

**BEOORDELINGSFORMULIER VERPLICHTE PARAGRAFEN: INVESTERINGEN, LOKALE HEFFINGEN,
BEDRIJFSVOERING, VERBONDEN PARTIJEN, ONDERHOUD KAPITAALGOEDEREN,
WEERSTANDSVERMOGEN EN RISICOBEBEERSING, FINANCIERING, GRONDBELEID**

Vooraf: uitleg over de inhoud van de paragrafen (uit: het Lexicon van de Nijmeegse Rekenkamer (2017))

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

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

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

Hierna zijn de verplichte paragrafen afzonderlijk nader omschreven. Samenvattend is aangegeven wat de functie van de paragraaf is. Tevens zijn de verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) het BBV benoemd.

Indien van toepassing is ook aangegeven welke elementen de raad in verordening 212 extra heeft voorgeschreven. In verordening 212 is sprake van één algemeen voorschrift voor alle paragrafen (artikel 7): Het college biedt ter vaststelling aan de raad beleidskaders aan waarin de inhoud van de paragrafen uiteen wordt gezet. Eens in de vier jaar evalueert het college de beleidskaders en legt zo nodig een bijgestelde versie ter vaststelling voor aan de raad.

Lokale heffingen

De paragraaf lokale heffingen dient ertoe de raad een betrouwbaar inzicht te bieden in de eigen inkomsten en de lastendruk die de lokale heffingen veroorzaken.

In (de toelichting op) het BBV wordt benoemd dat in de begroting respectievelijk het jaarverslag moet voor de raad de volgende informatie beschikbaar moet zijn in de Paragraaf Lokale heffingen:

- De geraamde inkomsten
- Het beleid ten aanzien van de lokale heffingen
- Een overzicht op hoofdlijnen van de diverse heffingen
- Een aanduiding van de lokale lastendruk

- Een beschrijving van het kwijtscheldingsbeleid

Jaarlijks publiceert het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) een overzicht van de hoogte van de woonlasten van alle gemeenten. Daarbij gaat het om gemiddelden. Met de lokalelastenmeter (<https://nijmegen.lokalelastenmeter.nl>) die de Rekenkamer Nijmegen maakte, kunnen aanvullend ook reële vergelijkingen tussen gemeenten gemaakt worden.

In de begroting worden per onderdeel de stand van zaken en de beleidsvoornemens duidelijk gemaakt; in het jaarverslag wordt verantwoording afgelegd over de mate van realisatie van de beleidsvoornemens.

Wanneer de gemeenteraad dat met het oog op zijn informatiebehoefte noodzakelijk vindt, is hij vrij te besluiten specifieke eisen toe te voegen. De gemeenteraad van Nijmegen heeft dat gedaan in artikel 7 van Financiële verordening (verordening 212). Daarin heeft de raad bepaald: Het college biedt ter vaststelling aan de raad beleidskaders aan waarin de inhoud van de paragrafen uiteen wordt gezet. Eens in de vier jaar evalueert het college de beleidskaders en legt zo nodig een bijgestelde versie ter vaststelling voor aan de raad.

Bedrijfsvoering

Met de term bedrijfsvoering wordt bedoeld de sturing en beheersing van alle primaire en ondersteunende processen in een organisatie. Van dit begrip zijn talrijke definities in omloop. De kern ervan is dat het de aansturing van de organisatie betreft, zoals die onderscheiden kan worden van de feitelijke uitvoering (het daadwerkelijk maken van producten en het verlenen van diensten) en van het bepalen van beleid (keuzes maken over wat wel en wat niet te doen). De term bedrijfsvoering betekent in deze omschrijving hetzelfde als control*. Een van de verplichte paragrafen van de begroting en het jaarverslag is de paragraaf bedrijfsvoering. Deze verplichting volgt uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*. Voor het verwezenlijken van de programma's uit de begroting is het essentieel te beschikken over een goede bedrijfsvoering. De toelichting op BBV stelt dat het de functie van de paragraaf bedrijfsvoering is de gemeenteraad hier inzicht in te geven.

Verbonden Partijen

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

- Visie in relatie tot doelstellingen begroting
- Beleidsvoornemens (per verbonden partij)
- Publiek belang (per verbonden partij)
- Financieel belang (per verbonden partij)
- Bestuurlijk belang (per verbonden partij)
- Relatie verbonden partij / publiek belang als geconcretiseerd in de programma's (per verbonden partij)

Onderhoud kapitaalgoederen

Deze paragraaf geeft een dwarsdoorsnede van het beleid en het beheer en onderhoud van de verschillende kapitaalgoederen (wegen, riolering, gebouwen, en dergelijke). De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

- Wegen
- Riolering
- Water
- Groen
- Gebouwen

Per kopje worden beschreven het beleidskader, de uit het beleidskader voortvloeiende financiële consequenties en de vertaling van de financiële consequenties in de begroting.

