

1 september 2021

RAPPORT

Begrotingsanalyse en procesadvies

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
1.1. Aanleiding	3
1.2. Onderzoeksvraag	3
1.3. Aanpak van het onderzoek	3
1.4. Reikwijdte van dit rapport	4
1.5. Onafhankelijkheid	4
1.6. Leeswijzer	4
2. Ontwikkeling van de financiële positie	5
2.1. Historische context	5
2.2. Financiële ontwikkeling 2017 - 2020	5
2.3. Begroting 2021 - 2024	7
2.4. Begroting 2022 en meerjarenperspectief 2023 - 2025	8
2.5. Conclusie	9
3. Begrotingsanalyse en benchmark	10
3.1. Inleiding begrotingsanalyse	10
3.2. Begrotingsanalyse - vergelijking met het gemeentefonds	10
3.2.1. Sociaal domein	12
3.3. Benchmark jaarrekening 2020 met referentiegemeenten	12
3.4. Inhoudelijke bijvangst vanuit interviews	16
3.5. Conclusie	18
4. Financieel toezicht door de provincie	19
4.1. Preventief toezicht	19
4.2. Proces preventief toezicht	19
4.2.1. Onderzoek financiële situatie	19
4.2.2. Herstelplan	20
4.2.3. Besluit over het preventief toezicht	20
4.3. Wanneer het preventief toezicht niet leidt tot herstel: mogelijke aanvraag Artikel-12 status	20
4.4. Conclusie	21
5. Procesadvies - hoe verder?	22
5.1. Huidige financiële situatie geeft reden tot zorg	22
5.2. Bewerkstelligen van een structureel en reëel begrotingsevenwicht	22
5.2.1. Onderzoeksrichtingen	22
5.2.2. Kerntakenbudgettering (zero based begroten)	25
5.3. Procesadvies	26
5.4. Conclusie	26
Bijlagen	
A. Bijlage 1 - Toetspuntenlijst voor financieel toezicht	27
B. Bijlage 2 - Geraadpleegde documentatie	28

1. Inleiding

De rapportage die voor u ligt, betreft een onderzoek in opdracht van de gemeente Medemblik, waarin een begrotingsanalyse is uitgevoerd naar de financiële situatie van de gemeente voor de begroting 2022 en verder. Tevens bevat dit rapport een procesadvies ten aanzien van vervolgstappen op basis van deze financiële situatie.

1.1. Aanleiding

De gemeente Medemblik wordt geconfronteerd met een financieel tekort op de meerjarenbegroting 2022 - 2025. Dit tekort kent een omvang van circa € 15 miljoen. Gezien de totale begrotingsomvang van de gemeente (2021: circa € 105 miljoen) betekent dit een tekort van ruim 14%. De gemeente staat voor de opgave de meerjarenbegroting sluitend te krijgen.

Het college van burgemeester en wethouders heeft besloten hiervoor een Crisis Advies Team (CAT) te vormen. Naast medewerkers van de gemeente wordt hierin externe deskundigheid ingebracht. Onderdeel van deze externe deskundigheid is het opstellen van een rapport waarin een begrotingsanalyse wordt uitgevoerd en een procesadvies is opgenomen voor de gemeente.

1.2. Onderzoeksvraag

De gemeente Medemblik heeft BDO Advisory B.V. gevraagd een begrotingsanalyse uit te voeren en procesadvies op te stellen ten aanzien van financiële situatie die is ontstaan.

Met deze analyse wordt inzicht verschaft in de huidige financiële situatie van de gemeente Medemblik. Deze analyse bevat ook een benchmark met drie andere gemeenten welke in overleg met de gemeente zijn uitgekozen. Op basis van de begrotingsanalyse is vervolgens een advies opgesteld over het proces dat de gemeente Medemblik verder kan doorlopen:

- richting begroting 2022 (november 2021);
- repressief/preventief toezicht/Artikel 12;
- mogelijke ingrepen aan de hand van verschillende instrumenten waarover de gemeente kan beschikken.

1.3. Aanpak van het onderzoek

Er bestaat een grote verbondenheid tussen de expliciet beschikbare informatie (documenten) en impliciet beschikbare informatie (kennis van betrokkenen). Voor dit onderzoek is derhalve een gecombineerde informatievergaring gehanteerd, bestaande uit documentatie en uit interviews. De afgenomen interviews zijn gebruikt om een beeld te vormen van de context, het verhaal achter de cijfers te ontdekken en aanvullingen op de documentatie te verkrijgen.

Fase 1: Deskresearch en feitenstudie

Het onderzoek is gestart met een aftrapbijeenkomst waarin samen met de betrokkenen van uit de gemeente Medemblik de aanpak, planning, onderzoeksmethode en de lijst met te interviewen personen zijn vastgesteld.

Vervolgens is gestart met de feitenstudie door middel van deskresearch en interviews met medewerkers van de gemeente Medemblik. Op basis van dit materiaal is een eerste feitelijke analyse van de financiële situatie opgesteld. Waar feiten ontbraken is gebruik gemaakt van onderbouwde schattingen. De verzamelde feiten en de schattingen zijn in het kader van zorgvuldigheid en juistheid getoetst bij de gemeente.

Fase 2: Analyse en uitwerken

Na afronding van de feitenstudie zijn de bevindingen verder uitgewerkt. Deze uitwerking bevat ook een nadere analyse van feiten op basis van interviews met de belangrijkste stakeholders. Er is gesproken met stakeholders om meer context te krijgen bij de financiële cijfers. Tijdens deze stap is de financiële situatie van de gemeente gebenchmarkt met het gemeentefonds en een overeengekomen groep van referentiegemeenten.

Fase 3: Validatie van de bevindingen

Op basis van de analyse uit fasen 1 en 2 is een overzicht van de bevindingen opgesteld. Ter volledigheid en in het kader van hoor en wederhoor zijn deze bevindingen ter validatie voorgelegd aan de gemeente.

De noodzakelijke wijzigingen - door de gemeente aangedragen - zijn verwerkt in het definitieve adviesrapport.

Fase 4: Definitief adviesrapport

De uitkomsten uit fase 3 leiden tot het definitieve adviesrapport: het document dat voor u ligt. Alle noodzakelijk geachte vragen en opmerkingen uit fase 3 zijn in dit document verwerkt. Het document bevat de uitkomsten van de begrotingsanalyse en het advies ten aanzien van het door de gemeente te volgen proces.

1.4. Reikwijdte van dit rapport

Dit onderzoek is uitgevoerd door BDO Advisory B.V.

De uitgevoerde werkzaamheden zijn erop gericht om inzicht te verschaffen in de financiële situatie van de gemeente Medemblik en een procesadvies op te stellen naar aanleiding van deze situatie. Met betrekking tot het cijfermateriaal is gebruik gemaakt van de door gemeente Medemblik aangeleverde gegevens.

Dit onderzoek is niet uitgevoerd in het kader van een assuranceopdracht. Derhalve wordt geen zekerheid verstrekt omtrent de getrouwheid van de aan het onderzoeksteam verstrekte informatie.

1.5. Onafhankelijkheid

Zoals ook weergegeven in de opdrachtbevestiging inzake de accountantscontrole, is in de wet- en regelgeving/beroepsregels vastgelegd dat wij onafhankelijk moeten zijn ten opzichte van onze 'assurance-cliënten' en eventuele bedreigingen dienen te identificeren en met de gemeente te bespreken. Als uitgangspunt geldt verder dat wij in het kader van deze dienstverlening niet participeren in besluitvormingsprocessen binnen de gemeente Medemblik en ook geen besluiten namens de gemeente nemen. In deze opdracht is de organisatie van de gemeente Medemblik ondersteund en heeft het onderzoeksteam geen inhoudelijke verantwoordelijkheden of beslissingsbevoegdheden gekend.

De besluitvorming over en verantwoordelijk voor beheers- en beleidsbevoegdheden blijven te allen tijde voorbehouden aan de gemeente Medemblik.

1.6. Leeswijzer

In dit hoofdstuk is stilgestaan bij de onderzoeksopdracht en de aanpak. In de managementsamenvatting is een overzicht opgenomen van de bevindingen en het advies dat daarop is gebaseerd. Hoofdstuk 2 geeft een perspectief op de ontwikkeling van de financiële positie. Hoofdstuk 3 bevat de begrotingsanalyse en benchmark. Hoofdstuk 5 staat expliciet stil bij financieel toezicht door de provincie. Hoofdstuk 6 bevat een uitwerking van de twee hoofdscenario's en advies over het te doorlopen proces.

2. Ontwikkeling van de financiële positie

Dit hoofdstuk geeft een historisch perspectief op de huidige financiële situatie van gemeente Medemblik. Op basis van de begrotingen 2018 tot en met de basisbegroting 2022, jaarstukken 2017 - 2020, kadernota's en aanverwante documentatie, wordt in dit hoofdstuk een cijfermatig beeld geschetst van de ontwikkeling van de financiële positie tot nu toe.

2.1. Historische context

De huidige gemeente Medemblik is ontstaan op 1 januari 2011 door de fusie van de gemeenten Medemblik, Wervershoof en Andijk. De gemeente kent zestien dorpskernen (Abbekerk, Andijk, Benningbroek, Hauwert, Lambertschaaf, Midwoud, Nibbixwoud, Onderdijk, Oostwoud, Opperdoes, Sijbekarspel, Twisk, Wervershoof, Wognum, Zwaagdijk-Oost en Zwaagdijk-West) en de stad Medemblik. De gemeente had op peildatum 1 januari 2021 een inwonersaantal van 45.165. Ook kent de gemeente om en nabij de 80 accommodaties.

2.2. Financiële ontwikkeling 2017 - 2020

In deze paragraaf wordt de financiële ontwikkeling van de gemeente geschetst. In eerste instantie wordt hierbij gekeken naar de gerealiseerde resultaten in de jaarrekeningen 2017 - 2020. Vervolgens wordt het meerjarig perspectief behandeld zoals wordt geschetst in de programmabegroting 2021 - 2024.

Ontwikkeling jaarrekeningresultaat (Bedragen * 1.000)	2017	2018	2019	2020
Totaal baten	€ 98.316	€ 96.197	€ 99.421	€ 113.620
Totaal lasten	-/- € 99.530	-/- € 98.599	-/- € 104.835	-/- € 118.822
Saldo voor bestemming reserves (rood = verlies)	-/- € 1.214	-/- € 2.402	-/- € 5.414	-/- € 5.202
Mutaties reserves (zwart = meer onttrekkingen)	€ 3.244	€ 2.494	€ 2.853	€ 5.096
Saldo na bestemming reserves (rood = verlies)	€ 2.030	€ 92	-/- € 2.561	-/- € 106

Tabel 1: ontwikkeling jaarrekeningresultaat 2017 - 2020

Bovenstaande tabel laat de ontwikkeling van het jaarrekeningresultaat 2017 - 2020 zien. Hierbij valt op dat de gemeente in deze jaren een negatief resultaat vóór bestemming reserves laat zien. Afgaande op de informatie uit de jaarrekeningen vanaf 2014, behaalt de gemeente sinds 2016 geen positief resultaat meer voor bestemming reserves. Hierdoor dienden reserves aangesproken te worden om negatieve resultaten op te vangen. Deze reserves waren onder meer bestemd voor het dekken van structurele lasten. Deze afspraken zijn gemaakt door de gemeenteraad. De jaren 2019 en 2020 laten daarnaast een negatief resultaat ná bestemming reserves zien met rechtstreekse gevolgen voor de algemene reserve.

Ontwikkeling van reserves en weerstandscapaciteit

Het onderstaande overzicht geeft de onttrekkingen aan de bestemmingsreserves weer. Hieruit blijkt dat zowel het aantal bestemmingsreserves als de financiële omvang in de periode 2017 - 2020 daalt. Eind 2016 waren er nog 20 bestemmingsreserves met een omvang van € 25,4 miljoen. Eind 2020 zijn er nog 10 bestemmingsreserves met een totale omvang van € 16,5 miljoen.

Saldi-ontwikkeling reserves (Bedragen * 1.000)	2016	2017	2018	2019	2020
Algemene reserve	€ 25.343	€ 29.185	€ 30.836	€ 29.307	€ 23.945
Bestemmingsreserves (aantal)	€ 25.354 (20)	€ 22.076 (11)	€ 19.961 (12)	€ 18.729 (11)	€ 16.537 (10)
Grondexploitatie	€ 3.623	€ 1.961	€ 1.961	€ 1.961	€ 1.858
Totaal reserves	€ 54.320	€ 53.222	€ 52.758	€ 49.997	€ 42.340

Tabel 2: ontwikkeling saldi reserves 2016 - 2020

Bovenstaande tabel laat ook zien dat de totale omvang van de reserves van de gemeente Medemblik tussen 2018 en 2020 met circa 20% is afgenomen.

