

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

| | |
|----------------|--|
| Datum | 10 oktober 2024 |
| Ons kenmerk | RZ_24_036 |
| Behandeld door | J. Caffé |
| CC | - |
| Onderwerp | Monitor informatie Zaanse financiën. Observaties bij <i>Begroting 2025</i> |
| Bijlagen | - |

Geachte leden van de gemeenteraad,

U krijgt deze brief in het kader van de *Monitor informatie Zaanse financiën*. In dit onderzoek volgen we de financiële informatievoorziening in Zaanstad. We doen dit door een beperkte analyse van de financiële documenten die het college van B en W van Zaanstad naar de gemeenteraad stuurt.

Deze brief gaat over de *Begroting 2025-2028* (hierna: *Begroting 2025*). We hebben voor deze brief de begroting niet uitputtend geanalyseerd. Wel hebben we met de kaderstellende en controlerende taak van de raad als uitgangspunt de begroting gescand. We hebben ons gericht op enkele zaken die ons tijdens de lezing van de begroting zijn opgevallen.

Financieel kader

In de *Begroting 2025* maakt het college inzichtelijk wat zij wil bereiken, wat ze daarvoor gaat doen en wat de kosten zijn. Het college moet daarvoor haar ambities in lijn brengen met de beschikbare middelen. Het college van Zaanstad presenteert voor het tweede opeenvolgende jaar een begroting die niet meerjarig sluit. De begroting sluit alleen voor 2025. Het college volgt hierin de lijn vanuit de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

De begroting is het stuurinstrument van de gemeenteraad en geeft handvatten om gedurende het begrotingsjaar de uitvoering van het afgesproken beleid te monitoren en bij te sturen.

Vanuit het perspectief van de gemeenteraad hebben we op onderstaande onderwerpen een aantal aandachtspunten en vraagpunten geformuleerd:

1. Inzicht in de egalisatiereserve;
2. De opbrengst van bezuinigingsmaatregelen;
3. Eenduidigheid in de financiële cijfers begrotingsjaar 2024;
4. Opvallende aanpassingen in de programmabudgetten;
5. De begrotingsindicatoren.

Een aandachtspunt is een onderwerp waarvan wij u adviseren bij toekomstige informatievoorziening of besluitvorming op te letten. Een vraagpunt is een onderwerp waarover wij de raadsleden adviseren het college om extra informatie te vragen.

1. Inzicht in de egalisereserve

De egalisereserve^a is in 2014 gevormd met de vaststelling van de *Jaarrekening 2013*. Hierbij werden twee nieuwe bestemmingsreserves gevormd waarin een deel van de vrijgevallen vooruit-ontvangen erfpachtmiddelen werd gestort.¹ De erfpachtmiddelen konden zo in de toekomstige begrotingsjaren worden aangewend. Sinds enkele jaren wordt deze egalisereserve structureel ingezet om begrotingstekorten op te vangen, incidentele knelpunten op te lossen en de kosten van (niet-kostendekkende) leges en andere lokale heffingen te dekken.

De egalisereserve wordt jaarlijks aangevuld vanuit het jaarrekeningresultaat. De reserve daalt in 2025 van € 16,6 miljoen naar € 8,7 miljoen.² Om de begrotingstekorten in 2026 en verder op te vangen, neemt de egalisatie af tot € 4,764 miljoen in 2028.³

De Zaanse begroting laat meerjarig een begrotingstekort zien. In 2025 bedraagt dit tekort € 3,973 miljoen. Om de begroting voor het jaar 2025 financieel sluitend te maken, wordt € 3,973 miljoen onttrokken aan de egalisereserve.⁴ Tevens wordt de storting van de resultaatbestemming van €2,243 miljoen in de egalisereserve die bij de *Voorjaarsnota 2024* was begroot, teruggedraaid.⁵

Naast de € 3,973 miljoen wordt € 315 duizend onttrokken aan de egalisereserve, omdat enkele structurele maatregelen een ingroeipad hebben.⁶ In 2026 wordt de egalisereserve met dit bedrag aangevuld, waardoor het per saldo neutraal is.

