

BESTUURLIJK RAPPORT

Zicht op de financiële positie

Een onderzoek naar de informatiewaarde van de jaarstukken
van Zaanstad

september 2016

Rekenkamer Zaanstad



BESTUURLIJK RAPPORT

Zicht op de financiële positie

Een onderzoek naar de informatiewaarde
van de jaarstukken van Zaanstad

september 2016

COLOFON

Rekenkamer Zaanstad

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: drs. Jurriaan Kooij (projectleider)
drs. ing. Wendy Hauwert

Dit is het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Zaanstad (de rekenkamer) over het onderzoek naar de informatievoorziening over de financiële positie van Zaanstad. Het onderzoek wordt gerapporteerd in twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de resultaten. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Samenvatting

Zicht op financiële positie belangrijk, maar niet eenvoudig

Het belang van gezonde gemeentefinanciën is groot. Als de financiën niet op orde zijn, komt immers de goede uitvoering van gemeentelijke taken in het geding. De financiële positie van een gemeente is echter voor niet-deskundigen vaak moeilijk te doorgronden. De oplossing om eenvoudig en compact informatie over de financiële positie van een gemeente wordt steeds meer gezocht in het gebruik van kengetallen.

Kengetallen moeten samenhangend een compleet verhaal op hoofdlijnen vertellen

Het gebruik van kengetallen levert geen gedetailleerd beeld van de financiële positie van een gemeente op, maar een samenhangend en compleet verhaal op hoofdlijnen. Hierdoor vormen kengetallen het startpunt om desgewenst in bepaalde onderwerpen meer verdieping te zoeken en met elkaar het gesprek aan te gaan. Een samenhangend geheel van kengetallen gaat in op de huidige financiële prestaties van de gemeente, de blootstelling aan risico's, de mogelijkheden om tegenvallers op te vangen, de financiële positie van verbonden partijen en de toereikendheid van het geboden voorzieningenniveau.

Essentiële informatie veelal beschikbaar in Zaanse jaarrekening

Voor veel van de kengetallen uit het door ons ontwikkelde raamwerk is voldoende informatie in de jaarrekening van Zaanstad opgenomen. De kengetallen zijn soms direct zelf te raadplegen of kunnen op basis op de aanwezige informatie berekend worden. In het bijzonder is positief dat Zaanstad, hoewel dit niet wettelijk verplicht is, toch inzicht geeft in het achterstallig onderhoud.

Op onderdelen is verbetering van beschikbare informatie nodig

Informatie over structurele ontwikkelingen in baten en lasten en risico's is essentieel voor een goed zicht op het financieel beeld op lange termijn. De informatie in de jaarrekening hierover is echter nog niet toereikend. Verder is de beschikbare informatie over financiële ontwikkelingen bij verbonden partijen niet altijd actueel. Tot slot geeft Zaanstad weliswaar inzicht in de realisatie van het beleid aan de hand van beleidsindicatoren, maar oogt de wijze waarop dit gebeurt niet consistent en is het twijfelachtig hoe geschikt deze informatie is voor sturing.

Zaanstad heeft duidelijk oog voor toegankelijkheid van (financiële) informatie

Het toegankelijk maken van de grote hoeveelheid informatie in de jaarrekening en begroting heeft bij Zaanstad duidelijk aandacht gekregen. Zo werd tot 2015 in een aparte paragraaf met kengetallen informatie gegeven over de financiële positie. Ook gebruikt Zaanstad een speciale website om jaarstukken digitaal te ontsluiten.

Informatie niet altijd overzichtelijk gepresenteerd

Informatie is toegankelijk als deze in één oogopslag te raadplegen is. In sommige gevallen, zoals bij risicovolle investeringen, moet een lezer eerst zelf berekeningen uitvoeren voordat de ontwikkeling op dit vlak kan worden gevolgd. Ook komt het nog voor dat informatie niet overzichtelijk is gepresenteerd. Zo moet een lezer

informatie over het achterstallig onderhoud uit verschillende onderdelen van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen verzamelen. In het geval van verbonden partijen ontbreekt een overzicht waaruit direct duidelijk wordt of er verbonden partijen zijn die er negatief (of juist positief) uitspringen.

Duiding van ontwikkelingen noodzakelijk voor toegankelijke informatie

Een kengetal helpt pas echt bij het toegankelijk maken van informatie als het vergezeld gaat van een duiding waarin, bijvoorbeeld, de ontwikkeling van het kengetal wordt besproken. Een dergelijke duiding geeft betekenis aan het kengetal. Het ontbreken van duiding, zoals bijvoorbeeld bij de kengetallen structureel saldo en het saldo van baten en lasten het geval is, maakt het moeilijk voor een lezer om deze informatie te interpreteren en te wegen.

Vergelijking met andere gemeente in de praktijk moeilijk uitvoerbaar

In theorie kan een onderlinge vergelijking met andere gemeenten waardevolle inzichten geven in het financieel presteren. In de praktijk zijn dit soort vergelijkingen niet goed uitvoerbaar. Allereerst omdat de benodigde informatie vaak niet landelijk centraal beschikbaar is. Ten tweede omdat gemeenten de nodige vrijheden hebben in de wijze waarop zij rapporteren en berekeningen maken waardoor financiële informatie niet zonder meer vergelijkbaar is.

Conclusies en aanbevelingen

Hoewel Zaanstad zich inspant om financiële informatie toegankelijk te presenteren, constateren wij dat het desondanks toch nog moeilijk is om snel een compact en samenhangend beeld van de financiële positie van Zaanstad te verkrijgen. De rekenkamer doet naar aanleiding hiervan vijf aanbevelingen.

1. Verbeter waar mogelijk de beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatie over de financiële positie met een samenhangend geheel aan kengetallen
2. Verbeter informatie over structurele ontwikkelingen
3. Presenteer informatie over de financiële positie in een handzaam overzicht
4. Houd oog voor het verhaal achter de cijfers
5. Onderzoek of vergelijking in samenwerking met andere gemeenten mogelijk is

Bestuurlijke reactie en nawoord

Het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad geeft in zijn reactie aan alle aanbevelingen uit dit rapport over te nemen. Aanvullend roept het college op om denkkraft te organiseren van de gemeenteraad, het college, de rekenkamer en de ambtelijke organisatie over hoe het gebruik van beleidsindicatoren beter kan. De rekenkamer staat positief ten opzichte van deze oproep.

Leeswijzer

Voor u ligt het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Zaanstad (de rekenkamer) van het onderzoek naar de informatievoorziening over de financiële positie van Zaanstad.

De centrale vraag in dit onderzoek is:

Bieden de jaarstukken in voldoende mate en op toegankelijke wijze zicht op de financiële positie van de gemeente Zaanstad?

Het volledige rapport van de rekenkamer bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. In het bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en haar conclusies en aanbevelingen weer. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

In het bestuurlijk rapport worden in het eerste hoofdstuk eerst de aanleiding en de onderzoeksvragen van het onderzoek beschreven. Daarna volgt in hoofdstuk 2 een beschrijving van de belangrijkste bevindingen en wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen van het onderzoek. Hoofdstuk 3 bevat de hoofdconclusie van het onderzoek en de analyse van de belangrijkste knelpunten met aanbevelingen. Tot slot volgt in hoofdstuk 4 de reactie van het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad en het nawoord van de rekenkamer.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
1.1	Aanleiding onderzoek	9
1.2	Doelstelling en onderzoeksvraag	10
1.3	Verantwoording onderzoeksaanpak	10
2	Bevindingen	11
2.1	Essentiële informatie voor een goed beeld van de financiële positie	11
2.2	Beschikbaarheid van essentiële informatie	13
2.3	Toegankelijkheid van essentiële informatie	15
2.4	Vergelijkbaarheid met andere gemeenten	16
3	Analyse en aanbevelingen	17
3.1	Hoofdconclusie	17
3.2	Analyse en aanbevelingen	17
4	Bestuurlijke reactie en nawoord	21
4.1	Bestuurlijke reactie college	21
4.2	Nawoord rekenkamer	22
	Bijlage Financieel instrumentenpaneel	25

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Het belang van gezonde gemeentefinanciën is groot. Als de financiën niet op orde zijn, komt immers de goede uitvoering van gemeentelijke taken in het geding. Omgekeerd betekent een sterke financiële positie dat er wellicht mogelijkheden zijn om nieuw beleid te maken of lokale lasten te verlagen. De financiële positie van een gemeente is erg belangrijk, maar tegelijkertijd voor niet-deskundigen vaak moeilijk te doorgronden. Veel gemeenten willen zich daarnaast ook vergelijken met andere gemeenten om zich zo een oordeel te kunnen vormen over de eigen financiële positie.