De daling van de algemene reserve leidt voor de gemeente Medemblik tot meer druk op het weerstandsvermogen. De beschikbare weerstandscapaciteit daalt. In combinatie met een stijging van de benodigde weerstandscapaciteit op basis van de begroting 2021 maakt dat de ratio van het weerstandsvermogen onder de 1 is gezakt. Dit is een indicatie dat de gemeente op dit moment over onvoldoende middelen beschikt om alle risico's op te kunnen vangen. Naast de afname van de algemene reserve is ook de toename van de risico's (uitgedrukt in de benodigde weerstandscapaciteit) een aandachtspunt.

Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling weer van het weerstandsvermogen in de periode 2017 tot en met de begroting 2021.

<i>Ontwikkeling weerstandsvermogen (Bedragen * 1.000)</i>	JR 2017	JR 2018	JR 2019	JR 2020	B 2021
Algemene reserve	€ 29.185	€ 30.836	€ 29.307	€ 23.945	€ 22.960
Onbenutte belastingcapaciteit	€ 3.345	€ 3.457	€ 3.709	€ 4.286	€ 3.196
Beschikbare weerstandscapaciteit	€ 32.530	€ 34.292	€ 33.016	€ 28.231	€ 26.156
<i>Benodigde weerstandscapaciteit</i>	€ 21.806	€ 21.475	€ 26.609	€ 24.045	€ 29.795
Weerstandsvermogen	1,5	1,6	1,2	1,2	0,9

Tabel 3: Ontwikkeling weerstandsvermogen

De ontwikkeling van het weerstandsvermogen is ook door de provincie Noord-Holland benoemd in de financiële analyse 2021. Hierin geeft de provincie aan dat:

“Geconstateerd is dat u geaccepteerd heeft om tijdelijk de ratio voor het weerstandsvermogen onder de 1,0 te houden. De weerstandscapaciteit is daarmee niet van voldoende omvang om de gekwantificeerde risico's af te dekken. In het kader van de risicobeheersing is het in ieder geval van belang dat een realistisch beeld wordt geschetst. Het tijdelijk hanteren van een ratio onder 1,0 zou daarmee te rechtvaardigen zijn. Wij verwachten echter wel dat u de ratio weer zo spoedig mogelijk op het niveau van 1,0 zult brengen zodat er weer een gezonde balans tussen de beschikbare weerstandscapaciteit en de gekwantificeerde risico's zal ontstaan.”

Financiële kengetallen

De neerwaartse beweging van de financiële positie laat zich ook vatten in de ontwikkeling van de financiële kengetallen van de gemeente. Met name de solvabiliteit van de gemeente daalt naarmate de jaren vorderen. Dit uit zich in de beschikbare weerstandscapaciteit. De gemeente valt sinds 2019 niet meer in de hoogste categorisering, en de solvabiliteit kent een dalende trend. De mate waarin gemeente Medemblik in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen vermindert daardoor.

Ook het kengetal voor de structurele exploitatieruimte (verhouding van structurele baten en lasten) geeft weer neerwaartse financiële ontwikkeling aan. De gemeente valt sinds de jaarrekening 2019 in de laagste categorie.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de bandbreedtes die gehanteerd worden bij de financiële kengetallen. Categorie A geldt hierbij als hoogste categorie, categorie C als laagste.

<i>Bandbreedtes financiële kengetallen</i>	Cat. A	Cat B.	Cat. C
Netto Schuldquote	< 90%	90 - 130 %	> 130%
Netto Schuldquote (gecorrigeerd)	< 90%	90 - 130 %	> 130%
Belastingcapaciteit	< 95%	95 - 105 %	> 105%
Grondexploitatie	< 20%	20 - 35 %	> 35%
Solvabiliteit	> 50%	20 - 50 %	< 20%
Structurele exploitatieruimte	> 0,0%	0%	< 0,0%

Tabel 4: Bandbreedtes financiële kengetallen voor gemeenten

De volgende tabel geeft de ontwikkeling weer van de financiële kengetallen van de gemeente Medemblik in de periode 2017 - 2020. Tussen haakjes is de categorisering opgenomen.

Ontwikkeling financiële kengetallen	Jaarrekening 2017	Jaarrekening 2018	Jaarrekening 2019	Jaarrekening 2020
Netto Schuldquote	16,0% (A)	14,0% (A)	14,0% (A)	18,0% (A)
Netto Schuldquote (gecorrigeerd)	11,0% (A)	6,0% (A)	8,0% (A)	14,0% (A)
Belastingcapaciteit	109,0% (C)	114,0% (C)	108,0% (C)	98,0% (B)
Grondexploitatie	7,0% (A)	6,0% (A)	4,0% (A)	5,0% (A)
Solvabiliteit	52,0% (A)	52,0% (A)	47,0% (B)	37,0% (B)
Structurele exploitatieruimte	0,0% (B)	0,0% (B)	-/- 3,0% (C)	-/- 1,0% (C)

Tabel 5: Ontwikkeling financiële kengetallen 2017 - 2020

2.3. Begroting 2021 - 2024

In de vorige paragraaf is de ontwikkeling van de financiële positie op basis van de vastgestelde jaarrekeningen behandeld. Deze paragraaf beschrijft de huidige ontwikkelingen en die in de (nabije) toekomst. Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling van het begrote jaarresultaat weer zoals opgenomen in de programmabegroting 2021 - 2024. Hierbij valt op dat de gemeente Medemblik voor de eerste drie jaren een verlies presenteert en in de laatste jaarschijf een kleine winst. Dit positieve resultaat wordt getracht te bereiken door een verhoging van de inkomsten, een verlaging van de lasten en per saldo een steeds kleinere onttrekking uit de reserves.

Ontwikkeling begroot jaarrekeningresultaat (Bedragen * 1.000)	2021	2022	2023	2024
Totaal baten	€ 101.339	€ 101.985	€ 102.453	€ 102.905
Totaal lasten	-/- € 105.191	-/- € 103.640	-/- € 103.449	-/- € 103.512
Saldo voor bestemming reserves (rood = verlies)	-/- € 3.852	-/- € 1.655	-/- € 996	-/- € 607
Mutaties reserves (zwart = meer onttrekkingen)	€ 1.646	€ 899	€ 709	€ 670
Saldo na bestemming reserves (rood = verlies)	-/- € 2.206	-/- € 756	-/- € 287	€ 63

Tabel 6: Ontwikkeling begroting 2021 en meerjarenperspectief 2022 - 2024

In het financieel toezichtregime benoemt de provincie Noord-Holland de ontwikkeling van de begroting als volgt:

“De begroting 2021 en meerjarenraming van uw gemeente zijn getoetst op structureel en reëel evenwicht. Wij hebben geconstateerd dat de begroting 2021 niet aan dit criterium voldoet, maar in de meerjarenraming wordt naar ons oordeel aannemelijk gemaakt dat weer een structureel en reëel evenwicht tot stand zal worden gebracht. Hiervoor heeft u ingrijpende maatregelen moeten treffen. Omdat het slechts een broos evenwicht betreft attenderen wij u erop dat nieuwe tegenvallers direct vragen om nieuwe maatregelen om een gezond financieel perspectief te borgen. Voor nu kunnen wij vaststellen dat voor 2021 sprake is van een structureel en reëel begrotingsevenwicht. Dit houdt in dat voor dit jaar ook het repressieve toezicht van kracht kan blijven.”

De begroting en het meerjarenperspectief laat zoals de provincie het beschrijft een *broos* evenwicht zien. Structureel en reëel begrotingsevenwicht wordt naar verwachting bereikt in de laatste jaarschijf. Er zijn echter landelijke ontwikkelingen die dit evenwicht verder onder druk zetten. De laatste jaren lopen tekorten op in het sociaal domein - zo ook voor de gemeente Medemblik. Zeer recent komen daar de ontwikkelingen rondom COVID-19 bij. Tot op heden is de exacte omvang van de financiële consequentie hiervan nog onduidelijk.

De provincie benoemt dit expliciet bij de financiële analyse 2021. Zij stellen:

“Bij onze analyse hebben wij geconstateerd, dat ondanks dat het perspectief 2021 - 2024 een structureel en reëel sluitend beeld laat zien, er nog wel de nodige druk staat op de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente. Dit wordt onder meer veroorzaakt door de verder oplopende tekorten in het sociaal domein en het ontbreken van een goed zicht op de financiële gevolgen van de COVID19-uitbraak. Uit ambtelijke informatie is vernomen dat voor de virusuitbraak gewerkt wordt om scenario's inzichtelijk te maken. Voor eventuele tekorten zullen nieuwe maatregelen getroffen worden, waarbij u mogelijk weer ingrijpende keuzes zal moeten maken om het meerjarig begrotingsevenwicht 2024 (e.v.) te behouden. We vertrouwen erop dat u - als hoogste orgaan binnen de gemeente - uw verantwoordelijkheid hierin neemt om het structurele en reëel evenwicht in stand te blijven houden. Dit houdt in dat wij verwachten dat bij de begroting voor 2022 - als blijkt dat die jaargang niet sluitend te krijgen is - in het perspectief in ieder geval het jaar 2024 en 2025 een structureel en reëel evenwicht laat zien. [...]”

Uit interviews met ambtenaren en wethouders van de gemeente komt het beeld naar voren dat het opstellen van de begroting 2021 en het meerjarenperspectief 2022 - 2024 als een intensief proces ervaren is. Zowel aan de inkomstenkant als de uitgavenkant heeft de gemeente ingrijpende keuzes moeten maken. De OZB-stijging van 12,5% is hier een concreet voorbeeld van alsmede het bevriezen en afbouwen van subsidies. De omvang van het dekkingsplan in de programmabegroting 2021 bedraagt € 2,3 miljoen. Dit bedrag loopt op tot ongeveer € 3,2 miljoen in 2024.

De ontwikkeling van de financiële kengetallen zoals benoemd in de programmabegroting 2021 is opgenomen in onderstaande tabel. Opvallend is de grote stijging van de netto schuldquote. Deze bedroeg in de jaarrekening 2020 18,0%. De overige kengetallen laten een structureel beeld zien. Hierin vindt weinig ontwikkeling plaats.

Ontwikkeling financiële kengetallen	Begroting 2021	Meerjaren-begroting 2022	Meerjaren-begroting 2023	Meerjaren-begroting 2024
Netto Schuldquote	52,0% (A)	53,0% (A)	50,0% (A)	45,0% (A)
Netto Schuldquote (gecorrigeerd)	48,0% (A)	49,0% (A)	46,0% (A)	41,0% (A)
Belastingcapaciteit	104,0% (B)	104,0% (B)	104,0% (B)	104,0% (B)
Grondexploitatie	4,0% (A)	4,0% (A)	4,0% (A)	4,0% (A)
Solvabiliteit	30,0% (B)	30,0% (B)	30,0% (B)	31,0% (B)
Structurele exploitatieruimte	-/- 1,0% (C)	0,0% (B)	0,0% (B)	0,0% (B)

Tabel 7: Ontwikkeling financiële kengetallen begroting 2021 en meerjarenperspectief 2022 - 2024

Wat opvalt bij deze kengetallen in vergelijking met de kengetallen uit de jaarrekeningen is dat de schuldquote aanzienlijk hoger is in de begroting dan in de jaarrekening. Dit komt niet voort uit een sterke toename van de werkelijke schulden, maar uit de manier waarop toekomstige investeringen zijn geraamd. In de (meerjarenbegroting) zijn deze investeringen volledig verwerkt inclusief het aantrekken van financieringsmiddelen. Omdat besluitvorming over en de realisatie van deze investeringen achterblijft, zijn de externe middelen niet nodig. Daardoor valt de schuldquote in de jaarrekening lager uit. Omdat voor de betreffende investeringen ook de kapitaallasten worden geraamd, legt dit beslag op begrotingsruimte die niet of pas later wordt benut. Dit beeld zien wij overigens bij meer gemeenten.

2.4. Begroting 2022 en meerjarenperspectief 2023 - 2025

De gemeente staat aan de vooravond van het proces om de begroting 2022 en het meerjarenperspectief 2023 - 2025 op te stellen. De gemeente heeft ter voorbereiding een lijst opgesteld waarin de financiële consequenties van nieuw beleid worden benoemd. Dit betreffen 134 onderwerpen, verspreid over de gehele gemeente. Deze variëren van nieuwe ambities tot aangegane en wettelijke verplichtingen. Circa 20% van deze onderwerpen zijn incidenteel van aard. De rest is structureel.

De financiële omvang van deze groslijst bedraagt ruim € 16 miljoen voor 2022 en loopt af naar € 15,3 miljoen in 2025. Gezien de huidige situatie van de gemeente zorgt dit voor additionele financiële druk op de begroting en het meerjarenperspectief. Belangrijk hierbij op te merken is dat hier nog geen keuzes in zijn gemaakt. Dit betreft derhalve een groslijst. Voor het onderzoek gaan wij echter wel uit van deze lijst, omdat er nog geen andere informatie beschikbaar is op het moment dat dit rapport werd opgesteld.

