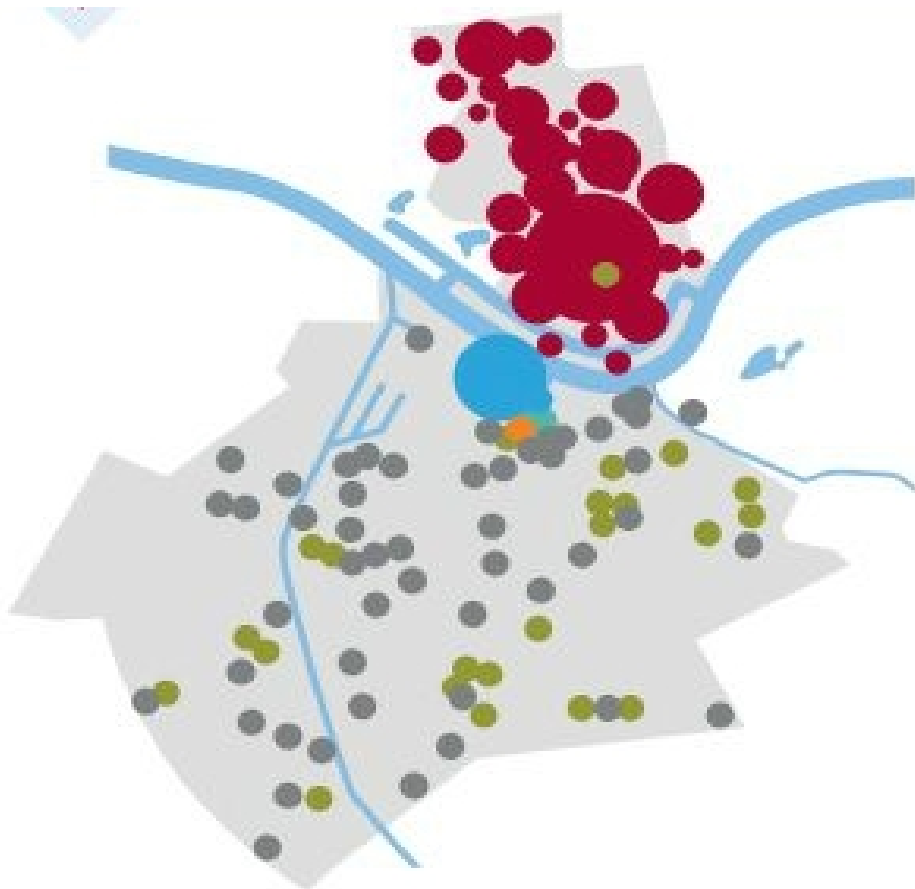


Voortgangsrapportage Grote Projecten (VGP)

213a onderzoek

Opgehaalde beelden & aanbevelingen



PORTEFEUILLEHOUDER	Wethouder Noël Vergunst, Burgemeester
BESTEMD VOOR	Menno Hulshoff, Stadscontroller Henk Berends, Afdelingshoofd Stadsontwikkeling, Bertine Schouten, Stadsontwikkeling
UITGEVOERD DOOR	Clemens Rutten (Stadscontrol) Stella van Hees (Concernexpert Financiën, verlengstuk Stadscontrol)
AUTEURS	Clemens Rutten, Stella van Hees
PERIODE	April - juni 2020 (datum rapport donderdag 2 maart 2023)

1. Inleiding

Op basis van signalen vanuit de Griffie en de auditcommissie is Stadscontrol (hierna SC) in samenwerking met de afdeling Stadsontwikkeling (hierna ST) een vernieuwingstraject gestart om de Voortgangsrapportage Grote Projecten (hierna VGP) toegankelijker en begrijpelijker te maken door de opzet en vormgeving van de VGP aan te passen.

De eerste fase van dit project is het ophalen van beelden bij raadsleden en overige stakeholders over de huidige opzet en verbeteringsmogelijkheden. Hieraan voorafgaand hebben we de VGP geanalyseerd. Onze observaties hieruit - op onderdelen en op totaalniveau - zijn voeding geweest voor het afnemen van de interviews. In hoofdstuk 6 vindt u de opgehaalde beelden uit de interviews, waarbij we onze eigen observaties hebben meegenomen in de aanbevelingen. Het geheel aan inzichten vormt de leidraad voor het ontwerpen van een nieuwe 'bouwtekening', samen met ST, inclusief 'bouw instructies' voor diegenen die een bijdrage leveren aan de VGP. De aanbevelingen zijn niet bij voorbaat dwingend maar richtinggevend bedoeld. Uiteindelijk gaat het erom dat de achterliggende beoogde effecten worden bereikt.

