



Onderwerp

Zero Based Budgetting (ZBB)

Doel van deze mededeling:

Provinciale Staten te informeren over de wijze van afdoening van de motie over ZBB.

Toezegging/motie/amendement:

Tijdens de statenbehandeling van de Begroting 2014 (13 november 2013) is motie 1 van de VVD aangenomen over het toepassen van ZBB in Flevoland.

Inleiding:

Strekking van de motie - gehoord de beraadslagingen - is dat het college in het eerste kwartaal van 2014 een overzicht presenteert van begrotingsposten waarop ZBB kan worden toegepast. We hebben begrepen dat Provinciale Staten de uitkomsten willen bespreken in de commissie Planning en Control.

Mededeling:

Het college heeft een memo over toepassing van ZBB in Flevoland ter bespreking aangeboden aan de commissie Planning en control.

Het vervolg

Is afhankelijk van de behandeling in de commissie Planning en Control.

Ter inzage in de leeskamer

Memo over ZBB.

Verdere informatie

Niet van toepassing.

Registratienummer

1576352

Datum

28 januari 2014

Auteur

H.G. Bult

Afdeling/Bureau

FIN

Openbaarheid

Passief openbaar

Portefeuillehouder

Witteman, M.J.D.

Lijst ingekomen stukken

Provinciale Staten

29 januari 2014



Registratienummer:
1579048

Datum
20 Januari 2014
Aan
Commissie Planning en Control
Afdeling

Van
M.J.D. Witteman
Doorkiesnummer

Betreft
Zero Based Budgetting (ZBB)

Afschrift
Gedeputeerde Staten

Opmerkingen

Aan de leden van de commissie Planning en Control

Tijdens de behandeling van de Begroting 2014 in de Staten (13 november 2013) is motie 1 van de VVD aangenomen over het toepassen van ZBB in Flevoland. Strekking van de motie - gehoord de beraadslagingen van Provinciale Staten - is dat het college in het eerste kwartaal van 2014 een overzicht zou presenteren van begrotingsposten waarop ZBB kan worden toegepast. Provinciale Staten hebben aangegeven dat ze, op basis van het overzicht, overwegen om ZBB toe te passen bij de begroting van 2015.

1. Zero Based Budgetting in het kort

Hieronder wordt in het kort de budgetteringsmethode ZBB beschreven.

ZBB is een (al lang bestaande) budgetteringsmethode waarbij niet wordt teruggevallen op cijfers uit voorgaande jaren, maar waar jaarlijks uitgegaan wordt van het 'nul-niveau'. Budgetten (voor activiteiten) worden 'bottom-up' vanuit de basis opnieuw opgebouwd (door budgetspecialisten). Budgetverantwoordelijken op diverse niveaus nemen vervolgens stapsgewijs beslissingen over de budgetopbouw en samenstelling. Ambtelijk eindigt dit besluitvormingsproces bij de directie.

De ZBB-budgetteringsmethode wordt vaak toegepast bij takendiscussies, bij het moeten uitvoeren van nieuwe taken en bij vorming van nieuwe afdelingen en/of organisaties. Voornaamste voordelen van ZBB zijn, een actueel inzicht in de kostenstructuur van je organisatie en eliminatie van budgetten voor gedateerde werkzaamheden. Daar staat als nadeel tegenover dat de methode tijdrovend is; (elk jaar) opnieuw vanaf 0 begint en dat ervaringsinformatie uit voorgaande jaren niet wordt meegenomen.