2.5. Conclusie

Hoewel de financiële kengetallen van de Gemeente Medemblik nog een redelijk beeld laten zien, is er reden tot zorg over de financiële positie. Met name het structurele exploitatietekort en de samenloop met de afname van het weerstandsvermogen zijn hier aanleiding voor. Tekorten die zich sinds 2016 voordoen in de jaarrekeningen zijn gedekt door onder andere de inzet van bestemmingsreserves en de algemene reserve. Bij bestemmingsreserves was dit voorzien.

Voor de nabije toekomst staat het structureel en reëel begrotingsevenwicht onder druk. Zeker in combinatie met de groslijst met ambities en verplichtingen. Beheersmaatregelen voor de korte termijn hebben vorig jaar gezorgd voor een sluitende laatste jaarschijf in 2024. De uitdaging om andermaal te komen tot een structureel en reëel sluitende meerjarenbegroting blijft echter. Dat geldt dan ook andermaal voor de begroting 2022 en het meerjarenperspectief 2023 - 2025. Het structureel op orde brengen van de begroting is niet alleen een kwestie van het financieel bijsturen van de begroting, maar vraagt nadrukkelijk om een visie van college en raad op de aard en kwaliteit van het voorzieningenniveau, en de haalbaarheid van ambities. Dit in samenhang met de financiële mogelijkheden. Op basis hiervan kunnen keuzes in beeld worden gebracht en besluiten worden genomen.

3. Begrotingsanalyse en benchmark

In dit hoofdstuk wordt de begroting 2021 nader geanalyseerd. Hierbij worden de netto lasten (saldo van baten en lasten) van de gemeente Medemblik afgezet tegen het gemeentefonds. Vervolgens worden de cijfers uit de jaarrekening 2020 vergeleken met een referentiegroep van drie gemeenten ten behoeve van een benchmark. De referentiegroep is in overleg met de gemeente Medemblik tot stand gekomen.

3.1. Inleiding begrotingsanalyse

Als onderdeel van de begrotingsanalyse wordt de begroting 2021 van de gemeente Medemblik vergeleken met de gegevens die vanuit het gemeentefonds beschikbaar zijn. In deze analyse is gebruik gemaakt van de meicirculaire 2021. De uitkering van het gemeentefonds is voorzien van een verdeling naar verschillende clusters. Dit betreft een veronderstelling van het kostenniveau van de gemeente. Belangrijk op te merken is dat de toerekening van baten en lasten naar de verschillende clusters vrij is voor gemeenten. Er is geen verplicht rekeningschema dat wordt voorgeschreven. In de analyse wordt derhalve de omvang van de netto lasten op basis van de door Medemblik toegepaste toerekening vergeleken met de veronderstelde omvang vanuit het gemeentefonds. Om een goede vergelijking te kunnen maken tussen de gegevens uit het gemeentefonds en de begroting 2021 dient het taakveld Overhead (0.4) te worden verdeeld over de andere taakvelden. Op basis van de beschikbare gegevens heeft voor de gemeente Medemblik deze verdeling plaatsgevonden aan de hand van totale lastenverhouding tussen de taakvelden. Dit is een breed toegepaste methodiek bij gemeenten.

De gemeente kent elf uitgavenclusters en vier inkomstenclusters.

Op voorhand de basisgegevens die ten grondslag liggen aan deze analyse:

- Begroting 2021 - Gemeente Medemblik:
 - saldo van baten en lasten (netto saldo) inkomstenclusters: -/- € 74,9 miljoen;
 - saldo van baten en lasten (netto saldo) uitgavenclusters: € 77,1 miljoen;
 - het verschil van € 2,2 miljoen betreffen mutaties reserves.
- Uitkering gemeentefonds 2021 - meicirculaire 2021:
 - uitkering inkomstenclusters: -/- € 6,5 miljoen.
 - uitkering uitgavenclusters: € 75,4 miljoen.
 - totale uitkering gemeentefonds: € 68,9 miljoen:
 - waarvan algemene uitkering: € 62,7 miljoen;
 - waarvan andere uitkeringen (o.a. Integratie-uitkeringen): € 6,2 miljoen.

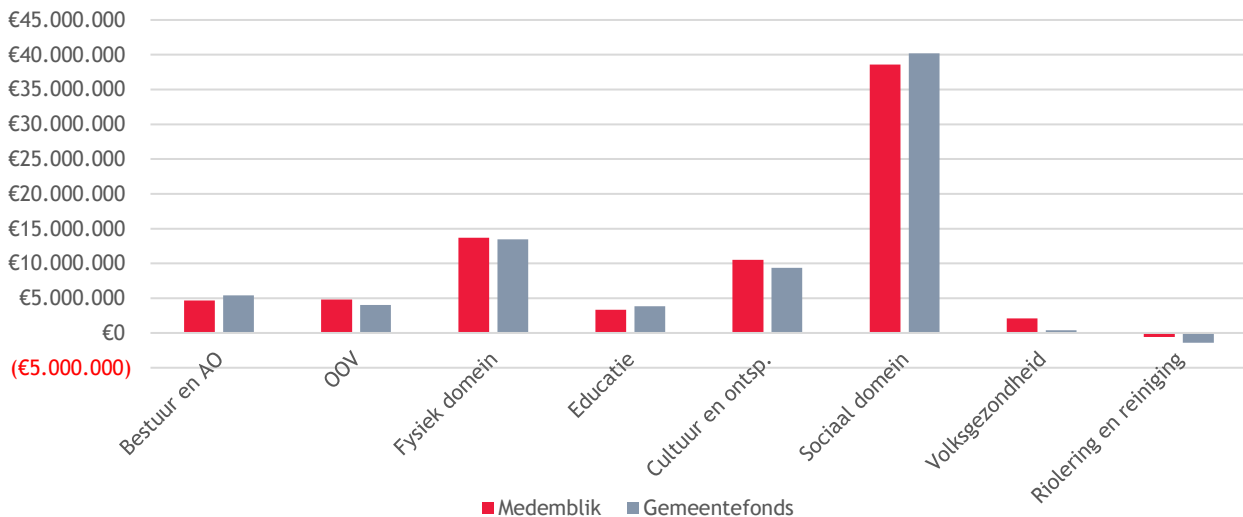
3.2. Begrotingsanalyse - vergelijking met het gemeentefonds

Onderstaande tabel geeft de vergelijking weer van de netto lasten in de uitgavenclusters.

	Netto lasten	Uitkering gemeentefonds	Absoluut Verschil	Verschil in %
Bestuur en algemene ondersteuning	€ 4,7 miljoen	€ 5,4 miljoen	€ 0,7 miljoen	13,5%
Openbare orde en veiligheid	€ 4,8 miljoen	€ 4,0 miljoen	-/- € 0,8 miljoen	-/- 19,3%
Infrastructuur en gebiedsontwikkeling	€ 13,7 miljoen	€ 13,5 miljoen	-/- € 0,2 miljoen	-/- 1,6%
Educatie	€ 3,3 miljoen	€ 3,9 miljoen	€ 0,5 miljoen	13,6%
Cultuur en ontspanning	€ 10,5 miljoen	€ 9,3 miljoen	-/- € 1,2 miljoen	-/- 12,6%
Sociaal Domein	€ 38,6 miljoen	€ 40,2 miljoen	€ 1,6 miljoen	4,0%
Volksgezondheid	€ 2,1 miljoen	€ 0,4 miljoen	-/- € 1,7 miljoen	-/- 431,2%
Riolering en reiniging	-/- € 0,6 miljoen	-/- € 1,4 miljoen	-/- € 0,8 miljoen	-/- 59,0%
Overig	-	€ 0,1 miljoen	-/- € 0,1 miljoen	-
Totaal	€ 77,1 miljoen	€ 75,4 miljoen	-/- € 1,7 miljoen	-/- 2,3%

Tabel 8: Vergelijking netto lasten begroting 2021 in relatie tot uitkering gemeentefonds (meicirculaire)

In onderstaande figuur wordt de vergelijking uit de tabel visueel weergegeven.



Figuur 1: Vergelijking netto lasten begroting 2021 in relatie tot uitkering gemeentefonds (meicirculaire)

Opvallende uitkomsten analyse:

- gemeente Medemblik geeft per saldo 13,5% minder uit aan bestuur en algemene ondersteuning;
- gemeente Medemblik geeft per saldo 19,3% meer uit aan openbare orde en veiligheid;
- op basis van het gemeentefonds wordt verondersteld dat gemeente Medemblik per saldo 13,6% meer uitgaven voor het cluster educatie zou hebben.
- gemeente Medemblik geeft per saldo 12,6% meer uit aan cultuur en ontspanning;
- de netto lasten voor het sociaal domein zijn bij de gemeente Medemblik 4,0% lager dan op basis van de uitkering van gemeentefonds verondersteld zou worden;
- gemeente Medemblik geeft per saldo 431,2% meer uit aan volksgezondheid;
- per saldo behaalt gemeente Medemblik 59,0% minder inkomsten uit riolering en reiniging dan verondersteld.

In de praktijk vormen vier uitgavenclusters samen het sociaal domein. Dit betreft de clusters Inkomen en participatie, Samenkracht en burgerparticipatie, Jeugd en Maatschappelijke ondersteuning. In deze analyse wordt het sociaal domein als geheel weergegeven.

Vergelijking inkomstenclusters

Het gemeentefonds veronderstelt dat wanneer het totale kostenniveau van de gemeente hoger is dan de uitkering dit verschil gedekt wordt door de OZB-inkomsten. Het totale kostenniveau van de gemeente is € 1,7 miljoen hoger dan op basis van het gemeentefonds zou worden verwacht. Onderstaande tabel geeft een vergelijking weer van de inkomsten die de gemeente in de begroting heeft opgenomen voor 'Overige eigen middelen' (OEM) en de OZB. Op basis van de veronderstelling van het gemeentefonds zouden de inkomsten van de gemeente € 1,7 miljoen hoger moeten zijn om de verhouding tussen kosten en opbrengsten sluitend te maken. De gemeente realiseert hier echter € 0,2 miljoen hogere inkomsten.

Het kostenniveau van de gemeente is relatief hoog en zij slaagt er tot op heden nog niet in dit verschil te dekken door hogere opbrengsten dan het gemeentefonds veronderstelt. Onderstaande tabel geeft de vergelijking weer.

	Netto lasten	Uitkering gemeentefonds	Absoluut Verschil	Verschil in %
Overige eigen middelen (OEM)	€ 0,6 miljoen	-/- € 6,5 miljoen	€ 7,1 miljoen	-/- 108,8%
Onroerendezaakbelasting (OZB)	-/- € 7,2 miljoen			
Totaal	-/- € 6,7 miljoen	-/- € 6,5 miljoen	€ 0,2 miljoen	

Tabel 9: Inkomstenclusters begroting 2021 in vergelijking met het gemeentefonds

3.2.1. Sociaal domein

Specifiek voor het sociaal domein is het kostenniveau sinds 2017 geanalyseerd. In 2017 trad het nieuwe Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) in werking. Sindsdien is het kostenniveau goed vergelijkbaar over de jaren. Onderstaande tabel geeft de geldelijke omvang van het sociaal domein weer. Ook wordt de jaarlijkse ontwikkeling weergegeven. De brongegevens die hiervoor gebruikt zijn, zijn beschikbaar gesteld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en zijn ten behoeve van analyse bewerkt.

