

ONDERZOEKSRAPPORT

# Zicht op de financiële positie

Een onderzoek naar de informatiewaarde van de jaarstukken van Zaanstad

september 2016

Rekenkamer Zaanstad





ONDERZOEKSRAPPORT

## **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 onderzoeksrapport 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 (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de resultaten. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1	Aanleiding onderzoek	5
1.2	Aandacht voor de financiële positie in begrotingen en jaarrekeningen	6
1.3	Doelstelling en onderzoeksvraag	9
1.4	Selectie kengetallen met behulp van theoretisch raamwerk	10
1.5	Aanpak onderzoek naar financiële positie Zaanstad	12
<b>2</b>	<b>Financiële prestaties op korte en lange termijn</b>	<b>15</b>
2.1	De financiële prestaties op de korte termijn	15
2.2	Het financieel perspectief op de lange termijn	19
<b>3</b>	<b>Blootstelling aan risico's</b>	<b>31</b>
3.1	Blootstelling aan incidentele risico's	31
3.2	Blootstelling aan structurele risico's	38
<b>4</b>	<b>Mogelijkheden om tegenvallers op te vangen</b>	<b>43</b>
4.1	Incidentele weerstandscapaciteit	43
4.2	Structurele weerstandscapaciteit	46
<b>5</b>	<b>Verbonden partijen</b>	<b>51</b>
5.1	Financieel resultaat van verbonden partijen	52
5.2	Verbonden partijen: blootstelling aan risico's	55
5.3	Eigen vermogen van verbonden partijen	56
<b>6</b>	<b>Het voorzieningenniveau</b>	<b>61</b>
6.1	Doelrealisatie gemeentelijk beleid – maatschappelijke effecten	61
6.2	Doelrealisatie gemeentelijk beleid – geleverde prestaties	65
6.3	Bestedingen per programma	69
	<b>Bijlage 1 – geïnterviewde personen</b>	<b>73</b>
	<b>Bijlage 2 – geraadpleegde documenten</b>	<b>75</b>



# 1 Inleiding

Voor u ligt het onderzoeksrapport van de Rekenkamer Zaanstad ('rekenkamer') naar de financiële positie van de gemeente Zaanstad. In het vervolg van dit inleidende hoofdstuk schetsen we eerst een globaal beeld van de wijze waarop de gemeente Zaanstad in begrotingen en jaarrekeningen aandacht geeft aan de financiële positie. Daarbij staan we ook stil bij de globale vereisten die volgen uit het BBV en de huidige vernieuwing van het BBV. Daarna presenteren we de doelstelling en onderzoeksvragen van dit onderzoek en zetten we kort uiteen welke leidraad we hebben gehanteerd voor de beantwoording hiervan. Tot slot volgt een uitleg van de aanpak van het onderzoek.

## 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. Het belang van de financiële positie is ook duidelijk bij de gemeente Zaanstad. De economische crisis en rijksbezuinigingen hebben de financiële positie in het verleden onder druk gezet. In de begroting 2011 werd opgemerkt dat 'Zaanstad in vergelijking tot veel andere gemeenten nauwelijks reserves [heeft] om op terug te vallen, noch de mogelijkheid om te kunnen snijden in luxe extra's.' Om deze reden werd een omvangrijke bezuinigingsoperatie gestart.<sup>1</sup> Eind 2014 rapporteerde de gemeente dat deze bezuinigingen grotendeels succesvol waren afgerond en dat de provinciale toezichthouder de financiële positie inmiddels kwalificeerde als 'redelijk' (voorheen luidde het oordeel 'zwak').<sup>2</sup> Voor de begroting 2016 wordt geconstateerd dat door het gevoerde financiële beleid er weer ruimte is om te investeren: de financiële positie laat dit weer toe.<sup>3</sup> Dit illustreert niet alleen het belang van de financiële positie, maar ook de noodzaak om goed geïnformeerd hierover met elkaar van gedachten te kunnen wisselen.

Het doel van de gemeentelijke begroting, jaarrekening en andere tussentijdse rapportages is mede om inzicht te geven in de staat van de gemeentelijke financiën. De eisen waaraan de begroting en de jaarrekening moeten voldoen zijn opgenomen in het *Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV). Ten aanzien van de houdbaarheid van de financiële positie van de gemeente is in de Gemeentewet een sleutelbegrip *structureel en reëel evenwicht* in de baten en lasten. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad om elk jaar een begroting vast te stellen die voldoet aan deze eis (en hierop wordt vervolgens door de provincie toegezien).<sup>4</sup> Het BBV geeft ook allerlei voorschriften voor specifieke vormen van informatie die in de

---

<sup>1</sup> Begroting 2011 - 2014

<sup>2</sup> Jaarrekening 2014

<sup>3</sup> Begroting 2016 - 2019

<sup>4</sup> Gemeentewet, art.189 en 203 (JK6). Of er sprake is van een structureel en reëel evenwicht moet blijken uit de meerjarenraming (Gemeentewet, art. 190 / BBV, art. 22 en 23).

begroting en/of de jaarrekening moeten worden verstrekt. Dit loopt uiteen van analyses van risico's waaraan de gemeente is blootgesteld en de middelen die aanwezig zijn om tegenvallers op te vangen tot informatie over de hoogte van lokale heffingen en de staat van onderhoud van de bezittingen van de gemeente. Stuk voor stuk informatie die relevant is en zicht biedt op aspecten van de financiële positie van de gemeente.

Al deze verschillende informatie heeft ook een keerzijde: jaarrekeningen en begrotingen zijn omvangrijke documenten die vaak als technisch en ontoegankelijk worden ervaren. Ondanks dat gemeentefinanciën eigenlijk iedereen (bestuurder, raadslid en inwoner) aangaan, is het daardoor vooral een speelveld voor specialisten. Interpretatie van de financiële positie wordt veelal als lastig ervaren. Veel gemeenten willen zich daarom vergelijken met andere gemeenten om zich zo een oordeel te kunnen vormen over de eigen financiële positie.

## 1.2 Aandacht voor de financiële positie in begrotingen en jaarrekeningen

### *Kengetallen en BBV*

De oplossing om eenvoudig en compact informatie over de financiële positie van een gemeente te geven wordt gezocht in kengetallen. Financiële kengetallen zijn op zich natuurlijk niets nieuws, in het bedrijfsleven wordt hier al lange tijd gebruik van gemaakt. Voor gemeenten is dit echter niet het geval en het denken over welke kengetallen zich het beste lenen voor een goed beeld van de financiële positie van een gemeente is nog in ontwikkeling. Zaken die het ontwikkelen van financiële kengetallen voor gemeenten moeilijk maken zijn de afwijkende financiële spelregels voor gemeenten en de grote verscheidenheid aan activiteiten, afhankelijkheden en risico's waaraan gemeenten zijn blootgesteld. Dit betekent ook dat het aantal mogelijke kengetallen eveneens zeer uiteenlopend is.<sup>5</sup>

Het BBV bevat diverse en uiteenlopende voorschriften voor de informatie die een gemeente in de begroting en de jaarrekening moet presenteren. Hiervan is mede het doel om de gemeenteraad in staat te stellen zich een goed beeld te vormen van de financiële positie van een gemeente. Onderdeel van de voorschriften zijn de zogenaamde verplichte paragrafen. Hoewel strikt genomen bij de voorschriften voor deze paragrafen er niet altijd sprake is van kengetallen kunnen de paragrafen wel worden beschouwd als zaken die expliciet aan bod moeten komen.

Inmiddels zijn, naar aanleiding van voorstellen van een adviescommissie van VNG, in het BBV ook een vijftal financiële kengetallen voorgeschreven.<sup>6</sup> Opvallend is dat de

---

<sup>5</sup> Dit is geen exclusief Nederlands probleem, maar is ook in andere landen problematisch. Ter illustratie: een in internationale wetenschappelijke literatuur veel geraadpleegd Amerikaans handboek voor financiële kengetallen voor gemeenten somt maar liefst 42 mogelijke kengetallen op. In andere studies komen weliswaar minder kengetallen voor, maar wel telkens weer verschillende. Tegelijkertijd is er weinig houvast voor de selectie van kengetallen: van een (wetenschappelijke) consensus is niet echt sprake en bewijs dat aantoonde dat bepaalde kengetallen meer zeggingskracht hebben dan andere ontbreekt eveneens.

<sup>6</sup> Deze kengetallen moeten worden opgenomen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.



gekozen kengetallen in het BBV slechts gedeeltelijk overeenkomen met de door de commissie voorgestelde kengetallen.<sup>7</sup> 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. In tabel 1.1 is een overzicht opgenomen waarin de verplichte paragrafen, het voorstel van de adviescommissie en de inmiddels verplichte kengetallen zijn opgesomd.

Tabel 1.1 - Overzicht onderwerpen verplichte paragrafen, voorstellen adviescommissie VNG en kengetallen BBV

Verplichte paragrafen BBV	Voorstel kengetallen adviescommissie VNG	Verplichte kengetallen BBV
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokale heffingen</li> <li>• Weerstandsvormogen en risicobeheersing</li> <li>• Onderhoud kapitaalgoederen</li> <li>• Financiering</li> <li>• Bedrijfsvoering</li> <li>• Verbonden partijen</li> <li>• Grondbeleid</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Weerstandscapaciteit als percentage van het begrotingstotaal</li> <li>• Schuldpositie ten opzichte van begrotingstotaal</li> <li>• Voorraden grond ten opzichte van begrotingstotaal</li> <li>• Structurele lasten en baten</li> <li>• Vaste lasten ten opzichte van totale lasten</li> <li>• Materiële vaste activa als percentage van lange schulden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belastingcapaciteit</li> <li>• Netto schuldquote</li> <li>• Grondexploitatie</li> <li>• Structurele exploitatieruimte</li> <li>• Solvabiliteitsratio</li> </ul>

#### Paragraaf financiële positie in Zaanse begrotingen en jaarrekeningen

De gemeente Zaanstad presenteerde lange tijd in een afzonderlijke paragraaf een eigen beschouwing van de financiële positie. In tabel 1.2 is weergegeven welke kengetallen daarbij door de jaren heen werden gebruikt. Daarbij hebben we kengetallen meegeteld als over het onderwerp kwantitatieve informatie in een figuur, tabel of in de tekst was opgenomen. Daarnaast hebben we in de tabel aangegeven of een kengetal in een jaar in zowel de begroting als jaarrekening voorkomt (donkerblauw) of in één van deze documenten (lichtblauw).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Adviescommissie VNG.

<sup>8</sup> Voor 2016 is, gezien de datum van dit onderzoek, per definitie nog sprake van gebruik van een kengetal in één van de documenten, namelijk de begroting.

Tabel 1.2 - Kengetallen in paragraaf financiële positie van Zaanse begrotingen en jaarrekeningen

Kengetal	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Financieel resultaat					JR	JR	JR	JR	JR	JR			
Incidenteel resultaat				JR	B, JR	B, JR	B, JR	JR	JR	JR	JR		
Structurele exploitatie-ruimte												JR	B
Algemene uitkering	B, JR			JR	B, JR	B, JR	B, JR	JR	JR	JR			
Specifieke uitkering	B, JR												
Eigen inkomsten	B, JR			JR	B, JR	B, JR	B, JR	JR	JR	JR			
Ontwikkeling lasten	B			JR	B, JR	B, JR	B, JR	JR	JR	JR			
Algemene reserve	B, JR	JR	JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B
Reserve grondzaken	JR	JR			JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B
Solvabiliteit	JR	JR	JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B
Belasting-capaciteit				B								JR	B
Post onvoorzien										JR	JR		
Langlopende schulden		JR	JR	JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B, JR	B
Materiële vaste activa				JR	JR	JR	JR	JR	JR	JR			
Achterstallig onderhoud	JR	JR	JR		B	B	B	B			JR		
Kapitaallasten				B	B	B	B						
Wendbaarheid						B	B						
Grond-exploitatie												JR	B
Stresstest											JR	B	
Arbeids-gerelateerde kosten			B	B	B	B	B						

B: opgenomen in begroting, JR: opgenomen in jaarrekening

Met ingang van de begroting 2016 en de jaarrekening 2015 wordt geen aparte paragraaf voor de financiële positie meer opgesteld, maar wordt in de paragraaf

weerstandsvermogen dit beeld geschetst aan de hand van de (inmiddels verplichte) kengetallen. Als een onderwerp niet voorkomt in de telling, betekent dit niet dat in de jaarrekening of de begroting in het geheel geen aandacht is voor dit onderwerp. Daarentegen geeft het wel een indruk van de wijze waarop de gemeente Zaanstad door de jaren heen op een compacte wijze inzicht heeft willen bieden in de financiële positie. Het beeld dat daarbij ontstaat is er één van een voortdurende ontwikkeling waarbij regelmatig wisselende kengetallen worden gebruikt.

### 1.3 Doelstelling en onderzoeksvraag

De financiële positie van een gemeente is erg belangrijk, maar tegelijkertijd ook voor niet-deskundigen vaak moeilijk te doorgronden. Om het zicht op de financiële informatie te verbeteren en meer toegankelijk te maken is sprake van een landelijk ontwikkelingsproces dat recentelijk is uitgemond in het verplicht gebruik van een vijftal financiële kengetallen. Vanuit wet- en regelgeving zijn er, zoals hiervoor beschreven, daarnaast 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 heeft zich in het verleden al ingespannen om financiële informatie toegankelijk te presenteren.<sup>9</sup> Ook bij de gemeente Zaanstad is een ontwikkeling zichtbaar in de wijze waarop informatie over de financiële positie wordt gepresenteerd. Inmiddels wordt daarbij, met ingang van de begroting 2016 – 2019, aangesloten bij de voorgeschreven kengetallen. Vanwege het belang van een goed inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie voor de kaderstellende en controlerende taken van de gemeenteraad gaat de rekenkamer onderzoeken 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

---

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld [financien.zaanstad.nl](http://financien.zaanstad.nl) waar begrotingen, bestuursrapportages en jaarverslagen digitaal zijn ontsloten.

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:<sup>10</sup>

- 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?

#### 1.4 Selectie kengetallen met behulp van theoretisch raamwerk

Om te kunnen beoordelen of de informatie over de financiële positie in voldoende mate in de Zaanse jaarstukken aanwezig is (en op een toegankelijke wijze is gepresenteerd), is een idee nodig over welke informatie (en daarmee welke kengetallen) dan daadwerkelijk noodzakelijk is. Het is niet het doel van dit onderzoek om een alternatieve en geheel nieuwe verzameling kengetallen te introduceren. De kengetallen die in dit onderzoek aan bod zullen komen zijn daarom grotendeels kengetallen die al vaker zijn gebruikt om de financiële positie van gemeenten te beoordelen. Tegelijkertijd is het aantal en de variëteit van kengetallen die in het verleden eerder zijn gebruikt zó groot, dat een keuze noodzakelijk is.

Het is moeilijk om deze keuze te maken op basis van een individuele beoordeling van de geschiktheid van afzonderlijke kengetallen. Vaak is immers voor elk afzonderlijk kengetal een valide argumentatie voorhanden, waardoor het erg moeilijk is om op deze wijze de schier onuitputtelijke lijst van mogelijke kengetallen in te korten. Daarnaast is het de vraag of op deze wijze een met elkaar samenhangende selectie van kengetallen ontstaat die een adequaat beeld van de financiële positie van een gemeente oplevert. Niet valt uit te sluiten dat sommige kengetallen 'overlappen' omdat ze min of meer hetzelfde soort informatie verstrekken of dat juist 'blinde vlekken' ontstaan omdat bepaalde aspecten van de financiële positie in het geheel niet geraakt worden door de aldus geselecteerde kengetallen.

Om dit keuzeprobleem op te lossen, kiezen wij voor een aanpak waarbij wij het abstracte en veelomvattende begrip financiële positie hebben uitgesplitst naar meer concrete deelaspecten. Per deelaspect kan dan meer gericht worden beoordeeld welk kengetal zich het beste leent voor het verschaffen van de relevante informatie. Tegelijkertijd maakt deze aanpak het mogelijk om blinde vlekken te identificeren omdat er bijvoorbeeld geen geschikte kengetallen voorhanden zijn om een bepaald deelaspect te meten.

---

<sup>10</sup> 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.

In internationale wetenschappelijke literatuur is het gangbaar om de financiële positie van een gemeente te definiëren als de mate waarin een gemeente duurzaam in staat is om aan de financiële verplichtingen te voldoen en het voorzieningenniveau op het door de lokale samenleving gewenste peil te houden.<sup>11</sup> Hieruit volgt dat, idealiter, bij het meten of beoordelen van de financiële positie van gemeenten gebruik wordt gemaakt van zowel financiële als niet-financiële indicatoren. Dit theoretische (en abstracte) begrip kan op basis van wetenschappelijke literatuur vervolgens uitgesplitst worden waardoor een raamwerk met meer concrete deelaspecten ontstaat.

Ten eerste kan het begrip financiële positie uitgesplitst worden naar prestaties, risico's en mogelijkheden:

- Prestaties: hoe presteert de gemeente (financieel) op dit moment?
- Risico's: aan welke risico's is de gemeente blootgesteld?
- Mogelijkheden: wat kan de gemeente doen om de financiële positie te verbeteren (of om tegenvallers op te vangen?)

De tweede uitsplitsing volgt hoofdzakelijk de tijdshorizon waarop deze prestaties, risico's en mogelijkheden betrekking hebben:<sup>12</sup>

- Financiële prestaties op korte termijn: (incidentele) effecten en ontwikkelingen uit het afgelopen jaar.
- Financiële perspectieven op lange termijn: (structurele) effecten en ontwikkelingen die van invloed zijn op een termijn van enkele jaren.
- Voorzieningenniveau: de mate waarin het voorzieningenniveau van de gemeente voldoet aan de eisen van de lokale samenleving wat op de (heel) lange termijn van invloed kan zijn op de financiële positie.

De combinatie van deze twee uitsplitsingen levert een raamwerk op (gepresenteerd in figuur 1.1) waarin het begrip financiële positie wordt uitgesplitst naar 9 relevante deelaspecten voor Nederlandse gemeenten.

---

<sup>11</sup> Voorbeelden van veel aangehaalde literatuur zijn: Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1973). *City Financial Emergencies: The Intergovernmental Dimension*. Washington D.C.; Groves, S. M., et al. (2003). *Evaluating Financial Condition*. Washington D.C., International City/County Management Association; Kloha, P., et al. (2005a). *Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress*. Public Administration Review 65, 3.

<sup>12</sup> In internationale wetenschappelijke literatuur is het gangbaar om hierbij ook te kijken naar de liquiditeitspositie van een gemeente (in deze uitsplitsing een vorm van een heel korte tijdshorizon). Voor Nederlandse gemeenten laten wij de liquiditeitspositie buiten beschouwing. De reden hiervoor is dat Nederlandse gemeenten, vanwege de mogelijkheid van artikel 12 steun, in de praktijk geen belemmeringen kennen om indien nodig extra middelen aan te trekken om aan betalingsverplichtingen te kunnen voldoen. De liquiditeitspositie is daarom naar onze mening niet relevant voor de beoordeling van de financiële positie van een Nederlandse gemeente.

*Figuur 1.1 - Raamwerk met 9 deelaspecten van de financiële positie van een Nederlandse gemeente*

	<b>Prestaties</b>	<b>Risico's</b>	<b>Mogelijkheden</b>
Financiële prestaties op korte termijn	Wat is het (verwachte) financieel resultaat op korte termijn?	Welke risico's kunnen incidenteel het resultaat op korte termijn negatief beïnvloeden?	Welke mogelijkheden zijn er om incidentele tegenvallers op te vangen?
Financiële perspectieven op lange termijn	Wat zijn de onderliggende structurele ontwikkelingen in het financieel resultaat voor de lange termijn?	Welke risico's kunnen structureel het resultaat op lange termijn negatief beïnvloeden?	Welke mogelijkheden zijn er om structurele tegenvallers op te vangen?
Voorzieningenniveau	Is het geboden voorzieningenniveau toereikend?	Welke risico's kunnen leiden tot een hogere vraag naar voorzieningen?	Welke speelruimte is er nog in het geboden voorzieningenniveau?

## 1.5 Aanpak onderzoek naar financiële positie Zaanstad

Voor dit onderzoek zullen wij per deelaspect uit figuur 1.1. nagaan in welke mate jaarrekeningen en begrotingen van de gemeente Zaanstad toereikende informatie bevatten en of deze informatie toegankelijk is gepresenteerd. Daarbij maken we op figuur 1.1 een aanpassing die betrekking heeft op 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 waarin de gemeente een financieel en bestuurlijk belang heeft. 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 naar de financiële positie van verbonden partijen worden gekeken. Om deze reden besteden wij in een apart hoofdstuk aandacht hieraan, maar om een 'Droste' effect te voorkomen zal deze beschouwing beperkt zijn.

Daarnaast is ten aanzien van het voorzieningenniveau problematisch dat er nog weinig concrete handvatten zijn voor het meten van de mate waarin het gehele voorzieningenniveau voldoet aan de eisen van de lokale samenleving (laat staan voor het meten van mogelijkheden daarbij). In dit onderzoek richten wij ons daarom op kengetallen die de ontplooiende activiteiten van de gemeente meten. Om deze reden wordt het voorzieningenniveau in een afzonderlijk hoofdstuk behandeld waarbij geen

onderscheid wordt gemaakt naar prestaties, risico's en mogelijkheden. In figuur 1.2 is het gehanteerde raamwerk weergegeven voor de verdere analyse van de beschikbare informatie over de financiële positie van Zaanstad.

*Figuur 1.2 - Gehanteerd raamwerk voor analyse financiële positie Zaanstad*

	<b>Prestaties</b>	<b>Risico's</b>	<b>Mogelijkheden</b>
Financiële prestaties op korte termijn	§2.1	§3.1	§4.1
Financiële perspectieven op lange termijn	§2.2	§3.2	§4.2
Verbonden partijen	§5.1	§5.2	§5.3
Voorzieningenniveau	H6		

Per deelaspect wordt voor het analyseren van de beschikbare informatie eerst een ideaaltypisch kengetal gedefinieerd: een kengetal dat op grond van theorie het beste inzicht geeft over de stand van zaken ten aanzien van het deelaspect. Daarna wordt onderzocht in hoeverre dit ideaaltypische kengetal toepasbaar is in de Zaanse praktijk. Als het ideaaltypische kengetal niet toepasbaar is, dan kiezen wij een meer pragmatisch kengetal dat het ideaaltypische kengetal zo goed mogelijk benadert. In sommige gevallen kiezen wij voor meerdere kengetallen per deelaspect.

Vervolgens voeren wij met behulp van het gekozen kengetal per deelaspect een meerjarige analyse uit van de ontwikkeling van het kengetal door de jaren heen. Bij deze analyse kijken we niet alleen naar de ontwikkeling van het kengetal zelf, maar ook naar de ontwikkeling van onderliggende waarden. Het doel van deze analyses is om zicht te krijgen op de mate waarin het kengetal daadwerkelijk een verhaal vertelt dat overeenkomt met de Zaanse realiteit. Het is immers mogelijk dat een kengetal dat theoretisch goed doordacht is, in de praktijk toch niet het relevante perspectief biedt. Daarnaast is het mogelijk dat de onderliggende informatie die gebruikt is om het kengetal te berekenen onvolkomenheden bevat. Dit betekent dat de beschikbare informatie niet toereikend is en legt ook potentiële kwetsbaarheden voor het toekomstig gebruik van het kengetal bloot.

Per kengetal beoordelen we in hoeverre de benodigde informatie daadwerkelijk beschikbaar is en in hoeverre deze informatie ook toegankelijk is gepresenteerd. Deze beoordeling voeren wij uit aan de hand van de jaarrekening 2015 van de gemeente Zaanstad. Onder beschikbaarheid verstaan wij de aanwezigheid van kwalitatief toereikende informatie in de jaarrekening om het kengetal te kunnen berekenen. Toegankelijkheid betekent dat het kengetal eenvoudig zonder aanvullende berekeningen is terug te vinden in de jaarrekening en dat ook een duiding van de historische ontwikkeling of een nadere toelichting op het kengetal wordt gegeven. Hiermee geven we antwoord op de deelvragen die ingaan op in hoeverre de jaarrekening toereikende informatie over de financiële positie bevat en deze informatie compact en toegankelijk presenteert.

Een veelvoorkomende wens is het willen vergelijken van gemeenten. Waar mogelijk presenteren we daarom bij de analyses van de ontwikkeling van de kengetallen ook een vergelijking met andere gemeenten: een groep vergelijkbare gemeenten (een zogenaamde 'peer group' die bestaat uit Almere, Amersfoort, Breda, Dordrecht, Haarlem, 's-Hertogenbosch, Leiden, Zoetermeer en Zwolle, zie kader 2.1 voor een toelichting) en een vergelijking met alle Nederlandse gemeenten. Het doel hiervan is na te gaan in hoeverre het kengetal zich leent voor een goede vergelijking. Gemeenten hebben in bepaalde gevallen namelijk de vrijheid om te kiezen hoe zij precies over hun financiën rapporteren. Deze keuzevrijheid kan ertoe leiden dat financiële gegevens niet altijd goed met elkaar vergelijkbaar zijn. Daarnaast kan, net als bij de ontwikkeling van het kengetal door de jaren heen, ook uit de vergelijking met andere gemeenten blijken dat een kengetal in de praktijk toch niet het relevante perspectief biedt en aanpassing behoeft. Hiermee geven we antwoord op de deelvraag in hoeverre kengetallen zich lenen voor vergelijking met andere gemeenten.

*Kader 2.1 - De peer group voor de gemeente Zaanstad*

De groep vergelijkbare gemeenten hebben wij samengesteld op basis van dezelfde criteria die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hanteert voor onderzoeken waarbij gemeenten met een benchmark worden vergeleken.<sup>13</sup> Deze criteria bestaan uit de sterkte van de lokale sociale structuur en de centrumfunctie van de gemeente. Zaanstad scoort in de onderzochte periode niet altijd hetzelfde op deze criteria. Wij hebben daarom de groep vergelijkbare gemeenten bepaald op basis van de meest voorkomende score van Zaanstad: een matige sociale structuur en een sterke centrumfunctie. Verder hebben wij alleen gemeenten geselecteerd die een inwonertal hebben tussen de 100.000 en 200.000. Daarnaast hebben wij ervoor gekozen om de groep vergelijkbare gemeenten (die op zich natuurlijk ook van samenstelling verandert gedurende de onderzoeksperiode) gelijk te houden aan de kwalificerende gemeenten in 2008. Dit leidt tot de volgende peer group voor de gemeente Zaanstad: Almere, Amersfoort, Breda, Dordrecht, Haarlem, 's-Hertogenbosch, Leiden, Zoetermeer en Zwolle.

---

<sup>13</sup> Dit zijn zogenaamde begrotingsscans. Zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/inhoud/financieel-toezicht-gemeenten-en-provincies/financiele-scans-gemeenten>



## 2 Financiële prestaties op korte en lange termijn

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van het onderzoek naar informatie over de financiële prestaties van de gemeente Zaanstad op de korte en de lange termijn. Dit doen we aan de hand van vier kengetallen. Het eerste kengetal (het financieel resultaat) geeft vooral zicht op de prestaties van jaar-tot-jaar op de korte termijn. Het financieel resultaat geeft een samenvattend beeld van de prestaties van een gemeente in een jaar: maakt een gemeente meer of minder kosten dan er aan opbrengsten binnenkomt? Voortdurende, opeenvolgende, tekorten wijzen op mogelijke financiële problemen. Het financieel resultaat is daarmee een logisch startpunt voor de analyse van de financiële prestaties (en de financiële positie) van een gemeente.

