Koersdocument 2024



Inhoudsopgave

Koersdocument 2024 1
1. Inleiding 4
2. Waar staan we en waar gaan we mee verder? 4
3. Onzekere toekomst: voorbereiden op schaarste, niet alles meer mogelijk 5
4. Koers voor 2024 en verder: uitgangspunten 6
Nijmegen duurzame groeistad 7
a. Resultaten in de grondexploitaties verbeteren en de risico's verkleinen 7
b. Focus aanbrengen: prioriteren en temporiseren 8
c. Heroverwegen 9
Nijmegen Sociale stad: iedereen kan meedoen 9
Nijmegen van nu: betrouwbare overheid 11
5. Praktische afspraken voor de Stadsbegroting 2024 - 2027 12
Doelenboom 12
Aanpassingen taakvelden in programmastructuur 12
Indexeringen en aantallen Stadsbegroting 2024 – 2027 13
Indexeringspercentages 13
Aantallen inwoners en woningen 13
Bijlage 1a: Financieel beeld 14
Bijlage 1b toelichting tabel financieel beeld 15
Bijlage 2: Sturingsmogelijkheden verbeteren resultaat en verminderen risico's grondexploitaties. 17

1. Inleiding

In ons eerste koersdocument als college maken we de afweging hoe we keuzes gaan maken voor onze stadsbegroting 2024-2027. Daarvoor kijken we vooruit naar de belangrijkste ontwikkelingen die van invloed zijn op onze koers. De rode draad daarin is dat we veel onzekerheden het hoofd moeten bieden en we voorzien dat we rekening moeten gaan houden met (meer) schaarste.

Nieuw is dat de schaarste niet alleen financiële middelen betreft, maar ook uitvoeringskracht en andere noodzakelijke middelen, zoals ruimte op het elektriciteitsnet, materieel of stikstofruimte. Tegelijkertijd groeit Nijmegen door en nemen de uitdagingen op vele terreinen, van verduurzaming tot vergrijzing, niet af. In die tegengestelde ontwikkelingen moeten we balans vinden om het beste voor Nijmegen te doen. Wat betekent schaarste voor onze langlopende koers van een groeiende, groene stad, die ernaar streeft dat iedereen kan meedoen in de samenleving en onze organisatie als moderne, dienstverlenende overheid?

Nu we tegen grenzen van groei aanlopen willen we onze ambities natuurlijk niet zomaar opgeven. Wel gaan we focus aanbrengen, temporiseren, risico's verkleinen en waar nodig ook heroverwegen. Ruimte voor nieuw beleid of intensiveringen zien we nu nauwelijks, of we moeten die maken.

Net zoals in eerdere Koersdocumenten agenderen we in dit document de inhoudelijke uitgangspunten voor onze koers en gaan we daarover graag in debat met de gemeenteraad. Daarna vertalen we de opbrengst van het debat naar de keuzes voor de nieuwe Stadsbegroting.

In de hoofdtekst vindt u de voorstellen voor onze koers voor 2024 en verder, in de bijlagen op onderdelen de meer technische uitwerking en onderbouwing.

2. Waar staan we en waar gaan we mee verder?

Een klein jaar geleden zag het coalitieakkoord *Nijmegen. Stad van iedereen* het licht. Vol ambitie startten we als nieuw college. De vooruitzichten waren in vele opzichten positief. De coronapandemie lieten we achter ons. Economisch ging het de stad voor de wind. Het financiële beeld was gunstig. In het eerste jaar zijn we meteen met bijna al onze ambities aan de slag gegaan en hebben we al veel bereikt. Zonder volledig te willen zijn, noemen we een aantal highlights.

Grote nieuwe gebiedsontwikkelingen zoals het Stationsgebied en Winkelsteeg komen van planvorming in de fase van uitvoering. En dat is hard nodig. Een betaalbare woning vinden, vinden onze inwoners momenteel het belangrijkste probleem, zo blijkt uit de stads- en wijkmonitor.
De cultuursector doet het weer goed na de klap in coronatijd; het bezoek aan de podia stijgt en Nijmegen wordt steeds meer als cultuurstad gezien. We hebben onder de noemer 'Nijmegen de winter door' onze inwoners met een laag inkomen, bedrijven en verenigingen financieel ondersteund bij de hoge energiekosten.
We dragen substantieel bij aan het opvangen van de stroom Oekraïners en asielzoekers die naar Nederland komen. Het aantal banen in Nijmegen is sterk gegroeid. Nijmegen is een woon-, een werk- en een ondernemende stad die steeds meer mensen trekt. Onze nieuwe zorgstructuur met de buurtteams loopt nu goed, dat geeft stabiliteit voor professionals en inwoners. Met de schoolbesturen werken we aan een toekomstbestendig onderwijsaanbod. We zetten grote stappen op weg naar duurzame mobiliteit, ook al moeten we daarvoor verschillen overbruggen. Het warmtenet Dukenburg gaat er komen en onze isolatieaanpak staat.
Het gaat goed met de veiligheid in Nijmegen en de waardering voor Nijmegen door mensen van buiten de stad stijgt op veel gebieden. Niet voor niets is Nijmegen door Jantje Beton genomineerd als Speelstad 2023.

Zo bezien staan we er als stad goed voor en kunnen we vanuit die startpositie onze koers gaan bepalen in deze onzekere tijden.

3. Onzekere toekomst: voorbereiden op schaarste, niet alles meer mogelijk

De omstandigheden om onze ambities uit het coalitieakkoord te realiseren zijn nu en in de nabije toekomst minder gunstig dan toen we startten als college. Bij de jaarrekening en de VGP zagen we al de ongunstige ontwikkeling van de grondexploitaties. Ook het financiële beeld ontwikkelt zich negatief. Op dit moment voorzien we dat we rekening moeten houden met een structureel tekort van ongeveer € 6 miljoen. Dat komt onder andere door de stijgende prijzen en rente en doordat het rijk 'het ravijn' vanaf 2026 maar gedeeltelijk repareert. In dit financiële beeld zitten nog de nodige onzekerheden, die deels ook positief kunnen uitvallen, maar het is nog exclusief knelpunten en noodzakelijke bijstellingen waarvoor we financiële ruimte nodig hebben en exclusief gewenste intensiveringen. We zullen dus zeker keuzes moeten maken in de stadsbegroting. In bijlage 1 vindt u het actuele financiële beeld voor dit koersdocument.

Ook in onze uitvoeringskracht lopen we tegen grenzen aan. Naast alle reguliere en wettelijke taken plus onze ambities uit het coalitieakkoord, is de afgelopen jaren –en nu nog- een groot beroep op de organisatie gedaan om extra taken uit te voeren. Denk aan de coronasteun voor inwoners en bedrijven, de opvang van Oekraïners, de crisisnoodopvangvoorzieningen voor asielzoekers en de energietoeslag voor onze inwoners met een laag inkomen, verenigingen en bedrijven.

Dat alles doet een groot beroep op de spankracht van de organisatie. Een aantal zaken compliceert dit, om te beginnen de bijzonder krappe arbeidsmarkt. Personeel is schaars op veel gebieden en nog wel het meest op de terreinen waarop we grote opgaven hebben, zoals de gebiedsontwikkeling, de energietransitie en ict. Mensen vinden is moeilijker dan ooit en meer medewerkers vertrekken. Daar komt bij dat de komende jaren verhoudingsgewijs veel medewerkers met pensioen gaan, kennis en ervaring die we maar moeilijk kunnen missen. Ook zien we dat het verzuim stijgt. De als zeer hoog ervaren werkdruk kan hierbij een rol spelen. Gelukkig willen nog steeds veel mensen graag bij ons komen werken, maar we hebben ook veel vacatures en nieuwe medewerkers moeten eerst ingewerkt worden en ervaring opdoen. De groei van de organisatie kost tijd en vraagt ook extra capaciteit. Gevolg is dat we veel moeten inhuren en dat we te weinig toekomen aan ontwikkeling van medwerkers, versterken van vakmanschap en innovatie.

Bovendien groeit de stad en heeft de organisatie in omvang en in vakmanschap niet voldoende mee kunnen groeien met de stad. De bedrijfsvoering is dan weer niet meegegroeid met de primaire processen. Dat leidt tot te weinig capaciteit voor onder andere personeelswerk, maar ook voor het werk 'onder de motorkap', dat een belangrijk fundament is voor onze organisatie, zoals de ict, archivering en informatievoorziening.