	2017	2018	2019	2020
Omvang sociaal domein (in €)	€ 33,5 miljoen	€ 34,8 miljoen	€ 39,2 miljoen	€ 42,7 miljoen
Jaarlijkse ontwikkeling Medemblik (in %)		+3,9%	+ 12,5%	+ 8,1%

Tabel 10: Ontwikkeling omvang cluster sociaal domein 2017 - 2020

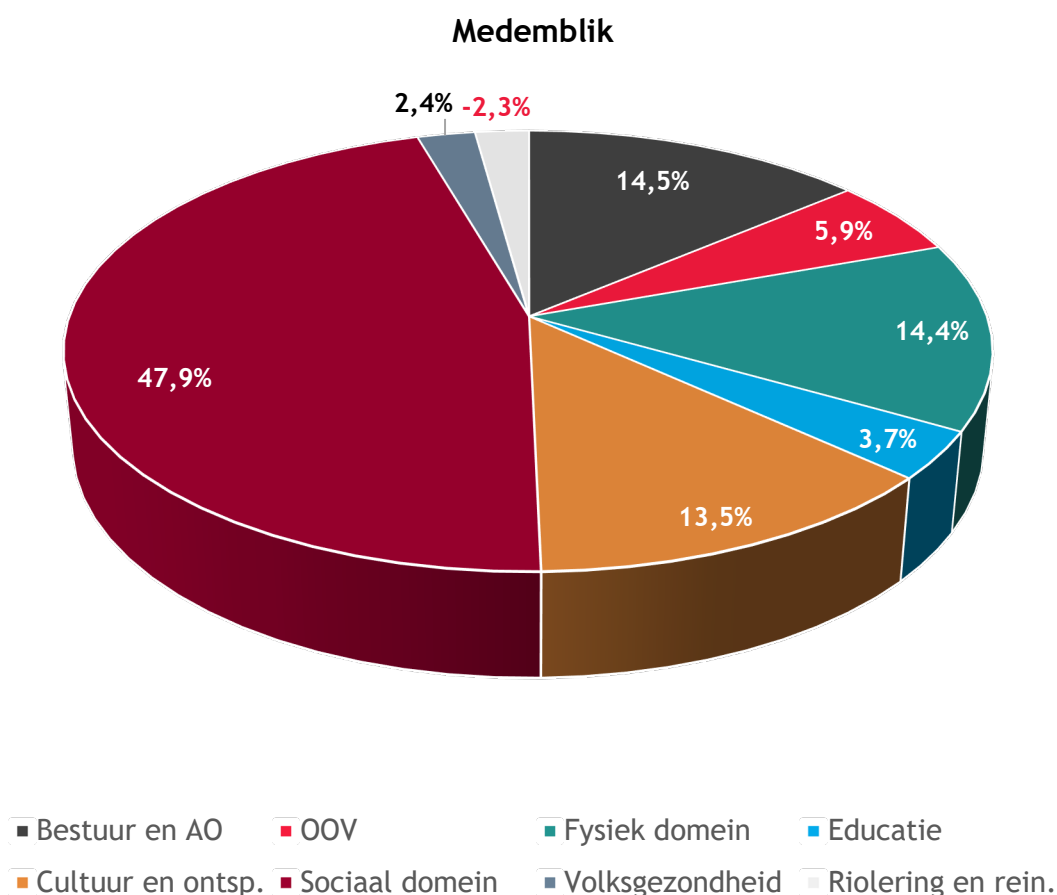
3.3. Benchmark jaarrekening 2020 met referentiegemeenten

De benchmark betreft een vergelijk van vastgestelde jaarrekeningcijfers 2020 met een referentiegroep. Deze groep is in overleg met de gemeente Medemblik tot stand gekomen. Het betreft de gemeenten Goeree-Overflakkee, Hollands Kroon en Horst aan de Maas. Deze gemeenten zijn vergelijkbaar voor wat betreft de inwonersaantallen (tussen 40.000 en 50.000) en alle vier de gemeenten zijn onderdeel van het P-10 netwerk voor plattelandsgemeenten.

De vergelijking met de referentiegemeenten vindt plaats op basis van gemiddelden per inwoner. Voor de referentiegemeenten geldt dat de cijfers zijn geaggregeerd en op basis van een gemiddelde wordt weergegeven. De gegevens zijn niet rechtstreeks herleidbaar naar de afzonderlijke gemeenten.

Verhouding op uitgavenclusters

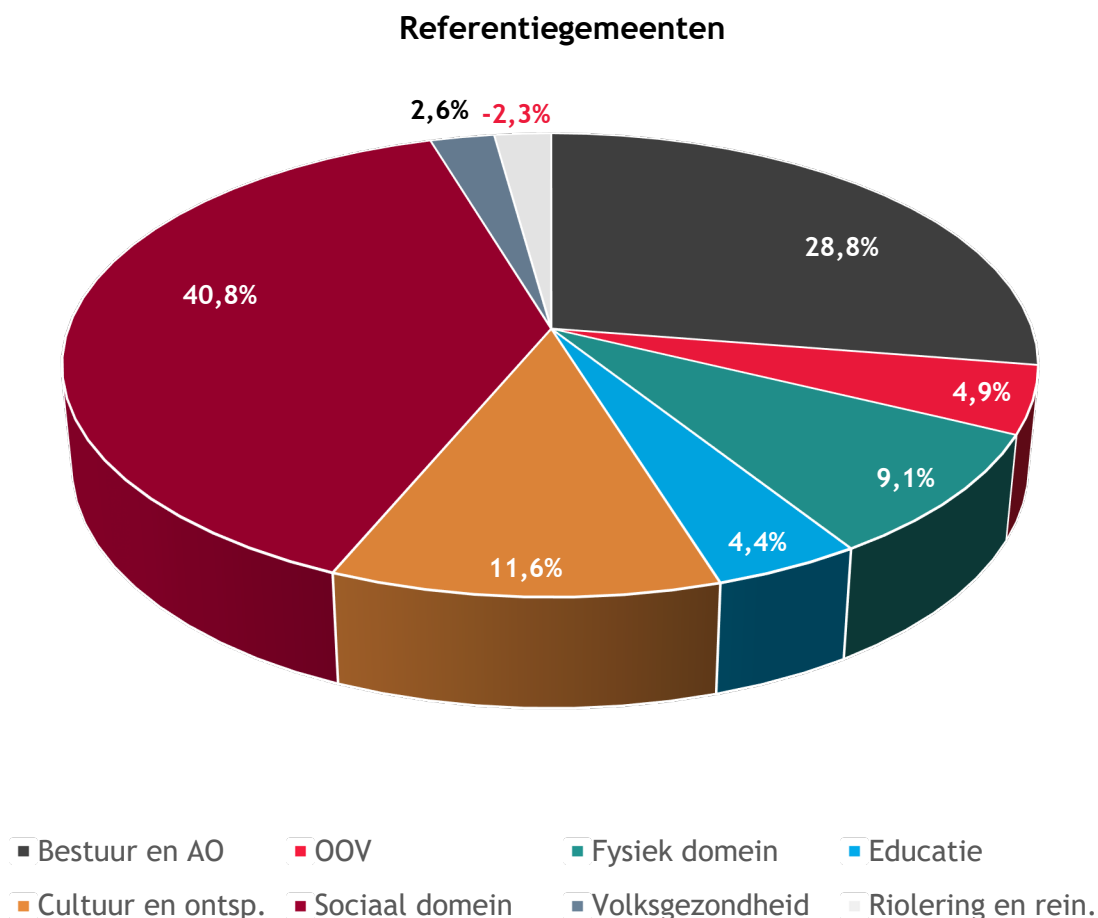
Deze analyse geeft inzicht in de verhouding van uitgaven voor clusters in relatie tot het totaal. Onderstaande figuren geven de uitkomsten van deze analyse weer. Eerst wordt de gemeente Medemblik weergegeven, daarna de referentiegemeenten:



Figuur 2: procentuele verhouding uitgavenclusters gemeente Medemblik - Jaarrekening 2020

Bovenstaande figuur geeft weer dat de gemeente Medemblik één overheersend cluster kent voor wat betreft de uitgaven: het sociaal domein. Daarnaast zijn er nog drie clusters waar de gemeente naar verhouding het meeste geld aan uitgeeft: het fysieke domein, cultuur en ontspanning en bestuur en algemene ondersteuning. Gezamenlijk tellen deze vier clusters op tot 90,3% van de totale gemeente.

Er staat ook een negatief percentage vermeld in de figuur. Dit betreft het cluster riolering en reiniging. Dit cluster wordt wel aangemerkt als een uitgavencluster, maar vaak wordt geconstateerd dat dit cluster per saldo een inkomstenbron betreft. Dit geldt ook voor de gemeente Medemblik.



Figuur 3: procentuele verhouding uitgavenclusters referentiegemeenten - Jaarrekening 2020

Het resultaat van de analyse van de referentiegemeenten laat voor een groot deel een vergelijkbaar beeld zien als de gemeente Medemblik. Het sociaal domein is het cluster waar de meeste uitgaven plaatsvinden. Al is de procentuele omvang bij de referentiegemeenten lager (-7,1%). Aan de andere kant is het cluster Bestuur en algemene ondersteuning bijna twee keer zo groot bij de referentiegemeenten. Verder valt op dat het kostenniveau van de referentiegemeente zowel bij het fysieke domein (-5,3%) als bij het cluster cultuur en ontspanning (-1,9%) naar verhouding lager is.

Overhead

Eerder is deze rapportage is gesteld dat de clusters - zowel de inkomsten- als de uitgavenclusters - zijn opgebouwd uit taakvelden. Deze taakvelden zijn onderdeel van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en vormen de input voor de Iv3 rapportage.

Overhead heeft een aparte taakveldcode (0.4) en is onderdeel van het uitgavencluster Bestuur en algemene ondersteuning. Het zijn alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van medewerkers in het primaire proces. De gehanteerde definitie is overeenkomstig de gelijknamige notitie van de commissie BBV. In deze benchmark wordt de overhead op twee manier vergeleken. Eerst in verhouding tot de totale uitgaven. Vervolgens op basis van het bedrag op inwoner.

	Gemeente Medemblik	Referentie-gemeenten	Vershil
% aandeel Overhead t.o.v. uitgavenclusters	15,9%	25,2%	- 9,3%
Overheaduitgaven per inwoner	€ 263	€ 424	- € 161

Tabel 11: benchmark overhead gemeente Medemblik en referentiegemeenten

Uit bovenstaande analyse blijkt dat bij de gemeente Medemblik ten aanzien van het procentueel aandeel en het bedrag per inwoner lager uitkomt dan de referentiegemeenten.

Sociaal domein

Voor een additioneel beeld bij de omvang van het sociaal domein is deze omvang sinds 2017 geanalyseerd voor de gemeente Medemblik en de referentiegemeenten. Het betreft hier een analyse op basis van openbare gegevens van het CBS. Onderstaande tabel laat zien dat Medemblik in verhouding een lager kostenniveau kent dan de referentiegemeenten. De ontwikkeling van 2017 naar 2018 bij de referentiegemeenten is opvallend omdat deze een daling laat zien. Dit kan worden verklaard door transitie-effecten die gepaard zijn gegaan bij de introductie van het nieuwe BBV in 2017. Hierdoor zijn bij verschillende gemeenten kosten op clusters terecht gekomen waar ze niet thuishoorden. Vanaf 2018 is dit beeld helder.

Daarnaast valt op dat de kostenontwikkeling van de gemeente Medemblik sneller verloopt dan bij de referentiegemeenten. De verschillen worden naar mate de jaren vorderen kleiner.

	2017	2018	2019	2020
Sociaal domein Medemblik (totale omvang)	€ 33,5 miljoen	€ 34,8 miljoen	€ 39,2 miljoen	€ 42,7 miljoen
Sociaal domein Referentiegemeenten (gemiddelde omvang)	€ 39,4 miljoen	€ 38,1 miljoen	€ 41,1 miljoen	€ 44,3 miljoen

Tabel 12: benchmark totale omvang gemeente Medemblik en referentiegemeenten

Vergelijking van kostensoorten - lasten

Naast een vergelijking op clusterniveau is de gemeente Medemblik gebenchmarkt op het niveau van kostensoorten. Dit deel van de benchmark staat expliciet stil bij de kostensoorten waarbij relatief grote afwijkingen zijn geconstateerd. De bedragen zijn uitgedrukt in euro's per inwoner en voor de referentiegroep geldt dat een gemiddelde wordt weergegeven.

Als eerste worden de personeelslasten vergeleken. Onderstaande tabel geeft de vergelijking weer op het gebied van salarissen en sociale lasten en ingeleend personeel.

	Gemeente Medemblik	Referentie-gemeenten	Vershil
L1.1 - Salarissen en sociale lasten	€ 466	€ 593	- 21,4%
L3.5.1 - Ingeleend personeel	€ 121	€ 82	+ 47,2%

Tabel 13: benchmark salarissen en ingeleend personeel (per inwoner) gemeente Medemblik en referentiegemeenten

Bovenstaande analyse laat zien dat de uitgaven per inwoner voor salarissen en sociale lasten ruim 20% lager zijn bij de gemeente Medemblik. Daarentegen geeft de gemeente ruim 47% meer uit aan ingeleend personeel. In interviews met ambtenaren en bestuurders van de gemeente wordt dit beeld bevestigd. De gemeente huurt relatief veel personeel in. Zowel om de dagelijkse praktijk draaiende te houden als om strategische posities in te vullen, bijvoorbeeld op het gebied van grond en projecten. De gemeente heeft daardoor moeite om kennis en kunde te borgen in de organisatie. Daarnaast moet worden opgemerkt dat inhuur 1,5 tot 2 keer duurder is dan personeel in loondienst. Ook wordt in interviews aangegeven dat sinds de fusie in 2011 veel bezuinigd is op de ambtelijke organisatie. Dit wordt onderstreept door de relatief lage salarissen en sociale lasten in vergelijking met de referentiegemeenten. Dit heeft echter samenhang met de mate van in- en uitbesteding die door de gemeente wordt toegepast. Later in deze analyse zal dit ook duidelijk worden als de inkomensoverdrachten aan gemeenschappelijke regelingen worden behandeld. De hoge mate van inhuur blijkt ook uit onderstaande vergelijking. Hierbij worden de lasten voor inhuur weergegeven als percentage van de totale personeelslasten. Nadere duiding hiervoor wordt weergegeven in paragraaf 3.4.

