

RAPPORTAGE

# Werksessie gemeentefinanciën voor raads- en commissieleden

# Inleiding

Beste deelnemers aan de werksessie en natuurlijk de andere raads- en commissieleden,

Op 12 april was de werksessie over gemeentefinanciën. We hebben geprobeerd om jullie op toegankelijke wijze mee te nemen in de financiële termen en instrumenten die jullie regelmatig tegenkomen als het bijvoorbeeld gaat over de begroting of investeringen. Daarmee willen we jullie handvatten meegeven om financiële stukken nog beter te kunnen begrijpen en duiden en zo nog beter te kunnen sturen op de financiën van de gemeente. Dit mede in het licht van de aanstaande behandeling van de voorjaarsnota.

Wij hebben begrepen, uit de terugkoppeling die we direct na de werksessie van de deelnemers kregen en uit de terugkoppeling via de rekenkamercommissie, dat de werkvorm en de inhoud van de sessie goed is ontvangen. Wij zijn blij om dat te horen en ook wij hebben een mooie ervaring overgehouden aan de avond. Daarbij waarderen wij de actieve inbreng van de deelnemers enorm. Hieronder hebben we een kleine sfeerimpressie opgenomen. De foto's worden door ons niet voor andere doelen gebruikt.

Zoals beloofd hebben wij een rapportage opgesteld. Dat hebben we gedaan in de vorm van dit document. In deze rapportage lopen wij nog een keer kort door de punten heen die in de werksessie aan de orde zijn gekomen. Daarnaast hebben wij nog informatie ingevoegd over wendbaar begroten. In de werksessie hebben we daar helaas geen tijd voor gehad.

Van onze kant wensen wij de raads- en commissie leden veel genoegen en succes bij het voorbereiden op de voorjaarsnota en hopen wij daar met de werksessie een steentje aan kunnen bijdragen.

Met vriendelijke groet,

Neil van Engelen  
BDO Advisory

Marco Pot  
BDO Advisory



# 1. Leeswijzer

De werksessie bestond uit drie onderdelen:

1. feitjes en weetjes;
2. waar ga ik als raad over en waar kan ik op sturen (balans en exploitatie)?
3. casus Grasso.

Hieronder lichten we per onderdeel de besproken punten toe (hoofdstuk 2 t/m 4). We verwijzen daarbij naar de paginanummers van de werksessie die linksonder op de pagina's staan. Ook gaan we in op de onderwerpen die bij het begin van de werksessie door de deelnemers zijn aangedragen:

- Bij onderdeel 2: hoe de voorjaarsnota aan te vliegen, verbonden partijen in combinatie met dividend en reservepositie ten opzichte van andere gemeenten.
- Bij onderdeel 3: impact structuurfonds.

Als laatste gaan we nog in op het onderwerp wendbaar begroten (hoofdstuk 5).

## 2. Feitjes en weetjes

### *Pagina 3 werksessie*

We zijn de sessie begonnen met drie vragen over de begroting.

Vraag 1 ging over de algemene uitkering. Het bedrag dat de gemeente ontvangt, is te vinden in het overzicht van baten en lasten; bij de baten. Dit bedrag betreft 40%-50% van de gemeentebegroting. Daarmee is de gemeente voor een belangrijk deel afhankelijk van deze inkomsten. Overigens krijgt de gemeente nog meer geld van het rijk in de vorm van specifieke uitkeringen. Dit zijn middelen waarvan de besteding moet worden verantwoord aan het rijk.

Vraag 2 ging over onvoorzien. In de begroting 2023 staat een bedrag van € 225k. Er zijn geen normen meer voor de hoogte van onvoorzien. Het is aan de gemeente om dat te bepalen. Wij zien het vooral als handig om via deze post wat “smeerolie” te hebben in de begroting voor relatief kleine onverwachte zaken of risico’s die zich toch ieder jaar voordoen.

We hebben ook besproken dat er een samenhang is met het weerstandsvermogen (zie ook pagina 16 van de werksessie). Het weerstandsvermogen zegt iets over de omvang van de risico’s van de gemeente in vergelijking tot de middelen die er zijn om deze risico’s op te vangen. Dit is beschreven in de paragraaf Weerstandsvermogen in de gemeentebegroting. Het hoort bij financieel gezond zijn dat de risico’s niet groter zijn dan de middelen om die risico’s op te vangen. De post onvoorzien maakt, net als bijvoorbeeld bepaalde reserves, deel uit van die middelen. Op pagina 16 van de werksessie hebben we een tabelletje opgenomen, waarin te zien is hoe de provincie het weerstandsvermogen beoordeeld op basis van het Gemeenschappelijk Toezichtkader. In dat tabelletje staat dat het weerstandsvermogen voldoende is als de middelen om risico’s op te vangen tussen 1x en 1,4x zo groot zijn als de risico’s.

