

Transformatiefonds



Bestuurlijk rapport

28 FEBRUARI 2019

DEFINITIEF

Dit bestuurlijk rapport is een document van de Rekenkamer Amsterdam en bevat de bevindingen van het onderzoek *Transformatiefonds*.

Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de onderzoeksresultaten en bevat de conclusies en aanbevelingen. Het document vormt samen met het onderzoeksrapport de volledige rapportage van het onderzoek. Beide digitale documenten kunt u raadplegen op de [projectpagina](#).

Samenvatting

In de periode 2017 – 2027 houdt Zaanstad rekening met € 80 miljoen aan begrotingsruimte. Zaanstad zet deze begrotingsruimte niet zonder meer in. In plaats daarvan heeft Zaanstad het Transformatiefonds ingesteld om met deze begrotingsruimte woningbouw te stimuleren. Hiermee heeft Zaanstad een belangrijke stap gezet om te voorkomen dat de financiële positie wordt uitgehold. De manier waarop het Transformatiefonds verder is uitgewerkt biedt echter nog onvoldoende houvast. Het valt niet uit te sluiten dat de Zaanse financiële positie zich toch nog negatief ontwikkelt. Deels komt dit door onzekerheden die horen bij het ramen van ontwikkelingen in de (verre) toekomst. Deels wordt dit veroorzaakt door vermijdbare onduidelijkheden in de uitwerking van het Transformatiefonds.

In de periode 2017 – 2027 komt er in totaal circa € 80 miljoen in de Zaanse begrotingsruimte beschikbaar. Dit loopt verder op tot € 117 miljoen in 2040. Deze begrotingsruimte ontstaat door een administratieve wijziging. Het betekent niet dat Zaanstad daadwerkelijk meer geld ontvangt of minder uitgeeft. Zaanstad kiest ervoor om deze begrotingsruimte niet zonder meer uit te geven. Dat zou leiden tot een stijging van de gemeentelijke schuld omdat Zaanstad daarvoor moet lenen. In plaats daarvan heeft Zaanstad het Transformatiefonds ingesteld. Met het Transformatiefonds wil Zaanstad woningbouw stimuleren. Als Zaanstad vervolgens groeit levert dit extra geld op uit de OZB en het Gemeentefonds.

Wij constateren dat het Transformatiefonds nuttig is met het oog op een stabiele financiële positie. De wijze waarop het Transformatiefonds is opgezet biedt echter niet echt het gewenste houvast. De Zaanse financiële positie kan zich dan onverhoopt negatief ontwikkelen als gevolg van de inzet van het fonds. Voor een deel komt dit doordat het ramen van financiële ontwikkelingen in de (verre) toekomst altijd gepaard gaat met onzekerheden. Maar het komt ook door vermijdbare onduidelijkheden in de uitwerking van het Transformatiefonds.

Onzekerheid hoort bij ramingen van toekomstige ontwikkelingen. Voorzichtig gebruik van de ramingen houdt in dat bij voorbaat al rekening wordt gehouden met tegenvallers. Ramingen moeten niet per definitie zo voorzichtig mogelijk zijn, maar het moet wel helder zijn hoe voorzichtig de ramingen zijn. Bij ons onderzoek kregen wij niet de indruk dat er erg systematisch is nagedacht over het voorzichtig gebruik van de ramingen. In ieder geval ontbreekt een helder overzicht van de maatregelen die zijn genomen om de kans op tegenvallers te verkleinen.

Het is daarnaast onbekend in hoeverre de ramingen van het verwachte extra geld door de groei van Zaanstad sporen met de Zaanse toekomstvisie. De ramingen zijn gemaakt door een deskundig bureau dat verwachtingen over de toekomst heeft vertaald naar financiële effecten. Onderdeel van deze verwachting is dat de nieuw te bouwen woningen gemiddeld

duurder zijn en dat de nieuwe bewoners relatief jonger zijn en minder vaak tot zogenoemde ‘aandachtsgroepen’ behoren. Wij hebben niet kunnen vaststellen in hoeverre dit soort verwachtingen en uitgangspunten aansluiten op de toekomst waar Zaanstad in gelooft en aan werkt.

Wij zien ook onduidelijkheden rondom de bestemming van het verwachte extra geld als Zaanstad groeit. De teksten van het raadsbesluit en de begroting zijn op dit punt met elkaar in tegenspraak. Volgens de begroting is het de bedoeling om deze extra gelden in te zetten om de schuld af te lossen die ontstaat door de inzet van het Transformatiefonds. Het raadsbesluit stelt echter dat de extra gelden worden toegevoegd aan het Investeringsfonds. Dit betekent dat de extra gelden weer kunnen worden uitgegeven en dat er niet wordt afgelost. Daarnaast denken wij dat de werkwijze uit het raadsbesluit het moeilijk maakt om het financieel verloop van het Transformatiefonds goed te kunnen volgen.

Tot slot constateren wij dat de tekst van het raadsbesluit een mogelijk ondoelmatige inzet van het Transformatiefonds niet uitsluit. De precieze formulering in het raadsbesluit biedt namelijk de ruimte om een bijdrage te geven voor versnellen van woningbouw. Versnelling van de bouw van een woning levert echter minder extra geld op dan het realiseren van een geheel nieuwe woning. Als toch het maximale bedrag van € 10.000 voor versnelling wordt ingezet, betaalt Zaanstad waarschijnlijk (veel) te veel.

De rekenkamer doet daarom vijf aanbevelingen, gericht op het wegnemen van de onduidelijkheden in de uitwerking van het Transformatiefonds en het uitsluiten van ondoelmatige inzet van het fonds:

- 1 Ga na of uitgangspunten van berekeningen sporen met toekomstvisie
- 2 Maak voorzichtigheid in berekeningen Transformatiefonds inzichtelijk
- 3 Maak een expliciete keuze voor het al dan niet aflossen van schuld
- 4 Voeg ontstane financiële ruimte door groei weer toe aan Transformatiefonds
- 5 Spits beleidskader expliciet toe op uitsluitend nieuwe woningen

In reactie op ons onderzoek geeft het collega aan vier van de vijf aanbevelingen over te nemen. Bij drie aanbevelingen die worden overgenomen maakt het college diverse voorbehouden. Eén aanbeveling wordt zonder meer overgenomen. In onze reactie benadrukken wij dat het ons niet gaat om het minutieus doorrekenen van alle aspecten van het Transformatiefonds. In plaats daarvan stellen wij dat het gaat om ‘vuistregels’ die wél voldoende onderbouwd en duidelijk moeten zijn.



Door een wijziging in de financiële spelregels ontstaat begrotingsruimte voor Zaanstad. Deze begrotingsruimte is puur administratief, Zaanstad ontvangt niet meer of geeft niet minder geld uit. Door de begrotingsruimte in te zetten voor het stimuleren van groei kan Zaanstad daadwerkelijke financiële ruimte creëren. De groei van het aantal woningen moet Zaanstad dan meer geld opleveren dan er aan geld wordt uitgegeven om de groei te stimuleren. Met dit verschil kunnen de kosten van de inzet van het Transformatiefonds worden gedekt.

Randvoorwaarden

Raming financiële ruimte door groei



vanaf 2042

€ 9-10 mln.
per jaar

uitgangspunten raming

- Stedelijke verdichting
- Gemiddeld duurdere woning
- Jongere bewoners
- Minder aandachtsgroepen

Consistentie tussen visie en raming

De uitgangspunten voor de raming van de financiële effecten van groei moeten sporen met de toekomstvisie van Zaanstad.

aanbeveling

Ga na of uitgangspunten van raming sporen met toekomstvisie.

Omgerekende financiële ruimte



gedurende 30 jaar

€ 500
per jaar
per extra gebouwde woning

Een extra woning levert naar verwachting jaarlijks € 500 extra financiële ruimte op.

Onzekerheden en voorzichtigheid

Onzekerheden horen bij het ramen van de (verre) toekomst. Door voorzichtig te zijn kunnen onzekerheden worden beperkt, maar nooit helemaal weggenomen.

aanbeveling

Maak voorzichtigheid in de berekeningen inzichtelijk.

Afweging kosten en financiële ruimte



maximale bijdrage

€ 10.000
per nieuw te bouwen woning

Zaanstad is bereid tot € 10.000 bij te dragen om een nieuwe woning te realiseren.

Duidelijke spelregels

Het beleidskader is helder geformuleerd en sluit ondoelmatige inzet van de maximale bijdrage per woning uit.

aanbeveling

Spits beleidskader toe op uitsluitend nieuwe woningen.

Verwacht effect op financiële positie

- Voor de bijdrage per woning verwacht Zaanstad te moeten lenen. Hierdoor nemen de rentelasten toe.
- De rentelasten van de aangetrokken leningen moeten elk jaar gedekt worden uit de jaarlijkse financiële ruimte.
- Wat overblijft kan worden ingezet voor nieuwe uitgaven of voor aflossen schuld.

Heldere verwachting en navolgbaar effect op financiën

Een duidelijke verwachting van het effect op de financiële positie en inzichtelijk maken van werkelijke effecten.

aanbeveling

Maak een expliciete keuze voor het al dan niet aflossen van schuld.

aanbeveling

Voeg ontstane financiële ruimte weer toe aan Transformatiefonds.