Verder zijn er incidentele knelpunten voor de periode 2025 tot en met 2028, die samen optellen tot € 3,7 miljoen en waarvoor de egalisatie nodig is om deze op te vangen.⁷ Voor 2025 betreft dit € 1,186 miljoen aan knelpunten, die gedekt worden uit de egalisereserve.⁸ Deze knelpunten omvatten onder andere de kosten voor het invoeren van betaald parkeren, jeugdzorgvervoer, aanbesteding van bedrijfsapplicaties en de dekking voor enkele lokale heffingen, zoals leges voor evenementen (categorie B), tarieven voor marktgelden en de gemakkelikhedenretributie van de Zaanse Schans.^{b9}

De totale toegelichte onttrekking uit de egalisatie komt daardoor uit op € 5,474 miljoen (€ 3,973 miljoen + € 315 duizend + € 1,186 miljoen). In de verloopstaat is voor 2025 een totale begrote onttrekking uit de egalisereserve opgenomen van € 7,894 miljoen.¹⁰ Dit is een verschil van € 2,42 miljoen ten opzichte van de hierboven benoemde onttrekking van € 5,474 miljoen. De *Begroting 2025* biedt echter geen toelichting op de resterende onttrekking van € 2,42 miljoen, waardoor niet duidelijk is waar deze betrekking op heeft.^c Het is complex om inzicht te krijgen in het verloop van de egalisereserve, de bestemmingen waarvoor deze is gebruikt en hoeveel onttrekkingen uit de egalisereserve in totaal ingezet zijn om de

a In de Verloopstaat Reserves in *Begroting 2025-2028* wordt deze reserve de egalisatiebegroting genoemd.

b Deze leges en marktgelden zijn nu niet-kostendekkend.

c In de *Voorjaarsnota 2024* in de verloopstaat van de bestemmingsreserves een begrote onttrekking van € 2,174 miljoen opgenomen. Deze onttrekking wordt niet toegelicht.

begroting in 2025 sluitend te maken.

Vraagpunt: wij adviseren de raad het college te vragen om een toelichting op het verloop van de egalisereserve in 2025.

2. De opbrengst van bezuinigingsmaatregelen

Het college presenteert in de begroting een pakket structurele maatregelen om de structurele knelpunten af te dekken. Het totaal aan bezuinigingsmaatregelen bedraagt voor 2025 € 2,0 miljoen, oplopend tot € 2,8 miljoen in 2028.¹¹ Het college creëert voor het begrotingsjaar 2025 e.v. budgettaire ruimte, onder andere door:¹²

- op een aantal posten scherper te ramen, bijvoorbeeld het salarisbudget, de gladheidsbestrijding en het calamiteitenbudget openbare ruimte;
- een nieuwe investeringsstrategie om de investeringsruimte te vergroten;
- het anders organiseren van de gebiedsontwikkeling;
- stopzetting van de subsidieregeling Funderingsonderzoek en -herstel.

Het college wil de investeringsruimte vergroten met een nieuwe **investeringsstrategie**.¹³ De nieuwe investeringsstrategie houdt in dat toekomstige kredieten (uitbreidingsinvesteringen) niet meer worden gefinancierd vanuit het Investeringsfonds, maar direct op de balans terecht komen.¹⁴ Hierdoor kan het Investeringsfonds in de jaren 2025 tot en met 2028 jaarlijks met € 1 miljoen minder worden gevuld.¹⁵ Het voordeel van deze nieuwe investeringsstrategie is dat er eerder geïnvesteerd kan worden. De gemeente hoeft niet meer te wachten met investeren totdat het Investeringsfonds genoeg geld bevat, maar leent het geld voor de investering en betaalt dat terug over de looptijd van de lening. De kosten worden dan jaarlijks als kapitaallasten opgenomen.¹⁶ Deze verandering kent mogelijk ook enkele nadelen. Zo moet over toekomstige investeringen rente worden betaald en heeft de gemeente minder eigen vermogen. Het verloop van het Investeringsfonds laat zien dat als alle projecten waarvoor een kredietbesluit is genomen en alle projecten op de lijst met reserveringen worden uitgevoerd, het saldo van het Investeringsfonds in 2030 op het laagste niveau uitkomt (€ 6 miljoen). Dit is € 1 miljoen boven de gestelde risicobuffer. Als ook de projecten die op de wensenlijst staan zouden worden uitgevoerd, komt het saldo van het Investeringsfonds in 2027 al uit op € 0.¹⁷ Het wordt uit de *Begroting 2025* niet duidelijk hoe de investeringsruimte voor bestaande projecten voor de komende jaren voldoende wordt geborgd.