Oplossingen zijn wellicht deels te vinden in het anders organiseren van het werk; bijvoorbeeld meer standaardiseren of uitgaan van vertrouwen en minder controle, maar dat vraagt soms principiële keuzes en er zijn ook nadelen en risico's aan verbonden, zoals langere wachttijden, minder ruimte voor maatwerk of meer misbruik van overheidsmiddelen. Prioriteiten stellen zien we als onontkoombaar. Daarbij helpt het ook om nieuwe extra opgaven vooraf te toetsen op uitvoerbaarheid. In onze bedrijfsvoering moeten we ons fundament echt verstevigen als het gaat om informatieveiligheid, archivering, privacy, digitale vaardigheden en informatievoorziening. Ook investeren in organisatieontwikkeling is nodig in onze groeiende organisatie.

We zoeken ruimte om de organisatie mee te laten groeien met de stad en ontwikkelen een trap-op-trap-af-systematiek om de omvang van de bedrijfsvoering mee te laten ademen met die van de primaire processen. We maken een voorstel om meer flexibiliteit mogelijk te maken in de inhuurnorm. De raad heeft deze ooit vastgelegd

op maximaal 10% van de formatie, om de onzekere arbeidsmarktpositie van flexwerkers te verstevigen. De tijden zijn echter veranderd. Voor veel flexwerkers en zzp'ers in de functies die wij zoeken, is dit tegenwoordig een keuze, die hen juist een sterke arbeidsmarktpositie geeft.

Niet alleen wij, maar ook onze partners, zoals contractpartijen, gesubsidieerde instellingen, woningcorporaties met wie we werken aan de opgaven voor onze stad en inwoners, hebben te dealen met de krappe arbeidsmarkt. Of het nu gaat om technici of jeugdbeschermers, ze zijn allemaal moeilijk te krijgen. De gesubsidieerde instellingen zien daarbovenop het aantal vrijwilligers afnemen. Ook ondervinden zij en wij de gevolgen van de inflatie, hoge energiekosten en de externe factoren die de uitvoeringskracht belemmeren, zoals gebrek aan ruimte op het stroomnet of geen stikstofruimte. Verder kampen bedrijven met schaarste aan en hoge prijzen voor materialen en materieel, bijvoorbeeld bouwkranen. Daardoor lopen plannen vertraging op of kunnen we minder opdrachten tegelijk laten uitvoeren.

Dit alles leidt tot de conclusie dat we rekening moeten houden met meer schaarste de komende tijd, in geld, menskracht en noodzakelijke randvoorwaarden en dat we daarop in moeten spelen in onze koers voor de komende jaren.

4. Koers voor 2024 en verder: uitgangspunten

We willen onze ambities als college zo veel mogelijk blijven waarmaken, ook bij meer tegenwind. Blijven werken aan een groeiende, duurzame, aantrekkelijke, sociale stad en een goede dienstverlener zijn. Hoe gaan we dat doen, als niet alles meer kan en zeker niet alles tegelijk? Daarvoor hebben we een aantal uitgangspunten geformuleerd. Deze dienen als basis voor het debat met de gemeenteraad en werken we vervolgens uit in een afwegingskader voor de stadsbegroting. De uitgangspunten vertalen we in de volgende paragrafen op hoofdlijnen voor Nijmegen als groeiende en duurzame stad, als sociale stad en voor de gemeente als moderne overheid.

Voorstel uitgangspunten:

- *Een sluitende begroting*
- *Focus op realiseren van onze ambities uit het coalitieakkoord, zoals geland in de begroting;*
- *We gaan projecten/activiteiten temporiseren;*
- *We kijken naar alle activiteiten en heroverwegen of deze nog voldoende bijdragen aan onze ambities;*
- *Gemeentelijke inkomsten worden niet extra verhoogd;*
- *De financiële spelregels die wij hebben afgesproken en de wettelijke financiële richtlijnen.*

Een sluitende begroting:
Het college hecht aan het op orde zijn van de (meerjaren)begroting en het weerstandsvermogen. Het college zal na de zomer daarom een sluitende Stadsbegroting 2024 – 2027 aanbieden. In deze omstandigheden biedt dat nauwelijks ruimte voor nieuw beleid, tenzij dat wettelijk verplicht, niet uitstelbaar en onontkoombaar is, of veel werk en/of geld bespaart.

Focus op realiseren van onze ambities uit het coalitieakkoord, zoals geland in de begroting:
In ons reguliere werk en in de uitvoering van onze ambities brengen we ***focus*** *aan. We geven prioriteit aan de projecten, het beleid en de uitvoering die de meeste impact hebben in de stad en het meeste bijdragen aan onze ambities. We zoeken naar ruimte om de organisatie mee te laten groeien met de stad en de bedrijfsvoering mee te laten ademen met de omvang van de primaire processen, zodat we zelf in staat zijn zo veel mogelijk van onze ambities te realiseren.*

Net zo belangrijk als focus aanbrengen is ***focus vasthouden*** *in deze tijden. Voortdurend scherp zijn op wat we echt belangrijk vinden, daar onze mensen en middelen op inzetten en daarover het debat voeren. Niet automatisch een*

nieuwe taak oppakken omdat er een rijkssubsidie voor is, maar alleen als het past in onze prioriteiten. Dat betekent soms ook kansen voorbij laten gaan voor mooie dingen die we misschien wel graag zouden willen en waar we graag trots op zouden zijn. Maar het is nodig dat we de ook de andere kant van de medaille bekijken: vinden we het zo belangrijk dat we het moeten doen, ook als het ten koste gaat van menskracht en middelen voor andere ambities?

We gaan projecten/activiteiten prioriteren en temporiseren:
Wat minder in focus is gaan we ***temporiseren****. In het eerste jaar als college hebben we heel voortvarend met uitvoering van vrijwel al onze ambities een start gemaakt, maar we kunnen niet alles tegelijk blijven doen en moeten behoedzamer zijn. We wegen af waar we lopende verplichtingen hebben en wat we samen met onze partners waar kunnen maken, met de beschikbare menskracht en middelen. Die zaken zetten we uit in de tijd op een manier dat we het aankunnen. Projecten, plannen of investeringen die drie jaar achter elkaar worden doorgeschoven of niet uitgevoerd, heroverwegen we.*

Waar mogelijk laten we zaken die minder hoog op de prioriteitenlijst staan meer over aan de samenleving en particulier initiatief.

We kijken naar de activiteiten in de totale begroting of deze voldoende bijdragen aan onze ambities:
We vinden dit ook een moment om op onderdelen te heroriënteren op het wel of niet voortzetten van een langlopende koers en hoe we ons willen verhouden tot een aantal ontwikkelingen in de maatschappij, zeker als focus en temporiseren alleen, onvoldoende soelaas bieden. In deze ***heroverweging*** *sluiten we op voorhand niets uit. Is onze beleidskoers nog effectief? Of hebben we te maken met de wet van de afnemende meeropbrengst in verhouding tot de omvang van het vraagstuk en zijn er effectievere interventies mogelijk? Zien we de groei van de stad als een puur autonome ontwikkeling die we accommoderen, of willen we selectiever groeien? Waar staan we na 8 jaar transformatie in het sociaal domein? Zijn meer participatie en digitalisering de manieren om het vertrouwen tussen overheid en inwoners te versterken? We hebben een grote, maar geen onoverkomelijke opgave en vinden dat we onszelf de vraag moeten stellen waar we mee stoppen om ruimte te maken voor onze eigen ambities.*

Gemeentelijke inkomsten worden niet extra verhoogd:
In deze dure tijden kiezen we er niet voor om de lasten voor onze inwoners en bedrijven te verhogen.

De financiële spelregels die wij hebben afgesproken en de wettelijke financiële richtlijnen:
Zie hoofdstuk 5.

Nijmegen duurzame groeistad

Nijmegen groeit en we hebben veel ambities om die groei te faciliteren. We willen immers het woningtekort verkleinen, zo snel mogelijk energieneutraal zijn en een prettig leefbare groene stad blijven. De groei niet faciliteren, zou voornamelijk negatieve gevolgen voor Nijmegen hebben. Voldoende en betaalbare woningen, wonen met zorg, een gezonde leefomgeving die aangepast is aan het veranderende klimaat, de werkgelegenheid en voorzieningen komen allemaal (nog sterker) onder druk. We voorzien dat de kansenongelijkheid, sociale druk, (energie)armoede en stress zullen toenemen.

Om goede redenen streven we dan ook niet naar stoppen met groei, maar we moeten wel gaan faseren en sommige dingen stoppen of anders doen vanwege geld, uitvoeringskracht en externe factoren. We hebben en houden wel degelijk ambities maar niet alles kan tegelijk of op de manier zoals we gewend zijn. Om onze groeiambities zo veel mogelijk waar te blijven maken zien we drie richtingen om met schaarsere middelen om te gaan:

a. Resultaten in de grondexploitaties verbeteren en de risico's verkleinen

We brengen in kaart waar we kunnen bijsturen op de resultaten van de grondexploitaties en hoe we de risico's kunnen verkleinen, zodat ons weerstandsvermogen voldoende blijft.

