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

Gemeenteraad van Nijmegen
Korte Nieuwstraat 6
6500 HS NIJMEGEN

Datum 11 oktober 2024
Betreft **Advies van de auditcommissie aan de raad over de Stadsbegroting 2025-2028**

Geachte leden van de raad,

Op 17 september 2024 heeft het college van burgemeester en wethouders de Stadsbegroting 2025-2028 vastgesteld en aan de raad voorgelegd. Naast deze Stadsbegroting, waarin het college vooruitblikt op de keuzes voor de komende jaren, maken de Stadsrekening (in het voorjaar), het Koersdocument en de eerste Voortgangsmonitor (voor het zomerreces), en de tweede Voortgangsmonitor (december) deel uit van de zogenaamde planning- en control cyclus zoals we die in Nijmegen kennen. De auditcommissie is onder andere belast met de voorbereiding van de besluitvorming van de raad over het vaststellen van de Stadsbegroting. U treft hier het advies bij de begroting aan. De auditcommissie heeft de begroting getoetst op sturingskracht, transparantie, inzichtelijkheid en financiële deugdelijkheid.

U kunt deze brief betrekken bij de bespreking in de gespreksrondes over de begroting op 30 oktober en in de besluitronde van 13 november a.s. Voorafgaand aan deze besprekingen zal een vertegenwoordiging van de auditcommissie de brief toelichten op de Politieke Avond van 16 oktober a.s., daar kunt u uiteraard ook vragen stellen over onze constateringen en aanbevelingen.

Vooraf
De auditcommissie is zich bewust van de grote opgaven waar onze stad voor staat. Dat ziet de commissie terug in deze begroting. Het college legt de raad een groot aantal keuzes voor om de begroting sluitend te maken en deze opgaven tegemoet te treden. Aan ons als raad is het nu om deze keuzes te maken.
De auditcommissie treedt niet in deze keuzes. Deze brief is bedoeld om uw aandacht te vragen voor de wijze waarop de keuzes aan u worden voorgelegd.

Algemene constateringen

De doelenboom is geactualiseerd en dat is een verbetering

In het afgelopen jaar is er flink gewerkt aan het actualiseren en herijken van de doelenboom, zodat met ingang van deze begroting deze in werking zou treden. Dat is gelukt en dat verdient wat de auditcommissie betreft een groot compliment. De commissie kijkt ook met veel tevredenheid terug op de manier waarop het gesprek in de voorbereiding is gevoerd tussen college en auditcommissie en de zorgvuldige en snelle implementatie ervan door het college en de betrokken ambtenaren. De commissie vindt het belangrijk dat raad en college het gesprek blijven voeren over hoe deze cyclus van begroten en verantwoorden te blijven doorontwikkelen.

Wat betreft de doelenboom, die nu integraal verwerkt is in de programma's, hebben we de volgende opmerkingen:

- De nieuwe doelenboom zorgt voor een veel duidelijker onderscheid tussen doelen en activiteiten
- De ambities, doelen en activiteiten zijn concreter en leesbaarder geworden in vergelijking met de vorige begroting
- De relatie tussen de programma's in de begroting en het beleid in dat programma is zichtbaarder geworden
- er zijn nu geen ambities en doelen meer zonder dat er activiteiten onder hangen.
- De leesbaarheid is beduidend verbeterd. Er is sprake van een eenduidige schrijfstijl en redactie en dat verdient een compliment.
- Er blijft aandacht gewenst voor het voorkomen van onnodig jargon, zoals bijvoorbeeld in de alinea 'sanering VRI's' in het programma mobiliteit.
- En soms is de formulering ongelukkig, zoals 'we zetten in op het voorkomen en aanpakken van maatschappelijke problemen als verwarde personen, dak- en thuislozen, ex-gedetineerden…' Laten we er alert op blijven dat we spreken over mensen.
- De auditcommissie stelt vast dat elk programma een groot aantal doelen heeft (9 of meer). Is dit nog behapbaar en geeft dat voldoende focus om de ambities te realiseren?
- In sommige programma's lopen doelen en activiteiten nogal uit elkaar in abstractieniveau, van uitvoerend naar strategisch.
  De meetbaarheid van doelen en resultaten blijft een knelpunt. De terminologie gaat over versterken, verbreden, bestendigen, doorgaan, ontwikkelen etc. Er wordt geen beeld gegeven van hoever we al zijn of hoe ver we nog moeten. Daardoor weet de raad niet of bijsturing nodig is of dat we op schema liggen. Dit zien we in bijna alle programma's terugkomen. Een positieve uitzondering is het programma Sport.

