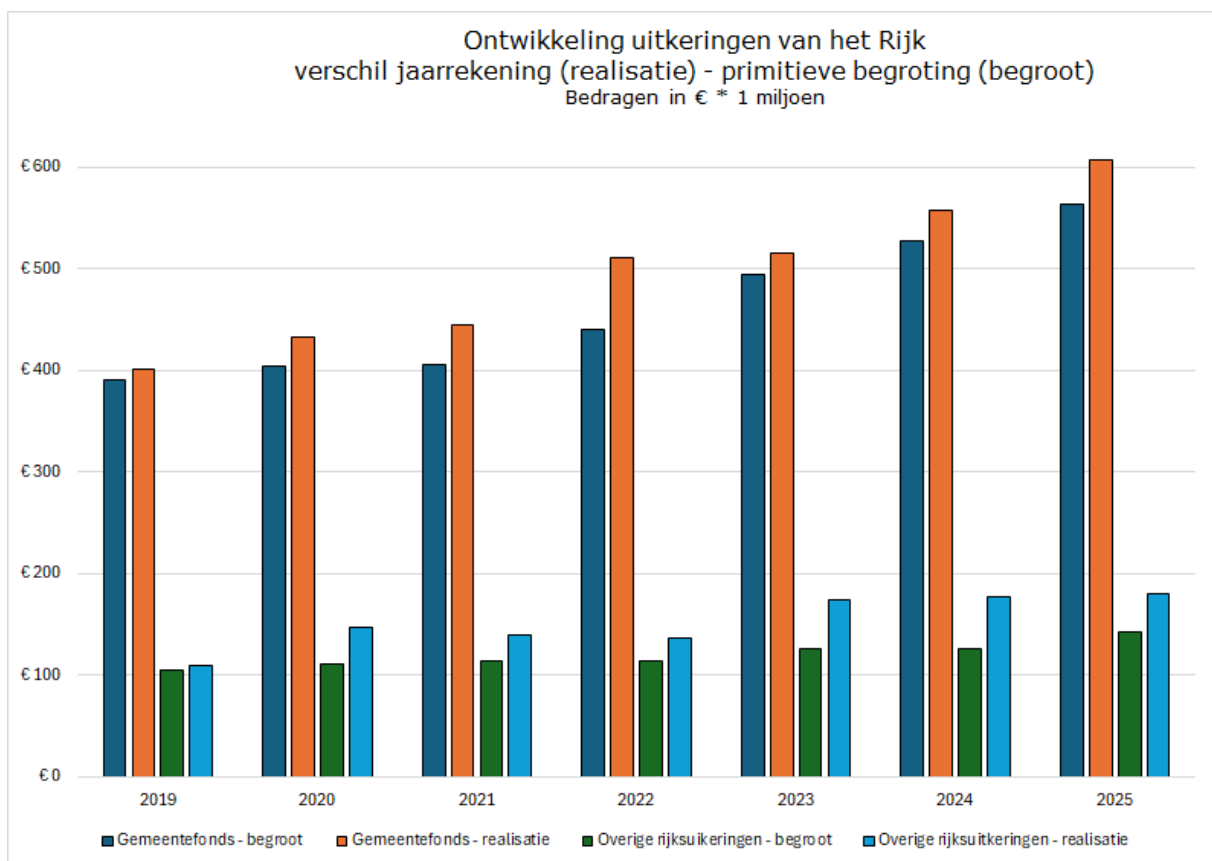
¹⁴ Dat het college zicht baseert op de meicirculaire van het voorgaande jaar staat in de 'Grondslagen en uitgangspunten Begroting X', die het college jaarlijks voor het zomerreces ter vaststelling aan de raad aanbiedt. De door de raad vastgestelde grondslagen en uitgangspunten worden ook opgenomen in een afzonderlijk hoofdstuk in de begroting.

het opstellen van de begroting om nog te kunnen verwerken. De consequentie hiervan is dat bij de start van het begrotingsjaar al sprake is van meevallers door hogere baten. De raad wordt bij de begrotingsbehandeling wel door het college geïnformeerd over de effecten uit de septembercirculaire, 'zodat de raad deze uitkomsten mee kan nemen in de afwegingen bij de Stadsbegroting'¹⁵.

Specifieke uitkeringen van het Rijk

Voor specifieke uitkeringen van het Rijk (SPUKs en andere middelen) zijn er geen vaste momenten waarop middelen worden toegekend. Dat kan op elk moment in het jaar gebeuren. Soms gebeurt dat op aanvraag van een gemeente (bijvoorbeeld bij regiodeals), soms op initiatief van het Rijk (bijvoorbeeld voor de energietoeslag).

Grafiek 4.2 laat zien dat Nijmegen jaarlijks meer middelen van het Rijk heeft ontvangen dan begroot waren.



Grafiek 4.2: Baten van het Rijk in de primitieve begroting en jaarrekening (bedragen in € * 1 miljoen)

Bron: cijfers op verzoek van Rekenkamer ontvangen van organisatie

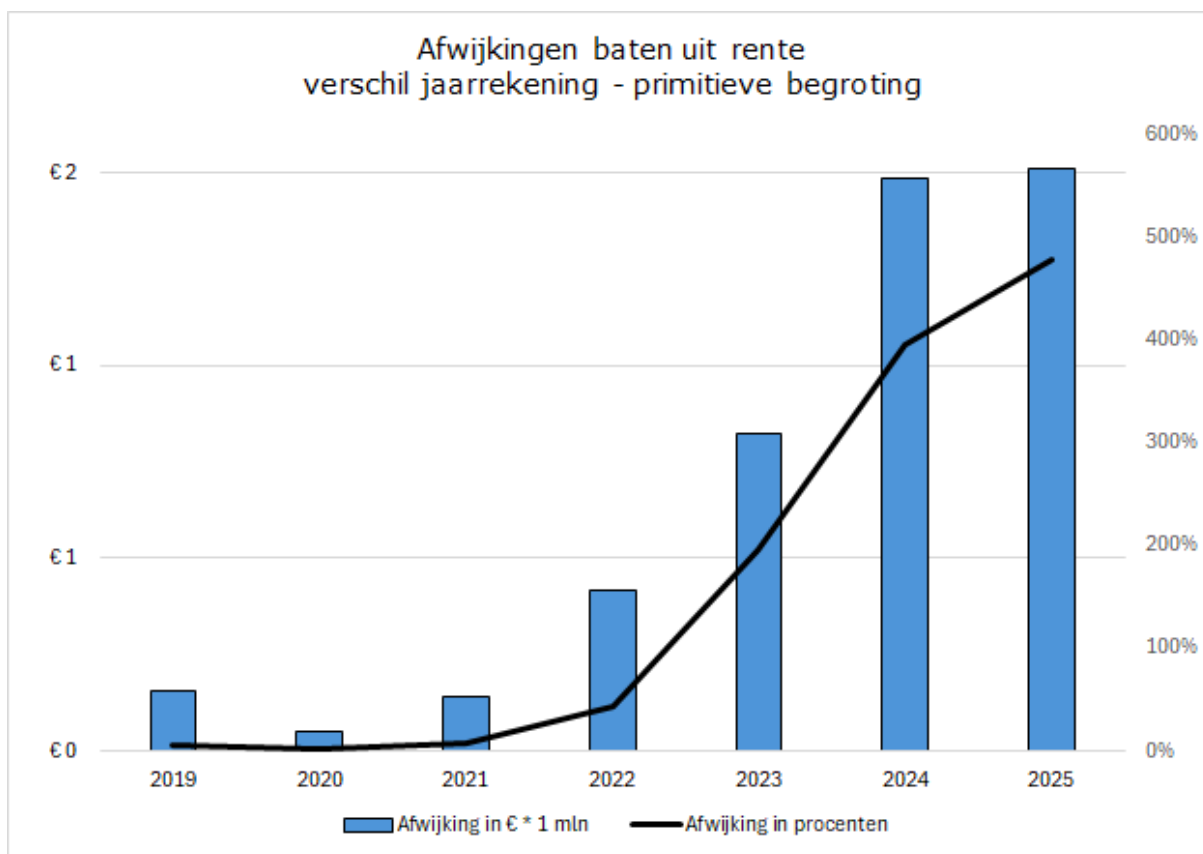
¹⁵ Concreet gaat het om een brief waarin het college een toelichting geeft op de effecten van de septembercirculaire en benoemt in welke documenten uit de cyclus van begroten en verantwoorden deze verwerkt worden. Ter illustratie een link naar de [brief bij de begroting 2025](#).

Patroon van meevallers door hogere baten: rente

De belangrijkste bronnen van inkomsten uit rente bij gemeenten zijn:

- Ontvangen rente, bijvoorbeeld van bankrekeningen of aan derden verstrekte leningen.
- Bespaarde rente. Wanneer een gemeente eigen geld gebruikt om investeringen te financieren, hoeft zij daarvoor geen lening aan te gaan. Over dit ingezette eigen vermogen wordt vaak een rentevergoeding berekend, de zogenaamde bespaarde rente.

Bij de G40-gemeenten is jaarlijks sprake van meevallers bij de baten uit rente. Dat is ook in Nijmegen het geval. Dit is te zien in grafiek 4.3.



Grafiek 4.3: Afwijkingen van baten uit rente in de jaarrekening ten opzichte van de primitieve begroting (bedragen in € * 1 miljoen en procentueel)

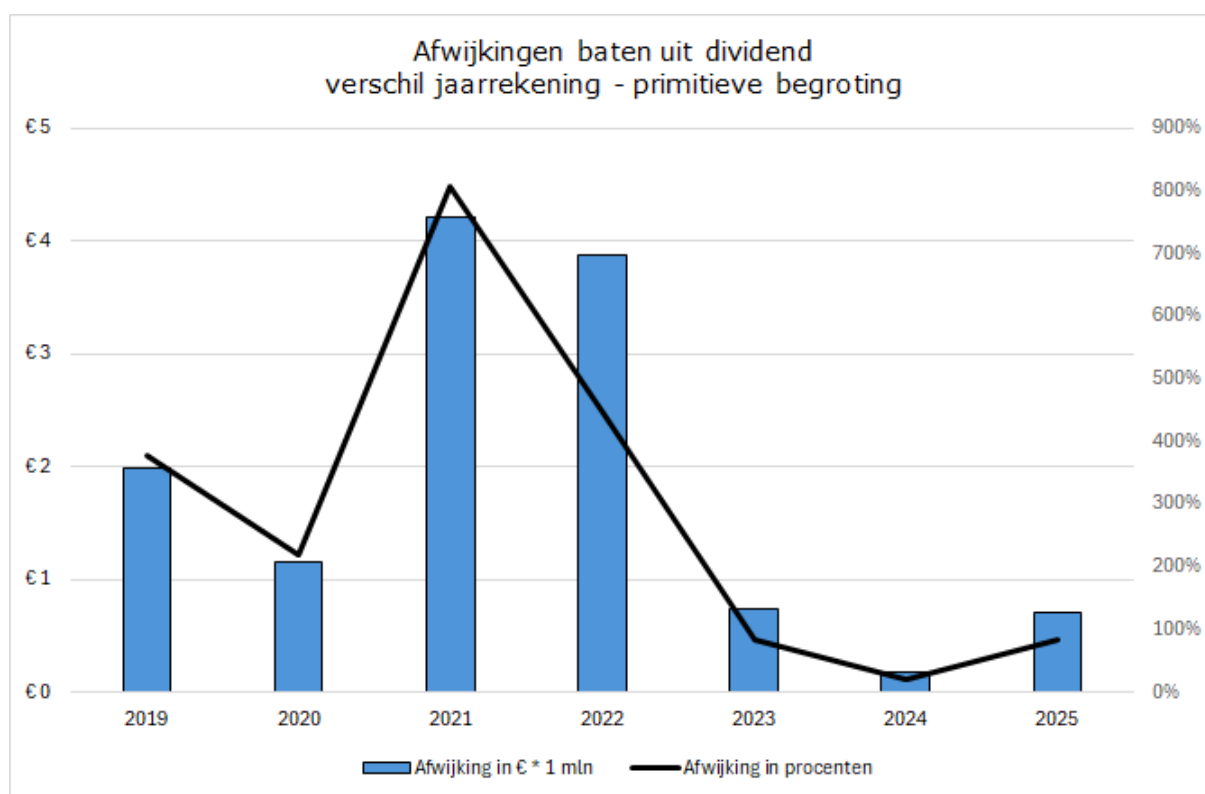
Bron: cijfers op verzoek van Rekenkamer ontvangen van organisatie / percentages berekend door Rekenkamer

In grafiek 4.3 is te zien dat de meevallers uit rentebaten vanaf 2022 oplopen. De DoeMee-onderzoekers zien drie mogelijke verklaringen voor het patroon van meevallers bij de baten uit rente: de oplopende rente vanaf 2022, meevallers in de jaarrekening en de toename van middelen van het Rijk die niet besteed zijn.

Patroon van meevallers door hogere baten: dividend

Wanneer bedrijven (NV's of BV's)¹⁶ winst uitkeren aan hun aandeelhouders heet dit dividend. De gemeente Nijmegen is bijvoorbeeld aandeelhouder van DAR NV, Nijmegen Warmte BV en de GEM¹⁷ Waalsprong. Verder participeert de gemeenten in de MARN¹⁸, die aandeelhouder is van de ARN¹⁹ BV. Inkomsten uit dividend zijn minder goed te voorspellen dan bijvoorbeeld die uit rente of huren. De winst en de daaruit voortvloeiende winstuitkering kan immers ieder jaar anders zijn. Het effect op het resultaat in de jaarrekening kan daardoor ook groot zijn.

Grafiek 4.4 laat de afwijkingen tussen de jaarrekening en de primitieve begroting zien voor de baten uit dividend.



Grafiek 4.4: Afwijkingen van baten uit dividend in de jaarrekening ten opzichte van de primitieve begroting (bedragen in € * 1 miljoen en procentueel)

Bron: cijfers op verzoek van Rekenkamer ontvangen van organisatie / percentages berekend door Rekenkamer

In grafiek 4.4 is te zien dat in Nijmegen bij de inkomsten uit dividend sprake is van een patroon van meevallers. De inkomsten uit dividend lijken voorzichtig begroot. In 2019 tot en met 2021 ging het om ruim € 500.000. Vanaf 2023 om ruim € 800.000 per jaar. De werkelijke inkomsten lagen aanzienlijk hoger, met name tot en met 2022. Er waren toen meevallers variërend van ruim € 1

¹⁶ NV: Naamloze Vennootschap. BV: Besloten Vennootschap.

¹⁷ GEM: Grondexploitatie maatschappij.

¹⁸ MARN: Milieu- en Afvalsamenwerking Regio Nijmegen.

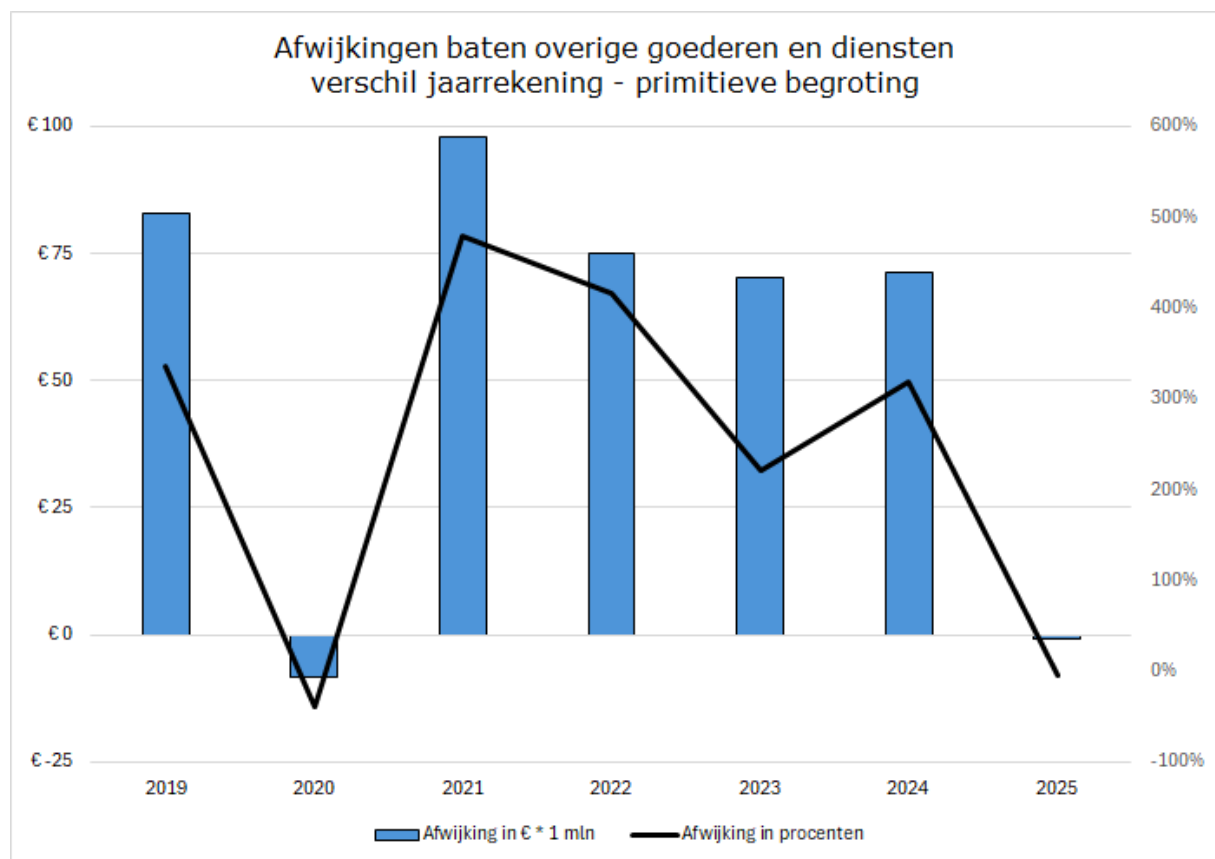
¹⁹ ARN: Afvalverwerking Regio Nijmegen.

miljoen tot meer dan € 4 miljoen. Na 2022 zijn de meevallers minder groot. In 2023 en 2025 ging het om meevallers van ruim € 700.000. In 2024 was de meevaller bijna € 200.000.