Tegelijkertijd hebben we deze analysefase aangevlogen als een 213a onderzoek naar de doeltreffendheid van informatievoorziening aan de raad. In dit geval via de VGP. Nieuw is echter dat de vertaling van de onderzoeksresultaten in een nieuwe opzet/vormgeving van de VGP-onderdeel is van het vernieuwingstraject.

Groeimodel

In de analysefase is de VGP qua opzet en vormgeving in zijn totaliteit gezien om zoveel mogelijk inzichten te verzamelen. Een grondige verandering vergt wel de nodige inspanning, energie en moet zich ontwikkelen in tijd. **Het hoeft echter niet allemaal en zeker niet in één keer!** Uiteindelijk gaat erom dat het beoogde doel, een toegankelijker en begrijpelijker VGP wordt bereikt.

Belangrijk is om te noemen dat na de vakantie het proces van de VGP 2020 alweer wordt opgestart. Daarom is het belangrijk om in de aanloop naar de zomer al de eerste contouren van een 'nieuwe' bouwtekening te ontwikkelen en deze daarna gezamenlijk verder in te vullen.

2. Onderzoeksdocumentatie

De analyse is gebaseerd op de VGP zelf, externe wet- en regelgeving en lokale verordeningen en kadernota's. In [bijlage III](#) is een volledig overzicht hiervan opgenomen.

Kadernota

Het belangrijkste hierin is de kadernota Grondbeleid. Hierin wordt o.a. het volgende aangegeven.

Vanuit de positie van de Raad geldt:

- sturing en control is wenselijk bij de totstandkoming van projecten en processen op basis van beleidsdoelen en financiële randvoorwaarden, inclusief een risicoanalyse;
- bij de uitvoering van deze projecten en processen is inzicht in de voortgang, planning, programmabijstellingen, sturingsmogelijkheden, financiële aanpassingen en/of risico's gewenst. Zonodig moeten besluiten tot bijsturing genomen kunnen worden;
- voor inzicht in nieuwe ontwikkelingen is inzicht gewenst in de onder handen zijnde PIO's¹, de voortgang van de grondexploitaties, de inhoud, financieel resultaat en risicoprofiel.

....

De VGP biedt inzicht in de voortgang, planning, programmabijstellingen, financiële aanpassingen en/of risico's bij projecten

Ondanks deze vertrekpunten in de kadernota is tijdens de gesprekken meermaals naar voren gekomen dat het doel en de status van de VGP op verschillende manier wordt uitgelegd. In hoofdstuk 6 wordt dit als eerste onderwerp behandeld.

BBV

De verslaggevingsvereisten vanuit de BBV bevatten geen expliciete vereisten voor de VGP. Echter, omdat de Stadsrekening wel aan de BBV-vereisten moet voldoen en gevoed wordt door de VGP werken de verslaggevingsregels wel indirect door. Tot slot is het belangrijk om te noemen dat volgens de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de BBV wijzigingen in planexploitaties (kosten, baten en uitgangspunten) jaarlijks aan de raad moeten worden voorgelegd. De officiële besluitvorming over deze 'herzieningen' gebeurt dus in de VGP.

Aanbeveling

Bij de verkenning van relevante wet- en regeling is het ons opgevallen dat er veel regels van toepassing zijn, maar een overzicht hiervan ontbreekt. Het is raadzaam om ambtelijk een handzaam overzicht (één A4-tje) te maken van de belangrijkste actuele regels over de herziening en verantwoording, dit intern te communiceren en desnoods op te nemen in de VGP.

Verder merken we op dat in de kadernota Grondbeleid ook financiële spelregels zijn opgenomen, terwijl dit volgens de verslaggevingsregels in de Financiële Verordening (ex. art. 212 Gemeentewet) thuishoort. Denk bijvoorbeeld aan de vraag wanneer begrotingswijzigingen aan de raad moeten worden voorgelegd.

¹ PIO = planexploitatie in ontwikkeling

3. Informatiebehoefte raadsleden

Omdat raadsleden de primaire doelgroep zijn van de VGP, hebben we via de auditcommissie de eerste beelden en denkrichtingen van raadsleden opgehaald. Tobias van Elferen was vanuit de raadscommissie ‘grex Waalsprong/Waalfront’ hierbij aanwezig en hebben we ook vooraf gesproken. Uitkomsten hiervan vindt u in [bijlage I](#).

De aspecten uit deze gesprekken zijn:

- **Overzichtelijkheid:** structuur, opbouw en samenhang van de hoofdstukken en de bijhorende inhoud.
- **Toegankelijkheid:** naar behoefte, op hoofdlijnen dan wel in detail.
- **Begrijpelijkheid:** in woorden/vaktermen, presentatie van cijfers (tabellen of grafieken), uitleg bij de cijfers en gebruik beeldtaal (pictogrammen).
- **Omvang ‘boekwerk’.**
- **Vormgeving:** PDF-boekwerk versus interactieve website van o.a. Stadsbegroting en Stadsrekening.
- **Financiële koppeling** met de Stadsrekening die ná de VGP aan de raad wordt aangeboden.

