

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 10 mei 2023
Betreft Advies van de auditcommissie aan de raad
over de Stadsrekening 2022

Geachte leden van de gemeenteraad,

In deze brief leest u ons advies over de stadsrekening 2022. 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 constatering en adviezen.

- **Nu vaart maken met de nieuwe nota Grondbeleid en voortgangsrapportages op de gebiedsontwikkelingen.** Het is wat betreft de auditcommissie betreurenswaardig dat de raad deze stukken nog niet heeft behandeld en dat ze evenmin ter informatie cq ter besluitvorming zijn aangeboden. Gezien de macro-economische ontwikkelingen en onze grondposities hebben we niet de luxe om zo lang met deze stukken te wachten.
- **Realisatiekracht van onze gemeente belangrijk aandachtspunt.** De auditcommissie beveelt de gemeenteraad aan om met het college tijdig het gesprek te voeren over prioritering in ambities en de te maken keuzes. De auditcommissie ziet de periode voorafgaand aan de behandeling van de Stadsbegroting als een geschikt moment daarvoor.
De oproep is verder om gedurende het lopende jaar de voortgangsmonitor daarvoor te benutten én deze niet alleen te vullen met financiële informatie, maar ook met inhoudelijke informatie, zoals in de verordening vastgelegd.
- **Noodzaak om doelen en ambities scherper te formuleren.** De auditcommissie gaat daarover graag in gesprek met het college, maar zeker ook met (een vertegenwoordiging van) de raad. U als raad stelt immers de documenten vast en u kunt daar tijdens de behandeling van deze stukken scherp(er) op sturen. De commissie komt daar in de loop van dit jaar op terug.

- **Informatievoorziening Verbonden Partijen moet beter.** Zowel auditcommissie als rekenkamer constateren al jaren dezelfde problematiek wat betreft de informatievoorziening rondom Verbonden Partijen (een historisch overzicht is al bijlage toegevoegd). De commissie ziet in de actualisatie van de kadernota Verbonden Partijen een uitgelezen moment om hier het nodige aan te doen en zal dit onderwerp actief agenderen in haar vergadercyclus om samen met het college daar stappen in te zetten.
- **Leesbaarheid en verantwoording van teksten grosso modo verbeterd.** Wel ziet de auditcommissie noodzaak om daarin verdere verbeteringen aan te brengen; met name op concretiseren van ambities en doelen enerzijds, en de haalbaarheid en de verantwoording ervan. Dat geldt zowel voor de programma's als voor de paragrafen.

1. Inleiding

1.1 De stadsrekening

Op 11 april 2023 heeft het college van burgemeester en wethouders de stadsrekening 2022 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 2022 hoe het college de doelstellingen uit de Stadsbegroting 2022 heeft uitgevoerd, welke resultaten wel en niet zijn gehaald en zo niet, waarom niet, wat er aan onvoorziene gebeurtenissen plaatsvond, of plannings 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 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 18 april 2023 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. 4-9).

Overigens heeft de accountant aangegeven dat Nijmegen (wederom) als eerste 100.000+ gemeente een goedkeurende verklaring heeft gekregen. Dat is mede te danken aan de effectieve samenwerking met het college en de ambtelijke organisatie. Dat verdient wat de auditcommissie betreft een groot compliment.

2. Het advies van de auditcommissie

De auditcommissie heeft de stadsrekening 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.

De volgende constatering vallen op:

1. De leesbaarheid en duidelijkheid van de teksten is over het algemeen flink verbeterd. Zinnen zijn korter, de gegeven informatie is concreter, er wordt minder jargon gebruikt én steeds vaker wordt er één op één en goed navolgbaar gerapporteerd over de doelen en activiteiten die bij de Stadsbegroting benoemd zijn. Dit is een grote stap vooruit in het kunnen beantwoorden van de eerste twee vragen uit de format. De commissie is blij om dit te constateren en bedankt het college voor deze inspanning. Programma's die er in dit verband positief uitspringen zijn Bestuur en Organisatie, Bereikbaarheid en Wonen en Stedelijke Ontwikkeling.
2. Wel is de kwaliteit van de informatie in de Stadsrekening (uiteraard) mede afhankelijk van die in de Stadsbegroting. Een zin als: 'we halen bij onze belangrijkste partners nieuwe acties op' leidt in de Stadsrekening dan tot de terugkoppeling: 'we hebben continu nieuwe acties opgehaald bij partners'. De vraag is gerechtvaardigd of dit voor de raad voldoende informatie oplevert. Als u als raad vindt van niet, dan bevelen wij u aan om scherper te sturen op de begrotingsteksten die u straks in het najaar weer vaststelt.
3. Nog steeds zijn er programma's waarin het zoeken blijft in de samenhang tussen de voorgenomen activiteiten in 2022 en wat er gerealiseerd is. Stadsbegroting en Stadsrekening lijken dan twee afzonderlijke teksten. Dat is bijvoorbeeld te veel het geval bij Welzijn, Wijkontwikkeling en Zorg en bij Openbare Ruimte en Sport. De

ambities en voornemens dienen het vertrekpunt te zijn voor uw 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.

