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 3 oktober 2023
Betreft **Advies van de auditcommissie aan de raad over de Stadsbegroting 2024-2027**

Geachte leden van de raad,

Op 19 september 2023 heeft het college van burgemeester en wethouders de Stadsbegroting 2024-2027 vastgesteld. 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. Daarover brengt de auditcommissie jaarlijks advies uit aan de gemeenteraad.
Dit is de tweede begroting die het college aan de raad aanbiedt. Als auditcommissie hebben wij de begroting – zoals u van ons de afgelopen jaren gewend bent - getoetst op sturingskracht, transparantie, inzichtelijkheid en financiële deugdelijkheid. Bij haar analyse betrekt de commissie ook de begroting van vorig jaar, en de constateringen die de commissie in haar vorige brief heeft gedaan.

Wij rapporteren hier over onze bevindingen. Deze kunt u betrekken bij de bespreking in de gespreksrondes over de begroting op 11 oktober en in de besluitronde van 1 november a.s. Voorafgaand aan deze besprekingen zal een vertegenwoordiging van de auditcommissie de brief toelichten op de Politieke Avond van 4 oktober a.s., daar kunt u uiteraard ook vragen stellen over onze constateringen en aanbevelingen.

Algemene constateringen

De leesbaarheid is flink verbeterd
De auditcommissie spreekt haar complimenten uit aan het college en de ambtelijke organisatie over de verbeteringen in de leesbaarheid van het document. Er is minder jargon en ‘vaagtaal’ gebruikt, en er is een duidelijke structuur – en daarmee overzicht -

aangebracht in de teksten; zowel in de teksten van de programma's als in de paragrafen. Ook lijkt er een stevige redactie te zitten op de begrijpelijkheid van de teksten en daar is – over de hele linie - echt een flinke verbetering in waar te nemen. We hebben begrepen dat dat mede te danken is aan de inzet van een redactieraad. We spreken onze waardering uit voor hun inzet en we hopen dat het college deze werkwijze verder verankert bij het maken van P&C producten.
Verder geeft de inleiding een realistisch beeld van hoe we ervoor staan als stad, welke uitdagingen we daarbij hebben de komende periode, en welke keuzes het college daarbij maakt en voorlegt aan de raad. Wel vindt de auditcommissie het passend om meer aandacht te besteden aan de verwachte groei van de Nijmeegse bevolking. Hoe gaan we hiermee om in relatie tot onze ambities, kosten en haalbaarheid?

De doelenboom wordt nog niet optimaal benut
Raad en college hebben de ambitie om de doelenboom door te ontwikkelen, zodat er meer sturing mogelijk is op de relatie tussen doelen, activiteiten en de daarvoor beschikbare middelen. Onlangs hebben de auditcommissie en de wethouder Financiën een tijdpad voor deze doorontwikkeling afgesproken, waarbij de eerste concrete resultaten landen in de begroting 2025-2028.
Betrokkenheid van uw raad is hierbij onontbeerlijk. Wat vindt u de belangrijke ambities waar deze stad op moet sturen en hoe landen die wat u betreft meetbaar in de begroting? De auditcommissie betrekt u graag bij de gesprekken hierover die vanaf het eerste kwartaal van 2024 starten.
In de huidige begroting zien we rondom de inzet van de doelenboom een gemengd beeld. Van grote meerwaarde is dat activiteiten in een programma nu gekoppeld zijn aan een doel uit de doelenboom. Dit maakt het veel gemakkelijker voor de raad om zich een zelfstandig oordeel te vormen over de vraag: vind ik deze activiteiten passend en voldoende om het doel te bereiken of is er iets anders of meer nodig? We nodigen u dan ook uit om daar bij uw inbreng over de begroting op te reflecteren.

Wel vindt de commissie het jammer dat de teksten in de doelenboom niet zijn geactualiseerd. Er staan activiteiten in waarvan het college eerder heeft aangegeven deze niet meer te gaan uitvoeren. Een voorbeeld hiervan is het Huishoudboekje bij het programma Werk & Inkomen.