Patroon van meevallers door hogere baten: overige goederen en diensten

Bij de baten voor de kostensoort 'overige goederen en diensten' gaat het om inkomsten uit gemeentelijke dienstverlening en door de gemeente gemaakte kosten* die worden doorberekend. De post 'overige goederen en diensten' is een soort verzamelpost voor commerciële of marktconforme transacties. Als de gemeente zich gedraagt als ondernemer of dienstverlener (en er dus geen sprake is van een belasting of andere wettelijke basis voor de uitvoering van de activiteit), vallen de baten onder 'overige goederen en diensten'. Een voorbeeld: wanneer betaald moet worden voor parkeren op straat gaat het om parkeerbelasting en vallen de baten niet onder overige goederen en diensten. De baten uit het parkeren in een gemeentelijke parkeergarage vallen daar wel onder. Hier is sprake van een activiteit die ook door een bedrijf uitgevoerd zou kunnen worden.

In grafiek 4.5 staan de afwijkingen tussen de jaarrekening en de primitieve begroting voor de baten uit overige goederen en diensten.



Grafiek 4.5: Afwijkingen van baten uit overige goederen en diensten in de jaarrekening ten opzichte van de primitieve begroting (bedragen in € * 1 miljoen en procentueel)

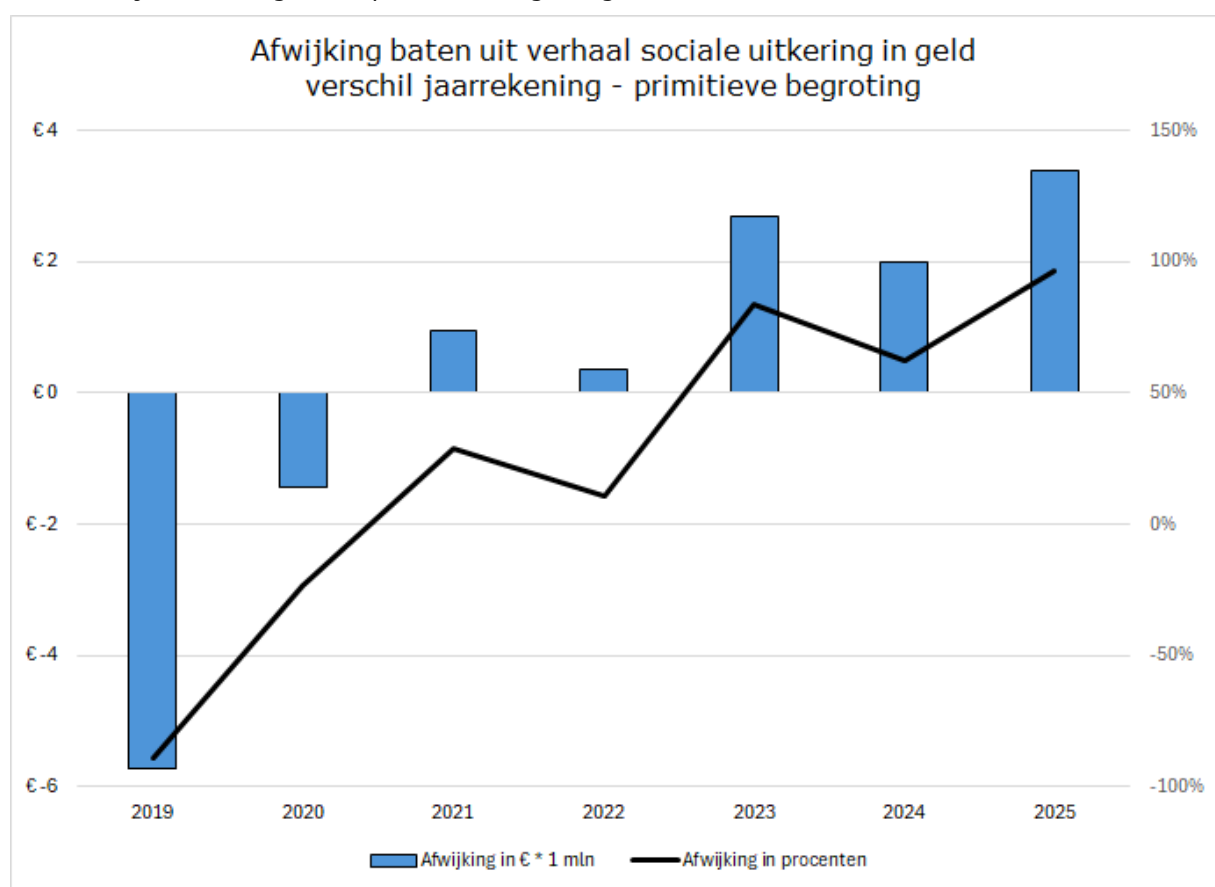
Bron: cijfers op verzoek van Rekenkamer ontvangen van organisatie / percentages berekend door Rekenkamer

Grafiek 4.5 laat zien dat bij de baten uit overige goederen en diensten sprake was van een patroon van aanzienlijke meevallers. Deze variëren tussen € 70 (2023) en € 98 (2021) miljoen. Opvallend is dat in twee jaren juist sprake was van lagere baten dan begroot. De laagste tegenvaller was in 2025 (€ 1 miljoen), de hoogste in 2020 (€ 8 miljoen). Ook opvallend is dat de begrote bedragen vrijwel gelijk blijven en rond de € 20 miljoen liggen.

Patroon van meevallers door hogere baten: verhaal sociale uitkeringen in geld

Wanneer blijkt dat de gemeente teveel (bijzondere) bijstand heeft betaald, kan zij dit verhalen op de ontvanger of onderhoudsplichtige (bijvoorbeeld een ex-partner).

Grafiek 4.6 laat zien wat de afwijkingen in de baten voor verhaal sociale uitkeringen in geld waren tussen de jaarrekening en de primitieve begroting.



Grafiek 4.6: Afwijkingen van baten uit verhaal sociale uitkeringen in geld in de jaarrekening ten opzichte van de primitieve begroting (bedragen in € * 1 miljoen en procentueel)

Bron: cijfers op verzoek van Rekenkamer ontvangen van organisatie / percentages berekend door Rekenkamer

Grafiek 4.6 laat zien dat bij de inkomsten uit verhaal sociale uitkeringen in geld vanaf 2021 sprake is van meevallers. Deze lopen op van € 1 miljoen in 2021 naar € 3 miljoen in 2025. Opvallend is dat de begrote bedragen ondanks dit patroon van meevallers tussen 2021 en 2024 gelijk zijn gebleven (circa € 3 miljoen). In 2025 is het begrote bedrag voor het eerst verhoogd (naar € 4 miljoen).

Patroon van meevallers door hogere baten: mutaties voorzieningen

Een voorziening is een gereserveerd geldbedrag op de balans voor specifieke, onafwendbare toekomstige kosten. Het dient als financiële buffer, waarvan de omvang of het precieze moment van uitbetaling vooraf nog onzeker is. Tegenover een voorziening staat altijd een toekomstige verplichting. Als zich een onzekerheid in financieel opzicht voordoet, en die onzekerheid is kwantificeerbaar, dan is de gemeente verplicht een voorziening te vormen (bijvoorbeeld voor mogelijke claims naar aanleiding van een geschil). Ook middelen met een specifiek bestedingsdoel van derden die niet in het lopende boekjaar besteed worden (bijvoorbeeld subsidies of middelen van het Rijk), moeten apart gezet worden in een voorziening. Voorzieningen kunnen ook worden gevormd voor het spreiden van uitgaven (bijvoorbeeld voor groot onderhoud). Het college moet een voorziening treffen, de raad bepaalt waaruit de voorziening wordt gedekt. De bedragen die nodig zijn om de voorziening 'te vullen', zijn de lasten. Als een voorziening niet meer (volledig) nodig is, valt deze vrij. Dat zijn de baten.

Bij de baten voor mutaties voorzieningen is structureel sprake van meevallers. De grootste meevallers doen zich voor bij grondexploitaties, riolering en bestuur. Op grondexploitaties komen we later specifiek terug. Bij riolering gaat het om een gesloten systeem, daar gaan we hier niet op in. Bij de extra baten voor bestuur gaat het om pensioenvoorzieningen voor wethouders en verplichtingen uit spaarverlof van medewerkers. De grootste meevaller bij de baten bij bestuur was in 2022 (ruim € 1 miljoen).

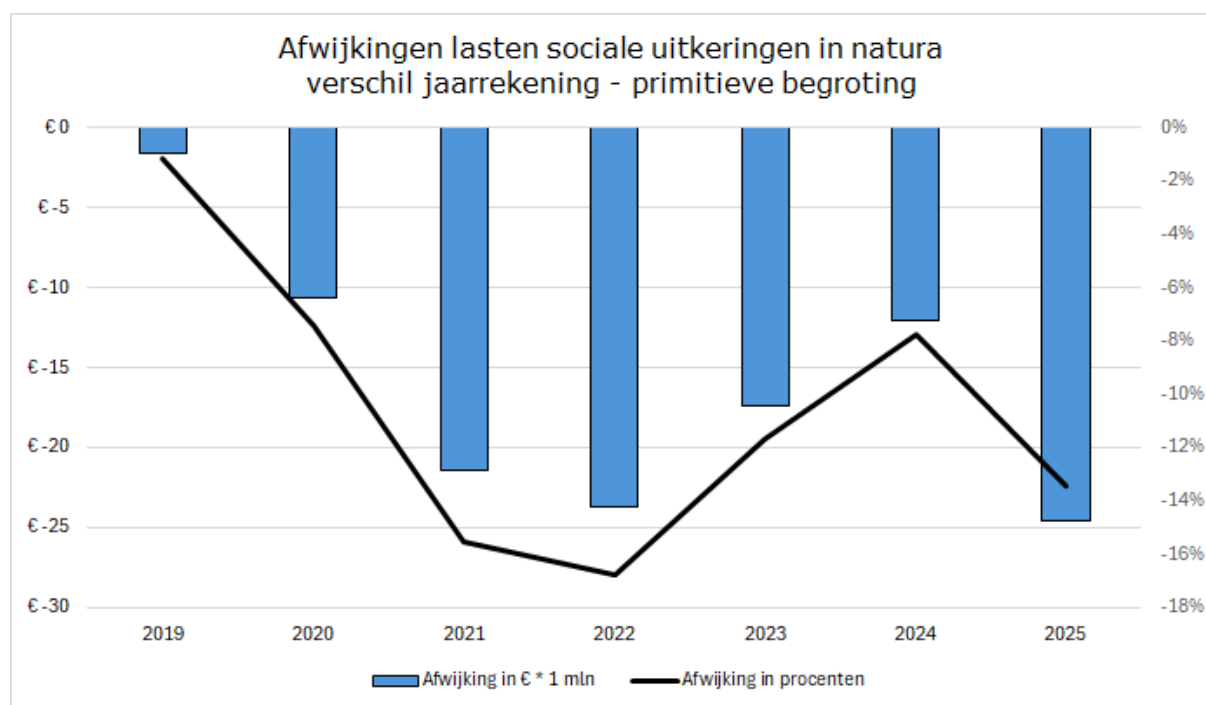
4.2. TOELICHTING OP PATRONEN VAN MEEVALLERS DOOR LAGERE LASTEN

Bij de kostensoort sociale uitkeringen in natura is sprake van een patroon van meevallers door lagere lasten.

Patroon van meevallers door lagere lasten: sociale uitkeringen in natura

Sociale uitkeringen in natura zijn voorzieningen, goederen of diensten die door de gemeente worden verstrekt, in plaats van geld. Voorbeelden hiervan zijn huishoudelijke hulp, een rolstoel, vervoersplassen, opleidingen en beschermd wonen. Het gaat voor een groot deel om open einde regelingen. Dat maakt dat voor een goede inschatting van de lasten een goed inzicht in de ontwikkeling van de zorgvraag nodig is.

Grafiek 4.7 brengt in beeld wat de afwijkingen tussen de jaarrekening en de primitieve begroting zijn voor de lasten voor sociale uitkeringen in natura.



Grafiek 4.7: Afwijkingen van lasten uit sociale uitkeringen in natura in de jaarrekening ten opzichte van de primitieve begroting (bedragen in € * 1 miljoen en procentueel)

Bron: cijfers op verzoek van Rekenkamer ontvangen van organisatie / percentages berekend door Rekenkamer

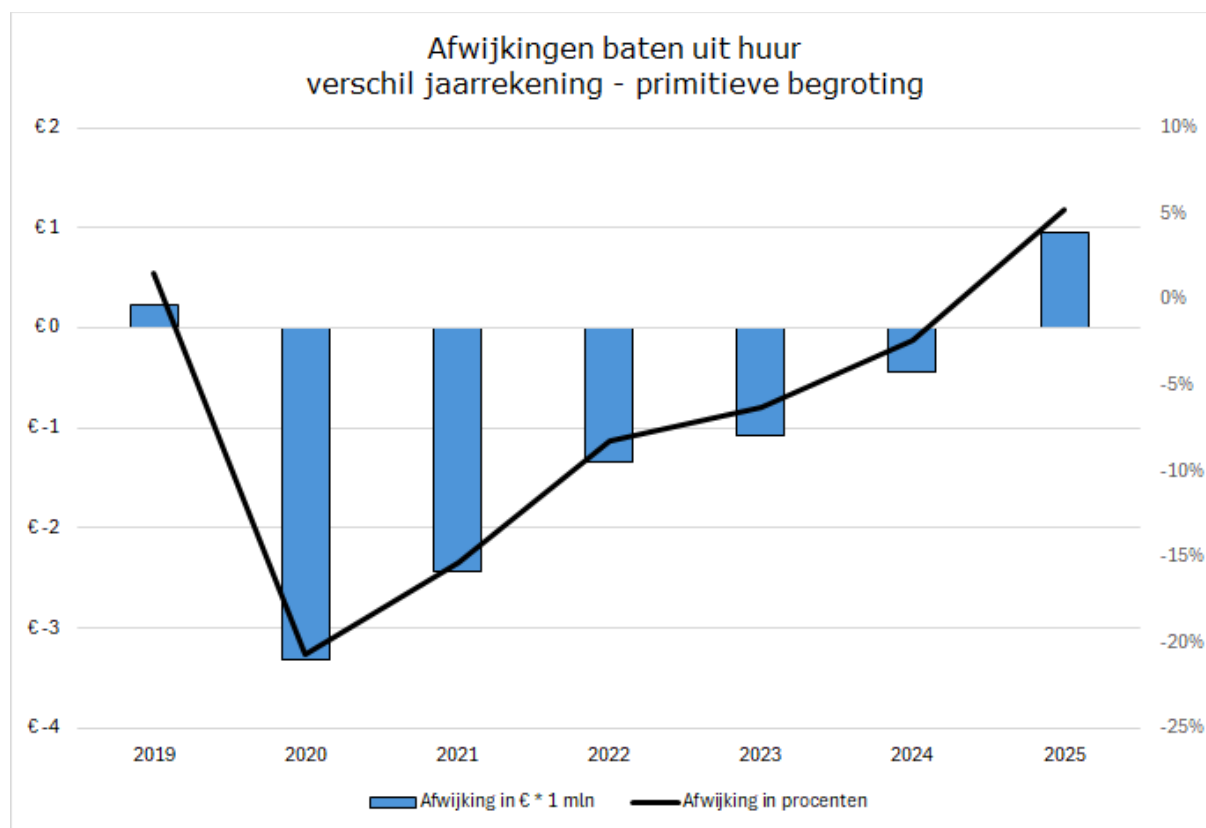
De sociale uitkeringen in natura maken een aanzienlijk deel uit van de gemeentelijke uitgaven. De begrote lasten lopen op van € 132 miljoen in 2019 naar € 183 miljoen in 2025. In grafiek 4.7 is te zien dat de lasten in de primitieve begroting structureel te hoog zijn geraamd. Er zijn jaarlijks meevallers. In 2019 ging het om een meevaller van € 2 miljoen. In de jaren daarna gaat het om grotere meevallers, variërend van € 11 tot € 25 miljoen.

4.3. TOELICHTING OP PATRONEN VAN TEGENVALLERS DOOR LAGERE BATEN

Bij de kostensoort inkomsten uit huren is structureel sprake van tegenvallers door lagere baten.

Patroon van tegenvallers door lagere baten: huren

Een bron van inkomsten voor gemeenten zijn huren. Normaal gesproken zijn inkomsten uit huren redelijk goed voorspelbaar, omdat onder de meeste inkomsten uit huren huurcontracten liggen. Het DoeMee-onderzoek laat zien dat gemeenten de huurinkomsten structureel te laag begroten. In de jaarrekeningen ontstaan daardoor meevallers. In Nijmegen is dat patroon niet aan de orde (zie grafiek 4.8).



Grafiek 4.8: Afwijkingen van baten uit huren in de jaarrekening ten opzichte van de primitieve begroting (bedragen in € * 1 miljoen en procentueel)

Bron: cijfers op verzoek van Rekenkamer ontvangen van organisatie / percentages berekend door Rekenkamer

Grafiek 4.8 laat zien dat de inkomsten uit huren in de jaren 2020 tot en met 2024 lager waren dan begroot en er dus sprake van tegenvallers. Deze tegenvallers werden in de loop der jaren steeds kleiner. In 2025 was sprake van een meevaller (bijna € 1 miljoen).

4.4. TOELICHTING OP PATRONEN VAN TEGENVALLERS DOOR HOGERE LASTEN

In deze paragraaf staan de toelichtingen op patronen van tegenvallers door hogere lasten:

- Hogere lasten voor personeel:
 - Eigen personeel
 - Inhuur van personeel
- Hogere lasten voor sociale uitkeringen in geld
- Hogere lasten voor overige goederen en diensten

Patronen van tegenvallers door hogere lasten: personeel

Bij de kosten voor personeel gaat het om de lasten voor eigen personeel en die voor de inhuur van personeel. De begrote lasten voor eigen personeel lagen in de onderzoeksperiode tussen de 12% en 14% van de totaal geraamde lasten. De omvang van de inhuur varieerde in Nijmegen in de primitieve begroting tussen de 2% en 5% van de salariskosten.

In tabel 4.3 is te zien dat de lasten voor personeel structureel te laag zijn begroot; er is sprake van een patroon van tegenvallers.

