

Zero Based Begroten

Eind rapportage

Auteur



Inhoudsopgave

00	Inleiding	3	08	Minimale begroting	24
01	Leeswijzer	4	09	Draaiknoppen en scenario's	31
02	Management samenvatting	6	10	Slotbevinding en advies	49
03	Aanleiding	8	B1	Bijlage 1: Kaders minimale begroting (separaat toegevoegd)	
04	Uitdagingen Meppel	10	B2	Bijlage 2: Financiële benchmark (separaat toegevoegd)	
05	ZBB en sturen op balans tussen ambitie en middelen	13	B3	Bijlage 3: Producten Diensten Catalogus (separaat toegevoegd)	
06	Methodologie en aanpak	15			
07	Opgeleverde ZBB producten	18			

Inleiding

Voor u ligt de eindrapportage van het Zero Based Begroten (ZBB) project. Het ZBB project is in goede samenwerking tussen de gemeente Meppel en BDO tot stand gekomen.

ZBB doet, zowel in de totstandkoming tot nu toe als de borging naar de toekomst, een behoorlijk beroep op medewerkers en organisatie. Opvallend is de wil en de vastberadenheid van Meppel om ZBB te laten slagen. Hiermee toont Meppel aan dat het menens is als het gaat om de toekomstbestendigheid van de gemeentelijke organisatie en dienstverlening voor medewerkers, burgers en organisaties.

Het ZBB project heeft de volgende producten opgeleverd voor Meppel:

- ▶ Inzicht
 - ▶ Producten en diensten catalogus (PDC)
 - ▶ Fit Gap analyse
 - ▶ Draaiknoppen om maatregelen te identificeren en structuren
 - ▶ Inzicht in de minimale begroting
- ▶ Richting
 - ▶ Kaders om het beïnvloedbare deel van de begroting te bepalen
 - ▶ Kansrijke maatregelen en scenario's om de begroting om te buigen
 - ▶ Benchmark, op hoofdlijnen, met referentie gemeenten
 - ▶ Afwegingskader

Wij zijn de gemeente Meppel dankbaar voor de goede relatie en samenwerking in dit ZBB project. BDO en Meppel zijn partners bij het realiseren en in standhouden van een toekomstbestendig Meppel en we hopen van harte dat we deze reis nog lang samen mogen voortzetten.

Hoofdstuk 1

Leeswijzer ZBB rapport

1. Leeswijzer ZBB rapport

Inleiding

Doel van deze leeswijzer is het bevorderen van de leesbaarheid van dit rapport door de lezer overzicht te bieden in de opbouw van het rapport. Daarnaast wordt ook beschreven wat de relevantie en bruikbaarheid is van dit rapport voor Raad, College en Ambtelijke organisatie.

Opbouw rapport

- ▶ Hoofdstuk 2 is de managementsamenvatting. Hier worden het doel van ZBB, de potentiële begroting ombuigingsmaatregelen en de belangrijkste adviezen samengevat
- ▶ Hoofdstuk 3 geeft een korte weergave van de opdracht en de meegegeven kaders, als vertrekpunt voor deze rapportage
- ▶ Hoofdstuk 4 plaatst de begrotingsuitdaging van Meppel in een bredere context van uitdagingen voor gemeenten in Nederland
- ▶ Hoofdstuk 5 geeft uitleg over ZBB. Wat is ZBB en hoe helpt het Meppel om te sturen op een toekomstbestendige begroting
- ▶ Hoofdstuk 6 beschrijft de gehanteerde methodologie, aanpak en doorlopen proces van de opdracht
- ▶ Hoofdstuk 7 gaat in op de opgeleverde ZBB producten en hoe deze te gebruiken
- ▶ Hoofdstuk 8 geeft inzicht in de minimale begroting van Meppel door inzicht in het beïnvloedbare deel en het niet/nauwelijks beïnvloedbare deel van de begroting
- ▶ Hoofdstuk 9 geeft weer welke kansrijke maatregelen Meppel kan nemen om de begroting duurzaam om te buigen en de bijhorende scenario's
- ▶ Hoofdstuk 10 sluit het rapport af met bevindingen en adviezen

Relevantie en bruikbaarheid van het rapport

Een goede samenwerking tussen Raad, College en Ambtelijke organisatie is essentieel voor Meppel bij het maken van toekomstbestendige keuzes die leiden tot een toekomstbestendige begroting. Ieder heeft een eigen rol en plek in dit proces. De relevantie en bruikbaarheid van dit rapport kent andere accenten vanuit deze verschillende rollen:

- ▶ Raad: concrete kaders en doelen zijn essentieel om de juiste keuzes te maken. Hier is, in relatie tot ZBB en een toekomstbestendige begroting, ruimte voor verbetering
- ▶ College: de vertaling van kaders en doelen naar heldere opdracht met handelingsperspectief om schaarse middelen en mensen effectief in te zetten is voor de ambtelijke organisatie onmisbaar. ZBB kan hierbij een waardevol hulpmiddel voor u worden
- ▶ Ambtelijke organisatie: onmisbaar voor een toekomstbestendige begroting voor Meppel is een stevig leidinggevend kader (directie en teammanagers). Zij zien erop dat schaarse middelen en mensen effectief worden ingezet op de realisatie van geprioriteerde doelen. Ook hier kan ZBB faciliteren met analyses en scenario's.

Met bovenstaande accenten is bedoeld enig richting te bieden bij het lezen van dit informatie rijke rapport.

Hoofdstuk 2

Management Samenvatting

1. Management Samenvatting

De basis voor het realiseren van een betere balans tussen ambities, mensen en middelen is met ZBB gelegd. Een betere balans is mogelijk maar vraagt om (pijnlijke) keuzes. Tegelijkertijd zijn er kansen voor Meppel om een duurzame balans te vinden voor haar belangrijke maatschappelijke taken.

Inleiding

Doel van het Zero Based Begroten (ZBB) project, deze rapportage en de bijhorende adviezen is om de gemeente Meppel te ondersteunen en te adviseren bij het sturen op een betere balans tussen ambities en middelen. De uitdagingen hierbij zijn fors:

- ▶ In de periode 2026 - 2028 zal het structureel tekort, oplopend naar € 5,28 miljoen, omgebogen moeten worden naar een toekomstbestendige, evenwichtige en sluitende begroting. Afgezet tegen het beïnvloedbare deel van de begroting, ad € 35,1 miljoen, moet tot 15% van de begroting worden omgebogen.
- ▶ Groeiende arbeidsmarktkrapte legt druk op de uitvoering van wettelijke taken, beleid en de benodigde ombuiging.

Met ZBB is de basis gelegd voor een toekomstbestendige begroting

ZBB legt, door inzicht in taken en middelen, de basis voor een toekomstbestendige begroting. Hiertoe heeft BDO, in samenwerking met Meppel, de volgende instrumenten ontwikkeld en aangeboden:

- ▶ Inzicht
 - ▶ Producten en diensten catalogus (PDC).
 - ▶ Draaiknoppen om de maatregelen te identificeren en structureren.
 - ▶ Inzicht in de minimale begroting.
 - ▶ Inzicht in mogelijk maatregelen om de begroting om te buigen.
- ▶ Richting
 - ▶ Kaders om het beïnvloedbare deel van de begroting te bepalen.
 - ▶ Benchmark, op hoofdlijnen, met referentie gemeenten.
 - ▶ Afwegingskader.

Potentiële maatregelen om de begroting om te buigen

Door het toepassen van inzicht en richting heeft BDO 304 activiteiten geanalyseerd, in totaal zijn er 70 kansrijke denkrichtingen in scenario's verdeeld. Hierbij is rekening gehouden met evenwichtige set aan korte, middellange en lange termijn maatregelen.

BDO heeft hiertoe de volgende scenario indeling gehanteerd:

- ▶ Proactief - investeren in flexibiliteit en sturingskracht. 17 kansrijke denkrichtingen.
- ▶ Korte termijn - kosten snijden en tarieven verhogen. 27 kansrijke denkrichtingen.
- ▶ Altijd - efficiency verbeteren: 17 kansrijke denkrichtingen.
- ▶ Lange termijn - transformeren van organisatie en dienstverlening: 9 kansrijke denkrichtingen.

Belangrijk om te melden is dat in kaart gebrachte denkrichtingen richtinggevend zijn voor Meppel. Verder onderzoek door de Gemeente Meppel is nodig om wenselijkheid (past het bij Meppel), uitvoerbaarheid en (financieel) effect te beoordelen.

Adviezen

Met het Zero Based Begroten project heeft Meppel een belangrijke stap gezet richting een toekomstbestendige begroting. Het is nu zaak om ZBB te borgen en verder te ontwikkelen als waardevol inzicht en keuze instrument voor een goede balans tussen ambities en middelen:

Borgen en verbeteren ZBB op korte termijn (2025):

- ▶ Gebruik ZBB (instrumenten) in alle begrotings- en keuze processen.
- ▶ Investeer in beter inzicht door de gaps in het pdc te dichten en de kwaliteit van de data in het PDC te verbeteren.
- ▶ Gebruik PDC en draaiknoppen om scenario analyse en scenario denken toe te passen bij het uitwerken van de gewenste maatregelen en scenario's.
- ▶ Richt formatie sturing in.

Betere balans ambities en middelen:

- ▶ Investeer in digitalisering en automatisering.
 - ▶ Verbeter de inzichten die nodig zijn om keuzes data gedreven te onderbouwen en te maken.
 - ▶ Rationaliseer de inkomsten.
 - ▶ Focus op de essentie van de stedelijke voorzieningen.
 - ▶ Betrek externe partijen en (keten)partners.
 - ▶ Rationaliseer wettelijke taken en keuze ruimte.
 - ▶ Rationaliseer de begroting.
 - ▶ Effectieve (ZBB) governance.
-

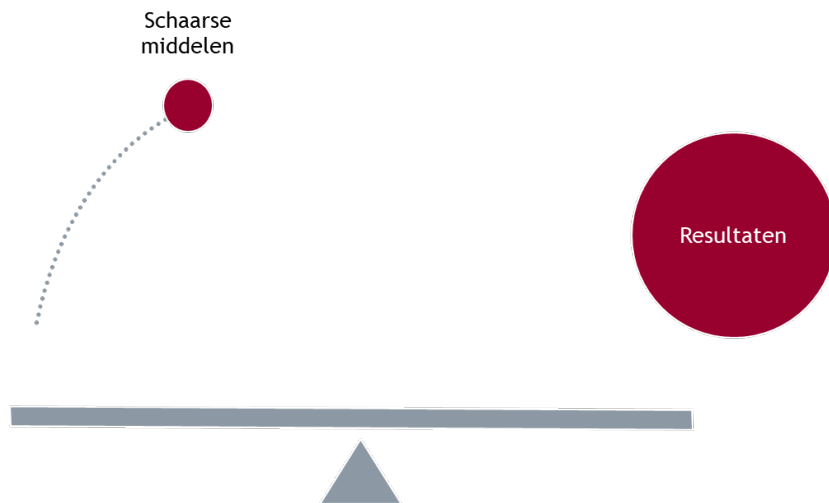
Hoofdstuk 3

Aanleiding

3. Aanleiding ZBB bij Meppel

Met uitzicht op het ravijn en de tekorten op de arbeidsmarkt is balans tussen ambities en middelen, door effectieve en efficiënte inzet van schaarse middelen en mensen, noodzakelijk. ZBB legt hiertoe de basis door inzicht in taken, de inzet van middelen en mensen en mogelijke oplossingsrichtingen.

Wettelijke taken, maatschappelijke opgaven en eigen ambities vragen veel van de gemeente Meppel, terwijl de beschikbaarheid van mensen en middelen onder druk staat. Meppel staat hierin niet alleen. Door maatschappelijke ontwikkelingen, arbeidsmarkt tekorten, economische omstandigheden en het ravijnjaar hebben vrijwel alle gemeenten hiermee te maken. Meppel werkt middels het programma 'kiezen voor de toekomst' aan verbetering van de situatie. Het financieel actieplan beoogt een robuustere financiële positie. Daarnaast, maar wel in samenhang met het actieplan, werkt de gemeente aan de opdracht "Naar een betere balans tussen ambities en middelen". De opdracht beslaat zowel organisatorische als financiële aspecten. Het beoogde resultaat is het structureel verbeteren van de balans tussen ambities en middelen. In het kader daarvan is in de periode van juli 2024 tot en met maart 2025 in samenwerking met Meppel en BDO gewerkt aan het Zero Based Begroten (ZBB) traject.



Voor het starten van het traject heeft de gemeente Meppel verschillende kaders gesteld en richting gegeven aan het ZBB traject.

- ▶ Het ZBB traject gaat om het effectief en efficiënt inzetten van schaarse middelen: mensen en geld. Taken en ambities zijn dus afgewogen tegen de beschikbare middelen en moeten in balans zijn. Dit draagt tevens bij aan de versterking van de financiële positie van Meppel;
- ▶ Met ZBB is geen bezuinigingsronde opgestart. Belangrijk voor Meppel is dat voorzieningen behouden blijven en de belastingdruk laag blijft. (NB: tijdens het ZBB traject heeft de gemeente Meppel als separaat traject een takendiscussie opgestart om mogelijke bezuinigingen in kaart te brengen);
- ▶ ZBB moet leiden tot inzicht inclusief informatie over taakuitvoering en maatschappelijk nut en vervolgens tot voorstellen en scenario's met keuzes die dienen als input voor de Perspectiefnota 2026-2029 en het volgende coalitieprogramma;
- ▶ Het gemeentelijke beleid is tijdens dit traject tegen het licht gehouden en de uitvoeringspraktijk is geanalyseerd. Daarbij is niet geredeneerd vanuit de bestaande begroting, maar vanuit wat minimaal moet en wat de gemeente daar bovenop wil en kan.
- ▶ Tegelijkertijd moet ZBB helderheid verschaffen voor de organisatie en inwoners: wat heeft wel en wat heeft geen prioriteit? Dit moet leiden tot een tastbaarder resultaat van de ambities die prioriteit krijgen.

Hoofdstuk 4

Uitdagingen Meppel

4. Uitdagingen gemeenten

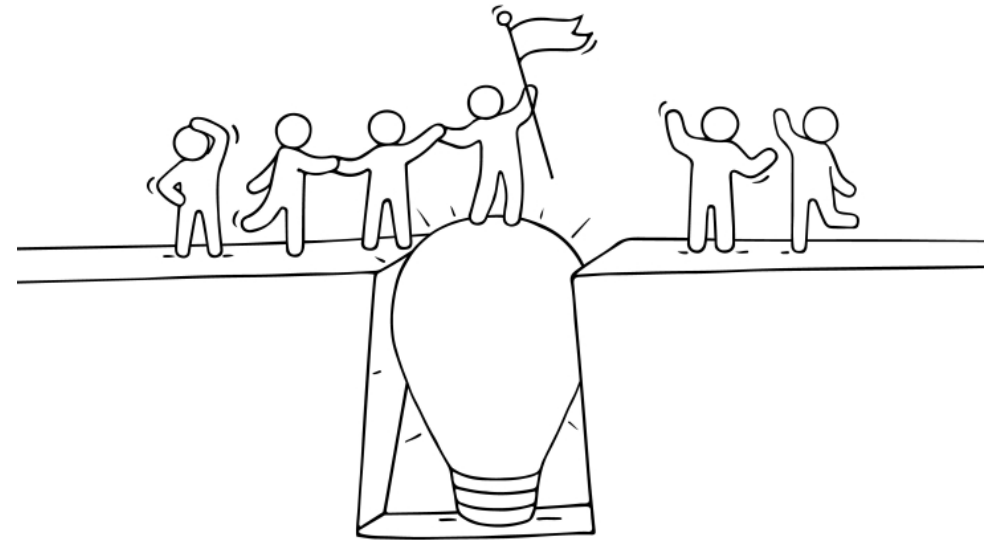
Meppel staat niet alleen

Net als veel andere gemeenten staat Meppel vanaf 2026 voor grote uitdagingen om de gemeentelijke taken goed te blijven uitvoeren en tegelijkertijd financieel gezond te blijven. Een belangrijke oorzaak hiervan zijn de zogeheten ravijnjaren, waarin de Rijksbijdrage aan gemeenten fors terugvalt, terwijl de structurele kosten juist blijven stijgen. Daarnaast groeit de krapte op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat gemeenten steeds minder ruimte hebben om hun taken op hetzelfde niveau voort te zetten, laat staan te investeren in nieuwe beleidsdoelen.

De complexiteit van gemeentefinanciën maakt de uitdaging des te groter. Een groot deel van de begroting is wettelijk of bestuurlijk vastgelegd, zoals uitgaven aan de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), jeugdzorg en onderwijshuisvesting. De mogelijkheden om inkomsten te verhogen, bijvoorbeeld via lokale belastingen, zijn beperkt en politiek gevoelig. Dit betekent dat de gemeente het tekort niet eenvoudig kan dichten zonder fundamentele keuzes. Het vraagt sturingskracht om niet alleen deze keuzes te maken, maar deze ook concreet uit te werken in maatregelen, deze uit te voeren, op te volgen en bij te sturen als dat nodig is. Sturingskracht moet leiden tot een toekomstbestendige gemeentelijke organisatie en dienstverlening voor burgers en organisaties, gesteund door een toekomstbestendige én wendbare begroting.