Uitwerking

Inhoudsopgave

Samenvatting	1
Idee achter Transformatiefonds is goed	5
1 Idee van het Transformatiefonds	5
2 Transformatiefonds goed instrument om uitholling te voorkomen	7
Uitwerking idee biedt onvoldoende houvast	8
3 Financiële vertaling van toekomstverwachtingen	8
4 Inherente onzekerheden bij berekeningen	10
5 Onbekendheid met precieze berekeningen Cebeon.....	11
6 Extra opbrengsten niet expliciet bestemd voor aflossing.....	13
7 Spelregels fonds sluiten ondoelmatige inzet niet uit.....	13
Conclusie en aanbevelingen.....	14
8 Zorg voor een heldere onderbouwing van de vuistregel.....	14
9 Zorg voor helderheid over het (verwachte) effect op de financiële positie	16
10 Sluit ondoelmatige aanwending uit in de spelregels	17
Reactie college en nawoord rekenkamer	19
11 Bestuurlijke reactie	19
12 Nawoord rekenkamer.....	23
Onderzoeksverantwoording	27
13 Aanleiding onderzoek.....	27
14 Onderzoeksvraag en afbakening	27
15 Aanpak	28
Bijlage – Raadsbesluit instellen Transformatiefonds	29

Idee achter Transformatiefonds is goed

1 Idee van het Transformatiefonds

Door een wijziging in de financiële spelregels voor Nederlandse gemeenten verwacht Zaanstad in de periode tot 2027 circa € 80 miljoen extra begrotingsruimte. Deze begrotingsruimte is administratief van aard en betekent niet dat Zaanstad meer geld ontvangt. Met het instellen van het Transformatiefonds wil Zaanstad deze begrotingsruimte benutten zonder dat de financiële positie wordt uitgehold. Door met het Transformatiefonds woningbouw te stimuleren, verwacht Zaanstad extra opbrengsten uit het Gemeentefonds en de Onroerende Zaakbelasting. Deze verwachte extra opbrengsten moeten opwegen tegen de extra rentelasten die ontstaan als Zaanstad geld leent om de begrotingsruimte daadwerkelijk te benutten.

1.1 Begrotingsruimte door wijziging BBV

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) geeft de financiële spelregels voor Nederlandse gemeenten. Door een wijziging van het BBV ontstaat er voor Zaanstad over de periode tot 2027 een verwachte begrotingsruimte van circa € 80 miljoen (verder oplopend tot, naar verwachting, € 117 miljoen in 2040). Deze begrotingsruimte is, ondanks de lange looptijd waarin deze wordt opgebouwd, eindig. Daarnaast is de begrotingsruimte die door de wijziging van het BBV ontstaat puur administratief van aard en betekent het niet dat de gemeente daadwerkelijk meer geld ontvangt (of minder geld uitgeeft). Een nadere uitleg van de effecten van de wijziging van het BBV is in het onderzoeksrapport (paragraaf 2.1) te vinden.

1.2 Benutten begrotingsruimte zonder uithollen financiële positie

De begrotingsruimte die door de wijziging in het BBV ontstaat, zou natuurlijk direct kunnen worden ingezet. Bijvoorbeeld door in de begroting lasten te dekken van lopende of nieuwe gemeentelijke activiteiten. Dit zou echter kunnen leiden tot een uitholling van de financiële positie van Zaanstad. De structurele lasten van Zaanstad nemen dan toe terwijl hier tegenover geen toename van structurele baten staat. De verwachte begrotingsruimte van € 80 miljoen is namelijk eindig en daarmee incidenteel van karakter. Dit kan dus een onbalans tussen structurele baten en lasten tot gevolg hebben.^a

^a Daarnaast zal Zaanstad om de begrotingsruimte te kunnen benutten geld moeten lenen om daadwerkelijk de gewenste uitgaven te kunnen doen. Doordat er geleend moet worden zullen de (structurele) rentelasten toenemen. Ook dit leidt tot een toename van de structurele lasten.

Om te voorkomen dat het inzetten van de begrotingsruimte leidt tot aantasting van de financiële positie, heeft Zaanstad het Transformatiefonds ingesteld. Jaarlijks wordt aan dit fonds de verwachte begrotingsruimte als gevolg van de BBV wijziging toegevoegd. Een belangrijke eis die Zaanstad stelt aan het inzetten van de middelen uit het Transformatiefonds is dat deze financieel "renderen" want als dat niet gebeurt ontstaat er een "permanent opwaarts effect op de leningenportefeuille met alle rente-effecten en risico's die daarmee gepaard gaan".

Voorkomen van verslechtering financiële positie op langere termijn

"Als gevolg van de wijziging in het BBV worden vanaf 2017 geen investeringen meer direct uit de exploitatiebegroting gedekt, maar op de balans geactiveerd. Dat heeft tot gevolg dat er (vooral) in de eerste jaren tijdelijk begrotingsruimte onbesteed blijft en in latere jaren een groter beslag wordt gedaan op de structurele begrotingsruimte. De begrotingsruimte die ontstaat kan niet vrijblijvend worden ingezet. Bij aanwending van deze ruimte zal de gemeente immers extra moeten lenen. Wanneer de middelen niet financieel 'renderen' heeft dit een permanent opwaarts effect op de leningenportefeuille met alle rente-effecten en risico's die daarmee gepaard gaan. De gemeente hanteert daarom een strenge set spelregels en criteria voor de inzet van deze middelen, teneinde de financiële positie van de gemeente op langere termijn niet te laten verslechteren."

Bron: Begroting 2017 (p.223) en Begroting 2018 (p.189)

1.3 Stimuleren woningbouw levert extra opbrengsten op

Het is de verwachting dat de bouw van extra woningen Zaanstad extra structurele opbrengsten oplevert uit het Gemeentefonds en de Onroerende Zaak Belasting (OZB). Het Transformatiefonds wordt daarom uitsluitend ingezet voor het stimuleren van woningbouw door het wegnemen van barrières voor private partijen bij de bouw van woningen op complexe locaties. Deze verwachte extra opbrengsten moeten ten minste opwegen tegen de extra rentelasten die ontstaan als Zaanstad de begrotingsruimte voor dit doel inzet. Hiermee kan de woningbouwambitie van Zaanstad worden gerealiseerd zonder dat de financiële positie wordt uitgehold.

Met het Transformatiefonds het verschil maken

"Ondanks grote belangstelling van ontwikkelaars om in Zaanstad te bouwen, komen verschillende ontwikkelingen niet van de grond. Door bijvoorbeeld complexe binnenstedelijke ligging of vervuiling in de grond is er sprake van een onrendabele top. Tegelijkertijd weten we dat nieuwe woningen de stad veel opleveren, ook aan inkomsten voor de gemeente. Door een wijziging in de gemeentelijke begrotingsvoorschriften ontstaat tijdelijk ruimte in de begroting. Deze administratieve

verandering biedt tijdelijk de mogelijkheid om onszelf als het ware geld te lenen om de onrendabele top te financieren (het Transformatiefonds). Dit kan alleen voor investeringen die nieuwe woningen opleveren, want we moeten er zeker van zijn dat het geld weer terugvloeit in de begroting. Hiermee kunnen we als gemeente de komende jaren echt verschil maken en de woningbouw goed op gang brengen."

Bron: Begroting 2017 (p. 9)

2 Transformatiefonds goed instrument om uitholling te voorkomen

Met het inrichten van het Transformatiefonds heeft Zaanstad ervoor gekozen om de begrotingsruimte die ontstaat door de wijziging van het BBV niet zonder meer in te zetten. Dat is een belangrijke stap om uitholling van de financiële positie te voorkomen. Met het Transformatiefonds is een zorgvuldige afweging gemaakt tussen de wens om de begrotingsruimte te benutten en de financiële gevolgen daarvan op de lange termijn. Het uitgangspunt is dat op basis van de verwachte financiële effecten van de groei van Zaanstad moet worden vastgesteld wat de hoogte van de bijdrage uit het Transformatiefonds kan zijn om woningbouw te stimuleren.

Hiervoor heeft Zaanstad systematisch in beeld gebracht wat de structurele financiële ruimte is die ontstaat als Zaanstad groeit in de periode 2017 – 2042 en wat dat betekent voor de maximale bijdrage uit het Transformatiefonds per te realiseren woning. Daarnaast is een procedure vastgesteld waarbij voorstellen eerst door een ambtelijke investeringsraad worden beoordeeld en een bijdrage uit het Transformatiefonds pas daadwerkelijk kan worden verstrekt nadat de gemeenteraad hiertoe expliciet heeft besloten.

Uitwerking idee biedt onvoldoende houvast

Wij constateren dat het Transformatiefonds nuttig is met het oog op een stabiele financiële positie. De wijze waarop het Transformatiefonds is opgezet biedt echter niet echt het gewenste houvast. De Zaanse financiële positie kan zich toch negatief ontwikkelen als gevolg van de inzet van het fonds. Deels heeft dit te maken met inherente risico's die horen bij het proberen te ramen van financiële ontwikkelingen in de (verre) toekomst. Deels komt dit doordat onvoldoende duidelijk is of de uitgangspunten die zijn gehanteerd bij het ramen van de toekomstige financiële ontwikkelingen sporen met de Zaanse visie op de toekomst en door Zaanstad aangeleverde data. Verder signaleren wij dat de met het raadsbesluit vastgestelde werkwijze voor het Transformatiefonds leidt tot een permanent hogere schuld en risico van herfinanciering. Dit is in tegenspraak met de wens dit te voorkomen zoals beschreven in de begroting. Tot slot sluit de tekst van het raadsbesluit niet uit dat het Transformatiefonds ondoelmatig wordt ingezet.

3 Financiële vertaling van toekomstverwachtingen

Een belangrijke voorwaarde om te voorkomen dat het inzetten van het Transformatiefonds leidt tot een uitholling van de financiële positie is dat de inzet daadwerkelijk leidt tot extra financiële opbrengsten. Zaanstad heeft het bureau Cebeon gevraagd ramingen te maken van de verwachte financiële ruimte die ontstaat door de groei die Zaanstad nastreeft. De verwachte fysieke en sociaal-economische kenmerken van de groei zijn door Cebeon vertaald naar ramingen van het effect op de financiële ruimte in de periode 2017 - 2042. Daarvoor is doorgerekend hoe de algemene uitkering van het Gemeentefonds en de opbrengsten uit de OZB zich naar verwachting zullen ontwikkelen. De verwachting is dat dit na 25 jaar in totaal € 9 - 10 miljoen financiële ruimte per jaar oplevert. Deze financiële ruimte is omgerekend naar een maximaal bedrag per woning waarvoor een beroep op het Transformatiefonds kan worden gedaan: € 10.000 per woning.

