

Onderwerp Afweging bezuinigingen
Van M.D. Burggraaf (wethouder Financiën)
Aan Commissie Bestuur & Middelen
Datum 15 april 2020

Inleiding

Vanuit de meerjarenbegroting 2020 is de jaarschijf 2021 (en die van 2022) van de gemeente Dordrecht nog structureel sluitend. Voor de jaren vanaf 2023 en verder was en is dat niet het geval. Het surplus is echter zeer beperkt.

Vanuit recente ontwikkelingen rondom met name het sociaal domein en de dividend uitkering van Stedin is de kans aanzienlijk dat ook het jaar 2021 niet meer positief sluit. Tenslotte komen de effecten van de coronacrisis hier nog bij. Zolang deze crisis niet achter ons ligt is het nagenoeg onmogelijk hier een inschatting van te maken, maar duidelijk is dat deze de begroting negatief zal beïnvloeden.

Dat op basis hiervan alle jaarschijven in de Kadernota 2021 negatief worden lijkt een gegeven. Er zijn vervolgens drie scenario's, de eerste twee al dan niet in combinatie met elkaar, denkbaar:

- Ofwel de gemeente gaat bezuinigen;
- Ofwel de gemeente gaat de OZB verhogen;
- Ofwel de gemeente accepteert een niet sluitende begroting, vanuit de overtuiging lokaal geen voorzieningen weg te willen bezuinigen omdat het Rijk de gemeenten te weinig middelen geeft voor het uitvoeren van haar taken. De gemeente sluit zich hiermee dan aan bij een (groeierende) groep gemeenten die het sterkst mogelijke signaal naar Rijk en Provincie willen afgeven dat de financiële grens waarvoor men bestuurlijke verantwoordelijkheid wil nemen is bereikt. Dit heeft (uiteraard) wel preventief toezicht van de Provincie tot gevolg wanneer uiteindelijk de begroting wordt vastgesteld.

Dit memo geeft u als commissie een aantal inzichten en overwegingen bij het scenario van bezuinigingen. Dit betreft achtereenvolgens:

- Inzicht in eerdere bezuinigingsrondes
- Inzicht op hoofdlijnen in de (structurele) exploitatiebegroting 2021

Eerdere bezuinigingsrondes

In het relatief recente verleden zijn er verschillende bezuinigingsrondes geweest:

- Brede Doorlichting (2009-2010)

Dit was een bezuiniging die vooral gericht was op de interne bedrijfsvoering van de gemeente. Enkele voorbeelden van doorgevoerde bezuinigingen:

- Verlengen afschrijvingstermijn bepaalde activa van 40 naar 50/60 jaar
- Invoeren restwaarde bepaalde activa
- "Kaasschaaf" op een aantal out-of-pocket budgetten
- Soms geen/slechts deels indexatie toekennen op subsidies
- Geen indexatie meer toekennen op reserves
- Vacaturestop
- (Poging tot) Zero Based Budgetting

- Richting Kiezen (2012-2013)

Deze bezuinigingsronde kwam rechtstreeks voort uit de "bouwcrisis" en had als doel meer focus en keuzes aan te brengen op een aantal grote grondontwikkelingen. De uitkomst hiervan was een forse opschoning van een aantal boekwaardes op grondexploitaties (per saldo het ophogen van verliesvoorzieningen). Meer dan € 40 miljoen is (extra) afgeboekt op met name Stadswerven, Gezondheidspark, Belthurepark, Amstelveen en Dordtse Kil.

Daarnaast zijn er in deze periode, ook een aantal bezuinigingen in de exploitatie doorgevoerd (het zogenaamde bezuinigingspakket "A", bij de Kadernota 2014). De financieel omvangrijkste hiervan was het per 2015 laten vervallen van het integratie / Dordtse migrantenbudget van ruim € 1 miljoen.

- Agenda voor de Stad (2015-2016)

In tegenstelling tot de Brede Doorlichting, was dit een bezuinigingsoperatie die veel meer zichtbaar en voelbaar was voor de stad. In totaal was de opgave ongeveer € 9 miljoen per jaar te besparen, gesplitst in een deel "besparingsvoorstellen", die op relatief korte termijn in te voeren waren, en een deel "hervormingsvoorstellen", die gepaard gingen met een veranderingsopgave, samen met partners uit te voeren en vorm te geven.

De doorgevoerde besparingsvoorstellen zijn o.a. geweest:

- Het schrappen van "kleine subsidies" voor een bedrag van in totaal € 1 mln;
- Het afdragen van een jaarlijks bedrag uit hogere parkeerinkomsten aan de stad, oplopend van € 400.000 in 2016 naar € 875.000 vanaf 2019.
- Korting op leerlingenvervoer ad € 225.000
- Besparing op (bestuurs)communicatie, Rekenkamer en OCD oplopend van € 473.000 naar € 788.000 vanaf 2018
- Korting op Dordrecht Marketing en evenementenbudget van € 150.000
- Generieke taakstelling als input in DB's van gemeenschappelijke regelingen van € 1.200.000.

