Gemeente Diemen

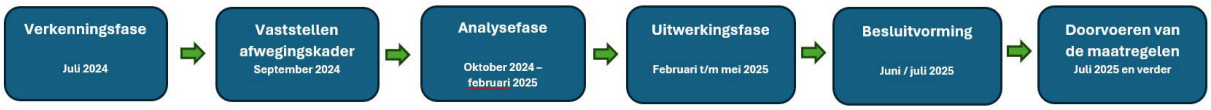
Afwegingskader besparingen en ombuigingen 2025-2028

10 september 2024



Inleiding

Diemen heeft jarenlang geïnvesteerd om het dorp te maken tot wat die nu is. En we hebben nog veel meer plannen om het dorp mooier te maken. Tegelijkertijd is er ook geld nodig voor renovatie of nieuwbouw van scholen, onderhoud van sportaccommodaties en duurzaamheid. Bovendien moeten we rekening houden met de gevolgen van vergrijzing, de toenemende armoede en de vraag naar woonruimte. Door de afnemende bijdrage van het Rijk is er voor deze ambities te weinig geld. We moeten dus zoeken naar mogelijkheden om taken anders te doen, samen te voegen of niet meer te doen. In de Kadernota 2025-2028, die de raad op 18 juli 2024 vaststelde, staat een stappenplan om te komen tot ombuigingen en besparingen. Stap 1 was input meegeven voor het afwegingskader. Stap 2 is het vaststellen van het afwegingskader. Dat leggen we hierbij aan u voor.



Rol van de raad
De gemeenteraad heeft het budgetrecht en neemt het definitieve besluit over de maatregelen die in het dekkingsplan van de begroting worden opgenomen. Het vaststellen van het afwegingskader door de raad is daarbij een belangrijke stap. Niet alleen voor draagvlak en betrokkenheid bij het proces, maar ook vanwege de controlerende taak van de raad op volledigheid van de voorgestelde maatregelen.

We vragen de raad in te stemmen met de voorgestelde aanpak en gebruik te maken van dit afwegingskader. Dan kunnen we laten zien welke besparing dit voor de ambtelijke organisatie oplevert. Het kader schetst niet alleen een proces, maar geeft ook leidende principes over wat voor een gemeente we willen zijn, het DNA van Diemen. Op basis van het door de raad vastgestelde afwegingskader gaan we verder met de volgende stappen uit het stappenplan. We maken uiteindelijk een rapportage met alle mogelijke besparingen en ombuigingen. Het college zal vervolgens een voorstel doen aan de raad. Daarbij zullen we het DNA van Diemen voor ogen houden en de keuzes afwegen aan de hand van dit afwegingskader en de daarin benoemde leidende principes. Het is aan de raad om uiteindelijk een integrale keuze te maken en het pakket van besparingen en ombuigingen vast te stellen.

Het afwegingskader

Een afwegingskader schetst alle aspecten op een gestructureerde manier. We kijken eerst naar het DNA van Diemen en naar de leidende principes die we willen hanteren. Vervolgens benoemen we hoe we de verschillende voorstellen willen categoriseren en hoe we die willen presenteren. Zo heeft de gemeenteraad alle relevante informatie om de politieke discussie over besparingen en ombuigingsvoorstellen goed te kunnen voeren en besluiten te nemen.

Het DNA van Diemen
Diemen is een kleine, dynamische gemeente in een grootstedelijke omgeving. Vlak naast de stedelijkheid van Amsterdam heeft Diemen een onderscheidend dorpskarakter. Diemen kent een zeer diverse bevolking, heeft goede eigen voorzieningen, verenigingen, clubs en organisaties en is zeer goed bereikbaar. Diemen is zo een aantrekkelijke combinatie van wonen, werken, voorzieningen en een groot groengebied. De lokale gemeenschap kent een goede onderlinge samenhang, een prettige schaal en korte lijnen. Inwoners en ondernemers tonen zich in het algemeen tevreden over wat Diemen heeft te bieden en over het functioneren van de gemeente. Als gemeentelijke organisatie willen we nabij zijn, flexibel optreden en betrokken zijn bij onze inwoners.

Als gemeentebestuur dragen wij de verantwoordelijkheid om met zorg en visie beslissingen te nemen die het welzijn van al onze inwoners nu en in de toekomst waarborgen. Ons streven is om de wezenskenmerken van Diemen te behouden en te versterken. Zo kunnen huidige en toekomstige generaties hier met plezier wonen, werken en genieten. Dat vraagt ook dat we Diemen vandaag klaar maken voor de uitdagingen van de toekomst.