4. Het programma Veiligheid heeft een zeer korte verantwoording aangeleverd, waarin men uitsluitend rapporteert over één activiteit, namelijk het experiment gereguleerde wietteelt, en verder verwijst naar de veiligheidsbrief. De auditcommissie kan zich voorstellen dat u als raad op deze manier onvoldoende zicht hebt op de realisatie van de ambities en doelstellingen van het programma Veiligheid.
5. De rapportage over de indicatoren is over het algemeen verbeterd. In meer programmaverantwoordingen wordt een poging gedaan om de beschikbare indicatoren te duiden. Zoals u weet, zijn niet alle indicatoren jaarlijks beschikbaar. U bent aan de slag met het benoemen van nieuwe indicatoren, waarbij gezocht wordt naar indicatoren die (twee)jaarlijks geactualiseerd worden én iets zeggen over de effectiviteit van het gevoerde beleid. In de Stadsrekening 2024 zal voor het eerst merkbaar zijn dat de nieuwe indicatoren hun vruchten afwerpen.
6. De financiële verantwoording van afwijkingen van baten en lasten is in vergelijking met vorig jaar verslechterd. De meeste programma's volstaan met het beschrijven van wat er in de tabel staat, maar leggen te weinig uit over de oorzaken ervan.

Realisatiekracht

Verder laat de programmaverantwoording zien dat onze realisatiekracht afneemt. Er is een fors batig saldo op de programma's van 34 miljoen euro, dat grotendeels is ontstaan doordat we als stad de vastgestelde ambities niet allemaal hebben kunnen uitvoeren. Dit probleem doet zich overigens ook in de rest van Nederland voor en is niet van vandaag op morgen verholpen. Daarom adviseert de auditcommissie de gemeenteraad en het college om hierop bij het koersdocument en de Stadsbegroting 2024 te anticiperen en in gezamenlijkheid en transparantie duidelijker keuzes te maken.

De volgende vragen kunnen u als raad helpen bij het voorbereiden en voeren van dit gesprek:

- welke ambities en doelstellingen vindt u het belangrijkste en verdienen voorrang op andere?
- heeft u inzicht in de achtergronden van het niet realiseren van doelstellingen?
- heeft u inzicht in de haalbaarheid van nieuwe ambities en voorstellen?
- de afweging om een ambitie of activiteit te schrappen of uit te stellen, komt nu veelal impliciet tot stand. Hoe wilt u worden meegenomen in de afweging om een ambitie te schrappen of een activiteit niet uit te voeren?

Voorspelbaarheid

Het valt de auditcommissie verder op dat het verschil tussen de primitieve Stadsbegroting en de realisatie zoals die landt in de Stadsrekening, ieder jaar groter wordt. Zoals ook hierboven al vermeld, liggen hier voor een aanzienlijk deel macro-economische ontwikkelingen aan ten grondslag waar Nijmegen weinig aan kan beïnvloeden. Wat gemeenteraad en college wél in de hand hebben, zijn de tijdigheid en de kwaliteit van de informatievoorziening en de wijze waarop hierover het gesprek wordt gevoerd.

De voortgangsmonitoren die de raad twee keer per jaar ontvangt, hebben nu een uitsluitend financieel karakter. Onze financiële verordening schrijft echter voor dat deze tussentijdse rapportages de afwijkingen op de uitvoering van de Stadsbegroting betreffen en ook een uiteenzetting over de bijstelling van het beleid bevatten (artikel 6).

Wanneer de voortgangsmonitoren hieraan voldoen, bent u als raad in de gelegenheid om tussentijds bij te sturen en mede te bepalen waar de prioriteiten gesteld worden. Dit bevordert kwaliteit, transparantie en voorspellend vermogen van onze P&C-cyclus.

De auditcommissie onderschrijft verder het advies van de accountant aan het college om een oorzaakanalyse te maken van de grote verschillen. Dat biedt meer inzicht waar we op kunnen sturen en waarop niet. Ook geeft de analyse wellicht inzichten en suggesties voor onze wijze van begroten (bijvoorbeeld of er te ruim wordt begroot).

