

# Transformatiefonds

---

## Onderzoeksrapport

28 FEBRUARI 2019

### DEFINITIEF

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

Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. Het document vormt samen met het bestuurlijk rapport de volledige rapportage van het onderzoek. Beide digitale documenten kunt u raadplegen op de [projectpagina](#).

# Inhoudsopgave

<b>Inhoudsopgave .....</b>	<b>1</b>
<b>Inleiding.....</b>	<b>2</b>
<b>1 Aanleiding onderzoek.....</b>	<b>2</b>
<b>2 Achtergrond Transformatiefonds.....</b>	<b>2</b>
2.1 Begrotingsruimte door wijziging BBV van in totaal ca. € 80 miljoen.....	2
2.2 Stimuleren van woningbouw zonder uitholling financiële positie.....	5
<b>3 Onderzoeksvraag voor verkenning.....</b>	<b>7</b>
<b>Opzet van het Transformatiefonds .....</b>	<b>8</b>
<b>4 Financiële uitgangspunten.....</b>	<b>8</b>
4.1 Nagestreefde groei Zaanstad.....	8
4.2 Financiële ruimte door groei Zaanstad.....	11
4.3 Maximale bijdrage per woning.....	15
4.4 Verwacht effect op financiële positie.....	17
<b>5 Procedure toekennen bijdragen uit het Transformatiefonds .....</b>	<b>20</b>
5.1 Eisen voor inzet Transformatiefonds.....	20
5.2 Procedure voor inzet Transformatiefonds .....	22
<b>6 Conclusie opzet Transformatiefonds .....</b>	<b>23</b>
<b>Bijlage 1: Geraadpleegde personen .....</b>	<b>26</b>
<b>Bijlage 2: Geraadpleegde documenten.....</b>	<b>27</b>
<b>Eindnoten .....</b>	<b>28</b>

# Inleiding

## 1 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 (naar verwachting zal dit na 2027 verder toenemen tot ruim € 117 miljoen).

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.

Van september tot december 2018 is de verkenning van het Transformatiefonds uitgevoerd. Vervolgens zijn in december 2018 enkele afrondende onderzoekswerkzaamheden uitgevoerd en is deze nota van bevindingen opgesteld. In deze inleiding gaan we hierna kort in op de achtergrond van het Transformatiefonds. Daarna geven we de onderzoeksvraag die we voor dit onderzoek hebben gehanteerd. Tot slot volgt de leeswijzer voor het vervolg van deze nota van bevindingen.

## 2 Achtergrond Transformatiefonds

### 2.1 Begrotingsruimte door wijziging BBV van in totaal ca. € 80 miljoen

Tot 2017 boden de verslaggevingsvoorschriften uit het *Besluit Begroting en Verantwoording* (BBV) gemeenten de keuze om uitgaven met een zogenoemd 'maatschappelijk nut' dan wel als last in de begroting te nemen of te activeren op de balans. Bij het activeren van een uitgave is het idee dat de uitgave weliswaar in één jaar wordt gedaan, maar dat de gemeente (of de samenleving) er meerdere jaren profijt van heeft. Dit profijt wordt tot uitdrukking gebracht door gedurende deze jaren telkens slechts een vast deel van de totale uitgave als last te nemen in de begroting. Dit zijn de zogenoemde 'afschrijvingslasten' en die zijn uitgesmeerd over de verwachte levensduur van het actief.

Uitgaven voor investeringen met een maatschappelijk nut worden gedaan voor activiteiten die maatschappelijk van belang worden geacht, maar niet resulteren in bezit dat een economische waarde vertegenwoordigt. Het gaat dan om uitgaven die worden gedaan ten be-

hoeve van investeringen in de openbare ruimte. <sup>a</sup> Zaanstad maakte gebruik van deze keuzeruimte door deze uitgaven direct ten laste van de begroting te brengen.

Met ingang van 2017 is het BBV gewijzigd en zijn gemeenten verplicht uitgaven voor investeringen met een maatschappelijk nut op de balans te activeren.<sup>b</sup> Voor Zaanstad betekent dit dat deze uitgaven niet meer direct op de begroting drukken. Hierdoor ontstaat ruimte in de begroting. Tegelijkertijd leidt het activeren van deze uitgaven tot een geleidelijke stijging van de kapitaallasten die bestaan uit rente en afschrijvingen. Uiteindelijk is het de verwachting dat na verloop van tijd de kapitaallasten min of meer gelijk zullen worden aan de hoogte van de uitgaven die Zaanstad voor 2017 direct ten laste van de begroting bracht. Dit betekent dat de begrotingsruimte die ontstaat door de wijziging in het BBV een langlopend, maar ook eindig karakter heeft. Daarnaast is deze begrotingsruimte puur administratief van aard, het betekent niet dat de gemeente daadwerkelijk meer geld ontvangt (of minder geld uitgeeft).<sup>1</sup>

In Tabel 2.1 geven we een illustratie van de begrotingsruimte die bij Zaanstad ontstaat als gevolg van de wijziging in het BBV. In dit voorbeeld zijn we uitgegaan van een periode van 4 jaar waarin Zaanstad elk jaar een investering doet van € 1 miljoen met een verwachte levensduur van 3 jaar per investering. De tabel laat zien dat de uitgaven niet veranderen door de wijziging van het BBV. Zowel voor als na de wijziging zijn de uitgaven per jaar en in totaal hetzelfde. Voor én na de wijziging is er ook geen sprake van inkomsten. Zaanstad geeft in dit voorbeeld nog steeds evenveel geld uit en er komt geen extra geld bij. In het stelsel van baten en lasten, dat Zaanstad op grond van de BBV moet toepassen bij de begroting, heeft de wijziging van het BBV wél effect. Voor de wijziging werden de uitgaven één op één als last genomen. Elk jaar dat Zaanstad een investering deed van € 1 miljoen leidde dit tot een last van € 1 miljoen. Na de wijziging van het BBV activeert Zaanstad elk jaar de investering van € 1 miljoen en schrijft deze over de verwachte levensduur van 3 jaar af. Dit betekent dat elk jaar een derde deel van de uitgaven daadwerkelijk als last wordt genomen. In het eerste jaar betekent dit dat de lasten € 333.333 bedragen in plaats van € 1 miljoen. In het tweede jaar bestaan de lasten uit een derde deel van de investering in het eerste jaar en een derde deel van de investering in het tweede jaar: € 666.667. In het derde jaar wordt op elk van de drie investeringen afgeschreven en zijn de afschrijvingslasten in totaal € 1 miljoen en is het verschil ten opzichte van de situatie vóór de wijziging van het BBV helemaal ingelopen. Dit wordt duidelijk in het vierde jaar waarin de afschrijvingslasten - de eerste investering is dan afgeschreven en de afschrijving van de investering in het vierde jaar komt er bij - gelijk zijn aan de jaarlijkse lasten voor de wijziging in het BBV. Door de wijziging ontstaat, zo laat de tabel zien, een eenmalig voordeel van € 1

---

<sup>a</sup> Art. 59 van het BBV dat gold tot 2017 stelde dat 'investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut kunnen worden geactiveerd.'

<sup>b</sup> Art. 59 van het BBV schrijft met ingang van 2017 voor dat 'alle investeringen worden geactiveerd.'

miljoen in de lasten doordat de totale lasten in de nieuwe situatie in totaal € 3 miljoen bedragen in plaats van € 4 miljoen in de oorspronkelijke situatie.

Tabel 2.1 Illustratie effect wijziging BBV

	Jaar	Inkomsten (in euro)	Uitgaven (in euro)	Baten (in euro)	Lasten (in euro)
Vóór wijziging BBV	1	0	1.000.000	0	1.000.000
	2	0	1.000.000	0	1.000.000
	3	0	1.000.000	0	1.000.000
	4	0	1.000.000	0	1.000.000
	<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>4.000.000</b>	<b>0</b>	<b>4.000.000</b>
Na wijziging BBV	1	0	1.000.000	0	333.333
	2	0	1.000.000	0	666.667
	3	0	1.000.000	0	1.000.000
	4	0	1.000.000	0	1.000.000
	<b>Totaal</b>	<b>0</b>	<b>4.000.000</b>	<b>0</b>	<b>3.000.000</b>

De feitelijke situatie in Zaanstad is natuurlijk anders dan in dit fictieve voorbeeld. Er zijn allerlei verschillende investeringen en ook verschillende afschrijvingstermijnen. Maar ook dan kan via dezelfde systematiek worden uitgerekend welke begrotingsruimte ontstaat door de wijziging van de BBV.