3.1 Methode berekening financiële ruimte door groei

Om de financiële ruimte die ontstaat door groei te ramen, heeft Zaanstad het bureau Cebeon opdracht gegeven hiervoor berekeningen te maken. Cebeon heeft de verwachte fysieke en sociaal-economische ontwikkelingen in Zaanstad voor een periode van 25 jaar vertaald naar verwachte financiële effecten. De kenmerken van de verwachte groei waarmee Cebeon gerekend heeft zijn op hoofdlijnen:

- een toename van 19.000 woningen in de periode 2017 - 2042;^b
- de toename van woningen bestaat uit woningen die duurder dan gemiddeld zijn;
- de toename van woningen leidt tot stedelijke verdichting;
- in nieuwe woningen komen relatief jongere bewoners (gezinnen) te wonen;
- in nieuwe woningen komen relatief minder 'aandachtsgroepen' te wonen die beroep doen op gemeentelijke voorzieningen.

Cebeon heeft deze kenmerken vertaald naar een verwachte ontwikkeling van de opbrengsten uit het Gemeentefonds en de OZB. Ook is gekeken naar de verwachte ontwikkeling van de kosten die samenhangen met een dergelijk groter Zaanstad. Het uitgangspunt daarbij was dat er sprake is van een 'rationeel en doelmatig' voorzieningenniveau; een voorzieningenniveau dat Zaanstad nu ook hanteert.

3.2 Verwachte financiële ruimte na 25 jaar: € 9 - 10 miljoen per jaar

Cebeon raamt dat na 25 jaar de groei van Zaanstad per saldo een jaarlijkse structurele financiële ruimte oplevert van € 9 - 10 miljoen per jaar. Hiervan hangt circa € 1 miljoen samen met een grotere regiofunctie. Hierbij is de verwachting dat het huidige voorzieningenniveau van Zaanstad al redelijk passend is om de vraag als gevolg van de grotere regiofunctie op te vangen. Circa € 5 - 6 miljoen aan financiële ruimte wordt verwacht geraamd omdat de kosten van een groter Zaanstad relatief laag zullen zijn in vergelijking met de extra opbrengsten uit het gemeentefonds. En die kosten zullen deels relatief laag zijn doordat bij de uitvoering van gemeentelijke taken in de verschillende 'taakgebieden' er in de toekomst mogelijkheden bestaan om efficiënter te werken. De hogere OZB levert naar verwachting uiteindelijk ca. € 3 miljoen op.

3.3 Maximale bijdrage van € 10.000 per woning

Voor het berekenen van de maximaal mogelijk bijdrage die per woning uit het Transformatiefonds mag worden ingezet, is Zaanstad uitgegaan van een structurele financiële ruimte van € 10 miljoen per jaar. Dat is het 'beste' scenario uit de berekeningen van Cebeon. Dit bedrag is vervolgens omgeslagen over het verwachte aantal te bouwen woningen (20.000). Deze berekening levert een extra financiële ruimte op van jaarlijks € 500 per woning. Vervolgens is dit jaarlijkse bedrag met behulp van een zogenoemde netto contantewaardeberekening omgerekend naar een maximale bijdrage per woning uit het Transformatiefonds van € 10.000. Daarbij is ervan uitgegaan dat een extra woning 30 jaar

^b Dit is de verwachte 'netto' toename van woningen. De verwachte nieuwbouwproductie bedraagt 20.000, maar er wordt ook rekening gehouden met de sloop van 1.000 woningen. Daarnaast wordt ook verwacht (niet gekwantificeerd) dat naast woningen ook gebouwen zullen moeten worden gerealiseerd voor maatschappelijke voorzieningen.

lang € 500 per jaar oplevert. Met andere woorden: als Zaanstad € 10.000 of minder voor een woning bijdraagt, dan wordt dit bedrag naar verwachting in 30 jaar helemaal terugverdiend met extra opbrengsten uit het Gemeentefonds en OZB.

Hoe is de netto contantewaardeberekening gemaakt?

Met een netto contantewaardeberekening kan bepaald worden wat de (theoretische) huidige waarde is van een reeks toekomstige kasstromen. Daarbij is het gangbaar om kasstromen die verder in de toekomst liggen, lager te waarderen dan kasstromen in de nabije toekomst. Deze lagere waardering wordt bepaald met de zogenoemde disconteringsvoet. De disconteringsvoet wordt per jaar berekend en neemt elk jaar verder toe. Hoe hoger de disconteringsvoet, des te lager de waardering van de kasstroom. De som van alle aldus verdisconteerde kasstromen levert vervolgens de netto contante waarde op.

Zaanstad heeft dit principe toegepast om de maximaal mogelijke bijdrage uit het Transformatiefonds per woning te bepalen. Als uitgangspunt is de verwachting dat een woning 30 jaar lang een extra financiële ruimte oplevert van € 500 per jaar. De keuze voor 30 jaar wordt door Zaanstad verklaard als 'voorzichtig' uitgaande van een verwachte levensduur van de woning van 40 jaar. Deze reeks kasstromen begint direct in het jaar waarin de bijdrage uit het Transformatiefonds wordt verstrekt. Vervolgens is dit verdisconteerd tegen de gemeentelijke rekenrente van 3%.^c Dit levert een netto contante waarde per woning op van € 9.983. Door Zaanstad is dit vervolgens afgerond op € 10.000 per woning. Dit betekent dat als de door Zaanstad verstrekte bijdrage minder bedraagt dan € 10.000, dit bedrag in 30 jaar in theorie helemaal wordt terugverdiend met extra opbrengsten uit het Gemeentefonds en OZB.

Uit deze aanpak volgt een belangrijke eis voor de inzet van het Transformatiefonds. De bijdrage uit het Transformatiefonds moet doorslaggevend zijn voor het bouwen van nieuwe woningen. Dit betekent dat de gerealiseerde woningen niet tot stand zouden zijn gekomen zonder de bijdrage uit het Transformatiefonds.

4 Inherente onzekerheden bij berekeningen

De raming van de verwachte financiële ruimte die ontstaat door de nagestreefde groei van Zaanstad in de periode van 2017 - 2042 bevat onzekerheden. Dit zijn onzekerheden die inherent zijn aan het proberen te voorspellen wat er in de (verre) toekomst gaat gebeuren in Zaanstad. Tegelijkertijd betekenen deze inherente risico's niet alleen een kans dat de

^c De gemeentelijke rekenrente is de gemiddelde rente die Zaanstad betaalt over de korte en lange uitstaande leningen (bron: interview 5 december 2015).

werkelijkheid slechter uit kan vallen dan verwacht, het is natuurlijk ook denkbaar dat het in sommige gevallen uiteindelijk beter uitpakt dan nu gedacht en geraamd.

De eerste inherente onzekerheid die wij zien, betreft de lange periode waarover Zaanstad per woning een extra bijdrage verwacht: dit vereist dat 30 jaar lang de systematiek van het Gemeentefonds zich conform de uitgangspunten van de ramingen ontwikkelt. De tweede inherente onzekerheid hangt samen met de verwachting dat Zaanstad in de toekomst op onderdelen in staat zal zijn efficiencyvoordelen te realiseren.

Verwachte efficiencyvoordelen in ramingen

In de raming van de verwachte financiële ruimte is Cebeon nagegaan hoe deze ruimte zich per taakgebied van het Gemeentefonds ontwikkelt als Zaanstad groeit. Per taakgebied is bepaald in welke mate de lasten van Zaanstad afwijken van de 'normbudgetten' die volgens de systematiek van het Gemeentefonds voor Zaanstad gelden. Daarmee wordt voor een deel aangenomen dat op taakgebieden waar Zaanstad relatief veel uitgeeft, er in de toekomst mogelijkheden bestaan om efficiënter te werken. Er zal dan minder uitgegeven worden, wat vervolgens extra financiële ruimte oplevert. De onzekerheid in deze aannamen bestaat in het feit dat deze efficiencywinsten uiteindelijk niet of minder haalbaar blijken te zijn dan voorheen verwacht, waardoor de ingezette middelen uit het Transformatiefond minder gaan renderen.

Vanwege deze onzekerheden heeft Zaanstad ook voorzichtigheid betracht om de kans op tegenvallers te verkleinen. Bij de berekening van het maximumbedrag per woning is een kortere periode gehanteerd (30 jaar) dan de verwachte levensduur van de nieuwe woningen (40 jaar). Verder blijven de verwachte opbrengsten per woning over 30 jaar gelijk (op € 500) en stijgen deze niet op basis van een indexatie. Daarnaast wil Zaanstad de werking van het Transformatiefonds na 5 jaar evalueren. Dat biedt de mogelijkheid om in geval van tegenvallers de toekomstverwachtingen bij te stellen.

5 Onbekendheid met precieze berekeningen Cebeon

Op onderdelen weet Zaanstad niet precies hoe Cebeon bij het ramen van de verwachte financiële ruimte te werk is gegaan. Logischerwijs steunt Zaanstad voor deze ingewikkelde ramingen op de expertise van het hiervoor ingehuurd bureau Cebeon. Wij vinden niet dat Zaanstad de precieze berekeningen volledig zou moeten kunnen reproduceren. Maar het is wel van belang op de hoogte te zijn van de uitgangspunten en aannames die door Cebeon zijn gehanteerd en te toetsen of die sporen met de door Zaanstad aangedragen informatie. Dit was niet het geval met de aangeleverde WOZ-data voor de berekeningen. Ook moet minimaal duidelijk zijn dat de visie op de toekomst zoals Cebeon deze heeft doorgerekend inderdaad de visie van Zaanstad is.

5.1 Aangeleverde WOZ-data spoort niet met uitgangspunt berekeningen

Een belangrijk uitgangspunt voor de berekeningen van de financiële ruimte door Cebeon is dat de nieuw te bouwen woningen in Zaanstad gemiddeld genomen duurder zijn dan de huidige woningvoorraad (zie paragraaf 3.1 voor een overzicht van de belangrijkste uitgangspunten). Voor de berekeningen heeft Zaanstad echter de gemiddelde WOZ-waarde van de huidige woningvoorraad aangeleverd. Dit betekent dat de aangeleverde data niet aansluit op de uitgangspunten van Cebeon.

Is het rekenen met een gemiddelde WOZ-waarde voorzichtiger?

