

Zicht op de financiële positie

Een blik op de financiën van Zaanstad

20 OKTOBER 2020

DEFINITIEF

Dit onderzoeksrapport is een document van de Rekenkamer Zaanstad en bevat de bevindingen van het onderzoek *Zicht op de financiële positie*.

Meer informatie over dit onderzoek kunt u raadplegen op [de projectpagina](#).



Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Toelichting en leeswijzer	7
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding onderzoek.....	7
1.2 Doel en afbakening onderzoek.....	7
1.3 Aanpak	8
1.4 Leeswijzer	8
Beschouwing financiële positie	9
2 Model voor analyse van de financiële positie	9
2.1 Waarom een eigen model?	9
2.2 Model voor kengetallen.....	11
3 Korte termijn	13
3.1 Prestaties korte termijn	14
3.2 Risico's korte termijn.....	17
3.3 Mogelijkheden op korte termijn	22
4 Lange termijn	27
4.1 Prestaties op lange termijn	27
4.2 Risico's op lange termijn	33
4.3 Mogelijkheden op lange termijn.....	35
5 Verbonden partijen.....	38
6 Voorzieningenniveau	39
7 Beschouwing van gehele financiële positie	40
Coronacrisis en de financiële positie	42
8 Een incidentele tegenvaller	43
8.1 Het effect van een incidentele tegenvaller	43
8.2 Mogelijkheden om een eenmalige tegenvaller op te vangen	46

9 Een structurele tegenvaller	49
9.1 Het effect van een structurele tegenvaller	49
9.2 Mogelijkheden om een structurele tegenvaller op te vangen	51
Eindnoten	57

Samenvatting

In dit onderzoek hebben wij systematisch de financiële positie van Zaanstad onderzocht.^a Het beeld dat uit dit onderzoek ontstaat, is dat de Zaanse financiële positie ten opzichte van 2015 is verbeterd, maar dat deze verbetering wel achterblijft bij die van het gemiddelde van andere Nederlandse gemeenten. De verbetering is vooral zichtbaar bij de kortetermijnprestaties, risico's en mogelijkheden om eenmalige tegenvallers op te vangen. Voor de lange termijn is het beeld meer wisselend met een verbetering bij het structureel saldo, maar ook een stijging van de schuld in verhouding tot bezittingen. Dit betekent dat Zaanstad in 2019 een betere uitgangspositie heeft om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen dan in 2015 maar dat, gemiddeld genomen, andere Nederlandse gemeenten een ruimere uitgangspositie hebben.

De verbetering van de financiële positie is het beste zichtbaar bij de analyse van de kortetermijnprestaties, de kans op eenmalige risico's en de mogelijkheden om deze op te vangen. Het saldo van baten en lasten is steeds positiever: dat betekent dat de gemeente meer opbrengsten heeft dan dat er kosten worden gemaakt. Een kanttekening bij deze positieve ontwikkeling is dat deze in ieder geval deels te maken heeft met een wijziging in de verslaggevingsregels voor Nederlandse gemeenten die in 2017 is ingegaan. Verder is het positief dat de blootstelling aan risico's is afgenomen. De mogelijkheid om eenmalige tegenvallers op te vangen bestaat allereerst uit de algemene reserve. Deze is sinds 2015 gedaald. Als we kijken naar het totale eigen vermogen, dan is een duidelijke stijging zichtbaar. Maar bij andere Nederlandse gemeenten zijn de financiële prestaties, de algemene reserve en het eigen vermogen gemiddeld hoger en meer gestegen.

Voor de lange termijn is het beeld meer fragmentarisch en wisselend. Duidelijk is dat het gerapporteerde structureel saldo van Zaanstad fluctueert, maar toch een positieve ontwikkeling laat zien tot 2,6% in 2019. Dit percentage is hoger dan het gemiddelde van andere Nederlandse gemeenten. We zien ook een verslechtering voor de lange termijn ten aanzien van de Zaanse schuld. De langlopende schuld van Zaanstad bedraagt inmiddels 90% van de bezittingen met een economische waarde. Bij andere Nederlandse gemeenten is de omvang van de schuld (ten opzichte van alle bezittingen) lager dan in Zaanstad en laat ook een daling zien. Het (fragmentarische) beeld van de structurele risico's laat een positieve ontwikkeling zien: de afhankelijkheid van het Rijk is de afgelopen jaren licht afgenomen. Tegelijkertijd zien we een lichte verbetering in de mogelijkheid om structurele

^a Voor deze analyse gebruiken wij de systematiek die we eerder hebben ontwikkeld in ons onderzoek naar de financiële positie Zaanstad (2016). Deze analyse richt zich op de korte en lange termijn financiële perspectieven en is gebaseerd op openbaar beschikbare informatie. In dit onderzoek doen wij geen uitspraak over de mate waarin de financiële positie van Zaanstad (on)toereikend is. Niet alleen ontbreken hiervoor veelal objectieve normen, ook is een dergelijke uitspraak naar onze mening uiteindelijk voorbehouden aan de politiek.

tegenvallers op te vangen. De belastingdruk is ten opzichte van 2015 afgenomen van 117% naar 113%, maar ligt daarmee nog steeds 13% boven het landelijk gemiddelde.

Gaandeweg 2020 en 2021 wordt duidelijk wat precies de gevolgen zijn van de coronacrisis voor de gemeente Zaanstad. De gemeenteraad moet waarschijnlijk besluiten nemen om de gemeente en de samenleving zo goed mogelijk door deze crisis te loodsen. Welke besluiten dat precies zullen zijn, is nu nog niet te zeggen. Dat hangt immers voor een groot deel af van het soort problemen dat door de coronacrisis ontstaat en de mogelijkheden die de gemeente heeft om deze op te vangen. Ter ondersteuning van dit proces hebben we aandachtspunten op een rij gezet voor de gemeenteraad. Deze aandachtspunten zijn gebaseerd op concrete problemen en knelpunten die we hebben waargenomen in eerdere onderzoeken in Amsterdam en Zaanstad. In onderstaande tabel hebben we de aandachtspunten en de situaties waarop ze van toepassing zijn op een rij gezet.

Situatie	Aandachtspunt
Het effect van een incidentele tegenvaller	Let op dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen incidentele en structurele effecten van de coronacrisis. <i>Zicht op de financiële positie (Zaanstad, 2016), Zicht op de financiële positie (Amsterdam, 2016)</i>
	Houd oog voor mogelijke financiële tegenvallers bij verbonden partijen, ook die kunnen uiteindelijk voor rekening van de gemeente komen. <i>Sociale werkvoorziening in Zaanstad (Zaanstad, 2006), Afval Energiebedrijf Amsterdam – Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging (Amsterdam, 2015)</i>
	Bekijk de ontwikkeling van de gemeentelijke schuld genuanceerd in relatie tot gemeentelijke investeringen en bezit. <i>Zicht op de financiële positie (Zaanstad, 2016), Zicht op de financiële positie (Amsterdam, 2016)</i>
Aandachtspunten bij instrumenten die ingezet kunnen worden om incidentele tegenvallers op te vangen	
Aanspreken van stille reserves	Let op mogelijke financiële, organisatorische en strategische neveneffecten bij verkoop van gemeentelijk bezit en neem hiervoor voldoende tijd. <i>Verkopen van vastgoed (Stadsdelen Amsterdam, 2012), Toezicht bij GVB (Amsterdam, 2012), Zaanstad en HVC - Afstand nemen van afval (Zaanstad, 2014), Afval Energiebedrijf Amsterdam – Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging (Amsterdam, 2015), Trage voortgang bij snelle verbindingen - Een onderzoek</i>

	<i>naar de aanleg van glasvezel in Amsterdam (Amsterdam, 2015), Grip op samenwerking - Een onderzoek naar de Zaanse samenwerkingsverbanden (Zaansstad, 2017)</i> Zorg dat de raad voldoende betrokken blijft bij verkooptransacties, ook als dit privaatrechtelijke handelingen zijn of als een uitvoeringskwestie wordt beschouwd. <i>Verkopen van vastgoed (Stadsdelen Amsterdam, 2012)</i>
Aanvullen vanuit bestemmingsreserves	Zorg dat er voldoende inzicht is in doel en vrije ruimte van bestemmingsreserves. <i>Reserves economie (Amsterdam, 2016)</i>
Aandachtspunten bij instrumenten die (hoofdzakelijk) ingezet kunnen worden om structurele tegenvallers op te vangen ^b	
Bezuinigingen op taken	De verwachte maatschappelijke effecten en neveneffecten van een bezuiniging moeten helder in beeld zijn. <i>Rekenkamerbrief en onderzoeksopzet: uitkomsten eerste deelonderzoek bezuinigingen (Amsterdam, 2012), Voortgang bezuinigingen 2011-2014 (Stadsdelen Amsterdam, 2012)</i>
	Bij bezuinigingen op taken en activiteiten moet rekening zijn gehouden met mogelijke weglek van besparingen door de wijze waarop de gemeente (intern) financieel is georganiseerd. <i>Rekenkamerbrief en onderzoeksopzet: uitkomsten eerste deelonderzoek bezuinigingen (Amsterdam, 2012)</i>
Efficiënter werken	Let op dat bij bezuinigen door efficiënter werken goed (en realistisch) onderbouwd is hoe de besparingen worden bereikt. <i>Vervolgonderzoek Inkoop en contractbeheer van ICT (Amsterdam, 2011), Verkenning: Ontwikkeling personeelsomvang (Amsterdam, 2011), Rekenkamerbrief en onderzoeksopzet: uitkomsten eerste deelonderzoek bezuinigingen (Amsterdam, 2012), Voortgang bezuinigingen 2011-2014 (Stadsdelen Amsterdam, 2012), Reorganiseren in Amsterdam - Doelmatigheid van de gemeentelijke</i>

^b Dezelfde instrumenten hebben, als ze zijn gerealiseerd, ook een effect op de korte termijn. Een structurele bezuiniging op taken heeft bijvoorbeeld ook invloed op de financiële prestaties op korte termijn. Dat neemt niet weg dat deze instrumenten vaak ingrijpend zijn en zich daarom meer lenen voor structurele verbeteringen op de lange termijn.

	<i>organisatieontwikkeling (Amsterdam, 2013), Inhuur met beleid (Amsterdam, 2017)</i> Besparingen op inkopen vertalen zich vaak slechts voor een klein deel naar daadwerkelijke besparingen op kosten die op de begroting drukken. <i>Rekenkamerbrieven onderzoeksopzet: uitkomsten eerste deelonderzoek bezuinigingen (Amsterdam, 2012), Voortgang bezuinigingen 2011-2014 (Stadsdelen Amsterdam, 2012)</i>
Administratieve wijzigingen	Een administratieve wijziging, zoals het verlengen van afschrijvingstermijnen, kan een bezuiniging opleveren. Maar gratis geld bestaat niet, het moet daarom duidelijk zijn welke reële (financiële) neveneffecten er optreden. <i>Achterstallig onderhoud in Amsterdam-Centrum (Stadsdeel Amsterdam-Centrum, 2008), Riolering in Zaanstad (Zaanstad, 2012), Rekenkamerbrieven onderzoeksopzet: uitkomsten eerste deelonderzoek bezuinigingen (Amsterdam, 2012), Rekenkamerbrief Beheer en onderhoud bruggen - Een lange maar noodzakelijke verbouwing (Amsterdam, 2015)</i>
Leningen en garanties inzetten	Het verstrekken van een lening of garantie kan structurele druk op de begroting verminderen, maar heeft wel een keerzijde: de blootstelling aan risico's neemt toe. <i>Slecht zicht op leningen en garanties (Amsterdam, 2011)</i>

Toelichting en leeswijzer

1 Inleiding

Dit is het onderzoeksrapport van de actualisatie van het onderzoek naar de financiële positie van Zaanstad (*Zicht op de financiële positie*, september 2016). Deze actualisatie is een aanpassing van ons *Onderzoeksprogramma 2020* vanwege de huidige coronacrisis. Hierna gaan we in op de aanleiding van deze actualisatie, het doel en de afbakening van het onderzoek, en de aanpak. Tot slot volgt de leeswijzer voor het verdere rapport.

1.1 Aanleiding onderzoek

Het belang van gezonde gemeentefinanciën is groot. Als de financiën niet op orde zijn, komt immers de goede uitvoering van gemeentelijke taken in het geding. Omgekeerd betekent een sterke financiële positie dat er wellicht mogelijkheden zijn om nieuw beleid te maken of lokale lasten te verlagen. Tegelijkertijd is de financiële positie van een gemeente een complex en moeilijk te doorgronden onderwerp. In 2016 hebben we daarom [een onderzoek gedaan](#) naar de informatiewaarde van de jaarstukken van Zaanstad vanuit het perspectief van het grip kunnen krijgen op de financiële positie. In dit onderzoek hebben we een [raamwerk](#) ontwikkeld waarmee het mogelijk is om systematisch de financiële positie in beeld te brengen en ontwikkelingen te volgen.

De huidige coronacrisis kan mogelijk ook grote financiële gevolgen hebben voor Zaanstad. De financiële positie bepaalt mede of en hoe de gemeente Zaanstad met deze gevolgen om kan gaan. Om deze reden actualiseren we nu het eerdere onderzoek naar de financiële positie uit 2016. We brengen daarvoor met het eerder ontwikkelde instrumentenpaneel de financiële positie in kaart. Ook willen wij inzichten uit eerdere onderzoeken bij Zaanstad en Amsterdam op een rij zetten die nuttig kunnen zijn bij het besluiten over het omgaan met de (financiële) gevolgen van de coronacrisis.

1.2 Doel en afbakening onderzoek

Met dit onderzoek willen we de gemeenteraad ondersteunen bij het voeren van de dialoog met elkaar en met het college en de ambtelijke organisatie over de gemeentelijke financiën. Met deze actualisatie brengen we de financiële positie van Zaanstad in kaart per eind 2019 met behulp van ons instrumentenpaneel. Dat levert een beeld op van de financiële uitgangspositie van Zaanstad vóór de coronacrisis. In dit onderzoek maken wij geen schatting of voorspelling van de omvang van de financiële effecten van de coronacrisis.

We geven ook geen oordeel over de financiële positie als geheel. Bij gebrek aan objectieve maatstaven voor de financiële positie van een gemeente, is het oordeel of de financiële positie van een gemeente 'goed' of 'slecht' is, uiteindelijk een subjectieve afweging.

Daarmee vinden wij dit ook een politieke afweging. Wél zullen we de verschillende elementen en ontwikkelingen die we in kaart hebben gebracht duiden. Dit doen we, waar mogelijk, mede in relatie tot historische cijfers of vergelijkingen met landelijke cijfers voor Nederlandse gemeenten.^c

Naast het systematisch in kaart brengen van de financiële positie laten we ook zien hoe financiële gevolgen van de coronacrisis kunnen doorwerken op de financiële positie. Daarbij bespreken we, waar relevant, ook inzichten die we in eerder onderzoek hebben opgedaan. In dit onderzoek maken wij geen inschatting van wat de meest waarschijnlijke gevolgen van de coronacrisis zullen zijn. Ook spreken we geen voorkeur uit voor de wijze waarop met de eventuele gevolgen wordt omgegaan.

Deze actualisatie heeft vooral een beschrijvend karakter en heeft om deze reden dan ook geen centrale onderzoeksvraag.

1.3 Aanpak

Voor dit onderzoek baseren we ons op het gepubliceerde jaarverslag over 2019. Op basis van de daarin beschikbare informatie rekenen wij, waar mogelijk, de indicatoren uit ons financieel instrumentenpaneel uit. Deze cijfers vullen we aan, wederom waar mogelijk, met informatie uit eerdere jaarverslagen over de periode 2015-2018. Omdat wij voor dit onderzoek uitsluitend gebruikmaken van openbare informatie is dit rapport niet voorgelegd voor feitelijk wederhoor. Omdat het feitelijk wederhoor achterwege blijft, hebben wij in dit rapport wel maximale transparantie over de door ons gebruikte feiten nagestreefd. Download de onderliggende data van onze analyses met verwijzingen naar de bronnen hier.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk van dit rapport geven we eerst onze beschouwing van de financiële positie van Zaanstad op basis van het door ons ontwikkelde instrumentenpaneel. In het daaropvolgende hoofdstuk gaan we in op de verschillende scenario's.

^c Ons instrumentenpaneel maakt het mogelijk om beredeneerd naar verschillende aspecten te kijken van de financiële positie en daaruit af te leiden of de ontwikkelingen (afzonderlijk en gezamenlijk) een verbetering dan wel een verslechtering inhouden. Dit is echter wat anders dan het geven van een oordeel of de financiële positie als geheel eind 2019 goed dan wel slecht is.

Beschouwing financiële positie

In dit deel van het rapport geven we een systematische beschouwing van de financiële positie van Zaanstad eind 2019: de uitgangspositie voordat de coronacrisis begon. Eerst leggen wij onze systematiek daarbij uit en lichten het door ons gehanteerde model toe. Daarna gaan we achtereenvolgens in op de hoofdaspecten van het model: de korte termijn, de lange termijn, de verbonden partijen en het voorzieningenniveau. Tot slot volgt een samenvattende beschouwing van de financiële positie van Zaanstad op basis van ons model.

2 Model voor analyse van de financiële positie

Met kengetallen is het mogelijk om op een compacte en overzichtelijke wijze informatie te geven over de financiële positie van een gemeente. Het gebruik van kengetallen levert geen gedetailleerd beeld op van de financiële positie van een gemeente, maar een zo compleet mogelijk verhaal op hoofdlijnen. Hierdoor vormen kengetallen het startpunt om desgewenst in bepaalde onderwerpen meer verdieping te zoeken en met elkaar het gesprek aan te gaan.

Het is daarbij belangrijk dat de gepresenteerde kengetallen een samenhangend geheel vormen. Een samenhangend geheel van kengetallen gaat in op de huidige financiële prestaties van de gemeente, de blootstelling aan risico's, de mogelijkheden om tegenvallers op te vangen, de financiële positie van verbonden partijen en de toereikendheid van het geboden voorzieningenniveau. Dit levert een raamwerk op aan de hand waarvan de financiële positie van een gemeente systematisch kan worden beschreven met kengetallen.

In dit hoofdstuk gaan we in op het model dat wij hiervoor in onze eerdere onderzoeken hebben ontwikkeld en voor dit onderzoek opnieuw gebruiken. Eerst gaan we kort in op onze overwegingen om een eigen model te gebruiken. Daarna volgt een beschrijving, op hoofdlijnen, van ons model.

2.1 Waarom een eigen model?

Met kengetallen kan op een compacte wijze een overzicht worden gegeven van de financiële positie van een gemeente. Daarvoor is het wel noodzakelijk om de goede kengetallen te kiezen. Het is verleidelijk om met kengetallen te proberen een zo accuraat mogelijk beeld van een gemeente te schetsen. Aangezien gemeenten complexe organisaties zijn met een grote verscheidenheid aan uiteenlopende processen en taken, leidt dit tot een

schier oneindige selectie van kengetallen.^d Er is dan zeker geen sprake meer van een compact overzicht: door de bomen is het bos niet meer te zien.

Het is daarom noodzakelijk om keuzes te maken. Bij de keuze voor een financieel kengetal zijn allerlei overwegingen mogelijk. Zo kan een kengetal gekozen worden omdat het eenvoudig te berekenen is met behulp van reeds beschikbare informatie over een gemeente. Of een financieel kengetal leent zich goed voor vergelijking met andere gemeenten. De belangrijkste vraag is echter of de uiteindelijke selectie van kengetallen een samenhangend geheel vormt. Een samenhangend geheel aan kengetallen biedt inzicht in alle relevante aspecten van de financiële positie van een gemeente. Zonder een duidelijke samenhang kan er sprake zijn van blinde vlekken die onopgemerkt blijven. De lezer wordt dan op het verkeerde been gezet bij het beoordelen van de financiële positie omdat problemen buiten beeld blijven.

Juist een samenhangende selectie van kengetallen om de financiële positie van een Nederlandse gemeente te beschrijven, ontbreekt momenteel. Het besluit *Begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV) onderschrijft weliswaar de noodzaak van het in samenhang beschouwen van de financiële positie van een gemeente, maar de voorgeschreven kengetallen bieden dit samenhangende inzicht niet (zie tabel 2.1 een opsomming van de verplichte kengetallen). Hoewel voor elk van de kengetallen argumenten zijn aan te voeren dat ze voor zich een relevant inzicht opleveren, is het geheel onevenwichtig.

Tabel 2.1 - Verplichte kengetallen BBV

Kengetallen BBV	
1.	Nettoschuldquote (en variant: nettoschuldquote gecorrigeerd voor alle leningen)
2.	Solvabiliteitsratio
3.	Grondexploitatie
4.	Structurele exploitatieruimte
5.	Belastingcapaciteit

Het kengetal *nettoschuldquote* geeft aan in welke mate de lasten in de begroting vastliggen als gevolg van rentelasten. Daarmee geeft het vooral inzicht in (het gebrek) aan flexibiliteit om tegenvallers op te vangen. Bij de *solvabiliteitsratio* ligt de nadruk op de omvang van het eigen vermogen als indicator van de weerbaarheid bij tegenvallers. De *omvang van de*

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

grondexploitatie (het derde kengetal) geeft de blootstelling aan het risico van een afwaardering weer. Het kengetal *structurele exploitatieruimte* geeft weer in hoeverre de structurele baten en lasten met elkaar in evenwicht zijn. Daarmee geeft dit kengetal inzicht in de huidige langetermijnperspectieven van een gemeente. Tot slot wordt met het kengetal *belastingcapaciteit* gemeten in hoeverre een gemeente nog ruimte heeft om de lokale belastingen te verhogen. De gemeente Zaanstad rapporteert in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing over deze verplichte kengetallen.