Om bij te sturen op de resultaten kunnen we aan de volgende knoppen draaien:

1. Type woonprogramma aanpassen;
2. Verdichting / meer programma;
3. Wonen i.p.v. werken;
4. Minder (gebouwd) autoparkeren;
5. Kwaliteit openbare ruimte;
6. Delen niet (zelf) ontwikkelen / uit planexploitatie halen.

Ook zien we mogelijkheden om de verliesvoorzieningen en de risico's in de planexploitaties substantieel te beperken, onder meer door een flexibeler ontwikkelstrategie in Winkelsteeg, een andere werkwijze t.a.v. de risicoreservering ten behoeve van de gebiedsexploitaties, met name voor het Investeringsdeel en een aantal andere aanpassingen.

In bijlage 2 vindt u een eerste uitwerking van deze denkrichting, met de focus op onze vier grote gebiedsontwikkelingen. Onze conclusie daaruit is dat de negatieve ontwikkeling van de grondexploitaties een tijdelijk en oplosbaar vraagstuk is, dat we binnen de exploitaties kunnen oplossen en niet vraagt om structurele maatregelen daarbuiten. Draaien aan de knoppen om de resultaten te verbeteren, vraagt wel om principiële keuzes, ook in het programma. Deze werken we nader uit. En een flexibeler ontwikkelstrategie kan gevolgen hebben voor het ontwikkeltempo en de mate van sturing die we kunnen geven.

b. Focus aanbrengen: prioriteren en temporiseren

We willen prioriteit geven aan onze vier grote gebiedsontwikkelingen: Waalsprong, Waalfront, Stationsgebied en Winkelsteeg. Door daar de focus op te leggen kunnen we de meeste meters maken met de woningbouwopgave, zeker als we ons risicoprofiel verbeteren met de maatregelen onder a. We focussen op deze al in gang gezette ontwikkelingen en starten voorlopig geen nieuwe op. Om de prioriteit te bepalen stellen we voor het volgende afwegingskader te hanteren:

1. Is er een wettelijke verplichting?
2. Is er een juridisch contract waaraan we gebonden zijn?
3. Is het project/de ontwikkeling onvermijdelijk?
4. Kunnen we het waarmaken?

Door te temporiseren in de projecten krijgen we meer grip en beheersing op complexe processen en trajecten. We kunnen opknippen, van go no/go (en no-regret) voorzien, met een tussenstap naar de raad, inclusief financiële besluitvorming. Bovendien verlagen we ons risicoprofiel, stellen we rentelasten uit en kunnen we langer vooruit met de bestaande reserves en middelen. In welke mate is afhankelijk van de keuzes die we (moeten) maken. Dat vergroot ook de kans dat we voldoende kunnen blijven sturen op kwaliteit.

Kleinere projectinitiatieven laten we over aan de stad en het particulier initiatief. We gaan werken volgens de principes van de Omgevingswet: de initiatiefnemer heeft zelf de verantwoordelijkheid om tot een plan te komen dat past binnen ons beleid en de omgeving en belanghebbenden goed de gelegenheid te geven voor participatie, zodat het ons veel minder werk kost. Wij beperken onze rol tot het toetsen van het plan aan ons ruimtelijk en participatiebeleid en de benodigde procedures (omgevingsplan, vergunningen).

Ook in ons beleid gaan we focus aanbrengen. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat we kijken naar de aanpasbaarheid en de maatschappelijke impact ervan. Bijvoorbeeld of we versnellingsambities die we op het gebied van o.a. duurzaamheid veel hebben, moeten bijstellen. En of we voor vraagstukken met veel maatschappelijke impact ook alternatieve oplossingen zien. Bijvoorbeeld wellicht meer gebruik maken van tijdelijke woningen en oplossingen in de bestaande woningvoorraad, zoals splitsen, verkameren en optoppen, om het woningtekort zo veel mogelijk te beperken, zeker voor de minst kapitaalkrachtigen.

c. Heroverwegen

We onderzoeken ook waar heroverwegen een mogelijkheid is en kijken daarbij naar alle beleidsterreinen en projecten. Daarbij denken we bijvoorbeeld aan het heroverwegen van investeringen die al een aantal keren uitgesteld zijn. En aan welke lange termijnkoersen in ons bestaande beleid aan heroverweging toe zijn, of minder belangrijk worden als we moeten kiezen in onze ambities.

Focus, temporiseren en heroverwegen brengen bestuurlijke dilemma's met zich mee over hoe en waarvoor we kiezen:

- Meer aan de samenleving en particulier initiatief overlaten betekent minder sturing, mogelijk minder of tragere oplossingen. Ook in a worden deze risico's al genoemd.
- Aanpassingen doen aan het programma in een gebiedsontwikkeling, kan gevolgen hebben voor andere ambities, bijvoorbeeld op groen of betaalbaar wonen.
- We hebben versnellingsambities, bijvoorbeeld om eerder een energieneutrale stad te zijn dan 2045. Waar vinden we temporiseren naar de landelijke streefdatum een optie, of is dat misschien noodzakelijk vanwege bv. netcongestie en te weinig personeel in de uitvoering en waar willen en kunnen we die versnellingsambitie handhaven?
- Of neem het bomenplan; meer bomen leveren de meeste meerwaarde (verkoeling, biodiversiteit, fijne leefomgeving) in stenige gebieden maar daar is het vaak wel meer werk en duurder om bomen te planten. Focussen we op het halen van de aantallen, of op de gebieden waar dit het hardst nodig is, ook als we dan de 1000 niet halen?

Nijmegen Sociale stad: iedereen kan meedoen

Het centrale doel in ons sociale beleid is dat zo veel mogelijk Nijmegenaren mee kunnen doen in de samenleving. Het grootste deel van onze inwoners kan en doet dat ook en kan daarbij gebruik maken van voorzieningen die wij bieden zoals wijkcentra, scholen, sport- en cultuuraanbod. Veel van onze inwoners zijn maatschappelijk actief en dragen bij aan een vitale samenleving en een sociale stad, bijvoorbeeld als vrijwilliger, mantelzorger of in verenigingsverband. Dat stimuleren en koesteren we.

Niet al onze inwoners kunnen helemaal zelfstandig meedoen. Dan ondersteunen we hen hierbij, gericht op een goed bestaan en kansengelijkheid. De invloed van de gemeente moet hierbij echter niet worden overschat. Vaak is onze inzet aanvullend, bijvoorbeeld bij inkomensregelingen in de Participatiewet, voor mensen die anders geen of een te laag inkomen hebben om van te leven. Maar we maken wel het verschil voor deze Nijmegenaren en zijn er trots op dat we een ruimhartige sociale stad zijn.

We ondersteunen inwoners die dat nodig hebben zo preventief mogelijk, dichtbij huis in de wijken en op scholen en bieden een brede basis aan ondersteuning en activiteiten, van informatie & advies tot gezondheidsbevordering, sociaal werk, schuldhulp en –preventie en inclusie. Snel, toegankelijk, nabij, zodat zo veel mogelijk mensen met dat kleine zetje of lichte ondersteuning mee kunnen doen. We geven daarbij ruimte aan bewonersinitiatieven en onderlinge steun. Daarom investeren we stevig in deze sociale basis om de verschillen in gezondheid, zelfredzaamheid, participatie en sociaal netwerk tussen mensen te verkleinen en hun veerkracht te versterken. Een gezonde leefomgeving en leefbare wijken dragen hieraan bij, dus ook ruimtelijke keuzes, bijvoorbeeld het woningbouwprogramma, groen en voorzieningen, zijn van grote invloed. Zo streven we ernaar zo veel mogelijk te voorkomen dat mensen zwaarder in de problemen komen en/of zwaardere ondersteuning en zorg nodig hebben.

Een klein deel van onze inwoners heeft meer nodig, omdat ze ernstige problemen hebben, of door bv. ouderdom of een beperking niet op eigen kracht mee kunnen doen. Dan ondersteunen we hen op maat met Wmo- en jeugdhulpvoorzieningen, van huishoudelijke hulp tot daklozenopvang en van jeugdcoaching tot –GGZ. Complexe probleemsituaties proberen we op te lossen met de Doorbraakaanpak.