De ambtelijke organisatie heeft in reactie op de nota van bevindingen aangegeven dat omwille van de voorzichtigheid gekozen is om de gemiddelde WOZ-waarde aan te leveren. We hebben de indruk dat dit niet bewust is gebeurd. In gesprekken met de ambtelijke organisatie werd namelijk juist benadrukt dat het moeilijk viel in te schatten op welke wijze de hoogte van de WOZ-waarden uiteindelijk doorwerkten in de ramingen van Cebeon. Het is dus nog maar de vraag of het aanleveren van de gemiddelde (in plaats van een hogere) WOZ-waarde voorzichtig uitpakt.

5.2 Onbekend of uitgangspunten berekeningen sporen met visie Zaanstad

Zoals beschreven in paragraaf 3.1 ligt aan de ramingen van Cebeon van de financiële ruimte een verwachting van de fysieke en sociaal-economische kenmerken van de groei van Zaanstad in de periode van 2017 - 2042 ten grondslag. Onderdeel van deze verwachting is niet alleen dat nieuwe woningen gemiddeld genomen duurder zijn, maar dat de nieuwe bewoners ook relatief minder vaak tot zogenoemde 'aandachtsgroepen' zullen behoren (en daardoor minder vaak aanspraak maken op de gemeentelijke voorzieningen). Het is de vraag in hoeverre dit soort verwachtingen overeenkomen met de Zaanse visie op de toekomst. Zo hebben wij van de ambtelijke organisatie begrepen dat beleidsmatig wordt ingezet op een aandeel sociale huurwoningen van minimaal 30%. Of dit past binnen de uitgangspunten die Cebeon heeft gehanteerd, hebben wij niet kunnen vaststellen.

Een ander voorbeeld betreft de verwachting van Zaanstad dat het vanwege de groei nog nodig zal zijn om omvangrijke investeringen in infrastructuur te doen. Met deze investeringen zou, volgens de ambtelijke organisatie, in de berekeningen van Cebeon geen rekening zijn gehouden. Ook dit roept de vraag op in hoeverre de uitgangspunten die Cebeon heeft gehanteerd goed aansluiten op de toekomst waar Zaanstad in gelooft, en aan werkt.

In hoeverre verschillen tussen de uitgangspunten van Cebeon en de Zaanse visie op de toekomst effect hebben op de ramingen van de financiële ruimte is niet te zeggen. In de rapporten van Cebeon is namelijk niet uiteen gezet hoe de gehanteerde uitgangspunten zich precies vertalen naar deze ramingen.

6 Extra opbrengsten niet expliciet bestemd voor aflossing

In het raadsbesluit over de begroting 2017 waarmee het Transformatiefonds is ingesteld is ook beschreven hoe Zaanstad met de extra opbrengsten per nieuw gebouwde woning wil omgaan (zie de bijlage voor de integrale tekst in het raadsbesluit over het Transformatiefonds). Het voornemen is om deze extra opbrengsten allereerst in te zetten voor het dekken van rentelasten (die zijn ontstaan bij het verstrekken van de bijdrage uit het Transformatiefonds). Vervolgens is het de bedoeling het restant te reserveren in het Investeringsfonds. Hierdoor komt dit deel van de opbrengsten beschikbaar voor nieuwe uitgaven ten behoeve van noodzakelijk geachte investeringen in het voorzieningenniveau. Zaanstad is niet van plan de extra opbrengsten te gebruiken voor het aflossen van de gemeentelijke schuld die toeneemt door de inzet van het Transformatiefonds. De Zaanse schuld komt hiermee permanent op een hoger niveau te liggen. Ook neemt door de permanent hogere schuld het herfinancieringsrisico toe. Dit is niet in overeenstemming met de eis voor de inzet van het Transformatiefonds zoals die in de begroting voor 2017 en 2018 expliciet is benoemd (zie paragraaf 1.2).

7 Spelregels fonds sluiten ondoelmatige inzet niet uit

Met het raadsbesluit over de begroting 2017 zijn ook de spelregels voor het Transformatiefonds vastgesteld. De vastgestelde kaders voor de inzet van het Transformatiefonds blijken echter niet goed aan te sluiten op de uitgangspunten gehanteerd bij het ramen van de mogelijke structurele financiële ruimte als gevolg van groei. Zoals beschreven in paragraaf 3.3 is een belangrijke eis dat het Transformatiefonds uitsluitend wordt ingezet in gevallen waarbij zonder steun de betreffende woningen niet kunnen worden gerealiseerd. De tekst in het besluit laat echter de mogelijkheid open dat het Transformatiefonds wordt ingezet voor bijdragen aan het realiseren van woningen die ook zonder steun van Zaanstad zouden zijn gebouwd, maar waarvan de bouw met de bijdrage kan worden versneld. Dit heeft weliswaar niet direct een nadelig effect op de financiële positie van Zaanstad, maar leidt wel tot een risico van ondoelmatige inzet van het Transformatiefonds.

Illustratie mogelijke ondoelmatigheid Transformatiefonds bij versnelling

Stel: een woning zou oorspronkelijk over 5 jaar worden gebouwd. Stel nu dat door de bijdrage uit het Transformatiefonds dezelfde woning meteen kan worden gebouwd. De inzet van het Transformatiefonds levert in dan geval 5 'extra' jaren op (de woning wordt 5 jaar eerder gebouwd). De contante waarde van deze 5 extra jaren bedraagt € 2.354. Als Zaanstad voor deze versnelling het maximale bedrag van € 10.000 heeft verstrekt, dan heeft Zaanstad rekenkundig gezien € 7.646 te veel betaald. De inzet van het Transformatiefonds is dan niet doelmatig.

Conclusie en aanbevelingen

Met het instellen van het Transformatiefonds wil Zaanstad op een financieel verantwoorde manier omgaan met de begrotingsruimte van € 80 miljoen die in de periode 2017 - 2027 ontstaat door een administratieve wijziging. Door deze begrotingsruimte niet zonder meer in te zetten heeft Zaanstad een belangrijke stap gezet om te voorkomen dat de financiële positie wordt uitgehold. Voor het Transformatiefonds is een zorgvuldige afweging gemaakt tussen de wens om de begrotingsruimte te benutten en de financiële gevolgen daarvan op de lange termijn. Het uitgangspunt is dat op basis van de verwachte financiële effecten van de groei van Zaanstad de hoogte van de bijdrage uit het Transformatiefonds voor het stimuleren van woningbouw moet worden bepaald.

De wijze waarop dit idee is uitgewerkt biedt echter niet het gewenste houvast. Het valt niet uit te sluiten dat de Zaanse financiële positie door de inzet van het Transformatiefonds zich toch negatief ontwikkelt. Deels heeft dit te maken met risico's die inherent zijn aan het proberen te ramen van financiële ontwikkelingen in de (verre) toekomst. Maar deels heeft dit ook te maken met vermijdbare onduidelijkheden in de uitwerking van het Transformatiefonds.

Wij denken niet dat de oplossing hiervoor bestaat uit het minutieus doorrekenen van toekomstverwachtingen en risico's. Het gaat uiteindelijk slechts om een vuistregel om verantwoord om te gaan met de begrotingsruimte die ontstaat door een administratieve verandering. Dat de werkelijkheid zich in de komende (tientallen) jaren uiteindelijk anders zal ontwikkelen dan nu ingeschat, is bijna een zekerheid. Maar ook vuistregels moeten een onderbouwing hebben die redelijk is en transparant. Daarnaast moet het helder blijven hoe het Transformatiefonds in werkelijkheid uitpakt voor de Zaanse financiële positie. Want alleen dan kan er worden bijgestuurd. Tot slot moeten de spelregels zoals die per raadsbesluit zijn vastgesteld niet de ruimte bieden voor een ondoelmatige besteding van de middelen uit het Transformatiefonds.

8 Zorg voor een heldere onderbouwing van de vuistregel

Aan de raming gemaakt door het bureau Cebeon van de financiële ruimte die ontstaat als Zaanstad met 19.000 woningen groeit in de periode 2017 - 2042, liggen diverse uitgangspunten en aannames ten grondslag. Het gaat daarbij om fysieke en sociaal-economische kenmerken van de gevolgen van de woningtoename. Expliciet vermelde uitgangspunten en aannames zijn onder meer dat de nieuw te bouwen woningen gemiddeld genomen duurder zullen zijn dan de huidige Zaanse woningvoorraad. Daarnaast houdt Cebeon er rekening mee dat de nieuwe bewoners van deze woningen relatief jonger zullen zijn en minder vaak een beroep zullen doen op gemeentelijke voorzieningen. Concreet is de verwachting dat er meer gezinnen met kinderen in de nieuwe woningen zullen gaan wonen en dat het

aandeel van zogenoemde 'aandachtsgroepen' juist relatief lager zal zijn dan het gemiddelde van het huidige Zaanstad.

Deze berekeningen zijn natuurlijk alleen zinnig als de aannames over de toekomst sporen met de visie waar Zaanstad op dit moment daadwerkelijk in gelooft en aan werkt. Immers als Zaanstad een andere toekomstvisie nastreeft valt niet uit te sluiten dat de financiële effecten daarvan anders zijn dan de nu doorgerkende visie. Om dit risico uit te sluiten doen wij de volgende aanbeveling.

Aanbeveling 1: ga na of uitgangspunten van berekeningen sporen met toekomstvisie

Maak de belangrijkste uitgangspunten over de fysieke en sociaal-economische kenmerken van de doorgerkende groei van Zaanstad in de periode 2017 - 2042 inzichtelijk. Ga voor elk van deze uitgangspunten na of deze sporen met het toekomstbeeld waaraan Zaanstad op dit moment werkt. Een aanvullend, maar belangrijk aandachtspunt hierbij is dat de door Zaanstad aangeleverde informatie voor de berekening, zoals de gehanteerde WOZ-waarden, ook sporen met de uitgangspunten van de visie en de doorrekening daarvan.

Een ander aspect van de onderbouwing van de vuistregel is dat er gestreefd wordt naar voorzichtigheid. Er moet al bij voorbaat rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat het werkelijke effect negatiever uitpakt. Daarbij gaat het vooral om inzicht. Ramingen moeten niet per definitie zo voorzichtig mogelijk zijn, maar het moet wel helder zijn hoe voorzichtig de ramingen zijn. Pas dan kan beargumenteerd en bediscussieerd worden of de mate van voorzichtigheid (of het accepteren van risico's) acceptabel is.

