Analyse Paragrafen

Investeringen

De investeringen in het koersdocument

Daarin 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 voorgenomen investeringen over 2025 bedragen nu ongeveer 135 miljoen, dat is ruimschoots meer dan in het Koersdocument is aangegeven. De vraag is dus of dat realistisch is. Het college schrijft dat men de verdere aanscherping naar een investeringsbedrag van 90 miljoen euro per jaar niet binnen het tijdsbestek van het opstellen van de Stadsbegroting 2025 kan afronden en dat men er de komende tijd verder mee aan de slag gaat. Bij de voorjaarsmonitor 2025 kan de raad een investeringsplanning tegemoet zien die binnen het bedrag van € 90 mln per jaar blijft en met bedragen die voor 2025 ‘vrijwel zeker haalbaar zijn’.

Dit roept de vraag op hoe in de periode heden – juni 2025 (dan verschijnt immers de eerste voortgangsmonitor) de sturing op de prioritering van investeringen (135 mln) plaatsvindt.

Hoe wil de raad besluiten over investeringen en heeft de raad op deze manier voldoende informatie om besluiten te nemen?

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, waar bij de begrotingsbehandeling een veelheid aan onderwerpen met elkaar moet concurreren.

Is de financiële onderbouwing voldoende?

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.

Op basis van bovenstaande wordt gewezen op de voorbeelden hieronder.

Investeringsplan

Onderwijs

- Investering Aloysius 6.8 mio. De kosten zijn gestegen door bouwkostenstijging, inflatie en renteontwikkeling. Er is reeds 11,5 miljoen euro beschikbaar voor de renovatie van Hatertseweg 400, exclusief 4,0 miljoen euro voor een sportvoorziening op park Neerbosch. Er resteert een knelpunt van 6,8 miljoen euro.
  Analyse: Het is onduidelijk waar de investeringsbedragen op gebaseerd zijn of die bedragen en uitvoeringstempo realistisch zijn. Dat is wel aan de orde, omdat er 6,8 mio. moet worden weggezet in 2025.

- Investering Hidaya Er is nu een tweetal scenario's uitgewerkt voor nieuwbouw basisschool Hidaya. Door de stijgende leerlingenaantallen, bouwkostenstijging, renteontwikkeling en het niet meer combineren van de school met een sportzaal (geen dubbelgebruik) is het beschikbare krediet onvoldoende. De ramingen gaan uit van een extra investering van 6,0 miljoen euro.
  Analyse: Het is onduidelijk waar het investeringsbedrag op gebaseerd is en of dat bedrag en uitvoeringstempo realistisch zijn.

Wonen en stedelijke ontwikkeling

- Centrumzijde centraal station: De eigen bijdrage van de gemeente Nijmegen obv de BO-Mirt bedroeg 10.5 mio. Naar nu blijkt is dat niet geïndexeerd en deze indexering kost 7 mio. Het college stelt voor dat dit te dekken uit het risicoprofiel van de gebiedsexploitatie Stationsdistrict die 14 miljoen euro bedraagt voor de risico's van het project Centrumzijde.
  Analyse: los van de voorzienbaarheid van deze indexering, is het de vraag of het risicoprofiel het toelaat om de risicoreservering met dit bedrag omlaag te brengen. Een indexering kan immers nauwelijks als risico worden gezien, dat is in deze tijden bijna een vaststaand feit.

- Dukenburg winkelcentrum en gebiedsaanpak: 12 mio.
  Analyse: Op basis van de gegeven motivering is er geen afweging mogelijk voor de raad of dit bedrag te hoog is of de ambitie naar beneden kan worden afgeschaald met welke consequenties.

- Verduurzaming vastgoedportefeuille: 5 mio. Dit budget zou worden ingezet om de ambities rondom de verduurzaming van de vastgoedportefeuille uit te kunnen blijven voeren.
  Analyse: onduidelijk is waar dit bedrag op gebaseerd is. Er lijkt geen beleid of uitvoeringsplan onder te liggen welke gecommuniceerd is met de raad zodat die afwegingen kan maken over het tempo of mate van kwaliteit.