In de domeinen jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning zien we dat de vraag, kosten en personele krapte blijven toenemen. Dit noopt ons continu tot het maken van keuzes. Al sinds de decentralisaties in 2015 hebben we hervormd en sturen we voortdurend bij om de kosten te beheersen. De invoering van de Buurtteams, Beschermd Thuis en de afbouw van de residentiële jeugdhulp naar meer ambulante hulp zijn voorbeelden van geslaagde hervormingen. Verder sturen we bij door budget- en subsidieplafonds, door bureaucratie in de indicatiesteling te verminderen en kritisch te zijn op de effectiviteit van de talrijke subsidies die wij verstrekken. We zijn actief in de Hervormingsagenda jeugd en de lobby naar het Rijk voor voldoende budget en doen een appèl op onze inwoners om problemen zelf op te lossen als ze dat kunnen en dan geen beroep op gemeentelijke hulp te doen.

Na 8 jaar transformatie dient zich de vraag aan in hoeverre er met transformatie en bijsturen financieel nog meer te bereiken is. Inhoudelijk heeft transformatie zeker nog meerwaarde en gaan we daarmee door. Maar de toenemende vergrijzing en het stijgende beroep op jeugdhulp zijn een paar belangrijke, deels autonome, ontwikkelingen die onderbouwen dat we rekening moeten houden met blijvend stijgende kosten. Bovendien is ook in (delen van) deze sectoren de arbeidsmarkt erg krap en krijgen we signalen dat het aantal vrijwilligers terugloopt. Ook in ons sociale beleid zullen (andere) keuzes gemaakt moeten worden.

Voor de toekomst schetsen we een aantal mogelijkheden om in tijden van krapte op het gebied van financiën en arbeidsmarkt, keuzes te maken bij het ondersteunen van inwoners. Hierbij gaan we in alle gevallen nog meer dan nu sturen op de kosten, focussen op de meest effectieve inzet en bestaand beleid heroverwegen. We zien twee varianten:

1. We zetten in op het handhaven van het bestaande kostenniveau. Dit betekent dat iedere nieuwe regeling of stijging van kosten gecompenseerd moet worden door minder uitgaven elders: nieuw voor oud.

2. We gaan actief sturen op kostenreductie. Hiervoor zien we een aantal mogelijke zoekrichtingen:

a. Wettelijk/niet-wettelijk
We kunnen ervoor kiezen een onderscheid tussen wettelijke en niet-wettelijke taken aan te brengen en wettelijke taken sober en niet-wettelijke taken niet uit te voeren. Enkele voorbeelden van niet-wettelijke taken zijn: het meeste minimabeleid, veel preventieve activiteiten op het gebied van eenzaamheidsbestrijding, GGZ, sociaal werk, bed-bad-brood-voorzieningen en inzet op cultuur en sport.

b. Focus op meedoen en kansengelijkheid
Een andere zoekrichting is stoppen met regelingen die niet of onvoldoende zijn gericht op volwaardig meedoen, ondersteuning van mensen in noodsituaties, preventie en het vergroten van kansengelijkheid. Dit kan grote gevolgen hebben voor voorzieningen zoals dierenwelzijn en cultuur.

c. Focus op maatwerk en uitbreiding doorbraakaanpak
Een andere optie is ondersteuning zo veel mogelijk bij de inwoners in de meest precaire situaties terecht te laten komen: door meer maatwerk en meer ambitie op de doorbraakaanpak, de mensen met ernstige problemen die gebruik maken van veel en dure ondersteuning, effectiever helpen. Op dit moment maakt circa 4,5% van de huishoudens gebruik van 5 of meer regelingen terwijl we slechts 0,5 procent van de huishoudens helpen met de doorbraakmethode. Een maatwerkaanpak voor deze groep is naar verwachting kosteneffectiever dan de stapeling van regelingen en de niet effectieve inzet van hulpverlening.

d. Focus op versnellen op de sturing op de sociale basis
Of we focussen op ons brede, toegankelijke aanbod van lichte en preventieve voorzieningen als belangrijkste instrument om zo veel mogelijk mensen mee te laten doen en beroep op zwaardere hulp en zorg te beperken. Daarom hervormen we de sturing op de sociale basis. We nemen nu veel tijd voor de herinrichting, terwijl we ook kosten in de sociale basis zien oplopen doordat – bijvoorbeeld – er minder vrijwilligers zijn. Door deze hervorming versneld door te voeren verwachten we op termijn kosten te besparen.

e. Vereenvoudiging
Een keuze kan ook zijn om onze minima-, jeugd- en Wmo-regelingen te vereenvoudigen en zo generiek mogelijk uit te voeren. Dat bespaart niet alleen geld, maar ook menskracht. Een deel daarvan kunnen we inzetten voor maatwerk om te voorkomen dat er mensen tussen de wal en het schip vallen.

f. **Toegang beperken**
   De zwaardere zorg en ondersteuning minder toegankelijk maken voor iedereen en alleen inzetten voor de mensen met de ernstigste problemen, is ook een mogelijkheid. We bieden dan zo veel mogelijk oplossingen in de eerste lijn, bij de buurtteams, beperken de doelgroep voor de minimaregelingen en zetten in op zo min mogelijk maatwerkvoorzieningen Wmo en Jeugdhulp. We zoeken daarbij de grenzen van de wettelijke kaders op, door bijvoorbeeld mensen zelf te laten betalen voor de zorg als ze daar genoeg inkomen voor hebben. En we doen een groter beroep op onze inwoners om problemen zo veel mogelijk zelf en met elkaar op te lossen.
g. **Budgetplafonds**
   We kunnen ervoor kiezen om zo veel mogelijk te stoppen met openeindfinanciering. Dit betekent dat we vooraf een budget bepalen voor wat een bepaalde regeling ons waard is. Als het plafond bereikt is, valt de eerstvolgende inwoner buiten de boot: denk aan inkomensaanvullende voorzieningen en jeugdhulp.
h. **Wachtlijsten accepteren**
   Die kunnen het gevolg zijn van maatregel g, maar ook ontstaan door bijvoorbeeld personeelstekort in de hulpverlening.
i. **Nieuwe taken, nieuwe middelen**
   Het rijk draagt ons soms nieuwe taken op, zonder of met te weinig middelen voor de uitvoering ervan. Dan kunnen we de afweging maken om deze nieuwe taak niet uit te voeren, of alleen te doen wat we kunnen met het geld dat we ervoor krijgen.

Uitwerking van deze varianten en opties en de opbrengst en effecten ervan, vraagt nog veel analyse. Ze zijn bedoeld als varianten voor het bijstellen en heroverwegen van een lange termijnkoers na 8 jaar transformeren met op termijn financiële effecten. Een combinatie van maatregelen en lichtere en zwaardere heroverwegingen is uiteraard mogelijk.

Nijmegen van nu: betrouwbare overheid

We willen een betrouwbare overheid zijn en dit laten blijken uit de manier waarop we al onze dienstverlening uitvoeren en samenwerken met de Nijmegenaren, ondernemers en instellingen in onze stad. Door te focussen op de uitvoering en de manier waarop we in de stad als betrouwbare overheid presteren werken we aan het verbeteren en herstellen van het vertrouwen. Daar hoort bij dat we in tijden van schaarste en moeilijke keuzes, transparant blijven over de keuzes en de motivering daarvoor.

Een valkuil is dat we geneigd zijn om in tijden van schaarste vanuit de overlevingsmodus te opereren en te zoeken naar controle of technische middelen in plaats van bewuste keuzes te maken en te blijven investeren met focus op de verbinding met de stad. Een andere valkuil is de neerwaartse spiraal waarbij we in zwaarder weer vasthouden aan bestaande werkwijzen en juist te weinig innoveren/transformeren.

In onze dienstverlening is het de kunst om de balans te vinden tussen eenvoud en maatwerk. Standaardisatie, automatisering en digitalisering zijn wenkende perspectieven voor dienstverlening in het licht van beperkte uitvoeringskracht. Maatwerk is immers meer werk en duurder. Tegelijkertijd is de roep om maatwerk wel groot, juist vanuit de behoefte aan rechtvaardigheid en betrouwbaarheid.

Die balans is ook van belang voor de voortschrijdende digitalisering. Systemen houden aan de ene kant onze organisatie betaalbaar en doelmatig, aan de andere kant willen we systeemdenken voorkomen. We dienen ons bewust te zijn van de risico’s en hierin bewuste keuzes te maken. Nieuwe (digitale) technologie biedt groot potentieel om de behoeften van burgers goed in te vullen en de groei van het aantal gemeentetaken op te vangen. De inzet daarvan kan ook keerzijden hebben op het vlak van toegankelijkheid, privacy en ethiek.

