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 15 mei 2023
Betreft Advies van de auditcommissie aan de raad over de Stadsrekening 2023

Geachte leden van de gemeenteraad,

In deze brief leest u ons advies over de stadsrekening 2023. Wij beginnen met een samenvatting van de hoofdpunten uit het advies, gevolgd door een korte uitleg over de stadsrekening, de rol van de accountant en een leeswijzer. Vervolgens gaan we in op onze constateringen en adviezen met betrekking tot de programma's en de paragrafen.

- **Grip krijgen op grondexploitaties in Nijmegen blijft lastig.**

Het rekeningresultaat over 2023 is 71 mln. positief, waar dat in 2022 58 mln. negatief was. Dit verschil wordt grotendeels veroorzaakt door schommelingen in de grondexploitaties. Deze schommelingen worden voornamelijk veroorzaakt door marktinvloeden en economische factoren. Deze zijn niet altijd door de gemeente beïnvloedbaar. Dan is adequate informatievoorziening, daarop sturen én het goed agenderen daarvan het enige dat college en raad kunnen doen om niet verrast te worden. Dit blijft echter een aandachtspunt. Vanwege de complexiteit van grondexploitaties en de voortdurende wisselende externe invloeden. In deze cyclus behandelt u ook de vertraagde nota Grondbeleid welke een strategisch kader biedt waarmee u als raad effectief kunt sturen op grondexploitaties, risico's kunt beheersen en beleidsdoelstellingen kunt realiseren, wat bijdraagt aan een verbeterde grip van de raad op grondexploitaties. Daarna kunt u hiermee aan de slag.

- **Realiteitsgehalte begroting laat te wensen over.**

Er zitten behoorlijke afwijkingen tussen de baten en lasten in de stadsrekening 2023 ten opzichte van de Tweede Voortgangsmonitor 2023. Het resultaat laat zien dat we niet in staat zijn gebleken om met de beschikbare capaciteit onze investeringen en activiteiten te realiseren. Vorig jaar heeft de auditcommissie deze constatering ook gedaan. De vraag kan gesteld worden of wij onze ambities niet wat verder in lijn moeten brengen met wat we als gemeente daadwerkelijk kunnen behappen. Dit vraagt van uw raad dat u tijdig

met het college het gesprek voert over de prioritering in ambities. Het debat over het koersdocument kan daar een goed moment voor zijn. Onze oproep aan het college is om te werken aan het verbeteren van de voorspellende waarde en realiteitsgehalte van de begroting en aan duidelijke tussentijdse informatievoorziening over wat wel en niet lukt. We willen u hierbij in ieder eval wijzen op het thema Jeugd; en de Wmo. Twee vragen worden steeds relevanter:

a. hoe kan de gemeente sturen op haar wettelijke taak als er onvoldoende zorgmedewerkers zijn
b. hoe stuurt de gemeente zorginhoudelijk binnen het Wmo budget, zodat de zorg terecht komt bij de mensen die het het hardst nodig hebben?

- **Noodzaak om doelen en ambities scherper te formuleren krijgt verdere uitwerking in de nieuwe Stadsbegroting 2025.**

In eerdere adviesbrieven heeft de auditcommissie opmerkingen gemaakt over het SMART ((Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) formuleren van doelen en ambities, zodat concreet en helder verantwoorden ervan mogelijk is.
In deze stadsrekening wordt er duidelijker gerapporteerd over de activiteiten in de programma's en dat is een pluspunt. Verbeterpunt is dat het vaak een *beschrijving betreft op niveau van de activiteiten*, en niet zozeer *een verantwoording of de gestelde doelen zijn behaald*, of dat men achterloopt.
Het college is naar aanleiding van de opmerking van de commissie in haar brief over de stadsrekening 2022 voortvarend aan de slag gegaan met het actualiseren van de doelenboom. Daarin worden doelen, ambities en activiteiten aangevuld, vervangen en/of aangescherpt. Deze actualisatie landt in de begroting 2025 die in het najaar aan de raad wordt aangeboden. De auditcommissie is tussentijds geïnformeerd over de stand van zaken van deze actualisatie, en is zeer te spreken over de tussentijdse resultaten. De commissie roept raad en college op tijdens de behandeling van de komende stadsbegroting scherp te zijn op hoe deze doelen en ambities zijn geformuleerd.