Tegelijkertijd is het samenvattende beeld van het financieel resultaat op de prestaties ook een vrij grof beeld. Of gerapporteerde tekorten ook op de lange termijn betekenen dat tekorten waarschijnlijk zijn is afhankelijk van onderliggende structurele ontwikkelingen. Omgekeerd: een positief financieel resultaat betekent niet dat op lange termijn alsnog geen tekorten kunnen ontstaan. Voor een goed beeld van de financiële prestaties van een gemeente is het daarom belangrijk het financieel resultaat te beschouwen in relatie tot structurele ontwikkelingen. Dit doen wij in het tweede deel van dit hoofdstuk waarbij we ingaan op kengetallen die gericht zijn op het identificeren van ontwikkelingen die van belang zijn voor de lange termijn: ontwikkelingen van het structureel saldo, schuld en investeringen en de staat van het onderhoud.

### 2.1 De financiële prestaties op de korte termijn

*Het ideale kengetal voor het meten van de financiële prestaties op de korte termijn*

Om de financiële prestaties op de korte termijn te beoordelen meet het meest ideale kengetal het financieel resultaat van de door de gemeente ontplooiende activiteiten in een jaar. Daarbij gaat het niet alleen om de mate waarin de kosten van deze activiteiten in evenwicht zijn met de opbrengsten in datzelfde jaar, maar moet ook rekening worden gehouden met de inzet van middelen die in voorgaande jaren zijn gereserveerd ('gespaard'). Ten aanzien van de inzet van gereserveerde middelen moet echter onderscheid worden gemaakt tussen de geplande en de ongeplande inzet daarvan. Geplande inzet van gereserveerde middelen houdt in dat deze middelen zijn ingezet voor een vooraf bepaald doel en dat het moment en de omvang van deze middelen overeenkomt met de daarvoor gemaakte planning. Ongeplande inzet bestaat uit de inzet van reserves voor niet vooraf geplande doelen of voor meer dan geplande inzet van middelen voor vooraf bepaalde doelen: in beide gevallen is er immers sprake van tegenvallers. In het ideale kengetal wordt rekening gehouden met zowel de kosten van activiteiten en de gerealiseerde opbrengsten als met de geplande inzet van gereserveerde middelen.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Beredeneerd zou kunnen worden dat ook de geplande toevoegingen aan reserves onderdeel zouden moeten uitmaken van dit ideale kengetal. Geplande toevoegingen hebben echter vooral betekenis voor het dekken van

### *Het praktische kengetal voor het meten van het financieel resultaat*

Nederlandse gemeenten rapporteren niet het ideale kengetal, maar rapporteren (en begroten) twee verschillende financiële resultaten. Het eerste financieel resultaat is het saldo van baten en lasten voor mutaties van de gemeentelijke reserves (inmiddels wordt dit 'het saldo van baten en lasten' genoemd). In dit resultaat wordt geen rekening gehouden met de inzet van middelen uit reserves (of de toevoegingen aan reserves) en komt daarmee het dichtste bij een 'gewoon' bedrijfseconomisch resultaat. Als een gemeente een negatief saldo van baten en lasten rapporteert betekent dit dat er dat jaar geld bijgelegd moet worden vanuit het eigen vermogen. Als deze tekorten voortduren leidt dit in principe tot een continue daling van het gemeentelijk eigen vermogen.

Het tweede resultaat dat een gemeente rapporteert is het financieel resultaat na mutaties van reserves. Dit resultaat omvat niet alleen het saldo van baten en lasten, maar ook de reeds door de gemeenteraad geaccordeerde onttrekkingen én toevoegingen aan gemeentelijke reserves gedurende het boekjaar. Het resterende saldo betreft het deel van de onttrekkingen en toevoegingen aan de gemeentelijke reserves waarvoor nog toestemming van de gemeenteraad moet worden verkregen. Het financieel resultaat na mutaties reserves omvat daarmee zowel de geplande als de ongeplande inzet van reserves evenals de toevoegingen aan reserves, maar alleen voor zover deze onttrekkingen en toevoegingen al door de gemeenteraad zijn geaccordeerd. Niet alleen sluit dit financieel resultaat hierdoor niet volledig aan op het ideale kengetal, ook is dit tweede resultaat vanuit het perspectief van het financieel functioneren van een gemeente erg moeilijk eenduidig te interpreteren: een positief saldo kan daadwerkelijk een weergave zijn van een positieve prestatie, maar hoeft dat niet te zijn. Om deze reden hebben wij ervoor gekozen om in het vervolg als praktisch kengetal voor het meten van het financieel resultaat uit te gaan van het saldo van baten en lasten.

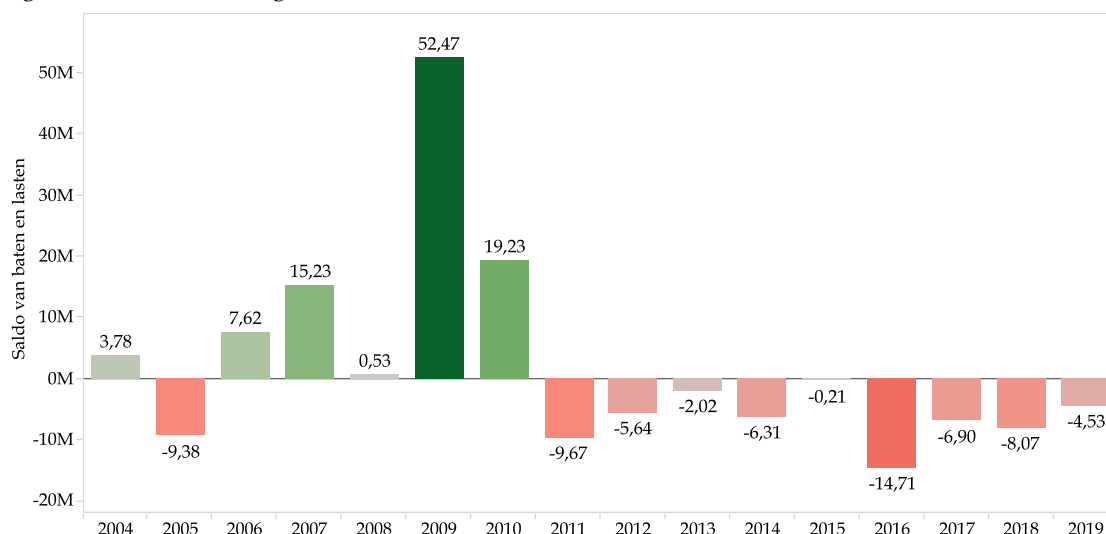
### *Ontwikkeling saldo van baten en lasten van Zaanstad*

Zaanstad rapporteert, net als alle andere Nederlandse gemeenten, jaarlijks over het gerealiseerde saldo van baten en lasten in de jaarrekening en raamt dit saldo in de begrotingen. Hierna wordt in figuur 2.1 het verloop van de het saldo van baten en lasten voor de gemeente Zaanstad weergegeven. Voor de jaren 2004 - 2015 zijn deze gegevens gebaseerd op jaarrekeningen, voor de jaren 2016 - 2019 op basis van begrotingen.

---

toekomstige lasten en zijn daardoor meer toekomstgericht en zeggen minder over het actuele presteren. Wij hebben er daarom voor gekozen om de toevoegingen geen onderdeel te laten uitmaken van het ideale kengetal voor het meten van het financieel resultaat.

Figuur 2.1 - Ontwikkeling saldo van baten en lasten Zaanstad (2004 – 2019)



Bron: jaarrekeningen Zaanstad

In figuur 2.1 valt op dat Zaanstad in 2009 een omvangrijk positief saldo van baten en lasten heeft gerapporteerd (ruim € 52 miljoen). Deze piek hangt samen met de verkoop van het gemeentelijk belang in NUON. Daarentegen blijkt ook duidelijk dat na 2010 Zaanstad geen positief saldo van baten en lasten meer heeft gerapporteerd. Als de prognoses voor 2016 – 2019 uitkomen zou dit zelfs betekenen dat negen jaar lang er geen sprake is van een positief saldo van baten en lasten. Dit verloop hangt samen met het besluit om de opbrengsten van de verkoop van het belang in NUON over meerdere jaren in te zetten via het zogenaamde Investeringsfonds.

De prognoses impliceren dat Zaanstad in deze periode in totaal bijna € 60 miljoen zal interen op het eigen vermogen (ten opzichte van 2010). Of dit zo zal zijn, is echter de vraag gezien een technische wijziging in de verslaggevingsvoorschriften voor Nederlandse gemeenten die Zaanstad met ingang van 2017 zal verplichten investeringsuitgaven met uitsluitend maatschappelijk nut voortaan te activeren op de balans in plaats van deze als last in de exploitatie te nemen zoals tot op heden het beleid was. Deze wijziging zal het gevolg hebben dat het gerapporteerde (en voor toekomstige jaren geraamde) saldo van baten en lasten positiever zal uitvallen. De omvang van dit effect, waarmee in de prognoses nog geen rekening is gehouden, wordt momenteel geraamd op ongeveer € 10 miljoen.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Bron: berekening Zaanstad (email d.d. 30 mei 2016). Dit positieve effect is echter niet duurzaam en zal na verloop van tijd steeds verder afnemen naar mate de kapitaallasten als gevolg van het activeren van maatschappelijke investeringsuitgaven wordt voortgezet. In de berekeningen van Zaanstad wordt ingeschat dat het echter tot circa 2050 zal duren voordat het effect vrijwel volledig zal zijn tenietgedaan door gestegen kapitaallasten.

### *Vergelijking saldo van baten en lasten met andere gemeenten*

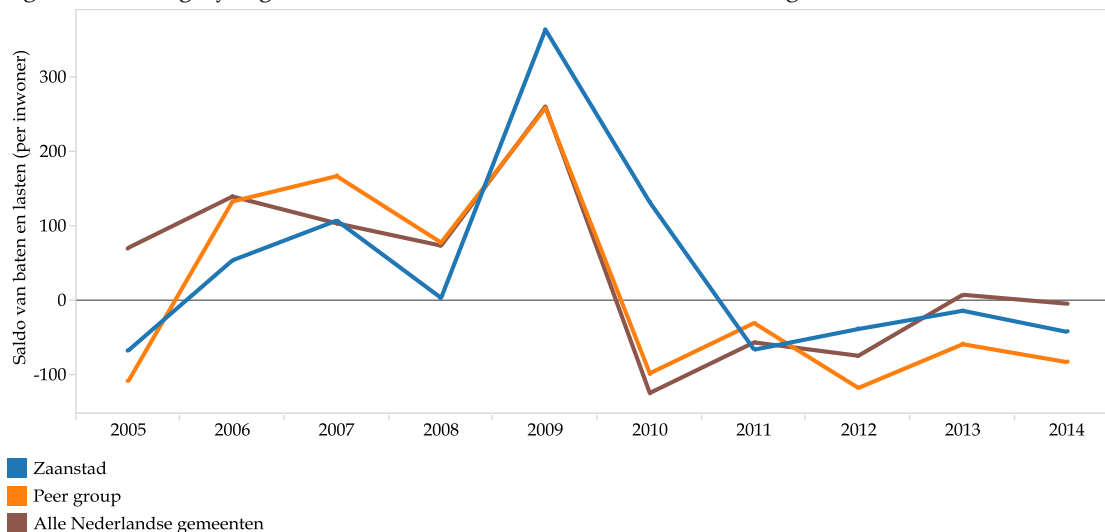
Het saldo van baten en lasten leent zich in theorie goed voor vergelijking met andere gemeenten. Alle Nederlandse gemeenten zijn immers verplicht om op basis van dezelfde verslaggevingsvoorschriften verplicht te rapporteren over dit financieel resultaat. Daarentegen kennen Nederlandse gemeenten binnen deze verslaggevingsvoorschriften nog de nodige vrijheden die van invloed kunnen zijn op het gerapporteerde saldo van baten en lasten (en daarmee op de vergelijking). Het gaat daarbij voornamelijk om keuzevrijheden die kunnen leiden tot het verschuiven van lasten uit de exploitatie naar de balans (en vice versa). Voorbeelden hiervan zijn gehanteerde afschrijvingstermijnen en het hiervoor al genoemde beleid inzake het activeren van investeringsuitgaven die uitsluitend een maatschappelijk nut hebben. Over een lange periode bezien hoeft deze keuzeruimte niet te leiden tot grote verschillen in de gerapporteerde saldi van baten en lasten zo lang de betrokken gemeenten zich maar consistent aan hun (verschillende) keuzes vasthouden.<sup>16</sup> Zodra er echter een wijziging wordt doorgevoerd, dan kunnen er wel verschillen ontstaan die van invloed zijn op de onderlinge vergelijkbaarheid. Van dit laatste is in de nabije toekomst mogelijk sprake als gevolg van het verplicht activeren van investeringsuitgaven met uitsluitend een maatschappelijk nut.

In figuur 2.2 is het gerapporteerde saldo van baten en lasten van Zaanstad vergeleken met andere gemeenten. Om vergelijking mogelijk te maken is het saldo van baten en lasten uitgedrukt per inwoner. In deze figuur lijkt de ontwikkeling van het saldo van baten en lasten vrijwel gelijk te gaan met dat van de gemeenten uit de peer group en met alle Nederlandse gemeenten.

---

<sup>16</sup> Over een lange periode bezien zouden bijvoorbeeld de saldi van baten en lasten van een gemeente die maatschappelijke investeringsuitgaven activeert en een gemeente die dezelfde uitgaven ten laste van de exploitatie brengt gelijk moeten zijn.

Figuur 2.2 - Vergelijking saldo van baten en lasten Zaanstad met andere gemeenten



Bron: CBS (Statline) en berekeningen rekenkamer

### Beschikbaarheid en toegankelijkheid

Informatie over het saldo van baten en lasten is onderdeel van het voorgeschreven resultaatmodel in de jaarrekening 2015. De benodigde informatie voor dit kengetal is dan ook goed beschikbaar in Zaanstad. Ook kan het saldo van baten lasten zonder verdere eigen berekeningen direct in de jaarrekening worden gelezen wat positief is voor de toegankelijkheid van het kengetal. Negatief voor de toegankelijkheid van het kengetal saldo van baten en lasten is dat er verder geen nadere toelichting wordt gegeven of een historische ontwikkeling van het saldo van baten en lasten wordt gepresenteerd. Een voorbeeld van een mogelijke toelichting is dat de negatieve saldi samenhangen met de keuze van Zaanstad om de opbrengsten van de verkoop van het belang in NUON in te zetten voor de jaren na 2010. Hierbij zou een toelichting kunnen worden gegeven waarin een verwachting wordt uitgesproken over hoe lang Zaanstad verwacht deze middelen zo in te kunnen zetten.

Tabel 2.1 - Beschikbaarheid en toegankelijkheid saldo van baten en lasten

Beschikbaar	Toegankelijk	Toelichting
Ja	Deels	Het saldo van baten en lasten wordt gepresenteerd, maar er wordt geen historische ontwikkeling geschetst of een nadere duiding gegeven.

## 2.2 Het financieel perspectief op de lange termijn

Een gemeente kan op de korte termijn (bijvoorbeeld over het afgelopen jaar) een positief financieel resultaat presenteren en toch op de lange termijn in de financiële problemen komen. Dit kan zich voordoen als er sprake is van onderliggende negatieve trends die het financieel perspectief op de lange termijn nadelig beïnvloeden. Het ideale kengetal maakt deze onderliggende trends eenvoudig zichtbaar. Probleem daarbij is dat dergelijke trends zich in de exploitatie van een gemeente

kunnen voordoen, maar zich daartoe niet beperken. Het is ook denkbaar dat in de balans een ontwikkeling gaande is die negatief is, maar zich (nog) niet in de exploitatie doet voelen (bijvoorbeeld als er sprake is van tekortfinanciering of achterstallig onderhoud).

Een kengetal dat dit soort verschillende trends in één keer zichtbaar maakt is moeilijk denkbaar. Daarnaast zou ook de interpretatie van de uitkomsten van een dergelijk kengetal niet eenvoudig zijn omdat er meerdere oorzaken aan een zichtbare ontwikkeling ten grondslag kunnen liggen. Om deze reden kiezen wij ervoor om drie verschillende soorten kengetallen te gebruiken voor het analyseren van het financieel perspectief op de lange termijn: de ontwikkeling van het structureel saldo, de verhouding tussen schuld en investeringen en de omvang van achterstallig onderhoud.

### **2.2.1 Ontwikkeling van het structureel saldo**

*Het ideale kengetal voor het meten van de ontwikkeling van het structureel saldo*

Het eerste kengetal richt zich op de ontwikkeling van het structureel saldo. Door te kijken naar de ontwikkeling van het structureel saldo kan inzicht worden verkregen in de mate waarin de in het verleden gerapporteerde financiële resultaten zich in de toekomst zullen voortzetten.<sup>17</sup> Een gemeente waarvan de structurele lasten hoger zijn dan de structurele baten (en daarmee een negatief structureel saldo rapporteert) moet het verschil goed maken met incidentele baten of zal in de toekomst tekorten rapporteren. Het ideale kengetal meet het structureel saldo op basis van de omvang van baten en lasten (waaronder ook onttrekkingen en toevoegingen aan reserves) waarvan het naar de actuele inzichten waarschijnlijk is dat deze in omvang in de toekomst constant zullen zijn.

*Het praktische kengetal voor het meten van de ontwikkeling van het structureel saldo*

Toepassing van dit ideale kengetal in de praktijk vereist een verdere invulling hoe precies dit soort structurele baten en lasten worden geïdentificeerd. Er zijn echter geen definities dwingend voorgeschreven voor de wijze waarop structurele baten en lasten moeten worden onderscheiden van incidentele baten en lasten. Op basis van de toelichting op het BBV hanteren wij hiervoor de definitie van baten en lasten waarvan het zeker wordt geacht dat deze zich vier jaar of langer zullen voordoen.<sup>18</sup>

*Ontwikkeling van structurele baten en lasten van Zaanstad*

Zaanstad rapporteert in de begroting 2016 voor het eerst conform het nieuw verplichte kengetal 'structurele exploitatieruimte' voor de jaren 2014, 2015 en 2016. Dit kengetal omvat zowel de structurele baten en lasten als de structurele onttrekkingen en toevoegingen aan reserves.<sup>19</sup> In eerdere begrotingen en jaarrekeningen

---

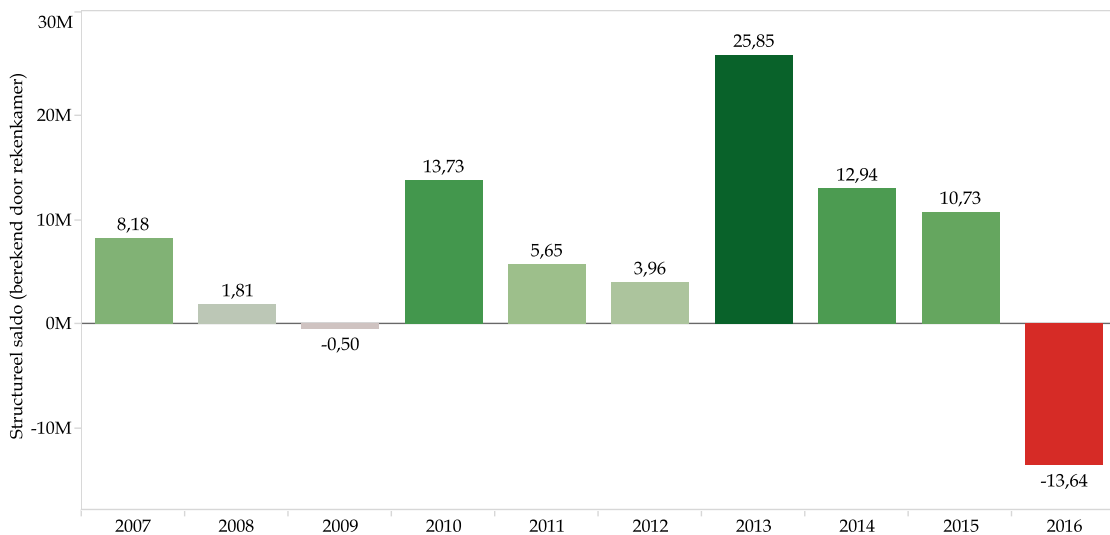
<sup>17</sup> Een kengetal gericht op het structureel resultaat was ook onderdeel van het voorstel van de adviescommissie van VNG en is inmiddels opgenomen in de verplichte kengetallen van het BBV (en wordt de 'structurele exploitatieruimte' genoemd).

<sup>18</sup> Deze suggestie in het BBV, is ook het uitgangspunt van de notitie van de Commissie BBV (januari 2012).

<sup>19</sup> Het precieze kengetal bepaalt de omvang van het verschil tussen de structurele baten en lasten (en structurele onttrekkingen en toevoegingen) en zet dit omwille van de onderlinge vergelijkbaarheid af tegen het totaal baten

wordt dit kengetal niet gepresenteerd, maar wordt wel een overzicht van incidentele baten en lasten (inclusief onttrekkingen en toevoegingen aan reserves) gegeven. Op basis van deze informatie hebben wij voor de periode 2007 tot en met 2016 het kengetal zelf berekend.<sup>20</sup> In figuur 2.3 is de ontwikkeling van het door ons zelf berekende kengetal weergegeven. Uit figuur 2.3 blijkt dat Zaanstad tot en met 2015 vrijwel altijd een positief structureel saldo heeft gekend (uitzondering is een klein negatief structureel saldo in 2009). Na de piek in 2013 (ruim € 25 miljoen) laat het structureel saldo een dalende trend zien. Met ingang van 2016 is er zelfs sprake van een negatief structureel saldo (van bijna € 14 miljoen).

Figuur 2.3 - Ontwikkeling van het structureel saldo Zaanstad (2007 – 2016)



Bron: jaarrekeningen Zaanstad en berekeningen rekenkamer

Bij de ontwikkeling van dit kengetal moet de kanttekening worden geplaatst dat (net als bij het kengetal voor het financieel resultaat) als gevolg van de verplichting investeringsuitgaven met een maatschappelijk nut te activeren het structureel saldo in de komende jaren waarschijnlijk aanmerkelijk positiever zal uitvallen. Dit positieve effect als gevolg van een administratieve wijziging zal vervolgens na verloop van tijd steeds kleiner worden. Daarnaast is in zowel de begroting 2016 als in eerdere documenten niet vermeld op welke wijze het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten precies is gemaakt. Hierdoor kunnen wij niet beoordelen in hoeverre het door Zaanstad gepresenteerde kengetal in de begroting 2016 of het door ons zelf berekende kengetal aansluit op onze hiervoor geformuleerde definitie voor een praktisch kengetal om de ontwikkeling van structurele baten en lasten te meten.

(exclusief onttrekkingen aan reserves). Tot en met 2015 is het berekende saldo gebaseerd op jaarrekeningen, 2016 is gebaseerd op de begroting 2016 – 2019.

<sup>20</sup> Hiervoor zijn de baten en lasten uit de jaarrekening (inclusief mutaties reserves) verminderd met de totale incidentele baten en lasten uit het overzicht incidentele baten en lasten. Voor het jaar 2012 was het niet mogelijk om de tellingen uit het overzicht incidentele baten en lasten sluitend te krijgen. De telling sluit met een positief saldo van € 3,2 miljoen incidentele baten, terwijl in de toelichting een saldo van € 4,8 miljoen vermeld wordt.

Tot slot heeft Zaanstad voor de periode 2014 tot en met 2016 ook zelf het structureel saldo gerapporteerd.<sup>21</sup> Dit saldo wijkt echter sterk af van het door de rekenkamer berekende saldo: volgens het door Zaanstad gerapporteerde structureel saldo is er juist sprake van een stijgende trend van een negatief saldo van € 7,8 miljoen in 2014 tot een positief saldo van € 8,3 miljoen in 2016. Dit verschil is te verklaren door een onjuiste berekening die ten grondslag ligt aan het door Zaanstad gerapporteerde structureel saldo (zie onderstaand kader voor meer details hierover).

#### *Kader 2.1 - Berekeningsverschillen structureel saldo*

De verschillen tussen berekening van het structureel saldo door de rekenkamer en door Zaanstad zijn terug te voeren op twee oorzaken:

- Baten en lasten inclusief of exclusief mutaties in reserves. De rekenkamer heeft als uitgangspunt voor de berekening van de structurele baten en lasten de totale baten en lasten (inclusief mutaties reserves) genomen en daarvan de incidentele baten en lasten afgetrokken om tot de structurele baten en lasten te komen. De reden hiervoor is dat de door Zaanstad gerapporteerde incidentele baten en lasten ook mutaties in reserves bevatten. Als de totale baten en lasten exclusief mutaties van (structurele en incidentele) reserves als uitgangspunt wordt gekozen (zoals Zaanstad heeft gedaan) dan worden de incidentele mutaties in reserves 'dubbel' gecorrigeerd.
- Berekening structurele baten en lasten cf. BBV. De rekenkamer heeft de structurele baten (respectievelijk lasten) berekend door hiervan de incidentele baten (lasten) af te trekken. Dit is conform de actuele regeling voor het berekenen van kengetallen.<sup>22</sup> Zaanstad heeft echter de eerdere (foutieve) berekeningsinstructie uit deze regeling gevolgd waarbij van de totale baten (respectievelijk lasten) de incidentele lasten (baten) moeten worden afgetrokken.

#### *Vergelijking structureel saldo van baten en lasten met andere gemeenten*

Eén van de doelen voor het opnemen van verplichte kengetallen in het BBV, zoals het kengetal voor het structureel saldo, is om de onderlinge vergelijkbaarheid van gemeenten te vergroten. Het is op dit moment echter niet goed mogelijk om het structureel saldo van Zaanstad te vergelijken met andere gemeenten. De reden hiervoor is dat andere gemeenten, net als Zaanstad, nu dit kengetal moeten rapporteren (en in het verleden ook al moesten rapporteren over de incidentele baten en lasten), maar dat deze informatie landelijk nog niet kan worden ontsloten. Daarnaast is het de vraag, als deze informatie in de toekomst wel eenvoudig kan worden verkregen, of de gerapporteerde structurele saldi daadwerkelijk goed onderling vergelijkbaar zijn. Of dit het geval is, hangt immers af van de praktische invulling van de definities voor structurele en incidentele baten en lasten waarbij gemeenten vrij zijn om deze zelf in te vullen.

---

<sup>21</sup> In de begroting 2016 en de jaarrekening 2015.

<sup>22</sup> Regeling vaststelling wijze waarop kengetallen worden vastgesteld en opgenomen in begroting en jaarverslag provincies en gemeenten (geldend vanaf 14 april 2016).



### *Beschikbaarheid en toegankelijkheid*

Het structureel saldo is eenvoudig beschikbaar als onderdeel van het inmiddels verplichte kengetal 'structurele exploitatieruimte' in de paragraaf weerstandsvermogen in de jaarrekening. Het gerapporteerde structureel saldo in de jaarrekening 2015 is echter onjuist. Daarnaast ontbreekt ook informatie over de wijze waarop bij deze berekening onderscheid is gemaakt tussen incidentele en structurele baten en lasten. Om deze redenen beoordelen wij dat in de jaarrekening 2015 nog geen toereikende informatie over het kengetal structureel saldo beschikbaar is. Ten aanzien van de toegankelijkheid van dit kengetal zijn wij deels positief en deels negatief. Positief is het feit dat het kengetal zonder aanvullende berekeningen eenvoudig is te raadplegen in de jaarrekening. Negatief is dat, behoudens een korte uitleg van de betekenis van het kengetal, er geen bespreking is van de zichtbare ontwikkeling van het kengetal.

*Tabel 2.2 - Beschikbaarheid en toegankelijkheid structureel saldo*

Beschikbaar	Toegankelijk	Toelichting
Nee	Deels	Het structureel saldo wordt gepresenteerd, maar is niet juist berekend. Daarnaast is onduidelijk hoe het onderscheid tussen incidentele en structurele baten en lasten precies wordt gemaakt. Tot slot wordt de ontwikkeling van het structureel saldo niet besproken.