Aandachtspunt: het college geeft aan dat de verdere verwerking van de nieuwe investeringsstrategie plaatsvindt bij de Voorjaarsnota 2025.¹⁸ Wij adviseren de raad er scherp op te zijn dat duidelijk is wat deze strategie betekent voor de investeringsruimte en voor projecten die momenteel al op de reserveringslijst en wensenlijst staan.

Volgens het college kan door scherper te ramen, de helft van het **calamiteitenbudget openbare ruimte** vrij vallen.¹⁹ Uit de toelichting in de Begroting wordt niet duidelijk voor welke doeleinden het calamiteitenbudget kan worden ingezet en wat de risico's zijn van de halvering van het budget. Het college stelt dat het calamiteitenbudget het afgelopen jaar niet volledig is gebruikt. In de paragraaf Weerstandsvermogen is sprake van een niet-financieel gekwantificeerd risico met betrekking tot klimaatverandering.²⁰ Extreem weer komt in toenemende mate voor. In de begroting mist een toelichting waarvoor het calamiteitenbudget precies kan worden ingezet. Het is mogelijk dat de kosten voor

herstelwerkzaamheden als gevolg van extreem weer onderdeel zijn van het calamiteitenbudget. Het college stelt wel dat het scherper ramen van het calamiteitenbudget niet ten koste zal gaan van de dienstverlening en dat een calamiteit wordt opgepakt zoals gebruikelijk.²¹

Door het anders organiseren van **gebiedsontwikkeling** zou op personeel bespaard kunnen worden.²² Dit leidt naar verwachting tot een besparing van de lasten van € 1,1 miljoen verdeeld over de jaren 2026 tot en met 2028.²³ Hoe de verandering in de organisatie van gebiedsontwikkeling er precies uitziet en hoe dit leidt tot een besparing op de personeelslasten, zien wij in de begroting niet toegelicht. Hierdoor is nog onduidelijk is wat de nieuwe aanpak van gebiedsontwikkeling concreet inhoudt en op welke termijn daarmee een besparing kan worden gerealiseerd.

Vraagpunt: het college boekt voor bovenstaande maatregelen vanaf 2025 een financiële opbrengst in. Voor sommige maatregelen is de geprognostiseerde opbrengst echter onzeker, omdat er nog geen concrete maatregelen zijn benoemd. Wij adviseren de raad om aan het college te vragen op grond waarvan de aangekondigde bezuinigingen realistisch genoeg zijn om al in de Begroting 2025 te verwerken.

3. Eenduidigheid in de financiële cijfers begrotingsjaar 2024

Het is voor het financieel inzicht van de raad van belang dat de financiële informatie in de opeenvolgende planning- & controldocumenten overeenkomt. In de *Begroting 2025* wordt aangegeven dat de cijfers voor het begrotingsjaar 2024 de stand weergeven van de *Voorjaarsnota 2024-2027*. Echter, de in de *Begroting 2025* gepresenteerde cijfers lijken niet altijd overeen te komen met de cijfers uit de vastgestelde *Voorjaarsnota 2024*. Door deze verschillen is voor de begroting 2024 het saldo van baten en lasten zoals gepresenteerd in de *Begroting 2025* € 3,0 miljoen hoger dan zoals gepresenteerd in de *Voorjaarsnota 2024*. In onze eerdere [brief](#) over de *Begroting 2024* hebben we een vergelijkbare bevinding gedaan met betrekking tot de begrotingscijfers voor 2023.

De grootste verschillen in de begrote baten en lasten voor 2024 doen zich voor bij de programma's Verstedelijking en Duurzaamheid.²⁴

| Programma (x € 1.000) | | Begroting 2024 (Voorjaarsnota 2024) | Begroting 2024 (Begroting 2025) | Vershil |
|--------------------------|--------|--|------------------------------------|---------|
| Verstedelijking | Baten | -110.738 | -103.171 | 7.567 |
| | Lasten | 157.814 | 149.257 | -8.557 |
| Duurzaamheid | Baten | -33.850 | -33.850 | |
| | Lasten | 42.816 | 40.866 | -1.950 |

Bron: Gemeente Zaanstad, *Voorjaarsnota 2024-2028*, p. 72; Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, pp. 250-251, bewerking Rekenkamer Zaanstad.