	Lasten voor personeel (in € * 1.000) en realisatiecijfer (in %)					
	Eigen personeel			Inhuur personeel		
	Begroot	Gerealiseerd	Realisatiecijfer	Begroot	Gerealiseerd	Realisatiecijfer
2019	101.387	95.641	94%	4.320	11.811	273%
2020	95.143	102.845	108%	4.904	10.375	212%
2021	105.168	111.562	106%	5.369	11.436	213%
2022	110.357	115.938	105%	3.298	18.094	549%
2023	121.480	128.428	106%	3.327	25.421	764%
2024	140.145	142.503	102%	4.592	27.113	590%
2025	154.469	152.104	98%	3.848	31.946	830%

Tabel 4.3: Lasten voor personeel in bedragen begroot en gerealiseerd en realisatiecijfer in procenten (groen is meevaller, rood is tegenvaller)

Bron: cijfers²⁰ op verzoek van Rekenkamer ontvangen van organisatie / percentages berekend door Rekenkamer

Voor het eigen personeel zijn de tegenvallers beperkt. Deze variëren tussen de 2% en 8%. Dat is vergelijkbaar met de deelnemende G40-gemeenten. Gemiddeld liggen de loonkosten bij de G40-gemeenten 5,4% hoger dan begroot.

²⁰ Het gaat om de cijfers met betrekking tot inhuur die aangeleverd zijn bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). In de begroting en jaarrekening (paragraaf bedrijfsvoering) hanteert de gemeente een andere definitie van inhuur. De cijfers in tabel 4.3 en in de paragrafen bedrijfsvoering komen daardoor niet overeen. Het patroon van de overschrijdingen is echter hetzelfde.

Bij de inhuur van personeel zijn de tegenvallers aanzienlijk te noemen. De kosten voor de inhuur van personeel lopen steeds verder op en stijgen met name vanaf 2022 sterk. Gemiddeld lagen de kosten voor de inhuur van personeel in Nijmegen ruim 4,5 keer hoger dan begroot. Dat is hoger dan bij de G40-gemeenten. Gemiddeld werden de budgetten voor inhuur van personeel bij de G40-gemeenten vanaf 2017 met een factor 2,2 overschreden. Opvallend is dat de begrote bedragen in Nijmegen ondanks dit patroon van tegenvallers maar zeer beperkt worden opgehoogd. In de begrotingen voor 2022 en 2025 zijn de opgenomen bedragen voor inhuur zelfs lager dan in het voorgaande jaar.

Bezetting eigen personeel

Omdat bij de start van het DoeMee-onderzoek de verwachting was dat onderbezetting van eigen personeel een oorzaak van onderbesteding zou kunnen zijn, is gevraagd naar de personele bezetting. In tabel 4.4 is te zien dat de gerealiseerde bezetting van het eigen personeel in Nijmegen sinds 2021 boven de 100% lag. Dit zou mede een verklaring kunnen zijn voor de overschrijding van de lasten voor eigen personeel.

	Begrote bezetting	Gerealiseerde bezetting	Bezettingspercentage
2019	1.453	1.424	98%
2020	1.442	1.429	99%
2021	1.445	1.457	101%
2022	1.506	1.520	101%
2023	1.592	1.643	103%
2024	1.649	1.704	103%
2025	1.702	1.810	106%

Tabel 4.4: Overzicht van bezetting begroot en gerealiseerd (groen is onderbezetting, rood is overbezetting).

Bron: cijfers op verzoek van Rekenkamer ontvangen van organisatie, door Rekenkamer afgerond volgens de gebruikelijke regels / percentages berekend door Rekenkamer

In de meeste gemeenten die deelnamen aan het DoeMee-onderzoek is sprake van (lichte) onderbezetting. Voor alle gemeenten samen ging het in 2024 om een onderbezetting van een kleine 5%. Bij de G40 lag de gemiddelde bezetting in 2024 op 97,4%. De DoeMee-onderzoekers merken op dat een bezetting van 100% in de praktijk niet of nauwelijks mogelijk is. Door vertrek van personeel is vrijwel altijd sprake van een onderbezetting van 1 – 2%, zo schrijven zij.

Verantwoordingsinformatie over bezetting van meer dan 100%

In de jaarstukken wordt geen toelichting gegeven op de bezettingspercentages van meer dan 100% in Nijmegen. Integendeel: vanaf 2021 wordt juist opgemerkt dat het door de krappe arbeidsmarkt steeds moeilijker wordt (tijdelijke en specialistische) vacatures met eigen personeel in te vullen en daarom extra personeel moest worden ingehuurd.

Hogere lasten voor inhuur van personeel

Het inhuren van personeel kan nodig zijn met het oog op tijdelijk benodigde en/of specifieke deskundigheid (bijvoorbeeld bij seizoenspieken en projecten). Het kan ook nodig zijn om onderbezetting op te vangen (bijvoorbeeld door niet ingevulde vacatures en vervanging bij ziekte). Normaal gesproken zijn de kosten voor inhuur redelijk goed in te schatten op basis van de gemaakte kosten in de afgelopen jaren, de ontwikkeling van het ziekteverzuim en de plannen voor het komende jaar.

Volgens de DoeMee- onderzoekers raakt ziekteverzuim de beschikbare capaciteit als deze hoger is dan 6%. Uit de door ons verzamelde cijfers blijkt dat dit in Nijmegen in 2024 en 2025 het geval was (zie tabel 4.5). In alle jaren lag het ziekteverzuim boven de gemeentelijke norm van 4,1%.

Ziekteverzuim in procenten						
2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
4,4%	4,6%	4,5%	5,4%	5,4%	6,3%	6,4%

Tabel 4.5: Percentage ziekteverzuim (Bron: sociaal jaarverslagen gemeente Nijmegen)

Uit de Nijmeegse jaarstukken (paragraaf* bedrijfsvoering) is niet of nauwelijks informatie te halen over de terreinen waarop wordt ingehuurd. In het gesprek dat wij in het kader van dit onderzoek hebben gevoerd met de medewerkers die nauw betrokken zijn bij het opstellen van de begroting en jaarstukken is aangegeven dat inhuur in Nijmegen vooral aan de orde is bij projecten (veel en vaak ook lang) en bij tijdelijke tekorten. In de meeste gevallen gaat het om specifiek benodigde expertise, zo werd aangegeven.

Uit het DoeMee-onderzoek komt naar voren dat de overschrijdingen bij de inhuur van personeel vooral lagen bij overhead (40%). Dat is ook in Nijmegen zo (36% (programma Bestuur en Organisatie)). Vervolgens doen de meeste overschrijdingen op inhuur zich landelijk voor bij ruimte en wonen (11%), bijstand en participatie (8%) en het collectief deel van het sociaal domein (6%). Voor Nijmegen doen de grootste overschrijdingen naast overhead zich voor bij de programma's Welzijn, Wijkontwikkeling en Zorg (25%), Wonen en Stedelijke Ontwikkeling (16%), Werk en Inkomen (9%) en Openbare Ruimte (8%).

Verantwoordingsinformatie over de inhuur van personeel

In de jaarstukken zijn nauwelijks verklaringen te vinden voor de (aanzienlijke) overschrijdingen op de kosten voor inhuur. De toelichtingen zijn jaarlijks grotendeels hetzelfde en algemeen van aard. Als specifieke toelichtingen zijn opgenomen, hebben deze een hoog abstractieniveau. Voor de omvang van de gerealiseerde inhuur wordt geen vergelijking gemaakt met het begrote bedrag. In plaats daarvan wordt een vergelijking gemaakt met de gerealiseerde inhuur van het jaar daarvoor en/of met de omvang van de inhuur bij vergelijkbare gemeenten. Daardoor wordt niet duidelijk waarom begroting en realisatie jaar in jaar uit zo ver en steeds verder uit elkaar liggen.

In tabel 4.6 hebben wij de specifieke verklaringen uit de jaarstukken opgenomen. Het percentage gerealiseerde inhuur ten opzichte van de primitieve begroting (realisatiecijfer) staat niet in de jaarstukken. Dat is door ons toegevoegd.

Jaar	Realisatie cijfer ²¹	Specifieke verantwoordingsinformatie over de inhuur van personeel in de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarstukken
2019	273%	In 2019 is de inhuur in financieel volume ten opzichte van 2018 toegenomen (procentueel van 10,2% naar 11% ten opzichte van de loonsom). Het aandeel van de fysieke sector in de flexibele schil is verder gestegen naar bijna 50%. Het effect van de Wet Arbeidsmarkt in Balans op de inhuur is in 2019 nog niet zichtbaar.
2020	212%	<i>Geen specifieke verantwoordingsinformatie in de paragraaf bedrijfsvoering</i>
2021	213%	In 2021 is de inhuur in financieel volume ten opzichte van 2020 gestegen en daarmee weer op het niveau van 2019. Hiermee zit Nijmegen voor inhuur, net zoals in eerdere jaren, 5% onder het gemiddelde van vergelijkbare grote gemeenten. De absolute stijging wordt behalve door een krappere wordende arbeidsmarkt voor specifieke functies voor het grootste deel veroorzaakt door grote opgaven in het fysieke domein (ruim 50% van de totale inhuurkosten in 2021).
2022	549%	In 2022 is de totale inhuur als financieel volume ten opzichte van 2021 flink gestegen. Inhuur maakte 15% van de totale kosten voor personeel uit. Hiermee zit Nijmegen overigens onder de kosten daarvan bij andere 100.000+ gemeenten in de jaren 2019 – 2021 (17%). De stijging werd vooral veroorzaakt door niet vooraf specifiek begrote of extra personeelskosten. In het fysiek domein waren dat met name de start van twee grote gebiedsontwikkelingen (planexploitaties) en in het sociale domein tijdelijk werk zoals de noodopvang. Daarnaast werd een deel van de stijging veroorzaakt door een krappere arbeidsmarkt voor specialistische functies. Vacatures invullen met personeel in eigen dienst werd steeds lastiger.
2023	764%	In 2023 is de totale inhuur als financieel volume ten opzichte van 2022 gestegen. Inhuur maakte 18% uit van de totale kosten die aan personeel werden uitgegeven. Daarnaast lukte het ook in 2023 vaker niet om noodzakelijk personeel via werving aan ons te binden. Zowel krapte op de arbeidsmarkt als arbeidsvoorwaarden speelden daarbij een rol. Indien werving niet succesvol was, werd noodgedwongen voor kortere of langere tijd gekozen voor inhuur. Dit was noodzakelijk om de afgesproken werkzaamheden uitgevoerd te krijgen. Veel inhuur is het afgelopen jaar ingezet voor crisisopvang vluchtelingen, de leefgeldregeling en energietoeslag.

²¹ Berekend door Rekenkamer.

Jaar	Realisatie cijfer	Specifieke verantwoordingsinformatie over de inhuur van personeel in de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarstukken
2024	590%	In 2024 zijn de kosten van inhuur in absolute zin ten opzichte van 2023 gestegen. Procentueel blijkt het ongeveer 18% uitmaken van de totale kosten die aan personeel zijn uitgegeven. Hoewel de cijfers van externe inhuur van andere 100.000+ gemeenten over 2024 nog niet beschikbaar zijn (2023 19%)) lijken we daarmee in de landelijke pas te blijven lopen. Vanwege de krappe arbeidsmarkt lukte het ook in 2024 vaak niet om noodzakelijk personeel aan ons te binden via reguliere werving. Zeker niet als de behoefte een tijdelijk karakter heeft. Inhuur is dan de enige mogelijkheid om de afgesproken werkzaamheden uit te kunnen voeren. Ook in 2024 is veel ingehuurd voor de opvang van vluchtelingen en de uitvoering van projecten in het fysieke domein.
2025	830%	In 2025 zijn de totale kosten van inhuur ten opzichte van 2024 gestegen. De totale kosten van inhuur bedroegen 22,2% van de totale loonsom. Dit is een minimale stijging ten opzichte van 2024 toen de kosten van inhuur net onder de 22% bleven. Cijfers van de andere 100.000+ gemeenten lieten in 2024 een daling in de inhuurkosten zijn. Nijmegen sluit vooralsnog niet aan bij deze trend. Dat er in 2025 ten opzichte van 2024 minder is begroot op inhuur kan verklaard worden doordat de gemeente Nijmegen inhuur voor meer problemen niet als oplossing zag. In de realisatie is er toch regelmatig voor gekomen om in te huren.

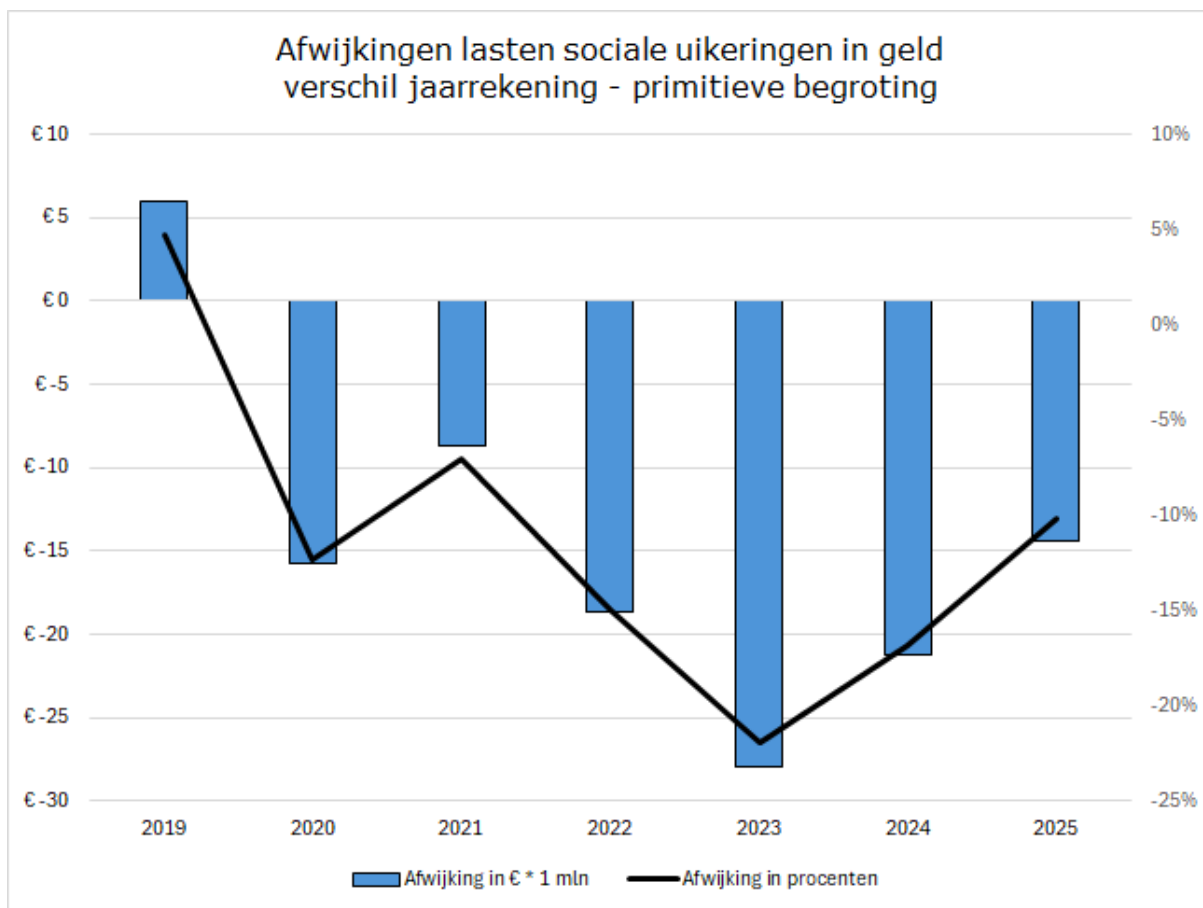
Tabel 4.6: Overzicht van de specifieke verantwoordingsinformatie over de inhuur van personeel in de paragraaf bedrijfsvoering in de jaarstukken (selectie door Rekenkamer).

Patroon van tegenvallers door hogere lasten: sociale uitkeringen in geld

Sociale uitkeringen in geld betreffen de directe financiële ondersteuning van de gemeente aan inwoners om in levensonderhoud te voorzien of om inkomensrisico's te dekken. Concreet gaat het onder andere om bijstandsuitkeringen, bijzondere bijstand en inkomensondersteunende regelingen. Het gaat om aanzienlijk deel van de gemeentelijke uitgaven.

In grafiek 4.9 zijn de afwijkingen tussen de jaarrekening en primitieve begroting te zien voor de lasten voor sociale uitkeringen in geld.

Uit grafiek 4.9 blijkt dat de begrote lasten voor sociale uitkeringen in geld liggen tussen 2019 en 2024 steeds rond de € 125 miljoen; in 2025 zijn de lasten naar boven bijgesteld tot € 141 miljoen. Grafiek 4.9 laat zien dat de lasten in de primitieve begroting te laag zijn geraamd. Vanaf 2020 is elk jaar sprake van een (aanzienlijke) tegenvaller door hogere lasten. De laagste tegenvaller was € 9 miljoen (2021) en de hoogste € 28 miljoen (2023).



Grafiek 4.9: Afwijkingen van lasten voor sociale uitkeringen in geld in de jaarrekening ten opzichte van de primitieve begroting (bedragen in € * 1 miljoen en procentueel)

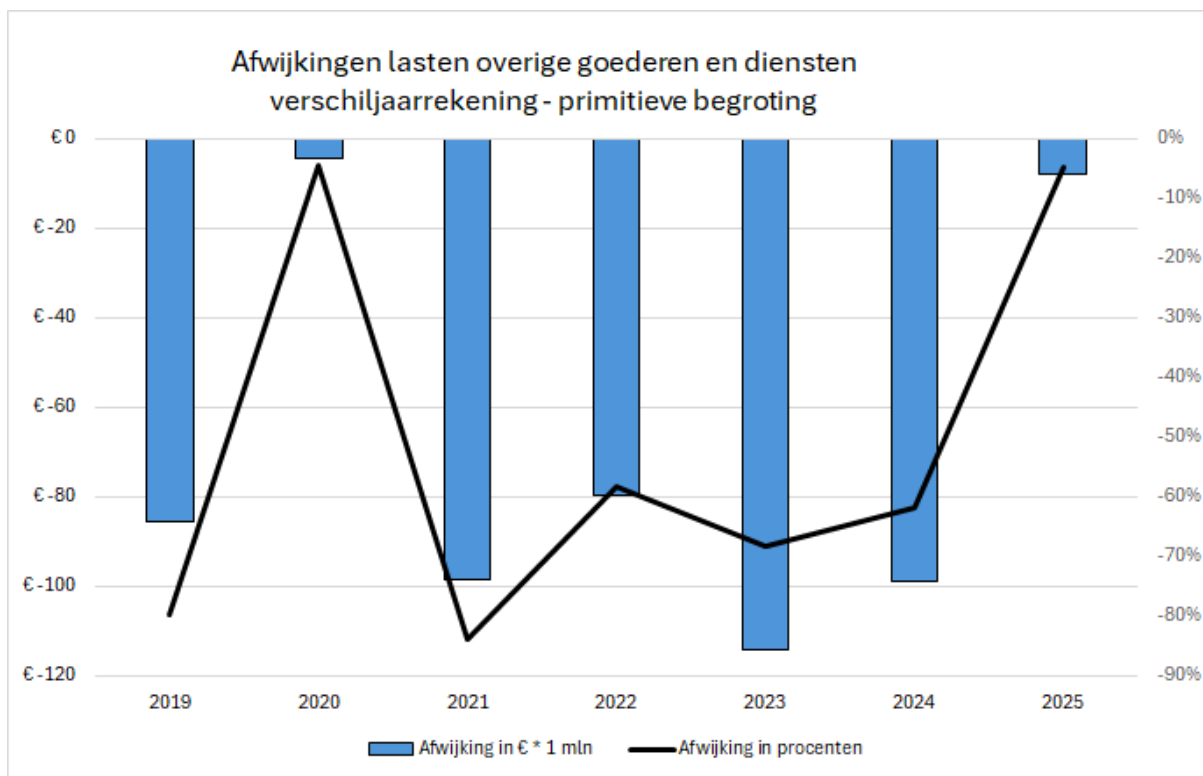
Bron: cijfers op verzoek van Rekenkamer ontvangen van organisatie / percentages berekend door Rekenkamer

Patroon van tegenvallers door hogere lasten: overige goederen en diensten

Bij de lasten voor de kostensoort 'overige goederen en diensten' gaat het om de operationele en verbruikskosten voor het in stand houden van de gemeentelijke organisatie. Binnen deze kostensoort gaat het om onder meer om bedrijfsmiddelen (bijvoorbeeld werkkleding en kantoorbenodigdheden), straatmeubilair (bijvoorbeeld straatnaamborden, wegwijzers en prullenbakken), machines (bijvoorbeeld onderhoud en onderdelen voor gemeentelijke voertuigen en apparatuur) en door de gemeente zelf betaalde leges en heffingen.