### **2.2.2 Schuld en investeringen**

#### *Het ideale kengetal voor het meten van de gemeentelijke schuld en investeringen*

Regelmatig gaat de publieke aandacht uit naar de hoogte van de gemeentelijke schulden. Zo publiceert de Vereniging Nederlandse Gemeenten jaarlijks een ranglijst op basis van de netto schuldquote: een kengetal waarbij de hoogte van de (netto)schuld van de gemeente wordt afgezet tegen de totale baten.<sup>23</sup> Dit kengetal is inmiddels ook opgenomen in de verplichte kengetallen van het BBV.<sup>24</sup> Zaanstad rapporteert daarnaast ook al lange tijd over de ontwikkeling van de omvang van langlopende leningen. Zaanstad typeert zichzelf daarbij als "een zwaar lenende gemeente."<sup>25</sup>

De hoogte van de schuld van een gemeente op zich is echter moeilijk te interpreteren. Een hoge schuld hoeft niet te betekenen dat een gemeente er slecht voor staat. Dit hangt af van de reden waardoor de schuld is ontstaan. Een hoge schuld kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van een hoog investeringsniveau in de gemeente en hoeft dan

<sup>23</sup> De netto schuld bestaat niet alleen uit de rentedragende schuld van een gemeente, maar ook uit de overige openstaande betalingsverplichtingen (bijvoorbeeld aan crediteuren) en wordt vervolgens verminderd met kortlopende vorderingen van de gemeente en de liquide middelen die in kas zijn.

<sup>24</sup> Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 9 juli 2015, nr. 2015-0000387198, tot vaststelling van de wijze waarop kengetallen worden vastgesteld en opgenomen in de begroting en het jaarverslag van provincies en gemeenten (JK20).

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld jaarrekening 2014, paragraaf financiële positie. (JK21)

niet een aanwijzing te zijn voor financiële problemen.<sup>26</sup> Als daarentegen een gemeente een hogere schuld heeft dan investeringen (of een schuld die sterker stijgt dan het investeringsniveau), dan is dit een aanwijzing dat kortlopende uitgaven worden gedekt door het aantrekken van langlopende leningen: een situatie die op de lange termijn niet houdbaar is. De voorwaarde dat langlopende leningen alleen worden aangetrokken voor investeringen en dat kortlopende uitgaven uit de exploitatie moeten worden gedekt wordt ook wel de gulden financieringsregel genoemd.<sup>27</sup> Om na te gaan in hoeverre er sprake is van dergelijke negatieve trend meet het ideale kengetal de verhouding tussen de ontwikkeling van de gemeentelijke schuld en de ontwikkeling van de gemeentelijke investeringen.

*Het praktische kengetal voor het meten van de gemeentelijke schuld en investeringen*  
Toepassing van dit ideale kengetal in de praktijk is op zich redelijk eenvoudig. Zaanstad rapporteert niet over dit (of een vergelijkbaar kengetal), maar de benodigde gegevens voor de berekening van dit kengetal zijn te ontleen aan de gemeentelijke balans. Daarvoor hanteren wij voor dit kengetal als investeringen het totaal aan materiële vaste activa met economisch nut en financiële vaste activa van de gemeente. De reden hiervoor is dat deze bezittingen, in tegenstelling tot materiële vaste activa met een maatschappelijk nut, een economische waarde vertegenwoordigen. Dit betekent dat deze bezittingen door exploitatie of door verkoop (in theorie) de gemeente nog geld kunnen opleveren waarmee de schuld kan worden afgelost. Voor de gemeentelijke schuld baseren wij ons op de post vaste schulden met een rentetypische looptijd van één jaar of langer en het deel van de kasgeldleningen waarvan de rente door middel van swaps voor langere tijd is vastgezet.<sup>28</sup>

*Ontwikkeling verhouding gemeentelijke schuld en investeringen*  
In figuur 2.4 wordt de ontwikkeling van het kengetal dat de verhouding tussen de langlopende schuld en investeringen weergegeven. Daarnaast geven we in deze figuur ook de ontwikkelingen van de onderliggende schuld weer.

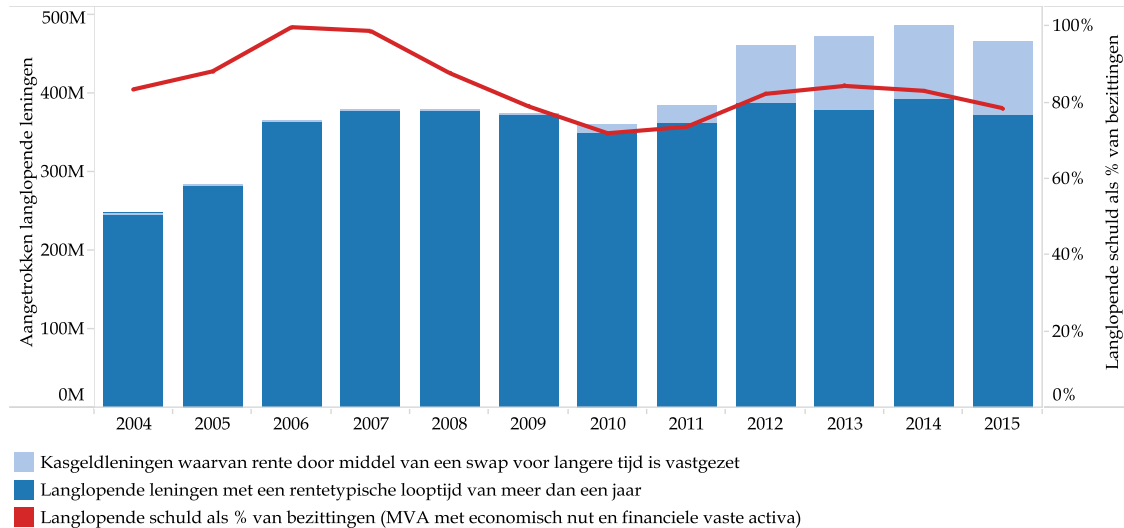
---

<sup>26</sup> Een vergelijkbare redenering is ook terug te vinden in de toelichting op het verplichte kengetal netto schuldquote. Daarbij wordt ook gewezen op de mogelijkheid dat een gemeente schuld heeft aangetrokken om op haar beurt leningen te verstrekken aan verbonden partijen of andere maatschappelijk relevante organisaties. JK22

<sup>27</sup> Deze gulden financieringsregel ligt ook ten grondslag aan één van de kengetallen die door de adviescommissie vernieuwing BBV zijn voorgesteld. JK11

<sup>28</sup> Met ingang van 2010 maakt Zaanstad gebruik van zogenaamde renteswaps met behulp waarvan de hoogte van de rente voor een lange periode is vastgezet. Door het gebruik van deze renteswaps verandert het karakter van de aangetrokken kasgeldleningen dat door deze renteswaps wordt gedekt van kortlopende naar langlopende schuld.

Figuur 2.4 - Ontwikkeling verhouding schuld ten opzichte van investeringen Zaanstad



Bron: jaarrekeningen Zaanstad en berekeningen rekenkamer

Uit figuur 2.4 blijkt dat aanvankelijk de Zaanse schuld met een looptijd langer dan één jaar sneller steeg dan de investeringen. De verhouding schuld ten opzichte van de totaal vaste activa piekte in 2006 en 2007 tegen de 100%. Dit betekent dat als de schuld daarna nog verder zou zijn opgelopen deze hoger zou zijn geworden dan de economische waarde van de gemeentelijke bezittingen. Na 2007 is tot 2010 een duidelijke verbetering zichtbaar: de verhouding schuld ten opzichte van investeringen daalt tot ruim onder de 80%. Vanaf 2010 is daarentegen weer een stijging zichtbaar, die betekent dat de schulden sneller stijgen dan de waarde van de gemeentelijke bezittingen. Opvallend is dat de stijging in de schuld niet voor rekening komt van de ‘traditionele’ langlopende leningen, maar wordt veroorzaakt door een stijging in het aantrekken van kasgeldleningen waarvan de rente voor langere tijd met behulp van een swap is vastgezet. Inmiddels is er weer sprake van een dalende trend en eind 2015 ligt de verhouding tussen schuld en investeringen weer onder de 80%. Deze indicator gaat alleen uit van bezittingen die een economische waarde hebben. Gemeenten kunnen echter ook investeren in bezittingen die geen economische waarde vertegenwoordigen, maar wel een maatschappelijk nut opleveren. Theoretisch is het daarom mogelijk dat de ontwikkeling van de schuld samenhangt met investeringen in materiële vaste activa met uitsluitend een maatschappelijk nut. Uit de analyse in kader 2.2 blijkt dat dit niet het geval is.

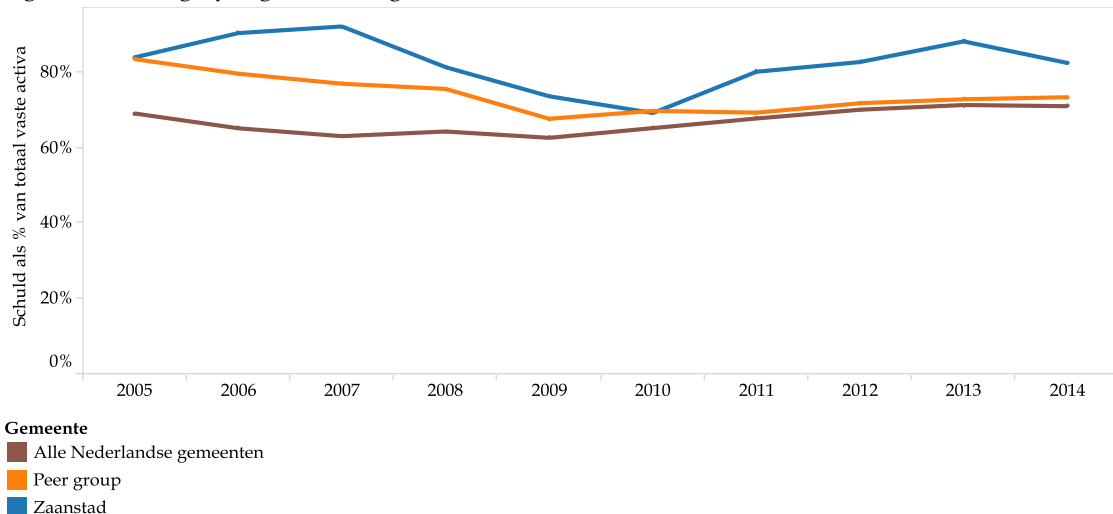
*Kader 2.2 - Invloed materiële vaste activa met maatschappelijk nut op kengetal*

Gemeenten mogen op grond van het BBV besluiten bepaalde uitgaven te verantwoorden als investeringen, ook al zijn dit investeringen die geen directe economische waarde vertegenwoordigen. Het gaat dan bijvoorbeeld om investeringen in de openbare ruimte (zoals in wegen, bruggen, etc.). Dit worden investeringen met uitsluitend een maatschappelijk nut genoemd. Deze investeringen hebben wij bij het kengetal buiten beschouwing gelaten. Om na te gaan in hoeverre deze investeringen wel een verklaring kunnen geven voor het verloop van het kengetal door de loop van de tijd heen hebben wij ook het verloop van het

kengetal geanalyseerd als ook materiële vaste activa met uitsluitend een maatschappelijk nut zouden worden meegerekend. Het verloop was in dit geval vrijwel identiek (zie hiervoor ook figuur 2.5. waarbij de berekende ratio ook de ‘maatschappelijke’ investeringen omvat). Dit betekent dat deze ‘maatschappelijke’ investeringen niet wezenlijk van invloed zijn op de ontwikkeling van het kengetal.

*Vergelijking verhouding schuld ten opzichte van totaal vaste activa met andere gemeenten*  
 Omdat dit kengetal berekend wordt op basis van informatie uit de gemeentelijke balansen, is het uitvoeren van de vergelijking verder op zich relatief eenvoudig. Desondanks hebben wij voor de vergelijking met andere gemeenten een kleine aanpassing moeten maken omdat niet alle benodigde informatie uit de balans ook daadwerkelijk eenvoudig landelijk is te ontsluiten. Dit probleem doet zich ten eerste voor ten aanzien van de kortlopende kasgeldleningen waarvan de rente met swaps voor langere tijd is vastgezet. Landelijk is uitsluitend informatie te verkrijgen over het ruimere begrip kortlopende schulden. Ten tweede is landelijk geen informatie beschikbaar over de omvang van de materiële vaste activa met een economisch nut, maar uitsluitend informatie over de totale materiële vaste activa. Dit betekent dat de vergelijking die in figuur 2.5 wordt gepresenteerd noodgedwongen gebaseerd is op een ander kengetal dan het kengetal dat hiervoor in figuur 2.4 is gepresenteerd.

*Figuur 2.5 - Vergelijking verhouding schuld t.o.v. totaal vaste activa*



Bron: CBS (Statline) en berekeningen rekenkamer

In figuur 2.5 is de ontwikkeling van het totaal van de langlopende en kortlopende schulden ten opzichte van de totale materiële vaste activa weergegeven voor Zaanstad, de peer group en alle Nederlandse gemeenten. Uit deze vergelijking wordt duidelijk dat de ontwikkeling van de schuld als percentage van de totale vaste activa bij de andere gemeenten een redelijk stabiel beeld laat zien, terwijl deze verhouding bij Zaanstad juist sterk fluctueert. Zo had Zaanstad voor 2010 een relatief hoge schuld ten opzichte van de totale vaste activa weerk hiermee af van de andere gemeenten. In 2010 is deze verhouding in Zaanstad vergelijkbaar met die van andere gemeenten.

Daarna volgt de stijging van de Zaanse schuld ten opzichte van de totale vaste activa waarmee Zaanstad opnieuw weer afwijkt van de andere gemeenten.

#### *Beschikbaarheid en toegankelijkheid*

De informatie om de verhouding schuld ten opzichte van materiële vaste activa met economisch nut en financiële vaste activa uit te kunnen rekenen is beschikbaar in de balans van de jaarrekening 2015. Het kengetal zelf wordt door de gemeente Zaanstad nog niet toegepast en het is daarom op dit moment nog noodzakelijk om aanvullende berekeningen te maken om tot dit kengetal te kunnen komen (en logischerwijs wordt het kengetal dan ook nog niet toegelicht of besproken). Om deze reden is het kengetal op dit moment nog niet goed toegankelijk in de jaarrekening.

Tabel 2.3 - Beschikbaarheid en toegankelijkheid schuld en investeringen

Beschikbaar	Toegankelijk	Toelichting
Ja	Nee	Informatie over de ontwikkeling van schulden en investeringen is beschikbaar in de jaarrekening. Het kengetal zelf wordt niet door Zaanstad gehanteerd en het volgen van de verhouding schulden t.o.v. investeringen vereist daarom aanvullende berekeningen en is daarmee niet goed toegankelijk.

### 2.2.3 Staat van onderhoud

#### *Het ideale kengetal voor het meten van de staat van onderhoud*

De staat van onderhoud van de wegen, kades, gebouwen en andere bezittingen van een gemeente komt niet direct tot uitdrukking in de baten en lasten of de balans. Daarentegen kan de onderhoudsstaat van deze bezittingen wel op de lange termijn van grote invloed zijn op de financiële positie. Als achterstallig onderhoud is ontstaan, dan zal dit op enig moment moeten worden ingelopen wat leidt tot veelal grote (incidentele) lasten of hogere investeringen. Daarnaast betekent een oplopende hoeveelheid achterstallig onderhoud dat het onderhoudsbudget ontoereikend is en verhoogd moet worden, waardoor er een structurele verhoging van de gemeentelijke lasten zal ontstaan. Het ideale kengetal voor het meten van de staat van onderhoud maakt daarom de omvang van het achterstallig onderhoud bij het gemeentelijk bezit duidelijk inzichtelijk.

#### *Het praktische kengetal voor het meten van de staat van onderhoud*

Toepassing van dit kengetal in de praktijk vereist niet alleen goed inzicht in de staat van onderhoud van de gemeentelijke bezittingen, maar ook een eenduidige definitie wanneer er precies sprake is van onderhoudsachterstanden. Een dergelijke definitie is echter niet voorhanden, wat misschien ook wel begrijpelijk is gezien de uiteenlopende aard van gemeentelijke bezittingen: wegen, kades, rioleringen, vastgoed etc.<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Voor wegen wordt voor gemeenten die financiële noodsteun aanvragen op grond van artikel 12 van de Financiële verhoudingswet wel een uniforme norm gehanteerd waarbij het zogenaamde kwaliteitsniveau C van het kenniscentrum voor verkeer, vervoer en infrastructuur (CROW) als ondergrens wordt gehanteerd voor een acceptabele onderhoudsstaat (Handleiding Artikel 12 Financiële-verhoudingswet geldig met ingang van 2015).

Om praktische redenen kiezen wij er daarom voor dat het kengetal voor het meten van de staat van onderhoud duidelijk aangeeft in welke mate er bij het gemeentelijk bezit sprake is van een staat van onderhoud die naar de beoordeling van de gemeente zelf niet acceptabel is en welke kosten er mee gemoeid zijn om dit achterstallig onderhoud in te lopen. Deze praktische definitie impliceert echter ook dat vergelijking met andere gemeenten niet goed mogelijk is (en hierna ook achterwege blijft).

#### *Ontwikkeling achterstallig onderhoud Zaanstad*

De gemeente Zaanstad rapporteert elk jaar over de omvang van het achterstallig onderhoud bij de verschillende bezittingen. Daarbij wordt in de periode 2005 – 2015 in elk jaar vermeld in hoeverre er sprake is van achterstallig onderhoud in de openbare ruimte. Daarnaast wordt in de meeste jaren (maar niet alle jaren) informatie gegeven over het achterstallig onderhoud van rioleringen. Zo wordt in de jaarrekening 2015 weliswaar een bedrag aan achterstallig onderhoud bij rioleringen genoemd, maar is het niet precies duidelijk op welk jaar dit bedrag betrekking heeft.<sup>30</sup> In hoeverre er sprake is van achterstallig onderhoud bij andere gemeentelijke bezittingen (zoals vastgoed) wordt niet expliciet vermeld.<sup>31</sup>

De gerapporteerde omvang van het achterstallig onderhoud is in figuur 2.6 weergegeven. Hieruit blijkt dat vanaf 2009 de omvang van het achterstallig onderhoud in de openbare ruimte en (met name) bij riolering een dalende trend laat zien. In totaal is volgens de rapportages in de jaarrekeningen in deze periode ruim € 60 miljoen aan achterstallig onderhoud ingelopen. Daarbij moet de kanttekening worden geplaatst dat de systematiek om de omvang van het achterstallig onderhoud te meten voor riolering gedurende de jaren is gewijzigd.<sup>32</sup> Hierdoor kan niet worden uitgesloten dat de daling in de omvang van het achterstallig onderhoud in 2011 is terug te voeren op dergelijke ‘administratieve’ wijzigingen. Ook is recentelijk een traject gestart om tot een herijking van de omvang van het achterstallig onderhoud te komen.<sup>33</sup>

---

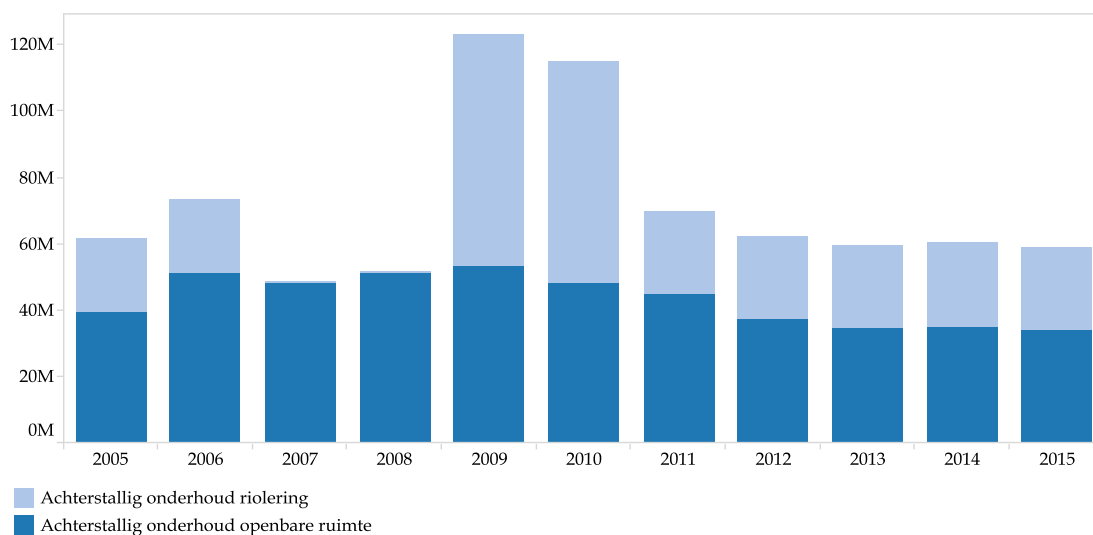
<sup>30</sup> In figuur 2.6. zijn wij ervan uitgegaan dat het genoemde bedrag betrekking heeft op 2015.

<sup>31</sup> Volgens opgave van Zaanstad is er bij haar andere gemeentelijke bezittingen geen sprake van achterstallig onderhoud.

<sup>32</sup> De systematiek voor het bepalen van de omvang van het achterstallig onderhoud in de openbare ruimte (de CROW normering) is niet veranderd.

<sup>33</sup> Jaarrekening 2015

Figuur 2.6 - Gerapporteerde omvang achterstallig onderhoud Zaanstad (2005 – 2014)



Bron: jaarrekeningen Zaanstad en berekeningen rekenkamer

#### *Vergelijking met andere gemeenten*

Een vergelijking van de ontwikkeling in het achterstallig onderhoud in Zaanstad met andere gemeenten is niet goed mogelijk omdat landelijk hierover geen informatie beschikbaar is (en nog afgezien van de mogelijkheid dat daarbij verschillende uitgangspunten voor de berekeningen worden toegepast). Gemeenten zijn ook niet verplicht om deze informatie standaard in jaarrekeningen te verstrekken.

#### *Beschikbaarheid en toegankelijkheid*

Informatie over de omvang van het achterstallig onderhoud is grotendeels goed beschikbaar in de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen in de jaarrekening. Deze informatie is echter slechts deels goed toegankelijk gepresenteerd. Alleen voor het onderdeel 'openbare ruimte' is in een overzichtstabel het verloop van de onderhoudsachterstand opgenomen. Bij het onderdeel 'rioleringen' wordt weliswaar een bedrag genoemd, maar is het niet duidelijk op welk jaar deze informatie betrekking heeft. Bij de onderdelen 'gemeentelijk vastgoed', 'onderwijshuisvesting' en 'sportaccommodaties' is niet duidelijk gemaakt in de jaarrekening in hoeverre er sprake is van achterstallig onderhoud. Het daarom onvoldoende inzichtelijk of het gerapporteerde achterstallig onderhoud compleet en actueel is. Het ontbreken van een integraal overzicht betekent ook dat informatie over de omvang van het achterstallig onderhoud uit verschillende onderdelen van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen moet worden verzameld. Om deze reden is de informatie voor dit kengetal slechts deels goed toegankelijk.

Tabel 2.5 - Beschikbaarheid en toegankelijkheid achterstallig onderhoud

Beschikbaar	Toegankelijk	Toelichting
Ja	Deels	Zaanstad geeft informatie over de omvang en ontwikkeling van het achterstallig onderhoud. Deze informatie wordt echter niet gepresenteerd in een integraal overzicht, maar moet uit verschillende onderdelen van de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen worden verzameld om een overzicht te krijgen. Daarbij zijn deze onderdelen niet altijd duidelijk over de aanwezigheid (of afwezigheid) van een eventuele onderhoudsachterstand.



### 3 Blootstelling aan risico's

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van het onderzoek naar informatie in de jaarrekening over de omvang en soort risico's waaraan de gemeente Zaanstad is blootgesteld. Hoe groot is de kans dat Zaanstad in de toekomst geconfronteerd wordt met financiële tegenvallers? Daarbij maken we onderscheid tussen incidentele en structurele risico's. De reden voor dit onderscheid is dat de effecten van deze risico's op de financiële positie verschillend zijn. Naar de aard leiden incidentele risico's, als het mis gaat, tot eenmalige financiële tegenvallers. Structurele risico's kunnen echter een voortdurend negatief effect hebben op de financiële positie van een gemeente.

#### 3.1 Blootstelling aan incidentele risico's

*Het ideale kengetal voor het meten van de blootstelling aan incidentele risico's*

Voor het meten van de blootstelling aan incidentele risico's is het ideale kengetal gebaseerd op de mogelijke effecten van alle relevante incidentele risico's. Dit ideale kengetal drukt deze mogelijke effecten vervolgens uit gewogen naar een realistische en volledige inschatting van de kans van optreden van deze risico's.

*Het praktische kengetal voor het meten van de blootstelling aan incidentele risico's*

Een dergelijk compleet kengetal is praktisch niet haalbaar. Het is ondoenlijk om volledigheid na te streven bij het in beeld brengen en waarderen van risico's. Tegelijkertijd is het natuurlijk wel mogelijk om door middel van een systematische analyse een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de blootstelling aan incidentele risico's. Gemeenten zijn dan ook verplicht inzichtelijk te maken aan welke risico's ze zijn blootgesteld: dit wordt ook wel de benodigde weerstandscapaciteit genoemd.<sup>34</sup> Gemeenten zijn echter vrij in de wijze waarop zij de hiervoor benodigde analyses uitvoeren en daarbij is er ook geen verplichting om incidentele en structurele risico's afzonderlijk te analyseren.

Om deze reden kiezen wij er in dit geval voor om niet uitsluitend te kijken naar de benodigde incidentele weerstandscapaciteit, maar ook naar een tweetal aanvullende kengetallen. Deze twee aanvullende kengetallen meten niet direct de werkelijke blootstelling aan incidentele risico's, maar geven wel inzicht in de ontwikkeling van grootheden die hierop van invloed zijn: risicovolle investeringen en verstrekte garanties. Deze kengetallen hebben verder gemeen dat ze vooral gaan over risico's die overwegend een incidenteel effect kunnen hebben. Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de kengetallen benodigde incidentele weerstandscapaciteit, risicovolle investeringen en verstrekte garanties.

---

<sup>34</sup> BBV, art. 11

### 3.1.1 Benodigde incidentele weerstandscapaciteit

#### *Ontwikkeling benodigde incidentele weerstandscapaciteit Zaanstad*

Sinds 2006 analyseert de gemeente Zaanstad systematisch de risico's waaraan zij is blootgesteld. Deze analyse heeft de vorm van een risicosimulatie waarbij een groot aantal risico's wordt doorgerekend. De uitkomst van deze analyse is een verwachtingswaarde van de tegenvaller die door de blootstelling aan deze risico's voor Zaanstad kan ontstaan. Het betrouwbaarheidspercentage dat hierbij wordt gehanteerd is 90%, wat wil zeggen dat er 10% kans is dat de werkelijke tegenvaller hoger uitvalt dan dit bedrag. Vanaf 2007 wordt daarbij ook een overzicht gegeven van de belangrijkste ('top 20') risico's waaraan Zaanstad is blootgesteld. Voor 2006 werd de benodigde weerstandscapaciteit bepaald op basis van een extern advies uit 2002. In de analyses van de benodigde weerstandscapaciteit in de jaarrekening maakt Zaanstad geen onderscheid tussen incidentele en structurele risico's (zie ook kader 3.1).