Vraag 3 ging over het budget voor het dagelijks onderhouden van de openbare ruimte. Dat budget is € 35 miljoen. Deze informatie is te vinden in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen in de gemeentebegroting. Deze paragraaf is een mooie doorsnede van de begroting. Alle dagelijks onderhoudsbudgetten openbare ruimte zijn vanuit alle begrotingsprogramma’s in één overzicht opgenomen. De openbare ruimte moet worden onderhouden vanuit het oogpunt van onder andere veiligheid, milieu en instandhouding. Veelal is dit een wettelijke vereiste. De raad kan wel keuzes maken ten aanzien van het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte. Naast het dagelijks onderhoud is er sprake van (vervangings)investeringen in de openbare ruimte en groot onderhoud. De investeringen en groot onderhoud maken deel uit van het investeringsplan (zie ook pagina 20 van de werksessie) en/of voorzieningen die hiervoor op de balans zijn getroffen (zie ook pagina 13 van de werksessie).

## 3. Waar ga ik als raad over en waar kan ik op sturen?

### *Pagina 6 en 17 van de werksessie*

Op pagina 6 is opgenomen wat in de financiële verordening is gezegd over de rol van de raad. In het blauw is aangegeven dat de raad op gaat over de begroting en de wijzigingen daarvan, de investeringskredieten en de reserves, waaronder het structuurfonds. Op pagina 17 zijn deze onderdelen opnieuw aangegeven in het blauw. Vervolgens laat deze pagina zien wat de samenhang van deze onderdelen is met de balans (grijze blokken) en de baten en lasten (de exploitatie, groene blokken).

### *Pagina 7, 8 en 9 van de werksessie*

De rolverdeling tussen de raad en college, de inrichting van de begroting en de jaarstukken is wettelijk geregeld. De gemeente heeft daarbinnen wel vrijheden. Voorbeelden zijn de eigen beleidskeuzes, de inrichting van de programma's in de begroting en het toevoegen van extra informatie of paragrafen aan de begroting en/of jaarstukken.

De rol van de raad is kaderstelling, controleren en bijsturen. De planning-en-controlcyclus (pagina 8 van de werksessie) heeft daarin een belangrijke positie als het gaat om financiën en de doelen waaraan het geld wordt/is besteed.

### *Hoe de voorjaarsnota aan te vliegen?*

De voorjaarsnota heeft een tweeledige functie: een actualisatie van het lopende jaar en een vooruitblik op de situatie/prioriteiten in het komende jaar (en de jaren daarna). De komende voorjaarsnota kijkt dus in eerste instantie naar de actuele stand van zaken in het jaar 2023: kloppen de uitgangspunten van de begroting 2023 nog steeds? Daarnaast kijkt de voorjaarsnota vooruit naar de begroting 2024: de raad stelt daarvoor kaders vast, waarbinnen het college de begroting opstelt.

De voorjaarsnota staat dus niet op zichzelf; er is een relatie met de begroting 2023 en de begroting 2024. Daarnaast is er een relatie met de jaarstukken 2022. Deze verschijnt in dezelfde periode als de voorjaarsnota en het is goed om geleerde lessen vanuit het vorige jaar mee te nemen naar het lopende jaar en de komende jaren.

Meestal zijn de documenten uit de planning-en-controlcyclus lijvig en soms lastig te doorgronden. In de werksessie werd nog genoemd dat de spreektijd voor de fracties bovendien beperkt is. Hoe pak je dat aan? Ons advies is om de spreektijd vooral te benutten voor de inhoud: wat vindt de fractie belangrijk? Maak gebruik van de technische sessies die worden aangeboden om financieel-technische toelichtingen te vragen. De inhoudelijke en financieel-technische voorbereiding op de behandeling van een document uit de planning-en-controlcyclus zou wat ons betreft moeten bestaan uit terugkijken, de actualiteit en vooruitkijken. Concreet voor de voorjaarsnota 2023 betekent dit dat de raad zou moeten letten op:

- 1) Wat hebben we geleerd van de jaarstukken 2022?
- 2) Wat lezen we in de voorjaarsnota over het jaar 2023?
- 3) Wat zijn de ontwikkelingen en wat staat nieuw op de agenda voor het jaar 2024?
- 4) Zijn de punten 1 en 2 meegenomen bij punt 3?
- 5) Wat vinden we hier van?

