

KADERNOTA 2005

'Operatie: naar een realiserende gemeente Zaanstad'

25 mei 2004

Inhoudsopgave

1 Operatie 'naar een realiserende gemeente Zaanstad'	4
1.1 Valt er nog wat te kiezen dan?	4
1.2 De stad, de gemeente, en het geld	4
1.3 Het realisme van de uitvoering	6
1.4 Konden we dat niet eerder weten?	7
1.5 Maatregelen: de forse slag om realisatievermogen	7
1.6 Terugvaloptie: kiezen of slikken	8
1.7 Toelichting op opbouw nota en bijlagen	9
2 De financiële dilemma's	10
2.1 Toelichting bij tabel 2.1	13
4 Investeringsbeleid	18
4.1. Omvang en dekking van investeringen	19
4.1.1 De krimpende portemonnee	22
4.1.2 Investeringsoptimisme en personele capaciteit civiele projecten	24
4.1.3 Investeringsoptimisme en verkeerskundige knelpunten	26
4.1.4 Risico's bij de investeringen en grondexploitaties	26
4.2 Investeringsdoelen en mogelijkheden voor een integrale afweging	27
4.3 Een benaderingswijze voor de investeringen	29
4.3.1 Verschillende benaderingswijzen	29
4.3.2 Een uitwerking	30
4.4 Relatie MIP en Z'MOP-II	34
4.4.1 De prioritaire gebiedsgerichte aanpak van het Z'MOP-II	35
4.5 Overwegingen	36
5 De Programmavelden en de hoofdkeuzes (Taken)	43
5.1 Ombuigingsrichtingen 'Taken' (per programmaveld)	43
a. Programmaveld 1: Openbare orde en veiligheid	44
b. Programmaveld 2: Verkeer, vervoer en waterstaat	44
c. Programmaveld 3: Economische zaken	48
d. Programmaveld 4: Onderwijs	48
e. Programmaveld 5: Cultuur en recreatie	49
f. Programmaveld 6: Sociale ondersteuning	50
g. Programmaveld 7: Volksgezondheid en milieu	55
5.2 Overige relevante informatie	56
6 Verhoging inkomsten	57
6.1 Uitgangspunten	57
6.2 Inkomsten uit belastingen/Woonlasten	57
6.3 Kostendekkendheid taken	58
6.4 Inkomsten uit verdienvermogen Grondzaken	59
6.5 Overige maatregelen	60
7 Facilitair	62
7.1 Uitgangspunten	62
8 Personeel	64
8.1 Uitgangspunten	64
8.1.1 realisatiekracht	64
8.1.2 sturend vermogen	64
8.1.3 strategische personeelsplanning	64
8.1.4 efficiënt werken	65

8.2 Bezuinigingsopties	65
8.2.1 Theoretisch bezuinigingspotentieel personeelskosten	65
8.2.2 Taakstelling bezuinigingen personeelskosten.....	66
8.3 Overige informatie met betrekking tot personeel.....	66
8.3.1 Groei in formatie	66
8.3.2 Opbouw formatie	67
8.3.3 Ziekteverzuim.....	67
9 Potentiële ombuigingen	68
10 De procedure tot eind jaar	69
11 Besluiten.....	70
Bijlagen bij Kadernota 2005	71

1 Operatie 'naar een realiserende gemeente Zaanstad'

1.1 Valt er nog wat te kiezen dan?

Zaanstad staat niet alleen: vrijwel alle overheidsorganen moeten fors bezuinigen. De omvang van de bezuiniging hebben wij u enkele maanden geleden in een brief al aangekondigd als 'tussen 7,5 en 15 miljoen Euro' structureel. Deze sombere voorspelling blijkt inmiddels nog te optimistisch te zijn geweest. Onze bezuinigingsopgave, nu doorgerekend als meest realistische inschatting, overschrijdt de 20 miljoen Euro zoals verderop inzichtelijk wordt gemaakt.

Dit gegeven heeft verstrekkende consequenties, zowel ten aanzien van de exploitatie als ten aanzien van de investeringen.

Qua **exploitatie** zullen scherpe en onaangename keuzen noodzakelijk zijn. Keuzen in het gemeentelijk takenpakket, facilitair, en personeel. Dat komt boven op de forse bezuinigingen die in het lopende jaar al gerealiseerd moeten worden.

Qua **investeringen** zijn de consequenties zo mogelijk nog ingrijpender. Om redenen van financiële soliditeit, maar ook om redenen van uitvoerbaarheid en bereikbaarheid is een zeer aanzienlijke fasering en prioriteitstelling noodzakelijk.

Zoals wij ook eerder in pré-Kaderbrief genoemde brief aangaven, is het bij deze bezuinigingsoperatie een valkuil om te verzanden in een sfeer van defaitisme en lethargie. De keuzen zijn moeilijk, maar zijn nu meer dan ooit nodig. Kiezen is een kerncompetentie van de politiek, die nu voluit moet worden benut.

Ook in de strategie om met de huidige bezuinigingsopgave om te gaan is een keuze mogelijk. Dit blijkt het meest duidelijk ten aanzien van de investeringen. Er is, enerzijds, de mogelijkheid om een investeringsplafond in te stellen om ervoor te zorgen dat de dijk niet bezwijkt. Er is dan nog maar weinig mogelijk, maar het is niet anders.

Maar er is ook een andere optie, om de aanval te kiezen en dat te doen wat passend is voor de vitale stad waarop wij koersen: een operatie die wij benoemd hebben als 'naar een realiserende gemeente Zaanstad'. Die tweede optie is niet gratis, en heeft grote consequenties voor de manier waarop de organisatie werkt en waarop onze besluitvorming is georiënteerd.

Er is dus veel te kiezen, meer dan ooit. Keuzen die pijnlijk zijn, maar ook keuzen die passen in de consequente lijn die Zaanstad jaren geleden heeft ingezet. Daarin lijkt een nieuwe fase van realisme en realisatie aangebroken, zoals hierna wordt toegelicht.

1.2 De stad, de gemeente, en het geld

De financiële krapte is voor Zaanstad een bekend thema, meer dan voor andere gemeenten. Er doet zich een erfenis uit het verleden voor die eigenlijk al vanaf de samenvoeging manifest is. Dan wordt niet alleen het Guisveld bedoeld, maar ook een zeker onvoldragen realisatievermogen in Zaanstad: er waren vooral veel plannen die niet werden afgemaakt. Bovendien bleek het lastig de verschillende deelambities als één geheel te positioneren en daarop als krachtige, toekomstgerichte overheid te sturen. Er was weinig lange termijn visie. Zaanstad was om dit soort redenen onvoldoende voorbereid om, zoals andere gemeenten, te kunnen profiteren van de jaren negentig van economische voorspoed, hetgeen zich direct laat aflezen aan balanspositie en weerstandsvermogen, maar ook in de benedengemiddelde werkgelegenheidsgroei.

'Zaankanters in 2015' was de eerste echte **toekomstvisie**, en de jaren daarop zijn uitermate relevante stappen gezet om dat tot uitvoering te brengen. Niet enkel wat betreft de beleidsinhoud, zoals de keuze om woon-werkstad te willen blijven en de inzet op andersoortige bedrijvigheid. Maar ook stappen in de randvoorwaardelijke sfeer. Een grotere externe oriëntatie en klantgerichtheid, verbetering van de financiële transparantie, de kanteling van de organisatie, het bewustzijn van de positie in de regio en andere netwerken, gaan sturen op resultaten, zijn enkele voorbeelden.

Natuurlijk is één van de randvoorwaarden om een toekomstvisie uit te voeren de financiële slagkracht. In de richting van het rijk werd een lobby gestart om die financiële slagkracht te vergroten. In de pleitnota 'Zaanstad; de slechtst bedeelde stad van Nederland!' uit februari 2001 wordt onderbouwd waarom Zaanstad 127 miljoen gulden extra uit het gemeentefonds verdient (zie bijlage 2). Er worden daarbij **vier strijdthema's** genoemd: de geringe 'OEM' (= overige eigen middelen) hetgeen niet in de Algemene Uitkering is verdisconteerd, de geringe omvang van de specifieke uitkeringen die Zaanstad van het Rijk krijgt waaronder GSB en ISV, de hoge lokale lasten, en het lage eigen vermogen waardoor Zaanstad voor investeringen veel geld moet lenen.

Één strijdthema, specifieke uitkeringen, is op een belangrijk onderdeel succesvol verlopen: tussen 2000 en 2005 is zo'n 40 miljoen euro aan extra investeringsgeld aangetrokken, en vanaf 2005 wordt Zaanstad volwaardig opgenomen in het GSB. Onder voorwaarden van het behalen van specifieke resultaten en rapportage daarover, kan het ons 54 miljoen opleveren in de komende vijf jaar. Dat is overigens niet allemaal 'extra' geld, want een heel aantal geldstromen die Zaanstad in het verleden al kreeg zijn er in opgenomen

Maar tegelijkertijd valt te constateren dat de andere strijdthema's nog (te) weinig resultaten hebben opgeleverd: de criteria van de Algemene Uitkering zijn niet aangepast, de OEM zijn nog steeds laag, het eigen vermogen is nog steeds te gering, en het lastenniveau is, hoewel verbeterd, nog steeds aan de hoge kant (geen top 10 hoogste woonlasten-gemeente meer, maar nu op 14). Overigens, zolang de andere inkomsten niet stijgen zou het ten opzichte van andere overheden logischer zijn een hoger lastenniveau aan te houden om een consistente strategie neer te zetten.

Er doet zich nu een tegenstrijdige ontwikkeling voor. Sinds de kanteling is het 'scheppend vermogen van de stad' wél behoorlijk toegenomen: de 'betrouwbare partner'-inzet van het bestuur en van de gemeentelijke frontoffices hebben het vertrouwen in de gemeente doen stijgen en grosso modo de behoefte versterkt om achterstandssituaties daadwerkelijk aan te pakken en visies in ontwikkeling te brengen. Ook het ondernemerschap van de maatschappelijke partners is op veel plaatsen in de stad, samen met de gemeente, tot ontwikkeling gekomen. De versterking van dit 'scheppend vermogen van de stad' wordt in toenemende mate gevolgd door een eveneens toenemend 'realiserend vermogen' van de gemeente.

Maar ondertussen is het 'verdienend vermogen' – zoals hierboven al bleek – nog niet gestegen. Integendeel: terwijl onze investeringsplannen oplopen worden de gemeentefinanciën sterk onder druk gezet, zowel wegens de macro-economische ontwikkelingen in Nederland, als door de bezuinigingsrondes en lastenverzwaringen vanuit het Rijk.

De toenemende spanning tussen oplopend 'realiserend vermogen' en achterblijvend 'verdienend vermogen' is een kernpunt achter de huidige bezuinigingen. De grote opgaven worden er niet minder op. Zoals in het Z'MOP-II staat aangegeven, heeft Zaanstad een groot ruimtelijk, economisch, en financieel dilemma op te lossen. Daarvoor vraagt Zaanstad ook om extra middelen.

1.3 Het realisme van de uitvoering

Er is echter, anders dan voorgaande jaren, méér aan de hand dan te weinig geld of teveel op te lossen dilemma's. We gaven dat eerder al aan: er is ons inziens een nieuwe fase aangebroken in de ontwikkeling van de gemeente. Daardoor staan wij nu voor keuzen die te maken hebben met het realisme van de uitvoering. Het zijn ook de **niet-financiële gronden** die het realiserend vermogen onder druk zetten, en ons dwingen tot prioritering en temporisering. Wij noemen er een aantal in het kort, die verderop (hoofdstuk 4) nader worden onderbouwd.

ambtelijke capaciteit

Zaanstad neemt zijn ambities serieus. Het aantal en de omvang van majeure en complexe programma's is fors toegenomen. Tegelijkertijd heeft Zaanstad het één na kleinste ambtenarenapparaat per 1000 inwoners van alle grote gemeenten. Dat gaat wringen, mede omdat die ambtenaren voor de huidige opgave niet allemaal juist zijn gepositioneerd. Heel concreet: om de nu voorgenomen investeringen te realiseren zijn alleen al bij de civieltechnische afdeling Realisatie en Beheer binnen twee jaar drie keer zoveel mensen nodig (van 60 naar 200). Kortom: de aanpassing van het ambtelijk apparaat op de gaande overgang van plannenmakerij naar uitvoering, legt beperkingen op aan tempo waarin het te realiseren investeringsvolume kan groeien.

nieuwe werkwijze

Een risico daarbij is overigens dat de werkwijze van de organisatie nog relatief jong is. Er zijn dus minder routines en tradities waarop kan worden teruggevallen, juist omdat sinds de kanteling veel vraaggerichter dan voorheen wordt gewerkt. In de realisatieslag die momenteel wordt gemaakt moet nog veel ervaring worden opgedaan.

majeure inhaalslagen in beheer

Ten aanzien van de beheersprogramma's worden door de huidige raad en college de erfenissen uit het verleden krachtig aangepakt. Onder het motto 'de dagelijkse dingen gewoon goed doen' wordt een enorme inhaalslag voorbereid of is deels al in uitvoering: denk aan rioleringen, wegonderhoud, onderwijsaccommodaties, enzovoort. Ook deze inhaalslag legt een omvangrijk beslag op de financiële middelen en moet worden 'gemanaged' in voorbereiding, uitvoering, en beheersing van de kosten.

zandbakdilemma

De onderlinge afhankelijkheid van de uitvoering van programma's is complex, en aandacht daarvoor dringt zich in de huidige overgang naar realisatie steeds duidelijker op. Denk aan de relaties tussen Zuidelijke Randweg en Inverdan, de (stadsvernieuwings)projecten in Zaandam Zuidoost, en de vervanging van de Bernhardbrug. Er is hard gewerkt aan de voorbereiding van ieder van de programma's op zich, maar gemeentebrede afstemming tussen de programma's, anders dan de financiële optelsom in het Meerjaren InvesteringsPlan, heeft vooralsnog onvoldoende plaatsgevonden. Zo is vooralsnog onvoldoende afgewogen wat de bereikbaarheidsconsequenties zullen zijn indien alle voorgenomen investeringen worden gerealiseerd zoals momenteel gepland – een reële inschatting geeft aan dat er problemen te verwachten zijn als niet eerst die integrale afweging plaatsvindt. Natuurlijk zullen bouwprojecten onvermijdelijke overlast geven – dat hoort er gewoon bij, en is ook een gezond teken van vitaliteit en vernieuwing – maar geheel in de zandbank terecht komen is het andere uiterste. Dansen op het veen: ja, want als je stilstaat zak je weg; maar ook niet verzanden, in één grote bouwput.

Kortom: bij de overgang naar een realiserende gemeente hoort ook het realisme van de uitvoering. Naast de financiële haalbaarheid noopt ook de technische haalbaarheid tot prioritering en fasering in de tijd. De politieke eensgezindheid van de afgelopen jaren leidde tot

groot draagvlak voor een toekomstgerichte aanpak van de stad, terwijl tegelijkertijd is ingezet op het opruimen van de achterstanden uit het verleden. Vanuit een heldere visie op de stad als geheel is *doelgerichtheid* en *daadkracht* ontstaan. In de operatie naar meer realisatievermogen is nu ook het moment gekomen om daaraan *het realisme van de uitvoering* toe te voegen. De maatregelen die daarvoor nodig zijn hebben stevige consequenties, waarmee de belofte die de kanteling in zich droeg verder kan worden waargemaakt.

1.4 Konden we dat niet eerder weten?

Bezuinigingen, prioritering, fasering: konden we dat niet eerder weten? Het antwoord daarop is nadrukkelijk 'ja', sterker nog: wij zijn daarmee al bezig. Hoewel eveneens nieuwe elementen zijn toegevoegd die de zaken aanzienlijk hebben aangescherpt, zowel bij de exploitatie als bij de investeringen.

