



Rekenkamer Zaanstad

Weesperstraat 105A
1018 VN Amsterdam

Gemeente Zaanstad
T.a.v. de gemeenteraad
Postbus 2000
1500 GA Zaandam

datum 25 oktober 2022
ons kenmerk RZ_22_040
behandeld door J. Kooij
cc -
onderwerp Monitor informatie Zaanse financiën - aandachtspunten bij *Begroting 2023-2023*
Zaanstad
bijlagen -

Geachte leden van de gemeenteraad,

Deze brief stuur ik u in het kader van de monitor informatie Zaanse financiën. In deze monitor volgen wij gedurende een jaar de financiële ontwikkelingen in Zaanstad. Dat doen wij aan de hand van het lezen van gemeentelijke financiële stukken. Meer over deze monitor kunt u lezen in onze [brief](#) van 9 juni 2022. Voor de brief die ik u nu stuur, hebben wij kennisgenomen van de *Begroting 2023-2026* van Zaanstad (hierna: de begroting). Wij hebben voor deze brief de begroting niet uitputtend geanalyseerd, maar hebben ons gericht op zaken die ons zijn opgevallen. In deze brief vraag ik uw aandacht voor de volgende zes onderwerpen:

1. Omvang van het verwachte begrotingstekort in 2026
2. Groei van de stad
3. Evaluatie Transformatiefonds
4. Vrijval reserves
5. Stand van zaken renteswaps
6. Navolgbaarheid en leesbaarheid van de begroting

Deze zes onderwerpen lichten we hieronder toe. Indien nodig, formuleren we bij deze onderwerpen ook aandachtspunten en vraagpunten voor u. Een aandachtspunt is een onderwerp waarvan wij het belang willen benadrukken bij de gemeenteraad en waarbij het ons raadzam lijkt dat u hierop let bij (verdere) informatievoorziening van het college. Een vraagpunt is een onderwerp waarover wij u adviseren om het college om extra informatie te vragen.

1. Omvang van het verwachte begrotingstekort in 2026

Zaanstad wordt geconfronteerd met onzekerheid over de hoogte van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Het college schrijft dat rekening wordt gehouden met een mogelijke daling van deze uitkering in 2026 van € 19,5 miljoen. Dit leidt tot een verwacht begrotingstekort van € 12,5 miljoen in 2026. Dit tekort wordt in de begroting vervolgens volledig bijgelegd vanuit de egalisatiereserve. Aan deze egalisatiereserve zijn in eerdere jaren de begrotingsoverschotten toegevoegd waardoor deze voldoende middelen bevat voor beoogde inzet

in 2026.^a In de begroting lezen wij echter ook dat in het financieel meerjarenbeeld het ‘accres gemeentefonds 2026’ gelijk is gehouden aan 2025. Daarbij wordt de volgende toelichting gegeven: “Daarmee worden de Zaanse baten in het laatste jaar ruim € 9 miljoen hoger begroot dan de directe vertaling van het regeerakkoord nu laat zien. Het college is van mening dat de grote daling van het accres in 2026 geen reëel perspectief biedt voor de gemeenten. Het college gaat ervan uit dat Rijk en Gemeenten gezamenlijk tot een oplossing komen.”^b Het wordt uit de begroting niet duidelijk hoe deze handelswijze rondom de onzekerheid van deze € 9 miljoen zich verhoudt tot de eerder genoemde verwerking van de verwachte daling van de uitkering van € 19,5 miljoen die ten grondslag ligt aan het verwachte tekort van € 12,5 miljoen in 2026. Wij adviseren u daarom op dit punt verduidelijking te vragen aan het college. Mede omdat in 2026 de egalisatiereserve nog € 5,7 miljoen bevat en daarmee niet hoog genoeg is om de mogelijke extra € 9 miljoen op te vangen.

Vraagpunt: Wij raden de gemeenteraad aan om het college te vragen om verduidelijking van de omvang van het verwachte begrotingstekort in 2026 van € 12,5 miljoen. Het gaat daarbij om de relatie van dit verwachte tekort tot een mogelijke daling van de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds van € 9 miljoen die niet in de begroting is meegenomen.

2. Groei van de stad

Zaanstad verwacht in de komende jaren een flinke groei door te maken. Dit biedt kansen, maar heeft ook gevolgen voor de gemeentelijke financiën van Zaanstad. Aan de opbrengstenkant zal bijvoorbeeld de uitkering van het Gemeentefonds toenemen. Maar er zal ook sprake zijn van kostenstijging, omdat de gemeente de nieuwe bewoners voorzieningen moet aanbieden. Begin dit jaar kondigde de gemeente aan dat in 2022 een systematiek ontwikkeld zou worden waarmee de gevolgen van de groei van de stad vertaald worden naar bijstellingen van de begrotingsbudgetten.^c Naar aanleiding van deze toezegging hebben we in onze [brief](#) van 9 juni 2022 de raad aangeraden opletten te zijn dat de toegezegde systematiek voldoende inzicht geeft in de verwachte financiële effecten en hoe deze effecten bepaald en onderbouwd zijn. Tegelijkertijd deelden we mee dat we in het kader van deze monitor dit onderwerp zouden blijven volgen. We constateren dat de financiële doorwerking van de groei van Zaanstad in de voorliggende begroting nog niet is uitgewerkt. In de begroting wordt bovendien geen melding gemaakt over de stand van zaken bij deze toegezegde systematiek. Daardoor is onduidelijk wanneer de raad het nodige inzicht krijgt in de financiële gevolgen van de verwachte groei van Zaanstad.