Het overzicht van besparingsmogelijkheden is weer toegevoegd
De raad heeft in 2019 gevraagd om een overzicht bij het Koersdocument met daarin per taakveld een overzicht van de besparingsmogelijkheden. Dit om de raad de mogelijkheid te geven om alternatieve voorstellen te doen. Het college heeft daar destijds in voorzien. Vervolgens ontbrak dit overzicht enkele jaren en heeft de commissie het college opgeroepen om het overzicht weer op te nemen. De commissie is verheugd dat het college daar nu bij de begroting gehoor aan heeft gegeven. De besparingsmogelijkheden zijn op programmaniveau toegevoegd, met daarbij een duiding van de gevolgen mocht er voor een besparing worden gekozen. De commissie is van mening dat dit een meerwaarde heeft voor de raad en nodigt u als raad uit om van deze opties gebruik te maken als u tegenvoorstellen bij de begroting wilt doen. Verder geeft ook het kopje 'wettelijke en niet

wettelijke taken' per taakveld inzicht in waar ruimte zit. De commissie moedigt het college aan om op de ingeslagen weg door te gaan en in een volgende begroting deze besparingsopties verder uit te breiden.

Indicatoren zijn ook als ambitie of prognose in te zetten
De commissie constateert dat alle indicatoren waar de raad om heeft gevraagd zijn opgenomen in de begroting en dat ze voor een overgroot deel zijn geactualiseerd tot het laatste meetmoment van 2022. Wat echter niet is opgenomen is een streefindicator voor de jaren 2024 en verder. 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.

Meer inzicht in gemaakte keuzes en de aangebrachte focus is gewenst
In het koersdocument werd voor deze begroting focus aangekondigd en daarbij ging het zowel om '*focus aanbrengen als om focus vasthouden. Voortdurend scherp zijn op wat we echt belangrijk vinden en daarover het debat voeren (…). Niet alles tegelijk blijven doen en behoedzamer zijn (…). En kijken naar de activiteiten in de totale begroting of deze voldoende bijdragen aan onze ambities.*' (Koersdocument 2024, paragraaf Koers 2024).
In de inleiding van de stadsbegroting 2024 wordt inderdaad aangegeven dat er is geprioriteerd en worden daarvan enkele voorbeelden gegeven, zoals langere wachttijden voor de Wmo en sobere uitvoering van de Europese verkiezingen.
Het lijkt de auditcommissie passend dat het niet blijft bij enkele voorbeelden, maar dat de begroting daar meer inzicht in biedt. Welke ambities, doelstellingen en activiteiten hebben voorrang gekregen op andere en welke zijn getemporiseerd?

De begroting biedt onvoldoende inzicht of de benodigde realisatiekracht er is
In onze brief bij de jaarrekening 2022 constateerden we een groot batig saldo op de programma's, omdat veel activiteiten en investeringen door gebrek aan menskracht niet uitgevoerd konden worden. Dat probleem zal ongetwijfeld ook in 2024 nog niet zijn opgelost, maar inzicht hierin ontbreekt. Wij roepen het college op om in een volgende begroting hier per programma expliciet aandacht aan te besteden en daarbij ook de voorgenomen investeringen te betrekken.
De afweging om gedurende het jaar een ambitie of activiteit te schrappen of uit te stellen, komt nu veelal impliciet tot stand. Hoe wilt u als raad worden meegenomen in deze afweging en wat wilt u het college daar nu al over meegeven?

Constateringen over de programma's

Evenals vorig jaar hebben wij de programma's voor u geanalyseerd. Hieronder willen we enkele algemene of bijzondere constateringen over de programma's voor het voetlicht brengen. Voor een volledig overzicht verwijzen we naar de analyses in de bijlage.

De meetbaarheid van doelen en resultaten kan beter

Het valt de auditcommissie op – net als vorig jaar - dat ambities en doelen in programma's over het algemeen helder zijn verwoord. Die doelen en ambities lenen zich dan ook om verder SMART te worden gemaakt. Hetgeen wat aan criteria, interventies en activiteiten in de doelenboom is opgenomen geeft weliswaar inzicht in de ontplooide activiteiten, en wat de koppeling is met de middelen, maar wat niet meetbaar wordt gemaakt is welke resultaten Nijmegen wil behalen en wanneer een doel bereikt is. Daardoor weet de raad bij de meeste programma's niet of bijsturing nodig is of dat we op schema liggen.
De begroting leest nu meer als een inspanningsverplichting. Daarnaast blijft het dan ook lastig te definiëren welk mandaat nu aan het college gegeven wordt bij het vaststellen van deze begroting en hoe straks wordt beoordeeld of raad en college tevreden zijn over wat er bereikt is.