Bij het nastreven van beleidsdoelen moeten we alert blijven op eventuele nadelige bijeffecten van technologie en hierop bijsturen. De Nationale Ombudsman waarschuwt dat digitalisering van de dienstverlening via algoritmen en het ontbreken van maatwerk en persoonlijk contact kan doorwerken op de geloofwaardigheid van de overheid

en het vertrouwen van burgers in de overheid. We moeten daarom kritisch naar onze digitale processen kijken waarbij de menselijke factor altijd voorop staat, en bewust meer doen om het vertrouwen van burgers in onze dienstverlening te behouden. Digitalisering is altijd een middel, nooit een doel. Zeker bij de vlucht die kunstmatige intelligentie aan het nemen is, is het ongelooflijk belangrijk om de publieke waarden te borgen.

We stellen voor te koersen op bewuste keuzen die het vertrouwen versterken.

- Het onderling goede politieke samenspel tussen college en raad bij moeilijke en impopulaire keuzes in relatie tot de bestuurbaarheid van onze stad, ook met betrekking tot participatie. Hoe kiezen we de juiste focus en op basis van welke waarden en belangen?
- Meer inzetten op vertrouwen en minder op controle.
- Expliciete keuzes maken bij de uitvoering van nieuwe wettelijke taken zonder dekking voor de uitvoering ervan? Denk aan de regulering van de woningmarkt en de briefadresregeling voor daklozen. Zetten we daar eigen middelen voor in?
- Bewuste keuzes maken voor de kwaliteit van onze dienstverlening en daar dan ook voor gaan staan als bestuur en organisatie. Waar zetten we maatwerk voorop en waar kiezen we voor eenvoud en snelle uitvoering?
- Systemen houden onze organisatie betaalbaar en doelmatig. Systemen zijn echter niet leidend. Publieke waarden op het gebied van o.a. toegankelijkheid, privacy en ethiek dienen geborgd te zijn, zeker bij de vlucht die kunstmatige intelligentie aan het nemen is, is het buitengewoon belangrijk om de publieke waarden te borgen.

5. Praktische afspraken voor de Stadsbegroting 2024 - 2027

Doelenboom

Voor de Stadsbegroting 2024 – 2027 stellen we voor om de doelenboom beperkt te actualiseren voor de onderdelen waar dat strikt noodzakelijk is. Dat geeft meer tijd voor een meer fundamenteel gesprek over hoe we onze beleidsambities en doelen kunnen koppelen aan geld, daarmee de stuurinformatie verder te verbeteren en de bijdrage die de doelenboom daaraan kan leveren. Daarom stellen we voor om dit proces na de zomer te starten, gericht op invoering in de Stadsbegroting 2025. Overigens verwachten wij nog een initiatiefvoorstel over de indicatoren die de Raad in de Stadsbegroting en Stadsrekening wil opnemen. Wij gaan er daarbij vanuit dat het initiatiefvoorstel goed is te vertalen naar een plek in deze documenten.

Aanpassingen taakvelden in programmastructuur

Vorig jaar zijn nieuwe voorschriften gepubliceerd voor het aanleveren van financiële informatie aan het rijk (de IV-3). Aanleiding voor de nieuwe voorschriften is dat de bestaande uitvraag op de beleidsvelden WMO en jeugd als te grofmazig wordt ervaren. De ministeries BZK en VWS hebben daarom een uitwerking gemaakt, waarbij de vijf taakvelden voor individuele voorzieningen WMO en jeugd worden opgedeeld in negentien nieuwe taakvelden. Naast de nieuwe taakvelden zijn er verschuivingen tussen taakvelden en hebben twee taakvelden een nieuwe naam gekregen. Deze wijzigingen zijn opgenomen in de bijlage ‘Aanpassingen taakvelden ’

Vorig jaar is in de Stadsbegroting 2023 -2026 hierover het volgende opgenomen:

Impact op de programmastructuur en financiële huishouding van Nijmegen
De wijziging van de taakvelden heeft ook gevolgen op de eerder door de Raad vastgestelde programma- en productenstructuur. De onderverdeling van de programma’s is namelijk gebaseerd op de taakvelden van de BBV. Om de gevolgen van de aanpassingen goed in beeld te brengen is meer tijd nodig we komen daarom uiterlijk tijdens de voorbereiding op de Stadsbegroting 2024, terug op de consequenties voor de financiële huishouding van Nijmegen.

Belangrijke reden om de voorgeschreven taakvelden als bouwstenen voor de programma's te gebruiken is dat deze groepering gevoerd moet worden. Een andere groepering daarnaast is per definitie extra werk. Daarom het voorstel om de aanpassingen in de voorgeschreven taakvelden ook door te voeren in de huidige programmastructuur.

Overigens wordt de indeling de komende periode nog verder 'fijn geslepen' door de ministeries.

Indexeringen en aantallen Stadsbegroting 2024 – 2027

Indexeringspercentages

Op grond van het centraal economisch plan (cep) van het centraalplan bureau (cpb) komen we tot de volgende indexeringscijfers voor de komende Stadsbegroting:

jaarschijf 2023	Indexering 2024	(t.o.v 2023)
loonsom	7,80%	9,20%
materieel	8,50%	0,90%
CPI (inflatie)	8,50%	1,90%
Gemengd (subsidies, verbonden partijen)	8,00%	6,40%

Vorig jaar zijn de jaren 2024 en later geïndexeerd op basis van het cep uit het voorjaar 2022. Jaarschijf 2023 is bijgesteld op basis van de augustusraming van het cpb. Dit betekent dat de indexering 2024 ten opzichte van de oude stand in 2024 anders is dan de indexering die in 2023 is gebruikt.
De indexeringspercentages zijn hoog, gemiddeld ongeveer 8%. De bedragen die met de indexeringen zijn gemoeid zeer dan ook fors. Het gaat om een toevoeging van circa € 50 miljoen aan de begroting. Normaliter gaat het om € 10 tot € 15 miljoen

Uitgangspunt is dat de indexering budgettair neutraal is. Op grond van inschatting wat via het gemeentefonds gecompenseerd gaat worden is dat ook bijna het geval. Een eerste berekening laat een nadeel zien van € 1,5 miljoen. Overigens weet we dit pas zeker met de komende meicirculaire.

Aantallen inwoners en woningen

In de begroting wordt gerekend met de ontwikkeling van de woningbouw en het aantal inwoners. Hiervoor gebruiken we cijfers van Onderzoek en Statistiek en het programma Wonen. Deze aantallen worden onder meer gebruikt voor de ramingen van de belastingopbrengsten. Voor de raming van het gemeentefonds gebruiken we de uitgangspunten die het ministerie van Binnenlandse Zaken gebruikt in haar verdeelmodel.

Stadsbegroting 2024 - 2027	2023	2024	2025	2026	2027
Woningbouwproductie in jaar:					
Bestaande stad	650	350	500	600	500
Waalfront	250	200	200	150	100
Waalsprong	250	500	900	900	700
Totaal Woningbouwproductie	**1.150**	**1.050**	**1.600**	**1.650**	**1.300**
Verschil ten opzichte van Stadsbegroting 2023 - 2027		-450	600	650	1.300*
Aantal inwoners per 1-1	182.500	183.700	185.100	186.300	187.500
Toename inwoners	1.200	1.400	1.200	1.200	1.200

*In de Stadsbegroting 2023-2026 was nog geen raming opgenomen voor 2027.

Bijlage 1a: Financieel beeld

In de Stadsbegroting 2023 – 2027 schreven we al dat we in onzekere tijden leven. Hoewel sommige thema's meer uitgekristalliseerd zijn houdt de onzekerheid aan. Het grote verschil met vorige jaar is dat, als het gaat om het financieel perspectief, het beeld somberder is geworden.
Voor een belangrijk deel zijn de stijgende rente en prijzen hiervan de oorzaak. Maar, ook het rijk heeft onlangs via hun Voorjaarsnota aangegeven dat de terugval van het gemeentefonds vanaf 2026 maar deels wordt gerepareerd. Het rijk repareert € 1 miljard, terwijl de totale terugval vanaf 2026 in het gemeentefonds € 3 miljard per jaar is.