Voornoemde aspecten vormen in hoofdstuk 6 de kapstok aangevuld met de aspecten ‘**communicatie met de raad**’ en ‘**bijvangst**’.

4. Interviews overige stakeholders

Vanuit de raadsbehoefte zijn vervolggesprekken gevoerd met de volgende stakeholders:

- Rekenkamer: Jelly Smink (ambtelijk secretaris/onderzoeker)
- Interne controleurs t.b.v. jaarrekening: Danny Ederveen, Pim Poelen
- Concernexperts Financiën: Peggy van Gemert, Albert Foekens, Remco Brouwer
- Accountant: Sander Walhout (Deloitte)

Afsluitend is het verslag vanuit de auditcommissie met sleutelspelers² binnen de afdeling ST gedeeld, waarna eerste beelden zijn opgehaald en mogelijke denkrichtingen zijn verkend.

5. Belangrijke notie vooraf

In de formulering in hoofdstuk 6 is getracht de rode draad uit de verschillende interviews te destilleren en zoveel mogelijk bij de gebruikte bewoordingen te blijven. Dit kan echter ongenueanceerd overkomen. Mogelijk heeft u als lezer op onderdelen een andere mening. Het is geenszins de bedoeling om met de gebruikte bewoordingen afbreuk te doen aan de huidige VGP, waaraan velen binnen ST een bijdrage aan leveren. Het enige doel is om consensus te krijgen over hoe het beter kan, zodat de raad zo goed mogelijk bediend wordt.

6. Uitkomsten interviews & aanbevelingen

VGP-doel en status

Allereerst gaan wij in op het doel en de status van de VGP omdat dit een veelvuldig terugkerend onderwerp. In ons rondgang hebben we gemerkt dat er verschillende beelden bestaan over de status en het doel van de VGP. Ter illustratie enkele vragen die voortkwamen uit de interviews.

- Is de VGP ‘slechts’ een weergave van eerdere besluiten en huidige verwachtingen of is een verantwoordingsdocument over de voortgang en het bijstellen van de begroting?
- Zijn er in de herzieningen ook keuzes gemaakt en heeft de raad nog keuzemogelijkheden?
- Is de VGP een verlengstuk van de jaarrekening (gezien de verwijzingen in de jaarrekening naar de VGP).
- Is het een verlengstuk van de jaarrekening vanuit de BBV-verantwoordingsplicht? Zo ja, moet dan worden toegelicht ‘waarom kosten en baten mee-/tegenvallen of ramingen zijn bijgesteld’ (budgetrecht raad).
- Is de raad in de lead of moeten ze hier slechts hun akkoord geven?
- Kan de raad sturen op basis van de VGP? Zo niet, waarom wekt de kadernota Grondbeleid dan wel deze suggestie.
- Wie is de doelgroep: is dat alleen de raad of willen we in de VGP graag ook een volledig beeld van de projecten voor ambtelijk gebruik?

De kadernota Grondbeleid typeert de VGP als een sturingsinstrument (zie passage in hoofdstuk 2). De vraag is echter hoe hier invulling aan moet worden gegeven. Voor een doeltreffende informatievoorziening richting de raad is het cruciaal dat hierover een gezamenlijk beeld ontstaat.

Aanbeveling

In hoofdstuk 2 van de VGP wordt ingaan op de doel en status. Geadviseerd wordt om dit aan te scherpen, nadrukkelijker in de VGP naar voren te brengen en hiermee ook de verwachtingen vanuit de raad te managen.

ST heeft hier recentelijk actie op ondernomen. De uitkomsten hiervan vindt u in [bijlage II](#).

Overzichtelijkheid

Structuur, opbouw en samenhang van de hoofdstukken en de bijhorende inhoud

- *De reikwijdte van de VGP is onduidelijk. Wat wordt er wel of niet in meegenomen? Ook investeringsprojecten?*

Maak in een leeswijzer duidelijk wat wel of niet in het VGP is opgenomen, wat de tijdscope is van de VGP (terug- en vooruitkijkend) en wat de status en het doel is (zie voorgaand onderwerp). Neem hierin mee wat het onderscheid is tussen het hoofdgedeelte (1^{ste} deel van 40 blz) en de A4-tjes per planexploitatie (2^{de} deel van 130 blz, zijnde de informatie voor de herziening?).

- De naam ‘Voortgangsrapportage Grote Projecten’ wekt de verwachting op dat hierin alleen grote projecten opgenomen zijn. Waarom zitten alle projecten in de VGP?