2. Toepassing van ZBB bij decentrale overheden

Zoals onder paragraaf 1 aangegeven is ZBB al een lang bestaande budgetteringsmethode maar werd maar weinig toegepast bij decentrale overheden. Echter, als gevolg van verslechterende financiële omstandigheden (voornamelijk bij gemeenten) is sinds enkele jaren weer de noodzaak ontstaan om instrumenten te hanteren om de verslechterende financiële positie het hoofd te bieden (en invulling te geven aan ombuigingsoperaties). Omdat kaasschaafmethodes niet meer volstaan is de laatste jaren, met name in gemeenteland, weer een opmars waarneembaar van bijvoorbeeld de (kern)takendiscussies, maar wordt ook zo nu en dan het instrument ZBB ingezet. Een korte



zoektocht op internet levert onderstaande plannen voor ZBB-trajecten op. Hieronder enkele willekeurige voorbeelden:

Organisatie	Argument ZBB	Geraamde doorlooptijd	Geraamde kosten
Gemeente Oldambt (2011)	Inzicht in kosten als opmaat voor takendiscussie + herindeling	7 maanden	€ 140.000 voor twee afdelingen
Gemeente Oostzaan(2013)	Verbeteren van de financiële positie.	?	€ 75.000 externe projectleiding € 75.000 eigen organisatie
De Friese Meren (2013)	Fusie + teruglopende inkomsten	10 maanden	€ 75.000

3. Uitvoering geven aan motie 1 van VVD inzake toepassen van ZBB in Flevoland

In de inleiding van dit memo is aangegeven dat het college (bij motie van de VVD) is gevraagd om in het eerste kwartaal van 2014 een overzicht te presenteren van begrotingsposten waarbij ZBB kan worden toegepast. Provinciale Staten willen, op basis van het overzicht, overwegen om ZBB toe te passen bij de begroting van 2015.

3a. Kijken naar de begroting van Flevoland.

Om uitvoering en invulling te geven aan de motie is bepaald welke begrotingsposten in aanmerking komen voor toepassing van de ZBB-methodiek Om focus aan te brengen en om de ZBB-werkwijze in eerste instantie op kleine schaal toe te passen, is een drietal selectiemethoden overwogen; te weten:

- selectie met behulp van benchmarking;
- selectie met behulp van uitkomsten uit eerdere analyses (UP7.1.4);
- selectie op basis van pragmatische analyse.

Met benchmarking kunnen onze begrotingsposten vergeleken worden met die van andere provincies en/of vergelijkbare organisaties. Voordeel van deze methode is dat alle begrotingsonderdelen in de benchmark kunnen worden betrokken. Nadeel is dat dit type onderzoek veel tijd en geld kost om dit onderzoek uit te voeren of om geschikte, al beschikbare, vergelijkingscijfers te vinden. Als vergelijkscijfers al voorhanden zijn (bijvoorbeeld de IV3¹ cijfers van alle provincies) is tijd nodig om de geschiktheid te bepalen en inzicht te krijgen in het verhaal achter de cijfers (analyse van de vergelijk waarbij mogelijk een afhankelijk bestaat van de medewerking van derden).

Aan het begin van deze bestuursperiode heeft het college - conform het college uitvoeringsprogramma - begrotingsposten doorgelicht (UP 7.1.4). Bij deze doorlichting zijn begrotingsposten naar voren gekomen waarop al enkele jaren onderuitputting waarneembaar is. De uitkomsten van deze analyses kunnen opnieuw ter hand worden genomen. Nadeel van deze aanpak is dat deze analyses gebaseerd zijn op inmiddels verouderde gegevens (deels uit de vorige bestuursperiode). Op veel begrotingsposten hebben nadien, bijvoorbeeld als gevolg van de

¹ IV3 staat voor Informatieverstrekking Voor Derden. Ingedeeld naar voorgeschreven functies (IV3 indeling) doen de provincies in Nederland opgave aan het CBS van geraamde en gerealiseerde baten en lasten.



provinciale ombuigingen, al bijstellingen plaatsgevonden. Uitvoeren van nieuwe analyse is te overwegen.

Een derde methode is dat opnieuw, maar dan wel pragmatisch, begrotingsposten worden beoordelen. Voordeel van deze methode is dat we met de kennis van onze begroting vrij snel tot een aantal posten kunnen komen waarop toepassing van de ZBB-methode zinvol kan zijn. In onderstaande paragraaf wordt deze derde methode -die de voorkeur heeft- verder uitgewerkt en worden de keuzes om begrotingsposten al-dan-niet buiten beschouwing te laten transparant.