De paragraaf 'wat willen we in 2025 bereiken?' wordt verschillend ingevuld

De auditcommissie constateert dat er per programma verschillend wordt omgegaan hoe activiteiten uit de doelenboom worden vertaald naar activiteiten voor het jaar 2025 onder het kopje 'wat willen we dit jaar bereiken?'. Bij sommige programma's zijn de activiteiten

voor het komende jaar één op één overgenomen uit de doelenboom. Voorbeeld hiervan is het programma Bereikbaarheid. Maar er zijn ook programma's waarin dat per doel verschilt, zoals bij het programma Economie & Toerisme. En bij het programma Werk & Inkomen wordt nog een andere werkwijze gehanteerd, omdat daar een puntsgewijze samenvatting wordt gegeven van de activiteiten uit de doelenboom.
De auditcommissie doet de suggestie om daar bij een volgende begroting een duidelijke lijn in aan te houden. Dit ook ten aanzien van de verantwoording straks in de stadsrekening.

De veranderingen in de begroting
Deze begroting kent, zoals hierboven al aangegeven, een groot aantal (ongeveer 90) veranderingen in de begroting, investeringen niet meegerekend. Dit betreft een flink aantal uitzettingen maar ook een behoorlijk aantal bezuinigingen / ombuigingen.
Soms laat de mate van onderbouwing en concreetheid van de veranderingen te wensen over. bijvoorbeeld:

- De hogere eigen bijdrage aan de VRGZ van structureel € 542.000 omdat 'de deelnemersbijdrage is verhoogd'
- De wijze waarop het college denkt de plafonds in de bestedingsruimte voor jeugd en WMO te kunnen realiseren.

De tekst bij de extra middelen voor de economische visie is erg cryptisch.

Verder valt het de auditcommissie op dat een aantal programma's uitzettingen melden op het gebied van energiekosten.

Keuzes bij ombuigingsopties
Aan ieder programma zijn meer of minder ombuigingsopties toegevoegd met daarbij een duiding van de gevolgen, mocht er voor een besparing worden gekozen. De vraag waarom deze opties worden voorgesteld, en andere niet, wordt evenals vorig jaar niet toegelicht.
De commissie kan zich voorstellen dat ombuigen op programma's met veel wettelijke taken moeilijker is dan op programma's die (vrijwel) volledig onder de gemeentelijke beleidsvrijheid vallen. In dat verband wekt het dan bevreemding dat programma's met weinig wettelijke taken, zoals Economie en Toerisme, het programma Cultuur en het programma Sport met zeer beperkte bezuinigingsopties komen.
Daarnaast heeft de auditcommissie ook vragen bij het realiteitsgehalte van sommige voorgestelde ombuigingsopties. In het programma Economie en Toerisme is bijvoorbeeld het afschaffen van de subsidie voor Stichting 4daagse, opgevoerd en bij het programma Openbare Ruimte wordt het bloemenwapenschild voorgesteld. Beide hebben een hoge symbolische waarde voor onze stad.
De commissie mist bij de ombuigingen opties die leiden tot meer inkomsten – bijvoorbeeld het verhogen van gemeentelijke belastingen of het beter werven van extra subsidies. De auditcommissie nodigt het college graag uit om over mogelijke criteria voor deze ombuigingsopties in gesprek te gaan.

Streefcijfers bij de indicatoren worden gemist
De commissie constateert dat er geen streefindicatoren (voor zover dat mogelijk is) voor de jaren 2025 en verder zijn opgenomen. Juist bij een begroting zouden wij een gewenste of geprognotiseerde richting verwachten; daarmee kan het college zijn ambities meetbaar maken óf een prognose geven welke kant de indicator op gaat. Wellicht is deze uitnodiging in het raadsvoorstel over de sturingsinformatie die in juli 2023 is vastgesteld niet helder genoeg verwoord. Daarom bij deze de oproep om dat in de volgende begroting wel op te nemen.