Geef aan wat er wél in staat, maar ook wat niet. Sowieso alle grondexploitatieprojecten en een aantal investeringsprojecten. Maar niet allé investeringsprojecten van de gemeente Nijmegen en niet de overige projecten in bijvoorbeeld het sociaal domein.

Notie: Landelijk zijn andere termen in gebruik. Overweeg een andere naam bij een nieuwe opzet. In het gesprek met ST zelf zijn alternatieve namen naar voren gekomen. De term ‘ontwikkelingsprojecten’ kwam daarbij veelvuldig op tafel. De naam is echter ook afhankelijk van het doel en de scope van de VGP. Het is aan ST om een besluit te nemen over de naam.

Aanvullend uit eigen analyse

- *Er wordt marginaal gebruik gemaakt van totaaloverzichten om de lezer houvast te geven. Over financiën, risico's, planning en de voortgang.*

Benut handzame (totaal)overzichten en geef daarin een verloop aan om aansluiting te houden met de vorige VGP en bijstellingen in de tijd te kunnen volgen². Zorg op totaalniveau voor een aansluiting met de jaarrekening.

Toegankelijkheid

Naar behoefte, op hoofdlijnen dan wel in detail.

- *De VGP bevat veel informatie, wisselt af tussen hoofdlijn en details, als ook tussen grote en kleine projecten, met een onduidelijk onderscheid tussen vaste (niet-beïnvloedbare) gegevens en variabele (beïnvloedbare) gegevens. Daarbij is sprake van herhalingen. Een totaalbeeld van de grootste mee- en tegenvallers en de grootste projecten ontbreekt. In paragraaf 1.2 van de VGP wordt onder het kopje financieel ‘slechts’ verwezen naar de BBV. Ook ontbreken vaak vergelijkende cijfers (bv. prognose vooraf of meerjarig) waardoor getallen op zichzelf moeilijk kunnen worden geduid.*

Lezers raken in z'n algemeenheid gaandeweg in de 167 pagina's 'de weg kwijt'.

Maak een helder onderscheid tussen de hoofdlijn en details alsook tussen risicovolle projecten en kleinere projecten. Leg de focus op die projecten waar de raad zich op richt.

Kijk of een schrijfinstructie bij het format van de A4-tjes per planexploitatie kan helpen bij een meer uniforme en begrijpelijke invulling. Zeker gezien het grote aantal verschillende schrijvers.

Voorkom herhaling door bijvoorbeeld te verwijzen of online hyperlinks op te nemen en door de eindversie expliciet op herhalingen te scannen en deze te minimaliseren.

Begin vooraan in de VGP met een (financiële) samenvatting vanuit een totaalbeeld. In de huidige VGP volgt deze (pas) in hoofdstuk 4³. Benoem daarbij de grootste mee- en tegenvallers en de status van de grootste projecten.

² Denk bijv. aan een totaaloverzicht met per product/project de (meerjarige) kosten en baten, verwacht resultaat, einddatum, risico's etc.

³ VGP 2020: blz 19.

Vermeld in tekstuele toelichtingen standaard referentiecijfers (bijv. prognose, risicoprofiel totaal) om een verbetering/verlaging te kunnen duiden⁴. Of verwijst naar de paragraaf waar dit nader wordt uitgewerkt. Nu ontbreken deze gegevens regelmatig.

Uit navraag werd opgemerkt dat dit al gedaan wordt. Blijkbaar hebben de huidige overzichten niet het uitleg en de indeling die de lezers vragen en of “kunnen” begrijpen.

Neem de opgehaalde beelden van stakeholders mee bij de eindredactie en durf keuzes te maken tussen wat wel of niet informatief is voor de raad is.

- *In de VGP worden ook kengetallen gepresenteerd. Tegelijkertijd staan er in de Stads- en wijkmonitor ook kengetallen over grondbeleid.*

De stads- en wijkmonitor maakt onderdeel uit van de (gemeentelijke) planning & control portal, wat extra werk kan voorkomen. Probeer zoveel mogelijk via de stads- en wijkmonitor te ontsluiten. Verwijs sowieso in de VGP naar de stads- en wijkmonitor en leg uit als sprake is van verschillen in de scope van brongegevens.

Begrijpelijkheid

In woorden/vaktermen, presentatie van cijfers (tabellen of grafieken), uitleg bij de cijfers en gebruik beeldtaal (pictogrammen)

- *De opzet van de VGP is technisch (vakinhoudelijke terminologie en verslaggevingsregels) en onduidelijk voor een lezer. Waarom worden verbonden partijen anders behandeld/uitgelegd?*

Leg in een leeswijzer uit hoe de VGP is opgebouwd. Hou het simpel. Leg uit waarom het nodig is om verbonden partijen anders en later te bespreken dan de projecten in eigen beheer. Of start gewoon met de Waalsprong en het Waalfront.