De oplossing om eenvoudig en compact informatie over de financiële positie van een gemeente te geven wordt gezocht in kengetallen. Inmiddels zijn, naar aanleiding van voorstellen van een adviescommissie van VNG, in het *Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV) een vijftal financiële kengetallen voorgeschreven.¹ Opvallend is dat de gekozen kengetallen in het BBV slechts gedeeltelijk overeenkomen met de door de commissie voorgestelde kengetallen.² Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat de nu verplichte kengetallen beter (of slechter) zijn dan de voorgestelde kengetallen of de bestaande verplichte paragrafen, maar toont wel aan dat beargumenteerd tot andere selecties van kengetallen kan worden gekomen. Simpel gezegd: er is nog steeds sprake van een ontwikkelingsproces voor financiële kengetallen van gemeenten.

Vanuit wet- en regelgeving zijn er naast kengetallen ook nog de nodige voorschriften voor te verstrekken informatie over diverse financiële aspecten. Tegelijkertijd hebben gemeenten ook veel vrijheid in de wijze waarop ze precies deze informatie presenteren en in hoeverre er aanvullende informatie, bijvoorbeeld in toelichtingen, wordt gegeven. Dit betekent dat de wijze waarop een gemeente gebruik maakt van deze vrijheden van grote invloed is op de mate waarin niet alleen relevante informatie wordt verstrekt maar ook de mate waarin deze informatie goed toegankelijk is.

Zaanstad spant zich al geruime tijd in om financiële informatie toegankelijk te presenteren.³ Ook bij de gemeente Zaanstad is een ontwikkeling zichtbaar in de wijze waarop informatie over de financiële positie wordt gepresenteerd waarbij van jaar tot jaar wisselende kengetallen worden gebruikt. Inmiddels wordt met ingang van de begroting 2016 – 2019, aangesloten bij de voorgeschreven kengetallen.

¹ Deze kengetallen moeten worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

² Adviescommissie VNG.

³ Zie bijvoorbeeld financien.zaanstad.nl waar begrotingen, bestuursrapportages en jaarverslagen digitaal zijn ontsloten.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvraag

Vanwege het belang van een goed inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie voor de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad heeft de rekenkamer onderzocht in hoeverre de informatievoorziening over de financiële positie van de gemeente Zaanstad toereikend en toegankelijk is. Met dit onderzoek willen wij een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een eenvoudig en toegankelijk instrumentarium voor de gemeenteraad en andere geïnteresseerden om de financiële positie te kunnen volgen. De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt als volgt:

Bieden de jaarstukken in voldoende mate en op toegankelijke wijze zicht op de financiële positie van de gemeente Zaanstad?

Zoals eerder gesteld is het denken over de beste wijze waarop inzicht kan worden gegeven in de financiële positie van een gemeente nog niet afgerond. Dit betekent dat dit onderzoek ook een exploratief karakter heeft: wat is een passende en toegankelijke manier om informatie over de financiële positie van een gemeente te verstrekken? Daarnaast bestaat vaak ook de wens om gemeenten onderling te vergelijken en daarom zal in dit onderzoek ook worden nagegaan in hoeverre kengetallen zich hiervoor lenen. De beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag valt daarom uiteen in vier deelvragen:⁴

- Welke informatie is essentieel om een goed beeld te krijgen van de financiële positie van een gemeente?
- In hoeverre bevat de jaarrekening van de gemeente Zaanstad deze essentiële informatie?
- In hoeverre wordt deze essentiële informatie compact en toegankelijk gepresenteerd in de jaarrekening van de gemeente Zaanstad?
- In hoeverre lenen de kengetallen zich voor een vergelijking met andere gemeenten?

1.3 Verantwoording onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek zijn de jaarrekeningen en begrotingen in de periode 2004 – 2016 van de gemeente Zaanstad geanalyseerd. De keuze voor de gebruikte kengetallen en de tussentijdse resultaten van dit onderzoek zijn in twee groepsgesprekken met ambtenaren besproken. Daarnaast zijn een aantal afzonderlijke interviews gehouden. Het onderzoek is uitgevoerd in de periode april tot en met juli 2016.

⁴ De deelvragen spitsen zich toe op de jaarrekening 2015 van de gemeente Zaanstad omdat dit de meest recente jaarstukken zijn ten tijde van dit onderzoek.

2 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek samengevat. In de eerste paragraaf gaan we in op de eerste onderzoeksvraag: welke informatie is essentieel om de financiële positie van een gemeente goed te kunnen volgen? De keuze die wij in de paragraaf presenteren is de leidraad voor de beoordeling in de daaropvolgende paragrafen van de beschikbaarheid, toegankelijkheid en vergelijkbaarheid van deze informatie in de jaarrekening 2015 van de gemeente Zaanstad.

2.1 Essentiële informatie voor een goed beeld van de financiële positie

Samenvatting: Het gebruik van kengetallen levert geen gedetailleerd beeld van de financiële positie van een gemeente op, maar levert een samenhangend en compleet verhaal op hoofdlijnen dat als startpunt voor verdere meer gedetailleerde analyses gebruikt kan worden. Voor dit samenhangende verhaal over de financiële positie moeten de kengetallen ingaan op de huidige financiële prestaties van de gemeente, de blootstelling aan risico's, de mogelijkheden om tegenvallers op te vangen, de financiële positie van verbonden partijen en de toereikendheid van het geboden voorzieningenniveau.

Kengetallen moeten samenhangend een compleet verhaal op hoofdlijnen vertellen

Met kengetallen kan op een compacte wijze een overzicht worden gegeven van de financiële positie van een gemeente. Daarvoor is het wel noodzakelijk om de goede kengetallen te kiezen. Het is verleidelijk om met kengetallen te proberen een zo accuraat mogelijk beeld van een gemeente te schetsen. Aangezien gemeenten complexe organisaties zijn met een grote verscheidenheid aan uiteenlopende processen en taken leidt dit tot een schier oneindige selectie van kengetallen. Er is dan zeker geen sprake meer van een compact overzicht: door de bomen is het bos niet meer te zien. Om deze reden moet het uitgangspunt voor de selectie van kengetallen zijn dat deze een samenhangend en compleet verhaal *op hoofdlijnen* opleveren. De volgens dit uitgangspunt geselecteerde kengetallen vertellen nooit het hele, gedetailleerde financiële verhaal van een gemeente, maar bieden door het overzicht wel een natuurlijk startpunt om desgewenst in bepaalde onderwerpen meer verdieping te zoeken. Hierna gaan we in op de volgende invalshoeken: financiële prestaties, blootstelling aan risico's, mogelijkheden om tegenvallers op te vangen, verbonden partijen en het voorzieningenniveau.

