



Rekenkamer Zaanstad

Weesperstraat 105A
1018 VN Amsterdam

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

datum 9 juni 2022
ons kenmerk RZ_22_019
behandeld door J. Kooij
onderwerp Monitor informatie Zaanse financiën
bijlagen -

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met deze brief wil ik u informeren over het in het [Onderzoeksprogramma 2022](#) aangekondigde volgen van de financiële ontwikkelingen van Zaanstad. Deze monitor is geen onderzoek in de gebruikelijke zin die u van ons gewend bent. Daarover wil ik u eerst meer toelichting geven. In het kader van deze monitor hebben wij kennisgenomen van de *Staat van de Financiën 2022 - 2026*. Naar aanleiding daarvan wil ik u informeren over twee onderwerpen. Deze onderwerpen hangen samen met de verwachte groei van Zaanstad. Het gaat om de effecten van deze verwachte groei op de gemeentelijke financiën en de onderliggende aannames van het Transformatiefonds. Voor deze onderwerpen hebben wij in deze brief een aantal aandachtspunten geformuleerd.

Toelichting: 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, zoals de jaarstukken en de begroting, maar ook documenten zoals de *Staat van de Financiën 2022 - 2026*. Daarvoor maken wij geen uitputtende analyse van deze documenten, maar richten wij ons op zaken die ons opvallen. Indien wij daar aanleiding toe zien, zullen wij u vervolgens informeren over de opvallende zaken of andere aandachtspunten die wij zien. Wij sturen u dan een brief waarin we u op aandachtspunten wijzen of u suggesties doen voor vraagpunten. Een aandachtspunt is een onderwerp waarvan wij het belang willen benadrukken bij de gemeenteraad en waarbij het ons raadzaam 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.

Met deze monitor willen wij de gemeenteraad ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende taak. Gedurende het jaar kunt u de voortgang van deze monitor en de door ons uitgebrachte brieven hierover terugvinden [op onze website](#).

1. Financiële effecten van verwachte groei Zaanstad

In de *Staat van de Financiën 2022 - 2026* (en de bijbehorende *Staat van de Stad* en *Staat van de Organisatie*) krijgt de verwachte groei van Zaanstad veel aandacht. De verwachting is dat Zaanstad groeit naar ruim 190.000 inwoners in 2040. Gesteld wordt dat deze groei kansen biedt, maar ook uitdagingen. Naar verwachting wordt het maken van keuzes complexer en vraagt dat keer op keer om een integrale afweging tussen de verschillende opgaven van Zaanstad en de gewenste kwaliteit van de stad.¹ De groei van Zaanstad heeft ook gevolgen voor de gemeentelijke financiën. Enerzijds leidt groei tot meer opbrengsten, zoals bij de uitkering van het Gemeentefonds. Anderzijds zal Zaanstad door de groei meer kosten gaan maken voor de voorzieningen die de inwoners worden geboden. Het gaat dan bijvoorbeeld om fysieke investeringen in infrastructuur, maar ook om gemeentelijke dienstverlening, het onderhoud van de openbare ruimte en voorzieningen in het kader van de Wmo, jeugdzorg of het armoedebeleid.² Of de financiële positie van Zaanstad vervolgens houdbaar is, hangt af van de mate waarin de verwachte stijgingen in opbrengsten en kosten met elkaar in evenwicht zijn.

De doorwerking van de groei van Zaanstad in opbrengsten en kosten is nog niet in de *Staat van de Financiën 2022 - 2026* uitgewerkt. In het stuk wordt aangegeven dat in 2022 een “systematiek [wordt] ontwikkeld om de gevolgen van de groei van de stad naar bijstelling van begrotingsbudgetten te vertalen. Het doel is om een financiële strategie te ontwikkelen zodat de stad kan groeien met kwaliteit en de basis financieel op orde blijft”.³ Wij vinden het positief dat Zaanstad van plan is om dit systematisch in beeld te brengen. Wij benadrukken dat het belangrijk is dat u als raad goed zicht heeft op de verwachte financiële effecten van de groei van Zaanstad om afgewogen beslissingen te kunnen nemen. Wij raden u daarom aan om op te letten dat de toegezegde systematiek u daadwerkelijk het benodigde inzicht geeft. Het gaat daarbij niet alleen om het inzicht in de verwachte financiële effecten zelf en mogelijke onzekerheden of risico's daarbij, maar ook dat voor u voldoende duidelijk en begrijpelijk is hoe de omvang van de verwachte financiële effecten van groei zijn bepaald en onderbouwd. In het kader van deze monitor zullen wij dit ook gaan volgen.

