

Financiële conditie Dordrecht

Nieuwe perspectieven voor raadsleden

Marc Steehouwer MSc RA & Ben Maes MSc



Programma

1. Duiding BDO Benchmark 2025
 - A. Landelijk beeld
 - B. Beeld van Dordrecht
2. Duiding VNG Benchmark
 - A. Resultaten
 - B. Waarde en beperkingen
3. Richting 2026 en verder: uitdagingen én kansen voor Dordrecht



1. Duiding BDO-Benchmark 2025

Wat zagen we de afgelopen jaren?

Terugblik:

- ▶ 2019: Financiële positie en effect Sociaal Domein
- ▶ 2020: Veenbrand: tekorten lopen op
- ▶ 2021: Financiële situatie onhoudbaar
- ▶ 2022: Tekorten nemen af, uitdagingen groter
- ▶ 2023: Resultaten verbeterd, structurele onzekerheid blijft
- ▶ 2024: Onbalans middelen bedreigt slagkracht gemeenten

Waar staan gemeenten nu?

Sterk versnipperd landschap, gedeelde onzekerheid -
Balanceren tussen overschotten en tekorten





Belangrijkste conclusies

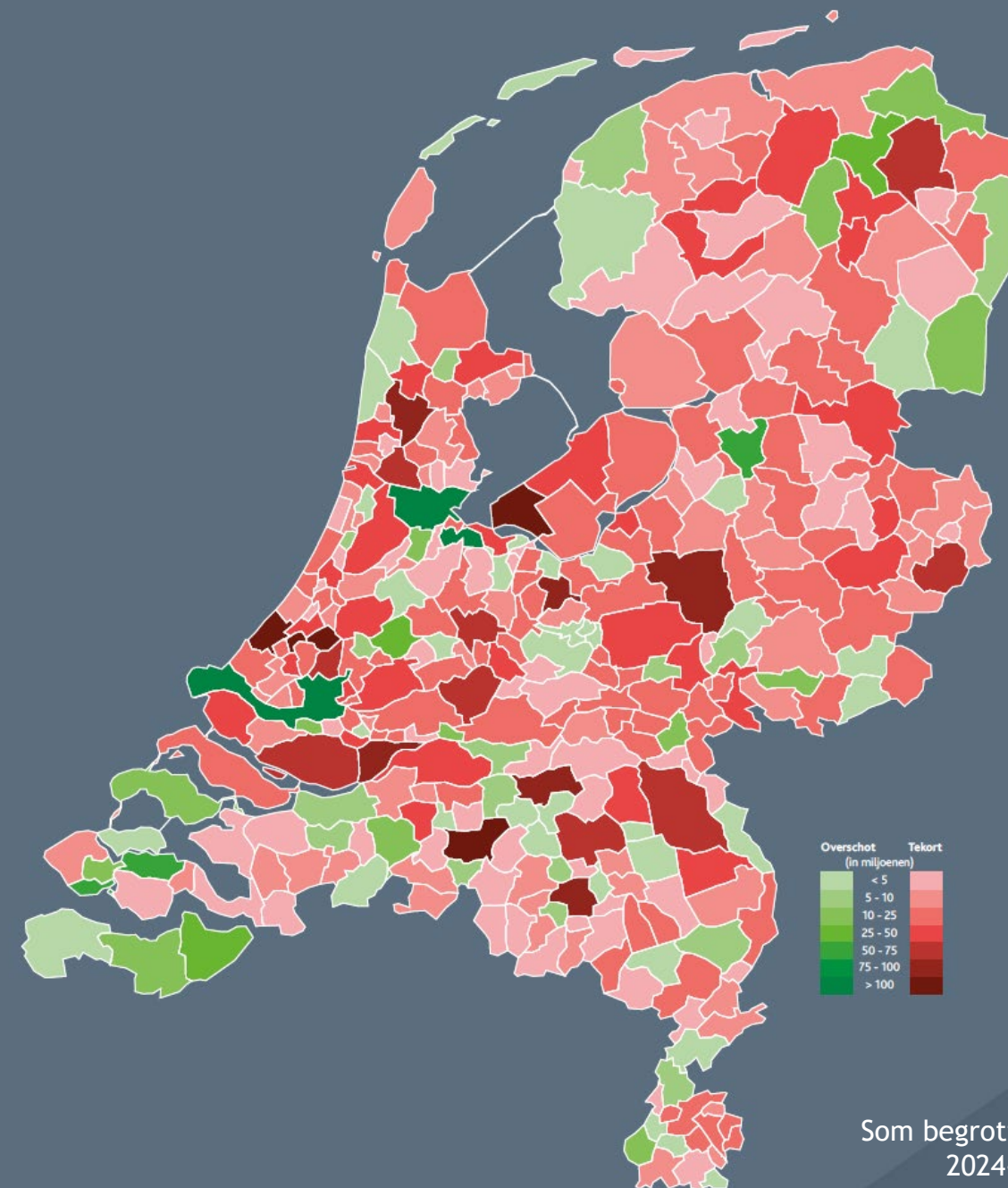
Resultaten 2023 positief, maar toekomst is onzeker