Financiële prestaties

Allereerst moeten de kengetallen informatie geven over financieel presteren van de gemeente op dit moment. Daarbij gaat het om te beginnen om het financieel presteren op de korte termijn: komt de gemeente dit jaar (of komend jaar) uit met het beschikbare geld? Dit kan gemeten worden met behulp van het saldo van baten en lasten. Dit saldo geeft aan in hoeverre de gemeentelijke financiën in evenwicht zijn en in hoeverre er een beroep moet worden gedaan op de reserves. Naast het korte termijn

presteren is ook het lange termijn, structurele beeld van belang: is er sprake van onderliggende trends die erop wijzen dat de gemeentelijke financiën wellicht op dit moment wél in evenwicht zijn, maar op de langere termijn niet meer? Dit kan allereerst bekeken worden door te bepalen of er sprake is van een evenwicht tussen structurele baten en lasten. Een structureel tekort betekent dat in de toekomst, als de gemeente er niet in slaagt extra incidentele middelen te vinden, de gemeente niet meer uitkomt. Andere aanwijzingen voor problematische trends bestaan uit de verhouding van schuld ten opzichte van de gemeentelijke bezittingen en de ontwikkeling van het achterstallig onderhoud.

Blootstelling aan risico's

Ten tweede moeten de kengetallen informatie geven over de mate waarin de gemeente is blootgesteld aan risico's die in de toekomst tot tegenvallers kunnen leiden. De blootstelling aan mogelijke eenmalige tegenvallers kan gemeten worden door naar de benodigde incidentele weerstandscapaciteit te kijken: de integrale inventarisatie van alle relevante incidentele risico's van de gemeente. Daarnaast kan naar specifieke bronnen van mogelijke incidentele risico's worden gekeken zoals risicovolle investeringen (bijvoorbeeld grondexploitaties) en verstrekte garanties. Het is echter ook belangrijk om de blootstelling aan mogelijke voortdurende, structurele, tegenvallers in beeld te hebben. Dit zijn risico's waarvoor, als ze zich voordoen, het niet volstaat om een incidentele oplossing te vinden, maar waarvoor uiteindelijk door bezuinigingen of inkomstenverhogingen een structurele oplossing zal moeten worden gevonden. Naast het integrale beeld op basis van de benodigde structurele weerstandscapaciteit kan ook naar een bron van mogelijke structurele risico's worden gekeken: de mate van afhankelijkheid van de algemene uitkering van het Gemeentefonds.

Mogelijkheden om tegenvallers op te vangen

Een gemeente beschikt als het goed is ook over mogelijkheden om toekomstige tegenvallers op te vangen. Dit is het derde onderwerp dat kengetallen in een samenhangend en compleet verhaal op hoofdlijnen moeten beschrijven. Allereerst beschikt een gemeente over reserves om incidentele tegenvallers uit te dekken. Dit kan gevolgd worden door te kijken naar het hiervoor geormerkte deel van het eigen vermogen (de zogenaamde 'beschikbare weerstandscapaciteit'). De mate waarin een gemeente belastinginkomsten nog kan verhogen is daarentegen een mogelijkheid om de inkomsten structureel te verhogen en leent zich daarmee voor het opvangen van structurele tegenvallers. Om te beoordelen of een belastingverhoging realistisch is kan worden gekeken naar de belastingdruk. Een andere structurele mogelijkheid is het terugdringen van gemeentelijke uitgaven. Dit is echter niet goed in een kengetal te vangen.

Financiële positie van verbonden partijen

Lang niet alle taken waar een gemeente verantwoordelijk voor is of belangen bij heeft worden uitgevoerd door de gemeentelijke organisatie zelf. In plaats daarvan wordt een deel van deze taken uitgevoerd door organisaties die buiten de gemeente zijn geplaatst en waarin de gemeente participeert of bijdragen aan levert: verbonden

partijen. Omdat de gemeente bij financiële problemen bij deze verbonden partijen ook substantiële risico's kan lopen, moet voor een goed beeld van de financiële positie van de gemeente ook de financiële positie van verbonden partijen worden geanalyseerd. De kengetallen voor verbonden partijen richten zich daarom, vergelijkbaar met de indeling hiervoor, op de financiële prestaties, de blootstelling aan risico's en het eigen vermogen van de verbonden partijen.

Het voorzieningenniveau

Uiteindelijk gaat het bij een gemeente om het succesvol uitvoeren van maatschappelijk relevante taken: het voorzieningenniveau. Of het geboden voorzieningenniveau voldoet is mede afhankelijk van de wensen en behoeften van de lokale samenleving. Als het voorzieningenniveau niet voldoet, dan zal druk ontstaan om de geboden voorzieningen uit te breiden. Een dergelijke uitbreiding zal gepaard gaan met toenemende lasten en daarmee van invloed zijn op de financiële prestaties van de gemeente en de lange termijn houdbaarheid van de financiële positie. Een kengetal dat overtuigend en eenvoudig de toereikendheid van het geboden voorzieningenniveau meet, is niet voorhanden. Dan resteren kengetallen die meten in hoeverre de gemeente de zichzelf gestelde doelen waarmaakt: de realisatie van beoogde effecten, het leveren van geplande prestaties en de werkelijke bestedingen ten opzichte van de begrote bestedingen.

2.2 Beschikbaarheid van essentiële informatie

Samenvatting: In de meeste gevallen is de essentiële informatie over de financiële positie goed beschikbaar in de jaarrekening van Zaanstad. Eén van de uitzonderingen is informatie over het structureel saldo, dit saldo is onjuist berekend en onduidelijk is hoe het onderscheid tussen incidentele en structurele baten precies is gemaakt. Verder maakt Zaanstad in de uitgebreide risicoanalyses geen onderscheid tussen structurele en incidentele risico's. Daarnaast is informatie over de financiële positie van verbonden partijen regelmatig niet beschikbaar. Tot slot oogt de informatie over behaalde maatschappelijke effecten en geleverde prestaties niet consistent en lijkt de kwaliteit van deze informatie twijfelachtig.

Essentiële informatie veelal goed beschikbaar in jaarrekening Zaanstad

Voor dit onderzoek zijn we nagegaan in hoeverre in de jaarrekening 2015 van Zaanstad de informatie bevat om de in paragraaf 2.1 genoemde kengetallen te kunnen berekenen en volgen.⁵ Voor veel kengetallen was dit inderdaad het geval en was het kengetal zelf direct te raadplegen of te berekenen uit de opgenomen informatie. In het bijzonder is positief dat Zaanstad, hoewel dit niet wettelijk verplicht is, toch uitgebreid informatie opneemt over de ontwikkeling van het achterstallig onderhoud.

⁵ Wij hebben voor de jaarrekening 2015 van Zaanstad gekozen omdat dit, ten tijde van het onderzoek, het meest recente jaarstuk van de gemeente Zaanstad was.

Structureel saldo onjuist berekend en onduidelijk onderscheid incidenteel en structureel
Zaanstad rapporteert ook over het (wettelijk verplichte) kengetal structureel saldo. De berekening van dit structureel saldo is echter niet juist uitgevoerd. Het gevolg hiervan is dat het gepresenteerde saldo een verkeerd beeld geeft. Daarnaast is onduidelijk hoe Zaanstad voor deze berekening het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten heeft gemaakt. Dit onderscheid is niet makkelijk te maken. Hoewel het verplicht is om inzicht te geven in incidentele en structurele baten en lasten biedt wet- en regelgeving weinig houvast hiervoor. Gemeenten moeten daarom zelf bepalen hoe zij aan deze verplichting invulling geven. In de jaarrekening van Zaanstad wordt echter niet vermeld hoe dit onderscheid is gemaakt.