3b. Kijken naar de begrotingsposten van de begroting.

Allereerst is een dwarsdoorsnede gemaakt van onze begroting (begrotingsposten en kostensoorten).. De matrix volgt de indeling van de provinciale begroting (van programma's, programmaonderdelen tot op het niveau van de begrotingsproducten) en de kostensoorten die we onderscheiden (goederen en diensten, subsidies, salarissen, etc.). Deze matrix ligt aan de basis van onze pragmatische analyse.

Om focus aan te brengen en het aantal posten voor de ZBB-methode, in deze fase, te beperken zijn enkele criteria toegepast. Hieronder zijn die, beargumenteerd, opgenomen.

- Focus ligt op de algemene provinciale middelen. Budgetten die gedekt worden uit bijvoorbeeld 'doeluitkeringen' laten we buiten beschouwing. Bijstelling van deze budgetten zullen niet direct begrotingsruimte voor 2015 en volgende jaren opleveren. Voorbeelden van budgetten waartegenover dekking uit een doeluitkering staat zijn de aan de BDU gerelateerde budgetten.
- Onderdeel van de algemene middelen vormen de budgetten die gedekt worden uit 'decentralisatie uitkeringen' uit het provinciefonds. Ook deze worden in deze fase buiten beschouwing gelaten. Vaak zijn onderliggende afspraken gemaakt (met het Rijk) ter besteding van deze budgetten (beoogde besteding).
- Bepaalde begrotingsonderdelen en/of kostensoorten blijven buiten beschouwing omdat zeer recent 'ZBB-achtige' heroriëntaties hebben plaatsgevonden. Dit speelt bijvoorbeeld ten aanzien van de onderhoudsbudgetten van Infra (met 6 strategische uitvoeringsprogramma's) en de niet jaarlijkse onderhoudsbudgetten Provinciehuis (nieuw MJOP)
- Bepaalde begrotingsonderdelen en/of kostensoorten blijven buiten beschouwing omdat die jaarlijks in detail worden onderbouwd. Voorbeelden daarvan zijn de salarisbegroting (gebaseerd op de vastgestelde formatie) en de kapitaallasten van investeringen (de jaarlijks wordt onderbouwd met de staat van geactiveerde kapitaaluitgaven).
- Als laatste blijven ook de subsidiebudgetten buiten beschouwing. Een groot deel van deze budgetten maken onderdeel uit van programma 4 'Samenleving' van onze begroting. Aan het begin van deze bestuursperiode heeft - in het licht van het nieuwe profiel provincies - al een heroriëntatie plaatsgevonden. Deze heroriëntatie heeft geleid tot omvangrijke ombuigingen. Verdere ombuigingen op dit programma maakt meer onderdeel uit van het politieke primaat dan van een vooral technische ZBB-operatie. Dit is dan nog los van de vraag, hoe je inhoudelijk komt tot een ZBB-onderzoek bij subsidieposten; immers deze zijn vaak historisch tot stand gekomen.

Naast bovenstaande inhoudelijke criteria is een ondergrens van € 100.000 gehanteerd.



3c. Begrotingsposten die in aanmerking kunnen komen voor ZBB.

Bovenstaande criteria zijn toegepast (quick scan) op de 'Primitieve begroting 2014'. In onderstaand schema zijn de resultaten opgenomen².

Onderdelen	2014 primitief
Totaal lasten (x € 1 mln)	226,6
Waarvan goederen en diensten (x € 1 mln)	22,1
Aantal begrotingsposten goederen en diensten	157
Aantal begrotingsposten die voldoen aan criteria	34
Volume begrotingsposten die voldoen aan criteria (x € 1 mln)	10,0

Uit de analyse blijkt dat op 34 begrotingsposten de ZBB methodiek kan worden toegepast met een volume van € 10,0 mln.