Gemeenten vervullen een belangrijke maatschappelijke rol bij de taken die ze uitvoeren. Keuzes hebben daardoor direct invloed hebben op inwoners en organisaties. Efficiëntieverbetering en kostenbesparingen zijn op korte termijn noodzakelijk, maar te veel snijden kan de uitvoerbaarheid van beleid en de kwaliteit van dienstverlening onder druk zetten.

Tegelijkertijd vraagt de toekomst om investeringen in flexibiliteit en structurele hervormingen, zodat de dienstverlening van gemeenten minder kwetsbaar wordt voor financiële schommelingen en de krappe arbeidsmarkt. Dit alles moet gebeuren in een dynamische bestuurlijke context, waarin lokale belangen, maatschappelijke opgaven en financiële haalbaarheid continu tegen elkaar moeten worden afgewogen. Meppel bevindt zich dan ook in goed gezelschap bij de forse uitdagingen die nu voorliggen.



4. Financiële uitdagingen Meppel

Essentieel is dat de begroting de komende jaren structureel in evenwicht is. Hiervoor zijn structurele maatregelen noodzakelijk.

De financiële opgave van de gemeente Meppel

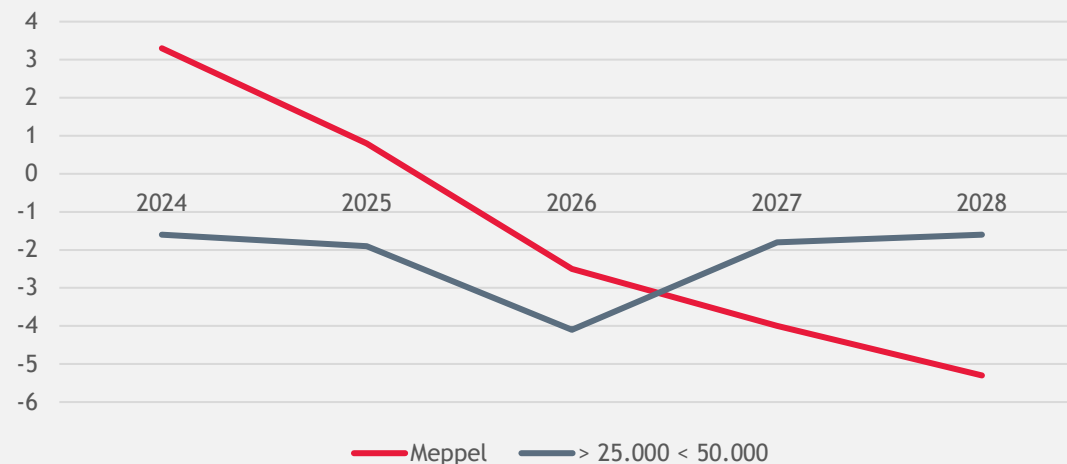
Het overzicht hiernaast geeft inzicht in het financieel meerjarig perspectief van de gemeente voor de jaarschijven 2025-2028, uitgaande van ongewijzigd beleid voor 2026 en verder. Basis voor dit beeld is de programmabegroting 2025-2028. Hierin is zover mogelijk door de gemeente rekening gehouden met autonome ontwikkelingen én met nieuw beleid in de periode 2025-2028. De tabel hiernaast laat zien dat de begroting van de gemeente vanaf 2026 niet meer structureel in evenwicht is. Dit betekent dat de structurele baten de structurele lasten niet meer dekken. Artikel 189 van de Gemeentewet stelt dat de begroting van een gemeente structureel in evenwicht moet zijn, in ieder geval het begrotingsjaar.

Balanceren tussen overschotten en tekorten

Meppel heeft de afgelopen jaren aanzienlijke overschotten behaald en ook voor 2024 worden overschotten verwacht. Dit wekt soms de indruk dat ombuigingen niet noodzakelijk zijn. Waarom zou een gemeente bezuinigen als er jaarlijks geld overblijft? En waarom nu al bezuinigen terwijl er mogelijk nog een oplossing voor de dalende uitkeringen ('ravijnjaren') komt? Deze vragen, gecombineerd met het financiële opgave voor de komende jaren, laat de gemeente balanceren tussen overschotten en tekorten. De gemeente moet uiteindelijk wel vooruitkijken naar een financieel minder rooskleurige toekomst. Het begrotingssaldo van Meppel, vergeleken met gemeenten van vergelijkbare grootte (25.000 - 50.000 inwoners), laat zien dat Meppel, naar verwachting, voor 2026 kleinere tekorten heeft dan deze gemeenten. Echter voor 2027 en 2028 worden grotere tekorten verwacht. Dit is een indicatie dat sommige gemeenten maatregelen hebben genomen om de veranderende algemene uitkering het hoofd te bieden. Voor de financieel toezichthouder is een structureel en reëel resultaat van belang, waarbij incidentele baten en lasten buiten beschouwing blijven. Hoewel Meppel in 2025 nog aan deze voorwaarde voldoet, verslechtert het financieel perspectief vanaf 2026. Structurele maatregelen zijn nodig om een structureel en reëel begrotingsevenwicht te bereiken. of dat de meerjarenraming aannemelijk maakt dat er herstel van het evenwicht komt binnen drie jaar.

Bedragen x € 1.000	2025	2026	2027	2028
Begrotingsresultaat	9	-3.250	-3.789	-4.366
Netto effect circulaire september 2024	840	761	-168	-915
Extra inkomsten obv december circulaire 2024	100	200	300	400
Verwachte extra uitgaven obv december circulaire 2024	-100	-200	-300	-400
Prognose begrotingsresultaat	849	-2.489	-3.957	-5.281

Ontwikkeling begrotingssaldo Meppel t.o.v. vergelijkbare grootteklasse (€ mln)



Hoofdstuk 5

ZBB en sturen op balans tussen ambitie en middelen

5. Wat is Zero Based Begroten en hoe helpt het Meppel?

Het ZBB project heeft de basis gelegd om te sturen op balans tussen ambities en middelen, door inzicht te geven in de inzet van geld en mensen op taken. ZBB maakt onderscheid tussen wettelijke- en niet wettelijke taken. Hierdoor ontstaat inzicht in de opbouw en noodzaak van kosten en inzet van mensen in de begroting. Dit inzicht is de basis voor benodigde keuzes en sturing om de begroting om te buigen.

Inleiding

Balans tussen ambities en middelen wil Meppel realiseren door niet het budget of het bestaande beleid leidend te laten zijn, maar juist wat de gemeente wettelijk verplicht is en wat zij daarnaast aan ambities nog wil en kan bereiken.

Zero Based Begroten

Zero Based Begroten (ZBB) is hiertoe een waardevol instrument en hulpmiddel met een grote meerwaarde ten opzichte van reguliere financiële analyses en bijsturingsacties bij de begroting. Deze gaan uit van ontwikkelingen en mutaties ten opzichte van de bestaande situatie. ZBB echter daagt deze status quo uit door niet het budget maar de inhoud (taken, ambities, doelen, resultaten) en keuzes centraal te stellen. Daaruit volgt de geprioriteerde inzet van mensen en middelen. Een andere manier van kijken dus.

Faciliteren van sturing en keuzes

Het centraal stellen van de inhoud betekent dat de begroting opnieuw in kaart wordt gebracht vanaf 'nul'. Zodoende ontstaat er een beter zicht op de opbouw, de noodzaak van kosten en de inzet van mensen in de begroting. Dit inzicht faciliteert bestuurlijke- en ambtelijke keuzes en besluitvorming. Daarnaast is het ondersteunend aan sneller en beter bijsturen als bijvoorbeeld ambities veranderen of middelen schaarser worden. Op deze manier helpt het ZBB de gemeente Meppel om te sturen.

Het PDC

Het kloppend hart van ZBB voor de gemeente Meppel is de Producten Diensten Catalogus (PDC). Hierin staat wat de gemeente aan taken doet, het bijhorende beleid, welke doelen hiermee worden nagestreefd, de bijhorende kosten en inzet van mensen. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen wettelijke taken en ambities. Het PDC is gebaseerd op de begroting 2025.

Benchmark

Er is ook een benchmark uitgevoerd. Hiermee wordt het uitgavenniveau van Meppel vergeleken met andere vergelijkbare gemeenten en het gemeentefonds. De inzichten uit de benchmark zijn aanvullend op de inzichten uit het PDC. Zo kan de benchmark een aanleiding zijn om beleid, uitvoering of het kostenniveau van bepaalde taken te onderzoeken op bijsturingsmogelijkheden. PDC en benchmark vormen de basis voor de draaiknoppen.

Draaiknoppen, afwegingskader en scenario's

Met de draaiknoppen wordt verder richting gegeven aan de gemeente Meppel door de mogelijke bijsturingsopties te verzamelen en te structureren in een beperkt aantal draaiknoppen. Deze draaiknoppen worden vervolgens langs een meetlat gelegd: het afwegingskader. Het afwegingskader is bedoeld om te kunnen toetsen in hoeverre draaiknoppen passen bij de kaders die in de vraagstelling is meegegeven aan ZBB. Door meer of minder prioriteit te geven aan de verschillende onderdelen van het afwegingskader komen draaiknoppen al dan niet in beeld. Door inzichten, draaiknoppen en afwegingskader te combineren komen scenario's in beeld voor het ombuigen van de begroting die door de gemeente Meppel verder geconcretiseerd en uitgewerkt worden tot keuzes en prioriteiten.

Hoofdstuk 6

Methodologie en aanpak

6. Methodologie en aanpak

Stap voor stap gestructureerd toewerken naar inzicht

De gemeente Meppel heeft een ZBB traject doorlopen met als doel meer inzicht te krijgen en hierdoor te werken aan een betere balans tussen ambities en middelen. Dit hoofdstuk beschrijft de aanpak die is gehanteerd tijdens dit traject.

Vorbereidende fase

Ter voorbereiding op de start van het ZBB traject heeft een kick-off plaatsgevonden, is data verzameld en is een klankbord groep gevormd. Hierin zijn de uitgangspunten vastgesteld voor het ZBB traject.

Fase 1: Invullen PDC door Meppel & BDO

In de eerste fase, die plaatsvond van oktober tot en met december 2024, is inzicht gecreëerd door het vullen van het PDC. Na de analyse van de verzamelde data bleek de data kwaliteit en volledigheid nog niet toereikend om over te zetten in het PDC. Na overleg heeft de klankbordgroep besloten dat, ten behoeve van kwaliteit en volledigheid, de missende data door budgethouders en teamleiders in het PDC gevuld worden. BDO heeft dit proces intensief voorbereid en begeleid middels de week van de ZBB. De doorlooptijd hiervan was circa 1 maand.

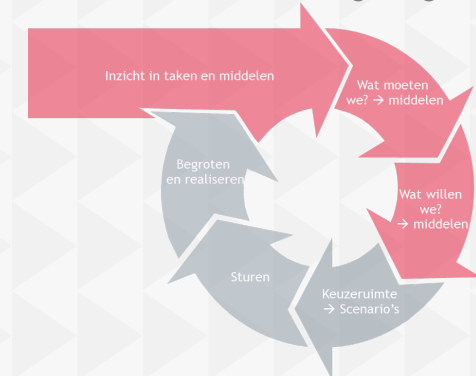
Het ingevulde PDC is gevalideerd door BDO en vervolgens besproken met de teamleiders. Op basis van het ingevulde PDC heeft BDO een fit/gap analyse uitgevoerd. Hierbij werd de vraag gesteld: is er samenhang tussen beleid, uitvoering, resultaten en inzet van middelen of ontbreken er puzzelstukjes? Zo kunnen er taken en ambities zijn waarvoor middelen ontbreken, of projecten in voorbereiding zijn waarvoor een beleidsmatige grondslag ontbreekt. Waar de puzzel gelegd kan worden, is sprake van een fit; waar dit niet mogelijk is, is sprake van een gap.

Parallel aan dit proces is, ter voorbereiding op fase 3, de benchmark analyse uitgevoerd door BDO, deze benchmark is besproken met de klankbord groep.

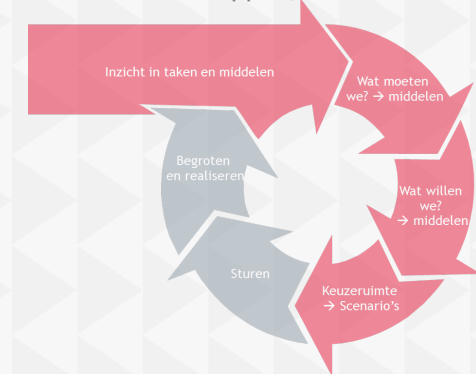
Fase 1: Invullen PDC door Meppel & BDO



Fase 2: Kader minimale begroting



Fase 3: Draaiknoppen, Benchmark & Afwegingskader



6. Methodologie en aanpak

Stap voor stap gestructureerd toewerken naar inzicht

Fase 2: Kader voor minimale begroting

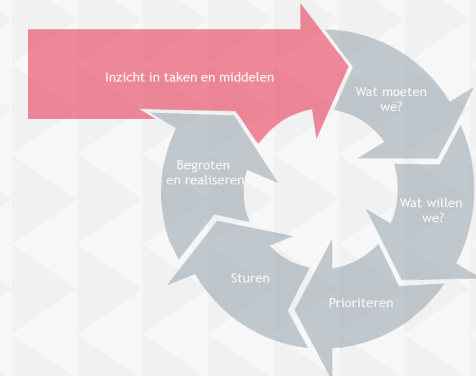
In de tweede fase is de aard van de activiteiten van Meppel geanalyseerd om te komen tot de minimale begroting. Hierbij is de omvang van de begroting verdeeld in wettelijk (wat moeten we?) en niet-wettelijk (wat willen we?). Op basis hiervan is de totale beleidsvrijheid en keuzeruimte van Meppel per activiteit bepaald.

Met het opgestelde kader minimale begroting zijn alle begrote kosten 2025 ingedeeld in niet beïnvloedbare kosten, die voortvloeien uit wettelijke taken, versus keuzeruimte. De keuzeruimte bestaat uit potentieel wel beïnvloedbare kosten die begroot zijn voor niet wettelijke taken. Het kader minimale begroting is gebaseerd op de uitgangspunten die de Raad voor het Openbaar Bestuur hanteert en adviseert voor de indeling van wettelijke taken en niet wettelijke taken van gemeenten.

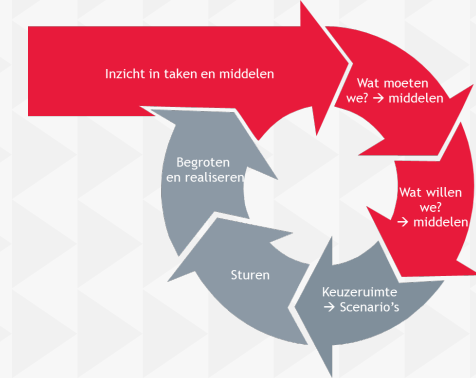
Fase 3: draaiknoppen begroting en ZBB-rapportage

In de derde fase is op basis van alle inzichten toegewerkt naar de ZBB-rapportage. Hiertoe is het PDC verrijkt met draaiknoppen om mogelijke bijsturingsopties te verzamelen en te structureren. Deze draaiknoppen zijn vastgesteld op basis van de input vanuit het PDC, de benchmark en de best practice bij andere gemeenten (zie hoofdstuk 9). In dit rapport worden enkel de meest kansrijke bijsturingsopties gepresenteerd.