Bij de **exploitatie** zijn de bezuinigingsmaatregelen al ingezet in november, bij het vaststellen van de Begroting 2004. Wél is de bezuinigingsopgave ten opzichte van vorig jaar inmiddels sterk toegenomen, zoals wij u eerder per brief (de zgn. 'pré-Kaderbrief) expliciet aangaven. De omvang van de bezuinigingen wordt nog steeds grotendeels bepaald door rijksbeleid, en de (financieel-technische) eisen vanuit de toezichthouder hebben de bezuinigingsopgave nog verder opgeschroefd. De opbouw van onze bezuinigingsopgave ('waar komt die bezuinigingsopgave vandaan?') wordt nader toegelicht in het volgende hoofdstuk.

Bij de **investering** komt de noodzaak tot prioritering en fasering al evenmin onverwacht. Niet voor niets is in november enkel jaarschijf 2004 vastgesteld van ons 10-jarig investeringsplan. Wat wel nieuw is, is de *omvang* van de noodzakelijke temporisering. De oorzaken daarvan worden uitgebreid toegelicht in het vierde hoofdstuk over het investeringsbeleid. Zo constateren wij al jaren, met name in onze jaarverslagen, een zorgelijke balanspositie en risico's omtrent het aandeel vreemd versus eigen vermogen. Door de bezuinigingsopgave enerzijds, en de actualisering van het meerjaren investeringsplan anderzijds, is de situatie nu echt op scherp gezet. Twee grafieken in hoofdstuk vier geven die recente omslag overduidelijk aan.

En tenslotte is er nog een ontwikkeling, waarvan het bewustzijn al wel aanwezig was maar die pas nu tot maatregelen kan leiden. In bovenstaande paragrafen hebben wij daarover al gesproken. De overgang *grosso modo* van plannenmakerij naar realisatie maakt nieuwe coördinatiemechanismen onontbeerlijk. De *omvang* van de temporisering in investeringen hangt samen van de strategie die wij kiezen: óf het instellen van een investeringsplafond, of het inzetten op de operatie 'naar een realiserende gemeente Zaanstad'. De tweede optie is niet gratis, maar maakt maatregelen noodzakelijk die enkel kunnen voortkomen uit een analyse van wat er aan de hand is in de forse slag naar realisatievermogen. Daarvoor is het ook nodig dat alle bestuursorganen zich in voldoende mate probleemeigenaar weten, om van daaruit stappen vooruit te kunnen zetten. Na toekomstvisie en kanteling is dit het moment om doordacht en verantwoord de volgende fase in te gaan – als u daarvoor kiest.

1.5 Maatregelen: de forse slag om realisatievermogen

De gemeente bouwt niet alléén aan Zaanstad, maar in samenspraak en samenwerking met bewoners, instellingen, en ondernemers. Grote investeringsprogramma's worden in toenemende mate met, door, of na instemming met marktpartijen tot ontwikkeling gebracht en uitgevoerd. Die externe partners maken dat de coördinatie steeds meer een stedelijk, en niet enkel gemeentelijk vraagstuk wordt. De gemeente heeft hierin, na afstemming met betrokkenen,

een duidelijke regierol te vervullen, gericht op juiste randvoorwaarden voor de ontwikkelingen die de stad een vitale toekomst bezorgen.

Marktpartijen moeten meer uitgedaagd worden om hun eigen aandeel in de financiering en uitvoering te nemen. Bij Inverdan is dat met marktpartijen vooralsnog gelukt, bij de sociale woningbouwopgave is er met de maatschappelijke partners nog een forse slag te maken. De concentratie op regietaken heeft meer om het lijf dan zeggen dat je regie wilt voeren. Zeggen wat je doet en doen wat je zegt betekent:

- de soliditeit van het gemeentelijk financieel beleid versterken (niet door te blokkeren, maar wel door realistisch de consequenties onder ogen te zien);
- het aanzienlijk versterken van het verdienend vermogen en de beheersbaarheid daarvan, o.a. door inkomsten duidelijker aan uitgaven te koppelen;
- het planningsoptimisme temperen en het planningsvermogen opkrikken, om te komen tot realistische plannen in de uitvoering van taken, programma's en investeringen;
- de stedelijke organisaties en partijen nog meer uit te nodigen hun vermogen in te zetten om stedelijke ambities te realiseren, en daarvoor het onderhandelvermogen van de gemeente te versterken;
- adequaat en tijdig inspelen op budgettaire bedreigingen c.q. uitdagingen, opdat de vrije beslissruimte niet verdampt;
- het verbeteren van de besluitvorming, zodat integralere afwegingen gemaakt kunnen worden en het politieke primaat wordt versterkt.

De maatregelen die daarvoor noodzakelijk zijn staan toegelicht in hoofdstuk 3. Het gaat dan om noodzakelijke randvoorwaarden indien de operatie 'naar een realiserende gemeente Zaanstad' wordt ingezet, en waarvoor ook pre-prioritair middelen worden uitgetrokken (zie de bezuinigingstabel met toelichting in hoofdstuk 2). In dat geval is er eveneens enige ruimte voor nieuw beleid, die vanzelfsprekend enkel bestaat indien ook de bezuinigingen of extra taakstellingen worden gerealiseerd.

De concentratie op regietaken is niet een vraagstuk van meer of minder overheid, maar wel van een beter presterende overheid. Dat geldt ook ten aanzien van de keuzen die gemaakt moeten worden in gemeentelijke taken, facilitair, en personeel. Waar nodig zal de overheid de klassieke zorgtaken voluit uitvoeren, en veiligheid en stabiliteit garanderen. Maar ook op die gebieden zijn, zeker in tijden van bezuiniging, vragen van doelmatigheid en doelgerichtheid van groot belang, juist om draagvlak te houden voor een adequaat voorzieningenniveau. Ook hier vertaalt zich de uitspraak 'de gewone dingen gewoon goed doen' in zorgvuldigheid bij de besteding van publieke middelen.

1.6 Terugvaloptie: kiezen of slikken

Zoals hiervoor al verschillende malen werd aangehaald, en in de hoofdstukken hierna verder wordt uitgewerkt en toegelicht, zijn de omstandigheden waarin de gemeente is gekomen van bijzondere aard. En wel zodanig dat enerzijds keuzen niet kunnen worden uitgesteld, en anderzijds dat ontwikkelingen zodanig zijn uitgerijpt dat het moment van nieuwe typen keuzen voor het eerst is aangebroken.

Dat de *mógelijkheid* om adequate keuzen te maken zó dicht ligt op de *noodzaak* om keuzen te maken, zet het geheel natuurlijk onder behoorlijke druk. Toch is er allermindst een situatie van slikken of stikken, integendeel. Het gaat eerder om kiezen of delen. Anders gezegd: indien wij de politieke kerncompetentie om te kiezen onvoldoende benutten, maakt de financiële situatie het onontkoombaar om te slikken. De provincie als toezichthouder ziet daarop toe. In dat geval betekent 'slikken' ook noodzakelijkerwijs een beetje 'stikken', omdat wij dan niet voor de aanval

kunnen kiezen maar ons de tucht van de financiële restrictie, zoals investeringsplafonds, moet worden opgelegd.

Kortom: geen 'slikken of stikken', maar wel noodzakelijkerwijs 'kiezen of delen', samenvattend: 'kiezen of slikken'.

1.7 Toelichting op opbouw nota en bijlagen

Het volgende hoofdstuk **twee** geeft een toelichting op de omvang van de bezuinigingsopgave, waarna in hoofdstuk **drie** de maatregelen worden toegelicht die randvoorwaardelijk zijn om de operatie 'naar een realiserende gemeente Zaanstad' in te zetten.

Vervolgens wordt een **vierde** hoofdstuk geheel gewijd aan investeringen. De knelpunten worden uit de doeken gedaan en twee methodes om die knelpunten te tackelen komen aan de orde: investeringen binden binnen een plafond, of investeringen sturen door inkomsten en uitgaven te koppelen over een periode van 10 jaar, inclusief het afdekken van het risico van toegenomen verdienvermogen. In beide gevallen is overigens een temporisering van het investeringsvolume noodzakelijk. De financiële ruimte is groter in optie twee, maar de noodzaak om onze werkwijze fundamenteel aan te passen eveneens.

De hoofdstukken vijf tot en met negen zijn gebaseerd op het voorwerk in onze organisatie. Uitgangspunt van het college daarbij was dat, gezien de omvang van de opgave, er geen heilige huisjes konden zijn. Graag legt het college deze geïnventariseerde mogelijkheden zo transparant mogelijk voor aan de raad, opdat de raad een beter overzicht heeft van de keuzeopties en dus de kaderstellende taak beter kan oppakken.

Het **vijfde** hoofdstuk benoemt een groot aantal dilemma's waarin gekozen moet worden bij het realiseren van bezuinigingen op de gemeentelijke taken. Deze dilemma's zijn geordend per programmaveld en niet per resultaatgebied, om drie redenen: ten eerste is onze financiële verantwoording geordend per programmaveld; ten tweede zijn bezuinigingen wellicht juist te zoeken bij die activiteiten die buiten de resultaatgebieden vallen, en ten derde maakte het kleinere aantal van 10 het mogelijk de informatie op hoger niveau te clusteren en overzichtelijk te houden.

Hoofdstuk **zes** geeft een belangrijk thema aan waarop keuzen eveneens noodzakelijk zijn, te weten op welke terreinen kan gezocht worden naar de vergroting van de inkomsten. Ook hier zijn, zoals gezegd, de heilige huisjes niet gespaard zodat een open discussie kan plaatsvinden. Dit alles in het besef dat het uit de lengte of uit de breedte moet komen. Indien u opties om de inkomsten te vergroten afwijst, verzwart dit de bezuinigingsopgave elders.

Het **zevende** en **achtste** hoofdstuk geeft informatie over facilitair en personeel, terwijl in hoofdstuk **negen** een door het college reëel geachte invulling geeft aan de ombuigingstaakstelling, opgesplitst naar de verschillende categorieën. Hoofdstuk 2 en hoofdstuk 9 zijn dus elkaars spiegel. De procedure tot het eind van het jaar staat kort beschreven in hoofdstuk **tien**. In hoofdstuk **elf** leggen wij u een aantal besluiten voor.

In de **bijlagen** tenslotte is veel achtergrondmateriaal opgenomen dat niet tot de hoofdtekst behoort, maar waarnaar wel wordt verwezen. Ook treft u er onderzoeksmateriaal aan waarvan u, in de voorbespreking in de cluster van 6 april, heeft aangegeven behoefte te hebben.

Deze nota als geheel is in korte tijd tijdens een zeer intensief proces tot stand gekomen. Wij vragen op voorhand uw begrip voor eventuele redactionele tekortkomingen.

2 De financiële dilemma's

De provincie Noord Holland heeft als toezichthouder van de gemeente in de "Analyse financieel toezicht 2004" haar voorlopig oordeel over de financiële positie van de gemeente Zaanstad naar beneden bijgesteld. In tegenstelling tot de voorgaande jaren is op basis van de *huidige* analyse de financiële positie als **matig** te kwalificeren (voorheen redelijk). De belangrijkste redenen hiervoor zijn de volgende:

1. Twijfel over de hardheid en de mate van realisatie van de ruimtebiedende voorstellen in de begroting van 2004, zoals precarioheffing (5,8 miljoen euro) (hier is rekening mee gehouden in de bezuinigingstaakstelling: zie risico's dekkingsmiddelen in tabel I verderop in hoofdstuk 2), inkoopstaakstelling (2,0 miljoen euro), taakstelling inhuur derden (1,5 miljoen euro) en taakmutatie gemeentelijk minimabeleid (1,3 miljoen euro);
2. Gelet op de uitkomst van het risicoprofiel van de gemeente en de voor de komende jaren geplande grote projecten is de incidentele weerstandscapaciteit (met name algemene reserve) als laag te kenschetsen namelijk 24 i.p.v. 40 miljoen;
3. De structurele weerstandscapaciteit is laag vanwege een hoge belastingdruk;
4. Het verkrijgen van duidelijkheid, inclusief mogelijke financiële consequenties over het (al dan niet) achterstallig onderhoud bij de openbare ruimte c.a. kan van wezenlijke invloed zijn op de verdere ontwikkeling van de financiële positie (hier is inmiddels meer inzicht in: de consequenties hiervan zijn opgenomen in paragraaf 4.1);
5. Onduidelijkheid over de dekking van eventuele risico's.

Een globale verkenning van de begrotingsontwikkeling in de jaren 2005-2008 heeft een beeld opgeleverd van verkrapting van middelen. Een voorlopige berekening heeft bevestigd dat het gaat om een bezuinigingstaakstelling van ± 23,6 miljoen euro in 2005 tot 17,5 miljoen in 2008. Dit is inclusief ruimte voor nieuw beleid.

Om inzicht te geven in wat opgenomen is bij de autonome ontwikkelingen, zijn de grote posten in beeld gebracht, gerubriceerd naar een vijftal categorieën:

A: Autonome ontwikkelingen

Onder deze categorie zijn opgenomen alle niet beïnvloedbaar (externe) ontwikkelingen, zoals de effecten van loon- en prijscompensatie, rijksbesluiten met financiële consequenties voor de gemeente, etc.

C: Tussentijdse besluitvorming van het college met (structurele) financiële consequenties

Onder deze categorie zijn opgenomen alle financiële effecten van besluitvorming door het college **na** de vaststelling van de begroting 2004-2007, waardoor dekking binnen de huidige begroting ontbreekt, maar waarbij het college van mening was dat uitstel tot de begroting 2005-2008 onaanvaardbaar was.

D: Risico's dekkingsmiddelen

In de categorie risico's dekkingsmiddelen worden alle mutaties gepresenteerd die tot gevolg hebben dat er aan de inkomstenkant van de begroting algemene dekkingsmiddelen wegvallen, of waarvan de realiseerbaarheid op korte termijn twijfelachtig is. Tegelijkertijd is er sprake van beleidsmatige sturing ter voorkoming voor het optreden van de risico's. Voor de begroting 2005 dient vanuit financiële prudentie 100% van het risico voor de precarioheffing te worden geraamd. Voor de jaren 2006-2008 achten wij het risico van het optreden van het niet realiseren van de precarioheffing maximaal 50%. Voor de 3 jaren wordt derhalve een budgettaire effect geraamd van 50%.

Aanpassingen van de ondergrondse infrastructuur kunnen bij nadere beschouwing leiden tot meerkosten van ca. € 1 mln.

R: Risico's Rijksontwikkelingen

Op rijksniveau dient nog een aantal beslissingen te worden genomen die van verregaande invloed kunnen zijn op het begrotingsbeeld. Daarnaast speelt een aantal ontwikkelingen, waarvan de mate van beïnvloedbaarheid door de gemeente nog onduidelijk is. Beiden worden onder deze categorie gepresenteerd. Voor wat betreft de OZB is de regering voornemens het gebruikersdeel af te schaffen. Na compensatie wordt het structurele nadeel voor Zaanstad ingeschat op 1,1 miljoen. Voor de begroting 2005 dient vanuit financiële prudentie 100% van het risico voor de afschaffing te worden geraamd. Voor de jaren 2006-2008 achten wij het risico van daadwerkelijk optreden van de afschaffing lager aangezien het draagvlak onder de wetwijziging sterk lijkt af te nemen. Derhalve wordt een budgettair effect geraamd van 50%.

In april 2004 heeft de staatssecretaris laten weten de voorlopige macrobudgetten voor het Inkomensdeel 2004 fors naar beneden toe bij te stellen (€ 394 miljoen, oftewel 8%), omdat er in 2003 minder mensen dan verwacht een beroep hebben gedaan op een uitkering en omdat de economie in 2004 minder verslechtert dan aanvankelijk gedacht. Definitieve vaststelling van de hoogte vindt pas in september 2004 plaats. Dit betekent voor Zaanstad een vermindering van het voorlopig toegezegde budget met € 3,9 miljoen. De uitkeringen blijven over het 1e kwartaal 2004 ca € 0,3 miljoen achter bij het budget, op jaarbasis een voordeel van € 1,2 miljoen. Per saldo een tegenvaller in 2004 van € 2,7 miljoen, die tevens het risico aangeeft voor de komende jaren.