### *Verbonden partijen en dividend*

Eén van de vragen ging over de paragraaf Verbonden partijen, hoe dit te duiden als het gaat om dividend. Deze paragraaf maakt verplicht deel uit van de begroting en de jaarstukken. De gemeente heeft te maken met verschillende soorten verbonden partijen, bijvoorbeeld gemeenschappelijke regelingen en deelnemingen. Altijd is sprake van een bestuurlijk en financieel belang vanuit de gemeente. Die belangen en de invloed van de gemeente verschillen per verbonden partij. In de paragraaf Verbonden partijen is dit per verbonden partij beschreven. Bij de deelnemingen is de gemeente aandeelhouder. De aandelen vertegenwoordigen een financieel belang en een mate van invloed in de betreffende organisatie.

De betreffende aandelen zijn in bezit van de gemeente en die staan tegen verkrijgingsprijs op de balans onder de financiële vaste activa. Bij verkoop van de aandelen, zoals bij de verkoop van Essent, ontvangt de gemeente een marktprijs. Dat leidt meestal tot winst. Sommige deelnemingen keren dividend uit. Dit dividend staat in de begroting onder het overzicht van baten en lasten (programma beleggingen en overige baten en lasten). De dividendopbrengsten kunnen fluctueren en dat kan een risico zijn. Eventuele bijzonderheden en risico's zijn beschreven in de paragraaf Verbonden partijen en eventueel in de paragraaf Weerstandsvermogen.

### *Pagina 10 van de werksessie*

We maken in de begroting en jaarstukken steeds onderscheid tussen de balans (bezittingen en schulden) en de baten en lasten (de exploitatie). Op pagina 17 van de werksessie gaan we in op de samenhang tussen beide voor de onderdelen waar de raad direct over gaat.

Op pagina 10 van de werksessie gaat het over de baten en lasten. Onze belangrijkste boodschap hierbij is dat u als raad toeziet op de verhouding tussen incidentele (éénmalige of tijdelijke, bijvoorbeeld een éénmalige subsidie die de gemeenten ontvangt of verstrekt) baten en lasten en de structurele (langdurige) baten en lasten (bijvoorbeeld de ozb en personeelskosten). De gouden regel is dat tegenover de structurele lasten minimaal dezelfde structurele baten moeten staan. Dan is sprake van structureel begrotingsevenwicht. Dat moet blijken uit het resultaat vóór bestemming. Het resultaat na bestemming houdt rekening met de inzet van reserves en de storting van middelen in reserves.

Het resultaat vóór bestemming is in de gemeente volgens de begroting 2023 ruim € 20 miljoen negatief. Dat betekent dat reserves worden ingezet om een sluitende begroting te krijgen. Een voorbeeld van het inzetten van reserves is het inzetten van het structuurfonds om de rente- en afschrijvingskosten van investeringen te dekken. In gemeenteland is het inzetten van reserves normaal. Voor de raad is het van belang er op toe te zien dat hier goed beleid achter zit. De werkwijze met het structuurfonds is beleidsmatig verankerd. Zonder goed beleid is het risico reëel dat de reserves na verloop van tijd uitgeput raken.

### *Pagina 11 t/m 16 van de werksessie*

Op deze pagina's gaan we in op de balans en dan specifiek het verschil tussen reserves en voorzieningen. Dat hebben we gedaan aan de hand van de vraag waar de financiële buffers zitten. Het antwoord is dat dit op verschillende plekken in de balans terug te vinden is:

- Voorzieningen die zijn opgenomen bij voorraden (onder vlottende activa) voor het risico dat een deel de grondverkoop verlieslatend is.
- Voorzieningen die zijn opgenomen bij uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan één jaar (vorderingen/debiteuren, onder vlottende activa). Dit is voor het risico dat de vorderingen oninbaar zijn.
- Voorzieningen voor toekomstige verplichtingen (onder vaste passiva). Bijvoorbeeld toekomstige onderhoudsverplichtingen of wethouderpensioenen.
- Eigen vermogen (onder vaste passiva). Dit zijn de reserves.