Voortgang op de gebiedsontwikkelingen

De afgelopen maanden hebben raad en college terecht frequent gesproken over de ontwikkelingen op de planexploitaties en dan met name bij Winkelsteeg en Stationsgebied. De planexploitaties laten een nadeel zien van € 91 mln, waarbij overigens inmiddels een bedrag van € 25 mln is bijgestuurd door de vaststelling van het VGP op 5 april jl.

De auditcommissie schreef in de vorige adviesbrief, een jaar geleden, het onderstaande: *De vorige auditcommissie¹ en de commissie Grote Binnenstedelijke Projecten hebben opdracht gegeven aan het college om met een periodiek informatiedashboard aan de raad te komen over de vier grote planexploitaties op planning, inhoudelijke resultaten, juridische, financiële en fiscale risico's en voortgang op subsidieverantwoordingen. Zij hebben daarvoor ook een format en gewenste rapportage-inhoud aangereikt, waarop de accountant heeft meegedacht. Hierover is inmiddels een aantal malen met het college van gedachten gewisseld. Als nieuwe auditcommissie nemen wij het stokje van hen over in het vertrouwen dat het college nu op korte termijn met een eerste gevulde rapportage komt, zodat u uw controlerende rol op deze grote exploitaties kunt waarmaken.*

Wij bevelen de gemeenteraad verder aan om een nota Bovenwijkse Voorzieningen vast te stellen, waarin verdere kaderstelling op het gebied van investeringen en planexploitaties kan plaatsvinden. Ook kan de raad bezien of actualisatie van de nota Grondbeleid gewenst is.²

Helaas is bovenstaande tekst nog grotendeels actueel en is er noch een voortgangsrapportage, noch een (aanzet tot) een nieuwe nota Grondbeleid. De auditcommissie betreurt dit bijzonder. Juist in een tijd waarin risico's toenemen én keuzes nog mogelijk zijn (Winkelsteeg en Stationsgebied zijn immers nog grotendeels in voorbereiding) zou het college de raad transparant en tijdig sturingsinformatie moeten aanreiken waarmee de informatievoorziening aan de raad, de kwaliteit én de voortgang van de bestuurlijke besluitvorming verbeteren.

De auditcommissie benadrukt dat er niet wordt gevraagd om tijdrovende boekwerken met gegevens. De aan het college aangereikte voorbeeld-formats (die overigens in een aantal andere grote steden al langere tijd naar tevredenheid worden gebruikt) hebben de omvang van enkele A4'tjes. Deze kunnen gepaard gaan met een VGP meer op hoofdlijnen.

¹ Nb: dit gaat dus over de auditcommissie 2018-2022

² Brief van de auditcommissie d.d. 16 mei 2022, p5

2.2 Analyse 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. De commissie begint met een uitvoerige uitleg over de inhoud van de paragrafen die is overgenomen van het Lexicon van de Nijmeegse Rekenkamer (2017). Op Verbonden Partijen komt de commissie wat uitgebreider terug in paragraaf 2.3.

Enkele hoofdpunten wil de auditcommissie bij u onder de aandacht brengen:

- **Investerings**

We zien dat er ook dit jaar een substantieel investeringsbedrag wordt doorgeschoven naar latere jaren. Daarbij wordt met regelmaat niet vermeld wat daarvan de reden is (bijvoorbeeld bij Onderwijs en Wonen & Stedelijke Ontwikkeling). Als dit voor de raad onduidelijk is, wordt sturen erop ook moeilijk. Een duiding ervan is dus wenselijk.

Relevant daarbij is ook hoe realistisch de investeringsagenda is, zeker ook gezien de vragen over de realisatiekracht die we eerder in de brief formuleerden. Zijn er nog meer investeringen noodzakelijk, die hier nog niet in zitten? Er zijn grote gemeenten die inmiddels bezig zijn met een strategische investeringsagenda tot 2040 om zicht te krijgen op de omvang van de opgave en om tijdig keuzes te kunnen maken.

- **Bedrijfsvoering**

Aangegeven wordt dat ‘het uitvoeringsapparaat piept en kraakt’. Naast het feit dat dit een bijzondere kwalificatie is van onze ambtelijke organisatie, benadrukt deze zin ook de noodzaak om concretere en scherpere keuzes met elkaar af te spreken. Het lijkt de auditcommissie uiterst zinvol dat raad en college hierover met elkaar in gesprek gaan en gezamenlijk optrekken in te maken keuzes en het verkennen van oplossingsrichtingen.