Bij het begin van het onderzoek werd door de ambtelijke organisatie aangegeven dat er - vanuit het oogpunt van voorzichtigheid - gerekend werd met een jaarlijkse extra opbrengst van € 500 per nieuwe woning per jaar gedurende een periode van 30 jaar, in plaats van de verwachte levensduur van 40 jaar. Tijdens het onderzoek kwam ook een ander aspect van de berekening in beeld dat een voorzichtige uitwerking heeft: het niet-indexeren van het jaarlijkse bedrag van € 500. De ambtelijke organisatie gaf daarnaast aan dat het hanteren van een gemiddelde WOZ-waarde voor de nieuwe woningen (wat niet spoort met het uitgangspunt dat de nieuwe woningen gemiddeld genomen duurder zullen zijn) ook een uiting is van voorzichtigheid. De ambtelijke organisatie vertelde ons overigens ook dat eigenlijk niet bekend is welk effect het hanteren van een gemiddelde WOZ-waarde heeft op de gemaakte berekeningen.

Het geheel geeft ons niet de indruk dat er erg systematisch is nagedacht over het inbrengen van voorzichtigheid in de berekeningen. In ieder geval ontbreekt een helder overzicht van de maatregelen die zijn genomen om voorzichtigheid toe te passen bij de berekeningen en wat de verwachte effecten van deze maatregelen zijn. Wij doen daarom de aanbeveling wel een dergelijk overzicht te maken.

Aanbeveling 2: maak voorzichtigheid in berekeningen Transformatiefonds inzichtelijk

Beschrijf de precieze berekening die ten grondslag ligt aan het vastgestelde maximale bedrag van € 10.000 per woning uit het Transformatiefonds. Geef daarbij inzicht in welke stappen er voorzichtigheid is toegepast en wat het (verwachte) effect hiervan is op het vastgestelde maximale bedrag.

9 Zorg voor helderheid over het (verwachte) effect op de financiële positie

Het Transformatiefonds is in het leven geroepen om op een financieel verantwoorde wijze de begrotingsruimte te kunnen benutten die ontstaat door een administratieve wijziging. Zaanstad wil voorkomen dat het inzetten van het Transformatiefonds leidt tot het uithollen van de financiële positie. Dit is misschien wel de belangrijkste voorwaarde bij het opzetten van het Transformatiefonds. Het is daarom belangrijk dat het werkelijk verloop van het Transformatiefonds en het effect daarvan op de financiële positie inzichtelijk is. Levert de inzet van het Transformatiefonds daadwerkelijk de verwachte financiële ruimte op en wordt voorkomen dat de financiële positie wordt uitgehold?

Het is duidelijk dat wordt verwacht dat voor het inzetten van het Transformatiefonds zal moeten worden geleend. Dit betekent dat de rentelasten van Zaanstad zullen toenemen. De hogere schuld leidt ook tot een toename van het herfinancieringsrisico van de uitstaande schuld.

Volgens het raadsbesluit wordt een deel van de verwachte financiële ruimte ingezet voor het dekken van de ontstane rentelasten. Daarnaast zal het restant van de financiële ruimte worden gereserveerd in het Investeringsfonds. Via het Investeringsfonds komt dit restant van de financiële ruimte weer beschikbaar voor nieuwe uitgaven. Dit houdt in dat de schuld die ontstaat door het inzetten van het Transformatiefonds niet wordt afgelost.

In de begroting 2017 wordt in de toelichting op het Transformatiefonds echter aangegeven dat de inzet van het Transformatiefonds dusdanig moet "*renderen*" dat een "*permanent opwaarts effect op de leningenportefeuille met alle rente-effecten en risico's die daarmee gepaard gaan*" wordt voorkomen. Wij kunnen dit niet anders lezen dan dat de financiële ruimte deels moet worden ingezet om de ontstane schuld af te lossen en dit staat op gespannen voet met de strekking van het raadsbesluit.

Wij bevelen aan om deze onduidelijkheid weg te nemen. Hiervoor is een ondubbelzinnig besluit nodig over de bestemming van de verwachte financiële ruimte. Expliciet gaat het daarbij om de vraag of het de bedoeling is om deze ruimte aan te wenden voor het aflossen van schuld (of juist niet).

Aanbeveling 3: maak een expliciete keuze voor het al dan niet aflossen van schuld

Breng hiervoor de financiële gevolgen van het *wel* en *niet* aflossen van de schuld systematisch in beeld. Daarbij is het zaak om deze gevolgen ook te beschouwen in het perspectief van de gehele Zaanse financiële positie. Wij wijzen hiervoor op ons onderzoek naar de financiële positie (2016) waarin we een raamwerk hebben gepresenteerd waarmee dit soort vraagstukken inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

Verder heeft de werkwijze zoals beschreven in het raadsbesluit tot gevolg dat de financiële stromen die samenhangen met het Transformatiefonds verknoopt raken met het Investeringsfonds. Het wordt daarmee erg ingewikkeld om te kunnen volgen wat de financiële gevolgen zijn van de inzet van het Transformatiefonds. Wij denken dat het daarom beter is om de financiële ruimte die ontstaat door de met het Transformatiefonds gerealiseerde groei elk jaar toe te voegen aan het Transformatiefonds. Dan kan eenvoudig worden gevolgd in welke mate Zaanstad erin slaagt om de verstrekte bijdragen uit het Transformatiefonds weer terug te verdienen met hogere opbrengsten uit het Gemeentefonds en OZB.

Overigens sluit deze aanbeveling niet uit dat dat de financiële ruimte alsnog beschikbaar komt voor nieuwe uitgaven. Dat is een keuze die aan de gemeenteraad is (zie ook aanbeveling 3). Als daarvoor wordt gekozen is het echter wel van belang dit zo te organiseren dat het inzicht in het verloop van het Transformatiefonds niet verloren gaat.

Aanbeveling 4: voeg ontstane financiële ruimte door groei weer toe aan Transformatiefonds

Voeg elk jaar de financiële ruimte die wordt toegerekend aan de met het Transformatiefonds gerealiseerde groei (jaarlijks € 500 per woning) minus de rentelasten die het gevolg zijn van de inzet van het Transformatiefonds weer toe aan de reserve van het Transformatiefonds. Licht de ontwikkeling van de stand van de reserve toe aan de hand van de verstrekte bijdragen, de gerealiseerde groei en de weer toegevoegde financiële ruimte aan de reserve.

10 Sluit ondoelmatige aanwending uit in de spelregels

De spelregels voor het Transformatiefonds zijn vastgelegd in het raadsbesluit bij de begroting van 2017. Een strikte lezing van deze spelregels levert op dat het mogelijk is om het Transformatiefonds in te zetten voor het versnellen van woningbouw: "*De bijdrage uit het Transformatiefonds levert een directe bijdrage aan (versnelling) van de realisatie van gewenste woningbouwlocaties in Zaanstad en draagt aantoonbaar bij aan de verbetering van de (basis)kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving van de inwoners van de stad.*"

Bij de berekening van de maximale bijdrage per woning is er echter van uitgegaan dat deze bijdrage doorslaggevend is voor het kunnen realiseren van een nieuwe woning. Dit houdt in dat de nieuwe woning in het geheel niet zou zijn gebouwd zonder de bijdrage uit het Transformatiefonds. Bij versnelling is er sprake van een woning die ook zonder steun zou zijn gebouwd, maar die nu eerder wordt gebouwd. Rekenkundig betekent dit dat als het maximale bedrag van € 10.000 wordt ingezet om uitsluitend de bouw van een woning te versnellen, Zaanstad waarschijnlijk (veel) te veel betaalt.

De spelregels zoals vastgelegd in het raadsbesluit vormen natuurlijk niet het enige mechanisme waarmee Zaanstad de doelmatigheid kan bewaken van de besteding van het Transformatiefonds. Zo is een investeringsboard ingesteld die een toetsende rol heeft. Dat neemt niet weg dat het raadsbesluit het enige formeel vastgestelde beleidskader vormt voor het Transformatiefonds. Verder kent het Transformatiefonds een naar verwachting lange looptijd. Hierdoor ontstaat het risico dat kennis die bij huidige ambtenaren, bestuurders en raadsleden aanwezig is, gaandeweg verloren gaat. Als dat zich voordoet, resteert alleen nog het beschreven kader uit het raadsbesluit. Wij bevelen daarom aan het vastgestelde beleidskader voor het Transformatiefonds op dit punt te herformuleren zodat duidelijk is dat het fonds uitsluitend kan worden ingezet voor het realiseren van nieuwe woningen.

Aanbeveling 5: spits beleidskader expliciet toe op uitsluitend nieuwe woningen

Herformuleer het vastgestelde beleidskader voor het Transformatiefonds. Beschrijf daarbij duidelijk de voorwaarde dat een bijdrage alleen mag worden verstrekt voor woningen die zonder steun in het geheel niet zouden kunnen worden gebouwd.

Reactie college en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft het concept rapport op 31 januari 2019 aan het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad aangeboden voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie hebben wij op 13 februari 2019 ontvangen. Hierna volgt eerst de integrale tekst van de bestuurlijke reactie. Daarna geven wij ons nawoord op de bestuurlijke reactie.

11 Bestuurlijke reactie

Op 31 januari 2019 hebben wij de concept rapportage over het Transformatiefonds van de Rekenkamer Zaanstad ontvangen. U heeft het college van burgemeester en wethouders gevraagd uiterlijk 14 februari 2019 een reactie te geven op het concept-bestuurlijk rapport.

Het college waardeert de grondige aanpak waarmee de rekenkamer de opzet van het Transformatiefonds heeft onderzocht. De Rekenkamer concludeert dat Zaanstad door de instelling van het Transformatiefonds een belangrijke stap heeft gezet om te voorkomen dat de financiële positie wordt uitgehold. Het college onderschrijft dit. Dit is bij de invoering van het Transformatiefonds een zeer bewuste keuze van Zaanstad geweest. Zaanstad heeft gezocht naar de best mogelijke manier om de stad met de beschikbare begrotingsruimte op korte termijn vooruit te helpen en tegelijkertijd op langere termijn geen nadelige effecten hiervan te ondervinden.