Het verschil tussen de reserves en de voorzieningen is vooral dat de raad gaat over het instellen en de hoogte van reserves en dat de raad niet gaat over het instellen en de hoogte van de voorzieningen.

Voorzieningen moeten in de balans worden opgenomen in overeenstemming met risico's, verliezen en verplichtingen. De accountant controleert of dit geval is en de raad wordt hierover geïnformeerd. In de begroting en de jaarstukken staat veel informatie over de aard en omvang van de risico's, verliezen en verplichtingen die in de voorzieningen zijn verwerkt. Dit staat meestal in de betreffende bijlagen en de toelichting op de balans.

Voor reserves geldt dat de raad de bestemming en de uitputting van de reserves zelf kan bepalen. De informatie over de bestedingen en aanvullingen van reserves is ook te vinden in de betreffende bijlagen en de toelichting op de balans. Voor de raad is het van belang om te weten welke reserves vrij besteedbaar zijn. Dat deel van de reserves kan via besluitvorming worden ingezet, danwel een andere bestemming krijgen zonder gevolgen voor de begroting.

Het niet-vrij besteedbare deel van de reserves heeft een bestemming die niet zonder meer kan worden gewijzigd. Zo wordt de reserve Essent dividendcompensatie jaarlijks deels ingezet om de begroting te compenseren voor het wegvallen van dividend na de aandelenverkoop (dit is een soort financieringsfunctie van de reserve). Het anders inzetten van deze reserve zou betekenen dat de jaarlijkse compensatie in de begroting kleiner wordt. Voor de reserves die deel uitmaken van het weerstandsvermogen geldt dat het inzetten van deze middelen gevolgen kan hebben voor de toereikendheid van de middelen, waarmee risico's moeten worden bestreden. Ook voor de reserves met een egalisatiefunctie zal veelal gelden dat deze niet vrij besteedbaar zijn.

### *Pagina 18 van der werksessie*

De essentie is dat het toezicht houden op de financiële positie gaat over de situatie van de balans en de exploitatie in samenhang. In de wetgeving zijn zes kengetallen opgenomen, waarover de gemeente in de paragraaf Weerstandsvermogen moet rapporteren. De kengetallen die zien op het structurele begrotingsevenwicht, de belastingdruk, het eigen vermogen, schulden en de omvang van de grondposities. Dit zijn stuk voor stuk belangrijke aandachtsgebieden in de balans en de exploitatie. Voor de raad is het belangrijk de ontwikkeling van deze kengetallen goed te volgen in combinatie met de ontwikkeling van het weerstandsvermogen.

De provincie let hier als toezichthouder ook op. In het Gemeenschappelijk Toezichtkader hebben de provincie signaleringswaarden verbonden aan de kengetallen. Daarmee beoordeelt de provincie of gemeenten financiële risico's lopen.

De BDO-Benchmark meet jaarlijks de situatie van alle gemeenten in Nederland op basis van de laatste jaarrekening. Begin 2023 hebben we de benchmark gepubliceerd op basis van de jaarrekeningen 2021. De benchmark baseren we op de kengetallen en de signaleringswaarden van de provincies. Gemeente 's-Hertogenbosch presteert stabiel in de top van het klassement van de 100.000+ gemeenten. De tien die de gemeente krijgt, betekent dat de gemeente bij de kengetallen op bijna alle onderdelen in de categorie "minst risicovol" valt. Wie de benchmark leest zal zien dat de score een momentopname is op basis van de jaarrekening 2021. In de benchmark wordt ook gewezen op de onzekere omstandigheden, waarin de gemeenten momenteel hun financiële koers moeten bepalen. In de begroting 2023 van de gemeente 's-Hertogenbosch is dat ook te lezen. De les is vooral dat bij het volgen van de kengetallen de meerjarige ontwikkeling belangrijk is in combinatie met het verhaal dat deze cijfers vertellen. Dit is bij uitstek een onderwerp om met het college te bespreken.