Die begrotingsruimte werd aanvankelijk geraamd op in totaal circa € 100 miljoen (wat wordt opgebouwd over een periode van 10 jaar). Inmiddels wordt de begrotingsruimte door Zaanstad geraamd op € 80 miljoen.<sup>c</sup> De reden voor deze bijstelling is tweeledig. Ten eerste was geen rekening gehouden met het feit dat een deel van de uitgaven voor investe-

<sup>c</sup> Overigens werkt het effect van de wijziging in het BBV naar verwachting ook na 10 jaar nog steeds door. Zaanstad verwacht op dit moment dat de begrotingsruimte in de periode 2017 – 2040 in totaal zo'n € 117 miljoen zal bedragen. Bron: feitelijke reactie Zaanstad, d.d. 21 januari 2019.

ringen in de openbare ruimte al werden gedekt uit het *Investeringsfonds*.<sup>d</sup> Het activeren van dit deel van deze uitgaven levert daardoor geen extra begrotingsruimte op. Ten tweede bleek een deel van de investeringen in de openbare ruimte een korter dan verwachte levensduur te hebben waardoor er sneller (en per jaar daardoor hoger) moet worden afgeschreven. Ook dit verlaagt de begrotingsruimte die in de begroting door de wijziging in het BBV ontstaat.<sup>2</sup>

## 2.2 Stimuleren van woningbouw zonder uitholling 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 het uithollen van de financiële positie van Zaanstad.<sup>e</sup>

Allereerst verslechtert de financiële positie van Zaanstad als de begrotingsruimte wordt ingezet omdat hiervoor naar verwachting geleend zal moeten worden. De BBV-wijziging levert weliswaar begrotingsruimte op, maar geen extra geld. Het benutten van deze begrotingsruimte zal daarentegen wel gepaard gaan met meer uitgaven. Voor deze uitgaven zal daarom naar verwachting geleend moeten worden. De aangetrokken schuld leidt vervolgens tot een stijging in de rentelasten: een toename van de structurele lasten. De hogere schulden leiden vervolgens ook tot een toename van het herfinancieringsrisico van Zaanstad.

Daarnaast verslechtert de financiële positie op het moment dat Zaanstad ervoor zou kiezen om de begrotingsruimte in te zetten voor het dekken van structureel nieuw beleid (of het opvangen van structurele tegenvallers). Dan ontstaat namelijk de situatie dat Zaanstad structurele lasten dekt met incidentele begrotingsruimte. Dit is een situatie die op de lange termijn niet houdbaar is.

Om te voorkomen dat het benutten van de begrotingsruimte die door de wijziging van het BBV ontstaat leidt tot een uitholling van de financiële positie, is als onderdeel van de begroting 2017 het Transformatiefonds ingesteld.<sup>f</sup> Elk jaar wordt de verwachte begrotingsruimte als gevolg van de BBV-wijziging toegevoegd aan dit fonds. Door strikt toe te zien op de inzet van middelen uit het Transformatiefonds wil Zaanstad voorkomen dat de financi-

---

<sup>d</sup> Het Investeringsfonds is een separaat fonds dat is opgezet om nieuwe en uitbreidingsinvesteringen mogelijk te maken (Begroting 2017, p. 114).

<sup>e</sup> Het begrip 'financiële positie' is niet nauwgezet gedefinieerd en leent zich daardoor voor verschillende invalshoeken en interpretaties en is moeilijk objectief te meten. In ons onderzoek *Zicht op de financiële positie* (september 2016) hebben wij uiteengezet hoe op een systematische wijze de ontwikkeling van de financiële positie van Zaanstad in beeld kan worden gebracht. Zie ook <https://www.rekenkamer.amsterdam.nl/onderzoek/zicht-op-financiele-positie-onderzoek-naar-informatiewaarde-jaarstukken-zaanstad/>

<sup>f</sup> Besluit 2016/204455, d.d. 10 november 2016.

ele positie wordt uitgehouden. De inzet van middelen moet 'renderen' om een structureel opwaarts effect te voorkomen op de omvang van door Zaanstad aangetrokken leningen en de daarmee samenhangende rentekosten en risico's.<sup>§</sup>

*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

Het Transformatiefonds wordt daarom uitsluitend ingezet voor het stimuleren van woningbouw in Zaanstad. Deze stimulans bestaat uit het wegnemen van barrières die private partijen belemmeren om woningen te bouwen op bepaalde complexe locaties. Het gaat dan bijvoorbeeld om verouderde bedrijventerreinen waar eerst allerlei problemen en randvoorwaarden in orde moeten worden gebracht voordat er woningen kunnen worden gebouwd. De kosten die hiermee gemoeid zijn, maken het voor private partijen onmogelijk om een 'gezonde' business case te maken. Door de kosten van deze 'onrendabele top' te dekken uit het Transformatiefonds ontstaat ruimte in Zaanstad voor extra woningen en kan de woningbouwambitie worden gerealiseerd.<sup>3</sup>

*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*

---

<sup>§</sup> Begroting 2017, p.223, Begroting 2018, p. 189 en Begroting 2019, p. 181.

*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)

Het is de verwachting dat de bouw van extra woningen Zaanstad extra structurele opbrengsten oplevert doordat de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de inkomsten uit de Onroerende Zaak Belasting (OZB) dan toenemen. Deze toename moet opwegen tegen de structurele lasten die ontstaan als Zaanstad extra leningen moet aantrekken om de middelen uit het Transformatiefonds daadwerkelijk in te zetten.<sup>4</sup> Als aan deze voorwaarde wordt voldaan, dan kan Zaanstad tegelijkertijd de woningbouw stimuleren en voorkomen dat de financiële positie wordt uitgehold. Om dit zeker te stellen wordt een 'stevige governance' ingericht.<sup>5</sup>

### 3 Onderzoeksvraag voor verkenning

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?*

In het vervolg van deze rapportage gaan we in op deze onderzoeksvraag. Daarbij richten wij ons uitsluitend op de opzet van het Transformatiefonds. Daaronder verstaan wij allereerst de wijze waarop de financiële uitgangspunten voor het Transformatiefonds zijn bepaald en worden gehanteerd. Onderdeel hiervan is dat we ook kijken naar het mogelijke effect van het inzetten van de middelen uit het Transformatiefonds op de financiële positie van Zaanstad (ceteris paribus). Daarnaast kijken wij ook 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 zijn geregeld. Uiteindelijk beoordelen we 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.



## Opzet van het Transformatiefonds

Om te onderzoeken of in de opzet van het Transformatiefonds de financiële positie van Zaanstad voldoende is geborgd, kijken we eerst naar de financiële uitgangspunten van het Transformatiefonds. Daarbij ligt de nadruk op de onderbouwing van de veronderstelling dat het realiseren van extra woningen leidt tot extra opbrengsten. Daarna gaan we in op de procedure om bijdragen uit het Transformatiefonds toe te kennen. In het bijzonder letten we daarbij op in hoeverre de afspraken en voorwaarden die in deze procedure worden gehanteerd, sporen met de financiële uitgangspunten. Tot slot volgt onze conclusie over de borging van de financiële positie in de opzet van het Transformatiefonds.

### 4 Financiële uitgangspunten

Vanuit het perspectief van de financiële positie van Zaanstad is de belangrijkste voorwaarde voor de inzet van het Transformatiefonds dat deze daadwerkelijk leidt tot extra woningen en extra financiële opbrengsten. Dit vereist dat de bijdrage vanuit het Transformatiefonds (en de daarmee gemoeide extra lasten) opweegt tegen de extra opbrengsten. Zaanstad heeft hiervoor door Cebeon ramingen laten maken van de verwachte financiële ruimte die ontstaat door de nagestreefde groei van Zaanstad.<sup>h</sup> Deze financiële ruimte is vervolgens door Zaanstad omgerekend naar een maximaal bedrag per woning waarvoor een beroep op het Transformatiefonds kan worden gedaan.

Hierna gaan we eerst in op de kenmerken van de nagestreefde groei van Zaanstad voor zover die zijn meegenomen in de ramingen van Cebeon. Vervolgens beschrijven we de uitkomsten van de ramingen van Cebeon van de financiële ruimte die door de nagestreefde groei kan ontstaan. Daarna bespreken we de berekening van Zaanstad van de maximale bijdrage per woning uit het Transformatiefonds. Tot slot analyseren we het door Zaanstad verwachte effect van de inzet van het Transformatiefonds op de financiële positie.

#### 4.1 Nagestreefde groei Zaanstad

Zaanstad streeft groei na. Om te bepalen hoe deze groei zich vertaalt naar financiële ruimte heeft Cebeon een aantal uitgangspunten ten aanzien van deze groei gehanteerd. Het gaat daarbij allereerst om de kwantitatieve verwachtingen van deze groei: hoeveel woningen en niet-woningen komen erbij? Een tweede categorie uitgangspunten gaat in op wat de groei betekent voor de fysieke en sociaal-economische kenmerken van Zaanstad zoals de bevolkingssamenstelling en de regiofunctie. Ten derde zijn er aannames gedaan ten aan-

---

<sup>h</sup> Cebeon heeft twee rapportages uitgebracht: *Financiële positie Zaanstad in relatie tot groei* (8 april 2016) en *Begrotingsanalyse Zaanstad 2016* (31 augustus 2016).

zien van de ontwikkeling van het door het politieke bestuur gewenste voorzieningenniveau in Zaanstad.