- *Het is per project onvoldoende duidelijk wat de voortgang is, wat wijzigingen zijn of wat nieuw is en waar de specifieke risico's en gevoeligheden liggen. Het eerste gedeelte van de VGP bevat in de ogen van sommige stakeholders veel algemeenheden. De verschillende risicoparagrafen zijn hoofdzakelijk cijfermatig, waarbij mogelijke mee- en tegenvallers worden gesaldeerd, maar gaan niet in op de inhoudelijke risico's. In de A4-tjes per planexploitatie wordt het kopje 'specifieke risico's' wisselend ingevuld.*

Verplaats je in de informatiebehoefte van een lezer en wees zo specifiek, duidelijk en beknopt mogelijk. Kijk naar het format van de A4-tjes per planexploitatie (zie eerder) bijvoorbeeld door een aantal standaardvragen per project⁵ centraal te stellen en deze te beantwoorden. En geef zowel per project als op totaalniveau inzicht in de belangrijkste risico's inclusief de beheersingsmaatregelen. Zorg cijfermatig voor een duidelijke aansluiting met de risico-overzichten in de Stadsbegroting en Stadsrekening.

⁴ Voorbeeld VGP 2020 § 1.1: “De realisatie van grondverkoop (ruim 900 kavels) in 2019 is achter gebleven bij de prognose 2019, maar flink hoger dan afgelopen jaren is gerealiseerd”. Vraag: wat was de prognose en hoeveel was het vorig jaar.

⁵ Voorbeeld vragen: Waar gaat het project over? Wat is de voortgang ten opzichte van de planning? Wat zijn mee- of tegenvallers?, Waar hebben we ramingen moet aanpassen en waarom? Waar zitten de specifieke gevoeligheden en risico's incl. mogelijke gevolgen en getroffen beheersmaatregelen.

- *Schrijfstijl varieert door vele schrijvers en is soms voor een buitenstaander moeilijk te volgen. Formats worden verschillend ingevuld (bijv. A4-tjes per planexploitatie). Dit maakt het moeilijker voor een lezer om de grote lijnen te volgen.*

Beperk het aantal schrijvers, kijk wie de ingewikkelde financiële materie in klare taal kan uitleggen en hanteer een gezamenlijke lijn (bijv. een inhoudelijke oorzaak-gevolg verklaring bij financiële wijzigingen), maak interne schrijfinstructies per onderdeel (vanuit de informatiebehoefte van een raad/lezer) en organiseer een eindredactie. Hanteer op hoofdlijnen een bestuurlijke schrijfstijl. Op detailniveau per project hoeft dit niet. Overweeg of een in-house training in klare taal voor schrijvers een toegevoegde waarde kan hebben.

- *De grondexploitatie wordt ervaren als complex en moeilijk te begrijpen. Zelfs financieel deskundigen geven aan moeite te moeten doen om de VGP te doorgronden.*

Hou het zo simpel mogelijk. Voorkom vaktermen, maak een trefwoordenregister⁶ en verwijs daarnaar waar nodig. Leg bijvoorbeeld uit wat een planexploitatie is en wat een investering. Behandel alle planexploitaties waarin we risico's lopen hetzelfde. Is het logisch dat het Waalfront en Bijsterhuizen minder toelichting krijgen dan de Waalsprong? Alleen omdat het Waalfront net als Bijsterhuizen geen exploitatie in eigen beheer is, maar een verbonden partij? Geef bij verklaringen de inhoudelijke oorzaak en de gevolgen aan. Leg ook uit 'wat de (wettelijke) kaders zijn'⁷ en 'hoe we alles financieel verwerken'⁸.

Omvang 'boekwerk'

- *Het boekwerk VGP beslaat ongeveer 170 bladzijden (hoofddeel 40 blz, A4-tjes per planexploitatie 130 blz.) en wordt ervaren als omvangrijk. Dit maakt het moeilijk behapbaar voor een raadslid.*

Probeer kort en bondig te formuleren, voorkom herhaling en maak een heldere structuur met voor de raad onderscheid tussen hoofd- en bijzaken (zie verder ook punt 'toegankelijkheid'). Door de VGP te digitaliseren, wordt het navigeren makkelijker en wordt de omvang van het boekwerk minder relevant.

Vormgeving VGP

PDF-boekwerk versus interactieve website van o.a. Stadsbegroting en Stadsrekening

- *De VGP ontbreekt op de digitale portal (pcportal.nijmegen.nl) van o.a. de Stadsbegroting en Stadsrekening.*

Benut de mogelijkheden online qua vormgeving, structuur, navigatie (doorklikken naar behoefte) en 'printen'. Creëer synergie binnen de P&C cyclus tussen rapportages onderling en leg in de VGP uit wat de relaties zijn met de Stadsrekening en de Stadsbegroting (in relatie tot de herzieningen). Wijs raadsleden, los van de boekwerkversie, op de optie 'mijn boekwerk' – het winkelmandje - op de portal.