Naast de hiervoor opgenomen algemene bepaling voor alle paragrafen, zijn in verordening 212 de volgende specifieke eisen voor de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen opgenomen dat het college ter vaststelling aan de raad een beleidsnotitie aanbiedt over het beleidskader onderhoud kapitaalgoederen.

Weerstandsvermogen

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

De verplichte onderdelen volgens de (toelichting op) BBV van deze paragraaf zijn:

- Inventarisatie weerstandscapaciteit
- Een inventarisatie van de risico's
- Het beleid omtrent de weerstandscapaciteit en de risico's

Naast de hiervoor opgenomen algemene bepaling voor alle paragrafen, zijn in verordening 212 de volgende specifieke eisen voor de paragraaf weerstandsvermogen opgenomen (artikel 7a):

1. In de paragraaf weerstandsvermogen bij de begroting en de jaarstukken neemt het college naast de verplichte onderdelen op grond van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten de hoofdlijnen van het in lid 2 genoemde beleidskader op;
2. het college biedt ter vaststelling aan de raad een nota reserves en voorzieningen aan.

Financiering

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen financiering en dekking. Bij financiering gaat het om de vraag hoe de gemeente aan zijn financiële middelen komt. Een investering kan bijvoorbeeld worden gefinancierd door een lening aan te trekken. Bij dekking gaat het om de vraag hoe de gemeente aan middelen komt om de begroting sluitend te houden. Een investering leidt tot afschrijvingslasten, die bijvoorbeeld kunnen worden gedekt door een verhoging van de onroerende zaakbelasting (OZB). Een van de verplichte paragrafen voor de begroting en het jaarverslag is de paragraaf financiering. Deze verplichting volgt uit het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV).

Het idee achter de paragraaf financiering is dat de raad (op hoofdlijnen gekwantificeerd) inzicht krijgt in de risico's die de gemeente loopt in de financieringsfunctie en in hoe het risicobeheer effectief vorm krijgt. Belangrijke normen voor de beheersing van de gemeentelijke financiering zijn de kasgeldlimiet (korte termijn financiering) en de renterisiconorm (lange financiering). In (de toelichting op) het BBV worden de volgende onderdelen voor de paragraaf financiering genoemd:

- Beleidsvoornemens voor het risicobeheer van de financieringsportefeuille - algemeen
- Risico vlottende schuld
- Risico vaste schuld
- Kredietrisico - Leningen (opgenomen gelden) - Beleggingen (uitgezette gelden) - Gemeentegaranties
- Financieringspositie (inzicht)
- Regelgeving en organisatie
- Rentelasten
- Renteresultaat
- Financieringsbehoefte
- Wijze waarop rente aan investeringen, grondexploitaties en taakvelden wordt toegerekend

Opmerkingen bij de paragrafen in de jaarrekening 2022

Paragraaf	Alinea (kopje)	Opmerking
Investerings	Financiële verantwoording "Dit jaar hebben we voor een bedrag van 37,1 miljoen euro (2021: 40,3 miljoen euro) in de stad geïnvesteerd".	Het totale gemeentelijke investeringsbedrag wordt afgemeten aan het totale investeringsbedrag van 313 mio. Het deel dat daarvan wordt doorgeschoven naar andere jaren bedraagt 221 mio. Het is onduidelijk of we te traag investeren of dat daar goede redenen voor zijn. Dit is debet aan het gekozen aggregatieniveau. Dat is een keus. Wil de raad echter sturen op basis van informatie dan ontkomt de raad er niet aan om dieper per investering te lezen of er sprake is van achterstanden of de motivering daarvan. Het advies is bij significante afwijkingen verplicht de reden daarvan te laten omschrijven. De raad bepaalt zelf wat significant is, maar een voorbeeld kan zijn als de investeringen meer dan 5 mio. achterlopen, of als meer dan 2 jaar een investering van zeg 3 mio. niet plaatsvindt maar wordt