#### 4.1.1 19.000 extra woningen in periode 2017 - 2042

Cebeon heeft gebruikgemaakt van door Zaanstad aangeleverde informatie over de verwachte groei. Het gaat om een nieuwbouwproductie van 20.000 woningen verdeeld over verschillende locaties. Volgens Zaanstad betreft deze nieuwbouwproductie de uitvoering van het programma MAAK.Zaanstad.<sup>6</sup> Het gaat om de volgende locaties:

- Centrum (waaronder ook Inverdan);
- Poelenburg-Achtersluispolder;
- Koog-Zaandijk Kogerveld;
- Wormerveer – Molletjesveer;
- Assendelft-Westzaan.

Om deze woningbouw mogelijk te maken moeten ook woningen en bedrijven gesloopt worden. Verwacht wordt dat er 1.000 woningen moeten worden gesloopt waardoor de netto woningtoename in Zaanstad uitkomt op 19.000. Hoeveel bedrijfsgebouwen moeten worden gesloopt om woningbouw mogelijk te maken, is niet gekwantificeerd.<sup>7</sup> Verder wordt verwacht dat naast woningen ook gebouwen zullen moeten worden gerealiseerd voor maatschappelijke voorzieningen.<sup>8</sup> Dit betekent dat er ook een (niet-gekwantificeerde) toename zal zijn van niet-woningen. Over het verwachte aantal niet-woningen heeft Zaanstad echter geen informatie aangeleverd en er wordt aangenomen dat Cebeon hier zelf aannames voor heeft gedaan.<sup>9</sup>

Van deze extra woningbouw wordt aangenomen dat deze geheel in een periode van 25 jaar zal worden gerealiseerd tussen 2017 en 2042. Daarbij hanteert Cebeon, op basis van informatie van Zaanstad, een onderverdeling naar drie periodes. Zo wordt aangenomen dat een kwart in de eerste periode (0-10 jaar) wordt gerealiseerd, een kwart in de tweede periode (10-15 jaar) en de resterende helft in de laatste periode (15-25 jaar).<sup>10</sup>

De verwachte groei in Zaanstad heeft een direct effect op de financiële ruimte via de OZB. De ontwikkeling van de OZB hangt onder meer af van de WOZ-waarden van woningen en niet-woningen in Zaanstad.<sup>i</sup> Om deze reden is de groei van Zaanstad ook vertaald naar een verwachting voor de WOZ-waarden van de nieuwe woningen (en de te slopen woningen). Het effect van de sloop en nieuwbouw van woningen op de WOZ-waarden is bepaald op basis van informatie afkomstig van Zaanstad: hiervoor is door Zaanstad de gemiddelde WOZ-waarde van de huidige woningvoorraad aangeleverd. Verder is rekening gehouden

---

<sup>i</sup> De opbrengsten uit OZB hangen verder ook af van de geldende tarieven.

met een toename van het aantal niet-woningen, omdat in de nieuw te bouwen wijken ook gebouwen zullen moeten komen voor wijkvoorzieningen en bedrijven (bijvoorbeeld op het bedrijventerrein Hoogtij<sup>11</sup>). Hoe Cebeon deze toename heeft vertaald naar een verwachte WOZ-waarde is Zaanstad niet bekend.<sup>12</sup>

#### 4.1.2 Verwachte verandering in fysieke en sociaal-economische kenmerken Zaanstad

Naast de verwachte omvang van de groei en het effect daarvan op de WOZ-waarden in Zaanstad, heeft Cebeon ook aannames gedaan wat de groei van Zaanstad kwalitatief betekent. Dit heeft Cebeon gedaan met het oog op de ontwikkeling van de algemene uitkering van het Gemeentefonds die afhankelijk is van verschillende 'maatstaven'. Deze maatstaven beschrijven verschillende fysieke en sociaal-economische karakteristieken van gemeentes en worden gebruikt om de hoogte van de algemene uitkering te bepalen. Cebeon heeft voor deze aannames zowel gebruikgemaakt van informatie afkomstig van Zaanstad als van informatie over met Zaanstad vergelijkbare gemeenten.

In de rapportage licht Cebeon vier belangrijke maatstaven uit die naar verwachting zullen veranderen door de groei van Zaanstad en het uitgangspunt dat deze groei bestaat uit, zo stelt Cebeon, gemiddeld duurdere woningen dan nu. Ten eerste is de verwachting dat de toename van het aantal woningen leidt tot een toename van de stedelijke verdichting. Ten tweede wordt een toename van de regiofunctie van Zaanstad verwacht. Een derde belangrijke ontwikkeling is dat in de nieuwe woningen relatief meer gezinnen met kinderen zullen gaan wonen waardoor de bevolking van Zaanstad jonger wordt. Tot slot wordt verwacht dat in de nieuwe woningen relatief minder vaak zogenoemde 'aandachtsgroepen' zullen wonen zoals 'huishoudens met lage inkomens, uitkeringsontvangers en minderheden'.<sup>13</sup>

Het is daarbij opvallend dat het door Cebeon gehanteerde uitgangspunt dat de groei bestaat uit woningen die gemiddeld duurder zijn dan de huidige woningen in Zaanstad, niet spoort met de aangeleverde WOZ-waarden door Zaanstad (zie paragraaf 4.1.1). Daarbij is juist uitgegaan van de huidige gemiddelde WOZ-waarde van Zaanse woningen.<sup>j</sup> Ook hebben wij van Zaanstad begrepen dat bij de groei van Zaanstad beleidsmatig wordt ingezet op een aandeel sociale woningen van minimaal 30%.<sup>14</sup> In hoeverre de Zaanse visie op de toekomst verder overeenkomt met de andere hiervoor beschreven gehanteerde uitgangspunten door Cebeon hebben wij niet vastgesteld. Het valt ook niet te benaderen welk financieel effect er zou optreden als de berekeningen van Cebeon overeenkomstig de Zaanse visie zouden zijn gemaakt. Het rapport van Cebeon biedt op dit punt geen houvast omdat

---

<sup>j</sup> In de feitelijke reactie (d.d. 21 januari 2019) wordt aangegeven dat het verstrekken van de gemiddelde OZB het gevolg is van het toepassen van het voorzichtigheidsbeginsel. Tijdens de gesprekken met de betrokken ambtenaren daarentegen werd dit argument niet ingebracht en werd gesteld dat niet zonder meer viel te zeggen wat het effect van hogere dan wel lagere WOZ-waarden op de ramingen van Cebeon is.

niet uiteen is gezet hoe de gehanteerde uitgangspunten zich precies vertalen naar de geraamde financiële ruimte.

#### 4.1.3 Beperkte toename van het voorzieningenniveau

De financiële ruimte die kan ontstaan door de groei van Zaanstad is niet alleen afhankelijk van de ontwikkeling van de opbrengsten, maar ook van de ontwikkeling van de kosten. De ontwikkeling van de kosten hangt samen met het gewenste voorzieningenniveau. Om deze reden heeft Cebeon voor de ramingen van de financiële ruimte ook aannames gedaan over de ontwikkeling van het voorzieningenniveau als gevolg van groei.

Op aangeven van Zaanstad is Cebeon ervan uitgegaan dat de uitgaven aan taakgebieden die zijn gerelateerd aan de openbare ruimte en aan 'harde' moeilijk te beïnvloeden taakgebieden zoals onderwijshuisvesting, sociale zekerheid en de brandweer worden uitgevoerd op een niveau passend bij een 'rationeel en doelmatig' voorzieningenniveau (het huidige voorzieningenniveau van Zaanstad<sup>15</sup>). Bij 'zachtere' voorzieningen met meer keuzevrijheid, wordt uitgegaan van een marginale uitbreiding van de voorzieningen. Het gaat dan om taakgebieden gerelateerd aan onder meer kunst, ontspanning, oudheid en openbaar groen. Zaanstad stelt daarbij dat het huidige 'zachte' voorzieningenniveau al past bij een grotere omvang van de bevolking en een grotere regiofunctie.<sup>16</sup> De volledige indeling naar 'harde' en 'zachte' taakgebieden zoals die is gemaakt door Cebeon voor de ramingen is Zaanstad niet bekend.<sup>17</sup> Kort samengevat is het uitgangspunt dat Zaanstad als het *geen* keuze heeft de voorzieningen op een efficiënte manier realiseert en als het *wel* keuze heeft, ervoor kiest slechts in beperkte mate het aantal voorzieningen uit te breiden bij verdere groei van de stad.<sup>18</sup> Dit laatste geldt met name voor cultuurvoorzieningen, omdat hier al grote investeringen op hebben plaatsgevonden of gaan plaatsvinden.<sup>19</sup>

## 4.2 Financiële ruimte door groei Zaanstad

De aannames en verwachtingen ten aanzien van de groei van Zaanstad zijn door Cebeon vertaald naar ramingen van het effect op de financiële ruimte. Daarvoor is doorgerekend hoe de algemene uitkering van het Gemeentefonds en de opbrengsten uit de OZB zich naar verwachting zullen ontwikkelen. Hierna gaan we eerst kort in op de methode die is toegepast voor deze ramingen. Vervolgens beschrijven we achtereenvolgens de uitkomsten van de ramingen voor twee verschillende componenten van de algemene uitkering van het Gemeentefonds en de opbrengsten uit de OZB. Tot slot volgt een totaaloverzicht van de door Cebeon geraamde financiële ruimte die door de groei van Zaanstad zou kunnen ontstaan.

