

Aan
de gemeenteraad

Datum 3 juni 2025
Zaaknummer 2025-0055623
Betreft Verantwoording proces Ombuigingen

Vergadering van
Portefeuillehouder: Wim van der Kruijff
Begrotingsprogramma Bestuurlijk en Ondersteunend Dordrecht
Kernteam/Opgave: Concernstaf - Strategie
Auteur: Sanne Pons
E-mail: sa.pons@dordrecht.nl
Verantwoordelijke: Japke Geertsma
Openbaar: Ja

Deadline

Collegebesluit dient op 3 juni a.s. plaats te vinden. Op 10 juni a.s. staat de technische sessie met de raad over de Perspectiefnota gepland, waarvoor deze informatie beschikbaar dient te zijn.

Raadsinformatiebrief

Hoe zijn de bevoegdheden rond dit onderwerp verdeeld?

De raad heeft de bevoegdheid om de financiële middelen beschikbaar te stellen, het budgetrecht. Daarmee geeft de raad het college de bevoegdheid om de middelen uit te geven aan de vastgestelde activiteiten om de beoogde doelstellingen te behalen.

Wat is de aanleiding om deze informatie kenbaar te maken?

Op 19 december 2023 heeft de gemeenteraad het raadsvoorstel Route naar Kadernota 2025 vastgesteld (Kadernota noemen we inmiddels Perspectiefnota). In de raadsinformatiebrief van 12 maart 2024 hebben we toegelicht dat we aan de vooravond staan van een grote opgave. Daarover hebben we aangekondigd in een aantal stappen in gesprek te willen, in het volle besef dat er (onvermijdelijk pijnlijke) keuzen moeten worden gemaakt. We kijken daarbij wat belangrijk is om te behouden om ook in de toekomst een sterke en aantrekkelijke stad te zijn voor Dordtenaren en nieuwe inwoners. We willen daarbij rekening houden met welke voorzieningen de stad als het belangrijkste ervaart en welke keuzen voor de lange termijn de grootste (positieve en negatieve) invloed hebben.

In maart 2024 hebben we een proces geschetst dat de volgende stappen volgt:

1. Aanleveren van feitelijke informatie aan de gemeenteraad ten behoeve van dialoog met de gemeenteraad over toekomstige keuzen. Deze informatie is eind juni 2024 aangeleverd.
2. Voeren van dialoog met raad en stad (participatie fase 1) waarbij we inwoners, maatschappelijke partners en ondernemers betrekken. In deze fase gaat het om het stellen van prioriteiten, maar nog op een abstract niveau en niet op het niveau van concrete ombuigingsmogelijkheden. Een verslag van het eerste deel van deze dialoog is u in november 2024 aangeleverd als bijlage bij het raadsvoorstel waarop u op 17 december 2024 hebt besloten.
3. Voorbereiden van concrete mogelijkheden voor ombuigingen waarbij we de raad en kenners van de stad consulteren. Doel is dat uw raad concrete ombuigingsmogelijkheden kan afwegen bij de behandeling van de Perspectiefnota 2026 (vanaf begin juni 2025) en bij de Begroting 2026 (eind 2025), inclusief participatie fase 2 (bij deze brief ontvangt u het verslag van participatie fase 2).

Inmiddels zijn deze stappen doorlopen. Met deze raadsinformatiebrief leggen we verantwoording af van het gelopen proces en hoe het college de financiële opgave aanpakt. Het inhoudelijke voorstel van het college, namelijk de ombuigingsvoorstellen die het college kiest, zijn verwerkt in de Perspectiefnota 2026. Een overzicht van de maatregelen is ook als bijlage bij de Perspectiefnota gevoegd.

Wat is de te delen informatie?

De omvang van de opgave

In de raadsinformatiebrief van 12 maart 2024 beschreven we hoe we tot een sluitende begroting konden komen. Zoals het zich toen liet aanzien, stond onze gemeente, zoals de meeste gemeenten in Nederland, vanaf 2026 voor een omvangrijke opgave om de begroting sluitend te krijgen. De belangrijkste oorzaak dat deze opgave ontstaat, is een teruggang in de Algemene Uitkering van het Rijk. Dit zou voor Dordrecht een nadeel opleveren van zo'n € 15 miljoen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft de afgelopen tijd intensief met het Rijk overlegd om hierin verandering te brengen. In de Voorjaarsnota van het Rijk is voor de jaren 2026 en 2027 geld beschikbaar gekomen. Vanaf 2028 is het vraagstuk echter nog steeds omvangrijk. Feitelijk is de problematiek niet opgelost, maar verschoven naar de toekomst. Uit de vastgestelde Begroting 2025 bleek een structureel tekort vanaf 2026. In december is met u gedeeld dat dit tekort zou oplopen tot ongeveer € 19 miljoen in 2028. Door de maatregelen van het Rijk is deze situatie veranderd. Met de huidige inzichten ontstaat in 2028 een tekort van ruim € 17 miljoen en in 2029 een tekort van € 15,4 miljoen.