Beslispunten vergen veel zoekwerk
De zes beslispunten in de stadsbegroting verwijzen naar vele pagina's in de begroting waarin de veranderingen in de begroting, de investeringen, de onttrekkingen en stortingen in de saldireserve en de subsidieplafonds worden beschreven en toegelicht.
Het laatste beslispunt luidt:
De grondslagen en uitgangspunten vast te stellen voor de grondexploitaties zoals opgenomen in het deel Financiële begroting -> Grondslagen en uitgangspunten.

Wanneer we deze paragraaf erop naslaan dan wordt daarin niets voorgesteld om vast te stellen:

De rekenparameters voor de planexploitaties worden jaarlijks vastgesteld. Voor het bepalen van de parameters wordt extern advies ingewonnen. Deze voorgestelde parameters worden vervolgens door de accountant getoetst op plausibiliteit.
We kunnen nu nog niet de parameters opnemen omdat de MPG (Meerjarenperspectief Grondexploitaties) pas later wordt opgesteld. Dat betekent dat ook de parameters later beschikbaar komen.

De auditcommissie constateert dat het hiermee onduidelijk is wat de raad vaststelt; de parameters zijn er niet. Het vergt een politiek oordeel of dit wenselijk is. Dit is des te pregnanter, omdat ook de in vorige begroting 2024 dit aangekondigd werd maar nog niet uitgevoerd werd.

Daarom roept de auditcommissie de raad en het college op om dergelijke beslispunten SMART op te schrijven en zo min mogelijk te werken met verwijzingen.

<u>Constateringen bij de programma's</u>
De auditcommissie wil enkele constateringen uit de programma's voor het voetlicht brengen. Andere opmerkingen vindt u terug in de analyses van de programma's die als bijlagen zijn opgenomen bij deze brief.

Onderwijs
Als onderdeel van de paragraaf 'veranderingen in de begroting' lezen we het onderstaande:
Daarnaast zullen er binnen het programma een aantal zaken moeten worden omgebogen als gevolg van deze bezuiniging en in samenhang met recente (landelijke) ontwikkelingen:
- *Leesbevordering*

- *Samenwerking voor- en vroegschool*
- *Aflopen tijdelijke (subsidie)regelingen*

Is het voor de raad duidelijk hoe deze tekst bedoeld wordt? Is het alleen ter informatie, is het een bespiegeling, neemt de raad al een besluit over deze ombuigingen? Het lijkt de auditcommissie goed dat hier een eenduidig beeld over is.

Werk & Inkomen

Onder het kopje 'Ombuigingsopties' staat een duidelijk leesbare tabel met toelichting opgenomen. Daarin wordt helder omschreven welke mogelijkheden er zijn om te bezuinigen. Daarnaast is helder inzichtelijk gemaakt wat volgens het college het grootste 'knelpunt' is binnen de veranderingen in de begroting van dit programma: de Individuele studietoeslag (IST).

In de tekst staat echter het volgende:

Wij hebben besloten om boven op de voorgenomen bezuinigingen in het sociaal domein een taakstelling op de inkomensregelingen (armoedebestrijding) ter hoogte van 0,8 miljoen euro in 2025 en daarna structureel 1,5 miljoen euro in te boeken. De invulling van deze bezuiniging wordt de komende tijd nader uitgewerkt. Te denken valt bijvoorbeeld aan een verlaging van de premiebijdrage aan de CAZ, een versobering van de Meedoenregeling en een verhoging van de eigen bijdrage bij het busabonnement.

En een pagina later, bij Ombuigingsopties:

Binnen het programma Werk en Inkomen is een taakstellende maatregel inkomensregelingen versoberen opgenomen van 1,5 miljoen euro. De invulling van deze taakstelling wordt later dit jaar bepaald. Daarom ontraden we om verdere ombuigingen ten behoeve van het tekort op het sociaal domein te zoeken binnen dit programma. Het is echter denkbaar dat onder andere de hierboven genoemde ombuigingsmogelijkheden ingezet moeten worden om aan deze taakstelling te voldoen.