Onderscheid tussen doelen en activiteiten is niet altijd helder
Sommige programma's hebben doelen geformuleerd die zich bevinden op activiteitniveau. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het programma Openbare Ruimte onder de ambitie 'we hebben een groene, gezonde en vitale omgeving om in te wonen, te werken en te recreëren'. Voor het programma Welzijn, wijkontwikkeling en zorg geldt dat het abstractieniveau van veel activiteiten zich niet of nauwelijks van het doel onderscheidt. Overigens onderscheidt het abstractieniveau van diverse doelen zich ook nauwelijks van dat van de ambitie.

Maak meer werk van het integreren van beleid in de begroting
Gedurende het jaar stellen raad en college veel beleidsvoorstellen vast. In de meeste programma's hebben deze beleidsdocumenten het karakter van meerjarige sturingsinstrumenten die het merendeel van de activiteiten in het programma bepalen. De verwachting is gerechtvaardigd dat de doelstellingen en activiteiten uit dit beleid (groten)deels samenvallen met doelen en activiteiten in de begroting en dat ook de opbouw ervan vergelijkbaar is. Dit is echter lang niet altijd het geval. De auditcommissie pleit ervoor dat beleidsstukken goed worden geïntegreerd in de begroting en dat in nieuw beleid een analyse op de indicatoren wordt betrokken. Dat levert dan waarschijnlijk ook een bijdrage aan een realistischer begroting en meer focus.

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.

Investeringen

Realisatiekracht
Aanvullend op de algemene opmerking over realisatiekracht eerder in deze brief merken we op dat de lijst met nieuwe en lopende investeringen enorm is. Is het realistisch om te verwachten dat deze allemaal conform de voornemens worden uitgevoerd? En als er prioriteiten moeten worden gesteld, op basis waarvan wordt deze keuze gemaakt? Wellicht heeft een strategische investeringsagenda meerwaarde, mits deze daadwerkelijk als sturingsinstrument wordt gebruikt.

Koppeling van investeringen aan de doelenboom is nodig
Er wordt een grote hoeveelheid nieuwe investeringen voorgesteld waar flinke bedragen mee zijn gemoeid. Het is noodzakelijk dat er voor iedere investering, net als voor andere activiteiten, een duidelijke relatie is met het programma en het doel waar deze aan bijdraagt. Ook een verwijzing en uitleg in het betreffende programma helpt daarbij.

De toelichtende teksten roepen vragen op
Er zijn een aantal investeringen in de lijst waarvan de vraag aan de raad gerechtvaardigd is of men voldoende betrokken is bij de beleidskeuzes die in de korte toelichtende tekst zijn verwoord. Dit geldt bijvoorbeeld voor 'een Kelfkensbos van allure'.
- bij het watersportcentrum wordt een tekort gemeld. Wat is de raming van het definitieve tekort, hoe komt het dat er zoveel vertraging is en wat is er aan mitigerende maatregelen mogelijk om het tekort te beperken?
- bij de investering voor een inclusieve brug: hoe kijkt de raad naar het reserveren van een bedrag zonder dat er een voorstel of een voornemen onder ligt, ook in relatie tot de beleidsruimte die overblijft voor andere zaken?

Veel extra investeringen voor het stationsgebied
Er worden in totaal 5 investeringen in het stationsgebied voorgesteld. Is het voor de raad duidelijk hoe deze investeringen samenhangen met de totale sturing op de planexploitatie stationsgebied, hoe de investeringen terugkomen in de tussenrapportages, wat inmiddels de totale kosten zijn voor het stationsgebied en hoe de te bereiken resultaten voor het stationsgebied hierdoor worden beïnvloed?
Verder is er samenhang met de ontwikkeling van het warmtenet, een andere grote risicovolle investering. Door de vertraging in de realisatie van het warmtenet Stationsgebied wordt nu voor € 2 mln aan extra kosten voorgesteld voor een gasgestookte centrale. Het lijkt de auditcommissie van belang dat het college de raad goed informeert over de ontwikkelingen rondom het warmtenet in het stationsgebied, de oorzaken van de vertraging, het tijdpad en de risico's die de gemeente nog loopt.

Investeringen Sport
Is het voor de raad duidelijk hoe deze investeringen aansluiten bij de voornemens, plannen, onderhouds- en vernieuwingsschema's of is er behoefte aan meer overzicht?

Bedrijfsvoering
Voor het eerst sinds jaren doet het college 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 verheugend.
De verslagen van de onderzoeken biedt het college conform artikel 5 van de verordening ter kennisname naar de gemeenteraad.