- **Informatievoorziening Verbonden Partijen is flink verbeterd.**

Zowel auditcommissie als rekenkamer constateerden al jaren dezelfde problematiek wat betreft de informatievoorziening rondom Verbonden Partijen. Het doet de auditcommissie deugd dat het college en de ambtelijke organisatie werk hebben gemaakt van de informatievoorziening op de websites van de gemeenschappelijke regelingen. De rechtstreekse links naar de relevante stukken van de gemeenschappelijke regelingen zijn inmiddels te vinden op pcportal. Hier staan de links naar de kaderbrief, begroting, jaarverslag, samenstelling AB/DB, AB/DB besluiten en andere relevante besluiten. Dit is via een aparte tegel in het menu geregeld.

- **Leesbaarheid en verantwoording van teksten opnieuw verbeterd.**

Mede door een andere lay-out wordt er beter verantwoord op voorgenomen en gerealiseerde activiteiten die zijn vermeld onder 'wat willen we dit jaar bereiken'. Ook is de commissie positief over het gestegen percentage ingevulde indicatoren. Met name de outputindicatoren die de raad vorig jaar heeft vastgesteld, zijn in een aantal

programma's goed gevuld en goed uitgelegd. De volgende stap is dat de indicatoren ook gebruikt worden in de analyse van de vraag: hebben de activiteiten hun doel bereikt?

- **Duidelijke en transparante rechtmatigheidsverantwoording door college.**

Vanaf het boekjaar 2023 is het college verplicht in de jaarrekening een rechtmatigheidsverantwoording op te nemen waarin zij zich verantwoordt over de rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties (inclusief begrotingsrechtmatigheid). Een uitgebreidere toelichting op de onrechtmatigheden en de vervolgacties om deze op te lossen/te voorkomen is opgenomen in de paragraaf bedrijfsvoering van het jaarverslag.
Het college heeft alle overschrijdingen opgenomen in de stadsrekening, en daarbij aangegeven welke daarvan zij als acceptabel en onacceptabel heeft aangemerkt, conform de spelregels in onze financiële verordening. Het gaat hier om regelgeving die volgt uit de kadernota rechtmatigheid. De tabel met toelichting van de afwijkingen is erg duidelijk, kort en bondig gemotiveerd.

- **Rapportage over de uitvoering van rekenkameronderzoeken is toegevoegd.**

Voor het eerst rapporteert het college gelijktijdig met de jaarstukken, aan de raad over de stand van zaken van de uitvoering van rekenkameronderzoeken. Dit conform de aangepaste Gemeentewet en de uitwerking daarvan in de nieuwe verordening rekenkamer, die uw raad vorige maand heeft vastgesteld. De auditcommissie beveelt uw raad aan om deze brief en de bijlagen een keer te agenderen, zodat u uw positie kunt bepalen over de conclusies.

1. Inleiding

1.1 De stadsrekening

Op 9 april 2024 heeft het college van burgemeester en wethouders de stadsrekening 2023 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 2023 hoe het college de doelstellingen uit de Stadsbegroting 2023-2026 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 koersdocument (in juni) en de eerste en tweede Voortgangsmonitor (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 25 april 2024 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.

2. Het advies van de auditcommissie

De auditcommissie heeft de stadsrekening – zoals u inmiddels van ons gewend bent - getoetst op de criteria sturingskracht, transparantie, inzichtelijkheid, en financiële deugdelijkheid.

Achtereenvolgens besteden we aandacht aan de verantwoording van de programma’s, de verantwoording in de verplichte paragrafen, de voortgangsmeldingen op onderzoeken door de Rekenkamer en de informatievoorziening over Verbonden Partijen. Naast adviezen aan onze raad, heeft de auditcommissie ook een aantal vragen en overwegingen voor het college in deze brief opgenomen.