In grafiek 4.10 staan de afwijkingen van de lasten voor overige goederen en diensten tussen de jaarrekening en de primitieve begroting.

Grafiek 4.10 laat zien dat bij de overige goederen en diensten de lasten elk jaar te laag zijn geraamd. In grafiek 4.10 is te zien dat sprake is van een patroon van (aanzienlijke) tegenvallers in de jaarrekening ten opzichte van de primitieve begroting (€ 80 miljoen en meer). Opvallend is dat in twee jaren sprake is van veel kleinere tegenvallers (2020: € 5 miljoen en 2025: € 8 miljoen).



Grafiek 4.10: Afwijkingen van lasten voor overige goederen en diensten in de jaarrekening ten opzichte van de primitieve begroting (bedragen in € * 1 miljoen en procentueel)

Bron: cijfers op verzoek van Rekenkamer ontvangen van organisatie / percentages berekend door Rekenkamer

Patroon van tegenvallers door hogere lasten: mutaties voorzieningen

Een voorziening is een gereserveerd geldbedrag op de balans voor specifieke, onafwendbare toekomstige kosten. Het dient als financiële buffer, waarvan de omvang of het precieze moment van uitbetaling vooraf nog onzeker is. Tegenover een voorziening staat altijd een toekomstige verplichting. Als zich een onzekerheid in financieel opzicht voordoet, en die onzekerheid is kwantificeerbaar, dan is de gemeente verplicht een voorziening te vormen (bijvoorbeeld voor mogelijke claims naar aanleiding van een geschil). Ook middelen met een specifiek bestedingsdoel van derden die niet in het lopende boekjaar besteed worden (bijvoorbeeld subsidies of middelen van het Rijk), moeten apart gezet worden in een voorziening. Voorzieningen kunnen ook worden gevormd voor het spreiden van uitgaven (bijvoorbeeld voor groot onderhoud). Het college moet een voorziening treffen, de raad bepaalt waaruit de voorziening wordt gedekt. De bedragen die nodig zijn om de voorziening 'te vullen', zijn de lasten. Als een voorziening niet meer (volledig) nodig is, valt deze vrij. Dat zijn de baten.

Bij de lasten voor mutaties voorzieningen is structureel sprake van tegenvallers. De grootste tegenvallers doen zich voor grondexploitaties, riolering en bestuur. Op grondexploitaties komen we hierna specifiek terug. Bij riolering gaat het om een gesloten systeem, daar gaan we hier niet op in. Bij de mutaties voor bestuur gaat het om pensioenvoorzieningen voor wethouders en spaarverlof voor medewerkers. De grootste tegenvaller bij de lasten deed zich bij bestuur voor in 2025 (€ 3,4 miljoen).

4.5. TOELICHTING OP AFWISSELENDE MEE- EN TEGENVALLERS

Bij de volgende kostensoorten is geen sprake van een patroon van mee- of tegenvallers, maar wisselen deze per jaar:

- Wisselend beeld baten:
 - Belastingen
 - Leges
- Wisselend beeld lasten:
 - Betaalde rente
 - Afschrijvingen
- Wisselend beeld baten en lasten:
 - Grondexploitatie

We hebben deze opgenomen, omdat deze een grote invloed (kunnen) hebben op het resultaat van de jaarrekening.

Afwisselende mee- en tegenvallende baten: belastingen

Onder andere belastingen zijn een bron van inkomsten voor de gemeente. Het beeld uit het DoeMee-onderzoek is dat deze inkomsten (met uitzondering van Onroerende zaakbelasting) in de begroting structureel te laag zijn geraamd. Bij de G40-gemeenten worden vooral de baten uit parkeerbelasting onderschat. In de jaarrekeningen ontstaan daardoor meevallers. In Nijmegen doet zich dit patroon niet voor. De inkomsten uit belastingen laten ten opzichte van de primitieve begroting laten een wisselend beeld zien: het ene jaar zijn er meevallers, het andere jaar tegenvallers. Gezien de totale inkomsten uit belastingen gaat het om zeer kleine afwijkingen ((nog geen) 1% - 2%). In absolute bedragen bedroeg de grootste meevaller 2,2 miljoen (2021) en de grootste tegenvaller 1,9 miljoen (2025). Een overzicht van de begrote en gerealiseerde inkomsten uit belastingen staat in tabel 4.7.

Baten uit belastingen in de primitieve begroting (Begr.) en jaarrekening (Rea.)														
bedragen in € * 1 miljoen en (procentuele) afwijkingen														
	2019		2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	Begr.	Rea.	Begr.	Rea.	Begr.	Rea.	Begr.	Rea.	Begr.	Rea.	Begr.	Rea.	Begr.	Rea.
Onroerende zaak bel.	83,2	82,3	86,7	86,8	89,1	90,8	91,8	91,4	99,2	98,4	107,3	108,1	113,5	113,7
Parkeerbelasting	0	0,2	0,2	0,3	0,2	0,4	0,3	0,3	18,8	19,0	20,1	20,1	22,1	19,6
Overige ²²	3,1	2,9	2,8	3,3	2,3	2,6	2,3	2,4	1,7	1,9	1,7	1,7	1,7	2,1
Totaal	86,3	85,4	89,7	90,4	91,6	93,8	94,4	94,1	119,7	119,3	129,1	129,9	137,3	135,4
Afwijking in €	-0,9		0,7			2,2	-0,3		-0,4		0,8		-1,9	
Afwijking in %	-1%		1%			2%	0%		0%		1%		-1%	

Tabel 4.7: Baten uit belastingen in de primitieve begroting en jaarrekening (in € * 1 miljoen en (procentuele) afwijkingen voor totaal).

Verklaring gebruikte kleuren in kolom realisatie: **groen** is baten zijn hoger dan begroot, **zwart** is gerealiseerde baten wijken niet af van begroting, **rood** is baten zijn lager dan begroot

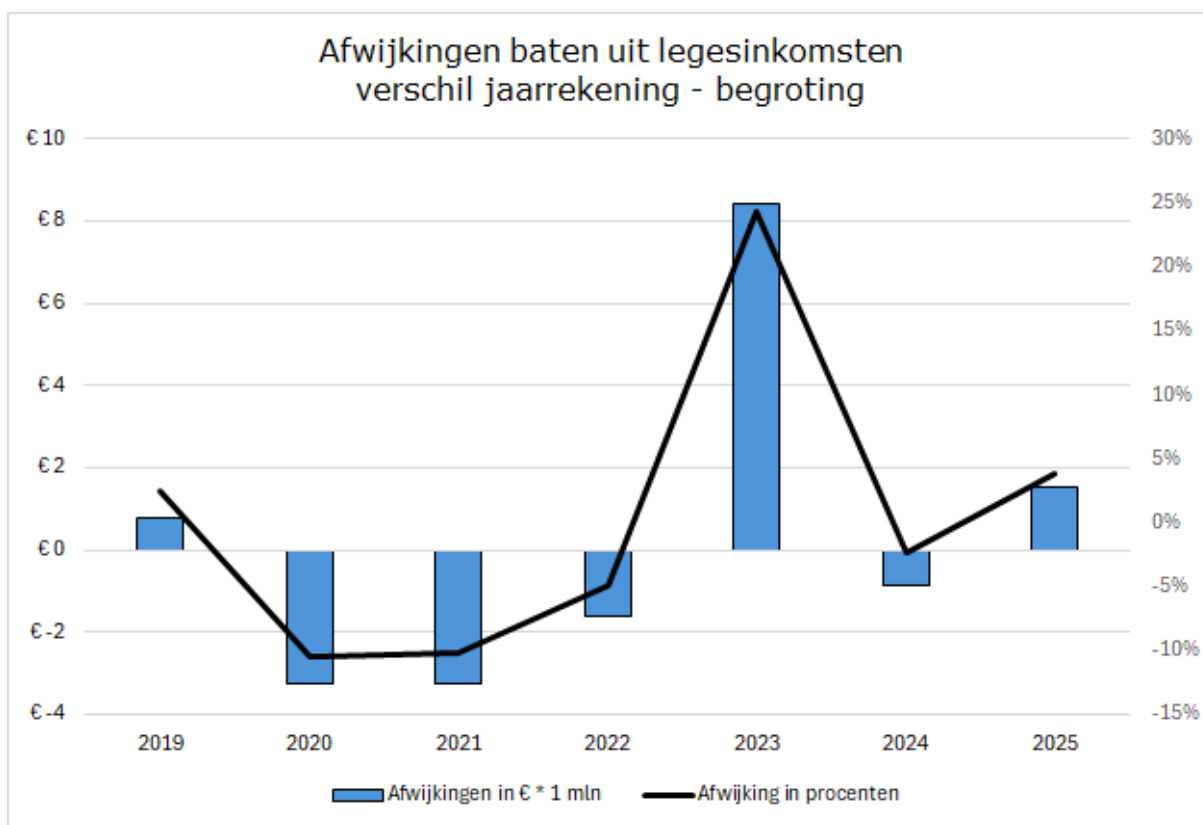
Bron: cijfers op verzoek van Rekenkamer ontvangen van organisatie / percentages berekend door Rekenkamer

²² Bij overige belastingen gaat het om toeristenbelasting, precariobelasting, reclamebelasting en hondenbelasting. De hondenbelasting is per 1 januari 2023 afgeschaft.

Afwisselende mee- en tegenvallende baten: leges

Ook leges zijn een bron van inkomsten voor gemeenten. Leges worden geheven als een vergoeding voor een door de gemeente te verlenen individuele dienst. Voorbeelden van deze diensten zijn het verstrekken van een paspoort of een uittreksel uit het bevolkingsregister, het verlenen van een vergunning of het toesturen van stukken. Leges mogen nooit meer dan 100% bedragen van de door de gemeente gemaakte kosten voor de geleverde dienst.

Het beeld uit het DoeMee-onderzoek is dat de inkomsten uit leges door (de G40) gemeenten in de begroting structureel en ruimschoots te laag zijn geraamd. In de jaarrekeningen ontstaan daardoor meevallers. In Nijmegen is dit patroon niet zichtbaar (zie grafiek 4.11).



Grafiek 4.11: Afwijkingen van baten uit leges in de jaarrekening ten opzichte van de primitieve begroting (bedragen in € * 1 miljoen en procentueel)

Bron: cijfers op verzoek van Rekenkamer ontvangen van organisatie / percentages berekend door Rekenkamer

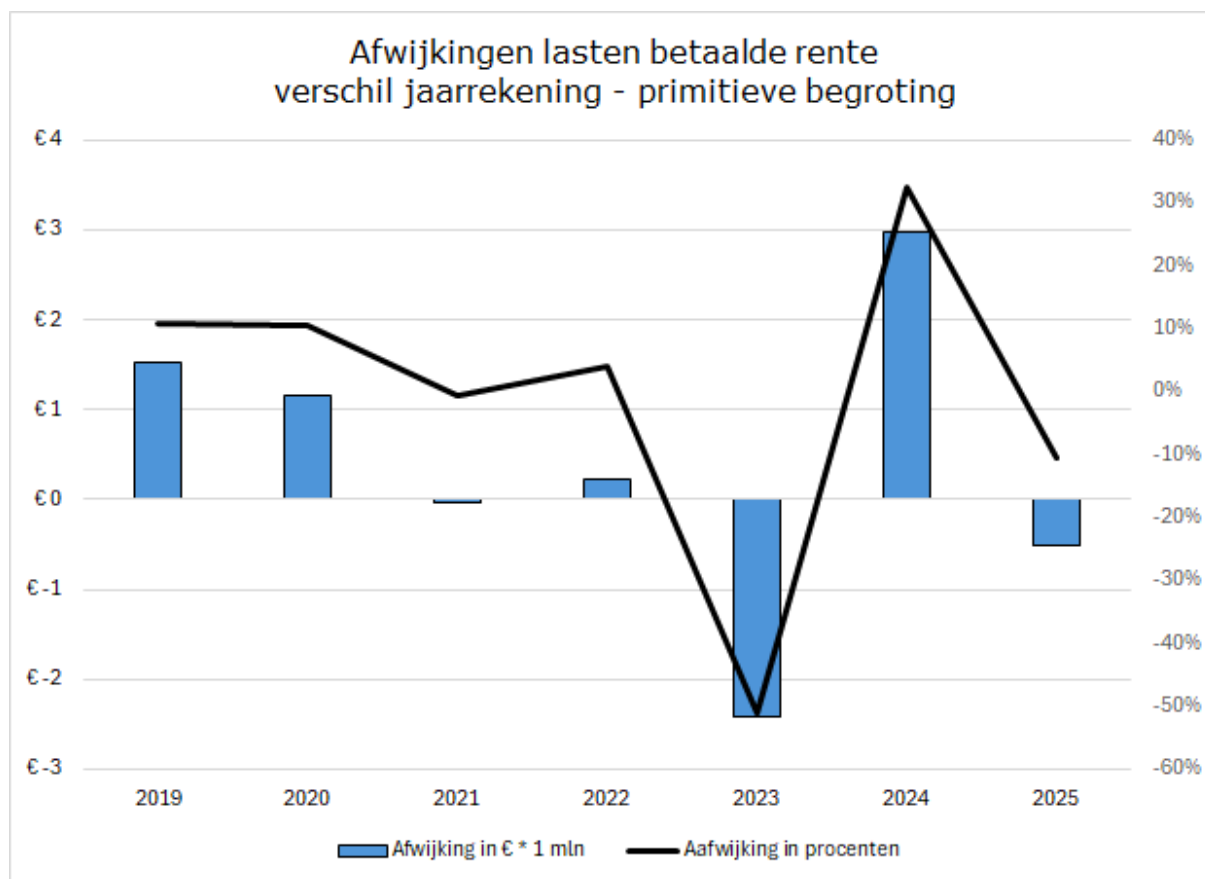
Grafiek 4.11 laat zien dat in Nijmegen bij de baten uit leges sprake is van een wisselend beeld. In 2020 tot en met 2022 en in 2024 waren er tegenvallers variërend tussen de 2% en 10%. In 2019, 2023 en 2025 was sprake van meevallers. In 2019 en 2025 waren deze beperkt (3% en 4%). In 2023 waren die aanzienlijk te noemen (24%). De meevallers in 2023 werd veroorzaakt door hogere inkomsten uit leges voor bouwvergunningen.

Afwisselende mee- en tegenvallende lasten: betaalde rente

Bij de kostensoort betaalde rente gaat het om rentelasten voor geldleningen die de gemeente is aangegaan of om interne verrekeningen van rente (bijvoorbeeld voor afschrijvingen waarvoor

eigen middelen ingezet worden). Ook vergoedingen of rentelasten die samenhangen met leningen waarvoor de gemeente garant staat (bijvoorbeeld aan verbonden partijen, woningcorporaties of sportverenigingen) vallen onder deze post. Normaal gesproken zijn deze lasten redelijk goed in te schatten, omdat bekend is waarover rente moet worden betaald.

In grafiek 4.12 zijn de afwijkingen tussen de jaarrekening en de primitieve begroting te zien voor de lasten voor betaalde rente.



Grafiek 4.12: Afwijkingen van lasten voor betaalde rente in de jaarrekening ten opzichte van de primitieve begroting (bedragen in € * 1 miljoen en procentueel)

Bron: cijfers op verzoek van Rekenkamer ontvangen van organisatie / percentages berekend door Rekenkamer

Grafiek 4.12 laat zien dat er in de afgelopen jaren voor de betaalde rente sprake was van afwijkingen tussen jaarrekening en primitieve begroting variërend van 1% (2021) tot 51% (2023). Soms gaat het om meevallers, andere keren om tegenvallers. De grootste meevaller deed zich voor in 2024 (bijna € 3 miljoen); de grootste tegenvaller in 2023 (bijna € 2,5 miljoen).

Afwisselende mee- en tegenvallende lasten: afschrijvingen

Afschrijvingen betreffen de waardevermindering van investeringen. Een investering is een uitgave voor een goed of object met een gebruiksduur langer dan een jaar. Met de afschrijving worden de lasten van de investering uitgespreid over de jaren dat er van de investering gebruik wordt gemaakt. Een voorbeeld: de gemeente koopt een gebouw. De levensduur van dat gebouw is 40 jaar. De werkwijze is dan dat elk jaar één veertigste van de aanschafwaarde (de afschrijving) en de rente over het nog niet afgeschreven deel van de investering ten laste van de begroting komt. Op deze manier lopen nut (van het gebouw) en offer (de lasten in de begroting) gelijk op, zodat elke generatie zijn eigen lasten draagt. De gehanteerde afschrijvingstermijnen moeten daarom aansluiten op de werkelijke gebruiksduur van goederen of objecten. Dit vraagt om een regelmatige evaluatie en zo nodig herziening van beleid en spelregels voor investeringen. Omdat het bij afschrijvingen om grote bedragen gaat is het belangrijk dat jaarlijks voorafgaand aan de begroting een realistische planning voor investeringen wordt gemaakt.