Achteraf gezien hebben de besparingen op **kleine subsidies** een veel politieker en inhoudelijker karakter gekregen dan vooraf bij het besparingsvoorstel (bestuurlijk) ingeschat.

Dit heeft tot veel gesprekken in raadscommissies, en ook wel weerstand bij een aantal instellingen, geleid. Uiteindelijk is een besparing van in totaal € 0,6 miljoen ingeboekt.

Er is uiteindelijk slechts beperkt daadwerkelijk gerealiseerd op de **generieke taakstelling bij GR'en**. In een aantal DB's heeft de wens van Dordrecht dit niet tot een meerderheidsbesluit geleid. In een aantal andere gevallen is er in een GR wel degelijk bespaard op de bedrijfsvoering, maar hebben gemeenten dat zelf intern weer bijgeplust (bijvoorbeeld bodes die bij SCD verdwenen, maar in Dordrecht terugkwamen).

De 6 veranderopgaven, met bijbehorende structurele bezuinigingen, waren:

- Cultuur en Media ad € 1.050.000
- Sport (parkenvisie) ad € 480.000
- (doordecentralisatie) Onderwijshuisvesting € 1.400.000
- Openbare ruimte ad € 300.000
- Zorg & ondersteuning ad € 600.000
- Gebiedsontwikkeling € 200.000

De daadwerkelijk gerealiseerde besparingen op de veranderopgaven zijn wisselend (geweest). Vanuit de opgave **cultuur en media** is op bibliotheek is daadwerkelijk € 0,6 miljoen subsidie bespaard, op RTV Dordrecht € 0,1 miljoen en op ToBe en culturele programmerings-subsidies € 350.000.

Vanuit de **Sportparkenvisie** zou vanaf 2019 jaarlijks € 0,5 miljoen bespaard moeten worden door het meer centreren van Sportparken en samenvoegen van verenigingen; daar heeft het huidige college en raad inmiddels andere ideeën bij. Die besparing wordt ook daarom ook gedeeltelijk niet gehaald. Via de **doordecentralisatie van onderwijshuisvesting** is uiteindelijk slechts de helft van de taakstelling (zijnde € 0,7 miljoen) gerealiseerd, omdat de ddc bij het voortgezet onderwijs niet is gelukt. Overigens is de ddc op het primair onderwijs tot op heden ook nog geen feit (met name vanwege een weifelende belastingdienst).

Bij **openbare ruimte** is uiteindelijk een kleine € 300.000 bespaard door het inzetten van nieuwe (beheers)technieken en het inzetten van asset management (strakker/minder preventief onderhoud aan constructies).

Bij **zorg en ondersteuning** is uiteindelijk € 600.000 ingeboekt door voornamelijk een deel van het budget Beschermd Wonen anders in te zetten, alsmede het totstandbrengen van één stedelijk netwerk zorg & overlast.

Bij de **gebiedsontwikkeling** is € 200.000 bespaard door het stroomlijnen van procedures en, waar mogelijk, meer werken met regelvrije ruimte.

Voor een nadere verdieping is als bijlage het document "Agenda voor de Stad, stap 5" toegevoegd, dat bij de Kadernota 2016 in de gemeenteraad is vastgesteld.

Inzicht in exploitatiebegroting

Gemeente Dordrecht geeft jaarlijks ongeveer € 530 miljoen uit.

Hiervan ligt van ongeveer **60%** de verantwoordelijkheid bij de besturen van gemeenschappelijke regelingen, en is Dordrecht slechts één van de 7 (Drechtsteden) dan wel 10 (ZHZ) gemeenten.

- Van deze 60% is veruit het grootste deel de GRD (m.n. SDD) en de DGJ (m.n. SOJ). Bij zowel de GRD als de DGJ loopt een regionaal taakstellingsproces. De hoop is dat dit de kostenstijging op het sociaal domein enigszins kan stabiliseren.
- GR Drechtwerk kent vanuit het rijk een taakstelling op de afbouw van het personeel (er kan wettelijk geen nieuwe instroom meer plaatsvinden).
- GR Veiligheidsregio (Brandweer) heeft in een wat langer verleden een bezuinigingstraject gelopen.
- GR Parkschap wordt waarschijnlijk ontbonden en ingehuisd bij de gemeente Dordrecht.
- Bij de GR Wegschap Kiltunnel zijn de gemeentelijke bijdragen recent fors verlaagd.
- De GR OZHZ tot slot kent op dit moment geen bezuinigingstraject, maar vanwege de bouwambitie (vergunningverlening) van Dordrecht en de aankomende Omgevingswet verwachten we daar op de korte termijn juist meer kosten.

Tot slot lopen de bijdragen van alle Beschermd Wonen gemeenten over de Dordtse begroting, ingericht middels de "lichte" GR variant.