	Gemeente Medemblik	Referentie-gemeenten	Vershil
Ingeleend personeel als percentage totale personeelslasten	20,7%	12,2%	8,5%

Tabel 14: benchmark ingeleend personeel als % totale personeelslasten gemeente Medemblik en referentiegemeenten

Onderstaande analyse geeft het aantal FTE's weer per 1.000 inwoners voor formatie en bezetting. Ook deze analyse onderstreept de relatief lage formatie en bezetting van de gemeente. Voor zowel formatie als bezetting is deze ruim 1 FTE lager.

	Gemeente Medemblik	Referentie-gemeenten	Vershil
Aantal FTE's per 1.000 inwoners (formatie)	6,2	7,65	- 1,45
Aantal FTE's per 1.000 inwoners (bezetting)	5,9	6,99	- 1,09

Tabel 15: benchmark aantallen FTE formatie en bezetting gemeente Medemblik en referentiegemeenten

Het sociaal domein is voor de gemeente Medemblik het grootste cluster gemeten naar de netto lasten. Eerdere analyses in deze benchmark gaven aan dat de gemeente procentueel gezien meer uitgeeft aan het sociaal domein dan de referentiegroep. Dit wordt bevestigd door de uitkomsten uit de analyse van de kostensoorten. Tabel 13 laat echter zien dat de absolute uitgaven voor het sociaal domein lager zijn in Medemblik wanneer deze met de referentiegemeenten worden vergeleken. Dit kan worden verklaard door de verschillen in absolute begrotingsomvang. Deze is naar verhouding bij de referentiegemeenten groter dan bij de gemeente Medemblik.

	Gemeente Medemblik	Referentie-gemeenten	Vershil
L3.4.1 - Sociale uitkeringen in natura	€ 551	€ 444	+ 24,2%
L4.1.1 - Sociale uitkeringen in geld	€ 272	€ 222	+ 22,5%

Tabel 16: benchmark sociale uitkeringen (per inwoner) gemeente Medemblik en referentiegemeenten

Uit deze analyse blijkt dat de uitgaven voor sociale uitkeringen bij de gemeente Medemblik hoger zijn voor zowel de uitkeringen in natura als in geld. Oorzaken van deze verschillen zijn in het kader van deze benchmark niet onderzocht.

	Gemeente Medemblik	Referentie-gemeenten	Vershil
L4.3.3 - Inkomensoverdrachten - gemeenschappelijke regelingen	€ 304	€ 199	+ 53,1%

Tabel 17: benchmark inkomensoverdrachten aan gemeenschappelijke regelingen (per inwoner) gemeente Medemblik en referentiegemeenten

Uit de benchmark blijkt ook een opvallend verschil tussen de gemeente Medemblik en de referentiegemeenten op het gebied van gemeenschappelijke regelingen. Medemblik geeft ruim 50% meer uit. Verklaringen voor dit verschil zijn in het kader van deze benchmark niet onderzocht. De uitkomst van deze analyse geeft echter wel een verklaring voor de relatief lage salarissen en sociale lasten in vergelijking met de referentiegemeenten. De mate van in- en uitbesteding door de gemeente speelt hierbij een rol.

Vergelijking van baten

Deze benchmark vergelijkt ook de baten van de gemeente met de referentiegroep. Naast de baten vanuit het rijk ontvangen de gemeenten inkomsten vanuit onder andere de burger en grondposities. Hieronder volgt een vergelijking van enkele van deze inkomsten.

	Gemeente Medemblik	Referentie-gemeenten	Vershil
B2.2.1 - Belastingen op producenten	- € 173	- € 268	- 35,4%
B2.2.2 - Belastingen op huishoudens	- € 94	- € 98	- 4,2%

Tabel 18: benchmark belastinginkomsten (per inwoner) gemeente Medemblik en referentiegemeenten

De eerste vergelijking betreffen de belastingen op producenten en huishoudens. Belastingen op producenten betreffen belastingen die ingevolge de Gemeentewet, de Wet op de bedrijveninvesteringszones (BIZ), de Provinciewet, de Waterwet en de Wet milieubeheer kunnen worden geheven. Dit zijn onder andere (lijst is niet uitputtend):

- onroerendezaakbelasting;
- roerende zaakbelasting;
- toeristenbelasting;
- reclamebelasting;
- rioolheffing op niet-woningen;
- BIZ-bijdrage.

De belastingen op huishoudens betreffen onder andere de forensenbelasting, hondenbelasting en rioolheffing op woningen.

Voor beide soorten belastingen geldt dat uit de benchmark blijkt dat gemeente Medemblik naar verhouding tot het aantal inwoners minder inkomsten genereert. Met name wanneer het gaat om belastingen op producenten is het verschil ruim 35%. Dit verschil vindt deels zijn verklaring in de woonlasten. Deze zijn in Medemblik iets lager ten opzichte van de referentiegemeenten. Echter, de belastingen op producenten bestaan uit meer posten dan alleen de woonlasten. In deze hoek moet de verklaring voor het ruime verschil gezocht worden. Dit is echter voor deze rapportage niet nader onderzocht.

	Gemeente Medemblik	Referentie-gemeenten	Vershil
Woonlasten meerpersoonshuishouden	€ 801	€ 809	- € 8

Tabel 19: Woonlasten meerpersoonshuishouden 2021. Bron: COELO Atlas van de lokale lasten

Ook de baten op gronden zijn bij de gemeente Medemblik lager dan bij de referentiegroep. Het verschil bedraagt 50%. Uit de interviews blijkt dat de gemeente al enige tijd geen actief grondbeleid meer voert maar meer situationeel handelt. Aangegeven wordt dat actief grondbeleid ten tijde van de laatste economische crisis als risicovol werd ervaren en er daarom vanaf gestapt is.

	Gemeente Medemblik	Referentie-gemeenten	Vershil
B3.1 - Grond	- € 57	- € 114	- 50,0%

Tabel 20: benchmark inkomsten uit grond (per inwoner) gemeente Medemblik en referentiegemeenten

3.4. Inhoudelijke bijvangst vanuit interviews

Zoals in de inleiding van dit rapport staat beschreven zijn er verschillende interviews gehouden met ambtenaren en bestuurders binnen de gemeente Medemblik. Deze interviews zijn bedoeld om context te vergaren bij de huidige financiële situatie en een beeld te krijgen van oplossingsrichtingen die vanuit de gemeente zelf worden aangedragen. Hoofdstuk 5 staat uitgebreid stil bij deze oplossingsrichtingen.

De interviews zorgen ook voor inhoudelijke bijvangst en leggen enkele structurele problemen bloot. Dit zijn onderwerpen waarbij ingrijpende maatregelen op korte termijn mogelijk wel leiden tot een structureel en reëel begrotingsevenwicht, per 2022 en verder, maar waarmee de onderliggende problemen niet worden opgelost.

Inhuur van personeel

Eerder in deze rapportage is al benoemd dat de gemeente een relatief hoog percentage inhuur kent. Voor het hoge percentage inhuur zijn meerdere verklaringen te geven. Tijdens de interviews wordt expliciet aangegeven dat de gemeente in de jaren na de fusie (2011) niet of nauwelijks heeft geïnvesteerd in het goed afronden van de fusie en het mee laten groeien/ontwikkelen van de organisatie. Op de organisatie is een aantal maal bezuinigd. De basis van de organisatie is hiermee al langere tijd niet op orde. Er is sprake van achterstallig onderhoud in organisatie, mensen, processen, automatisering, inhoudelijk werk, et cetera. Voor het op orde brengen van de basis terwijl de dagelijkse gang van zaken blijft draaien wordt onder andere gebruik gemaakt van inhuur.

Voor de decentralisatie (Sociaal Domein, Omgevingswet), overdracht van wegen en toekomstgericht ontwikkelen is te kort ruimte (geweest). Ook hier wordt deels op ingehuurd. Omdat de hoeveelheid werk niet in balans is met de draagkracht van de organisatie wordt ook ingehuurd om de dagelijkse gang van zaken in de lucht te houden. Daarbij worden ook strategische posities zoals grond en projecten door externen ingevuld. De inhuur als gevolg van COVID-19 is hier de laatste anderhalf jaar nog bovenop gekomen.

Vanuit het perspectief van de arbeidsmarkt wordt de gemeente Medemblik geconfronteerd met moeilijk vervulbare functies. Dit komt onder andere door een verslechterde positie op de arbeidsmarkt en krapte op dezelfde arbeidsmarkt. Verklaringen voor de verslechterde positie zijn bijvoorbeeld achterstallig onderhoud van het functiehuis en de bijbehorende waardering en bezuinigingen op vergoedingen voor woon-werkverkeer. De krapte op de arbeidsmarkt heeft een additioneel negatief effect op de positie van de gemeente. Inhuur is derhalve noodzakelijk om de continuïteit van de dienstverlening te borgen.

Ook komt in de interviews naar voren dat college en gemeenteraad een behoorlijke capaciteit vragen van de ambtelijke organisatie. Dit betreft onder andere het beantwoorden van (raads-)vragen. Een omvang van meer dan 800 vragen in de periode van 1 januari 2021 tot en met mei 2021 wordt genoemd. Het beantwoorden van deze vragen vraagt inzet van de organisatie. De organisatie geeft dan ook aan dat dagelijkse werkzaamheden blijven liggen als gevolg van deze capaciteitsvraag. Ook dit heeft mogelijk tot gevolg inhuur moet plaatsvinden om de dagelijkse praktijk draaiende te houden. Inhuur is ongeveer 1,5 tot 2 inhuur duurder dan personeel in loondienst. Op gebied van kennis en kunde loopt de gemeente ook risico. Door onder andere natuurlijk verloop verdwijnt kennis en kunde uit de organisatie. Door deze posities in te vullen met inhuur wordt deze kennis en kunde vervolgens onvoldoende geborgd. De gemeente moet op zowel kwantitatief als kwalitatief niveau investeren om te kunnen voldoen aan de verwachtingen die horen bij een gemeente in 2021. De gemeente heeft tijdens het opstellen van dit rapport een recruiter in dienst die zorg moet dragen voor het aantrekken van nieuw personeel. Het hierboven geschetste beeld is in het kader van dit onderzoek niet nader onderzocht. De exacte impact op de cijfers in de benchmark is dan ook onduidelijk.

Accommodatiebeleid

De gemeente bezit ongeveer 80 accommodaties. Deze vervullen verschillende functies variërend van dorpshuizen tot zwembaden en consultatiebureaus. Uit de interviews blijkt dat de gemeente tot op heden beleid voert al deze accommodaties in stand te houden. Voor de bijbehorende lasten is echter in de laatste jaren niet of nauwelijks gespaard. Dit betekent dat zodra de onderhoudsreserve op is de (onderhouds-)lasten rechtstreeks drukken op de exploitatie. Door de gemeente wordt aangegeven dat deze lasten zullen stijgen naar mate de jaren verstrijken. Dit zal zorgen voor extra druk op het begrotingsevenwicht dat door de provincie als *broos* is aangemerkt.

De gemeente stelt op dit moment een lange termijn accommodatieplan (LTA) op. In dit plan moet duidelijk worden welk onderhoud benodigd is voor de afzonderlijke accommodaties en welke financiële consequenties dit oplevert.

Sociaal domein

Uit zowel de begrotingsanalyse als de benchmark blijkt dat - overeenkomstig met het landelijk beeld - het sociaal domein de grootste kostenpost is van de gemeente. De gemeente volgt de landelijke trend dat de kosten voor het sociaal domein elk jaar stijgen. Uit de interviews blijkt dat bij de decentralisatie van het sociaal domein in 2015 de gemeente in eerste instantie nog geld overhield. Deze middelen zijn gereserveerd voor toekomstige tegenvallers. Deze reserve is inmiddels op terwijl de kosten voor het domein een stijgend karakter hebben.

De gemeente kent een integrale begroting voor het sociaal domein. Specifiek onderscheid tussen de verschillende clusters wordt niet gemaakt. Uit de begrotingsanalyse blijkt overigens ook dat de overschotten - in vergelijking met het gemeentefonds - wordt gesaldeerd met de tekorten op andere clusters. Per saldo geeft de gemeente nog wel minder uit aan het sociaal domein dan op basis van het gemeentefonds verondersteld wordt.

Aangegeven wordt dat de gemeente op dit moment een externe projectleider inhuurt om grip te krijgen op het sociaal domein en daar de 'basis op orde' te brengen. Door middel van het opstellen van een reële begroting voor het sociaal domein komt er ook meer zicht op de financiële consequenties van het beleid. Dit moet ertoe leiden dat financiële tekorten - als ze ontstaan - eerder zichtbaar worden. Tot op heden werden deze tekorten veelal 'laat' geconstateerd waardoor de ruimte om in te grijpen zeer beperkt bleek.