N: Ruimte voor Nieuw beleid

Op grond van de financiële opgave waar Zaanstad nu mee wordt geconfronteerd lijkt ruimte voor het invullen van nieuw beleid een utopie. Om echter toch met kracht de ingezette koers door te kunnen zetten is het wenselijk dat er in de begroting enige ruimte voor zgn. 'nieuw beleid' wordt gevonden. In dit geval betekent dat het uitruilen van 'oud' voor 'nieuw', waardoor de omvang van de ombuigingstaakstelling wel verder toeneemt. Deze ruimte ontstaat alleen indien de voorgestelde bezuinigen ook daadwerkelijk optreden en de operatie 'naar een realiserende gemeente Zaanstad' ook direct wordt ingezet onder de voorgestelde regime. In hoofdstuk 3 gaan we hierop nader in.

Tabel 2.1 Taakstelling ombuigingen 2005-2008

		2005	2006	2007	2008
A	Autonome ontwikkelingen				
A01a	Taakmutaties en accres AU: structureel	4.500	2.700	2.700	1.600
A01b	Taakmutaties en accres AU: Afschaffing Zalmsnip	-2.700	-2.700	-2.700	-2.700
A02	Nadelig effect invoering BCF	1.000	1.000	1.000	1.000
A03a	Toename kwijtschelding	100	100	100	100
A03b	Correctie MJB bijzondere bijstand	700	700	700	700
A04a	Prijsstijging concernbreed	900	900	900	900
A04b	Looncompensatie concernbreed	500	500	500	500
A04c	Afloop aantal wachtgelders	-300	-300	-300	-300
A05	Onroerende Zaakbelasting	500	500	500	500
A06	Meeropbrengst reclamebelasting	-100	-100	-100	-100
A07	Afkoopsom IVVO De Brug	200	200	200	0
A08	Structurele tekorten sportaccommodaties	200	200	200	200
A09	Overig	0	100	100	100
	<i>Subtotaal Autonome ontwikkelingen</i>	5.500	3.800	3.800	2.500

		2005	2006	2007	2008
C	Collegebesluiten				
C01a	Uitbreiding sector Repressie	0	0	0	0
C01b	Regulier maken van 3 ID-banen Stadswachten	0	100	100	100
C01c	Realisatie en beheer (7 fte) Uitbreiding formatie	500	500	500	500
C01d	Realisatie en Beheer (7 fte) Dekking uitbreiding	-500	-500	-500	-500
C01e	Fte uitbreiding inkoop&contracten	100	100	100	100
C02a	Kilometervergoeding	100	100	100	100
C02b	Investering belastingsysteem	100	100	100	0
C02c	Overstap IGOS Unix naar IGOS Windows	0	0	0	0
C02d	Materiele vaste activa	0	0	0	0
C03a	Subsidieverhoging Bibliotheken Zaanstad	200	300	500	500
C03b	Subsidieverhoging Fluxus	300	300	300	300
	<i>Subtotaal Collegebesluiten</i>	800	1.000	1.200	1.100
D	Risico's dekkingsmiddelen				
D01a	Grondzaken risico niet halen vastgestelde bijdrage	2.300	2.300	2.300	2.300
D01b	Grondzaken zekerstellen bijdrage	-900	-900	-2.300	-2.300
D02a	Precariobelasting Continuon en PWN	5.800	5.800	5.800	5.800
D02b	Kosten Dienst Wijken precariogerelateerd	1.000	1.000	1.000	1.000
D3	Risicomarge (i.v.m. D02a)	0	-2.900	-2.900	-2.900
	<i>Subtotaal Risico's dekkingsmiddelen</i>	8.200	5.300	3.900	3.900
R	Risico Rijksontwikkelingen				
R01a	OZB maximering tarieven	1.000	1.000	1.000	1.000
R01b	OZB nadeel afschaffen gebruikersheffing woningen	1.100	1.100	1.100	1.100
R02a	Correctie MJB WIN	800	800	800	800
R02b	Vermindering budget opvang nieuwkomers	-800	-800	-800	-800
R03a	Korting ontwikkeling Inkomensdeel	2.700	2.700	2.700	2.700
R03b	Rapportage WWB	PM	PM	PM	PM
R4	Risicomarge (i.v.m. R01b)	0	-600	-600	-600
	<i>Subtotaal Risico Rijksontwikkelingen</i>	4.800	4.200	4.200	4.200
N	Ruimte nieuw beleid				
N1	Pre-prioritair: Operatie naar een investerende gemeente	1.000	1.000	1.000	1.000
N2	Pre-prioritair: Verdienvermogen Grondzaken. Hs 6.4	300	300	300	300
N3	Pre-prioritair: Incidentele bijdragen MIP-2005-2008	1.500	2.000	2.500	3.000
N4	Te creëren ruimte tbv nieuw beleid	1.500	1.500	1.500	1.500
	<i>Subtotaal Ruimte nieuw beleid</i>	4.300	4.800	5.300	5.800
	Totaal	23.600	19.100	18.400	17.500

2.1 Toelichting bij tabel 2.1

A Autonome ontwikkelingen

A01a Taakmutaties en accres AU: structureel

	2005	2006	2007	2008
Accres	2.500	800	800	-200*
Aantallen	-500	-500	-500	-500
Uitkeringsbasis	-300	-400	-500	-500
Afschaffing Zalmsnip	2.700	2.700	2.700	2.700
Overig	100	100	100	100
	4.500	2.700	2.700	1.600

* Voor 2008 geldt dat alle andere mutaties op hetzelfde bedrag als 2007 zijn gehouden en dat het verschil tussen de berekening van de AU voor 2008 en 2007 op het accres is verantwoord. De reden hiervan is dat bij de junicirculaire 2003 geen berekening mogelijk is van de AU 2008. Voor 2008 is daarom een vergelijking tussen de meerjarenbegrotingen 2004-2007 en 2005-2008 onmogelijk.

A01b Taakmutaties en accres AU: Afschaffing Zalmsnip

Het voordeel wat in de begroting ontstaat door afschaffing van de Zalmsnip is op A01a gekort op de uitkering uit het gemeentefonds, per saldo budgetneutraal.

A02 Nadelig effect invoering BCF

Gelet op onzekerheid rond de definitieve uitname van het gemeentefonds, wordt vooralsnog rekening gehouden met een negatief effect van de invoering van het BTW-compensatiefonds

A03a Toename kwijtschelding

Met de toename is het bedrag voor de kwijtschelding op het niveau gebracht van 2003

A03b Correctie MJB bijzondere bijstand

Het ministerie van Sociale Zaken heeft reeds voor 2004 het macrobudget bijzondere bijstand gekort. Vanwege bijdragen van werkgevers is slechts voor 2004 een eenmalige bijdrage van € 0,7 miljoen via het gemeentefonds gecompenseerd. De werkgevers zijn in 2004 daartoe bereid met het oog op extra bijzondere bijstand aan minima, chronisch zieken en gehandicapten. De korting van het ministerie kent een structureel karakter. Daarom moet meerjarig het budget voor bijzondere bijstand neerwaarts worden bijgesteld.

A04a Prijsstijging concernbreed

Voor derden en materialen wordt een prijsstijging gehanteerd van 1,15%, voor subsidies wordt een gewogen gemiddelde voor loon- en prijsstijgingen gehanteerd van 0,7%

A04b Looncompensatie concernbreed

A04c Afloop aantal wachtgelders

Minder wachtgelders dan begroot.

A05 Onroerende Zaakbelasting

Vermindering opbrengst Onroerende Zaakbelasting door leegstand woningen en niet-woningen en bijbehorende aanpassing inflatiecorrectie (€ 800). (2.250 woningen incl. 50 garageboxen en 945 niet-woningen), gesaldeerd met een toename van het aantal niet-woningen (€ -300).

A06 Meeropbrengst reclamebelasting

A07 Afkoopsom IVVO De Brug

Aan de Bestuurscommissie OVO is een afkoopsom betaald inzake IVVO DE Brug van € 1,7 miljoen. De afkoopsom komt in 5 jaar tlv het resultaat, derhalve jaarlijks € 343.000. Via eerdere mutaties is hiervoor een budget toegekend ad € 136.000. Voor de resterende jaren 2004,2005 en 2006 ontstaat derhalve een tekort in de begroting ad € 207.000

A08 Structurele tekorten sportaccommodaties

Minimaal onderhoudsbudget om basiskwaliteit in stand te houden

A09 Overig

C Collegebesluiten

- C01a Uitbreiding sector Repressie
- C01b Regulier maken van 3 ID-banen Stadswachten
- C01c Realisatie en beheer (7 fte) Uitbreiding formatie
- C01d Realisatie en Beheer (7 fte) Dekking uitbreiding
- C01e Fte uitbreiding inkoop&contracten
- C02a Kilometervergoeding
- C02b Investering belastingsysteem
- C02c Overstap IGOS Unix naar IGOS Windows
- C02d Niet begrote kapitaallasten materiële vaste activa RBZW
- C03a Subsidieverhoging Bibliotheken Zaanstad
- C03b Subsidieverhoging Fluxus

D Risico's dekkingsmiddelen

- D01a *Grondzaken risico niet halen vastgestelde bijdrage*
De ontwikkelingen bij grondzaken dwingen tot nadere bezinning van de bijdrage van grondzaken aan het concern. Zie hoofdstuk 6.4.
- D01b *Grondzaken zekerstellen bijdrage*
Vergroten verdien- en weerstandsvermogen Grondbedrijf vanaf 2007, voor de jaren 2005 en 2006 is een incidentele opbrengst realistisch van € 1,7 miljoen. Voorgesteld wordt hiervan de helft in te zetten als bijdrage aan de te realiseren ombuigingstaakstelling en de andere helft aan te wenden om de negatieve vermogenspositie van het Grondbedrijf weer 'gezond' te maken.
- D02a *Precariobelasting Continuon en PWN*
De Provincie constateert in zijn toezicht houdende rol met betrekking tot de begroting 2004 – 2007 dat deze cijfermatig sluit. Deze resultaten zijn echter bereikt door het benoemen van een aantal ruimtelandende – nog niet gerealiseerde – voorstellen, waaronder de invoering van een nieuwe precariobelasting. Hiermee is naar het oordeel van de provincie nog geen reëel sluitende situatie aangetoond. Daar de provincie er van uit gaat dat Zaanstad alles in het werk zal stellen om ook daadwerkelijk tot een sluitend geheel te komen is besloten voor 2004 geen preventief toezicht in te stellen. Vanuit deze wetenschap en vanuit de reële verwachting dat de aanslagen pas later kunnen worden geïnd wordt voorzichtigheidshalve vanaf 2006 50% van de inkomsten als risicovol aangemerkt.
- D02b *Kosten Dienst Wijken precariogereleerd*
Dit betreft kosten die door derden in rekening gebracht worden bij de gemeente.
- D3 *Risicomarge (zie D02a)*

R Risico Rijksontwikkelingen

- R01a *OZB maximering tarieven*
Het Kabinet is ook van plan om in 2005, naast het afschaffen van de OZB voor gebruikers van woningen, de overige OZB-tarieven aan een maximum te binden. Gemeenten met hogere tarieven zullen die geleidelijk moeten verlagen. Het eventueel verlagen van de tarieven wordt niet gecompenseerd via het gemeentefonds. De hamvraag naar het maximum is nog niet beantwoord. Komt er een maximum dat geldt voor zowel woningen als niet-woningen, of komt er een maximum dat geldt voor het gemiddelde van het tarief voor woningen en niet-woningen?
- R01b *OZB nadeel afschaffen gebruikersheffing woningen*
Het Kabinet is van plan om de OZB voor gebruikers van woningen in 2005 af te schaffen. Deze afschaffing wordt gecompenseerd via het gemeentefonds. Volgens een rapport van het COELO zou het nadeel voor Zaanstad € 8 per inwoner bedragen.
- R02a *Correctie MJB Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN)*

In de meerjarenbegroting 2004-2007 is een structurele onttrekking aan de reserve Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) opgenomen. Bij het opstellen van de herziene begroting Sociale Zaken 2004 is gebleken dat dit niet juist is. Tevens is deze reserve eerder uitgeput dan verwacht. Daarom moet de meerjarenbegroting neerwaarts gecorrigeerd worden voor € 0,8 miljoen.

- R02b *Vermindering budget opvang nieuwkomers*
 Bij de vaststelling van de herziene begroting Sociale Zaken 2004 heeft de raad besloten het meerjarig tekort (benoemd onder R02a) te betrekken bij de discussie over de kadernota. Op grond van de recent verschenen contourennota 'Herziening inburgeringstelsel' worden in 2005 en volgende jaren, aanzienlijk lagere kosten verwacht (o.a. kosten taalcursussen). Ook kan de effectiviteit van de te besteden gelden voor inburgering nieuwkomers worden verbeterd. Structureel wordt een besparing verwacht van € 0,8 miljoen. Daardoor wordt het verwacht meerjarig tekort voor inburgering nieuwkomers (benoemd onder R02a) volledig geneutraliseerd.
- R03a *Korting ontwikkeling Inkomensdeel*
 Het Ministerie heeft het macrobudget voor het Inkomensdeel voor 2004 verlaagd met € 394 miljoen, omdat er in 2003 minder mensen dan verwacht een beroep hebben gedaan op een uitkering en omdat de economie in 2004 minder verslechtert dan aanvankelijk gedacht. Dit betekent voor Zaanstad een vermindering van het voorlopig toegezegde budget van € 3,9 miljoen. De uitkeringen blijven over het 1e kwartaal ca € 0,3 miljoen achter bij het budget, op jaarbasis een voordeel van € 1,2 miljoen. Per saldo een niet-gebudgetteerde last in 2004 van € 2,7 miljoen, die tevens het risico aangeeft voor de komende jaren.
- R03b *Rapportage WWB*
 Zie hoofdstuk 5.1., programmaveld 6
- R4 *Risicomarge (zie R01b)* Vanuit de nog immer voortdurende onzekerheid over het al dan niet afschaffen van het gebruikersdeel van de OZB wordt vanaf 2006 50% van het wegvallen van de inkomsten als onzeker aangemerkt (€ 550, afgerond € 600).

N Ruimte nieuw beleid

- N1 Pre-prioritair: *Operatie naar een investerende gemeente*. Zie hoofdstuk 1
- N2 Pre-prioritair: Verdienvermogen Grondzaken. Zie hoofdstuk 6.4.
- N3 Pre-prioritair: Incidentele bijdragen MIP-2005-2008 van in totaal 9 miljoen incidenteel.
- N4 Te creëren ruimte voor nieuw beleid.

Gerealiseerd dient te worden dat er vanuit voorgaande jaren al een aantal omvangrijke taakstellingen (oplopend van € 3,5 miljoen in 2004 tot € 6,3 miljoen in 2007) in de meerjarenbegroting 2003-2007 zijn opgenomen. Hieronder een overzicht van de meest omvangrijke.

Tabel 2.2 Taakstelling reeds besloten in meerjarenbegroting 2003-2007.

Taakstelling	2004	2005	2006	2007
Inkoop	-2.000	-2.000	-2.000	-2.000
Inhuur personeel van derden	-1.500	-1.500	-1.500	-1.500
Accommodatie taakstelling		-336	-336	-336
Kinderopvang		-200	-400	-600
Leerlingenvervoer		-100	-100	-100
Subsidie		-500	-1.000	-1.200
Aanpassen parkeertarieven		-100	-150	-200
Premie brandverzekering Onderwijs		-200	-200	-200
Overig	0	-64	-114	-164
Totaal	-3.500	-5.000	-5.800	-6.300

Over de realisatie van voornoemde taakstellingen wordt u via Burap I geïnformeerd.

3 Maatregelen als randvoorwaarden

Bij de Begroting 2004-2007 is vastgesteld dat het volume van het Meerjaren InvesteringsPlan (MIP 2004-2007) de mogelijkheden van de gemeente Zaanstad te boven gaan. Bij de begrotingsbehandeling in november 2003 is daarom enkel de jaarschijf 2004 is vastgesteld met een tekort van 67 miljoen.