Leidende principes voor afwegingen
Het DNA van Diemen vormt de basis voor de visies en beleidsplannen die de gemeente de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Voorbeelden hiervan zijn de Omgevingsvisie, de Nota Sociaal Domein, Nota Diemen divers, de Duurzaamheidsagenda en Voor en Met Diemen, beleidskaders voor participatie, communicatie en dienstverlening. In ons collegeakkoord ‘Diemen met elkaar en voor elkaar’ vinden die kernkwaliteiten ook een stevige vertaling.

Deze documenten bevatten een breed scala aan ambities en doelstellingen. Ze zijn opgesteld in een periode waarin de financiële situatie rooskleuriger was. Nu de tijden veranderen, moeten we als gemeente weloverwogen keuzes maken. Dit betekent niet dat we onze ambities loslaten, maar wel dat ze afwegen tegen de financiële ruimte. We kijken dus of ze ook nu nog te realiseren zijn en of we een andere planning zouden kunnen hanteren.

Wanneer we als college de kern van onze visies bekijken, komen we tot leidende principes die ons helpen om de juiste keuzes te maken in deze tijd van verandering. De voorstellen voor ombuigingen en besparingen worden aan deze principes getoetst:

Veerkrachtig en zelfstandig
Diemen is een sterke en veerkrachtige gemeente en wil dat blijven. We hebben ons altijd goed en snel kunnen aanpassen aan veranderingen in onze omgeving en aan nieuwe opgaven die op ons afkwamen. Dat is de kracht van onze gemeente. Door dat aanpassingsvermogen en onze weerbaarheid kunnen we effectief inspelen op veranderingen. Dit doen we zonder rigoureuze ingrepen in de voorzieningen. Op die manier kunnen we onze zelfstandigheid behouden en blijven we een gemeente die met vertrouwen naar de toekomst kijkt.

Zorgzaam
Diemen blijft een zorgzame gemeente waar mensen omkijken naar elkaar. Wij hechten grote waarde aan veiligheid, zelfredzaamheid en samenredzaamheid. We staan ook klaar om onze meest kwetsbare inwoners te ondersteunen, deze proberen we dan ook zoveel mogelijk te ontzien bij de keuzes die wij moeten maken. Onze jeugd groeit op in een veilige en kansrijke omgeving, waar hun welzijn en ontwikkeling voorop staan. We besteden extra aandacht aan inwoners die een steuntje in de rug nodig hebben en bieden oplossingen voor nieuwe uitdagingen zoals energiearmoede. Wij nemen onze verantwoordelijkheid op het gebied van opvang en zorg voor ontheemden, asielzoekers en statushouders en we zorgen dat onze gemeentelijke organisatie hierop is voorbereid.

Inclusief en verbindend
Diemen wil een inclusieve gemeente blijven, waar iedereen zich thuis voelt, ongeacht achtergrond, leeftijd of inkomen. We zetten daarom sterk in op kansengelijkheid en bestaanszekerheid. Zo hebben alle inwoners gelijke kansen op een zeker bestaan. We hechten aan samenhang en samenleven. Daarom stimuleren we ontmoeting en verbinding in onze buurten.
Diemen is naast een gemeente ook een gemeenschap. We willen dat alle inwoners kunnen blijven bijdragen en kunnen deelnemen in onze gemeenschap. Als gemeente willen we initiatieven die de gemeenschapszin versterken op een effectieve en efficiënte wijze faciliteren.

Duurzame toekomst
Diemen neemt verantwoordelijkheid voor een duurzame toekomst, zowel ecologisch als sociaal. We investeren in duurzaamheid en klimaatmaatregelen om onze gemeente toekomstbestendig te maken en kiezen voor groene en circulaire oplossingen. We maken duurzaam houdbare keuzes op het gebied van wonen en dus creëren we voldoende en betaalbare woonruimte voor al onze inwoners. Ondanks de uitdagingen in de woningbouw, blijven we ons inzetten voor toekomstbestendige en toegankelijke huisvesting. Ook op het gebied van onderwijs willen we rekening houden met de toekomst en dus zorgen we tijdig voor onderwijsfaciliteiten die passen bij de behoeften van volgende generaties.

Verantwoord
Om ambities ook op de langere termijn overeind te kunnen houden is financiële verantwoordelijkheid een randvoorwaarde. Diemen is een financieel gezonde gemeente en wil dat blijven. Onze focus ligt op het verantwoord omgaan met het geld dat we beschikbaar hebben. Daarom onderzoeken hoe we taken efficiënter kunnen uitvoeren of processen beter kunnen inrichten. Bij nieuwe ontwikkelingen en voorstellen stellen we kritische vragen: is het nú nodig, moeten wíj het doen, kan het minder, kan het later?