Aandachtspunt: Wij raden de gemeenteraad aan om op te letten dat de toegezegde systematiek om de gevolgen van groei van de stad te vertalen naar bijstelling van begrotingsbudgetten, voldoende inzicht geeft in de verwachte financiële effecten en hoe deze effecten zijn bepaald en onderbouwd.

2. Verwachte groei en de onderliggende aannames van het Transformatiefonds

In de *Staat van de Financiën 2022 - 2026* wordt ook aandacht besteed aan het zogenoemde Transformatiefonds. Mede om groei van de stad mogelijk te maken, kent Zaanstad dit fonds sinds 2017. Het Transformatiefonds heeft als doel een versnelling mogelijk te maken in de bouw van extra woningen in Zaanstad.⁴ In de *Staat van de Financiën 2022 - 2026* wordt terecht gewezen op een belangrijke randvoorwaarde voor het inzetten van middelen uit het fonds. Deze randvoorwaarde is dat inzet van middelen uit het fonds niet mag leiden tot een verslechtering van de financiële positie van Zaanstad. De inzet van middelen uit het Transformatiefonds dient financieel te renderen, omdat de gemeente extra geld moet lenen voor het aanwenden van deze middelen. Daarbij wordt toegelicht dat daarom een “strengere set spelregels en criteria” in de Financiële verordening 2019 van Zaanstad is opgenomen. De spelregel

wordt uitgelicht dat een bijdrage van Zaanstad voor een extra gerealiseerde woning niet hoger mag zijn dan € 10.000.^a

Aan dit maximale bedrag ligt een uitgebreide berekening ten grondslag die wij in ons eerdere [onderzoek naar het Transformatiefonds](#) uit 2019 hebben beschreven. De kern van deze berekening was destijds dat als de maximale bijdrage van € 10.000 per nieuwe woning niet wordt overschreden, die bijdrage zich dan binnen dertig jaar terugverdient en de financiële positie van Zaanstad dan in stand zal blijven. Aan deze berekening liggen verscheidene, belangrijke, aannames ten grondslag. In de *Staat van de Financiën 2022 – 2026* wordt erop gewezen dat het Transformatiefonds begin 2022 is geëvalueerd en dat u over de uitkomsten van deze evaluatie op korte termijn zal worden geïnformeerd.⁵ Met het oog op deze aangekondigde publicatie van de evaluatie willen wij u alvast een tweetal aandachtspunten meegeven. Beide aandachtspunten hebben te maken met de onderliggende aannames bij de berekening voor de maximaal mogelijke bijdrage van € 10.000 per nieuwe woning uit het Transformatiefonds.

Aanname: alleen steun voor woningen die anders niet zouden kunnen worden gebouwd

Het eerste aandachtspunt heeft te maken met de aanname dat de bijdrage uit het Transformatiefonds alleen bestemd is voor woningen die zonder steun uit het Transformatiefonds in het geheel niet zouden kunnen worden gebouwd. Dit is een belangrijke aanname en deze is in de financiële verordening expliciet vastgelegd als spelregel.⁶ De hoogte van de maximale bijdrage van € 10.000 per woning is berekend mede op basis van deze spelregel. Als steun wordt ingezet voor woningen die zonder steun zouden worden gebouwd, dan leidt dat tot een risico van ondoelmatige inzet van het Transformatiefonds en mogelijk nadelige consequenties voor de financiële positie van Zaanstad. De reden hiervoor is dat als, bijvoorbeeld, steun zou worden gegeven aan reeds geplande woningbouw, dit Zaanstad minder extra opbrengsten zou opleveren dan als de steun zou worden ingezet voor de bouw van geheel nieuwe woningen.^b Vanwege dit belang raden wij u aan op te letten of uit de evaluatie duidelijk blijkt of aan deze spelregel is voldaan.

Aandachtspunt: Wij raden de gemeenteraad aan op te letten dat de toegezegde evaluatie in gaat op de mate waarin de financiële steun uit het Transformatiefonds heeft geleid tot het bouwen van geheel nieuwe woningen die anders niet waren gerealiseerd.