		doorgeschoven de raad dan kort aangeduid krijgt waar dat het geval is. Het is immers zinloos om ieder jaar een achterstand in de investeringen door te schuiven, dan kan immers sprake zijn van een structureel planningsprobleem of onrealistische ambities.
Investeringen	Wonen en Stedelijke Ontwikkeling "Dit jaar hebben we voor een bedrag van 15 mio in de stad geïnvesteerd".	Het totale gemeentelijke investeringsbedrag voor wonen en stedelijke ontwikkeling wordt afgemeten aan het totale investeringsbedrag van 131 mio. Het deel dat daarvan wordt doorgeschoven naar andere jaren bedraagt 108 mio. Het is onduidelijk of we te traag investeren of dat daar goede redenen voor zijn. Zie ook opmerkingen hiervoor.
Investeringen	Onderwijs Dit jaar is er op een budget van ongeveer 20 mio niets geïnvesteerd.	In 2023 zal er met name aan de planuitwerking en afspraken gewerkt worden. Zodat niet te verwachten valt dat van dit budget significante bestedingen plaatsvinden. Het is onduidelijk of we te traag investeren of dat daar goede redenen voor zijn. Zie ook opmerkingen hiervoor.
Lokale heffingen	Nvt	Geen opmerkingen
Bedrijfsvoering	Resultaat 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. Kunnen we alle afgesproken ambities waarmaken? Zijn ze scherp genoeg gedefinieerd? Is er sprake van
Verbonden Partijen	algemeen	Naast de informatie in deze paragraaf, is er ook per programma informatie over de verbonden partij opgenomen. Verder biedt pc-portal een apart venster voor alle verbonden partijen.

Onderhoud kapitaalgoederen	Beleidsrealisatie en financiële realisatie	Onduidelijk is of de genoemde realisatie conform de voornemens is, voor- of achterloopt én of deze financieel conform begroting is, duurder of goedkoper.
Weerstandsvermogen		Geen opmerkingen
Wet Open Overheid	Algemeen	- In PC Portal is deze paragraaf leeg. In het geprinte boekwerk is deze wel opgenomen. - Het betreft de eerste keer dat deze paragraaf is opgenomen. Positief is dat men qua opbouw het stramien hanteert zoals de rekenkamer bij haar brief als bijlage heeft opgenomen. - De ambitie is verwoord dat vanaf 2023 de informatie beschikbaar is zoals de rekenkamer dit aanbeveelt.

Paragraaf Grondbeleid

Kanttekeningen:

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:

1. een visie op het grondbeleid in relatie tot de realisatie van de doelstellingen van de programma's die zijn opgenomen in de begroting;
2. een aanduiding van de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk gemeente het grondbeleid uitvoert;
3. een actuele prognose van de te verwachten resultaten van de totale grondexploitatie;
4. een onderbouwing van de geraamde winstneming;
5. de beleidsuitgangspunten omtrent de reserves voor grondzaken in relatie tot de risico's van de grondzaken.

Aan geen enkele van deze minimuminformatie-eisen genoemd onder artikel 16, tweede lid van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten wordt voldaan. Dit ondanks het feit dat dit wettelijk verplichte eisen zijn.

In de Verordening op de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede de regels voor het financieel beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie van de gemeente Nijmegen

staat het volgende bepaald over de verantwoording van de wettelijk verplichte paragraaf Grondbeleid.

Artikel 7d. Grondbeleid

In de begroting en de jaarstukken wordt een paragraaf grondbeleid opgenomen. Verder biedt het college eveneens bij de begroting en de jaarstukken een Voortgangsrapportage Grote Projecten (VGP) aan. Deze nota behandelt in ieder geval de voortgang van de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen planexploitaties en maakt onderdeel uit van de begrotings- en rekeningstukken.

het college biedt de raad een nota grondbeleid aan waarin opgenomen de strategische visie op grondbeleid.

Met het uitbrengen van de VGP heeft het college van B&W voldaan aan de wettelijke verplichtingen uit deze verordening.

In de paragraaf staat het volgende beschreven:

"De verwachte effecten van deze aangepaste parameters zijn bij de Voortgangsrapportage Grote Projecten (VGP) 2023 verwerkt in het risicoprofiel. Bij deze Stadsrekening 2022 moet dit effect in het resultaat verwerkt worden. Dit leidt tot een extra onttrekking aan de saldireserve van € 32 miljoen. Het risicoprofiel neemt daarentegen wel af."

Gezien de discussies over het VGP en de behoefte aan extra sturingsmiddelen, inzicht in de risico's en de door de auditcie. gewenste verbeteracties in de wijze van informatievoorziening, was een meer diepgaande beschouwing op zijn plaats geweest.

Voor wat betreft de verwevenheid tussen stadsrekening en VGP qua wel of niet financiële doorvertaling, hetgeen complex is, is het ook wel passend om daar een alinea aan te wijden.