

MEMO

Van College van B&W
Aan Gemeenteraad
Datum 27 oktober 2020
Betreft motie M10 – Regie op bezuinigingen

Contactpersoon

Aart Jan Bette
Cor van Vliet
T 078 - 770 4169 / 4967
E AJ.Bette@dordrecht.nl
C.van.Vliet@dordrecht.nl

Inleiding

Bij de behandeling van de Kadernota 2021 d.d. 14 juli 2020 heeft uw gemeenteraad de motie M10 – Regie op bezuinigingen aangenomen (zie bijlage 1). Vanuit de diverse constatering en overwegingen kent de motie een vijftal concrete verzoeken:

1. *Voorafgaande aan de aanstaande begrotingsbehandeling aan de gemeenteraad een uitgelijnd proces voor te leggen dat leidt tot besluitvorming over noodzakelijke bezuinigingen / ombuigingen bij de Kadernota 2022;*
2. *Tevens voorafgaande aan de begrotingsbehandeling al een eerste (globaal) overzicht te geven van mogelijke bezuinigingsmaatregelen anders dan 'kaasschaaf maatregelen' en maatregelen die de agenda Dordrecht 2030 negatief beïnvloeden;*
3. *In het proces de volgende aspecten te betrekken: omvang van de opgave incl. de bandbreedte van onzekerheid, inzicht in mogelijke (structurele) mee- en tegenvallers, dieper inzicht te geven in de gemeentelijke beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare kosten (per begrotingsprogramma en op de onderdelen daarvan);*
4. *De ontwikkelingen omtrent het gemeentefonds actief te blijven communiceren, zodat de omvang van de benodigde bezuinigingen hierop blijft aansluiten;*
5. *De raad actief te betrekken bij tussentijdse stappen.*

In deze raadsinformatiebrief wordt ingegaan op deze verzoeken.

Uitvoering van de Agenda Dordrecht 2030 centraal

Uw verzoek in de motie kan niet los worden gezien van de strategie van Dordrecht. Met het [Coalitieakkoord gemeente Dordrecht 2018-2022](#) is door uw raad een nieuwe weg ingeslagen. Het volgende citaat bevestigt dat: *Dordt is in 2030 een nog betere versie van zichzelf: een groene, levendige stad die beweegt naar 140.000 inwoners, met een veerkrachtige bevolking en een hoger welvaarsniveau, sociaaleconomisch in balans. Een stad waar geboren en getogen Dordtenaren en steeds meer nieuw gevestigde 'Eilanders' profiteren van het beste van twee werelden: de eigenheid, de zelfbewustheid en de grootstedelijke voorzieningen van Dordrecht enerzijds en de uitstekende connecties met de Randstad anderzijds.*

Deze ambitie is de basis van de [Agenda Dordrecht 2030](#) waar we als college en raad gezamenlijk op inzetten. Een strategie gericht op investeringen in de stad die Dordrecht een aantrekkelijke stad maken om in te leven en werken met een veerkrachtige bevolking. Alleen met zulke investeringen is het mogelijk om op lange termijn voldoende draagvlak te creëren voor de voorzieningen waar de inwoners van de stad trots op zijn en die we met elkaar in stand willen houden. Dit vergt enerzijds investeringen, hiervoor hebben wij de reserve Agenda 2030

gecreëerd. Anderzijds betekent het dat we op de korte termijn geen beleid voeren dat deze langetermijnstrategie ondergraaft.

In de [commissie Bestuur & Middelen d.d. 21 april jl.](#) is gesproken over een aantal uitgangspunten bij bezuinigingen. Deze uitgangspunten zijn leidend geweest bij de reactie op de motie. Het gaat dan om het voorkomen van preventief toezicht door de Provincie, de onwenselijkheid van een 'kaasschaafmethode' bij bezuinigingen en het niet aantasten van de doelstellingen van de Agenda Dordrecht 2030. Uitgangspunten die ook in de motie terugkomen. **Tegen deze achtergrond kiezen wij ervoor om nu niet in te zetten op bezuinigingen bij de Kadernota 2022.** Hiervoor hebben wij een aantal redenen.