Aanname: verwachte demografische kenmerken bewoners nieuwe woningen

Het tweede aandachtspunt betreft de verwachte extra kosten en extra opbrengsten van een extra woning waarmee gerekend is bij het instellen van het *Transformatiefonds*. Bij de berekening daarvan werden een aantal aannames gedaan over de kenmerken van de bewoners van de nieuwe woningen, waaronder dat in de nieuwe woningen relatief meer gezinnen met kinderen en minder vaak “aandachtsgroepen” zoals “huishoudens met lage inkomens, uitkeringsontvangers en minderheden” zouden komen te wonen.^c In de samen met de *Staat van de*

^a “Wanneer de middelen niet financieel ‘renderen’ heeft dit een permanent opwaarts effect op de leningenportefeuille met alle rente-effecten en risico’s die daarmee gepaard gaan.” Bron: Gemeente Zaanstad, *Staat van de Financiën 2022 - 2026*, p. 55.

^b In ons rapport over het Transformatiefonds uit 2019 was deze aanname onderwerp van [aanbeveling 5](#). Een voorbeeld van mogelijke ondoelmatigheid bij het geven van steun aan ‘versnelling’ hebben we destijds uitgewerkt in [paragraaf 5.1](#) van het bijbehorende onderzoeksrapport.

^c De aannames die destijds zijn gehanteerd bij het instellen van het Transformatiefonds hebben wij onder andere beschreven in [paragraaf 4.1.2](#). van ons rapport over het Transformatiefonds uit 2019.

Financiën 2022 – 2026 gepubliceerde *Staat van de Stad* zijn de trends en (demografische) ontwikkelingen van Zaanstad als geheel inzichtelijk gemaakt. De *Staat van de Stad* laat een toename zien van ouderen, eenoudergezinnen en alleenstaanden, terwijl het aantal gezinnen met kinderen en paren zonder kind(eren) afneemt.⁷ De *Staat van de Stad* toont ook een stijging van het aandeel huishoudens met een laag inkomen en een daling van het aandeel hoge inkomens.⁸

Het is de vraag hoe deze demografische ontwikkeling voor Zaanstad als geheel zich verhoudt tot de oorspronkelijke aannames in de onderliggende berekening van het Transformatiefonds. De demografische ontwikkelingen kunnen namelijk van invloed zijn op de kenmerken van de verwachte aanwas van de Zaanse bevolking in de nieuwe woningen. Als dat zo is, dan kan dat betekenen dat de kenmerken van deze nieuwe bewoners anders zijn dan waar bij het instellen van het fonds rekening mee is gehouden. Dit kan gevolgen hebben voor de uitkomst van de berekening, omdat de verwachte extra opbrengsten en extra kosten dan mogelijk anders uitvallen. Dat kan ertoe leiden dat de maximale steun die Zaanstad per nieuwe woning kan geven, moet worden aangepast. Wij raden u aan om op te letten dat uit de evaluatie duidelijk blijkt of de kenmerken van de huidige verwachte bevolkingsgroei in Zaanstad aanpassing van de maximale steun per nieuwe woning noodzakelijk maken.

Aandachtspunt: Wij raden de gemeenteraad aan op te letten dat de toegezegde evaluatie inzicht geeft in hoeverre de aannames over de kenmerken van de verwachte aanwas voor het berekenen van de maximale steun per nieuwe woning van € 10.000 mogelijk aangepast moeten worden vanwege de verwachte demografische ontwikkelingen in Zaanstad.

Afsluiting

Met deze brief hoop ik u voldoende te hebben geïnformeerd over deze monitor van de informatie over de Zaanse financiën en onze eerste aandachtspunten op basis van lezing van de *Staat van de Financiën 2022 - 2026*. 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.

Met vriendelijke groet,

drs. A.L. Daalder
directeur/bestuurder Rekenkamer Metropool Amsterdam

¹ Zaanstad, *Staat van de Financiën 2022 - 2026*, p. 2.

² Zaanstad, *Staat van de Financiën 2022 - 2026*, p. 10.

³ Zaanstad, *Staat van de Financiën 2022 - 2026*, p. 10.

⁴ Zaanstad, *Financiële verordening*, art. 2.

⁵ Zaanstad, *Staat van de Financiën 2022 - 2026*, p. 55.

⁶ Zaanstad, *Financiële verordening*, art. 3a.

⁷ Zaanstad, *Staat van de Stad*, p. 5.

⁸ Zaanstad, *Staat van de Stad*, p. 6.