In de *Begroting 2025* is bij het programma Verstedelijking voor circa € 8,6 miljoen aan lagere lasten opgenomen en voor € 7,6 miljoen lagere baten. In de *Begroting 2025* wordt geen verklaring gegeven voor de

lagere lasten en baten in 2024 in vergelijking met de cijfers uit de *Voorjaarsnota 2024*.

Vraagpunt: wij raden de raad aan het college te vragen om een verduidelijking van de bron van de financiële cijfers voor de Begroting 2024, zoals die gepresenteerd zijn in de Begroting 2025.

4. Opvallende aanpassingen in de programmabudgetten

In de *Begroting 2025* geeft het college de ontwikkeling van de budgetten op het niveau van de begrotingsprogramma's. Het college geeft, zonder nadere toelichting, in de bijlage bij de begroting ook een overzicht van de lasten en baten op productniveau. Op zich is dit in lijn met het gegeven dat de raad autoriseert op programmaniveau en het college zich ook op dat niveau verantwoordt. Voor het volledige perspectief van de raad vinden we het nuttig dat de raad ook inzicht heeft in de oorzaken van een opvallende verlaging of verhoging van baten en lasten op productniveau.

In de tabel in de bijlage hebben wij de programmabudgetten voor de *Begroting 2024* (bij de *Voorjaarsnota 2024*) en de *Begroting 2025* vergeleken. Opvallende financiële aanpassingen doen zich voor bij de programma's *Kanselijkheid*, *Verstedelijking* en *Samen werken voor Zaanstad*.

- Binnen het programma **Kanselijkheid** dalen de begrote lasten van het product Armoede - en schuldenaankpak met bijna € 6 miljoen. Uit de toelichting wordt niet geheel duidelijk wat hiervan de oorzaken zijn. Wel is aangegeven dat er incidentele rijksmiddelen voor Armoede wegvallen, maar dat Zaanstad bij de meicirculaire ook weer extra middelen van het Rijk heeft ontvangen.²⁵ Verder is vermeld dat Zaanstad in 2025 geen energietoelage meer verstrekt en geen uitgaven meer doet vanuit het Inflatiefonds.²⁶ Deze bedragen geven geen volledig inzicht in de lastendaling van € 6 miljoen.
- Binnen het programma **Verstedelijking** zijn de lasten bij het product Gebiedsontwikkeling bijna € 12 miljoen hoger. In 2025 en 2026 nemen de lasten van gebiedsontwikkeling toe met respectievelijk € 11,8 miljoen en € 54 miljoen.²⁷ Volgens de toelichting is de stijging in de lasten van gebiedsontwikkeling van € 11,2 miljoen in 2025 het gevolg van de cijfermatige verwerking van het *Meerjaren Perspectief Grondzaken (MPG) 24.1* voor de periode 2024-2029.²⁸ Dit geeft grotendeels een verklaring voor de forse stijging in de lasten van gebiedsontwikkeling in 2025, maar het is onduidelijk of de hoge lasten in 2026 en 2027 daar ook een gevolg van zijn. De verwijzing naar het MPG, zonder nadere toelichting, maakt het complex om inzicht te krijgen in de herkomst van deze hogere lasten.
- Voor het programma **Samen werken voor Zaanstad** stijgen de lasten met ruim € 6 miljoen, waarvan ruim € 5 miljoen op het product Organisatie. Uit de toelichting bij dit programma kan deze lastenverhoging worden nageplozen.

Vraagpunt: we adviseren de raad om het college een meer inhoudelijke toelichting te vragen op de oorzaken voor grote aanpassingen op productniveau.

5. De begrotingsindicatoren

De begroting is zoals eerder aangegeven het stuurinstrument van de gemeenteraad. Om optimaal te kunnen sturen op de realisatie van doelen is ook nodig dat de risico's voor de realisatie inzichtelijk worden gemaakt.