BBV kengetallen in jaarrekening 2019 van gemeente Zaanstad

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing presenteert de gemeente Zaanstad de verplichte kengetallen. Zaanstad stelt daarbij dat de kengetallen geen functie hebben als normeringsinstrument in het kader van het financieel toezicht door de provincies of het Rijk. De nettoschuldquote wordt met 125% als 'hoog', maar ook 'constant' getypeerd. De solvabiliteit is berekend op 16,9%, maar wordt als irrelevant beschouwd. De structurele exploitatieruimte bedraagt 3,6% en de grondexploitatiequote is 7,9%. Over de grondexploitatiequote wordt vermeld dat een waarde boven de 10% 'kwetsbaar' is. De belastingcapaciteit van 113,1% wordt omschreven als 'bovengemiddeld'.

Als uitsluitend gebruik wordt gemaakt van de verplichte kengetallen ontstaat geen volledig beeld van de financiële positie en blijven belangrijke blinde vlekken bestaan. Zo wordt er niet ingegaan op het behaalde financieel resultaat, is de aandacht voor risico's beperkt tot grondexploitaties en geven de verplichte kengetallen ook geen inzicht in de stand van zaken bij verbonden partijen en de mate waarin de door de gemeente geboden voorzieningen toereikend zijn.^e Een meer systematische blik op de gemeentefinanciën is daarom nodig om zo te komen tot een compact en bruikbaar inzicht in de financiële positie. Om deze reden hebben wij een eigen model ontwikkeld dat we hierna zullen toelichten.

2.2 Model voor kengetallen

Om een samenhangend geheel aan financiële kengetallen te 'ontwerpen' moet eerst worden stilgestaan bij wat precies de relevante aspecten zijn van de financiële positie van een gemeente. Wat houdt het begrip financiële positie in? In internationale literatuur wordt de financiële positie van een gemeente vaak gedefinieerd als de mate waarin een gemeente duurzaam in staat is om aan de financiële verplichtingen te voldoen en het voorzieningenniveau op het door de lokale samenleving gewenste peil te houden. Dit betekent dat het gaat om het financieel presteren nu én in de toekomst. Daarnaast moet, op basis van deze definitie, ook de mate worden meegewogen waarin de gemeente erin slaagt om met diensten aan de behoeften van de lokale samenleving tegemoet te komen.

^e Wat het betreft de toereikendheid van de geboden voorzieningen past een nuancering. Ook in de wetenschappelijke literatuur komt het zelden voor dat hiervoor een adequaat kengetal wordt gevonden.

Een samenhangend geheel aan kengetallen omvat daarom idealiter zowel financiële als niet-financiële kengetallen.

Met deze definitie als startpunt hebben wij een raamwerk ontwikkeld dat de relevante aspecten van de financiële positie van een gemeente beschrijft. Ten eerste bestaat het raamwerk uit een uitsplitsing naar prestaties, risico's en mogelijkheden. Deze uitsplitsing geeft respectievelijk antwoord op de vragen: Hoe presteert de gemeente (financieel) op dit moment? Aan welke risico's is de gemeente blootgesteld? Wat kan de gemeente doen om de financiële positie te verbeteren (of om tegenvallers op te vangen)?

Waarom kijken wij niet naar de liquiditeit van een gemeente?

De liquiditeit van een gemeente geeft aan in hoeverre deze in staat is daadwerkelijk aan de betalingsverplichtingen te voldoen. Dit is normaliter een belangrijk aspect bij het beoordelen van de financiële positie van een organisatie. Immers, als een organisatie niet aan de betalingsverplichtingen kan voldoen, is deze failliet. Voor Nederlandse gemeenten laten wij de liquiditeitspositie echter buiten beschouwing. De reden hiervoor is dat Nederlandse gemeenten, vanwege de mogelijkheid van artikel 12 steun, in de praktijk geen belemmeringen kennen om indien nodig extra middelen aan te trekken om aan betalingsverplichtingen te kunnen voldoen. De liquiditeitspositie is daarom naar onze mening niet relevant voor de beoordeling van de financiële positie van een Nederlandse gemeente.

De tweede uitsplitsing volgt hoofdzakelijk de tijdshorizon waarop deze prestaties, risico's en mogelijkheden betrekking hebben: de financiële prestaties op korte termijn, financiële perspectieven op lange termijn en het voorzieningenniveau. De korte termijn is gericht op (incidentele) effecten en ontwikkelingen uit het afgelopen jaar. Bij de lange termijn gaat het om (structurele) effecten en ontwikkelingen die van invloed zijn op een periode van meerdere jaren. Bij het voorzieningenniveau gaat het om de vraag in hoeverre dit voldoet aan de eisen van de lokale samenleving, wat op de (heel) lange termijn een effect kan hebben op de financiële positie. Deze twee uitsplitsingen leveren samen negen deelaspecten op.

Ten derde is er in het raamwerk aandacht voor de financiële positie van verbonden partijen. Dit zijn organisaties waarin een gemeente een financieel en bestuurlijk belang heeft voor de uitvoering van gemeentelijke taken. De gemeente kan bij financiële problemen van deze verbonden partijen substantiële risico's lopen. Op zich kunnen de twee genoemde uitsplitsingen (en bijbehorende negen deelaspecten) ook op iedere verbonden partij toegepast worden. In een uiterst geval ontstaat dan een soort 'Droste' effect. Wij zijn van mening dat een dergelijke gedetailleerde en diepgaande analyse niet nodig is en dat bij de eerste uitsplitsing aandacht voor de kortetermijnhorizon volstaat. Als we deze kortetermijnhorizon afzetten tegen de drie onderdelen van de tweede uitsplitsing (prestaties, risico's en mogelijkheden) ontstaan nog eens drie deelaspecten. Ons gehele model is in tabel 2.2 samengevat.

Tabel 2.2 - Model voor een samenhangend geheel van kengetallen

	Prestaties	Risico's	Mogelijkheden
Financiële prestaties op korte termijn	Wat is het (verwachte) financieel resultaat op korte termijn?	Welke risico's kunnen incidenteel het resultaat op korte termijn negatief beïnvloeden?	Welke mogelijkheden zijn er om incidentele tegenvallers op te vangen?
Financiële prestaties op lange termijn	Wat zijn de structurele ontwikkelingen in het financieel resultaat voor de lange termijn?	Welke risico's kunnen structureel het resultaat op lange termijn negatief beïnvloeden?	Welke mogelijkheden zijn er om structurele tegenvallers op te vangen?
Verbonden partijen	Wat is het financieel resultaat van verbonden partijen?	Welke risico's spelen er bij verbonden partijen?	Welke mogelijkheden hebben verbonden partijen om tegenvallers op te vangen?
Voorzieningen	Is het geboden voorzieningenniveau toereikend?	Welke risico's kunnen leiden tot een hogere vraag naar voorzieningen?	Welke speelruimte is er nog in het geboden voorzieningenniveau?

3 Korte termijn

In dit hoofdstuk starten we met de analyse van de financiële positie van de gemeente Zaanstad op de korte termijn. Als we het hebben over de korte termijn dan hebben we het over financiële ontwikkelingen die zich in een boekjaar (eenmalig) kunnen voordoen. De ontwikkeling van de prestaties op de korte termijn vormt een logisch startpunt voor de analyse van de financiële positie van een gemeente: opeenvolgende tekorten van jaar op jaar kunnen namelijk wijzen op mogelijke financiële problemen. Daarnaast wordt met de risico's op de korte termijn inzicht geboden in de kans dat de gemeente wordt geconfronteerd met eenmalige financiële tegenvallers. Vervolgens wordt gekeken naar de

mogelijkheden van de gemeente om deze incidentele tekorten en/of financiële tegenvallers op te vangen.

3.1 Prestaties korte termijn

Het financieel resultaat geeft een samenvattend beeld van de prestaties van de gemeente in een jaar: maakt een gemeente meer of minder kosten dan dat er aan opbrengsten binnenkomt? Voor de analyse van de financiële positie op de korte termijn gebruiken we daarom het financieel resultaat als hoofdkengetal, dat we met het saldo van baten en lasten invullen.

3.1.1 Hoofdkengetal: saldo van baten en lasten

Om een beeld te geven van de financiële prestaties op korte termijn kijken we naar het saldo van baten en lasten. Dit saldo geeft aan in hoeverre de kosten en opbrengsten met elkaar in evenwicht zijn. Bij het saldo van baten en lasten wordt de inzet van middelen vanuit de reserves (of het toevoegen van middelen daaraan) niet meegerekend. Daardoor geeft het saldo van baten en lasten een 'bedrijfseconomisch' resultaat weer van de gemeente dat eenduidig is te interpreteren. Een tekort betekent dat de gemeente meer kosten heeft gemaakt dan er opbrengsten waren en leidt tot het interen op het eigen vermogen (en omgekeerd bij een overschot). Nederlandse gemeenten rapporteren ook een ander soort resultaat: het financieel resultaat na mutaties van reserves (vaak het 'rekeningresultaat' genoemd). Dit rekeningresultaat is moeilijk te interpreteren vanuit het perspectief van de financiële positie. Een positief rekeningresultaat kan daadwerkelijk duiden op een positieve ontwikkeling, maar hoeft dat niet. Wij kiezen daarom voor een analyse van het saldo van baten en lasten.

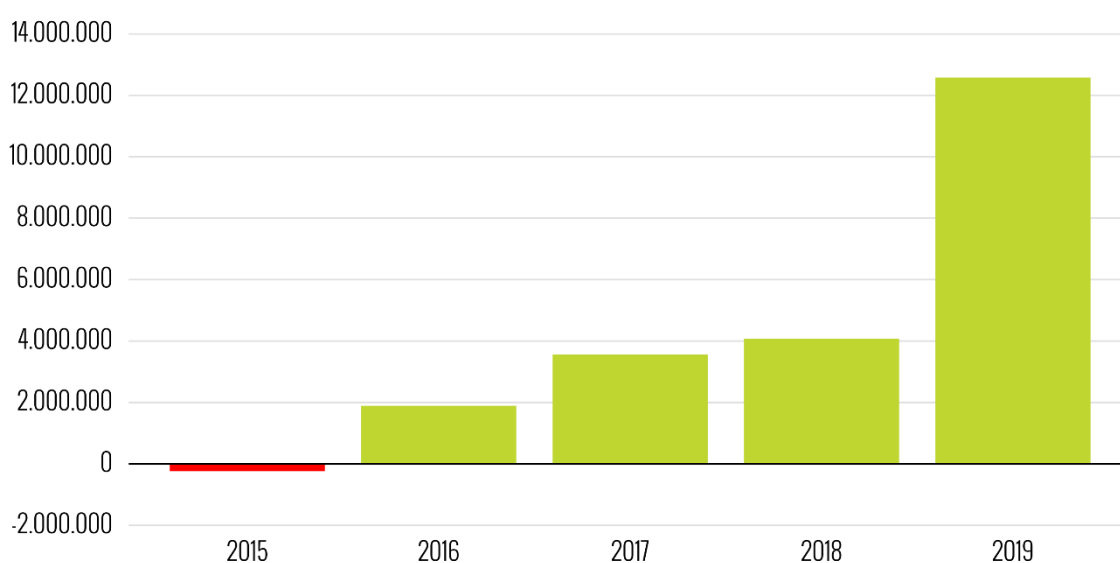
Wat is het verschil tussen het saldo van baten en lasten en het rekeningresultaat?

Nederlandse gemeenten rapporteren (en begroten) twee verschillende financiële resultaten. Het eerste financieel resultaat is het saldo van baten en lasten voor mutaties van de gemeentelijke reserves (inmiddels wordt dit 'het saldo van baten en lasten' genoemd). In dit resultaat wordt geen rekening gehouden met de inzet van middelen uit reserves (of de toevoegingen aan reserves) en het komt daarmee het dichtste bij een 'gewoon' bedrijfseconomisch resultaat. Als een gemeente een negatief saldo van baten en lasten rapporteert, betekent dit dat er dat jaar geld bijgelegd moet worden vanuit het eigen vermogen. Als deze tekorten voortduren, leidt dit in principe tot een continue daling van het gemeentelijk eigen vermogen. Het tweede resultaat dat een gemeente rapporteert, is het financieel resultaat na mutaties van reserves (vaak het 'rekeningresultaat' genoemd). Dit rekeningresultaat omvat niet alleen het saldo van baten en lasten, maar ook de reeds door de gemeenteraad geaccordeerde onttrekkingen van én toevoegingen aan gemeentelijke reserves gedurende het begrotingsjaar. Het resterende saldo betreft het deel van de onttrekkingen van en toevoegingen aan de gemeentelijke reserves waarvoor nog toestemming van de gemeenteraad moet worden verkregen. Dit maakt het rekeningresultaat vooral relevant vanuit het

budgetrecht van de gemeenteraad. Over de financiële prestaties van de gemeente zegt het echter niet zo veel. Zo is het denkbaar dat een positief rekeningresultaat toch leidt tot het interen op het eigen vermogen. Bijvoorbeeld omdat er weliswaar minder is uitgegeven dan geaccordeerd, maar er in de geaccordeerde budgetten wel al rekening werd gehouden met de noodzaak bij te leggen vanuit het eigen vermogen.

Zaanstad rapporteert jaarlijks over het gerealiseerde saldo van baten en lasten in de jaarrekening. Het kengetal is te vinden in het overzicht van baten en lasten. Hierna staat in figuur 3.1 het verloop van het saldo van baten en lasten van de gemeente Zaanstad voor de periode 2015-2019. Hieruit blijkt dat alleen het jaar 2015 een negatief saldo laat zien van € 210.000. In de periode 2016-2019 waren de saldi van baten en lasten (exclusief mutaties reserves) positief en nam het saldo jaarlijks toe. In 2019 is het saldo van baten en lasten van Zaanstad uitgekomen op € 12,6 miljoen (positief). Ook over de gehele periode bezien is het cumulatieve saldo positief. Oftewel: de overschotten in 2016-2019 hebben het tekort in 2015 ruimschoots aangevuld.

Figuur 3.1 - Ontwikkeling saldo van baten en lasten Zaanstad (in €, 2015-2019)



Door Rekenkamer Metropool Amsterdam Gemaakt met LocalFocus

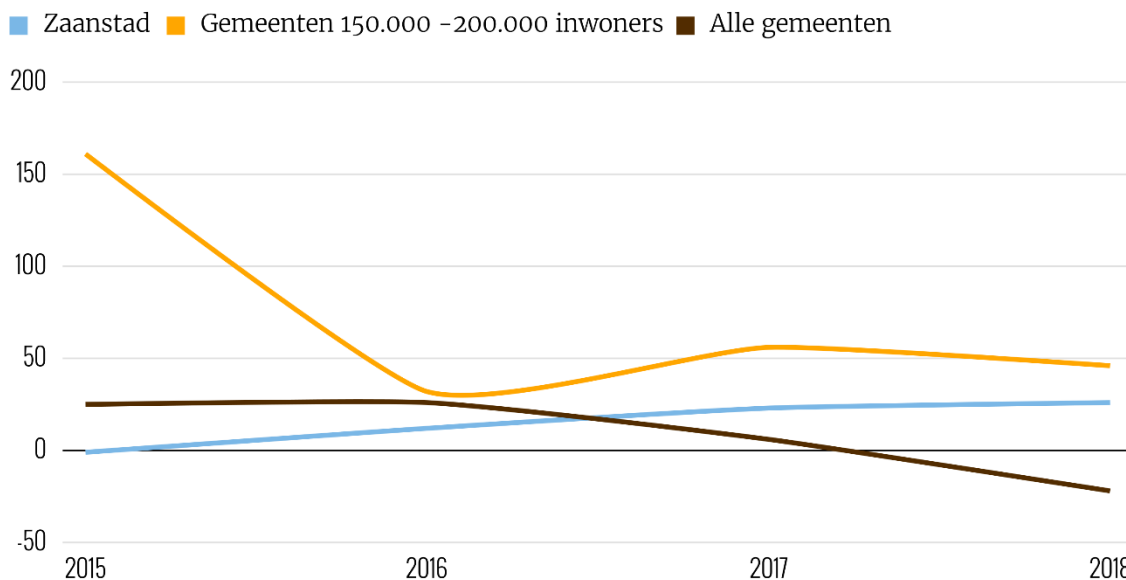
Bron: Jaarrekeningen gemeente Zaanstad

Om de ontwikkeling van het saldo van baten en lasten in perspectief te zetten, hebben we ook een vergelijking gemaakt met andere gemeenten. Voor Zaanstad hebben we in onderstaande figuur een vergelijking gemaakt met alle andere gemeenten met tussen de 150.000 en 250.000 inwoners en alle Nederlandse gemeenten. Deze vergelijking is gebaseerd op CBS-cijfers over het verloop van het eigen vermogen.^f Voor de vergelijking-

^f In het geval van Zaanstad is het saldo van baten en lasten omgerekend met informatie over het inwonertal afkomstig van het CBS. Voor de andere gemeenten is het saldo van baten en lasten

baarheid is het saldo van baten en lasten afgezet tegen het aantal inwoners. Het saldo van baten en lasten van Zaanstad is in alle jaren lager dan het gemiddelde van andere vergelijkbare gemeenten. In 2015 laat Zaanstad - in het bijzonder - een substantieel lager saldo zien in vergelijking met het gemiddelde van andere gemeenten. In 2017 en 2018 is het saldo hoger dan het landelijke gemiddelde, maar nog altijd lager dan gemeenten met tussen de 150.000 en 250.000 inwoners.

Figuur 3.2 - Vergelijking saldo van baten en lasten (in € per inwoner, 2015-2018)



Bron: Door rekenkamer berekend obv cijfers CBS en jaarrekeningen gemeente Zaanstad

3.1.2 Beschouwing prestaties op korte termijn

In deze paragraaf keken we naar het financieel resultaat op de korte termijn door het saldo van baten en lasten te analyseren. Het beeld dat hieruit ontstaat, is dat de financiële prestaties op korte termijn van Zaanstad zich hebben verbeterd. In de periode 2015-2019 heeft alleen 2015 een negatief saldo van baten en lasten. Vanaf 2016 waren de saldi van baten en lasten positief. Oftewel, de kosten van de activiteiten waren lager dan de gerealiseerde opbrengsten door Zaanstad. Bovendien is er sprake van een positieve trend, waarbij het saldo jaarlijks stijgt. In vergelijking met het gemiddelde van andere gemeenten in de periode 2015-2018 waren de saldi van baten en lasten van Zaanstad in alle jaren lager. Vergeleken met het landelijke gemiddelde is het saldo in 2017 en 2018 in Zaanstad weer hoger dan dat van andere Nederlandse gemeenten, maar nog altijd lager dan dat van gemeenten met tussen de 150.000 en 250.000 inwoners.

Een kanttekening bij de ontwikkeling van het saldo van baten en lasten is dat per 2017 een wijziging in de verslaggevingsvoorschriften voor Nederlandse gemeenten is doorgevoerd.

afgeleid van informatie over het eigen vermogen per inwoner van het CBS. Dit is, omdat de beschikbare cijfers van het CBS over het saldo van baten en lasten van Nederlandse gemeenten zich beperken tot 2017-2018.

Deze wijziging houdt in dat Nederlandse gemeenten met ingang van 2017 verplicht zijn om investeringsuitgaven met uitsluitend maatschappelijk nut voortaan op de balans te activeren en over een langere periode af te schrijven. Voorheen mochten Nederlandse gemeenten dit soort uitgaven ook direct als last in het betreffende boekjaar verantwoorden. Door deze wijziging ontstaat bij gemeenten die voorheen deze uitgaven als last namen, zoals Zaanstad dat ook deed, een (tijdelijk) positief effect op het saldo van baten en lasten.⁸ Dat betekent (bij benadering) dat zonder deze stelselwijziging de gemeente Zaanstad in 2017-2019 een lager (positief) saldo zou hebben gerapporteerd. In de periode 2017-2027 houdt Zaanstad rekening met in totaal € 80 miljoen aan begrotingsruimte die tot 2040 verder oploopt tot € 117 miljoen als gevolg van deze wijziging. Zaanstad heeft het Transformatiefonds ingesteld om met deze extra begrotingsruimte woningbouw te stimuleren (voor meer informatie, zie ons [onderzoek Transformatiefonds](#)).

3.2 Risico's korte termijn

Bij risico's op de korte termijn gaat het om de kans dat de gemeente geconfronteerd wordt met financiële tegenvallers, die vanwege het eenmalige karakter vooral van invloed zijn op de korte termijn. Het geven van een compleet beeld van alle relevante incidentele risico's met een exacte waardering van de kans van optreden en mogelijke effecten is echter praktisch niet haalbaar. Gemeenten zijn wel verplicht om door middel van een systematische analyse de blootstelling aan risico's zo goed mogelijk te benaderen. Deze zogeheten benodigde weerstandscapaciteit gebruiken wij als hoofdkengetal. Aanvullend gebruiken we twee steunkengetallen die inzicht geven in de ontwikkeling van grootheden die van invloed zijn op de blootstelling van incidentele risico's: risicovolle investeringen en verstrekte garanties. Bij het steunkengetal risicovolle investeringen hebben wij ook een vergelijking met andere gemeenten gemaakt (voor het hoofdkengetal en het steunkengetal verstrekte garanties is dit niet mogelijk).

3.2.1 Hoofdkengetal: benodigde weerstandscapaciteit

Gemeenten zijn vrij in de wijze waarop zij de benodigde weerstandscapaciteit berekenen. Daarbij is er ook geen verplichting om incidentele en structurele risico's afzonderlijk te bestuderen, terwijl de effecten van deze risico's op de financiële positie verschillend zijn. Incidentele risico's leiden tot eenmalige financiële tegenvallers; structurele risico's hebben een voortdurend negatief effect op de financiële positie van een gemeente.

Zaanstad rapporteert jaarlijks in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing over de benodigde weerstandscapaciteit. Deze paragraaf beschrijft de relevante risico's waaraan de gemeente Zaanstad is blootgesteld, uitgaande van de actuele situatie, zowel in- als extern. In de jaarrekening van Zaanstad wordt niet kenbaar gemaakt of de beschreven risico's incidenteel of structureel van aard zijn. Vanwege de beperkte omvang van het

⁸ Zie voor meer informatie en een bespreking van de gevolgen van deze stelselwijziging het rapport [Transformatiefonds](#) (28 februari 2019) van de Rekenkamer Zaanstad.

onderzoek hebben we ervoor gekozen om niet zelf dit onderscheid aan te brengen, maar als hoofdkengetal uit te gaan van de door de gemeente berekende totale benodigde weerstandscapaciteit. Het is daarmee een grove benadering van de kans dat Zaanstad met eenmalige financiële tegenvallers op de korte termijn (zie ook lange termijn, paragraaf 4.2.1.) te maken krijgt.