Bij de aanpak van de opgave is ons doel om het laatste jaar van het meerjarenperspectief te laten sluiten. Dat is voor de komende cyclus van Perspectiefnota en Begroting dus het jaar 2029. Bij ombuigingen van de huidige omvang is ook tijd nodig voor invoering. Afschalen van voorzieningen en invoeren van systeemwijzigingen kosten namelijk tijd en geld. Bovendien geeft het richten op een sluitende begroting in 2029 ons de tijd om zorgvuldige afstemming te houden met onze partners over de implementatie van de maatregelen.

Daarnaast zijn er nog twee andere redenen van belang om nu maatregelen te nemen om de begroting ook in de toekomst sluitend te houden. In de eerste plaats loopt de bekostiging van het huidige politiek akkoord in 2026 af. Als een volgend college bepaalde voorzieningen, zoals de Dordtpas, gratis openbaar vervoer voor minima en 65-plussers of capaciteit handhaving wil voorzetten, vergroot dat de financiële opgave: er moet financiële dekking voor worden gevonden die er nu niet is. In de tweede plaats staan we voor belangrijke vervangingsvraagstukken van investeringen die in het verleden met incidentele middelen zijn gefinancierd, zoals scholen, maatschappelijk vastgoed (bijvoorbeeld huisvesting van culturele instellingen) en vervangingsonderhoud in de openbare ruimte. Wij vinden het belangrijk de begroting robuust te maken; tegenover structurele kosten moet structurele dekking staan.

Beweeglijkheid van de bijdrage van het Rijk (Gemeentefonds)

Zoals hiervoor is aangegeven, heeft de Voorjaarsnota van het Rijk de financiële opgave voor gemeenten voor de jaren 2026 en 2027 kleiner gemaakt. De onderhandelingen op Rijksniveau gaan verder. De VNG zet in op meer structurele middelen. In lijn daarmee heeft de VNG op 20 mei 2025 een begrotingsadvies aan gemeenten gestuurd waarin zij kort gezegd adviseert om de begrotingen 2026 en 2027 sluitend te maken, maar voor 2028 en 2029 nog geen onomkeerbare besluiten te nemen.

We begrijpen dit en hebben dit advies meegewogen in de manier waarop wij de ombuigingen nu inzetten. We hebben dit advies als volgt verwerkt in het nu voorliggende voorstel.

1. We maken 2026 en 2027 sluitend met maatregelen waarover breed consensus bestaat.
2. We maken 2028 en 2029 sluitend met maatregelen die omkeerbaar zijn en vanaf 2027 geld besparen. Daarmee kan de voorbereiding voor de implementatie ter hand worden genomen waardoor we in 2026 snel kunnen schakelen: als het nodig is voeren we de maatregelen in 2027 in, als het niet nodig is kunnen college en raad de maatregelen eventueel heroverwegen.

Op deze manier geven we invulling aan een degelijk en uitlegbaar financieel beleid en is er ook zoveel mogelijk helderheid voor partijen en inwoners van de stad. En we bouwen voor een volgend college en raad flexibiliteit in om in te spelen op wijzigingen in de bekostiging door het Rijk.

Ombuigingsmogelijkheden – het proces van inventarisatie

Eerder hebben we de ambtelijke organisatie de opdracht gegeven mogelijke maatregelen te inventariseren met een opgeteld ombuigingspotentieel van € 30 miljoen. Wij hebben daarbij geen inhoudelijke beperkingen gesteld, om de organisatie zoveel mogelijk ruimte en openheid te bieden voor het bedenken van mogelijke maatregelen. De technische kaders die wij hebben meegegeven zijn:

- Zoek breed in alle begrotingsprogramma's en kom met een evenwichtige inventarisatie van mogelijkheden.
- Zorg dat de ombuigingsmogelijkheden uitvoerbaar en juridisch haalbaar zijn. Wettelijke taken blijven dus buiten beschouwing.
- Betrek ook de gemeenschappelijke regelingen in de zoekopdracht.

