

Gemeenteraad van Nijmegen
Korte Nieuwstraat 6
6500 HS NIJMEGEN

Postadres
Gemeente Nijmegen
BM50
Postbus 9105
6500 HG Nijmegen

Bezoekadres
Korte Nieuwstraat 6
6511 PP Nijmegen

T 14 024
nijmegen.nl

Contactpersoon
Coen Arentz
c.arentz@nijmegen.nl
T 024 – 329 20 30

Datum 7 mei 2025
Betreft Advies van de auditcommissie aan de raad
over de Stadsrekening 2024

Geachte leden van de gemeenteraad,

In deze brief leest u ons advies over de stadsrekening 2024. Wij beginnen met een overzicht van onze belangrijkste conclusies onder kopje 1. Daarna geven we uitleg over de stadsrekening en over de rol van de accountant (kopje 2) en werken we onze constatering en adviezen met betrekking tot de programma's en de paragrafen (kopjes 3 en 4) verder uit. We betrekken daarbij ook opmerkingen die we in eerdere brieven hebben gemaakt. Tenslotte wordt conform de verordening Rekenkamer 2024 ook vanuit de raad gerapporteerd over de voortgang op de uitvoering van acties voortvloeiend uit rekenkameronderzoeken. U treft deze rapportage als bijlage aan bij de brief.

1. Overzicht van onze conclusies

In de leesbaarheid van de stadsrekening 2024 is opnieuw een kwaliteitsslag gemaakt

De commissie constateert dat de stadsrekening wat betreft leesbaarheid opnieuw een kwaliteitsslag heeft gemaakt. Teksten zijn over het algemeen prettig leesbaar, en kort en bondig opgesteld. Er wordt weinig jargon gebruikt. Daarnaast wordt in de verantwoording van de programma's dezelfde lay-out en opzet gebruikt als in de stadsbegroting 2024. Ook is in de digitale versie op pcportal een kopje toegevoegd 'wat wilden we bereiken' waardoor de koppeling met de stadsbegroting duidelijker wordt gelegd. Qua format leest de stadsrekening als een spiegel van de stadsbegroting en dat verdient een compliment aan het college en de ambtelijke organisatie en (eind)redactie. Vermeldenswaardig vindt de auditcommissie ook hoe er in pc portal wordt gerapporteerd op (het verschil in) realisatie van de investeringen. Op deze manier wordt de vergelijking tussen begroting en rekening weer een stuk overzichtelijker en inzichtelijker gemaakt.

Een bestuurlijke reflectie en analyse van het college op ambities en doelen in de programma's ontbreekt, een verbeterslag naar verantwoordingsinformatie is nodig

Het belangrijkste punt van kritiek is wat de auditcommissie betreft het ontbreken van bestuurlijke reflectie in de verantwoording. Net zoals in voorgaande jaren gaan de teksten in de programma's vrijwel uitsluitend over uitgevoerde activiteiten. Een bestuurlijke analyse over de vraag in hoeverre er daarmee resultaten zijn behaald op de geformuleerde doelen, ontbreekt. De jaarrekening leest daarom vooral als een verslag vanuit de ambtelijke organisatie aan het college op prestatieniveau en niet als een bestuurlijke verantwoording op resultaten van het college aan de raad. Er zijn namelijk nauwelijks doelen in de jaarrekening te vinden waarbij er gerapporteerd wordt over gerealiseerde resultaten of effecten. De raad tast op dit punt in het duister.

De beschrijvingen zijn prettig leesbaar, maar nodigen onvoldoende uit tot een bestuurlijk gesprek in de raad en tussen raad en college over de resultaten en effectiviteit van activiteiten bij het behalen van doelstellingen.

De auditcommissie gaat graag met het college in gesprek over het toevoegen van een bestuurlijke reflectie per programma zodat de volgende jaarrekening wél een bestuurlijke rapportage op de voortgang op ambities en doelen geeft. De jaarrekening én het debat over de jaarrekening winnen aan bestuurlijke relevantie als het college aangeeft welke ambities en doelen zijn behaald en of we op schema liggen of achterlopen en waarom.

Juist nu het college vanuit Frapper Toujours werk maakt van een duidelijker rolverdeling tussen raad en college die ook neerslaat in de voorstellen die het college aan de raad voorlegt, moet dit punt nadrukkelijk aandacht krijgen in het belangrijkste verantwoordingsdocument: de jaarrekening.