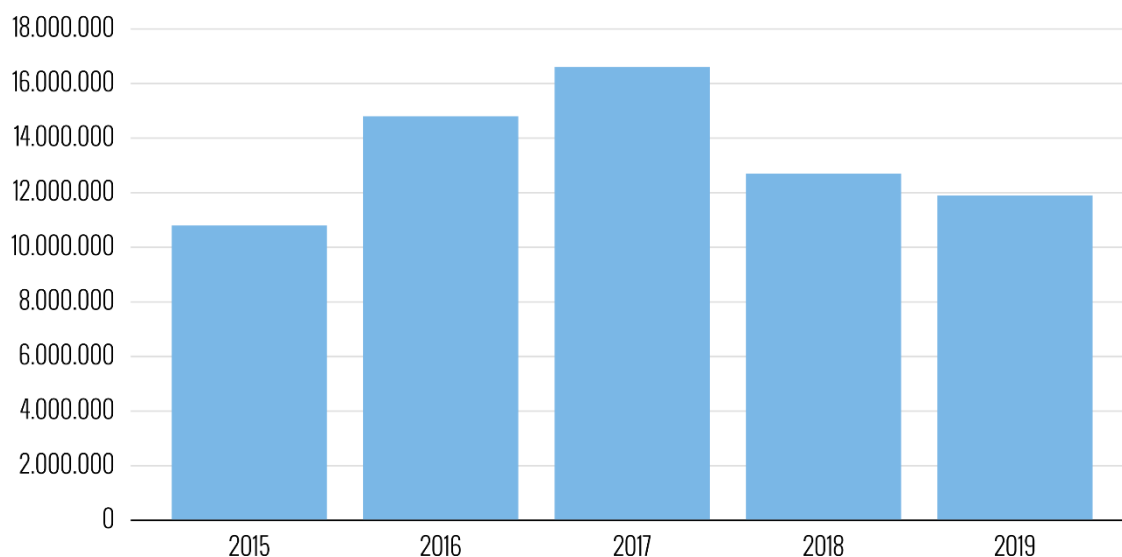
De analyse van Zaanstad die ten grondslag ligt aan de beschrijving van de risico's in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing heeft de vorm van een risicosimulatie waarbij een groot aantal risico's wordt doorgerekend. De uitkomst van deze analyse is een verwachtingswaarde van de tegenvaller die door de blootstelling aan deze risico's voor Zaanstad kan ontstaan. Het betrouwbaarheidspercentage dat hierbij wordt gehanteerd is 90%, wat wil zeggen dat er 10% kans is dat de werkelijke tegenvaller hoger uitvalt dan dit bedrag. Bovenop de verwachtingswaarde kan een gemeente nog een extra onzekerheidsmarge toepassen. Deze onzekerheidsmarge heeft vooral een beleidsmatig karakter en drukt uit in hoeverre een gemeente een extra marge bovenop de geïdentificeerde risico's wenselijk vindt (of juist niet). Vanwege dit beleidsmatige karakter hebben we de onzekerheidsmarge niet meegerekend.^h

In figuur 3.3 staat het verloop van de door de gemeente Zaanstad berekende totale benodigde weerstandscapaciteit (exclusief onzekerheidsfactor). In de figuur is te zien dat de totale benodigde weerstandscapaciteitⁱ in de periode 2015-2017 stijgt van € 10,8 miljoen naar € 16,6 miljoen en daarna weer afneemt. In 2019 gaat de benadering van de risico's richting het niveau van 2015 (rond de € 11 miljoen).

^h Zaanstad hanteert een ratio van 1,4 als onzekerheidsmarge.

ⁱ Omdat Zaanstad zelf geen onderscheid maakt tussen structurele en incidentele risico's, zijn wij uitgegaan van de totale benodigde weerstandscapaciteit.

Figuur 3.3 - Ontwikkeling benodigde weerstandscapaciteit Zaanstad (in €, 2015-2019)



Door Rekenkamer Metropool Amsterdam Gemaakt met LocalFocus

Bron: Jaarrekeningen gemeente Zaanstad

3.2.2 Steunkengetal: risicovolle investeringen

Een gemeente kan (financiële) investeringen doen die maatschappelijk gewenst zijn, maar tegelijkertijd de gemeente blootstellen aan mogelijke verliezen. Vanwege dit risico is inmiddels ook in het BBV een verplicht kengetal opgenomen dat specifiek de blootstelling aan risico's als gevolg van lopende grondexploitaties^j in beeld brengt. Naast de ontwikkeling van de grondexploitaties^k nemen we in dit steunkengetal ook de verstrekte leningen en de omvang van kapitaalverstrekkingen mee, omdat wij denken dat hiermee een meer volledig beeld bestaat van de mogelijkheid dat een gemeente (incidentele) verliezen moet nemen als gevolg van risicovolle investeringen. In dit kengetal wordt, in overeenstemming met de systematiek voor het verplichte BBV-kengetal voor grondexploitaties, ook rekening gehouden met eventuele getroffen voorzieningen voor verliezen op grondexploitaties.

De benodigde informatie over de grondexploitaties, verstrekte leningen en kapitaalverstrekkingen (in het geval van Zaanstad alleen aan deelnemingen) maakt onderdeel uit van de balans. Eventuele getroffen voorzieningen voor verliezen op specifieke grondexploitaties staan in de toelichting op de balans. In tabel 3.1 is de ontwikkeling van het door ons berekende steunkengetal risicovolle investeringen weergegeven.

^j Hiervoor wordt de omvang van de lopende grondexploitaties (de balansposten 'niet in exploitatie genomen bouwgronden' en 'bouwgronden in exploitatie') afgezet tegen de totale baten van de gemeente.

^k Deze is bepaald op basis van de balansposten 'onder handen werk, waaronder gronden in exploitatie' en 'niet in exploitatie genomen bouwgronden'.

Uit tabel 3.1 blijkt dat de omvang van de risicovolle investeringen in 2016 flink zijn gestegen. Daarna blijven de risicovolle investeringen redelijk stabiel en schommelen tussen de € 78,5 en € 84,9 miljoen (hoogste piek in 2017). De stijging van de risicovolle investeringen in 2016 is met name een gevolg van een stijging van € 24,1 van de verstrekte leningen. Na 2016 daalt de omvang van verstrekte leningen, een daling die echter weer grotendeels gecompenseerd wordt door een stijging in de omvang van lopende grondexploitaties.

Tabel 3.1 - Ontwikkeling risicovolle investeringen Zaanstad (2015-2019)

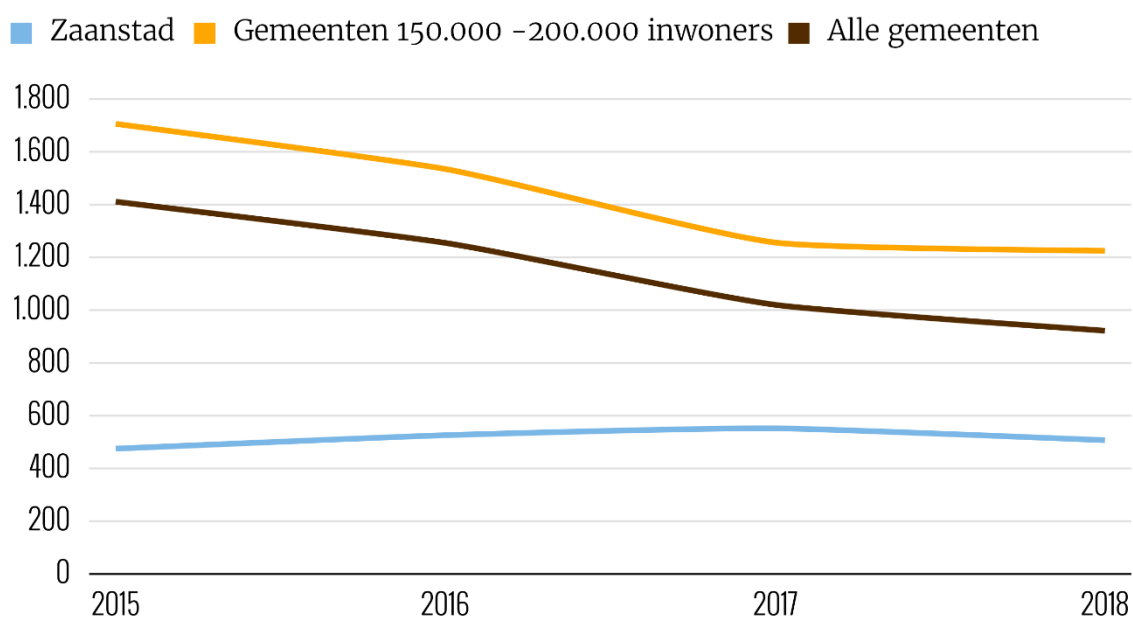
Jaar	Risicovolle investeringen	Kapitaal-verstrekingen	Leningen	Grondexploitaties	Voorzieningen grondexploitaties
2015	71.874.000	1.014.000	55.598.000	15.262.000	6.136.000
2016	80.263.000	3.014.000	59.588.000	22.446.000	4.785.000
2017	84.860.000	3.014.000	57.902.000	25.582.000	1.638.000
2018	78.507.000	2.014.000	45.320.000	34.175.000	3.011.000
2019	80.499.000	3.913.000	34.051.000	43.204.000	669.000

Om de ontwikkeling van de risicovolle investeringen in perspectief te zetten, hebben we ook een vergelijking met andere gemeenten gemaakt. In het geval van Zaanstad hebben we in onderstaande figuur een vergelijking gemaakt met alle andere gemeenten met tussen de 150.000 en 250.000 inwoners en alle Nederlandse gemeenten. Deze vergelijking is gebaseerd op CBS-cijfers over kapitaalverstrekkingen, leningen en grondexploitaties. Eventuele voorzieningen voor verliezen op grondexploitaties konden op basis van de CBS-informatie niet worden meegenomen.¹ Voor de vergelijkbaarheid zijn de risicovolle investeringen afgezet tegen het aantal inwoners. Uit figuur 3.4 blijkt dat de risicovolle investeringen van de gemeente Zaanstad aanzienlijk lager liggen dan het gemiddelde van andere (vergelijkbare) gemeenten. Anderzijds is de dalende trend van de risicovolle investeringen bij andere gemeenten niet in Zaanstad waar te nemen. Daar zijn de risicovolle investeringen sinds 2016 min of meer op hetzelfde niveau gebleven.

¹ Het CBS maakt voorzieningen die betrekking hebben op grondexploitaties niet afzonderlijk zichtbaar.

Figuur 3.4 - Vergelijking risicovolle investeringen in (€ per inwoner, 2015-2018)

N.B. Exclusief voorzieningen grondexploitatie



Bron: Door rekenkamer berekend obv cijfers CBS en jaarrekeningen gemeente Zaanstad

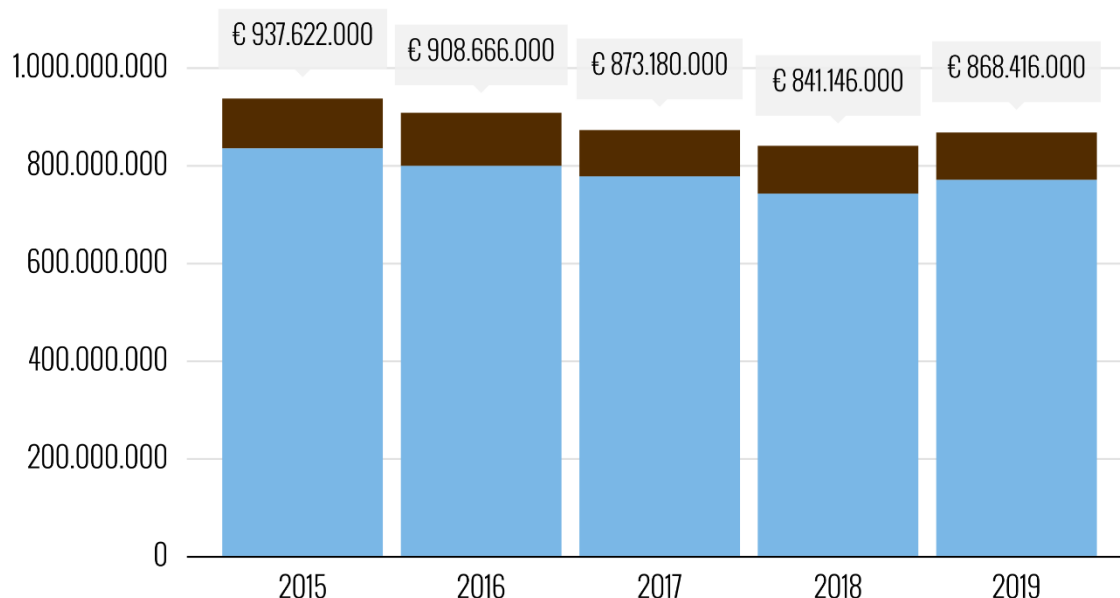
3.2.3 Steunkengetal: verstrekte garanties

Door het verstrekken van garanties kunnen gemeenten (maatschappelijke) activiteiten stimuleren zonder dat daarbij direct subsidie of anderszins financiële ondersteuning komt kijken. Deze vorm van steun drukt daarmee niet direct op de begroting. Dit betekent echter ook dat naarmate een gemeente meer garanties verstrekt, het risico ook toeneemt dat een van de verstrekte garanties daadwerkelijk wordt ingeroepen. Waardoor de gemeente ineens wel een (soms substantiële) financiële last moet nemen.

Om deze reden hebben we in figuur 3.5 de ontwikkeling van de door Zaanstad verstrekte garanties als steunkengetal weergegeven. Deze informatie staat in tabelvorm in de jaarrekening aanvullend op en bij de toelichting op de balans. Duidelijk is dat het grootste deel van de verstrekte garanties door de gemeente Zaanstad samenhangt met het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) dat garanties verstrekt op leningen van woningcorporaties. Verder blijkt dat er in de periode 2015-2018 sprake is van een daling in de totale omvang van de verstrekte garanties (van € 938,5 miljoen in 2015 naar € 841,1 miljoen in 2018) en dat dit valt toe te rekenen aan de ontwikkeling aan de garantstelling WSW. In 2019 is weer een stijging zichtbaar in de omvang van de verstrekte garanties (maar deze ligt nog onder de niveaus bereikt in de periode 2015-2017). De overige garanties en waarborgen schommelen in de gehele periode tussen de € 94,5 en € 108,4 miljoen.

Figuur 3.5 - Ontwikkeling verstrekte garanties Zaanstad (in €, 2015-2019)

■ Garantstelling WSW ■ Overige waarborgen en garantstellingen



Door Rekenkamer Metropool Amsterdam

Bron: Jaarrekeningen gemeente Zaanstad

3.2.4 Beschouwing risico's op korte termijn

Deze paragraaf richtte zich op de risico's op de korte termijn, die eenmalige financiële tegenvallers kunnen veroorzaken voor de gemeente Zaanstad. Als hoofdkengetal gebruiken we hiervoor de door de gemeente berekende benodigde weerstandscapaciteit en als steungetallen de risicovolle investeringen en de verstrekte garanties. Het beeld dat ontstaat is dat de blootstelling aan mogelijke eenmalige tegenvallers daalt en lager is dan het gemiddelde van vergelijkbare Nederlandse gemeenten. De benodigde weerstandscapaciteit ligt, na een aanvankelijke stijging, weer rondom het niveau van 2015 en de verstrekte garanties dalen. De risicovolle investeringen zijn na 2015 weliswaar gestegen, maar zijn in vergelijking met het gemiddelde van andere gemeenten nog steeds relatief laag.

3.3 Mogelijkheden op korte termijn

De beschikbare weerstandscapaciteit omvat de mogelijkheden van de gemeente om eventuele financiële tegenvallers op te vangen. Gemeenten hebben wederom de vrijheid om zelf te bepalen op welke wijze zij deze beschikbare weerstandscapaciteit berekenen. De belangrijkste mogelijkheid om incidentele tegenvallers op te vangen, bestaat meestal uit het eigen vermogen. Het eigen vermogen van een gemeente bestaat uit zowel het resultaat over het afgesloten boekjaar, de algemene reserve en de bestemmingsreserves. De bestemmingsreserves zijn die delen van het eigen vermogen die al zijn geoormerkt voor specifieke doelen. Dit betekent dat hoewel het in theorie mogelijk is om de bestemmingsreserves in te zetten voor het opvangen van incidentele tegenvallers, dit in de

praktijk soms niet kan. Daarnaast zijn er ook de zogeheten ‘stille’ reserves. Dit zijn bezittingen van de gemeente die voor een lager bedrag in de boeken staan dan waarvoor ze, als dat nodig zou zijn, verkocht kunnen worden. Ons hoofdkengetal – de hoogte van de algemene reserve – volgt de analyse van de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit van de gemeente Zaanstad. Als context geven wij bovendien de ontwikkeling van het totale eigen vermogen weer.

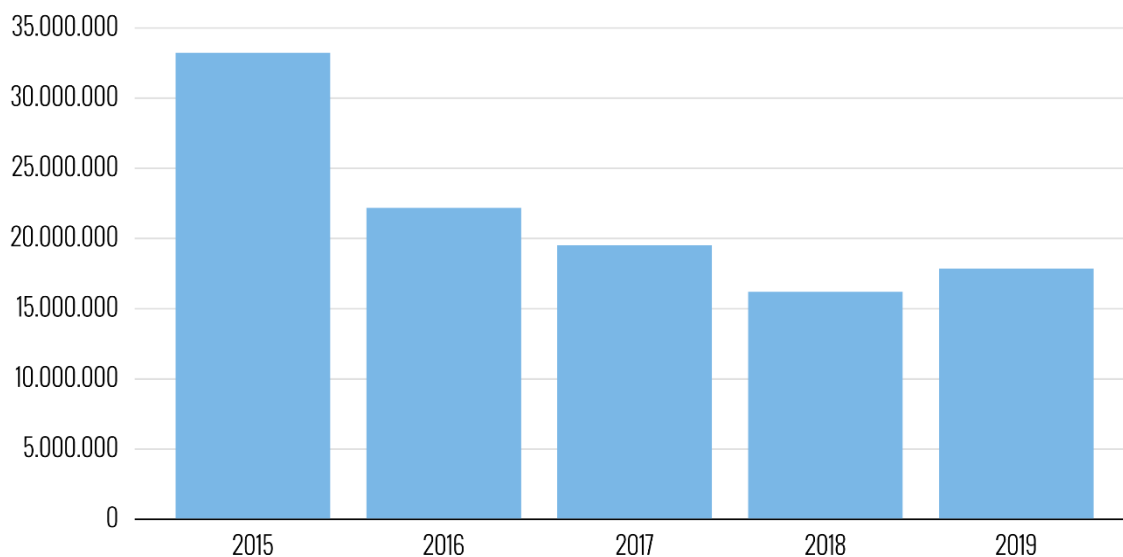
3.3.1 Hoofdkengetal: algemene reserve

In de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing wordt uitgelegd hoe de gemeente Zaanstad de beschikbare weerstandscapaciteit berekent. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de structurele en incidentele onderdelen. De gemeente Zaanstad heeft door de jaren heen vooral gekeken naar de hoogte van de algemene reserves en een buffer voor onvoorziene omstandigheden. Een andere mogelijkheid om incidentele tegenvallers op te vangen, is het inzetten van zogenaamde stille reserves. Zaanstad houdt bij de berekening van de incidentele weerstandscapaciteit geen rekening met stille reserves en geeft ook geen informatie over de aanwezigheid en omvang hiervan. In onze keuze voor het kengetal voor het meten van de incidentele weerstandscapaciteit sluiten wij ons aan bij deze Zaanse keuzes. Bij de ontwikkelingen van de incidentele weerstandscapaciteit in figuur 3.6 beperken we ons zodoende tot de algemene reserve. We laten daarbij de post onvoorzien buiten beschouwing, omdat deze in het licht van de algemene reserve qua omvang verwaarloosbaar is.^m

Uit figuur 3.6 blijkt dat de algemene reserve tot en met 2018 daalt, waarna in 2019 een licht herstel optreedt. De algemene reserve ligt echter nog ruimschoots onder het niveau van 2015.

^m Deze bedraagt volgens de jaarrekening 2019 € 0,1 miljoen.

Figuur 3.6 - Ontwikkeling algemene reserve Zaanstad (in €, 2015-2019)



Door Rekenkamer Metropool Amsterdam Gemaakt met LocalFocus

Bron: Jaarrekeningen gemeente Zaanstad

Context: totaal eigen vermogen

De bestemmingsreserves en het nog te bestemmen financiële resultaat worden door Zaanstad niet tot de incidentele onderdelen van de beschikbare weerstandscapaciteit gerekend. Omdat het in theorie (als de nood aan de man is) natuurlijk wel mogelijk is om ook (een deel van) de bestemmingsreserves in te zetten voor tegenvallers, laten we in tabel 3.2 als context ook de ontwikkeling van het totaal eigen vermogen (inclusief bestemmingsreserves en het resultaat van het afgesloten boekjaar) zien.ⁿ Deze informatie is terug te vinden op de balans. In de periode 2015-2019 neemt het totaal eigen vermogen toe. Deze toename heeft te maken met een hoger bedrag aan bestemmingsreserves, die stijgt van € 78,3 miljoen in 2015 naar € 125 miljoen in ultimo 2019.

ⁿ Zoals eerder aangegeven, is de toename van het totaal eigen vermogen gelijk aan het saldo van baten en lasten in hetzelfde jaar. Dat neemt niet weg dat het cumulatieve saldo over de periode 2015-2019 niet hetzelfde is als het verloop van het eigen vermogen in dezelfde periode. Dat komt doordat in de analyse van het eigen vermogen de beginstand van het eigen vermogen in 2015 (wat hetzelfde is als de eindstand van 2014) niet is meegenomen. Daardoor komt het saldo van baten en lasten in 2015 niet tot uitdrukking in het verloop van het eigen vermogen.