### *Reservepositie ten opzichte van andere gemeenten*

De reservepositie van de gemeente is lastig af te zetten tegen die van andere gemeenten. Lokale verschillen kunnen best groot zijn. Denk aan de reserve waarin de Essent middelen zijn gestort. Dat soort middelen heeft niet iedere gemeente en we hebben hierboven beschreven dat deze middelen niet zonder meer in te zetten zijn. In algemene zin kunnen we stellen dat de gemeente goed scoort qua solvabiliteit, zie ook pagina 18 van de werksessie. Solvabiliteit wordt uitgedrukt in een percentage: hoeveel procent van het balanstotaal bestaat uit eigen vermogen (reserves). Bij de gemeente is dat meerjarig gezien ongeveer 55%. Dat betekent dat 45% van het vermogen bestaat uit vreemd vermogen (leningen en voorzieningen). Bij een solvabiliteit van meer dan 50% kwalificeert de provincie dit in de categorie "minst risicovol". In vergelijking met de top tien van de 100.000+ gemeenten in de BDO-Benchmark neemt de gemeente Den Bosch qua solvabiliteit de vierde positie in.

## 4. Casus Grasso

### *Pagina 20 van de werksessie*

In aanloop naar de casus hebben we gesproken over investeren in 's-Hertogenbosch. De focus ligt veel op het structuurfonds. Dat komt onder andere doordat structuurfondsinvesterings altijd een paar keer terugkomen in de raad en door het strategische karakter van het structuurfonds. In de begroting 2023 is via het structuurfonds een investeringspakket van € 164 miljoen opgenomen, te besteden over meerdere jaren. Wij hebben er over gesproken dat er daarnaast voor een bedrag van € 280 miljoen aan investeringen in de begroting is opgenomen (2023-2026) in het kader van bestaand beleid. Wij hebben vooral willen wijzen op de informatie die daarover in de begroting staat. De raad autoriseert immers met het vaststellen van de begroting alle investeringen bestaand beleid (artikel 5 financiële verordening, zie pagina 6 van de werksessie). De informatie over deze investeringen betreft, waarin wordt geïnvesteerd de omvang van de investering en tot welke extra structurele lasten deze investeringen leiden. Heeft de raad daar wel zicht op? Sowieso geldt voor bijna iedere investering, ook die uit het structuurfonds, dat er structurele lasten uit voortvloeien. Dit heeft onder andere te maken met rente en afschrijvingen, maar ook met kosten van beheer en instandhouding (onderhoud, energiekosten, personeelskosten, etc.).

### *Pagina 21 t/m 23 van de werksessie*

Het structuurfonds wordt gevoed uit eventuele overschotten uit de algemene reserve Grondbedrijf of vanuit de exploitatie. Het structuurfonds is een reserve die bedoeld is voor strategische, bovenstedelijke investeringen. Gelet op het karakter van dit soort investeringen (het wordt meestal pas gaandeweg duidelijk wat er precies moet/gaat gebeuren, wat dat kost en hoe dat wordt betaald) is er getrapte besluitvorming. De raad wordt in drie fases gevraagd een besluit te nemen.

De behandeling van de casus heeft laten zien dat het stapsgewijze proces in die casus functioneert. De raad heeft meerdere besluiten genomen aan de hand van de drie fases. De casus heeft daarbij een aantal aandachtspunten voor de raad naar voren gebracht:

- Binnen het structuurfonds worden projecten tegen elkaar afgewogen. Het structuurfonds is een reserve. De middelen zijn niet onbeperkt. Aandachtspunt is hoe de concurrentie tussen verschillende projecten werkt, is er een integrale afwegingsmogelijkheid bij de raad?
- Constatering: Bij deze casus worden in de begroting 2019 binnen de exploitatie middelen vrijgemaakt om de investering te kunnen bekostigen. Dan is het structuurfonds vooral een vehikel voor een goed proces voor strategische investeringen en de financiering komt uit de reguliere begroting. Wat opvalt is dat dit in de raads- en commissiebehandeling van zowel de begroting 2019 als de kredietaanvraag (fase 3) voor Grasso niet in de raad aan de orde komt.
- De casus betreft een project met een omvang van € 2,5 miljoen (onrendabele top). Dat is lager dan de minimale omvang van € 5 miljoen voor een investering via het structuurfonds.
- De informatie over de rest van de investering en de structurele baten en lasten is summier. Alles loopt via de BIM. Betekent dit dan dat de raad hierin geen inzicht hoeft te hebben?