Het DoeMee-onderzoek laat zien dat gemeenten de afschrijvingen structureel te hoog ramen. Daardoor ontstaan meevallers. Belangrijke oorzaken achter dit patroon kunnen zijn: planningsoptimisme (te ambitieus begroten), vertragingen in de realisatie van investeringen door onverwachte gebeurtenissen en/of (deels) onjuiste aannames bij het opnemen van afschrijvingslasten in de begroting. In Nijmegen is geen sprake van een patroon van meevallers op afschrijvingen. De lasten voor afschrijvingen laten afwisselend mee- en tegenvallers zien.

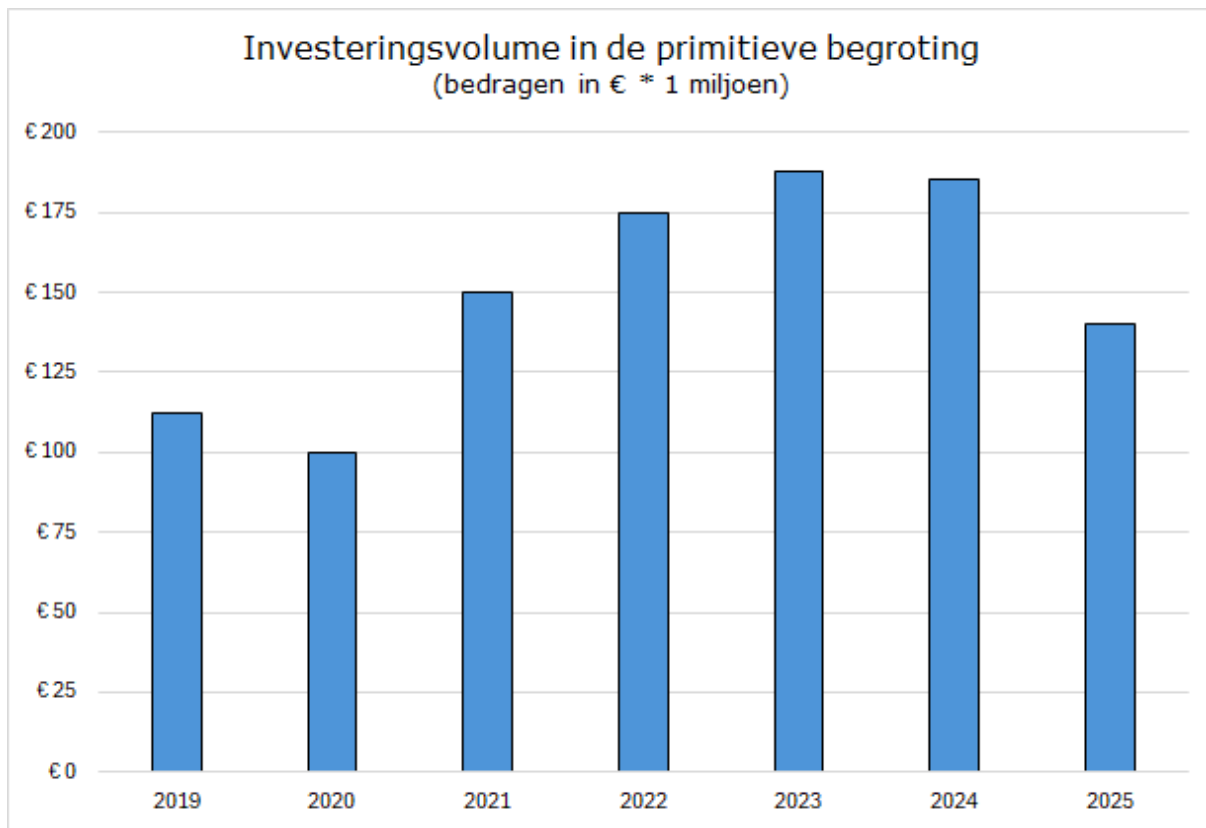
Bij de start van het DoeMee-onderzoek hebben de onderzoekers de suggestie aan de deelnemende rekenkamers gedaan om zelf nader onderzoek te doen naar investeringen. Wij hebben ervoor gekozen dat te doen. Wij hebben daarbij gebruik gemaakt van de handreiking die de DoeMee-onderzoekers daarvoor hebben opgesteld. Van de deelnemende 100.000-plus gemeenten hebben ook de rekenkamers van Breda en Enschede dat gedaan, zodat we daarmee vergelijkingen kunnen maken.

In het vervolg van deze toelichting op de afwisselende mee- en tegenvallers voor afschrijvingen brengen wij in beeld:

- Het investeringsvolume
- De lasten voor afschrijvingen
- De realisatiepercentages voor investeringen
- Verantwoordingsinformatie over investeringen in de jaarstukken
- Het beleid en de spelregels voor investeringen

Investeringsvolume

In grafiek 4.13 is te zien hoe het begrote bedrag voor investeringen zich sinds 2019 heeft ontwikkeld. Tot 2025 was sprake van een steeds groter investeringsvolume. In 2023 lag het investeringsvolume 67% hoger dan in 2019.



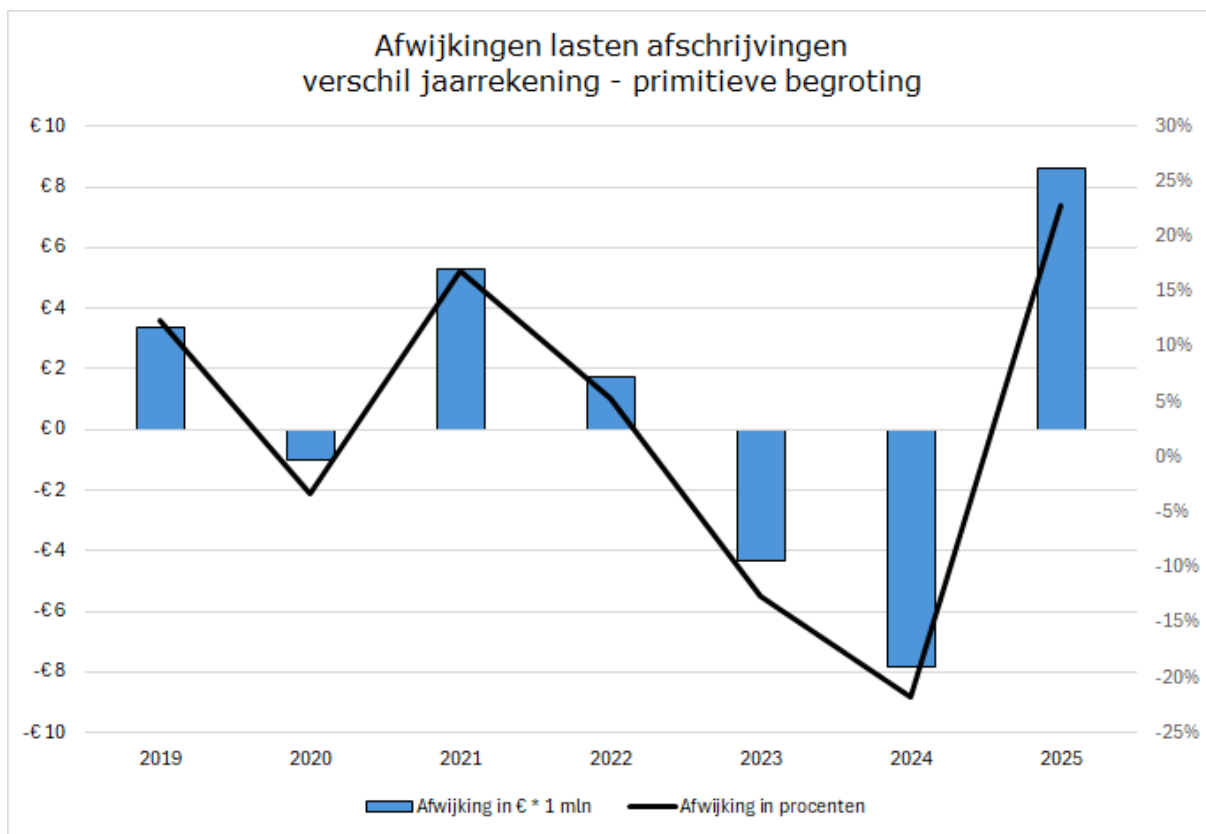
Grafiek 4.13: Investeringsvolume 2019 tot en met 2025 in de primitieve begroting (bedragen in € * 1 miljoen)

Bron: cijfers op verzoek van Rekenkamer ontvangen van organisatie

Lasten voor afschrijvingen

Het bedrag dat jaarlijks in Nijmegen begroot wordt voor afschrijvingen wordt berekend op basis van al bekende afschrijvingen en lopende investeringen.

In grafiek 4.14 staan de afwijkingen tussen de lasten voor afschrijvingen tussen de jaarrekening en de primitieve begroting.



Grafiek 4.14: Afwijkingen van lasten voor afschrijvingen in de jaarrekening ten opzichte van de primitieve begroting (bedragen in € * 1 miljoen en procentueel)

Bron: cijfers op verzoek van Rekenkamer ontvangen van organisatie / percentages berekend door Rekenkamer

Het begrote bedrag voor afschrijvingen liep tussen 2019 en 2025 op van € 27 miljoen naar € 38 miljoen. Grafiek 4.14 laat zien dat bij de realisatie sprake is van een wisselend beeld van mee- en tegenvallers. In 2019, 2021, 2022 en 2025 waren de werkelijke afschrijvingslasten hoger dan begroot; in 2020, 2023 en 2024 waren deze lager dan begroot.

Wij hadden verwacht dat de afschrijvingslasten jaarlijks ruim onder de geraamde bedragen in de begroting zouden liggen. Uit ons verdiepende onderzoek naar investeringen blijkt namelijk dat de uitvoering van investering (ver) achter blijft op de planning.

Realisatiepercentages investeringen

Er kan inzicht worden gekregen in de kwaliteit van de investeringsplanning door per jaar te berekenen welk percentage van de geplande investeringen gerealiseerd is. De DoeMee-onderzoekers hanteren de norm dat realisatiecijfers van 75% of hoger wijzen op een relatief goede investeringsplanning. Bij een realisatiecijfer onder de 50% is de investeringsplanning relatief zwak.

Wanneer de realisatie van investeringen meerdere jaren (sterk) achter blijft bij de planning, kan gesproken worden van structurele vertraging bij investeringen. Structurele vertraging bij investeringen brengt het risico met zich mee dat uitgestelde projecten in de toekomst duurder uitvallen door prijsstijgingen. Het betekent ook dat eventueel andere investeringen mogelijk waren geweest.

In tabel 4.8 is met behulp van kleuren het oordeel over de kwaliteit van de investeringsplanning in beeld gebracht:

groen: realisatiecijfer $\geq 75\%$

oranje: realisatiecijfer 50 – 75%

rood: realisatiecijfer $\leq 50\%$

blauw: geen investeringen aan de orde

Realisatiecijfers investeringen totaal en per programma (in %)							
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Totaal	42	41	27	21	23	38	79
Bereikbaarheid	34	26	36	16	27	49	89
Bestuur en organisatie	77	82	79	74	18	36	48
Cultuur en cult. erfgoed	59	-12	29	13	15	47	105
Economie en toerisme	32	2	11	0	4	48 ²³	55
Financiën	24	44	11	14	-	-	93
Onderwijs	33	93	0	0	8	15	93
Openbare Ruimte	65	88	25	23	27	22 ²³	56
Sport	41	48	72	46	13	59	74
Veiligheid	-	-	0	0	0	0	116
Welzijn, wijkontw. en ...	12	6	25	43	15	3	14
Wonen en sted. ontw.	12	31	13	22	26	41	81

Tabel 4.8: Realisatiecijfers investeringen 2019 tot en met 2025

Bron: cijfers op verzoek van de Rekenkamer ontvangen van organisatie

²³ In de jaarrekening 2024 valt de 'extra investering binnenstad' voor het eerst onder het programma Openbare Ruimte. Daarvoor (en ook nog in de begroting 2024) viel deze investering onder het programma Economie en toerisme.

Het realisatiepercentage voor investeringen lag in de jaren 2019 tot en met 2024 jaarlijks (ruim) onder de 50%. Het laagst was het realisatiepercentage in 2022 (21%) en het hoogst in 2019 (42%). In 2025 is het realisatiecijfer aanzienlijk gestegen. In dat jaar lag het op 79%. Als reden voor de stijging is ons bij het toesturen van de cijfers over 2025 aangegeven dat de investeringsplanning vanaf 2025 is geraamd over tien in plaats van vier jaar en dat investeringen specifiek aan verschillende jaren zijn toegerekend.

Uit de onderzoeken door de rekenkamers van Breda en Enschede naar investeringen blijkt dat de realisatiecijfers (totalen) daar (op een uitzondering na) hoger lagen, namelijk steeds rond de 70%.

Verantwoordingsinformatie over investeringen in de jaarstukken

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 was²⁴. Dit levert op hoofdlijnen het beeld op dat over achterblijvende investeringen per jaar summiere, maar plausibele verklaringen worden gegeven. De aangegeven redenen voor de vertragingen, roepen bij de Rekenkamer wel meermaals de vraag op of die niet te voorzien waren. Over de jaren heen waren de verklaringen voor ons niet goed navolgbaar. Soms ontbreekt een inhoudelijke verklaring en gaat de toelichting (vrijwel) alleen over financieel administratieve zaken.

Beleid en spelregels

De basis voor beleid en spelregels voor investeringen ligt in de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie²⁵. In deze Verordening staat onder andere dat het college een Kadernota Investerings opstelt. Deze dient te worden vastgesteld door de gemeenteraad. Volgens de Verordening evalueert het college de Kadernota elke vier jaar en informeert het de raad daarover. Zo nodig wordt de Kadernota op basis van de evaluatie aangepast. Naast deze Kadernota dient het college volgens de Verordening ook richtlijnen op te stellen voor de activering en afschrijving van activa en deze ter besluitvorming aan de raad voor te leggen. Navraag naar deze stukken leverde het volgende op:

- De nu geldende Kadernota Investerings is conform het voorstel van het college door de raad vastgesteld op 13 november 2013.
- Deze Kadernota is tot op heden niet geëvalueerd.
- Deze Kadernota staat niet in pc-portal of iBabs. Raadsleden die de Kadernota willen raadplegen zullen deze moeten opvragen.
- De richtlijnen zoals bedoeld in de Verordening staan in de Kadernota Investerings.

²⁴ Wij hebben deze stap in het onderzoek uitgevoerd in het vroege voorjaar van 2026. Op dat moment waren de jaarstukken 2025 nog niet beschikbaar.

²⁵ Voor een overzicht van de artikelen uit deze Verordening over investeringen verwijzen wij naar bijlage 2.

In de begroting 2026 (paragraaf investeringen) heeft het college een nieuwe manier van werken rond investeringen aangekondigd. Doel daarvan is om meer grip op de investeringsagenda te krijgen, zowel financieel als inhoudelijk. Die nieuwe werkwijze is uitgewerkt in een de [brief](#) met bijbehorende [notitie](#) (collegebesluit 17 maart 2026) en zal vanaf de begroting 2027 worden toegepast. In de brief wordt een vertaling van de nieuwe spelregels in de te actualiseren Kadernota Investerings aangekondigd. Hierbij is geen termijn genoemd²⁶. Op 11 september 2026 was deze ook nog niet op de Termijnagenda van de raad opgenomen²⁷. De gemeenteraad heeft de brief voor kennisgeving aangenomen in zijn vergadering van 6 mei 2026.

Afwisselende mee- en tegenvallende baten én lasten: grondexploitatie

Een grondexploitatie is feitelijk een begroting die wordt opgesteld om grondkosten en grondopbrengsten van een ruimtelijk ontwikkelingsplan in beeld te brengen. Aan de kostenkant staan de aankoop van grond, het bouwrijp maken ervan, het inrichten van de openbare ruimte en overhead (zoals de kosten voor het maken van het plan en de begeleiding van de uitvoering ervan). Aan de opbrengstenkant staan de verkoop van bouwrijpe grond en eventuele subsidies en bijdragen. Grondexploitaties kunnen grote impact hebben op het resultaat van de jaarrekening. Dat komt doordat er grote bedragen omgaan in grondexploitaties, maar ook doordat grondexploitaties gevoelig zijn voor ontwikkelingen in de markt (bijvoorbeeld de stand van de woningmarkt, rente- en prijsontwikkelingen).

Op hoofdlijnen geldt dat lagere lasten dan begroot in combinatie met lagere baten dan begroot een indicatie zijn voor vertragingen in de uitvoering. Lagere baten omdat de verwachte inkomsten uit de verkoop nog niet zijn gerealiseerd. Lagere lasten omdat zolang de grond niet is verkocht, die als voorraad op de balans staat. De verwachte kosten (zoals het bouwrijp maken) worden namelijk pas gerealiseerd op het moment dat de grond aan een ontwikkelaar wordt overgedragen. Dan worden deze ook pas zichtbaar bij de lasten. Wanneer de lasten hoger zijn dan begroot wijst dit op een versnelling van de werkzaamheden, onvoorziene kosten (door onverwachte bodemsanering of archeologisch onderzoek bijvoorbeeld) of afboekingen (bijvoorbeeld doordat de marktwaarde van de grond gedaald is). Hogere baten dan begroot zijn een indicatie dat grond versneld is uitgegeven, de verkoopprijzen hoger lagen dan verwacht, wijzigingen in het programma (bijvoorbeeld door meer woningen of woningen uit een duurder segment te realiseren) of door extra subsidies of bijdragen door derden.

²⁶ Correctie naar aanleiding van de reactie van het college uit bestuurlijk wederhoor: In de brief is wel een termijn genoemd: "Deze nieuwe werkwijze willen we later dit jaar ook vastleggen in een nieuw kader (...)".

²⁷ De Termijnagenda is op 11 september 2026 doorzocht met de termen 'kadernota' en 'investerings'.

Bij de G40-gemeenten is het beeld dat bij grondexploitatie sprake is van meevallende baten en meevallende lasten. Over de periode 2017 – 2024 was een negatief saldo begroot; bij de jaarrekeningen was sprake van een groot positief saldo. In tabel 4.9 is te zien dat in Nijmegen ook steeds negatieve saldi zijn begroot. Bij de realisatie is het beeld in Nijmegen anders dan bij de G40 gemeenten. In Nijmegen is in bijna alle jaren ook het gerealiseerde saldo negatief. In twee jaren was het saldo positief (2023 en 2025).