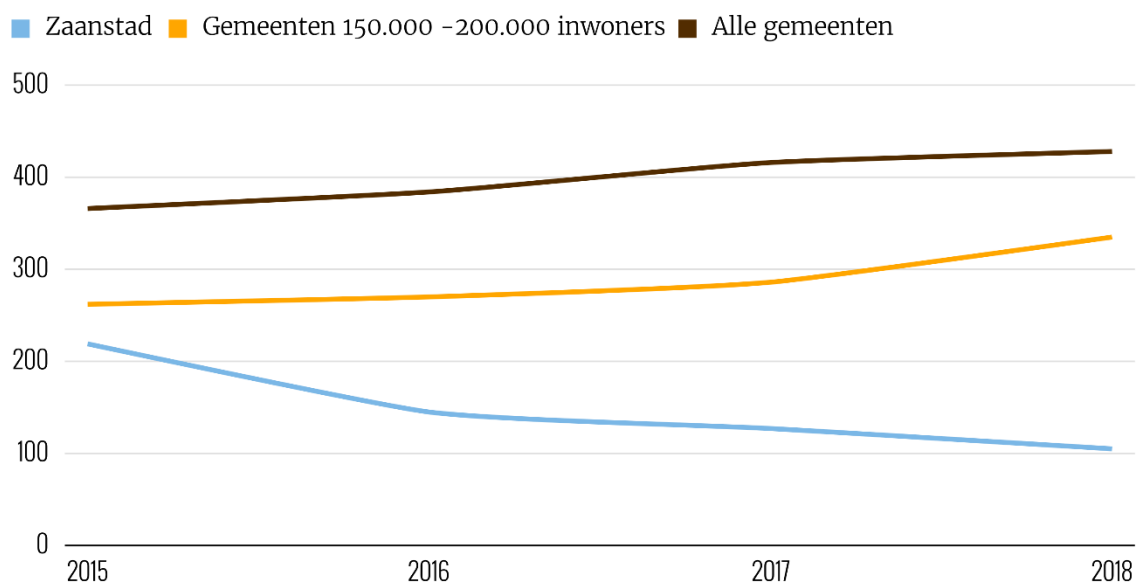
Tabel 3.2 - Ontwikkeling totaal eigen vermogen Zaanstad in € 1.000 (2015-2019)

Jaar	Totaal eigen vermogen	Algemene reserve	Bestemmingsreserves	Te bestemmen resultaat
2015	121.843	33.217	78.285	10.341
2016	123.733	22.174	95.340	6.219
2017	127.293	19.529	106.345	1.419
2018	131.370	16.195	105.820	9.355
2019	143.948	17.858	125.037	1.053

Om de ontwikkeling van de algemene reserve in perspectief te zetten, hebben we ook een vergelijking gemaakt met andere gemeenten. Voor Zaanstad hebben we in onderstaande figuur een vergelijking gemaakt met alle andere gemeenten met tussen de 150.000 en 250.000 inwoners en alle Nederlandse gemeenten. Deze vergelijking is gebaseerd op CBS-cijfers over de algemene reserve. Voor de vergelijkbaarheid is de algemene reserve afgezet tegen het aantal inwoners.

Uit figuur 3.7 blijkt dat de algemene reserve van de gemeente Zaanstad in de periode 2015-2018 lager ligt dan het gemiddelde van andere (vergelijkbare) gemeenten. In de andere gemeenten is de algemene reserve verder elk jaar gestegen, terwijl in Zaanstad sprake was van een daling. Daarmee is het verschil met vergelijkbare gemeenten en alle Nederlandse gemeenten groter geworden.

Figuur 3.7 - Vergelijking algemene reserve (in € per inwoner, 2015-2018)

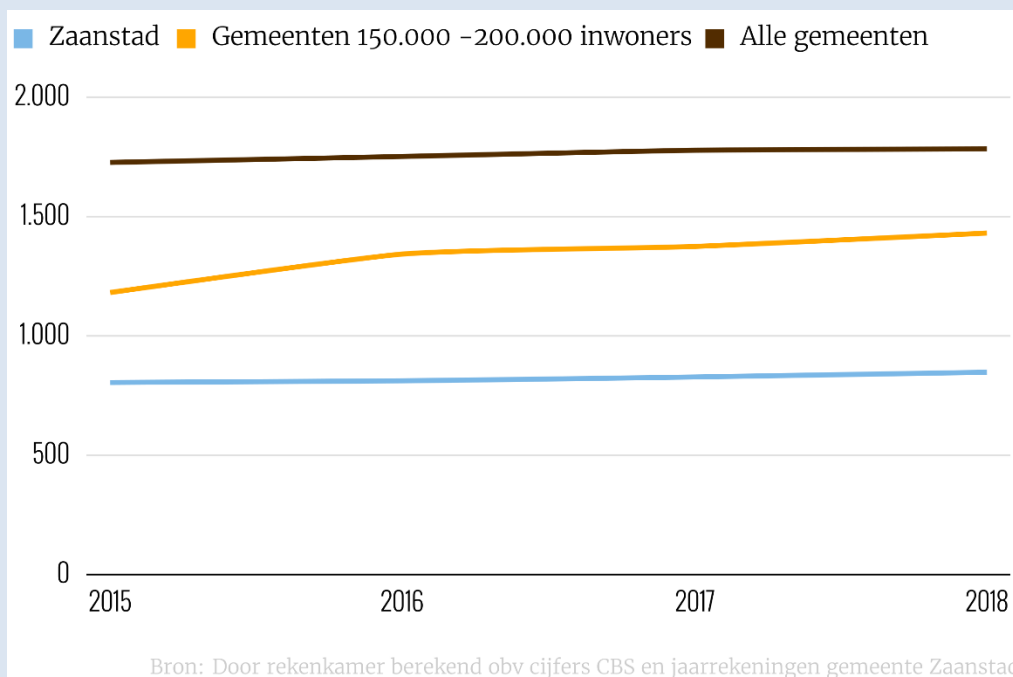


Bron: Door rekenkamer berekend obv cijfers CBS en jaarrekening gemeente Zaanstad

Context: vergelijking totaal eigen vermogen

Als context is eveneens op basis van CBS-cijfers een vergelijking met andere gemeenten gemaakt van het totaal eigen vermogen. Deze staat in figuur 3.8.

Figuur 3.8 - Vergelijking totaal eigen vermogen (in € per inwoner, 2015-2018)



Het gemiddelde totaal eigen vermogen van andere (vergelijkbare) gemeenten is in de periode 2015-2018 hoger dan van de gemeente Zaanstad. Het landelijke gemiddelde van het eigen vermogen ligt zelfs dubbel zo hoog dan in Zaanstad. Wel is er in Zaanstad gedurende deze periode, net zoals bij andere gemeenten, sprake van continue (lichte) stijging van het totaal eigen vermogen. Deze groei is echter minder sterk.

3.3.2 Beschouwing mogelijkheden op korte termijn

Deze paragraaf richtte zich op de mogelijkheden van Zaanstad om eenmalige financiële tegenvallers op te vangen. Hierbij is gekeken naar de ontwikkeling van de algemene reserve en, als context, het totaal eigen vermogen. Het beeld dat hieruit ontstaat, is dat deze mogelijkheid in de afgelopen jaren is afgenomen. De algemene reserve is in de periode 2015-2018 gedaald, waarna een licht herstel optreedt in 2019. De gemiddelde algemene reserve van andere Nederlandse gemeenten is in vergelijking met Zaanstad hoger en laat een stijgende trend zien. Als we kijken naar het totaal eigen vermogen is er overigens wel een aanzienlijke stijging zichtbaar bij Zaanstad. Maar bij andere Nederlandse gemeenten ligt het eigen vermogen per inwoner gemiddeld aanzienlijk hoger en stijgt sneller.

4 Lange termijn

In dit hoofdstuk kijken we naar de lange termijn. Een gemeente kan op de korte termijn een positief financieel resultaat presenteren en toch op de lange termijn in de financiële problemen komen. Dit kan zich voordoen als er sprake is van onderliggende negatieve trends die het financieel perspectief op de lange termijn nadelig beïnvloeden. Voor een goed beeld van de financiële prestaties van een gemeente is het daarom belangrijk om het financieel resultaat ook te beschouwen in relatie tot structurele ontwikkelingen. Daarnaast kijken we naar de structurele risico's waaraan de gemeente wordt blootgesteld en de mogelijkheden om bij te sturen om zodoende structurele tegenvallers op lange termijn op te vangen.

4.1 Prestaties op lange termijn

Ten behoeve van de analyse van de financiële prestaties op lange termijn is gekozen om te kijken naar het structureel saldo. Wij baseren ons daarvoor op het door de BBV verplichte kengetal 'structurele exploitatieruimte'. Met het structureel saldo wordt inzicht geboden in de mate waarin de baten en lasten op de lange termijn met elkaar in evenwicht zijn.

Voor een completer beeld kijken we daarnaast naar twee steunkengetallen die inzicht bieden in specifieke ontwikkelingen op de lange termijn: de verhouding tussen schuld en investeringen en de omvang van het achterstallig onderhoud. De eerste laat zien in hoeverre investeringen en schuld met elkaar in de pas lopen: de gulden financieringsregels. Het tweede steunkengetal richt zich op de omvang van het achterstallig onderhoud. Deze is vooral van belang, omdat de staat van onderhoud van de wegen, kades, gebouwen en andere bezittingen van een gemeente niet direct tot uitdrukking komt in de baten en lasten of de balans, maar wel op de lange termijn van grote invloed kan zijn op de financiële positie van de gemeente.

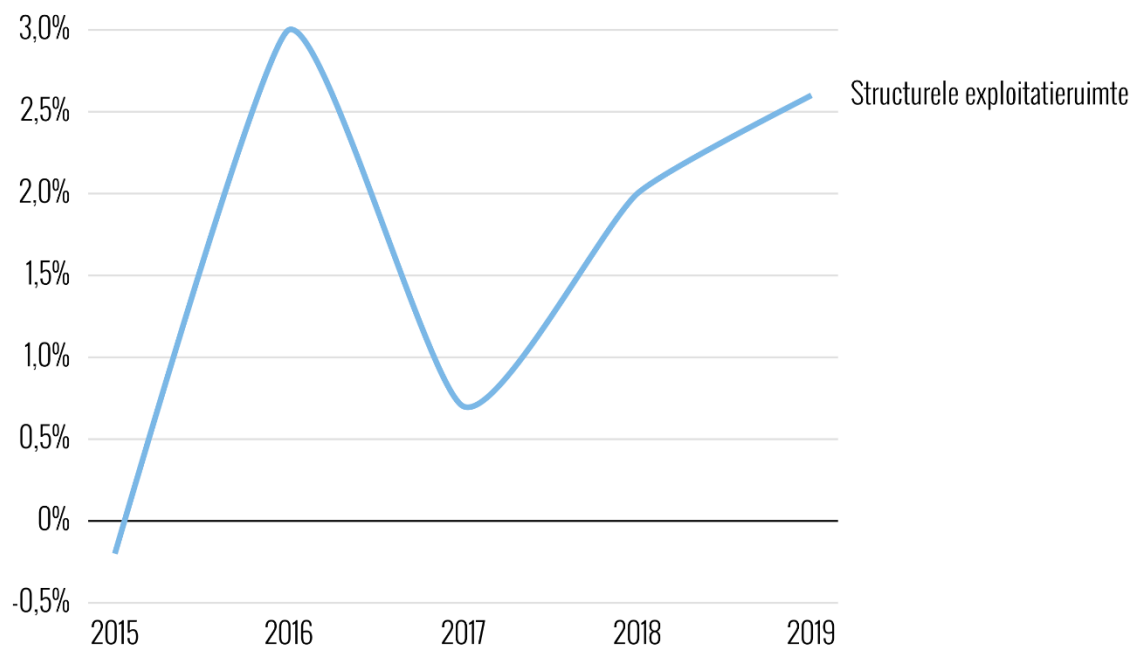
4.1.1 Hoofdkengetal: structureel saldo

Gemeenten zijn verplicht te rapporteren over het BBV-kengetal structurele exploitatieruimte. In dit kengetal wordt het saldo van de structurele baten en lasten (inclusief structurele mutaties van reserves) afgezet tegen de totale baten.^o De structurele exploitatieruimte wordt uitgedrukt als percentage van de totale baten. We zullen dit kengetal hanteren voor onze analyse (en noemen het structureel saldo). Het BBV-kengetal structurele exploitatieruimte, dat staat in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing van de jaarrekening van Zaanstad. In figuur 4.1 is de ontwikkeling van het structureel saldo van baten en lasten voor de afgelopen vijf jaar weergegeven. Hoewel het saldo schommelt door de jaren, is er sprake van een positieve trend van een klein tekort in

^o Regeling van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 9 juli 2015, nr. 2015-0000387198, tot vaststelling van de wijze waarop kengetallen worden vastgesteld en opgenomen in de begroting en het jaarverslag van provincies en gemeenten. Bijlage 1, p. 3.

2015 naar (grote) overschotten in de periode 2016-2019. Dat betekent dat op de lange termijn de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten. 2019 laat het hoogste structurele saldo zien (2,6%).

Figuur 4.1 - Ontwikkeling structureel saldo Zaanstad (% van totale baten, 2015-2019)



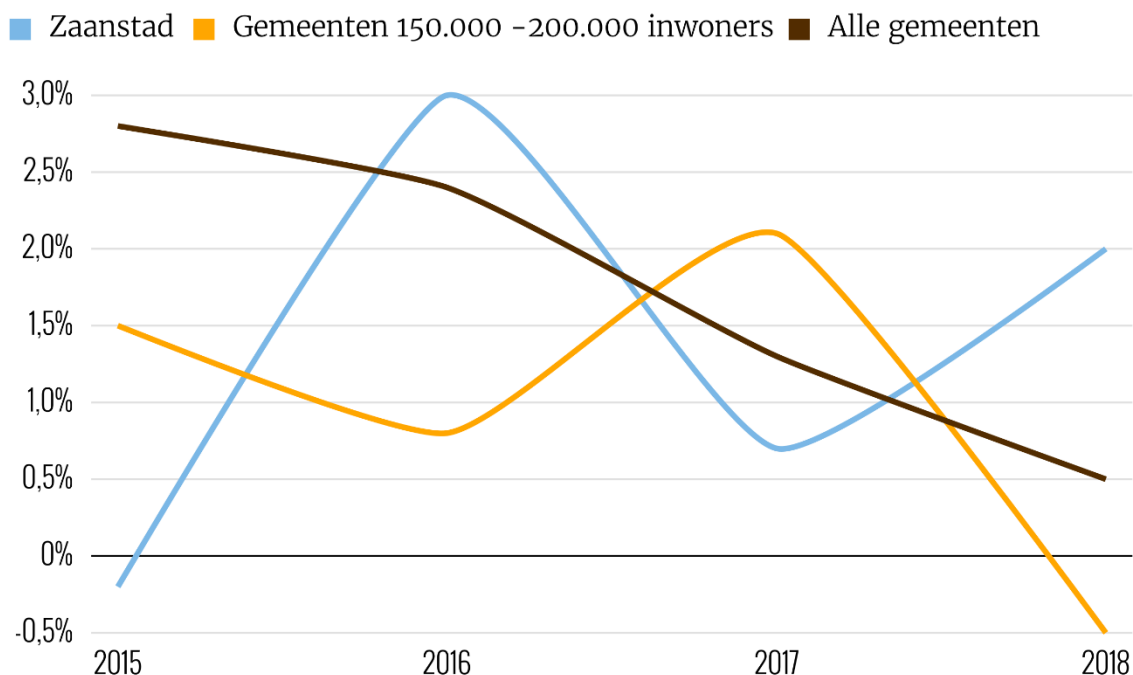
Door Rekenkamer Metropool Amsterdam

Bron: Jaarrekeningen gemeente Zaanstad

Om de ontwikkeling van het structureel saldo in perspectief te zetten, hebben we ook een vergelijking gemaakt met andere gemeenten. Voor hebben we in onderstaande figuur een vergelijking gemaakt met alle andere gemeenten met tussen de 150.000 en 250.000 inwoners en alle Nederlandse gemeenten. Deze vergelijking is gebaseerd op cijfers van het ministerie van BZK over het kengetal structurele exploitatieruimte. Kanttekening hierbij is wel dat er geen dwingende definities zijn voorgeschreven voor de wijze waarop de *structurele* baten en lasten moeten worden onderscheiden van de *incidentele* baten en lasten. De vrijheid die gemeenten hierbij hebben, kan leiden tot een vertekening van deze vergelijking.

Uit figuur 4.2 blijkt dat het structureel saldo van Zaanstad in 2016 en 2018 hoger uitkomt dan gemiddeld bij andere vergelijkbare gemeenten. In 2015 en 2017 is dit juist weer lager.

Figuur 4.2 - Vergelijking structureel saldo (in % van totale baten, 2015-2018)



Door Rekenkamer Metropool Amsterdam

Bron: Jaarrekeningen ministerie BZK

4.1.2 Steunkengetal: schuld en activa

Bij dit steunkengetal kijken naar de ontwikkeling van schuld in relatie tot de investeringen van de gemeente. Onderdeel van de verplichte kengetallen uit het BBV is het kengetal nettoschuldquote: een kengetal waarbij de hoogte van de (netto)schuld van de gemeente wordt afgezet tegen de totale baten. Voor onze analyse van de ontwikkeling van de schuld willen we ons echter niet uitsluitend beperken tot de hoogte van de schuld van de gemeente, maar willen we ook kijken hoe deze zich ontwikkelt in verhouding tot de ontwikkeling van de gemeentelijke bezittingen. Hierdoor kunnen we nagaan of de gemeente Zaanstad aan de voorwaarde voldoet dat langlopende leningen alleen worden aangetrokken voor investeringen in bezittingen en dat kortlopende uitgaven uitsluitend uit de exploitatie worden gedekt; ook wel de gulden financieringsregel genoemd.

Waarom kijken we niet naar de nettoschuldquote?

Bij de nettoschuldquote wordt de ontwikkeling van de schuld in relatie tot de baten van de gemeente weergegeven. Het kengetal geeft daarmee vooral een (beperkte) indicatie van de mate waarin de gemeentelijke financiën (niet) flexibel zijn. Immers, een hoge schuld ten opzichte van de baten betekent waarschijnlijk ook dat een groter deel van deze baten moet worden ingezet om aan de rentebetalingen te voldoen. Hiermee komt echter slechts een beperkt deel van de vaste lasten van een gemeente op indirecte wijze in beeld. Andere kapitaallasten, zoals afschrijvingen of andere moeilijk beïnvloedbare kosten, komen niet in beeld. Hoewel deze invalshoek verdedigbaar is, vinden wij het daarom belangwekkender om te kijken hoe de schuld zich

verhoudt tot de bezittingen van de gemeente. De hoogte van de schuld van een gemeente loopt normaliter gelijk op met het investeringsniveau in bezittingen van de gemeente. Als een gemeente een hogere schuld heeft dan de bezittingen (of een schuld die sterker stijgt dan het investeringsniveau), dan is dit een aanwijzing dat kortlopende uitgaven worden gedekt door het aantrekken van langlopende leningen: een situatie die op de lange termijn niet houdbaar is.^p Ook is het, in theorie, mogelijk om bezittingen te verkopen en daarmee de aangegane schuld af te lossen. Om na te gaan in hoeverre er sprake is van een dergelijke negatieve trend, zullen wij kijken naar de verhouding tussen de ontwikkeling van de gemeentelijke schuld en de ontwikkeling van de gemeentelijke bezittingen.

Voor dit kengetal hanteren wij als bezittingen het totaal aan materiële vaste activa met economisch nut en financiële vaste activa van de gemeente. De reden hiervoor is dat deze bezittingen, in tegenstelling tot materiële vaste activa met een maatschappelijk nut, een economische waarde vertegenwoordigen. Dit betekent dat deze bezittingen door exploitatie of door verkoop (in theorie) de gemeente nog geld kunnen opleveren waarmee de schuld kan worden afgelost. Voor de gemeentelijke schuld baseren wij ons op de post vaste schulden met een rentetypische looptijd van één jaar of langer. In tabel 4.1 is de ontwikkeling van de berekende verhouding tussen schuld en bezittingen weergegeven.

Na een kleine daling in 2016 van de verhouding tussen de schuld en bezittingen, neemt het percentage vanaf 2017 weer jaarlijks toe tot 90% in 2019. De hoogte van de schuld stijgt daarmee harder dan de bezittingen (materiële vaste activa met economisch nut en de financiële vaste activa). De stijging van de schuld komt met name voor rekening van de toename in de onderhandse leningen en heeft waarschijnlijk te maken met de toename in materiële vaste activa met uitsluitend een maatschappelijk nut (zie ook tabel 4.1 waarin de ontwikkeling van de schuld ten opzichte van alle bezittingen zichtbaar is gemaakt). Dit zijn bezittingen waaraan geen echte economische waarde kan worden toegekend, maar die wel meerjarig de lokale samenleving ten goede komen. Vaak gaat het daarbij om investeringen in de openbare ruimte.

Tabel 4.1 - Ontwikkeling verhouding schuld-bezittingen Zaanstad (2015-2019)

Jaar	Verhouding schuld - bezittingen	Schuld
2015	77%	€ 466.129.000
2016	76%	€ 479.184.000

^p In afwijking van het hiervoor gehanteerde kengetal analyseren we in deze vergelijking de schuld ten opzichte van alle investeringen, waaronder ook de materiële vaste activa met uitsluitend een maatschappelijk nut. De reden hiervoor is dat er in de beschikbare cijfers van het CBS geen onderscheid wordt gemaakt tussen materiële vaste activa met economisch nut en maatschappelijk nut.

Jaar	Verhouding schuld - bezittingen	Schuld
2017	79%	€ 509.180.000
2018	87%	€ 556.635.000
2019	90%	€ 584.278.000

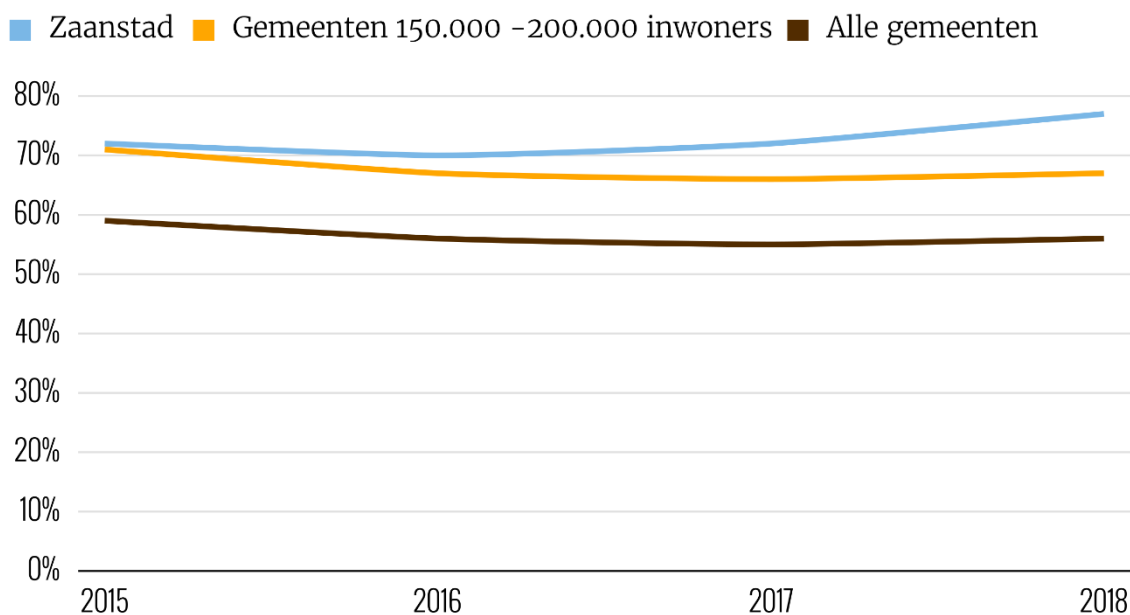
N.B. Het weergegeven percentage schuld – bezittingen is berekend exclusief activa met maatschappelijk nut.

Om de ontwikkeling van de verhouding schuld en bezittingen in perspectief te zetten, hebben we ook een vergelijking met andere gemeenten gemaakt. Voor Zaanstad hebben we in onderstaande figuur een vergelijking gemaakt met alle andere gemeenten met tussen de 150.000 en 250.000 inwoners en alle Nederlandse gemeenten. Deze vergelijking is gebaseerd op cijfers van het CBS over de vaste schulden, alle materiële vaste activa (zowel met economisch als maatschappelijk nut) en financiële vaste activa.⁹ Uit figuur 4.3 blijkt dat de verhouding schuld en investeringen van Zaanstad hoger ligt dan het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten en aanzienlijk boven het landelijke gemiddelde. Ook stijgt in 2017 en 2018 de verhouding tussen schuld en bezittingen in Zaanstad, terwijl in andere (vergelijkbare) gemeenten het percentage nagenoeg gelijk blijft. Dat neemt niet weg dat de ontwikkeling van de schuld ten opzichte van alle bezittingen aanmerkelijk minder hard stijgt dan de schuld ten opzichte van uitsluitend de bezittingen met een economische waarde (zoals hiervoor in tabel 4.1 geanalyseerd).

⁹ In afwijking van het hiervoor gehanteerde kengetal analyseren we in deze vergelijking de schuld ten opzichte van alle investeringen, waaronder ook de materiële vaste activa met uitsluitend een maatschappelijk nut. De reden hiervoor is dat er in de beschikbare cijfers van het CBS geen onderscheid wordt gemaakt tussen materiële vaste activa met economisch nut en maatschappelijk nut.

Figuur 4.3 - Vergelijking verhouding schuld en bezittingen (2015-2018)

NB. Activa zijn inclusief materiële vaste activa met maatschappelijk nut



Bron: Door rekenkamer berekend obv CBS cijfers en jaarrekeningen gemeente Zaanstad

4.1.3 Steunkengetal: achterstallig onderhoud

In deze paragraaf kijken we in welke mate er bij het gemeentelijk bezit sprake is van een staat van onderhoud die, naar de beoordeling van de gemeente zelf, niet acceptabel is en welke kosten ermee gemoeid zijn om dit achterstallig onderhoud in te lopen.

In de jaarrekening van Zaanstad is geen kwantitatieve informatie beschikbaar over de omvang en ontwikkeling van achterstallig onderhoud of de kosten die gemoeid zijn met het inlopen daarvan, zowel wat betreft het totale areaal als bij afzonderlijke bezittingen (dat is overigens ook niet wettelijk verplicht). Het was daarom niet mogelijk om een historische reeks te maken voor de ontwikkeling van de omvang van het achterstallig onderhoud voor Zaanstad.

Informatie over staat van onderhoud in jaarrekening Zaanstad

In de jaarrekening wordt in de paragraaf Onderhoud kapitaalgoederen een beschrijving gegeven van het beleidskader, het kwaliteitsniveau, onderhoudsplan en de financiële consequenties per soort bezitting (openbare ruimte, riolen, onderwijshuisvesting, sport en gemeentelijk vastgoed). Bij de financiële consequenties wordt meestal de actuele stand van het achterstallig onderhoud niet in euro's vastgelegd, maar verwezen naar een eerdere opgave van de achterstand uit het verleden. In het geval van openbare ruimte worden wel gemaakte kosten gespecificeerd van het desbetreffende jaar, maar worden de actuele stand van het achterstallig onderhoud uitgedrukt in vierkante meter. Insgelijks, wordt het achterstallige onderhoud van de

riolen uitgedrukt in kilometer te vervangen riolering (de laatste berekening van het achterstallig onderhoud in euro's is van 2012).

4.1.4 Beschouwing prestaties op lange termijn

Deze paragraaf richtte zich op de prestaties op de lange termijn. We kijken hiervoor met het hoofdkengetal structureel saldo van baten en lasten naar de meerjarige ontwikkelingen in de exploitatie. Daarnaast kijken we met steunkengetallen naar twee specifieke langetermijnontwikkelingen in de balans, namelijk de verhouding schuld en bezittingen en de omvang van achterstallig onderhoud. Het beeld dat hieruit ontstaat is dat het structureel evenwicht tussen baten en lasten fluctueert van jaar tot jaar, maar dat er wel een positieve trend zichtbaar is. Echter, dit beeld wordt niet ondersteund door de ontwikkeling van de schuld ten opzichte van de bezittingen. De schuld stijgt en is inmiddels bijna even hoog als de bezittingen met een economische waarde op de balans van Zaanstad. Dit laatste wordt wat minder geprononceerd als ook wordt gekeken naar investeringen in materiële vaste activa met maatschappelijk nut. Maar ook dan is er sprake van een relatieve stijging van de Zaanse schuld. Andere Nederlandse gemeenten laten daarentegen een lichte daling zien. Ook ligt de verhouding tussen schuld en bezittingen bij de andere gemeenten lager dan in Zaanstad. Tot slot hebben we niet kunnen beoordelen in hoeverre er sprake is van achterstallig onderhoud en hoe dit zich door de jaren ontwikkelt.

4.2 Risico's op lange termijn

Oorzaken waardoor een gemeente wordt geconfronteerd met tegenvallers die een voortdurend effect zullen hebben op de gemeentelijke baten en lasten zijn talrijk. Het kan bijvoorbeeld gaan om Rijksbezuinigingen of de noodzaak om maatschappelijke partijen met meer subsidie 'overeind' te houden. Het is daarom van belang dat gemeenten het risico van dit soort structurele tegenvallers in beeld brengen. Het is echter praktisch niet haalbaar om volledigheid na te streven bij het in beeld brengen en waarderen van dergelijke structurele risico's. Desalniettemin kan een analyse van de benodigde structurele weerstandscapaciteit hier meer inzicht in bieden.

Daarnaast biedt een analyse van de afhankelijkheid van specifieke inkomstenbronnen (om de begroting sluitend te krijgen) aanvullende inzichten van het structurele risico van de gemeente. We zullen hiervoor kijken naar de ontwikkeling van deze afhankelijkheid en daarbij als steunkengetal de verhouding tussen de hoogte van het gemeentefonds en de totale baten (voor mutaties reserves) analyseren. Voor beide kengetallen was het niet mogelijk om een vergelijking te maken met andere gemeenten.

4.2.1 Hoofdkengetal: benodigde structurele weerstandscapaciteit

De structurele weerstandscapaciteit wordt berekend op basis van de door de gemeente geïnventariseerde en gekwantificeerde risico's, waarvoor geen of onvoldoende beheersmaatregelen zijn getroffen en die van materiële betekenis kunnen zijn in relatie tot de financiële positie. Gemeenten zijn echter vrij in de wijze waarop zij de hiervoor

benodigde analyses uitvoeren en niet verplicht om incidentele en structurele risico's afzonderlijk te analyseren.

In de jaarrekening van Zaanstad wordt geen onderscheid gemaakt tussen incidentele en structurele risico's. Vanwege de beperkte omvang van het onderzoek hebben we ervoor gekozen om niet zelf dit onderscheid aan te brengen. Bij de risico's op korte termijn gebruiken we de door de gemeente berekende totale benodigde weerstandscapaciteit als hoofdkengetal. We verwijzen zodoende naar paragraaf 3.2.1 voor een benadering van de kans dat de gemeente wordt blootgesteld aan financiële tegenvallers.

4.2.2 Steunkengetal: afhankelijkheid gemeentefonds

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

In tabel 4.2 is de ontwikkeling van de afhankelijkheid van het gemeentefonds weergegeven. Het gaat om de verhouding tussen de hoogte van de uitkering uit het gemeentefonds en de totale baten (voor mutaties reserves). Beide zijn terug te vinden in het overzicht van baten en lasten. Uit tabel 4.2 blijkt dat de gemeente Zaanstad voor ongeveer de helft van haar inkomsten afhankelijk van Rijksgelden. De afhankelijkheid van het gemeentefonds is in 2019 ten opzichte van 2015 toegenomen, maar ligt wel weer iets lager dan in 2016-2017. De totale baten van de gemeente zijn de afgelopen vijf jaren, met uitzondering van 2016, continu gestegen.

Tabel 4.2 - Ontwikkeling afhankelijkheid gemeentefonds Zaanstad (2015-2019)

Jaar	Afhankelijkheid gemeentefonds	Gemeentefonds	Totale baten
2015	48%	€ 231.067.000	€ 482.496.000
2016	56%	€ 246.095.000	€ 438.245.000
2017	54%	€ 246.809.000	€ 452.876.000

^r Het gemeentefonds bestaat naast de algemene uitkering uit verschillende integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Deze uitkeringen zijn vrij besteedbaar, maar meestal wel verbonden aan een specifiek doel.

Jaar	Afhankelijkheid gemeentefonds	Gemeentefonds	Totale baten
2018	52%	€ 261.889.000	€ 501.713.000
2019	53%	€ 272.747.000	€ 516.517.000

4.2.3 Beschouwing risico's op lange termijn

Idealiter bekijken we voor de risico's op de lange termijn de ontwikkeling van de structurele risico's waaraan Zaanstad is blootgesteld. Deze informatie is niet voorhanden in de jaarrekening en het valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek om dit op basis van andere bronnen te reconstrueren. Als we kijken naar het steunkengetal dat specifiek ingaat op het risico van afhankelijkheid van Rijksgelden, dan zien we bij Zaanstad een stijging. Dit is een indicatie dat het risico op structurele tegenvallers voor de lange termijn is toegenomen.

4.3 Mogelijkheden op lange termijn

In deze sectie beschrijven we de mogelijkheden die de gemeente heeft om op lange termijn tegenvallers die een voortdurend effect hebben op de gemeentelijke financiën op te vangen en bij te sturen. Een instrument voor gemeenten om structurele tegenvallers op te vangen, bestaat uit de mogelijkheid om de gemeentelijke inkomsten te verhogen. Dit kan betekenen dat een gemeente bestaande inkomsten, zoals belastingen, verhoogt. Ook kan het betekenen dat een gemeente ervoor kiest om nieuwe inkomstenbronnen aan te boren, bijvoorbeeld door nieuwe activiteiten te ontplooiën. Het is praktisch ondoenlijk om in een kengetal rekening te houden met alle mogelijkheden die een gemeente heeft om nieuwe inkomstenbronnen aan te spreken. Dat geldt ook voor een ander soort mogelijkheid om structurele tegenvallers op te vangen: de mate van flexibiliteit in de kosten. Een gemeente die meer flexibel is, kan eenvoudiger structurele tegenvallers opvangen. Maar het is erg moeilijk om het begrip flexibiliteit te vertalen naar een kengetal. Daarom richten kengetallen die het potentieel voor structureel hogere inkomsten of lagere kosten meten zich voornamelijk op de bestaande inkomsten en in het bijzonder op de gemeentelijke belastingen en heffingen. Wij hanteren hierbij het verplichte BBV-kengetal voor het meten van het potentieel aan hogere inkomsten. Omwille van de leesbaarheid noemen wij dit kengetal 'belastingdruk'.

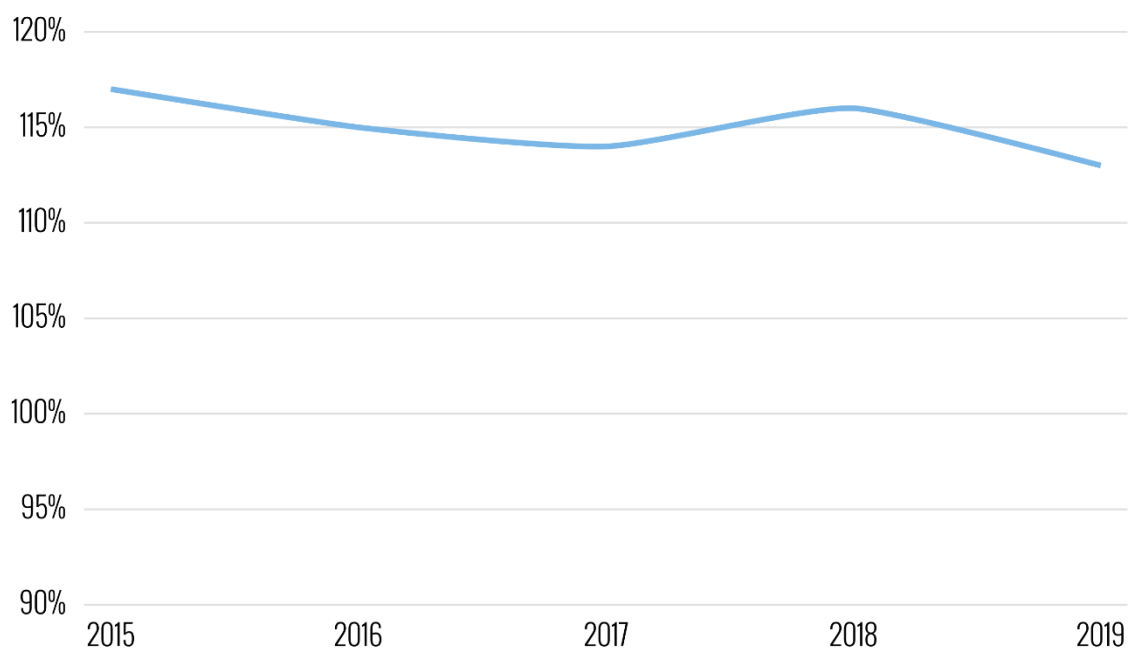
4.3.1 Hoofdkengetal: belastingdruk

Onderdeel van de verplichte kengetallen uit het BBV is het kengetal belastingcapaciteit. Dit kengetal drukt de belastingcapaciteit in een gemeente uit op basis van de gemiddelde woonlasten (OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing) voor een gezin ten opzichte van het

landelijk gemiddelde. Dit verplichte BBV-kengetal hanteren we als kengetal voor het meten van het potentieel aan hogere inkomsten.^s

In figuur 4.4 staat de ontwikkeling van de belastingdruk tussen 2015-2019. Hiervoor is gebruikgemaakt van de BBV-indicator belastingcapaciteit zoals gerapporteerd in de paragraaf Weerstandsvermogen en risicobeheersing. Het gaat hier om de gemiddelde woonlasten (OZB, afvalstoffenheffing en rioolheffing) voor een gezin ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Uit de figuur blijkt dat de gemiddelde woonlasten voor een gezin rond de 13% (2019) tot 17% (2015) hoger liggen dan het landelijk gemiddelde.

Figuur 4.4 - Ontwikkeling belastingdruk Zaanstad (2015-2019)



Door Rekenkamer Metropool Amsterdam

Bron: Jaarrekeningen gemeente Zaanstad

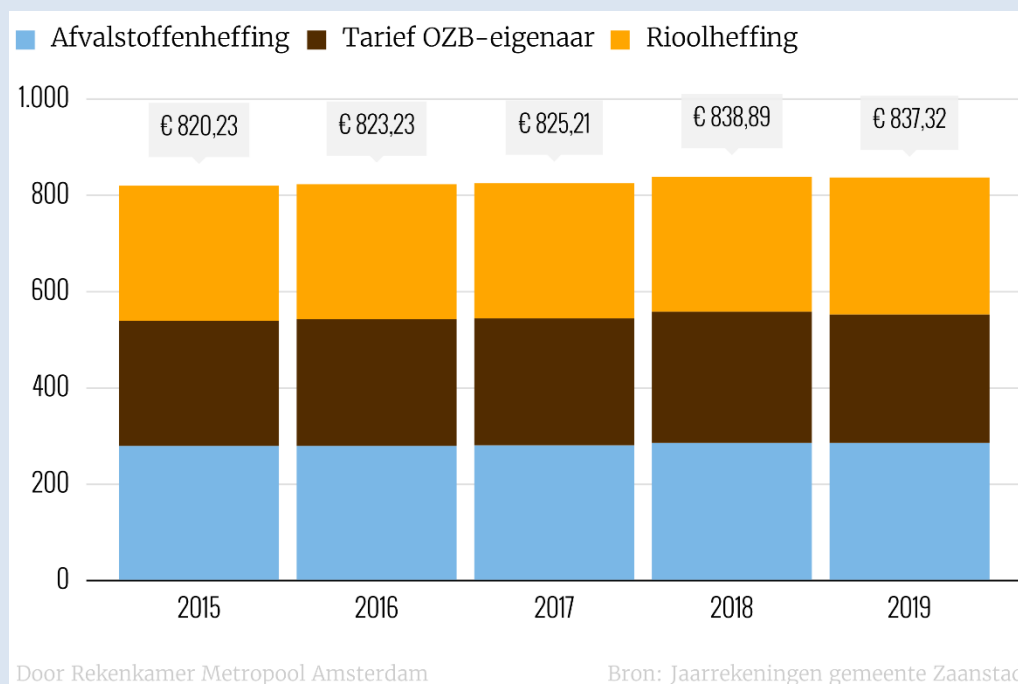
Context: opbouw lokale heffingen

Het kengetal belastingdruk geeft de relatieve belastingdruk weer: de woonlasten van Zaanstad ten opzichte van het landelijke gemiddelde. De absolute ontwikkeling van de lokale lastendruk kan daarmee overeenkomen, maar dat hoeft niet. Dit hangt immers af van de ontwikkeling van de lokale lasten in de andere gemeenten. Als context geven we daarom in figuur 4.5 een overzicht van de absolute ontwikkeling van de

^s Op dit kengetal is door VNG kritiek geuit. Volgens VNG gaat dit kengetal ten onrechte uit van een vergelijking op basis van gemiddelde woonlasten en zou een vergelijking op basis van de geldende tarieven (bijvoorbeeld het percentage van de WOZ-waarde bij de OZB) meer op zijn plaats zijn, omdat dit beter aansluit op de eisen die op grond van de Financiële verhoudingswet aan zogeheten artikel 12 steun worden verbonden (VNG, Brief betreffende Herziening handleiding artikel 12 Fwv met ingang van 2017, 22 maart 2016).

gemiddelde woonlasten voor een gezin in de gemeente Zaanstad, waarbij we tevens de onderliggende afvalstoffenheffing, de eigenaarstarieven OZB en de rioolheffing onderscheiden. Deze gegevens zijn te vinden in de paragraaf Lokale heffingen. Uit de figuur blijkt onder andere dat de gemiddelde woonlasten met name in 2018 zijn gestegen als een gevolg van een stijging in de afvalstoffenheffing en de eigenaarstarieven OZB. De OZB daalde in 2019 weer, maar deze daling werd nagenoeg weer teniet gedaan door een stijging van de rioolheffing.