De **oorzaak** van het sterk oplopende volume van het MIP is in de grond positief: de gemeente gaat *grosso modo* over van plannenmakerij naar uitvoering. Maar er zijn ook mitsen en maren aan de toegenomen investeringsplannen verbonden, waarvan de belangrijkste zijn: oplopende risico's in beheersbaarheid, een te groot beslag op (en naar de toekomst vastleggen van) de begroting, de gelimiteerde uitvoeringscapaciteit, een (te) grote impact op de bereikbaarheid en leefbaarheid van de stad als alle programma's tegelijk zouden worden uitgevoerd. Om al deze redenen zullen de investeringsvolumes dus sowieso onderling getimed moeten worden, én qua volume teruggebracht moeten worden naar aanvaardbare proporties. Ook dát is in de grond positief, omdat het deel uitmaakt van hetzelfde **realisme** dat de overgang van plannenmakerij naar uitvoering kenmerkt.

Kortom: als Zaanstad inzet op een maximaal realisatievermogen, zullen duidelijke keuzen nodig zijn in de timing en fasering van investeringen. Het sleutelwoord is 'regie', op meerdere fronten. Maar ook dan nog zal een aantal maatregelen noodzakelijk zijn om de (financiële) beheersbaarheid te kunnen garanderen en het geheel betaalbaar en verantwoord te houden.

Hieronder worden **vijf maatregelen** voorgesteld, als absolute randvoorwaarden om het ambitieuze investeringsvolume te kunnen verantwoorden. Dat wil zeggen: indien niet aan deze randvoorwaarden kan worden voldaan zijn draconischer maatregelen nodig, waarvan de belangrijkste is het bevriezen van het investeringsplafond op het niveau van 2003. Deze terugvaloptie blijft aanwezig als noodzakelijke stok achter de deur. Niet om de wethouder financiën te plezieren, maar om de continuïteit en gezondheid van de gemeentelijke huishouding te garanderen.

De vijf randvoorwaardelijke maatregelen zijn als volgt:

1. Versterken van de **financiële functie** op drie plaatsen: centraal bij Concerncontrol; decentraal bij Planning & Control van de diensten; en decentraal bij de programma's. Binnen de ambtelijke organisatie wordt extra scherpste, slagkracht, en kwaliteit toegevoegd, en die is ook zeer gewenst voor een volwassen omgang met de financiële (on)mogelijkheden, zowel in termen van tucht als creativiteit. Hiervoor wordt € 1 miljoen uitgetrokken (structureel) aan extra capaciteit en werkbudgetten. Concerncontrol voert hierover de regie. Het versterken van de financiële functie staat in een driehoek met twee andere functies die tegelijkertijd moeten worden versterkt: het **planningsvermogen** van de organisatie, met name planning van projecten en planning over projecten heen, en het **onderhandelvermogen**, ook weer bij afzonderlijke projecten én over projecten heen – zoals met investeerders en maatschappelijke partners die op meerdere plekken in de stad met de gemeente zakendoen. Dit geldt tevens voor de externe subsidieverwerving.
2. Het vergroten van het **verdienend vermogen** van de gemeente wordt één van de topprioriteiten. Met name de ontwikkeling van Grondzaken is hierin cruciaal. Er moet een gefundeerd uitzicht zijn op substantiële kwaliteitsverbetering. Een gericht en gecoördineerd subsidieverwervingsbeleid zal permanent en prominent op de agenda moeten staan bij alle majeure ingrepen, beleidsvoorstellen, en projecten. Ook politiek zal dit verdienend vermogen meer aandacht krijgen, waarbij de bekende 'heilige huisjes' beter moeten worden afgewogen tegen verdienvermogen. Mandatering voor uitgaven zullen gekoppeld gaan

worden aan te realiseren taalstellingen voor opbrengsten door versterking van het Integraal Management. De baat wordt gekoppeld aan de kosten!

3. Er komt een daadkrachtige **screeningscommissie** voor de agendering van de B&W stukken, onder voorzitterschap van de gemeentesecretaris. Hoofdtak van de screeningscommissie is de toetsing op deugdelijkheid, degelijkheid, en integraliteit. Hierin zijn de functies Concerncontrol, juridische control, en concernstrategie vertegenwoordigd, evenals één vertegenwoordiger uit ieder van de diensten niet zijnde de dienstcontroller. Voorstellen met een financiële impact van groter dan € 0,1 miljoen die de screeningscommissie niet passeren worden niet door de gemeentesecretaris ondertekend, en kunnen derhalve niet leiden tot een volwaardige collegeafweging en besluitvorming. De screeningscommissie is daarmee een noodzakelijk instrument van integraal management, om ook de integraliteit over diensten en beleidsvelden heen te garanderen. Na eventuele reparatie van de het concept-collegebesluit kan – in de regel 1 week later - gewoon tot agendering worden overgegaan. Het politieke primaat wordt gediend met integrale en volledige voordrachten, waarin de effecten op de financiële positie van de gemeente als geheel inzichtelijk worden gemaakt en de risico aspecten voluit kunnen worden meegewogen.
4. De bezuinigingen en taakstellingen zoals uiteindelijk vast te leggen door de gemeenteraad zullen scherp uitgevoerd en gecontroleerd moeten worden. Dit zal gebeuren via de Maraps. Echter de Maraps leveren een keur aan gegevens op die niet altijd direct de hoofd stuurpunten van dit nieuwe beleid inzichtelijk maken. Het meer toekomstgericht plannen op inkomsten en verdiensten in relatie tot risico's en taakstellingen dient meer aandacht te krijgen. Medio 2003 heeft het college scherp ingegrepen in de voortgang van de ISV-operatie. Dankzij deze ingreep en de controle via de GSB/ISV-monitor zijn de vooruitzichten dat 100% alsnog kan worden verzekerd voor eind 2004. Een miljoenenrisico is hiermee afgewenteld. In het kader van de operatie 'naar een realiserende gemeente' zal het **GMT tweemaandelijks een speciale investeringsvergadering beleggen** en zodoende de operationele sturing versterken. Via een zeer bondige **MIP-monitor** (inclusief GSB-III, ISV-II, externe majeure subsidies) zal via een stoplichtensysteem met risicomeldingen de voortgang inzichtelijk worden gemaakt voor de gemeenteraad, het college en de diensten ter bijsturing van de operatie.
5. **Onverwachte meerinkomsten** in de komende jaren die vrij besteedbaar zijn worden in eerste instantie benut om de afschrijvingen versneld af te lossen.

Deze vijf maatregelen passen bij de noodzaak van risicobeheersing en financiële slagkracht, van een gemeente die streeft naar een maximaal realisatievermogen. Extra ruimte in het investeringsvolume kan alleen verantwoord worden ingezet als de **span of control** wordt groot. Integrale besluitvorming kan alleen echt vorm krijgen indien zowel de beleidsmatige als de financiële aspecten voldoende inzichtelijk worden gemaakt. Het mes snijdt aan twee kanten. Indien de financiële functie en de plannings- en onderhandel-capaciteit onder de maat is, zal met een tekort schietend realisatievermogen, ook het verdien-vermogen afnemen. De risico's nemen immers toe, terwijl opbrengsten niet gerealiseerd kunnen worden. Het College ziet daarom bovenstaande vijf maatregelen als absoluut randvoorwaardelijk voor de gehele operatie 'naar een realiserende gemeente Zaanstad'.

Indien dit niet lukt kiest het college uit noodzaak voor pure dijkbewaking met straffe uitgavenplafonds en geen ruimte voor 'oud-voor-nieuw'. Op termijn zal dit de ambities van Zaanstad wel fnuiken, maar is dan nodig om een financieel instabiele gemeente te voorkomen. Bij de Begroting 2004-2007 is vastgesteld dat het volume van het Meerjaren InvesteringsPlan (MIP 2004-2007) de mogelijkheden van de gemeente Zaanstad te boven gaan.

4 Investeringsbeleid

Bij de meerjaren begroting 2004-2007 heeft het college aan de raad aangegeven dat in het voorjaar van 2004 op de investeringsparagraaf zou worden teruggekomen. Enkel jaarschijf 2004 van het Meerjaren Investeringsplan (MIP) is in november 2003 vastgesteld. Niet voor niets: niet enkel moesten de cijfers van de jaren na 2004 nog worden gecontroleerd, maar ook was op voorhand duidelijk dat het investeringsvolume in 2005-2007 een zeer sterke piek zou laten zien, om daarna weer te dalen. Een eerste actualisering van het MIP heeft inmiddels plaatsgevonden, waardoor het probleem alleen maar is toegenomen: de investeringspiek is opgelopen. In dit hoofdstuk wordt toegelicht wat er feitelijk aan de hand is, hoe die situatie moet worden beoordeeld. Bovendien worden twee strategieën aangegeven om met die piek om te gaan: het instellen van financiële plafonds, of, de tweede optie, inzetten op de operatie 'naar een realiserende gemeente Zaanstad'.

Overweging vooraf: de relatie met de overige hoofdstukken.

Om de juiste afwegingen te kunnen maken dient de raad zich een goed beeld te vormen. Het gaat om het volgende:

- Kiezen voor de eerste optie, het instellen van financiële plafonds, betekent een zeer sterke reductie van het MIP. Deze optie kan mogelijk in de perceptie worden gezien als 'we zetten de stad op slot';
- Bij het kiezen van de tweede optie, 'naar een realiserende gemeente Zaanstad', zal het geactualiseerde Meerjaren Investeringsplan gespreid in de tijd en geoptimaliseerd in opbrengsten moeten worden. Dit is noodzakelijk voor sluiting in de meerjarenbegroting 2005-2008.
- Kiezen voor de operatie 'naar een realiserende gemeente Zaanstad' is dus veel aantrekkelijker maar is niet gratis. Optie twee kan enkel indien aan twee zaken wordt voldaan: het doorvoeren van alle vijf randvoorwaardelijke maatregelen die aangegeven zijn in hoofdstuk 3. Deze maatregelen zijn randvoorwaardelijk om enerzijds het risicoprofiel te kunnen managen, en om anderzijds om het realiserend- en verdienend vermogen op niveau te brengen. Ten tweede is het noodzakelijk om zowel bezuinigingen als opbrengsten te genereren. De dilemma's die zich daarbij voordoen staan benoemd in hoofdstuk 5 en hoofdstuk 6.

Het gaat hier om een politieke afweging. U dient hoofdstuk 5 en 6 steeds te lezen in het licht van wat u ten aanzien van investeringen wilt bereiken (of omgekeerd). De gemeentebegroting dient immers sluitend te blijven.

Heel kort gezegd: indien u bepaalde bezuinigingen (hoofdstuk 5) of opbrengsten (hoofdstuk 6) politiek niet acceptabel vindt, worden de keuzes ten aanzien van de investeringen (hoofdstuk 4) scherper. Ook het omgekeerde geldt: om te kunnen investeren in de stad en om het realiserend vermogen van de gemeente te vergroten, zijn inspanningen nodig ten aanzien van bezuinigingen en opbrengsten. Bij die investeringen gaat het om koersgevoelige zaken als economische structuurversterking, onderhoudsachterstanden aanpakken (de dagelijkse dingen gewoon goed doen) etc, die in het politieke domein moeten worden afgewogen tegen de wenselijkheid van bezuinigen en extra verdienvermogen.

Zoals in hoofdstuk 1 wordt gesteld (konden we dat niet eerder weten) komt deze afweging niet onverwacht; wél heeft de bezuinigingsopgave die met name vanuit het Rijk op ons afkomt, deze afweging extra urgent gemaakt. Dat wordt hieronder nader toegelicht.

4.1. Omvang en dekking van investeringen

In de meerjarenbegroting 2004 - 2007 heeft het college aangegeven richting raad dat in het voorjaar van 2004 op de investeringsparagraaf op basis van een nieuw Meerjaren InvesteringsPlan 2004 - 2008 terug zou worden gekomen. In deze Kadernota wordt een concept MIP 2004 - 2010 aangeboden. Dit concept is een tussenstation.

Uitgangspunt voor het huidige concept is de investeringsparagraaf 2005 - 2010 uit de begroting 2004 - 2007. Vanuit de nieuwe investeringsopgaven uit de diensten is een concept MIP 2004 - 2010 opgesteld. Nadrukkelijk wordt aangegeven dat het om investeringsopgaven gaat en het dus indicatieve cijfers betreft. De investeringsopgaven moeten nog getoetst worden op hardheid, onderbouwing en onderlinge samenhang.

Om een beeld te geven van de omvang van de investeringsopgaven, zijn de cijfers in deze kadernota opgenomen. Daardoor ontstaat een globaal beeld wanneer en voor welke omvang een indicatieve investering gepland staat.

De investeringsopgave wordt beoordeeld aan de hand van de MCA uitkomsten. De technische beoordeling aan de hand van de criteria van realisatiecapaciteit en verkeerskundige inzichten worden de investeringen afgevlakt en naar achteren geschoven. Daarna vindt een finale financiële toets plaats aan de hand van financiële maatstaven.

Hieronder volgt een samenvattend overzicht. Een onderbouwing vindt u in bijlage 8.

Eerst wordt in tabel 4.1.a een overzicht van de bruto-investeringen gegeven. Bruto betekent in dit geval de werkelijke kosten van de investering.

Tabel 4.1.a: Bruto Investeringen

	Bruto investerings MIP 2004 (2004-2010)	Bruto investerings MIP 2005 (2004-2010)	verschillen
Riolering	68,6	109,5	40,9
afval /begraafplaatsen	7,5	4,2	-3,3
Onderwijshuisvesting	107,5	153,4	45,9
algemene dienst	309,5	400,8	91,3
Totaal	493,1	667,9	174,8

Bedragen x € 1 miljoen

Tabel 4.1.b: Toelichting verschillen

Omschrijving	Bruto investerings MIP 2004 (2004-2010)	Bruto investerings MIP 2005 (2004-2010)	verschillen
Riolering			
schatting GRP III >=2008 : 20 mln			40,9
aanvulling GRPII Achtersluispolder 4 mln			
aanvulling GRPII Poelenburg 10 mln			
rest onderbesteding voorgaande jaren			
afval/begraafplaatsen			
verschuiving naar P.9, steunpunt Noord			-3,3
Onderwijshuisvesting			
nieuw concept OHP			45,9

Omschrijving	Bruto investeringen MIP 2004 (2004-2010)	Bruto investeringen MIP 2005 (2004-2010)	verschillen
algemene dienst			
Stadhuis	46,1	70,8	24,7
inrichting stadhuis	0	12,0	12,0
Archief	0	3,7	3,7
Bibliotheek	0	7,5	7,5
achterstallig onderhoud	0	35,0	35,0
Overig		8,5	8,5
			174,8

De bruto-investeringen is de som van de netto-investeringen (waarover kapitaallasten worden gedragen) en subsidies / bijdragen en een subsidieverwervingtaakstelling.

Stadhuis

Uitgangspunt bij investeringsopgave is het budgetbedrag ad € 59,2 miljoen dat genoemd is in het addendum van het college aan de raad, d.d. 8 januari 2003. In dit addendum is tevens duidelijk gemaakt dat er voor de inrichting nog geen investeringbedrag begroot was. Een indicatie staat nu in het concept MIP 2005. Tevens is een investeringsbedrag opgenomen voor het archief en wel een archief dat opgenomen wordt in het nieuwe stadhuis.

De indicatieve investeringcijfers zijn op dit moment in bespreking bij de stuurgroep stadhuis.