### 4.2.1 Methode berekening financiële ruimte

Voor de raming van de financiële ruimte heeft Cebeon de verwachte jaarlijkse structurele ruimte doorgerekend. Hiervoor is allereerst gekeken naar de algemene uitkering van het Gemeentefonds. Daarbij heeft Cebeon onderscheid gemaakt naar twee componenten van

deze uitkering: het deel van de uitkering dat samenhangt met de regiofunctie en het deel dat samenhangt met de 'taakgebieden' van een gemeente. Verder is ook gekeken naar de verwachte ontwikkeling van de opbrengsten uit de OZB.

Bij alle drie de componenten is gekeken naar zowel de verwachte ontwikkeling van de opbrengstenkant als naar de lastenkant. Dit betekent dat de uitkomsten van de ramingen van Cebeon het 'netto' effect op de structurele financiële ruimte van Zaanstad betreffen. De resulterende ramingen hebben betrekking op de structurele financiële ruimte die ontstaat nadat na 25 jaar de volledige groei is gerealiseerd. Bij de ramingen van de structurele financiële ruimte is verder niet precies gekeken naar het moment waarop deze ruimte ontstaat. Een raming van de ontwikkeling door de tijd heen van verwachte opbrengsten en lasten is niet gemaakt. Het is voorstelbaar dat de opbrengsten en de lasten zich niet in gelijke mate ontwikkelen, bijvoorbeeld als het noodzakelijk is om eerst kosten te maken om woningproductie mogelijk te maken, waarna pas op een later tijdstip de bijbehorende opbrengsten worden ontvangen. Dergelijke effecten zijn niet in beeld gebracht.<sup>20</sup> Wél zijn de uitkomsten grof toegerekend aan de drie 'bouwperiodes' die eerder al zijn beschreven naar rato van de verwachte woningproductie: de eerste 10 jaar, de periode van 10 - 15 jaar en de laatste periode van 15 - 25 jaar.<sup>21</sup>

#### **4.2.2 Uitkering Gemeentefonds ten behoeve van regiofunctie**

De eerste component wordt het 'niet-lineaire effect van de maatstaven klantenpotentiëlen' genoemd. Dit betreft het effect dat een deel van de uitkering van het Gemeentefonds afhankelijk is van de mate waarin een gemeente een regiofunctie vervult. Vanwege de groei van Zaanstad wordt een toename van de centrumfunctie verwacht en daarmee ook een toename van het deel van de uitkering uit het Gemeentefonds dat daaraan gerelateerd is. Omdat Zaanstad stelt dat het huidige voorzieningenniveau al redelijk passend is voor de verwachte grotere regiofunctie, staat tegenover deze toename aan de inkomstenkant naar verwachting geen toename aan de lastenkant. Het totale positieve effect van deze component wordt op € 1 miljoen per jaar geraamd.<sup>22</sup>

#### **4.2.3 Uitkering Gemeentefonds ten behoeve van taakgebieden**

De tweede component bestaat uit de ontwikkeling van de structurele financiële marges per taakgebied. Voor deze component heeft Cebeon per taakgebied uitgerekend welke structurele financiële marge ontstaat als Zaanstad groeit. Hiervoor is per taakgebied een inschatting gemaakt van de ontwikkeling van de lasten. Het startpunt voor deze inschatting zijn de normbudgetten zoals die volgens de systematiek van het Gemeentefonds gelden voor Zaanstad. Vervolgens is bij de raming van de verdere ontwikkeling van de lasten rekening gehouden met het gekozen voorzieningenniveau door Zaanstad: rationeel en doelmatig voor openbare ruimte en moeilijk te beïnvloeden voorzieningen en marginale uitbreiding bij voorzieningen waar wel keuzeruimte is. Ook heeft Cebeon bij de ramingen geput uit de eigen ervaringen die zijn opgedaan bij andere Nederlandse gemeenten.<sup>23</sup>

De geraamde ontwikkeling van de lasten is afgezet tegen de raming van de ontwikkeling van de uitkering van het Gemeentefonds per taakgebied als gevolg van de groei van Zaanstad. De uitkomst van deze analyse levert volgens Cebeon de structurele financiële marge per taakgebied op. Bij een aantal taakgebieden, zoals gerelateerd aan oudheid en onderwijshuisvesting, wordt geen rekening gehouden met marge omdat er weinig mogelijkheden zouden zijn om structureel onder het niveau van de bijdrage uit het Gemeentefonds te komen ('het ijkpunt'). Voor taakgebieden behorend tot het sociale cluster en het bestuurscluster wordt gerekend met een marge van 10%. Bij de taakgebieden in de fysieke clusters bedraagt de marge tussen de 10% en 15%. De hoogste marge (33%) is gevonden bij de taakgebieden die samenhangen met cultuur en ontspanning. In totaal komt Cebeon tot een positieve structurele marge van € 8 à 9 miljoen per jaar.<sup>24</sup>

Een belangrijk uitgangspunt voor de hiervoor beschreven raming van de financiële marges per taakgebied waren de huidige lasten per taakgebied. Hiervoor was in deze raming uitgegaan van de normbudgetten zoals deze volgen uit de verdeelsystematiek van het Gemeentefonds. Bij deze raming was niet nagegaan hoe deze normbudgetten zich verhielden tot de werkelijke lasten van Zaanstad. In een vervolgonderzoek van Cebeon is nagegaan in hoeverre de lasten van Zaanstad afwijken van de normbudgetten en in hoeverre dit leidt tot een aanpassing van de geraamde financiële marges.

Voor deze nieuwe analyse heeft Cebeon de lasten van Zaanstad per taakgebied op basis van de begroting 2016 in beeld gebracht. Omdat Zaanstad zelf niet de lasten op deze wijze rubriceert, heeft Cebeon hiervoor zelf een toerekening moeten maken. Daarnaast heeft Cebeon ook correcties moeten maken op de lasten om de structurele lasten per taakgebied te kunnen bepalen. Het ging daarbij vooral om correcties voor het niet-activeren van investeringsuitgaven voor maatschappelijke vaste activa. Cebeon vermeldt nadrukkelijk in de rapportage van dit vervolgonderzoek dat het bepalen van de structurele lasten per taakgebied niet eenvoudig was, maar dat in overleg met Zaanstad geprobeerd is dit zo nauwkeurig mogelijk te doen.<sup>k25</sup>

In de nieuwe analyse wordt vervolgens voor de uitkomsten van de vergelijking van de werkelijke lasten per taakgebied met de normbudgetten de volgende leidraad gehanteerd:

- als de werkelijke lasten min of meer op hetzelfde niveau liggen als de normbudgetten wordt de eerder berekende marge als haalbaar beoordeeld;
- als de werkelijke lasten hoger liggen dan de normbudgetten dan betekent dit dat er meer mogelijkheden zijn om te bezuinigen waardoor de mogelijke marges ook hoger uitvallen;

---

<sup>k</sup> De moeilijkheid zit in het aansluiten van een gemeentelijke begroting, zoals die van Zaanstad maar ook van andere gemeenten, op de indeling van de Iv3 systematiek die Cebeon hanteert voor de berekeningen.

- als de werkelijke lasten lager liggen dan de normbudgetten dan betekent dit dat er waarschijnlijk minder mogelijkheden zijn om te bezuinigen waardoor de eerder berekende marges minder goed haalbaar zijn.<sup>26</sup>

In de nieuwe analyse van Cebeon wordt geconcludeerd dat de eerder berekende marges op onderdelen naar beneden moeten worden bijgesteld. Het gaat allereerst om de taakgebieden die gerelateerd zijn aan het bestuurscluster waarvoor nu met een marge van 4% wordt gerekend in plaats van 10%. Daarnaast wordt bij de taakgebieden die samenhangen met cultuur en ontspanning een marge van 20% verwacht (was 33%). In totaal komt de raming van de structurele marge op taakgebieden nu uit op € 5 à 6 miljoen per jaar (was € 8 à 9 miljoen).<sup>27</sup>

#### 4.2.4 Ontwikkeling opbrengsten OZB

De derde component bestaat uit de raming van de extra OZB opbrengsten als gevolg van de extra woningen en niet-woningen die gebouwd zullen worden. Daarbij heeft Cebeon het uitgangspunt gehanteerd dat de bestaande OZB-tarieven worden gehanteerd. Verder is gecorrigeerd voor de hogere inhouding op de uitkering van het Gemeentefonds als gevolg van de toenemende mogelijkheid voor Zaanstad om meer eigen inkomsten uit OZB te verkrijgen (correctie voor Overige Eigen Middelen – OEM). Per saldo berekent Cebeon voor deze component een toename van de structurele financiële ruimte van € 3 miljoen per jaar.<sup>28</sup>

#### 4.2.5 Totale raming verwachte financiële ruimte

In de eerste rapportage raamde Cebeon de mogelijke structurele financiële ruimte in totaal op € 12 - 13 miljoen per jaar. Van deze initiële raming werd € 3 miljoen in de eerste periode van 10 jaar verwacht. Vervolgens zou in de periode van 10 - 15 jaar opnieuw € 3 miljoen aanvullende structurele financiële ruimte ontstaan. Tot slot zou de helft van de geraamde structurele financiële ruimte (€ 6 - 7 miljoen) in de laatste periode van 10 jaar beschikbaar komen.