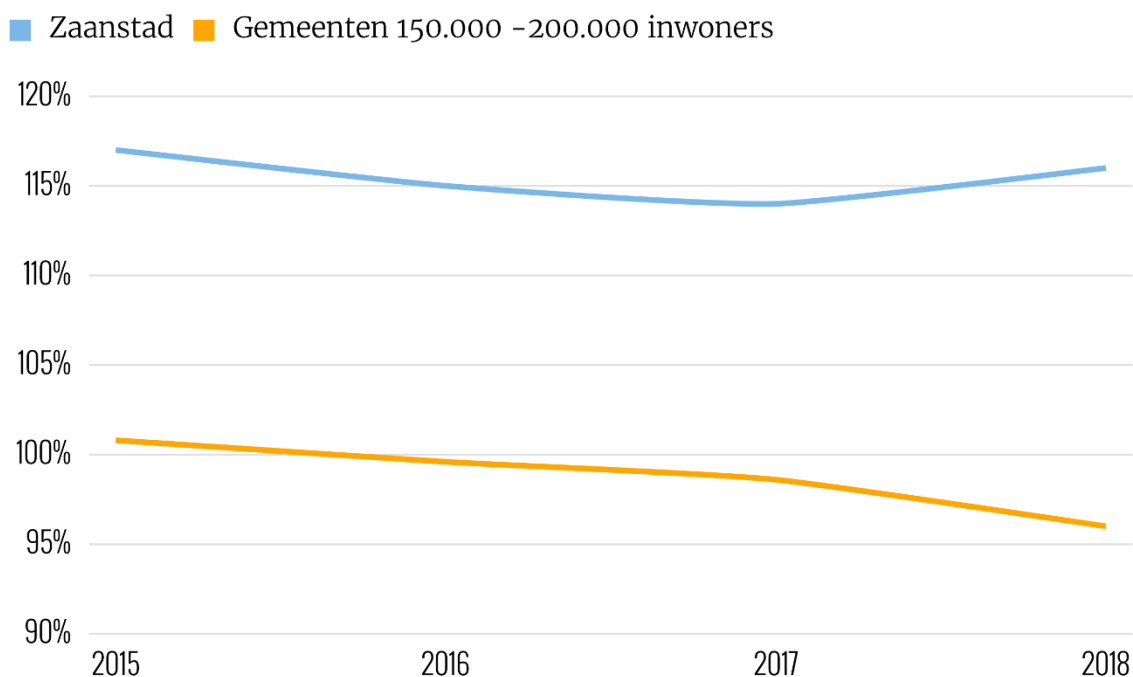
Figuur 4.5 Ontwikkeling lokale woonlasten Zaanstad (in €, 2015 -2019)



Om de ontwikkeling van de belastingdruk in perspectief te zetten, hebben we ook een vergelijking met andere gemeenten gemaakt. Voor Zaanstad hebben we in onderstaande figuur een vergelijking gemaakt met alle andere gemeenten met tussen de 150.000 en 250.000 inwoners en alle Nederlandse gemeenten. Deze vergelijking is gebaseerd op cijfers van het ministerie van BZK over het kengetal belastingcapaciteit. Uit figuur 4.6 blijkt dat ook de belastingdruk van Zaanstad hoger ligt dan gemiddeld bij andere (vergelijkbare) gemeenten. Bovendien is de dalende trend die vooral zichtbaar is bij gemeenten met tussen de 150.000 en 250.000 inwoners, niet waarneembaar in Zaanstad. Volgens Zaanstad worden de relatief hoge lokale lasten veroorzaakt doordat de gemeente een hoge rioolheffing heeft als gevolg van de slappe bodem-problematiek.^t

^t Zie Zaanse Jaarrekening 2019, p. 126.

Figuur 4.6 Vergelijking belastingdruk (2015-2018)



Door Rekenkamer Metropool Amsterdam

Bron: Jaarrekeningen, ministerie BZK

4.3.2 Beschouwing mogelijkheden op lange termijn

Deze paragraaf richtte zich op de mogelijkheden van de gemeente om financiële tegenvallers op te vangen die een voortdurend effect hebben op de baten en lasten. Een compleet beeld van deze mogelijkheden is niet haalbaar, daar bestaan geen kengetallen voor. Een veelgebruikt kengetal is dat van belastingdruk: de ruimte die een gemeente heeft om de structurele inkomsten te verhogen. Als we naar dit kengetal kijken, zien we dat de mogelijkheden ten opzichte van 2015 zijn toegenomen. De belastingdruk is immers afgenomen. Maar tegelijkertijd is de belastingdruk nog wel hoger dan het landelijk gemiddelde.

5 Verbonden partijen

In dit hoofdstuk gaan we in op het belang van de verbonden partijen voor de financiële positie van een gemeente. Niet alle gemeentelijke taken worden daadwerkelijk door de gemeentelijke organisatie zelf uitgevoerd. Door middel van samenwerking en deelneming in organisaties kunnen gemeenten ook een deel van hun taken laten uitvoeren. Deze taken worden dan uitgevoerd door een verbonden partij.

De consequentie hiervan is dat de gemeente nog steeds belangen en verantwoordelijkheden heeft bij de uitvoering van deze taken door verbonden partijen, maar dat de financiële aspecten niet meer (of slechts deels) zichtbaar zijn in financiële kengetallen die strikt zijn gebaseerd op de gemeentelijke financiële huishouding. Hierdoor

bestaat het risico dat buiten het directe gezichtsveld problemen bij verbonden partijen kunnen ontstaan. Waarvoor uiteindelijk de rekening bij de gemeente (en eventuele andere deelnemers in de verbonden partij) kan komen te liggen.

Als bijvoorbeeld sprake is van afnemend (of zelfs voortdurend negatief) totaal resultaat bij verbonden partijen, dan kan dit gevolgen hebben voor de activiteiten die deze organisaties uitvoeren of kan dit ertoe leiden dat de gemeente financieel moet bijspringen. De mate dat de gemeente moet bijspringen is tevens afhankelijk van de risico's waaraan de verbonden zijn blootgesteld en in hoeverre die kunnen uitmonden in financiële tegenvallers, alsmede de mate waarin de verbonden partijen zelfstandig in staat zijn om incidentele tegenvallers op te vangen. En natuurlijk kunnen verbonden partijen op zich ook weer verbonden partijen hebben. Dit kan ertoe leiden dat een soort 'Droste' effect ontstaat wat niet goed in een overzicht is te vatten. Om deze reden beperkten wij ons in ons raamwerk van het vorige onderzoek tot drie hoofdkengetallen die - op basis van de eerder gebruikte indeling van de financiële positie van een gemeente naar prestaties, risico's en mogelijkheden - een globaal beeld schetsen van de financiële positie van verbonden partijen. De drie hoofdkengetallen beslaan de ontwikkeling van het financieel resultaat, de blootstelling aan risico's en de ontwikkeling van het eigen vermogen.

Zaanstad rapporteert uitgebreid over de financiële resultaten van de verbonden partijen in zowel de begroting als de jaarrekening. Zo wordt in de jaarrekening het financiële resultaat en het eigen (en vreemd) vermogen in een tabel zowel per verbonden partij als voor alle verbonden partijen tezamen weergegeven. Op basis van de informatie in de jaarrekening was het desalniettemin niet mogelijk om de hoofdkengetallen ontwikkeling van het financieel resultaat, de blootstelling aan risico's en de ontwikkeling van het eigen vermogen van verbonden partijen te berekenen. Het was namelijk niet mogelijk om op basis van de jaarrekening inzicht te krijgen in het financieel of bestuurlijk belang van Zaanstad bij de verbonden partijen: informatie die nodig is om te bepalen in hoeverre Zaanstad is blootgesteld aan financiële ontwikkelingen bij de verbonden partijen. Een meer diepgaande reconstructie van het belang bij verbonden partijen en het aanvullen van overige nog ontbrekende gegevens valt niet binnen de reikwijdte van dit onderzoek. Om deze reden is dit onderdeel van ons model om de financiële positie van een gemeente te beoordelen niet verder ingevuld.

6 Voorzieningenniveau

In dit hoofdstuk gaan we in op het laatste element uit ons model: het voorzieningenniveau. Het voorzieningenniveau heeft betrekking op de mate waarin de gemeente tegemoet komt aan de lokale, maatschappelijke vraag naar voorzieningen. Gemeenten die er niet in slagen aan deze lokale vraag te voldoen, zullen waarschijnlijk op termijn onder druk komen te staan om nieuwe activiteiten te ontplooiën of bestaande activiteiten te intensiveren. Omgekeerd heeft een gemeente die meer doet dan waar lokaal strikt genomen behoefte aan is, de ruimte om activiteiten te beëindigen of terug te schalen. Het bijstellen van het

activiteitenniveau heeft hogere of juist lagere financiële lasten tot gevolg en is zo van invloed op de financiële prestaties van de gemeente op de lange termijn.

De vraag of het voorzieningenniveau toereikend is, is grotendeels een politiek-bestuurlijk vraagstuk. Om deze redenen hanteerden wij in het eerdere onderzoek drie hoofdkengetallen die zich richten op de mate waarin de gemeente de zichzelf gestelde doelen, activiteiten en bestedingen heeft gerealiseerd. De mate waarin de beoogde doelen worden gerealiseerd, geeft een beeld van de resterende maatschappelijke opgave. De realisatie van de voorgenomen activiteiten geeft inzicht in de mate waarin het beleid, dat is opgesteld om de beoogde doelen te bereiken, succesvol is uitgevoerd. De mate waarin de begrote bestedingen worden gerealiseerd kan tenslotte een verklaring bieden voor het succes (of het achterblijven) van het realiseren van de activiteiten.

De gemeente Zaanstad rapporteert in de begrotingen en jaarrekeningen (conform de BBV-voorschriften) welke doelen zij nastreeft, welke activiteiten zij daarvoor gaat uitvoeren, welk budget daarvoor beschikbaar wordt gesteld en, per doel en activiteit, in hoeverre de gestelde doelen zijn behaald. Het is echter noodzakelijk om deze informatie te aggregeren om zo tot een totaalbeeld te komen van het voorzieningenniveau. Een dergelijke aggregatie is erg bewerkelijk en valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek. Om deze reden hebben dit deel van ons model niet verder ingevuld.

7 Beschouwing van gehele financiële positie

In dit onderzoek hebben wij systematisch verschillende en samenhangende onderdelen onderzocht van de financiële positie van Zaanstad. Op onderdelen is het binnen de beperkte reikwijdte van dit onderzoek niet mogelijk om de hiervoor benodigde informatie te verzamelen en te aggregeren. Daarom richt deze analyse zich op de korte en lange termijn financiële perspectieven en blijven onderdelen van de lange termijn, de verbonden partijen en het voorzieningenniveau buiten beschouwing. In dit onderzoek doen we verder geen uitspraak over de mate waarin de financiële positie van Zaanstad (on)toereikend is. Niet alleen ontbreken hiervoor veelal objectieve normen, maar een dergelijke uitspraak is naar onze mening uiteindelijk voorbehouden aan de politiek. Wél geeft dit onderzoek systematisch weer hoe de financiële positie van Zaanstad zich in de afgelopen periode heeft ontwikkeld.

Het beeld dat uit dit onderzoek ontstaat, is dat de Zaanse financiële positie ten opzichte van 2015 is verbeterd, maar dat deze verbetering wel achterblijft bij die van het gemiddelde van andere Nederlandse gemeenten. Hoewel informatie die we idealiter ook zouden meewegen binnen de beperkte reikwijdte van dit onderzoek niet voorhanden was (zoals de financiële positie van verbonden partijen en het voorzieningenniveau), betekent dit dat Zaanstad in 2019 een betere uitgangspositie heeft om de gevolgen van de coronacrisis op te vangen dan in 2015 maar dat, gemiddeld genomen, andere Nederlandse gemeenten een ruimere uitgangspositie hebben.

De verbetering van de financiële positie is het beste zichtbaar bij de analyse van de kortetermijnprestaties, de blootstelling aan eenmalige risico's en de mogelijkheden om deze op te vangen. Het is duidelijk dat de financiële prestaties op korte termijn zijn verbeterd. Het saldo van baten en lasten is steeds positiever: dat betekent dat de gemeente meer opbrengsten heeft dan dat er kosten worden gemaakt. Een kanttekening bij deze positieve ontwikkeling is dat deze in ieder geval deels te maken heeft met een wijziging in de verslaggevingsregels voor Nederlandse gemeenten die in 2017 is ingegaan. Verder is het positief dat de blootstelling aan risico's is afgenomen (als we kijken naar garantstellingen) of nog steeds aanzienlijk lager dan andere gemeenten (als we kijken naar risicovolle gemeenten, die daarentegen sinds 2015 wel zijn gestegen). De mogelijkheid om eenmalige tegenvallers op te vangen bestaat allereerst uit de algemene reserve. Deze is sinds 2015 gedaald. Maar als we kijken naar het totaal eigen vermogen, dat ook bestaat uit de bestemmingsreserves en het nog te bestemmen resultaat, dan is een duidelijke stijging zichtbaar. Bij andere Nederlandse gemeenten zijn de financiële prestaties, de algemene reserve en het eigen vermogen gemiddeld hoger en meer gestegen.

Voor de lange termijn is het beeld meer fragmentarisch en wisselend. Duidelijk is dat het gerapporteerde structureel saldo van Zaanstad fluctueert, maar toch een positieve ontwikkeling laat zien tot 2,6% in 2019. Dit betekent dat Zaanstad aangeeft dat de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten. En dit percentage is hoger dan het gemiddelde van andere Nederlandse gemeenten. We zien ook een verslechtering voor de lange termijn ten aanzien van de Zaanse schuld. De langlopende schuld van Zaanstad bedraagt inmiddels 90% van de bezittingen met een economische waarde (in dit 2015 was dit percentage 83%). Deels heeft deze stijging te maken met financieren van zogenaamde materiële vaste activa met uitsluitend maatschappelijk nut. Bij andere Nederlandse gemeenten is de omvang van de schuld (ten opzichte van alle bezittingen) lager dan in Zaanstad en laat ook een daling zien. Het (fragmentarische) beeld van de structurele risico's laat een positieve ontwikkeling zien: de afhankelijkheid van het Rijk is de afgelopen jaren licht afgenomen, wat betekent dat er sprake is van een daling van het risico op structurele tegenvallers. Tegelijkertijd zien we een lichte verbetering in de mogelijkheid om structurele tegenvallers op te vangen. De belastingdruk is ten opzichte van 2015 afgenomen van 117% naar 113%. Het ligt wel nog steeds boven het landelijk gemiddelde.

Coronacrisis en de financiële positie

Gaandeweg 2020 en 2021 wordt duidelijk wat precies de gevolgen zijn van de coronacrisis voor de gemeente Zaanstad. De gemeenteraad moet besluiten nemen om de gemeente en de samenleving zo goed mogelijk door deze crisis te loodsen. Welke besluiten dat precies zullen zijn, is nu nog niet te zeggen. Dat zal immers voor een groot deel afhangen van het soort problemen dat door de coronacrisis ontstaat en de mogelijkheden die de gemeente heeft om deze op te vangen. En het wordt pas na verloop van tijd echt duidelijk om wat voor soort problemen het precies gaat.

Vanuit een financieel perspectief ligt het echter voor de hand dat het in ieder geval zal gaan om incidentele tegenvallers en dat daarbij mogelijk ook sprake zal zijn van structurele tegenvallers. De huidige inschatting in Zaanstad is dat er vooralsnog geen sprake zal zijn van een tegenvaller als gevolg van de coronacrisis. De reden daarvoor is dat Zaanstad verwacht dat het Rijk, ook na 2020, de extra kosten als gevolg van de coronacrisis zal compenseren.¹ Om te illustreren hoe een tegenvaller, mocht deze zich toch voordoen, doorwerkt op de financiële positie van Zaanstad rekenen wij hierna met een tegenvaller van € 20 miljoen. Dit komt overeen met ongeveer 4% van de Zaanse begroting. Dit hypothetische bedrag hebben wij bepaald op basis van de ramingen van verwachte tegenvallers voor alle Nederlandse gemeenten die zijn gemaakt in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten.^u Omwille van de illustratie gaan we er bij de bespreking van de structurele effecten op de financiële positie ervan uit dat de gehele tegenvaller van € 20 miljoen ook structureel is.

Hierna schetsen we wat een hypothetische tegenvaller van een dergelijke omvang betekent voor het beeld van de financiële positie van Zaanstad. Daarvoor brengen we de gevolgen met behulp van de kengetallen in beeld. Ook gaan we daarbij globaal in op de wijze waarop de tegenvaller kan worden opgevangen. Wat betreft dit laatste gaat het nadrukkelijk om hypothetische mogelijkheden. Of deze mogelijkheden daadwerkelijk aan de orde komen en overwogen worden is uiteindelijk aan de raad. Wij spreken in ieder geval geen voorkeur uit voor een of meer van de verschillende mogelijkheden. Wél geven we bij de mogelijkheden, waar van toepassing, aandachtspunten mee die wij baseren op eerder onderzoek in Amsterdam en Zaanstad. Deze aandachtspunten zijn mede gebaseerd op concrete problemen en knelpunten die we hebben waargenomen in eerdere onderzoeken in Amsterdam en Zaanstad. Omdat we meer onderzoeken in Amsterdam hebben gedaan dan in Zaanstad, zijn er meer voorbeelden ontleend aan Amsterdam.

^u VNG raamt de tegenvaller voor alle Nederlandse gemeenten gezamenlijk in het meest gunstige scenario op bijna € 1,5 miljard en in het meest ongunstige geval op € 2,7 miljard. Afgezet tegen de gemeentelijke baten levert dit een raming van een tegenvaller op van tussen 2,4% en 4,4% van de begroting. Voor Zaanstad, op basis van de totale baten uit de *Begroting 2020*, leidt dit tot een bedrag tussen de € 13,0 miljoen en € 24,2 miljoen. Omwille van de eenvoud van onze illustratieve berekeningen hebben wij de hypothetische tegenvaller bepaald op € 20 miljoen.

8 Een incidentele tegenvaller

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst hoe een incidentele tegenvaller doorwerkt op de financiële positie van Zaanstad. Daarna volgt een beschouwing van de (hypothetische) mogelijkheden om deze incidentele tegenvaller op te vangen.

8.1 Het effect van een incidentele tegenvaller

Bij een incidentele tegenvaller verwachten wij dat deze in principe eerst zichtbaar wordt in het saldo van baten en lasten. Vervolgens werkt de tegenvaller door in het eigen vermogen van Zaanstad en in de verhouding tussen schuld en bezittingen.

8.1.1 Een negatief saldo van baten en lasten

Een incidentele tegenvaller komt in principe het eerst tot uitdrukking in de financiële prestaties voor de korte termijn: het saldo van baten en lasten wordt dan negatief. Als er uitsluitend sprake is van een incidentele tegenvaller, dan zal er bij het structureel saldo geen verandering zichtbaar zijn. Het structureel saldo verandert immers uitsluitend als er sprake is van structurele veranderingen. In dit hypothetische scenario krijgt Zaanstad een eenmalige tegenvaller te verwerken van € 20 miljoen. Dit betekent dat het saldo van baten en lasten ook € 20 miljoen negatiever wordt. Voor 2020 was het begrote saldo van baten en lasten nog € 5,8 miljoen positief. Als we deze hypothetische tegenvaller doorrekenen (en er daarbij van uitgaan dat de rest van de baten en lasten ten opzichte van de Begroting 2020 ongewijzigd blijven) dan levert dit een negatief saldo van baten en lasten op van € 14,2 miljoen.

Overigens hoeft een incidentele tegenvaller zich niet in één keer aan te dienen. Het is zeker denkbaar dat een incidentele tegenvaller zich uitsmeert over meerdere jaren. Bijvoorbeeld omdat een effect weliswaar tijdelijk is, maar over meer dan één jaar voelbaar zal zijn. Of omdat er eigenlijk sprake is van verschillende uiteenlopende incidentele tegenvallers met elk hun eigen oorzaak en tijdpad. De toetssteen of een tegenvaller echt incidenteel is, bestaat uiteindelijk uit de verwachting dat het financiële effect eindig is en niet voortdurend.

Aandachtspunt: Let op dat er een duidelijk en onderbouwd onderscheid wordt gemaakt tussen incidentele en structurele effecten van de coronacrisis. Als het onderscheid tussen incidentele en structurele financiële ontwikkelingen niet goed is gemaakt, dan is het niet goed mogelijk om te bepalen wat een passende reactie is op de tegenvaller. Een bijzonder aandachtspunt hierbij is dat ook duidelijk is in hoeverre de verwachte tegenvaller daadwerkelijk met de coronacrisis te maken heeft. De coronacrisis, en de effecten daarvan, hebben immers overwegend het karakter van overmacht en een exceptionele situatie die ook bijzondere maatregelen rechtvaardigt. Dat hoeft niet zo te zijn voor andere tegenvallers die zich, los van de coronacrisis, mogelijk hebben voorgedaan.

Een andere kanttekening is dat het ook mogelijk is dat een financiële tegenvaller zich eerst doet voelen bij de verbonden partijen van Zaanstad. Pas als deze verbonden partijen de gevolgen van een dergelijke tegenvaller niet zelf kunnen dragen, kan de situatie zich voordoen dat Zaanstad wordt aangesproken om financieel bij te springen. Bij financiële problemen bij verbonden partijen wordt de impact op de financiële positie eerst zichtbaar in de kengetallen over verbonden partijen en de blootstelling aan incidentele risico's en pas in een later stadium in het saldo van baten en lasten.^v Dat dit niet denkbeeldig is, blijkt wel uit het verleden, maar ook de eerste signalen over de gevolgen van de coronacrisis. Een voorbeeld uit het verleden zijn de financiële problemen van het Afval Energie Bedrijf die ook leidden tot een financiële tegenvaller voor Amsterdam. Een ander voorbeeld waren de financiële tekorten bij het werkvoorzieningsschap Zaanstreek-Waterland en de bijbehorende uitvoeringsorganisatie Baanstede die uiteindelijk ook voor rekening kwamen van de deelnemende gemeenten.^w Maar ook recent: dit voorjaar gaf het GVB aan, als gevolg van de coronacrisis, ongeveer € 20 miljoen per maand verlies te maken.²

Aandachtspunt: Houd oog voor financiële tegenvallers bij de verbonden partijen, ook die kunnen uiteindelijk voor rekening van de gemeente komen. Een (incidentele) tegenvaller kan vertraagd doorwerken op de financiële positie van een gemeente via het belang (en financiële verplichtingen) jegens verbonden partijen.

8.1.2 Een kleiner eigen vermogen

Een negatief saldo van baten en lasten leidt automatisch tot een lager eigen vermogen. Het tekort moet immers worden bijgelegd. Het eigen vermogen bestaat (naast het nog te bestemmen financieel resultaat) uit de algemene reserve en de bestemmingsreserves. Als het tekort wordt aangevuld vanuit het eigen vermogen, dan dalen deze reserves. Het kan zo zijn dat (een deel van) van het tekort kan worden opgevangen met eerder gevormde bestemmingsreserves. Bijvoorbeeld omdat in het verleden al geld apart is gezet voor een bepaald beleid of kostenpost. Maar vanwege het onvoorziene karakter van de coronacrisis ligt het voor de hand dat een groot deel van het tekort (zo niet het gehele tekort) met de algemene reserve zal worden opgevangen.