- ▶ Resultaat 2023: € 1,7 miljard (2022: € 3,7 miljard):
 - 21% van de gemeenten had een tekort van totaal € 0,4 miljard (vorig jaar 8%)
 - 79% had een overschot van totaal € 2,2 miljard (vorig jaar 91%)
- ▶ Resultaat hoog door late ontvangst van middelen en beperkingen in de uitvoeringskracht
- ▶ Het gemiddelde rapportcijfer daalt van een 7,4 naar een 6,8. Deze daling wordt veroorzaakt door de verwachte tekorten in de komende vijf jaren
- ▶ Aantal onvoldoendes neemt toe van 43 naar 77, maar nog steeds veel voldoende

Belangrijkste conclusies

Beeld begrotingen is verdeeld, het landschap is versnipperd

- ▶ De totale verwachte tekorten per jaarschijf volgens de begroting 2025 zijn als volgt:
 - 2025: € 667 miljoen
 - 2026: € 1,5 miljard
 - 2027: € 638 miljoen
 - 2028: € 575 miljoen
- ▶ Dit is het bedrag waarmee het eigen vermogen naar verwachting afneemt. Dit is gemiddeld 9% van het totale eigen vermogen en 38% van de algemene reserve



Som begrotingen
2024-2028

Landelijk sprake van versnipperd landschap

Uitblijven van oplossing leidt tot versnippering

- ▶ Uitkomsten in lijn met vorig jaar: resultaten verbeteren, maar onzekerheid blijft
- ▶ Balans tussen taken en middelen blijft aandachtspunt
- ▶ Stijgende kosten jeugdzorg, lastenverhogingen en verschraling
- ▶ Enige financiële verlichting, maar uitdagingen resteren
- ▶ Balanceren tussen tekorten (verwacht) en overschotten (gerealiseerd) - realistisch begroten blijft lastig
- ▶ Ravijnjaar komt dichterbij, reservepositie helpt, maar is niet de reddende engel
- ▶ Versnipperd landschap: Gemeenten gaan op verschillende manieren om met het ravijn
 - Geen ombuigingen
 - Ombuigingen bedacht
 - Ombuigingen verwerkt
- ▶ Gevolg: Interpreteren van begrotingen uitdagend!

Cijfer gemeente Dordrecht

Dordrecht scoort goed op kengetallen in jaarrekening 2023, begrotingstekorten zorgen voor aftrek in rapportcijfer

Dordrecht

2023 122.070

Ranking 1 - 25 Ranking 26 - 32

Ranking 2023	Gestegen/gedaald/ gelijk gebleven	Gemeente	Inwonersaantallen	Provincie	Ratioanalyse (2023)					Begrotingssaldi			Rapportcijfer 2023
					Solvabiliteitsratio	Nettoschuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	Grondexploitatie	Structurele exploitatie ruimte	Belastingcapaciteit	Som van begrotingssaldi 2024 t/m 2028	Eigen vermogen 2023	Begrotingssaldi/ eigen vermogen	
1	=	Rotterdam	670.610	Zuid-Holland	57,8%	20,1%	-3,0%	-0,4%	101,0%	360.308.000	2.652.115.000	13,6%	9
2	▲	Zwolle	133.141	Overijssel	47,0%	21,0%	6,0%	2,0%	91,0%	52.014.272	3.41.132.243	15,2%	9
3	▼	's-Hertogenbosch	160.757	Noord-Brabant	59,0%	13,0%	5,0%	0,0%	82,0%	-85.008.000	766.200.000	-11,1%	8
4	▲	Alphen aan den Rijn	114.966	Zuid-Holland	50,3%	29,1%	8,6%	0,1%	99,9%	-36.847.000	269.189.000	-13,7%	8
5	▲	Haarlem	167.636	Noord-Holland	34,0%	54,0%	0,0%	3,0%	111,0%	650.206	293.166.000	0,2%	8
6	▲	Maastricht	125.285	Limburg	31,0%	34,0%	2,0%	5,0%	111,0%	11.992.000	250.910.000	4,8%	8
7	▼	Tilburg	229.836	Noord-Brabant	62,0%	26,0%	2,9%	2,3%	72,0%	-162.981.000	880.800.000	-18,5%	8
8	▲	Deventer	103.405	Overijssel	40,0%	29,0%	9,0%	10,0%	97,0%	-8.845.000	199.308.000	-4,4%	8
9	▼	Dordrecht	122.070	Zuid-Holland	64,0%	7,0%	9,0%	-0,3%	89,0%	-92.435.000	675.466.000	-13,7%	8
10	▲	Haarlemmermeer	163.128	Noord-Holland	37,3%	63,0%	9,4%	8,2%	92,0%	-30.133.000	350.444.000	-8,6%	8
11	▼	Venlo	103.789	Limburg	35,0%	19,0%	4,0%	9,0%	96,9%	-20.127.000	223.022.000	-9,0%	8
12	▼	Amsterdam	931.298	Noord-Holland	49,0%	95,0%	-4,3%	3,6%	98,0%	248.200.000	8.107.100.000	3,1%	8
13	▼	Arnhem	167.632	Gelderland	28,0%	55,0%	2,0%	4,0%	103,0%	-31.093.000	293.457.000	-10,6%	7
14	=	Breda	188.078	Noord-Brabant	19,6%	38,0%	1,7%	0,9%	81,8%	18.478.000	159.881.000	11,6%	7
15	▲	Emmen	109.346	Drenthe	19,5%	79,7%	5,4%	5,6%	84,7%	16.254.000	137.789.000	11,8%	7
16	▼	Delft	109.577	Zuid-Holland	41,2%	26,9%	-0,9%	1,5%	114,6%	-30.048.000	286.358.000	-10,5%	7
17	▲	Eindhoven	246.417	Noord-Brabant	43,0%	35,3%	3,6%	8,6%	94,7%	-86.483.000	501.375.000	-17,2%	7
18	▲	Nijmegen	187.049	Gelderland	17,0%	41,0%	0,2%	7,1%	114,0%	18.300.000	222.073.000	8,2%	7
19	▼	Utrecht	374.238	Utrecht	32,4%	67,8%	6,3%	-1,2%	112,4%	-70.034.000	759.373.000	-9,2%	7
20	▼	Leiden	130.108	Zuid-Holland	29,5%	94,7%	1,8%	1,7%	135,6%	-21.631.000	343.066.000	-6,3%	7
21	▲	Leeuwarden	128.810	Friesland	16,9%	58,3%	24,1%	2,0%	79,4%	-9.638.000	134.676.000	-7,2%	6
22	▼	Enschede	161.738	Overijssel	33,0%	17,0%	0,0%	3,3%	108,0%	-56.732.000	242.970.000	-23,3%	6
23	▼	Zaandstad	161.389	Noord-Holland	23,4%	85,1%	2,7%	3,7%	103,5%	-60.895.000	238.277.000	-25,6%	6
24	▼	Ede	123.532	Gelderland	34,0%	39,0%	22,0%	4,0%	84,0%	-47.348.000	178.690.000	-26,5%	6
25	▲	Westland	115.941	Zuid-Holland	35,8%	91,8%	41,4%	2,5%	112,8%	-21.834.000	270.694.000	-8,1%	5

!
Klik op tab
om verder te
gaan

Ranking

9

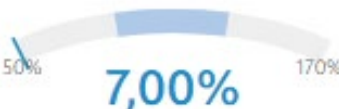
Positie t.o.v. vorig jaar

Gedaald

Rapportcijfer

8

Netto/gecorrigeerde
schuldquote



Structurele
exploitatie ruimte



Solvabiliteit



Grondexploitatie



Som begrotingssaldi

€ -92,44 mln.

Eigen vermogen

€ 675,47 mln.