Na de aanscherping van de analyse van ontwikkeling van de structurele marges op de taakgebieden is deze raming neerwaarts bijgesteld tot € 9 - 10 miljoen per jaar. De grootste component van de structurele financiële ruimte bestaat ook na deze bijstelling nog steeds uit de structurele marges op taakgebieden, gevolgd door de opbrengsten uit de OZB. Deze bijgestelde raming is niet verder uitgesplitst naar perioden in de tijd. Onderstaande tabel bevat een overzicht van de geraamde structurele financiële ruimte per component. In de rapportages van Cebeon is niet expliciet aangegeven op welk prijspeil deze ramingen betrekking hebben. De aanname van Zaanstad is dat de cijfers betrekking hebben op prijspeil 2016.<sup>29</sup>

Tabel 5.1 Ramingen structurele financiële ruimte door groei

Raming structurele financiële ruimte (in € miljoen)	Initiële raming	Bijgestelde raming
Uitkering Gemeentefonds: regiofunctie	ca. 1	ca. 1
Uitkering Gemeentefonds: taakgebieden	ca. 8 - 9	ca. 5 - 6
Opbrengsten OZB	ca. 3	ca. 3
<b>Totaal raming</b>	<b>ca. 12 - 13</b>	<b>ca. 9 - 10</b>

Bron: Cebeon (april en augustus 2016)

#### 4.2.6 Impliciete aanname: met verwachte groei is nog geen rekening gehouden

Bij het ramen van de financiële ruimte als gevolg van groei zoals hiervoor beschreven speelt nog een impliciete aanname. Deze impliciete aanname houdt in dat Zaanstad in de begroting 2016, waarop Cebeon zich heeft gebaseerd, nog geen financiële baten en lasten heeft opgenomen die samenhangen met de verwachte groei. Als dit namelijk wel het geval is, dan is bij het ramen van de financiële ruimte deels sprake van een dubbeltelling. Er is dan mogelijk gerekend met geld dat (gedeeltelijk) al in de begroting van 2016 is verwerkt.<sup>1</sup> Het gevolg hiervan is dat de extra ruimte van de groei van Zaanstad dan lager uitvalt dan hiervoor geraamd.

### 4.3 Maximale bijdrage per woning

Zaanstad heeft de maximaal mogelijke bijdrage bepaald die per woning vanuit het Transformatie kan worden gedaan zonder de financiële positie uit te hollen. Dit is gebeurd op basis van de bijgestelde raming van Cebeon van de structurele financiële ruimte door groei. Hiervoor is eerst de financiële ruimte per jaar per woning bepaald. Vervolgens is een totaal maximumbedrag per woning bepaald met behulp van een netto contante-waardeberekening. Hierna beschrijven we achtereenvolgens deze elementen van de maximale bijdrage per woning.

---

<sup>1</sup> De omvang van een dergelijke mogelijke dubbeltelling is niet te bepalen, maar is waarschijnlijk niet heel omvangrijk. De reden hiervoor is dat de raming van Cebeon betrekking heeft op een periode van 25 jaar en de begroting 2016 (althans de financiële cijfers waarop Cebeon zich heeft gebaseerd) betreft daarvan slechts één jaar.



#### 4.3.1 Financiële ruimte per woning per jaar: € 500

Voor het berekenen van de maximaal mogelijk bijdrage is Zaanstad uitgegaan van een structurele financiële ruimte van € 10 miljoen per jaar. Dit betekent dat Zaanstad is uitgegaan van de bovenkant van de bandbreedte van Cebeon. Dit bedrag is vervolgens omgeslagen over het verwachte aantal te bouwen woningen van 20.000. Deze berekening levert een financiële ruimte per jaar per woning op van € 500.

#### 4.3.2 Netto contantewaardeberekening: € 9.983 per woning

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%.<sup>m</sup> 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 de berekening van Zaanstad blijkt een aantal belangrijke aannames. Ten eerste sluit de berekeningswijze aan op het uitgangspunt van de ramingen van Cebeon dat het Transformatiefonds uitsluitend wordt ingezet voor het realiseren van nieuwe (extra) woningen. Immers, alleen in het geval van echte nieuwe woningen is het rekenkundig correct om in een contante-waardeberekening alle verwachte toekomstige kasstromen van de betreffende woning mee te rekenen. Ter illustratie: in het geval dat de bijdrage uit het Transformatiefonds zou worden ingezet om de bouw van geplande woningen te versnellen, dan zouden waarschijnlijk alleen de kasstromen van de jaren waarmee de bouw 'naar voren' is gehaald mogen meetellen.

---

<sup>m</sup> De gemeentelijke rekenrente is de gemiddelde rente die Zaanstad betaalt over de korte en lange uitstaande leningen (bron: interview 5 december 2015).

Ten tweede gaat Zaanstad ervan uit dat in hetzelfde jaar waarin een bijdrage vanuit het Transformatiefonds wordt verstrekt ook direct de extra financiële ruimte beschikbaar komt. Ter illustratie: in het geval dat dit in werkelijkheid pas na 3 jaar het geval zou zijn leidt dit tot een daling (als al het andere gelijk blijft - ceteris paribus) van de netto contante waarde per woning tot € 9.111. Wordt deze termijn 5 jaar, dan daalt de netto contante waarde verder tot € 8.573. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat Zaanstad er naar streeft om het verloop van de bouwprojecten en de uitgaven ervan gelijk op te laten lopen met het verstrekken van de bijdrage uit het Transformatiefonds.<sup>30</sup> Dit heeft een dempend effect heeft op deze berekening.

De derde belangrijke aanname is dat Zaanstad verwacht dat een woning elk jaar € 500 aan extra financiële ruimte oplevert. Dit betekent dat het effect van de groei van Zaanstad zich moet voltrekken volgens het 'beste' scenario in de berekeningen van Cebeon. Ter illustratie: als het werkelijke effect aan de 'onderkant' van de ramingen van Cebeon ligt (€ 9 miljoen in plaats van € 10 miljoen per jaar) dan komt de netto contante waarde per woning (ceteris paribus) uit op € 8.985. Mocht het werkelijk effect nog lager zijn dan valt de netto contante waarde per woning uiteraard navenant lager uit.

De vierde aanname is dat een woning de geraamde financiële ruimte van € 500 gedurende een periode van 30 jaar blijft. Dit vereist dat het systeem waarmee de uitkering van het Gemeentefonds wordt bepaald gedurende deze periode niet materieel verandert. Maar deze aanname betekent ook dat Zaanstad geen rekening houdt met een nominale stijging van dit bedrag over deze periode: er wordt geen indexatie toegepast.

Tot slot merken wij op dat de maximaal mogelijke bijdrage van € 10.000 per woning en een beoogde realisatie van 20.000 woningen leidt tot een maximaal te verstrekken bedrag van € 200 miljoen. Dit bedrag overstijgt ruimschoots de geraamde begrotingsruimte die in de periode tot 2027 aan het Transformatiefonds wordt toegevoegd (€ 80 miljoen). De totale verwachte omvang van de toevoegingen na 2017 wordt geraamd op € 117 miljoen. Zaanstad geeft aan dat het niet noodzakelijkerwijs de ambitie is om alle 20.000 woningen te realiseren met steun uit het Transformatiefonds. Gesteld wordt dat Zaanstad nooit meer zal uitgegeven dan er daadwerkelijk in de reserve van het Transformatiefonds aanwezig is.<sup>31</sup>

#### **4.4 Verwacht effect op financiële positie**

De verwachte effecten van de inzet van het Transformatiefonds op de financiële positie zijn in te delen naar twee momenten: het effect op het moment van verstrekking van de bijdrage en het effect op het moment dat de extra opbrengsten uit het Gemeentefonds en OZB worden ontvangen.