Uitgaande van een hypothetisch negatief saldo van baten en lasten van € 14,2 miljoen betekent dit dat het eigen vermogen af zal nemen met een gelijk bedrag en dan uitkomt op ruim € 129 miljoen (2019: bijna € 144 miljoen). Als de tegenvaller daadwerkelijk volledig voor rekening komt van de algemene reserve dan daalt deze naar € 3,7 miljoen (2019: ongeveer € 18 miljoen). De stand van de algemene reserve komt daarmee te liggen op een

^v En ook bij verbonden partijen gaat ons aandachtspunt op dat er sprake moet zijn van een duidelijk en goed onderbouwde inschatting van zowel het incidentele als het structurele deel van de tegenvaller.

^w Het werkvoorzieningsschap is onderwerp geweest van een van de eerste onderzoeken van de Rekenkamer Zaanstad (Sociale werkvoorziening in Zaanstad, 2006). De problemen bij het Afval Energie Bedrijf zijn mede aanleiding geweest voor het onderzoek van de rekenkamer naar het Afval Energie Bedrijf Amsterdam - Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging (2015).

niveau dat lager is dan de raming van de benodigde weerstandscapaciteit van € 11,9 miljoen.

8.1.3 Een stijgende schuld

Een negatief saldo van baten en lasten betekent simpel gezegd dat Zaanstad meer uitgeeft dan dat er aan geld binnenkomt.^x Dit verschil tussen de uitgaven en inkomsten moet waarschijnlijk gefinancierd worden, omdat een gemeente normaliter geen grote hoeveelheden liquide middelen (geld) aanhoudt. Een tekort leidt daarmee hoogstwaarschijnlijk tot een stijging van de gemeentelijke schuld. Omdat het om tekortfinanciering gaat, zal de stijging van de schuld niet gepaard gaan met een stijging van de gemeentelijke bezittingen. De schuld als percentage van de gemeentelijke bezittingen stijgt dan ook.

In ons hypothetische scenario krijgt Zaanstad een tegenvaller van € 20 miljoen te verwerken. Deze tegenvaller leidt tot een negatief saldo van baten en lasten van € 14,2 miljoen. Dit betekent dat de schuld met een gelijk bedrag zal toenemen. In ons model volgt hieruit dat de schuld als percentage van de bezittingen (met een economische waarde) stijgt met 2,5% naar 92,5% (eind 2019: 90%).

Een dergelijke stijging hoeft, als het veroorzaakt wordt door een eenmalige tegenvaller, niet problematisch te zijn. Zeker niet zolang het rentepercentage waartegen een gemeente kan lenen laag is. Als de ratio echter boven de 100% uitkomt, dan betekent dit wél dat er meer schulden zijn dan bezittingen met een economische waarde. Ook dat hoeft niet direct problematisch te zijn, maar het betekent wel al snel dat een tekort wordt doorgeschoven naar de toekomst zonder bijbehorende middelen om de schuld af te kunnen lossen. Als er over een lange periode sprake is van tekortfinanciering (en daarmee stijging van deze ratio) dan ligt dat anders: dan is er al snel sprake van structurele tekortfinanciering en dat is geen houdbare situatie.^y

Aandachtspunt: bekijk de ontwikkeling van de gemeentelijke schuld genuanceerd in relatie tot gemeentelijke investeringen en bezit. Als er sprake is van een financiële tegenvaller is het praktisch onvermijdelijk dat ook de gemeentelijke schuld zal stijgen. Of de gemeentelijke schuld daardoor problematisch wordt, is niet zonder meer te zeggen. Een schuld die eenmalig toeneemt hoeft, zeker bij de huidige lage rentestanden en als de schuld nog lager is dan de gemeentelijke bezittingen, geen probleem te vormen.

^x Dat hoeft echter niet zo te zijn. Het kan namelijk zo zijn dat een gemeente kosten maakt, maar voor deze kosten pas later verwacht daadwerkelijk uitgaven te doen. Dat is bijvoorbeeld het geval als een voorziening wordt getroffen.

^y Dit onderstreept ons eerste aandachtspunt dat een helder en goed onderbouwde inschatting van zowel het incidentele als het structurele deel van de tegenvaller erg belangrijk is.

8.2 Mogelijkheden om een eenmalige tegenvaller op te vangen

Als zich een eenmalige tegenvaller voordoet, kan er natuurlijk voor worden gekozen om niet in te grijpen. Maar als er besloten wordt om wel in te grijpen, dan kan dat op een aantal manieren. Bij het opvangen van een incidentele financiële tegenvaller zal het vooral gaan om het aanvullen van het eigen vermogen en mogelijk ook het verlagen van de gemeentelijke schuld. Dit wordt bereikt door te zorgen voor gemeentelijke opbrengsten die hoger zijn dan de gemeentelijke kosten (en als dat ook leidt tot hogere inkomsten dan uitgaven, dan zal ook de schuld dalen). Mogelijkheden om dit te doen bestaan allereerst uit bezuinigingen en belastingverhogingen. Maar, in het bijzonder bij het opvangen van een eenmalige tegenvaller, kan het ook gaan om het aanspreken van zogenoemde stille reserves: het verkopen van gemeentelijke bezittingen die in werkelijkheid een hogere waarde hebben dan waarvoor ze in de boeken staan.

Er kan ook worden gekozen om alleen het effect op de algemene reserve op te vangen. Dan is de inzet niet zozeer om het totaal eigen vermogen weer te laten groeien, maar vooral om de algemene reserve weer op het gewenste peil te brengen. Voor dit laatste kan, net als voor het totaal eigen vermogen, in worden gezet op bezuinigingen en belastingverhogingen of het aanspreken van eventuele stille reserves. Maar het is ook mogelijk om de algemene reserve aan te vullen vanuit andere onderdelen van het eigen vermogen: de bestemmingsreserves.

Hierna gaan we achtereenvolgens in op de mogelijkheden om eenmalige tegenvallers op te vangen: bezuinigen en belastingverhogingen, aanspreken van stille reserves en het aanvullen van de algemene reserves vanuit bestemmingsreserves. In het geval van bezuinigingen en belastingverhogingen kiezen we ervoor om onze beschouwing heel globaal te houden omdat we later, bij het bespreken van de mogelijkheden om structurele tegenvallers op te vangen, meer uitgebreid op bezuinigingen en belastingverhogingen in zullen gaan.

8.2.1 Bezuinigingen en belastingverhogingen

Met bezuinigingen op de kosten of door het verhogen van opbrengsten uit belastingen kan een gemeente een positief saldo van baten en lasten bewerkstelligen. Omdat bezuinigingen en belastingverhogingen vooral een middel zijn om een structurele tegenvaller op te vangen, bespreken we deze uitgebreid in sectie 9.2.

8.2.2 Aanspreken van stille reserves

Het komt voor dat gemeenten bezittingen hebben die meer waard zijn dan waarvoor ze in de boeken staan. Bijvoorbeeld omdat ze vastgoed bezitten dat (vrijwel) helemaal is afgeschreven. Dergelijk vastgoed vertegenwoordigt vaak nog wel degelijk een echte economische waarde, maar telt niet of nauwelijks mee in de gemeentelijke balans (en daarmee het gemeentelijk eigen vermogen). Dit soort stille reserves beperken zich niet tot vastgoed, maar kunnen op allerlei bezittingen en belangen betrekking hebben. Zo kunnen er ook stille reserves zijn bij aandelenbelangen in verbonden partijen.

Op het moment dat dit soort bezittingen worden verkocht, is er sprake van het aanspreken van de stille reserves. Het verschil in verkoopprijs en de boekwaarde komt bij verkoop uiteindelijk ten goede aan het eigen vermogen. Het eigen vermogen kan hiermee worden aangevuld. Omdat verkoop ook vaak betekent dat er daadwerkelijk inkomsten worden gegenereerd, komen er ook al snel liquide middelen beschikbaar. Met deze extra inkomsten kan ook de schuld worden afgelost. Het aanspreken van de stille reserves kan daarmee, naast het verhogen van het eigen vermogen, ook helpen bij het verlagen van de gemeentelijke schuld.

Bezit kan maar één keer worden verkocht en dat geldt dus ook voor het aanspreken van de stille reserves. Het is daarom vooral geschikt om de financiële gevolgen van eenmalige tegenvallers op te vangen. Met bezit zijn echter vaak ook terugkerende kosten en opbrengsten gemoeid. Bijvoorbeeld onderhoudskosten van panden en kapitaallasten in de vorm van rente en afschrijvingen of dividenduitkeringen uit een aandelenbelang. Bij verkoop van bezit komen deze kosten en opbrengsten te vervallen. Daarmee heeft verkoop ook vaak een (klein) structureel financieel effect. Of dit een positief dan wel negatief effect is, hangt af van de precieze situatie. Moet de gemeente bijvoorbeeld na verkoop een nieuw pand huren? Leverde het aandelenbelang daadwerkelijk dividend op en valt dat nu weg? Het is daarom belangrijk om bij het aanspreken van stille reserves ook oog te hebben voor dit soort mogelijke structurele (neven)effecten. In ons onderzoek naar de verkopen van vastgoed door de (toenmalige) Amsterdamse stadsdelen zagen we dat het niet vanzelfsprekend was om dit soort analyses te maken en voor te leggen aan de raden.² Ook rondom de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf constateerden we dat de besluitvorming op onvoldoende goede informatie en analyses van de historische resultaten was gebaseerd en, als gevolg daarvan, op gebrekkig onderbouwde winst- en dividendverwachtingen en waarderingen.³ Daarbij komt dat het verkopen van bezit, zo blijkt uit onderzoeken in Amsterdam, nog niet eenvoudig is en tijd vergt. Bij het hiervoor genoemde onderzoek naar verkopen van vastgoed troffen we verkooptrajecten aan van vastgoed die vaak jarenlang liepen voordat ze daadwerkelijk geld opbrachten.⁴

Ook kan het verkopen van bezit het gevolg hebben dat gemeentelijke taken meer op afstand komen te staan. Dit leidt al snel tot strategische vraagstukken en complexe verhoudingen en structuren. Dit is bijvoorbeeld te zien in ons onderzoek in Zaanstad naar HVC waar we zagen dat een complexe constructie was ontstaan waarin Zaanstad rollen vervulde als aandeelhouder, opdrachtgever, ondernemer en financier.⁵ Meer in het algemeen bleek deze complexiteit ook uit het onderzoek naar samenwerkingsverbanden van Zaanstad.⁶ De ambitie in Amsterdam om een glasvezelnet uit te rollen mondde ook uit in een inhoudelijk, bestuurlijk en juridisch complex dossier dat mogelijk heeft bijgedragen aan de tegenvallende resultaten op dit gebied.⁷

² In het onderzoek *Verkopen van vastgoed* van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (2012) deden we daarom de aanbeveling om bij verkopen (financiële) analyses voor te leggen waarin werd ingegaan op zowel de verwachte effecten van de verkoop als die van mogelijke alternatieven voor de voorgenoemde verkoop.

Het verkopen van bezittingen is complex. In het bijzonder als daarmee het op afstand zetten van gemeentelijke taken is gemoeid. Dit betekent dat deze vraagstukken goed moeten worden doordacht voordat het definitieve besluit hierover wordt genomen. Bij de verzelfstandiging van het GVB constateerden wij dat er onvoldoende was nagedacht over hoe de gemeente het toezicht wilde inrichten en wat er van het toezicht werd verwacht.⁸ Tijdsdruk speelde een rol bij de tekortkomingen in de besluitvorming over de verzelfstandiging van het Afval Energie Bedrijf.⁹ De wens om snel een oplossing te vinden voor financiële problemen als gevolg van de coronacrisis kan daardoor bij dit soort processen al snel op gespannen voet staan met de noodzakelijke gedegen voorbereiding.

Aandachtspunt: Let op mogelijke financiële, organisatorische en strategische (neven)effecten bij verkoop van bezit en neem hiervoor voldoende de tijd. Bij voorstellen om bezit te verkopen is het raadzaam om niet alleen gedegen te kijken naar de verwachte (financiële) gevolgen van de verkoop, maar ook te kijken naar de verwachte gevolgen van alternatieven om zo een goede afweging te kunnen maken.

Het verkopen van bezit krijgt vaak de vorm van een privaatrechtelijke transactie. Denk bijvoorbeeld aan het sluiten van een verkoopcontract om een pand te verkopen. In het onderzoek naar het verkopen van vastgoed in Amsterdam hebben we gezien dat, als het gaat om een privaatrechtelijke transactie, een (stadsdeel)bestuur kan stellen dat het een eigen bevoegdheid betreft waarbij de raad niet noodzakelijkerwijs hoeft te worden betrokken.¹⁰ Op zich is dat wel begrijpelijk, het zou ondoenlijk zijn als de raad zich diepgaand zou gaan bemoeien met, bijvoorbeeld, het inkopen van kantoorartikelen of straatmeubilair. Maar juist bij het aanspreken van stille reserves gaat het al snel om grote, waardevolle bezittingen die verkocht worden met mogelijk ook vergaande implicaties voor de gemeente die moeilijk of niet omkeerbaar zijn.

Aandachtspunt: Zorg dat de raad voldoende betrokken blijft bij verkooptransacties, ook als dit privaatrechtelijke handelingen zijn of als een uitvoeringskwestie wordt beschouwd. De raad moet niet op de stoel van het bestuur gaan zitten bij verkopen, maar bij grote, materiële transacties die vaak onomkeerbaar zijn, is een grote betrokkenheid van de raad zeker op zijn plaats.

8.2.3 Aanvullen vanuit bestemmingsreserves

De mogelijkheden die we hiervoor hebben besproken, kunnen worden ingezet om het totale eigen vermogen van een gemeente te verhogen. Maar de situatie kan zich ook voordoen dat niet het totale eigen vermogen moet worden versterkt, maar dat het uitsluitend gaat om de algemene reserve. Ook in dat geval kan natuurlijk gebruikgemaakt worden van de hiervoor besproken mogelijkheden: bezuinigen, inkomsten verhogen en stille reserves aanspreken. Maar het is ook mogelijk om de algemene reserve aan te vullen vanuit de bestemmingsreserves.

Bij het aanvullen van de algemene reserve uit de bestemmingsreserves neemt het totale eigen vermogen niet toe. Maar het betekent wel dat middelen die eerst geoormerkt waren voor specifieke doeleinden nu weer vrij beschikbaar komen om eventuele toekomstige tegenvallers op te vangen: het beschikbare weerstandsvermogen neemt dan toe. De keerzijde hiervan is dat het moeilijker (of onmogelijk) wordt om de oorspronkelijke doelen waarvoor de desbetreffende bestemmingsreserve was gevormd te realiseren. Het is daarom belangrijk om in dit geval, net als bij het bezuinigen op taken (zie 9.2.1), oog te hebben voor de mogelijke (neven)effecten die hierdoor kunnen optreden. Het is hiervoor essentieel dat helder is welk doel de bestemmingsreserves dienen en welke financiële vrije ruimte daarin aanwezig is. Dit is niet vanzelfsprekend. In ons onderzoek naar de reserves van Amsterdam constateerden wij dat dit soort informatie voor de raad onvoldoende voorhanden was.¹¹

Aandachtspunt: Zorg dat er voldoende inzicht is in doel en vrije ruimte van bestemmingsreserves. Dit inzicht maakt het beter mogelijk om af te wegen of het mogelijk en wenselijk is om de algemene reserve aan te vullen vanuit de bestemmingsreserves.

9 Een structurele tegenvaller

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst hoe een structurele tegenvaller doorwerkt op de financiële positie van Zaanstad. Daarna volgt een beschouwing van de (hypothetische) mogelijkheden om deze incidentele tegenvaller op te vangen.

9.1 Het effect van een structurele tegenvaller

Een structurele tegenvaller wordt grotendeels op dezelfde wijze zichtbaar als een incidentele tegenvaller: er ontstaat een negatief saldo van baten en lasten, er wordt ingeteerd op het eigen vermogen en de schuld neemt toe. Het verschil is echter dat deze effecten bij een structurele tegenvaller voortdurend zijn: zonder ingrijpen zal, voor zover te voorzien, elk jaar opnieuw sprake zijn van tekorten. Dit meerjarige effect wordt al bij aanvang direct zichtbaar in het structureel saldo. Daarnaast zal het tot uitdrukking komen in tekorten, dalingen van het eigen vermogen en stijgende schuld die elk jaar terugkeren.

9.1.1 Negatief structureel saldo

Het structureel saldo drukt het structurele tekort als percentage van de totale baten. In ons hypothetische scenario rekenen we met een tegenvaller van € 20 miljoen. Dit komt overeen met ongeveer 4% van de Zaanse begroting. Als we ervan uitgaan dat deze tegenvaller volledig structureel van aard is dan betekent dit dat het structureel saldo zal dalen. In dit voorbeeld wordt het structureel saldo 1,4% negatief (in 2019 werd een positief saldo gerapporteerd van 4%). Een negatief structureel saldo van 1,4% houdt in dat Zaanstad jaar in jaar uit ongeveer € 7,6 miljoen tekort zou komen.

Een structurele tegenvaller kan zich ook eerst voordoen bij een verbonden partij. Dit betekent dat een tegenvaller niet meteen zichtbaar wordt in de financiële prestaties van de gemeente en daarmee het structureel saldo. Om de complexiteit van ons model van de financiële positie niet te ver te laten oplopen, hebben we er niet voor gekozen om separaat de structurele ontwikkelingen bij verbonden partijen zichtbaar te maken.^{aa} In plaats daarvan verwachten wij dat structurele tegenvallers bij verbonden partijen wel tot uitdrukking zouden moeten komen in de structurele tegenvallers waaraan de gemeente is blootgesteld. Immers, bij structurele tegenvallers bij een verbonden partij ontstaat de kans dat de gemeente in de toekomst structureel moet bijspringen.

9.1.2 Continue tekorten, dalend eigen vermogen en stijgende schuld

De wijze waarop een structureel tekort doorwerkt op het saldo van baten en lasten, het eigen vermogen en de gemeentelijke schuld is vergelijkbaar met een eenmalige tegenvaller. Hierna beschrijven we deze effecten daarom op hoofdlijnen, in hoofdstuk 8 bij onze beschouwing van het effect van een eenmalige tegenvaller zijn we hier meer diepgaand op ingegaan. Ook onze aandachtspunten uit die beschouwing gaan op voor het effect van een structureel tekort.

Een hypothetisch structureel tekort van € 7,6 miljoen zal elk jaar doorwerken in het saldo van baten en lasten. Het hoeft echter niet precies hetzelfde bedrag te zijn. Dat komt omdat een gemeente tegelijkertijd ook incidentele kosten en opbrengsten heeft. Het saldo van deze incidentele kosten en opbrengsten telt immers ook mee in het saldo van baten en lasten.

Uitgaande van een structureel tekort van € 7,6 miljoen (en eventuele incidentele tekorten buiten beschouwing latend) vertaalt dit zich naar een continue daling van het eigen vermogen. Ter illustratie, de algemene reserve van Zaanstad is bij een dergelijk structureel tekort in drie jaar uitgeput. Als we zouden kijken naar het totale eigen vermogen dan duurt dat een stuk langer: het totale eigen vermogen zou bij dergelijke voortdurende tekorten in 19 jaar uitkomen op 0.

Net als bij een incidenteel tekort, leidt ook een structureel tekort waarschijnlijk tot een stijging van de gemeentelijke schuld ten opzichte van de bezittingen. Immers, er zullen meer uitgaven worden gedaan dan dat er daadwerkelijke inkomsten zijn en deze situatie duurt voort zolang het structureel tekort bestaat. Een dergelijke tekortfinanciering betekent dat de gemeente steeds meer schulden aangaat zonder dat de waarde van de bezittingen stijgt. In het bijzonder zodra de ratio van schuld ten opzichte van de bezittingen hoger is dan 100%; dan betekent dit per definitie dat de gemeente nog steeds een restschuld overhoudt als alle bezittingen verkocht zouden worden. Opnieuw uitgaande van een structureel tekort van € 7,6 miljoen stijgt de gemeentelijke schuld binnen acht jaar uit boven de 100%.

^{aa} Dat zou, zoals besproken bij ons model in sectie 2.2 op een gegeven moment leiden tot een 'Droste' effect.

9.2 Mogelijkheden om een structurele tegenvaller op te vangen

Een structurele tegenvaller vereist ook een structurele oplossing om te voorkomen dat de financiële positie van een gemeente wordt uitgehold. Een gemeente kan een oplossing vinden door te bezuinigen. Daarbij zien wij twee hoofdvarianten: het bezuinigen op taken door minder te doen en het bezuinigen door hetzelfde takenpakket meer efficiënt uit te voeren. Daarnaast hebben we bij eerdere bezuinigingen gezien dat er soms administratieve wijzigingen worden doorgevoerd waarvan ook een structurele financiële verbetering wordt verwacht. Naast bezuinigingen kan een gemeente ook proberen de inkomsten te verhogen: een belastingverhoging. Tot slot kan het voorkomen dat een gemeente mogelijkheden ziet om structureel geld te besparen door leningen en garanties in te zetten in plaats van subsidies.

9.2.1 Bezuinigingen op taken

Door minder activiteiten of taken uit te voeren, kan een gemeente structureel bezuinigen. Hoewel wel dit vaak pijnlijke keuzes vergt (en ook afhankelijk is van de keuzeruimte die een gemeente gegeven, bijvoorbeeld, wettelijke verplichtingen heeft) lijken dit soort bezuinigingen redelijk uitvoerbaar. Immers, een gemeente heeft, na de gemaakte keuze om een activiteit of taak te stoppen, ook de bijbehorende kosten niet meer.

Dat neemt niet weg dat het in de praktijk moeilijker dan verwacht kan zijn om de beoogde structurele bezuinigingen te realiseren. Allereerst is het daarom belangrijk om goed zicht te hebben op de verwachte maatschappelijke (neven)effecten van de bezuiniging. Zo zal een bezuiniging op taken niet echt structureel zijn als deze ertoe leidt dat het voorzieningenniveau onaanvaardbaar laag wordt. Dan ontstaat al snel maatschappelijke en politieke druk om het voorzieningenniveau te verhogen waardoor de bezuiniging in ieder geval deels weer ongedaan wordt gemaakt. Maar het kan ook zo zijn dat het bezuinigen dat het stopzetten van één activiteit of taak juist weer leidt tot een toename in kosten bij een andere activiteit of taak. Ook dan wordt de bezuiniging weer (deels) teniet gedaan.

