T: +31 (0)10 24 24 600
E: rotterdam@bdo.nl
www.bdo.nl

BDO Audit & Assurance B.V.
Postbus 4208, 3006 AE Rotterdam
Weena 764, 3014 DA Rotterdam
Nederland

Memo

Aan	Gemeente Dordrecht Auditcommissie T.a.v. de Griffie
Kopie aan	S. Brouwer Stadscontroller
Van	Marc Steehouwer, Marco Pot
Datum	1 juni 2023
Betreft	Reflectie kadernota 2024

Inleiding
Het college heeft de kadernota 2024 en de eerste bestuursrapportage 2023 aangeboden aan de gemeenteraad. De auditcommissie bespreekt deze documenten op 6 juni aanstaande. Deze memo bevat een reflectie vanuit BDO op de kadernota 2024. Deze reflectie bieden wij aan ter ondersteuning van het gesprek in de auditcommissie. De memo is een blik van buiten op de financiële ontwikkelingen die in de kadernota zijn beschreven.

De memo is tot stand gekomen op basis van het bestuderen van de kadernota 2024. Wij hebben geen nader onderzoek gedaan naar de getrouwheid en volledigheid van de daarin opgenomen cijfers. Het concept van de memo hebben wij op feitelijke onjuistheden getoetst bij de stadscontroller.

Rol van de kadernota 2024
De kadernota 2024 is de start van de planning & control cyclus 2024. De kadernota schetst de financiële ontwikkelingen, plannen en maatregelen voor het jaar 2024. Het is een vooruitblik op de begroting. Raad en college gaan bij de behandeling van de kadernota daarover in gesprek. Met het vaststellen van de kadernota door de raad zijn de contouren van de begroting 2024 bepaald. Daarmee gaat het college aan de slag. In november 2023 stelt de raad de begroting voor het jaar 2024 vast. Via de bestuursrapportages houdt de raad gedurende 2024 toezicht op de realisatie van de plannen en de financiële situatie. In het voorjaar van 2025 stelt de raad de jaarstukken 2024 vast. Daarmee is de planning & controlcyclus 2024 afgesloten. Tussen de kadernota 2024 (2023) en de jaarstukken 2024 (2025) zit precies twee jaar.

Reflectie
De cyclus voor het jaar 2024 staat niet op zichzelf. Wij vinden het belangrijk dat inzichten en lessen uit eerdere jaren en het lopende jaar ook zijn verwerkt in de kadernota. Het gaat dan vooral om de jaarstukken 2022 en de eerste bestuursrapportage 2023. Deze documenten liggen (vrijwel) gelijktijdig voor bij de raad. In de kadernota 2024 komen de dwarsverbanden op enkele plekken terug en dat laat zien dat met dergelijke lessen en inzichten rekening wordt gehouden. Enkele punten die ons in dit kader zijn opgevallen:

- Vanuit 2022 zijn kredieten overgeheveld naar 2023. In aanloop naar de begroting 2024 gaat het college beoordelen wat hiervan de gevolgen zijn. Dit zien wij als een belangrijke analyse: zijn de bedragen nog actueel en in hoeverre zijn de kredieten haalbaar/uitvoerbaar, zeker als de overheveling uit 2022 wordt gestapeld op de kredieten 2023 en 2024?
- In het onderdeel weerstandsvermogen is de stand van zaken geactualiseerd naar de werkelijke standen van de reserves per ultimo 2022. Daarmee krijgt de raad een actueel inzicht.
- De structurele doorwerking van besluiten die zijn genomen sinds de begroting 2023 is verwerkt in de kadernota 2024. Het betreft een beperkt bedrag van € 70.000,- per jaar. Dat geeft ons het beeld dat financiële besluiten met een structureel effect zich hoofdzakelijk beperken tot de kadernota en de begroting. In onze optiek zou de cyclus ook zo horen te functioneren. Kadernota en begroting zijn dé instrumenten om een integrale afweging te maken voor de inzet van de gemeentelijke middelen.
- De structurele doorwerking vanuit de eerste bestuursrapportage 2023 is per saldo nihil. Het gerapporteerde bedrag is uitsluitend incidenteel: € 1,8 miljoen nadelig in 2023. Ook de kadernota 2024 stelt het beeld voor jaarschijf 2023 ook bij: per saldo structureel € 4,4 miljoen nadelig. Het aanvankelijke begrotingsoverschot 2023 van € 4,3 miljoen slaat door de bijstellingen om naar een tekort van € 1,9 miljoen in 2023. Als dit resultaat uitkomt heeft dat negatieve gevolgen voor de algemene reserve en daarmee het weerstandsvermogen.
- Het belangrijkste signaal dat hier wat ons betreft uit naar voren komt is dat het beeld van de begroting snel achterhaald kan worden door de actualiteit en dat het belangrijk is om als raad en college de vinger aan de pols te houden. Ontwikkelingen volgen elkaar snel op. Als gevolg daarvan zou het interessant kunnen zijn om als raad en college te evalueren in hoeverre de opzet van de planning & control cyclus hierbij nog faciliterend werkt.

Financiële situatie en financiële strategie
De kadernota 2024 spreekt van financieel lastigere tijden in combinatie met het doorbouwen aan een sterke en groene stad. In euro's: een structureel nadeel van € 23,0 miljoen in 2027. De kadernota beschrijft de financieel lastigere tijden aan de hand van de volgende thema's:

- inflatie;
- verslechterend meerjarenbeeld zat er aan te komen;
- kosten van groot onderhoud en vervanging van voorzieningen zijn beperkt begroot;
- oplopende rentekosten vanaf 2028, omdat dan naar verwachting weer leningen moeten worden afgesloten;
- teruglopend weerstandsvermogen;
- rijksbeleid: kortingen op het gemeentefonds vanaf 2026 en het kabinet schuift duidelijkheid over de financiële verhoudingen voor zich uit.

De financiële strategie om een antwoord te vinden op de financieel lastigere tijden bestaat volgens de kadernota uit meerdere onderdelen, waarbij het doel is de ambities uit het politiek akkoord te kunnen doorzetten en te blijven investeren in de stad. Deze onderdelen zijn:

- groei van de stad maakt het (financiële) draagvlak voor de voorzieningen groter en resulteert in extra inkomsten uit het gemeentefonds en de OZB;

- een sluitende begroting 2024;
- borging van ambities en investeringen op langere termijn door een herijking van de financiële strategie, prioritering ombuigingen en bezuinigen. Dit in aanloop naar de kadernota 2025, in samenwerking met de gemeenteraad.

Reflectie
Het beeld dat de kadernota schetst van de financiële uitdagingen is, mede als gevolg van het rijksbeleid en de inflatie, een beeld dat zich bij heel veel gemeenten voordoet. Wij hebben hierover gerapporteerd in onze BDO Benchmark Gemeenten 2023. Met name de financiële situatie van gemeenten op de langere termijn is een aandachtspunt. Er zijn veel opgaven die veel geld vragen, maar de financiële middelen zijn (op termijn) onzeker. Onze visie is dat veel grote vraagstukken als de energietransitie, sociaal domein en vluchtelingen een integrale benadering vragen vanuit de overheid. Op inhoud, qua prioritering en qua geld. In de praktijk zien we juist versnippering en discussies tussen de overheidsinstanties over taken en financiële stromen. Van het optreden als één overheid richting de opgaven en de burgers is dan ook beperkt sprake. De intenties op landelijk niveau zijn er, maar de praktijk is weerbarstig. Dat geldt specifiek voor de kwestie rondom de financiële verhoudingen. Daar komt een nieuw beleid voor, maar vooralsnog is er geen duidelijkheid en beperkte constructieve dialoog tussen rijk en medeoverheden.

In de kadernota 2024 staat dat de jaarschijf 2024 sluitend is gemaakt om tijd te hebben voor een zorgvuldig proces richting de kadernota 2025. Voor 2024 zien wij daarmee een pragmatischer benadering en richting 2025 verwachten wij op basis van de kadernota een strategische aanpak. Gelet op de complexe omstandigheden en de onzekerheid over het rijksbeleid vinden wij het realistisch dat die tijd wordt genomen. Tegelijkertijd geven de hierboven genoemde thema's ook de nodige urgentie weer om richting de kadernota 2025 inderdaad actie te ondernemen. Hieronder geven wij een reflectie op de punten in de kadernota die wat ons betreft aandacht vragen.

<u>Autonome ontwikkelingen</u>
- **Areaalwijzigingen**. De groeistrategie komt tot uiting in hogere inkomsten uit de OZB en het gemeentefonds en daar staan ook hogere uitgaven tegenover. In de kadernota is daar geen integraal beeld van opgenomen. Op verschillende plekken komt de areaalgroei in de kadernota terug, zonder echte samenhang en zonder een totaalbeeld van wat de groei van de stad betekent voor de groei van de lasten van voorzieningen. Verschillende gemeenten (Den Haag, Amersfoort en Haarlemmermeer) hebben hiervoor systematieken ontwikkeld.
- **Rente**. De rentebaten nemen af. Voorzien wordt dat de gemeente vanaf 2028 weer moet gaan lenen en dus rentelasten krijgt. Dat is op termijn een extra last voor de begroting. Belangrijk aandachtspunt is dat het hier gaat om relatief vaste lasten die lastig bij te sturen zijn. Dat maakt de begroting op termijn dus iets minder flexibel.