Deze ontwikkelingen maken dat we uit moeten gaan van financiële krapte. Vooralsnog is deze becijferd op zo'n 6 miljoen euro structureel, zonder inhoudelijke knelpunten en intensiveringen:

Programmabegroting; * € 1 miljoen		2024	2025	2026	2027
Stadsbegroting 2023 - 2026		0,0	0,0	-3,4	-3,4
Autonome ontwikkelingen		-1,5	-1,5	-1,5	-0,1
Rente ontwikkeling		-4,9	-6,3	-8,1	-9,1
Ontwikkeling gemeentefonds:					
- septembercirculaire 2022	sept.circ. 2022	1,1	1,7	12,9	2,0
- € 1 miljard uit 2026 wordt structureel	voorjaarnota rijk				10,9
- volume groei op basis BBP	voorjaarnota rijk				1,5
- gedeeltelijke compensatie prijsstijgingen 2022	voorjaarnota rijk	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0
Herstel reservering voor volumegroei zorg				-4,5	-6,0
Totaal		**-7,3**	**-8,1**	**-6,6**	**-6,2**

De toelichting op de individuele regels is als bijlage 1b opgenomen.

In bovenstaand beeld wordt vooruitgelopen op de ontwikkelingen van het gemeentefonds. Dit op basis van de voorjaarsnota van het Rijk. Met de meicirculaire over het gemeentefonds kunnen we beter bepalen hoe de verschillende effecten voor Nijmegen gaan uitpakken. In het beeld missen ook inhoudelijke knelpunten, intensiveringen, voordelen en mogelijke besparingen. Dit heeft te maken met het karakter van het koersdocument. Het nu opnemen van deze informatie brengt het risico met zich mee dat het debat gaat over individuele posten en onvoldoende koers oplevert voor de afwegingen met de Stadsbegroting.
Naast de programmabegroting heeft ook het weerstandsvermogen aandacht nodig. In de Stadsrekening 2022 heeft u kunnen lezen dat op termijn de risico's groter zijn dan de saldireserve. Volgens de normen die zijn opgenomen in de kadernota risicomanagement en weerstandsvermogen is dit ongewenst.
Voor de grondexploitaties is een knoppentableau in de maak waarmee afwegingen over risico's en verliesvoorzieningen gemaakt kunnen worden.

In het financieel beeld zijn financiële ontwikkelingen opgenomen waar een grote mate van zekerheid over is. Maar, zoals aan het begin van dit deel is aangegeven, zijn er vele onzekerheden. Belangrijke onzekerheden zijn in onderstaande tabel opgenomen.

Onzekerheden
Jeugdzorg: (financiële) effectenhervormingsagenda / afspraken rijk
Beschermd wonen
Impact stijgende prijzen en rente op partners in de stad
Verdere uitrol nieuw verdeelmodel gemeentefonds
Financiering lokale overheden (gemeentefonds) vanaf 2027
Lokaal belastinggebied
Grondexploitaties

In de Stadsbegroting 2024-2027 zal, daar waar relevant, aangegeven worden hoe deze onzekerheden een plek hebben gekregen.

Voorstel Financiële koers

Het college hecht aan het op orde zijn van de (meerjaren-) begroting en het weerstandsvermogen. Het college zal na de zomer daarom een sluitende Stadsbegroting 2024 – 2027 aanbieden. Uitgangspunten voor de begroting zijn:

- *Sluitende begroting*
- *Het realiseren van onze ambities uit het coalitieakkoord, zoals geland in de begroting;*
- *We gaan projecten/activiteiten temporiseren;*
- *We kijken naar alle activiteiten en heroverwegen of deze nog voldoende bijdragen aan onze ambities;*
- *Gemeentelijke inkomsten worden niet extra verhoogd;*
- *De financiële spelregels die wij hebben afgesproken en de wettelijke financiële richtlijnen.*

Het college kan zich voorstellen dat in zeer specifieke situaties van bovenstaande uitgangspunten wordt afweken. Het college steunt bijvoorbeeld de inzet van de VNG om de in de voorjaarsnota opgenomen voorstellen voor het gemeentefonds te verbeteren. Wanneer deze inzet concreet resultaat oplevert dan is het college van mening dat hiermee gerekend kan worden. Het alternatief, het inboeken van ombuigingen, is dan onwenselijk.
Het college wil duidelijk zijn dat het afwijken van de uitgangspunten alleen met de juiste argumenten kan en niet als een gemakkelijke oplossing wordt gekozen om tot een sluitende begroting te komen

Bijlage 1b toelichting tabel financieel beeld

In deze bijlage is een toelichting opgenomen op de tabel financieel beeld. Hieronder is de tabel opgenomen. Onder de tabel worden de regels toegelicht.

Programmabegroting; * € 1 miljoen		2024	2025	2026	2027
Stadsbegroting 2023 - 2026		0,0	0,0	-3,4	-3,4
Autonome ontwikkelingen		-1,5	-1,5	-1,5	-0,1
Rente ontwikkeling		-4,9	-6,3	-8,1	-9,1
Ontwikkeling gemeentefonds:					
- septembercirculaire 2022	sept.circ. 2022	1,1	1,7	12,9	2,0
- € 1 miljard uit 2026 wordt structureel	voorjaarnota rijk				10,9
- volume groei op basis BBP	voorjaarnota rijk				1,5
- gedeeltelijke compensatie prijsstijgingen 2022	voorjaarnota rijk	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0
Herstel reservering voor volumegroei zorg				-4,5	-6,0
Totaal		**-7,3**	**-8,1**	**-6,6**	**-6,2**

De beginstand is de Stadsbegroting 2023 – 2026. De vorige Stadsbegroting eindigde in het laatste jaar met een nadeel van € 3,4 miljoen.
In de regel autonome ontwikkelingen is een verwacht tekort van € 1,5 miljoen op het indexeren van de begroting opgenomen. In het laatste jaar is een aantal aanpassingen opgenomen vanuit de verwachte uitbreidingen van het aantal woningen en OZB niet-woningen areaal. Ook is in 2027 het financieel effect van de maatregelen jeugd bijgesteld op basis van de besluiten bij de Stadsbegroting 2022.
In de regel renteontwikkeling zijn de hogere rentekosten opgenomen als gevolg van de oplopende rente. In de Stadsbegroting 2022 werd nog uitgegaan van een rente van 0,9%. Bij het maken van de huidige begroting was dit opgelopen tot 2%. Voor 2024 stellen we een rente voor van 3,5%. Hierdoor stijgen de rentelasten met bijna € 5 miljoen in 2024 oplopend naar ruim € 9 miljoen in 2027.

Onder het kopje ontwikkeling gemeentefonds zijn 4 regels opgenomen. De regel septembercirculaire 2022 laat het effect zien van de septembercirculaire van vorig jaar. Het forse bedrag in 2026 betreft vooral de gedeeltelijke éénmalig reparatie van het ravijn, voor alle gemeenten samen was dit € 1 miljard. Dit bedrag is in de voorjaarsnota 2023 van het rijk structureel gemaakt. Dit is opgenomen in de regel € 1 miljard uit 2026 wordt structureel.
In de voorjaarsnota heeft het rijk aangegeven dat zij het meebewegen van het gemeentefonds met de rijksbegroting, de zogenaamde trap-op tap-af systematiek, vanaf 2027 wil vervangen door een koppeling van het gemeentefonds met het bruto binnenlands product (BBP). Dit moet nog worden uitgewerkt. In de voorjaarsnota

gaat het rijk ervanuit dat deze systematiek een volumegroei (is groei exclusief prijseffecten) van het gemeentefonds oplevert van € 150 miljoen. Voor Nijmegen is dit circa € 1,5 miljoen.
De laatste regel betref het herstel van de reservering voor volumegroei van de zorgkosten. Tot deze reservering is besloten omdat het aandeel van de zorgkosten in de rijksbegroting groeit. Via de trap-op-trap-af systematiek profiteren gemeenten van deze groei door een hoger gemeentefonds. Echter, door de decentralisaties worden gemeenten ook geconfronteerd met de groei van de zorgkosten. Door de trap-op-trap-af systematiek was het mogelijk om een reservering te doen voor de stijging van de zorgkosten. Omdat het rijk vanaf 2026 geen volumegroei toekende aan het gemeentefonds is in de Stadsbegroting 2023 besloten om deze reservering vanaf 2026 niet meer te doen. Met de huidige voorstellen van het rijk is in het gemeentefonds wel compensatie opgenomen voor volumeontwikkeling. Met deze regel wordt deze reservering in het gemeentefonds hersteld.

Bijlage 2: Sturingsmogelijkheden verbeteren resultaat en verminderen risico's grondexploitaties

Op 5 april is door de raad de motie "Houd koers! Voor alle ambities" door de raad vastgesteld. Deze motie roept het college onder andere op om:
"Bij het Koersdocument de mogelijke sturingsmogelijkheden gericht op het beperken van financiële tekorten op de planexploitaties nader uit te werken en op haalbaarheid te verkennen en hierbij ook de consequenties te benoemen van het inzetten van deze mogelijkheden voor ambities zoals geformuleerd in de omgevingsvisie."