⁶ Benut landelijke bronnen (VNG/BBV)

⁷ Kaders bijv.: kadernota's, actief/passief grondbeleid, VGP in P&C cyclus, BBV, accountantscontrole, Wro (herzieningen)

⁸ Financieel bijv.: kosten/opbrengsten in ramingen versus risico's en voorzieningen, bekostiging vanuit grondopbrengsten en investeringskredieten, onderhanden werk op balans, verliesvoorziening/winstneming/projectafsluiting via saldireserve.

- *De infographic voorin de VGP geeft de highlight mooi weer op 1 A4-tje.*

Maak meer gebruik van beeldtaal door bijvoorbeeld een overzichtskaart van Nijmegen⁹, een grafische weergave van cijfers¹⁰ en eventueel ‘stoplichten’¹¹. Mits ondersteunend; beeldtaal is geen doel op zichzelf. Zorg bij grafieken voor een uitleg vooraf over de opzet en verwoord eronder wat je eruit kunt afleiden.

Financiële koppeling

Met de Stadsrekening die ná de VGP aan de raad wordt aangeboden

- *Cijfermatig ontstaan aansluitingsverschillen tussen de Stadsrekening en de VGP, mede door de verschillende peildatums. De bedragen tussen de VGP en de verloopoverzichten in de jaarrekening zijn niet te volgen. De cijfermatige koppeling tussen VGP en jaarrekening is daardoor niet helder. Tekstuele verwijzingen uit de jaarrekening naar de VGP komen vaak voor en verwijzen naar de VGP in z’n totaliteit.*

N.B.: in het verleden is bewust ervoor gekozen om de VGP en de jaarrekening niet gelijktijdig in de raad te brengen (zie ook de financiële verordening art. 212). De verschillende peildatums zijn een gevolg daarvan.

Leg voorin de VGP uit welke functie de VGP heeft in de P&C-cyclus en welke relaties er zijn met o.a. de jaarrekening en begroting. Geef bij de betreffende onderdelen ook aan dat er een verband is met de gemeentelijke balans in de Stadsrekening en verwijs hiernaar¹².

Richt totaaloverzichten in de VGP (zie eerder kopje ‘overzichtelijkheid’) zodanig in dat deze in de jaarrekening kunnen worden herhaald met een verloop van 1 oktober naar 31 december. Maak ook een heldere koppeling van de overzichten vanuit de VGP met verliesvoorzieningen in de gemeentelijke balans (ophoging, vrijval) en tussentijdse winstnames in verloopoverzichten van de jaarrekening.

Verwijs vanuit de Stadsrekening niet alleen naar de VGP als totaaldocument, zoals nu dit het geval is, maar specifieker naar onderdelen en paragrafen. Online is dit makkelijker met hyperlinks.

Notie: als de relatie tussen de Stadsrekening en de VGP duidelijker is, wordt de terugkerende discussie over het timingverschil tussen beiden rapportages vermoedelijk ook minder een issue.

- *De relatie met eerdere besluitvorming, koerswijzigingen en bestuurlijke toezeggingen is moeilijk te volgen. Het gevoel bestaat dat ambtelijk keuzes worden gemaakt (bij herzieningen) die in de VGP moeilijk terug te vinden zijn.*

Beschrijf in de VGP in z’n algemeenheid hoe volgtijdelijk wijzingen van jaar op jaar worden verwerkt, inclusief de financiële gevolgen op de grondexploitatie van gemaakte keuzes op

⁹ Denk aan een kaart van Nijmegen waarin met speldenprikjes de locaties van projecten worden aangegeven. Eventueel met verschillende kleuren per product (woningbouw, bedrijventerreinen etc.)

¹⁰ Denk aan het visueel weergeven van de cijfers per project door in een grafiek de kosten en opbrengsten meerjarig in weer te geven.

¹¹ Ter illustratie: je kunt projecten in een stoplichtenmodel ‘scoren’ op financiële omvang, voortgang en risico’s. Of wat is nice-to-know of need-to-know.

¹² Bijvoorbeeld: “de boekwaarde van het onderhanden werk ziet u in de Stadsrekening – met peildatum 31 december - terug in de toelichting op de balans van de post voorraden (grondexploitaties)”.

andere beleidsterreinen. Het kan ons voorstellen dat de grondexploitatie voor velen ingewikkelde materie is. Probeer dit gevoel weg te nemen door de lezer een inkijkje te geven in het proces van de herzieningen in al z'n complexiteit en de terminologie van de grondexploitaties.