We houden niet-wettelijke taken en ambities zorgvuldig tegen het licht, maar willen nu niet ongericht taken schrappen. Daarvan kunnen inwoners en ondernemers onnodig de dupe worden. We kijken bij een maatregel ook of die gemakkelijk of moeilijk ongedaan gemaakt kan worden. Bezuinigen op de ambtelijke organisatie koppelen we altijd aan het concrete efficiencymaatregelen, zoals het vervallen van concrete taken of het verlagen van het ambitieniveau op een bepaald terrein. De voorstellen moeten realistisch zijn en niet alleen op papier uitvoerbaar zijn.

Bij subsidieverlening of onze bijdrage aan verbonden partijen beoordelen we of de doelstelling nog steeds relevant is en wordt gerealiseerd. We blijven een betrouwbare partner voor onze gesubsidieerde instellingen en verbonden partijen. We vragen hen om samen met ons de kern van hun werk voort te zetten, ook wanneer er minder financiële middelen beschikbaar zijn.

We kijken naar het verhogen van inkomsten, door bijvoorbeeld het aanpassen van parkeertarieven en andere lokale belastingen of het kostendekkend maken van de leges. Als we lasten verhogen, zorgen we in lijn met andere principes dat deze eerlijk verdeeld worden en ontzien we zoveel mogelijk de financieel minder draagkrachtige inwoners.

Bij elke ombuiging of besparing houden we rekening met de indirecte gevolgen. We kijken dus ook naar de impact op de dienstverlening, mogelijke langere wachttijden of juridische risico's. Zorgvuldig en strategisch samenwerken kan een goede manier zijn om essentiële functies en diensten die onze gemeenschap nodig heeft, te behouden.

We kunnen ervoor kiezen om tijdelijk de algemene reserve te gebruiken om gefaseerd maatregelen in te voeren of eerst kosten te maken voor een uiteindelijke structurele besparing in de begroting.

Categorisering ombuigingsvoorstellen
We gaan breed onderzoeken (divergeren) welke maatregelen we kunnen inzetten om tekorten op te vangen. Dat doen we via de volgende zes categorieën:

1. *Opschonen*: aframen budgetten waar op basis van de jaarrekening 2023 structurele onderuitputting blijkt;
2. *Besparen*: gemeentelijke uitgaven beperken waarbij we met minder middelen hetzelfde resultaat bereiken;
3. *Bezuinigen*: gemeentelijke uitgaven beperken waarbij de resultaten inhoudelijk ook wijzigen;
4. *Prioriteren*: onderscheid wettelijke en niet-wettelijke taken, bijstellen van bestuurlijke ambities;
5. *Lastenverzwaring*: leges en belastingen voor de samenleving verhogen;
6. *Verdienen*: extra inkomsten genereren.

Categorie 1 en 2 inventariseren we jaarlijks en voeren we door bij het opstellen van de begroting. Daar waar politieke keuzes gemaakt moeten worden over de manier waarop (categorie 3 t/m 6) is het waardevol om gebruik te maken van een afwegingskader.

Aanpak
We zullen alle begrotingsprogramma's onderzoeken op besparingen en ombuigingen, zonder taboes en zonder beleidsvelden uit te sluiten. Om te komen tot afwegingen is feitelijke informatie noodzakelijk. We maken per maatregel een overzicht met de volgende onderdelen:

1. *Opbrengst:* Wat levert de maatregel op in geld?
2. *Tijd:* Op welk moment kan een bezuiniging of een inkomstenverhoging worden gerealiseerd? Dit vanwege de verplichting van de gemeente om een sluitende meerjarenbegroting op te stellen. Daar dient de fasering van de bezuinigingen op afgestemd te worden. Hoe eerder iets ingeboekt kan worden, hoe eerder er ruimte is om onverwachte tegenvallers op te vangen. We kiezen ervoor om aan te geven wat de kortst mogelijke termijn is waarbinnen een bezuiniging kan worden gerealiseerd.
3. *Betrokken partijen:* Om een goede inschatting te kunnen maken van de realiseerbaarheid van een bezuiniging is het van belang om de hierbij betrokken partijen goed in beeld te hebben. Dit vergemakkelijkt een helder besluitvormings- en uitvoeringsproces.

4. *Complexiteit bij realisering:* Is een bezuiniging of inkomstenverhoging gemakkelijk te realiseren of is het complexer, bijvoorbeeld vanwege de afbouw van al jaren bestaande verwachtingspatronen of een veelheid aan belangen die aan de orde is? We maken dan ook een onderscheid tussen:
   a. bezuinigingen die direct kunnen worden doorgevoerd;
   b. bezuinigingen waarbij een zorgvuldig maar wel relatief kort (bestuurlijk) besluitvormingsproces moet worden doorlopen;
   c. bezuinigingen waarbij een zorgvuldig en complex (bestuurlijk) besluitvormingsproces moet worden doorlopen.
5. *Transitiekosten:* Sommige bezuinigingen kunnen niet voetstoots worden uitgevoerd. Het kan nodig zijn om nader te onderzoeken wat gevolgen zijn en hoe we die kunnen opvangen. Denk daarbij aan inzet door vrijwilligers maar ook aan zaken als meer klachten over de dienstverlening, langere wachttijden of juridische aansprakelijkheidsstellingen. Soms is het noodzakelijk om eerst te investeren alvorens daadwerkelijk op de gemeentelijke exploitatie bespaard kan worden.
6. Draagt een maatregel al dan niet bij aan de realisering van de *strategische doelstellingen* van Diemen zoals in het coalitieakkoord en onlangs vastgesteld beleid is neergelegd?
7. Het *ambitieniveau* dat de gemeente nastreeft (minimaal, nominaal of hoog).

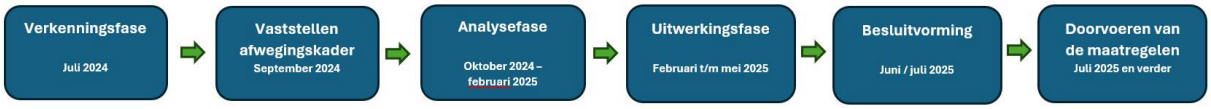
Gemeente Diemen

Bijlagen



Stappenplan besparingen en ombuigingen

Dit stappenplan heeft de raad in juli 2024 vastgesteld in de Kadernota 2025.



Stap 1 Verkenningsfase – juli 2024 (afgerond)
Met het agenderen van de Kadernota gaan we ook met de raad in gesprek over het procesvoorstel.

Stap 2 Vaststellen afwegingskader - september 2024 (ligt nu voor)
Om te bepalen welke maatregelen we willen doorvoeren voor een gezond financieel perspectief, is een afwegingskader nodig. Dit baseren we op wat voor een gemeente we willen zijn en welke focuspunten we hebben.
Op verschillende manieren gaan we in gesprek met de raad, samenwerkingspartners, maatschappelijk middenveld en inwoners om tot dit afwegingskader te komen. De Algemene Beschouwingen op de Kadernota zijn richtinggevend voor het opstellen van het afwegingskader.
Het afwegingskader zorgt ervoor dat we na stap 3 scherp hebben wat Diemen wil zijn en blijven, ook na het doorvoeren van de maatregelen.
De raad stelt het afwegingskader uiteindelijk vast.

Stap 3 Analysefase – oktober 2024 t/m februari 2025
We vragen de organisatie en Duo+ om per programma alle werkzaamheden, voorzieningen, taken en ambities tegen het licht te houden. We gebruiken onderstaande categorieën:

- Efficiencymaatregelen. Kunnen bestaande taken bij de huidige intensiteit en het huidige dienstverleningsniveau efficiënter en daardoor goedkoper worden uitgevoerd?
- Wettelijke en niet-wettelijke werkzaamheden. We brengen in kaart welke werkzaamheden wettelijk en welke niet-wettelijk zijn. Wettelijke taken kunnen niet geheel gestopt worden, maar in sommige gevallen wel in intensiteit of kwaliteitsniveau worden versoberd. Bij niet-wettelijke taken hebben we de keuze of de taak wordt versoberd of gestopt.
- Extra inkomsten. Kunnen we nieuwe inkomstenbronnen aanboren of tarieven van bestaande inkomsten verhogen? Bijvoorbeeld extra subsidie-inkomsten genereren, de OZB verhogen, overheadkosten (meer) toerekenen aan tarieven of meer inkomsten halen uit het faciliteren van particuliere woningbouwinitiatieven.
- Reëel begroten. Dit betekent dat in de begroting die bedragen worden opgenomen die recht doen aan de werkelijkheid.

Stap 4 Uitwerkingsfase – februari t/m mei 2025
De inventarisatie toetsen we aan het afwegingskader. Hierdoor krijgen we inzicht per mogelijke maatregel wat we niet meer of anders uit gaan voeren, wat het financieel effect is, hoe snel we een maatregel kunnen doorvoeren, wat nodig is om het te realiseren (voor de organisatie, Duo+ of samenwerkingspartners) en wat de maatschappelijke impact is. Het overzicht bespreken we met de raad met daarbij een advies.

Stap 5 Besluitvorming - juni/juli 2025
De raad neemt een besluit over de doorvoering van de voorgestelde maatregelen. Het pakket aan voorstellen bieden we aan bij de behandeling van de Kadernota 2026.

Stap 6 Doorvoeren van de maatregelen – juli 2025 en verder
Vervolgens starten we met de doorvoering van de maatregelen. Dit koppelen we aan een uitvoeringsplan, zodat we de voortgang kunnen monitoren. Via de P&C-producten informeren we de raad over de voortgang en de bereikte resultaten.