De indicatoren over 2024 zijn vaak niet gevuld en worden onvoldoende benut voor de bestuurlijke reflectie

Waar de auditcommissie vorig jaar nog een verbetering zag in de vulling van de indicatoren, is dat dit jaar niet het geval. In veel programma's is er sprake van een verslechtering. De auditcommissie had graag een volgende stap gezien in het toepassen van indicatoren bij de analyse van de programmaresultaten (hebben de activiteiten hun doel bereikt?). De auditcommissie is bekend met het probleem van het niet altijd tijdig beschikbaar zijn van indicatoren. Maar ook als ze er wél zijn, worden ze niet gebruikt. Hier ligt ook een relatie met het bovenstaande punt.

De auditcommissie vraagt het college om het gebruik van de indicatoren te evalueren en met een verbetervoorstel te komen. Daarbij kan ook gedacht worden aan het op een ander moment aanbieden van de indicatoren.

Van het investeringsbudget van 185 mln is 70 mln gerealiseerd en de raad is niet vooraf betrokken bij de prioritering gedurende het jaar

Er is voor een bedrag van 70 miljoen geïnvesteerd in 2024. Hoewel dit meer is dan het jaar ervoor (in 2023 was dat 44 miljoen), was er in de begroting van 2024 185 miljoen investeringsbudget opgenomen. Dat houdt in dat er een bedrag van 115 miljoen aan budget niet is ingezet. Dat is erg veel. De raad is (evenals vorige jaren) niet betrokken bij de prioriteitsstelling: hoe heeft het college gekozen welke investeringen doorgang vonden en welke niet?

De raad heeft meermaals de wens uitgesproken om meer grip te krijgen op het verschil tussen investeringsbudget – en realisatie. Bij de begroting van 2025 heeft de raad een investeringsplafond van 90 miljoen euro per jaar vastgesteld en de motie ‘investeringsbalans op koers’ op aangenomen.

In dat verband wijst de auditcommissie de raad op de brief die men op 18 maart 2025 van het college heeft ontvangen over de voortgang op het terugbrengen van het investeringsbudget naar een realistisch niveau. Het college schrijft daarin o.a. dat men heeft besloten om de planingshorizon aan te passen van 4 naar 10 jaar. De auditcommissie constateert dat dat volgens onze financiële verordening een besluit van de raad vergt en adviseert de raad om het gesprek met het college te voeren over de kaderstelling op investeringen. Wellicht kan een meerjareninvesteringsplan een manier zijn om beter te sturen. Met de juiste invulling kan dat kader zijn voor het vaststellen van prioriteiten, het toewijzen van middelen en het bewaken van de uitvoerbaarheid van middelen over meerdere jaren. Bovendien vergemakkelijkt een meerjareninvesteringsplan de communicatie over investeringskeuzes naar de raad.

De voorspellende waarde van onze begroting blijft een aandachtspunt

De jaarrekening 2024 sluit met een positief gerealiseerd resultaat van €27mln. ten opzichte van de primaire begroting. Dat is een minder grote afwijking dan de afgelopen jaren, waarin er sprake was van grotere schommelingen. De accountant maakt onder meer de opmerking dat *‘met de grote opgaven die op de gemeente afkomen, het belang van realistisch begroten toeneemt. De reden daarvoor is dat ambities die je wel begroot maar niet kunt realiseren leiden tot een kapitaalbeslag op middelen die ook op een andere wijze ingezet hadden kunnen worden.’* Als commissie ondersteunen we deze opmerking en roepen we raad en college met elkaar het gesprek te blijven voeren met betrekking tot prioriteitsstelling in ambities.

De informatievoorziening Verbonden Partijen is beter op orde

De auditcommissie heeft de afgelopen jaren opmerkingen gemaakt over (het gebrek aan) informatievoorziening rondom Verbonden Partijen. De commissie constateert dat het college flink heeft geïnvesteerd om deze informatievoorziening op orde te brengen, waarvoor complimenten aan college en ambtelijke organisatie. Conform afspraak met de auditcommissie staat informatie die op basis van de BBV inzichtelijk moet zijn in de stadsrekening uiteengezet onder de betreffende paragraaf. De rest van de informatie staat nu overzichtelijker gepresenteerd op pcportal, via de tegel ‘Verbonden Partijen’. De auditcommissie gaat er van uit dat het college zorgt blijft dragen voor het actueel houden van de informatie.

2. Uitleg over de stadsrekening

2.1 De stadsrekening

Op 8 april 2025 heeft het college van burgemeester en wethouders de stadsrekening 2024 vastgesteld en aan de raad ter besluitvorming aangeboden. De stadsrekening vormt, als het goed is, een ‘spiegel van de stadsbegroting’: u leest in de stadsrekening 2024 hoe het college de doelstellingen uit de stadsbegroting 2024-2027 heeft uitgevoerd, welke resultaten wel en niet zijn gehaald en zo niet, waarom niet, wat er aan onvoorziene gebeurtenissen plaatsvond, of planningen gehaald zijn en wat het allemaal gekost heeft; en hoe dit zich verhoudt tot de begroting.

Naast de stadsbegroting en stadsrekening maken het koersdebat en de koersbrief (april en mei) en de eerste en tweede Voortgangsmontor (in juni en november) deel uit van de zogenaamde planning en control cyclus zoals we die in Nijmegen kennen. De gemeenteraad is eigenaar van deze producten en regelt het verschijnen en de inhoud ervan in de financiële verordening.

1.2 De ondersteuning door de accountant

De gemeenteraad wordt in zijn controlerende taak ondersteund door de accountant. Op 2 mei 2025 ontving de raad de controleverklaring en het accountantsverslag van onze accountant Deloitte. Hij toetst de stadsrekening in opdracht van de gemeenteraad. Zijn constatering is dat de stadsrekening een getrouw en rechtmatig beeld geeft ('dat de cijfers kloppen'). Verder krijgt de accountant van de gemeenteraad ieder jaar een aantal onderwerpen mee waar hij in het bijzonder op toetst. Daar komt hij eveneens in de verklaring bij de stadsrekening op terug, maar ook al tussentijds in de zogenaamde 'boardletter'. Deze verschijnt altijd in december.

De verklaring en bijgaand accountantsverslag maken inzichtelijk wat de sterke punten en de verbeterpunten zijn. Wij bevelen dit verslag van harte bij u aan. Voor de lezer met weinig tijd begint het verslag met een bestuurlijke samenvatting van de conclusies (blz. 5-11).

Overigens heeft de accountant aangegeven dat Nijmegen (wederom) als eerste 100.000+ gemeente een goedkeurende verklaring heeft gekregen. Dat is de afgelopen jaren steeds het geval geweest, en dat vinden wij als commissie een knappe prestatie. Dat is mede te danken aan de effectieve samenwerking met het college en de ambtelijke organisatie.

3. Analyse van de programmaverantwoording

Om uw raad te ondersteunen bij de controlerende taak, heeft de auditcommissie de programmateksten weer systematisch doorgelopen en haar bevindingen per programma weergegeven in de inmiddels bekende format op basis van de 'drie w-vragen':

- Wat hebben we bereikt? (wordt er verantwoording afgelegd over de beoogde doelen uit de Stadsbegroting?)
- Wat hebben we daarvoor gedaan? (wordt er verantwoording afgelegd over de beoogde activiteiten uit de Stadsbegroting en over resultaten daarvan?)
- Wat heeft het gekost? (zijn afwijkingen van de baten verklaard? Zijn afwijkingen van de lasten verklaard?)

U treft de ingevulde formats per programma en een tabel met het totaaloverzicht van de beoordeling per programma's aan als bijlage bij deze brief.

Aanvullend op onze hoofdconclusies vallen de volgende constatering op:

1. In zowel de stadsrekening 2024 als de stadsbegroting 2024 zijn de activiteiten geordend naar de doelen. Dit maakt het voor eenieder die wil controleren gemakkelijker, overzichtelijker en inzichtelijker of hetgeen is voorgenomen in de begroting aan activiteiten ook daadwerkelijk is gerealiseerd.
2. Er wordt uitvoerig op activiteitsniveau teruggekoppeld. Bij jaarlijks terugkerende reguliere activiteiten zorgt dat soms voor letterlijke opsommingen van voorgenomen activiteiten uit de begroting, maar dan in de verleden tijd. Bijvoorbeeld: 'We zijn opdrachtgever voor de kermis en hebben hiermee uitvoering gegeven aan de jaarlijkse voorjaars- en najaarskermis', of 'we beheerden de evenementen in onze stad

via een evenementenkalender. Zo voerden we regie over ons evenementenlocaties volgens de in het evenementenbeleid vastgelegde voorrangscriteria'. De informatie-waarde hiervan is beperkt.

3. Zoals blijkt uit de programma analyses, zijn er nog steeds de nodige kwaliteitsverschillen tussen de programma's op de diverse verantwoordingsonderdelen. De kwaliteit en leesbaarheid van de toelichting op financiële afwijkingen is in verreweg de meeste programma's verbeterd t.o.v. vorige jaren. Deze lezen prettig en duidelijk.

4. Analyse van de verantwoording van de paragrafen

De auditcommissie heeft de paragrafen geanalyseerd in aanvulling op en ter ondersteuning van de constatering van de accountant. U treft de ingevulde format aan als bijlage bij deze brief. Enkele hoofdpunten wil de auditcommissie bij u onder de aandacht brengen:

Paragraaf Investerings

Naast de meer kritische opmerkingen over investeringen eerder in deze brief, heeft de commissie ook complimenten over het feit dat in de paragraaf in de digitale versie op pcportal een aantal zaken zijn toegevoegd waardoor het voor de raad inzichtelijker wordt wat de stand van zaken is m.b.t. de investeringen in de stad. In de investeringen per programma wordt nu aangegeven wat het doel en aanleiding van de investering is, wat er is gedaan, wat de verwachte/gewijzigde einddatum is van een investering (en waarom), of er wordt afgeweken van het budget, en of er vertraging heeft opgetreden. Dat is voor de raad een waardevolle toevoeging en daarvoor complimenten aan het college.

Onderhoud Kapitaalgoederen

In de Stadsbegroting 2024 werd een ambitieniveau van 41 miljoen aangegeven, waarvan een kleine 30 miljoen is ingezet. Dat roept vragen op, welke niet beantwoord worden. Immers vanuit het coalitieakkoord is ook in totaal 18 miljoen toegekend voor de vernieuwingsgolf. Is het realistisch om dat allemaal uit te voeren? Zo nee, tot welke risico's leidt dat? De auditcommissie is overigens verheugd dat het deel Openbare Ruimte van de nota Kapitaalgoederen inmiddels aan de raad is aangeboden.

Risicomanagement en weerstandsvermogen

De kadernota is niet te vinden op pc portal. Daarmee is niet duidelijk of (dan wel wanneer) de nota door de raad is vastgesteld, of de nota geëvalueerd is (of had moeten worden) en of deze naar aanleiding daarvan is bijgesteld. Op pc portal wordt gelinkt naar de financiële verordening die gold tot 1 januari 2023.

Paragraaf Verbonden Partijen

In de paragraaf staat het volgende: *De zienswijzen en overige stukken die per informatiebrief aan de gemeenteraad zijn aangeboden, zijn te raadplegen via: <https://nijmegen.bestuurlijkeinformatie.nl/> en door vervolgens via de zoekfunctie op de site: "naam" van verbonden partij in te toetsen.* De auditcommissie vraagt zich af of het mogelijk is of dergelijke stukken ook op een andere manier inzichtelijk kunnen worden gemaakt, bijvoorbeeld via de tegel in pcportal?

Grondbeleid

In de paragraaf bij de begroting 2024 stonden geen ambities opgenomen, behalve dat aangekondigd wordt dat de parameters voor de GREX'en herijkt worden. Dit is tot nu toe nog niet geschied. Dat is een precieze herhaling van wat aangekondigd werd in de begroting van 2023 en ook toen geen uitwerking kende. Er is geen beschouwing over de nieuwe parameters en over de invloed daarvan op de planexploitaties. Ook wordt er niets gemeld en evenmin een procesbeschrijving gegeven van de wens van de raad voor een monitoringdashboard. De raad heeft deze uitdrukkelijke wens geuit bij de vaststelling van de nieuwe nota Grondbeleid. De gemeenteraad stelt de kaders vast voor het gemeentelijk grondbeleid. Daarbij hoort in de jaarrekening een actuele terugblik van kansen, risico's en onzekerheden die het gevoerde grondbeleid bij de ontwikkeling en herontwikkeling van locaties voor de gemeente met zich meebrengt. Temeer omdat de gemeente Nijmegen ook situationeel een actief grondbeleid hanteert. In dit licht is het opmerkelijk te noemen dat er geen risico's worden genoemd, alsmede mogelijke scenario's voor bijstellingen of prioritering op actuele ontwikkelingen.

Wet open overheid

Deze paragraaf biedt nog te weinig informatieve waarde en zeker voor een paragraaf over de WOO is dat jammer. De tekst begint met de opmerking dat 'de implementatie van de WOO voor wat betreft actieve openbaarmaking in 2024 is afgeschaald van opgave naar project'.

Deze zin roept vragen op, die niet worden beantwoord. Juist nu 2024 het jaar was waarin informatievoorziening en informatiehuishouding met bestuurlijke voorrang zijn opgepakt, na lang aandringen vanuit de raad en de auditcommissie en de nodige kritische rapporten vanuit Stadscontrol, mag de raad hier én in het programma Bestuur en Organisatie en de paragraaf Bedrijfsvoering meer verantwoordingsinformatie en bestuurlijke reflectie verwachten.

Wij hopen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben. De auditcommissie stelt het op prijs als het college schriftelijk en/of in het debat over de stadsrekening reageert op de aan het college geadresseerde punten in deze brief.

Hoogachtend,

Namens de auditcommissie,



Michelle van Doorn