## 5. Wendbaar begroten

### Over wendbaarheid en weerbaarheid

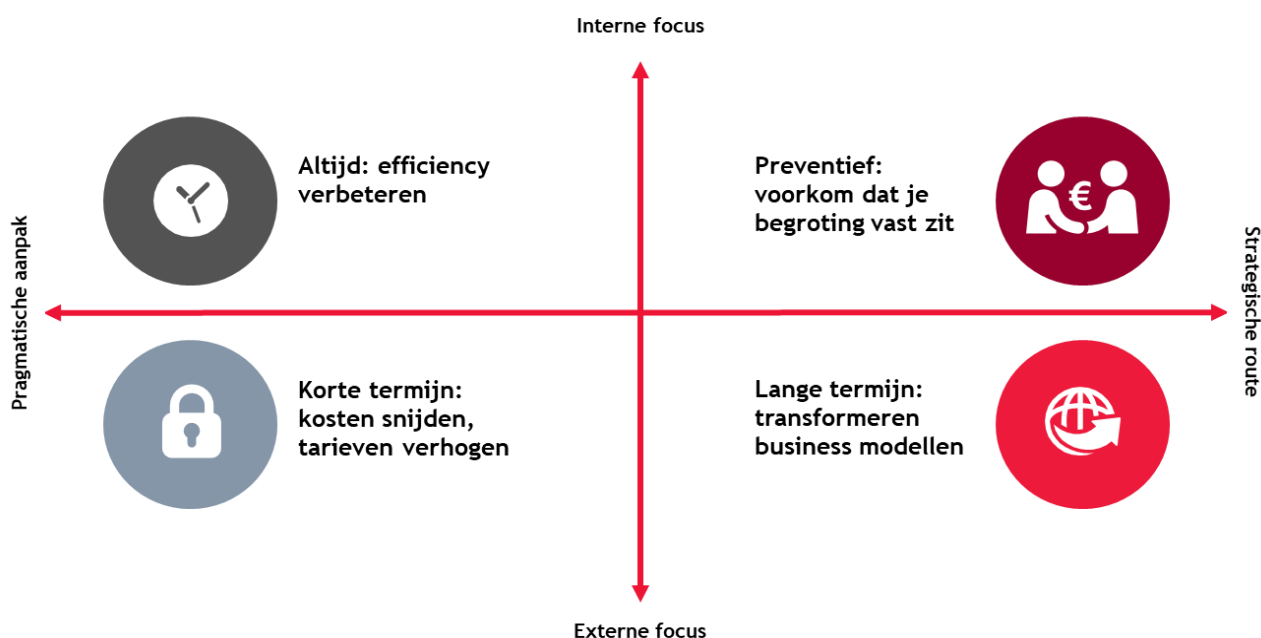
Voortdurende veranderingen en beperkte financiële kaders vereisen dat gemeenten meer dan ooit wendbaar zijn. Wat is wendbaarheid? Wendbare organisaties zijn als dat nodig is in staat beheerst te schakelen in ambities en plannen binnen een financieel gezond kader. Aanleidingen om te moeten schakelen zijn: afname van de middelen, meer taken en opgaven zonder dat daar voldoende middelen tegenover staan, strategische koerswijziging, herindeling, etc. Dit soort situaties zorgen ervoor dat een gemeente een nieuwe balans tussen inkomsten en uitgaven moet vinden. Wendbaarheid is wat anders dan bezuinigen. Idealiter ben je als gemeente zo wendbaar dat je, als er opgeschaald of afgeschaald moet worden, de scenario's op de plank hebt liggen.

Bij de term wendbaar hoort ook de term weerbaar. Weerbaarheid gaat in sterke mate over de middelen waarover de gemeente kan beschikken om noodzakelijke omschakeltijd te kunnen overbruggen of om te kunnen investeren in veranderingen. Vaak gaat het dan over reserves die je hiervoor kan inzetten.

### Hoe gemeenten dit zoal aanvliegen

Hieronder is weergegeven wat gemeenten zoal doen om evenwicht tussen inkomsten en uitgaven te krijgen. Daarbij maken we enerzijds onderscheid tussen een pragmatische aanpak en de strategische route. Ook is er onderscheid naar een interne focus (de eigen organisatie) en een externe focus (direct impact op de inwoners of mede-afhankelijkheid van andere partijen).

Veel gemeenten kiezen voor een pragmatische aanpak: de kaasschaaf, bezuinigen op de organisatie (al dan niet gekoppeld aan een efficiencytaakstelling) of de tarieven verhogen. Deze aanpak is effectief op de kortere termijn: snel financieel resultaat. Maar deze aanpak doet ook pijn: in de organisatie en voor de samenleving; verschrallende voorzieningen en hogere lasten. Omdat echte keuzes meestal niet worden gemaakt, ontstaan op langere termijn vaak problemen: de taakstellingen worden niet gehaald, er ontstaat achterstallig onderhoud in de openbare ruimte en de kosten komen daardoor toch weer terug.