Dat is pionieren. Bij andere gemeenten of overheden zijn nauwelijks voorbeelden van soortgelijke fondsen te vinden. Bij pionieren hoort ook een begin van leren, uitproberen en ontdekken van wat wel en niet werkt. De raad heeft daar vijf jaar de tijd voor gegeven. Na vijf jaar is de verwachting voldoende ervaringen te hebben (concrete casussen) om de opzet en werking te evalueren. Dan is ook het moment om de uitgangspunten en aannames op juistheid te toetsen en eventuele veranderingen in voorwaarden of proces voor te stellen. Het college acht de casuïstiek tot nu toe - slechts twee projecten zijn aan de raad voorgelegd die in aanmerking komen voor een bijdrage uit het Transformatiefonds - nog te beperkt om al conclusies over de werking van het Transformatiefonds te kunnen trekken.

De Rekenkamer plaats kanttekeningen bij de wijze waarop het Transformatiefonds is uitgewerkt. De harde conclusie dat 'de wijze waarop dit idee is uitgewerkt niet het gewenste houvast biedt' deelt het college niet. Er zijn objectieve berekeningen gemaakt door een op dit gebied zeer deskundig bureau (Cebeon) en het proces is zo ingericht dat er voldoende

waarborgen^d zijn om ondoelmatig gebruik te voorkomen. Het onbedoeld uithollen van de financiële functie acht het college hiermee zo goed als uitgesloten. Desalniettemin zijn er altijd verbeteringen mogelijk. De rekenkamer heeft deze geformuleerd in een aantal aanbevelingen. Het college onderschrijft deze indien het aanscherpingen betreffen van de eerdere besluitvorming door de raad. Een aantal aanbevelingen loopt vooruit op het afgesproken evaluatiemoment van vijf jaar. Het college wil voor deze aanbevelingen vasthouden aan de termijn van vijf jaar en deze aanbevelingen betrekken bij de evaluatie die dan uitgevoerd zal worden.

De Rekenkamer heeft twee concrete aanbevelingen ten aanzien van de berekeningen voor het Transformatiefonds. Het college heeft daarbij de volgende opmerkingen bij.

Aanbeveling 1: ga na of uitgangspunten van berekeningen sporen met toekomstvisie

Maak de belangrijkste uitgangspunten over de fysieke en sociaal-economische kenmerken van de doorgerekende groei van Zaanstad in de periode 2017 - 2042 inzichtelijk. Ga voor elk van deze uitgangspunten na of deze sporen met het toekomstbeeld waaraan Zaanstad op dit moment werkt. Een aanvullend, maar belangrijk aandachtspunt hierbij is dat de door Zaanstad aangeleverde informatie voor de berekening, zoals de gehanteerde WOZ-waarden, ook sporen met de uitgangspunten van de visie en de doorrekening daarvan.

Aanbeveling 2: maak voorzichtigheid in berekeningen Transformatiefonds inzichtelijk

Beschrijf de precieze berekening die ten grondslag ligt aan het vastgestelde maximale bedrag van €10.000 per woning uit het Transformatiefonds. Geef daarbij inzicht in welke stappen er voorzichtigheid is toegepast en wat het (verwachte) effect hiervan is op het vastgestelde maximale bedrag.

Reactie college:

Bij de instelling van het fonds is Cebeon gevraagd de berekeningen voor Zaanstad uit te voeren. Cebeon is gevraagd omdat zij de kennis, kunde en ervaring in huis hebben om dergelijke berekeningen, vooral op het gebied van het gemeentefonds, uit te kunnen voeren. Ook hebben zij datasets van meerdere gemeenten om waar nodig vergelijkingsmateriaal in te kunnen zetten. Dit komt de onafhankelijkheid en betrouwbaarheid van de berekening ten goede. Zaanstad heeft vertrouwen in de kwaliteit van het werk dat Cebeon oplevert en verwijst naar de door hen opgeleverde rapporten voor de precieze berekeningen en de stappen die zijn gevolgd. Dat op een aantal onderdelen voorzichtig is geraamd is onderdeel hiervan. Elk onderdeel waar voorzichtigheid is toegepast heeft als resultaat dat de kans op uitholling van de financiële functie verder verkleind wordt. Dit is beschreven in de rapporten. Kwantificering hiervan achteraf heeft voor het college geen toegevoegde waarde.

^d Elk voorstel voor een bijdrage uit het Transformatiefonds vereist een apart raadsbesluit. Het raadsvoorstel hiervoor gaat gepaard met een advies van de ambtelijke, onafhankelijke Investeringsboard die toetst of aan de randvoorwaarden en criteria van het fonds is voldaan.

Zaanstad heeft voor de berekeningen die Cebeon ging maken alle informatie aangeleverd die Cebeon van belang achtte voor de berekeningen. Deze informatie was gebaseerd op de toekomstvisies zoals die toen bekend waren. De afspraak is na vijf jaar een evaluatie van het Transformatiefonds uit te voeren, waarbij ook de toenmalige berekeningen en berekeningswijze aan de meer recente toekomstvisies en inzichten getoetst worden. Het college ziet geen toegevoegde waarde deze toets eerder of tussentijds te doen. Het is daarbij ook niet de verwachting dat de toekomstvisies tussentijds zodanig wijzigen dat dit zou leiden tot significant andere uitkomsten van de berekeningen.

Beide aanbevelingen zal het college betrekken bij de evaluatie van het Transformatiefonds na vijf jaar.

De Rekenkamer heeft ook twee aanbevelingen gedaan over het (verwachte) effect op de financiële positie. Het college heeft daar de volgende reactie op:

Aanbeveling 3: maak een expliciete keuze voor het al dan niet aflossen van schuld

Breng hiervoor de financiële gevolgen van het wel en niet aflossen van de schuld systematisch in beeld. Daarbij is het zaak om deze gevolgen ook te beschouwen in het perspectief van de gehele Zaanse financiële positie. Wij wijzen hiervoor op ons onderzoek naar de financiële positie (2016) waarin we een raamwerk hebben gepresenteerd waarmee dit soort vraagstukken inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

Reactie college:

Het college onderschrijft de aanbeveling om de keuze om al dan niet de schuld af te lossen expliciet te maken. Ook in het gesprek met de gemeenteraad bij de eerste voorstellen ten laste van het Transformatiefonds is deze behoefte geuit. Het college is voornemens de spelregels rondom het Transformatiefonds in de eerstvolgende actualisatie van de Financiële Verordening op te nemen. Daar wordt dit punt aan toegevoegd.

Het in beeld brengen van de financiële gevolgen van het wél aflossen is niet aan de orde. In de Financiële Verordening worden de eerder in het raadsbesluit van de begroting 2017 opgenomen spelregels aangescherpt en geëxpliciteerd, waar dat nodig is. Er worden echter geen eerder gemaakte keuzes ter heroverweging voorgelegd. Het voorleggen van alternatieve doorrekeningen is daarmee niet aan de orde.

Wel heeft het college in gesprekken met de raad toegezegd om bij elk voorstel ten laste van het Transformatiefonds inzicht te geven in de gevolgen van het besluit op de schuldontwikkeling.

Aanbeveling 4: voeg ontstane financiële ruimte door groei weer toe aan Transformatiefonds

Voeg elk jaar de financiële ruimte die wordt toegerekend aan de met het Transformatiefonds gerealiseerde groei (jaarlijks € 500 per woning) minus de rentelasten die het gevolg zijn van de inzet van het Transformatiefonds weer toe aan de reserve van het Transformatiefonds.

Licht de ontwikkeling van de stand van de reserve toe aan de hand van de verstrekte bijdragen, de gerealiseerde groei en de weer toegevoegde financiële ruimte aan de reserve.

Reactie college:

Het college verbaast zich over deze aanbeveling. De rekenkamer stelt voor de extra inkomsten die niet nodig zijn voor dekking van de rentelasten, toe te voegen aan het Transformatiefonds. Het college heeft hier een aantal bezwaren tegen. Ten eerste hecht het college eraan dat extra vrije middelen integraal worden afgewogen op de daarvoor bestemde P&C momenten. Als deze aanbeveling wordt overgenomen, is dat niet meer mogelijk. De middelen zijn dan al vooraf geormerkt voor het Transformatiefonds om bij te dragen aan het realiseren van extra woningen. Ten tweede wordt het Transformatiefonds extra gevoed, zonder dat afgewogen is of deze extra middelen nodig zijn. Voor de komende jaren is er ruim voldoende geld in het fonds beschikbaar om de geplande investeringen te kunnen doen en is er geen noodzaak tot extra voeding. Bovendien geeft dit extra druk op de lening portefeuille als deze extra middelen ook tot besteding zouden komen. Ten derde is het argument dat de Rekenkamer aandraagt om zo 'eenvoudig te kunnen volgen in welke mate Zaanstad erin slaagt om de verstrekte bijdragen uit het Transformatiefonds weer terug te verdienen met hogere opbrengsten uit het Gemeentefonds en OZB' niet relevant. In de besluitvorming over het Transformatiefonds is niet opgenomen dat de uitgaven uit het Transformatiefonds terug verdiend moeten worden. Dit is ook nooit een uitgangspunt bij de opzet van het Transformatiefonds geweest. Tot slot is het voorstel administratief zeer bewerkelijk. Het college zal deze aanbeveling daarom niet overnemen.

De laatste aanbeveling die de Rekenkamer doet betreft het uitsluiten van ondoelmatige aanwending van het Transformatiefonds.

Aanbeveling 5: spits beleidskader expliciet toe op uitsluitend nieuwe woningen

Herformuleer het vastgestelde beleidskader voor het Transformatiefonds. Beschrijf daarbij duidelijk de voorwaarde dat een bijdrage alleen mag worden verstrekt voor woningen die zonder steun in het geheel niet zouden kunnen worden gebouwd.