#### 4.4.1 Effect op het moment van verstrekken bijdrage

Op het moment dat de bijdrage vanuit het Transformatiefonds wordt verstrekt, betekent dit allereerst dat Zaanstad voor het verstrekte bedrag inteert op de opgebouwde reserve (en daarmee op het eigen vermogen). Logischerwijs is het gevolg hiervan dat deze middelen niet meer voor andere doelen kunnen worden ingezet of gebruikt kunnen worden om eventuele onvoorziene kosten mee te dekken. De flexibiliteit en weerbaarheid van Zaanstad nemen dan ook, per definitie, af op het moment dat het Transformatiefonds wordt ingezet.<sup>n</sup>

Ten tweede verwacht Zaanstad dat het noodzakelijk zal zijn om voor de bijdrage uit het Transformatiefonds te moeten lenen. Het inzetten van het Transformatiefonds leidt daardoor tot een toename van de gemeentelijke schuld gelijk aan de verstrekte bijdrage. De hogere gemeentelijke schuld betekent dat de rentelasten van Zaanstad zullen toenemen. Dit betekent dat de structurele lasten in de begroting zullen toenemen. Daarnaast levert een hogere gemeentelijke schuld ook een hoger risico op als gevolg van mogelijke (hogere) rentelasten bij herfinanciering van de schuld.<sup>o</sup> Zolang de schuld die ontstaat door het inzetten van het Transformatiefonds niet wordt afgelost, zal de blootstelling aan dit risico permanent hoger worden.<sup>p</sup>

#### 4.4.2 Effect op het moment van ontvangen extra opbrengsten

De financiële positie van Zaanstad verandert weer op het moment dat de geraamde extra opbrengsten van € 500 uit het Gemeentefonds en de OZB daadwerkelijk worden ontvangen. De eerste verandering doet zich voor aan de batenkant van de begroting. Als de geraamde extra opbrengsten daadwerkelijk worden ontvangen ontstaat een toename van de structurele baten. Als deze toename gelijk is aan de eerdere toename van de structurele lasten dan wordt het negatieve effect op de financiële positie als gevolg van de verschuldigde rentelasten ongedaan gemaakt. In het geval de toename hoger is dan de verschuldigde rente ontstaat er structurele financiële ruimte wat, per saldo, een verbetering van de financiële positie van Zaanstad betekent.

Indien de toename van de baten de rentelasten overschrijdt dan kan de financiële positie nog verder veranderen afhankelijk van de wijze waarop de aldus ontstane financiële ruimte wordt aangewend. Als de ontstane financiële ruimte wordt gereserveerd en niet wordt

---

<sup>n</sup> Voor de volledigheid wijzen wij erop dat bij het vormen van het Transformatiefonds de ontstane begrotingsruimte aan de reserves is toegevoegd. Hierdoor is de flexibiliteit en weerbaarheid van Zaanstad, voordat het Transformatiefonds wordt ingezet, juist toegenomen.

<sup>o</sup> Weliswaar kan Zaanstad op dit moment herfinancieren tegen een laag rentepercentage (onder of nabij 1%) , maar dit biedt geen garanties over hoe de rente zich in de toekomst gaat ontwikkelen.

<sup>p</sup> Dit geldt overigens niet specifiek of alleen voor het Transformatiefonds, ook als de begrotingsruimte op een andere manier zou worden ingezet neemt het risico toe. In dit onderzoek richten wij ons echter uitsluitend op het Transformatiefonds.

uitgegeven dan zal het eigen vermogen (en daarmee de flexibiliteit en weerbaarheid) van Zaanstad toenemen en kan ook worden afgelost op de schuld.<sup>q</sup> Aflossen heeft allereerst effect op de structurele lasten. Na aflossing zullen de toekomstige rentelasten namelijk lager zijn. Daarnaast houdt de lagere schuld na aflossen ook in dat de blootstelling aan het risico op hogere rentelasten als gevolg van herfinanciering afneemt. Als Zaanstad een dergelijke werkwijze elk jaar zou volhouden (en de extra opbrengsten ook daadwerkelijk elk jaar worden gerealiseerd) dan resulteert dit uiteindelijk in een situatie waarin de aange-gane schuld voor de inzet van het Transformatiefonds volledig is afgelost en er een struc-turele begrotingsruimte is ontstaan. Ter illustratie: uitgaande van de door Zaanstad gehan-teerde gemeentelijke rekenrente van 3%, een bijdrage uit het Transformatiefonds van € 10.000 en een extra opbrengst van € 500 per jaar ontstaat deze situatie na 32 jaar.

In de begrotingen onderkent Zaanstad dat de inzet van middelen uit het Transformatie-fonds moet "*renderen*" om te voorkomen dat er een "*permanent opwaarts effect op de leningenportefeuille met alle rente-effecten en risico's die daarmee gepaard gaan*" ontstaat.<sup>32</sup> Zoals hiervoor beschreven vereist dit dat de extra opbrengsten die door de groei worden verwacht in ieder geval deels worden ingezet om de ontstane schuld af te lossen. Uit de begroting 2017 en het bijbehorende raadsbesluit blijkt echter dat Zaanstad een andere werkwijze voorstaat. Het is de bedoeling om de extra opbrengsten in te zetten om de ren-telasten te dekken en het deel dat dan resteert "*te reserveren voor toekomstige investeringen die noodzakelijk zijn door de groei van de stad*" in het Investeringsfonds.<sup>33</sup> Dit betekent dat Zaanstad van plan is om (althans op termijn) de extra opbrengsten uit te ge-ven. Deze uitgaven leiden naar verwachting niet tot nieuwe toekomstige inkomende kas-stromen voor Zaanstad.<sup>34</sup> Dit impliceert dat er uiteindelijk niet zal worden afgelost op de schuld die ontstaat door het inzetten van het Transformatiefonds.<sup>r</sup>

Het is daarbij opvallend dat Zaanstad in de begroting aangeeft de extra opbrengsten uit-eindelijk te willen inzetten voor investeringen die noodzakelijk zijn door de groei van de stad. Dit sluit niet aan op de uitgangspunten zoals Cebeon die heeft gehanteerd bij de ra-mingen voor de structurele financiële ruimte. In de ramingen van Cebeon is namelijk al rekening gehouden met het verwachte effect van de groei op het voorzieningenniveau en de daarmee gemoeide kosten: de verwachte extra opbrengsten van € 500 per woningen

---

<sup>q</sup> Bij realisatie van extra woningen ontstaan naar verwachting extra opbrengsten die corresponde-ren met daadwerkelijk extra inkomende kasstromen. Door deze opbrengsten te reserveren en niet aan te wenden betekent dit dat er ook geen uitgaande (negatieve) kasstroom kan ontstaan. Ceteris paribus houdt dit in dat de liquide middelen van Zaanstad toenemen en beschikbaar zijn voor aflos-sing van schuld.

<sup>r</sup> Strikt genomen gaat het dan eigenlijk niet meer om schuld die ontstaat door het inzetten van het Transformatiefonds maar om schuld die samenhangt met een (verhoogde) inzet van het Investe-ringsfonds. Voor het uiteindelijke effect op de financiële positie van Zaanstad maakt dit onderscheid echter niet uit.

zijn dan ook 'netto'. Zaanstad geeft aan dat het hier gaat om verwachte grote infrastructu-  
rele investeringen die niet zijn meegenomen in de berekeningen van Cebeon.<sup>35</sup>

## 5 Procedure toekennen bijdragen uit het Transformatiefonds

Bij het instellen van het Transformatiefonds zijn ook nadere afspraken gemaakt over de wijze waarop besloten kan worden om een bijdrage te verstrekken voor het mogelijk maken van woningbouw. Hierna gaan we eerst in op de eisen die worden gesteld bij het inzetten van het Transformatiefonds. Daarna beschrijven we de procedure die moet worden gevolgd bij het toekennen van bijdragen uit het Transformatiefonds.

### 5.1 Eisen voor inzet Transformatiefonds

De gemeenteraad van Zaanstad heeft de spelregels voor het Transformatiefonds vastgesteld in het besluit over de begroting 2017. In dit besluit wordt ook aangekondigd dat het 'kader' voor het Transformatiefonds verwerkt zal worden in de *financiële verordening* van Zaanstad bij de eerstvolgende actualisatie van deze verordening. De financiële verordening is op het moment van dit onderzoek nog niet geactualiseerd.<sup>s</sup> Dit betekent dat het vastgestelde kader voor het Transformatiefonds uitsluitend bestaat uit het besluit over de begroting 2017.

Onderdeel van het vastgestelde kader zijn de eisen waaraan aanvragen voor een bijdrage uit het Transformatiefonds moeten voldoen. Het gaat om de volgende eisen:<sup>36</sup>

- De bijdrage uit het Transformatiefonds moet een directe bijdrage leveren aan (versnelling van) de realisatie van gewenste woningbouwlocaties in Zaanstad.
- De bijdrage uit het Transformatiefonds moet aantoonbaar bijdragen aan de verbetering van de (basis)kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving van de inwoners en de stad.
- Het moet gaan om woningbouwlocaties *Binnen Bestaand Gebied*, die voldoen aan de criteria van *Duurzame Verstedelijking*.
- Er moet sprake zijn van een aantoonbare maatschappelijke impact (onder andere op het vlak van werkgelegenheid en duurzaamheid) en (aannemelijke) effecten van specifieke maatregelen en investeringen op de aantrekkingskracht (en andere aspecten) van de stad.
- Kosten die verband houden met, bijvoorbeeld, de verwerving van gronden en gebouwen, sanering, aanpak milieucontouren, herbesteding van erfgoed, infra-

---

<sup>s</sup> De financiële verordening is voor het laatst gewijzigd op 22 maart 2016, voordat de gemeenteraad van Zaanstad instemde met het instellen van het Transformatiefonds.

structuur en parkeeroplossingen kunnen in aanmerking komen voor een bijdrage uit het Transformatiefonds mits dit aantoonbaar leidt tot extra woningbouw.