Belastingcapaciteit



Begrotingssaldi / Eigen vermogen



MEERJAREN PERFORMANCE

Opbouw cijfer

- ▶ De huidige financiële positie van Dordrecht is goed met een solvabiliteit van 64% in 2023
- ▶ Enigszins risicovolle kengetallen:
 - Structurele exploitatieruimte
 - (meerjaren)begrotingssaldo
- ▶ Eindcijfer 8

Solvabiliteit



Netto schulquote



Grondexploitatie



Structurele exploitatieruimte (begroting)



Belastingcapaciteit



Meerjaren begrotingssaldo /vermogen



Meest risicovol

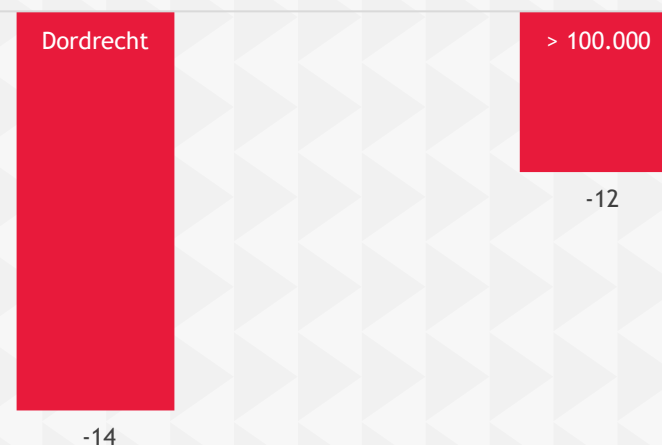
Neutraal

Minst risicovol

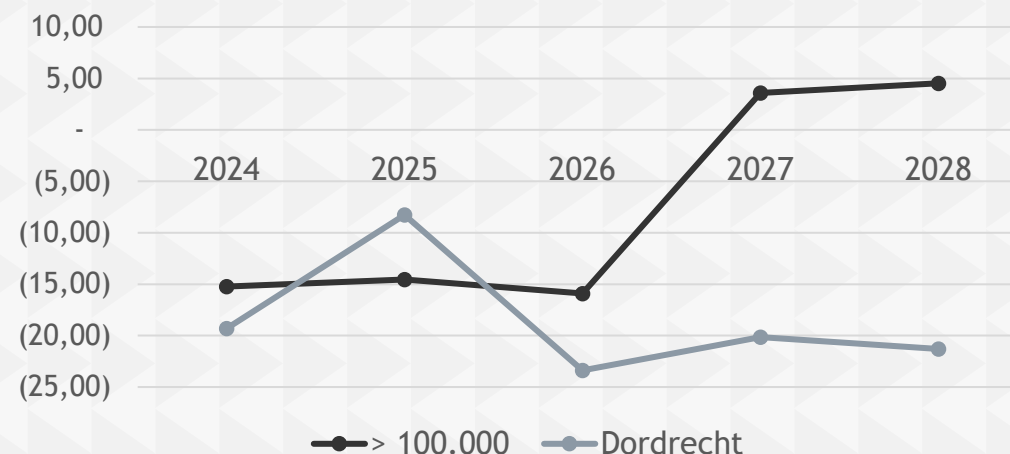
Begrotingssaldo

- ▶ Verwachte toekomstige tekorten zullen impact hebben op solvabiliteit (en verschillende andere kengetallen)
- ▶ In 2025 sprake van tekorten in begroting omdat BDO-Benchmark uitgaat van saldo voor mutatie reserves
- ▶ Sprake van (forse) tekorten in het meerjarenbeeld. Ook in vergelijking met gemeenten uit zelfde grootteklasse sprake van aanzienlijke tekorten
- ▶ In hoeverre heeft Dordrecht alle onvermijdelijke en onuitstelbare kosten geraamd? (bijv. onderhoud van wegen, gebouwen, onderwijshuisvesting?)