3.5. Conclusie

Op basis van de in dit hoofdstuk uitgevoerde begrotingsanalyse, benchmark met referentiegemeenten en door interviews aangevulde inhoudelijke context op de cijfers kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

In verhouding met de inkomsten uit het gemeentefonds geeft Medemblik meer uit dan de uitkering van het gemeentefonds veronderstelt. De accenten zoals verondersteld in het gemeentefonds wijken af van de uitgaven die door gemeente Medemblik worden gedaan. De gemeente is vrij deze accenten te leggen. Punt van aandacht is dat de gemeente wordt geacht de structurele meerkosten te dekken uit structurele eigen opbrengsten (dat is met name de ozb). In de begroting van Medemblik worden deze meerkosten voor een belangrijk deel afgedekt door de inzet van incidentele middelen uit reserves.

Uit de benchmark met referentiegemeenten blijkt dat de gemeente een relatief kleine formatie kent en dit opvult met een hoge mate van inhuur. Dit geeft jaarlijkse druk op de exploitatie. Ook leidt dit tot het probleem dat kennis en kunde in mindere mate geborgd kunnen worden door de organisatie. Dit kan vervolgens weer leiden tot een situatie waarbij inhuur moet plaatsvinden om deze kennis en kunde in huis te halen. Een vicieuze cirkel ligt op de loer.

Het huidige accommodatiebeleid zorgt voor financiële druk. Doordat niet gespaard is zullen de bijbehorende (onderhouds-)lasten zorgen voor een afname van de bestaande reserve. Zodra deze op is zullen de lasten rechtstreeks drukken op de exploitatie. Dit zal zorgen voor extra druk op het begrotingsevenwicht.

4. Financieel toezicht door de provincie

Indien gemeente Medemblik er niet in slaagt een structureel en reëel sluitende (meerjaren)begroting op te stellen kan de provincie Noord-Holland overgaan tot preventief toezicht. Dit hoofdstuk staat inhoudelijk stil bij wat preventief toezicht inhoudt en welke gevolgen dit heeft voor de gemeente.

4.1. Preventief toezicht

Wanneer de baten en lasten van een gemeente niet structureel en reëel in evenwicht zijn kan de provincie overgaan tot preventief toezicht voor het begrotingsjaar. Het preventief toezicht houdt in dat besluiten over de begroting, inclusief wijzigingen, vooraf moeten worden goedgekeurd door de provincie. Ook moeten afspraken worden gemaakt met de provincie over goedkeuring door de provincie bij het aangaan van verplichtingen.

Het preventief toezicht is bedoeld om te werken aan herstel van het structureel en reëel evenwicht in de begroting om zo te voorkomen dat de gemeente in een Artikel-12 procedure terecht komt. De provincie gaat samen met de gemeente aan de slag om helder te krijgen waar de pijnpunten liggen. Het nemen van beleidsmatige besluiten om de begroting weer structureel en reëel in evenwicht te brengen is en blijft de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. Het preventieve toezicht vervalt als er naar oordeel van de provincie zicht is op een reëel sluitende begroting.

4.2. Proces preventief toezicht

Het proces van preventief toezicht is beschreven in het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK) dat door alle provincies wordt gebruikt. Wanneer een gemeente onder preventief toezicht staat gaat de provincie samen met de gemeente op zoek naar de oplossing. De dialoog tussen gemeente en provincie vindt plaats op ambtelijk en bestuurlijk niveau. Belangrijk onderdeel van het preventief toezicht is het onderzoek naar de financiële situatie. Daarnaast kan de provincie aanvullende onderzoeken laten uitvoeren op specifieke onderwerpen. Deze onderzoeken leiden tot een herstelplan. Op basis van de resultaten (van) het herstelplan heroverweegt de provincie het toezicht.

4.2.1. Onderzoek financiële situatie

Het onderzoek naar de financiële situatie is bedoeld om inzicht te verkrijgen in waar gemeenten uitgaven kunnen verlagen, inkomsten kunnen verhogen, vermogen moeten opbouw en/of schulden moeten afbouwen. Net als het preventief toezicht zijn de uitkomsten van het onderzoek naar de financiële situatie niet vrijblijvend. Als follow-up na het onderzoek wordt van de raad of het college een schriftelijke reactie richting Gedeputeerde Staten gevraagd, in het bijzonder ten aanzien van de geschetste oplossingsrichtingen en in hoeverre deze worden meegenomen bij de opstelling van de begroting. De conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek zijn ook input voor de dialoog tussen gemeente en de provincie.

Er zijn drie vormen van onderzoek die verschillen in mate van diepgang en de mate waarin ze richting geven voor het herstel:

Onderzoek	Inhoud	Kenmerken
Begrotingsanalyse Uitvoering door de gemeente zelf - online	De gemeente kan een vergelijking maken van haar uitgaven en die van een andere of meerdere gemeenten	Relatief weinig diepgang. Onderzoek is niet onafhankelijk. Resultaten dienen door de gemeente zelf naar het herstelplan te worden vertaald.
Begrotingsscan Uitgevoerd door Ministerie van Binnenlandse Zaken en de provincie	Beoordeling van de financiële situatie. Aanbevelingen voor verbetering.	Meer diepgang. Onafhankelijk onderzoek. Resultaten zijn niet vrijblijvend. Gemeente dient schriftelijk te reageren op de aanbevelingen en in hoeverre deze worden meegenomen in de begroting.
Onderzoek door extern bureau	In overleg met de provincie formuleert de gemeente een onderzoeksopdracht.	Maatwerk. De diepgang is afhankelijk van de opdrachtformulering. Resultaten dienen door de gemeente zelf naar het herstelplan te worden vertaald.

Tabel 21: vormen van onderzoek in het kader van preventief onderzoek

4.2.2. Herstelplan

Het herstelplan is een beschrijving van de beleidsontwikkelingen en de maatregelen die getroffen worden om het begrotingstekort op te lossen en het structureel en reëel begrotingsevenwicht te herstellen. Het herstelplan geeft tevens aan binnen welke tijdsspanne dit gebeurt. Belangrijke ingrediënten voor het herstelplan zijn:

- structureel onontkoombare beleidsontwikkelingen;
- structureel onvermijdelijke beleidsontwikkelingen;
- wettelijk verplichte beleidsontwikkelingen;
- eventueel eerder door de gemeente opgestelde maatregelen;
- de resultaten van het onderzoek naar de financiële situatie.

4.2.3. Besluit over het preventief toezicht

De provincie zal een besluit over het beëindigen van het preventief toezicht altijd laten afhangen van haar oordeel over de financiële situatie nadat het herstelplan door de gemeente is vastgesteld. Dit oordeel kan leiden tot de volgende besluiten:

- structureel en reëel evenwicht hersteld. Goedkeuren van de begroting inclusief herstelplan: Intrekken preventief toezicht;
- structureel en reëel evenwicht hersteld. Goedkeuren van de begroting inclusief herstelplan: Provincie houdt een vinger aan de pols. Preventief toezicht blijft van kracht totdat op basis van de begroting voor het volgende jaar het toezicht opnieuw is bepaald;
- structureel en reëel evenwicht niet hersteld. Onthouden van goedkeuring aan de begroting inclusief herstelplan. Preventief toezicht wordt gehandhaafd totdat op basis van de begroting voor het volgende jaar het toezicht opnieuw is bepaald.

Wanneer het preventief toezicht door de provincie wordt afgerond kan de toezichthouder in het kader van nazorg nog een periode extra aandacht besteden aan de gemeente. Deze periode kan bijvoorbeeld een jaar duren.

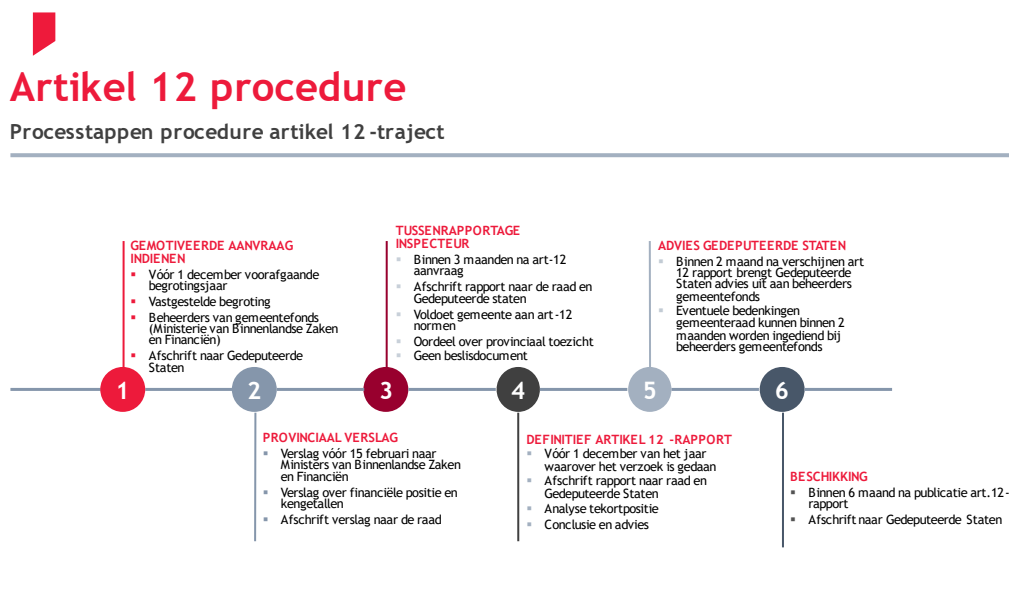
4.3. Wanneer het preventief toezicht niet leidt tot herstel: mogelijke aanvraag Artikel-12 status

Wanneer het herstelplan niet leidt tot een structureel en reëel begrotingsevenwicht en daar ook geen perspectief op is, kan de gemeente een (gemotiveerde) aanvraag indienen bij de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën om een beroep te doen op artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet. Hiermee doet de gemeente een beroep op collectieve middelen om te werken aan herstel. Deze aanvraag dient vóór 1 december voorafgaand aan het begrotingsjaar te worden ingediend.

Een gemeente heeft niet gelijk toegang tot de collectieve middelen op basis van artikel 12. Toegang tot deze middelen hangt af van een aantal voorwaarden:

- uit een verslag van de provincie moet blijken welke maatregelen zijn heeft getroffen in het kader van preventief toezicht. Ook het oordeel van de provincie over de financiële situatie moet uit dit verslag blijken;
- de inspecteur van het Ministerie van Binnenlandse Zaken dient te oordelen dat de gemeente voldoet aan de toelatingseisen voor de artikel 12 procedure. Dit betreft onder andere dat tarieven 100% kostendekkend moeten zijn, een minimaal niveau van de ozb-opbrengsten en er moet sprake zijn van een “aanmerkelijk tekort”.

De te doorlopen processtappen voor de artikel 12 procedure worden schematisch weergegeven in onderstaand figuur.



Figuur 4: processtappen Artikel-12 procedure

4.4. Conclusie

Het preventief toezicht en de artikel 12 procedure zijn niet bedoeld om de verantwoordelijkheid voor de financiële positie over te dragen naar provincie en rijk. De gemeente(raad) blijft verantwoordelijk voor de eigen financiën en het herstel daarvan. Provincie en rijk zullen daarbij wel richting geven op basis van het gemeentelijke herstelplan en het artikel 12 onderzoek.

Artikel 12 komt pas in beeld als het preventief toezicht is doorlopen (de gemeente heeft er alles aan gedaan) en als blijkt dat herstel niet kan plaatsvinden. Daarna zal het rijk nogmaals beoordelen of de gemeente inderdaad in aanmerking komt voor artikel 12.

5. Procesadvies - hoe verder?

De gemeente Medemblik wordt geconfronteerd met een begrotingstekort voor de begroting 2022 en het meerjarenperspectief 2023 - 2025. In de vorige hoofdstukken is stilgestaan bij het historisch financieel perspectief, is de huidige financiële begroting geanalyseerd en is het preventief toezicht inhoudelijk behandeld. De vraag voor de gemeente is nu: hoe verder? Dit hoofdstuk staat stil bij de twee scenario's die naar voren komen en geeft richtingen mee voor aanvullend onderzoek.

5.1. Huidige financiële situatie geeft reden tot zorg

De financiële situatie die is geschetst in hoofdstukken 2 en 3 geeft reden tot zorg. De gemeente slaagt er al enige tijd niet in om een positief jaarrekeningresultaat te behalen. Op basis van de programmabegroting 2021 en het meerjarenperspectief 2022 - 2024 heeft de provincie aangegeven het begrotingsevenwicht als broos te beschouwen.

Uit de interviews blijkt dat zowel de ambtenaren als het college zich bewust zijn van de huidige financiële situatie. Echter, het maken van keuzes wordt als lastig ervaren. En er is nog de wens om nieuw beleid in de begroting op te nemen. Dit zorgt alles bij elkaar voor veel druk op het begrotingsevenwicht. De huidige financiële situatie laat duidelijk zien dat het maken van keuzes strikt noodzakelijk is. Zowel op de korte termijn - om tot een sluitende begroting te komen - als op de lange termijn - omdat de onderliggende problemen een structureel karakter hebben.