De netto investeringen zien er als volgt uit:

Tabel 4.1.c: Netto Investeringen

	Netto investeringen MIP 2004 (2004-2010)	Netto investeringen MIP 2005 (2004-2010)	verschillen
Riolering	68,6	109,5	40,9
afval /begraafplaatsen	7,5	4,2	-3,3
Onderwijshuisvesting	101,4	142,5	41,1
algemene dienst	233,4	311,5	78,1
Totaal	410,9	567,7	156,9

Bedragen x € 1 miljoen

Tabel 4.1.d: Toelichting verschillen

Omschrijving	Netto investeringen MIP 2004 (2004-2010)	Netto investeringen MIP 2005 (2004-2010)	verschillen
Riolering			
schatting GRP III >=2008 : 20 mln			40,9
aanvulling GRPII Achtersluispolder 4 mln			
aanvulling GRPII Poelenburg 10 mln			
rest onderbesteding voorgaande jaren			
afval/begraafplaatsen			
verschuiving naar P.9, steunpunt Noord			-3,3
Onderwijshuisvesting			
nieuw concept OHP			41,1

Omschrijving	Netto investeringen MIP 2004 (2004-2010)	Netto investeringen MIP 2005 (2004-2010)	verschillen
algemene dienst			
Stadhuis	46,1	64,0	17,9
inrichting stadhuis	0	12,0	12,0
Archief	0	3,7	3,7
Bibliotheek	0	7,5	7,5
achterstallig onderhoud	0	35,0	35,0
Overig		2,1	2,1
			156,9

Voor grondexploitaties geldt een andere berekeningswijze dan bij investeringen. Voor grondexploitaties kijken we ook naar opbrengsten.

De complexen van grondzaken hebben een ander financieel karakter dan de investeringen uit het concept MIP 2005. Zo gelden bij complexen begrippen als begin- en eindwaarde. Vooral bij de interpretatie van de omvang van het niet gedekte investeringsbudget in de complexen is het belangrijk om te weten dat het gepresenteerde getal betrekking heeft op eindwaarde. Ook voor de complexen geldt dat de cijfers indicatief zijn. Een toetsing dient nog plaats te vinden op hardheid, inkomstenposten en samenhang. Ook is de MCA toegepast op de complexen. Even als bij de investeringen geldt ook hier het vraagstuk van capaciteit, verkeerskundige overwegingen en ten slotte de finale financiële afweging. Anders dan bij investeringen geldt de financiële afweging hier vooral het middelenbeslag (balansverhoudingen en rentegevoeligheid) en de risicoweging. Deze wegingen zullen leiden van een concept MIP naar een nieuw MIP voorstel 2005.

Investeringen Grondcomplexen	Uitgaven Bruto grex (totale kosten)	Uitgaven Bruto grex (boekwaarde)	Uitgaven Bruto grex (rentekosten)	Uitgaven Bruto grex (totaal generaal)
N.B:2004-2014 !!				
<i>Totaal kanaalzone excl. Zu. Randwg</i>	41.561	8.291	1.740	51.592
Zaandam Zuid Oost	51.238	-1.830	-72	49.336
wv Rosmolenwijk	42.330	171	63	47.016
<i>Totaal zaandam zuid oost ex Rosm.</i>	8.908	-2.001	-135	2.320
Inverdan	152.741	64.110	26.561	243.412
Rest	41.141	3.088	234	44.463
Totaal generaal	286.681	73.659	28.463	388.803

Tegenover deze uitgaven kennen de complexen bijdragen en een opbrengsten kant.

Investerings Grondcomplexen	Inkomsten/dekking		Diverse inkomsten	Via algemene reserve grb	Verkoop/plan ontw.f. exploitatiebijdragen/ reserve instr.werken	Niet gedekt
	Bijdragen Zaanstad	Bijdragen extern				
2004-2014 !!!!!!!!!!!!!						
<i>Totaal kanaalzone excl. ZuRa</i>	3.859	7.639	21	-11.176	51.248	0
Zaandam Zuid Oost	4.736	2.120	200		42.280	0
wv Rosmolenwijk	4.736				42.280	0
<i>Totaal zaandam zuid oost ex Rosm.</i>	0	2.120	200		0	0
Inverdand	51.877	11.000	6.719		139.610	34.206
Rest	5.940	4.367	1.815	-10.513	30.910	0
Totaal generaal	66.412	25.126	8.734	-21.689	264.048	34.206

Toelichting en verklaring

In het MIP 2004–2007 zaten al tekorten op de verschillende programma's. Met andere woorden: voor een deel van de investeringen zoals opgenomen in het MIP 2004 zijn geen kapitaallasten meegenomen in de exploitatie begroting voor 2005 en verder. Dit heeft ook te maken met de slechts 4 jaren waar naar gekeken is. Belangrijkste oorzaak van het verschil tussen het MIP 2004 en het MIP 2005 is dat er nu beter onderbouwde meerjarige onderhoudsprogramma's voor Wegen en Groen en Onderwijs (in concept) liggen. Bovendien is er een forse stijging voor stadhuis, inrichting en bibliotheek.

Voor de investeringen is het belangrijkste punt dat het MIP 2005 – 2008 zoals dat nu is voorgesteld, de mogelijkheden van Zaanstad te boven gaat.

Het gaat ruwweg om een totaalbedrag van € 670 miljoen aan investeringsopgaven en € 335 miljoen voor de grondexploitaties. Is dit veel of weinig? Wij hebben in Zaanstad op dit moment € 340 miljoen aan materiele vaste activa als investeringen uit verleden waar wij al lasten over dragen. Voor grondexploitaties is € 74 miljoen aan kosten gemaakt, waar rente over betaald wordt, totdat de exploitatie wordt verkocht en afgerond.

Er zijn drie belangrijke punten bij de omvang van de investeringen:

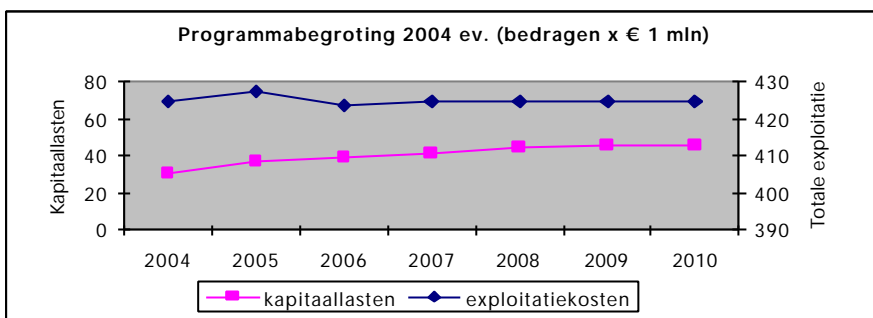
4.1.1 De krimpemde portemonnee

kapitaallasten als onderdeel van totale exploitatie of begroting

De kapitaallasten als kosten van de investeringen gaan een te groot deel van de totale exploitatielasten innemen. Dit gaat gelden voor een langere periode (meer dan 10 jaar). Deze kosten worden vaste, niet beïnvloedbare lasten en brengen renterisico's mee. Hierdoor verdwijnt de flexibiliteit voor het opstellen van de begroting vrijwel, maar ook de ruimte om in de toekomst nu nog niet geïdentificeerde investeren te kunnen doen.

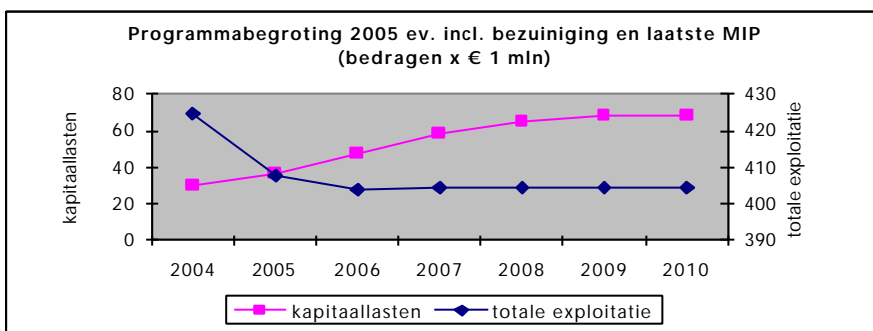
Bij de meerjarenbegroting 2004-2007 was sprake van de volgende exploitatiestructuur.

Grafiek 4.1.1.a.: Exploitiestructuur meerjarenbegroting 2004-2007



De kapitaallasten liepen min of meer gelijk op met de omvang van de exploitatie. In deze grafiek is gewerkt met twee verschillende schalen. Links staan de kapitaallasten omvang en rechts staat de omvang van de totale exploitatie lasten. Hoewel absoluut dus heel verschillend van grootte laat deze grafiek wel zien dat de ontwikkeling van beide niet sterk afwijkend is.

Grafiek 4.1.1.b.: Exploitiestructuur meerjarenbegroting 2005-2008.



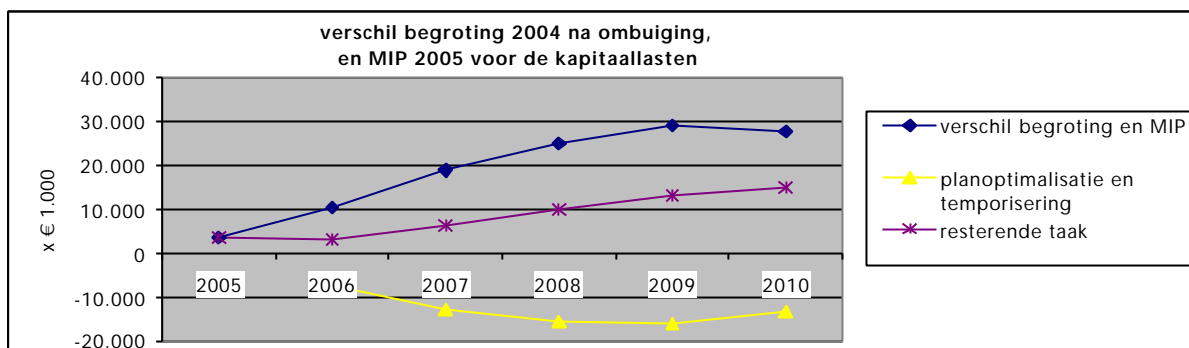
Het concept MIP 2005 laat een ander beeld zien. De kapitaallasten die gemoeid zijn met de voorgestelde nieuwe investeringen van het MIP 2005 – 2008 lopen op van € 8,5 miljoen in 2005 tot € 45 miljoen in 2010. Ook na deze periode lopen deze lasten nog door. Het gaat voor een groot deel om investeringen met een looptijd van 20 tot 40 jaar. De totale kapitaallasten, als som van de nieuwe investeringen en de investeringen uit verleden, lopen daarmee ruwweg op van € 33 miljoen in 2003 tot € 69 miljoen in 2010.

Met de voorgenomen bezuinigingen gaan de totale exploitatielasten van Zaanstad in de periode 2004 – 2008 aflopen van € 425 miljoen naar € 405 miljoen. Dit betekent dat het deel van de portemonnee dat opgesoupeerd wordt door kapitaallasten groeit van 8,1% naar 17,3%. Oorzaak van de scheve verhoudingen zijn met name de voorheen niet geraamde investeringen in de openbare ruimte en onderwijs en het kapitaliseren van de tekorten op de programma's. In het MIP 2003-2007 liep dit percentage van 8,1% naar 12,6% in 2007. Over die periode is het beeld ook niet wezenlijk verschillend. Door te kijken naar een langere periode tot 2010 wordt de complete ontwikkeling inzichtelijk.

In de volgende grafiek wordt verder ingegaan op de kapitaallasten en mate van dekking in de meerjarenbegroting 2005-2008. Er wordt rekening gehouden met de potentiële ombuiging in kapitaallasten te realiseren zoals in hoofdstuk 9 wordt opgegeven. Het verschil tussen enerzijds de begroting en anderzijds de plannen in het concept MIP 2005 is weergegeven. Er is een grove temporisering en planoptimalisatie op het MIP losgelaten. Het betekent dat wil het MIP aansluiten op de doelstellingen van de exploitatie er maatregelen genomen moeten

worden. Of door extra inkomsten te genereren of door het investeringsvolume verder te optimaliseren, temporiseren, verschuiven.

Grafiek 4.1.1.c.: Exploitatiestructuur na planoptimalisatie



Bovenstaande probleem is het best te vergelijken met het aangaan van een hypotheek voor een privé persoon. Vorig jaar bedroegen de hypotheeklasten van het salaris nog circa 8%, enkele jaren later bedraagt dit 17%. Als privé persoon neemt dan de gevoeligheid toe voor verlies van banen, stijgende kosten voor onderwijs voor de kinderen en stijgende ziektekosten. Een kleiner huis met een lagere hypotheek zou beter passen.

Als we de investeringen willen omslaan naar waarvoor kapitaallasten worden gedragen en naar een subsidieverwervende taakstelling komen we op de volgende bedragen.

Tabel 4.1.1.d

	netto investeringen MIP 2005 (2004 - 2010)	Subsidieverwervende taakstelling
riolering	109,5	0
afval /begraafplaatsen	4,2	0
onderwijshuisvesting	142,5	0
algemene dienst	311,5	35,2
	567,7	35,2

Bedragen x € 1 mln.

Toelichting Algemene dienst:

ijsbaan	4,2
randweg	26
busstation	5
	35,2

4.1.2 Investeringsoptimisme en personele capaciteit civiele projecten

De huidige investeringen zijn optimistisch gepland. Er is op dit moment onvoldoende capaciteit Voorbereiding en Toezicht (V&T) om de civieltechnische projecten te kunnen realiseren. Op dit moment werken er circa 58 mensen (36 vast en 22 inhuur) aan civiele projecten, hiermee is, op basis van een gemiddeld percentage V&T van 15%, in principe een investeringsvolume van € 34 miljoen te realiseren.

Als de huidige investeringsvolumes blijven staan moet de capaciteit onevenredig stijgen, namelijk van 58 mensen (inclusief inhuur) in 2004 naar 203 in 2006. Dit is organisatorisch op zo'n

korte termijn niet te organiseren, zowel managerial als qua huisvesting. Dit is dus geen vraagstuk van al dan niet extra inhuren. Dit is een vraagstuk van maximaal aansturingvermogen.

Tabel 4.1.2.a: Civieltechnische investeringen en benodigde formatie V&T

(Bedragen x € 1 mln)	2004	2005	2006	2007	2008
Benodigde formatie	58	152	203	138	78
Gepland civiele investeringen*		€ 89	€ 119	€ 81	€ 45

*De investeringen in de belangrijkste programma's (Inverdan, Zuidoost, Kanaalzone, Groen en Wegen, GRP II, Saendelft) zijn hier gecorrigeerd voor de grondaankopen en rentekosten zodat alleen de civiele investeringen overblijven. Ingeschat is op basis van normen hoeveel personele capaciteit noodzakelijk is om de investeringen uit te voeren

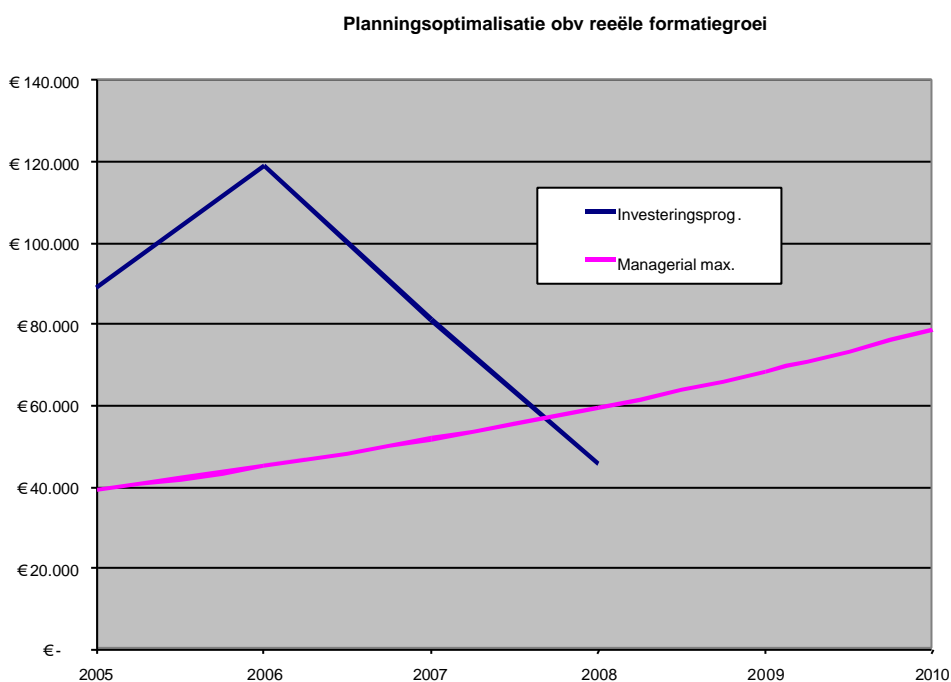
Temporisering en planningoptimalisatie op basis van beschikbare capaciteit is noodzakelijk. Op basis van een te managen capaciteitsgroei van civiele projectleiders van 15% is het volgende investeringsvolume mogelijk.