Bij de *Jaarrekening 2023* merkten wij in onze [rekenkamerbrief](#) op dat in de steekproef van de programma's 1 tot en met 3 een deel van de programma-indicatoren niet was gedefinieerd of ingevuld. Wij vroegen in onze brief aandacht voor de doorontwikkeling van betekenisvolle indicatoren.

We hebben voor de *Begroting 2025* voor alle programma's beoordeeld of er concrete en meetbare indicatoren zijn benoemd. In de begroting zijn voor alle producten indicatoren benoemd, die zijn gedefinieerd en waarvoor een streefwaarde is bepaald. Dit betreft in totaal 79 indicatoren, inclusief het nieuwe product binnen het programma Veiligheid.^d We zien dat de streefwaardes ten opzichte van de realisatie van 2023 vaak een verbetering of stabilisatie inhouden. Dit is een stap vooruit ten opzichte van de *Jaarrekening 2023*, waarbij van de 75 indicatoren een aantal nog niet was gedefinieerd. Wel is de relatie tussen indicatoren en speerpunten van het programma niet altijd makkelijk te leggen.

Vraagpunt: wij adviseren de raad om het college te vragen welke stappen nog meer gezet kunnen worden om de informatiewaarde van begrotingsindicatoren te verbeteren.

Afsluiting

Ik hoop u met deze brief te hebben geïnformeerd over enkele vraag- en aandachtspunten na onze lezing van de *Begroting 2025* van Zaanstad. Neemt u gerust contact op met mij als u nog vragen heeft. Deze brief en onze eerdere brieven in het kader van de Monitor informatie Zaanse financiën kunt u [op onze website](#) terugvinden.

Met vriendelijke groet,



A.L. Daalder
directeur Rekenkamer Amsterdam-Zaanstad

^d In *Begroting 2025* is het programma Veiligheid uitgebreid met product 6.4 'Jeugd en Veiligheid'.

Bijlage

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de baten en lasten per programma voor de *Begroting 2024* (bij de *Voorjaarsnota 2024*) en de *Begroting 2025*.

| Programma | | <i>Begroting 2025 vs. Begroting 2024</i> (bij <i>Voorjaarsnota 2024</i>) (x € 1.000) | <i>Begroting 2025 vs. Realisatie 2023</i> (x € 1.000) |
|--------------------------------------|--------|---|--|
| Kansengelijkheid | Baten | -93 | 5.691 |
| | Lasten | -788 | -6.904 |
| Verstedelijking | Baten | -1.800 | -8.850 |
| | Lasten | 12.765 | 20.773 |
| Duurzaamheid | Baten | 2.207 | 1.496 |
| | Lasten | 1.395 | 4.889 |
| Gezondheid | Baten | 1.809 | 715 |
| | Lasten | 6.238 | 26.941 |
| Economie, kunst & cultuur | Baten | 6.094 | 166 |
| | Lasten | -5.404 | 3.682 |
| Veiligheid | Baten | 535 | -205 |
| | Lasten | 3.383 | 5.956 |
| Samen werken aan Zaanstad | Baten | -95 | 917 |
| | Lasten | 6.072 | 11.686 |
| Financiën | Baten | -23.205 | -43.309 |
| | Lasten | -2.498 | -4.069 |
| Saldo van baten en lasten | | 6.614 | 19.574 |

Eindnoten

- 1 Gemeente Zaanstad, Raadsvoorstel 2014/106732.
- 2 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 277.
- 3 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 277.
- 4 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 15.
- 5 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 10.
- 6 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 15.
- 7 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 10.
- 8 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 10.
- 9 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 150.
- 10 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 277.
- 11 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 14.
- 12 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 14.
- 13 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 7.
- 14 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p.14.
- 15 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p.14.
- 16 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 57.
- 17 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 269.
- 18 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 57.
- 19 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 14.
- 20 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p.158.
- 21 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p.14.
- 22 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p.15.
- 23 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p.14.
- 24 Gemeente Zaanstad, Voorjaarsnota 2024-2028, p. 72; Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, pp. 323-324, bewerking Rekenkamer Zaanstad.
- 25 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 40.
- 26 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 40.
- 27 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 272.
- 28 Gemeente Zaanstad, *Begroting 2025*, p. 64.