- Er wordt alleen een bijdrage verstrekt als er ook marktpartijen zijn die bewijsbaar ook tot eigen investeringen overgaan.
- De aanvraag voor een bijdrage uit het Transformatiefonds moet onderbouwd zijn met een business case.

Duidelijk is dat Zaanstad met de inzet van het Transformatiefonds niet alleen een effect op de woningproductie nastreeft, maar dat het ook de bedoeling is dat er sprake is van maatschappelijke effecten. Welke maatschappelijke effecten precies worden nagestreefd is niet limitatief beschreven, het is daarmee de vraag in hoeverre het raadsbesluit houvast biedt bij het consequent overwegen van aanvragen op dit aspect. Zaanstad geeft aan dat hiervoor is gekozen omdat het niet goed mogelijk is om op voorhand de relevante maatschappelijke criteria voor projecten te definiëren en dat maatwerk daarom wenselijk is. Daarbij stelt Zaanstad dat de gemeenteraad uiteindelijk het besluit neemt over de inzet van het Transformatiefonds en daarbij, per project, de invulling van de maatschappelijke criteria kan beoordelen (zie ook paragraaf 5.2).<sup>37</sup>

Verder blijkt uit de eisen niet geheel duidelijk wanneer een aanvraag voor de inzet van het Transformatiefonds voldoet ten aanzien van de woningproductie. De maximumbijdrage is in het besluit gesteld op € 10.000 per woning. Dit is, zoals eerder beschreven, gebaseerd op een doorrekening van de verwachte structurele begrotingsruimte die ontstaat bij één *extra* woning. Dit veronderstelt dat de bijdrage uit het Transformatiefonds *doorslaggevend* is voor het kunnen realiseren van de betreffende woning(en): zonder de bijdrage uit het Transformatiefonds zou de woning niet kunnen worden gebouwd. Dit uitgangspunt komt niet expliciet terug in de opgesomde eisen. Daarin wordt gesteld dat er ook een bijdrage kan worden gegeven voor het *versnellen* van woningbouwprojecten. Ook wordt gesteld dat de inzet van het Transformatiefonds een *directe bijdrage* moet leveren, maar er wordt niet gesteld dat het gaat om een *doorslaggevende bijdrage*. Strikt genomen biedt de tekst uit het raadsbesluit daarmee de mogelijkheid om het Transformatiefonds in te zetten voor het bouwen van woningen die ook zonder de bijdrage uit het fonds zouden zijn gebouwd.

De uitgangspunten van de financiële onderbouwing van de maximale bijdrage uit het Transformatiefonds lijken daarmee niet te sporen met de vastgestelde eisen voor het verstrekken van deze bijdragen.<sup>†</sup> Dit hoeft niet te betekenen dat de financiële positie van Zaanstad onbedoeld wordt uitgehold. Immers, ook als de bijdrage wordt gebruikt voor het realiseren van een woning die ook zonder steun uit het Transformatiefonds was gebouwd

---

<sup>†</sup> Zaanstad benadrukt dat strak wordt vastgehouden aan de eis dat inzet van het Transformatiefonds moet leiden tot extra woningen en dat dit ook in interne presentaties en presentaties voor de raad zo wordt uitgedragen. (bron: interview 5 december 2018).

ontstaat extra structurele begrotingsruimte. Daarentegen ontstaat wel het risico dat het Transformatiefonds niet doelmatig wordt ingezet. Als het niet gaat om een doorslaggevende bijdrage is het niet zuiver om alle extra opbrengsten van de extra woning gedurende de door Zaanstad verwachte levensduur van 30 jaar toe te rekenen aan de bijdrage uit het Transformatiefonds. Zo zou in het geval van 'uitsluitend het versnellen van de bouw van een woning' alleen rekening mogen worden gehouden met de jaren waarmee 'de bouw naar voren is gehaald' en de financiële ruimte die ontstaat door deze 'extra' jaren en niet met de gehele periode van 30 jaar. Simpel gezegd, als Zaanstad voor, bijvoorbeeld, een dergelijke versnelling het maximale bedrag van € 10.000 betaalt, dan betaalt Zaanstad waarschijnlijk (veel) te veel.

*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 (op basis van dezelfde uitgangspunten als eerder gehanteerd door Zaanstad en beschreven in paragraaf 4.3.) 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.

## 5.2 Procedure voor inzet Transformatiefonds

Het verstrekken van een bijdrage uit het Transformatiefonds verloopt volgens een vaste procedure. Deze procedure maakt onderdeel uit van het raadsbesluit over de Begroting 2017. Grofweg bestaat de procedure uit twee stappen: een beoordeling door een onafhankelijke ambtelijke investeringsboard en vervolgens een raadsbesluit. Zoals bij elk raadsbesluit dat aan de raad wordt voorgelegd, zijn er in de voorbereiding ervan nog aanvullende activiteiten, zoals een toetsing door de afdeling control en de agendacommissie.<sup>38</sup>

De taak van de investeringsboard is om aanvragen te toetsen aan de eisen uit het raadsbesluit. Dit doet de investeringsboard aan de hand van een business case. De toetsing is inhoudelijk voor zover het gaat om het beoordelen of de bijdrage leidt tot extra woningen en om te beoordelen of er geen sprake is van ongeoorloofde staatssteun. De toetsing van de aanvraag aan de maatschappelijke criteria uit het raadsbesluit is niet inhoudelijk, maar richt zich uitsluitend op de vraag of de verwachte maatschappelijke impact voldoende duidelijk is beschreven. De investeringsboard bestaat uit 3 leden. Het gaat om de plaatsvervangende concerncontroller, een sectorhoofd uit het Stedelijk Domein en een sectorhoofd uit het Maatschappelijk Domein. De plaatsvervangende concerncontroller is tevens budgethouder van het Transformatiefonds. De investeringsboard wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris (een adviseur control). Zaanstad geeft aan dat voor deze samenstel-

ling is gekozen met het oog op het integraal vertegenwoordigen van de verschillende beleidsvelden van de gemeente om daarmee een zo objectief mogelijke beoordeling van de aanvragen te bewerkstelligen.<sup>39</sup>

De aanvraag voor een bijdrage uit het Transformatiefonds kan pas worden verstrekt nadat de gemeenteraad hier expliciet mee heeft ingestemd. Hiervoor doet het college een raadsvoordracht. Zowel het college als de gemeenteraad moeten het advies van de investeringsboard ontvangen voordat zij een besluit nemen.<sup>40</sup> In de praktijk tot nu toe heeft de investeringsboard geen advies verstrekt over de voorstellen voor de inzet van het Transformatiefonds, maar functioneert de board vooral als screeningsorgaan bij het beoordelen van 'objectief' toetsbare criteria, zoals het realiseren van extra woningen en de regels voor staatssteun.<sup>41</sup> De maatschappelijke criteria (die meer subjectief van aard zijn) worden echter niet inhoudelijk getoetst. De reden hiervoor is volgens Zaanstad dat het ambtelijke karakter van de investeringsboard niet goed valt te verenigen met het verstrekken van adviezen die meer politiek van aard zijn.<sup>42</sup> De ambtelijke organisatie geeft aan dat de uitkomsten van de beoordeling door investeringsboard uiteindelijk wel kenbaar worden gemaakt in de raadsvoorstellen.<sup>43</sup>

Nadat een bijdrage is toegekend wordt deze verstrekt naar rato van de voortgang van zowel de publieke als de private investeringen. Het is niet de bedoeling dat Zaanstad vooruitloopt op de private partijen met het verstrekken van bijdragen.<sup>44</sup>

Tot slot is in het raadsbesluit waarmee het Transformatiefonds is ingesteld ook bepaald dat het fonds zal worden geëvalueerd. Het is de bedoeling de werking van het Transformatiefonds 5 jaar na instelling te evalueren.<sup>45</sup>

## 6 Conclusie opzet Transformatiefonds

Zaanstad wil met het Transformatiefonds de begrotingsruimte die ontstaat door een wijziging in het BBV op een verantwoorde en transparante wijze inzetten. Het gaat, naar verwachting, om in totaal € 80 miljoen aan ruimte die door deze wijziging ontstaat. Door de middelen van het Transformatiefonds in te zetten voor groei is het de verwachting dat deze uitgaven weer worden terugverdiend zodat de financiële positie niet wordt uitgehold.

Hiervoor is systematisch in beeld gebracht wat de structurele financiële ruimte is die ontstaat als Zaanstad groeit in de periode 2017 - 2042. Deze ruimte wordt geraamd op € 10 miljoen. Zaanstad heeft dit vertaald naar een maximale bijdrage van € 10.000 uit het Transformatiefonds per te realiseren woning op basis van een verwachte jaarlijkse opbrengst van € 500 per woning gedurende 30 jaar. Daarnaast is een procedure vastgesteld waarbij voorstellen eerst door een ambtelijke investeringsboard worden beoordeeld en waarbij pas een bijdrage daadwerkelijk kan worden verstrekt nadat de gemeenteraad hierover expliciet een besluit heeft genomen.