Begrotingssaldi 2024-2028 / eigen vermogen



Ontwikkeling begrotingssaldo (voor mutatie reserves)



2. Duiding VNG-Benchmark

- A. Resultaten
- B. Overeenkomsten en verschillen met BDO-benchmark
- C. Waarde en beperkingen

A. Resultaten VNG-Benchmark

Monitor financiële conditie jaarrekening 2023

Dordrecht

Gemeenteklasse	Hoog
Financieel vermogen	
Netto schuldquote ultimo 2023	6,7%
Effectieve netto schuldquote 2023	1,4%
Financieringsresultaat in % baten 2023	-7,0%
Exploitatie	
Exploitatieresultaat in % van baten 2023	-3,0%
Aantal negatieve resultaten '21 '22 '23	3
Afhankelijkheidsratio 2023	65,6%
Voorzieningenniveau	
Netto investeringsquote 2020-2023	-0,3%
Netto lasten per inwoner 2023	€ 3.446
Houdbaarheid	
Solvabiliteitsratio 2023	64,5%
Onbenutte belastingcapaciteit 2023	0,7%
Financiële conditie index	5
Houdbaarheidsquote	30,1%

Nederland (342 gemeenten)

		aantal	aantal
Gemiddelde	Nederland	Oranje	Rood
30,4%	41,3%	5	3
26,5%	38,1%	8	4
-1,0%	-1,8%	10	94
3,5%	2,3%	n.v.t.	73
0	0	24	10
69,4%	69,2%	47	6
3,4%	3,0%	134	90
€ 2.197	€ 2.439	n.v.t.	96
39,1%	39,6%	25	0
2,8%	2,0%	n.v.t.	38
8,4		2	8

Bron: IV-3 gegevens gemeenten jaarrekening 2023 verzameld door het Centraal Bureau voor de Statistiek

B. Overeenkomsten en verschillen met BDO-Benchmark

Overeenkomsten

- ▶ Zowel BDO als VNG hanteren kengetallen uit gemeenschappelijk financieel toezichtkader (GTK 2020) als basis
- ▶ Beide gaan voor berekeningen met betrekking tot exploitatie in benchmark uit van begrotingssaldo *vóór* bestemming reserves

Verschillen

- ▶ VNG hanteert nog aanvullende kengetallen bovenop het GTK
- ▶ Er wordt een andere methodiek gehanteerd om rapportcijfer te berekenen
 - BDO: scores voor signaalwaarden kengetallen worden opgeteld, negatief meerjarenbeeld begrotingssaldo leidt tot puntenaftrek
 - VNG: groene score per kengetal 1 punt, oranje score 0,5 punt

C. Waarde en beperkingen

- ▶ VNG-benchmark geeft snel een overall beeld van belangrijke kengetallen die een indicator zijn van de financiële gezondheid
- ▶ Tegelijkertijd vertekenen lokale werkwijze en context van Dordrecht het beeld:
 - Dordrecht zet reserves in voor het dekken van (structurele) lasten. Doordat VNG-benchmark uitgaat van saldo voor mutatie reserves leidt dit min of meer ‘automatisch’ tot 2 punten in mindering
 - Financieringssaldo in 2023 negatief door lening Dordthuis en overlopende passiva (verplichtingen aangegaan in 2023, met facturen die betrekking hebben op 2023, die pas zijn betaald in 2024).
 - Netto investeringsquote: forse investeringen in grondposities en vastgoed over afgelopen 4 jaar
 - Netto lasten per inwoner: beeld vertekent door integratie SGD (formule houdt geen rekening met bijdragen van derden)
- ▶ Conclusie: financiële gezondheid Dordt is (vooralsnog) beter dan de score van de benchmark laat lijken
- ▶ Niettemin sprake van forse structurele onttrekkingen uit reserves/eigen vermogen. Feitelijk al 9 jaar sprake van ‘verlies’ (excl. verkoop Eneco). Dordt heeft groot eigen vermogen maar ‘tafelzilver’ is een keer op.

3. Richting 2026 en verder: uitdagingen én kansen voor Dordrecht

Voor 2026 en verder sprake van een forse ombuigingsopgave

- ▶ Toezichthouder toetst begrotingen op structureel en reëel evenwicht. Hiervoor kijken zij naar het structureel saldo (begrotingssaldo minus incidentele baten en lasten)
- ▶ In 2025 sprake van structureel en reëel evenwicht
- ▶ Vanaf 2026 verslechtert het structureel saldo aanzienlijk, zo blijkt uit begroting 2025