Daarnaast is een toezegging gedaan waarbij: "*Het College toe zegt de raad te informeren over de verschillende scenario's van intensivering van de woningbouw. Het College zegt toe in september een workshop aan te bieden aan de raad om de betekenis te verduidelijken van verschillende scenario's.*"
In onderstaande tabel zijn de huidige getroffen verliesvoorzieningen en het risicoprofiel van de verschillende planexploitaties weergegeven. Dit geeft inzicht in de huidige verwachte tekorten op deze planexploitaties en mogelijke aanvullende tekorten wanneer risico's optreden.

Verliesvoorziening voor planexploitaties met negatief plansaldo bedragen * € 1 miljoen	Verliesvoorziening Netto contant 1-1-2023	Risicoprofiel Netto contant 1-1-2023
Waalsprong	38,0	28,4
Waalfront	18,2	4,9
Stationsgebied	12,4	45,2
Winkelsteeg *	25,8	72,0
Onderwijshuisvesting	19,6	1,8
Nyma Mercuriuspark	2,1	1,2
Overig	1,2	2,1
TOTAAL	**117,3**	**155,6**

** O.b.v. herziening 8 maart 2023*

Met de raad is op 15 maart 2023 een zestal knoppen besproken om het financieel resultaat van de planexploitaties te verbeteren. De focus is daarbij gelegd op de vier grote planexploitaties. Hieronder is globaal weergegeven in welke mate deze knoppen nog ingezet kunnen worden in de projecten.

Knop	Winkelsteeg	Stationsgebied	Waalsprong	Waalfront	Financieel effect
Type woonprogramma aanpassen	Is mogelijk	Is voor deel mogelijk	Is voor deel mogelijk	Is voor deel mogelijk	5% minder sociaal: + € 5mln. 5% minder betaalb. + € 3 tot € 4 mln.
Verdichting / meer programma	Is mogelijk	Is beperkt mogelijk	Is beperkt mogelijk	Is beperkt mogelijk	Zie verdere toelichting per project
Wonen i.p.v. werken	Is al aan de orde in gebied en uitgangspunt voor ontwikkeling door samengaan van wonen en werk	Is al aan de orde in gebied en uitgangspunt voor ontwikkeling door samengaan van wonen en werk	Niet meer echt aan de orde. Bestemmingsplan De Grift is al in procedure.	Niet meer aan de orde	
Minder (gebouwd) autoparkeren	Dit gebied zet al in op minder autoparkeren	Dit gebied zet al in op minder autoparkeren	Niet meer aan de orde	Niet meer aan de orde	Winkelsteeg: 10% minder pp: + € 4 mln.
Kwaliteit openbare ruimte	Is beperkt mogelijk	Is beperkt mogelijk	Is beperkt mogelijk	Is beperkt mogelijk	5% besparing: + € 4 tot € 5 mln.
Delen niet (zelf) ontwikkelen / uit planexploitatie halen	Is voor delen mogelijk	Is beperkt mogelijk	Niet meer aan de orde	Niet meer aan de orde	Zie verdere toelichting per project

In deze paragraaf presenteren we de eerste stappen om sturingsmaatregelen inzichtelijk te maken en hier keuzes in te maken. Gelet op de relatief beperkt beschikbare tijd tussen het besluit over de motie en de totstandkoming van het Koersdocument was er onvoldoende tijd om een volwaardige analyse inclusief de kwalitatieve gevolgen van alle mogelijke maatregelen uit te werken. Daarom is ingezet op concrete voorstellen waarvan de financiële en kwalitatieve impact in dit tijdsbeslag redelijkerwijs inzichtelijk te maken is. Vanwege de financiële samenhang doen we in dit Koersdocument voorstellen om zowel de verliesvoorziening van planexploitaties als het risicoprofiel te beperken. Per project worden de voorstellen en de impact toegelicht, waarbij de focus bij de gebiedsexploitaties (zoals Stationsgebied en Winkelsteeg) ligt op de planexploitatie en bijbehorende risicoprofiel, omdat het Investeringsdeel van deze gebiedsexploitaties beperkt van invloed is op de ontwikkeling van de reserves maar meer op de toekomstige begrotingen. De genoemde bedragen zijn indicatief en dienen t.b.v. de begroting 2024 en een eventuele herziening van de planexploitatie nog nader uitgewerkt te worden.

Gebiedsexploitatie Winkelsteeg

Voorstel voor Winkelsteeg is om vast te houden aan de ambities en doelstellingen zoals vastgelegd in de ontwikkelvisie, maar in te zetten op een meer flexibele ontwikkelstrategie waarbij meer per situatie wordt gekeken op welk moment, welke rol de gemeente in de ontwikkeling moet hebben. Dit is met name relevant voor de plandelen waar de gemeente (nog) geen grondeigenaar is en daarmee er ook nog geen grote investeringen zijn gedaan. Hiermee wordt er meer ruimte gelaten aan de huidige grondeigenaren of derden om delen tot ontwikkeling te brengen. Dat wil echter niet zeggen dat ontwikkelingen daarmee financieel rendabel zijn en tot ontwikkeling kunnen komen. Dit vraagt enerzijds het bieden van (ontwikkel)ruimte om tot een haalbare business case te kunnen komen of op termijn toch een actieve rol van de gemeente wanneer belangrijke (deel)ontwikkelingen niet van de grond komen. Om toch als gemeente te kunnen acteren, op het moment dat dit wel kan en nodig is, is het essentieel dat de thans aanwezige middelen beschikbaar blijven om ontwikkelingen ter zijner tijd wel mogelijk te blijven maken.

Dit leidt tot de volgende mogelijkheden:

- Voor de locatie van Lincoln Smitweld is de gemeente met een ontwikkelcombinatie in gesprek om dit gebied door hen tot ontwikkeling te laten brengen. Daarmee neemt de gemeente een faciliterende rol en loopt de gemeente niet langer de financiële risico's van de ontwikkeling, maar zijn de sturingsmogelijkheden door de gemeente, zoals voortgang, wel minder. Om voor de partijen tot een haalbare business case te komen, is het nodig om in totaal circa 1.100 woningen extra te realiseren. Dit is ruimtelijk en programmatisch ook mogelijk binnen de visie Winkelsteeg 2035 als de gemeenteraad instemt met het bestemmingsplan, dat naar verwachting na de zomer ter vaststelling aan de raad wordt voorgelegd. Financieel betekent dit voor de gemeente een vrijval van huidige verliesvoorziening en risicoprofiel van gezamenlijk circa € 20 tot € 25 mln. Daarnaast hoeft de gemeente een deel van de investeringen niet zelf uit te voeren en ontvangt zij nog een anterieure bijdrage t.b.v. bovenplanse investeringen. Dit levert een extra voordeel op van circa € 5 tot € 10 mln ten aanzien van de investeringen voor de gemeente, maar heeft geen direct effect op de planexploitatie. Indien de gemeente wel zelf het gebied met extra woningen tot ontwikkeling zou willen brengen, zou dit een positief effect hebben op de planexploitatie, maar zouden de risico's (vooral op de extra te verwachten grondopbrengsten) ook aanzienlijk toenemen.
- Bij de plandelen 'Stedelijk Landgoed', 'Kanaalfront' en het deel van Stationsomgeving Goffert waarvoor nog geen Startbesluit is genomen een 'flexibele ontwikkelstrategie' volgen, waar het moment en de rol van de gemeente nog nader te bepalen is. Deze plandelen kennen een negatief plansaldo en tevens een aanmerkelijk risicoprofiel. De mogelijkheid bestaat deze plandelen uit de planexploitatie Winkelsteeg te halen, waarmee het risicoprofiel met circa € 20 mln verbetert. Het "uit de planexploitatie halen" leidt tot een vrijval van verliesvoorziening van circa € 25 mln. Om uiteindelijk wel tot een actieve rol te kunnen besluiten, en dit ook naar buiten toe uit te stralen aan alle partijen die zeer fors gaan mee investeren in Winkelsteeg, zou overwogen kunnen worden om gelijktijdig een bestemmingsreserve in te stellen die gelijk is aan deze vrijval en ingezet kan worden als besloten wordt wel tot ontwikkeling over te gaan. Richting ontwikkelaars en partijen in het gebied straalt dat het noodzakelijke vertrouwen uit dat de

ambities, om Winkelsteeg in haar geheel te ontwikkelen, overeind blijven. Als daartoe besloten wordt valt alleen het risicoprofiel nu vrij.
Wanneer op enig moment de middelen vanuit de bestemmingsreserve worden ingezet, zal op dat moment bepaald moeten worden wat de omvang is van het bijbehorende risicoprofiel en op welke wijze dat gedekt kan worden. Aandachtspunt is dat er conform de regelgeving, op basis van de huidige planexploitatie maximaal € 25,8 mln verliesvoorziening vrij kan vallen. Immers wanneer de planexploitatie meer verbetert, ontstaat er een winstgevende planexploitatie en kan “winst’’ niet vroegtijdig worden genomen.