Geen onderscheid tussen incidentele en structurele risico's
Zaanstad maakt in de jaarrekening een analyse van de blootstelling aan risico's. Deze analyse is uitgebreid en gaat onder meer in op de top 20 van belangrijkste risico's. Zaanstad maakt daarbij echter niet inzichtelijk in hoeverre er sprake is van incidentele risico's, die naar verwachting een eenmalig effect hebben, en structurele risico's, die een voortdurend effect hebben. Een dergelijk onderscheid is weliswaar niet wettelijk verplicht, maar vinden wij wel essentieel voor een goed zicht op de risico's waaraan Zaanstad is blootgesteld. Beide soorten risico's vergen namelijk een andere aanpak en kunnen daardoor andere consequenties hebben.

Informatie over verbonden partijen regelmatig niet actueel
In de jaarrekening van Zaanstad is ook uitgebreid aandacht voor de verbonden partijen. Problematisch is echter dat de beschikbare informatie over de financiële positie van verbonden partijen regelmatig niet actueel is. Zo heeft de meest recente informatie over de *Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied* betrekking op 2013. Hierbij past wel de kanttekening dat Zaanstad voor actuele informatie afhankelijk is van de tijdige aanlevering van deze informatie door verbonden partijen.

Kwaliteit doelstellingen voor effecten en prestaties twijfelachtig
Onderdeel van de jaarrekening van Zaanstad is dat per programma inzicht wordt gegeven in de realisatie van maatschappelijke effecten en het leveren van prestaties. De wijze waarop dit gebeurt oogt echter niet consistent en roept vraagtekens op over de kwaliteit van deze informatie en daarmee de geschiktheid hiervan voor sturing.⁶ Zo is voor het programma *Veiligheid en handhaving* in het geheel geen informatie over maatschappelijke effecten opgenomen. Voor andere programma's is dit wel het geval, maar is deze informatie niet altijd voor alle programmaonderdelen beschikbaar. Informatie over prestatiedoelstellingen is veelal wel beschikbaar, maar deze lijken soms meer het karakter van maatschappelijke effecten te hebben. Tot slot is informatie over realisatie van effecten en prestaties niet altijd beschikbaar of is de gepresenteerde informatie onduidelijk.

⁶ Voor dit onderzoek is de kwaliteit van de doelstellingen niet diepgaand geanalyseerd.

2.3 Toegankelijkheid van essentiële informatie

Samenvatting: Toegankelijkheid van informatie heeft duidelijk aandacht gehad van Zaanstad. Een voorbeeld hiervan is de speciale website waarmee jaarrekeningen en begrotingen digitaal worden ontsloten. Zoals hiervoor geconstateerd is veel essentiële informatie beschikbaar. Desondanks is het op onderdelen soms nog moeilijk om ontwikkelingen te volgen. Pas na eigen, aanvullende berekeningen zijn deze te volgen. Zaanstad hanteert namelijk zelf deze kengetallen nog niet (en is hiertoe ook niet wettelijk verplicht). Daarnaast ontbreekt soms nog een helder overzicht of wordt geen duiding gegeven bij kengetallen die wel worden gebruikt. Dit maakt het voor een lezer moeilijk om snel zicht te krijgen op relevante ontwikkelingen en te begrijpen wat er aan de hand is.

Zaanstad heeft expliciet aandacht voor toegankelijkheid van (financiële) informatie

Het toegankelijk maken van de grote hoeveelheid informatie in de jaarrekening en begroting heeft bij Zaanstad duidelijk aandacht gekregen. Zo werd tot 2015 in een aparte paragraaf met kengetallen inzicht gegeven in ontwikkelingen in de financiële positie. Ook gebruikt Zaanstad een speciale website om jaarrekeningen en begrotingen digitaal te ontsluiten. Wat betreft dit laatste is in het bijzonder vermeldenswaardig dat deze website een doelenboom biedt waarmee het eenvoudig en snel mogelijk is een overzicht te krijgen van de geleverde prestaties per programma.

Aanvullende berekeningen nodig voor inzicht in sommige kengetallen

Een kenmerk van een toegankelijk kengetal is dat het kengetal 'gelezen' kan worden zonder dat de lezer hiervoor zelf eerst aanvullende berekeningen moet maken. Dit is nog niet het geval voor alle onderzochte kengetallen. Een lezer die bijvoorbeeld de ontwikkeling van risicovolle investeringen wil volgen moet hiervoor eerst de verschillende componenten van dit kengetal uit de gemeentelijke balans halen en bij elkaar optellen (en dit voor eerdere jaren herhalen om een ontwikkeling te kunnen volgen). Deze bevinding hangt direct samen met het feit dat Zaanstad diverse kengetallen uit dit onderzoek simpelweg nog niet toepast (en hiertoe ook niet wettelijk verplicht is).

Informatie niet altijd overzichtelijk gepresenteerd

Een overzichtelijke presentatie van informatie vergroot ook de toegankelijkheid. Voor sommige kengetallen ontbreekt een dergelijk overzicht. Zaanstad geeft, bijvoorbeeld, weliswaar uitgebreid informatie over het achterstallig onderhoud, maar deze informatie wordt niet gepresenteerd in een integraal overzicht, maar moet uit verschillende onderdelen van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen worden verzameld. Hetzelfde speelt ook bij verbonden partijen waarvoor geen overzicht beschikbaar is waaruit in één oogopslag duidelijk wordt of er verbonden partijen zijn die er negatief (of juist positief) uitspringen.

Duiding van ontwikkelingen noodzakelijk voor toegankelijke informatie

Tot slot wordt een kengetal pas écht toegankelijk als het vergezeld gaat van een duiding waarin, bijvoorbeeld, de ontwikkeling van het kengetal wordt besproken.

Het kan dan gaan om een bespreking van de achterliggende oorzaken en het leggen van een relatie met andere ontwikkelingen. Een dergelijke duiding geeft betekenis aan het kengetal. Het ontbreken van duiding, zoals bijvoorbeeld bij de kengetallen structureel saldo en het saldo van baten en lasten het geval is, maakt het moeilijk voor een lezer deze informatie te interpreteren en te wegen.

2.4 Vergelijkbaarheid met andere gemeenten

Samenvatting: In theorie kan een onderlinge vergelijking met andere gemeenten waardevolle inzichten geven in het financieel presteren. In de praktijk zijn dit soort vergelijkingen niet goed uitvoerbaar. Allereerst omdat de benodigde informatie vaak niet landelijk centraal beschikbaar is. Ten tweede omdat gemeenten de nodige vrijheden hebben in de wijze waarop zij rapporteren en berekeningen maken waardoor financiële informatie niet zonder meer vergelijkbaar is.

Landelijke informatie voor vergelijking niet altijd voorhanden

Om efficiënt gemeenten onderling te vergelijken moet de benodigde informatie landelijk eenvoudig te vinden zijn. Voor veel kengetallen is dit echter niet het geval. Informatie over onder meer het structureel saldo, achterstallig onderhoud, blootstellingen aan (incidentele en structurele) risico's, de beschikbare weerstandscapaciteit, garanties, verbonden partijen en doelrealisatie is niet landelijk centraal beschikbaar. Vergelijking van deze kengetallen is dan pas mogelijk na een veelal diepgaande analyse van de jaarrekeningen van alle gemeenten die met elkaar worden vergeleken.

Vergelijking vaak niet goed mogelijk door gemeentelijke vrijheden in rapportage

Gemeenten hebben binnen de verslaggevingsregels vrijheden in de wijze waarop zij bepaalde posten berekenen en verantwoorden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de analyses die gemeenten maken van hun blootstelling aan risico's en de middelen die zij tot hun beschikking hebben om tegenvallers op te vangen. Tot voor kort was dit ook het geval bij de keuze om uitgaven met uitsluitend een maatschappelijk nut (zoals bijvoorbeeld de aanleg van een brug of een weg) als last in de begroting te nemen of als investering te activeren op de balans.⁷ Deze vrijheden hebben het gevolg dat gemeentelijke financiële informatie niet zonder meer met elkaar vergelijkbaar is. Dit probleem doet zich bij vrijwel alle onderzochte kengetallen voor.

