Gemeente Meppel

Agendapunt: 6.2

Vertrouwelijkheid: Openbaar

Meppel, 7 mei 2024

Aan de Gemeenteraad.

Raadsvoorstel nr. 1896288

Onderwerp:
Zero Based Budgetting (ZBB)

Voorgesteld besluit:
De benodigde middelen, in totaal maximaal € 200.000 beschikbaar te stellen ten behoeve van het uitvoeren van Zero Based Budgetting (ZBB) middels vaststelling van de bijgevoegde begrotingswijziging 2024.

Inleiding:
Gemeenten hebben te maken met een aanzienlijke spanning tussen taken en middelen. Wettelijke taken, maatschappelijke opgaven en eigen ambities vragen veel aandacht, waar de beschikbaarheid van middelen onder druk staat. Dat geldt ook voor de gemeente Meppel. Het effectief inzetten van onze schaarse middelen, geld en mensen is dan ook een uitermate belangrijk vraagstuk voor gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie in de komende jaren.

Meppel kent voor onze inwoners, bedrijven en instellingen een hoog voorzieningenniveau en tegelijk een lage belastingdruk. Meppel is ambitieus en kent vele, mooie projecten. Om dit te kunnen blijven voortzetten, is het noodzakelijk om te blijven zoeken naar de gewenste en benodigde (financiële) ruimte. De gemeenteraad heeft in het Financieel Actieplan en in de Perspectiefnota 2024-2027 uitgesproken om ZBB te willen gebruiken ten behoeve van die zoektocht. De ambtelijke organisatie wil dat ook om daarmee het goede inzicht te krijgen, hetgeen bijdraagt aan de basis op orde.

Doel van ZBB is om inzicht te krijgen in de begroting: voor welke taken staat Meppel aan de lat en wat vraagt dat van de organisatie en de financiën? Met ZBB wordt geen bezuinigingsronde opgestart; het gaat om het effectief en efficiënt inzetten van onze schaarse middelen, mensen en geld. Door op deze manier naar de begroting te kijken, kunnen wij onze taken en ambities afwegen tegen de beschikbare middelen. Voor onze inwoners en onze medewerkers resulteert dit in een duidelijke boodschap: wat doen wij wel en wat dus niet. Hiermee kunnen wij onze inspanningen (mensen) en middeleninzet (geld) effectiever richten binnen de kaders van het financieel actieplan. Dit vergroot de tastbaarheid van de resultaten van onze ambities en draagt bij aan de versterking van onze financiële positie.
Meppel is ambitieus en tegelijkertijd lopen wij tegen grenzen aan wat we kunnen. Dit maakt dat het niet zozeer een vraag is of wij een ZBB zouden moeten uitvoeren; het is zeer aanbevelingswaardig om het ZBB- traject uit te voeren.

In navolging van het gesprek dat de Auditcommissie in april 2023 heeft gehad over het financieel actieplan, is een vijftal gespecialiseerde partijen benaderd voor een aanpak voor een ZBB-begroting, die aansluit bij de situatie van Meppel. Ten tijde van dit schrijven loopt de aanbestedingsprocedure met deze vijf partijen en leidt tot een gunning op 25 juni 2024.

ZBB is een intensief traject dat in het tweede halfjaar van 2024 gaat plaatsvinden. De intensiteit van het traject komt voort uit de omvang (gehele begroting, alle taken en ambities) en de breedte van het vraagstuk (financiën, personele capaciteit). Het is een inventarisatie van de begroting; op basis hiervan kunnen de gewenste keuzes worden gemaakt.
Het is een stevige investering; het college acht deze investering, gelet op het geschetste resultaat en gelet op het financieel actieplan, verantwoord. Hiermee leggen we de basis om de komende jaren betere afwegingen te maken en om tastbare resultaten te bereiken op de thema's waar we onze prioriteiten leggen.

Beoogd (maatschappelijk) effect
Een ZBB aanpak leidt ertoe dat:
- al het gemeentelijk beleid tegen het licht wordt gehouden
- de gemeentelijke uitvoeringspraktijk wordt geanalyseerd
- daarmee keuzes worden gecreëerd om de balans tussen ambities en middelen te verbeteren
- de sturingsmogelijkheden en verantwoordelijkheden voor raad, college en de ambtelijke organisatie worden vergroot.

Voorgesteld wordt toe te werken naar een situatie waarbij in Q1 2025 (uitvoering in Q3 en 4 2024,) een document klaar ligt dat bij de (voorbereiding van de) Perspectiefnota 2026-2029 kan worden betrokken. Dat zou er als volgt kunnen uitzien:
A. Perspectiefnota 2026-2029. Met daarbij de update van het Financieel Actieplan en samenvatting resultaat ZBB en procesvoorstel richting Programmabegroting 2026
B. ZBB document met daarin de volgende onderdelen:
1. Overzicht (wettelijke) basistaken plus de baten en lasten (de minimale begroting)
2. Overzicht boven-wettelijke taken inclusief een analyse van het onderliggende beleid, de draaiknoppen/keuzemogelijkheden en de baten en lasten
3. Overzicht van de baten en lasten die nog niet zijn begroot, maar onvermijdelijk zijn (als onderdeel van de minimale begroting)
4. Overzicht van de baten en lasten die nog niet zijn begroot en een keuze zijn
5. Principes van sturing en beheersing op de toekomstige begroting

Hiermee ligt er een document op basis waarvan de gemeenteraad kan zien wat de opbrengsten zijn van het ZBB-proces en wat de minimale begroting is (1 en 3). Met de keuzemogelijkheden die in beeld zijn (2 en 4) wordt voorgesorteerd op een nadere uitwerking en besluitvormingsproces richting Perspectiefnota 2026 en Programmabegroting 2026.