- *De beslispunten in de VGP zijn financieel technisch van aard, waarbij de relatie met beleidsinhoudelijke oorzaken/beslissingen ontbreekt.*

Onderbouw daarnaast de financieel technisch beslispunten met beleidsinhoudelijke oorzaken/eerdere keuzes¹³.

Communicatie met de raad

- *De plenaire raadsbehandeling is voor verbetering vatbaar. Los van de ingewikkeldheid van de materie kan dit komen door de omvang en opzet van de VGP. Hierbij is het illustratief dat de accountant het afgelopen jaar, op verzoek, voorstellen heeft gedaan voor inhoudelijke vragen tijdens de raadsbehandeling.*

Overweeg om de bestuurlijke behandeling themagewijs in te richten en zorg voor een goede aansluiting met voorbesprekingen in besloten commissies (bijv. Waalsprong) op basis van kwartaalrapportages.

Help raadsleden in een workshop voorafgaand aan een VGP bij de voorbereiding van de raadsbehandeling. Uit navraag hebben we begrepen dat aparte sessies zijn georganiseerd voor nieuwe raadsleden over planexploitaties en grondbeleid. Neem hierin ook het doel, de status en scope van de VGP mee. Overweeg om ook bij de jaarrekening een sessie te organiseren als de financiële effecten vanuit de grondexploitatie groot zijn.

- *De VGP leidt doorgaans tot grote financiële effecten.*

Maak waar dit kan gebruik van de optie om tussentijds op de belangrijkste projecten te rapporteren en winstwaarschuwingen af te geven (bijv. in de Zomernota). Dit vooruitlopend op de VGP. Verwijs in de VGP hiernaar.

¹³ Bijvoorbeeld: meer groen, meer sociale woningbouw en/of vertragingen leiden tot meer kosten en/of lagere opbrengsten. Dit leidt tot een verslechtering van het verwachte (negatieve) financieel projectresultaat en het ophogen van de bijbehorende verliesvoorziening.

Bijvangst

- *Cijferoverzichten worden nu handmatig gemaakt. Door de onderlinge verbanden vergt elke wijziging veel tijd.*

Benut Lias als voorportaal van de pcportal.nijmegen.nl om realisatiecijfers geautomatiseerd uit CODA te halen. Verken de mogelijkheden die CODA biedt qua functionaliteiten. De ramingen / herzieningen komen uiteraard uit andere systemen.

Het gebruik van Lias kan ook helpen bij het proces van de totstandkoming van de VGP, wat ontworpen is om met meerdere mensen aan dezelfde rapportage te werken.

- *Recentelijk zijn gemeentebreed doelenbomen gemaakt per programma. Deze worden straks voor het eerst weergegeven in de Stadsbegroting 2020.*

Kijk hoe je de hierin opgenomen ambities en doelen een plek kan geven in de VGP.

- *Bij meerdere stakeholders bestaat het gevoel dat binnen planexploitaties keuzes (bijv. over inzet meevallers) ambtelijk worden gemaakt. Dit wordt ervaren als niet transparant.*

Neem de raad in de VGP explicieter mee in de wijze waarop met meevallers binnen planexploitaties wordt omgegaan.

Bijlage I Verslag bespreking auditcommissie

Gesprek uitgevoerd door Bertine Schouten, Clemens Rutten

Datum: 16 April 2020.

Tijdens het overleg op 16 april met de auditcommissie is het vernieuwingstraject naar de doeltreffendheid van de informatievoorziening van de VGP kort toegelicht. Doel van dit traject is om de huidige opzet en vormgeving van het boekwerk VGP zodanig aan te passen dat de toegankelijkheid en leesbaarheid wordt versterkt. In dit kader vindt overleg plaats met de auditcommissie om zo aan de voorkant bij deze commissie beelden over de toegankelijkheid en leesbaarheid op te halen.

De volgende (gezamenlijke) beelden van de auditcommissie zijn naar voren gekomen

- De huidige VGP bevat heel veel informatie. Dit maakt het moeilijker om te sturen. Onderkend wordt dat de informatiebehoefte verschilt per raadslid. De insteek is dat de informatiebehoefte breed is en zal blijven. Om tot een toegankelijker en leesbaarder VGP te komen worden de volgende voorstellen gedaan:
 - Maak duidelijk onderscheid tussen de hoofdlijnen en de details per project. Kan er geen aansluiting worden gevonden bij de systematiek van de stadsbegroting/stadsrekening, waarbij online meer detailinformatie beschikbaar is via pcportal.nijmegen.nl?
 - Verken wat de mogelijkheden zijn van de portal/website qua vormgeving, navigeren en doorklikken. Houd hierbij rekening met raadsleden die de voorkeur geven aan een boekwerk, hoewel een wisselwerking met de portal kan ontstaan voor detailinformatie. Met aandacht voor de marktgevoeligheid van bepaalde gegevens.
 - Beschrijf expliciet welke doelen de VGP dient;
 - Beschrijf ook wat de link is met de P&C cyclus, in het bijzonder de financiële effecten voor de jaarrekening;
 - Stel een leeswijzer op die de lezer meeneemt in de structuur en inhoud.
- Ondanks de complexiteit en de mogelijkheid om de accountant te betrekken, zou de VGP begrijpelijk en toegankelijk moeten zijn voor een ieder.
- Gebruik van infographic wordt gewaardeerd;
- De term Voortgangsrapportage Grote Projecten (VGP) wekt onterecht de suggestie dat niet alle grondexploitaties zijn opgenomen.
- Graag in VGP aansluiting zoeken met de programmadoelstellingen. Mogelijk dat de ambities en doelen vanuit het traject 0-begroten hierin kunnen helpen.

Los van de VGP als rapportage werd de suggestie gedaan om de bespreking van de VGP te splitsen in een aantal thema's, zodat structuur in de beraadslaging gebracht kan worden. Wellicht dat dit parallel loopt met de structuur van de nieuwe opzet van de VGP. Voorafgaand kan een workshop raadsleden helpen bij de voorbereiding.

Afsluitend benadrukt de Stadscontroller dat het hier gaat om een **groeimodel**, waarbij tussentijds afgewogen zal worden wat al mogelijk is in de eerstvolgende VGP waarvan de ambtelijke voorbereiding na de zomer start.

Bijlage II Uitkomst herijking doel en status VGP

Afdeling Stadsontwikkeling

Datum: 17 juni 2020

Doel van VGP

De Voortgangsrapportage Grote Projecten (VGP) geeft inzicht in de ontwikkelingen van alle planexploitaties in ontwikkeling (PIO), planexploitaties, deelnemingen en samenwerkingsverbanden die onder het grondbeleid vallen en de strategische gronden van de gemeente Nijmegen. De VGP biedt inzicht in de voortgang, planning, programmabijstellingen, financiële aanpassingen en/of risico's bij projecten. Als hierover in het kader van de VGP besluiten moeten worden genomen dan zijn deze als beslispoint in de VGP opgenomen. Daarnaast is deze rapportage een verantwoordingsinstrument over de gedane zaken in het afgelopen jaar.

Status VGP

Vanuit de BBV worden eisen gesteld aan de grondexploitaties en de informatie die hierover aan de raad wordt verstrekt.

1. Planexploitaties worden door de raad vastgesteld.

Dit onder meer in het kader van het budgetrecht van de raad. Het gaat dan niet alleen over de inhoud van het project, maar ook over de jaarschijven, waarmee het doen van uitgaven in het kader van dat project op rechtmatige wijze kan geschieden. Een overschrijding van een jaarschijf leidt tot onrechtmatigheid en moet daarmee verklaard/toegelicht worden.

2. Jaarlijks moet een herziening plaatsvinden.

“een actualisatie van het grondexploitatiecomplex en de grondexploitatiebegroting met planinhoudelijke wijzigingen, dan wel autonome wijzigingen met materiële financiële gevolgen, moet opnieuw door de raad worden vastgesteld” (stellige uitspraak).

Bijlage III Onderzoeksdocumentatie

In ons onderzoek hebben we de volgende documenten betrokken.

Verordeningen

- 212 (uitgangspunten financieel beleid en beheer)
- 213 (controleverordening)
- 213a (doelmatigheid/doeltreffendheid)

Kadernota Grondbeleid. Deze is gebaseerd op de volgende stukken

- Kadernota risicobeheer, weerstandsvormogen en financiële kengetallen (april 2016),
- De uitwerking Kadernota risicomanagement (november 2016)
- De Kadernota Verbonden Partijen
- Aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek 'Strategische aan- en verkopen'.
- Wet ruimtelijke ordening (Wro) inz. herzieningen¹⁴

Verslaggevingsregels commissie BBV

- Besluit Begroting en Verantwoording
- Notitie Grondbeleid in begroting en jaarverslaggeving BBV 2016
- Notitie Grondbeleid in begroting en jaarverslaggeving juli 2019 (BBV)¹⁵

Overige stukken

- Handreiking grondbeleid voor raadsleden (VNG mei 2019) en notitie grondexploitaties¹⁶
- VGP-planning ambtelijk (2019)
- VGP 2019, 2018 en 2017

¹⁴ <https://maxius.nl/wet-ruimtelijke-ordening/hoofdstuk6>

¹⁵ <https://www.commissiebbv.nl/file/download/57982359/NotitieGrondbeleidinbegrotingenjaarverslaggevingjuli202019.pdf>
[Zie pagina 36 inz. herzieningen](#)

¹⁶ https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/grondbeleid-voor-raadsleden_20181102.pdf
https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/notitie_grondexploitaties_1.0.pdf