Voordat we ingaan op de vraag of het Transformatiefonds in opzet in voldoende mate de financiële positie borgt, merken wij op dat het besluit om het fonds in te stellen op zichzelf al een belangrijke stap is geweest om uitholling van de financiële positie te voorkomen. Zaanstad heeft voorkomen dat de begrotingsruimte die ontstaat door de wijziging van het BBV zonder meer is ingezet met alle mogelijke nadelige consequenties voor de financiële positie. Met het Transformatiefonds is een zorgvuldige afweging gemaakt tussen de wens om deze begrotingsruimte te benutten en de financiële gevolgen op de lange termijn.

Op hoofdlijnen constateren wij dan ook dat het Transformatiefonds bijdraagt aan het in stand houden van de financiële positie van Zaanstad. Het gaat dan om het toegepaste principe waarbij de verwachte financiële effecten van de groei van Zaanstad als uitgangspunt zijn gebruikt voor het bepalen van de hoogte van de bijdrage per woning uit het Transformatiefonds. Tegelijkertijd denken wij dat de wijze waarop dit principe is uitgewerkt bij het opzetten van het Transformatiefonds niet echt de gewenste houvast op de financiële positie biedt. Het valt niet uit te sluiten dat de Zaanse financiële positie zich toch negatief ontwikkelt als gevolg van de inzet van het fonds. (Voor de volledigheid wijzen wij er ook op dat het inherent is aan risico's en onzekerheden dat deze ook positief kunnen uitvallen.)

Ten eerste komen wij tot deze conclusie vanwege de inherente onzekerheid die samenhangt met het ramen van financiële ruimte die in de (verre) toekomst kan ontstaan. Als de opbrengsten zich niet conform de ramingen gedragen, is de kans groot dat onbedoeld toch de financiële positie wordt uitgehold. Gegeven de lange periode waarop de ramingen betrekking hebben vallen deze onzekerheden niet goed uit te sluiten. Wij zien daarbij in ieder geval twee onzekerheden:

- *Toekomstige efficiencywinsten zijn meegerekend.* In de ramingen van de verwachte financiële ruimte wordt voor een deel aangenomen dat op taakgebieden waar Zaanstad relatief veel uitgeeft dit in de toekomst door efficiënter te werken kan worden omgebogen.
- *30 jaar lang extra opbrengsten.* Zaanstad gaat er bij het bepalen van het maximumbedrag per woning (€ 10.000) van uit dat een extra woning 30 jaar lang eenzelfde bedrag oplevert. Dit impliceert dat onder andere de systematiek waarmee de uitkering uit het Gemeentefonds wordt bepaald al die tijd niet wijzigt.

Een kanttekening hierbij is dat Zaanstad ook maatregelen heeft genomen om risico's te verminderen of te beheersen. Zo heeft Zaanstad bij de berekening van het maximumbedrag per woning een kortere periode gehanteerd dan de verwachte levensduur van de nieuwe woningen en zijn ook de verwachte kasstromen niet geïndexeerd. Meer in het algemeen is Zaanstad verder voornemens om de werking van het Transformatiefonds na 5 jaar te evalueren. Dit biedt de mogelijkheid indien duidelijk wordt dat de toekomstverwachtingen onverhoopt toch te rooskleurig zijn deze alsnog bij te stellen.

Ten tweede constateren wij op onderdelen onbekendheid bij Zaanstad met de wijze waarop de ramingen van de verwachte financiële ruimte door Cebeon zijn gemaakt. Logischerwijs steunt Zaanstad voor deze ingewikkelde ramingen op de expertise van het hiervoor ingehuurd bureau Cebeon. Wij zijn dan ook niet van mening dat Zaanstad zelf 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.

Ten derde blijkt Zaanstad van plan te zijn om de extra opbrengsten als gevolg van groei deels 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. De extra opbrengsten door de nagestreefde groei zullen dan ook altijd ten minste deels moeten worden ingezet om rentelasten te dekken. Ook neemt door de permanent hogere schuld het herfinancieringsrisico toe.

Tot slot constateren wij dat de vastgestelde kaders voor de inzet van het Transformatiefonds niet goed aansluiten op de uitgangspunten gehanteerd bij het ramen van de mogelijke structurele financiële ruimte als gevolg van groei. De vastgestelde kaders laten de mogelijkheid open dat het Transformatiefonds wordt ingezet voor bijdragen aan het realiseren van woningen die ook zonder steun van Zaanstad zouden zijn gebouwd. 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.

## Bijlagen

### Bijlage 1: Geraadpleegde personen

Johan Heger	Controller Stedelijk Domein, gemeente Zaanstad
John Simons	Hoofd Kaders & Regie, gemeente Zaanstad
Christien Spaanderman	Strategisch adviseur Control, gemeente Zaanstad

## Bijlage 2: Geraadpleegde documenten

### Gemeente Zaanstad

- Gemeente Zaanstad, *Begroting 2017, 2018 en 2019 (concept)*.
- Gemeente Zaanstad, *Begroting 2017: Transformatiefonds (TF), Technische bijeenkomst Begroting Raad: 11 oktober 2016*.
- Gemeente Zaanstad, *Kaderbrief 2019 – 2022*, juni 2018.
- Gemeente Zaanstad, *Raadsvoorstel en besluitnota met onderwerp Begroting 2017*, 10 november 2016.

### Cebeon

- Cebeon, *Financiële positie Zaanstad in relatie tot groei: Verkenningen mogelijke financiële ruimte bij verdichting (concept rapport)*, 8 april 2016.
- Cebeon, *Begrotingsanalyse Zaanstad 2016: referentiekader voor te behalen financiële marges bij groei (concept rapport)*, 31 augustus 2016.

### Wet- en regelgeving

- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, geldend van 9 december 2017 t/m heden.
- Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, geldend van 12 juni 2015 t/m 13 april 2016.

## Eindnoten

---

- <sup>1</sup> Begroting 2017, p.223
- <sup>2</sup> Kaderbrief 2019 - 2022
- <sup>3</sup> Begroting 2017, p.223/4
- <sup>4</sup> Begroting 2017, p.224
- <sup>5</sup> Begroting 2017, p.14
- <sup>6</sup> Interview Zaanstad, 5 december 2018
- <sup>7</sup> Cebeon, 8 april 2016
- <sup>8</sup> Cebeon, 8 april 2016
- <sup>9</sup> Interview Zaanstad, 5 december 2018
- <sup>10</sup> Cebeon, 8 april 2016
- <sup>11</sup> Feitelijk wederhoor, 21 januari 2019
- <sup>12</sup> Interview Zaanstad, 5 december 2018
- <sup>13</sup> Cebeon, 8 april 2016
- <sup>14</sup> Interview Zaanstad, 5 december 2018
- <sup>15</sup> Feitelijk wederhoor, 21 januari 2019
- <sup>16</sup> Cebeon, 8 april 2016
- <sup>17</sup> Interview Zaanstad, 5 december 2018
- <sup>18</sup> Cebeon, 8 april 2016
- <sup>19</sup> Feitelijk wederhoor, 21 januari 2019
- <sup>20</sup> Cebeon, 8 april 2016
- <sup>21</sup> Cebeon, 8 april 2016
- <sup>22</sup> Cebeon, 8 april 2016
- <sup>23</sup> Cebeon, 8 april 2016
- <sup>24</sup> Cebeon, 8 april 2016
- <sup>25</sup> Cebeon, 31 augustus 2016
- <sup>26</sup> Cebeon, 31 augustus 2016
- <sup>27</sup> Cebeon, 31 augustus 2016
- <sup>28</sup> Cebeon, 8 april 2016, p.4
- <sup>29</sup> Interview Zaanstad, 5 december 2018
- <sup>30</sup> Feitelijk wederhoor, 21 januari 2019
- <sup>31</sup> Feitelijk wederhoor, 21 januari 2019
- <sup>32</sup> Begrotingen 2017, 2018 en 2019 (concept), paragraaf Investerings
- <sup>33</sup> Begroting 2017, programma Financiën, en raadsbesluit Begroting 2017
- <sup>34</sup> Interview Zaanstad, 5 december 2018
- <sup>35</sup> Interview Zaanstad, 5 december 2018
- <sup>36</sup> Raadsbesluit Begroting 2017, herformuleringen door rekenkamer
- <sup>37</sup> Interview Zaanstad, 5 december 2018
- <sup>38</sup> Feitelijk wederhoor, 21 januari 2019
- <sup>39</sup> Opgave Zaanstad, 13 december 2018
- <sup>40</sup> Begroting 2017
- <sup>41</sup> Feitelijk wederhoor, 21 januari 2019
- <sup>42</sup> Interview Zaanstad, 5 december 2018
- <sup>43</sup> Feitelijk wederhoor, 21 januari 2019
- <sup>44</sup> Raadsbesluit Begroting 2017
- <sup>45</sup> Raadsbesluit Begroting 2017