Het benodigde zicht op de verwachte effecten van bezuinigingen bleek in ons onderzoek naar de Amsterdamse bezuinigingen in de periode 2011-2014 echter niet altijd voldoende. Zo waren er bezuinigingen ingeboekt die vooral taakstellend van aard waren zonder dat er geschetst werd hoe deze moesten worden ingevuld.¹² Een variant hiervan zijn bezuinigingen die als stelposten worden opgenomen. Ook dit zijn bezuinigingen die op een later tijdstip nog moeten worden ingevuld, maar met het verschil dat daar vaak nog besluitvorming voor nodig is. In dit geval kan op een later tijdstip alsnog een concrete uitwerking volgen. Maar het risico bestaat ook dat deze uitwerking uitblijft en de bezuiniging overgaat in een generieke taakstelling waarvan de verwachte effecten niet bepaald zijn. Toen wij de bezuinigingen van de Amsterdamse stadsdelen onderzochten voor de periode 2011-2014 bleek zo'n 10% van de ingeboekte bezuinigingen van ongeveer € 119 miljoen uit dit soort stelposten te bestaan.¹³ En bij de Amsterdamse bezuinigingen in

dezelfde periode werd voor € 126 miljoen aan bezuinigingen op bedrijfsvoering ingeboekt, terwijl er slechts voor € 84 miljoen daadwerkelijk plannen waren.¹⁴

Aandachtspunt: De verwachte effecten en neveneffecten van een bezuiniging moeten helder in beeld zijn. Het moet duidelijk zijn wat een bezuiniging precies inhoudt zodat duidelijk is of en wat de burger of de stad gaat merken van een bezuiniging. Pas dan kan echt beoordeeld worden of een bezuiniging acceptabel is.

Maar ook als de maatschappelijke effecten en neveneffecten in beeld zijn en acceptabel zijn, kan de werkelijke bezuiniging lager uitvallen dan verwacht. Dat heeft te maken met de financiële en organisatorische structuur van de gemeente. Het kan namelijk zo zijn dat een gestopte taak niet alleen geld kostte, maar ook geld opbracht. Bijvoorbeeld doordat een deel van de kosten in rekening kon worden gebracht bij de begunstigden van de activiteit of taak. Ook kan het zo zijn dat de activiteit of taak (deels) wordt gefinancierd met geormerkte steun van andere overheden of organisaties. Bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie van het Rijk. Stopzetten van een dergelijke activiteit of taak betekent dan ook het verlies van dit soort inkomsten, waardoor de bezuiniging per saldo lager uitvalt. Dit effect wordt ook het 'weglekken' van bezuinigingen genoemd.¹⁵

Een variant van het weglekken van bezuinigingen die we in ons onderzoek naar Amsterdamse bezuinigingen tegenkwamen, had te maken met interne doorbelastingen. De toenmalige dienst Zuidas bezuinigde op het bieden van bestuurlijke ondersteuning. Het stoppen met deze taak leverde in de begroting van deze dienst een besparing op. Echter, de dienst huurde voor deze bestuurlijke ondersteuning personeel in bij een andere gemeentelijk onderdeel. Doordat dit personeel niet meer werd ingehuurd door de dienst Zuidas, ontstond bij dit andere gemeentelijke onderdeel juist weer een nieuw tekort.¹⁶ Dit voorbeeld illustreert hoe de interne (financiële) structuur van een gemeente het weglekken van bezuinigingen kan veroorzaken. Als geen rekening wordt gehouden met de structuur en systematiek voor interne transacties, doorbelastingen (in het bijzonder die van overhead), dan neemt de kans toe dat ingeboekte bezuinigingen in werkelijkheid (aanzienlijk) minder opbrengen.

Aandachtspunt: Bij bezuinigingen op taken en activiteiten moet rekening zijn gehouden met mogelijke weglekbesparingen door de wijze waarop de gemeente (intern) financieel is georganiseerd. Weglek kan ontstaan doordat met het stoppen of verminderen van een taak ook inkomsten wegvallen. Het kan ook komen door de financiële structuur van de gemeente met interne transacties en doorbelastingen.

9.2.2 Efficiënter werken

Naast het stoppen of verminderen van gemeentelijke taken en activiteiten kan er ook worden bezuinigd door meer efficiënt te werken. Het voordeel hiervan is dat er geen pijnlijke keuzes hoeven te worden gemaakt, het voorzieningenniveau niet wordt aangetast

en er treden geen neveneffecten op. Bij de bezuinigingen in de periode 2011-2014 in Amsterdam en de Amsterdamse stadsdelen bleek het een populaire keuze: meer dan de helft van alle ingeboekte bezuinigingen had te maken met vormen van efficiënter werken. Tegelijkertijd werden deze bezuinigingen ook vaker als problematisch gekenschetst. Zo werd al snel na de start van de Amsterdamse bezuinigingen meer dan de helft van de bezuinigingen op de bedrijfsvoering bestempeld als 'zorgelijk' of 'behoeft aandacht'.¹⁷ En bij de bezuinigingen van de Amsterdamse stadsdelen zagen we dat een aanzienlijk deel van de efficiencybezuinigingen niet werd gerealiseerd (en er ook geen alternatieve bezuinigingen konden worden gevonden).¹⁸

Een prikkelend perspectief^{bb} op de weerbaarheid van het besparen op de eigen gemeentelijke organisatie biedt ons historisch onderzoek naar de ontwikkeling van de personeelsomvang van de gemeente Amsterdam over de periode van 1983 tot en met 2010.¹⁹ Hieruit blijkt dat, rekening houdend met (onder meer) afgestoten diensten en bedrijven, het totaal aantal fte in 2010 met 15.800 min of meer gelijk was aan dat uit 1983 (15.700).^{cc} In ander onderzoek constateerden wij dat de Amsterdamse wens om te bezuinigen op de inhuur van externen ook niet de gewenste resultaten opleverde. In plaats van de beoogde daling was juist een stijging zichtbaar.²⁰

Een concreet terugkerend probleem dat wij hebben gezien bij het bezuinigen door efficiënter werken, is dat de complexiteit wordt onderschat of de verwachte besparingen niet goed zijn onderbouwd. Dat zagen wij, bijvoorbeeld, bij een van de belangrijkste bezuinigingen in de periode 2011-2014 van Amsterdam: de besparing op ICT. Een investering van ongeveer € 70 tot € 100 miljoen moest een structurele besparing opleveren van tussen de € 20 en € 30 miljoen op jaarbasis. Deze verwachtingen waren echter niet onderbouwd en business cases ontbraken.²¹ De Amsterdamse besparing op ICT is, zoals bekend, moeilijk verlopen met veel problemen en vertraging. En bij het eerder genoemde onderzoek naar het besparen op externe inhuur zagen we ook dat iets dat ogenschijnlijk eenvoudig is, in werkelijkheid veel complexe vraagstukken omvat waarover onvoldoende was nagedacht.²²

^{bb} We noemen dit een 'prikkelend' perspectief, omdat de ontwikkeling van de personeelsomvang niet alles zegt over de daadwerkelijk gerealiseerde efficiency. Zo gaat deze analyse in ieder geval voorbij aan ontwikkelingen in de productiviteit van Amsterdamse ambtenaren. Ook schetsen we hier het verloop over een heel lange periode. Het is zeker niet ondenkbaar dat over een kortere periode een ingreep wel degelijk kan leiden tot een daling in de personeelsomvang. Maar op de lange termijn lijken dit soort effecten toch gaandeweg verloren te gaan.

^{cc} In de periode 1983-2010 zijn veel gemeentelijke diensten en bedrijven afgestoten. Het gaat dan, bijvoorbeeld, om de gemeentepolitie, de brandweer en het GVB. Eenmaal afgestoten tellen de medewerkers van deze gemeentelijke diensten en bedrijven niet meer mee bij de ambtelijke organisatie. Maar hoewel deze medewerkers niet meer meetellen, leveren ze wel degelijk diensten ten behoeve van de stad. Zo is er natuurlijk nog steeds een brandweer, alleen behoort deze niet meer tot de ambtelijke organisatie van Amsterdam. Om te corrigeren voor dit effect hebben wij in dit onderzoek alleen de medewerkers meegeteld van de organisatieonderdelen die in 2010 tot de ambtelijke organisatie hoorden. Zonder deze correctie daalt het aantal fte wel substantieel: van bijna 30.000 in 1983 tot 15.800 in 2010.

Een ander voorbeeld betreft reorganiseren, wat immers ook vaak tot doel heeft geld te besparen door slimmer en efficiënter te werken. In 2013 onderzochten wij of Amsterdam doeltreffend reorganiseerde. Uit ons onderzoek bleek niet alleen dat er heel veel werd gereorganiseerd (zeker 115 keer in een periode van vijf jaar), maar ook dat de afgeronde reorganisaties zelden werden geëvalueerd. Niet alleen is dan onduidelijk wat de reorganisaties hebben opgeleverd, maar ook staat dit het leren door de organisatie in de weg.²³ En juist het leren van dit soort processen is belangrijk om te voorkomen dat toekomstige reorganisaties en besparingen door efficiënter te werken spaak lopen.

Aandachtspunt: Let op dat bij bezuinigen door efficiënter werken goed (en realistisch) onderbouwd is hoe de besparingen worden bereikt. Zonder een dergelijke onderbouwing is de kans op een succesvolle bezuiniging klein.

Een speciale vorm van bezuinigingen door efficiënter te werken betreft inkopen. Bij eerdere bezuinigingen hebben wij gezien dat vaak gekozen wordt om in te zetten op (omvangrijke) bezuinigingen door slimmer en goedkoper in te kopen. Bijvoorbeeld door met meer gecentraliseerde inkoop te werken. Zo zette Amsterdam in de periode 2011-2014 in op meer dan € 11 miljoen aan bezuinigen.²⁴ Op zich kan dit leiden tot een meer doelmatige manier van werken. Echter, besparen op inkopen vertalen zich vaak niet navenant naar lagere kosten. De genoemde bezuinigingen in Amsterdam werden dan ook al snel aangemerkt als 'zorgelijk' of 'behoeft aandacht'.²⁵ Ook bij de Amsterdamse stadsdelen deed in dezelfde periode de grootste tegenvaller zich voor bij bezuinigingen op inkopen.²⁶

De reden hiervoor is dat in de gemeentelijke boekhouding inkopen vaak voor een groot deel betrekking hebben op investeringen. Bijvoorbeeld investeringen in de openbare ruimte of infrastructuur. Dergelijke uitgaven (en de besparingen daarop door slimmer in te kopen) vertalen zich in een lagere 'aanschafprijs' die tot uitdrukking komt in de waarde waartegen de investering op de balans wordt opgenomen. Omdat de investering wordt opgenomen op de balans drukt de aanschafprijs niet op de kosten in de begroting van de gemeente. En daarmee levert de besparing op de aanschafprijs ook geen bezuiniging op de kosten op. Wél is het zo dat de kapitaallasten over de verwachte levensduur van de investering lager zullen zijn als gevolg van de lagere aanschafprijs. Echter dit effect, per jaar, is veel lager dan de totale besparing op de aanschafprijs.

Aandachtspunt: Besparingen op inkopen vertalen zich vaak slechts voor een klein deel naar daadwerkelijke besparingen op kosten die op de begroting drukken.

9.2.3 Administratieve wijzigingen

Een variant op een bezuiniging door meer efficiënt te werken is het doorvoeren van een administratieve wijziging. Het kan zo zijn dat bepaalde administratieve werkwijzen of aannames in het begrotingsproces al tijden niet meer kritisch zijn bekeken. Ze sluiten dan

mogelijk niet meer goed aan op de eisen en wensen die nu worden gesteld. Een concreet voorbeeld was de bezuiniging op het rentestelsel van Amsterdam. Deze bezuiniging hield, grofweg, een verlaging in van de interne rekenrente waarmee werd begroot zodat deze dichterbij de (lagere) werkelijke rente kwam die daadwerkelijk werd betaald door de gemeente op aangetrokken schulden. De reden hiervoor was dat werd gesignaleerd dat de gemeente elk jaar weer een positief renteresultaat had: de werkelijk betaalde rente viel lager uit dan de rekenrente waarmee was begroot. Door met een lagere rekenrente te begroten kon met lagere kosten rekening worden gehouden. Hierdoor ontstond financiële ruimte in de begroting. Tegelijkertijd betekende deze administratieve wijziging wél dat de kans toenam dat de gemeente in de toekomst met een negatief renteresultaat kon worden geconfronteerd. Het vrijspelen van begrotingsruimte met deze administratieve wijziging ging daarmee gepaard met een verhoging van de blootstelling aan risico's.²⁷

Een andere vorm van een administratieve bezuiniging is het bezuinigen door uit te gaan van een langere levensduur van bezittingen. Een langere levensduur betekent lagere afschrijvingslasten. Daarmee ontstaat structurele ruimte op de begroting. Echter, de verwachting van een langere levensduur moet wel reëel zijn. Als dat niet zo is, is al snel een hoger onderhoudsbudget nodig of anders ontstaat er achterstallig onderhoud. In het geval van achterstallig onderhoud zal de gemeente op termijn worden geconfronteerd met bijvoorbeeld panden, straten, rioleringen, bruggen en kades die niet meer bruikbaar zijn en waarvan kostbare, niet-gebudgetteerde vervanging noodzakelijk is. Daarom is het noodzakelijk dat er goed zicht is op de staat van onderhoud van de gemeentelijke bezittingen voordat dit soort bezuinigingen worden doorgevoerd. In verschillende onderzoeken hebben wij echter geconstateerd dat dit inzicht niet vanzelfsprekend is. Zo hebben wij bij het onderzoek naar rioleringen in Zaanstad geconstateerd dat dit onvoldoende het geval was.²⁸ Ook in onderzoeken in Amsterdam naar het onderhoud van bruggen²⁹ en het achterstallig onderhoud in Amsterdam-Centrum³⁰ deden wij vergelijkbare constatering.

Administratieve bezuinigingen zijn niet zelden complex en moeilijk te doorgronden. Tegelijkertijd kunnen ze ook allerlei (onbedoelde) reële effecten hebben. Het is daarom belangrijk dat de reële (financiële) neveneffecten van dit soort bezuinigingen ook goed in beeld zijn.

Aandachtspunt: Een administratieve wijziging, zoals het verlengen van afschrijvingstermijnen, kan een bezuiniging opleveren. Maar gratis geld bestaat niet. Het moet daarom duidelijk zijn welke reële (financiële) neveneffecten er optreden. Een belangrijke voorwaarde in het geval van het aanpassen van de verwachte levensduur van bezittingen, is goed inzicht in de staat van onderhoud.

9.2.4 Verhogen van belastingen

Naast het bezuinigen op kosten, kan een gemeente een structurele tegenvaller ook opvangen door de inkomsten structureel te verhogen. Het meest voor de hand liggende

instrument daarvoor is het verhogen van de gemeentelijke belastingen. Net als bij het bezuinigen door taken of activiteiten te stoppen is dit al snel een pijnlijk besluit. Maar daar stopt de gelijkenis niet. Want ook bij belastingverhogingen is het denkbaar dat er neveneffecten optreden waardoor de uiteindelijke opbrengst lager uitvalt dan verwacht. Zo is het voorstelbaar dat het aantal wanbetalers toe kan nemen bij hogere belastingen. Dat kan aanleiding geven het kwijscheldingsbeleid te verruimen of er ontstaat dan druk op andere (sociale) voorzieningen, zoals schuldhulpverlening.

9.2.5 Leningen en garanties inzetten

Tot slot kan een financiële oplossing voor een structureel tekort worden gevonden door het inzetten van leningen en garanties. Dat kan bijvoorbeeld als de gemeente een organisatie financieel ondersteunt met een subsidie en vervolgens in plaats van deze subsidie, een garantie of lening verstrekt.^{dd} Dit heeft een positief effect op het structureel saldo omdat de kosten van een jaarlijkse subsidie hoger zijn dan de kosten van het verstrekken van een lening of garantie. De keerzijde hiervan is dat de blootstelling aan risico's toeneemt. Immers, er kunnen problemen ontstaan bij het terugbetalen van de lening of de garantie kan worden ingeroepen. Op dat moment kan de gemeente geconfronteerd worden met (substantiële) kosten.^{ee}

Het is daarom belangrijk dat er bij het verstrekken van leningen en garanties duidelijke informatie wordt gegeven over het financieel belang en de risico's. Uit ons eerdere onderzoek naar leningen en garanties in Amsterdam bleek dat dit geen vanzelfsprekendheid was. Ook speelt, net als bij het verkopen van bezittingen, dat het verstrekken van leningen en garanties een privaatrechtelijke transactie betreft. In ditzelfde onderzoek bleek het ook niet vanzelfsprekend dat de raad altijd een duidelijke stem krijgt bij besluitvorming daarover.³¹

Aandachtspunt: Het verstrekken van een lening of garantie kan structurele druk op de begroting verminderen, maar heeft wel een keerzijde: de blootstelling aan risico's neemt toe. Het is dan ook belangrijk bij het verstrekken van leningen of garanties dat de financiële omvang, de looptijd, rentepercentage en de mogelijkheden om het risico te beperken (zoals getroffen zekerheden en een exit-strategie) helder zijn.

^{dd} Ook is het denkbaar dat leningen en garanties op deze wijze worden ingezet om nieuwe activiteiten of taken uit te voeren zonder dat dit direct leidt tot een aanzienlijke kostenstijging die zou zijn ontstaan als daarvoor subsidies worden gebruikt.

^{ee} Problemen met verstrekte leningen en garanties komen niet alleen tot uitdrukking in het afschrijven op oninbare leningen of het inlossen op afgegeven garanties. Dit soort kosten kunnen ook worden vermeden door bijvoorbeeld financiële steun te verstrekken met een subsidie of een korting te geven op huur.

Eindnoten

-
- ¹ Zaanstad, Begroting 2021, p. 15.
- ² <https://www.at5.nl/artikelen/201739/gvb-draait-20-miljoen-verlies-per-maand-er-moet-echt-iets-gebeuren>
- ³ Rekenkamer Amsterdam, Afval Energie Bedrijf Amsterdam - Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging, november 2015.
- ⁴ Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, Verkopen van vastgoed - Stadsdeel Centrum, juni 2012.
- ⁵ Rekenkamer Zaanstad, Zaanstad en HVC - Afstand nemen van afval, mei 2014.
- ⁶ Rekenkamer Zaanstad, Grip op samenwerking - Een onderzoek naar de Zaanse samenwerkingsverbanden, september 2017.
- ⁷ Rekenkamer Amsterdam, Trage voortgang bij snelle verbindingen - Een onderzoek naar de aanleg van glasvezel in Amsterdam, september 2015.
- ⁸ Rekenkamer Amsterdam, Toezicht bij GVB, september 2012.
- ⁹ Rekenkamer Amsterdam, Afval Energie Bedrijf Amsterdam - Tegenvallende resultaten na verzelfstandiging, november 2015.
- ¹⁰ Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, Verkopen van vastgoed - Stadsdeel Centrum, juni 2012.
- ¹¹ Rekenkamer Amsterdam, Reserves economie, juli 2016.
- ¹² Rekenkamer Amsterdam, Rekenkamerbrief: uitkomsten eerste deelonderzoek bezuinigingen, maart 2012.
- ¹³ Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, Voortgang bezuinigingen 2011-2014 (separate rapporten voor de stadsdelen Centrum, Nieuw-West, Noord, Oost, West, Zuid en Zuidoost), november 2012.
- ¹⁴ Rekenkamer Amsterdam, Bezuinigingen 2011-2014 (onderzoeksopzet), november 2011.
- ¹⁵ Rekenkamer Amsterdam, Bezuinigingen 2011-2014 (onderzoeksopzet), november 2011.
- ¹⁶ Rekenkamer Amsterdam, Bijlage 2 bij Rekenkamerbrief: uitkomsten eerste deelonderzoek bezuinigingen, maart 2012.
- ¹⁷ Rekenkamer Amsterdam, Bezuinigingen 2011-2014 (onderzoeksopzet), november 2011.
- ¹⁸ Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, Voortgang bezuinigingen 2011-2014 (separate rapporten voor de stadsdelen Centrum, Nieuw-West, Noord, Oost, West, Zuid en Zuidoost), november 2012.
- ¹⁹ Rekenkamer Amsterdam, Verkenning: Ontwikkeling personeelsomvang, december 2011.
- ²⁰ Rekenkamer Amsterdam, Inhuur met beleid, maart 2017.
- ²¹ Rekenkamer Amsterdam, Vervolgonderzoek Inkoop en contractbeheer van ICT, juni 2010.
- ²² Rekenkamer Amsterdam, Inhuur met beleid, maart 2017.
- ²³ Rekenkamer Amsterdam, Reorganiseren in Amsterdam - Doelmatigheid van de gemeentelijke organisatieontwikkeling, november 2013.
- ²⁴ Rekenkamer Amsterdam, Bezuinigingen 2011-2014 (onderzoeksopzet), november 2011.
- ²⁵ Rekenkamer Amsterdam, Bezuinigingen 2011-2014 (onderzoeksopzet), november 2011.
- ²⁶ Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam, Voortgang bezuinigingen 2011-2014 (separate rapporten voor de stadsdelen Centrum, Nieuw-West, Noord, Oost, West, Zuid en Zuidoost), november 2012.
- ²⁷ Rekenkamer Amsterdam, Rekenkamerbrief: uitkomsten eerste deelonderzoek bezuinigingen, maart 2012.
- ²⁸ Rekenkamer Zaanstad, Riolering in Zaanstad, juli 2012.
- ²⁹ Rekenkamer Amsterdam, Rekenkamerbrief Beheer en onderhoud bruggen - Een lange maar noodzakelijke verbouwing, oktober 2015.
- ³⁰ Rekenkamer Amsterdam-Centrum, Achterstallig onderhoud in Amsterdam-Centrum, december 2008.
- ³¹ Rekenkamer Amsterdam, Slecht zicht op leningen en garanties, maart 2011.