Verbonden Partijen
Naast enkele opmerkingen die u kunt lezen in de analyse in de bijlage, lezen we dat de Kadernota Verbonden Partijen op dit moment wordt geactualiseerd en naar verwachting in

het eerste kwartaal van 2024 wordt aangeboden ter besluitvorming. Het lijkt ons wenselijk dat de auditcommissie daarbij wordt betrokken, gezien de focus van de commissie op voorbereiding van de besluitvorming van de raad over bedrijfsvoeringskaders en de P&C cyclus. Daar heeft de commissie in haar brief van vorig jaar ook reeds een opmerking over gemaakt.

Onderhoud Kapitaalgoederen
In de paragraaf is het volgende opgenomen: *Conform het Besluit Begroting en Verantwoording moeten gemeenten eens in de vier jaar een integrale nota over het onderhoud van de kapitaalgoederen opstellen en door de gemeenteraad laten vaststellen.*

Deze nota heeft de raad nog altijd niet vastgesteld, terwijl in de begroting 2022 reeds een nota Kapitaalgoederen werd aangekondigd. Deze aankondiging treffen we hier niet meer aan, alleen dat er extra middelen voor onderhoud beschikbaar worden gesteld de komende jaren "*vooruitlopend op de nota 2024-2028"*. Dit roept bij de auditcommissie verwarring op. Kan het college een duiding geven wat hiermee wordt bedoeld, en wanneer de nota nu aan de raad wordt aangeboden?
Uit onze brief van vorig jaar: gezien de relatie met de financiële verordening en de taak van de auditcommissie, kan de commissie zich voorstellen dat zij tijdig op de voorbereidingen van de nota meegenomen wordt.

Grondbeleid
In de begroting 2023 werd melding gemaakt van het feit dat het college op verzoek van de auditcommissie inmiddels is gestart met een nieuwe nota Grondbeleid, waarin meer aandacht komt voor o.a. de omgang met bovenwijkse voorzieningen.
Bovenstaande constatering is helaas nog steeds actueel; er is nog geen nieuwe nota. Op basis van de constatering dat dit proces al zo lang loopt én tegen de achtergrond van een snel wijzigende wereld waarin twee nieuwe grote binnenstedelijke projecten in hoog tempo worden vormgegeven, beklijft allerminst het wensbeeld dat het redigeren en bespreekbaar maken van het nieuwe grondbeleid met dié urgentie en daadkracht voortvarend ter hand wordt genomen die vanuit de raad als een expliciet desideratum wordt ervaren.
De auditcommissie betreurt dit en hoopt dat er nu snel een goede conceptnota met vertegenwoordigers uit de raad besproken gaat worden, zoals ook aan de raad toegezegd op 7 juni 2023. Daarbij verdient het aanbeveling om niet alleen de wensen van de auditcommissie en de commissie Grote Binnenstedelijke Projecten te betrekken, maar ook relevante rapporten van de Nijmeegse rekenkamer en de bepalingen uit de financiële verordening.

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.

Ten aanzien van Smitweld wordt benoemd op welke tijdstippen de raad zal worden geïnformeerd en keuzes kan maken. Onbenoemd hierbij blijft de wijziging van de GREX en de besluitvorming daarover in maart 2023. Juist bij zo'n impactbesluit wordt het gebrek aan een nieuwe grondbeleid node gevoeld. De raad heeft hierover besloten, maar de vraag is of hij ten tijde van dat besluit op de hoogte was van zijn keuzemogelijkheden en de consequenties daarvan.

Wet Open Overheid
Voor het eerst is in de begroting de paragraaf in verband met de Wet Open Overheid opgenomen. Deze paragraaf is verplicht op basis van de wet.
De rekenkamer heeft op 27 september jl. een brief met aanbevelingen voor de implementatie van de WOO aan de raad gestuurd. Het college heeft op 7 februari jl. gereageerd op deze brief en de voorgenomen aanpak geschetst.
De auditcommissie kan zich voorstellen dat het inzichtelijker is als de indeling van de paragraaf meer in lijn wordt gebracht met de indeling van de brief aan de raad. Verder beveelt de commissie aan om de indicatoren ook in de begroting terug te laten komen, aangezien zij belangrijke sturingsinformatie bieden.
Tenslotte belooft het college in de genoemde brief over de WOO van februari 2023 dat alle toekomstig te nemen besluiten openbaar worden gemaakt. Dit is nog niet gebeurd. Uit deze paragraaf wordt niet duidelijk wanneer deze belofte gestand wordt gedaan.

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