In de bij de Begroting 2021 gepresenteerde meerjarenbegroting zijn alle jaarschijven nog structureel sluitend. Preventief toezicht vanuit de Provincie is daarmee niet direct aan de orde. Natuurlijk wordt met de voorliggende meerjarenbegroting wel jaarlijks wat ingeteerd op de algemene reserve. Het streven blijft dan ook om naast het structurele saldo ook het 'normale' - niet voor incidentele baten en lasten geschoonde resultaat - sluitend te krijgen. De Provincie is niet bevoegd het formele toezicht regime te versoepelen. Toch sluit de provincie Zuid-Holland wel heel nadrukkelijk aan bij de roep van de gemeenten (in Zuid-Holland) dat de financiële situatie niet houdbaar is. De meest recente uiting hiervan betreft de [opdracht](#) die de Provincie heeft gegeven aan Berenschot om de financiële situatie bij gemeenten in kaart te brengen. Tenslotte geeft de Provincie gemeenten veel meer tijd dan gebruikelijk om noodzakelijke verbeteringen in de P&C producten door te voeren.

Bezuinigingen zullen ten koste gaan van de doelstellingen uit de Agenda Dordrecht 2030. Bezuinigingen zullen de voorzieningen treffen die we als stad via de Agenda 2030 juist willen behouden en die we als cruciaal voor de toekomst van de stad zien. Daarbij leidt een bezuinigingsoperatie op zichzelf al af van het realiseren van doelstellingen uit de Agenda 2030, terwijl deze doelstellingen juist de lange termijn oplossing vormen voor een gezonde structurele financiële huishouding. Hoe langer en hoe sterker de focus op de doelstellingen kan liggen, hoe kleiner de uiteindelijke problematiek op langere termijn wordt.

Inzet van het overheidsbeleid omtrent COVID-19 (even afgezien van de volksgezondheidsaspecten) is de sociaaleconomische effecten zo veel als mogelijk te beperken. De Rijksoverheid voert een anticyclisch budgettair beleid om de economie zo goed mogelijk te ondersteunen. De studiegroep Begrotingsruimte heeft aan het Rijk [geadviseerd](#) dat het verstandig is om in plaats van korte termijnbeleid om het saldo te verbeteren, het nu juist verstandig is om beleid te richten op de uitdagingen en gezonde overheidsfinanciën op de lange termijn. Het is dan niet logisch om als gemeente de andere kant op te bewegen en door bezuinigingen de economie en voorzieningen voor burgers, die het toch al moeilijk hebben in deze onzekere tijd, verder onder druk te zetten. Veel betrokkenen binnen Dordrecht zetten veel van hun tijd en energie in om de gevolgen van de corona crisis voor de stad zo goed mogelijk op te vangen. Het past niet om hen op dit moment ook te vragen na te denken over bezuinigingsvraagstukken. Voor zover we nu zien, is dit ook de strategie van veel andere 100.000+ gemeenten in het land, waaronder Rotterdam. Ook afgezien van de COVID-19 geven steeds meer gemeenten aan dat ze niet verder kunnen, of zullen bezuinigen.

Het is op dit moment niet mogelijk een exacte inschatting te maken van de benodigde opbrengst van eventuele bezuinigingen. Er zijn nog veel factoren onzeker. Denk hierbij aan besluiten van het Rijk over het compenseren van gemeenten na 2022 en de effecten van een mogelijke herverdeling van het gemeentefonds. Wanneer alle onzekerheden de goede kant op vallen, kan dit tot

een fors lagere bezuinigingsopgave leiden, of zelfs tot een scenario waarin geen bezuinigingen nodig zijn.

Een bezuinigingstraject dat niet past bij de uiteindelijke opgave leidt tot frustraties en ineffectieve uitkomsten. Door nu een pas op te plaats te maken ontstaat er meer zicht op de onzekerheden en duidelijkheid op de aanvullende middelen van het Rijk. De verwachting is dat er volgend jaar om deze tijd een veel exactere inschatting gemaakt kan worden van wat nodig is om vervolgens daar een passend traject bij te kiezen.

Relevant is tenslotte ook dat de opgave pas vanaf 2024 de fors groter wordt. Het jaar 2024 ligt ver in de volgende collegeperiode.

Dashbord financiële situatie

Met de keuze om nu nog niet actief aan de slag te gaan met bezuinigingen 'zeilen we scherp aan de wind'. Dit vinden we verantwoord omdat onze vermogenspositie tot de beste (top 3 van gemeenten > 100.000) van Nederland behoort ([zie pagina 26, BDO Benchmark Nederlandse gemeenten 2020](#))¹. De in deze benchmark opgenomen parameters zijn tevens opgenomen in onze P&C producten en worden van een [analyse](#) voorzien.

We zijn voornemens dit nog nadrukkelijker en meer onder uw aandacht te brengen. We willen dit doen met behulp van een dashboard (overzicht in 1 A4) waarin we de financiële kengetallen verbinden aan de meer inhoudelijke doelstellingen zoals verwoord in de Agenda Dordrecht 2030. Op deze manier ontstaat er een meer integraal beeld op basis waarvan u uw keuzen ten aanzien van de gemeentelijke financiën kunt maken.

Door gemeenten wordt er divers gereageerd op financiële problematiek waar gemeenten mee worden geconfronteerd. Er zijn gemeenten die net als Dordrecht in de positie verkeren dat acute bezuinigingen nog niet nodig zijn. Er zijn echter ook (een aantal kleinere) gemeenten die ten aanzien van bijvoorbeeld de bibliotheek, zwembaden en culturele voorzieningen, maar ook in het fors verhogen van de lokale lasten (zoals Amsterdam) al keuzen hebben gemaakt. Om deze reden staan we als Dordrecht dan ook niet vooraan in de lobby richting het Rijk (al steunen we deze volledig).

Om in het gesprek met Rijk (en Provincie) aan te kunnen tonen dat de voorliggende problematiek niet door Dordrecht kan worden opgelost (omdat dat niet maatschappelijk verantwoord is) is er meer inzicht nodig, dan nu al beschikbaar. We zullen ons hier de komende maanden dan ook toe inspannen. Zoals gezegd zullen we hierbij niet daadwerkelijk over mogelijke bezuinigingen spreken, maar zal er binnen de stafafdeling een nadere analyse gemaakt worden van de verstrekte informatie (memo Afweging bezuinigingen en bijlage 2-11) met als doel een nadere onderbouwing te kunnen geven van de stelling dat oplossen in de Dordtse begroting niet mogelijk / maatschappelijk onverantwoord is. Wij zullen uw raad (vooruitlopend op de Kadernota 2022) over de uitkomsten van deze analyse informeren, zodat college en raad hierover op een geïnformeerde basis met elkaar in gesprek blijven.

In het vervolg van dit memo zullen we nog nader ingaan op de achtergronden van dit advies. Ook zullen we ingaan op de overige verzoeken uit de motie.

Terugblik meerjarenbegroting

¹ Het rapport is gebaseerd op de jaarrekeningen 2018 en de begrotingen 2020 en daarmee wat verouderd. Met de verkoop van Eneco is de solvabiliteit in Dordrecht echter alleen maar toegenomen en zal de schuldquote gaan verbeteren. Zie voor de actuele waarden de Begroting 2021.

Bij de Begroting 2018 waren alle jaarschijven in de begroting positief. Na dat moment kwamen er met het verstrijken van de tijd meer en meer jaarschijven die negatief sloten, zie hiervoor onderstaande tabel:

Bedagen x €1000

P&C document	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Kadernota 2018	€ 163	€ -309	€ 1.921	€ 1.465			
Begroting 2018	€ 1.233	€ 585	€ 2.014	€ 1.254			
aantreden huidige college							
Kaderbrief 2019		€ 209	€ 1.966	€ 417	€ -3.944		
Begroting 2019		€ 508	€ 6.554	€ 6.244	€ -455		
Kadernota 2020			€ 455	€ -2.425	€ -5.925	€ 48	
Begroting 2020			€ 2.434	€ 1.467	€ -2.832	€ -603	
Kadernota 2021				€ -2.403	€ -3.009	€ -1.136	€ -2.772
Begroting 2021 *				€ -1.556	€ -2.568	€ -953	€ -3.537
Structureelsaldo B2021 *				€ 3.052	€ 2.931	€ 3.894	€ 1.479
resultaat jaarrekening	€ 7.915	€ 4.927	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.	n.n.b.

* In deze raadsinformatiebrief is het saldo gepresenteerd als gegeven. De inhoudelijke toelichting over hoe dit is opgebouwd vindt u in de Begroting 2021, onderdeel incidentele baten en lasten.

Vervolgens is er in 2019/2020 heel nadrukkelijk voor gekozen om op de kortere termijn geen bezuinigingstrajecten te starten. Hiervoor werd gekozen omdat bezuinigingen te veel afleiden van de inhoudelijke opgave (welke uiteindelijk ook de structurele oplossing vormt). Bovendien was het idee dat de veranderende "mindset" die nodig is om te investeren in nieuwe ambities niet van de grond zou komen als een groot deel van de organisatie zich (opnieuw) moet bezighouden met bezuinigingen. Tot op heden is het gelukt (ook bij de Begroting 2021) om zonder echte bezuinigingen buiten verscherpt Provinciaal toezicht te blijven. In de jaarrekeningen is er tot op heden ook nog geen sprake geweest van een tekort.

De nog steeds afwezige bereidheid van het kabinet om gemeenten structureel van voldoende middelen te voorzien (of niet verder te korten met een nog immer oplopende opschalingskorting vanaf 2022) en de toenemende (financiële) problematiek in het sociaal domein brengen het punt steeds dichterbij dat dit niet langer houdbaar is. De vraag is of en wanneer dit punt daadwerkelijk wordt bereikt. Vandaag is dat nog niet het geval en daarom kiezen we ervoor nog niet actief op zoek te gaan naar bezuinigingen.

Inschatting financiële opgave

Om het goede gesprek te voeren over mogelijke bezuinigingen is het van belang een goed zicht te hebben op de omvang van de financiële opgave. Dit is geen eenvoudige vraag. De opgave is namelijk de resultante van veel onzekere ontwikkelingen, inschattingen en keuzen.

De stand van de Begroting 2021 vormt in deze onzekerheid een duidelijk en up-to-date startpunt:

Bedagen x €1000

P&C document	2021	2022	2023	2024
Begroting 2021	€ -1.556	€ -2.568	€ -953	€ -3.537
Begroting 2021 (structureel saldo)	€ 3.052	€ 2.931	€ 3.894	€ 1.479

In 2024 is het tekort op basis van de huidige stand ruim € 3,5 miljoen. Dit vormt de ondergrens van de op termijn te vinden oplossing. Boven deze ondergrens identificeren we een tweetal perspectieven van waaruit u kunt overwegen de opgave te verzwaren, te weten:

- Financiële risico's;
- de wens om al dan niet ruimte te creëren voor nieuw beleid in de nieuwe collegeperiode;

Ad financiële risico's

Gezien de hoeveelheid risico's in diverse dossiers (denk bijvoorbeeld aan (volume)groei) sociaal domein, onderhoudskosten van onze kademuren en het dividend van Stedin) lijkt het verstandig ook rekening te houden met stijgende kosten. Een schatting van financiële risico's voor een bedrag van € 5,0 miljoen structureel is niet ondenkbaar.

Ad Ruimte voor nieuwe beleid

Om de huidige beleidswensen te kunnen continueren in de volgende periode (zonder op dat moment aanvullende dekking te zoeken / te moeten bezuinigen op andere plaatsen) is een aanvullend bedrag van € 3,6 miljoen ² nodig. Mochten de politieke accenten in de volgende periode verschuiven dan kan dit bedrag natuurlijk ook alternatief worden ingezet.

Omvang financiële opgave

Wanneer de bedragen van de twee perspectieven en het startpunt van de jaarschijf 2024 bij elkaar worden opgeteld ontstaat er een financiële opgave van ongeveer € 12 miljoen.

Tegelijkertijd is dit niet meer dan een indicatie van de omvang van de financiële opgave die zich niet nu, maar hoogstens over enkele jaren, zal voordoen. Enerzijds omdat niet is in te schatten hoe de financiële risico's zich uiteindelijk vertalen in de begroting en anderzijds omdat de ruimte voor nieuw beleid een politieke keuze betreft. Een keuze die ook hoger, of lager gesteld kan worden.

Mogelijke oplossingen

Er zijn een drietal mogelijke oplossingen voor de financiële opgave:

- compensatie van het Rijk;
- het inzetten van de reserve Dividend compensatie;
- bezuinigingen / ombuigingen / inkomsten genereren.

De volgorde van deze drie oplossingen is niet willekeurig. Om als gemeente te kunnen functioneren moet het Rijk voorzien in bij de toegekende taken passende middelen. Dat is nu niet het geval. Vervolgens hebben we reeds met elkaar onderkent dat er middelen nodig zijn om het weggefallen Eneco dividend in de exploitatie te kunnen compenseren. Pas daarna komen bezuinigingen / ombuigingen / inkomsten genereren.

Ad Compensatie van het Rijk / gemeentefonds

Een gedeelte van de financiële opgave zal in de toekomst beschikbaar komen via het gemeentefonds. Wanneer het volume in het sociaal domein blijft groeien, dan neemt de Rijksfinanciering op dit punt bijvoorbeeld toe, maar mogelijk niet met een omvang die gelijk is aan de kostenstijging.

Of het Rijk daarnaast met aanvullende financiering van de bestaande problematiek zal komen is op dit moment lastig in te schatten. De druk vanuit de gemeenten / VNG richting het Rijk / Tweede Kamer wordt maximaal opgevoerd,

² Het betreft de beleidswensen: Boomziekten, Buslijn Essenhof, Cultuur en cultuureducatie, Dordtpas, Hondenbelasting, ICT en Data voorzieningen, Klimaatbestendig aanleggen en vervangen van asfalt en groen, Programma Samen tegen armoede, Programmering Musea, Subsidie Bibelot en Gratis OV 65+.

maar vooralsnog zonder resultaat op de lange termijn. Duidelijkheid hierover komt waarschijnlijk pas na vorming van een nieuw kabinet.

Los van eventuele aanvullende compensatie speelt de herijking van het gemeentefonds, welke in potentie een groot effect kan hebben op de inkomsten uit het gemeentefonds. De laatste signalen die we hierover hebben is dat ook de herijking pas na de verkiezingen zijn beslag zal krijgen.

Ondanks dat de lobby gericht is op miljoenen compensatie stellen we de bijbehorende opbrengst vooralsnog op p.m., omdat er geen enkele zekerheid is wat betreft de uitkomst.

Ad Reserve Dividend compensatie

Op basis van genomen besluiten is nog € 98,8 miljoen beschikbaar in de reserve Dividend compensatie. Dit bedrag is beschikbaar om structurele besparingen in de begroting te realiseren. Het voorheen begrote dividend van Eneco is opgevangen in de [voorgestelde meerjarenbegroting](#). Aanvullende besparingen op grond van deze reserve kunnen daardoor ten gunste komen van het exploitatiesaldo. Op dit moment is het niet mogelijk een concrete inschatting te maken van de bijbehorende opbrengst, omdat (nieuwe) concrete voorstellen niet voorhanden zijn.

We stellen de bijbehorende opbrengst daarom vooralsnog op p.m.

Ad Bezuinigen / ombuigen / inkomsten genereren

Uiteindelijk zal de resultante van de inschatting van de financiële opgave, de compensatie vanuit het Rijk en de daadwerkelijke besparing vanuit de Reserve Dividend compensatie bepalen hoeveel er daadwerkelijk resteert om op te lossen in de gemeente Dordrecht. Deze oplossing zal moeten worden gevonden in bezuinigingen, ombuigingen of het genereren van aanvullende inkomsten.

Wij delen de mening van de gemeenteraad dat de middelen die zijn gereserveerd voor het realiseren van de doelstellingen uit de Agenda Dordrecht 2030 bij eventuele bezuinigingen zoveel als mogelijk moeten worden ontzien. Hierop bezuinigen geeft op de korte termijn een financiële oplossing, maar maakt de uitdaging op de lange termijn juist zwaarder.

Eerder zijn met de gemeenteraad mogelijke onderwerpen waarop (op de korte termijn) bezuinigd kan worden op hoofdlijnen geduid (zie [stukken commissie B&M, 21 april jl.](#)). Hier worden 20 mogelijke onderdelen van de begroting genoemd die zouden kunnen worden overwogen bij bezuinigingen. Veel van deze onderdelen dragen direct bij aan de doelstellingen uit de Agenda Dordrecht 2030.

In de motie wordt gevraagd om nader inzicht in de financiële begroting. In de [Auditcommissie 3 september jl.](#) is hier reeds over gesproken. Dit heeft geresulteerd in de bijgevoegde uitwerking van de begrotingsprogramma's (zie bijlage 2-11). De cijfers sluiten aan op de Begroting 2021.

Bijlagen

1. M10 - Regie op bezuinigingen
2. Leeswijzer Detailinformatie per programma
3. Samenwerkend & Verbindend Dordrecht
4. Leefbaar & Veilig Dordrecht
5. Groen & Ruimtelijk Dordrecht
6. Sociaal & Zorgzaam Dordrecht
7. Lerend & Ondernemend Dordrecht

8. Gezond & Levendig Dordrecht
9. Duurzaam & Innovatief Dordrecht
10. Bouwend & Bereikbaar Dordrecht
11. Financiën van Dordrecht