- **Grondbeleid**

In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, artikel 16, staat het volgende wettelijk voorgeschreven over het grondbeleid:

De paragraaf betreffende het grondbeleid bevat ten minste:

- a) een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de Stadsbegroting;*
- b) een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;*
- c) een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;*
- d) een onderbouwing van de geraamde winstneming;*
- e) de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.*

De auditcommissie constateert dat aan geen enkele van deze minimuminformatie-eisen wordt voldaan, ondanks het feit dat dit wettelijk verplichte eisen zijn.

Onlangs heeft de raad de Voortgangsrapportage Grote Projecten vastgesteld. Tussen het verschijnen van de VGP en de jaarrekening zit een periode van nog geen drie maanden. Waar

er in de VGP sprake was van een risicoprofiel op basis van de parameters, is er in de jaarrekening een extra onttrekking aan de saldireserve gedaan van 32 miljoen. Gezien de omvang van de bedragen en het effect op de saldireserve, heeft u er als raad recht op dat dit verschil goed en duidelijk wordt uitgelegd. De huidige toelichtingen en verwijzingen van de jaarrekening naar de VGP vindt de auditcommissie onder de maat en verwarrend. Ook op dit punt is een nieuwe nota Grondbeleid nuttig. Daarin kunt u als raad omschrijven hoe u wilt dat in de VGP wordt omgegaan met de effecten van parameters.

2.3 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 vorig jaar in zijn reactie op de brief van de auditcommissie 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 staat.

De commissie constateert opnieuw dat op pc-portal nog steeds de nodige informatie ontbreekt; de informatie die is opgenomen, betreft vooral statisch van aard. De specifieke kaders uit 2018 zijn op dit moment nog niet geactualiseerd. Navraag leert dat dit te maken heeft met de wijzigingen van de Gemeenschappelijke Regelingen naar aanleiding van de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen. Wanneer de specifieke kaders voor de overige verbonden partijen worden aangepast, is de auditcommissie niet bekend. Of de teksten op Pcportal in het najaar zijn beoordeeld op actualiteit en zo nodig zijn aangepast is niet zichtbaar en niet bekend. In deze brief noemen wij enkele voorbeelden van ontbrekende en statische informatie. Voor een volledig beeld verwijzen wij naar de tabellen in de bijlage.

Een voorbeeld van statische informatie is de samenstelling van het AB van de verbonden partij. Voor bijvoorbeeld de GGD en de MGR is opgenomen hoe het AB wordt samengesteld, niet is benoemd wie de leden van het AB zijn. Voor de ODRN is een overzichtelijke tabel opgenomen van de samenstelling van het bestuur. De auditcommissie adviseert om deze tabel voortaan voor alle verbonden partijen te gebruiken.

Op pc-portal ontbreekt het aan stukken uit de P&C-cyclus van de verbonden partij, maar bijvoorbeeld ook aan de agenda's en verslagen van de AB-vergaderingen en relevante college- en raadsbesluiten. Ook ontbreekt het meermaals aan een (werkende) link naar deze informatie op de website van de verbonden partij. Dat geldt bijvoorbeeld voor de GGD. De auditcommissie heeft ook dit jaar de beschikbaarheid van relevante informatie over verbonden partijen (MGR, VRGZ, GGD, ODRN en Groene Metropool Regio) op hun eigen websites opnieuw onder de loep genomen. Op de sites van de meeste verbonden partijen is

relevante informatie slechts voor een klein deel, of helemaal niet beschikbaar. Uitzondering daarop is de site van de MGR, waar behoorlijk veel informatie is in te zien.

Verder heeft de auditcommissie bekeken in hoeverre de GR's de AB-vergaderingen digitaal streamen, zoals eerder door de gemeenteraad in een raadsvoorstel besloten. Dit kunt u eveneens in de bijlage teruglezen.

De auditcommissie is benieuwd hoe het college reflecteert op het ontbreken van deze, voor de raad zeer relevante, toegankelijke sturingsinformatie. Het is niet de eerste keer dat daarvan melding wordt gemaakt (zie voor een historisch overzicht de toegevoegde bijlage). De auditcommissie zal in overleg met het college de evaluatie en actualisatie van de nota Verbonden Partijen op de agenda zetten.

2.4 Voortgangsmeldingen op onderzoeken door de rekenkamer

Het college legt in de Stadsrekening, in tegenstelling tot vorig jaar, geen verantwoording af over de voortgang op de rekenkameronderzoeken. Navraag heeft ons geleerd dat het college hierover op korte termijn een brief naar de raad stuurt waarin deze voortgang is opgenomen.

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 punten in deze brief.

Hoogachtend,

Namens de auditcommissie,



Michiel van Hoof,
Voorzitter