Baten, lasten en saldo grondexploitatie in de primitieve begroting (Begr.) en jaarrekening (Rea.) bedragen in € * 1 miljoen														
	2019		2020		2021		2022		2023		2024		2025	
	Begr.	Rea.	Begr.	Rea.	Begr.	Rea.	Begr.	Rea.	Begr.	Rea.	Begr.	Rea.	Begr.	Rea.
Baten	100,4	98,7	114,0	94,3	107,1	115,2	138,5	76,6	152,5	141,0	86,7	91,6	116,5	59,4
Lasten	104,8	100,0	115,0	98,5	109,1	110,3	145,2	174,2	157,8	98,9	94,4	95,5	127,0	75,7
Saldo	-4,4	-1,3	-1,0	-4,2	-2,0	-4,9	-6,7	-97,5	-5,3	42,1	-7,7	-3,9	-10,5	16,3

Tabel 4.9: Baten, lasten en saldo voor het taakveld grondexploitatie in de primitieve begroting en jaarrekening (bedragen in € * 1 miljoen)

Verklaring gebruikte kleuren:

- Gerealiseerde baten: **groen** is baten zijn hoger dan begroot, **rood** is baten zijn lager dan begroot
- Gerealiseerde lasten: **groen** is lasten zijn lager dan begroot, **rood** is lasten zijn hoger dan begroot
- Gerealiseerd saldo: **groen** is meevaller, **rood (-)** is tegenvaller.

Bron:

- *Cijfers primitieve begroting: saldi uit overzicht taakvelden* jaarrekening; baten en lasten op verzoek van Rekenkamer ontvangen van organisatie*
- *Cijfers realisatie: overzicht taakvelden jaarrekeningen*

4.6. PATRONEN VAN MEE- EN TEGENVALLERS BIJ PROGRAMMA'S

De raad stuurt op het niveau van programma's. Welke programma's in de begroting en jaarstukken worden gehanteerd besluit de raad aan het begin van elke raadsperiode. In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)* is voorgeschreven dat in de begroting en jaarstukken per programma antwoord moet worden gegeven op de zogenaamde drie W-vragen* (zie tabel 4.10).

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 en 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.

Tabel 4.10: De drie W-vragen in de begroting en jaarstukken

In de periode 2020²⁸ tot en met 2025 is er een aantal programma's waarbij sprake is van een patroon van mee- en tegenvallers²⁹ in de jaarstukken ten opzichte van de primitieve begroting. Bij de meevallers gaat het altijd om hogere baten; nooit om lagere lasten. Bij de tegenvallers gaat het altijd om hogere lasten, nooit om lagere baten. Tabel 4.11 geeft een overzicht van de mee- en tegenvallers bij programma's.

²⁸ Bij de kostensoorten is gekeken naar de jaren 2019 tot en met 2025. Bij de programma's is 2019 buiten beschouwing gelaten. Er gold toen een andere indeling van de programma's, waardoor een vergelijking niet (goed) mogelijk is.

²⁹ Minimaal vier jaar een afwijking van meer dan 10% en meer dan € 1 miljoen.

Programma's met een patroon van afwijkingen tussen de primitieve begroting en jaarrekening (minimaal vier jaar een afwijking van meer dan 10% en meer dan € 1 miljoen)	
Meevallers door hogere baten	Tegenvallers door hogere lasten
• Bestuur en organisatie • Welzijn, wijkontwikkeling en zorg • Werk en inkomen • Onderwijs • Cultuur en cultureel erfgoed • Sport • Financiën	• Bestuur en organisatie • Welzijn, wijkontwikkeling en zorg • Werk en inkomen • Financiën

Tabel 4.11: Programma's met een patroon van afwijkingen tussen de primitieve begroting en jaarrekeningen

In het kader van dit onderzoek zijn wij niet nagegaan hoe deze (patronen van) mee- en tegenvallers in de jaarrekeningen verklaard en verantwoord worden. Wij verwijzen hiervoor naar de jaarstukken zelf én naar de adviesbrieven en bijbehorende bijlagen per programma van de auditcommissie bij de jaarstukken. Daarin doet zij onder meer verslag van de bevindingen uit de beoordeling van de verantwoordingsinformatie in jaarstukken onder de 3 W-vragen.

4.7. RAADSLEDEN OVER ONDERBESTEDING

In het kader van het onderzoek hebben wij alle fracties uit de gemeenteraad uitgenodigd met ons in gesprek te gaan over het thema onderbesteding. Raadsleden van vijf fracties hebben van deze uitnodiging gebruik gemaakt.

In het gesprek dat wij in oktober 2025 met hen voerden, gaven zij aan het probleem van onderbesteding herkennen. Zij noemden het steeds vervelender (en moeilijker uit te leggen vinden aan inwoners) dat jaarlijks bij de verantwoording blijkt dat er een positief resultaat is geboekt, terwijl bij de begroting moeilijke keuzes moesten worden gemaakt omdat er onvoldoende middelen leken te zijn en er dus bezuinigd moet worden. De raadsleden noemden dat zij behoefte hebben aan meer duidelijkheid en sturing aan de voorkant over de kaders, spelregels en werkwijze bij het opstellen van de begroting. Ook in de loop van een begrotingsjaar ervaren zij onvoldoende grip. Over de voortgangsrapportages noemden zij dat de eerste te vroeg in het jaar komt en de tweede te laat om te kunnen bijsturen. Daarbij noemden zij dat de informatie in de voortgangsrapportages te veel data en opsommingen betreft, en te weinig analyses. De ervaring van de raadsleden is bovendien dat de tweede voortgangsrapportage een beperkte voorspellende waarde heeft. Bovendien vinden zij dat het verschil tussen het verwachtte resultaat en het resultaat in de jaarrekening onvoldoende wordt verklaard. Ook in de jaarstukken missen de raadsleden verklaringen voor afwijkingen. Er worden nog te veel opsommingen gegeven. Verder noemden zij dat er nauwelijks wordt ingegaan op de mate waarin doelen wel of niet gerealiseerd worden (ondanks onderbesteding). Aangegeven is dat de raad ook inzicht nodig heeft in 'maatschappelijke onderbesteding'.

De raadsleden gaven verder aan dat zij onvoldoende inzicht hebben in de oorzaken van onderbesteding en waar het zich voordoet. Zij hebben genoemd behoefte te hebben aan betere verantwoordingsinformatie in de jaarstukken, maar bijvoorbeeld ook aan overzichten waarin onderbesteding over meerdere jaren in beeld wordt gebracht. De raadsleden hebben benadrukt dat zij niet méér, maar betere informatie willen (minder data, meer analyses). Zij zien dit als belangrijke basis om open gesprekken met het college te voeren en actief betrokken te zijn bij het maken van keuzes over (het accepteren van risico's bij de) uitvoerbaarheid van de begroting.

5. BESCHOUWING, AANBEVELINGEN EN HANDREIKING

In dit hoofdstuk beschouwen we onderbesteding in Nijmegen, doen we vier aanbevelingen en presenteren we een handreiking aan de raad. Hieraan voorafgaand lichten we de aanleiding en aanpak van het onderzoek kort toe.

5.1. KORTE TOELICHTING OP HET ONDERZOEK

Met de begroting stelt de raad - na een integrale afweging - vast welke doelen de gemeente moet bereiken, welke activiteiten daarvoor nodig zijn en welke budgetten daarbij horen. Als er aan het eind van het jaar geld overblijft, is sprake van onderbesteding. Bij veel gemeenten en ook in Nijmegen doet zich dit (bijna) jaarlijks voor. Dat kan een signaal zijn dat de begroting niet realistisch genoeg is. Als dat het geval is, belemmert dat de raad bij de uitvoering van één van zijn belangrijkste rechten: het budgetrecht.

Het onderzoek naar onderbesteding richtte zich op het geven van inzicht: hoe vaak komt onderbesteding voor, wat is de omvang van onderbesteding en welke patronen van afwijkingen zitten achter deze onderbesteding. Dit inzicht is voor de raad cruciaal om zijn budgetrecht, kaderstellende en controlerende taak effectief uit te kunnen voeren. Voor het geven van inzicht in de afwijkingen tussen begroting en realisatie is een andere benadering gekozen dan in de wettelijk voorgeschreven programmaverantwoording:

Benadering onderzoek Onderbesteding	Benadering programmaverantwoording
Patronen van afwijkingen over meerdere jaren	Verantwoording over afwijkingen afgelopen begrotingsjaar
Waar ^{aan} het geld wordt uitgegeven (bijvoorbeeld personeel)	Waar ^{voor} het geld wordt uitgegeven (een maatschappelijk doel)
Vergelijking realisatie met primitieve begroting ³⁰	Verantwoording realisatie toen opzichte van dynamische begroting

Tabel 5.1: Verschil in benadering van afwijkingen in het onderzoek Onderbesteding en de wettelijk voorgeschreven programmaverantwoording

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

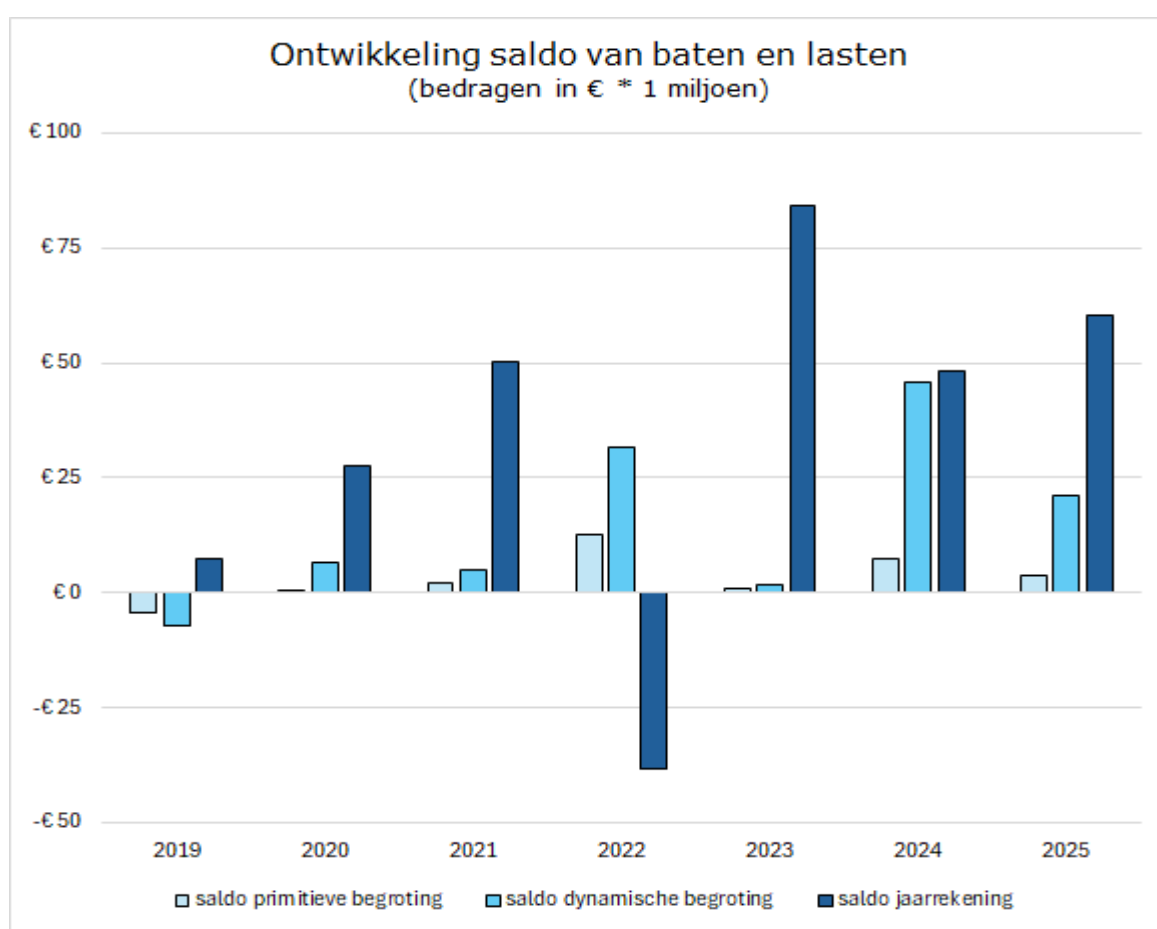
5.2. BESCHOUWING OP ONDERBESTEDING IN NIJMEGEN

Onderbesteding betekent dat de jaarrekening afsluit met een positief saldo; er blijft geld over. Dat geld overblijft lijkt positief, maar dat hoeft het niet te zijn. Onderbesteding kan ontstaan door onverwachte inkomsten aan de batenkant waarvoor het niet meer is gelukt deze (volledig) te

³⁰ In bijlage 1 staat een toelichting op termen rond begroten en verantwoorden.

besteden. Onderbesteding kan ook ontstaan doordat aan de lastenkant geld overblijft, omdat er doelmatiger en goedkoper is gewerkt dan gepland. Als aan de lastenkant geld overblijft kan dit ook betekenen dat afgesproken activiteiten niet (volledig) zijn uitgevoerd of projecten vertraagd zijn.

In de periode 2019 tot en met 2025 had Nijmegen in zes van de zeven jaar een (onverwacht groot) positief resultaat. Tegelijkertijd waren de gerealiseerde lasten voor verschillende kostensoorten aanzienlijk hoger dan oorspronkelijk begroot. Het onderzoek laat daarmee zien dat de relatie tussen begroting, uitvoering en verantwoording complexer is dan een eenvoudige tegenstelling tussen 'geld over' of 'geld tekort'. In grafiek 5.1 is de ontwikkeling van het saldo van baten en lasten per begrotingsjaar te zien. Per jaar is het saldo weergegeven uit de primitieve begroting, dynamische begroting en jaarrekening³¹.

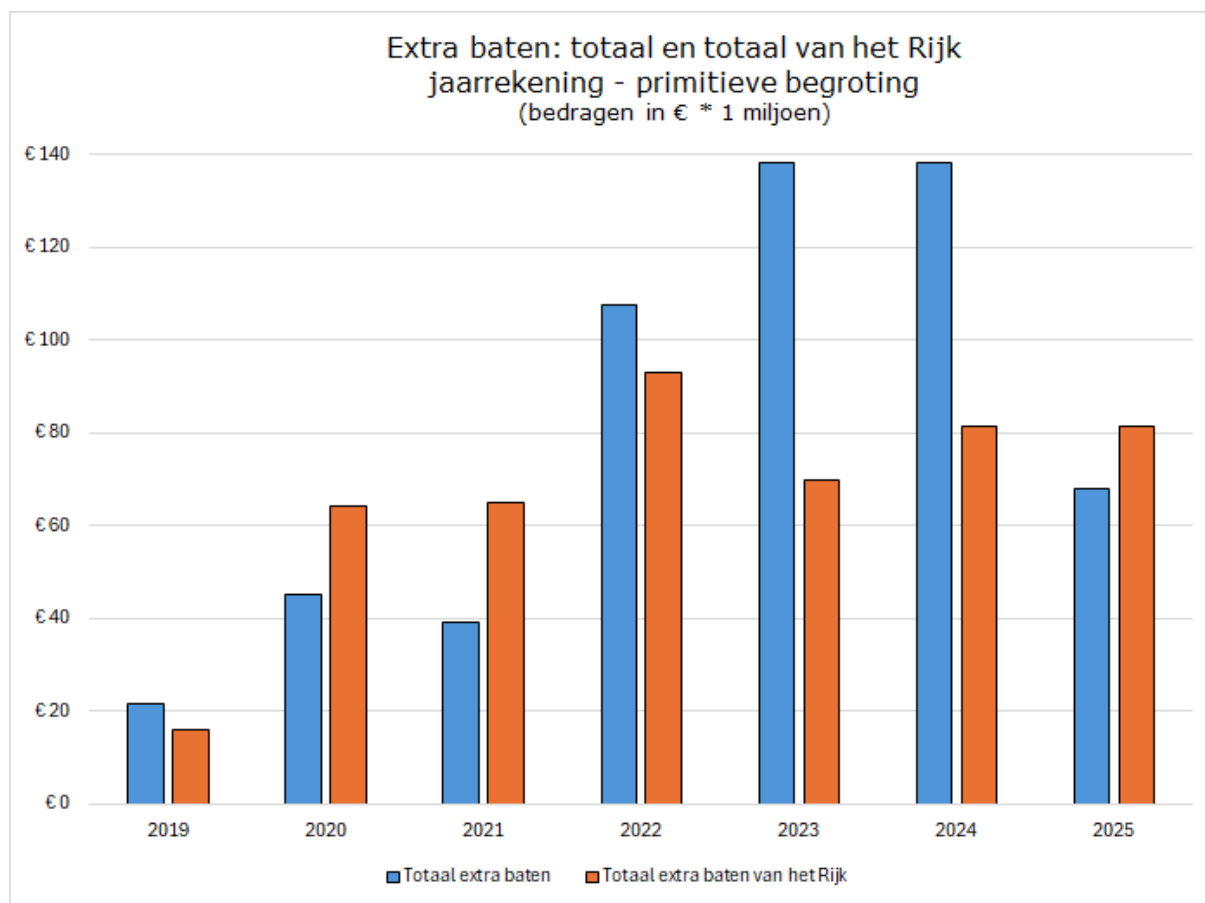


Grafiek 5.1: Saldo van baten en lasten in de primitieve begroting, dynamische begroting en jaarrekening (bedragen in € * 1 miljoen)

³¹ De *primitieve begroting* is de versie van de begroting die in november voorafgaand aan het begrotingsjaar door de gemeenteraad is vastgesteld. De *dynamische begroting* is de versie van de begroting op 31 december van het begrotingsjaar. Hierin zijn de begrotingswijzigingen waartoe in de loop van het jaar is besloten verwerkt. De *jaarrekening* wordt na afloop van het begrotingsjaar opgemaakt. Hierin is de daadwerkelijke realisatie vastgelegd.

Grafiek 5.1 laat zien dat de primitieve begroting, met uitzondering van 2019, afsloot met een licht positief resultaat. De verwachting was dus dat er aan het einde van het begrotingsjaar geld over zou blijven. Dat was ook de verwachting in de dynamische begroting, waarbij het verwachte positieve resultaat (aanzienlijk) hoger was. Na afronding van het begrotingsjaar bleek het positieve resultaat bij de jaarrekening nog hoger. Uitzonderingen daarop zijn 2022 (de jaarrekening sloot af met een tekort) en 2024 (de realisatie kwam vrijwel overeen met de verwachting uit de dynamische begroting).