2.1 Analyse van de programmaverantwoording

Om uw raad te ondersteunen bij de controlerende taak, heeft de auditcommissie de programmateksten 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.

Daarnaast: De begroting 2023 die in 2022 is opgesteld is de eerste begroting van de bestuursperiode 2022-2026. De Stadsrekening 2023 is daarmee het sluitstuk van de eerste cyclus begroten en verantwoorden van onze raad en college. Het is daarmee een uitgelezen moment om te bezien of onze rekening daadwerkelijk een spiegel is van de begroting.

Nieuw dit jaar bij de verantwoording over de programma's is dat ze ook zijn getoetst aan de ambities, doelen en activiteiten zoals ze zijn opgenomen in de begroting 2023-2026. U vindt deze formats met vergelijking tussen begroting en jaarrekening als bijlage bij deze brief.

De volgende constateringen vallen op:

1. In de begroting 2023 zijn de activiteiten niet geordend naar de doelen. In de stadsrekening is dat wel gedaan. Dit maakt het voor eenieder die wil controleren of hetgeen is voorgenomen in de begroting aan doelen en activiteiten ook daadwerkelijk is gerealiseerd, lastig om dat gestructureerd te kunnen doen. Het kan zijn dat deze onvolkomenheid te wijten is aan een overgangssituatie, waarbij de ordening van de activiteiten nog niet volledig was geïmplementeerd. De commissie constateert overigens dat in de begroting 2025-2028 deze koppeling wél is aangebracht, wat een stap vooruit is in het verbeteren van de structuur en het inzichtelijk maken van de beleidsuitvoering.
2. Voor de leesbaarheid van deze tabel heeft de auditcommissie ervoor gekozen de activiteiten uit de begroting op te nemen bij het betreffende doel. Er wordt in de stadsrekening weliswaar in de meeste gevallen per programma gerapporteerd op activiteiten en (in mindere mate) op doelen; maar dan gaat het toch vaak om een beschrijving ervan, en niet zozeer om een verantwoording. Voorbeelden daarvan kunt u vinden in – maar zijn niet alleen voorbehouden aan - de programma's Veiligheid, Openbare Ruimte, Economie en Toerisme, en Bestuur en Organisatie.
2. Net als vorig jaar constateert de commissie nog steeds dat er programma's zijn waarin het onduidelijk blijft of de voorgenomen activiteiten in 2023 nu gerealiseerd zijn. De ambities en voornemens dienen het vertrekpunt te zijn voor de verantwoording. Bij ambities wordt het niet duidelijk of sprake is van een verslechtering, standstill of verbetering van de resultaten. Als het vertrekpunt (de ambities) niet meetbaar genoeg, is dan weet de raad niet of we op koers liggen of achterlopen. Het zou mooi zijn als we daarin met de actualisatie van de doelenboom een slag kunnen maken.
3. Ook wordt met enige regelmaat gerapporteerd op doelen en activiteiten die niet voorkomen in de begroting waarop ze zijn gebaseerd. In sommige gevallen valt dit te begrijpen (uitbetaling energietoeslag), bij andere is de herkomst onduidelijk. Of komen doelen activiteiten uit de begroting helemaal niet terug in de Stadsrekening (bijvoorbeeld bij Werk & inkomen, en bij Bereikbaarheid).
4. De hoeveelheid indicatoren is op verzoek van de raad substantieel teruggebracht in aantal. Wat betreft de indicatoren voor 2023: Deze zijn beter gevuld dan eerdere jaren, maar er blijft een aanzienlijk deel van de indicatoren niet ingevuld, omdat deze informatie ten tijde van het opstellen van de stadsrekening nog niet beschikbaar was.
5. De kwaliteit van de toelichtingen en analyses behoeft verbetering. Oorzaakanalyses ontbreken vaak nog, ook bij de programma's. Verschillen worden wel cijfermatig verklaard; maar waardoor ze worden veroorzaakt en of het te voorzien was, wordt regelmatig nagelaten.

2.2 Voorspellende waarde van onze begroting en realisatiekracht

De jaarrekening 2023 sluit met een positief gerealiseerd resultaat van €71 mln. ten opzichte van de begroting. Dat is een fors batig saldo. Dit komt mede omdat wij als stad onze doelen niet hebben gerealiseerd (dan blijft 'het geld' ook liggen). De accountant maakt de opmerking dat de realiteit van deze gestelde doelen niet altijd in balans is met de beschikbare capaciteit en mogelijkheden, en dat daarmee de begroting meer gebaseerd is op onze politieke-bestuurlijke ambities dan wat wij als gemeente daadwerkelijk kunnen realiseren met onze beschikbare middelen en (personele) capaciteit. Als commissie ondersteunen we deze opmerking en we roepen zowel raad als college op om deze constatering in acht te nemen bij de start van de nieuwe P&C-cyclus (het Koersdocument en de Stadsbegroting). En hierover met elkaar het gesprek te voeren met betrekking tot prioriteitsstelling in ambities.

De auditcommissie onderschrijft verder het advies van de accountant om nader onderzoek te doen en eventuele maatregelen te nemen om de voorspellende waarde van de begroting van zowel de investeringen als de baten en lasten en de uitvoeringskracht ervan dichter bij elkaar te brengen. De auditcommissie is benieuwd of het college dit advies inderdaad zou willen overnemen.

2.3 Analyse van de paragrafen

De auditcommissie heeft de paragrafen geanalyseerd in aanvulling op en ter ondersteuning van de constateringen 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 Investeringen
De commissie vindt het moeilijk om de informatie uit de begroting 2023 te vergelijken met de realisatiecijfers in de jaarrekening 2023. Verder valt op dat men niet alleen rapporteert over 2023, maar ook ambities aankondigt voor 2024. De vraag voor de raad is of de inhoudelijke motivering voor het achterblijven van de investeringen voldoende informatief is en antwoord geeft op de vraag of deze in volgende jaren alsnog gerealiseerd kunnen worden.

Bedrijfsvoering
In de begroting 2023 zijn een aantal concrete activiteiten aangekondigd waarop vervolgens niet wordt gerapporteerd. Over de nieuwe rechtmatigheidsverantwoording rapporteert het college erg inzichtelijk met de tabel met toelichting van de afwijkingen. Deze is erg duidelijk, kort en bondig gemotiveerd.

Onderhoud Kapitaalgoederen
Er komt een golf aan vernieuwingsinvesteringen aan in de openbare ruimte. De auditcommissie is benieuwd hoe het college wil omgaan met deze investeringen, ook in relatie tot de nog op te stellen Nota Kapitaalgoederen.
Uit de evaluatie van de doorcentralisatie 2023 blijkt dat er middelen noodzakelijk zijn om te kunnen voldoen aan het gewenste tempo van renovatie en nieuwbouw. Dit is volgens het college een landelijk issue. De auditcommissie vraagt zich af of al ingeschat kan worden om hoeveel middelen het gaat, en welk deel daarvan voor rekening komt van de gemeente. Dit wordt uit de paragraaf niet duidelijk.

Risicomanagement en weerstandsvermogen
De auditcommissie is van mening dat ons college de risico's van zowel planexploitaties als programmarisico's goed in beeld heeft en waar nodig beheersmaatregelen toepast. Wel wil de commissie samen met het college de kadernota Risicomanagement uit 2016 tegen het licht houden om te bezien of deze toe is aan een herijking. De commissie gaat hier graag met het college over in gesprek.
Daarnaast vraagt de commissie – net zoals het college – aandacht voor het substantiële risico wat de gemeente loopt met betrekking tot de kosten in jeugdzorg. Het is zaak dat onze raad de ontwikkelingen blijft volgen en waar nodig het gesprek met het college voert op te maken beleid of het inzetten van beheersmaatregelen.

Grondbeleid
In de tekst van de paragraaf in de jaarrekening lijkt het college te bedoelen dat de herijking van de parameters in 2023, die in de begroting 2023 was voorgenomen, niet heeft plaatsgevonden, maar dat men gebruik heeft gemaakt van openbare bronnen. Er is geen beschouwing over de nieuwe parameters en over de invloed daarvan op de planexploitaties, anders dan het verloopoverzicht. Er wordt in onvoldoende mate onderbouwd welk feit of gebeurtenis in welke mate heeft bijgedragen aan de wijziging van de cijfers.

Wet open overheid
De inhoud van de paragraaf is niet zo informatief. Vooral wordt geciteerd uit teksten van het implementatietraject van BZK en die zijn met name procedureel en geven geen inzicht in de 2023 ondernomen activiteiten. Dit terwijl in de inleiding wordt aangegeven dat men ' voortvarend aan de slag is gegaan' en men de WOO ivm het grote belang zelfs heeft ondergebracht in de opgave Open Nijmegen.
De laatste zin van de paragraaf luidt: 'er is géén informatiecategorie aan te wijzen die we actief openbaar zouden kunnen maken om meer WOO-verzoeken te voorkomen'. De openingsalinea van de paragraaf is echter ambitieuzer: 'een transparanter en actief openbaar makende overheid om het belang van openbaarheid van publieke informatie voor de democratische rechtsstaat, de burger, het bestuur en de economische ontwikkeling beter te dienen'.
Zo bezien zou actief openbaar maken dus de norm moeten zijn.

2.4 Informatievoorziening Verbonden Partijen
In 2020 heeft de raad het college gevraagd om de informatie over verbonden partijen zodanig te verbeteren dat de raad zich op basis daarvan een beeld kan vormen van de actuele stand van zaken en ontwikkelingen bij verbonden partijen waarin de gemeente Nijmegen participeert. Dit is overigens ook een verplichting in het BBV (artikel 15 lid 2). In opvolging van dit beslispunt constateerde de auditcommissie in de voorgaande jaren dat de informatievoorziening over verbonden partijen nog altijd onvoldoende is en verbetering behoeft.
Het college heeft in zijn reactie op de brief van de auditcommissie uit 2022 beloofd om opnieuw met de gemeenschappelijke regelingen in gesprek te gaan om hen aan te spreken op het ontbreken van gegevens.

Ook zegde het college toe om informatievoorziening als punt mee te nemen bij de evaluatie en actualisatie van de kadernota Verbonden Partijen, die in 2023 gepland was. In de actualisatie worden ook de wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) meegenomen.
De commissie constateert opnieuw dat op pc-portal nog steeds de nodige informatie ontbreekt; de informatie die is opgenomen, is vooral statisch van aard.
Het college heeft vanaf medio 2023 ingezet op het verbeteren van de beschikbaarheid en vindbaarheid van relevante sturingsinformatie op de betreffende websites en de commissie over de voortgang tussentijds geïnformeerd in januari dit jaar. De auditcommissie constateert dat deze verbeterslagen hun vruchten hebben afgeworpen Zodra dit proces is afgerond, zal de commissie de raad informeren of deze verbeterslagen voldoende zijn, of dat er nog vervolgacties nodig zijn.

2.5 Voortgangsmeldingen op onderzoeken door de rekenkamer
Voor het eerst rapporteert het college gelijktijdig met de jaarstukken aan de raad over de stand van zaken van de uitvoering van rekenkameronderzoeken. Dit conform de aangepaste Gemeentewet en de uitwerking daarvan in de nieuwe verordening rekenkamer, die uw raad vorige maand heeft vastgesteld. De auditcommissie beveelt uw raad aan om deze brief en de bijlagen een keer afzonderlijk te bespreken, zodat u uw positie kunt bepalen over de conclusies van het college.
Verder wijst de auditcommissie erop dat de raad in de verordening heeft vastgelegd dat de griffie de raad ‘jaarlijks voor 1 april een overzicht van de aan de raad gedane voorstellen van de rekenkamer verstrekt welke door de raad zijn overgenomen en door de raad zelf moeten worden uitgevoerd, vergezeld van de wijze waarop aan de voorstellen vervolg is gegeven.’
Dit overzicht kunt u na het verschijnen ervan vervolgens betrekken bij het gesprek.

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,

Michiel van Hoof,
Voorzitter