Vraagpunt: Wij raden de gemeenteraad aan om het college te vragen naar de stand van zaken van het ontwikkelen van een systematiek om de financiële gevolgen van groei inzichtelijk te maken.

De groei van Zaanstad vraagt, zoals hiervoor al genoemd, waarschijnlijk ook om investeringen in de stad en in maatschappelijke voorzieningen. In de begroting is een wensenlijst opgenomen met uitbreidingsinvesteringen waarvan de raad heeft besloten dat deze in aanmerking komen om (in de toekomst) gedekt te worden uit het Investeringsfonds.^d Voor de

^a Gemeente Zaanstad, *Begroting 2023-2026*, versie 5 oktober 2022, pp. 7-9 en 116.

^b Gemeente Zaanstad, *Begroting 2023-2026*, versie 5 oktober 2022, p. 113.

^c Zaanstad, *Staat van de Financiën 2022 - 2026*, 8 maart 2022, p. 10.

^d Gemeente Zaanstad, *Begroting 2023-2026*, versie 5 oktober 2022, p. 234.

investeringen op de wensenlijst geldt dat er (nog) geen middelen voor zijn gereserveerd. Ook in de toekomst zijn er naar verwachting onvoldoende middelen beschikbaar voor alle investeringen op de wensenlijst. Het college pleit daarom voor prioritering van de ambities op het vlak van investeringen.^e Met het oog op deze prioritering wijzen wij erop dat de wensenlijst ook investeringen bevat die noodzakelijk lijken te zijn voor een evenwichtige groei van de stad. Een voorbeeld hiervan is de investering in “*Maatsch. voorzieningen a.g.v. de groei van de stad*” met een omvang van circa € 47 miljoen.^f Wij adviseren de gemeenteraad daarom bij toekomstige prioritering van de investeringen op de wensenlijst op te letten bij investeringen die noodzakelijk worden geacht voor de groei van de stad.

Aandachtspunt: Wij raden de gemeenteraad aan om op te letten of de wensenlijst investeringen bevat die noodzakelijk zijn voor de groei van de stad, maar waarvoor (nog) geen dekking is.

3. Evaluatie Transformatiefonds

In 2017 heeft Zaanstad het Transformatiefonds ingesteld. Dit fonds heeft tot doel versnelling van de bouw van extra woningen. Hiermee draagt het Transformatiefonds bij aan de groei van de stad. Aan de inzet van het fonds zijn diverse voorwaarden verbonden. Inzet van middelen moet renderen en mag niet leiden tot een verslechtering van de financiële positie van Zaanstad. In onze [vorige brief](#) stonden wij stil bij de aankondiging in de *Staat van de Financiën 2022-2026* dat de werking van het Transformatiefonds is geëvalueerd en dat de raad over de uitkomsten zal worden geïnformeerd. In de begroting constateren wij echter dat er geen melding meer wordt gemaakt van (de uitkomsten van) de destijds aangekondigde evaluatie. Evenmin wordt vermeld wanneer de gemeenteraad naar verwachting van de uitkomsten van de evaluatie kennis kan nemen. Wij adviseren daarom bij het college na te vragen wat de stand van zaken is van de evaluatie van het Transformatiefonds en wanneer u daar kennis van kan nemen.

Vraagpunt: Wij raden de gemeenteraad aan het college te vragen wat de stand van zaken is van de evaluatie van het Transformatiefonds en wanneer de gemeenteraad daar kennis van kan nemen.

4. Vrijval reserves

De reserves van de gemeente zijn gebonden aan verschillende spelregels en voorwaarden. Reserves komen bijvoorbeeld voor vrijval in aanmerking zodra de omvang van de reserve kleiner is dan € 100.000, een actueel bestedingsplan ontbreekt of als er gedurende drie jaar geen onttrekkingen aan de reserve hebben plaatsgevonden.^g Deze spelregels zijn vastgelegd in de *Nota Reserves en Voorzieningen 2019*. Deze nota schrijft voor dat de heroverweging van de reserves bij de kadernota moet plaatsvinden. Ons valt op dat in de begroting meerdere bestemmingsreserves zijn opgenomen die in de komende jaren niet worden aangewend en waarvan de omvang van de reserve kleiner is dan € 100.000. Voorbeelden zijn: Werkgelegenheidsprojecten, Invoering Omgevingswet, Nat. Actieplan Sport & Bewegen, PRI Egalisatie, MAAK.Zaanstad, en Samenwerkingsagenda MRA Z/W.^h We zien ook reserves van een grotere omvang die in komende jaren niet worden aangewend, bijvoorbeeld de reserves Vrouwenopvang, WAP

^e Gemeente Zaanstad, *Begroting 2023-2026*, versie 5 oktober 2022, p. 240.