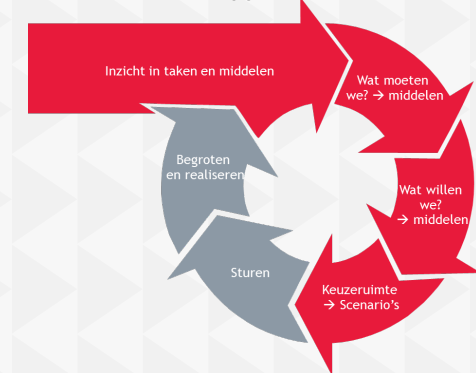
Fase 1: Invullen PDC door Meppel & BDO



Fase 2: Kader minimale begroting



Fase 3: Draaiknoppen, Benchmark & Afwegingskader



Hoofdstuk 7

Opgeleverde ZBB producten

7.1 Opgeleverde ZBB producten

BDO heeft in samenwerking met Meppel ZBB producten opgeleverd die de gemeente Meppel faciliteren bij een betere balans tussen ambities en middelen:

- ▶ De **Producten Diensten Catalogus (PDC)** biedt een gestructureerd overzicht van alle taken en de bijhorende begrote inzet van middelen en mensen voor 2025. Dit inzicht vormt de basis. (in verband met privacy gevoelige informatie is het PDC niet als bijlage toegevoegd).
- ▶ Met het kader **minimale begroting** zijn alle begrote kosten 2025 ingedeeld in niet beïnvloedbare kosten die voortvloeien uit wettelijke taken versus keuzeruimte (bijlage 1). De keuzeruimte bestaat uit potentieel wel beïnvloedbare begrote kosten, te weten:
 - Efficiënter uitvoeren van wettelijke taken.
 - Begrote kosten voor niet wettelijke taken.
- ▶ De benchmark laat zien hoe de begrote kosten (2018 - 2024) van Meppel zich verhouden tot dertien vergelijkbare gemeenten. Dit inzicht biedt richting voor verder onderzoek naar mogelijkheden om de begroting om te buigen (bijlage 2).
- ▶ Met de draaiknoppen wordt richting gegeven door ombuigingsmogelijkheden te verzamelen en te structureren in een beperkt aantal standaard draaiknoppen (bijlage 1).
- ▶ Het afwegingskader maakt het mogelijk om bijsturingsmaatregelen te prioriteren (bijlage 1).
- ▶ De scenario's bieden handvatten voor zowel korte- als langetermijnstrategieën voor een betere balans tussen ambities en middelen (H9).

In dit hoofdstuk worden bovenstaande producten en de bruikbaarheid ervan verder toegelicht.

7.2 Producten Diensten Catalogus

De producten diensten catalogus geeft inzicht in de taken en middelen van Meppel en waar de ombuigingen mogelijk zijn.

Inzicht

Het PDC geeft inzicht in de taken en middelen van Meppel. Dit inzicht is verkregen op activiteit niveau (grootboek). Waarbij een koppeling is gemaakt aan de producten van Meppel en de gemeentelijke taakvelden (o.b.v. IV3). Hierdoor is vergelijking met andere gemeenten mogelijk. Om een objectieve en onderbouwde minimale begroting te formuleren, is een gedetailleerde analyse uitgevoerd op basis van de volgende vragen:

1. **Waarom doen we dit?** Is de activiteit wel/niet wettelijk? Welke wet- en regelgeving of beleidskaders zijn van toepassing?
2. **Wat willen we bereiken?** Welk maatschappelijk nut hebben de activiteiten? Wat is de doelstelling? Welke doelgroep betreft dit en welke resultaten willen we bereiken?
3. **Wat doen we daarvoor?** Welke processen en werkwijzen zijn van toepassing? Wat is de uitvoeringspraktijk?
4. **Wat zijn de kostdrijvers?** Wat zijn de belangrijkste factoren die de omvang van de kosten bepalen? Wat zijn de aantallen daarvan en zijn deze te beïnvloeden?
5. **Budgetverdeling.** Overzicht van de financiële middelen die aan de activiteit zijn gekoppeld. Het budget is verdeeld op basis van kostensoorten zoals gehanteerd in de IV3.
6. **Formatie.** Hoeveel mensen zetten we hierop in. Doordat in de bedrijfsvoering van Meppel formatiesturing nog niet is ingericht, bleek het niet mogelijk de formatie direct aan activiteiten te koppelen. Daarom is de formatie gekoppeld aan enkele activiteiten die verbonden zijn aan de taakvelden.

Analyse

Op basis van het ingevulde PDC is vervolgens een analyse uitgevoerd, om inzicht te krijgen in de minimale begroting. Op basis van de volgende vragen:

7. Analyse

1. Is er sprake van een gap? Op basis van deze analyse is beoordeeld of alle puzzelstukjes logisch in elkaar passen of dat er essentiële elementen ontbreken.
2. Minimale begroting: Welk deel van de begroting is wettelijk verplicht en daarmee niet of nauwelijks beïnvloedbaar? Wat is de keuzeruimte, oftewel waar beleidsmatige afwegingen en/of efficiencymaatregelen mogelijk zijn.
8. **Draaiknoppen.** Aan welke knoppen kan Meppel draaien, geclusterd in drie categorieën:
 1. Keuze in beleid en ambities.
 2. Aanpassen van de uitvoeringspraktijk.
 3. Reparatie van de gaps.

Minimale begroting in het PDC is realistisch maar niet persé gewenst

In het PDC is de minimale begroting in kaart gebracht. De minimale begroting is de begroting die nodig is om de wettelijke taken minimaal uit te voeren. Zo laat een minimale begroting zien waar de ondergrens voor gemeenten ligt, maar het is geen prettige gemeente om te wonen, op te groeien, te leren en te werken. Gemeenten kiezen er daarom voor om wettelijke taken rijker uit te voeren en/of additioneel beleid te ontwikkelen die de leefbaarheid gunstig beïnvloed. Binnen het PDC wordt daarom de begroting verdeeld in het wettelijke deel en de keuze ruimte. Voor beide delen van de begroting zijn interventies denkbaar om de begroting duurzaam gezond te maken en te houden. Tegelijkertijd is het logisch dat de keuzeruimte in de begroting daartoe de meeste mogelijkheden biedt.

7.3 Benchmark

Inzichten uit benchmarkanalyse geven richting om beleid, uitvoering of het kostenniveau van bepaalde taken te onderzoeken op bijsturingsmogelijkheden

De financiële benchmark vormt een essentieel onderdeel van het ZBB-traject voor de gemeente Meppel. Naast de interne analyse vanuit het PDC, is benchmarking gebruikt als externe analyse. Een financiële benchmark is een hulpmiddel om de uitgaven en inkomsten van Gemeente Meppel te vergelijken met andere vergelijkbare gemeenten. Hoewel de benchmark een betrouwbare richting en aanleiding geeft aan verder onderzoek, is het trekken van conclusies zonder verdiepend onderzoek niet mogelijk. Dit komt doordat gemeenten zelf politieke- en uitvoeringskeuzes kunnen maken.

Gebruikte bronnen

Voor de benchmark is gebruik gemaakt van CBS data op basis van de IV3 structuur. Deze dataset biedt eenduidige en betrouwbare financiële informatie, waardoor een objectieve vergelijking te maken is tussen Meppel en andere vergelijkbare gemeenten. De gemeente Meppel heeft een lijst aangeleverd met 16 gemeenten die gewogen over 126 parameters het meest vergelijkbaar zijn. Om te komen tot financiële vergelijkbaarheid, zijn deze gemeenten vervolgens op basis van de 82 indicatoren vanuit het gemeentefonds vergeleken. Hieruit zijn 13 gemeenten overgebleven die zijn gebruikt voor de benchmark in het ZBB traject. Deze indicatoren geven inzicht in de centrumfunctie, sociale structuur, inwonersaantallen en de vergoedingen die daaruit volgen vanuit het gemeentefonds. Deze indicatoren zorgen ervoor dat de vergelijkbare gemeenten werkelijk vergelijkbaar zijn op taakveld- en kostensoortniveau.

De benchmarkanalyse bestrijkt de periode 2018 - 2024 en is uitgevoerd op twee niveaus:

- ▶ Taakveld niveau: Welke taken en beleidsterreinen kennen relatief hogere of lagere uitgaven?
- ▶ Kostensoort niveau: welke typen kosten (bijvoorbeeld personeelskosten, inkoop of subsidies) dragen hieraan bij?

Gebruik van de uitkomsten

De benchmark is niet geschikt om te oordelen maar een waardevol instrument om te kunnen bepalen hoe Meppel zich verhoudt tot vergelijkbare gemeenten. De uitkomsten uit de benchmark geven inzicht en richting om beleid, uitvoering of het kostenniveau van bepaalde taken te onderzoeken op bijsturingsmogelijkheden. In deze rapportage zijn de uitkomsten van de benchmark meegewogen in het bepalen van de meest kansrijke ombuigingen die in hoofdstuk 9 zijn benoemd. Een uitgebreide toelichting op de methodiek en interpretatie van de benchmark is opgenomen in bijlage 1.

Gehanteerde referentiegemeenten

In de benchmark zijn de volgende 13 referentiegemeenten gehanteerd:

- ▶ Heerenveen
- ▶ Smallerland
- ▶ Middelburg
- ▶ Hoogeveen
- ▶ Goes
- ▶ Zutphen
- ▶ Oldenzaal
- ▶ Zevenaar
- ▶ Bostel
- ▶ Valkenswaard
- ▶ Etten-Leur
- ▶ Steenwijkerland
- ▶ Weert

7.4 Draaiknoppen

Met de draaiknoppen wordt verder richting gegeven aan Meppel door mogelijke bijsturing en keuzes te verzamelen en te structureren in een beperkt aantal standaard draaiknoppen.

Met de inzichten uit de PDC (interne analyse) en de benchmark (externe vergelijking) zijn de mogelijke draaiknoppen geïdentificeerd. Dit zijn de concrete beleidsmaatregelen of optimalisaties waar Meppel aan kan draaien om tot een efficiëntere en financieel houdbare begroting te komen.

De draaiknoppen omvatten:

- ▶ **Keuzes in beleid en ambitie:** Deze draaiknop geeft dat de mogelijkheid bestaat dat beleid of ambities kunnen worden aangepast om het evenwicht tussen middelen en beleidsdoelstellingen in balans te brengen.
- ▶ **Aanpassen uitvoeringspraktijk:** De uitvoering van de activiteiten door de gemeente vindt op verschillende wijze plaats. In de PDC is aangegeven hoe de huidige activiteiten worden uitgevoerd aan. Door aan de wijze van uitvoering te 'draaien' ontstaat de mogelijkheid dat de inzet van middelen voor de realisatie van beleidsdoelstellingen meer in balans komt.
- ▶ **Reparatie van de gaps:** Een 'gap' is het verschil tussen de huidige uitvoering van activiteiten en de gewenste uitvoering van activiteiten, waarbij het gaat om de mate van onbalans tussen de inzet van middelen en (strategische) beleidsdoelstellingen.

In deze rapportage zijn de meest kansrijke denkrichtingen geplot in vier scenario's voor ombuigingen. Deze variëren van korte termijn versus lange termijn en met interne focus versus externe focus. In hoofdstuk 9 is dit verder uitgewerkt.



7.5 Afwegingskader

Het afwegingskader geeft prioritering van de kansen voor ombuigingen. Het afwegingskader is gebaseerd op de uitgangspunten in de offerte aanvraag.

Door draaiknoppen toe te passen komen kansen in beeld. Om context te geven aan de prioritering van kansen gebruiken we een afwegingskader. Het afwegingskader past context toe op kansrijke denkrichtingen met behulp van vooraf bepaalde criteria. Hierdoor kunnen sommige kansrijke denkrichtingen meer/minder gewenst worden.

Gebruik afwegingskader

Binnen het bepalen van de meest kansrijke ombuigingsmaatregelen is dit afwegingskader in ogenschouw genomen. Maatregelen die een duidelijk zeer negatief effect hebben op dit afwegingskader zijn niet meegenomen in de kansrijke denkrichtingen.



Hoofdstuk 8

Minimale begroting

8.1 Inleiding minimale begroting

Inzicht in minimaal wettelijk deel en keuzeruimte binnen de begroting

Inleiding

In voorgaand hoofdstuk is een aantal opgeleverde ZBB producten genoemd. Een van de opgeleverde producten is het kader minimale begroting. In dit hoofdstuk wordt de minimale begroting van Meppel in kaart gebracht, een kernonderdeel van het ZBB-traject. De minimale begroting is de begroting die minimaal nodig is om wettelijke taken uit te voeren. De minimale begroting is in kaart gebracht door onderscheid te maken in:

1. **Begrote kosten voor wettelijke taken:** Dit zijn de kosten die voortvloeien uit nationale en Europese wet- en regelgeving waar de gemeente aan moet voldoen. Voorbeelden zijn de Wmo, Jeugdwet en de Participatiewet.
2. **Begrote kosten voor beleidskeuzes:** Dit betreft kosten voor taken die niet wettelijk verplicht zijn, maar waarbinnen de gemeente Meppel beleidsvrijheid heeft om keuzes te maken en prioriteiten te stellen.

Aangeraden wordt om de bijlage kader minimale begroting eerst te lezen om de totstandkoming van de minimale begroting goed te begrijpen.

Leeswijzer

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt: eerst wordt de gehanteerde analysemethode toegelicht (paragraaf 2) en de minimale begroting op hoofdlijnen (paragraaf 3) weergegeven. Daarna volgt een verdieping op hoofdtaakveldniveau. Hier wordt de minimale begroting, gedestilleerd uit het door Meppel ingevulde PDC, vergeleken met de kaders voor de minimale begroting zoals die zijn opgesteld door de Raad voor het Openbaar Bestuur (paragraaf 4). Tot slot worden de bevindingen en geleerde lessen besproken (paragraaf 5).



8.2 Analyse methode

Budgetverdeling van activiteiten in het PDC

In het PDC heeft Meppel alle taken ingedeeld in drie categorieën: volledig wettelijk, gedeeltelijk wettelijk en niet wettelijk. Op basis van deze indeling is het budget verdeeld naar wettelijk en keuzeruimte. Het wettelijke budget is de minimale begroting. De keuzeruimte is het deel van de begroting waarin ombuigingen gezocht kunnen worden. Hierbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- ▶ Wettelijke taken moeten uitgevoerd worden. Toch is het niet zo dat daardoor de begrote kosten in het geheel niet beïnvloedbaar zijn. Beïnvloeding van kosten is mogelijk op de wijze van uitvoering. Kan een wettelijke taak efficiënter uitgevoerd worden, is een vraag die gesteld kan worden. Daarom is 10% keuzeruimte toegepast bij de budget verdeling.
- ▶ Gedeeltelijk wettelijke taken worden budgettair verdeeld in wettelijk en keuzeruimte op basis van de budgettaire kaders ROB.
- ▶ Niet wettelijke taken zijn volledige keuzeruimte.

In de figuur hiernaast is schematisch weergegeven hoe op basis van het karakter van de taken van Meppel een vertaling wordt gemaakt naar de verdeling van wettelijke budgetten en budgetten met keuzeruimte. Op pagina 27 wordt ingegaan op de verdeling van het karakter van de taken verder toegelicht. Op pagina 28 is de vertaling gemaakt naar de begroting verdeling op basis van wettelijk en keuzeruimte.



8.3 Minimale begroting op hoofdlijnen

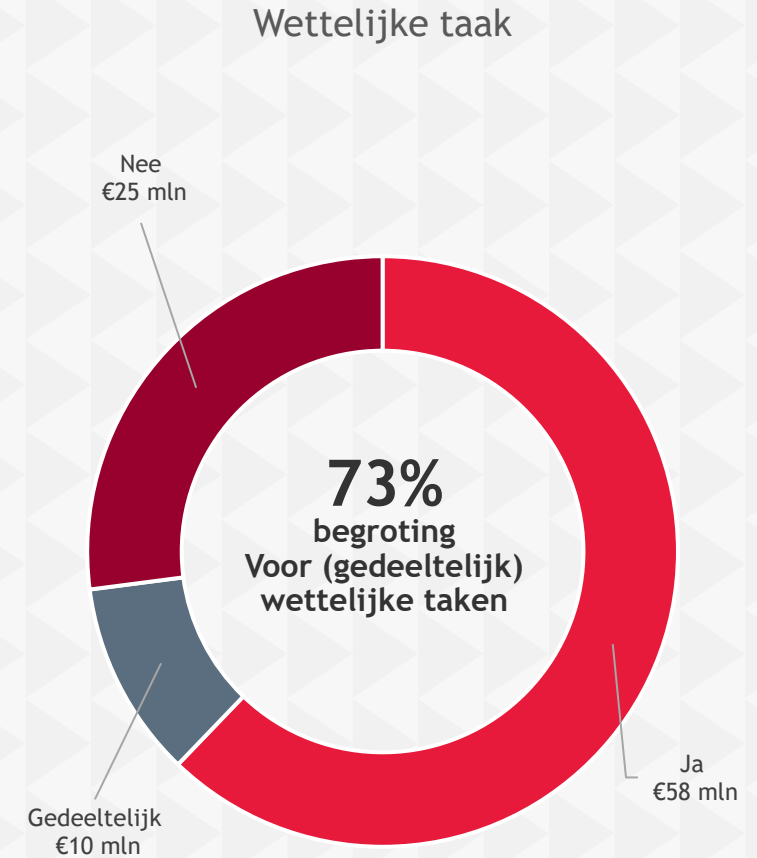
De eerste stap richting een minimale begroting is het verdelen van taken in wettelijke taken en niet wettelijke taken.

Minimale begroting: verdelen van taken

Door de taken uit te begroting te verdelen in wettelijk, gedeeltelijk wettelijk en niet wettelijk blijkt dat 73% van de begroting is toegekend aan taken met een (gedeeltelijk) wettelijk karakter. De mogelijkheden om de begrote kosten te beïnvloeden zijn hoofdzakelijk:

- ▶ Verlagen kosten voor de uitvoering van wettelijke en niet wettelijke taken.
- ▶ Keuzes maken binnen het pakket niet wettelijke taken.

Ondanks het wettelijk karakter is hier meestal ook ruimte voor keuzes. Dit betekent dat de gemeente ook bij wettelijke taken zelf kan bepalen hoe ruim zij bepaalde taken uitvoert en met welke intensiteit. Deze vrijheid stelt de gemeente in staat om haar eigen prioriteiten en lokale behoeften in aanmerking te nemen bij de uitvoering van deze taken. In de volgende paragraaf wordt dieper ingegaan op de keuzeruimte die Meppel heeft.



Let op: deze berekening is gebaseerd op de berekening van de netto lasten per taakveld, hierin zijn de inkomsten en uitgaven per taakveld met elkaar verrekend.

8.4 Minimale begroting op hoofdlijnen

Minimaal wettelijke begroting Meppel € 58,5 miljoen (63%) van de totale begroting. Keuzeruimte € 35,1 miljoen (37%) van de totale begroting.

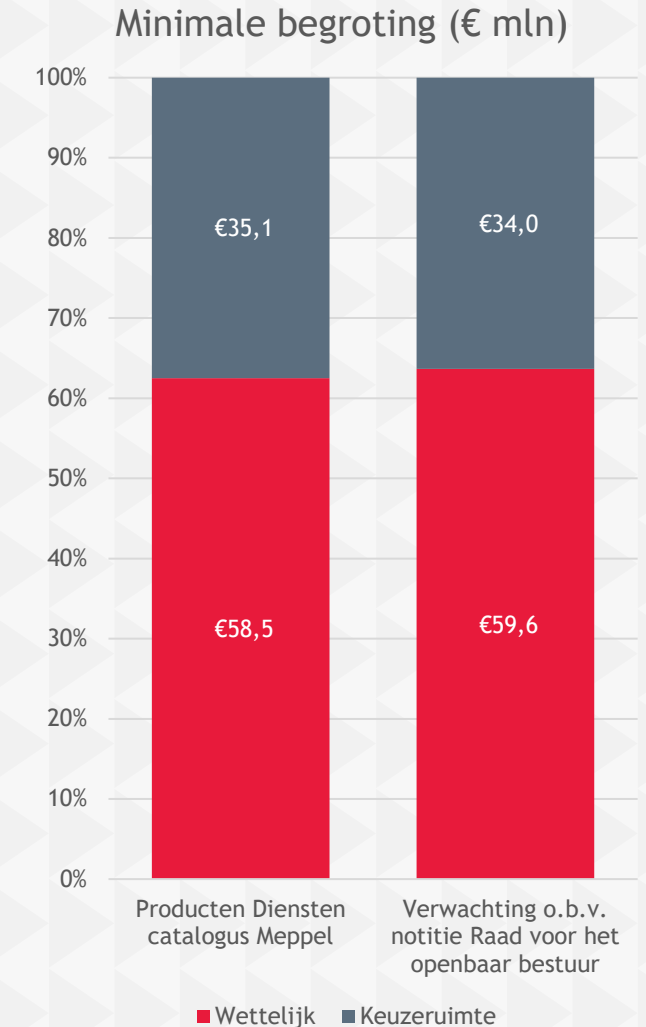
Op basis van het PDC is een verdeling gemaakt van de begroting in een wettelijk deel en een deel met keuzeruimte. Voor Meppel betekent dit dat 63% van de begroting wettelijk is vastgelegd en 37% van de begroting keuzeruimte biedt. De ombuigingen moeten in de keuzeruimte gevonden worden.

Logische verdeling van totaal niveau begroting Meppel

Een logicacheck is uitgevoerd op de verdeling van het wettelijk deel en de keuzeruimte zoals Meppel deze heeft ingevuld in het PDC. Deze logicacheck houdt in dat door BDO een vergelijking is uitgevoerd op basis van wat Meppel in het PDC als wettelijke taken aanduidt vs wat het kader ROB als wettelijke taken aanduidt. Op basis van de verdeling uit het PDC interpreteert Meppel haar minimaal wettelijke begroting als 63% van de netto lasten en de keuzeruimte als 37%. Op basis van de ROB komt ongeveer een verdeling van 64% wettelijk en 36% keuzevrijheid is. Deze cijfers tonen aan dat de totale uitkomsten in lijn zijn met de logische verwachtingen op basis van de ROB.

Nuancering

Bij de analyse van de minimale begroting heeft het ROB de keuzeruimte bepaald op basis van bandbreedtes. Dat betekent dat de minimale begroting geen zwart-wit vraagstuk is. In deze ZBB rapportage is ervoor gekozen om uit te gaan van een voorzichtige indeling, waarbij het wettelijk deel maximaal binnen de bandbreedte is ingeschat. Deze voorzichtige benadering is zowel toegepast in de berekening van de minimale begroting in het PDC als in de verdeling van het ROB. Dit betekent dat er zorgvuldigheid is betracht om te waarborgen dat de wettelijke vereisten niet in het geding komen. Doordat deze aanpak in afstemming met Meppel is gedaan en toegepast is kunnen we spreken van een gevalideerde splitsing van de begroting in een wettelijk deel en een deel keuzeruimte.



Let op: deze berekening is gebaseerd op de berekening van de netto lasten per taakveld, hierin zijn de inkomsten en uitgaven per taakveld met elkaar verrekend.

8.5 Minimale begroting - verdieping

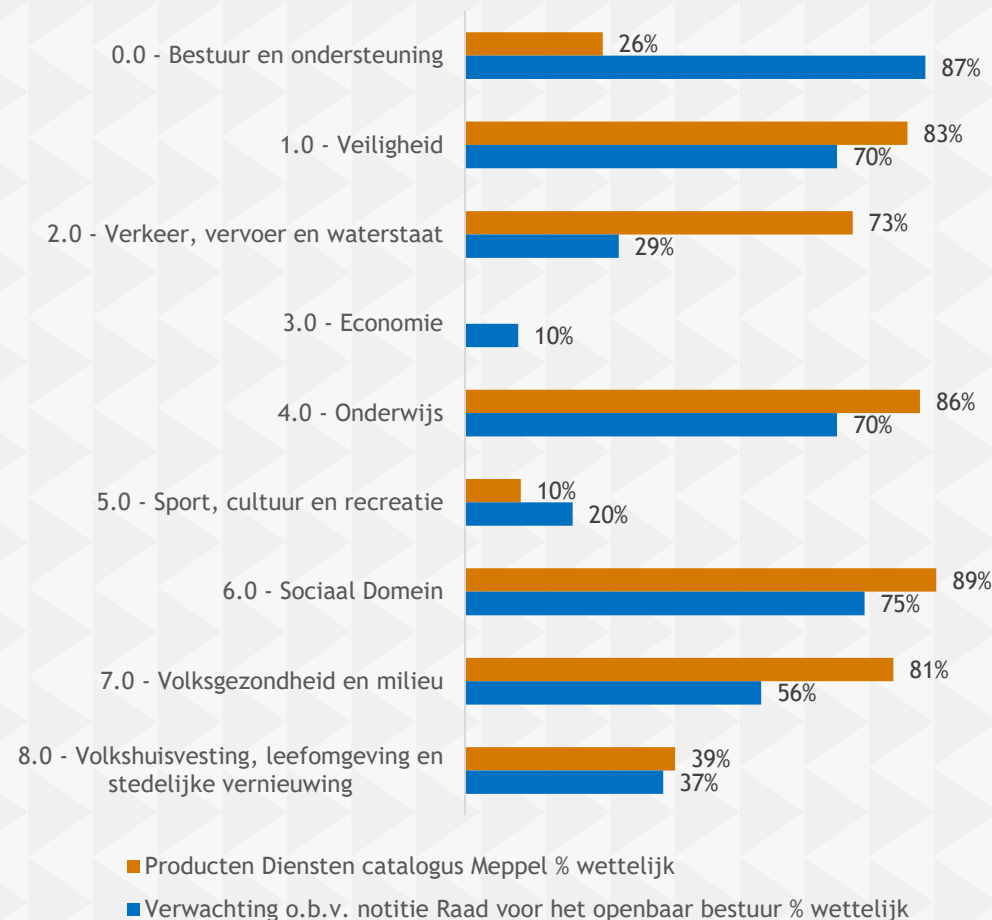
Verschillen in minimale begroting kunnen worden verklaard door verschil in inrichting taken en interpretatie minimale begroting

In deze paragraaf wordt er per hoofdtaakveld een verdieping gedaan op de minimale begroting. Op dit niveau zijn verschillen zichtbaar ten aanzien van het PDC en de verwachting vanuit het ROB. In de hiernaast weergegeven tabel zijn de verschillen tussen (%) wettelijk van Meppel en de ROB weergegeven op hoofdtaakveld niveau. Bij sommige taakvelden blijkt uit het PDC dat Meppel haar keuze ruimte lager inschat dan op basis van het ROB verwacht wordt. Dit geldt bijvoorbeeld voor Sport, cultuur en recreatie, economie en bestuur en ondersteuning. Bij andere taakvelden blijkt juist het omgekeerde beeld. Deze verschillen zijn relevant, omdat ze kunnen wijzen op afwijkingen in de manier waarop wettelijke en niet-wettelijke taken worden geïnterpreteerd of ingericht binnen Meppel.

- **Inrichting:** Meppel voert ten opzichte van andere gemeenten (niet-)wettelijke taken ruimer of beperkter uit ten opzichte van het gemiddelde beeld van Nederlandse gemeenten.
- **Interpretatie:** De inschatting in het PDC door Meppel is voorzichtig of juist ruim genomen. Het kan erop wijzen dat de geïnterpreteerde beleidsvrijheid kleiner is dan de werkelijke beleidsvrijheid.

Het verschil op hoofdtaak niveau is relevant omdat verschil in interpretatie van de keuze ruimte ertoe kan leiden dat ombuigingen niet effectief haalbaar zijn en/of niet optimaal benut worden. Bij het in kaart brengen van de kansrijke denkrichtingen en scenario's in het volgende hoofdstuk is het verschil in interpretatie naast de resultaten van de benchmark gelegd. Door dit te doen, ontstaat een scherper beeld van waar Meppel afwijkt en waar eventuele beleidskeuzes of prioriteringen mogelijk zijn.

Minimale begroting
Vergelijking PDC Meppel en richtlijnen ROB



Let op: deze berekening is gebaseerd op de berekening van de netto lasten per taakveld, hierin zijn de inkomsten en uitgaven per taakveld met elkaar verrekend.

8.6 Bevindingen en geleerde lessen

Minimale begroting dient integraal te worden gezien met de benchmark in de takendiscussie

Bevindingen

- ▶ **Begroting met wettelijk karakter** | 73% van de begroting wordt besteed aan activiteiten met een (gedeeltelijk) wettelijk karakter. Van de begroting valt 63% onder het wettelijk minimum. Op hoofdlijnen is Meppel hiermee vergelijkbaar met het beeld zoals geschetst in het kader van de ROB.
- ▶ **Verschillen in wettelijk deel en keuzeruimte** | Op detailniveau zijn er echter verschillen in de verhouding tussen het wettelijk deel en de keuzeruimte in vergelijking met het kader ROB.
- ▶ **Meer beleidsvrijheid in PDC ten opzichte van kader ROB** | Op basis van het PDC interpreteert Meppel haar beleidsvrijheid ruimer op de volgende hoofdtakvelden:
 - Bestuur en ondersteuning, inclusief overhead
 - Economie
 - Sport, cultuur en recreatie
- ▶ **Minder beleidsvrijheid in PDC ten opzichte van kader ROB** | Op basis van het PDC interpreteert Meppel minder beleidsvrijheid op de volgende hoofdtakvelden:
 - Veiligheid
 - Verkeer, vervoer en waterstaat
 - Onderwijs
 - Sociaal domein
 - Volksgezondheid en milieu
 - Volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing
- ▶ **Oorzaken van verschillen** | De geconstateerde verschillen kunnen worden verklaard door:
 1. Inrichting: Meppel voert ten opzichte van andere gemeenten meer of minder uit ten opzichte van het gemiddelde beeld van Nederlandse gemeenten.
 2. Interpretatie: Variaties in de interpretatie van wettelijk deel en keuzeruimte.

Geleerde lessen

Met behulp van de minimale begroting en het PDC kan toegewerkt worden naar een betere balans tussen ambities en middelen. Inzicht in wat wettelijk is (minimale begroting) en wat de keuze ruimte is helpen hierbij. Kanttekening is dat dit inzicht zorgvuldig en genuanceerd wordt ingezet:

- ▶ **Keuzeruimte, maar zwaarwegende redenen** | Een belangrijk inzicht is dat sommige uitgaven, hoewel niet wettelijk verplicht, onmisbaar zijn voor het effectief uitvoeren van wettelijke taken. Een voorbeeld hiervan is het gemeentehuis: het hebben van een fysieke locatie voor gemeentelijke diensten is formeel geen wettelijke taak, maar het ontbreken hiervan zou het vrijwel onmogelijk maken om wettelijke taken efficiënt en met voldoende kwaliteit te vervullen. Dit illustreert dat het minimale deel van de begroting breder geïnterpreteerd moet worden dan enkel de strikt wettelijke verplichtingen.
- ▶ **Interpretatie wettelijk en keuzeruimte** | Daarnaast biedt het overzicht ruimte voor verdere verdieping. Bij een deel van de hoofdtakvelden is minder keuzevrijheid in het PDC beschreven dan op basis van de indeling vanuit het ROB. Deze discrepantie vraagt om nader onderzoek naar de onderliggende oorzaken, zoals keuzes in beleid van Meppel, specifieke lokale omstandigheden die de keuzevrijheid beperken of leiden tot interpretatie verschillen van wettelijke taken. Het is van belang om de verschillen goed te duiden, deze verschillen beïnvloeden de keuzeruimte van Meppel.
- ▶ **Kader en vertrekpunt** | De lessen uit dit proces benadrukken dat het noodzakelijk is om het overzicht van de minimale begroting niet alleen als kader te zien, maar ook als vertrekpunt voor strategische discussie en verdieping in combinatie met de benchmark. Het biedt een basis voor het maken van bewuste keuzes en het identificeren van mogelijkheden om de beschikbare middelen effectiever in te zetten, met oog voor zowel kwaliteit als beleidsvrijheid.

Hoofstuk 9

Kansrijke denkrichtingen en scenario's

9.1 Inleiding

Inleiding

In dit hoofdstuk worden de kansrijke denkrichtingen en scenario's in kaart gebracht op hoofdtaak niveau. De kansrijke denkrichtingen en scenario's zijn methodisch in kaart gebracht door gebruik te maken van een gestructureerd selectieproces. In totaal zijn een 60-tal kansrijke denkrichtingen over scenario's verdeeld.

Leeswijzer

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt: eerst wordt de gehanteerde analyse methode en de bepaling van de meest kansrijke denkrichtingen toegelicht (paragraaf 2) en de scenario's waarop de denkrichtingen worden geplot (paragraaf 3). In paragraaf 4 is een samenvattend overzicht gegeven van de meest kansrijke denkrichtingen geplot op de vier strategieën. Daarna volgt een verdieping op hoofdtaakveldniveau (paragraaf 5 t/m 13). Hier is de analyse op basis van het ZBB-traject weergegeven en zijn de meest kansrijke denkrichtingen voor ombuigingen benoemd per hoofdtaakveld. Tot slot worden de aanbevelingen en adviezen op basis van de in kaart gebrachte denkrichtingen toegelicht (paragraaf 14).

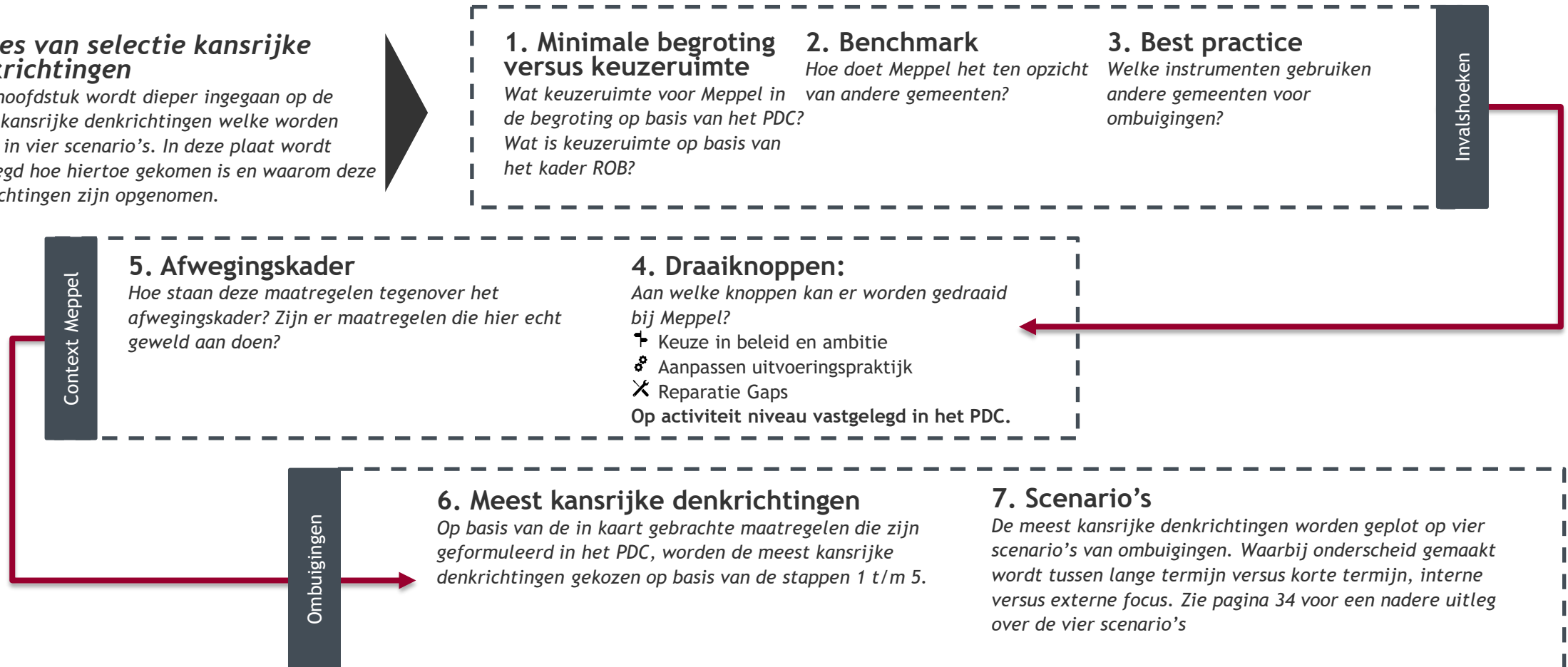


9.2 Inleiding

Met de drie invalshoeken van minimale begroting, benchmark en de best practice in combinatie met de uitkomsten uit het PDC worden de meest kansrijke denkrichtingen voor ombuigingen voor Meppel bepaald.

Proces van selectie kansrijke denkrichtingen

In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de meest kansrijke denkrichtingen welke worden geplot in vier scenario's. In deze plaat wordt uitgelegd hoe hiertoe gekomen is en waarom deze denkrichtingen zijn opgenomen.



9.3 Combineren van vier scenario's

Kansrijke denkrichtingen voor ombuigingen worden evenwichtig over onderstaande vier scenario's verdeeld en voorzien van een indeling in focus op intern vs extern en pragmatisch vs strategisch.



Proactief:
investeren in
flexibiliteit en
sturingskracht

Dit scenario 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 weerstandsvormen 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

Dit scenario 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

Dit scenario 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

Dit scenario kijkt, in tegenstelling tot de andere scenario's, 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

9.4 Totaal overzicht alle maatregelen



Proactief: investeren in flexibiliteit en sturingskracht

- ▶ Omvang bestuur en ondersteuning
- ▶ Sturing op personele inzet
- ▶ Structureel niet uitgeputte budgetten verwijderen
- ▶ Niet gerealiseerde budgetten verlagen.
- ▶ Verbeteren zicht op uitgaven voor betere sturing
- ▶ Keuzes in aanvullende arbeidsvoorwaarden
- ▶ Stopzetten activiteiten economische promotie en ontwikkeling op inhoudelijke gronden prioritering/ keuze
- ▶ Beleid op schoolzwemmen
- ▶ Samenwerking tussen scholen stimuleren (bijv. gedeeld gebruik van ruimtes)
- ▶ Regionale samenwerkingen stimuleren
- ▶ Sluiten zwembaden/sportlocaties
- ▶ Stopzetten subsidies cultuur
- ▶ Terugbrengen bibliotheken naar wettelijke taak
- ▶ Circulaire economie stimuleren
- ▶ Regionale samenwerkingen in milieuhandhaving
- ▶ Keuzes maken ambities Milieubeheer
- ▶ Formuleren beleid woningwet en bouwverordening om sturingskracht te versterken
- ▶ Afstoten vastgoedportefeuille



Korte termijn: Kosten snijden, tarieven verhogen

- ▶ Verhogen OZB
- ▶ Verhogen parkeerbelasting, precariobelasting, tarieven burgerzaken
- ▶ Verminderen aantal BOA's
- ▶ Kostendekkendheid leges evenementen vergunningen
- ▶ Verlagen onderhoudsniveau
- ▶ Straatreiniging en gladheidsbestrijding minimaliseren (binnen voorgeschreven veiligheidsnormen)
- ▶ Verminderen openbare verlichting
- ▶ Verhogen toeristenbelasting
- ▶ Verhogen huur panden
- ▶ Taakstelling samenwerkingsverband
- ▶ Leeftijd verhogen peuterspeelzalen
- ▶ Capaciteit taalschool
- ▶ Onderwijs enkel uitvoeren op zorgplicht niveau
- ▶ Kwaliteit onderhoud onderwijshuisvesting
- ▶ Verhogen tarieven sportlocaties
- ▶ Invoeren van de inkomensafhankelijke bijdrage per 1-1-2027
- ▶ Taakstelling GGD
- ▶ Kosten snijden Milieubeheer
- ▶ Verlagen onderhoudsnorm riolering, begraafplaatsen etc.
- ▶ Afstoten openbare toiletten
- ▶ Optimalisatie exploitatie begraafplaatsen
- ▶ Versoberen beleid verstedelijking
- ▶ Kostendekkende bouw leges waardoor tarieven verhoogd kunnen worden.
- ▶ Bezuinigingen doorbelasten aan samenwerkingspartners
- ▶ Verminderen parkeervoorzieningen
- ▶ Beperken minimabeleid
- ▶ Budgetten implementatie omgevingswet afbouwen



Altijd: Efficiency verbeteren

- ▶ Digitaliseren en robotiseren processen
- ▶ Aantal licenties onderwijs automatisering
- ▶ Verbeteren toegang en regie Wmo en Jeugd
- ▶ Optimalisatie afvalinzameling
- ▶ Digitalisering en data-gestuurd werken



Lange termijn: transformeren business modellen

- ▶ Aantal gemeentewerven verminderen door centralisatie
- ▶ Kosten verbouw /nieuwbouw gemeentehuis heroverwegen
- ▶ Leerlingenvervoer transformeren
- ▶ Energiezuiniger maken sportlocaties
- ▶ Renovatie, vernieuwing, nieuwbouw Ogterop
- ▶ Transformeren Jeugd door o.a. versterken ketensamenwerkingen, optimaliseren toegang tot de zorg.
- ▶ Transformeren Wmo
- ▶ Verduurzaming begraafplaatsen en crematoria
- ▶ Optimaliseren preventieve gezondheidsmaatregelen

9.5 Bestuur en ondersteuning [0.0]

Bevindingen analyse ZBB

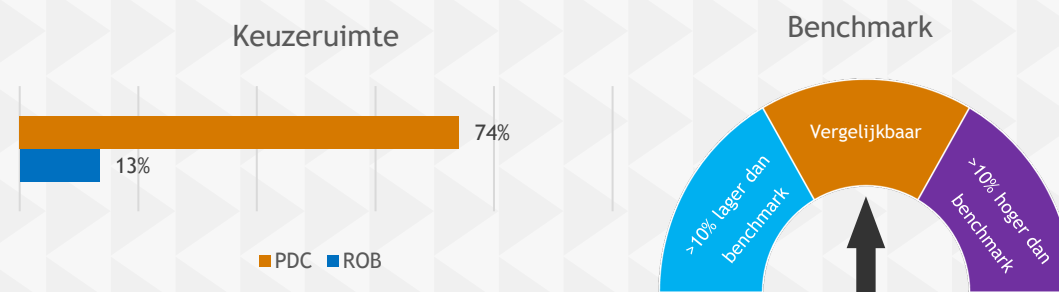
- Op grond van het PDC is geconstateerd dat er binnen het hoofdtakveld Bestuur en Ondersteuning 74% keuzeruimte bestaat. Het kader ROB schetst een ander beeld, waarbij slechts 13% keuzeruimte is. Dit verschil wordt verklaard doordat Meppel vrijwel alle ondersteunende diensten als niet-wettelijk heeft geclassificeerd, terwijl de ROB deze overhead als essentieel beschouwt voor het uitvoeren van wettelijke taken. Hoewel Meppel aangeeft dat 74% van de begroting keuzeruimte betreft, is het niet realistisch om deze volledige 74% te verlagen. Er is echter wel ruimte om weloverwogen keuzes te maken en de efficiëntie te vergroten, zonder de noodzakelijke ondersteunende structuren te ondermijnen.
- Binnen dit hoofdtakveld zijn de uitgaven van Meppel vergelijkbaar ten opzichte van referentie gemeenten.

Kansrijke denkrichtingen

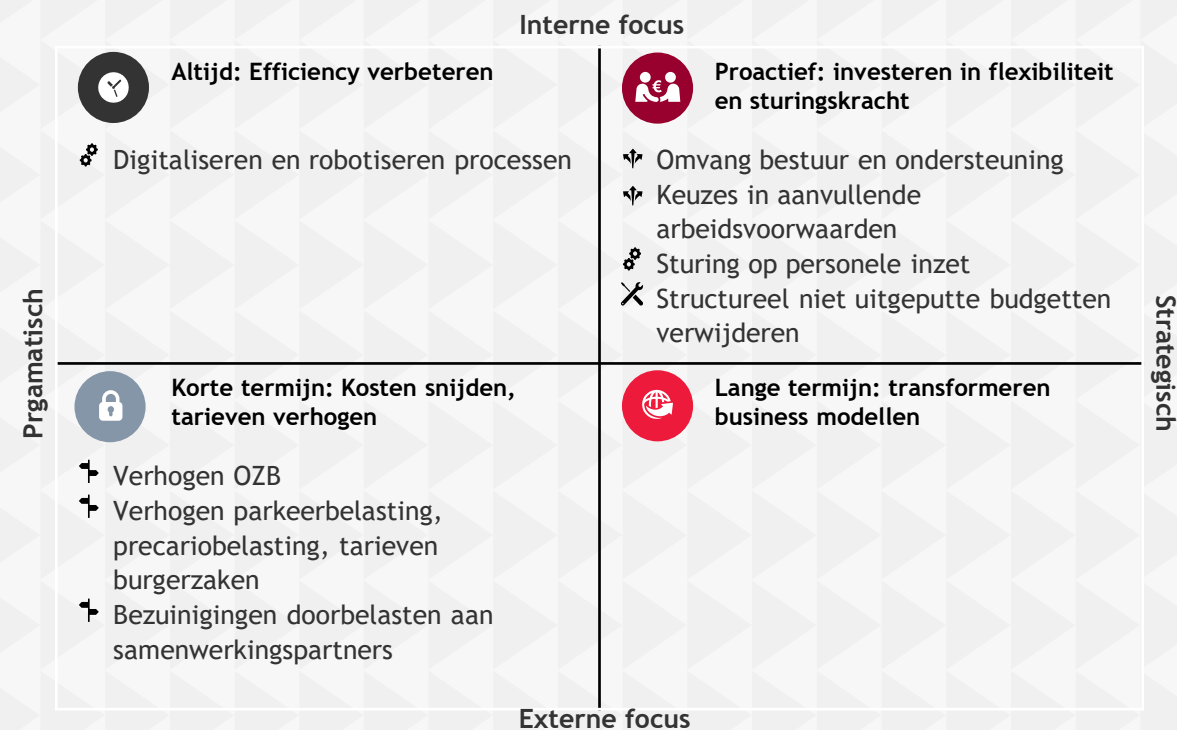
In het PDC zijn 71 activiteiten onder dit hoofdtakveld geanalyseerd. Bij 55 activiteiten zijn mogelijkheden in keuzes in beleid en ambitie, voor 3 activiteiten geldt dat er keuzes kunnen worden gemaakt in de uitvoeringspraktijk en bij drie activiteiten geldt dat er gaps zijn geïdentificeerd bij het invullen van het PDC. Hier ontbreekt dus beleid of middelen. Deze draaiknoppen zijn op detailniveau terug te vinden in het PDC.

In het overzicht hiernaast zijn de meest kansrijke denkrichtingen geselecteerd en verdeeld over vier scenario's. Een mogelijke maatregel is het verhogen van inkomsten, Meppel heeft een belastingdruk van 80% ten opzichte van 89% in de provincie Drenthe. Het verhogen van de inkomsten kan worden ingezet om voorzieningen te kunnen behouden. Het verhogen van de OZB wordt vaak als meest effectief beschouwd. Daarnaast kan Meppel overwegen om overheadprocessen te optimaliseren door middel van digitalisering en automatisering.

Figuur 6.2 | Analyse ZBB hoofdtakveld 0.0 Bestuur en Ondersteuning



Figuur 6.3 | Kansrijke denkrichtingen voor ombuigingen - 0.0



9.6 Veiligheid [1.0]

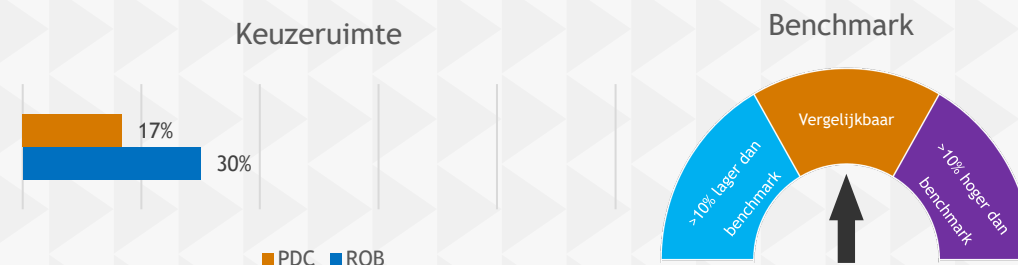
Bevindingen analyse ZBB

- ▶ Op grond van het PDC is geconstateerd dat er binnen het hoofdtakveld Veiligheid 17% keuzeruimte bestaat. Het kader ROB schetst echter een ander beeld, waarbij 30% keuzeruimte is. De keuzeruimte zit voornamelijk in de wijze en mate van handhaving.
- ▶ Binnen dit hoofdtakveld zijn de uitgaven van Meppel vergelijkbaar ten opzichte van referentie gemeenten.

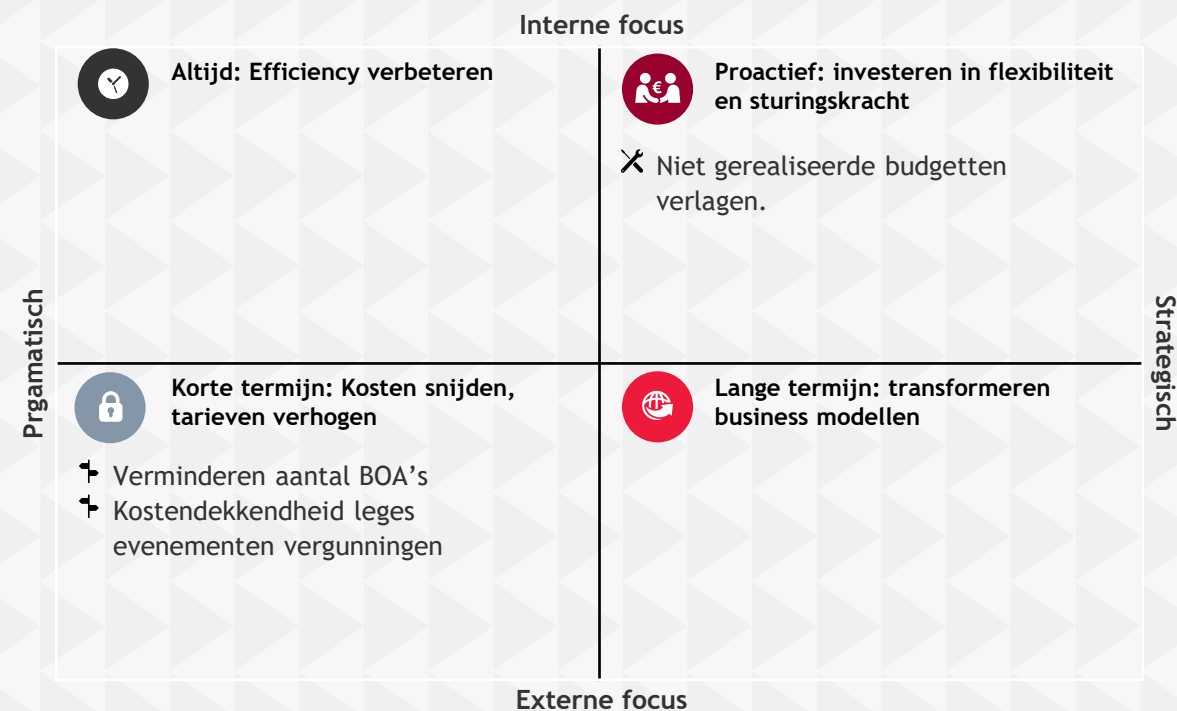
Kansrijke denkrichtingen

In het PDC zijn 12 activiteiten onder dit hoofdtakveld geanalyseerd. Hierin is te zien dat er bij 4 activiteiten beleids- en ambitie keuzes gemaakt kunnen worden, voor 1 activiteit geldt dat er keuzes kunnen worden gemaakt in de uitvoeringspraktijk en bij 1 activiteit geldt dat er gaps zijn geïdentificeerd bij het invullen van het PDC. Ondanks dat de omvang van dit hoofdtakveld relatief beperkt is, zijn er financieel technische maatregelen mogelijk bij budgetten die jaarlijks niet worden gerealiseerd. Daarnaast kan het verlagen van de inzet van BOA's in overweging genomen worden.

Figuur 6.4 | Analyse ZBB hoofdtakveld 1.0 Veiligheid



Figuur 6.5 | Kansrijke denkrichtingen voor ombuigingen - 1.0



9.7 Verkeer en Vervoer [2.0]

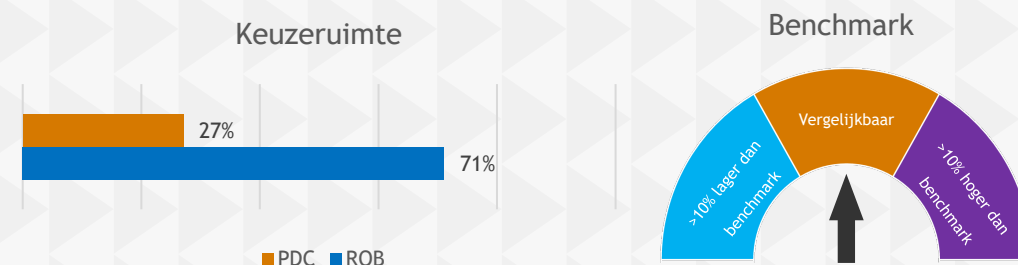
Bevindingen analyse ZBB

- ▶ Op grond van het PDC is geconstateerd dat er binnen het hoofdtakveld Verkeer en Vervoer 27% keuzeruimte bestaat. Het kader ROB schetst echter een ander beeld, waarbij 71% keuzeruimte is. Uit het PDC blijkt dat de meeste activiteiten als volledig wettelijk zijn beschouwd, hoewel er wel degelijk keuzeruimte is in de wijze van uitvoering. BDO ziet de keuzeruimte daardoor ruimer dan in het PDC van Meppel wordt aangegeven.
- ▶ Binnen dit hoofdtakveld zijn de uitgaven van Meppel vergelijkbaar ten opzichte van referentie gemeenten. Binnen deze analyse valt op dat er hogere uitgaven worden begroot voor parkeren en economische havens en waterwegen.

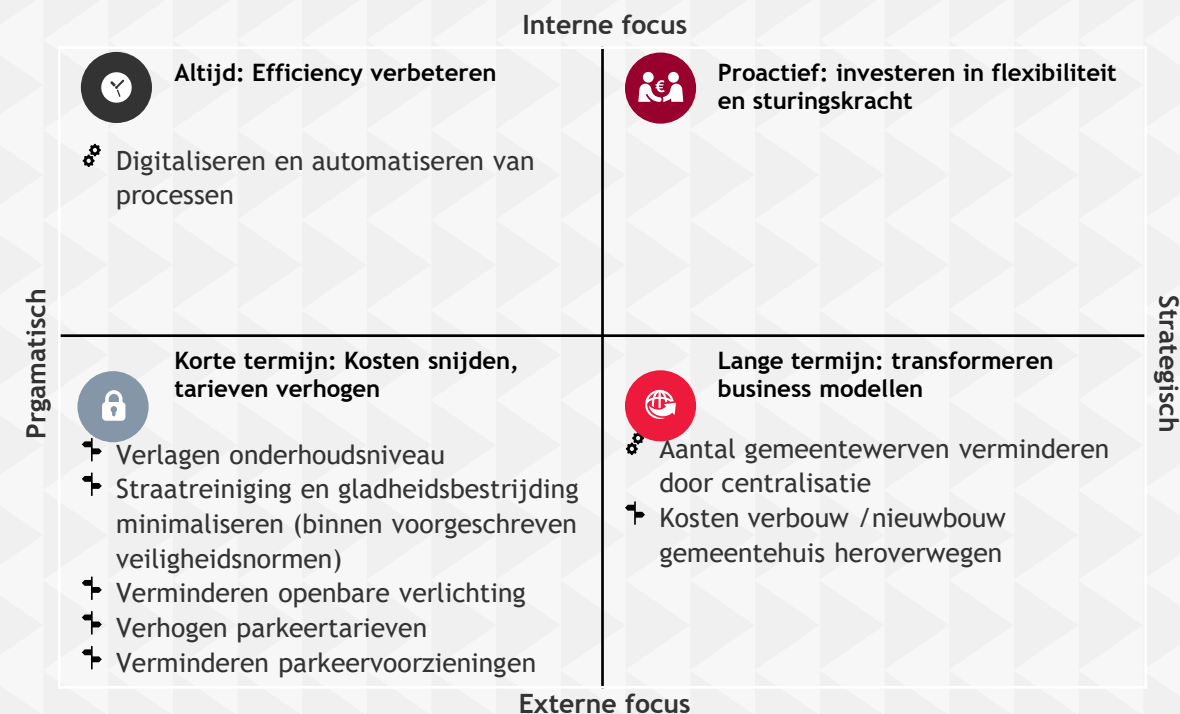
Kansrijke denkrichtingen

In het PDC zijn 28 activiteiten onder dit hoofdtakveld geanalyseerd. Hierbij is te zien dat er bij 20 activiteiten beleids- en ambitiekeuzes gemaakt kunnen worden. Bij één activiteit zijn keuzes mogelijk in de uitvoeringspraktijk, terwijl bij een andere activiteit gaps zijn geïdentificeerd in het PDC, waarbij geen kosten zijn verantwoord. De meest kansrijke draaiknoppen omvatten onder andere maatregelen zoals het verlagen van het onderhoudsniveau van havens en waterwegen, het verhogen van de parkeertarieven, het versoberen van de kwaliteit van de openbare ruimte, het herinrichten van gemeentewerven en het verminderen en energiezuiniger maken van openbare verlichting.

Figuur 6.6 | Analyse ZBB hoofdtakveld 2.0 Verkeer en vervoer



Figuur 6.7 | Kansrijke denkrichtingen voor ombuigingen - 2.0



9.8 Economie [3.0]

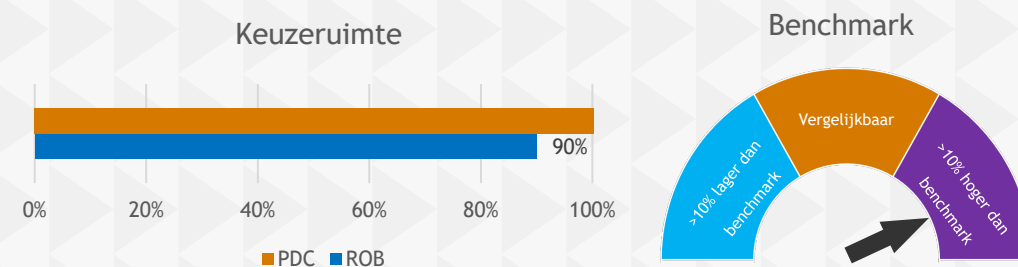
Bevindingen analyse ZBB

- Op grond van het PDC is geconstateerd dat er binnen het hoofdtakveld Economie 100% keuzeruimte bestaat. Het kader ROB schetst echter een ander beeld, waarbij 90% keuzeruimte is.
- Binnen dit hoofdtakveld zien we dat Meppel hogere uitgaven heeft ten opzichte van referentie gemeenten. Dit wijst erop dat Meppel meer prioriteit geeft aan haar economisch beleid.

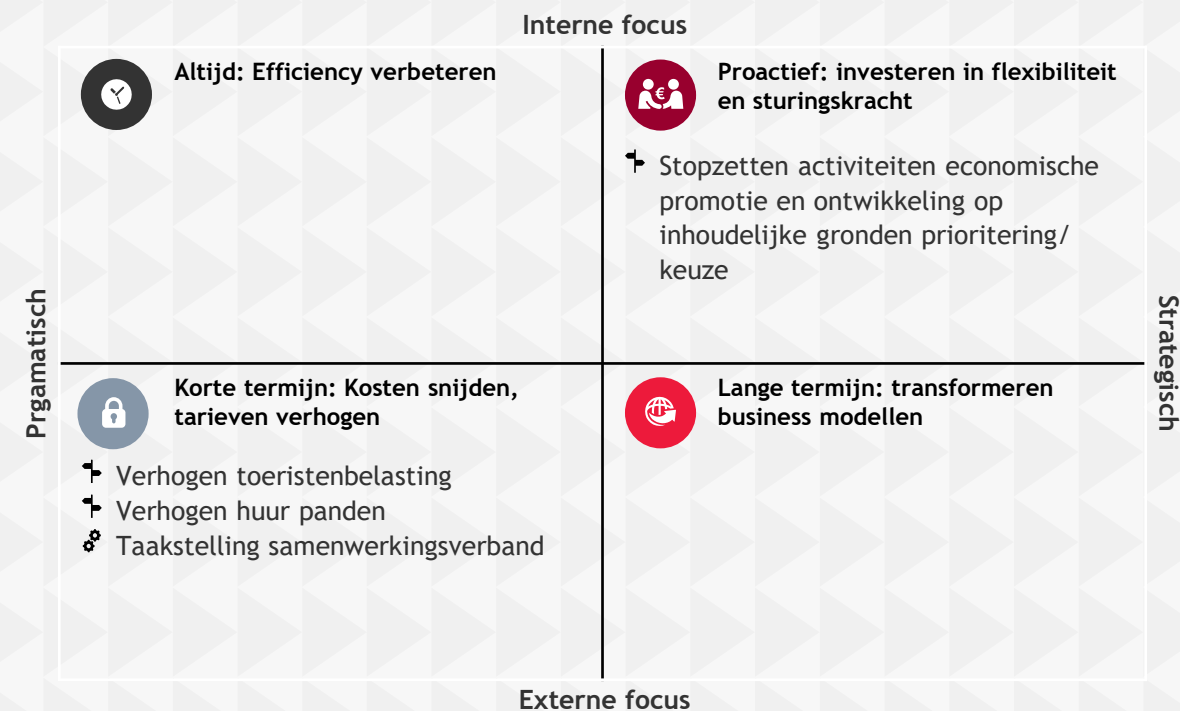
Kansrijke denkrichtingen

In het PDC zijn 17 activiteiten onder dit hoofdtakveld geanalyseerd. Hierin is te zien dat er bij 17 activiteiten mogelijkheden zijn in keuzes in beleid en ambitie. Uit de benchmark blijkt dat Meppel relatief veel doet op het gebied van economische ontwikkeling en economische promotie. Dit zijn niet wettelijke taakvelden en hierop is de gemeente Meppel vrij om keuzes te maken. Hierin zitten dan ook de meest kansrijke denkrichtingen.

Figuur 6.8 | Analyse ZBB hoofdtakveld 3.0 Economie



Figuur 6.9 | Kansrijke denkrichtingen voor ombuigingen - 3.0



9.9 Onderwijs [4.0]

Draaiknoppen hoofdtaakveld 4.0

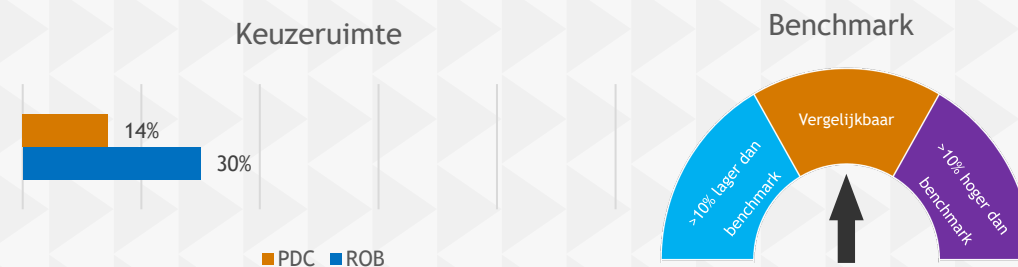
Bevindingen analyse ZBB

- ▶ Op grond van het PDC is geconstateerd dat er binnen het hoofdtaakveld Onderwijs 10% keuzeruimte bestaat. Het kader ROB schetst echter een ander beeld, waarbij 30% keuzeruimte is.
- ▶ Binnen dit hoofdtaakveld zijn de uitgaven van Meppel vergelijkbaar ten opzichte van referentie gemeenten.

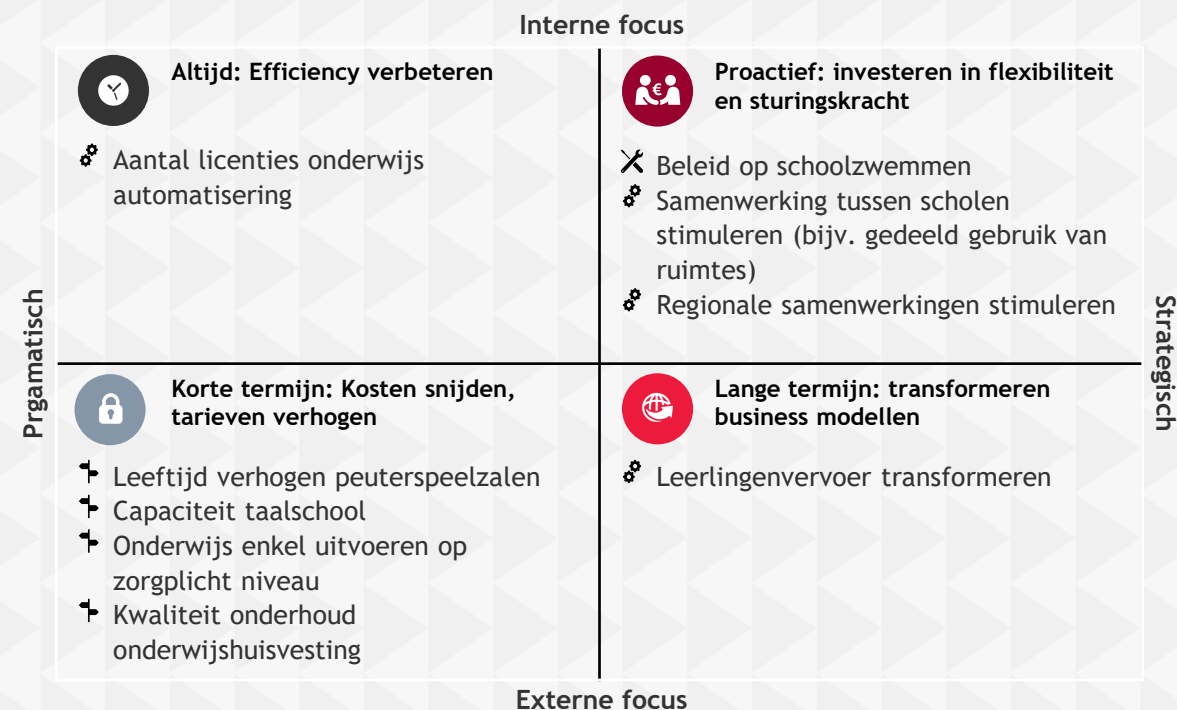
Kansrijke denkrichtingen

In het PDC zijn 12 activiteiten onder dit hoofdtaakveld geanalyseerd. Hierbij is te zien dat er bij 4 activiteiten beleids- en ambitiekeuzes gemaakt kunnen worden. Daarnaast zijn er bij 2 activiteiten gaps geïdentificeerd in het PDC, waarbij sprake is van ontbrekend beleid. Ondanks de beperkte beleidsvrijheid binnen dit hoofdtaakveld, kunnen er toch keuzes worden gemaakt of aanpassingen in de uitvoeringspraktijk worden doorgevoerd. Zo moeten er op korte termijn schoolgebouwen in Meppel vervangen of gerenoveerd worden op basis van wettelijke grondslagen. In het overzicht hiernaast zijn de meest kansrijke denkrichtingen geplott.

Figuur 6.4 | Analyse ZBB hoofdtaakveld 4.0 Onderwijs



Figuur 6.5 | Kansrijke denkrichtingen voor ombuigingen - 4.0



9.10 Sport, cultuur en recreatie [5.0]

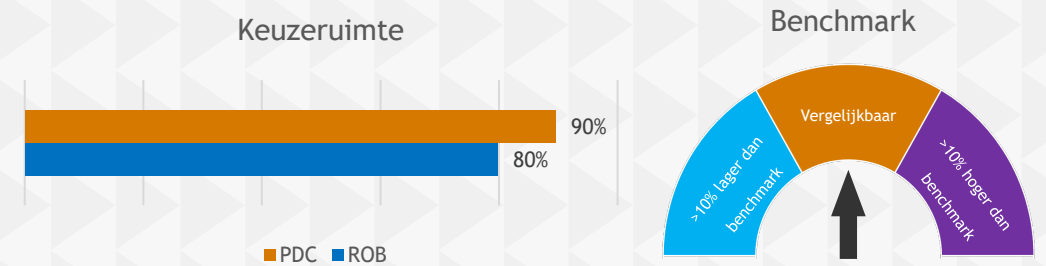
Bevindingen analyse ZBB

- ▶ Op grond van het PDC is geconstateerd dat er binnen het hooftdaakveld Sport, Cultuur en recreatie 90% keuzeruimte bestaat. Het kader ROB schetst echter een ander beeld, waarbij 80% keuzeruimte is. Dit hooftdaakveld, geeft veel ruimte voor beleidsvrijheid.
- ▶ Binnen dit hooftdaakveld zijn de uitgaven van Meppel vergelijkbaar ten opzichte van referentie gemeenten. Waarbij Meppel minder uitgeeft aan sport en cultuur maar juist meer aan openbaar groen en (openlucht) recreatie.

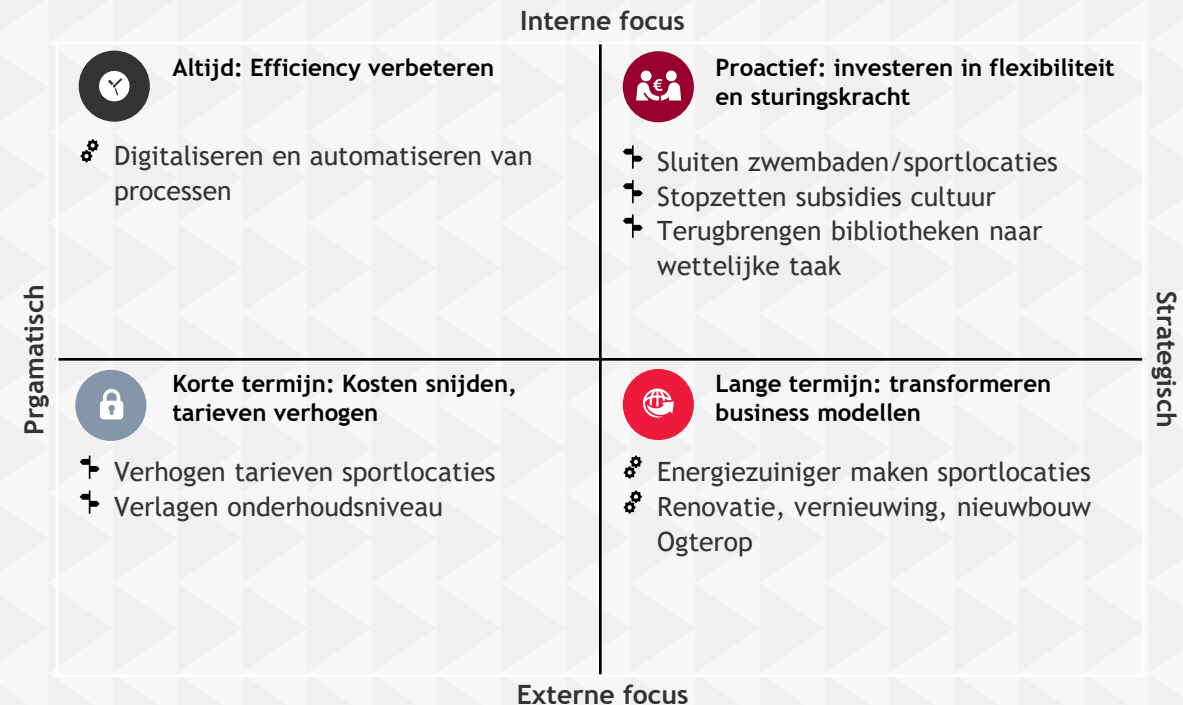
Kansrijke denkrichtingen

In het PDC zijn 41 activiteiten onder dit hooftdaakveld geanalyseerd. Hierbij is te zien dat er bij 41 activiteiten beleids- en ambitiekeuzes gemaakt kunnen worden. Voor 7 activiteiten kunnen er keuzes worden gemaakt in de uitvoeringspraktijk, terwijl bij 3 activiteiten gaps zijn geïdentificeerd, wat wijst op ontbrekend beleid of middelen. Binnen dit hooftdaakveld kunnen veel beleidskeuzes worden gemaakt. Op korte termijn kan in kosten worden gesneden van sportlocaties en culturele voorzieningen binnen Meppel. Daarnaast kan binnen dit hooftdaakveld het onderhoudsniveau van openbaar groen versoerd worden.

Figuur 6.4 | Analyse ZBB hooftdaakveld 5.0 Sport, cultuur en recreatie



Figuur 6.5 | Kansrijke denkrichtingen voor ombuigingen - 5.0



9.11 Sociaal Domein [6.0]

Bevindingen analyse ZBB

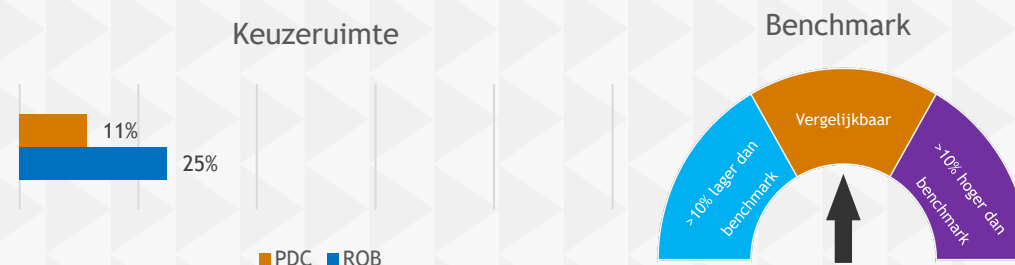
- ▶ Op grond van het PDC is geconstateerd dat er binnen het hoofdtakveld Sociaal Domein (Wmo, Jeugd, participatie) 11% keuzeruimte bestaat. Het kader ROB schetst echter een ander beeld, waarbij 25% keuzeruimte is. Dit verschil kan mogelijk worden verklaard doordat Meppel veel activiteiten als volledig wettelijk verplicht heeft aangemerkt in het PDC, terwijl er meer ruimte is om ambities en beleid af te schalen.
- ▶ Binnen dit hoofdtakveld zijn de uitgaven van Meppel vergelijkbaar ten opzichte van referentie gemeenten.

Kansrijke denkrichtingen

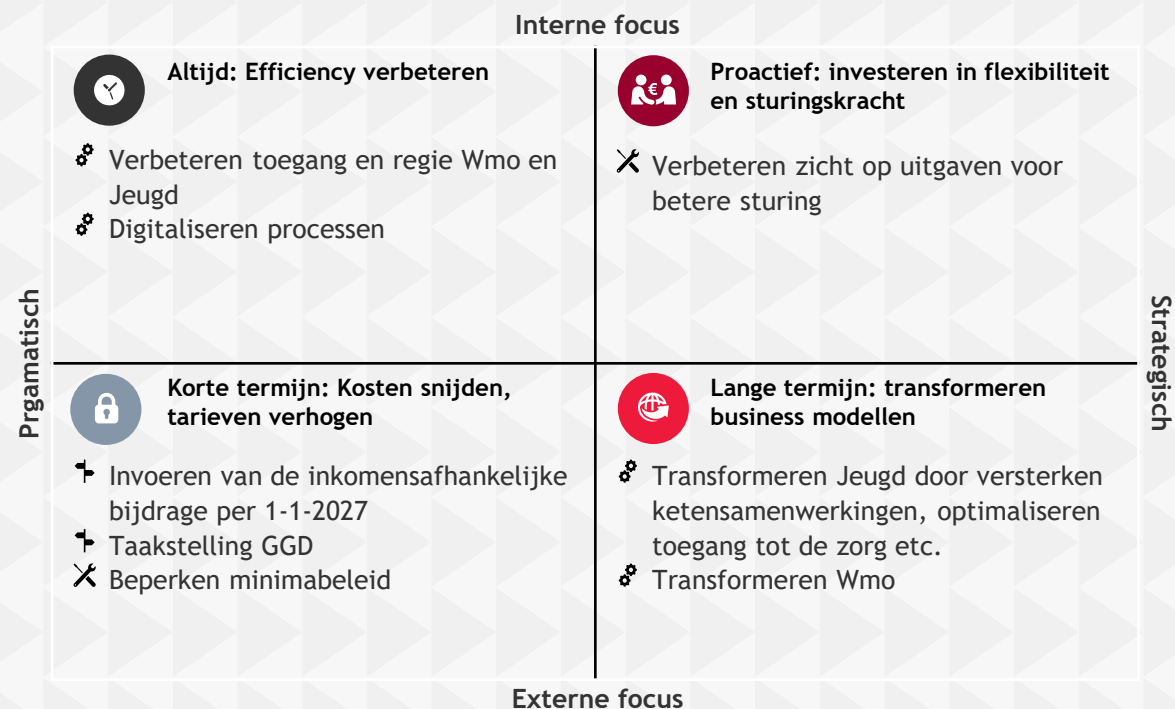
In het PDC zijn 62 activiteiten onder dit hoofdtakveld geanalyseerd. Hierbij is te zien dat er bij 21 activiteiten beleids- en ambitiekeuzes gemaakt kunnen worden. Voor 2 activiteiten geldt dat er keuzes kunnen worden gemaakt in de uitvoeringspraktijk en bij 5 activiteiten geldt dat er gaps zijn geïdentificeerd bij het invullen van het PDC.

Het doorvoeren van ombuigingsmaatregelen in het sociaal domein is complex door de sterke afhankelijkheid van externe partners in de taakuitvoering en kan, afhankelijk van de maatregel, direct of indirect invloed hebben op inwoners en de leefomgeving. Tegelijkertijd heeft dit hoofdtakveld de grootste omvang in de begroting. En is er ruimte voor keuzes. In het overzicht hiernaast zijn de meest kansrijke denkrichtingen geplot. In het sociaal domein kan voor zowel de taakstelling jeugd als WMO bijvoorbeeld worden bespaard door de toegang en regie te versterken. Ook kan het voorveld versterkt worden en kunnen ketensamenwerkingen geoptimaliseerd worden. Dit vereist echter een verdere verdieping of uitwerking om te onderzoeken welke mogelijkheden er binnen Meppel zijn en wat hiervan de opbrengst is.

Figuur 6.4 | Analyse ZBB hoofdtakveld 6.0 Sociaal domein



Figuur 6.5 | Kansrijke denkrichtingen voor ombuigingen - 6.0



9.12 Volksgezondheid en milieu [7.0]

Bevindingen analyse ZBB

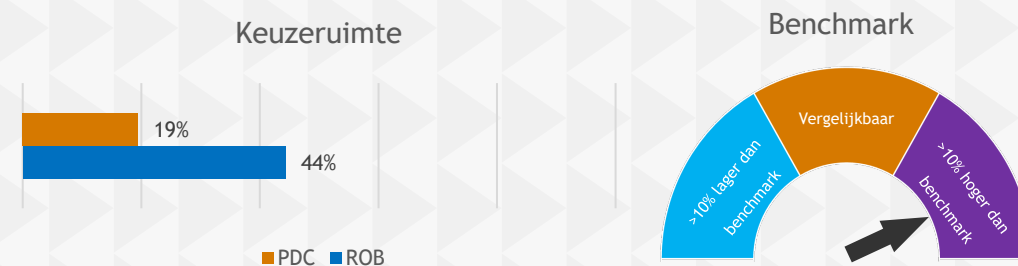
- Op grond van het PDC is geconstateerd dat er binnen het hoofdtakveld Volksgezondheid en Milieu 19% keuzeruimte bestaat. Het kader ROB schetst echter een ander beeld, waarbij 44% keuzeruimte is.
- Binnen dit hoofdtakveld zien we dat Meppel hogere uitgaven heeft ten opzichte van referentie gemeenten. Dit verschil wordt voornamelijk veroorzaakt door Milieubeheer, waar Meppel meer uitgeeft en begroot dan de benchmark.

Kansrijke denkrichtingen

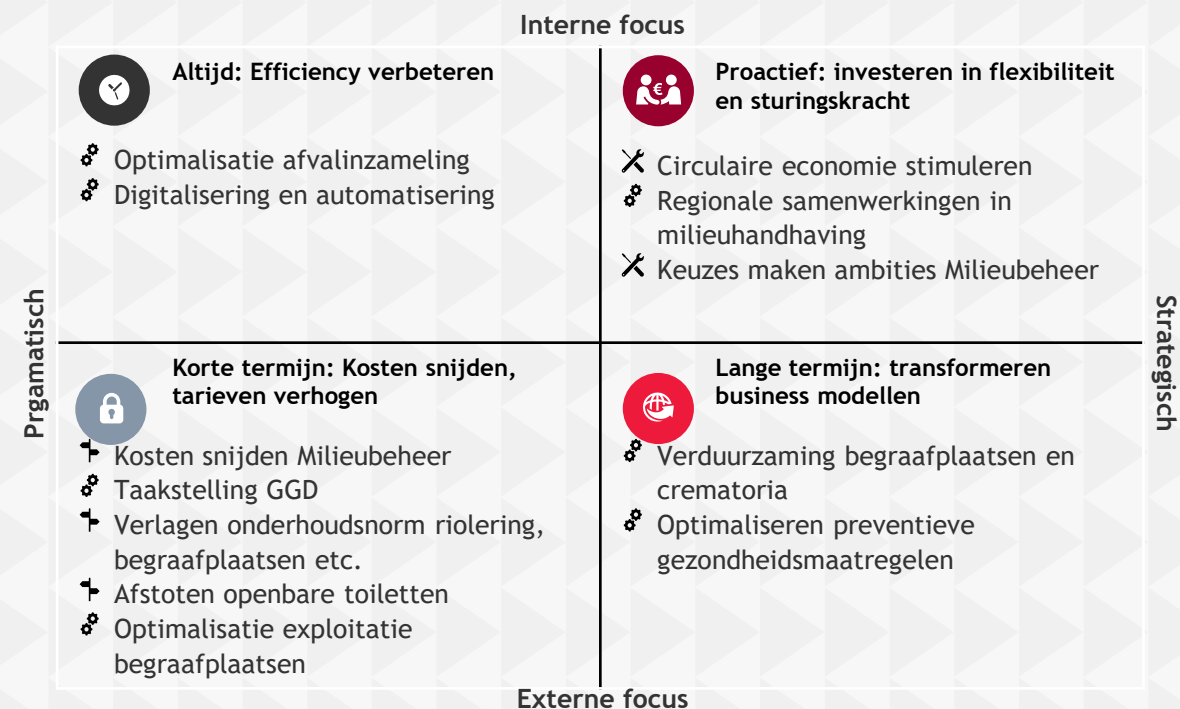
In het PDC zijn 39 activiteiten onder dit hoofdtakveld geanalyseerd. Hierbij is te zien dat er bij 15 activiteiten beleids- en ambitiekeuzes gemaakt kunnen worden. Voor 1 activiteit kunnen keuzes in de uitvoeringspraktijk worden gemaakt. Bij 4 activiteiten zijn gaps geïdentificeerd, wat wijst op ontbrekend beleid of middelen.

Het doorvoeren van ombuigingsmaatregelen binnen dit domein biedt mogelijkheden om de taakuitvoering te optimaliseren en kosten te beheersen, gesteund door het feit dat Meppel meer uitgeeft dan benchmarkgemeenten. In het overzicht hiernaast zijn de meest kansrijke denkrichtingen geplot zoals het herzien van milieusubsidie en het optimaliseren van preventieve gezondheidsmaatregelen om de kosten te beperken.

Figuur 6.4 | Analyse ZBB hoofdtakveld 7.0 Volksgezondheid en milieu



Figuur 6.5 | Kansrijke denkrichtingen voor ombuigingen - 7.0



9.13 Volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing [8.0]

Bevindingen analyse ZBB

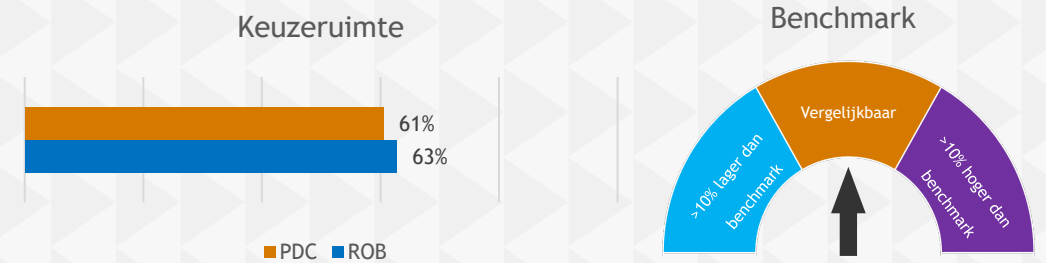
- ▶ Op grond van het PDC is geconstateerd dat er binnen het hoofdtakveld Volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijk vernieuwing 61% keuzeruimte bestaat. Het kader ROB schetst nagenoeg hetzelfde beeld, waarbij 63% keuzeruimte is.
- ▶ Binnen dit hoofdtakveld zijn de uitgaven van Meppel vergelijkbaar ten opzichte van referentie gemeenten.

Kansrijke denkrichtingen

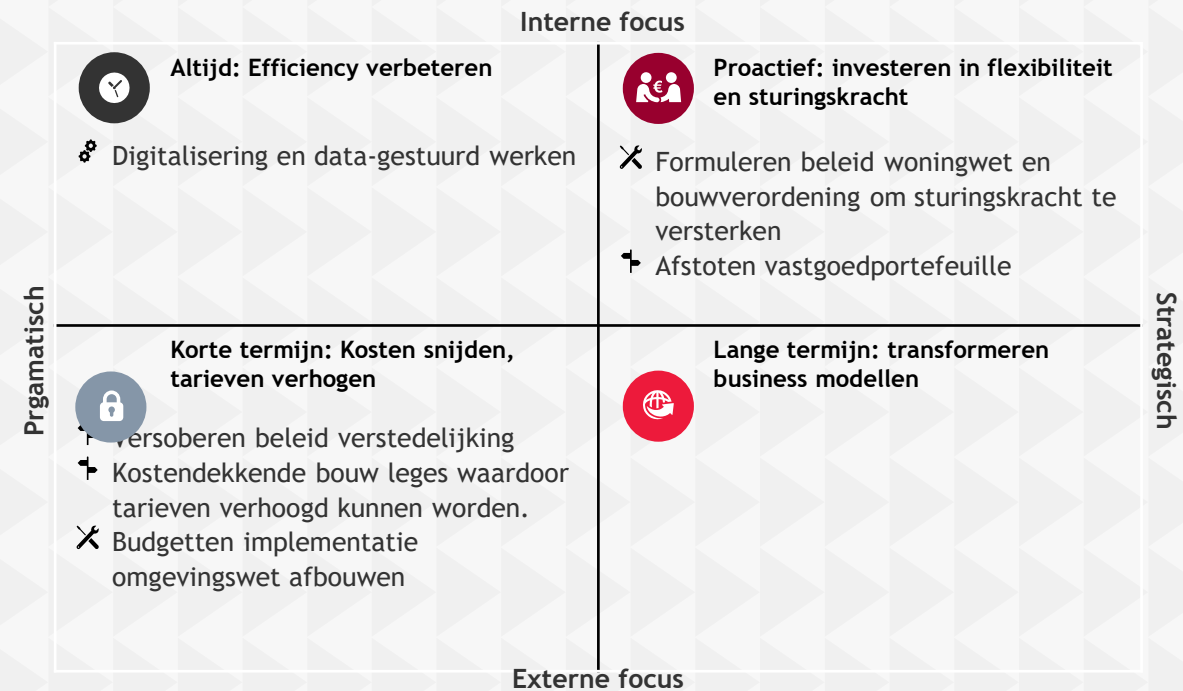
In het PDC zijn 13 activiteiten onder dit hoofdtakveld geanalyseerd. Hierbij is te zien dat er bij 8 activiteiten beleids- en ambitiekeuzes gemaakt kunnen worden. Bij 3 activiteiten zijn gaps geïdentificeerd die wijzen op ontbrekend beleid of middelen.

In het overzicht hiernaast zijn de meest kansrijke denkrichtingen geplot. Voorbeelden van kansrijke ombuigingen zijn het herzien van de kostentoerekening van de (bouw)leges. Door te controleren of alle kosten aan de juiste leges worden toegerekend kan het juiste tarief worden bepaald. Eventueel kunnen de tarieven van leges worden verhoogd. Daarnaast is de Omgevingswet inmiddels geïmplementeerd waardoor de bijhorende incidentele budgetten anders ingezet / verlaagd kunnen worden. Dit vraagt verder onderzoek om te bepalen of en in welke mate dit van toepassing is voor Meppel. Tevens kan digitalisering en data-gestuurd werken worden ingezet om de efficiëntie te vergroten. Op korte termijn kan ook een deel van de vastgoedportefeuille worden afgestoten om eenmalige opbrengsten te genereren.

Figuur 6.4 | Analyse ZBB hoofdtakveld 8.0 Volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing [8.0]



Figuur 6.5 | Kansrijke denkrichtingen voor ombuigingen - 8.0



9.14 Aanbevelingen en adviezen (I/IV)

Kiezen voor een toekomstbestendig Meppel is mogelijk

Een duurzame balans tussen ambities en middelen komt met pijnlijke keuzes. Geen van de kansrijke denkrichtingen is dan ook eenvoudig of pijnloos voor inwoners en organisaties in Meppel. Tegelijkertijd is het wel mogelijk om met inwoners, organisaties en medewerkers van Meppel er sterk en toekomstbestendig uit te komen. De aanbevelingen en adviezen hiertoe zijn opgesteld voor de korte termijn (2025), middellange termijn (2026) en lange termijn (2027 e.v.). Bij maatregelen voor de korte termijn is ook meegenomen dat deze bijdrage aan dossiervorming en inzicht ten behoeve van het coalitie akkoord 2026.

Investeer in digitalisering en automatisering. De automatiserings- en digitaliseringsgraad van Meppel is nog laag. Er zijn landelijk steeds meer goede voorbeelden waarin de meerwaarde van deze investering bewezen wordt. Naast kansen voor ombuigingen is deze investering ook noodzakelijk om taken te kunnen blijven uitvoeren. De arbeidsmarkt wordt in toenemende mate krappere. Meppel moet rekening houden met het scenario dat het aantal medewerkers dat voor de gemeente werkt zal dalen door deze krapte. Vacatures gaan op den duur niet allemaal vervuld worden. Het advies is om:

- ▶ In 2025 een case for change en businesscase op te stellen waarin geanalyseerd is welke processen het meest kansrijk zijn om te automatiseren / digitaliseren, voorzien van plan van (plateau) aanpak en planning voor de periode 2026-2028.
- ▶ In 2026 te starten met de uitvoer.

Verbeter de inzichten die nodig zijn om keuzes te maken en hierop te sturen. Zonder doelen en richting is elke kant de goede kant op. Keuzes maken en erop sturen begint met weten waar Meppel naar toe wil. Bij het vullen van het PDC is opgevallen dat dit verbeterd moet worden. Het advies is om:

- ▶ In 2025 de gaps in het PDC te dichten en het PDC kwalitatief en kwantitatief te verbeteren zodat het een sturingsinstrument wordt in de P&C cyclus. (Niet) wettelijke taken en beleid moeten worden voor zien van concrete, meetbare en volg bare doelen. Budgetten en formatie moeten hier aan gekoppeld worden.



9.14 Aanbevelingen en adviezen (II/IV)

Kiezen voor een toekomstbestendig Meppel is mogelijk

- ▶ In 2025 met de verbeterde inzichten een dashboard te ontwerpen om de realisatie van doelen te kunnen volgen met stuurinformatie voor Raad, College en Ambtelijke organisatie.
- ▶ In 2026 dit dashboard te implementeren en de stuur informatie te gebruiken om onderbouwde keuzes te maken.

Rationaliseren inkomsten. Het verhogen van de inkomsten door belasting en tarieven is een politiek thema. Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat Meppel een hoger dan gemiddeld voorzieningen niveau combineert met een lager dan gemiddelde belastingdruk (80% vs 89% gemiddeld in Drenthe). Deze combinatie komt de komende jaren steeds meer onder druk te staan. Het advies is om:

- ▶ In 2026 een aantal scenario's te onderzoeken waarin, met zo min mogelijke negatieve effecten, inkomsten verhoogd kunnen worden.

Focus op de essentie van de stedelijke voorzieningen. Meppel beschikt over een rijk aanbod aan eigen voorzieningen. Verhogen van de inkomsten zal een dempend effect hebben op de keuzes die gemaakt moeten worden. Echter voorkomt Meppel hiermee niet dat keuzes in het voorzieningen niveau gemaakt moeten worden. Het advies is om:

- ▶ In 2026 een onderzoek te starten naar welke voorzieningen echt essentieel zijn, passen bij de doelen van Meppel en een hoge effectiviteit hebben op de realisatie van de doelen. Door deze analyse goed te onderbouwen met data kunnen de pijnlijke keuzes worden gemaakt die de minste impact hebben op de stad.

Betrek externe partijen en (keten)partners. Gemeenten voeren belangrijke maatschappelijke taken zelf uit en/of voeren hier regie op. Meppel voert, in vergelijking met gemeenten uit de benchmark, meer dan gemiddeld taken zelf uit. Samenwerking met externe partijen kan Meppel mogelijk helpen om tot een betere balans tussen ambities en middelen te komen.



9.14 Aanbevelingen en adviezen (III/IV)

Kiezen voor een toekomstbestendig Meppel is mogelijk

Daar waar samengewerkt wordt met (keten)partners, zoals gemeenschappelijke regelingen, is een betere balans tussen ambities en middelen niet alleen de verantwoordelijkheid voor Meppel. Het advies is om:

- ▶ In 2025 scenario's op te stellen waarin, voor taken die geheel / gedeeltelijk in eigen beheer gedaan worden, de impact van intensievere samenwerking met- en outsourcing naar externe partijen onderzocht wordt. Aangeraden wordt om taken in eigen beheer die voor de uitvoer daarvan afhankelijk zijn van enkele individuen met schaarse kennis en beschikbaarheid op de arbeidsmarkt, te prioriteren.
- ▶ In 2026 (keten)partners te betrekken bij het proces van ombuiging om, in gezamenlijkheid, tot breed gedragen en effectieve oplossingen te komen.

Rationaliseren van wettelijke taken en keuze ruimte. De logicacheck leidt op totaal niveau tot een vergelijkbare keuze ruimte in de begroting zoals Meppel die zelf interpreteert vs de interpretatie op basis van het ROB kader. Echter op hoofdtaak niveau blijkt de interpretatie van Meppel af te wijken van het ROB kader. Dit verschil is relevant omdat verschil in interpretatie van de keuze ruimte ertoe kan leiden dat ombuigingen niet effectief haalbaar zijn en/of niet optimaal benut worden. Het advies is om:

- ▶ In 2025 het verschil in de interpretatie van de keuzeruimte te analyseren, de keuzeruimte hierop vast te stellen en, indien relevant, het effect van eventueel al in kaart gebrachte maatregelen opnieuw te beoordelen.

Rationaliseren van de begroting door realisatie centraal te stellen. Uitgangspunt van de taken die Meppel uitvoert moet zijn dat deze uitgevoerd worden en effectief bijdragen aan de realisatie van de doelen. Daar waar in de begroting budget gereserveerd wordt voor taken, investeringen, projecten en programma's die niet tot (volledige) uitvoer komen of niet effectief zijn, is het redelijk om het toegekende budget opnieuw te bezien. Het advies is om:



9.14 Aanbevelingen en adviezen (IV/IV)

Kiezen voor een toekomstbestendig Meppel is mogelijk

- ▶ Een algemene begrotingsregel te overwegen die stelt dat niet gerealiseerde budgetten in principe uit de begroting gehaald worden tenzij aantoonbaar aannemelijk is dat realisatie in het verschiet ligt. Het is uiteraard mogelijk om deze budgetten anders te alloceren. Dit kan worden gedaan door:
 - ▶ In 2025 de realisatie van de begroting nauwlettend te analyseren en te oefenen met deze begrotingsregel.
 - ▶ In 2026 niet alleen de realisatie maar ook de effectieve bijdrage aan de doelen als budget voorwaarde te hanteren en hiermee te oefenen.
 - ▶ In 2026 geleerde lessen toe te passen op de begroting 2027.

Effectieve (ZBB) governance. Zero Based Begroten stelt de inhoud en de te maken keuzes centraal. De financiën zijn volgend. Het maken van- en sturen op keuzes door inzicht is wat ZBB in de kern faciliteert. Geen van de te maken keuzes zijn pijnloos of makkelijk. Om dit in goede banen te leiden is een goed en effectief keuze proces belangrijk. Een goed en effectief keuze proces vraagt om een duidelijke verdeling en afbakening van rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen dit proces. Met als doel dat alle belangen en afwegingen gehoord worden om vervolgens binnen de juiste gremia tot keuzes en alignment op deze keuzes te komen. Governance helpt hierbij. Het advies is om:

- ▶ In 2025 de governance Raad, College en Ambtelijke organisatie met elkaar af te spreken.
- ▶ In 2026 deze afspraken te vertalen in een effectief keuze proces.
- ▶ In 2026 dit keuze proces consequent toe te passen en ervan te leren.
- ▶ In 2026 het keuze proces, daar waar nodig, te optimaliseren in de tijd.



Hoofdstuk 10

Slotbevinding en advies.

10 Investeer en groei in sturingskracht

ZBB faciliteert sturingskracht door inzicht. De basis voor ZBB is gelegd. Het is nu zaak om deze basis te borgen, verder te ontwikkelen en een werkomgeving te creëren waarin sturingskracht verder kan groeien.

De tijd van alleen financieel bijsturen is voorbij

De uitdagingen voor Meppel zijn fors. Meppel is hierin niet uniek. In de kern moet deze vraag beantwoord worden: hoe zorgt Meppel ervoor dat zij in staat is en blijft om haar onmisbare maatschappelijke rol en taken voor inwoners en organisaties uit te voeren, in de context van groeiende schaarste aan middelen en mensen? Door het ravijn is de schaarste aan middelen nog meer beeld gekomen. Daarnaast wordt de arbeidsmarkt waar Meppel uit kan putten in rap tempo krapper. De kans dat Meppel, ondanks minder middelen, de begroting op den duur niet meer kan realiseren omdat uitvoeringskracht afneemt, is een reëel scenario om rekening mee te houden. Tegelijkertijd verandert de omgeving van Meppel ook. (Keten)partners van Meppel kampen eveneens met tekorten en de maatschappij verandert. Het samenkomen van al deze ontwikkelingen maakt dat de tijd van alleen financieel bijsturen voorbij is.

Investeer en groei in sturingskracht

Sturingskracht is het vermogen om (hogere) doelen, prioriteiten en daar aan gekoppelde gewenste uitkomsten te benoemen, mens en organisatie hieraan te verbinden en te inspireren, deze doelen te realiseren en ervan te leren. Sturingskracht begint bij inzicht. Zero Based Begroten is in die zin de basis voor sturingskracht. Echter sturingskracht kent meerdere facetten waarin geïnvesteerd moet worden om het mogelijk te maken hierin te groeien. Groeien in sturingskracht is daarmee sinecure maar het is de moeite waard want organisaties met een hoge sturingskracht presteren beter, zijn wendbaar en weerbaar en een aantrekkelijke werkgever.

Adviezen om te groeien in sturingskracht

- ▶ **Borg ZBB en ontwikkel het verder.** De basis van ZBB staat. Het is nu zaak ZBB te borgen en verder te ontwikkelen. ZBB implementeren in de bedrijfsvoering is de beste manier om dit te doen. Gebruik daarom ZBB (instrumenten) in alle begrotings- en keuze processen. Investeer in beter inzicht door de gaps in het pdc te dichten, de kwaliteit van de data in het PDC te verbeteren en formatie sturing in te richten. Gebruik PDC en draaiknoppen om scenario analyse toe te passen bij het uitwerken van de maatregelen en scenario's.
 - ▶ **Excelleer in leren en verbeteren.** De context van Meppel is, net als andere gemeenten, complex. Er zijn vele gezichtspunten en belangen. In veel gevallen is een begrip als 'de enige waarheid' niet aan de orde. Naarmate de juistheid van de keuze en de gevolgen van keuzes minder goed te overzien zijn wordt het steeds belangrijker om met elkaar te leren en te verbeteren. Bij complexe keuzes wel, maar klein, beginnen geeft Meppel de ervaring om te leren en te verbeteren.
 - ▶ **Geef autonomie zoals het bedoeld is.** Autonomie is een samenstelling van het Auto (zelf) en Nomus (norm). Het gaat bij autonomie om, ruimte voor- en het stimuleren van, professionele vrijheid binnen duidelijke kaders en richting. Het is een misverstand dat kaders en richting autonomie beperken. Het tegendeel is waar. Bij gebrek aan duidelijke kaders en richting gaat tijd, ontwikkeling, energie en aandacht van professionals verloren in zoeken naar richting en zekerheden. Dit is een veel voorkomende oorzaak van lage performance en hoog verzuim binnen organisaties. Autonomie juist toepassen is de basis voor professionele vrijheid, werkgelek en hoge performance.
 - ▶ **Creëer en bewaak de juiste werkomgeving.** Autonomie en excelleren in leren en verbeteren vraagt om een werkomgeving waarin dit mogelijk is. Dat vraagt iets van cultuur, leiderschap en de inrichting van ondersteunende systemen en processen. Belangrijk is dat de juiste werkomgeving geborgd wordt tot in de haarvaten van Meppel. Dit geeft vertrouwen en richting.
-

Een andere kijk
op waarde