Het college onderschrijft deze aanbeveling. De spelregels voor het Transformatiefonds zijn vastgelegd in het raadsbesluit bij de Begroting 2017. Dat is inmiddels 2,5 jaar geleden. Zoals hiervoor beschreven is het college voornemens om in het voorjaar 2019 een geactualiseerde versie van de Financiële Verordening ter vaststelling aan de Raad aan te bieden. Daarin zullen de spelregels van het Transformatiefonds opgenomen worden en waar nodig worden de huidige spelregels aangescherpt. De voorwaarde dat een bijdrage alleen mag worden verstrekt voor woningen die zonder steun in het geheel niet zouden kunnen worden gebouwd, zal expliciet worden opgenomen. Overigens zal dit in de praktijk ook altijd het geval zijn, enerzijds omdat juist hierop gestuurd en (onder andere door de Investeringsboard) getoetst wordt en anderzijds omdat de regels op staatsteun dit al borgen.

12 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor de bestuurlijke reactie op het concept-rapport. Het college onderschrijft de conclusie uit dit rapport dat Zaanstad met het instellen van het Transformatiefonds een belangrijke stap heeft gezet om uitholling van de financiële positie te voorkomen. Dat is inderdaad, zoals het college stelt, pionieren. Het is dan ook prijzenswaardig dat Zaanstad dit heeft ondernomen.

Tegelijkertijd is het college het niet eens met onze conclusie dat de uitwerking van het fonds niet het gewenste houvast op de verwachte ontwikkeling van de financiële positie biedt. Het college onderbouwt deze stelling onder verwijzing naar de inzet van een deskundig bureau bij het opzetten van het fonds en de wijze waarop het proces is georganiseerd om het fonds in te zetten.

Het college neemt vier aanbevelingen over en één aanbeveling niet. Bij drie aanbevelingen die worden overgenomen maakt het college diverse voorbehouden. Eén aanbeveling (aanbeveling 5: *Spits beleidskader expliciet toe op uitsluitend nieuwe woningen*) wordt zonder meer overgenomen. Hierna gaan we in op de aanbevelingen die met voorbehoud zijn overgenomen en de aanbeveling die niet is overgenomen. Eerst doen we dit voor twee aanbevelingen die gericht zijn op het verschaffen van duidelijkheid over de opzet van het Transformatiefonds. Daarna bespreken we de twee aanbevelingen die gericht zijn op duidelijkheid over wat Zaanstad van plan is te doen met de verwachte financiële ruimte die ontstaat door het inzetten van het Transformatiefonds.

Wegnemen onduidelijkheid toekomstvisie en voorzichtigheid bij opzet Transformatiefonds
Twee aanbevelingen worden door het college overgenomen door deze te betrekken bij de geplande evaluatie van het Transformatiefonds na vijf jaar. Het gaat om aanbeveling 1 (*Gana of uitgangspunten van berekeningen sporen met toekomstvisie*) en aanbeveling 2 (*Maak voorzichtigheid in berekeningen Transformatiefonds inzichtelijk*). Het college ziet geen toegevoegde waarde in het eerder opvolgen van deze aanbevelingen. Een belangrijk argument hiervoor is dat het college aangeeft vertrouwen te hebben in de berekeningen van Cebeon.

Allereerst willen wij aangeven dat het ons niet gaat om het evalueren van de werking van het Transformatiefonds. Daarvoor is het nog te vroeg. Daarom hebben wij gekeken naar de wijze waarop het fonds is opgezet. Verder zijn onze aanbevelingen geen vorm van kritiek op Cebeon. Wij benadrukken dat wij, net als het college, niet twijfelen aan de expertise van Cebeon en de deskundigheid waarmee dit bureau de berekeningen heeft gemaakt.

Het gaat ons wél om de uitgangspunten voor deze berekeningen en de wijze waarop met de uitkomsten van de berekeningen is omgegaan. De berekeningen van Cebeon zijn namelijk slechts één schakel in een keten aan stappen die van belang zijn om houvast te krijgen op de effecten van de inzet van het Transformatiefonds op de Zaanse financiële positie. Minstens zo belangrijk als de kwaliteit van de uitgevoerde berekeningen is hiervoor dat de uitgangspunten voor deze berekeningen sporen met de toekomstvisie van Zaanstad. Ook

moet duidelijk zijn in welke mate er door Zaanstad bij het vertalen van de berekeningen van Cebeon naar de financiële kaders voor het Transformatiefonds maatregelen zijn genomen om tegenvallers te voorkomen. In dit rapport constateren wij dat er op beide punten sprake is van onduidelijkheden. De reactie van het college is erg algemeen geformuleerd en neemt de door ons geconstateerde onduidelijkheden dan ook niet weg.

Het college stelt dat de gemaakte berekeningen destijds zijn gebaseerd op de toekomstvisies zoals die toen bekend waren. Tijdens het onderzoek is in contacten met de ambtelijke organisatie geen informatie naar voren gekomen die deze stelling onderbouwt. Het bleef onduidelijk of de uitgangspunten van Cebeon daadwerkelijk sporen met de Zaanse visie op de toekomst. Het gaat dan bijvoorbeeld om het uitgangspunt van Cebeon dat de nieuw te bouwen woningen duurder zullen zijn dan gemiddeld en bewoond zullen worden door bewoners die jonger zullen zijn dan gemiddeld en waarvan wordt verwacht dat ze relatief minder vaak een beroep zullen doen op gemeentelijke voorzieningen. Wij vragen ons af of deze uitgangspunten sporen met de toekomstvisie waaraan Zaanstad werkt. Het leek ons daarom zinnig om dit punt nog een keer expliciet aan de orde te stellen.

Het college stelt dat er bij het opzetten van het Transformatiefonds voorzichtig is gerekend om de kans op tegenvallers te verkleinen. Dit zou in de rapporten van Cebeon ook zijn beschreven. In de rapporten van Cebeon is hier echter niets over te vinden. Dat is op zich ook niet zo vreemd, omdat Cebeon een zo realistisch mogelijke berekening heeft gemaakt van de verwachte financiële effecten over een periode van tientallen jaren. Er had natuurlijk voor kunnen worden gekozen om vooraf, bij het bepalen van de uitgangspunten voor de berekeningen van Cebeon, al conservatieve aannames te hanteren. Daarvoor is niet gekozen. Daarentegen is op verschillende punten bij het gebruik van de uitkomsten van de berekeningen van Cebeon voorzichtig gerekend. In dit onderzoek hebben wij niet de indruk gekregen dat dit heel systematisch is gedaan. In ieder geval ontbreekt een helder overzicht van maatregelen waarmee voorzichtigheid is toegepast.

Hoewel het Transformatiefonds formeel niet kan worden aangemerkt als een investeringsproject, heeft het in werkelijkheid wel veel kenmerken daarvan. Zaanstad doet immers met het Transformatiefonds uitgaven waarvan het verwacht dat deze op (lange) termijn geld opleveren. Bij een 'normaal' investeringsproject, zeker als het de omvang van € 80 miljoen zou hebben, is het minimaal gangbaar dat inzichtelijk is hoe voorzichtig er is gerekend. Het is moeilijk voorstelbaar dat bij een dergelijk project niet bekend zou zijn hoe groot, bijvoorbeeld, de post onvoorzien is om risico's op te vangen. Het college geeft echter aan voor het Transformatiefonds geen toegevoegde waarde te zien in het inzichtelijk maken van de getroffen maatregelen en de verwachte effecten daarvan. Wij adviseren de gemeenteraad om bij het college erop aan te dringen dit wel inzichtelijk te maken.

Bestemming van financiële ruimte door inzet Transformatiefonds

Het college neemt aanbeveling 3 (*Maak een expliciete keuze voor het al dan niet aflossen*)

van schuld) over, maar aanbeveling 4 (*Voeg ontstane financiële ruimte door groei weer toe aan Transformatiefonds*) niet.

Door de inzet van het Transformatiefonds groeit Zaanstad. Naar verwachting levert dit financiële ruimte op. Het college onderschrijft onze aanbeveling om expliciet de keuze te maken hoe deze financiële ruimte wordt ingezet: wordt deze ingezet voor het aflossen van schuld (die is ontstaan door het inzetten van het Transformatiefonds) of komt de financiële ruimte beschikbaar voor nieuwe uitgaven? Tegelijkertijd benadrukt het college dat het niet aan de orde is om eerder gemaakte keuzes te heroverwegen. Ondanks wat hierover in de begroting staat, is het niet de bedoeling om de schuld af te lossen. Wij constateren dat het college in feite stelt dat de teksten in de begroting over het Transformatiefonds onjuist zijn op dit punt. Als dat zo is, kunnen wij ons voorstellen dat geen verdere heroverweging noodzakelijk is en uitsluitend een verduidelijking van het besluit aan de orde is. Dat neemt niet weg dat wij het kwalijk vinden dat de begroting blijkbaar dit soort wezenlijke onjuistheden kan bevatten. Het is immers een formeel door de gemeenteraad vastgesteld document.

Het standpunt dat het niet de bedoeling is om af te lossen op de schuld die ontstaat door het inzetten van het Transformatiefonds, is ook een van de argumenten van het college om aanbeveling 4 niet over te nemen. Net als hiervoor wijzen wij erop dat dit standpunt van het college niet aansluit op de letterlijke teksten hierover in de begroting. Los daarvan is onze aanbeveling gericht op het navolgbaar houden van de inzet van het Transformatiefonds en de financiële ruimte die daardoor in werkelijkheid ontstaat. Door de financiële ruimte telkens weer toe te voegen aan het Transformatiefonds kan uit het verloop van het fonds eenvoudig worden afgelezen of de verwachtingen daadwerkelijk worden waargemaakt.

Het college geeft aan zich te verbazen over deze aanbeveling en ziet, afgezien van het hiervoor genoemde standpunt dat aflossen nooit aan de orde zou zijn geweest, diverse bezwaren. Zo stelt het college dat onze aanbeveling ertoe leidt dat de inzet van 'vrije middelen' niet meer integraal kan worden afgewogen omdat deze dan al geormerkt zou zijn voor het Transformatiefonds. Daarnaast geeft het college aan dat door onze aanbeveling het Transformatiefonds groter dan nodig zou worden.^e Tot slot stelt het college dat onze aanbeveling administratief zeer bewerkelijk zou zijn.