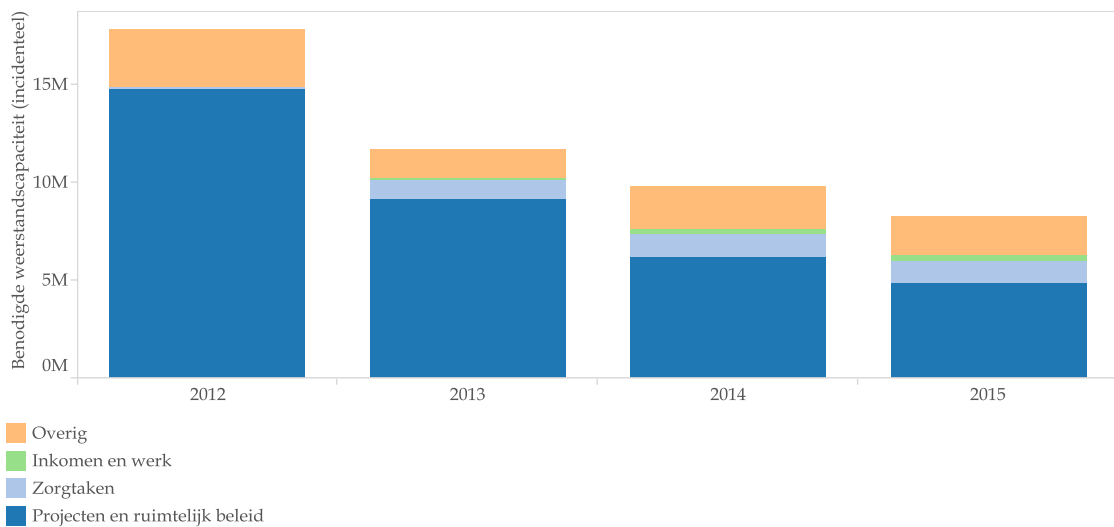
#### *Kader 3.1 - Het belang van onderscheid tussen incidentele en structurele risico's*

Zaanstad maakt geen onderscheid tussen incidentele en structurele risico's. De reden hiervoor is dat Zaanstad ervan uitgaat dat structurele tegenvallers per definitie in de begroting worden opgevangen. Dit betekent volgens Zaanstad dat dergelijke structurele tegenvallers hooguit een incidenteel risico vormen gedurende de periode waarin nog geen structurele oplossing in de begroting is gevonden. Om deze reden beschouwt Zaanstad alle risico's als incidentele risico's. De rekenkamer vindt het onderscheid tussen structurele en incidentele risico's wél van belang. Structurele tegenvallers hebben namelijk, zoals Zaanstad ook aangeeft, een structureel effect op (toekomstige) begrotingen doordat er, bijvoorbeeld, bezuinigd moet worden of door belastingen te verhogen. Door de structurele risico's zichtbaar te maken, wordt ook duidelijk in welke mate dit soort effecten in de toekomst zich kunnen voordoen. Omgekeerd zullen incidentele risico's leiden tot eenmalige effecten die juist door middel van de reserves van de gemeente kunnen worden opgevangen. Simpel gezegd: structurele en incidentele risico's vereisen elk andersoortige oplossingen als ze zich daadwerkelijk voordoen en om deze reden vindt de rekenkamer het belangrijk dat structurele en incidentele risico's afzonderlijk gevolgd moeten kunnen worden.

Voor dit onderzoek hebben wij wel onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele risico's. Hiervoor hebben wij gebruik gemaakt van interne risicoanalyses die door Zaanstad gebruikt worden om de top 20 risico's te rapporteren. Met behulp van deze overzichten en de daarin opgenomen omschrijvingen van de verwachte effecten van risico's hebben wij risico's aangemerkt als incidenteel. Het uitgangspunt daarbij is geweest dat er sprake is van een eenmalig effect. Voorbeelden hiervan zijn mogelijke tegenvallers bij projecten zoals grondexploitaties. Maar ook bijvoorbeeld risico's die samenhangen met het niet op tijd de organisatie gereed hebben voor het uitvoeren van de nieuwe taken als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein. Daarnaast hebben wij alle risico's (structureel en incidenteel) gerubriceerd

naar het soort onderwerp zoals dat in de 'risicogebieden' vermeld stond.<sup>35</sup> Dit is, noodzakelijkerwijs, een vrij grove benadering geweest waarbij wij geen diepgaand onderzoek naar de precieze aard van de opgenomen risico's hebben uitgevoerd. Desondanks vinden wij dat dit toch voldoende zicht geeft op de ontwikkeling van de blootstelling van Zaanstad aan incidentele risico's. Daarom hebben wij een analyse gemaakt van de ontwikkeling van incidentele risico's op basis van de benodigde incidentele weerstandscapaciteit. In figuur 3.1 is de ontwikkeling van de blootstelling aan incidentele risico's weergegeven voor de periode 2012 - 2015.

Figuur 3.1 - Ontwikkeling benodigde incidentele weerstandscapaciteit Zaanstad (2012-2015)



Bron: interne risicoanalyses Zaanstad en berekeningen rekenkamer

Uit figuur 3.1 blijkt dat de blootstelling aan incidentele risico's in de periode 2012 - 2015 sterk is afgenomen. In 2012 was nog sprake van € 17,8 miljoen aan incidentele risico's, in 2015 was dit meer dan gehalveerd tot € 8,2 miljoen. Deze daling wordt vrijwel geheel veroorzaakt door een daling in de blootstelling aan incidentele risico's als gevolg van projecten en ruimtelijk beleid van Zaanstad: deze risico's (voornamelijk gerelateerd aan grondexploitaties) daalden van € 14,7 miljoen tot € 4,9 miljoen.

#### Vergelijking benodigde incidentele weerstandscapaciteit met andere gemeenten

Vergelijking met andere gemeenten is niet goed mogelijk. Allereerst omdat informatie over de uitkomsten van risicoanalyses landelijk niet goed is te ontsluiten. Daarnaast

<sup>35</sup> We hebben daarvoor risico's ingedeeld bij Inkomens en werk als deze in de volgende risicogebieden vielen: inkomen WWB, participatiewet, sociale uitkeringen, sociale werkvoorziening, werk en werkgelegenheid. Bij Zorgtaken hebben we de volgende risicogebieden ingedeeld: Zorg & Welzijn, WMO, maatschappelijk werk, Jeugdzorg en transformatie. Voor Projecten en ruimtelijk beleid gaat het om de risicogebieden: aanleg infrastructuur, algemene grondzaken, bedrijfsterreinen, grondexploitatie, grondprijnsbeleid, gronduitgifte, project- en programmamanagement, ruimtelijk beleid/planologie, ruimtelijke ordening en sanering. In de categorie overig vallen tot slot de volgende risicogebieden: beheer openbare ruimte, bestuur & management, brandweer, college, deelnemingen, economische situatie, economische zaken, financiën, groenbeheer, ICT, onderwijsbeleid, onderwijshuisvesting, planning, repressie, riolering & zuivering, sportvoorzieningen & accommodaties, vastgoed, vergunning & handhaving, verkeer & vervoer, verstrekking en werving, selectie & ontslag.

wordt in de peer group het onderscheid tussen incidentele en structurele risico's zelden gemaakt.<sup>36</sup> Tot slot is vergelijking ook niet goed mogelijk omdat de grote vrijheid die gemeenten hebben bij het analyseren van hun blootstelling aan risico's en het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit de onderlinge vergelijkbaarheid van de uitkomsten van deze analyses twijfelachtig maakt. Om deze redenen hebben wij geen vergelijking van dit kengetal opgenomen.

#### *Beschikbaarheid en toegankelijkheid*

In de paragraaf weerstandsvermogen van de jaarrekening 2015 wordt uitgebreid gerapporteerd over de risico's waaraan de gemeente Zaanstad is blootgesteld en de weerstandscapaciteit die benodigd is. Een uitsplitsing naar incidentele en structurele risico's wordt echter niet gemaakt waardoor voor het kengetal slechts deels toereikende informatie beschikbaar is. Hieruit volgt ook dat het kengetal niet zonder aanvullende berekeningen kan worden gevolgd en daarmee niet goed toegankelijk is.

Tabel 3.1 - Beschikbaarheid en toegankelijkheid benodigde incidentele weerstandscapaciteit

Beschikbaar	Toegankelijk	Toelichting
Deels	Nee	Zaanstad geeft uitgebreid informatie over de ontwikkeling van de benodigde weerstandscapaciteit, maar maakt daarbij geen onderscheid naar incidentele en structurele risico's.

### **3.1.2 Risicovolle investeringen**

#### *Ontwikkeling van risicovolle investeringen*

Een gemeente kan projecten starten en (financiële) investeringen doen die maatschappelijk gewenst zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om grondexploitaties, het verstrekken van leningen of het participeren in deelnemingen. Tegelijkertijd stellen dit soort projecten en investeringen de gemeente bloot aan mogelijke verliezen op deze posities. Tegenvallers kunnen leiden tot de noodzaak om, soms substantiële, voorzieningen te treffen of afboekingen te plegen. Vanwege dit risico is inmiddels ook in het BBV een verplicht kengetal opgenomen dat specifiek de blootstelling aan risico's als gevolg van lopende grondexploitaties in beeld brengt.<sup>37</sup> Hierna analyseren wij niet alleen de ontwikkeling van de grondexploitaties, maar ook die van verstrekte leningen en de omvang van aandelenparticipaties, omdat wij denken dat hiermee een meer volledig beeld bestaat van de mogelijkheid dat een gemeente (incidentele) verliezen moet nemen als gevolg van risicovolle investeringen. In dit kengetal wordt, in overeenstemming met de systematiek voor het verplichte kengetal voor grondexploitaties ook rekening gehouden met eventuele getroffen voorzieningen voor verliezen op grondexploitaties.

In figuur 3.3 hebben wij de ontwikkeling van deze risicovolle investeringen voor de periode 2004 – 2015 weergegeven, met daarbij een uitsplitsing naar de omvang van

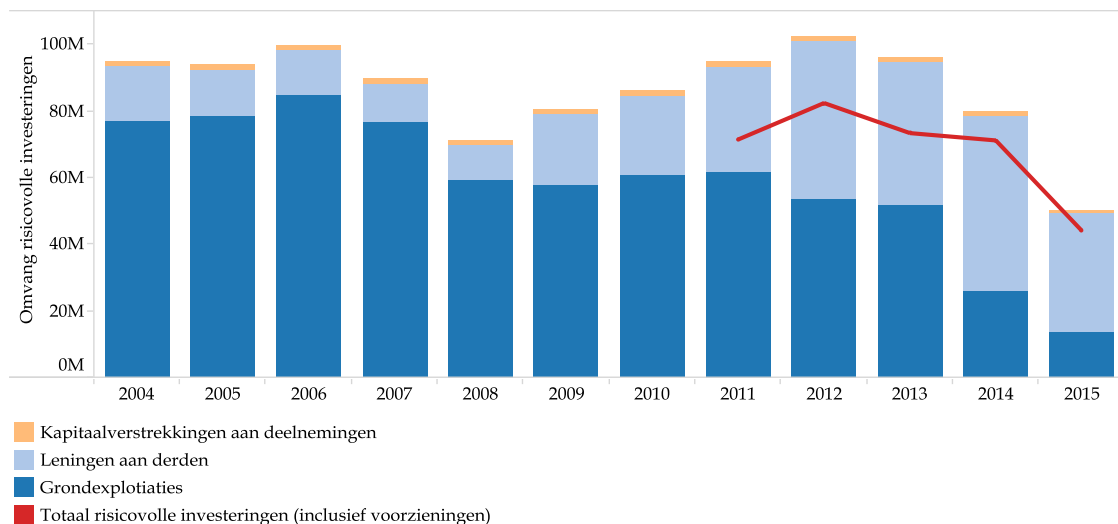
<sup>36</sup> De gemeente 's-Hertogenbosch is de enige gemeente in de peer group die bij de analyse van de benodigde weerstandscapaciteit een onderscheid maakt tussen incidentele en structurele risico's (bron: Jaarrekening 2014).

<sup>37</sup> Hiervoor wordt de omvang van de lopende grondexploitaties (de balansposten 'niet in exploitatie genomen bouwgronden' en 'bouwgronden in exploitatie') afgezet tegen de totale baten van de gemeente.

grondexploitaties, verstrekte leningen en aandelenparticipaties.<sup>38</sup> Dit betreft echter een 'bruto' ontwikkeling omdat in deze reeksen nog geen rekening is gehouden met eventuele voorzieningen die zijn getroffen voor verwachte verliezen.<sup>39</sup> Uit figuur 3.2 blijkt dat de omvang van de risicovolle investeringen sinds 2008 is gestegen tot een piek in 2012 van € 102 miljoen. Sindsdien is een substantiële daling zichtbaar die wordt veroorzaakt door een daling in de omvang van lopende grondexploitaties.

In figuur 3.2 is eveneens (in een rode lijn) weergegeven hoe het kengetal zich vanaf 2011 'netto' ontwikkelt als rekening wordt gehouden met getroffen voorzieningen voor verliezen op grondexploitaties. De periode waarvoor de informatie hiervoor eenvoudig uit de jaarrekeningen van Zaanstad kon worden ontleend is namelijk korter: 2011 - 2015.<sup>40</sup> Rekening houdend met de getroffen voorzieningen ontwikkelt het kengetal zich van € 71 miljoen aan risicovolle investeringen in 2011 tot iets minder dan € 44 miljoen in 2015.

Figuur 3.2 - Ontwikkeling omvang van risicovolle investeringen Zaanstad (2004 - 2015)



Bron: jaarrekeningen Zaanstad en berekeningen rekenkamer

<sup>38</sup> De omvang van de grondexploitaties is bepaald op basis van de balansposten 'niet in exploitatie genomen bouwgronden', 'onderhanden werk (waaronder bouwgronden in exploitatie' en 'gereed product en handelsgoederen'. De verstrekte leningen bestaan uit het totaal financiële vaste activa verminderd met de kapitaalverstrekking aan deelnemingen. De kapitaalverstrekking aan deelnemingen is apart zichtbaar gemaakt.

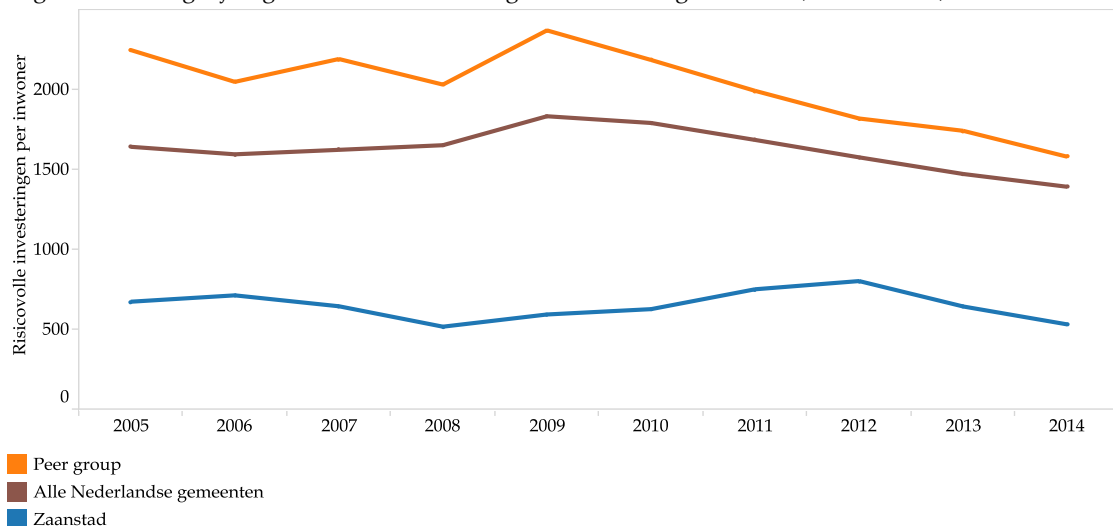
<sup>39</sup> De informatie over de omvang van de getroffen voorzieningen voor grondexploitaties is namelijk niet gemakkelijk uit alle jaarrekeningen van Zaanstad voor de gehele periode op te maken. Voor grondexploitaties rapporteert Zaanstad voor 2010 geen voorziening, in 2011 een voorziening van € 23,2 miljoen, in 2012 een voorziening van € 19,8 miljoen, in 2013 een voorziening van € 22,8 miljoen, in 2014 een voorziening van € 8,7 miljoen en in 2015 een voorziening van € 6,1 miljoen.

<sup>40</sup> Voor 2011 werden voorzieningen voor verliezen op grondexploitaties niet afzonderlijk zichtbaar gemaakt aan de actiefzijde van de balans.

### *Vergelijking risicovolle investeringen met andere gemeenten*

Wij kiezen ervoor om de omvang van lopende grondexploitaties af te zetten tegen het aantal inwoners. Onze overweging hierbij is dat fluctuaties in het kengetal dan vrijwel uitsluitend zijn toe te rekenen aan ontwikkelingen in de omvang van grondexploitaties (aangezien bevolkingsaantallen minder sterk fluctueren van jaar op jaar dan de gerapporteerde baten). Bij vergelijking met andere gemeenten doet zich de beperking voor dat dit een 'bruto' vergelijking is waarbij nog geen rekening is gehouden met eventuele voorzieningen die zijn getroffen voor verwachte verliezen. De reden hiervoor is dat landelijk informatie over eventueel getroffen voorzieningen voor verliezen op grondexploitaties niet beschikbaar is. In figuur 3.3 is de ontwikkeling van risicovolle investeringen in Zaanstad afgezet tegen de peer group en alle Nederlandse gemeenten voor de periode 2005 - 2014. In deze vergelijking valt op dat in Zaanstad het totaal aan risicovolle investeringen per inwoner veel lager is dan van andere gemeenten: in 2014 minder dan een derde van de peer group (en ook aanzienlijk lager dan alle Nederlandse gemeenten).

*Figuur 3.3 - Vergelijking risicovolle investeringen met andere gemeenten (2005 - 2014)*



Bron: CBS (Statline) en berekeningen rekenkamer

### *Beschikbaarheid en toegankelijkheid*

De informatie over de omvang van de risicovolle investeringen is beschikbaar in de toelichting op de balans in de jaarrekening. Het kengetal wordt als zodanig nog niet gebruikt door Zaanstad en is daarom nog niet eenvoudig toegankelijk zonder de nodige eigen berekeningen. Daarentegen wordt het verloop van de grondexploitaties wel expliciet gerapporteerd (bijvoorbeeld in de paragraaf grondbeleid en het kengetal grondexploitatie) en is er wel deels sprake van een toegankelijk kengetal.

Tabel 3.2 - Beschikbaarheid en toegankelijkheid risicovolle investeringen

Beschikbaar	Toegankelijk	Toelichting
Ja	Deels	Zaanstad rapporteert over ontwikkelingen bij grondexploitaties, maar hanteert het kengetal risicovolle investeringen niet. Daardoor zijn aanvullende berekeningen noodzakelijk om het kengetal te kunnen volgen.

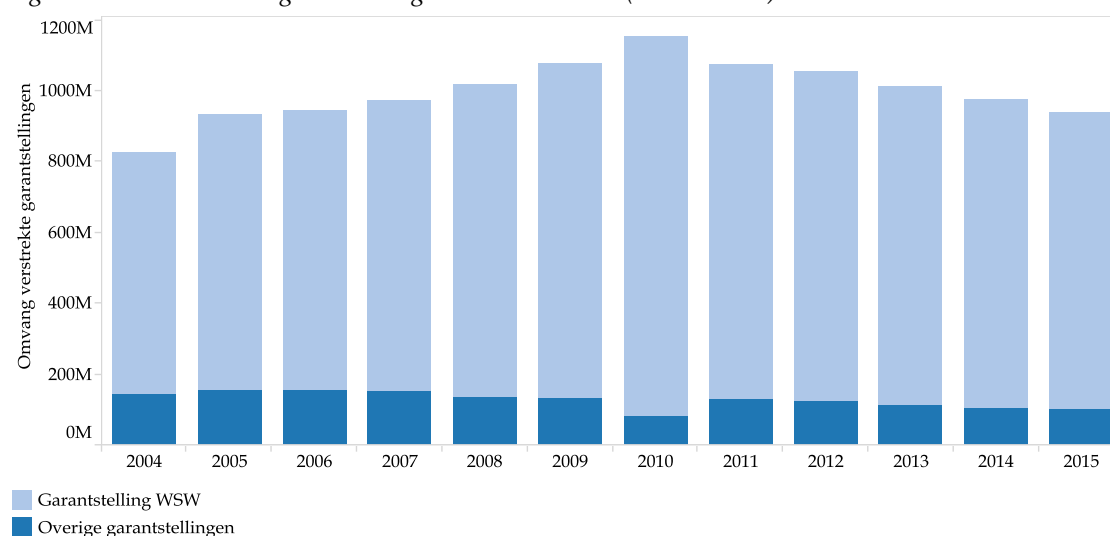
### 3.1.3 Verstrekte garanties

#### Ontwikkeling verstrekte garanties

Door het verstrekken van garanties kunnen gemeenten (maatschappelijke) activiteiten stimuleren zonder dat daarvoor direct subsidie of anderszins financiële ondersteuning bij komt kijken. Dit betekent echter ook dat naar mate een gemeente meer garanties verstrekt het risico ook toeneemt dat één van de verstrekte garanties daadwerkelijk wordt ingeroepen en waardoor de gemeente ineens wel een financiële last moet nemen. Om deze reden hebben wij in figuur 3.4 de ontwikkeling van de door Zaanstad verstrekte garanties weergegeven.

Duidelijk is dat het grootste deel van de verstrekte garanties door de gemeenten Zaanstad samenhangen met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) dat garanties verstrekt op leningen van woningcorporaties. Verder blijkt dat er sinds 2010 sprake is van een daling in de totale omvang van de verstrekte garanties en dat het totaal inmiddels onder € 1 miljard ligt en dat dit valt toe te rekenen aan de ontwikkeling aan de garantstelling WSW. De overige garanties namen, per saldo, in de periode 2010 – 2015 juist toe van zo'n € 82 miljoen tot € 106 miljoen (maar liggen nog onder de niveaus bereikt in de periode 2004 – 2009 van ongeveer € 130 - € 150 miljoen).

Figuur 3.4 - Ontwikkeling verstrekte garanties Zaanstad (2004 – 2015)

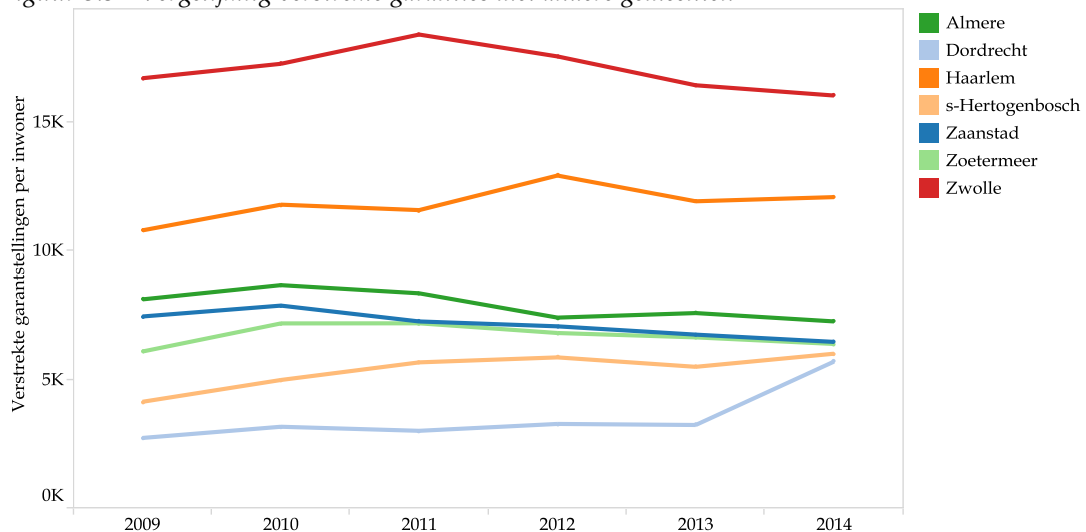


Bron: jaarrekeningen Zaanstad

### Vergelijking verstrekte garanties met andere gemeenten

Een vergelijking van de verstrekte garanties door Zaanstad met andere gemeenten is slechts beperkt mogelijk. Ten eerste omdat informatie over de omvang van de verstrekte garanties niet landelijk wordt bijgehouden voor Nederlandse gemeenten. De vergelijking hebben wij daarom beperkt tot de peer group. In een illustratieve vergelijking met deze gemeenten (figuur 3.5) oogt de omvang van de Zaanse garanties relatief laag. Dit is echter een illustratieve vergelijking omdat niet kan worden uitgesloten dat de vergeleken gemeenten de grootste garantie (aan het WSW) verschillend hebben gewaardeerd wat het beeld sterk kan vertekenen.

Figuur 3.5 - Vergelijking verstrekte garanties met andere gemeenten



Bron: jaarrekeningen Zaanstad en peer group en berekeningen rekenkamer

### Beschikbaarheid en toegankelijkheid

Informatie over de omvang van uitstaande garanties is beschikbaar in de toelichting op de balans in de jaarrekening 2015 van Zaanstad. De ontwikkeling in de omvang van uitstaande garanties is ook voldoende toegankelijk: deze ontwikkeling is zonder nadere berekeningen te volgen en wordt ook toegelicht.

Tabel 3.3 - Beschikbaarheid en toegankelijkheid verstrekte garanties

Beschikbaar	Toegankelijk	Toelichting
Ja	Ja	-

## 3.2 Blootstelling aan structurele risico's

### Het ideale kengetal voor het meten van de blootstelling aan structurele risico's

Oorzaken waardoor een gemeente wordt geconfronteerd met tegenvallers die een voortdurend effect zullen hebben op de gemeentelijke baten en lasten zijn talrijk. Het kan bijvoorbeeld gaan om Rijksbezuinigingen, de noodzaak om maatschappelijke partijen met meer subsidie 'overeind' te houden of stijgende personeelskosten. Het ideale kengetal brengt het risico op dit soort structurele tegenvallers in beeld en weegt



de omvang van de mogelijk effecten naar de kans dat het risico zich daadwerkelijk voordoet.

*Het praktische kengetal voor het meten van de blootstelling aan structurele risico's*

Net als bij de hiervoor besproken blootstelling aan incidentele risico's is een dergelijk theoretisch zuiver kengetal in de praktijk niet haalbaar. Daarom kiezen wij hierna, analoog aan de analyse van de blootstelling aan incidentele risico's in de voorgaande paragraaf, voor een analyse van de benodigde structurele weerstandscapaciteit. Daarnaast doen wij ook een aanvullende analyse van een kengetal dat één specifiek structureel risico meet: de afhankelijkheid van specifieke inkomstenbronnen om de begroting sluitend te krijgen.