Ongeveer **11%** van de begroting bestaat uit de kosten voor ambtenaren en bestuur. Na een lange periode van formatiekrimp is bij de begroting 2019 juist ingezet op uitbreiding van de formatie met ongeveer 25 fte, onder andere om de forse ambities van het coalitie-akkoord ambtelijk te kunnen ondersteunen. Hiermee ontstond de slagkracht om van een grotendeels beheersmatige organisatie weer te kunnen transformeren naar een ontwikkelgerichte organisatie.

Ongeveer **8%** bestaat uit kapitaallasten (rente en afschrijving van gedane en geplande investeringen). De spelregels voor de afschrijvingsduur, afschrijvingsmethode en restwaarde liggen vast in de nota waarderen en afschrijven.

Daarmee resteert ongeveer **20%** (ruim € 100 miljoen) van de begroting die daadwerkelijk (op relatief korte termijn) beïnvloedbaar zou kunnen zijn, en waar het Dordtse college en de raad echt zelf over gaan. Aan de uitgavenkant betreft dit voornamelijk (lokale) subsidies en bijdragen op basis van diensten/contracten. Een belangrijk en relatief omvangrijk onderdeel hierbij is de jaarlijkse bijdrage aan HVC voor de afvalinzameling (gekoppeld aan de afvalstoffenheffing). Daarnaast staan ook de kosten van de griffie, raad en rekenkamer in deze categorie. Daar gaat de raad uiteraard zelf over.

Door de oogharen heen kijkend resteren dan de volgende (20) onderdelen van de Dordtse begroting in deze categorie (van grote naar kleinere financiële omvang), waarbinnen bezuinigd zou kunnen worden:

- **Subsidies vanuit lokaal WMO- en Jeugdbeleid** aan de wijkteams, Yulius, Leger des Heils, De Hoop, etc (deels gekoppeld aan specifieke rijksuitkeringen)
- **Beheer en onderhoud openbare ruimte** (exclusief kapitaallasten uiteraard): onderhoud wegen, riolering, groen, verlichting, speeltoestellen, kunstwerken, kades, havens en bruggen;

- **Sport:** onderhoud Sportboulevard, bijdrage aan Optisport, onderhoud sportcomplexen
- **Onderwijssubsidies** op Voortijdig Schoolverlaten, Voor- en Vroegschoolse Educatie en Onderwijsachterstandenbeleid (specifieke rijksuitkering)
- **Uitgaven parkeerbeleid en uitvoering** (parkeergarages en straatparkeren); staan uiteraard parkeerinkomsten tegenover.
- Jaarlijkse **huisvestingsbijdrage primair onderwijs** (DDC Onderwijshuisvesting)
- Gemeentelijke "bedrijven" **Dordtse Musea, Essenhof, NMC Weizigt**
- Onderhoud **gemeentelijk vastgoed** (staan grotendeels huurinkomsten tegenover)
- **Subsidies vanuit cultuurbeleid** aan Kunstmin, ToBe, Bibelot, Onderwijsmuseum, Hollands Diep, Pictura e.d.)
- **Toerisme en Evenementen:** Bijdrage aan Dordrecht Marketing, Evenementen, Binnenstad
- **Kosten Stadswinkel** (staan deels leges tegenover)
- Subsidie aan de **Bibliotheek**
- Uitgaven **verkeer en verkeersveiligheid**
- Uitgaven **leerlingenvervoer**
- Uitgaven **economische innovatie en ondernemerschap / MKB**
- **Recreatiesubsidies** (de Dubbel, Wantijbad, Sterrenwacht, Speeltuinenverenigingen en Scouting)
- Uitgaven **Veiligheidshuis / rampenbestrijding / openbare orde**
- Subsidie **vrijwilligerswerk**
- Subsidie **lokale media** (RTV Dordrecht)
- Subsidie **stedenbanden**

Mogelijke bezuinigingsrichtingen op bovenstaande categorieën zullen politiek-bestuurlijk moeten worden gegeven. "Makkelijke" (technische) keuzes zijn er niet meer; keuzes vragen dus om een politieke afweging en richting.

Op een aantal van de genoemde onderdelen is overigens uit oogpunt van contractuele bepalingen, veiligheid of wettelijke (minimum)taken bezuinigen zeer complex. Hoewel niet altijd precies met een schaar te knippen, geldt dat vooral voor de volgende (6) onderdelen:

- **Beheer en onderhoud openbare ruimte** onderhoud wegen, riolering, groen, verlichting, speeltoestellen, kunstwerken, kades, havens en bruggen;
- **Sport:** onderhoud Sportboulevard, bijdrage aan Optisport, onderhoud sportcomplexen
- Jaarlijkse **huisvestingsbijdrage primair onderwijs** (DDC Onderwijshuisvesting)
- Onderhoud **gemeentelijk vastgoed**
- Kosten **Stadswinkel**
- Uitgaven **verkeer en verkeersveiligheid**

In de tweede bijlage tot slot zijn de onderdelen van de begroting 2021 van Dordrecht op een zo bestuurlijk relevant mogelijke wijze weergegeven.

Bijlagen:

- Agenda voor de Stad, stap 5 (26 mei 2015)
- Specificatie (meerjaren)begroting Dordrecht 2021