Openbare ruimte

- Aanvulling Vernieuwingsgolf Openbare Ruimte, 22 mio.
  Analyse: de vraag is of de raad kennis draagt over de feitelijke uitvoering tot nu toe en wat de raad op basis daarvan vindt van het beschikbare budget. Dit inzicht is wel aan de orde gezien de grootte van het gevraagde bedrag.

Cultuur en cultureel erfgoed

- Investering aanvullend krediet schouwburg 15.5 mio
  Analyse: de genoemde motivering is wel weliswaar concreet, maar in de raad heeft over de renovatie van de schouwburg nooit meer besloten dan 'We investeren in de renovatie van de schouwburg en kiezen voor de variant schouwburg-plek in de stad. We investeren daarvoor € 22,7 mln' (raadsvoorstel coalitie akkoord). Inmiddels belopen de investeringskosten voor de schouwburg zo'n 40 mln.
  Na het opnemen van het basiskrediet in het coalitieakkoord is de raad nadien bij brief van 16 april 2024 geïnformeerd over een winstwaarschuwing over deze extra kosten. Deze brief is tot op heden niet geagendeerd voor een bespreking.

- Voorbereidingskredieten bibliotheek Dukenburg en renovatie Lindenberg
  Analyse: hoewel deze kredieten relatief kleine bedragen betreffen, verdient het aanbeveling dat de raad via expliciete besluitvorming in raadsvoorstellen kaders en sturing geeft aan beide ontwikkelingen.

Algemene analyse

Er kan meer aandacht worden gegeven aan:

- Indexeringen indien de investeringen verder weg liggen dan 2025.
- Meer scherpte in de redenen / duiding waarom bepaalde investeringen niet eerder voorzien waren.

- Risico-omschrijving en beheersingsmaatregelen;
- Scherpte wanneer welke bijstellingen op basis waarvan zijn te verwachten van de kostenramingen.
- Afzonderlijke raadsvoorstellen en perodieke voortgangsrapportages met meer informatie over de invulling van investeringsgelden zodanig dat de raad afwegingen kan maken over het tempo of kwaliteit of ambities of realistisch gehalte van de investeringen.

Lokale heffingen

Geen opmerkingen

Bedrijfsvoering

De alinea over de bekostiging van de organisatieontwikkeling, het budget van 4 mln 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 wél 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.
Gemist wordt ook een reflectie over het realiteitsgehalte van dit bedrag in relatie tot de krapte op de arbeidsmarkt.

Opgemerkt wordt dat in deze paragraaf geen ambities worden geformuleerd of middelen vrijgemaakt voor Informatiehuishouding en Informatievoorziening, waarvoor het college in juni een plan van aanpak 'Bezem door de informatiehuishouding' heeft vastgesteld. In het collegevoorstel van 11 juni is 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 plan van aanpak staat een structureel benodigd budget van € 540.000 genoemd. Ook elders in de begroting vinden we de ambities en benodigde budgetten niet terug.

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.

De verslagen van de onderzoeken biedt het college conform artikel 5 van de verordening ter kennisname naar de gemeenteraad.

Verbonden partijen

In de Verordening financieel beleid, beheer en organisatie 2023 staat het volgende vermeld over deze paragraaf:

Artikel 14c. verbonden partijen

- 1.In de paragraaf verbonden partijen 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 aan de raad ter vaststelling een beleidskader verbonden partijen aan.

De kadernota wordt momenteel geactualiseerd, een eerste versie is inmiddels besproken met de auditcommissie in haar vergadering van 25 september. Het college is voornemens om de definitieve nota eind dit jaar aan de raad aan te bieden. In de auditcommissie is met een vertegenwoordiging van het college afgesproken dat een uitgebreide toelichting op de verschillende Verbonden Partijen te vinden is op pcportal.

Het college heeft werk gemaakt van eerdere opmerkingen van de auditcommissie over de gebrekkige (actuele) informatievoorziening per verbonden partij. Afgesproken is dat de meest actuele informatie per verbonden partij onder een aparte 'tegel' op pcportal is opgenomen: https://verbondenpartijen-nijmegen2023.pcportal.nl/. En dat de p&c producten van de afgelopen jaren op de websites van de organisaties zelf goed vindbaar zijn. Het college heeft hier het afgelopen jaar een inhaalslag gemaakt (samen met de verbonden partijen), dat verdient een compliment.