Tabel 4.1.2.b: Civieltechnische investeringen en benodigde formatie V&T op basis van maximaal 15% groei

(Bedragen x € 1 mln)	2005	2006	2007	2008
Realistische investeringsplanning**	39	45	52	59
Gepland civiele investeringen MIP	89	119	81	45

** investeringsmaximum o.b.v. te managen personele groei.

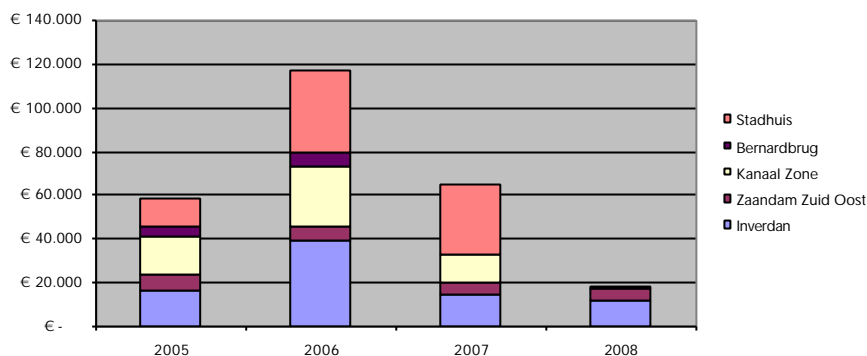
Grafiek 4.1.2.c: Planningsoptimalisatie op basis van maximaal 15% groei V&T.



4.1.3 Investeringsoptimisme en verkeerskundige knelpunten.

Bij de uitvoering van de programma's spelen naast personele en financiële problemen ook verkeerskundige problemen.

Grafiek 4.1.3.: Planning en verkeerskundige aspecten



Bij de uitvoering van de programma's spelen naast personele en financiële problemen ook verkeerskundige problemen. Volgens de huidige planningen lopen er tegelijkertijd 5 omvangrijke projecten met verkeerskundige consequenties (Bijlage 7). Op dit moment zijn er niet van alle programma's concrete uitvoeringsplanningen en zijn niet alle programma's integraal op volgtijdelijkheid en consequenties beoordeeld en zijn de te nemen verkeersaanpassingen nog niet bekend.

Wel is nu reeds bekend dat:

1. De vervanging van de Bernhardbrug (in 2006 buiten gebruik) consequenties heeft voor het Verkeers Circulatie Plan (VCP) van het centrum;
2. De vervanging van de Bernhardbrug en de bouw van het Stadhuis en de Buiging;
3. De vervanging van de Bernhardbrug met de kruising van Provinciale weg en Den Uylweg.

Daarnaast zijn er relaties met de ontsluiting van het Oostzijderveld, de Brandweerkazerne en afsluiting delen van de Rosmolenbuurt in verband met projecten stedelijke vernieuwing. Ook moet de uitvoeringsplanning zodanig worden opgesteld dat de Zuidelijke Randweg eerst aangelegd moet worden met verbinding naar de Hoofdtocht en dan pas de T-splitsing aangelegd kan worden en dat de ontsluiting van Poelenburg (gepland 2006, 2007) moet plaatsvinden voor een eventuele verdubbeling van de Den Uylbrug. De uitvoering van de verschillende programma's zal tot gevolg hebben dat heel veel kleine projecten in het gebied niet uitgevoerd kunnen worden.

Randvoorwaardelijk voor de investeringsplanning is dus een goede logistieke (verkeersplanning) voor alle successievelijke projecten. Voorkomen moet worden dat een verkeersinfarct gaat ontstaan in het Centrum en Zuiden van Zaandam. Na de zomer zal een eerste studie hiernaar gereed moeten zijn. Een realistische aanname is dat een verantwoorde verkeersplanning noopt tot bijstelling van de huidige (optimistische) uitvoeringsplanning.

4.1.4 Risico's bij de investeringen en grondexploitaties

Een dergelijke omvang van investeringen en met name grondexploitaties brengt financiële risico's met zich mee. Gewoon gezegd; Zaanstad is al een lenende gemeente, wij lenen in verhouding al veel geld bij de bank. Daarnaast hebben we een gemiddelde spaarpot en zeker geen dikke (weerstandvermogen). Er kan niet zo maar 2 keer zoveel geleend worden. Wij kunnen ons in de komende periode geen grote misstappen permitteren anders komt de bodem van de spaarpot snel nabij. De begroting wordt ook steeds meer gevoelig voor de rentestanden.

Op dit moment is er in de berekening van de grondexploitatie van het gehele Inverdan project sprake van een tekort, ofwel een subsidieverwervende taakstelling. Voortslepen tot de eindafwikkeling van een project betekent het tekort voor rekening van Zaanstad. Ook voor bijvoorbeeld de Zuidelijke Randweg (€ 26 miljoen) en de IJbaan (€ 4,2 miljoen) is nog een bedrag waarvoor een subsidieverwervende taakstelling geldt. Mocht een investeringsproject starten – en eindigen - met een taakstelling, dan betekent het dat deze bedragen extra geleend moeten worden en dus extra kapitaallasten met zich meebrengen. De tekorten kunnen dan wel afgedekt worden ten kosten van maatregelen in andere beleidssectoren, de praktijk wijst uit dat er in de uitvoeringsdynamiek van grote infrastructurele programma's niet zelden spraken is van overschrijdingen. Er zijn geen voldoende risicobuffers (reserves) aanwezig om eventuele onverwachte tegenvallers op te vangen. Een vuistregel: een investering van 10 miljoen die in 10 jaar moet worden afgelost betekent in het eerste jaar een kapitaallast van € 1,5 miljoen aflopend naar een kapitaallast van € 1,1 miljoen in het laatste jaar. In financieringstermen gebeurt het volgende. Er wordt een lening aangetrokken van € 10 miljoen. Ieder jaar moet daar rente voor worden betaald, bij 5% rente is dit een bedrag van € 500.000. In het laatste jaar moet € 10 miljoen worden afgelost en € 500.000 rente worden betaald.

Samenvattend kan gesteld worden dat er enkele majeure knelpunten worden onderkend die de huidig geformuleerde investeringsplanning niet uitvoerbaar maakt in het huidige tempo:

1. Er zijn onvoldoende middelen beschikbaar om het gehele MIP 2005 uit te kunnen voeren, keuzes zijn noodzakelijk;
2. Uitvoering van het MIP 2005 zorgt voor een ongezonde exploitatiestructuur. De kapitaallasten gaan een onevenredig groot deel van de begroting vormen, waardoor de flexibiliteit om tegenvallers op te vangen verdwijnt en er weinig ruimte blijft voor toekomstig nieuw beleid;
3. De huidige geprognoseerde investeringsgroei is niet te managen voor wat betreft met name de civiele personele capaciteit, planeconomie en planning en control;
4. De huidige planning laat zien dat een groot aantal majeure projecten tegelijkertijd plaatsvindt in de Zaandamse Ruit. Tot op dit moment ligt er geen integrale verkeersplanning die uitwijst dat dit verkeerskundig ook tegelijkertijd uitgevoerd kan worden. Een quickscan constateert nu reeds volgtijdelijke randvoorwaarden van verschillende projecten;
5. Met het tegelijkertijd uitvoeren van majeure programma's nemen de risico's sterk toe. Als tekorten al kunnen worden afgedekt, dan nog zijn er geen buffers aanwezig om tegenvallers op te vangen. Reeds nu is het weerstandsvermogen als onvoldoende gekwalificeerd.

4.2 Investeringsdoelen en mogelijkheden voor een integrale afweging

In de vorige paragraaf worden financiële en beheersmatige knelpunten geconstateerd bij het huidige investeringsplan. Niet vergeten moet worden dat de investeringen het uitvoeringsprogramma zijn van de geformuleerde strategie en ambities en derhalve maatschappelijke doelen nastreven. Een fundamentele structuur- en functiewijziging in de stad heeft vanzelfsprekend ook een fundamentele gevolgen voor de structuur van de balans en exploitatieverhouding.

In een quick scan zijn bijna alle investeringen door een **MultiCriteria Analyse** (MCA) gehaald. Doelstelling van de MCA-techniek is zo objectief mogelijk vast stellen hoe investeringen scoren op elementen als:

1. point of no return;
2. afbreukrisico en

3. relatie met de koers.

En deze vervolgens integraal tegen elkaar afwegen op basis van deze criteria.

Gezien de grote druk op de financiële afdelingen heeft de tijd ontbroken om de MCA tegelijkertijd met de Kadernota integraal aan te bieden. Wel worden hoofdconclusies gepresenteerd. Over de aansluiting met de koers kwam de MCA-commissie tot de volgende indicatieve conclusies voor een aantal hoofdprogramma's.

Tabel 4.2: Programma's gewogen via MCA op de Koers

	Duurzame economische structuurversterking	Sfeer in de stad	Dagelijks de dingen goed doen	Zaanstad mag gezien worden
Inverdan	3	3	0	3
Groen en Wegen	1	1	3	1
Riolen	1	1	3	1
Kanaalzone/Zuidelijke Randweg	3	0	0	1(3)
Kanaalzone Hoogtij	3	0	0	3
Onderwijs	2	1	3	1
Bernhardbrug	3	0	2	2
Zaandam Zuidoost (Rosmolenbuurt)	1	1	3	1
Stadhuis	0	1	1	3
Saendelft	0	2	0	0

Relatie met de koers, 0 nvt, 1 zwak, 2 midden, 3 sterk

De afweging die op hoofdlijnen gemaakt kan worden op basis van de MCA is dat programma's Inverdan en de Kanaalzone in belangrijke mate bijdragen aan de doelstelling 'economische structuurversterking', afgezet moeten worden tegen programma's die 'dagelijkse dingen goed doen' als belangrijkste drijfveer hebben (Zuidoost, Onderwijs, Groen en Wegen, en Riolen)

Een andere belangrijke conclusie is dat programma's met grondexploitatie elementen (Inverdan, Saendelft, Zaandam Zuidoost, Kanaalzone) grotere afbreukrisico's met zich meebrengen gezien de contractuele afspraken met externe partijen. Terwijl dit veel minder mate geldt voor programma's die grotendeels door de gemeente in eigen beheer worden uitgevoerd (Riolen, Groen en Wegen, Onderwijs) en individuele burgers als niet gecontracteerde partner kennen. Dit is een politiek afwegingsdilemma.

Bij het analyseren van de verschillende investeringen blijkt er sprake van onontgonnen mogelijkheden voor 'planoptimalisatie'. Planoptimalisatie binnen het programma, maar juist ook over de programma's heen. Zo wordt door verschillende programmamanagers van de verschillende programma's met dezelfde projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties onderhandeld en worden bredere onderhandelingsmogelijkheden onvoldoende uitgenut. Een overkoepelende onderhandelingsstrategie ontbreekt. Maar ook programma-aanpassingen zijn nog bij verschillende investeringsprogramma's mogelijk. Het gaat bijvoorbeeld om onderwijshuisvesting, de Zuidelijke Randweg en zelfs Inverdan.

4.3 Een benaderingswijze voor de investeringen

4.3.1 Verschillende benaderingswijzen

De ambitie om doelstellingen te realiseren gaat de huidige financiële mogelijkheden van de gemeente te boven. Er zullen maatregelen genomen moeten worden om investeringen in lijn met de financiële mogelijkheden te brengen. Theoretisch liggen de volgende keuzes voor:

Last van het gemeentelijk investeringsvolume reduceren

Er zijn op hoofdlijnen 3 mogelijkheden om het investeringsvolume te beperken:

- Investeringsafblazen;
- Inkomsten verhogen op investeringsniveau, waardoor de investeringslast van de gemeente daalt;
- Aanpassingen in het programma of ontwerp, waardoor de investeringen goedkoper worden.

Exploitatie verhouding aanpassen

Er zijn 2 mogelijkheden om de exploitatieverhouding aan te passen

- Afschrijvingslasten beperken door meer investeringen 'a fond perdu' te financieren. Hierdoor wordt voorkomen dat kapitaallasten ontstaan;
- Daling van de totale exploitatielasten beperken door extra inkomsten te genereren op het niveau van de totale gemeentebegroting.

Onder andere op basis van deze hoofdprincipes kan voor Zaanstad een mix van maatregelen worden gekozen:

1. **Investeringsselectie.** Het investeringsvolume als geheel moet naar beneden. Welke investering doen we wel en welke doen we niet. De geformuleerde strategische koers is in het keuzeprocess een onontbeerlijk instrument;
2. **Vergroten van de inkomsten** c.q. uitnutten van subsidiemogelijkheden waardoor tekorten op programma's verdwijnen. Raming van deze inkomsten zijn taakstellend en randvoorwaardelijk voor de uitvoering van die programma's. Geen extra externe middelen, geen programma;
3. **Plan- en ontwerpoptimalisatie.** Verschillende investeringsramingen kunnen naar beneden worden bijgesteld als eisen voor wat betreft. ontwerp of inrichting worden bijgesteld of kunnen hogere opbrengsten worden gegenereerd wanneer een andere inrichting wordt gekozen c.q. plangrenzen worden bijgesteld.
4. **A fond perdu financieren van investeringen** in de openbare ruimte daar waar mogelijk. Hierdoor daalt het percentage kapitaallasten als onderdeel van de begroting. Infrastructurele investeringen in de openbare ruimte zijn de enige investeringen waar dit volgens de BBV is toegestaan;
5. **De te ontvangen rijksmiddelen als leidend te beschouwen** voor een bepaalde gedelegeerde activiteit voor de gemeentelijke uitgaven. Genormeerde bedragen uit specifieke uitkeringen en gemeentefonds vormen de basis voor de gemeentelijke lasten;
6. **Uitstel van investeringen** op basis van een personele (met name civieltechnisch) capaciteitgroei die te beheersen (managen) is. Dit zorgt voor een realistische afvlakking van de investeringspiek. Welke investering eerder en welke later plaats vinden blijft een dilemma. Wel kunnen de nu vastgelegde middelen ingezet worden voor 'a fond perdu' investeringen;
7. **En als alles niet werkt: een investeringsplafond** op basis van exploitatie- en balansverhoudingen, waardoor investeringen in de tijd worden uitgesmeerd en het investeringsvolume beter beheerst kan worden.

Risico's

Aan bovenstaande oplossingsrichtingen zijn wel strakke randvoorwaarden verbonden. Dekkingsbronnen zijn namelijk niet zeker met als belangrijkste risico dat wel de kosten zijn gemaakt maar de vermelde opbrengsten uitblijven. Aan de implementatie van het concept MIP 2005 zijn onlosmakelijke randvoorwaarden verbonden om de risico's te beheersen. In hoofdstuk 3 staan de organisatorische randvoorwaarden. Maar ook beheerste investeringsgroei en een goede planning moeten risico's beheersen.

4.3.2 Een uitwerking

4.3.2.1 Investeringsselectie

Kiezen voor de koers betekent andere activiteiten niet doen of uitvoeren op een minimum. Dit houdt in dat investeringen die niet bijdragen aan de koers in principe niet worden uitgevoerd. Op basis van de MCA quickscan, zou een flink bedrag aan investeringen kunnen afvallen of naar achteren gebracht worden.

Tabel 4.3.2.1.: Prioritaire investeringen voor het MIP 2005

Programma
Basisschool Saendelft
Bernhardbrug
Bibliotheek
Brandweerkazerne
Dynamische busstation
Inverdan
Onderhoudsachterstanden openbare ruimte
Onderwijsaccomodaties basisprogramma
Sportaccomodaties
Stadhuis
Trias VMBO
Zaandam Zuidoost (Rosmolenbuurt, In het Veldpark)
Zuidelijke Randweg

Het gaat hier om prioriteiten volgens het college, na een eerste inventarisatie. Het feit dat deze investeringen prioritair zijn, wil niet zeggen dat de huidige geraamde investeringsbijdragen niet neerwaarts bijgesteld kunnen worden door plan- en ontwerpoptimalisatie. Dit houdt in dat grote maar ook kleinere investeringen buiten deze prioriteit vallen. Het gaat dan o.a. over de IJsbaan.

4.3.2.2. Plan- en ontwerpoptimalisatie

Zoals gezegd zijn er verschillende plannen waar nog 'luxe op zit' of waar planoptimalisatie tot extra inkomsten kan leiden. Het gaat om o.a. de volgende grote investeringen(programma's):

Tabel 4.3.2.2.a.: Programma's met mogelijkheden voor planoptimalisatie

Programma
Basisschool Saendelft
Bibliotheek
Darwinpark
Inverdan
Onderwijsaccomodaties
Sportaccomodaties
Stadhuis
Zaandam Zuidoost (Rosmolenbuurt, In 't Veldpark)
Zuidelijke Randweg

De verwachting is dat door stringenter plan- en ontwerpoptimalisatie verschillende miljoenen uit het huidige investeringsvolume kan worden bespaard tot 2010 op dit moment. Dit geldt tevens voor de kosten van het programmamanagement.

Tabel 4.3.2.2.b: Programmamanagement kosten

Programma	Omzet inclusief rente 2004	Programmamanagement	
		2004	2004%
Zuidoost	51.167	2.400	5%
Kanaalzone	92.098	3.368	4%
Inverdan	179.302	8.533	5%
Saendelft	11.843	2.068	17%
Totaal	334.409	16.369	5%

Bedragen x € 1.000

Alle investeringen zullen hierop nauwkeurig en stringent getoetst moeten worden in de komende jaren. Wanneer planoptimalisatie bereikt wordt van bijvoorbeeld € 10 miljoen scheelt dat circa € 1 miljoen in de kapitaalslasten.

De wijziging van de verhouding 30/70 in 20/30/50 is een andere belangrijke mogelijkheid voor planoptimalisatie die grote gevolgen heeft voor dekking van plantekorten van verschillende programma's. Stadsbreed kan tot en met 2009 € 15 miljoen (bruto) extra worden gegenereerd, waarvan grosso modo in Inverdan € 3,5 miljoen. In hoofdstuk 4, paragraaf 5 komen we hier uitgebreid op terug.

4.3.2.3 Uitstel van investeringen

In paragraaf 4.1 is reeds aangegeven dat uitvoering van het concept MIP 2005 niet mogelijk is – afgezien van de financiële problematiek -, zowel vanuit de optiek van de personele capaciteit als wel verkeerskundige knelpunten. Er zal overgegaan moeten worden tot in de tijd naar achteren schuiven van investeringen. De te managen personele capaciteit groei kan hierbij een bepalende factor zijn. Dit leidt tot de volgende maximale investeringsvolumes voor alle civieltechnische investeringsprojecten tezamen (o.a. Inverdan, Riolen, Groen en Wegen, Zaandam Zuidoost, Kanaalzone).

Tabel 4.3.2.3.a.: Uitstel van investeringen qua volumes op basis beperkingen

<i>(Bedragen x € 1 mln)</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Maximaal investeringsvolume	39	45	52	59	68	78

Verkeerskundige knelpunten, contractuele verplichtingen, rentekosten en verdienend vermogen van de investering moeten de volgorde van projecten bepalen die worden uitgevoerd. Een integrale planning is op korte termijn noodzakelijk. Als de beheersbare civieltechnische capaciteit als uitgangspunt van de investeringsplanning wordt genomen heeft dit een vertragend effect op de realisatie van verschillende programma's.

Een voorbeeld is de uitvoering van GRP-II. In de huidige planning is rekening gehouden met realisatie in 2007. Een optie is de GRP-II investeringen uit te smeren tot 2012, hierdoor is het mogelijk beschikbare civiele capaciteit in te zetten voor investeringsprojecten die een grotere bijdrage leveren aan realisatie van de strategische koers zoals Inverdan en achterstallig onderhoud Openbare Ruimte. Een gunstig neveneffect is dat de lokale lasten de komende jaren minder snel zullen stijgen. Goedkeuring van de toezichthouder en het Hoogheemraadschap is wel een belangrijke randvoorwaarde voor temporisering van het GRP-II.

Tabel 4.3.2.3.b.: Uitstel van investeringen GRP qua volumes op basis beperkingen

<i>(Bedragen x € 1 mln)</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Gepland investeringsvolume	17,1	23,2	23,2	20,0		
Uitgesteld investeringsvolume	11,2	11,2	11,2	11,2	11,2	11,2

Naast het uitstellen van investeringen in de grote programma's zullen ook andere investeringen op uitstel mogelijkheden moeten worden getoetst.

Tabel 4.3.2.3.c.: Uitstel van investeringen bij kleinere projecten

Uitstel
Primair onderwijs voorzieningen
Windows XP (synchroon met Stadhuis)
Investeringen huisvesting tot Stadhuis
ICT investeringen
Openbare ruimte (speelplaatsen, baggeren, waterhuishouding)
Patrouilleboot Havendienst

Het gaat hierbij om programma investeringen, maar ook om investeringen in bedrijfsmiddelen (o.a. Windows XP, Patrouilleboot, Software). Uitstel van investeringen in bedrijfsmiddelen kan invulling geven aan de ombuigingen noodzakelijk in de exploitatiesfeer.

Het verschuiven van investeringen in de tijd zorgt voor een lagere claim op de kapitaallasten op de korte termijn.

4.3.2.4. Vergroten van de inkomsten c.q. uitnutten van subsidiemogelijkheden en bijdragen van derden.

4.3.2.4.1. Vergroting inspanningen derde partijen bij programmatische investeringen (€ 20 miljoen)

Soms wordt nog wel eens vergeten dat publieke investeringen waarde creëren. Zaanstad kan de verdichtings- en uitbreidingsmogelijkheden die in de stad mogelijk worden gemaakt beter benutten. Op dit moment wordt hier onvoldoende integraal naar gekeken en noodzakelijke investeringen onvoldoende gekoppeld aan het potentiële verdienvermogen. Er is slechts beperkt een beroep gedaan op de mogelijkheden van betrokken partijen. In de planvormingsfase moeten projecten reeds breed worden gedefinieerd om 'valuecapturing' mogelijk te maken. Zie ook hoofdstuk 5 bij het Programmaveld 8.

4.3.2.4.2 Vergroting inspanningen voor subsidieacquisitie voor lopende programma's (€ 60 miljoen)

Er zijn reeds verschillende subsidieverwervingstrajecten in gang gezet zoals BIRK-gelden, ISV-II-gelden en GDU- gelden van het ROA. De inkomsten uit deze trajecten zijn slechts deels meegenomen als dekking voor het MIP. Voorgesteld wordt toekomstige subsidies ten gunste te laten komen van de bestaande programma's en bestaande programma's zonodig aan te passen om in aanmerking te komen voor de verschillende subsidies. Daarnaast is een geconcentreerde integrale subsidie strategie noodzakelijk, nu vindt dit nog veelvuldig op projectniveau plaats, waardoor een strategische benadering onmogelijk wordt. Het Z'MOP-II biedt daartoe het kader.

4.3.2.4.3. Inzetten reserves ten behoeve van investeringen (€ 22 miljoen)

Er zijn nog verschillende reserves intern en extern waar de gemeente een belangrijke stem in de besteding heeft. Een actief beleid om deze middelen in te zetten voor de geformuleerde programma's moet realisatie van de programma's mogelijk maken.

4.3.2.4.4. Herallocatie buitensportaccommodaties (€ 5 miljoen)

Op dit moment wordt een grootschalige herallocatie voor wat betreft de sportaccommodaties voorbereid. Uitgangspunt is nu dat dit kostenneutraal gebeurt. Er ontbreekt echter een grondexploitatie waarin de kosten van de nieuwe voorzieningen worden afgezet tegen opbrengsten uit de vrijvallende locaties. Daarnaast is nog niet gekeken of het veronderstelde voorzieningenniveau niet voor ontwerpoptimalisatie in aanmerking komt. Taakstellend zou uitgegaan kunnen worden van € 5 miljoen.

4.3.2.4.5. Stedelijke verdichting en herallocatie welzijns-, sport- en onderwijsaccommodaties (€ 10 miljoen)

Er zijn binnenstedelijk verschillende mogelijkheden voor verdichting c.q. functiewijziging. Accommodatieoptimalisatie is voor verschillende beleidsterreinen mogelijk, ontwikkeling van vrijkomende locaties moet additionele opbrengsten kunnen genereren zonder dat het voorzieningenniveau voor de burger significant daalt. Ook kan door wijziging van structuurplannen het verdienvermogen van het Grondbedrijf bovenop de reeds opgelegde taakstelling worden verhoogd. Het NYFER ging in zijn rapport 'Wonen aan de Zaan' (februari 2003) uit van een verdienvermogen van € 20 miljoen op jaarbasis. Deze inkomsten zijn randvoorwaardelijk voor het investeringsplan. Geen inkomsten betekent een inhoudelijke bijstelling van het voorgenomen programma.

4.3.2.4.6. Toekomstige opbrengsten areaaluitbreiding OZB (€ 1,0 miljoen)

Tot op heden is er voor de dekking van investeringsprogramma's niet uitgegaan van toekomstige OZB-opbrengsten uit belangrijke herstructureringsgebieden als Inverdan, Saendelft, Zaandam Zuidoost en de Kanaalzone.

De additionele opbrengsten, als gevolg van de woningbouw en stijgende inwonersaantallen, vanuit het gemeentefonds worden hier buiten beschouwing gelaten. Het lijkt redelijk, op basis van de huidige woningplanning vanaf 2009 50% van de additionele OZB als gevolg van de programma's in te zetten voor de financiering van deze programma's. Belangrijke randvoorwaarde is wel dat door een goede planning 'verdienende' woningbouwplannen in de verschillende programma's naar voren gehaald moeten worden om ook zo snel mogelijk verdienvermogen voor wat betreft OZB te realiseren.

4.3.2.4.7. Ontvangen Rijksmiddelen als norm Onderwijs (€ 20 miljoen)

Er ligt een omvangrijke investeringsopgave voor onderwijshuisvesting. Op dit moment overschrijden de gemeentelijke uitgaven voor onderwijshuisvesting de ontvangen middelen uit het gemeentefonds aanmerkelijk.

Tabel 4.3.2.7.: Onderwijs inkomsten en uitgaven

	2004	2005	2006	2007
Gemeentefondsuitkering onderwijshuisvesting	10,7	10,8	11,2	11,5
Gemeentelijke budget onderwijshuisvesting*	10,6	12,1	14,5	16,0
Vershil	0,1	-1,3	-3,3	-4,5

De cijfers voor wat betreft het gemeentelijk budget zijn gebaseerd op het MIP 2004. Het concept MIP 2005 vergroot de huidige discrepantie tussen ontvangen normbedragen van het Rijk en de gemeentelijke uitgaven verder.

Er is nog geen uitgebreide analyse gemaakt van de oorzaak van deze verschillen. Of Zaanstad op dit vlak een uitschieter is t.o.v. vergelijkbare gemeenten is ook nog onduidelijk. Op hoofdlijnen kan reeds nu geconstateerd worden dat het in de AU opgenomen bestanddeel voor Speciaal Onderwijs/Voortgezet Onderwijs aanzienlijk achter loop bij de kosten die Zaanstad voor SO/VO maakt c.q. gepland heeft. Het Trias VMBO is hier naar alle waarschijnlijkheid voor een belangrijk deel debet aan. Door een meevallend aanbestedingsresultaat kan de investering voor het Trias VMBO overigens neerwaarts worden bijgesteld.

Een andere oorzaak van het verschil tussen gemeentefondsuitkering en gemeentelijke uitgaven voor onderwijshuisvesting is de afwijkende afschrijvingstermijn die gehanteerd wordt. Het Rijk hanteert een afschrijvingstermijn van 60 jaar in de normvergoeding, de gemeente Zaanstad hanteert een norm van 40 jaar.

Een andere belangrijke ontwikkeling is de verwachting dat in de periode 2008 – 2022 het aantal leerlingen in het primair onderwijs met circa 22% daalt. Deze daling doet zich voor in heel Zaanstad met uitzondering van Saendelft.

Wettelijke ondergrens m.b.t. onderwijshuisvesting is het feit dat de gemeente gehouden is te voorzien in voldoende capaciteit en er voor verantwoordelijk is dat die capaciteit in een behoorlijke onderhoudstoestand verkeert. Overwogen kan dan ook worden een zodanig budgetplafond in te stellen dat in ieder geval voldaan wordt aan deze minimale verplichting met wellicht op onderdelen een beredeneerde aanvulling.

Het huidige tekort van circa € 40 miljoen (op een investeringsvolume van € 153 miljoen) zou taakstellend teruggebracht moeten worden naar € 20 miljoen. Er staan nog mogelijkheden open geplande investeringen te schrappen, te beperken en te faseren. Een zorgvuldig overleg- en besluitvormingsproces is geboden mede gelet op de goede verhoudingen met het veld.

4.4 Relatie MIP en Z'MOP-II

De in het Z'MOP-II geformuleerde negen beleidsprioriteiten met bijbehorende maatregelen en outputindicatoren vormen bij elkaar een zeer ambitieus programma. Het college is zich hier terdege bewust van. Maar wij trekken wel de conclusie, dat de koers, die een aantal jaren geleden werd ingezet, werkzaam is. Er is veel geleerd in de GSB-II/ISV-I periode. Het is nu zaak om verder door te pakken en ondubbelzinnig in te zetten op uitvoering en tempo. Dat lukt niet zonder steun van Provincie en Rijk en dan bedoelen we meer dan GSB en geld alleen.

Zaanstad kent drie grote structurele problemen: de ruimtelijke structuur, de economische structuur en de financieel-economische structuur. Om deze problemen structureel aan te pakken dient er fors te worden geïnvesteerd in de stad door de gemeente zelf, door particuliere partijen, maar ook door andere overheden als Provincie, ROA en Rijk. Maar tegelijkertijd vormen die structurele problemen nu juist een hinderpaal om met kracht zo'n investeringsimpuls door te zetten. Zaanstad ziet de toekenning door het Rijk van de directe ISV-status (1999) en de directe GSB-status (vanaf 2005) als een belangrijke erkenning dat Zaanstad alleen op eigen kracht de vereiste keer ten goede niet kan realiseren. Ook de toekenning van de provincie Noord-Holland van € 6 miljoen voor Inverdan – en naar verwachting nog eens € 4 miljoen eind 2004 – geeft aan dat investeren in Zaanstad als noodzakelijk én renderend wordt gezien. De gegroeide slagkracht van Zaanstad ondervindt waardering. Maar de jaren 2005-2009 zullen beslissend zijn of ook daadwerkelijk tempo gemaakt kan worden met die keer ten goede, en of er substantiële verbeteringen bereikt kunnen worden.