⁷ De gemaakte keuze heeft direct effect op de gemeentelijke resultaten, de activa en het eigen vermogen. In een recente wijziging in het BBV wordt het activeren van dergelijke maatschappelijke uitgaven verplicht. Desondanks zal het nog lange tijd duren voordat, na het doorvoeren van deze wijziging, resultaten en het eigen vermogen daadwerkelijk met elkaar vergelijkbaar zullen zijn.

3 Analyse en aanbevelingen

3.1 Hoofdconclusie

De gemeentelijke financiën worden over het algemeen als ingewikkeld gezien. Het doorgronden van de financiële positie van een gemeente is daarmee het domein geworden van experts. Met dit onderzoek willen wij een bijdrage leveren aan een landelijke ontwikkeling om de gemeentefinanciën meer toegankelijk te maken. Hiervoor hebben wij onderzocht in hoeverre het eenvoudig is om op basis van de Zaanse jaarrekening een goed beeld op hoofdlijnen te krijgen van de financiële positie van Zaanstad.

Duidelijk is dat Zaanstad zich inspant om financiële informatie toegankelijk te maken voor een breder publiek. Zo zijn in het verleden al kengetallen gebruikt om de financiële positie te beschrijven en wordt een website gebruikt om financiële informatie toegankelijk te presenteren. Desondanks constateren wij in dit onderzoek dat het toch nog moeilijk is om snel een compact en samenhangend beeld van de financiële positie van Zaanstad te verkrijgen.

Deels komt dit doordat essentiële informatie niet altijd in voldoende mate beschikbaar is. Informatie wordt nog niet (juist) gepresenteerd, is soms niet actueel of het is onduidelijk hoe de informatie tot stand is gekomen. Een andere oorzaak is dat essentiële informatie niet altijd goed toegankelijk is. Om zicht te krijgen op bepaalde ontwikkelingen moet dan bijvoorbeeld eerst informatie uit verschillende delen van de jaarrekening worden verzameld of moet een lezer eerst zelf aanvullende berekeningen uitvoeren. Ook komt het voor dat informatie wel direct te raadplegen is, maar dat een toelichting of duiding ontbreekt waardoor de informatie alsnog moeilijk te interpreteren is. Tot slot is vergelijking met andere gemeenten, in theorie, een krachtig instrument om zicht te krijgen op de sterke en zwakke punten van een gemeente en daarmee op de financiële positie. Doordat Nederlandse gemeenten de nodige vrijheden kennen bij het rapporteren over hun financiën, is in de praktijk (als informatie hiervoor al landelijk beschikbaar is) een eenvoudige vergelijking echter niet goed mogelijk.

3.2 Analyse en aanbevelingen

Het belang van gezonde gemeentefinanciën is groot. Hoewel over de financiële positie van Zaanstad veel informatie wordt verstrekt is het desondanks niet eenvoudig om snel een overzicht op hoofdlijnen te krijgen. Om dit te verbeteren doen wij hierna aanbevelingen. De eerste aanbeveling richt zich op het op onderdelen verbeteren van de beschikbare informatie. Daarna volgen aanbevelingen om informatie over de financiële positie van Zaanstad meer compact en toegankelijk te presenteren (en het gebruik van dergelijke informatie). Tot slot volgt een aanbeveling die ingaat op het vergelijken van Zaanstad met andere gemeenten.

Verbeteringen in de informatie over de financiële positie

In dit onderzoek zijn wij nagegaan in hoeverre de informatie in de jaarrekening toereikend is om een beeld op hoofdlijnen van de Zaanse financiële positie te krijgen. Eén van de constatering in dit onderzoek is dat op onderdelen de benodigde informatie onvoldoende beschikbaar of toegankelijk is. Om deze reden doen we hierna de, voor de hand liggende, aanbeveling om ervoor zorg te dragen dat deze informatie wel beschikbaar komt of dat de toegankelijkheid wordt verbeterd. Daarbij maken wij twee nuanceringen. Ten eerste is het de vraag in hoeverre Zaanstad direct invloed kan uitoefenen op de tijdige beschikbaarheid van informatie over verbonden partijen. Tot op zekere hoogte zal Zaanstad hiervoor afhankelijk blijven van de verbonden partijen en daarom voegen wij aan de aanbeveling toe dat het gaat om verbetering *waar mogelijk*.

Ten tweede hebben wij, beredeneerd, een samenhangende selectie van kengetallen gemaakt om op basis daarvan na te gaan of de informatie in de jaarrekening toereikend is om deze kengetallen te kunnen volgen. Wij kunnen ons voorstellen dat Zaanstad, eveneens beredeneerd, ervoor kan kiezen om niet precies de kengetallen te gebruiken die wij in dit onderzoek hebben gehanteerd. Een reden daarvoor kan zijn dat het voor Zaanstad soms wellicht praktischer en eenvoudiger is om een alternatief kengetal te gebruiken. In onze aanbeveling willen wij Zaanstad de ruimte bieden voor dit soort aanpassingen. Tegelijkertijd vinden wij het wel belangrijk om daarbij te benadrukken dat de uiteindelijke selectie van kengetallen een samenhangend geheel moet blijven vormen. De tweede toevoeging aan de aanbeveling luidt dan ook de informatie te verbeteren *met een samenhangend geheel aan kengetallen*.

Aanbeveling 1: verbeter waar mogelijk de beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatie over de financiële positie met een samenhangend geheel aan kengetallen

Voor dit onderzoek hebben wij een raamwerk ontwikkeld dat de verschillende 'deelaspecten' van de financiële positie van een gemeente beschrijft. Door dit raamwerk toe te passen wordt systematisch aandacht gegeven aan prestaties, risico's en mogelijkheden in relatie tot de korte termijn en de lange termijn. Ook vraagt dit raamwerk expliciet om aandacht voor ontwikkelingen bij verbonden partijen en ontwikkelingen in gerealiseerde effecten, prestaties en bestedingen. Door dit raamwerk als leidraad te gebruiken kan worden bewaakt dat de uiteindelijke selectie van kengetallen daadwerkelijk een samenhangend geheel vormt.

Om het inzicht in de financiële positie te vergroten vragen wij expliciet aandacht voor informatie over structurele ontwikkelingen. Dergelijke financiële informatie is essentieel om zicht te krijgen op de lange termijn perspectieven van Zaanstad. Het belang van informatie over structurele ontwikkelingen blijkt ook uit de recente opname in de verslaggevingsvoorschriften voor gemeenten van een kengetal dat gebaseerd is op het structureel saldo van baten en lasten (de 'structurele exploitatieruimte'). Uit dit onderzoek blijkt echter dat aandacht voor structurele ontwikkelingen niet vanzelfsprekend is. Ten aanzien van structurele prestaties en risico's schiet de informatie in de jaarrekening op onderdelen nog tekort.

Zo presenteert Zaanstad weliswaar informatie over het voorgeschreven structureel saldo van baten en lasten, maar geeft hierbij geen duiding van de ontwikkelingen hierin. Zonder duiding krijgt dit belangrijke gegeven echter geen betekenis en is het kengetal moeilijk te interpreteren. Daarnaast maakt Zaanstad geen onderscheid tussen blootstelling aan incidentele en structurele risico's. Weliswaar is dit onderscheid niet verplicht, maar een dergelijk onderscheid is wel in de 'geest' van de verslaggevingsvoorschriften en is naar onze mening ook essentieel voor een goed zicht op de financiële positie.⁸ Dit is voor ons aanleiding aan te bevelen om bij informatie over de financiële positie duidelijk onderscheid te maken tussen incidentele en structurele ontwikkelingen.

Aanbeveling 2: verbeter informatie over structurele ontwikkelingen

Hiervoor is het essentieel dat een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen incidentele en structurele ontwikkelingen. Hoewel het belang van het onderscheid tussen incidentele en structurele ontwikkelingen blijkt uit de verslaggevingsvoorschriften, is er geen voorschrift hoe dit onderscheid precies moet worden gemaakt. Dit biedt Zaanstad de mogelijkheid om zelf te bepalen hoe dit onderscheid moet worden gemaakt. Zo kan gekozen worden voor definities van incidenteel en structureel die in de praktijk voor Zaanstad goed toepasbaar zijn. Belangrijk daarbij is wel dat de wijze waarop het onderscheid wordt gemaakt daadwerkelijk zicht biedt op de belangrijkste lange termijn ontwikkelingen en dat deze ontwikkelingen worden geduid. Ook is het van belang dat duidelijk wordt toegelicht hoe Zaanstad precies het onderscheid heeft gemaakt.

Een handzaam overzicht van de financiële positie

Inzicht in de financiële positie van Zaanstad moet geen zoektocht vergen. Ook als alle essentiële informatie en kengetallen daadwerkelijk in de Zaanse jaarrekeningen en begrotingen zijn opgenomen, zal de drempel hoog blijven als deze informatie in deze documenten verspreid wordt gepresenteerd. Het is voor een lezer dan niet goed mogelijk om snel te beoordelen of er zich ontwikkelingen in de financiële positie hebben voorgedaan die om meer aandacht vragen. Om deze drempel zo laag mogelijk te maken doen wij de aanbeveling om informatie over de financiële positie ook in een handzaam overzicht te presenteren.

Aanbeveling 3: presenteer informatie over de financiële positie in een handzaam overzicht

Een handzaam overzicht maakt het een lezer mogelijk om in één oogopslag te zien of er ontwikkelingen zijn in de financiële positie die meer aandacht vragen. Ter illustratie hebben wij voor Zaanstad een instrumentenpaneel ontwikkeld waarin met behulp van kengetallen een beeld op hoofdlijnen wordt geschetst. Dit voorbeeld is te vinden in de bijlage van dit rapport en als los insteekvel.

⁸ In het BBV is niet alleen het, eerder genoemde, structureel saldo van baten en lasten voorgeschreven, maar moeten gemeenten ook inzicht geven in de ontwikkeling van incidentele baten en lasten. Het belang van het onderscheid tussen incidentele en structurele ontwikkelingen volgt ook impliciet uit de voorschriften om informatie te verstrekken over de beschikbare weerstandscapaciteit (incidentele ruimte) en, bijvoorbeeld, het kengetal belastingcapaciteit (structurele ruimte). In aanvulling op deze voorschriften die zich richten op het onderscheid tussen incidentele en structurele ontwikkelingen bij prestaties en mogelijkheden, lijkt het ons logisch om dit onderscheid ook bij risico's te maken.

Bij een beknopt overzicht van de financiële positie, zoals ons voorbeeld van een instrumentenpaneel, is het van belang dat de lezer zich realiseert dat dit per definitie een beeld op hoofdlijnen is. Een dergelijk overzicht geeft waarschuwingssignalen af, maar biedt daarmee geen uitsluitel of er daadwerkelijk sprake is van prangende problemen in de financiële positie. Om te kunnen bepalen of dit het geval is, is een goede toelichting op de kengetallen essentieel: het verhaal achter de cijfers. Dit betekent dat de lezer bij waarschuwingssignalen op zoek moet gaan naar dit verhaal en dat de opsteller ervoor moet zorgen dat dit verhaal ook eenvoudig te vinden is. Hiervoor doen wij de aanbeveling om niet alleen het inzicht te vergroten door het gebruik van kengetallen, maar ook oog te houden voor het verhaal achter de cijfers.

Aanbeveling 4: houd oog voor het verhaal achter de cijfers

Om als lezer eenvoudig op zoek te kunnen gaan naar het achterliggende verhaal bij een beeld op hoofdlijnen van de financiële positie van Zaanstad is het belangrijk dat het overzicht verwijzingen bevat naar relevante onderdelen van de jaarrekening of de begroting. Daarnaast adviseren wij ook om het beeld op hoofdlijnen van de financiële positie ook als zodanig in zijn geheel te becommentariëren.

Vergelijking door samenwerking

Tot slot trekken wij in dit onderzoek de conclusie dat vergelijking van de financiële positie van Zaanstad met andere gemeenten niet goed mogelijk is. Financiële informatie is door vrijheden in de verslaggeving niet zonder meer vergelijkbaar. Dit neemt niet weg dat een goed uitgevoerde vergelijking die rekening houdt met dit soort verschillen in verslaggeving tussen gemeenten wel waardevolle informatie kan opleveren. Dit vereist een vergelijking waarbij niet alleen de onderlinge verschillen in beeld worden gebracht, maar waar ook een verklaring voor deze verschillen wordt gegeven. Een dergelijke diepgaande vergelijking is niet realistisch uitvoerbaar op landelijk niveau. Daarentegen kunnen wij ons voorstellen dat dit wel uitvoerbaar is met een kleine groep gemeenten die hierbij samen optrekken. Onze laatste aanbeveling vraagt daarom ook om onderzoek of een dergelijke samenwerking om de financiële positie te vergelijken in samenwerking met een kleine groep andere gemeenten mogelijk is.

Aanbeveling 5: onderzoek of vergelijking in samenwerking met andere gemeenten mogelijk is

Met een kleine groep is het mogelijk beter haalbaar om een meer diepgaande vergelijking van de financiële positie uit te voeren. Deze vergelijking brengt niet alleen verschillen in beeld, maar biedt ook verklaringen voor deze verschillen. Een mogelijke groep gemeenten die zich hiervoor leent is de 'peer group' die wij in dit onderzoek hebben gebruikt: Almere, Amersfoort, Breda, Dordrecht, Haarlem, 's-Hertogenbosch, Leiden, Zoetermeer en Zwolle.

4 Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer heeft op 6 september 2016 het conceptrapport (bestaande uit een concept bestuurlijk rapport en een concept onderzoeksrapport) voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad. Hierbij is gevraagd om te reageren op de conclusies en aanbevelingen in het concept bestuurlijk rapport. Op 20 september 2016 ontving de rekenkamer de reactie van het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad. Hierna volgt eerst de integrale tekst van deze reactie en vervolgens het nawoord van de rekenkamer hierop.

4.1 Bestuurlijke reactie college

Wij danken u voor uw concept bestuurlijk rapport Zicht op de financiële positie; Een onderzoek naar de informatiewaarde van de jaarstukken van Zaanstad. In het concept bestuurlijk rapport concludeert de Rekenkamer dat Zaanstad zich al duidelijk inspant om financiële informatie toegankelijk te maken voor een breder publiek. Zo zijn in het verleden al kengetallen gebruikt om de financiële positie te beschrijven en wordt een website gebruikt om financiële informatie toegankelijk te presenteren. De Rekenkamer doet aanbevelingen die de gemeente ondersteunen in de doorontwikkeling op dit onderwerp en ons helpen om de (complexe informatie) compact en samenhangend in beeld te brengen. Het college omarmt deze aanbevelingen en zal bij de jaarstukken 2016 de eerste stappen effectueren. We zullen ons inspannen dit ook meer via de financiënwebsite te doen.

Conform uw verzoek reageren wij op uw aanbevelingen die zijn opgenomen in het conceptrapport.

Aanbeveling 1: verbeter waar mogelijk de beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatie over de financiële positie met een samenhangend geheel aan kengetallen

Het raamwerk van de rekenkamer zullen we als uitgangspunt hanteren. Bij de indicatoren beoordelen we wat goed past in de Zaanse context. Wij zullen een nieuwe opzet delen met de raad na bespreking in de auditcommissie. Daarnaast blijven wij verbonden partijen tijdig aanschrijven op het tijdig leveren van relevante informatie, dit zien we als een inspanningsverplichting.

Aanbeveling 2: Verbeter informatie over structurele ontwikkelingen

Het structurele saldo is inmiddels opnieuw berekend en opgenomen in de begroting 2017-2020. Het onderscheid tussen structurele en incidentele ontwikkelingen wordt aangebracht. Wel blijft de nota Weerstandvermogen & Risicomanagement 2013 als vastgesteld raads kader van toepassing. Hierin is bepaald dat structurele risico's maximaal twee jaar op het weerstandvermogen drukken. Ook zullen we de instructie over incidentele baten en lasten aanscherpen en de definities opnemen in de Planning & Control stukken, als eerste in de begroting 2017-2020.

Aanbeveling 3: presenteer informatie over de financiële positie in een handzaam overzicht

Vanaf de jaarstukken 2016 nemen we een handzaam overzicht op. Hierbij zullen wij de aanzet van de Rekenkamer als uitgangspunt nemen en waar nodig een Zaanse accent geven.

Aanbeveling 4: houd oog voor het verhaal achter de cijfers

Vanaf de jaarstukken 2016 stellen we opnieuw een hoofdstuk "financiële positie" op. Het handzaam overzicht uit aanbeveling 3 is hierbij het uitgangspunt. Wij geven daarbij een toelichting op hoofdlijnen bij dit overzicht.

Aanbeveling 5: onderzoek of vergelijking in samenwerking met andere gemeenten mogelijk is
Het Rekenkamerrapport wordt ambtelijk ingebracht in het 100.000+ controllers overleg. Daarbij wordt het verzoek vanuit Zaanstad gedaan wie mee wil doen aan de "peer group".

Zowel het concept onderzoeksrapport als het concept bestuurlijk rapport is kritisch op het gebruik van indicatoren er wordt echter geen aanbeveling gedaan. Het gebruik van indicatoren heeft onze aandacht en zou de volgende bestuursperiode beter kunnen. Het gebruiken van indicatoren in een politieke omgeving is ingewikkeld. Wij willen dan ook de oproep doen om denkkracht te organiseren van raad, college, Rekenkamer en ambtelijke organisatie hoe dit beter kan. Mogelijk dat dit vanuit de auditcommissie georganiseerd kan worden.

4.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad (hierna: het college) voor de reactie op dit rapport. In de reactie geeft het college aan de aanbevelingen van de rekenkamer te 'omarmen'. Het college vindt dat de aanbevelingen ondersteuning bieden bij het verder ontwikkelen van de informatievoorziening over de Zaanse financiële positie en deze complexe informatie op een compacte en samenhangende wijze in beeld te brengen. Bij het opvolgen van de aanbevelingen geeft het college aan, om in lijn met onze aanbevelingen, de Zaanse context mee te wegen bij de uiteindelijke selectie van kengetallen, maar dat daarbij het door de rekenkamer gepresenteerde raamwerk leidend zal zijn.

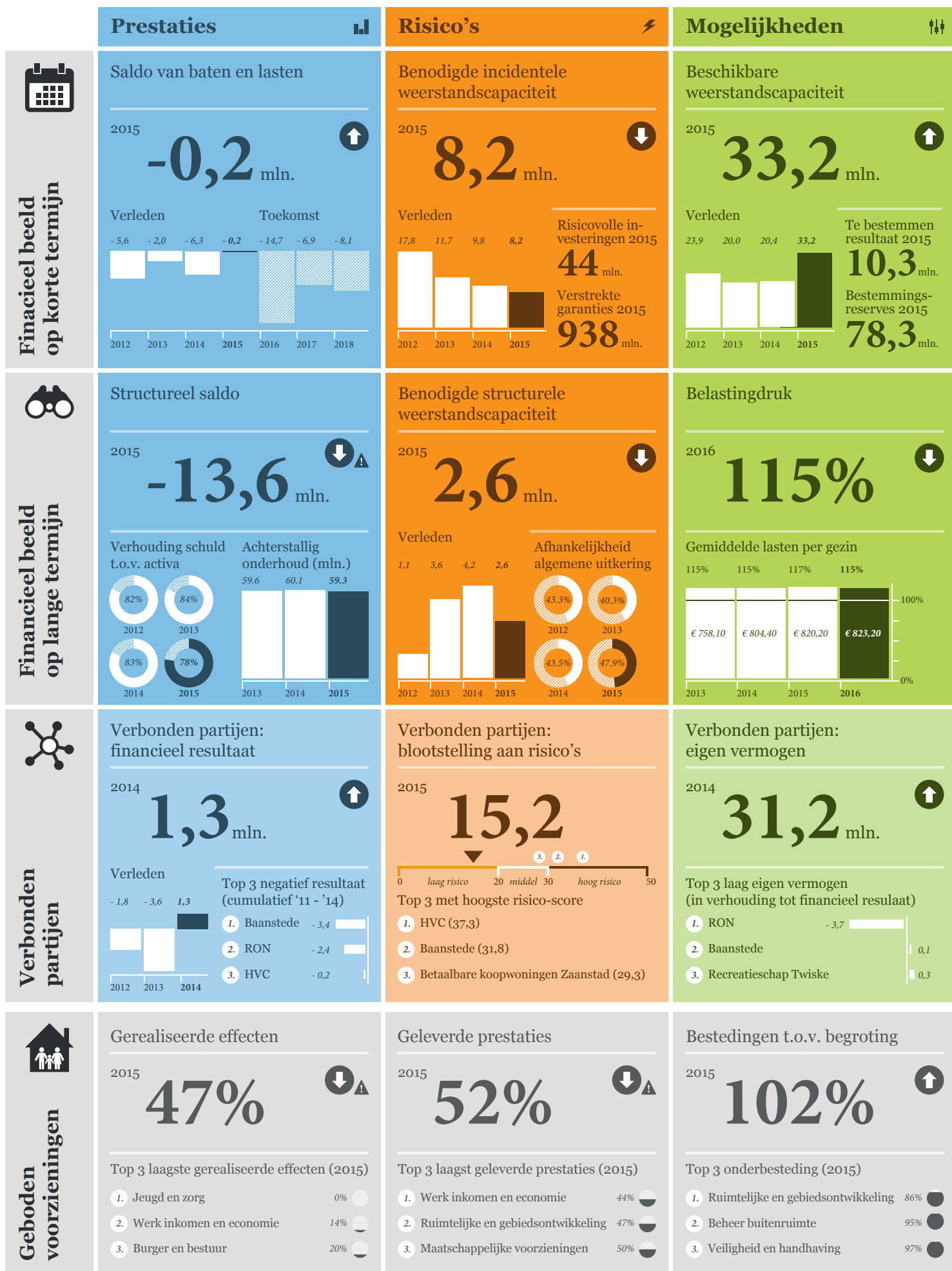
Ten aanzien van de tweede aanbeveling ('verbeter informatie over structurele ontwikkelingen') plaatst het college de kanttekening dat het vastgestelde raads-kader waarin bepaald is dat structurele risico's maximaal twee jaar op het weerstandsvermogen drukken van toepassing blijft. Wij willen benadrukken dat onze aanbeveling niet tot doel had dit raads-kader en deze werkwijze te wijzigen. Onze aanbeveling richt zich daarentegen uitsluitend op de informatievoorziening over, onder meer, de blootstelling aan dit soort structurele risico's. Zicht op de ontwikkeling van structurele risico's is een belangrijk onderdeel van het financieel beeld op de lange termijn en staat los van de wijze waarop Zaanstad met deze risico's vervolgens omgaat. Om deze reden adviseren wij de gemeenteraad aan te dringen op het duidelijk zichtbaar maken van de ontwikkeling van structurele risico's.

Tot slot constateert het college dat wij kritisch zijn op de beleidsindicatoren in de jaarstukken, maar dat er geen specifieke aanbeveling hiervoor wordt gedaan. Het college doet daarom de oproep om denkkraft te organiseren van de gemeenteraad, het college, de rekenkamer en de ambtelijke organisatie over hoe het gebruik van deze indicatoren beter kan. Hoewel het verbeteren van beleidsindicatoren onderdeel uitmaakt van onze eerste aanbevelingen (*'verbeter waar mogelijk de beschikbaarheid en toegankelijkheid van informatie over de financiële positie met een samenhangend geheel aan kengetallen'*), onderkennen wij dat dit voor beleidsindicatoren niet altijd eenvoudig zal zijn. Verbetering is niet alleen een kwestie van het goed formuleren van (nieuwe) beleidsindicatoren, maar minstens zo belangrijk is dat de beoogde gebruikers van deze informatie hierbij worden betrokken. In het bijzonder is het van belang dat de gemeenteraad, als belangrijke gebruiker, hierbij wordt betrokken zodat zij zich in de gekozen indicatoren herkennen en het geheel voor hen gaat leven. De oproep van het college om nadrukkelijk ook de gemeenteraad te betrekken spreekt ons dan ook aan. In dit licht wijzen wij ook op het voorstel dat wij, separaat van dit onderzoek, aan de werkgroep behandelproces begroting en kadernota hebben gedaan om te experimenteren met de zogenaamde 'methode Duisenberg'.⁹








⁹ Memo Rekenkamer Zaanstad aan leden van de werkgroep behandelproces begroting en kadernota betreffende een voorstel voor een informatiebijeenkomst over de 'methode Duisenberg', d.d. 31 augustus 2016.

Financieel instrumentenpaneel voor raadsleden

voorbeeld gemeente Zaanstad



Toelichting op financieel instrumentenpaneel voor raadsleden

	Prestaties 	Risico's 	Mogelijkheden 
 Financieel beeld op korte termijn	Saldo van baten en lasten <hr/> <p>Dit kengetal geeft het 'bedrijfseconomisch' resultaat van een gemeente weer. Een negatief saldo betekent dat de kosten hoger waren dan de opbrengsten en er geld uit de reserves moet worden bijgelegd. Dit hoeft niet erg te zijn als hiervoor in voorgaande jaren geld is apart gezet.</p> <hr/> <p>Zie: Onderzoeksrapport hoofdstuk 2.1</p>	Benodigde incidentele weerstandscapaciteit <hr/> <p>Dit kengetal geeft de omvang weer van de incidentele risico's waaraan een gemeente is blootgesteld. Dit zijn mogelijke eenmalige tegenvallers. Een daling hiervan is positief voor de financiële positie. Risicovolle investeringen (zoals grondexploitaties) en verstrekte garanties kunnen een bron zijn van waaruit incidentele risico's kunnen ontstaan.</p> <hr/> <p>Zie: Onderzoeksrapport hoofdstuk 3.1</p>	Beschikbare weerstandscapaciteit <hr/> <p>Dit kengetal geeft weer hoeveel geld een gemeente opzij heeft gezet om tegenvallers op te vangen. Dit is vooral geschikt voor eenmalige tegenvallers. Een stijging betekent een verbetering van de financiële positie. Zaanstad rekent het te bestemmen resultaat en de bestemmingsreserves niet mee, maar kan deze bij hoge nood wel inzetten.</p> <hr/> <p>Zie: Onderzoeksrapport hoofdstuk 4.1</p>
 Financieel beeld op lange termijn	Structureel saldo <hr/> <p>Dit kengetal geeft het lange termijn financieel beeld weer. Een negatief structureel saldo betekent dat de structurele (voortdurende) kosten hoger zijn dan de opbrengsten. Een daling is negatief voor de financiële positie. Een oplopende schuld t.o.v. activa en stijgend achterstallig onderhoud is mogelijk ook negatief voor de lange termijn.</p> <hr/> <p>Zie: Onderzoeksrapport hoofdstuk 2.2</p>	Benodigde structurele weerstandscapaciteit <hr/> <p>Dit kengetal geeft de omvang weer van structurele risico's waaraan een gemeente is blootgesteld. Dit zijn risico's die een voortdurend negatief effect kunnen hebben. Een daling hiervan is positief voor de financiële positie. Een grote afhankelijkheid van de algemene uitkering betekent dat een gemeente kwetsbaarder is voor structurele tegenvallers.</p> <hr/> <p>Zie: Onderzoeksrapport hoofdstuk 2.2</p>	Belastingdruk <hr/> <p>Dit kengetal geeft de ruimte van een gemeente weer om structurele tegenvallers op te vangen met lokale belastingen. De belastingdruk is berekend ten opzichte van het landelijk gemiddelde en bestaat uit OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing. Een percentage boven de 100% betekent dat de lokale belastingdruk hoger is dan het landelijk gemiddelde.</p> <hr/> <p>Zie: Onderzoeksrapport hoofdstuk 4.2</p>
 Verbonden partijen	Verbonden partijen: financieel resultaat <hr/> <p>Dit kengetal geeft het totaal financieel resultaat van verbonden partijen weer (gewogen naar het belang van Zaanstad). Positieve resultaten verkleinen de kans dat een gemeente financieel moet bijspringen en zijn positief voor de financiële positie.</p> <hr/> <p>Zie: Onderzoeksrapport hoofdstuk 5.1</p>	Verbonden partijen: blootstelling aan risico's <hr/> <p>Dit kengetal geeft de gemiddelde blootstelling van verbonden partijen aan risico's weer op een schaal van 0 (laag) tot 50 (hoog). Deze risico-scores zijn gewogen naar het belang van Zaanstad. Een lage score betekent een kleinere kans op tegenvallers.</p> <hr/> <p>Zie: Onderzoeksrapport hoofdstuk 5.2</p>	Verbonden partijen: eigen vermogen <hr/> <p>Dit kengetal geeft de totale middelen weer van verbonden partijen om tegenvallers op te vangen. Het eigen vermogen is gewogen naar het belang van Zaanstad. Een stijging van het eigen vermogen is positief voor de financiële positie.</p> <hr/> <p>Zie: Onderzoeksrapport hoofdstuk 5.3</p>
 Geboden voorzieningen	Gerealiseerde effecten <hr/> <p>Dit kengetal geeft de mate weer waarin een gemeente de gewenste maatschappelijke effecten heeft gerealiseerd. Het percentage geeft het aantal effectdoelstellingen weer dat is behaald. Een daling betekent mogelijk dat er meer voorzieningen moeten worden geboden.</p> <hr/> <p>Zie: Onderzoeksrapport hoofdstuk 6.1</p>	Geleverde prestaties <hr/> <p>Dit kengetal geeft de mate weer waarin de voorgenomen prestaties zijn geleverd. Het percentage geeft het aantal prestatiedoelstellingen weer dat is behaald. Een daling betekent mogelijk dat de gemeente zich meer moet inspannen om de voorgenomen prestaties te leveren.</p> <hr/> <p>Zie: Onderzoeksrapport hoofdstuk 6.2</p>	Bestedingen t.o.v. begroting <hr/> <p>Dit kengetal laat zien in hoeverre de voorgenomen bestedingen ook daadwerkelijk heeft gedaan. Een percentage hoger dan 100% betekent een overbesteding. Een onderbesteding (minder dan 100%) kan een verklaring zijn voor achterblijvende prestaties en effecten.</p> <hr/> <p>Zie: Onderzoeksrapport hoofdstuk 6.3</p>



Rekenkamer Zaanstad

Postbus 202
1000 AE Amsterdam

telefoon 020 25 478 08
info@rekenkamer.zaanstad.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl
www.zaanstad.nl