De provincie heeft in haar financiële analyse aangegeven dat de gemeente een structureel en reëel begrotingsevenwicht moet laten zien voor de laatste twee jaarschijven van de meerjarenbegroting. Wanneer de gemeente hier niet in slaagt dreigt preventief toezicht. Dit proces is beschreven in hoofdstuk 4.

Dit hoofdstuk staat stil bij de keuzes die de gemeente kan maken om tot een structureel en reëel begrotingsevenwicht te komen. In dit hoofdstuk worden oplossingsrichtingen geschetst op basis van onze ervaringen bij gemeenten in het land en betreffen een representatie van de interviews. Vervolgens staan wij stil bij kerntakenbudgettering en ons advies over het proces richting het opstellen van begroting en daarna.

5.2. Bewerkstelligen van een structureel en reëel begrotingsevenwicht

De gemeente Medemblik kampt met een aantal structurele problemen. Deze hebben zowel op korte als lange termijn financiële implicaties voor de begroting. De gemeente is voor het sociaal domein en het accommodatiebeleid op dit moment bezig om in kaart te brengen wat de (financiële) gevolgen zijn van het staande beleid. Ook leveren deze onderzoeken inzicht op in knoppen waar de gemeente aan kan draaien. Dit betekent niet dat deze onderwerpen niet genoemd worden bij de oplossingsrichtingen. Gezien het structurele karakter van de onderzoeken en het belang van het inzicht dat daarmee gecreëerd wordt zullen wij niet adviseren deze onderzoeken te beëindigen als quick win. Wel zullen wij in ons advies stilstaan bij onderzoeksrichtingen binnen de al opgestarte initiatieven. Van deze onderzoeksrichtingen verwachten wij dat deze mogelijk leiden tot knoppen om te bezuinigen - dan wel kunnen leiden tot additionele inkomsten voor de gemeente.

5.2.1. Onderzoeksrichtingen

Deze paragraaf bevat een overzicht met onderzoeksrichtingen voor de gemeente Medemblik. Dit overzicht is niet uitputtend. Deze richtingen komen voort uit onze ervaring met vergelijkbare situaties bij andere gemeenten. Ook worden hier onderwerpen benoemd die door de gemeente zelf zijn aangedragen tijdens de interviews.

Sommige onderzoeksrichtingen kunnen kwalificeren als laaghangend fruit (onderwerpen waar snel resultaat mee bereikt kan worden) terwijl voor andere oplossingsrichtingen nader onderzoek nodig is - bijvoorbeeld omdat een verandering in beleid benodigd is. Voor alle genoemde onderwerpen geldt dat wordt geadviseerd nader onderzoek uit te voeren om het besparingspotentieel inzichtelijk te maken.

Aan de vooravond van het begrotingsproces 2022

- Uitgangspunt begroting 2022: zo beleidsarm mogelijk:
Aan het onderzoeksteam is een groslijst ter beschikking gesteld met daarin de financiële consequenties van ambities, invulling van wettelijke verplichtingen en aangegane verplichtingen voor de begroting 2022 en het meerjarenperspectief 2023 - 2025. Uit de interviews blijkt dat hier nog geen keuzes in gemaakt zijn. De huidige financiële situatie van de gemeente biedt zeer weinig ruimte voor nieuw beleid. De directe consequentie van nieuw beleid is dat er op een ander vlak moet worden bezuinigd of dat de woonlasten moeten worden verhoogd om het meerjarenperspectief te realiseren.
 - Geadviseerd wordt om voor de programmabegroting 2022 en het meerjarenperspectief 2023 - 2025 nieuw beleid integraal en in samenhang af te wegen op in ieder geval de volgende aspecten:
 - onvermijdelijk en onuitstelbaar;
 - nieuw voor oud: wat doen we dan niet meer;
 - realistisch ramen: gaan we het geld echt besteden;
 - gevolgen voor de ozb.
 - Ook wordt gezien de financiële situatie van de gemeente geadviseerd een traject voor kerntakenbudgettering (of zero based begroten) op te starten. Op deze wijze krijgt de gemeente namelijk beeld bij de financiële consequenties van de wettelijke verplichtingen en het handelingsperspectief dat vervolgens over blijft. Kerntakenbudgettering wordt in paragraaf 5.2.2 nader toegelicht.
- Beoordeel de genoemde bedragen in het overzicht nieuw beleid 2022 - 2025 kritisch
 - In het overzicht nieuw beleid 2022 - 2025 worden de financiële consequenties geschetst van het nieuwe beleid - dan wel als er voldaan wordt aan de wettelijke verplichtingen.
 - Geadviseerd wordt het financiële overzicht met nieuw beleid kritisch tegen het licht te houden ten aanzien van de financiële consequenties. Met name ook op het aspect realistisch ramen: gaan we de middelen ook echt besteden?

Verhogen van inkomsten

- Verhogen van het OZB-tarief:
 - Door het OZB-tarief te verhogen kan de gemeente meer belastinginkomsten genereren. Dit is een maatregel die eerder ook al door de gemeente is toegepast - bijvoorbeeld voor de begroting 2021. Belangrijk hierbij op te merken is dat rekening dient te worden gehouden met de belastingcapaciteit van de gemeente. In de begroting 2021 werd deze geschat op 108%.
 - Geadviseerd wordt om bij het onderzoeken van het potentieel in overleg met de provincie de maximale verhoging te bepalen in relatie tot de belastingcapaciteit.
- Maximaliseren van kostendekkendheid voor leges en heffingen:
 - In de paragraaf lokale heffingen van de programmabegroting 2021 wordt door de gemeente Medemblik gesteld dat de kostendekkendheid voor heffingen (afval, riool en lijkbezorging) respectievelijk 91%, 93% en 70% bedraagt. Dit komt voort uit een uitgangspunt van de raad waarin wordt gesteld: "de raad vindt een tarief kostendekkend wanneer het percentage uitkomt tussen de 90% en 95%". Vanuit een financieel oogpunt zit hier ruimte om de kostendekkendheid richting 100% te brengen.
 - De totale kostendekkendheid van de leges bedraagt 88%. Geen enkele van de hoofdstukken binnen de drie titels is meer dan 100% kostendekkend. Ook hier zit vanuit een financieel oogpunt ruimte om de inkomsten voor de gemeente Medemblik te verhogen.
 - Geadviseerd wordt om het bij het onderzoeken van het potentieel, rekening te houden met de juridische kaders ten aanzien van kostendekkendheid en de onderbouwing van de tarieven.
- Tarifieren van producten die tot op heden kosteloos worden aangeboden:
 - Tijdens de interviews worden door de gemeente de principeverzoeken expliciet benoemd. De gemeente geeft zelf aan dat deze verzoeken kosteloos zijn, maar wel getarifeerd aangeboden kunnen worden. Mogelijk biedt de gemeente meer producten kosteloos aan terwijl deze wel met een tarief zouden mogen worden aangeboden. Dit kan leiden tot potentieel extra inkomsten.
 - Geadviseerd wordt bij het onderzoeken van het potentieel rekening, te houden met de juridische kaders ten aanzien van tarifiering.
- Stelpost jeugd:
 - Tussen rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is afgesproken dat gemeenten in hun meerjarenraming voor de jaarschijven 2023 t/m 2025 rekening mogen houden met 75% van de bedragen uit de Hervormingsagenda Jeugd. Het bedrag waar de gemeente Medemblik rekening mee kan houden voor de jaarschijf 2022 is € 3.260.409 (Verdeelwijze incidentele middelen jeugdzorg 2022, d.d. 29 juni 2021).

- Geadviseerd wordt ten aanzien van deze middelen in nauw overleg met de gemeenteraad en provincie te bepalen in hoeverre deze voor de jaarschijven 2023 t/m 2025 worden toegepast.
- Grondverkoop voor woningbouw:
 - De gemeente geeft tijdens de interviews zelf aan mogelijkheden te zien op het gebied van grondverkoop en woningbouw. Mogelijk kan in samenhang met het Lange Termijn Accommodatieplan worden onderzocht welke locaties zich lenen voor woningbouw en hoe deze locaties vervolgens zo efficiënt mogelijk kunnen worden gekapitaliseerd.
 - Geadviseerd wordt bij het onderzoeken van het potentieel met de provincie in overleg te treden over bouwen van woningen buiten bestaand stedelijk gebied. De gemeente heeft 13,4 hectare grond in bezit buiten bestaand stedelijk gebied (programmabegroting 2021). Het beleid van de provincie werkt daar tot op heden belemmerend.

Verminderen van uitgaven

- Investeren in personeel: verminderen van inhuur:
 - Uit de begrotingsanalyse blijkt dat Medemblik relatief veel personeel inhuurt. Dit is een kostenpost waarop direct bezuinigd kan worden.
 - In paragraaf 3.4 van dit rapport is de huidige personele situatie van de gemeente geschetst. De gemeente heeft op dit moment onvoldoende personeel intern beschikbaar om alle taken uit te kunnen voeren en moet ook op strategische plekken inhuren om de dagelijkse praktijk draaiende te houden. Bezuinigen op inhuur betekent dat de gemeente mensen zal moeten aantrekken om die werkzaamheden op te vangen. Per saldo is dit overigens mogelijk wel goedkoper. Om dit te bewerkstelligen heeft de gemeente een recruiter aangesteld.
 - Geadviseerd wordt vanuit strategisch perspectief naar de invulling van het personeel van de gemeente te kijken. Door het inzetten van strategische personeelsplanning ontstaat inzicht de wensen en behoeften op het gebied van personeel. Welke functies op dit moment ingehuurd moeten worden. Welk personeel op welke functie geworven moet worden. Door deze uitkomsten financieel te maken ontstaat er ook inzicht in de (on)mogelijkheden ten aanzien van het personeel.
- Bijsturen sociaal domein:
 - In de analyse komt naar voren dat Medemblik een relatief groot aandeel van haar begroting heeft gereserveerd voor het sociaal domein. Het sociaal domein is een wettelijke taak, maar de gemeente heeft daar binnen wel keuzeruimte. Bijvoorbeeld ten aanzien van ruimhartigheid, inkoop- en contractmanagement of het verminderen van langdurige zorgtrajecten. Hieronder volgt een lijst van onderwerpen die binnen het sociaal domein kunnen worden onderzocht ten aanzien van besparingspotentieel. Dit zijn maatregelen die wij landelijk regelmatig tegenkomen als onderdeel van een besparingstraject voor het sociaal domein. De maatregelen zijn niet specifiek toegespitst op de gemeente Medemblik:
 - afbouwen van minimaregelingen;
 - verminderen van langdurige zorgtrajecten (bijvoorbeeld bij jeugd);
 - verminderen duur begeleidingstrajecten onder de Wmo;
 - organisatie-efficiëntie;
 - effectief inkoop- en contractmanagement (mogelijk taakstelling).
 - De gemeente heeft tijdens het onderzoek aangegeven dat een externe projectleider op dit moment bezig is met het op orde brengen van de basis in het sociaal domein. De uitkomsten van de producten die deze externe oplevert bieden zonder twijfel input om het sociaal domein beter in de grip te krijgen en zo de uitgaven beter te beheersen.
 - In november 2020 is het eindrapport Project Sociaal Domein financieel in balans gepubliceerd. In dit rapport wordt het sociaal domein van de gemeente Medemblik geanalyseerd en worden beheersmaatregelen voorgesteld. Dit rapport eindigt met de notie dat het implementeren van beheersmaatregelen randvoorwaardelijk is om financieel in balans te komen voor het sociaal domein.
 - Geadviseerd wordt om het bij het onderzoeken van het potentieel, rekening te houden met de wettelijke kaders ten aanzien van het sociaal domein.