^f Gemeente Zaanstad, *Begroting 2023-2026*, versie 5 oktober 2022, p. 238, MPG 18.2.

^g Gemeente Zaanstad, *Nota Reserves en Voorzieningen 2019*, p. 10.

^h Gemeente Zaanstad, *Begroting 2023-2026*, versie 5 oktober 2022, p. 246-247.

Poelenburg, en Zaanse Schans. In totaal gaat het om ongeveer € 1 miljoen aan gereserveerde middelen. Een heroverweging van deze reserves is niet zichtbaar in de kadernota en ook nu in de begroting blijkt niet duidelijk of deze reserves zijn heroverwogen of waarom ze in stand worden gehouden.

Vraagpunt: Wij raden de gemeenteraad aan om het college te vragen welke overwegingen er zijn om de hierboven genoemde reserves te handhaven.

5. Stand van zaken renteswaps

Zaanstad maakt gebruik van renteswaps om een deel van haar leningenportefeuille te beschermen tegen rentestijgingen. Met de renteswaps worden de rentes van de onderliggende leningen vastgezet waardoor het renterisico wordt afgedekt. De gemeente heeft zeven renteswaps lopen, ieder met een langdurige looptijd (de laatste renteswap zal aflopen in 2052).ⁱ In het *Jaarverslag 2021* van Zaanstad werd vermeld dat de Deutsche Bank in het najaar van 2021 kenbaar heeft gemaakt bij twee renteswaps (ieder met een omvang van € 10 miljoen) gebruik te willen maken van de 'breakclausule'.^j Volgens het college zou in de aanloop van de begroting "een oplossing gezocht worden voor de (her)financiering van de afwikkeling van de twee renteswaps".^k Daarvoor zou onder meer overlegd worden met de Bank Nederlandse Gemeenten (BNG).^l In de *Begroting 2023-2026* wordt over deze ontwikkeling niets meer vermeld, waardoor niet duidelijk is of inmiddels een oplossing is gevonden en wat de mogelijke financiële consequenties zijn van de afwikkeling van de twee renteswaps.

Vraagpunt: Wij raden de gemeenteraad aan om het college te vragen wat de stand van zaken is en wat de (verwachte) financiële effecten en consequenties zijn van de afwikkeling van de twee renteswaps.

6. Navolbaarheid en leesbaarheid van de begroting

Tot slot hebben we na lezing van de begroting nog een observatie over de leesbaarheid van dit document. We zien dat Zaanstad werk maakt van een leesbare en navolgbare begroting. Zo wordt sinds de *Begroting 2022-2025* een financieel dashboard gepresenteerd waarin de belangrijkste financiële ontwikkelingen worden besproken. In [eerdere onderzoeken](#) hebben wij voor een dashboard gepleit en we vinden het dan ook positief dat ook in de voorliggende begroting (opnieuw) een dergelijk overzicht is opgenomen. Positief is ook dat in de digitale begroting verwijzingen worden gegeven naar documenten, zoals raadsbesluiten en raadsbrieven, waarin de lezer nadere informatie kan vinden. Bij het lezen van de begroting viel ons echter op dat verwijzingen niet altijd goed navolgbaar zijn, doordat ze bijvoorbeeld te weinig specifiek zijn. In zulke gevallen wordt verwezen naar een uitgebreid document zonder handreiking waar in dat document precies de informatie te vinden is of om welk document het gaat. Hierdoor moet de lezer zelf zoeken en puzzelen. Betere en meer specifieke verwijzingen maken de begroting beter navolgbaar.

Aandachtspunt: Wij raden de gemeenteraad aan om op te letten of de begroting goed leesbaar en navolgbaar is, zodat het beleid duidelijk kan worden gekoppeld aan financiële informatie.

ⁱ Gemeente Zaanstad, *Jaarverslag 2021*, p. 213.

^j Gemeente Zaanstad, *Jaarverslag 2021*, p. 125.

^k Gemeente Zaanstad, *Jaarverslag 2021*, p. 125.

^l Gemeente Zaanstad, *Jaarverslag 2021*, p. 125.

Afsluiting

Met deze brief hoop ik u voldoende te hebben geïnformeerd over onze aandachtspunten en vraagpunten op basis van onze lezing van de begroting van Zaanstad. Indien u nog vragen heeft, neem dan gerust contact op met mij. Ook als u suggesties heeft voor financiële onderwerpen die wij in deze monitor zouden kunnen volgen, kunt u dit aan mij laten weten.

Ik vertrouw erop u hiermee voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,



drs. A.L. Daalder

directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam