

Aan
de gemeenteraad

Datum 10 oktober 2023
Zaaknummer 2023-0145292
Betreft Doorlopen Route naar Kadernota 2025

Vergadering van
Portefeuillehouder: Peter Heijkoop
Begrotingsprogramma Bestuurlijk en Ondersteunend Dordrecht
Kernteam/Opgave: Versterking Bestuur & Organisatie - Strategie & Control
Auteur: Guido von Grumbkow
E-mail: g.von.grumbkow@dordrecht.nl
Verantwoordelijke: Guido von Grumbkow
Openbaar: Ja

Voorgesteld besluit

in de periode november 2023–april 2024 een traject te doorlopen dat in de Kadernota 2025 zal leiden tot voorstellen om tot een sluitende begroting te komen.

Raadsvoorstel

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 het doel?

De gemeente dient een sluitende jaarbegroting te presenteren. Hierop wordt toegezien door de provincie. Voor 2024 is dat in Dordrecht het geval, maar voor de jaren erna ziet de gemeente zich gesteld voor een aantal uitdagingen en keuzen. Die liggen deels buiten de invloedssfeer van de gemeente. Belangrijk hierin is de grote korting op het Gemeentefonds vanaf 2026. Het college vindt het van belang dat wij een solide begroting hebben en een solide financieel beleid voeren.

Het doel van dit voorstel is de gemeenteraad mee te nemen in de financiële uitdagingen waar de gemeente zich op korte en langere termijn voor gesteld ziet en in het traject dat ons college voorstelt om tot een sluitende begroting te komen.

Het is van belang bij dit traject goed in beeld te krijgen voor welke financiële opgaven we staan. Het gaat daarbij zowel om zaken die een structureel positief als om zaken die een structureel negatief effect kunnen hebben op het meerjarenbeeld. In hoeverre opgaven straks daadwerkelijk een plaats krijgen in de meerjarenbegroting, is onderdeel van de besluitvorming over de Kadernota. Onderstaand overzicht van de opgaven is niet meer en niet minder dan een overzicht van zaken die we af te wegen hebben.

Zaken met een potentieel negatieve invloed op het meerjarenbeeld

De korting op het Gemeentefonds per 2026 (opgenomen in de meerjarenbegroting)

De uitkering vanuit het Gemeentefonds valt vanaf 2026 hard terug. Het (inmiddels demissionaire) kabinet heeft er namelijk bij de start voor gekozen alleen financieel beleid te formuleren voor de termijn van de eigen regeerperiode (destijds tot en met 2025). Zo stopt vanaf 2026 de huidige bekostigingssystematiek, waarbij het gemeentefonds meegroeit met rijksuitgaven. In ruil hiervoor

wordt de mogelijkheid onderzocht om het lokale belastinggebied te verruimen. De uitkomst van dit onderzoek wordt niet eerder verwacht dan in 2027. Ook komt vanaf 2026 de opschalingskorting weer volledig terug. Het Rijk stelt dat wanneer gemeenten gaan opschalen door meer samen te werken het goedkoper kan. Om dat te stimuleren is de omvang gemeentefonds structureel verkleind. Daarnaast blijft de compensatie voor de gemeentelijke kosten voor zorg (o.a. Jeugdzorg en WMO) ontoereikend. Voor alle gemeenten een totale terugval van € 3 miljard. Het Dordtse aandeel wordt ingeschat op maximaal € 26 miljoen.

Onduidelijk is nog of een nieuw kabinet eerdere plannen zoals de opschalingskorting en de compensatie van oplopende zorgkosten doorzet. Ook is nog niet duidelijk of er ter compensatie van de teruglopende inkomsten van gemeenten een verruiming van het lokale belastinggebied volgt. De verwachting is dat een nieuw kabinet gemeenten alsnog deels zal compenseren. Dat de korting op de uitkering van het Gemeentefonds volledig teniet wordt gedaan is niet te verwachten, gezien de bezuinigingsopgave waar het Rijk zelf voor staat.

Toekomstige onderhouds- vervangingsinvesteringen (grotendeels niet opgenomen in begroting)

In de Kadernota is melding gemaakt van de boegwolf aan onderhouds- en vervangingsinvesteringen. Deze boegwolf heeft drie oorzaken. Ten eerste zijn in het verleden veel voorzieningen betaald uit reserves en incidentele middelen, zonder dat gestart is met reserveringen voor vervanging. Hierbij gaat het om € 280 miljoen. Dit betreft voor circa € 200 miljoen maatschappelijk vastgoed (onderwijshuisvesting, sport, cultuur). Denk daarbij aan de Sportboulevard, het Energiehuis en Kunstmin. Het overige betreft investeringen in infrastructuur. Voor vervanging van (een deel van) de voorzieningen, die op verschillende momenten tot aan 2060 zullen zijn afgeschreven, is op dit moment geen budgetruimte aanwezig. Het is aan latere gemeenteraden om te bepalen welke voorzieningen in welke vorm gecontinueerd kunnen worden.

Ten tweede lopen wij aan tegen een aantal onderhoudsinvesteringen die wij de komende twintig jaar sowieso zullen moeten gaan doen en die nu niet in de begroting zitten. Het gaat bijvoorbeeld om kademuren en schoolgebouwen voor voortgezet onderwijs. Deze benodigde investeringen kunnen op een termijn van twintig jaar oplopen tot zo'n € 200 miljoen.

De hierboven genoemde bedragen kunnen niet zonder meer bij elkaar worden opgeteld, maar dienen nader geanalyseerd te worden. Ze kunnen op dit moment dan ook niet een-op-een worden vertaald naar een structurele opgave voor de begroting.

De derde en laatste oorzaak van de boegwolf bestaat uit inflatie. Investeringen zijn in lijn met het BBV opgenomen voor de historische kosten en daarom geeft de huidige bijbehorende afschrijvingslast geen budgetruimte voor prijsstijgingen bij vervanging.

Incidentele financiering beleidswensen (niet opgenomen in begroting)

Een aantal beleidswensen is gefinancierd met incidentele middelen, die inmiddels grotendeels in de exploitatie terecht zijn gekomen. Deze wensen zijn dus niet structureel gefinancierd. Voor een aantal meer projectmatige zaken ligt dit voor de hand, maar er zijn ook zaken gefinancierd die eigenlijk in de beeldvorming een meer structureel karakter hebben.

Beleidswensen en autonome ontwikkelingen Kadernota 2025 (niet opgenomen in begroting)

Het is waarschijnlijk dat er, net zoals in andere jaren, wensen en autonome ontwikkelingen zijn die in de afweging bij de Kadernota 2025 moeten worden betrokken.

Agenda 2030 in relatie tot inflatie (niet opgenomen in begroting)

Voor de uitvoering van de Agenda 2030 is een groot aantal middelen in reserves gestort. Er vindt momenteel geen indexering van deze middelen plaats. Als er niets aan de middelen wordt toegevoegd, betekent dit waarschijnlijk dat de ambities naar beneden moeten worden bijgesteld. Dit zal blijken uit de evaluatie van de Agenda 2030 die in 2025 plaatsvindt.

Onderwijshuisvesting (nog niet opgenomen; verplicht op te nemen)

De gemeente heeft in het kader van het primair onderwijs met Arcade Dordrecht afspraken gemaakt over de bekostiging van huisvesting primair onderwijs. Onderdeel daarvan is de gemeentelijke bijdrage in de huisvestingslasten. Deze bijdrage loopt stapsgewijs. De eerstvolgende stap is een verhoging van € 1,3 miljoen per 2030, waarbij het denkbaar is dat deze verhoging door gestegen kosten eerder moet plaatsvinden. Investeringen in huisvesting van het voortgezet onderwijs zijn onderdeel van het vraagstuk van toekomstige onderhouds- en vervangingsinvesteringen.

Herverdeling beschermd wonen (nog niet opgenomen, onvermijdelijk op te nemen)

Het Rijk wil de middelen voor beschermd wonen gaan herverdelen. In de afgelopen jaren was Dordrecht een voordeelgemeente en was gemiddeld per jaar een overschot zichtbaar van circa € 5 miljoen. Het voornemen van het Rijk is definitief, maar besluitvorming over de wijze waarop heeft nog niet plaatsgevonden. De verwachting is dat dit wel gepaard gaat met een ingroeiperiode van tien jaar. Vanaf 2026 moet er rekening mee worden gehouden dat het voordeel van Dordrecht jaarlijks minder wordt, oplopend tot € 3,5 miljoen vanaf 2035. Definitieve bedragen kunnen opgenomen worden zodra het Rijk een besluit heeft genomen.

Rente (nog niet opgenomen, onvermijdelijk om op te nemen)

Door de verkoop van de Eneco aandelen heeft de gemeente op dit moment nog voldoende kassaldo om de lopende uitgaven te bekostigen. Dit saldo loopt door deze uitgaven wel terug. De verwachting is dat de gemeente vanaf 2028 weer moet gaan lenen. De rentekosten worden jaarlijks bij de actualisatie van de meerjarige liquiditeitsplanning in de begroting verwerkt.

Grondbedrijf (toekomstige ontwikkelingen nog niet opgenomen)

Tot slot een winstwaarschuwing. De ontwikkeling van woningbouw staat onder druk. Dit komt door oplopende prijzen, gebrek aan uitvoeringskracht en de afgenomen vraag naar nieuwbouwwoningen. Reden voor ontwikkelaars om projecten uit te stellen of zelfs terug te geven. Dit heeft een effect op het grondbedrijf Dordrecht. De combinatie van lagere grondprijzen en deze langere doorlooptijden heeft vooral een negatief effect op het resultaat van lopende grondexploitaties. Daarnaast zullen nieuwe ontwikkelingen mogelijk ook vertragen in de tijd. Wat de financiële impact zal zijn is nu nog niet duidelijk. De verwachting is dat ook in 2023 een deel van het jaarresultaat nodig is om tekorten af te dekken en de weerstandspositie van het grondbedrijf te versterken. Bij de jaarrekening 2023 wordt hiertoe de balans opgemaakt.

Zaken met een potentieel positieve invloed op het meerjarenbeeldJaarrekeningresultaat (nog niet opgenomen)

Er is de afgelopen jaren sprake van forse rekeningresultaten. In sommige gevallen met duidelijke aanwijsbare oorzaken, zoals recent op de middelen die wij van het Rijk ontvangen voor de opvang van Oekraïners, die meer dan kostendekkend zijn en de positief uitvallende decembercirculaires. De andere oorzaak is lastiger te duiden. Op veel begrotingsposten is sprake van onderbesteding. Praktisch betekent dit, dat in het betreffende jaar (veel) minder is gerealiseerd dan waar in de begroting van uitgegaan is. Dit heeft uiteenlopende mogelijke redenen, bijvoorbeeld te optimistische plannings en (onverwachte) personeelskrapte.

Groei van de stad (nog niet opgenomen)

De groei van de stad in aantal inwoners, aantal woningen en aantal bedrijven heeft op twee manieren een direct positief effect op de gemeentebegroting. Ten eerste krijgt de gemeente hierdoor een hogere uitkering uit het Gemeentefonds. Ten tweede nemen onze belastingopbrengsten toe. Beide effecten van de groei van de stad zijn momenteel niet verdisconteerd in de meerjarenbegroting van de stad. Een indirect effect van de groei is dat het draagvlak voor maatschappelijke voorzieningen groeit, en dat daardoor de gemeentelijke bijdrage aan deze voorzieningen op termijn niet omhoog hoeft en mogelijk zelfs omlaag kan.

Stedin dividend (nog niet opgenomen)

Er is enige tijd onzekerheid geweest over toekomstige dividenduitkeringen van Stedin. Dat is voor de gemeente reden geweest deze uitkering te schrappen uit de meerjarenbegroting. Inmiddels is duidelijk dat, mede door de aankomende deelname van het Rijk in Stedin, er toch weer extra dividend kan worden uitgekeerd.

Omvang zoekopdracht

De bovenstaande zaken zijn nog niet allemaal uitgekristalliseerd en doorgerekend. Bovendien zijn deze zaken bij Kadernota 2025 afweegbaar, waardoor de financiële opgave kleiner dan wel groter kan worden. Dat neemt niet weg dat we, als we naar de resultaten van de huidige meerjarenbegroting kijken, een flinke ombuigingsoperatie tegemoet zien. We kunnen ons gezien de onzekerheden aan plus- en minkant nu nog niet vastleggen op een bedrag dat omgebogen moet worden. We kiezen er daarom voor de organisatie opdracht te geven te zoeken naar een ombuigingspotentieel dat kan oplopen tot € 30 miljoen. Dit geeft financieel de ruimte om bij de kadernota 2025 te kiezen en maakt een integrale afweging mogelijk. In de uitvoering van deze zoekopdracht kiezen we voor een methodische benadering, die ons in staat stelt om maatregelen te objectiveren en tegen elkaar af te wegen.

Aanpak

De weg naar een pakket aan maatregelen van € 30 miljoen loopt langs een aantal stappen.

Stap 1: analyse huidige situatie

In stap 1 komen we tot een preciezer beeld van de opgave, door een doorrekening van de volgende punten.

Onderbesteding en analyse rekeningresultaten:

- Onderbesteding en analyse rekeningresultaten
We analyseren de jaarresultaten van voorgaande jaren op structurele onderbesteding. Welke budgetten blijven ieder jaar over?
-
- Niet of gedeeltelijk opgenomen vervangingsinvesteringen
Hierbij doen we een nadere analyse van wat in budgetten is opgenomen en wat dat betekent voor de toekomstige mogelijkheden, waarbij we ook scenario's ontwikkelen.
-
- Beleidswensen en autonome ontwikkelingen ten aanzien van Kadernota 2025
Hierbij maken we een inventarisatie van beleidswensen en autonome ontwikkelingen als onderdeel van het reguliere kadernotaproces.
-
- Doorrekenen effecten groei van de stad
Hierbij maken we een doorrekening van de financiële consequenties van het toenemend aantal inwoners, woningen en bedrijven.

Stap 2: zoeken en inventariseren

Het college zal op zoek gaan naar mogelijkheden om de begroting sluitend te krijgen (zoals al eerder gesteld, voornamelijk zonder daarbij de korting op het Gemeentefonds volledig mee te rekenen). Hierbij zijn er geen mogelijkheden die op voorhand worden uitgesloten, waarbij uiteraard alleen mogelijkheden worden geïnventariseerd die binnen wettelijke kaders vallen. Wij denken aan de volgende categorieën van mogelijke maatregelen:

Zoekrichting 1: mogelijkheden zónder directe maatschappelijke effecten

- Maatregelen in de financiële techniek/spelregels. Dit gaat bijvoorbeeld om de manier waarop met reserveringen en risico's wordt omgegaan.
- Maatregelen in de bedrijfsvoering. Gedacht kan worden aan maatregelen die de inkoop goedkoper maken, een ander type contracten of maatregelen die de personeelskosten reduceren.
- Andere manieren van organiseren dan de huidige, met behoud van maatschappelijke effecten. Gedacht kan worden aan het insourcen dan wel outsourcen van taken, als dit financiële voordelen oplevert.
- Eigen inkomsten vergroten. Gedacht kan worden aan het meer zelf exploiteren van voorzieningen zoals bijvoorbeeld laadpalen, indien dit financiële voordelen oplevert.

Zoekrichting 2: beleidsmatige keuzen met maatschappelijke effecten

Hierbij zoeken en inventariseren we de volgende zaken:

- Stoppen met voorzieningen/lagere kwaliteitsniveaus. Hierbij kan gedacht worden aan verminderen van het aantal dan wel versoberen van individuele en collectieve voorzieningen.
- Subsidieverlagingen. Bij deze maatregel zullen wij de voorgestelde verlaging altijd in relatie brengen tot de te leveren prestaties, zodat duidelijk is wat de potentiële gevolgen zijn.
- Lastenverzwaringen. Hierbij kan gedacht worden aan het verhogen van tarieven en belastingen. Hiervoor zullen wij een vergelijking met en analyse van het lastenniveau in andere, vergelijkbare gemeenten opnemen.

Zoekrichting 3: zoeken en inventariseren door en met verbonden partijen

Dat de gemeente voor een grote financiële opgave staat kan niet zonder gevolgen blijven voor taken die we organiseren via verbonden partijen. Meerdere gemeenten in onze regio's Drechtsteden en Zuid-Holland-Zuid staat voor gelijklopende opgaven. Wij vinden het van belang dat we maatregelen integraal kunnen afwegen. Bij verbonden partijen wordt dus naar eenzelfde type maatregelen gezocht. Hierover zijn we met de verbonden partijen én de betrokken gemeenten in gesprek, zodat dit in goede afstemming kan plaatsvinden.

Stap 3: Beeldvormend en opiniërend in gesprek met gemeenteraad en stad

Wij zullen in maart de resultaten van de stappen 1 en 2 langs de lijn van de huidige begrotingsprogramma's aanleveren. Onderdeel hiervan kan zijn het beschrijven van scenario's om met potentieel grote opgaven als de onderhouds- en vervangingsinvesteringen om te gaan. De gemeenteraad kan zich op basis hiervan uitspreken over de wenselijkheid van de diverse maatregelen. Het voorstel van ons college is, dat dit ook het moment is waarop de stad mee kan praten over de te nemen maatregelen.

Stap 4: Raadsvoorstel Kadernota 2025

Eind mei of begin juni komt het college met een voorstel voor de Kadernota 2025. De door ons voorgestelde ombuigingen zijn daar een onderdeel van. Het is aan uw raad om daarin een definitieve keuze te maken en richting mee te geven op weg naar de begroting 2025. We willen zorgvuldig en stapsgewijs de ombuigingen realiseren waarbij 2025 het jaar is dat we starten en het totale pakket verder invoeren.

Stap 5: Begroting 2025

De keuzen in de kadernota worden verwerkt in de begrotingen van 2025 en verder.

Stap 6: Uitwerking en implementatie van ombuigingsvoorstellen

Per genomen maatregel zal het pad naar uitwerking en implementatie verschillen. Bij de begroting 2025 zullen wij de gemeenteraad nader berichten over de implementatie.

Wat zijn per beslispunt de argumenten en wat is hierop de toelichting?

De meerjarenbegroting staat financieel onder druk

De meerjarenbegroting van de gemeente staat door verschillende ontwikkelingen onder druk. De gemeente wil een beleid voeren waarin de ambities op korte en langere termijn geborgd zijn. Dat vraagt om het maken van keuzen bij de Kadernota 2025.

Een sluitende meerjarenbegroting is voorgeschreven

De provincie verplicht de gemeente om bij elke begroting een sluitende eerste of laatste jaarschijf te presenteren. Het doorlopen van dit traject is noodzakelijk om aan die verplichting te voldoen.

Wat zijn kanttekeningen en/of risico's bij dit voorstel?

De tijdslijn richting de Kadernota is kort. Maatregelen die worden voorgelegd door het college aan de gemeenteraad kunnen een flinke impact in de samenleving hebben. Dit vraagt om een zorgvuldig traject, waarbij ook het faseren van maatregelen betrokken moet worden. Tegelijkertijd hebben wij geen andere keuze gezien de noodzaak om de begroting 2025 op orde te hebben.

Welk (participatie)proces is doorlopen om tot dit voorstel te komen?

Op dit moment is er nog geen sprake geweest van participatie. Dit is aan de orde eind februari of begin maart 2024 wanneer mogelijke maatregelen aan de gemeenteraad worden gestuurd.

Hoe wordt dit betaald?

Uitgangspunt is dit traject zoveel als mogelijk uit te voeren met eigen personeel. Waar nodig kan het zijn dat externe deskundigheid nodig is. Uitgangspunt is ook dit deel zoveel als mogelijk uit staande budgetten te bekostigen. Mocht dit niet haalbaar blijken wordt de raad hierover geïnformeerd.

Wat is het vervolg op het raadsbesluit?

Na het nemen van het raadsbesluit worden de in het besluit voorgestelde stappen doorlopen.

Het college van Burgemeester en Wethouders



De raad van de gemeente DORDRECHT;

gezien het voorstel van het college van Burgemeester en Wethouders van 10 oktober 2023 inzake Doorlopen Route naar Kadernota 2025 ;

gelet op artikel 191, lid 1 van de Gemeentewet;

b e s l u i t :

in de periode november 2023–april 2024 een traject te doorlopen dat in de Kadernota 2025 zal leiden tot voorstellen om tot een sluitende begroting te komen.

Aldus besloten in de vergadering van