Dit heeft de ambtelijke organisatie de kans gegeven de mogelijkheden breed te verkennen en uit te werken. Voor het begrotingsjaar 2025 was een bedrag van € 5,5 miljoen voldoende om de begroting sluitend te krijgen. Hiertoe is toen al een pakket aan ombuigingsmaatregelen in de begroting doorgevoerd. Deze maatregelen en een toelichting hierop zijn te vinden in de Perspectiefnota 2025. Een overzicht van de desbetreffende maatregelen is tevens opgenomen in BIJLAGE 1 bij deze brief.

Ter voorbereiding op de Perspectiefnota 2026 is de opdracht aangescherpt om met een inventarisatie te komen die optelt tot € 25 miljoen. Deze opdracht is bekrachtigd in het raadsbesluit van 17 december 2024. De invulling van deze opdracht hebben we u begin februari van dit jaar aangeboden in de vorm van een inventarisatie. Die bracht in beeld wat mogelijk is, zonder bestuurlijke of politieke weging. We hebben daarbij het voornemen uitgesproken om periodiek, bijvoorbeeld elke vier jaar, een soortgelijke ambtelijke inventarisatie uit te laten voeren. Het is een goede basis voor een gesprek over het maken van keuzen en prioritering.

Participatie – een brede consultatie

In tegenstelling tot de meeste gemeenten die met ombuigingen te maken hebben, hebben we in Dordrecht participatie bewust onderdeel laten uitmaken van het ombuigingstraject. In de raadsinformatiebrief van maart 2024 hebben we dit aangekondigd en bij de raadsinformatiebrief van juni 2024 hebben we het participatieplan aangeboden. In fase 1 zijn inwoners, scholieren, kenners van de stad én uw raad bevraagd op wat zij belangrijk vinden voor Dordrecht. In fase 2 is vervolgens gereflecteerd op de ambtelijke inventarisatie van mogelijke maatregelen.

Voor wat betreft de tweede fase is het volgende van belang. Uw raad heeft aangegeven aan de voorkant betrokken te willen worden bij de mogelijkheden. Om u in positie te brengen hebben wij een breed scala aan mogelijkheden op tafel gelegd, zonder een inhoudelijk oordeel van het college. We hebben daarom op 18 februari eerst de raads- en commissieleden in positie gebracht om te reflecteren op de mogelijke maatregelen uit de ambtelijke inventarisatie. Daarna zijn op 6 maart stadsexperts ('kenners van Dordrecht') geconsulteerd. Uw raad en een brede groep kenners zijn daarbij bevraagd vanuit hun kennis van de stad, sectoren en maatschappelijke impact en dus niet als fractievertegenwoordiger of belangenbehartiger.

De input is gebruikt om de mogelijke maatregelen aan te scherpen, door te ontwikkelen of te prioriteren. Zo is een aantal mogelijke maatregelen uit de ambtelijke inventarisatie niet opgenomen in het voorstel aan de raad voor de perspectiefnota.

Maatregelspecifieke opmerkingen zijn uitgezet in de ambtelijke organisatie en – waar mogelijk – al verwerkt in de huidige set van ombuigingsmaatregelen of zullen worden verwerkt in de aanloop naar de begroting 2026. Zo zal de verdere uitwerking van de aangepaste maatregelen samen met de sector plaatsvinden. Daarnaast heeft de participatie er bijvoorbeeld toe geleid dat de verschillende voorstellen rond de Drechthopper zijn samengevoegd tot één nieuwe maatregel. Een laatste voorbeeld is dat het onderhoudsniveau in de maatregel over groenonderhoud aangepast naar aanleiding van signalen uit de participatie.

Daarnaast zijn alternatieve voorstellen aangedragen. Deze voorstellen zijn op haalbaarheid onderzocht en waar relevant gereserveerd voor verdere uitwerking in de aanloop naar de begroting 2026. In BIJLAGE 2 is per voorstel aangegeven wat ermee is gedaan: of het kansrijk is bevonden, en of het is opgenomen, verworpen of nog in onderzoek is. De tabel laat zien dat veel suggesties minder concreet of onhaalbaar waren. Tegelijk hebben deze reflecties geholpen om scherpere, meer gedragen keuzes te maken.

Het college heeft de participatie-opbrengsten ook meegenomen bij het opstellen van het bestuurlijk kader: de uitgangspunten die richting geven aan de keuzes in het uiteindelijke ombuigingenpakket. In de volgende alinea gaan we daar verder op in.