Op de strategische route zien we twee soorten maatregelen: het transformeren naar een ander type organisatie of een andere visie op beleid en dienstverlening. Strategische samenwerking, opgavegericht werken en digitaliseringsprogramma's zijn voorbeelden die hierbij passen. Vaak spelen hierbij (keten)partners een rol. Op deze route maakt een gemeente echte keuzes, maar de (financiële) resultaten van de veranderingen zijn onzeker.

Daarnaast kan de gemeente preventieve maatregelen treffen om te voorkomen dat je begroting vastzit en zo maximaal weer- en wendbaar te zijn. Dit vraagt bij de meeste gemeenten om een andere mindset. Hieronder lichten we dat toe.

### *Beperkende factoren voor wendbaarheid en weerbaarheid*

Veel gemeenten ervaren dat het lastig is om te schakelen. Een aantal factoren speelt hierbij een rol:

- geen inzicht in de “draaiknoppen”/keuzes;
- uitgaven liggen allemaal vast (rentekosten, bijdragen aan GR-en, verplichtingen, etc.);
- geen reserves die als overbrugging kunnen dienen voor koersverandering;
- geen (politieke) urgentie;
- er is geen tijd meer om draaiknoppen in beeld te brengen, er moet nu bezuinigd worden.

### *Succesfactoren voor wendbaarheid en weerbaarheid: voorkom dat je begroting vastzit*

- financieel beleid:
  - stel financiële grenzen: minimale solvabiliteit, investerings- en schuldplafond;
  - sparen en aflossen.
- financiële spelregels in combinatie met cultuur:
  - het besef dat een nieuw beleid geld kost en dat dat gevolgen heeft voor de belastingdruk als je geen maatregelen treft;
  - nieuw voor oud: we gaan iets nieuws doen en waar stoppen we mee? Voorkom stapeling van beleid en dus kosten;
  - maak beleid kortcyclisch in plaats van voor altijd, dan heb je na een paar jaar weer wat te kiezen;
  - nieuwe/hogere kosten: oplossen binnen portefeuille/programma/budget;
  - begrotings- en kostendiscipline: begroot zuinig, zinnig en realistisch;
  - concept van de koopman en de dominee borgen in de bestuurscultuur: evenwicht tussen ondernemerschap en financiële realiteitszin.
- creëer inzicht:
  - waar gaat het gaat eigenlijk naar toe, hoe zitten de uitgaven in elkaar en waar kunnen we op sturen? Het Takenboek van de gemeente 's-Hertogenbosch geeft bijvoorbeeld al op hoofdlijnen inzicht in de wettelijke taken, het eigen beleid, de kosten en de mate van stuurbaarheid per taak;
  - herprioriteren op basis van het verkregen inzicht: waar willen we dat het geld naar toe gaat?

### *Zero Base Begroten (ZBB) als instrument*

Zero based begroten (ook wel kerntakenbudgettering genoemd) is een concept dat goed aansluit bij de doelen van wendbaar begroten. ZBB wordt ingezet om inzicht te krijgen in waar de middelen aan worden besteed, welke taken er zijn, wat ze kosten en welke keuzes er zijn. Uiteindelijk doel is om de middelen te richten op de taken en ambities die het meest belangrijk worden gevonden. Het inzicht in de taken en keuzes zorgt ervoor dat je draaiknoppen hebt om bij te kunnen sturen bij veranderende omstandigheden of prioriteiten. Het gaat hier niet alleen om een financieel-technische exercitie, maar ook om een voor de meeste gemeenten wezenlijk andere manier van werken.

Onderstaande figuur laat zien hoe je bij een bepaalde taak aan de beleidsknop kan draaien: huidig beleid, opschalen beleid of afschalen beleid. Daarbij kan je aangeven wat de financiële gevolgen zijn. Dit keuzemodel is een belangrijk onderdeel van een ZBB.