De auditcommissie concludeert hieruit dat er een structurele bezuiniging van jaarlijks 1,5 miljoen wordt voorgesteld voor het programma, waar het college pas later uitwerking aan wil geven. Dit terwijl er een duidelijke lijst met bezuinigingsopties is opgenomen. De auditcommissie vraagt zich af waarom het college voorstelt een bezuiniging in te boeken zonder daar concrete maatregelen aan te verbinden en waarom men de raad ontraadt om daar invulling aan te geven op het moment dat daarvoor aangewezen is, namelijk bij de begroting. Het had in de rede gelegen om dit hier duidelijker uit te leggen. Als de raad de begroting vaststelt, hoe krijgt dit dan een vervolg?

Stedelijke ontwikkeling

Het college beschrijft dat netcongestie forse risico's geeft voor onze ruimtelijke plannen en dat keuzes in de prioritering van de ruimtelijke plannen aan de hand van een inhoudelijk afwegingskader worden gemaakt, waarbij de plancapaciteit wordt teruggebracht naar 130%. De auditcommissie stelt zich de vraag hoe dit inhoudelijk afwegingskader tot stand is gekomen, en of het kader bekend is bij de raad.

Welzijn, Wijkontwikkeling en Zorg

In de tekst is het volgende opgenomen: *De voornaamste bezuinigingen moeten voortkomen uit de invoering van bestedingsruimten in de contracten voor Wmo en Jeugd. Hoewel de taakstelling voor 2025 en verder fors is, geloven we dat we met deze maatregel zowel de zorg betaalbaar houden en richting de stad de boodschap afgeven dat we het ons niet kunnen permitteren om het zorggebruik oneindig te laten groeien.*

Het gaat hier om een taakstelling van 6 miljoen voor de ambulante jeugdhulp vanaf 2025, en 1,2 miljoen voor de Wmo. Hoe dit wordt gerealiseerd, wordt niet onderbouwd. Het is zaak dat de raad periodiek inzicht heeft in de voortgang op dit dossier.

Daarnaast stelt het college voor om een substantieel bedrag te gaan bezuinigen op onderdelen van de Sociale Basis. Het college heeft de raad in september nog een tweetal brieven gestuurd over SROI en de Sociale Basis. Waarin juist werd aangegeven dat men voornemens is meer te investeren in de Sociale Basis. Die twee zaken kunnen uiteraard naast elkaar bestaan, afhankelijk van de geldstromen die daarmee zijn gemoeid vanuit onder andere het Rijk. Dit is (voor de raad) echter complexe materie, en het verzoek vanuit de auditcommissie is dan ook om de raad mee te nemen in om de financieringssystematiek in het Sociale Basis (en/of het Sociaal Domein) inzichtelijk te maken.

Constateringen over de paragrafen

Hieronder gaan we in op de belangrijkste constateringen uit de paragrafen. Voor een overzicht van alle opmerkingen verwijzen we naar de analyse in de bijlage.

Bedrijfsvoering

De alinea over de bekostiging van de organisatieontwikkeling, het budget van 4 miljoen voor de versterking van de bedrijfsvoering, staat op verschillende plaatsen in de begroting opgenomen en zo ook in deze paragraaf. Concrete uitleg van wat het college met dit bedrag voor ogen heeft, ontbreekt.
Het college vindt dit een zeer belangrijk punt, getuige het feit dat dit van alle meer dan 100 veranderingen in de begroting het enige punt is dat in de leeswijzer van de begroting wordt opgenomen met de waarschuwing aan de raad hier niet op in te grijpen.
De auditcommissie vraagt zich verder af of het in deze tijd van personele krapte haalbaar is om dit budget daadwerkelijk te benutten.

De auditcommissie merkt verder op dat in deze paragraaf geen ambities worden geformuleerd of middelen vrijgemaakt voor Informatiehuishouding en Informatievoorziening, waarvoor het college op verzoek van de gemeenteraad op 13 juni een plan van aanpak ‘Bezem door de informatiehuishouding’ heeft vastgesteld. In het betreffende collegevoorstel is hierover opgenomen dat ‘het benodigde budget voor 2025 wordt meegenomen in het afwegingsproces van de begrotingsvoorstellen 2025-2028 op de werkconferentie van het college op 2 juli’. In het voorstel staat een structureel benodigd budget van € 540.000 genoemd, waar in deze begroting noch hier, noch elders ruimte voor gereserveerd is.