Gevolg
Insteek is om vast te blijven houden aan de (kwalitatieve) ambities van de ontwikkelvisie en daarmee met de huidige Omgevingsvisie. Echter ten aanzien van hoe (door de gemeente of door derden) ambities gerealiseerd worden, ontstaat meer onzekerheid omdat de gemeente niet perse overal zelf aan zet is. Tevens wordt de regierol deels aan de markt overgelaten, waardoor de sturingsmogelijkheden vanuit de gemeente op bepaalde onderdelen minder zijn. Wel kan de markt als “buitenboordmotor” fungeren om zo extra snelheid te maken.

Gebiedsexploitatie Stationsgebied
Binnen het Stationsgebied is het mogelijk om de locatie P&R/Vissers en het Belastingkantoor ‘op te toppen’ en aan het programma toe te voegen. Dit levert in potentie een positief effect op van € 1 tot € 2 mln.

Het is ook mogelijk om de locatie Belastingkantoor als gemeente niet te verwerven en zelf te ontwikkelen. Dit levert een voordeel op van circa € 2 mln volgens de huidige planexploitatie omdat er sprake is van een onrendabele ontwikkeling. Na optopping resteert nog een tekort van tussen de € 0,5 mln en 1 mln. Mogelijk dat het Rijksvastgoedbedrijf op enig moment zelf de locatie tot ontwikkeling zal brengen. Het is echter niet waarschijnlijk dat zij wel tot een haalbare businesscase kunnen komen met dezelfde kaders als in de huidige gemeentelijke grex (zoals 2/3 betaalbaar).

Ook voor de P&R / Vissers-locatie kan gekozen worden om deze als gemeente niet te verwerven en zelf te ontwikkelen. Hierbij kan een voordeel gehaald worden van circa € 3 mln volgens de huidige grex en na optopping circa 2,5 mln. Maar ook hier is het de vraag of de markt deze ontwikkeling oppakt. Er zit namelijk een tekort op de ontwikkeling met de huidige uitgangspunten waarbij er ruimte is voor de groene corridor en er rekening wordt gehouden met 2/3 betaalbaar. Vanwege de relatie met de Westentree en Hezelpoort wordt het daarom wenselijk geacht om deze ontwikkeling zelf ter hand te nemen.

Waalsprong
Binnen Waalsprong kan mogelijk door in te zetten op meer ‘uitgeefbare ‘ meters, meer verdicht worden. Dit gaat echter ten koste van de openbare ruimte en met name groen. Of dit ook daadwerkelijk mogelijk is en wat de financiële effecten zijn (het risico dat de uitgeefbare meters toch niet gerealiseerd kunnen worden neemt ook toe), vraagt uitwerking in concrete plannen. Vooralsnog wordt hier niet op ingezet.

Om direct toch extra grondopbrengsten te kunnen realiseren, kan besloten worden om toch Veur Lent te bebouwen. Dit levert een positief effect op voor de planexploitatie van circa € 6 tot € 12 mln.

Waalfront
Ten opzichte van het huidige bestemmingsplan zijn er nog 40 woningen extra mogelijk t.o.v. de huidige uitgewerkte plannen die opgenomen zijn in de planexploitatie. Het stedenbouwkundig inpassen hiervan is niet eenvoudig en kan ten koste gaan van groen of meer hoogte vragen dan nu in bestemmingsplan mogelijk is. Uitgaande van het toevoegen van duurder programma, maar geen extra parkeerplaatsen (dus norm lager stellen), levert dit een extra grondwaarde op van circa € 0,5 tot € 1,0 mln in de grex Waalfront (gemeente is 50% aandeelhouder).

Daarnaast kunnen de eerder beschikbaar gestelde middelen van € 0,8 mln. om cultuurhistorie weer te geven in de openbare ruimte in het gebied ook bespaard worden, door dit niet uit te voeren.

Beide maatregelen zijn van beperkte invloed op het risicoprofiel. Aangezien Waalfront een samenwerkingsverband betreft met BPD kan de gemeente niet eenzijdig besluiten nemen over wijzigingen in de plannen. De genoemde eventuele voordelen komen voor 50% ten gunste van de gemeente.

Onderwijshuisvesting
Met diverse schoolbesturen is sinds 2010 juridisch overeengekomen dat indien zij hun locatie aan de gemeente aanbieden, de gemeente die locatie tegen de WOZ-waarde moet overnemen. Vervolgens is de gemeente verantwoordelijk voor de herontwikkeling. Op dit moment zijn de locaties die onderdeel uit maken van de planexploitatie vrijwel allemaal eigendom van de gemeente of kan redelijkerwijs niet afgezien meer worden van verwerving. Binnen de ontwikkeling van de locaties kan maar beperkt gestuurd worden om het financieel tekort of risico's te beperken. Op termijn zal de gemeente op basis van de huidige afspraken nog wel andere (onrendabele) locaties moeten verwerven. Voor deze mogelijke tekorten zijn nu nog niet de financiële middelen gereserveerd.

(Risico)systematiek gebiedsexploitaties
Bij de projecten Winkelsteeg en Stationsomgeving is sprake van een gebiedsexploitatie met planexploitaties, investeringen en kostenverhaal. Beide exploitaties kennen een andere verhouding tussen deze financiële stromen. Voor het stationsgebied geldt dat de totale kosten voornamelijk gekoppeld zijn aan investeringsprojecten zoals het stationsplein aan de centrumzijde en de nieuwe Westentree. Dit betekent dat ook 75% van het totale risicoprofiel van circa € 45 mln. gekoppeld is aan investeringsprojecten. Voor Winkelsteeg geldt het omgekeerde. Daar ligt het zwaartepunt op de planexploitaties.

Voor het project Stationsomgeving maken op dit moment de risico's t.a.v. de Investeringen onderdeel uit van het risicoprofiel van de planexploitatie, zoals gepresenteerd in de grafiek met de ontwikkeling van de saldireserve. Aangezien eventuele hogere investeringen, wanneer de risico's optreden, worden geactiveerd op de balans en in 20 tot 40 jaar worden afgeschreven, legt de huidige gepresenteerde wijze (als een eenmalige kostenpost voor de saldireserve) een te groot beslag op de middelen tot 2037. Een relatief groot deel van deze hogere kosten, hebben namelijk betrekking op de periode na 2037.
Aangezien gebiedsexploitaties als fenomeen nieuw zijn, moet de werkwijze t.a.v. de risicoreservering ten behoeve van deze gebiedsexploitaties en met name voor het Investeringsdeel, nog verder uitgewerkt worden. Richting de begroting wordt dit uitgewerkt in een nieuwe werkwijze. Naar verwachting verbetert dit het risicoprofiel tot 2037 met circa € 20 mln.

Woonfonds
Op basis van het coalitieakkoord is een woonfonds gevormd van € 10 mln. Een bijdrage uit het Woonfonds kan overwogen worden als dekking voor een onrendabele top in een plan, die ontstaan is doordat daarin woningen gebouwd worden waar het Woonfonds voor bedoeld is, zoals betaalbare huur- en koopwoningen, studentenhuisvesting of woningen voor bijzondere doelgroepen.

Ratio reserve en risicoprofiel
Binnen Nijmegen wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de saldireserve minimaal de verwachte risico's moet dekken (factor 1). Er kan worden overwogen om een lagere dekkingsgraad te accepteren (bijvoorbeeld 0,8), omdat er veelal op de langere termijn ook nog sturingsmogelijkheden zijn om risico's te beperken.

Vervolg
In voorliggend Koersdocument zijn voorstellen gedaan met sturingsmogelijkheden in de planexploitaties in lijn met de eerder besproken 'knoppen'. Het faciliterend laten ontwikkelen van de zogenaamde Lincoln locatie en het corrigeren van de risicosystematiek bij de Stationsomgeving kennen samen reeds een zeer groot effect. Daarmee

kan het financieel perspectief van de op de saldireserve reeds aanzienlijk verbeterd worden. De ratiofactor 1 wordt daarmee naar verwachting ruimschoots behaald.

Conform de toezegging met betrekking tot verschillende scenario's van intensivering van de woningbouw, komt er in september een workshop om nader in te gaan op eventuele aanvullende mogelijkheden tot intensivering van de woningbouw.