Op een deel van de afwijkingen ten opzichte van de begroting heeft de gemeente beperkt invloed. Dat geldt in het bijzonder voor de extra middelen die de gemeente gedurende het jaar van het Rijk ontvangt. In grafiek 5.2 is te zien dat de extra middelen die de gemeente gedurende het jaar van het Rijk ontvangt een aanzienlijk deel uitmaken van de totale extra baten. Soms zijn de extra middelen van het Rijk zelfs hoger dan het totaal aan gerealiseerde extra baten.



Grafiek 5.2: Extra baten in de jaarrekening ten opzichte van de primitieve begroting: totaal extra baten en totaal extra baten van het Rijk (bedragen in € * 1 miljoen).

Op het moment dat de begroting wordt opgesteld is nog niet bekend hoeveel middelen de gemeente in het komende begrotingsjaar in totaal³² van het Rijk ontvangt. Over een deel van die middelen wordt de gemeente pas na het opstellen van de begroting geïnformeerd, voor een ander deel pas in het lopende begrotingsjaar. Die middelen leiden daardoor automatisch tot verschillen tussen begroting en realisatie. Hoe later in het jaar deze middelen beschikbaar komen, hoe moeilijker het wordt om deze nog in het lopende begrotingsjaar te besteden. De raad moet immers eerst via zijn budgetrecht kunnen bepalen waarvoor deze middelen worden ingezet, voordat het college tot uitgaven kan overgaan.

Het onderzoek laat verder zien dat er ook patronen van afwijkingen zijn waarop de gemeente wel (deels) invloed heeft. Tabel 5.2 laat zien voor welke kostensoorten dit geldt.

Patronen van mee- en tegenvallers tussen de primitieve begrotingen en jaarrekeningen		
Patroon van meevallers door hogere baten		Patroon van tegenvallers door lagere baten
- Hogere baten uit rente - Hogere baten uit dividend - Hogere baten uit overige goederen en diensten - Hogere baten uit verhaal sociale uitkeringen in geld - Hogere baten bij mutaties voorzieningen		Lagere inkomsten uit huren
Patroon van meevallers door lagere lasten		Patroon van tegenvallers door hogere lasten
Lagere lasten voor sociale uitkeringen in natura		- Hogere lasten voor eigen personeel - Hogere lasten voor inhuur personeel - Hogere lasten voor sociale uitkeringen in geld - Hogere lasten voor overige goederen en diensten - Hogere lasten bij mutaties voorzieningen
Wisselend beeld baten	Wisselend beeld lasten	Wisselend beeld baten en lasten
- Belastingen - Leges	- Betaalde rente - Afschrijvingen	Grondexploitaties

Tabel 5.2: Patronen van mee- en tegenvallers tussen de primitieve begroting en jaarrekening.

De achterliggende oorzaken van deze patronen hebben wij niet onderzocht. Of de verklaringen voor de afwijkingen elk jaar anders waren of steeds hetzelfde kunnen we dus niet zeggen. Los van de exacte oorzaken is wel te zien dat de afwijkingen bij bepaalde kostensoorten en -opbrengsten een vast patroon van mee- of tegenvallers laten zien.

³² Het gaat om middelen die de gemeente van het Rijk ontvangt uit het gemeentefonds, specifieke uitkeringen en andere regelingen.

5.3. AANBEVELINGEN

De uitoefening van het budgetrecht zien wij als één van de belangrijkste verantwoordelijkheden van de volksvertegenwoordiging in ons democratisch bestel. Gekozen volksvertegenwoordigers maken keuzes over de te realiseren doelen en daarvoor in te zetten middelen. Zij autoriseren op basis daarvan de uitvoerende macht en creëren daarmee de randvoorwaarden voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering. Volksvertegenwoordigers hebben op deze punten een verantwoordelijkheid naar de burger. Die moet erop kunnen vertrouwen dat belastinggeld optimaal wordt benut en daar transparant over verantwoord wordt. Tot zo ver de theorie. De dagelijkse praktijk is weerbarstiger. Begrotingsdebatten richten zich (in alle overheidslagen) vooral op politieke keuzes over relatief kleine stukjes nieuw beleid of de verdeling van bijvoorbeeld acute bezuinigingen, en veel minder op een integrale afweging. De principes van het budgetrecht schuren hier met de praktijk, waarin ook feitelijke politieke verhoudingen aan de orde zijn, de overheid steeds complexer wordt en volksvertegenwoordigers (raadsleden) maar over beperkte tijd beschikken en vaak ook nog een achterstand in kennis hebben.

Als Rekenkamer gaan wij in onze onderzoeken uit van de normatieve benadering. Dat hoort bij onze wettelijke taak. Tegelijkertijd proberen we realistisch te zijn. Wij beseffen dat het voor de gemeenteraad geen kleinigheid is om het budgetrecht conform de normen van de wet in te vullen. Wij hopen dat dit onderzoek naar onderbesteding eraan bijdraagt om het realisme van de begroting op een hoger plan te brengen. Wij doen daarvoor vier aanbevelingen:

1. Geef het college opdracht om:
 - a. Periodiek een analyse uit te voeren van de begrote en gerealiseerde lasten en baten over meerdere jaren.
 - b. Daarbij als invalshoek (een combinatie van) kostensoorten en taakvelden te hanteren.
 - c. De bevindingen, conclusies en verbeteracties te rapporteren aan de raad.
 - d. Deze analyses een plek te geven in de cyclus van begroten en verantwoorden.
2. Geef het college opdracht om:
 - a. Specifiek voor de kostensoorten voor personeel en voor afschrijvingen op korte termijn analyses van de begrote en gerealiseerde lasten uit te voeren.
 - b. De uitkomsten van deze analyses gelijktijdig met de jaarstukken 2026 aan de raad te rapporteren.
 - c. Gelijktijdig met het Koersdocument voor 2028 aan te geven hoe de lasten, danwel de ambities in de begroting worden aangepast op de uitkomsten uit deze analyses.
 - d. Gelijktijdig met de jaarstukken 2028 aan de raad te rapporteren over het effect van de bijstellingen in de begroting.

Wij doen de suggestie om het Presidium te verzoeken de rapportages volgend uit aanbeveling 1 en 2 te agenderen. Een steeds realistischer begroting is immers een gezamenlijke verantwoordelijkheid van raad en college. Door de uitkomsten van de analyses periodiek te bespreken, kunnen zij samen verder bouwen aan de kwaliteit van de begrotingsramingen.

3. Verzoek het college om uiterlijk in het eerste kwartaal van 2027 de geactualiseerde Kadernota Investerings ter besluitvorming aan de raad aan te bieden en voorafgaand daaraan overleg met de auditcommissie te voeren.
4. Ga in gesprek met het college over de uitgangspunten en spelregels voor het doorvoeren van begrotingswijzigingen. Pas zo nodig naar aanleiding van dit gesprek Verordening 212 en/of de spelregels aan.

In het vervolg van deze paragraaf lichten wij deze aanbevelingen toe.

Toelichting op aanbeveling 1

Volgens het Besluit begroting en verantwoording legt het college in de jaarstukken verantwoording aan de raad af over de uitvoering van de begroting. Het college levert hiermee waardevolle informatie aan de raad. Het college gebruikt deze informatie zelf ook weer bij het opstellen van de volgende begroting. Toch is dat niet genoeg. Om steeds realistischer te kunnen begroten, is ook een meerjarige blik achteruit nodig, zoals we in dit onderzoek hebben gedaan. Op die manier worden patronen in afwijkingen van de begroting zichtbaar. Daarom doen we aanbeveling 1.

Aanbeveling 1: Geef het college opdracht om:

- a. Periodiek een analyse uit te voeren van de begrote en gerealiseerde lasten en baten over meerdere jaren.
- b. Daarbij als invalshoek (een combinatie van) kostensoorten en taakvelden te hanteren.
- c. De bevindingen, conclusies en verbeteracties te rapporteren aan de raad.
- d. Deze analyses een plek te geven in de cyclus van begroten en verantwoorden.

Wij bevelen de raad aan om – in het door het college op te stellen Plan van Aanpak - concrete afspraken met het college te maken over de invulling van deze opdracht. In onze ogen moeten die tenminste gaan over de frequentie van de periodieke analyses en over de te hanteren invalshoeken. Onze suggestie is om de periodieke analyses tenminste twee keer per raadsperiode uit te voeren, bijvoorbeeld halverwege en aan het einde van elke raadsperiode. Voor wat betreft de invalshoeken pleiten wij ervoor te kiezen voor (een combinatie van) kostensoorten en taakvelden. De te hanteren categorieën voor kostensoorten en taakvelden liggen namelijk landelijk vast en gemeenten zijn verplicht deze in de financiële administratie bij te houden. Dat maakt het altijd mogelijk om analyses over een langere periode uit te voeren, en desgewenst vergelijkingen te maken met andere gemeenten.

Een analyse van de lasten en baten *per taakveld* geeft inzicht in de patronen waarvoor de middelen zijn ingezet (lasten) of ontvangen (baten), bijvoorbeeld voor jeugdzorg. Een analyse van de *kostensoorten* geeft inzicht in de patronen waaraan de middelen zijn uitgegeven (bijvoorbeeld voor eigen personeel of de inhuur van personeel) of wat de inkomstenbron was (bijvoorbeeld leges). Een combinatie van kostensoort en taakvelden geeft inzicht in de samenstelling van de baten en lasten per taakveld.

Ook patronen van afwijkingen in de baten en lasten in de programma's kunnen waardevolle informatie opleveren in aanvulling op die uit de jaarlijkse verantwoording in de jaarstukken. Wij bevelen echter niet aan deze te gebruiken voor de periodieke analyses. Omdat de indeling van de programma's aan het begin van elke raadsperiode wordt vastgesteld, bestaat het risico dat deze elke vier jaar wijzigen. Dat maakt dat het niet altijd mogelijk zal zijn om een analyse over een langere periode uit te voeren. Bovendien is op basis van de programma-indeling geen vergelijking met andere gemeenten mogelijk. Elke raad kiest immers zijn eigen programma-indeling.

Toelichting op aanbeveling 2

Uit ons onderzoek naar onderbesteding komen enkele patronen van afwijkingen naar voren die in onze ogen vragen om specifieke analyses op korte termijn. Daarom doen we aanbeveling 2.

Aanbeveling 2: Geef het college opdracht om:

- a. Specifiek voor de kostensoorten voor personeel en voor afschrijvingen op korte termijn analyses van de begrote en gerealiseerde lasten uit te voeren.
- b. De uitkomsten van deze analyses gelijktijdig met de jaarstukken 2026 aan de raad te rapporteren.
- c. Gelijktijdig met het Koersdocument voor 2028 aan te geven hoe de lasten, danwel de ambities in de begroting worden aangepast op de uitkomsten uit deze analyses.
- d. Gelijktijdig met de jaarstukken 2028 aan de raad te rapporteren over het effect van de bijstellingen in de begroting.

Analyse personeelskosten

Het onderzoek heeft laten zien dat bij het eigen personeel sprake is van een patroon van overbezetting en dat bij de inhuur van personeel sprake is van een patroon van aanzienlijke en toenemende overschrijdingen. Desalniettemin lukt het niet om alle voorgenomen activiteiten uit te voeren. Hier lijkt sprake van een discrepantie. Een brede analyse zou duidelijk moeten maken in hoeverre dit het geval is, waar de knelpunten zitten en hoe deze opgelost kunnen worden.

Analyse afschrijvingslasten

De invloed van afschrijvingslasten op de begroting en jaarrekening is ieder jaar aanzienlijk. Het inschatten van deze jaarlijkse kosten blijkt lastig. Een verdiepende analyse, samen met de actualisatie van de kaders, kan leiden tot realistischer investerings- en afschrijvingsramingen. Voor de raad betekent dit beter inzicht en daarmee betere sturingsmogelijkheden.

Toelichting op aanbeveling 3 en 4

Met het oog op de bruikbaarheid van de begroting als sturingsinstrument en de jaarstukken als verantwoordingsinstrument gelden er wettelijke eisen voor de opzet van de begroting en jaarstukken. Om lokaal de bruikbaarheid te vergroten kan de raad nadere eisen stellen of wensen uiten. Dat doet hij onder meer in Verordening 212, met het vaststellen van de programma-indeling en via de adviesbrieven van de auditcommissie. In het onderzoek stuiten wij op twee documenten die om aandacht vragen: de Kadernota Investerings- en de spelregels voor begrotingswijzigingen. Daarom doen we aanbevelingen 3 en 4.

Aanbeveling 3: Verzoek het college om uiterlijk in het eerste kwartaal van 2027 de geactualiseerde Kadernota Investerings ter besluitvorming aan de raad aan te bieden en voorafgaand daaraan overleg met de auditcommissie te voeren.

Op dit moment bestaat er geen actueel kader met spelregels voor investeringen. Het college heeft de gemeenteraad op 17 maart 2026 met een [brief](#) en bijbehorende [notitie](#) geïnformeerd over een nieuwe werkwijze rond investeringen. Doel van die nieuwe werkwijze is om meer grip te krijgen op de investeringsagenda, zowel financieel als inhoudelijk. In die brief wordt een vertaling van de nieuwe spelregels in de te actualiseren Kadernota Investerings aangekondigd. Daarbij is geen termijn genoemd. De Rekenkamer vindt het belangrijk dat de nieuwe spelregels op relatief korte termijn door de raad worden vastgesteld, zodat deze een bindend karakter krijgen. Onze aanbeveling is daarom dat de raad het college opdracht geeft de geactualiseerde Kadernota Investerings uiterlijk in het eerste kwartaal van 2027 aan de raad ter besluitvorming voor te leggen. Onderdeel van de totstandkoming van die nieuwe Kadernota zou in onze ogen moeten zijn dat het college – net als bij de voorbereiding voor de nieuwe spelregels – overleg voert met de auditcommissie. Wij doen de suggestie aan de auditcommissie om zich in (de voorbereiding op) dat overleg te laten ondersteunen door de accountant.

Wij geven daarnaast in overweging om de Kadernota Investerings na vaststelling door de raad op te nemen in [pc-portal](#) of een andere centrale plek, zodat deze voor raadsleden eenvoudig raadpleegbaar is. Op die plek zouden ook de andere verplichte Kadernota's³³ opgenomen kunnen worden.

Aanbeveling 4: Ga in gesprek met het college over de uitgangspunten en spelregels voor het doorvoeren van begrotingswijzigingen. Pas zo nodig naar aanleiding van dit gesprek Verordening 212 en/of de spelregels aan.

Een belangrijke waarde van de dynamische begroting is dat de raad gedurende het jaar beschikt over een zo actueel en realistisch mogelijk beeld van de financiële ontwikkeling en het te verwachten financieel resultaat. Daarmee ondersteunt de dynamische begroting de kaderstellende en controlerende rol van de raad en de uitoefening van zijn budgetrecht. Bepalend voor de voorspellende waarde van de dynamische begroting is de wijze waarop afwijkingen van de begroting worden vertaald naar aanpassingen van de begroting.

In Verordening 212 is geregeld (artikel 6) dat het college de raad twee keer per jaar informeert over afwijkingen van baten, lasten en investeringskredieten ten opzichte van de lopende begroting, maar ook dat deze meldingen in beginsel niet leiden tot bijstelling van de begroting. De raming in de begroting wordt alleen aangepast – zo staat in de Verordening – als het gaat om nieuw beleid dat niet past binnen de bestaande kaders, of wanneer het nodig is om binnen de kader van

³³ Op grond van artikel 13 uit Verordening 212 is het college verplicht voor alle paragrafen in de begroting en jaarstukken een Kadernota op te stellen en die één keer in de vier jaar te evalueren en zo nodig te actualiseren.

rechtmatigheid te blijven. De focus lijkt daarmee meer te liggen op het beperken van begrotingswijzigingen, dan op een sterke informatiepositie van de raad.

De huidige werkwijze beperkt de voorspellende waarde van de dynamische begroting en verklaart mede waardoor de verschillen tussen de dynamische begroting en de jaarrekening de afgelopen jaren aanzienlijk waren. Voor de raad betekent dit dat afwijkingen pas zichtbaar worden bij de jaarrekening. De raad staat dan voor een voldongen feit. Omdat het betreffende begrotingsjaar al is afgesloten, kan de raad immers niet meer bijsturen. Tegen deze achtergrond bevelen wij aan dat raad en college met elkaar in gesprek gaan over de te hanteren uitgangspunten voor begrotingswijzigingen en de daaruit voortvloeiende spelregels.

5.4. HANDREIKING VOOR DE RAAD

Op basis van het onderzoek Onderbesteding heeft de Rekenkamer een praktische [handreiking](#) voor de raad opgesteld. Deze helpt de raad met concrete vragen bij de (voorbereiding van de) behandeling van de begrotings- en verantwoordingsstukken:

Is de **begroting** realistisch?

De ervaring leert dat de ambities in de begroting (te) hoog zijn. Het kan verstandig zijn om de begroting te (laten) toetsen op uitvoerbaarheid. Belangrijke punten om op te letten zijn de ontwikkeling van de eigen gemeentelijke baten (zoals belastingen, leges en huren), de onderbouwing van ramingen van lasten met een groot financieel of maatschappelijk belang, de beschikbare ambtelijke capaciteit (zie ook de volgende vraag), de afhankelijkheid van externe partijen en geschatte doorlooptijden. Overzichten van de historische realisatie kunnen behulpzaam zijn bij het beantwoorden van deze vragen.

Is in de **begroting** informatie beschikbaar over personeel, de gemiddelde bezetting en het ziekteverzuim, waarmee mede getoetst kan worden of ambities haalbaar zijn?

De beschikbare ambtelijke capaciteit is een belangrijke factor voor de uitvoerbaarheid van de begroting. Geeft de paragraaf bedrijfsvoering een beeld van de bezetting en daarmee van de eventueel daaruit voortvloeiende knelpunten voor de taakuitvoering of te verwachten meerkosten voor inhuur? Zo niet, doe dan navraag bij het college.

Is bij een **begrotingswijziging** (als onderdeel van de voortgangsmonitor) waarin het gaat om **extra lasten** helder hoe realistisch het is dat de activiteit nog wordt uitgevoerd?

Wanneer door het college geen helder antwoord wordt gegeven op de vraag of de besteding van de lasten realistisch is, zou als vuistregel gehanteerd kunnen worden om vanaf de zomer terughoudend te zijn met het honoreren van extra lasten voor het lopende begrotingsjaar. Het risico op onderbesteding is in die gevallen namelijk zeer groot.