^e Het college ziet daarbij ook het risico dat als deze extra middelen vervolgens tot besteding zouden komen, dit leidt tot een toename van de Zaanse schuld. Dit is volgens ons niet correct. De reden hiervoor is dat de financiële ruimte die ontstaat door groei bestaat uit een daadwerkelijke stijging van de inkomsten. Zaanstad ontvangt dan meer geld. Voor het uitgeven van dit extra geld hoeft dan ook niet geleend te worden. Het uitgeven van dit extra geld betekent wel dat dit geld niet ingezet kan worden om schuld af te lossen.

Op onze beurt verbazen wij ons over deze argumenten van het college om de aanbeveling niet over te nemen. Ten eerste leidt de huidige werkwijze conform het raadsbesluit over het Transformatiefonds (dat, zoals eerder gesteld, afwijkt van de teksten in de begroting) ertoe dat de 'vrije middelen' worden toegevoegd aan het Investeringsfonds. Dus ook in de huidige werkwijze is er sprake van geormerkte middelen, alleen is de bestemming anders. Daarnaast stellen wij nadrukkelijk dat onze aanbeveling niet uitsluit dat de middelen uit het Transformatiefonds alsnog voor andere doelen kunnen worden ingezet. Dat is wat ons betreft een keuze die aan de gemeenteraad is. Het gaat ons uitsluitend om het creëren van een systeem dat eenvoudig navolgbaar is. Tot slot kunnen wij niet goed volgen waarom onze aanbeveling administratief meer bewerkelijk zou zijn dan de huidige werkwijze. De werkwijze die volgt uit onze aanbeveling is namelijk, afgezien van de andere bestemming van de 'vrije middelen', identiek aan de huidige werkwijze. Wij concluderen dan ook dat het college geen argumenten aandraagt die daadwerkelijk aanleiding geven om onze aanbeveling niet over te nemen.

Onderzoeksverantwoording

13 Aanleiding onderzoek

In het onderzoeksprogramma van de Rekenkamer Zaanstad (de rekenkamer) voor 2018 is een verkenning opgenomen naar het Transformatiefonds. Het Transformatiefonds is met de begroting 2017 van Zaanstad in het leven geroepen. Het doel van dit fonds is om de bouw van extra woningen in Zaanstad te realiseren. Tegelijkertijd mag de inzet van middelen uit het fonds niet leiden tot uitholling van de financiële positie van Zaanstad. Volgens de meest recente inzichten zal in het Transformatiefonds (over de periode tot 2027) uiteindelijk zo'n € 80 miljoen beschikbaar komen.

In deze verkenning zijn wij nagegaan of uit de instelling en de inzet van het Transformatiefonds tot nu toe blijkt dat deze doelstelling van het fonds voldoende is geborgd. Naar aanleiding van deze verkenning heeft de rekenkamer besloten, na het uitvoeren van enkele afrondende onderzoekswerkzaamheden, om te rapporteren over haar bevindingen.

14 Onderzoeksvraag en afbakening

Pas na lange tijd zal duidelijk worden welk effect het Transformatiefonds heeft op de financiële positie van Zaanstad. Dit komt, omdat het effect direct samenhangt met het daadwerkelijk bouwen van woningen. Op dit moment is het daarom te vroeg om deze effecten in beeld te brengen en te beoordelen. Dit onderzoek richt zich in plaats daarvan op de vraag of de werkwijze met het Transformatiefonds toereikend is om te borgen dat de financiële positie van Zaanstad niet wordt uitgehold. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Is in de opzet van het Transformatiefonds de financiële positie van Zaanstad voldoende geborgd?

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag hebben wij ons uitsluitend gericht op de opzet van het Transformatiefonds. Daaronder verstaan wij allereerst de wijze waarop de financiële uitgangspunten voor het Transformatiefonds zijn bepaald. Daarnaast hebben wij gekeken naar de vastgestelde procedure voor het inzetten van het Transformatiefonds. Het gaat dan om het door de gemeenteraad vastgestelde kader voor het Transformatiefonds en de wijze waarop de besluitvorming over aanvragen voor bijdragen uit het Transformatiefonds is geregeld. Uiteindelijk hebben we beoordeeld of de opzet (het geheel aan financiële uitgangspunten en procedures) leidt tot een samenhangend geheel waardoor bij inzet van het Transformatiefonds de financiële positie van Zaanstad voldoende is geborgd.

15 Aanpak

De verkenning van het Transformatiefonds is van september tot december 2018 uitgevoerd. Vervolgens zijn in december 2018 enkele afrondende onderzoekswerkzaamheden uitgevoerd. Voor dit onderzoek zijn documenten over het Transformatiefonds geanalyseerd en zijn gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren.

Bijlage — Raadsbesluit instellen Transformatiefonds

Bij de besluitvorming over de begroting 2017 heeft de gemeenteraad ook ingestemd met het instellen van het Transformatiefonds. Bij de beslispunten 9, 10 en 11 van het raadsbesluit over de begroting 2017 heeft de gemeenteraad ingestemd met het instellen van het Transformatiefonds, de spelregels vastgesteld en akkoord gegeven om bij de eerstvolgende actualisatie van de Financiële verordening het kader voor het Transformatiefonds te verwerken. Hieronder volgen de twee pagina's van het raadsbesluit (2016/204455) waarop deze beslispunten zijn beschreven (het volledige raadsbesluit beslaat 11 pagina's).

8. Akkoord te gaan met:
- a. het meerjareninvesteringsplan zoals opgenomen in bijlage 6 en de financiële consequenties voor de eerste jaarschijf
 - b. het beschikbaar stellen van een krediet voor de volgende vier investeringen:
 - i. Investeringsbedrijventerrein Kogerveld-Zuid 2017 € 270.000
 - ii. Investeringsfietspaden Omzoom 2017 € 280.000
 - iii. InvesteringsLandelijk projecten € 675.000
 - iv. InvesteringsStrategisch Groen projecten € 1.070.000
9. Akkoord te gaan met het vormen van de nieuwe (structurele) reserve Transformatiefonds en deze jaarlijks te voeden met de begrotingsruimte die ontstaat als gevolg van de verplichting tot activeren van activa met maatschappelijk nut
10. Akkoord te gaan met het hanteren van de volgende criteria en spelregels voor aanwending van middelen uit het fonds (zoals opgenomen in paragraaf 4.3 investeringen):
- a. De bijdrage uit het Transformatiefonds levert een directe bijdrage aan (versnelling) van de realisatie van gewenste woningbouwlocaties in Zaanstad en draagt aantoonbaar bij aan de verbetering van de (basis)kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving van de inwoners van de stad
 - b. Binnen Bestaand Bebouwd Gebied (BBG), voldoende aan de criteria van Duurzame Verstedelijking
 - c. Inzet geschiedt in afstemming met marktpartij(en), die bewijsbaar ook tot eigen investeringen over gaan
 - d. Er is sprake van een aantoonbare maatschappelijke impact (inclusief werkgelegenheid, verduurzaming) en (aannemelijke) effecten van specifieke maatregelen en investeringen op de aantrekkingskracht (en andere aspecten) van de stad
 - e. De aanvraag voor middelen wordt onderbouwd aan de hand van een businesscase van de locatie-ontwikkeling.
 - f. De businesscase wordt getoetst door een onafhankelijk ambtelijke Investeringsboard, die adviseert over aanwending van de middelen binnen de overeen te komen investeringsstrategie en selectiecriteria
 - g. De extra rentelasten die voortkomen uit het verwachte tekort van de businesscase worden gedekt uit het toekomstige 'vrij besteedbare' deel van de extra opbrengsten uit de Algemene Uitkering van het Gemeentefonds en de Onroerende Zaakbelasting conform het te realiseren woningbouwprogramma
 - h. Voor de berekening van de maximale bijdrage worden de toekomstige baten contant gemaakt over een periode van 30 jaar en tegen een discountvoet die gelijk is aan de gemeentelijke rekenrente. Bij benadering bedraagt die netto vrije ruimte ca € 500² per jaar per woning. Contant komt dit neer op een bijdrage van € 10.000 per te realiseren woning.
 - i. Ook kosten verband houdend met bv. verwerving van gronden en gebouwen, sanering, aanpak van hinderende milieucontouren (BBT-plus), herbesteding van erfgoed, aanleg van infrastructuur, parkeeroplossingen, etc. kunnen in aanmerking komen voor een bijdrage uit het Transformatiefonds, mits aantoonbaar leidend tot extra woningbouw.
 - j. De bijdrage uit het Transformatiefonds wordt gefaseerd naar rato van de ontwikkeling (niet alle publieke investeringen ineens als eerste), uitgaande van een evenwichtige verdeling van voorinvesteringen tussen publiek en privaat.
 - k. Vrijgeven van de middelen vanuit het Transformatiefonds geschiedt altijd via een separaat raadsbesluit.
 - l. 5 jaar na invoering vindt een evaluatie plaats naar de werking van het fonds.


² Dit wordt gebruikt voor dekking van de extra rentekosten en reserveringen voor extra maatschappelijke voorzieningen door de groei van de stad via het Investeringsfonds.

- m. Bijstelling van bedragen kan jaarlijks plaatsvinden, indien bijvoorbeeld een wijziging in de methodiek van de Algemene Uitkering van het Gemeentefonds daar aanleiding toe geeft.
11. Akkoord te gaan met de verwerking van het kader rondom het Transformatiefonds in de Financiële Verordening van de gemeente Zaanstad bij de eerstvolgende actualisatie van de Verordening.
 12. Akkoord te gaan met het vormen van de nieuwe (structurele) reserve Dekking kapitaallasten (zoals toegelicht in paragraaf 4.3 Investerings)
 13. Akkoord te gaan met het vormen van de nieuwe (structurele) voorziening Toekomstige vervangingsinvesteringen riolen (zoals opgenomen in paragraaf 3.5 Onderhoud kapitaalgoederen en conform het voorstel tarieven)
 14. Akkoord te gaan met het doteren van € 6.000.000 aan de voorziening Toekomstige vervangingsinvesteringen riolen vanuit de bestaande egalisatievoorziening riolen (zoals opgenomen in paragraaf 3.5 Onderhoud kapitaalgoederen en conform het voorstel tarieven)

Gedaan in de vergadering van 10/11-2016

Met inachtneming van de
aangenomen amendementen.


Voorzitter,


Raadsgriffier,