Het college doet aan de raad een voorstel voor het uitvoeren van twee zogenaamde 213a onderzoeken. Daarmee voldoet het college weer aan de verplichting in de verordening en dat is op zichzelf verheugend. Daarbij is het aan het college om een keuze te maken in onderzoeksobjecten. Het college kiest bij doeltreffendheid voor een subsidiestroom energiefixers die inmiddels is opgeheven en bij doelmatigheid voor het beleid fysieke toegang en beveiliging.

Grondbeleid
Inmiddels is het nieuwe gemeentelijk Grondbeleid door de raad vastgesteld.

De tekst over de herijking van de parameters vrijwel identiek aan de tekst van vorig jaar. Daarover heeft de auditcommissie destijds het volgende opgemerkt in haar adviesbrief: *"In de begroting is opgenomen dat de parameters voor de planexploitaties worden herijkt, waarbij een bureau een analyse heeft gemaakt. Wij juichen toe dat er aandacht is voor regelmatige actualisatie. Wel benadrukken wij het belang van het betrekken van de raad hierin, temeer omdat de raadscommissie Grote Binnenstedelijke Projecten deze wijzigingen moet kunnen doorgronden. Daarnaast heeft het de voorkeur om deze keuzes in zijn algemeenheid met de raad te bespreken in plaats van bij een gewijzigde GREX."*
Voorgaand advies geldt nog onverkort.

Investeringen

De investeringen in het koersdocument
Op pagina 9 & 10 in het koersdocument bij 'Keuzes voor de koers' staat het volgende opgetekend: "*Ook onze investeringsplanning voor de bestaande stad houden we tegen het licht. We zetten de investeringen realistisch uit in de tijd en stellen prioriteiten op basis van noodzaak en uitvoerbaarheid. In bijlage 1 staat een uitgebreidere toelichting. Ons voorstel is een uitwerking hiervan voor te leggen bij de Stadsbegroting. We houden wel vast aan onze ambitie: een investeringsagenda van € 547 miljoen. Vanuit het oogpunt van schaarste houden we als richtlijn aan dat we per jaar maximaal een bedrag van 90 miljoen euro aan investeringen kunnen realiseren; we stellen daarmee de ambitie per jaar op ongeveer 200% van het jaargemiddelde van de afgelopen vijf jaar. Noodzakelijke nieuwe investeringen moeten binnen deze ruimte worden ingepast. Vanuit dat perspectief onderzoeken we hoe we de huidige investeringen en noodzakelijk geachte nieuwe investeringen in de tijd kunnen prioriteren. Voor nieuwe investeringen zal dekking binnen de beschikbare middelen moeten worden gezocht.*"

De omvang van de investeringen in de begroting
De auditcommissie constateert na het lezen van de begroting dat er niet aan de besluitvorming in het Koersdocument is voldaan. In deze begroting wordt slechts voorgesteld om de besluitvorming door te schuiven naar de voortgangsmonitor in het tweede kwartaal 2025. De voorgenomen investeringen over 2025 bedragen nu ongeveer 135 miljoen, dat is ruimschoots meer dan in het koersdocument is aangegeven. Dat betekent dat ook in 2025 geen realistische investeringsplanning kan worden uitgevoerd.

De auditcommissie vindt de eerste voortgangsmonitor geen geschikt document om deze keuzes in de investeringen te maken. Wat de commissie betreft vergt een dergelijk majeur besluit een aparte bespreking in een separaat raadsvoorstel op een eerder moment dan de voortgangsmonitor.