Het participatieverslag van fase 2 is bijgevoegd als BIJLAGE 3.

Het bestuurlijk kader - weging door het college

Vooruitlopend op het politieke debat over het samen te stellen ombuigingenpakket hebben wij – rekening houdend met de opbrengst van de eerste consultatieronde van raad en stad – een eerste concept voor een bestuurlijk kader opgebouwd. Dit concept is u aangeboden bij de raadsinformatiebrief van februari 2025. Met de input van de consultatie van uw raad op 18 februari 2025 en de consultatie van de kenners van Dordrecht op 6 maart 2025, is dit kader verder verrijkt. U treft het als BIJLAGE 4 bij deze brief aan.

Hoofddijn van ons kader is dat we hebben benoemd hoe we, gegeven de financiële opgave, ook in de toekomst een sterke en aantrekkelijke stad blijven voor huidige en nieuwe inwoners, ondernemers en bezoekers. We houden daarbij rekening met welke voorzieningen de stad als belangrijkst ervaart en welke keuzen voor de lange termijn de grootste (positieve en negatieve) invloed hebben. De thema's die we hebben benoemd, zijn de volgende.

1. Dordrecht moet een aantrekkelijke stad blijven voor inwoners, ondernemers en bezoekers. Mogelijk moeten echter één of meer voorzieningen in onze stad om financiële redenen sluiten of significant afgeschaald worden. Dat vraagt om scherpe keuzes, waarbij de aantrekkelijkheid voldoende gewaarborgd blijft.
2. Inwoners en ondernemers moeten kunnen rekenen op een basisniveau van onderhoud en dienstverlening. Sommige diensten en voorzieningen schroeven we terug naar dit basisniveau.
3. Zorg en ondersteuning moeten toegankelijk blijven voor inwoners in een kwetsbare positie. Ook waar we regelingen afbouwen of aanpassen.
4. We hanteren meer dan voorheen publieke zakelijkheid als uitgangspunt.

We hebben de afgelopen tijd aan de hand van dit kader én met behulp van het participatieverslag een afweging gemaakt binnen de ambtelijke inventarisatie van ombuigingsmogelijkheden. Daarbij wegen we ook mee in hoeverre een maatregel omkeerbaar is. We hebben daarmee evenwichtigheid en samenhang aangebracht in het pakket aan ombuigingen dat we aan u voorstellen.

Uitwerking van de weging – prioritering

In de manier waarop we de maatregelen nu inzetten, geven we prioriteit aan maatregelen die binnen het thema publieke zakelijkheid vallen. Vanuit de consultatie van raad en kenners blijkt voor dit thema en de daarbij behorende voorstellen in het algemeen draagvlak te bestaan. In het sociaal domein hebben we voornamelijk maatregelen genomen die gericht zijn op normalisering van zorg. Dit betekent dat we ook daar op een zakelijker manier gaan kijken en zorg gericht willen toewijzen. Inwoners in kwetsbare posities willen we blijvend ondersteuning bieden.

De overige maatregelen gaan we voorbereiden, maar zodanig dat ze nog geen daadwerkelijk effect hebben in 2026. Op die manier nemen we een besluit om in 2029 tot een sluitend perspectief te komen, maar creëren we ook bijsturmingsmogelijkheden zodat we kunnen inspelen op veranderende omstandigheden. De besluiten zijn dus omkeerbaar.

Het college is zich bewust dat het ombuigingenpakket vele pijnlijke maatregelen bevat. Gelet op de omvang van het benodigde bedrag is het echter onvermijdelijk dat de pijn breed gevoeld gaat worden.

Kantttekeningen

In het raadsvoorstel dat op 17 december 2024 in uw raad is vastgesteld, is een aantal kanttekeningen opgenomen. Deze betreffen het Politiek akkoord 2022-2026, de Agenda 2030 en vervangingsinvesteringen. Ze zijn onverkort van kracht. Daarom herhalen we ze hier:

De ontwikkelingen in de financiering door het Rijk kunnen nog wijzigen waardoor de omvang van de opgave wijzigt

Zoals we de afgelopen jaren hebben gezien, wijzigt de omvang van de Algemene Uitkering door het Rijk voortdurend. Deze wijzigingen hebben een directe invloed op de omvang van de opgave. Bij de Perspectiefnota 2026 hebben we een actueler beeld van de ontwikkeling in de Algemene Uitkering. Zo ontstaat opnieuw een scherper beeld van de benodigde ombuigingen.