Argumenten

Cruciaal bij de ZBB benadering is dat we niet denken vanuit het bestaande begrotingsniveau, maar vanuit het minimale niveau. Met andere woorden: het gaat er niet zozeer om wat we kunnen wijzigen ten opzichte van het bestaande pakket aan taken en activiteiten; het gaat om wat we extra willen en kunnen ten opzichte van het minimale niveau. Daarnaast leidt ZBB tot een verdieping van de begroting door middel van specifieke informatie over taakuitvoering en maatschappelijk nut. Hier kan bestuurlijk en ambtelijk voor een langere periode gebruik van worden gemaakt.

Bij ZBB wordt gezocht naar een nieuwe balans tussen ambities, bedrijfsvoering en middelen. Deze balans is in Meppel verstoord geraakt. De gemeente heeft veel bestuurlijke en politieke ambities. Tevens staat de uitvoeringskracht van de organisatie onder druk. Het vinden van goed gekwalificeerd personeel in de huidige arbeidsmarkt is een uitdaging. Met andere woorden: de middelen en de organisatie zijn qua omvang niet toereikend om de huidige beleidskeuzes en de daarmee gepaard gaande taken uit te voeren. De uitdaging voor de gemeente is om, binnen de eigen handelingsruimte, de balans te herstellen en structurele keuzes te maken om de balans op langere termijn te borgen. Hier komt de rol van de gemeenteraad navenant in beeld: de gemeenteraad heeft het budgetrecht en ZBB stelt de raad in staat om, vanuit de minimale variant van de begroting, nieuwe afwegingen te maken. ZBB is een stap in dit proces, waarbij inzicht wordt gecreëerd in de mogelijkheden om deze balans te herstellen.

Kanttekeningen

ZBB biedt veel kansen in termen van inzicht, keuzemogelijkheden, begroting op orde en sturing en beheersing. Tegelijkertijd moeten we er ook rekening mee houden dat ZBB als bedreigend kan worden ervaren, dat allerlei veranderingen nodig zijn en dat ook in beeld komt waar er wel kosten zijn, maar dat die nog niet in de begroting zitten. Deze kansen en bedreigingen vragen om een goede voorbereiding van het ZBB-traject: commitment op bestuurlijk niveau, bij het management en de ambtelijke organisatie, een helder doel, een duidelijk plan van aanpak, goede communicatie etc. Hoewel het uitgangspunt is dat de organisatie zoveel mogelijk ‘ontzorgt’ wordt door de externe partij, zal de interne organisatie desondanks een inspanning moeten leveren. Dit geldt voor alle beleidsdomeinen. Het project ZBB:

- zal intern begeleid moeten worden (verbinding externe partij, directie, management en organisatie)
- vraagt secretariële ondersteuning
- verlangt informatie en data van beleidsdomeinen en Financiën
- betekent interviews met directieleden, managers, beleidsadviseurs, budgethouders
- vereist goed overleg en communicatie.

Integrale afstemming

Directieteam en teammanagers
Concerncontroller
Budgethouders

Financiën
Inkoop

Financiën

De kosten van uitvoering ZBB worden bekend nadat de aanbestedingsprocedure is afgerond (25 juni 2024). Uit navraag bij andere gemeenten blijkt dat de externe kosten van een ZBB-traject tussen de € 70.000 en € 120.000 bedragen. De interne kosten van een projectleider, projectbegeleiding en secretariële ondersteuning worden geraamd op € 80.000. Voor het opvangen van de maximaal benodigde kosten ZBB van € 200.000 doen we een beroep op:

* € 100.000 uit het positieve begrotingsresultaat 2024 van € 165.000;

* de bijdrage vanuit de exploitatie aan de algemene bufferreserve van € 100.000;
Toelichting: in 2019 is de leningenportefeuille herzien. Besloten is toen het jaarlijkse rentevoordeel te storten in de Algemene (buffer)reserve. Dit om de financiële weerbaarheid te vergroten. In de begroting 2024-2027 is alleen voor 2024 nog een storting opgenomen van € 100.000. Nu de Algemene bufferreserve wordt gevoed voor 2024 en 2025 met respectievelijk € 3 miljoen en € 4 miljoen en de laatste 2 jaren sprake is van een behoorlijk gunstig resultaat, is er de mogelijkheid deze € 100.000 te laten vervallen.

Onderwerp	**Dekking binnen begroting? ja/nee**	**Kosten (EUR)**	**Incidenteel / structureel**
Externe partij	**Ja**	**€ 120.000 maximaal**	**I**
Interne kosten	**Ja**	**€ 80.000**	**I**
Toelichting:			

Effecten overige programma's

ZBB maakt onderdeel uit van het programma "Naar een betere balans tussen ambities en middelen" (BAM). In BAM worden 4 lijnen bewandeld: gerichte onderzoeken (waaronder ZBB), slim samenwerken, slim combineren en effectief organiseren. Alle lijnen dragen bij aan het overkoepelende doel: structurele verbetering van de financiële positie van Meppel.

Communicatie

Nadere invulling volgt bij uitvoering Plan van Aanpak.

Uitvoering

Conform plan van aanpak, 2e helft 2024

Effecten op pijlers duurzaamheid

Een duurzame, gezonde financiële huishouding.

Bijlagen
1. raadsbesluit

Burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,

A.J. Kastelein R.T.A. Korteland