Inhoudelijke keuzes in afzonderlijke raadsvoorstellen
Net zoals in de begroting van vorig jaar zitten in deze begroting weer forse en ook beleidsrijke investeringen die de raad met het vaststellen van de begroting ook vaststelt. De vraag aan de raad is, of er voldoende informatie op tafel ligt om dergelijke besluiten te nemen. Het contrast in informatievoorziening tussen de reguliere besluitvorming in de raad op basis van een goed beargumenteerd raadsvoorstel waarin risico's en (idealiter) alternatieven beschreven staan en de besluitvorming op basis van de investeringsparagraaf is groot. Besluitvorming in afzonderlijke raadsvoorstellen creëert ook tijd voor een ordentelijke en zorgvuldige bespreking, terwijl bij de begrotingsbehandeling een veelheid aan onderwerpen met elkaar moet concurreren. Als pregnante voorbeelden hiervan noemt de commissie de Stadsschouwburg (15,5 mln), de vernieuwingsgolf Openbare Ruimte (22 mln) en de gebiedsaanpak Dukenburg (12 mln). Voor al deze onderwerpen liggen afzonderlijke raadsvoorstellen in de rede. Dit is overigens ook nu nog mogelijk.

Voor grond- en gebiedsexploitaties hebben we met de recent vastgestelde nota grondbeleid duidelijke afspraken gemaakt over de spelregels. We hanteren nog geen handzame criteria wanneer besluiten over investeringen of aanpassingen daarin een apart voorstel vergen, of wanneer ze kunnen landen in het investeringsplan in de begroting. Een instrument om hierover duidelijke afspraken te maken zou onze financiële verordening kunnen zijn. De auditcommissie stelt de raad voor dat zij dit oppakt.

Financiële onderbouwing en indexering
Bij investeringen geldt dat er ten tijde van de besluitvorming van de raad voor het ter beschikking stellen van de middelen voor een investering zo'n scherp mogelijke inschatting gemaakt dient te worden en een risico-inschatting voor extra kosten. Omgekeerd betekent dit dus, als de risico's niet van tevoren beschreven staan en er geen sprake is van een reserve, de raad geconfronteerd kan worden met schaalsprongen in wijzigingen van de investeringen die lastig te duiden is. Gesteld kan worden dat naarmate de budgetwijziging in een begroting groter is (nominaal of in verhouding met de aanvankelijke ramingen) er meer verantwoording en motivering vereist is. Ook hiervoor is de vraag aan de orde of dit niet beter een plek kan vinden in een afzonderlijk raadsvoorstel.

Verder wordt opgemerkt dat investeringen niet worden geïndexeerd. Bij de huidige werkwijze van structurele overprogrammering wordt daarmee voortdurend een probleem voor de toekomst gecreëerd; tegen de tijd dat men met een investering aan de slag gaat, is het bedrag ontoereikend geworden. Een deel van de besluiten in deze begroting valt daarop terug te voeren. De auditcommissie stelt de raad voor om deze mogelijkheid te onderzoeken.

Tenslotte pleit de auditcommissie ervoor dat de methode van indexering duidelijker wordt toegelicht.

Kapitaalgoederen
De auditcommissie heeft in haar vorige adviesbrief over de stadsbegroting gevraagd om de nota kapitaalgoederen – ook conform onze verordening– te actualiseren, en bij deze actualisatie betrokken te worden. Een eerste gesprek hierover heeft inmiddels plaatsgevonden. Het college geeft aan dat we voor grote opgaven staan in onder meer de vernieuwingsgolf in de openbare ruimte, de energietransitie, klimaatadaptatie, woningbouw en mobiliteitsopgaven. De auditcommissie mist de kengetallen die de raad nodig heeft om adequaat te kunnen sturen op het prioriteren van deze opgaven.

Openbaarheidsparagraaf
De openbaarheidsparagraaf in de begroting is relatief nieuw en is een verplichting op basis van de Wet open overheid (WOO). De openbaarheidsparagraaf in deze begroting is geen logisch vervolg op de openbaarheidsparagraaf in de begroting 2024. Ook is het voor de gemeenteraad niet na te volgen in hoeverre het college op schema loopt met de implementatie van de WOO. Het verdient aanbeveling als de paragraaf aansluit bij de indeling van de brief van het college uit 2023.

We hopen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben. Het college en de rekenkamer ontvangen een afschrift van deze brief. De auditcommissie ziet een reactie van het college op onze opmerkingen en aanbevelingen graag tegemoet.

Hoogachtend,

Michiel van Hoof
Voorzitter