- Accommodatiebeleid tegen het licht houden:
 - Tijdens de interviews wordt door de gemeente expliciet benoemd dat zij een omvangrijk aantal accommodaties heeft. Ook worden binnen de gemeente nieuwe accommodaties gevraagd, of bestaat er een verzoek om accommodaties te renoveren. De gemeente heeft nog een bestemmingsreserve voor de accommodaties die als dekking kan dienen. Wel wordt tijdens de interviews duidelijk aangegeven dat voor grootschalig onderhoud - nu en in de toekomst - geen middelen direct gereserveerd of beschikbaar zijn. Dit betekent dat het in stand houden van de gemeentelijke accommodaties een grote financiële druk legt op de gemeentelijke exploitatie.
 - De gemeente geeft aan dat op dit moment een lange termijn accommodatieplan (LTA) wordt opgesteld. In dit LTA zal de gemeente moeten aangeven wat de verwachte termijnen zijn voor onderhoud, wat hiervan de consequenties zijn en mogelijk ook wat de alternatieven zijn voor de afzonderlijke accommodaties. Dit kan toezien op een andere invulling, privatisering en mogelijk herontwikkeling in relatie tot woningbouw.
 - Ook geeft de gemeente aan dat een investeringsstop in accommodaties tot de mogelijkheden behoort. In ieder geval totdat het LTA wordt vastgesteld door de gemeenteraad.
 - Geadviseerd wordt ten aanzien van het accommodatiebeleid kritisch te kijken naar alle mogelijke opties. Van minimaal onderhoud tot complete renovatie en van privatisering tot sloop/nieuwbouw. Deze scenario's geven vervolgens inzicht in de keuzes die de gemeente kan maken ten aanzien van het accommodatiebeleid. Hetzelfde geldt voor de financiële consequenties van - bijvoorbeeld - algehele instandhouding.
- Transitiestrategieën tegen het licht houden (o.a. fasering):
 - De gemeente is en wordt geconfronteerd met een aantal decentralisaties vanuit het rijk. Voorbeelden hiervan zijn de omgevingswet, de wet inburgering, duurzaamheidsopgave en energietransitie. Voor een aantal van deze transities ontvangt de gemeente geld vanuit het rijk. In de interviews wordt aangegeven dat de gemeente verwacht dat deze middelen niet altijd voldoende zullen zijn om de volledige transitie vorm te kunnen geven. Ook wordt geopperd - totdat er meer duidelijkheid komt vanuit het rijk over mogelijke compensatie - de transities alleen uit te voeren met het budget dat daarvoor ter beschikking wordt gesteld.
 - Geadviseerd wordt per transitie te onderzoeken welke middelen nodig zijn om de transitie vorm te geven zoals de gemeente dit voor ogen heeft. Indien dit als noodzakelijk wordt gezien zal dit op andere plekken financiële consequenties hebben. Indien de ter beschikking gestelde middelen vanuit het rijk als uitgangspunt dienen zal dit invloed hebben op de mate waarin de transitie vormgegeven kan worden.
- Ombuigingsmaatregelen op subsidies:
 - In het kader van meerdere programma's verstrekt de gemeente Medemblik subsidies aan haar samenwerkingspartners. Het nut, de noodzaak en de hoogte van de subsidieregelingen kunnen breed belegd zijn in de uitvoering. Het belang van iedere afzonderlijke subsidieregeling is op voorhand lastig in te schatten. Ombuigingsmaatregelen kunnen derhalve meerdere varianten kennen (met inachtneming van wettelijke bepalingen):
 - verlaging van de bijdrage aan alle subsidieregelingen met een bepaald percentage;
 - keuzes maken door subsidies stop te zetten die niet (meer) binnen de huidige beleidskaders van de gemeente passen;
 - alle subsidies stopzetten;
 - geadviseerd wordt de subsidies kritisch tegen het licht te houden en te onderzoeken wat het besparingspotentieel inhoudt per variant - of een combinatie van varianten.

5.2.2. Kerntakenbudgettering (zero based begroten)

Kerntakenbudgettering is een instrument dat de verbinding legt tussen de wettelijke taken en eigen beleid enerzijds en de daarvoor benodigde/geprioriteerde middelen anderzijds. Het resultaat van kerntakenbudgettering is dat de beschikbare middelen worden ingezet voor de juiste taken en ambities. Het betreft de integratie van beleid en de gemeentebegroting: de kerntakenbegroting.

De kerntakenbegroting bestaat uit:

- een producten-diensten catalogus (PDC);
- kostenmodel: financiële consequenties van taken en ambities;
- keuzemodel voor taken, ambities, optimalisatie en transformatie.

Het keuzemodel draagt zowel voor de korte als de lange termijn bij aan het inzicht in de wendbaarheid van de begroting. Er is immers inzichtelijk waar je kan bijsturen.

Anders dan bij een kerntakendiscussie is hier in eerste instantie sprake van een bottom-up proces. Door de huidige situatie transparant en consequent in kaart te brengen ontstaat voor bestuurders een feitelijk inzicht in de huidige besteding van de schaarse middelen en de daarbij te maken keuzes. Dit instrument moet eraan bijdragen dat het keuzeproces dat nu als lastig wordt ervaren op een goede manier wordt ondersteund.

In de methodiek is ook ruimte voor financieel-beleidsmatige draaiknoppen en efficiencyvraagstukken. Dit zorgt ervoor dat de kans kleiner is dat er vragen blijven over of alle technische mogelijkheden in de begroting wel uit de kast worden getrokken.

5.3. Procesadvies

Op verzoek van het college heeft de gemeente het CAT gevormd. Dit team heeft een richtinggevende rol bij het opstellen van de begroting. De financiële problemen van de gemeente zijn voor een groot deel structureel van aard. Oplossingen op korte termijn liggen daarmee niet gelijk voor de hand en dit heeft invloed op het handelingsperspectief.

Mede in het achterhoofd de aanstaande verkiezingen en de ambitie om de begroting vanaf 2024 op orde te hebben is het van belang een traject uit te stippelen dat leidt tot die ambitie. Geadviseerd wordt om samen met het college een aantal scenario's voor dit traject uit te werken tijdens een of meer heisessies. Kernpunten voor deze scenario's zijn:

- korte termijn: Financiële situatie en handelingsperspectief: hoe staat de gemeente ervoor en is de gemeente in staat op korte termijn met een sluitende begroting 2022 te komen die voldoet aan de criteria voor repressief toezicht? Dat zou bijvoorbeeld kunnen door ambities uit te stellen, door nieuw voor oud toe te passen of de ozb te verhogen. Of stevent de gemeente door de verplichtingen die op de groslijst staan per definitie af op preventief toezicht;
- komend voorjaar: neerzetten strategie voor de begroting 2023 en verder. In combinatie met het nieuwe collegeprogramma en (bij preventief toezicht) het herstelplan. Dit moet dan worden voorbereid vanaf het najaar;
- eventueel het inpassen van kerntakenbudgettering;
- het pad dat kan leiden naar artikel 12.

Het advies is om tijdens de heisessies ook te praten over de rol van college en raad in de verschillende scenario's. Belangrijk is om de raad regelmatig te informeren over de cijfers, het handelingsperspectief en de processtappen.

5.4. Conclusie

Gemeente Medemblik staat naar aanleiding van de reactie van de provincie op de huidige begroting op een tweesprong. Op dit moment heeft de gemeente zelf de regie in handen door keuzes in beeld te brengen en te verkennen of die leiden tot een structureel en reëel begrotingsevenwicht. Er zijn verschillende oplossingsrichtingen beschikbaar die door de gemeente gekwantificeerd kunnen worden. Een palet aan keuzes voor het college en de gemeenteraad dat, door deze integraal af te wegen, kan zorgen voor het bereiken van evenwicht in de begroting. Dat kan en zal vragen om keuzes. De financiële resultaten van de afgelopen jaren en de reactie van de provincie verbinden hieraan urgentie.

Preventief toezicht van de provincie is te verwachten als de begroting niet op orde wordt gebracht. Deze situatie zal ertoe leiden dat onder toezicht van de provincie de gemeente alsnog een herstelplan gaat opstellen met daarin keuzes. Hierbij is de regieruimte voor de gemeente wel een stuk beperkter. Wil de gemeente zelf de regie in handen blijven houden, dan vraagt dit uitdrukkelijk om keuzes.

A. Bijlage 1 - Toetspuntenlijst voor financieel toezicht

Onderstaande toetspuntenlijst betreft een kopie van de lijst zoals gepresenteerd in het Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader 2020 Gemeenten - op pagina 13 aldaar.

Algemene informatie	
1	Zijn de begroting en jaarrekening, inclusief amendementen en begrotingswijzigingen, tijdig ingezonden?
2	Presenteert de gemeente zelf cijfermatig, minimaal conform het voorbeeld in de Notitie structurele en incidentele lasten van de Commissie BBV, dat het begrotingsjaar structureel in evenwicht is?
3	Is de algemene uitkering reëel geraamd op basis van tenminste de meicirculaire van BZK?
4	Is er sprake van een positief structureel saldo bij de laatste jaarrekening?
Incidentele baten en lasten	
5	Is het verplichte overzicht van incidentele baten en lasten conform de regelgeving opgesteld en toegelicht?
Kapitaalgoederen	
6	Kan de gemeente de volle jaarlasten van de nog te realiseren (her)investeringen opvangen binnen een structureel sluitende begroting?
7	Beschikt de gemeente over recente, door de raad vastgestelde, (meerjarige) beheerplannen voor wegen (inclusief kunstwerken), riolering, water, groen en gebouwen?
8	Is het benodigde onderhoudsbudget van genoemde kapitaalgoederen (voortvloeiend uit het door de raad vastgestelde kwaliteitsniveau) reëel verwerkt in de (meerjaren)begroting?
9	Blijkt uit de begroting dat er sprake is van achterstallig onderhoud bij de genoemde kapitaalgoederen?
Realiteit van de ramingen	
10	Zijn geraamde ombuigingen en/of taakstellingen reëel en/of weinig risicovol? Dit mede in relatie tot eventuele afwijkingen van de loon- en prijsstijgingen volgende de gehanteerde circulaire.
11	Zijn de bedragen van de deelnemende gemeenten in de vastgestelde begroting van de GR overeenkomstig opgenomen in de begroting van de deelnemende gemeenten?
Grondexploitaties	
12	Is er voor geprognosticeerde verliezen van grondexploitatiecomplexen een adequate verliesvoorziening gevormd?
Weerstandsvermogen en risicobeheersing	
13	Voldoet de gemeente voor het weerstandsvermogen aan haar eigen vastgestelde norm?
14	Is er naar het oordeel van de toezichthouder voldoende weerstandsvermogen in relatie tot de gekwantificeerde risico's?
Algemeen eindoordeel	
15	Is het begrotingsjaar (op basis van bovenstaande vragen) naar het oordeel van de toezichthouder structureel en reëel in evenwicht?

B. Bijlage 2 - Geraadpleegde documentatie

De volgende documenten zijn gebruikt bij dit onderzoek:

Documentatie ter beschikking gesteld door de gemeente Medemblik

- Overzicht nieuw beleid 2022 - 2025, Microsoft Excel
- Jaarstukken 2016
- Jaarstukken 2017
- Jaarstukken 2018
- Jaarstukken 2019
- Jaarstukken 2020
- Programmabegroting 2021 en meerjarenraming 2022 -2024
- Programmabegroting 2020
- Programmabegroting 2019
- Programmabegroting 2018
- Begroting 2018 - 2021, Microsoft Excel
- Begroting 2019 - 2022, Microsoft Excel
- Begroting 2020 - 2023, Microsoft Excel
- Kaderbrief 2018
- Kaderbrief 2019
- Kaderbrief 2020
- Kaderbrief 2021
- Kadernota 2022
- Lentenota 2018
- Lentenota 2019
- Lentenota 2020
- Lentenota 2021
- Herfstnota 2018
- Herfstnota 2019
- Herfstnota 2020
- Herfstnota 2021
- Inventarisatienota 2022
- Provincie Noord-Holland analyse financiële positie 2020
- Provincie Noord-Holland analyse financiële positie 2021
- Provincie Noord-Holland financieel toezichtregime 2020
- Provincie Noord-Holland financieel toezichtregime 2021
- Groenstructuurplan gemeente Medemblik
- Kadernotitie biodiversiteit gemeente Medemblik
- Groenbeheerplan gemeente Medemblik
- Eindrapport project sociaal domein financieel in balans - november 2020

Openbare documenten

- Gemeenschappelijk Financieel Toezichtkader (GTK) 2020 Gemeenten
- Verdeelwijze incidentele middelen jeugdzorg 2022, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- “Afspraken met het rijk en IPO over stelpost Jeugd”, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, d.d. 16 juli 2021

nieuwe perspectieven

In de nieuwe economie doen kansen zich sneller voor dan ooit. Nieuwe spelregels geven een boost aan zakelijk werken. En een nieuwe generatie staat klaar om het anders te doen. Beter, slimmer, innovatiever. Wie succesvol wil ondernemen, moet zelf ook vernieuwen. Open staan voor verandering. En met open vizier kijken naar de mogelijkheden die voor ons liggen.

Nieuwe perspectieven, dát is wat BDO u wil bieden. En kan bieden, dankzij onze unieke combinatie van lokale marktkennis en een internationaal netwerk. Persoonlijke dienstverlening en een professionele aanpak. BDO helpt u graag om vanuit een andere invalshoek naar uw business te kijken. Zodat u de juiste beslissingen neemt om uw organisatie sterker, wendbaarder en succesvoller te maken. Of u nu een mkb-bedrijf, familiebedrijf, publieke organisatie of internationale onderneming bent.

BDO kijkt graag met u vooruit. Samen komen we tot nieuwe inzichten en nieuwe kansen in uw markt. Samen creëren we nieuwe perspectieven.

bdo.nl