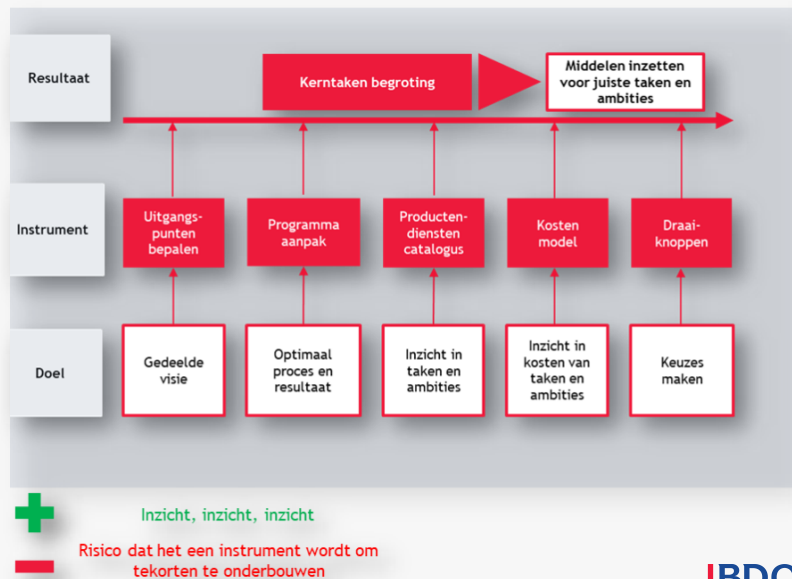
Hieronder een impressie van het ZBB-proces:

## Zero Based Begroten (1)

Zorgvuldig (bestuurlijk) proces

### ► Formuleer heldere doelen

- ▷ Wanneer er behoefte is aan inzicht: ombuigen en niet bezuinigen;
- ▷ Draaiknoppen op de plank;
- ▷ Begin ruim op tijd: zet een goed bestuurlijk proces in de steigers en bespreek de verwachtingen;
- ▷ Kom tot een gedeelde visie over de uitgangspunten.



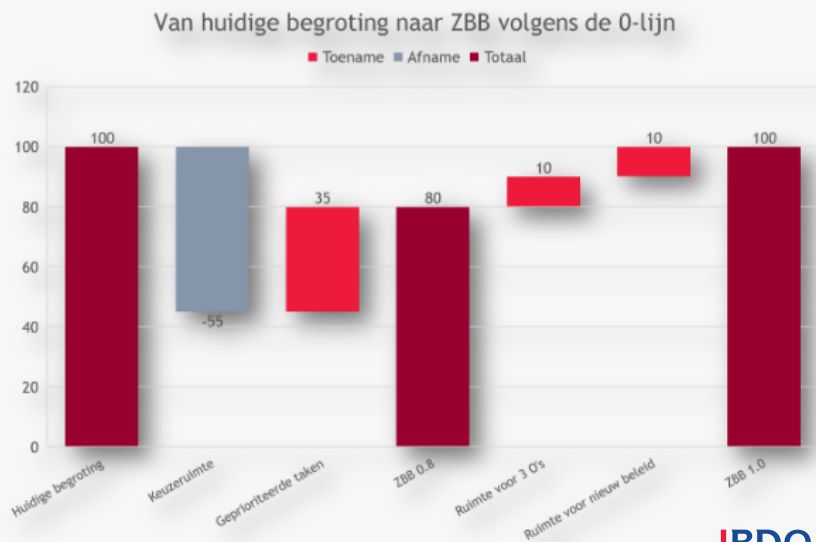
**BDO**

## Zero Based Begroten (2)

Bestuurlijke relevantie: schaarse middelen inzetten voor de geprioriteerde taken en ambities

### ► Het richten van de middelen (een voorbeeld)

- ▷ Breng taken en kosten in beeld (totaal 100);
- ▷ Bepaald de keuzeruimte (in dit voorbeeld beslaat die 55 van de begroting, 45 staat vast);
- ▷ Ontstapelhet beleid en prioriteer bestaande taken (in dit voorbeeld komt er 35 bij);
- ▷ De begroting is nu 80 (45 + 35);
- ▷ Er komt 10 bij voor onvermijdelijke, onvoorziene en onuitstelbare uitgaven;
- ▷ Er is nog ruimte voor nieuw beleid (10);
- ▷ De totale begroting is nu weer 100, op basis van prio's.



**BDO**

## Bijlage: presentatiemateriaal van de werksessie

Voor het presentatiemateriaal van de werksessie verwijzen wij u naar de separate bijlage in PDF-formaat.

## 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](http://bdo.nl)