	Bedragen x € 1.000			
Structurele exploitatieruimte	2025	2026	2027	2028
Saldo van totale baten en lasten	-8.264	-23.382	-20.165	-21.309
Saldo van totale toevoegingen en onttrekkingen aan reserves	8.411	4.742	159	448
Begrotingssaldo na bestemming	140	-18.638	-20.004	-20.858
AF: incidentele reservemutaties	198	-3.799	-8.630	-7.981
AF: incidentele baten en lasten	-8.289	-169	5.056	3.687
Structureel begrotingssaldo	8.231	-14.670	-16.430	-16.564
Totale baten	769.805	723.694	678.773	694.072
Structurele exploitatieruimte	1,1%	-2,0%	-2,4%	-2,4%

-/- = nadelig saldo

Voor 2026 en verder sprake van een forse ombuigingsopgave

- ▶ Hoewel Voorjaarsnota naar verwachting (gedeeltelijke) verlichting gaat bieden voor 2026 en 2027, blijft de uitdaging voor 2028 en verder ongewijzigd
- ▶ Meicirculaire geeft naar verwachting inzicht in de actuele ombuigingsopgave voor 2026
- ▶ Scherp beeld van onontkoombare en onuitstelbare ontwikkelingen voor 2026 en daaropvolgende jaren van groot belang om daadwerkelijke ombuigingsopgave te bepalen
- ▶ Voor 2026 en verder wordt als financieel-technische maatregel een bestemmingsreserve gevormd in 2025 om frictiekosten voor de ombuigingen op te vangen, geormerkt vanuit de algemene reserve

Voor 2026 en verder sprake van een forse ombuigingsopgave

Combinatie van onderstaande 4 strategieën voor een optimale mix



Proactief:
investeren in
flexibiliteit en
sturingskracht

Deze strategie daagt het adagium uit dat 80% van de begroting vast zit. Door vaste patronen te doorbreken komen nieuwe perspectieven op tafel waarmee de begroting kan worden opgeschud.

- Keuzes maken: herprioriteren, kortcyclisch beleid, nieuw voor oud, bijstellen beleid op inhoudelijke gronden
- Begrotings- en kostendiscipline en realistisch ramen
- Programmering en budgetoverheveling rationaliseren
- Optimaliseren en ontschotten budgetten en financieringsstromen
- Optimaliseren weerstandsvermogen en (inzet) vrij besteedbare reserves
- Kerntakenbudgettering, begroten vanuit resultaten



Niet snijden, maar kiezen, ruimte maken, groei begroting beheersen

Vraagt andere mindset



Korte termijn:
kosten snijden,
tarieven verhogen

Deze strategie gaat uit van het creëren van ruimte in de begroting door te snijden in kosten en door tarieven te verhogen. Deze aanpak vraagt relatief weinig politieke keuzes en is vooral geschikt om op korte termijn bezuinigingen door te voeren. Het lange termijn effect is vaak beperkt, omdat door het ontbreken van echte keuzes het beleid in stand blijft en uiteindelijk de kosten weer terug komen. Voorbeelden van maatregelen zijn:

- Laaghangend fruit plukken
- Vacature- en inhuurstop
- Tarieven verhogen
- Bezuinigen, kaasschaven
- Kwaliteitsreductie met bezuinigingsdoel



Snel resultaat, concreet, vraagt relatief weinig echte keuzes

Geeft weinig energie. schade op langere termijn?



Altijd: efficiency
verbeteren

Deze strategie refereert aan het voortdurende vraagstuk hoe de gemeente de dienstverlening doelmatiger kan organiseren. Doelmatiger processen zijn goedkoper en op die manier kan ruimte worden vrijgespeeld in de begroting. In onze visie start doelmatigheid altijd met de vraag of de betreffende processen en het bijbehorende beleid(nog) effectief zijn. Voorbeelden van maatregelen zijn:

- Optimaliseren processen
- Automatiseren en robotiseren



Cultuur van continu verbeteren maakt wendbaarder

Resultaten haalbaar maar niet zeker, kosten voor de baten uit



Lange termijn:
transformeren
business modellen

Deze strategie kijkt, in tegenstelling tot de andere strategieën, niet naar de bestaande werkwijze, maar naar de mogelijkheden om fundamenteel te vernieuwen. Dat kan leiden tot nieuwe business modellen en een heel nieuwe kostenbasis. Dit vraagt om een overheid die fundamenteel nadenkt over de rol van de eigen organisatie ten opzichte van inwoners, wijk, stad en regio. Voorbeelden van maatregelen zijn:

- Opgavegericht in plaats van inputgericht
- Ketensamenwerking/ontschotting
- Hervormen sociaal domein
- Shared Services



Businessmodellen vernieuwen, out of the box, huidige belemmeringen loslaten

Resultaten onzeker, kosten voor de baten uit, risico van wensdenken

Proces richting sluitende begroting 2026

- **Perspectiefnota:** Geeft kaders en uitgangspunten weer voor komende begrotingsjaar (en het meerjarenperspectief)
- BDO verzorgt technische analyse van perspsectiefnota
- **Begroting 2026:** concreet uitgewerkte plannen voor begrotingsjaar: evenwichtig sluitend
- **Ongoing:** Uitwerken realistisch meerjarenperspectief investeringen en toewerken naar strategie om minder afhankelijk van reserves te worden

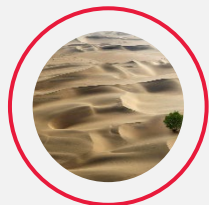
Dichtrekenen van begroting houdt geen rekening met de lange termijn

Financieel-technische maatregelen scheppen ruimte, maar bieden te weinig perspectief. Voorbij het financiële ravijn tekent het personele ravijn zich af. Toekomstbestendigheid en onmisbare rol van gemeenten onder druk.



Lokale autonomie onder druk

- ▶ Bezuinigen op autonome taken
- ▶ Lager voorzieningenniveau, hogere woonlasten
- ▶ Bestemmingsreserves vaak gekoppeld aan autonome taken



Hypotheek op de toekomst

- ▶ Verlengen afschrijvings-termijnen en snijden in onderhoud en welzijn leidt op termijn tot meerkosten
- ▶ Niet alle toekomstige lasten in de begroting verwerkt
- ▶ Reserves zijn in het verleden vaak gevormd uit verkoop van tafelzilver en het zilver is een keer op



Financiële beperkingen

- ▶ Niet alle gemeenten hebben 20% solvabiliteit
- ▶ Beklemde reserves
- ▶ Lenen kost geld



Uitvoeringskracht daalt

- ▶ Personele ravijn tekent zich af
- ▶ 33% van het personeel is 55+
- ▶ Arbeidsmarktkrapte stijgt
- ▶ Realistisch scenario dat met onvoldoende financiële middelen gemeenten hun belangrijke rol en taken niet kunnen uitvoeren

Sturingskracht noodzakelijk voor toekomst gemeenten

De huidige manier van sturen en begroten moet fundamenteel anders. Schaarse mensen en geld moeten worden ingezet en gestuurd op geprioriteerde doelen. Transformeren naar een doelgestuurde gemeente is belangrijk



HUIDIGE SITUATIE

Bestaande taken, nieuw beleid, nieuwe wetgeving én doorgeschoven middelen vorige jaren versus financieel kader



COMPLICATIE

Schaarse middelen en mensen, grenzen aan betaalbaarheid, uitvoeringskracht en haalbaarheid. De wereld staat niet stil.

→ Sturingskracht



RESPONS

Geprioriteerde en actuele doelen als leidend principe voor de inzet van middelen en mensen.

- Vanuit inzicht sturen op wel doen, anders doen, niet meer doen
- Vraagstuk in samenspel raad, college en directie

Groeien in sturingskracht naar een doelgestuurde gemeente

Visie en aanbevelingen BDO

Bouwstenen voor toekomstbestendige gemeenten



Randvoorwaarden



Mogelijke kansen voor de gemeente Dordrecht

Kansen die nader kunnen worden verkend



CREËREN VAN INZICHT

Creëer inzicht door benchmark analyses, historische begrotingsanalyses, inzicht in wettelijke taken, keuzeruimte, doelen en resultaten.



VERSTERKEN STURINGSKRACHT

Versterk uw sturingskracht en uitvoeringskracht door prioritering van doelen, betere sturing op effectieve inzet mensen en middelen, borging in de P&C cyclus en zero based begroten.

Kansen voor goede start in
verkiezingsjaar.



DIGITALISERING EN ROBOTISERING

Moderniseren en borgen uitvoeringskracht door te investeren in digitaliseren en robotisering van processen. Fasegewijze implementatie met een businesscase.

Een andere kijk
op waarde

IBDO