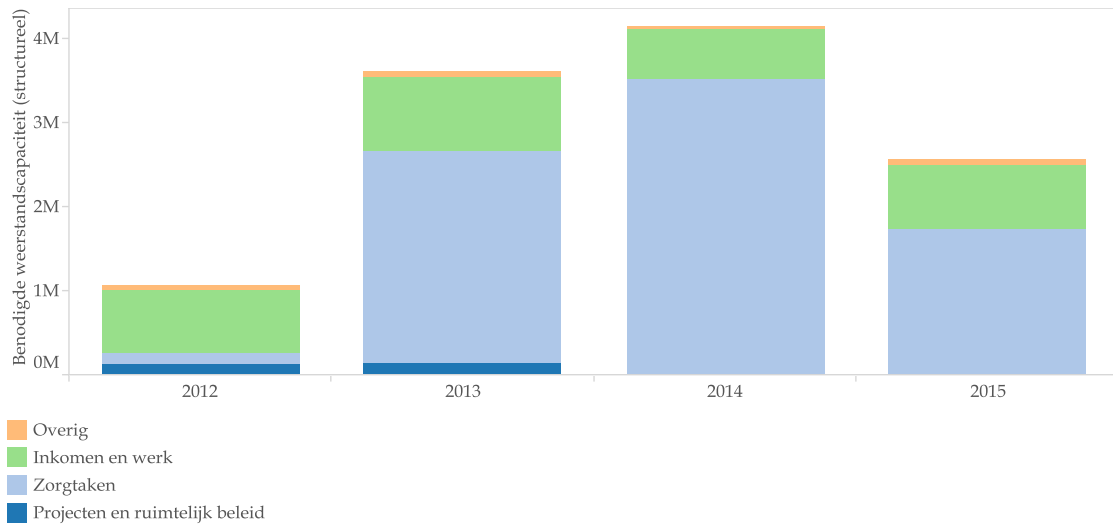
### **3.2.1 Benodigde structurele weerstandscapaciteit**

*Ontwikkeling benodigde structurele weerstandscapaciteit*

De benodigde structurele weerstandscapaciteit maakt zichtbaar in welke mate een gemeente is blootgesteld aan risico's die een voortdurend negatief effect op de gemeentelijke financiën kunnen hebben. Zaanstad analyseert in de paragraaf weerstandsvermogen de benodigde weerstandscapaciteit, maar maakt daarbij geen onderscheid naar incidentele en structurele risico's (zie ook kader 3.1). De rekenkamer heeft daarom zelf, met behulp van interne risicoanalyses van Zaanstad, de ontwikkeling van structurele risico's geanalyseerd.

Hiervoor is dezelfde methode gehanteerd als bij de analyse van de incidentele risico's waarbij op basis van de omschrijving risico's zijn ingedeeld als structureel dan wel incidenteel risico. Risico's zijn door ons als structureel aangemerkt als uit de omschrijving van het mogelijke effect bleek dat er sprake zou zijn van een voortdurend negatief effect. Het gaat daarbij, bijvoorbeeld, om het risico van een groter dan verwachte vraag naar zorg waardoor rijksbudgetten ontoereikend worden en Zaanstad geconfronteerd wordt met een voortdurend tekort. Net als bij de analyse van de benodigde incidentele weerstandscapaciteit is dit een vrij grove analyse. Desondanks menen wij dat deze analyse toch een goed inzicht kan geven in de ontwikkeling van de benodigde structurele weerstandscapaciteit. In figuur 3.5 is deze ontwikkeling weergegeven voor de periode 2012 – 2015.

Figuur 3.5 - Ontwikkeling benodigde structurele weerstandscapaciteit Zaanstad (2012-2015)



Bron: interne risicoanalyses Zaanstad en berekeningen rekenkamer

Uit figuur 3.5 blijkt dat de blootstelling aan structurele risico's aanzienlijk is toegenomen van € 1,1 miljoen in 2012 tot € 2,6 miljoen in 2015 (met een piek in 2014 van € 4,2 miljoen). De ontwikkeling van de omvang van de structurele risico's waaraan Zaanstad is blootgesteld wordt vooral veroorzaakt door risico's die samenhangen met de zorgtaken van de gemeente: de onzekerheden die samenhangen met de decentralisaties in het sociaal domein.

#### *Vergelijking met andere gemeenten*

Vergelijking met andere gemeenten is niet goed mogelijk. Allereerst omdat informatie over de uitkomsten van risicoanalyses landelijk niet goed is te ontsluiten. Daarnaast wordt in de peer group het onderscheid tussen incidentele en structurele risico's zelden gemaakt.<sup>41</sup> Tot slot is vergelijking ook niet goed mogelijk omdat de grote vrijheid die gemeenten hebben bij het analyseren van hun blootstelling aan risico's en het bepalen van de benodigde weerstandscapaciteit de onderlinge vergelijkbaarheid van de uitkomsten van deze analyses twijfelachtig maakt. Om deze redenen hebben wij geen vergelijking van dit kengetal opgenomen.

#### *Beschikbaarheid en toegankelijkheid*

In de paragraaf weerstandsvermogen van de jaarrekening 2015 wordt uitgebreid gerapporteerd over de risico's waaraan de gemeente Zaanstad is blootgesteld en de weerstandscapaciteit die benodigd is. Een uitsplitsing naar incidentele en structurele risico's wordt echter niet gemaakt waardoor voor het kengetal slechts deels toereikende informatie beschikbaar is. Hieruit volgt ook dat het kengetal niet zonder aanvullende berekeningen kan worden gevolgd en daarmee niet goed toegankelijk is.

<sup>41</sup> De gemeente 's-Hertogenbosch is de enige gemeente in de peer group die bij de analyse van de benodigde weerstandscapaciteit een onderscheid maakt tussen incidentele en structurele risico's (bron: Jaarrekening 2014).

Tabel 3.4 - Beschikbaarheid en toegankelijkheid benodigde structurele weerstandscapaciteit

Beschikbaar	Toegankelijk	Toelichting
Deels	Nee	Zaanstad geeft uitgebreid informatie over de ontwikkeling van de benodigde weerstandscapaciteit, maar maakt daarbij geen onderscheid naar incidentele en structurele risico's.

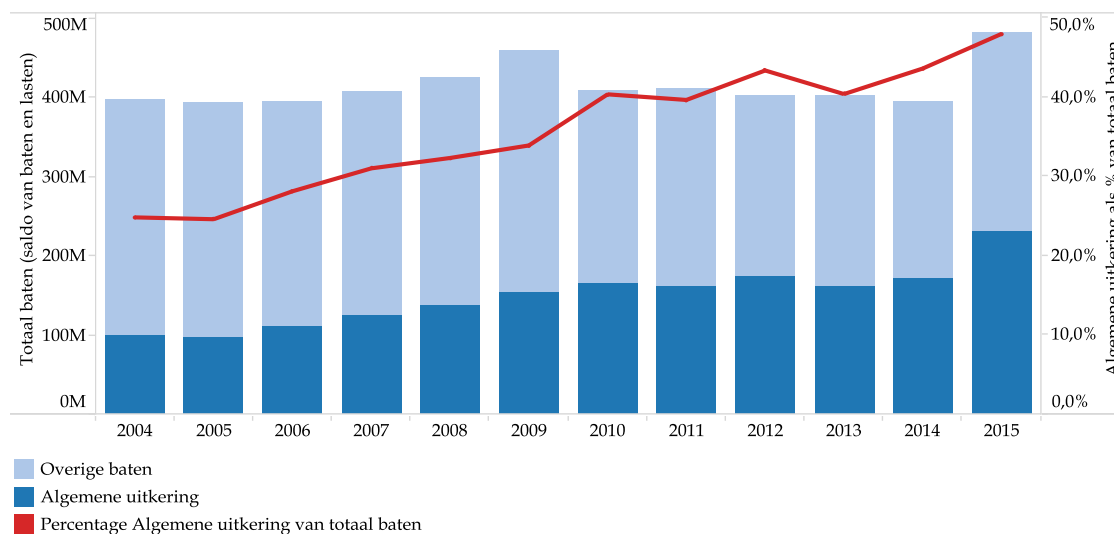
### 3.2.2 Afhankelijkheid van specifieke inkomstenbronnen

#### Ontwikkeling en vergelijking afhankelijkheid Zaanstad van de algemene uitkering

Naar mate een gemeente meer afhankelijk wordt van één inkomstenbron, doen dalingen in dit inkomen zich harder voelen. In het algemeen zijn Nederlandse gemeenten erg afhankelijk van Rijksgelden en hebben zij relatief weinig mogelijkheden om andere inkomsten te genereren. Voor Zaanstad kijken wij hierna naar de ontwikkeling van deze afhankelijkheid, waarbij we als kengetal de verhouding tussen de hoogte van de algemene uitkering en de totale baten (voor mutaties reserves) nemen. Een kanttekening bij dit praktische kengetal is dat de werkelijke afhankelijkheid van Rijksgelden waarschijnlijk groter is vanwege allerlei andere inkomensoverdrachten van Rijk naar gemeenten die buiten de algemene uitkering verlopen.

In figuur 3.6 is de ontwikkeling van de afhankelijkheid van Zaanstad van de algemene uitkering voor de periode 2004 - 2015 weergegeven. Uit deze figuur blijkt dat Zaanstad in toenemende mate afhankelijk is van de algemene uitkering: deze bedraagt ruim € 230 miljoen in 2015 en maakt nu bijna 50% van de totale baten uit.

Figuur 3.6 - Afhankelijkheid van algemene uitkering Zaanstad (2004 - 2015)

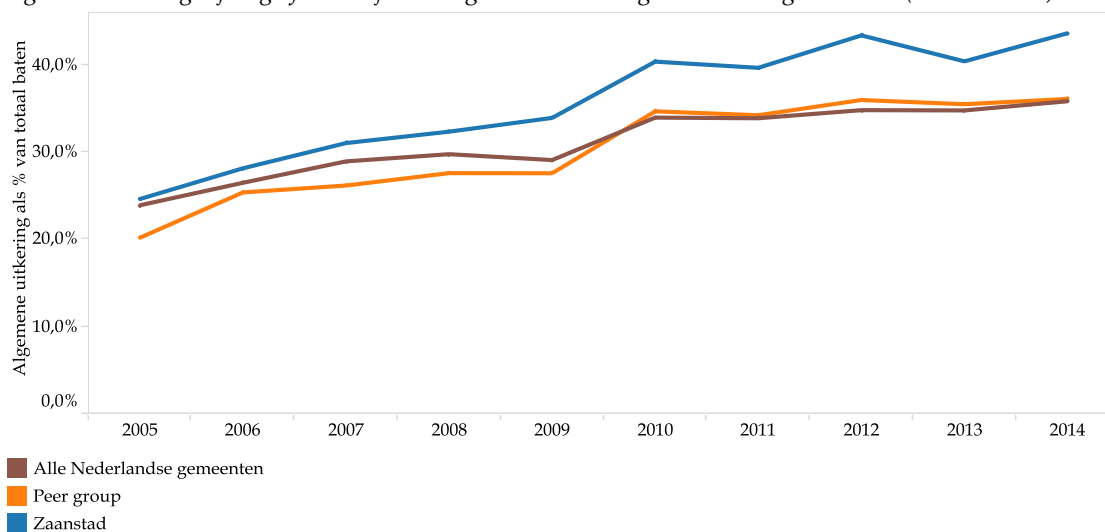


Bron: jaarrekeningen Zaanstad en berekeningen rekenkamer

### Vergelijking met andere gemeenten

In figuur 3.7 is de ontwikkeling van de afhankelijkheid van de algemene uitkering vergeleken met andere gemeenten. Hierin is ook bij andere gemeenten (zowel bij de peer group als bij alle Nederlandse gemeenten) een stijgende afhankelijkheid zichtbaar, echter in veel mindere mate. De afhankelijkheid in 2014 van andere gemeenten ligt rond de 36%.

Figuur 3.7 - Vergelijking afhankelijkheid algemene uitkering met andere gemeenten (2005 - 2014)



Bron: CBS (Statline) en berekeningen rekenkamer

### Beschikbaarheid en toegankelijkheid

In de jaarrekening 2015, zoals bijvoorbeeld in het resultaatmodel per product en in de financiële kerngegevens, is informatie over de omvang van de algemene uitkering uit het gemeentefonds beschikbaar. Deze informatie vereist ook geen verdere berekeningen en is vanuit dat perspectief dan ook toegankelijk. Een toelichting op de ontwikkeling (zoals bijvoorbeeld de sterke stijging in de omvang van de algemene uitkering van 2014 naar 2015) ontbreekt echter.<sup>42</sup> Om deze reden stellen wij dat er sprake is van een deels toegankelijk kengetal.

Tabel 3.5 - Beschikbaarheid en toegankelijkheid afhankelijkheid algemene uitkering

Beschikbaar	Toegankelijk	Toelichting
Ja	Deels	Zaanstad presenteert informatie over de ontwikkeling van de (afhankelijkheid van de) algemene uitkering. Deze ontwikkeling wordt echter niet geduid.

<sup>42</sup> Zaanstad informeert de gemeenteraad wel drie keer per jaar over de laatste ontwikkelingen in de algemene uitkering als gevolg van de uitgebrachte circulaire door het Rijk. Deze brieven zijn echter zeer technisch van aard en beschrijven in detail allerlei wijzigingen. Het antwoord op de vraag wat de oorzaak en het risico is van de sterke toename van de algemene uitkering wordt door deze brieven echter niet expliciet gegeven. Daarnaast is de toetssteen in dit onderzoek in hoeverre de jaarrekening van de gemeente Zaanstad deze informatie op een toegankelijke wijze presenteert.

## 4 Mogelijkheden om tegenvallers op te vangen

In dit hoofdstuk beschrijven we de uitkomsten van het onderzoek naar de informatie over de mogelijkheden die de gemeente Zaanstad heeft om tegenvallers op te vangen. Het eerste aspect dat wordt onderzocht zijn de mogelijkheden die er zijn om incidentele tegenvallers op te vangen: de incidentele weerstandscapaciteit. Een gemeente moet niet alleen incidentele tegenvallers kunnen opvangen, maar moet ook structurele tegenvallers kunnen opvangen. Op de korte termijn kan immers bij een structurele tegenvaller nog wel een beroep worden gedaan op de incidentele weerstandscapaciteit, maar op de lange termijn is dit niet houdbaar. Daarom kijken we ook naar de ontwikkeling van de mogelijkheid om structurele tegenvallers op te vangen.

### 4.1 Incidentele weerstandscapaciteit

*Het ideale kengetal om de incidentele weerstandscapaciteit te meten*

De belangrijkste mogelijkheid voor gemeenten om eenmalige tegenvallers op te vangen bestaat uit het eigen vermogen. Het eigen vermogen van een gemeente bestaat echter uit zowel de algemene reserve als uit bestemmingsreserves. De bestemmingsreserves zijn die delen van het eigen vermogen die al zijn geormerkt voor specifieke doelen. Dit betekent dat hoewel het in theorie mogelijk is om deze reserves in te zetten voor het opvangen van incidentele tegenvallers dit in de praktijk soms niet kan. Het ideale kengetal om de incidentele weerstandscapaciteit te meten is gebaseerd op het deel van het eigen vermogen dat daadwerkelijk kan worden ingezet om incidentele tegenvallers op te vangen. Daarbij houdt het ideale kengetal ook rekening met de aanwezigheid van zogenaamde 'stille' reserves. Dit zijn bezittingen van de gemeente die voor een lager bedrag in de boeken staan dan waarvoor ze, als dat nodig zou zijn, verkocht kunnen worden.

*Het praktische kengetal om de incidentele weerstandscapaciteit te meten*

In de praktijk hebben gemeenten de vrijheid om zelf te bepalen op welke wijze de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit wordt berekend. De gemeente Zaanstad heeft door de jaren heen daarvoor vooral gekeken naar de hoogte van de algemene reserves. De bestemmingsreserves (ook onderdeel van het gemeentelijk eigen vermogen) worden door Zaanstad niet tot de incidentele weerstandscapaciteit gerekend. Dit geldt ook voor het resultaat over het afgesloten boekjaar dat onderdeel is van het eigen vermogen, maar door Zaanstad niet tot de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit wordt gerekend.<sup>43</sup> Een andere mogelijkheid om incidentele tegenvallers op te vangen is het inzetten van zogenaamde stille reserves. Zaanstad

---

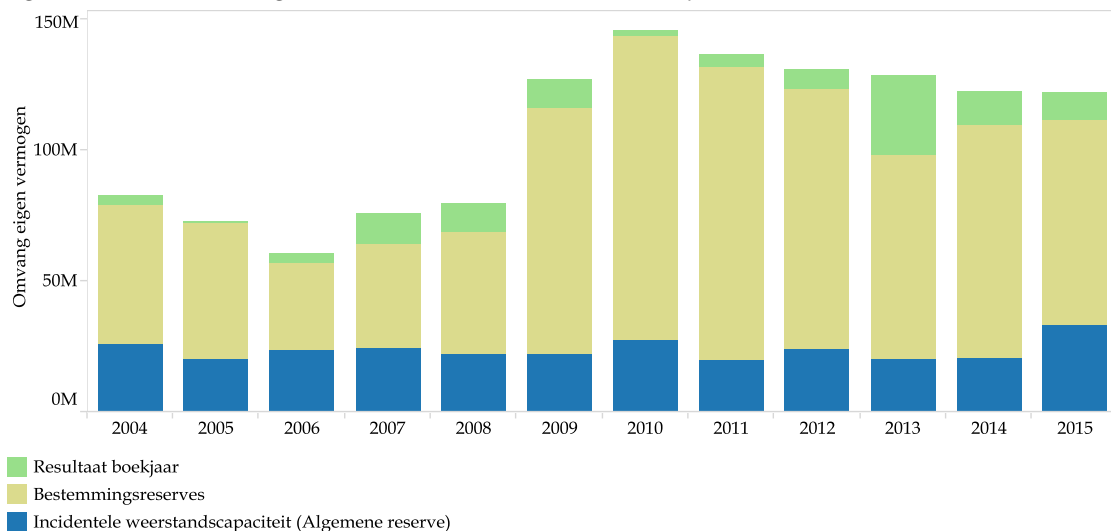
<sup>43</sup> Zaanstad presenteert ook al lange tijd het kengetal solvabiliteit (in samenhang met de ontwikkeling van het totale eigen vermogen). Dit kengetal (dat inmiddels ook verplicht is in het BBV) drukt de omvang van het eigen vermogen uit als percentage van de totale bezittingen. Wij hebben ervoor gekozen om dit kengetal niet te analyseren. Onze overweging hierbij is dat door direct naar de omvang van het eigen vermogen te kijken er beter zicht is op de ontwikkeling van de middelen die Zaanstad ter beschikking staan om tegenvallers op te vangen, terwijl bij het kengetal solvabiliteit ontwikkelingen ook het gevolg kunnen zijn van veranderingen in de waarde van de totale bezittingen.

houdt bij de berekening van de incidentele weerstandscapaciteit geen rekening met stille reserves en geeft ook geen informatie over de aanwezigheid en omvang hiervan. In onze keuze voor het kengetal voor het meten van de incidentele weerstandscapaciteit sluiten wij ons aan bij deze Zaanse keuzes. Omdat het in theorie (als de nood aan de man is) natuurlijk wel mogelijk is om ook (een deel van) de bestemmingsreserves in te zetten voor tegenvallers, laten we hierna ook de ontwikkeling van het totale eigen vermogen (inclusief bestemmingsreserves en het resultaat van het afgesloten boekjaar) zien.

#### *Ontwikkeling incidentele weerstandscapaciteit Zaanstad*

In figuur 4.1 is de ontwikkeling van de algemene reserve (de Zaanse incidentele weerstandscapaciteit) en de bestemmingsreserves en het resultaat van het afgesloten boekjaar weergegeven. Hieruit blijkt dat Zaanstad tot 2015 een stabiele, maar kleine algemene reserve van ongeveer € 20 miljoen had om incidentele tegenvallers op te vangen. Deze stabiele omvang in deze periode hangt samen met het Zaanse beleid om het rekeningresultaat niet toe te voegen aan de algemene reserve, maar deze te gebruiken voor versnelde afschrijving van materiële vaste activa met maatschappelijk nut. In 2015 is de algemene reserve aanzienlijk gegroeid tot ruim € 33 miljoen. Het totale eigen vermogen (als ook de bestemmingsreserves en het resultaat worden meegeteld) is aanzienlijk groter. Opvallend daarbij is dat het eigen vermogen vooral in 2009 en 2010 sterk is toegenomen tot ruim € 140 miljoen door de verkoop van het gemeentelijk belang in NUON. Daarna is sprake van een continue daling in het eigen vermogen van Zaanstad tot de stand per eind 2015 van iets meer dan € 120 miljoen. Het is mogelijk dat zodra Zaanstad invulling geeft aan de verplichting om investeringsuitgaven met uitsluitend maatschappelijk nut te activeren dit ook invloed zal hebben op dit kengetal aangezien hierdoor het totale eigen vermogen zal toenemen (en afhankelijk van de bestemming van deze toename mogelijk ook de algemene reserve).

*Figuur 4.1 - Ontwikkeling beschikbare incidentele weerstandscapaciteit (2004 – 2015)*



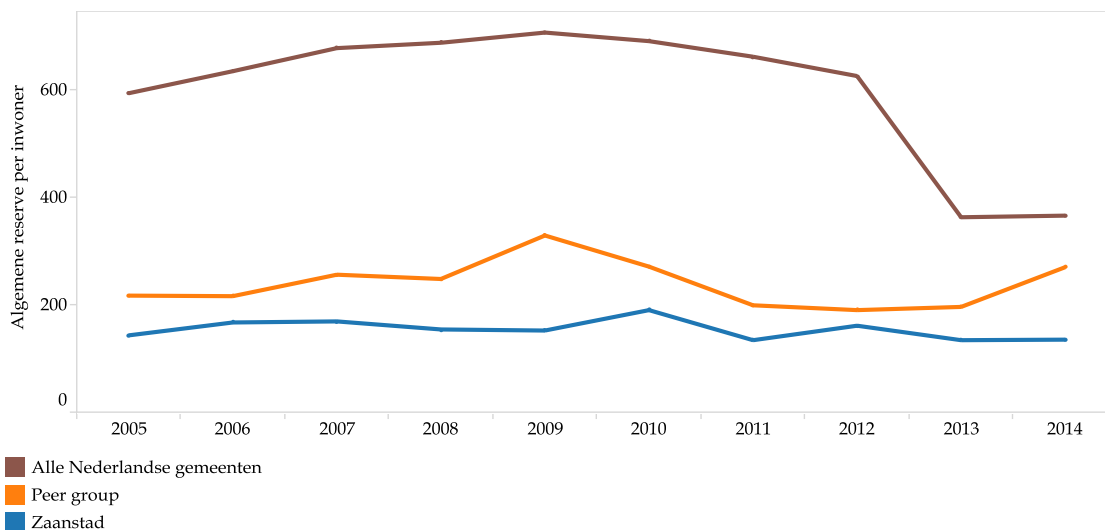
Bron: jaarrekeningen Zaanstad

### *Vergelijking incidentele weerstandscapaciteit met andere gemeenten*

Voor een zuivere vergelijking met andere gemeenten moet ook rekening worden gehouden met de mate waarin deze gemeenten een vergelijkbaar beleid hebben gevoerd ten aanzien van het activeren van investeringsuitgaven met uitsluitend een maatschappelijk nut. Gemeenten die deze uitgaven van oudsher hebben geactiveerd zullen eerder een hoger eigen vermogen (en daarmee ook algemene reserve) laten zien dan gemeenten die dit tot op heden niet of minder hebben gedaan. Informatie over de omvang van dergelijke maatschappelijke activa is landelijk niet goed te ontsluiten. Daarnaast moet bij het vergelijken van de omvang van de algemene reserves ook rekening worden gehouden met verschillen in omvang met het vormen van bestemmingsreserves. Gemeenten die hierin restrictiever zijn zullen eerder een hogere algemene reserve rapporteren.

Deze verschillen betekenen dat, in het bijzonder ten aanzien van de algemene reserve, vergelijkingen met andere gemeenten mogelijk een vertekend beeld laten zien. Om deze reden hebben wij hierna de ontwikkeling van de algemene reserve vergeleken met het landelijk gemiddelde van alle gemeenten en het gemiddelde van de peer group. Uit figuur 4.2 blijkt dat de algemene reserve van Zaanstad (2014: € 135 per inwoner) aanzienlijk lager is dan in andere gemeenten (alle gemeenten in 2014: € 366 per inwoner).<sup>44</sup>

*Figuur 4.2 - Vergelijking beschikbare incidentele weerstandscapaciteit met andere gemeenten (2005 - 2014)*



Bron: CBS (Statline)

<sup>44</sup> Volgens opgave van Zaanstad zou er sprake zijn van een hoger eigen vermogen per inwoner indien zij sinds 2005 niet voor een totaal bedrag van circa € 200 miljoen versneld zou hebben afgeschreven en investeringen met maatschappelijk nut vanuit de exploitatie gedekt zou hebben.

### *Beschikbaarheid en toegankelijkheid*

Informatie over de omvang van het totaal eigen vermogen en de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit (in Zaanstad uitsluitend de algemene reserve) is beschikbaar in de jaarrekening 2015 (bijvoorbeeld in de balans en in de paragraaf weerstandsvermogen). De ontwikkeling van de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit wordt ook expliciet gerapporteerd en toegelicht in de paragraaf weerstandsvermogen waarmee er sprake is van een goed toegankelijk kengetal.

*Tabel 4.1- Beschikbaarheid en toegankelijkheid beschikbare incidentele weerstandscapaciteit*

Beschikbaar	Toegankelijk	Toelichting
Ja	Ja	-

## **4.2 Structurele weerstandscapaciteit**

Bij de structurele weerstandscapaciteit gaat het om de mogelijkheden die een gemeente heeft om tegenvallers die een voortdurend effect hebben op de gemeentelijke baten en lasten op te vangen. Grofweg heeft een gemeente hier twee mogelijkheden voor. De eerste is de mogelijkheid om de lasten van lopende programma's en bedrijfsvoering te verminderen: de wendbaarheid van de kosten. De tweede is de mogelijkheid om de gemeentelijke opbrengsten te verhogen: potentieel voor hogere inkomsten

### **4.2.1 Wendbaarheid van de kosten**

*Het ideale kengetal voor het meten van de wendbaarheid van de kosten*

Een instrument voor gemeenten om structurele tegenvallers op te vangen is de mogelijkheid om (relatief) snel de lasten die op de begroting drukken te verminderen: de wendbaarheid van de kosten. Het ideale kengetal om deze wendbaarheid te meten richt zich daarom allereerst op de kostenstructuur van de gemeente en brengt de verhouding tussen vaste en flexibele kosten in beeld. Deze verhouding vertelt echter niet 'het hele verhaal' van de werkelijke wendbaarheid van de kosten. Of een gemeente daadwerkelijk wendbaarheid kan inzetten om structurele tegenvallers op te vangen hangt namelijk niet alleen af van de kostenstructuur. Minstens zo belangrijk is welke activiteiten geraakt worden door het bezuinigen op de kosten en hoe deze activiteiten zijn gefinancierd (of in welke mate ze de gemeente geld opleveren). Het is immers maar de vraag of een activiteit het toelaat om deze 'minder te doen', bijvoorbeeld vanwege wettelijke verplichtingen. Daarnaast zal een deel van de activiteiten gefinancierd zijn met incidentele financieringsbronnen of doordat de activiteit opbrengsten oplevert en voorziet in zijn eigen financiering. Bezuinigen op dit soort activiteiten levert minder (of zelfs niets) op voor het opvangen van een structureel tekort. Het ideale kengetal voor de wendbaarheid van de kosten meet daarom niet alleen de verhouding tussen vaste en flexibele kosten, maar houdt ook rekening met de mate waarin activiteiten daadwerkelijk kunnen worden verminderd (of beëindigd) en de wijze van financiering van deze activiteiten.



#### *Het praktische kengetal voor het meten van de wendbaarheid van de kosten*

Om te beoordelen in welke mate een gemeente beschikt over wendbaarheid wordt voornamelijk gekeken naar het aandeel van niet of moeilijk beïnvloedbare lasten in de totale lasten (of ten opzichte van de totale baten). Deze gedachte ligt ook ten grondslag aan het in BBV verplichte kengetal voor de netto schuldquote. Dit kengetal geeft weer hoe groot de netto schuld van een gemeente is ten opzichte van de totale baten. Dit geeft een indruk van de mate waarin de rentelasten, die moeilijk beïnvloedbaar zijn, drukken op de begroting.<sup>45</sup> De adviescommissie van VNG adviseerde voor de wendbaarheid een kengetal dat naar wat meer vaste lasten keek (ten opzichte van de totale lasten): rentelasten, afschrijvingen, vaste personeelslasten en lasten als gevolg van langlopende contracten.<sup>46</sup>

Wij hebben ervoor gekozen om vooralsnog af te zien van een kengetal dat de mate van wendbaarheid in de begroting uitdrukt. De reden daarvoor is dat het niet alleen moeilijk is om een goede inschatting te maken van de werkelijke verhouding tussen vaste en flexibele kosten in de Zaanse begroting, maar dat dan ook nog geen rekening is gehouden met de mate waarin activiteiten daadwerkelijk verminderd kunnen worden en welk effect dit heeft op de gemeentelijke opbrengsten. Daarnaast benadrukt de ambtelijke organisatie van Zaanstad dat de houding van de organisatie ten aanzien van bezuinigingen minstens zo belangrijk is en dat dit een aspect is waarop Zaanstad zich positief onderscheidt: als er een probleem is dan komen snel de juiste oplossingen op tafel zonder 'gedoe'.<sup>47</sup> Een praktisch kengetal dat een redelijk betrouwbaar beeld schetst van de werkelijke wendbaarheid in de kosten is daarom naar onze mening vooralsnog niet voorhanden.

#### **4.2.2 Potentieel voor hogere inkomsten**

##### *Het ideale kengetal voor het meten van het potentieel voor hogere inkomsten*

Het andere instrument voor gemeenten om structurele tegenvallers op te vangen bestaat uit de mogelijkheid om de gemeentelijke inkomsten te verhogen. Dit kan betekenen dat een gemeente bestaande inkomsten, zoals belastingen, verhoogt. Ook kan het betekenen dat een gemeente ervoor kiest om nieuwe inkomstenbronnen aan te boren, bijvoorbeeld door nieuwe activiteiten te ontplooiën. Het ideale kengetal voor het meten van dit potentieel voor hogere inkomsten houdt rekening met zowel de mogelijkheid om bestaande inkomsten te verhogen als de mogelijkheid om nieuwe inkomstenbronnen aan te spreken.

##### *Het praktische kengetal voor het meten van het potentieel voor hogere inkomsten*

Het is praktisch ondoenlijk om in een kengetal rekening te houden met alle mogelijkheden die een gemeente heeft om nieuwe inkomstenbronnen aan te spreken.

---

<sup>45</sup> Staatsblad 2015, nr. 206, Besluit van 15 mei 2015, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met het opnemen van kengetallen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing.

<sup>46</sup> Adviescommissie VNG. De adviescommissie stelt aanvullend ook voor om het kengetal netto schuldquote te hanteren, maar dan vooral met het oog op het risico van stijgende, niet beïnvloedbare lasten als gevolg van rentestijgingen.

<sup>47</sup> Groepsgesprek 7 mei 2016.

Daarom richten kengetallen die het potentieel voor structureel hogere inkomsten meten zich voornamelijk op de bestaande inkomsten en in het bijzonder op de gemeentelijke belastingen en heffingen.

In sommige gevallen is de mogelijkheid om dit soort inkomsten te verhogen door de wet begrensd. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de afvalstoffenheffing die niet hoger mag zijn dan de kosten die de gemeente voor deze activiteiten maakt. In het geval van de Onroerendezaakbelasting (OZB) bestaat een dergelijke bovengrens niet.<sup>48</sup> Dat neemt niet weg dat vanuit bestuurlijk of politiek oogpunt een verdere stijging van de OZB soms niet haalbaar is. Wanneer dit het geval is, valt vanzelfsprekend niet goed in een kengetal te vatten maar door de lokale lastendruk af te zetten tegen het landelijk gemiddelde ontstaat wel een globale indruk van de haalbaarheid: voor een gemeente die al ver boven het gemiddelde zit met lokale belastingen en heffingen zal het minder snel haalbaar zijn om op deze wijze structurele tegenvallers op te vangen.

Onderdeel van de verplichte kengetallen uit het BBV is het kengetal belastingcapaciteit. Dit kengetal drukt de belastingcapaciteit in een gemeente uit op basis van de gemiddelde woonlasten (OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing) voor een gezin ten opzichte van het landelijk gemiddelde.<sup>49</sup> Voor de verdere analyse zullen wij ook gebruik maken van dit kengetal.<sup>50</sup> Omwille van de leesbaarheid noemen wij dit kengetal echter 'belastingdruk'. Daarnaast presenteren wij, als achtergrondinformatie, ook de ontwikkeling van de hoogte van de tarieven voor gemiddeld gezin.

#### *Ontwikkeling potentieel voor hogere inkomsten*

In figuur 4.2 geven we de ontwikkeling van dit kengetal voor de gemeente Zaanstad weer in combinatie met de hoogte van de tarieven OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing voor een 'gemiddeld' gezin. Uit figuur 4.2. blijkt dat in Zaanstad de woonlasten voor een 'gemiddeld' gezin gestaag zijn gestegen van € 616 in 2006 tot € 823 in 2016. Het grootste deel van deze stijging komt voor rekening van de rioolheffing en (in mindere mate) de OZB.

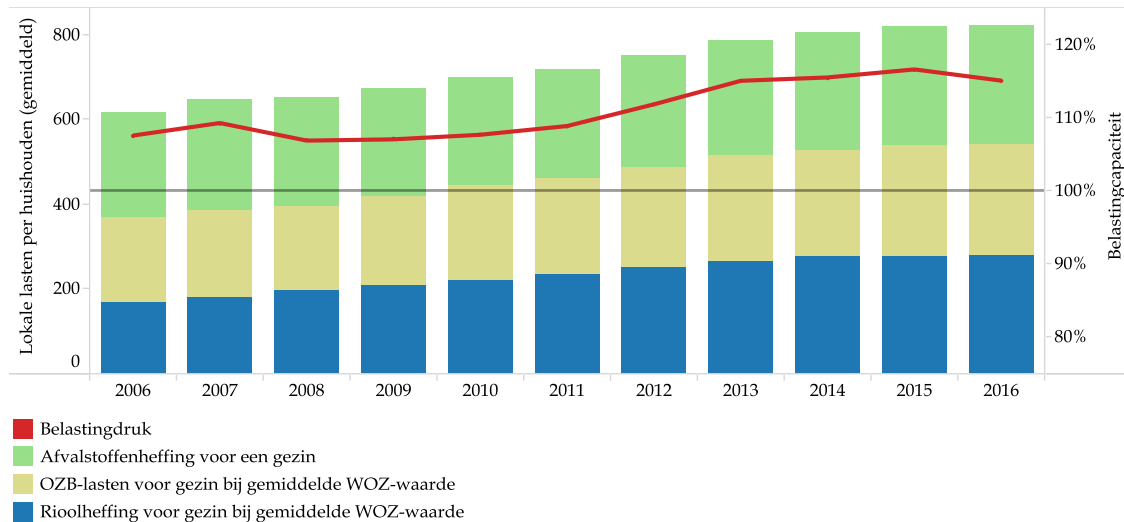
---

<sup>48</sup> De Nederlandse gemeenten zijn als geheel wel gehouden aan de zogenaamde 'macronorm' die de stijging van de OZB maximeert, echter voor afzonderlijke gemeenten geldt dit plafond niet.

<sup>49</sup> Hierbij is ook rekening gehouden met een eventuele heffingskorting en wordt de berekende woonlasten in een gemeente afgezet tegen landelijk gemiddelde van de woonlasten voor een gezin in het voorafgaande belastingjaar.

<sup>50</sup> Op dit kengetal is door VNG kritiek geuit. Volgens VNG gaat dit kengetal ten onrechte uit van een vergelijking op basis van gemiddelde woonlasten en zou een vergelijking op basis van de geldende tarieven (bv. Het percentage van de WOZ-waarde bij de OZB) meer op zijn plaats zijn omdat dit beter aansluit op de eisen die op grond van de Financiële verhoudingswet aan zogenaamde artikel 12 steun worden verbonden.

Figuur 4.2 - Ontwikkeling belastingdruk Zaanstad (2006 – 2016)



#### Vergelijking potentieel voor hogere inkomsten

In vergelijking met andere gemeenten zijn de woonlasten in Zaanstad vanaf het begin al bovengemiddeld (de belastingdruk ligt immers ruim boven de 100%). In 2012 en 2013 stijgen de woonlasten echter veel sneller dan het landelijk gemiddelde en pieken uiteindelijk in 2015 op ruim 116% van het landelijk gemiddelde. Hoewel in 2016 het landelijk gemiddelde van woonlasten ten opzichte van Zaanstad een 'inhaalslag' maakt (hoewel de lokale lasten per gezin in Zaanstad stijgen, daalt de belastingdruk in vergelijking met andere gemeenten), is ook duidelijk dat Zaanstad aanzienlijk minder mogelijkheden heeft dan een gemiddelde Nederlandse gemeente om de inkomsten verder te verhogen door middel van belastingverhogingen.

#### Beschikbaarheid en toegankelijkheid

Informatie over de belastingdruk is beschikbaar in de jaarrekening van de gemeente Zaanstad. Ook is het kengetal goed toegankelijk aangezien het expliciet gerapporteerd en besproken wordt in de paragraaf weerstandsvermogen. Zo wordt uitgelegd dat de relatief hoge lastendruk in Zaanstad samenhangt met de zogeheten 'slappe bodem problematiek' waardoor een hogere gemeentelijke rioolheffing noodzakelijk is.

Tabel 4.2 - Beschikbaarheid en toegankelijkheid belastingdruk

Beschikbaar	Toegankelijk	Toelichting
Ja	Ja	-



## 5 Verbonden partijen

Niet alle gemeentelijke taken worden daadwerkelijk door de gemeentelijke organisatie zelf uitgevoerd. Door middel van samenwerking en deelneming in organisaties kunnen gemeenten ook een deel van hun taken uitvoeren. Deze taken worden dan uitgevoerd door een verbonden partij.<sup>51</sup> De consequentie hiervan is dat de gemeente nog steeds belangen en verantwoordelijkheden heeft bij de uitvoering van deze taken door verbonden partijen maar dat de financiële aspecten niet meer zichtbaar zijn in financiële kengetallen die strikt zijn gebaseerd op de gemeentelijke financiële huishouding. Hierdoor bestaat het risico dat buiten het directe gezichtsveld problemen bij verbonden partijen kunnen ontstaan waarvoor uiteindelijk de rekening bij de gemeente kan komen te liggen. Voor een volledig beeld van de financiële positie van een gemeente is het daarom ook belangrijk oog te hebben voor de verbonden partijen.

### *Het ideale kengetal voor het meten van de financiële positie van verbonden partijen*

Idealiter meet het kengetal de precieze kans dat een gemeente wordt aangesproken om financieel bij te springen bij een verbonden partij die in problemen verkeert (en de bijbehorende financiële omvang). Allereerst moet hiervoor per verbonden partij duidelijk zijn wat de kans is dat zich dusdanige problemen kunnen voordoen dat de gemeente daadwerkelijk wordt aangesproken. Dit vereist dat min of meer op dezelfde wijze de financiële positie van de verbonden partijen wordt geanalyseerd als van de gemeente zelf. Daarnaast betekent dit dat volledig in beeld is per verbonden partij op welke wijze en in welke omvang de gemeente financieel kan worden aangesproken. Dit laatste is bijvoorbeeld afhankelijk van het financiële of maatschappelijke belang dat de gemeente in de verbonden partij heeft, maar ook van dergelijke belangen van andere gemeenten of organisaties in dezelfde verbonden partij.

### *Het praktische kengetal voor het meten van de financiële positie van verbonden partijen*

Voor een verbonden partij kan op zich naar min of meer dezelfde kengetallen worden gekeken als bij een gemeente. Tegelijkertijd is het de vraag of een dergelijke diepgang echt nodig (en haalbaar is). In het uiterste geval ontstaat zelfs een soort 'Droste' effect: want moet er dan ook niet worden gekeken naar de verbonden partijen van de verbonden partijen? Wij zijn van mening dat een zeer gedetailleerde en diepgaande analyse niet nodig is om toch een zinnig beeld te krijgen van de financiële positie van aan de gemeente verbonden partijen. Om deze reden beperken wij ons in dit hoofdstuk tot drie kengetallen die een globaal beeld schetsen van de financiële positie van verbonden partijen: de ontwikkeling van het financieel resultaat, de blootstelling aan risico's en de ontwikkeling van het eigen vermogen.

Zaanstad rapporteert uitgebreid over de financiële resultaten van de verbonden partijen in zowel de begroting als de jaarrekening. Onderdeel van deze rapportages is

---

<sup>51</sup> Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en een financieel belang heeft.

het gerapporteerde resultaat en het eigen vermogen. Echter niet in alle gevallen is er elk jaar actuele informatie over dit resultaat beschikbaar. In het bijzonder in de jaren vóór 2010 ontbreekt informatie nog al eens (of is uitsluitend erg gedateerde informatie beschikbaar). Daarom beperken wij ons tot de periode 2010 - 2014 vanwege het ontbreken van geschikte en eenvoudig te ontsluiten informatie over deze eerdere jaren. Verder ontbreekt in de jaarrekening 2015 voor veel verbonden partijen actuele informatie over resultaat en vermogen en hebben wij dit jaar daarom ook buiten beschouwing gelaten. Daarnaast beperken wij ons tot 18 verbonden partijen die Zaanstad eind 2015 als zodanig heeft verantwoord.<sup>52</sup> Wij hebben de Houdstermaatschappij Energiebedrijf Zaanstreek Waterland (HEZW) buiten beschouwing gelaten omdat deze verbonden partij geen echte taken uitvoert, maar vooral een administratief vehikel is voor de afwikkeling van de verkoop van de aandelen NUON.<sup>53</sup>

#### *Vergelijking met andere gemeenten*

Een vergelijking van de financieel resultaten, risico's en het eigen vermogen van de verbonden partijen van Zaanstad met die van andere gemeenten is niet goed mogelijk. De benodigde informatie over verbonden partijen voor deze vergelijking is landelijk niet beschikbaar.

## **5.1 Financieel resultaat van verbonden partijen**

#### *Ontwikkeling financieel resultaat verbonden partijen*

Het totaal financieel resultaat van alle 18 verbonden partijen geeft een indicatie van de mate waarin deze organisaties in staat zijn hun taken uit te voeren zonder dat hierbij tekorten ontstaan.<sup>54</sup> Als er sprake is van afnemend (of zelfs voortdurend negatief) totaal resultaat bij verbonden partijen dan kan dit gevolgen hebben voor de activiteiten die deze organisaties uitvoeren of kan dit ertoe leiden dat de gemeente financieel moet bijspringen. Tegelijkertijd kan het financieel resultaat sterk verschillen tussen verbonden partijen en hoeft dit, vanwege de soms sterk uiteenlopende soort activiteiten, ook niet met elkaar samen te hangen: met de ene verbonden partij kan het goed gaan, terwijl de andere verbonden partij in grote problemen verkeert. Om deze reden zijn wij ook nagegaan in welke mate er bij afzonderlijke verbonden partijen sprake is van positieve (of negatieve) financiële resultaten.

Wij hebben hiervoor het gerapporteerde resultaat per verbonden partij als uitgangspunt genomen. De omvang van de gerapporteerde resultaten hebben wij per verbonden partij gewogen naar de hoogte van het financiële belang van Zaanstad, dan wel de stemverhouding of het aandeel in de financiële bijdrage. Vervolgens hebben wij de afzonderlijke gewogen financiële resultaten van alle verbonden partijen bij elkaar opgeteld om tot het totaal financieel resultaat per jaar te komen. In figuur

---

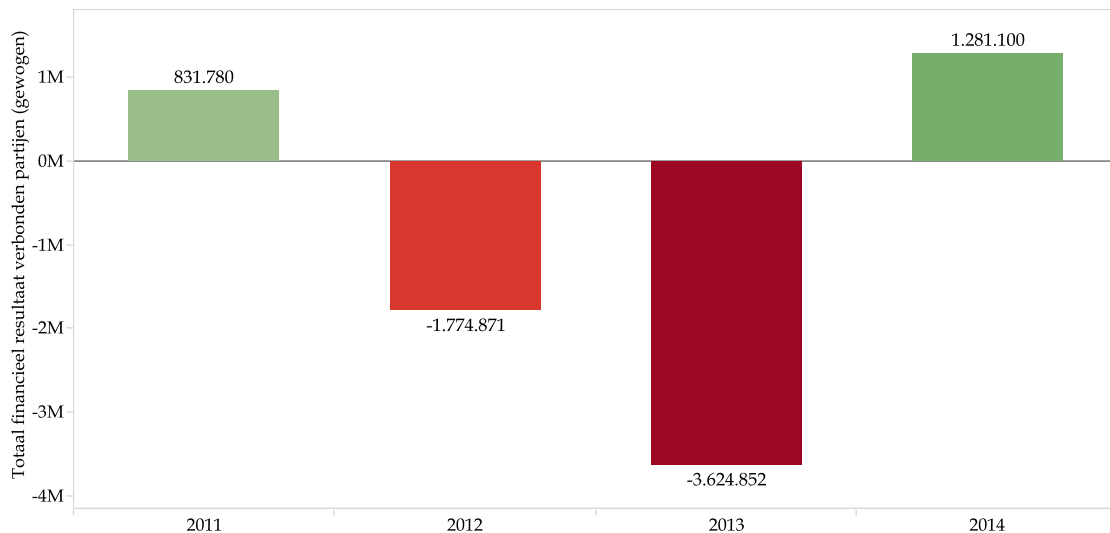
<sup>52</sup> In 2014 heeft de gemeente Zaanstad een nieuwe nota voor verbonden partijen vastgesteld.

<sup>53</sup> Daarnaast hebben wij ook Centraal Nautisch Beheer en de Vereniging Bedrijvenpark Westzanerpark/Bedrijvenpark Hoogtij en de Regionale samenwerking decentralisaties sociale domein buiten beschouwing gelaten.

<sup>54</sup> Strikt genomen gaat het hierbij om 17 verbonden partijen aangezien de recreatieschappen Twiske en Waterland één verbonden partij vormen.

5.1 is de ontwikkeling van het totale resultaat weergegeven voor de periode 2011 – 2014.

*Figuur 5.1 - Ontwikkeling gewogen totaal financieel resultaat verbonden partijen Zaanstad (2011 – 2014)*

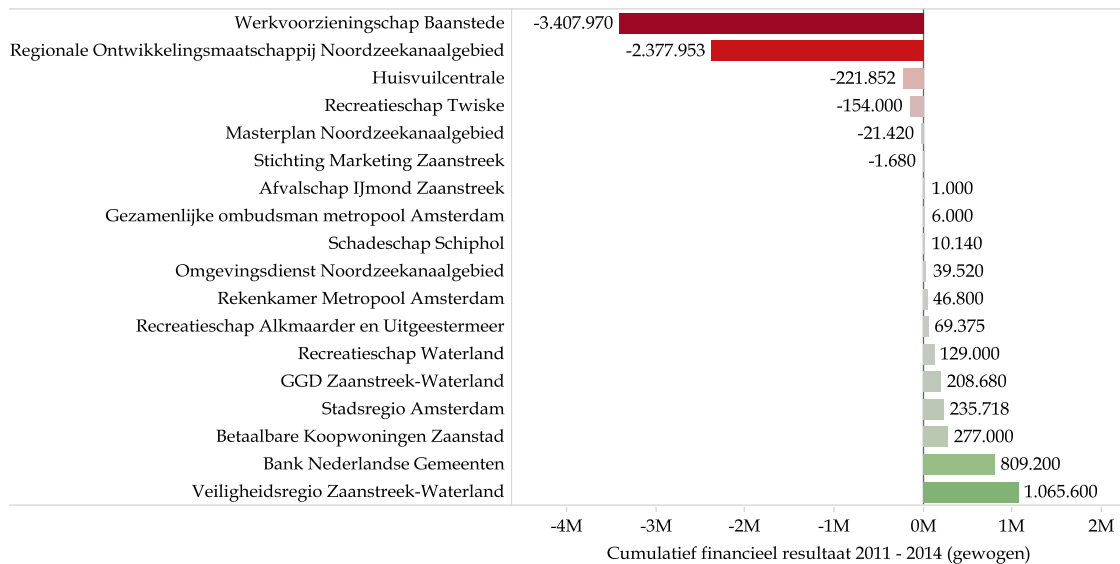


Bron: jaarrekeningen en begrotingen Zaanstad, berekeningen rekenkamer

Uit figuur 5.1 blijkt dat het totaal door verbonden partijen gerapporteerde financieel resultaat sterk fluctueert per jaar en in 2012 en 2013 negatief was. Per saldo bedraagt het totale (gewogen) financiële resultaat over de periode 2011 – 2014 een verlies van zo'n € 3,3 miljoen. In 2014 lijkt sprake van een verbetering, maar daarbij moet wel opgemerkt worden dat voor 2014 voor de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied nog geen informatie beschikbaar is aangezien de jaarrekening over 2014 is uitgesteld. In 2013 rapporteerde deze verbonden partij juist een zeer negatief resultaat (gewogen: - € 2,9 miljoen).

In figuur 5.2 is het cumulatieve verlies van € 3,3 miljoen in de periode 2011 – 2014 uitgesplitst naar de afzonderlijke verbonden partijen. Hieruit blijkt dat het grootste deel van het verlies in de periode 2011 – 2014 voor rekening komt van het werkvoorzieningschap Baanstede (zo'n € 3,4 miljoen verlies) en de Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied (€ 2,4 miljoen verlies). Andere verbonden partijen die substantiële verliezen hebben gerapporteerd zijn de Huisvuilcentrale en het Recreatieschap Twiske. In totaal hebben 6 van de 18 verbonden partijen in deze periode per saldo een verlies gerapporteerd.

Figuur 5.2 - Cumulatief gewogen financieel resultaat verbonden partijen Zaanstad (2011 – 2014)



Bron: jaarrekeningen en begrotingen Zaanstad, berekeningen rekenkamer

#### Beschikbaarheid en toegankelijkheid

In de jaarrekening van Zaanstad is de informatie over de financiële resultaten van de verbonden partijen beschikbaar in de paragraaf verbonden partijen. Deze informatie is slechts in een beperkt gevallen echter actueel: informatie over het financieel resultaat in 2015 was bijvoorbeeld voor slechts 8 verbonden partijen beschikbaar. Hoewel Zaanstad hiervoor afhankelijk is van een tijdige aanlevering door de verbonden partijen van deze informatie, betekent dit wel dat de benodigde informatie slechts deels beschikbaar is. Per verbonden partij wordt de financiële informatie weergegeven en wordt ook een toelichting gegeven op de belangrijkste financiële ontwikkelingen. In de paragraaf verbonden partijen wordt echter geen geaggregeerd beeld geschetst van het financieel resultaat van de verbonden partijen of anderszins op hoofdlijnen hierop ingegaan. Om deze reden is deze informatie deels toegankelijk.

Tabel 5.1 - Beschikbaarheid en toegankelijkheid financieel resultaat verbonden partijen

Beschikbaar	Toegankelijk	Toelichting
Deels	Deels	Zaanstad geeft uitgebreid informatie over het financieel resultaat van afzonderlijke verbonden partijen. De informatie is echter niet in alle gevallen actueel (Zaanstad is hiervoor echter afhankelijk van tijdige aanlevering van informatie door de verbonden partijen). Daarnaast wordt geen geaggregeerd beeld geschetst van het financieel resultaat van de verbonden partijen gezamenlijk.



## 5.2 Verbonden partijen: blootstelling aan risico's

### *Ontwikkeling blootstelling aan risico's*

Net als een gemeente zelf, kunnen ook verbonden partijen blootgesteld zijn aan risico's die kunnen uitmonden in financiële tegenvallers. Om te kunnen beoordelen in hoeverre de financiële positie van een gemeente hierdoor kan worden beïnvloed is inzicht in de risico's waaraan de verbonden partijen zijn blootgesteld van belang. De gemeente Zaanstad heeft, als onderdeel van de in 2014 vastgestelde nota verbonden partijen, een systematiek ontwikkeld om te rapporteren over de risico's, waaraan verbonden partijen zijn blootgesteld, die invloed kunnen hebben op de gemeente. Hiervoor worden de verbonden partijen met behulp van het zogenaamde risicokompas ingedeeld in risicoprofielen. Voor het risicokompas worden verbonden partijen op verschillende aspecten gescoord waarbij telkens de minimale score 0 is en de maximale score 50 is. De aspecten waarop wordt gescoord richten zich op zowel het bestuurlijk, financieel en politiek belang van verbonden partijen als op de omgevingsrisico's waaraan de verbonden partijen zijn blootgesteld.<sup>55</sup> De gezamenlijke scores op deze aspecten bepalen het uiteindelijke risicoprofiel. Deze methode impliceert dat een verbonden partij die hoog scoort op het belang van Zaanstad, maar laag op de omgevingsrisico's alsnog in een 'hoog' risicoprofiel kan worden ingedeeld.

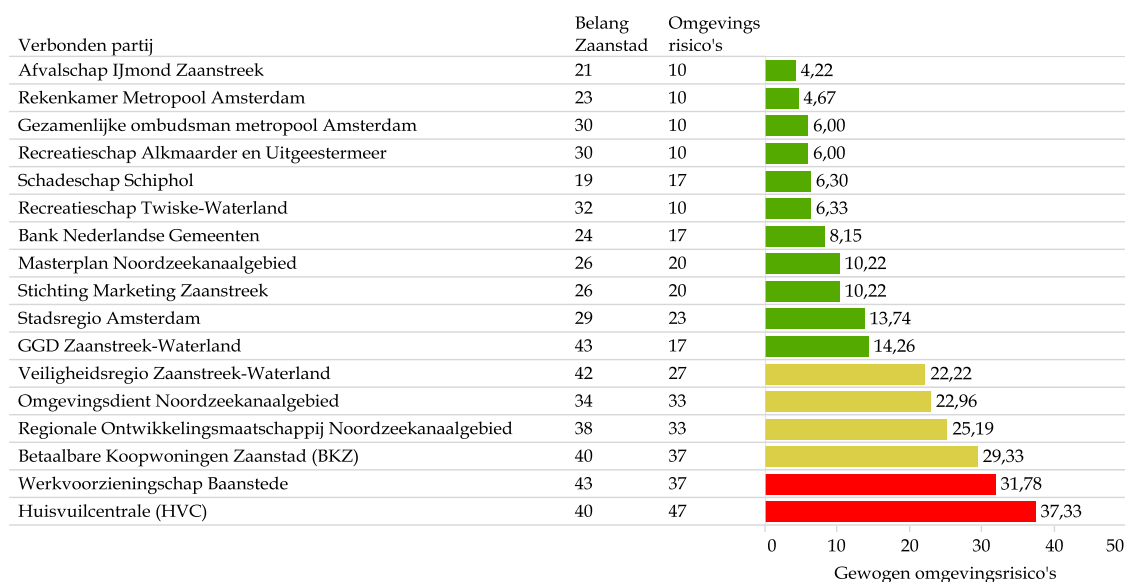
Om een meer nauwkeurig beeld te schetsen van de omgevingsrisico's waaraan verbonden partijen van Zaanstad zijn blootgesteld hebben wij er daarom voor gekozen om de scores voor omgevingsrisico's per verbonden partij apart te analyseren en deze vervolgens te wegen naar de scores op de aspecten die het belang van Zaanstad in de verbonden partij weergeven. Daarbij hebben wij dezelfde schaal gehanteerd als het risicokompas van Zaanstad. Meer dan 30 punten betekent een hoog risico (de maximale score is 50). Tussen de 20 en 30 punten is ingedeeld als een gemiddeld risico. Bij minder dan 20 punten is sprake van een laag risico.

In figuur 5.3 is een overzicht van deze analyse voor 2015 weergegeven. Hieruit blijkt dat bij het Werkvoorzieningschap Baanstede en de Huisvuilcentrale (HVC) door Zaanstad (gewogen naar het belang) de grootste omgevingsrisico's worden gezien. Bij vier andere verbonden partijen is sprake van een gemiddeld risico (met geel aangegeven). De overige verbonden partijen vallen binnen de categorie 'laag risico'. De gemiddelde gewogen score voor omgevingsrisico's bedroeg voor 2015 voor de onderzochte verbonden partijen 15,2 (op een schaal van 0 tot 50).

---

<sup>55</sup> In het risicokompas worden kenmerken gewogen voor het bestuurlijk belang, het politiek belang, het financieel belang en omgevingsfactoren.

Tabel 5.3 - Gewogen risico scores verbonden partijen Zaanstad (2015)



Bron: informatie risicokompas Zaanstad, berekeningen rekenkamer

#### Beschikbaarheid en toegankelijkheid

Een overzicht van de grootste actuele risico's waaraan de verbonden partijen zijn blootgesteld maakt geen onderdeel uit van de rapportage in de jaarrekening 2015 of de begroting 2016.<sup>56</sup> Wél worden de risico's bij verbonden partijen expliciet vermeld in de paragraaf weerstandsvermogen als deze in de Top 20 van risico's voor Zaanstad vallen. De overige risico's bij verbonden partijen worden per verbonden partij tekstueel vermeld. Hoewel de informatie over risico's bij verbonden partijen beschikbaar is, is het hierdoor slechts deels goed mogelijk een overzicht te krijgen van de risico's die spelen bij verbonden partijen.

Tabel 5.2 - Beschikbaarheid en toegankelijkheid blootstelling aan risico's (verbonden partijen)

Beschikbaar	Toegankelijk	Toelichting
Ja	Deels	Zaanstad geeft voor een deel van de verbonden partijen (uitgebreid) informatie over de belangrijkste risico's. Een compleet overzicht van de belangrijkste risico's voor alle verbonden partijen wordt echter niet gegeven.

### 5.3 Eigen vermogen van verbonden partijen

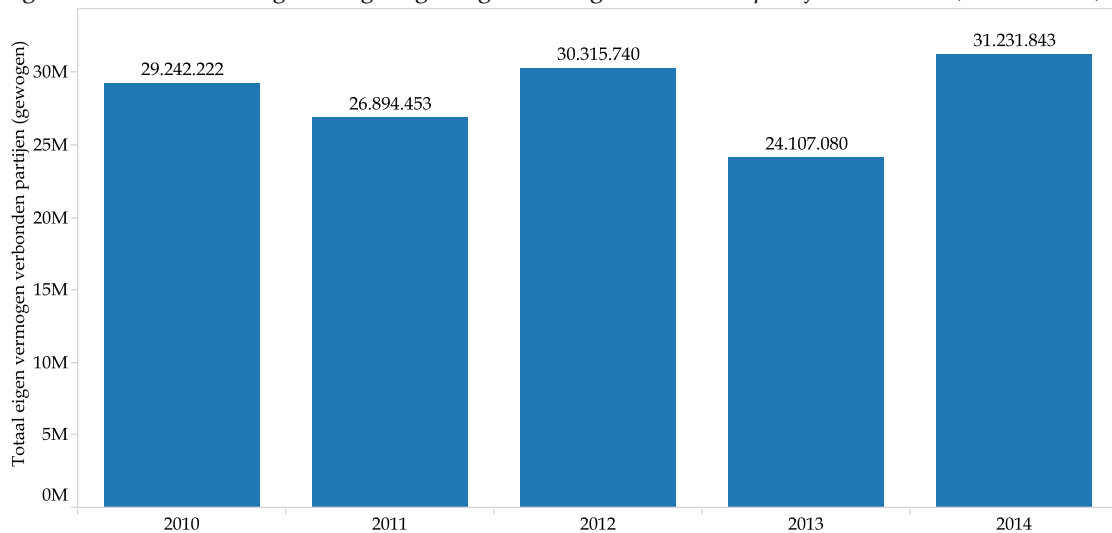
#### Ontwikkeling eigen vermogen van verbonden partijen

De ontwikkeling van het eigen vermogen geeft een beeld van de mate waarin de verbonden partijen zelfstandig in staat zijn om incidentele tegenvallers op te vangen. Onderdeel van de rapportages in de begrotingen en de jaarrekeningen van de gemeente Zaanstad is een vermelding van de omvang van het eigen vermogen per

<sup>56</sup> Een dergelijke rapportage is wel onderdeel van de rapportagesystematiek zoals vastgesteld in de nota verbonden partijen.

verbonden partij. Op basis van deze informatie is het verloop van het totaal eigen vermogen (gewogen naar het belang van Zaanstad) van verbonden partijen in figuur 5.4 in beeld gebracht voor de periode 2010 - 2014.

Figuur 5.4 - Ontwikkeling totaal gewogen eigen vermogen verbonden partijen Zaanstad (2010 – 2014)



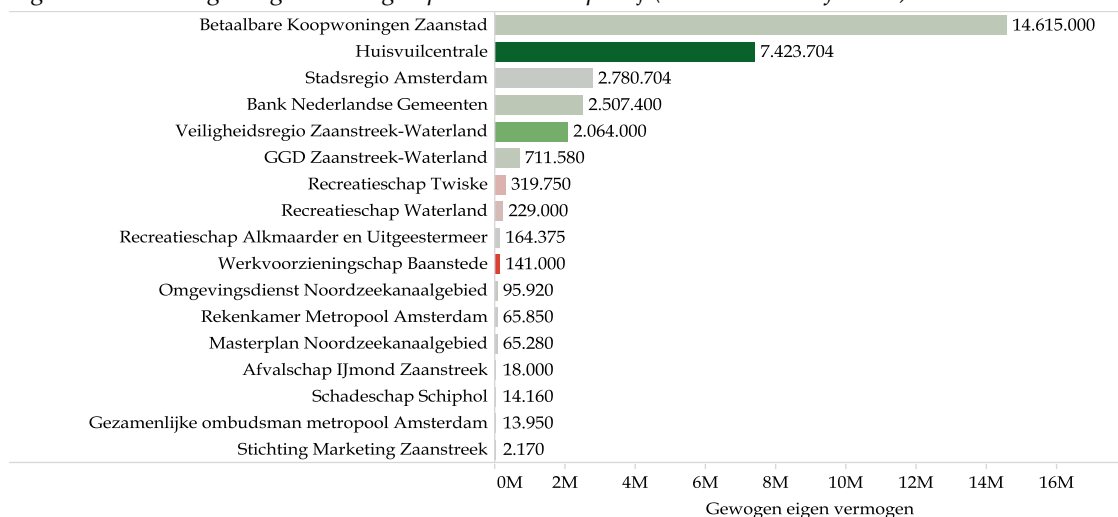
Bron: jaarrekeningen en begrotingen Zaanstad, berekeningen rekenkamer

Uit figuur 5.4 blijkt dat het totaal gewogen eigen vermogen van de verbonden partijen zich in de periode 2010 – 2014 redelijk stabiel beweegt tussen de € 24 miljoen en € 31 miljoen. Opvallend is dat het verloop van het totaal gewogen eigen vermogen niet gelijk opgaat met de (eerder besproken) gerapporteerde gewogen resultaten van de verbonden partijen. Zo bedraagt het totaal gewogen resultaat in 2012 een verlies van € 1,7 miljoen, maar is in hetzelfde jaar sprake van een stijging in het totaal gewogen eigen vermogen met ruim € 4 miljoen. De daling in het eigen vermogen in 2013 (ruim € 6 miljoen) is daarentegen weer aanzienlijk groter dan het gerapporteerde verlies van € 3,6 miljoen. De stijging van het eigen vermogen in 2014 met ruim € 7 miljoen is vervolgens weer veel hoger dan het gerapporteerde positieve resultaat van € 1,3 miljoen. Dit afwijkende verloop van het totaal gewogen eigen vermogen betekent onder meer dat Zaanstad en andere deelnemende partijen door middel van aanvullende bijdragen of stortingen in het eigen vermogen deze verliezen hebben gecompenseerd of positieve resultaten hebben afgeroomd.<sup>57</sup> In hoeverre dit daadwerkelijk het geval is, wordt echter niet toegelicht.

<sup>57</sup> Dit afwijkende verloop is niet alleen zichtbaar bij het totaal gewogen eigen vermogen, maar ook bij het verloop van het totaal ongewogen eigen vermogen en op het niveau van afzonderlijke verbonden partijen. Daarnaast is ook bij een groot aantal verbonden partijen in deze periode sprake van inconsistentie in gerapporteerde standen van het eigen vermogen. Zo is voor de recreatieschappen, maar ook bij de Stadsregio Amsterdam en de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland de eindstand van het eigen vermogen van 2011 zoals gerapporteerd in de begroting 2013 – 2016 niet hetzelfde als de beginstand van het eigen vermogen van 2012 zoals gerapporteerd in de begroting 2014 – 2017. Het verloop van het eigen vermogen (en het resultaat) van HVC in 2014 is volgens de jaarrekening 2014 van Zaanstad 0, terwijl voor hetzelfde jaar in de jaarrekening 2015 van Zaanstad een substantiële toename van het eigen vermogen wordt gerapporteerd.

Het gewogen eigen vermogen is ook voor de afzonderlijke verbonden partijen geanalyseerd. Wij hebben ons hiervoor beperkt tot het jaar 2014 omdat dit het meest actuele jaar is waarvoor voor de meeste verbonden partijen informatie over de stand van het eigen vermogen beschikbaar was. In figuur 5.5 zijn de (gewogen) eigen vermogens van de verbonden partijen weergegeven in euro's met in kleur de mate van verlies (rood) of winst (groen) in het financieel resultaat van 2014. Hierin wordt zichtbaar dat drie verbonden partijen niet alleen beschikken over slechts een klein eigen vermogen, maar ook verliezen hebben gerapporteerd: de recreatieschappen Twiske en Waterland en het werkvoorzieningschap Baanstede. De Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Noordzeekanaalgebied is niet opgenomen in dit overzicht omdat de meest recente cijfers voor deze verbonden partij betrekking hebben op 2013, deze verbonden partij heeft volgens deze cijfers echter een aanzienlijk negatief vermogen (het gewogen eigen vermogen was in dat jaar ruim € 3 miljoen negatief).

Figuur 5.5 - Gewogen eigen vermogen per verbonden partij (2014 – exclusief RON)



In euro's: eigen vermogen per verbonden partij / in kleur: gerapporteerde winst (groen) of verlies (rood)  
Bron: jaarrekeningen en begrotingen Zaanstad, berekeningen rekenkamer

#### Beschikbaarheid en toegankelijkheid

In de jaarrekening van Zaanstad is de informatie over het eigen vermogen van de verbonden partijen beschikbaar in de paragraaf verbonden partijen. Deze informatie is slechts in een beperkt gevallen echter actueel: informatie over het eigen vermogen resultaat in 2015 was voor slechts 8 verbonden partijen beschikbaar. Hoewel Zaanstad hiervoor afhankelijk is van een tijdige aanlevering door de verbonden partijen van deze informatie, betekent dit wel dat de benodigde informatie slechts deels beschikbaar is. Per verbonden partij wordt de financiële informatie weergegeven en wordt ook een toelichting gegeven op de belangrijkste financiële ontwikkelingen. In de paragraaf verbonden partijen wordt echter geen geaggregeerd beeld geschetst van het eigen vermogen van de verbonden partijen of anderszins op hoofdlijnen hierop ingegaan. Ook wordt het afwijkende verloop van het eigen vermogen ten opzichte van de gerapporteerde financiële resultaten niet toegelicht. Om deze reden is deze informatie deels toegankelijk.

Tabel 5.3 - Beschikbaarheid en toegankelijkheid eigen vermogen van verbonden partijen

Beschikbaar	Toegankelijk	Toelichting
Deels	Deels	Zaanstad geeft uitgebreid informatie over het eigen vermogen van afzonderlijke verbonden partijen. De informatie is echter niet in alle gevallen actueel (Zaanstad is hiervoor echter afhankelijk van tijdige aanlevering van informatie door de verbonden partijen). Daarnaast wordt geen geaggregeerd beeld geschetst van het eigen vermogen van de verbonden partijen gezamenlijk. Ook wordt het afwijkende verloop van het eigen vermogen ten opzichte van de gerapporteerde financiële resultaten niet toegelicht.



## 6 Het voorzieningenniveau

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op het meten van het voorzieningenniveau in Zaanstad en de mate waarin de gemeente hiermee tegemoet komt aan de lokale, maatschappelijke vraag naar voorzieningen. Het belang van het meten van het voorzieningenniveau bestaat eruit dat als het niveau niet toereikend is, dit op de lange termijn naar verwachting zal leiden tot uitbreiding van de geboden voorzieningen. Deze 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.

Voor het meten van de toereikendheid van het geboden voorzieningenniveau bestaat geen objectief kengetal. Daarnaast is de vraag of het voorzieningenniveau toereikend is, misschien ook wel grotendeels een politiek-bestuurlijk vraagstuk. Om deze redenen hanteren wij hierna kengetallen die zich richten op de mate waarin de gemeente de zichzelf gestelde doelen heeft gerealiseerd. Allereerst analyseren we de mate waarin Zaanstad de zichzelf gestelde doelen voor maatschappelijke effecten heeft gerealiseerd. Daarna wordt onderzocht in hoeverre Zaanstad de voorgenomen prestaties heeft geleverd: zowel de kwantitatieve prestatiedoelstellingen als de financiële bestedingsdoelstellingen. Een vergelijking van deze kengetallen met andere gemeenten is niet mogelijk omdat informatie over doelrealisatie landelijk niet beschikbaar is.<sup>58</sup>

### 6.1 Doelrealisatie gemeentelijk beleid – maatschappelijke effecten

Met gemeentelijk beleid worden maatschappelijke effecten nagestreefd. Vaak gaat het hier om ontwikkelingen op sociaal, economisch of ruimtelijk gebied die door het lokale bestuur als wenselijk worden geacht. Tegelijkertijd zijn dit ook effecten waarvan het niet op voorhand vaststaat dat de gemeente die met beleid volledig in de hand heeft. Een voorbeeld van een veel voorkomend maatschappelijk effect is het terugdringen van werkloosheid. Een gemeente kan hier natuurlijk wel invloed op uitoefenen door bijvoorbeeld het lokale vestigingsklimaat voor bedrijven te verbeteren, maar of uiteindelijk de werkloosheid daalt is ook afhankelijk van ontwikkelingen buiten de invloedssfeer van de gemeente zoals de ontwikkeling van de nationale (of zelfs: wereld) economie. Het niet realiseren van een nagestreefd maatschappelijk effect betekent dan ook niet vanzelfsprekend dat de gemeente het voorgenomen beleid niet succesvol heeft uitgevoerd. Ook kan het zo zijn dat een gemeente gaandeweg de lat steeds hoger legt: de doelstellingen worden dan steeds ambitieuzer. Daarentegen zeggen de gerealiseerde maatschappelijke effecten wel iets over de mate waarin de gemeente nog met een maatschappelijke opgave wordt geconfronteerd. Daarmee bieden de gerealiseerde (en niet-gerealiseerde) maatschappelijke effecten

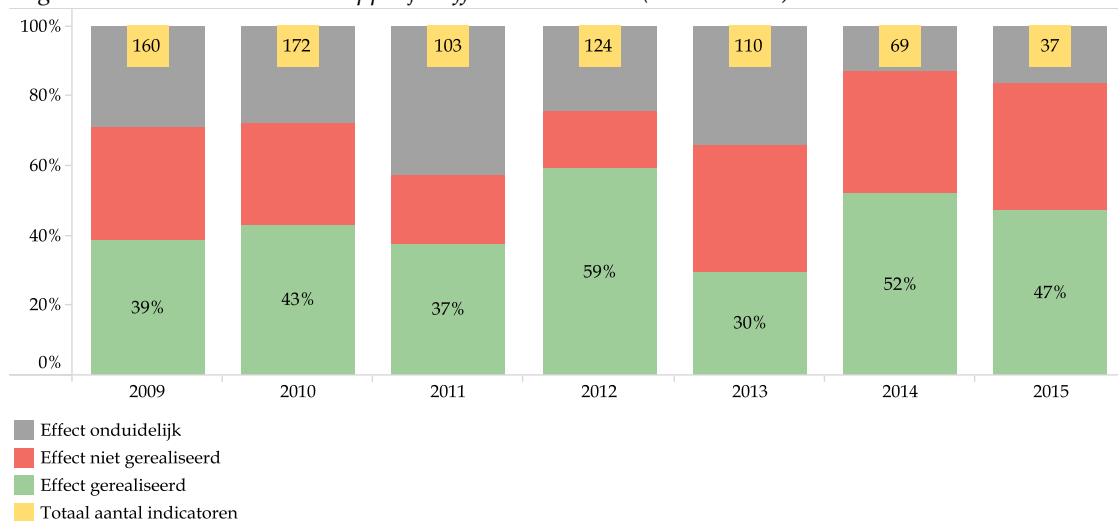
---

<sup>58</sup> Dit gaat wellicht in de toekomst beter als met ingang van de begroting 2017 alle Nederlandse gemeenten (zoals het vernieuwde BBV voorschrijft) een uniforme set aan landelijke beleidsindicatoren gebruiken en deze informatie landelijk delen.

een interessant perspectief op de mate waarin het geboden voorzieningenniveau voldoet aan de behoeften van de lokale samenleving.

In de begrotingen formuleert de gemeente Zaanstad (net als alle andere Nederlandse gemeenten) welke maatschappelijke effecten zij nastreeft met het gemeentelijk beleid.<sup>59</sup> Vervolgens wordt naderhand in de jaarrekeningen verantwoording afgelegd over de mate waarin deze maatschappelijke effecten daadwerkelijk zijn opgetreden. Op basis van de jaarrekeningen is voor de periode 2009 tot en met 2015 nagegaan in hoeverre de nagestreefde maatschappelijke effecten ook zijn gerealiseerd. Daarvoor is per doelstelling de streefwaarde uit de begroting vergeleken met de informatie over de realisatie. In figuur 6.1 is voor de periode 2009 tot en met 2015 weergegeven in hoeverre de gestelde maatschappelijke effecten zijn gerealiseerd, niet gerealiseerd of dat het niet mogelijk was om dit te beoordelen (in gele blokken is aangegeven hoeveel doelstellingen voor maatschappelijke effecten in totaal waren opgenomen).<sup>60</sup>

Figuur 6.1- Realisatie maatschappelijke effecten Zaanstad (2009 - 2015)



Bron: jaarrekeningen Zaanstad en beoordeling rekenkamer

Uit figuur 6.1 ontstaat een beeld dat de mate waarin de gewenste maatschappelijke effecten in een jaar zijn opgetreden schommelt tussen de 30% en 50% van de gestelde doelstellingen (uitzondering is 2012 toen dit 59% bedroeg). Of deze informatie daadwerkelijk een goed beeld geeft van de resterende maatschappelijke opgave van de

<sup>59</sup> Sinds het BBV in 2004 van kracht is geworden moeten gemeenten naast financiële gegevens (Wat mag het kosten?) ook gegevens opnemen die antwoord geven op de vragen 'Wat willen we bereiken?' en 'Wat gaan we daarvoor doen?' In het recent vernieuwd BBV (5 maart 2016) zijn hier meer expliciete voorschriften voor gegeven. Met ingang van de begroting 2017 moet voor elk programma de doelstelling, in het bijzonder de nagestreefde maatschappelijke effecten, tenminste worden toegelicht aan de hand van nader voor te schrijven uniforme beleidsindicatoren.

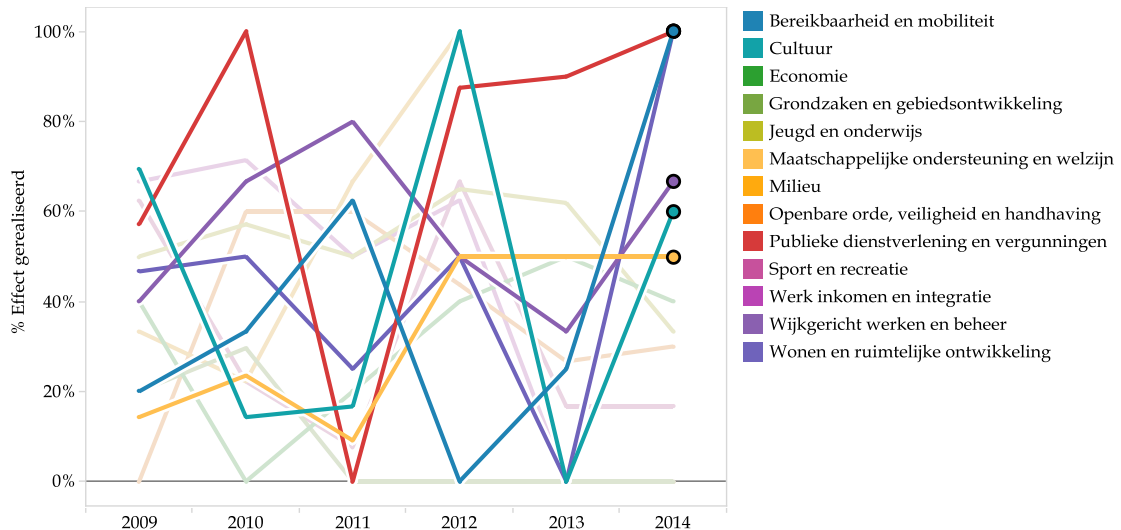
<sup>60</sup> Deze beoordeling is rigide uitgevoerd: als de realisatie minder was dan de doelstelling in de begroting dan is deze ingedeeld bij 'Nee' (niet gerealiseerd). Er is geen rekening gehouden met variatie in de mate waarin de doelstellingen zijn behaald. Een doelstelling is ingedeeld bij 'onduidelijk' als informatie over de realisatie ontbrak, de aanwezige informatie onvoldoende duidelijk maakte of het gewenste doel was gerealiseerd of als de doelstelling dusdanig was geformuleerd dat niet duidelijk was of een hoge (of juist lage) waarde goed dan wel slecht was.



gemeente, hangt af van de kwaliteit van de geformuleerde doelstellingen. In dit onderzoek is niet nauwgezet beoordeeld in hoeverre deze kwaliteit op orde is. De grote wisselingen in de aantallen doelstellingen en het substantiële aandeel doelstellingen waarvan niet valt te beoordelen of het gewenste maatschappelijke effect is opgetreden wijzen echter wel op problemen in de kwaliteit van de geformuleerde doelstellingen. Daarnaast is ook bij het beoordelen van de doelrealisatie de globale indruk ontstaan dat de kwaliteit niet altijd op orde is, zo lijkt het regelmatig voor te komen dat prestatiedoelstellingen nogal eens worden opgevoerd als maatschappelijke effecten. In 2015 was daarbij voor het programma *Veiligheid en handhaving* in het geheel geen doelstelling voor het maatschappelijk effect opgenomen.

Door de mate waarin gewenste maatschappelijke effecten zijn opgetreden uit te splitsen naar de verschillende programma's van de gemeente Zaanstad kan, idealiter, snel op hoofdlijnen een beeld worden verkregen bij welke beleidsvelden de grootste maatschappelijke opgave nog resteert. In figuur 6.2 is deze uitsplitsing ter illustratie gegeven waarbij per programma per jaar is weergegeven welk percentage van de gestelde maatschappelijke effecten is gerealiseerd. Hierin is zichtbaar dat in 2014 bij 6 programma's (uitgelicht in de figuur) sprake was van een percentage gerealiseerde maatschappelijke effecten groter dan 50%.<sup>61</sup>

Figuur 6.2 - Realisatie maatschappelijke effecten per programma in Zaanstad (2009 – 2014)



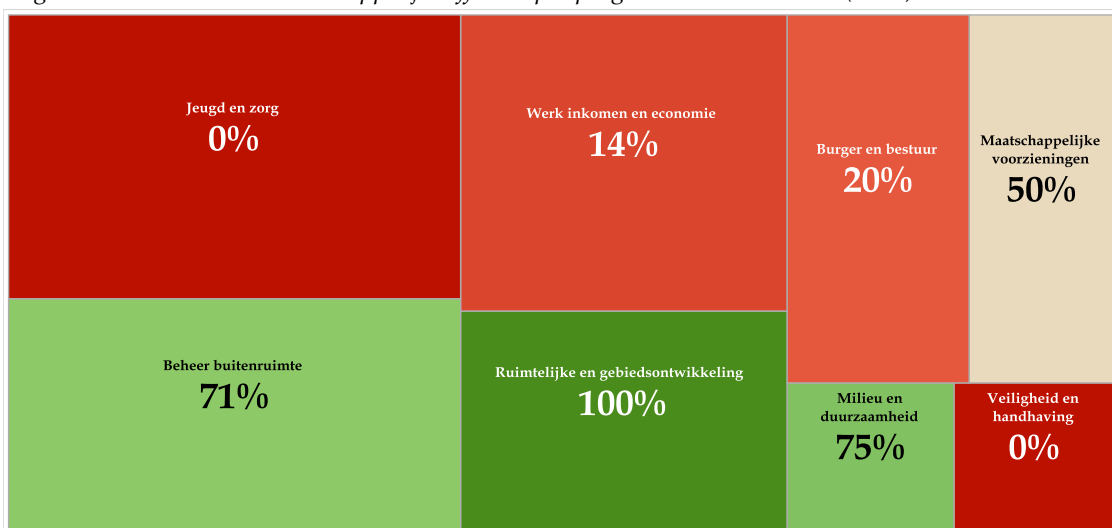
Bron: jaarrekeningen Zaanstad en beoordeling rekenkamer

Met ingang van 2015 is de indeling in programma's ingrijpend gewijzigd en niet meer vergelijkbaar met eerdere jaren. Om deze reden is de analyse van gerealiseerde effecten op het niveau van programma's voor 2015 afzonderlijk in figuur 6.3 gemaakt. In deze figuur is per programma met de omvang van de vierkanten het financieel belang van de programma's zichtbaar gemaakt en met percentages (en corresponderende kleuren) de mate waarin de beoogde effecten zijn gerealiseerd. Hieruit valt

<sup>61</sup> De programma's Bestuur en Organisatie en Financien zijn buiten beschouwing gelaten omdat deze vooral ondersteunend zijn aan het bieden van voorzieningen.

op dat in het in financiële omvang grootste programma (*Jeugd en zorg*) in geen enkel geval het beoogde maatschappelijk effect is gerealiseerd. Dit betekent dat bij alle geformuleerde doelstellingen voor maatschappelijke effecten in dit programma het beoogde effect niet is gerealiseerd of dat informatie hierover ontbrak of niet duidelijk was. In het geval van het programma *Beheer buitenruimte* (eveneens een omvangrijk programma) is daarentegen 71% van de nagestreefde effecten gerealiseerd. Bij het kleinste programma (*Veiligheid en handhaving*) waren in het geheel geen doelstellingen voor maatschappelijke effecten geformuleerd (waardoor de realisatie van maatschappelijke effecten op 0% uitkomt).

Figuur 6.3 - Realisatie maatschappelijke effecten per programma in Zaanstad (2015)



Bron: jaarrekening Zaanstad 2015 en beoordeling rekenkamer

#### *Beschikbaarheid en toegankelijkheid*

In de jaarrekening 2015 is een deel van de programma's informatie beschikbaar waarmee bepaald kan worden in hoeverre de nagestreefde maatschappelijke effecten daadwerkelijk zijn gerealiseerd. Deze informatie is echter niet voor het programma *Veiligheid en handhaving* beschikbaar. Voor dit programma zijn namelijk in het geheel geen maatschappelijke effecten opgenomen. Daarnaast komt het ook regelmatig voor dat er wel doelen zijn geformuleerd voor maatschappelijke effecten, maar dat er geen informatie beschikbaar is over de gerealiseerde effecten. In kader 6.1 geven we enkele voorbeelden van de verschillende tekortkomingen bij maatschappelijke effecten zoals we die in de jaarrekening 2015 hebben waargenomen.

#### *Kader 6.1 - Voorbeelden van tekortkomingen bij maatschappelijke effecten*

Dit onderzoek had niet tot doel de kwaliteit van de geformuleerde doelstellingen voor maatschappelijke effecten integraal en diepgaand te onderzoeken. Dat neemt niet weg dat we bij het uitvoeren van dit onderzoek wel de nodige tekortkomingen hebben waargenomen. Hierna volgen enkele voorbeelden hiervan uit de jaarrekening 2015:

- Beoogde effectindicatoren niet geformuleerd. In het programma *Veiligheid en handhaving* zijn in het geheel geen effectindicatoren opgenomen. Bij andere programma's zijn veelal slechts voor een deel van de deelprogramma's maatschappelijke effecten geformuleerd. Zo zijn bijvoorbeeld in het programma *Ruimtelijke en gebiedsontwikkeling* bij drie deelprogramma's duidelijke effectindicatoren geformuleerd (*Ruimtelijke ontwikkeling*, *Woningaanbod* en *Kwaliteit buitengebied*), maar bij de overige vier deelprogramma's in het geheel niet (*Kwaliteit cultuurhistorisch erfgoed*, *Grond en vastgoed*, *Gebiedsontwikkeling* en *Bereikbare stad*).
- Realisatie beoogde effectindicatoren onduidelijk. Zo vermeldt de gemeente in het programma *Jeugd en zorg* bij de doelstelling Preventie de effectindicator 'Ouders beoordelen de gezondheid van hun kind (0-12 jaar) als goed tot zeer goed'. De streefwaarde in de begroting 2015 is hierbij gesteld op 96%. In de jaarrekening 2015 wordt echter aangegeven dat realisatie 'niet van toepassing is' omdat de GGD dit maar 1 keer in de 4 jaar meet. Andere voorbeelden waarbij de mate van realisatie onduidelijk is zijn de effectindicatoren 'Percentage schoolverlater zonder diploma' (programma *Maatschappelijke voorzieningen*) en 'Tevredenheid bezoekers recreatiegebieden' (programma *Beheer buitenruimte*) waarbij vermeld wordt dat de realisatie onbekend is.

Vanwege dit soort tekortkomingen is er slechts deels sprake van toereikende beschikbare informatie. Daarentegen is de beschikbare informatie wel toegankelijk gepresenteerd: op programmaniveau worden de resultaten gepresenteerd en besproken.

Tabel 6.1 - Beschikbaarheid en toegankelijkheid maatschappelijke effecten

Beschikbaar	Toegankelijk	Toelichting
Deels	Ja	Met uitzondering van het programma <i>Veiligheid en handhaving</i> geeft Zaanstad in elk programma aan welke maatschappelijke effecten worden nagestreefd en in hoeverre deze doelen zijn behaald. Bij veel programma's is deze informatie echter niet voor alle programmaonderdelen beschikbaar. Ook komt het voor dat informatie over de realisatie ontbreekt of onduidelijk is.

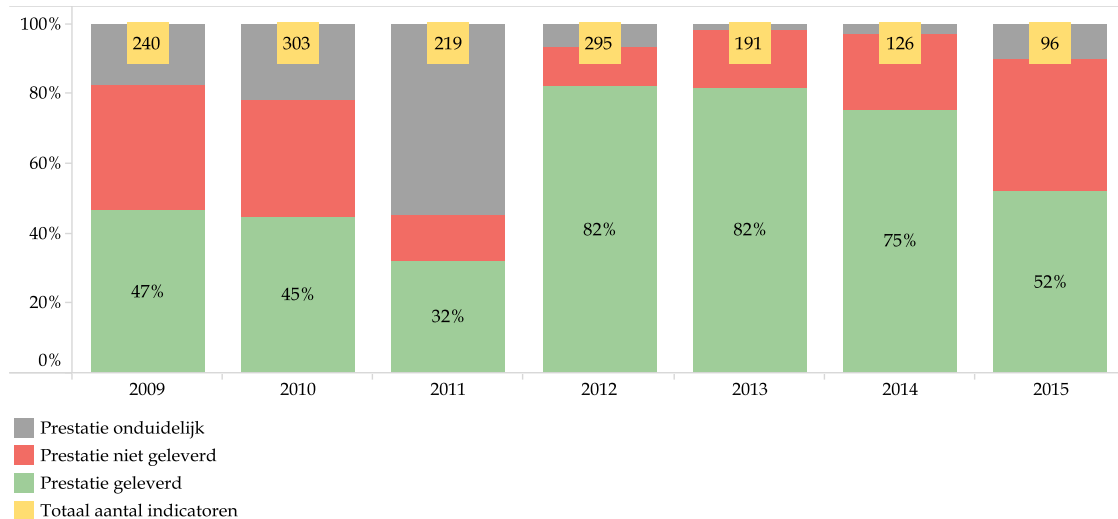
## 6.2 Doelrealisatie gemeentelijk beleid - geleverde prestaties

Gemeenten formuleren in begrotingen ook prestatiedoelstellingen. In tegenstelling tot de hiervoor besproken maatschappelijke effecten zijn dit doelstellingen waarvan de realisatie normaliter wél binnen de directe invloedssfeer van een gemeente ligt. De mate waarin prestatiedoelstellingen worden gerealiseerd geeft daarmee inzicht in de mate waarin de gemeente succesvol het voorgenomen beleid heeft uitgevoerd. Prestaties die ver achterblijven bij de verwachtingen zijn daarmee een aanwijzing, in samenhang met de realisatie van nagestreefde maatschappelijke effecten, dat het geboden voorzieningenniveau ontoereikend is.

Op basis van de jaarrekeningen van de gemeente Zaanstad is per prestatiedoelstelling nagegaan in hoeverre deze is behaald, niet behaald of dat dit niet duidelijk was. Hiervoor is de prestatiedoelstelling uit de begroting vergeleken met de realisatie volgens de jaarrekening. In figuur 6.4 is weergegeven in welke mate de prestatiedoel-

stellingen in de periode 2009 – 2015 door de gemeente Zaanstad zijn behaald (in de gele blokken is het totaal aan prestatiedoelstellingen weergegeven).

Figuur 6.4 - Realisatie prestatiedoelstellingen Zaanstad (2009 – 2015)

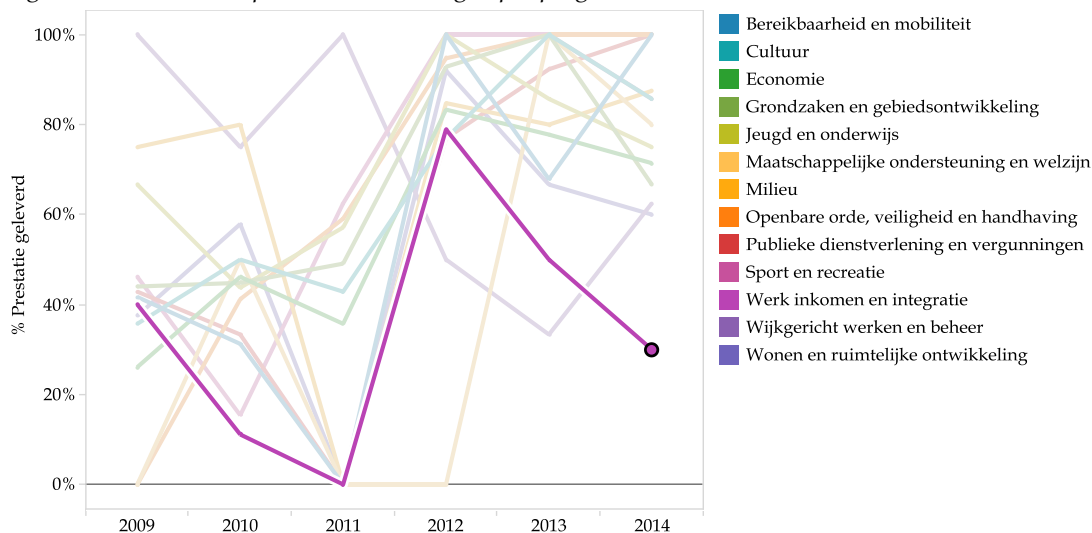


Bron: jaarrekeningen Zaanstad en beoordeling rekenkamer

In figuur 6.4 is zichtbaar dat in de periode 2012 - 2014 de gemeente Zaanstad bij substantieel meer prestatiedoelstellingen rapporteert dat deze succesvol zijn behaald dan in de periode voor 2012. Opvallend is dat het percentage prestatiedoelstellingen dat in 2015 is behaald aanzienlijk lager ligt: 52%. Tegelijkertijd speelt, net als bij de maatschappelijke effecten, de vraag of de geformuleerde prestatiedoelstellingen kwalitatief voldoende zijn om op deze wijze het werkelijke presteren van de gemeente Zaanstad te kunnen volgen. Ook in dit geval fluctueren de aantallen prestatiedoelstellingen sterk van jaar tot jaar. Dit wijst op een mogelijk gebrekkige kwaliteit. Daarentegen oogt het positief dat met ingang van 2012 er veel minder sprake is van prestatiedoelstellingen waarvan het onduidelijk is of deze zijn behaald.

In figuur 6.5 wordt een uitsplitsing gegeven van de mate waarin prestatiedoelstellingen zijn behaald naar de verschillende programma's van de gemeente Zaanstad. Deze uitsplitsing maakt het idealiter mogelijk om na te gaan of er specifieke beleidsvelden zijn waar de prestaties van de gemeente zijn achtergebleven. Uit figuur 6.5 blijkt dat met uitzondering van het programma *Werk, Inkomen en Integratie* (uitgelicht in de figuur) in 2014 in alle programma's de realisatie van prestatiedoelstellingen op 60% of hoger lag.

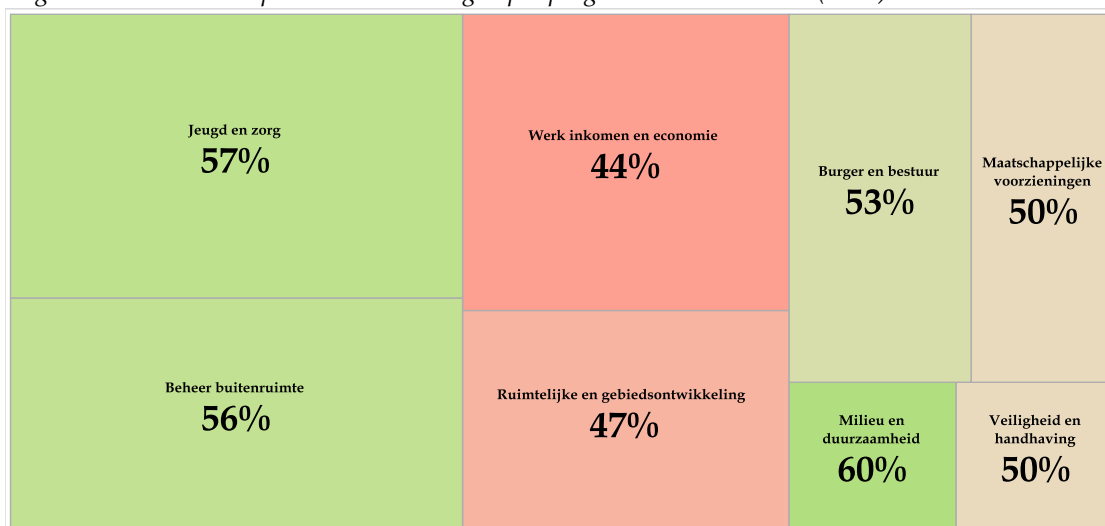
Figuur 6.5 - Realisatie prestatiedoelstellingen per programma in Zaanstad (2009 – 2014)



Bron: jaarrekeningen Zaanstad en beoordeling rekenkamer

Omdat, zoals eerder vermeld, met ingang van 2015 de indeling in programma's ingrijpend is gewijzigd, is op basis van dezelfde systematiek als in figuur 6.3., de mate waarin per programma de prestatiedoelstellingen zijn gerealiseerd in 2015 weergegeven. Bij het programma Milieu en duurzaamheid (in omvang één van de kleinste programma's) is 60% van de prestatiedoelstellingen gerealiseerd. De minste prestatiedoelstellingen (44%) zijn gerealiseerd bij het programma Werk, inkomen en economie.

Figuur 6.6 - Realisatie prestatiedoelstellingen per programma in Zaanstad (2015)



Bron: jaarrekening Zaanstad 2015 en beoordeling rekenkamer

### *Beschikbaarheid en toegankelijkheid*

Allereerst is positief dat voor alle programma's (en deelprogramma's) prestatie-indicatoren zijn opgenomen (of 'activiteiten' zijn opgesomd die wij ook als zodanig hebben behandeld). In de jaarrekening 2015 is vervolgens voor alle programma's grotendeels informatie beschikbaar over de mate waarin de prestatiedoelstellingen zijn behaald. Net als bij de nagestreefde maatschappelijke effecten, is het de vraag of de geformuleerde prestatiedoelstellingen in alle gevallen kwalitatief toereikend zijn, waardoor er slechts deels sprake is van voldoende beschikbare informatie. In kader 6.2 geven we enkele voorbeelden van door ons waargenomen tekortkomingen.

#### *Kader 6.2 - Voorbeelden van tekortkomingen bij prestatie-indicatoren*

Dit onderzoek had niet tot doel de kwaliteit van de geformuleerde doelstellingen voor prestatie-indicatoren integraal en diepgaand te onderzoeken. Dat neemt niet weg dat we bij het uitvoeren van dit onderzoek wel de nodige tekortkomingen hebben waargenomen. Hierna volgen enkele voorbeelden hiervan uit de jaarrekening 2015:

- Realisatie beoogde prestatie-indicatoren onduidelijk. De gemeente vermeldt bij de doelstelling 'Goede aansluiting' in het programma *Maatschappelijke voorzieningen* de prestatie-indicator 'Het percentage herplaatste VSV'ers'. Het gerapporteerde realisatiecijfer van 47% voor 2015 is niet te duiden omdat er geen streefwaarde in de begroting 2015 is ingevuld. Een ander voorbeeld betreft de bij de doelstelling *Ramp- en crisisbestrijding* genoemde prestatie-indicator 'Begroting VrZW'. Ten eerste is de vraag wat bedoeld wordt met 'VrZW'. Ten tweede is niet direct duidelijk in hoeverre het gerealiseerd bedrag van € 11,6 miljoen in 2015 zich positief of juist negatief verhoudt tot het in de begroting 2015 genoemde streefbedrag van € 11,4 miljoen. Vergelijkbaar is ook de prestatiedoelstelling 'Opgelegde maatregelen' in het kader van een *Rechtmatige inkomensverstrekking*: is de realisatie van 296 opgelegde maatregelen in plaats van het doel van 500 nu goed of juist slecht?
- Onvoldoende kwaliteit prestatie-indicatoren. Zaanstad formuleert soms een prestatie-indicator die meer het karakter heeft van een effectindicator. Zo is in het programma *Ruimtelijke en gebiedsontwikkeling* bij de doelstelling *Bevorderen doorstroming* de indicator 'Percentage inwoners dat andere vervoermiddelen dan auto gebruikt voor woon-werkverkeer' genoemd. Dit is geen indicator waarvoor de gemeente direct invloed op kan uitoefenen. Hetzelfde geldt voor de bij deze doelstelling opgenomen prestatie-indicatoren 'Tevredenheid over het openbaar vervoer'.

De toegankelijkheid van de beschikbare informatie is daarentegen goed. Niet alleen op programmaniveau worden de prestatiedoelstellingen gepresenteerd en besproken, maar ook op de website wordt expliciet een doelenboom gepresenteerd waarin eenvoudig een overzicht kan worden verkregen van de mate waarin prestatiedoelstellingen zijn gerealiseerd.

Tabel 6.2 - Beschikbaarheid en toegankelijkheid prestatie-indicatoren

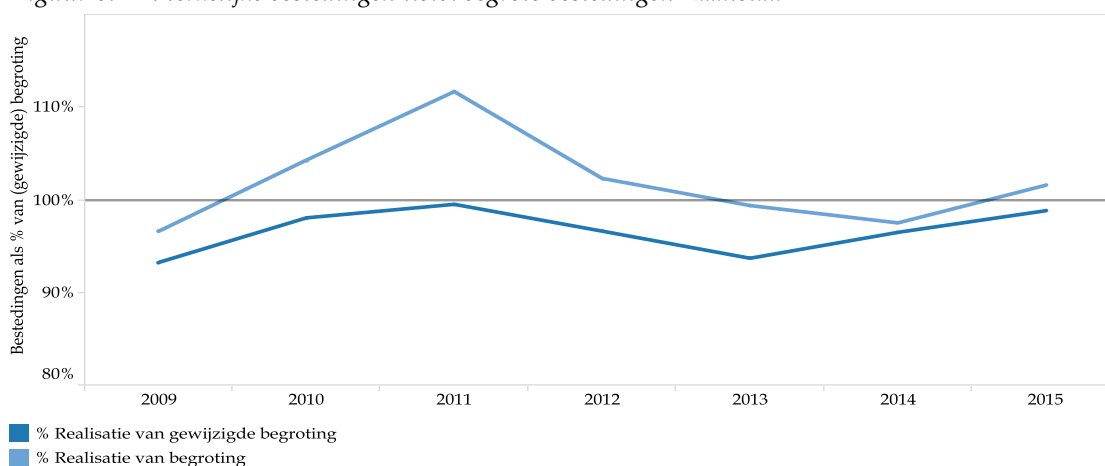
Beschikbaar	Toegankelijk	Toelichting
Deels	Ja	Zaanstad geeft in elk programma aan welke prestaties worden nagestreefd en in hoeverre deze doelen zijn behaald. Het komt echter met enige regelmaat voor dat informatie over de realisatie ontbreekt of onduidelijk is. Ook hebben de nodige prestatie-indicatoren meer het karakter van effectindicatoren.

### 6.3 Bestedingen per programma

In de door de gemeenteraad vastgestelde begroting wordt het budget bepaald dat beschikbaar is voor de gemeente om activiteiten uit te voeren en de beoogde prestaties te leveren. De mate waarin de werkelijke bestedingen overeenkomen met de begrote bestedingen kan daarmee een verklaring bieden voor het succes (of het achterblijven) bij het realiseren van prestatiedoelstellingen. Als bestedingen stelselmatig achterblijven bij de begroting dan kan dit een aanwijzing zijn dat het geboden voorzieningenniveau ontoereikend is.

Op basis van de jaarrekeningen van de gemeente Zaanstad is voor de periode 2009 – 2015 nagegaan in hoeverre de gerealiseerde bestedingen overeenkomen met de begroting.<sup>62</sup> In figuur 6.7 is de uitkomst hiervan weergegeven. Hieruit blijkt dat de werkelijke bestedingen sinds 2010 (met uitzondering van 2013 en 2014) hoger zijn geweest (meer dan 100%) dan het totaal aan begrote bestedingen. Daarnaast zijn ook de gerealiseerde bestedingen weergegeven ten opzichte van de begroting na begrotingswijziging. Hieruit blijkt dat in vrijwel alle jaren in de periode 2009 – 2015 de gerealiseerde bestedingen licht achterblijven bij de bijgestelde begroting.

Figuur 6.7 - Werkelijke bestedingen t.o.v. begrote bestedingen Zaanstad

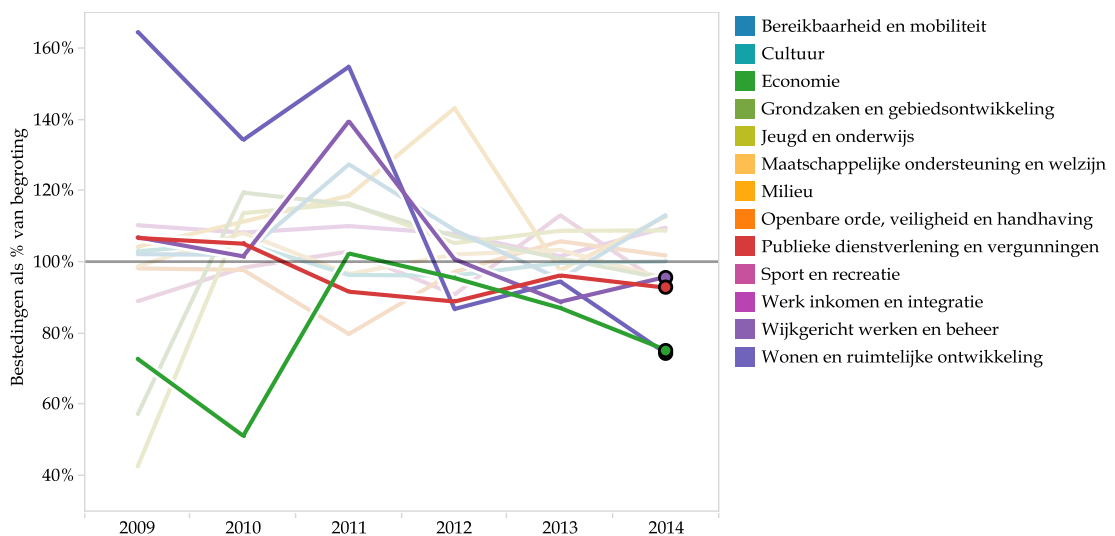


Bron: jaarrekeningen Zaanstad en berekeningen rekenkamer

<sup>62</sup> De programma's Bestuur en Organisatie en Financiën zijn buiten beschouwing gelaten omdat deze vooral ondersteunend zijn aan het bieden van voorzieningen.

In figuur 6.7 is de analyse van werkelijke bestedingen ten opzichte van begroting uitgesplitst naar afzonderlijke programma's. Hieruit wordt zichtbaar dat er verschillende programma's zijn waarbij inmiddels meerdere aaneengesloten jaren sprake is van onderbesteding ten opzichte van de begroting (minder dan 100%). Voorbeelden hiervan zijn de programma's Economie, Publieke dienstverlening en Wonen en ruimtelijke ontwikkeling (uitgelicht in de figuur).

Figuur 6.8 - Werkelijke bestedingen t.o.v. begrote bestedingen per programma (2009 – 2014)

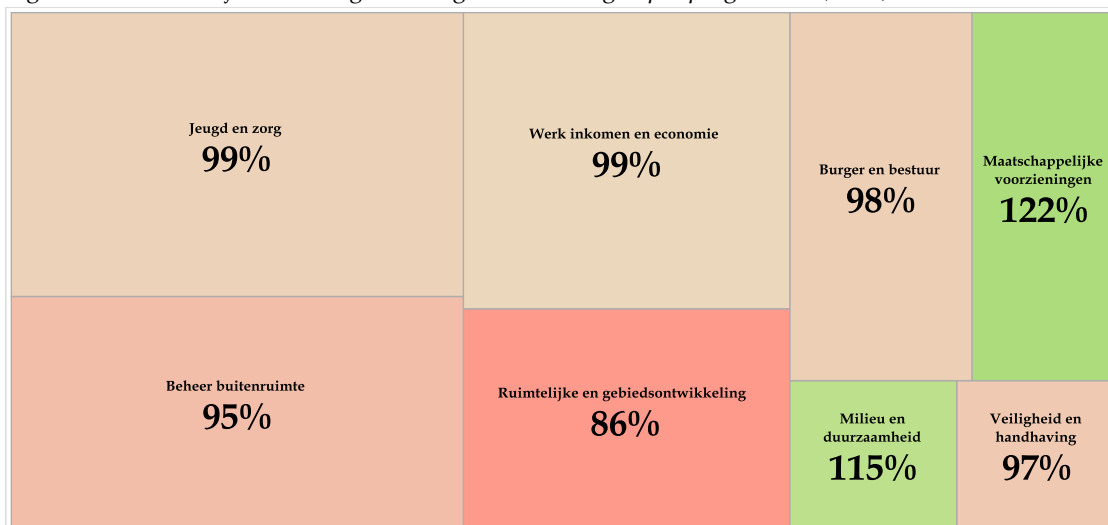


Bron: jaarrekeningen Zaanstad en berekeningen rekenkamer

Voor 2015 is, vanwege de gewijzigde programma-indeling, in figuur 6.8 een afzonderlijke analyse opgenomen van de werkelijke bestedingen ten opzichte van de begroting op het niveau van afzonderlijke programma's. De omvang van de vierkanten correspondeert met de financiële omvang van de programma's. Uit figuur 6.9 blijkt dat bij de meeste programma's de werkelijke bestedingen licht achter zijn gebleven bij de begroting. Grotere verschillen zijn zichtbaar bij de programma's *Maatschappelijke voorzieningen* en *Milieu en duurzaamheid* waarbij substantieel meer is besteed dan aanvankelijk begroot (respectievelijk 122% en 115%). Bij het programma *Ruimtelijke en gebiedsontwikkeling* is daarentegen sprake van een onderbesteding (86%).



Figuur 6.8 - Werkelijke besteding t.o.v. begrote bestedingen per programma (2015)



Bron: jaarrekening Zaanstad 2015 en berekeningen rekenkamer

#### Beschikbaarheid en toegankelijkheid

In de jaarrekening 2015 is voor alle programma's toereikende informatie beschikbaar om te kunnen beoordelen in welke mate de werkelijke bestedingen overeenkomen met de begrote bestedingen. Daarnaast wordt ook per programma de omvang van de werkelijke bestedingen ten opzichte van de begroting gepresenteerd en besproken waarmee ook de toegankelijkheid voldoende is.

Tabel 6.3 - Beschikbaarheid en toegankelijkheid prestatie-indicatoren

Beschikbaar	Toegankelijk	Toelichting
Ja	Ja	-



## **Bijlage 1 – geïnterviewde personen**

Silvia Appelman  
Johan Hegers  
Yvette van 't Kruis  
Erik Peek  
John Simons  
Eric van Straten  
Edwin Westphal

Senior adviseur Planning en Control  
Controller Stedelijk Domein  
Senior adviseur Planning & Control  
Treasurer  
Plaatsvervangend concerncontroller  
Team Onderzoek en Statistiek  
Sectorhoofd Control / Concerncontroller



## Bijlage 2 – geraadpleegde documenten

- |                     |   |
|---------------------|---|
| Zaanstad            | <ul style="list-style-type: none"><li>• Jaarrekeningen 2004 - 2015</li><li>• Begrotingen 2004 - 2016</li><li>• Raadsbrieven circulaires Gemeentefonds (mei, september en december 2015)</li><li>• Nota verbonden partijen (2014)</li></ul>  |
| Adviescommissie VNG | <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten (8 mei 2014)</li></ul>   |
| Commissie BBV       | <ul style="list-style-type: none"><li>• Notitie incidentele en structurele baten en lasten (2012)</li></ul>   |
| Wet- en regelgeving | <ul style="list-style-type: none"><li>• Gemeentewet</li><li>• Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)</li><li>• Besluit van 15 mei 2015, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met het opnemen van kengetallen in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing</li><li>• Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 9 juli 2015, nr. 2015-0000387198, tot vaststelling van de wijze waarop kengetallen worden vastgesteld en opgenomen in de begroting en het jaarverslag van provincies en gemeenten</li><li>• Besluit van 5 maart 2016, houdende wijziging van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten in verband met de invoering van een aantal wijzigingen die bijdragen aan de interne sturing door provinciale staten en de raad alsmede aan een betere vergelijkbaarheid tussen provincies en tussen gemeenten</li><li>• Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 oktober 2015, nr. 2015-0000611752, tot wijziging van de regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 9 juli 2015, nr. 2015-0000387198, tot vaststelling van de wijze waarop kengetallen worden vastgesteld en opgenomen in de begroting en het jaarverslag van provincies en gemeenten (Stcrt. 2015, 20619)</li></ul> |
| Overig              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Handleiding Artikel 12 Financiële verhoudingswet (2015)</li></ul>   |







## Rekenkamer Zaanstad

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam

telefoon 020 25 478 08  
[info@rekenkamer.zaanstad.nl](mailto:info@rekenkamer.zaanstad.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.zaanstad.nl](http://www.zaanstad.nl)