Kosten

Op basis van het aantal te beoordelen begrotingsposten is een zeer voorlopige (ambtelijke) inschatting gemaakt van de inzet die gemoeid gaat met het ZBB-traject. Uitgaande van gemiddeld 4 uren deskresearch per begrotingspost tegen een tarief van €85 en een gelijke inzet voor projectvoorbereiding, -leiding, -rapportage, besprekingen, c.a. tegen een tarief van € 125, schatten we de kosten van een dergelijk traject in op afgerond € 35.000.

Baten

Gewenste uitkomst van een ZBB-operatie is vaak ook het realiseren van financiële besparingen. Dit argument werd ook door de VVD bij de beraadslagingen over de begroting 2014 ingebracht. De vraag is en blijft of een dergelijke operatie in Flevoland op dit moment veel besparingen zal opleveren. Gezien de omvangrijke provinciale ombuigingen (heroriëntatie op diverse beleidsterreinen) die aan het begin van deze bestuursperiode werden ingezet, de nog in te vullen taakstelling op de bedrijfsvoering (uit de Perspectiefnota 2013-2017)³ en bijvoorbeeld de uitbesteding van taken aan de omgevingsdienst, bestaat de kans dat de financiële opbrengst beperkt zal blijven. Op onderwerpen waar recent doorlichtingen en actualisaties van plannen hebben plaatsgevonden (Koepelnota INFRA / MJOP Provinciehuis) blijken zelfs additionele middelen nodig.

4. Bespreking in de commissie Planning en control

In de begrotingsvergadering is toegezegd om in het eerste kwartaal de uitkomsten bestuurlijk te bespreken. De griffie heeft gesondeerd in welke commissie de uitkomsten besproken moeten worden. Dat is de commissie Planning en Control geworden. Op 5 februari komt uw commissie bijeen. Graag ga ik met u in gesprek over voorliggend memo. Ik heb Provinciale Staten hierover geïnformeerd.

² In de bijlage bij dit memo is een detailoverzicht opgenomen van de begrotingsposten 2014.

³ Uit de bijlage blijkt dat van het totaalvolume een bedrag van € 3,3 mln betrekking heeft op bedrijfsvoeringonderwerpen. Eventuele besparingen op deze begrotingsposten zullen verrekend moeten worden met de stelpost die daarvoor al is opgenomen in onze begroting.



BIJLAGE:

Begrotingsposten 2014 die betrokken kunnen worden bij ZBB (x € 1.000)⁴

<i>Binnen programma's</i>	<i>Bedrag</i>
N111012 Actualisatie/uitwerken omgevingsplan	243
N121011 Waterkwaliteit	176
N121019 Grondwaterbeleid en drinkwater	253
N131014 Natuurbescherming en -beleid	121
N132022 Duurzaamheid en energie	265
N132023 Klassieke milieutaken	464
N132024 Bodem	1.605
N221011 Organisatiekosten PBN	146
N221013 Vervoersmanagement	160
N221014 Voorverkenningen infrafonds	160
N431012 Archeologiebeleid	100
N511011 Oostvaarderswold	220
N521012 Schaalsprong	206
N541011 IJmeer/Markermeer	150
N570011 p-MJP Coördinatie	224
N611011 Accountancy/financieel advies	100
N611025 Fractieondersteuning	294
N612012 Representatie	172
N612016 Reis en verblijfkosten GS	140
Binnen bedrijfsvoering	
N6511015 Decentr. bedr. voeringsl.	231
N6514018 Werving en selectie	136
N6515022 Transitieplan	700
N6515030 Bedrijfsinformatieplan	230
N6521011 Onderhoud gebouw en installaties	409
N6521012 Gas, water en electra	269
N6522011 Repro	303
N6522014 Personeelsrestaurant	193
N6522015 Beveiliging	270
N6522022 Schoonmaak en services	284
N6522023 Postkamer	109
N6531012 Verzekeringen	158
N6551011 Overige kosten automatisering	1.066
N6551012 Advies	107
N6551014 Telecommunicatie	331
Totaal (afgerond)	9.995

⁴ Op basis van een quickscan.