<u>Indexeringen</u>
- **Bijstellingen indexeringen.** De kadernota geeft transparant weer welke bijstellingen zijn verwerkt en waarom. Opvallend is de opmerking bij de prijsgevoelige budgetten dat de oplopende inflatie niet heeft geleid tot overschrijdingen op programma's. In het proces richting de kadernota 2025 is het interessant om hiervan een analyse te maken: zit er dan lucht in de begroting of is hier sprake van vertraging van uitgaven door bijvoorbeeld schaarste bij leveranciers? Ook wordt bij hetzelfde onderwerp opgemerkt dat door de

bijstelling van de indexering de kans op overschrijdingen toeneemt. Elders in de kadernota is genoemd dat dit soort maatregelen actieve sturing op en bewaking van budgetten vergt. Een goede budgetdiscipline vinden wij inderdaad een belangrijke maatregel om binnen de financiële kaders te kunnen blijven en te voorkomen dat uitholling van het weerstandsvermogen ontstaat.

Knelpunten en onzekerheden

- **Verbonden partijen.** De impact van de verbonden partijen op het financiële beeld in de kadernota is fors. Het sociaal domein speelt hierin een belangrijke rol. De kostenstijgingen van jaar op jaar zijn niet nieuw. Voor de raad is het vooral van belang om inzicht te hebben in de sturingsmogelijkheden in relatie tot het geschetste financiële beeld. Is hier sprake van autonome groei van de lasten of zijn er beleidsmatige mogelijkheden om bij te sturen?
- **Organisatie, organisatieontwikkeling en aanpak werving en selectie**. In de kadernota komt het zijdelings aan de orde: de uitvoeringskracht of realisatiekracht van de organisatie. De vraag die bij veel gemeenten en andere instellingen urgent is of door onder andere de krapte op de arbeidsmarkt de opgaven en ambities binnen de geplande termijnen kunnen worden gerealiseerd. De uitvoerbaarheidsvraag is steeds relevanter geworden. Financieel is vaak de consequentie dat middelen zijn gereserveerd die niet uitgegeven kunnen worden. In het traject richting de kadernota 2025 zou onderzocht kunnen worden in hoeverre dit in Dordrecht speelt en waar dit de begroting raakt.

Nieuwe investeringen en beleidswensen

- **Nieuwe investeringen.** Eerder in deze memo hebben wij al aandacht gevraagd voor de stapeling van de nieuwe investeringen boven op de nog openstaande investeringen uit eerdere jaren. Ook hierbij speelt de vraag van uitvoerbaarheid. In dit kader ontbreekt ook een totaaloverzicht van het voor de komende jaren geplande investeringsvolume. Zo'n overzicht zou ook inzicht geven in de omvang van de investeringen waarvoor nu aanvullingen op eerdere ramingen worden geraamd. Richting de kadernota 2025 zou zo'n totaaloverzicht helpend zijn bij de prioritering/fasering van investeringen.
- **Beleidswensen.** De vermelde beleidswensen zijn qua omvang beperkt. Richting kadernota 2025 zou het interessant zijn de beleidswensen te verrijken met inzicht in het bestaande beleid en de kosten daarvan. Op basis daarvan kan het principe nieuw beleid voor oud beleid worden vormgegeven. Dat komt nu nog niet terug in de kadernota, ook niet bij de investeringen.

Weerstandsvermogen

- **Omvang weerstandsvermogen.** Het weerstandsvermogen is met een voorspelde ratio van 1,1 voldoende, maar op de grens. De kadernota geeft de waarschuwing af dat de ratio onder de 1,0 kan komen, wat onder de met de raad afgesproken normratio van 1,0 zou liggen. Bij de begroting 2024 wordt inzicht gegeven in de wijze waarop de ratio van 1,0 dan weer kan worden bereikt. Jaarlijkse tekorten zetten het weerstandsvermogen onder druk en gelet op het huidige meerjarenbeeld is dat een risico. Het bewaken van de financiële kaders in 2023 en 2024 is dan ook van belang om deze druk niet verder op te laten lopen.