Is bij een **begrotingswijziging** (als onderdeel van de voortgangsmonitor) waarin het gaat om **lagere lasten** helder wat dit betekent voor het uitvoeren van de activiteit of het realiseren van het doel?

Als het college meldt dat de lasten lager uitvallen, klinkt dat positief: er is geld over. In de praktijk kan dit twee totaal verschillende dingen betekenen. Of de afgesproken activiteiten en doelen zijn volledig behaald, maar met minder middelen. Of er is geld over, omdat gepland beleid niet is uitgevoerd, projecten stilliggen of doelen niet zijn gehaald (bijvoorbeeld door personeelstekort of vertraging). Wanneer dit niet helder is, zou de raad onbewust kunnen instemmen met het stoppen of versoberen van activiteiten waartoe hij eerder zelf via de begroting heeft besloten.

Is bij een **begrotingswijziging** (als onderdeel van de voortgangsmonitor) waarin het gaat om **extra baten** helder hoe realistisch het is dat deze baten nog kunnen worden ingezet?

Wanneer door het college geen helder antwoord wordt gegeven op de vraag of de extra baten nog ingezet kunnen worden, kan het zuiverder zijn om te besluiten die baten in een bestemmingsreserve te storten.

Is bij een **begrotingswijziging** (als onderdeel van de voortgangsmonitor) waarin het gaat om **lagere baten** helder wat dit betekent voor het uitvoeren van de activiteit of het realiseren van het doel?

Minder baten betekent vrijwel altijd dat de activiteit voor de gemeente duurder wordt (omdat de gemeente zelf het gat moet dichten), of omdat de activiteit moet worden versoberd of gestopt. Wanneer uit de begrotingswijziging niet helder wordt wat de gevolgen zijn van de lagere baten, doe dan navraag bij het college. Wanneer dit niet helder is, zou de raad onbewust kunnen instemmen met het versoberen van een eerder afgesproken activiteit of doel.

Wordt uit de **jaarstukken** duidelijk welke lessen uit de realisatie getrokken kunnen worden voor de begroting van volgend jaar?

De jaarstukken zijn het sluitstuk van één cyclus van begroten en verantwoorden. Omdat sprake is van een continu doordraaiende cyclus levert de verantwoordingsinformatie over de realisatie tevens input voor de volgende begroting. Wanneer duidelijk is dat de afwijking is veroorzaakt door een incident, zal geen aanpassing van de raming in de begroting aan de orde zijn. In andere gevallen ligt dit meer voor de hand. Doe als raad navraag bij het college als bij grote afwijkingen van de begroting niet wordt stil gestaan bij wat dat betekent voor de begroting van volgend jaar.

6. REACTIE COLLEGE

De Rekenkamer heeft het college van burgemeester en wethouders in de gelegenheid gesteld te reageren op de beschouwing en aanbevelingen uit dit onderzoek. Het college heeft van deze gelegenheid gebruik gemaakt. De reactie van het college staat hierna.

Geachte Rekenkamer,

Net als de rekenkamer is ook door het college en de colleges hiervoor opgevallen dat begrotingsvoorbereidingen vaak financiële krapte kenden en vervolgens het jaar met een positief rekeningresultaat werd afgesloten. Het college heeft hier ook onderzoek naar laten doen. Regulier, als onderdeel van de normale P&C processen. Maar ook specifieke trajecten; een goed voorbeeld hiervan zijn de initiatieven om de onderuitputting op kapitaallasten terug te dringen.

Een aanvullend onderzoek naar onderbesteding kunnen we in beginsel waarderen. Wellicht zijn er nieuwe conclusies en inzichten die ons kunnen helpen om de begroting te verbeteren.

In dit bestuurlijke wederhoor gaan wij vooral in op de beschouwingen, aanbevelingen en de handreiking die de Rekenkamer doet in hoofdstuk 5 van het rapport.

Beschouwing: Gemeente heeft beperkte invloed op de extra middelen die gedurende het jaar van het rijk worden ontvangen

Dit is een zeer terechte beschouwing. Het rijk heeft vanaf 2020 beduidend meer middelen gedurende het jaar verstrekt. Hiervoor had het rijk soms goede redenen, bijvoorbeeld middelen die verstrekt werden in het kader van de corona-crisis in 2020 en 2021. Of de middelen die zijn verstrekt om de gevolgen van de energiecrisis te dempen in 2023 en 2024. Ook de middelen die het rijk in 2025 heeft verstrekt voor gemaakte kosten van jeugdzorg als gevolg van de uitspraak van de deskundigencommissie moet genoemd worden. Dit was namelijk een belangrijke verklaring van het rekeningresultaat in 2025.

Beschouwing: Het onderzoek laat verder zien dat er ook patronen van afwijkingen zijn waarop de gemeente wel (deels) invloed heeft.

De Rekenkamer beschrijft dat zij een analyse heeft gedaan naar patronen van mee- en tegenvallers vanuit “kostensoorten”. Wat opvalt is dat de Rekenkamer zelf in hoofdstuk 5.3 de aanbeveling doet om een dergelijke analyse te doen in combinatie met taakvelden, maar dit zelf niet in het rapport doet. Door deze analyse niet op taakveld en in onderlinge samenhang te doen, worden afwijkingen gesuggereerd die op taakveld-niveau tegen elkaar wegvallen.

Ook is de term patronen lastig. Dit kan structurele afwijkingen suggereren terwijl dit, bij nadere analyse, niet het geval is. Wat dat betreft constateren wij dat deze beschouwing weinig toegevoegde waarde biedt.

Aanbevelingen Rekenkamer

De Rekenkamer doet in haar rapport 4 aanbevelingen.

We geven per aanbeveling een toelichting en een advies om deze wel of niet over te nemen.

1. *Voer een periodieke analyse uit van de begrote en gerealiseerde lasten en baten over meerdere jaren. Met als invalshoek kostensoorten en taakvelden.*

Toelichting:

We maken bij elke Stadsrekening een analyse. We doen dit per programma op hoofdlijnen ('Resultaat op hoofdlijnen') en in het onderdeel 'Wat heeft het gekost' gedetailleerd per ambitie en doel. We doen dit niet per taakveld of kostensoorten omdat een analyse op inhoud meer informatie oplevert. Verschillende kostensoorten hangen nauw samen waardoor toelichtingen op afzonderlijke kostensoorten tot verkeerde conclusies zouden kunnen leiden.

Omdat de raad ervoor heeft gekozen om de programma's volgens de doelenboom in te richten, beperken wij ons voor wat betreft de taakvelden tot het verplichte cijfermatige overzicht.

Een analyse over meerdere jaren wordt nu niet standaard gedaan. Hierover kunnen we afspraken maken om dit zo nu en dan te doen. Hierbij is het belangrijk om een afweging te maken tussen de kosten van dergelijke analyses en de opbrengst. We moeten oppassen dat ambtelijke capaciteit wordt ingezet voor het maken van overzichten, die vervolgens weinig betekenis hebben voor sturing door de raad.

Advies:

We stellen voor om deze aanbeveling over te nemen en hierover in gesprek te gaan met de raad hoe we dit kunnen vormgeven met oog voor de kosten en de toegevoegde waarde.

2. *Voer een analyse uit naar personeelskosten en afschrijvingslasten*

Personeelskosten

Toelichting:

De Rekenkamer concludeert dat er bij het eigen personeel sprake is van een patroon van overbezetting en dat bij de inhuur van personeel sprake is van een patroon van aanzienlijke en toenemende overschrijdingen. En vervolgens dat het niet lukt om alle voorgenomen activiteiten uit te voeren. De Rekenkamer adviseert een brede analyse uit te voeren zodat duidelijk wordt in hoeverre dit het geval is, waar de knelpunten zitten en hoe deze opgelost kunnen worden.

We huren personeel in als het gaat om (tijdelijke) invulling van vacatures die we niet snel of goed krijgen opgevuld. Ook voor specialistische kennis huren we mensen in. Voor een deel is het dus een uitruil van budgetten voor eigen personeel en die voor inhuur. Een uitgebreide toelichting nemen we op in de paragraaf Bedrijfsvoering.

Advies:

We stellen voor om deze aanbeveling niet over te nemen. We analyseren dit onderwerp in de begroting en jaarrekening al uitgebreid. Een verdere analyse van personeelskosten zal niet tot meer inzicht leiden.

Afschrijvingslasten

Toelichting:

De Rekenkamer schrijft dat het lastig blijkt om de afschrijvingslasten in te schatten. En adviseert daarom een analyse van de afschrijvingslasten.

Afschrijvingslasten volgen uit de geraamde kredieten. Dat we hier jaarlijks grote, positieve, afwijkingen realiseren klopt. Een groot deel van onze kredieten wordt jaarlijks niet uitgegeven. We lichten in de Stadsrekening toe waardoor de uitgaven achterblijven.

Overigens heeft het college op 17-3-2026 de nieuwe werkwijze rondom investeringen ('Grip op Investerings') vastgesteld. De weerslag van dit plan wordt verwerkt in de Stadsbegroting 2027-2030. De verwachting is dat met de nieuwe methodiek de kredieten realistischer in de tijd worden geraamd. Daardoor zullen ook de gerealiseerde afschrijvingslasten de geraamde lasten beter benaderen. Een afzonderlijke analyse van de afschrijvingslasten is daardoor nu niet zinvol.

Advies

We stellen voor om deze aanbeveling niet over te nemen. We richten ons nu op de nieuwe werkwijze die we in de Stadsbegroting 2027-2030 verwerken. We monitoren de effecten hiervan nauwgezet.

3. *Actualiseer de Kadernota Investerings en biedt deze aan de raad ter besluitvorming voor.*

Toelichting:

We zullen de Kadernota Investerings eind 2026/begin 2027 actualiseren. Hiervoor was het noodzakelijk om eerst het voorstel 'Grip op Investerings' ter besluitvorming voor te leggen.

Advies:

We stellen voor om deze aanbeveling over te nemen. Zoals al is aangegeven door het college in een brief aan de raad op 17 maart, zullen we de geactualiseerde Kadernota Investerings eind 2026/begin 2027 ter goedkeuring aan de raad voorleggen.

4. *Onderzoek de uitgangspunten en spelregels voor het doorvoeren van begrotingswijzigingen.*

Toelichting:

In onze financiële spelregels hebben we als uitgangspunt opgenomen, dat meldingen in de voortgangsrapportages alleen worden verwerkt wanneer uitvoering niet voorzien was bij het opstellen van de begroting. De lijn is dus nee, tenzij.

Wat we hiermee vooral willen voorkomen, is dat de begroting tussentijds wordt aangepast alleen maar omdat de realisatie anders verloopt. We willen dat de begroting sturend is en achteraf evaluerend. Tussentijdse aanpassing past niet bij de sturende en evaluerende waarde van het begrotingsinstrument. We verwerken wel administratief-technische wijzigingen die vanuit beheersmatig oogpunt noodzakelijk zijn.

Advies:

We stellen voor om deze aanbeveling niet over te nemen. De huidige werkwijze maakt een evaluatie van de begroting beter mogelijk. In het rapport van de Rekenkamer wordt de 1e Voortgangsmonitor als voorspeller van het rekeningresultaat gezien. In de financiële verordening is opgenomen dat we uitsluitend afwijkingen rapporteren. Dat de tussentijdse rapportages voorspellers zijn van het rekeningresultaat is niet opgenomen.

De Rekenkamer heeft een aantal opmerkingen van raadsleden in het rapport opgenomen.

Raadsleden willen graag meer duidelijkheid en sturing over kaders en spelregels. Daarnaast missen zij een goede onderbouwing in de Voortgangsmonitoren en de Stadsrekening. En zij missen een toelichting op de maatschappelijke onderbesteding.

Toelichting:

In de Stadsrekening 2025 hebben we een nieuw onderdeel 'Reflectie op ambities' toegevoegd. Hierin gaan we in op de inhoudelijke realisatie van de ambities. Dus de maatschappelijke effecten. We willen dit voortaan elk jaar opnemen.

In de Voortgangsmonitoren geven we in de regel een financiële doorkijk naar het einde van het jaar. De inhoudelijke voortgang komt hierin zelden aan bod.

Advies:

We stellen voor om over kaders en spelregels met raadsleden in gesprek te gaan zodat we de duidelijkheid en sturing kunnen verbeteren.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen

A.P.W. van de Klift
gemeentesecretaris

H.M.F. Bruls
burgemeester

7. NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer dankt het college voor de reactie op het onderzoek *'Te veel gevraagd?'*.

Het college staat positief tegenover enkele aanbevelingen, maar adviseert de gemeenteraad om andere aanbevelingen niet of slechts gedeeltelijk over te nemen. In dit nawoord lichten wij toe waarom wij onze aanbevelingen belangrijk vinden.

Meerjarige analyses zijn nodig

Het college wijst erop dat in de Stadsrekening ieder jaar wordt toegelicht welke verschillen er zijn tussen de begroting en de realisatie. Dat is waardevolle informatie voor de gemeenteraad. Deze informatie gaat echter steeds over één begrotingsjaar.

De Rekenkamer vindt dat daarnaast periodieke analyses over meerdere jaren nodig zijn. Daarmee worden patronen zichtbaar in financiële mee- en tegenvallers. Door die patronen periodiek te analyseren wordt duidelijk of afwijkingen vooral incidenteel zijn of juist een structureel karakter hebben. Dat inzicht kan helpen om toekomstige begrotingen realistischer op te stellen en de financiële sturing te verbeteren.

Analyses op basis van kostensoorten en taakvelden

Onze aanbeveling is om deze periodieke analyses uit te voeren op basis van kostensoorten en taakvelden, en niet op basis van programma's. Programma's kunnen iedere raadsperiode wijzigen. Daardoor wordt het moeilijk om ontwikkelingen over een langere periode te analyseren. Ook zijn programma's tussen gemeenten onderling niet goed vergelijkbaar. Elke raad stelt immers zijn eigen programma-indeling vast.

De te hanteren categorieën voor kostensoorten en taakvelden zijn landelijk voorgeschreven. Gemeenten zijn verplicht deze in hun financiële administratie bij te houden. Hierdoor kunnen ontwikkelingen over een langere periode worden geanalyseerd en kunnen ook vergelijkingen met andere gemeenten worden gemaakt.

Daarnaast bieden analyses van kostensoorten aanvullende informatie. Zij laten zien *waaraan* geld wordt besteed (zoals eigen personeel of externe inhuur) en waar inkomsten vandaan komen (bijvoorbeeld leges). Analyses van taakvelden geven inzicht in *waarvoor* middelen worden ingezet, bijvoorbeeld jeugdzorg. De combinatie van beide invalshoeken geeft een completer beeld van de gemeentelijke financiën.

Vaste plek voor de analyses

De Rekenkamer beveelt aan om deze analyses een vaste plaats te geven binnen de planning- en controlcyclus. Wij stellen voor om de analyses minimaal twee keer per raadsperiode uit te voeren, bijvoorbeeld halverwege en aan het einde. Door de analyses regelmatig te herhalen ontstaat zicht op ontwikkelingen in de tijd en op de effecten van genomen maatregelen. Daarmee krijgt de gemeenteraad meer mogelijkheden om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te oefenen.

Personeelskosten vragen om nadere uitleg

Het college adviseert om geen aanvullende analyse uit te voeren naar de personeelslasten. Volgens het college ontvangt de raad hierover al voldoende informatie via de paragraaf Bedrijfsvoering. De Rekenkamer is het daar niet mee eens. Uit ons onderzoek blijkt dat sprake is van aanzienlijke (en toenemende) overschrijdingen bij de inhuur van personeel (2019: + 173%, 2025: + 730%). Tegelijkertijd is ook sprake van een groeiende overbezetting van eigen personeel. De uitleg van het college dat externe inhuur (deels) een vervanging zou zijn van eigen personeel via uitruil van budgetten kan dit niet verklaren. De cijfers roepen vragen op over de oorzaken van de stijgende overschrijdingen op personeelskosten. In de huidige informatievoorziening aan de raad worden deze niet beantwoord. Daarom vinden wij deze specifieke analyse over meerdere jaren nodig.

Monitoring afschrijvingslasten?

Het college acht een afzonderlijke analyse van de afschrijvingslasten nu niet nodig, omdat de effecten van de nieuwe werkwijze rond investeringen gevolgd gaan worden via monitoring. De Rekenkamer ziet dit als een mogelijk alternatief voor de door haar aanbevolen specifieke analyse. Wel vinden wij dat de gemeenteraad eerst duidelijkheid moet krijgen over de inhoud van deze monitoring. Wij bevelen de raad aan bij de behandeling van dit rapport navraag te doen bij het college. Belangrijke vragen zijn:

- Welke gegevens worden precies gevolgd?
- Op welke momenten wordt de raad geïnformeerd?
- Hoe worden de resultaten van de monitoring gedeeld?

Wij geven de raad verder in overweging het college te vragen om in de op te stellen Kadernota Investerings (aanbeveling 3) ook op deze monitor in te gaan (opzet, werkwijze, informatie aan de gemeenteraad en dergelijke).

Spelregels begrotingswijzigingen

Tot slot adviseert het college om onze vierde aanbeveling niet over te nemen. Daarbij merken wij op dat het college deze aanbeveling onjuist citeert. De Rekenkamer beveelt niet aan om onderzoek te doen naar de spelregels voor begrotingswijzigingen, maar om over deze spelregels het gesprek aan te gaan tussen raad en college en de regels zo nodig aan te passen.

Volgens het college is het uitgangspunt bij het wijzigen van de begroting 'nee, tenzij'. Tussentijdse aanpassingen van de begroting vindt het college niet passen bij de sturende werking van de begroting. De Rekenkamer wil benadrukken dat een begroting die niet meer aansluit bij de werkelijkheid haar sturende werking juist verliest. Bovendien is de begroting het stuurinstrument van de raad. De gemeenteraad heeft het budgetrecht. Het is daarom belangrijk dat de raad ook tijdens het jaar beschikt over een actueel en realistisch beeld van de financiële situatie.

Met de huidige werkwijze worden belangrijke afwijkingen vaak pas zichtbaar bij de jaarrekening. De raad staat dan voor een voldongen feit, hij kan op dat moment niet meer bijsturen. Daarom vinden wij een gesprek tussen raad en college hierover noodzakelijk. Doel daarvan moet zijn om te komen tot een werkwijze die recht doet aan het budgetrecht van de raad en tegelijkertijd uitvoerbaar is voor college en organisatie.