Onderhoud 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 in de auditcommissie in april van dit jaar, al is voor de commissie nog onduidelijk wanneer het definitieve voorstel aan de raad wordt aangeboden. Het college doet daar ook geen duidelijke uitspraak over in deze paragraaf.

Wat opvalt bij het lezen van deze paragraaf is dat het college aangeeft dat we voor grote opgaven staan in onder meer de vernieuwingsgolf in de openbare ruimte, de energietransitie, klimaatadaptatie, woningbouw en mobiliteitsopgaven. Het college geeft aan dat zowel bij de staat van de wegen, openbare verlichting, en spelen er sprake is van een aanzienlijke vervangingsopgave in de komende jaren, en daarmee een investeringsbehoefte. De auditcommissie vraagt zich af hoe deze opmerking zich verhoudt tot het voornemen van het college om het totaal aan investeringen naar beneden bij te stellen.

Grondbeleid

Inmiddels is het nieuwe gemeentelijk Grondbeleid door de raad vastgesteld.

In de paragraaf Grondbeleid is het volgende citaat opgenomen:
“We herijken de parameters voor de planexploitaties op basis van recente onderzoeken
Een extern bureau heeft een analyse gemaakt van de huidige economische situatie. Deze analyse beschrijft wat de verwachtingen zijn voor de komende periode, zowel voor de economie als voor de grond- en vastgoedmarkt. Op basis hiervan worden de rekenparameters voor de planexploitaties herijkt. De nieuwe parameters zijn gebaseerd op een verkenning van de economische ontwikkelingen en afgestemd met onze accountant. Belangrijke bronnen zijn het CPB (Centraal Planbureau), DNB, CBS, het Kadaster, Rabobank en andere specifiek markt gerelateerde bronnen.”

Dit citaat is nagenoeg gelijk aan die gemaakt in de paragraaf grondbeleid 2024. 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 Grondbeleid
Het voornemen is in 2025 37 mio. te benutten aan investeringen gelden. De vraag is of dit realistisch is. Immers in 2024 is het voornemen om 71 mio. te benutten. Het moet nog maar blijken of dat lukt, zo niet gaat een deel van dat investeringsgeld waarschijnlijk naar 2025 en zal dat de opgave vergroten. Relatiefgewijs zijn de bedragen die in 2021 benut werd 6 mio., in 2022 15 mio en in 2023 21 mio.

Weerstandsvermogen en risicobeheersing

In de vorige begroting werd nog expliciet verwezen naar het Koersdocument waarvan voor wat bijsturingen en alternatieven inzake de grondexploitaties de uitwerking werd vervat in het bijgaande document. In de aanloop van deze begroting is van een dergelijke (bij)sturing van de raad geen sprake geweest. Dat terwijl het destijds wel bijdroeg aan een betere informatievoorziening van de alternatieven.

Financiering

Geen opmerkingen

Wet Open Overheid

De openbaarheidsparagraaf in de begroting is relatief nieuw en is een verplichting op basis van de Wet open overheid (WOO). Op 24 mei 2022 en op 7 februari 2023 heeft het college de gemeenteraad geïnformeerd over de manier waarop hij de WOO in Nijmegen implementeert.

De openbaarheidsparagraaf in deze begroting is geen logisch vervolg op de openbaarheidsparagraaf in de begroting 2024. Er is opnieuw gekozen voor een andere opzet. Ook is het voor de gemeenteraad niet na te volgen in hoeverre het college op schema loopt met de implementatie. Het verdient aanbeveling als de paragraaf aansluit bij de indeling van de brief van het college uit 2023.

De tekst is op veel plaatsen onduidelijk. Zo lijkt de tekst onder punt 1 te suggereren dat stukken van de gemeenteraad en van het college in de loop van 2025 openbaar gemaakt worden, terwijl dit uiteraard al sinds jaar en dag gebeurt.
Andere teksten veronderstellen veel voorkennis of zijn erg intern gericht en weinig geschreven voor de gemeenteraad vanuit zijn kaderstellende en controlerende rol.