Per saldo kan Zaanstad rekenen op € 54 miljoen voor de periode 2005-2009. Dit bedrag ligt ongeveer in lijn met de bijdragen voor de vorige periode. Toen was er sprake van een kleine GSB doeluitkering Economie en de BDU ISV-I. De huidige BDU Sociaal is een mix van een viertal 'gewone' gemeentelijke doeluitkeringen en een aantal GSB projectsubsidies die ter beschikking waren gesteld aan de G5 als partiële deelnemers aan het GSB. Handhaving van het nominale niveau voor Sociaal maakt Zaanstad een van de gunstige uitzonderingen in de G30. Dit is pure winst, die Zaanstad dankt aan het verkrijgen van de volledige status in het GSB. Voorts heeft Zaanstad in de recente jaren aparte subsidies weten aan te trekken bij het Rijk, de provincie Noord-Holland en het ROA ten bedrage van ruim € 41 miljoen. Dit vooral voor projecten die in

het Z'MOP-I met een mix van ISV-I bijdragen bekostigd konden worden. De belangrijkste voorbeelden zijn: Inverdan (FINH), Kanaalzone (TIPP, StiREA en Provincie), Grenen Palen (VROM), Saendelft (VINEX) en infrastructuur (ROA GDU klein). De integrale aanpak via meerjarige kaders zoals de Z'MOP's werpt zijn vruchten af.

Het Rijk en de Provincie zijn niet de enige partners die kunnen bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van Zaanstad. Ook de Europese Unie beschikt over middelen om sociale en economische en fysieke initiatieven van andere overheden te ondersteunen. Zaanstad kan daarvan profiteren. Daarbij gaat het niet alleen om geld, maar ook om toegang tot informatie, en tot samenwerkingsverbanden van Europese steden. Zaanstad heeft recentelijk op basis van een eerste versie van dit Z'MOP-II een onderzoek laten verrichten door het adviesbureau ERAC. Dit rapport laat zien dat Zaanstad gebruik kan maken van diverse Europese subsidieprogramma's bij de realisatie van de speerpunten uit ons Z'MOP-II gekoppeld aan de lopende programma's van de Europese Unie voor de periode 2000-2006. Tevens is een notitie gemaakt om intensiever gebruik te gaan maken van ESF (bijlage 10).

Voorts zal Zaanstad op basis van het Z'MOP-II proberen minimaal € 60 miljoen extra subsidiegelden aan te trekken bij het Rijk, provincie Noord-Holland, ROA en Europa. Deze subsidies zijn met name bestemd voor Inverdan (BIRK), de Zuidelijke Randweg (ROA), Zaandam Zuidoost (VROM-IPSV) en bedrijventerreinen (EZ-FIB Topprojecten en Provincie).

4.4.1 De prioritaire gebiedsgerichte aanpak van het Z'MOP-II

Gezien de omvang van de ruimtelijke opgaven is er voor gekozen de additionele middelen zoveel mogelijk te concentreren binnen een beperkt aantal programmagebieden. Vijf gebieden - Zaandam Zuidoost, Inverdan, de Kanaalzone, de Zaanoevers en Saendelft - vormen de fysieke spil in dit nieuwe Z'MOP-II. Het zijn de gebieden waar zowel de opgaven als de ontwikkelingspotenties het grootst zijn. Het zijn ook vijf programmagebieden waarvoor Zaanstad rekent op extra steun van buiten.

- Zaandam Zuidoost is het gebied, dat al eerder werd geselecteerd in het kader van de 56 wijkenaanpak van het ministerie van VROM;
- Inverdan is één van de door de provincie Noord-Holland geselecteerde 'productiehallen' waarin de provincie actief participeert en investeert. De aanvraag voor een BIRK-subsidie bij VROM loopt.
- De Kanaalzone maakt onderdeel uit van de voorlopige lijst van zestig bedrijventerreinen ('Topprojecten') waaraan het ministerie van Economische Zaken de komende jaren bijzondere aandacht zal geven.
- De uitleglocatie Saendelft zal verder ontwikkeld worden in het kader van de VINEX en VINAC afspraken.
- Het Zaanoeverproject heeft in de afgelopen jaren een aantal zeer aansprekende woon- en werklocaties opgeleverd. Deze aanpak – met steeds meer markt – wordt voortgezet.

De directe inzet van additionele middelen voor de periode 2005-2009 uit het GSB zal niet in al deze gebieden neerslaan.

- Wat betreft de Kanaalzone wordt gekozen voor inzet van alleen de BDU Economie, en dus geen bijdrages uit de BDU ISV. Voor het project Zuidelijke Randweg wordt gerekend op een forse bijdrage uit de ROA BDU+ Infrastructuur;
- Wat betreft Inverdan wordt gekozen voor een beperkte inzet vanuit de BDU Sociaal en zal de restfinanciering vooral uit de BIRK-aanvraag moeten komen. Er zijn geen middelen voorzien uit de BDU ISV (behalve mogelijk voor het Krimp);
- Saendelft wordt medegefinancierd uit de VINEX/VINAC gelden;
- De Zaanoevers kunnen eventueel een beroep doen op de BDU ISV;

- Zaandam-Zuidoost zal een forse impuls krijgen vanuit de BDU ISV en vanuit de BDU Sociaal wordt van de 'vrij beschikbare middelen' circa 75% geormerkt voor een integrale GSB aanpak in deze wijk.

Voor keuzes op project- of ander detailniveau is het nog te vroeg. Immers het Z'MOP-II heeft een horizon van 5 jaar en de GSB activiteiten maken na het convenant deel uit van de reguliere politieke afwegingen bij de jaarlijkse begrotingen. Op die wijze kan flexibel worden ingespeeld op kansen en noden die zich voor gaan doen. Het Grotestedenbeleid mag absoluut geen projectenpotje worden waaruit naar believen geplukt kan worden. Dan worden de gestelde doelen niet gehaald en zal Zaanstad terecht de rekening gepresenteerd krijgen bij de eindafrekening in 2010.

4.5 Overwegingen

Bij een aantal concrete onderwerpen in relatie tot de investeringen is een dilemma of keuze aangegeven. Dit zijn de zaken waarover het college graag een uitspraak van de raad zou zien, om die als richtinggevende kaders bij de voorbereiding van de begroting 2005-2008 te kunnen betrekken.

4.5.a IJsbaan

De IJsbaan kan een sportaccommodatie worden die in Zaanstad en directe omgeving vele sporters een aantrekkelijk aanbod biedt. De financiering van het project is tot op heden volledig afhankelijk van Zaanse bijdrages. De provincie heeft eerder al besloten de nieuwe locatie in Hoorn te prefereren boven Zaanstad. Tot op heden is er geen volledige dekkende bijdrage in het MIP en externe bronnen zijn nog niet verworven (markt, rijk).

Gezien de enorme druk op de uitgaven én de realisatie van het MIP wordt nu voorgesteld dit project naar achteren te schuiven. Dit levert een vrijval op van € 13,4 miljoen die vervolgens kan worden aangewend voor prioritaire projecten in het MIP 2005.

4.6.a (besluit) De IJsbaan als project naar achteren te schuiven. Dit levert een vrijval op van € 13,4 miljoen, die vervolgens kan worden aangewend voor prioritaire projecten in het MIP 2005 - 2008.

4.5.b Wonen

Zaanstad heeft zowel stadse als dorpse kenmerken, en bezit daardoor een grote diversiteit aan woonmilieus. De gemeente wil deze kracht benutten om een bijdrage te leveren aan de regionale woningmarkt. Dat betekent: niet alleen de Zaankanters van nu en morgen de gelegenheid te bieden hun wooncarrière in hun eigen stad voort te kunnen zetten, maar ook plaats te bieden aan groepen die nu nog moeilijk aan hun trekken komen.

Zaanstad wil bijvoorbeeld meer hogere inkomensgroepen trekken en aan de stad binden.

Hetzelfde geldt voor jongeren. De beschikbaarheid van woningen en werk zijn voor hen belangrijke voorwaarden om in de stad te blijven. Zaanstad kan meer bieden aan jongeren en starters op de woonmarkt.

Een betere verdeling van het aanbod aan woningen in verschillende prijsklassen (huur en koop) draagt bij aan de doorstroming. Door een evenwichtige spreiding kunnen mensen in alle delen van de stad een wooncarrière doorlopen.

Het bouwen voor ouderen en mensen die geheel of gedeeltelijk van zorg afhankelijk zijn is een ander aandachtspunt. Mensen met beperkingen moeten zo goed en zo lang mogelijk zelfstandig kunnen wonen.

Daarnaast wordt door nieuwbouw en herstructurering gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de woningvoorraad. Duurzaam bouwen heeft daarbij de aandacht. Daarnaast moet differentiatie leiden tot een evenwichtiger opbouw van het woningaanbod in herstructureringswijken. Verwacht wordt, dat dit een positieve impuls aan deze wijken zal geven. Bij dit alles is het uitgangspunt, dat de veiligheid en sociale samenhang - van oudsher sterke punten van onze stad - behouden blijven.

Het woningbouwprogramma kan in de toekomst op een nieuwe basis worden vormgegeven. De mogelijkheden om naast het gemeentelijk vermogen, ook het stedelijk vermogen (bv corporaties) aan te spreken kan bijdragen aan de bekostiging van onze investeringsambities. Door de ecologische hoofdstructuur en de nieuwe 20 Ke contour van Schiphol is het niet meer mogelijk om grootschalige uitbreidingslocaties in het buitengebied te realiseren.. De mogelijkheden moeten daarom binnen het bestaand stedelijk gebied worden gevonden

Een eerste inventarisatie leert dat de Zaanse Woningcorporaties over aanmerkelijke eigen vermogens en stille reserves beschikken. Ultimo 2002 bedraagt de gezamenlijke eigen vermogens van de grootste 4 Woningcorporaties rond € 187 miljoen. Alleen al De Woonmij Zaanstad verwacht tot en met 2007 een toename van haar eigen vermogen van € 35 miljoen. Ook de stille reserves ad € 1,2 miljard (het verschil tussen de actuele bedrijfswaarde en de boekwaarde van de materiële vaste activa) zijn fors te noemen. Naast deze forse vermogens en stille reserves beschikken de Woningbouwcorporaties door verdichting van geplande woningbouw een aanzienlijke verdien capaciteit. In de ontwikkeling van de stad kan de vermogenspositie en de verdien capaciteit van de woningbouwcorporaties strategisch aanzienlijk beter uitgenut worden. Op dit moment worden de bijdragen van de WBV onvoldoende uitonderhandeld.

Door middel van gestructureerde en geconcentreerde onderhandelingen met de woningbouwverenigingen kunnen in convenanten en grondexploitaties afspraken worden gemaakt over andere kostenverdelingen. Randvoorwaarden hiervoor zijn een goed functionerende afdeling Planeconomie en vaardige onderhandelaars van gemeentezijde. Nu zijn de onderhandelingen nog te ad hoc en ongestructureerd. Een strakke lijn is noodzakelijk.

Op basis van richtlijnen van het Ministerie van VROM hebben Woningbouwcorporaties naast een verantwoordelijkheid voor de woningen en woningvoorraad ook de zorg voor een goede leefomgeving. Door deze richtlijn komt de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de openbare ruimte bij de lokale overheid als wel bij de Woningbouwcorporaties te liggen. De richtlijn kent geen wettelijke status en is optioneel.

In de periode van 1998 - 2002 is onderzocht in hoeverre zogenaamde Privaat Publieke Samenwerking (PPS) kon worden gezocht met Woningbouwcorporaties voor het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Op slechts zeer bescheiden schaal is dit gelukt. In Krommenie is een tweetal projecten gerealiseerd waarbij openbare ruimte gerenoveerd is en waarbij de Woningbouwcorporatie investeerde in een deel basiskwaliteit en plus kwaliteit en voor onbepaalde tijd het beheer en onderhoud van de gemeente heeft overgenomen. In Zaandam zijn ook enkele samenwerkingsverbanden gerealiseerd die echter niet zover gaan. Woningbouwcorporaties waren slechts bereid tot het investeren van aanvullende kwaliteit en het overnemen van beheer en onderhoud voor bepaalde tijd.

In stadsvernieuwingsprojecten wordt onderhandeld over een verdeling van de kosten voor het renoveren van de openbare ruimte. Op basis van de richtlijn tot kostenverdeling (kosten in beeld, kosten verdeeld) bij stadsvernieuwingsprocessen van het Ministerie van VROM zal de gemeente moeten bijdragen voor zowel het afgeschreven als het niet-afgeschreven deel van de openbare ruimte. De gemeente zou op basis van deze systematiek in principe 100% van de

kosten moeten dragen. In het verleden is altijd tussen gemeente en Woningbouwcorporaties onderhandeld over de kostentoedeling. In een aantal gevallen droeg de gemeente alleen bij op basis van het afgeschreven deel van de kapitaalinvestering.

Daarnaast kan overwogen worden projectontwikkelaars die met het realiseren van plannen het areaal van de openbare ruimte uitbreiden, middelen te laten storten in een fonds van waaruit de structurele onderhoudslasten gefinancierd kunnen worden (een soort reserve infrastructuurle werken).

Om betrokkenheid van de Woningbouwcorporaties ook daadwerkelijk bij het realiseren van een goed woon- en leefklimaat te vergroten en gezamenlijk de verantwoordelijkheid te nemen voor een goed onderhouden woonomgeving, zijn de volgende maatregelen te bedenken:

1. Het aangaan van een convenant waarbij met de Woningbouwcorporaties wordt afgesproken dat zij een deel van de kosten voor het realiseren van basiskwaliteit in de woonwijken voor hun rekening nemen.

Deze maatregel beperkt zich tot de Woningbouwcorporaties en kan niet worden gehanteerd richting vastgoedbeheerorganisaties, particulieren en projectontwikkelaars.

2. Bij het realiseren van nieuwbouwprojecten wordt van de ontwikkelaar afgesproken dat deze een bijdrage stort in een onderhoudsfonds voor de openbare ruimte. Hierbij kan de gemeente zelf het aandeel dat marktpartijen bijdragen, vaststellen. Risico van dit voorstel is dat projectontwikkeling moeilijker tot stand komt. Te oordelen naar de financiële situatie van de Woningbouwcorporaties lijkt er ruimte te zitten om deze ontwikkeling in te zetten.

Bijkomend voordeel is dat deze maatregel niet alleen betrekking heeft op Woningbouwcorporaties maar ook op projectontwikkelaars en individuele bouwprojecten.

Tot 2009 zullen – zo is de verwachting - jaarlijks 850 woningen worden gerealiseerd in Zaanstad. In Zuidoost wordt overwogen een verdichtingopgave van 2500 woningen te realiseren. Dat kan niet alleen op kosten van de gemeente Zaanstad. Zaanstad zal eigen geld en ISV-II gelden investeren. Investeren in onderwijs, zorgvoorzieningen en groen en wegen.

Het is zaak stedelijke regie te voeren over de programma's heen en integraal de bekostiging van alle voorzieningen mee te wegen. In financiële zin streeft ons college naar afspraken met de bouwers van woningen over een bijdrage naar analogie van de fondsvorming bij Inverdan.

Hiertoe zal een zware regiegroep Wonen worden ingesteld om tot macro afspraken te komen voor de komende jaren.

4.5.b. (vraag) Op welke wijze vindt u dat het maatschappelijke partners aangesproken kunnen worden, niet per project maar op macroniveau, voor een gezamenlijke inzet om de ambities van Zaanstad te realiseren en bekostigen?

4.5.c BWS

De uitvoering van het BWS is in handen van de Bestuurscommissie Zaanstreek (BC), wat valt onder het Regionaal Orgaan Amsterdam. De deelnemers zijn Oostzaan, Wormerland en Zaanstad. De beschikbare middelen zijn dan ook regionale middelen. Op 31 december 2002 heeft de BC een risico fonds van € 8,2 miljoen, naast nog te beschikken subsidiegelden van € 3,5 miljoen.

Het gaat nu over het risicofonds. Het fonds is bestemd voor het opvangen van renteschommelingen in de komende jaren. Door meevallende renteontwikkelingen en vrijvallende middelen vanuit de BWS-regeling is het fonds goed gevuld.

De wethouders volkshuisvesting van de deelnemende gemeente zullen zich hier over uit moeten

spreken. Bij de oprichting van het risicofonds is de voorwaarde opgenomen, dat de gelden besteed moeten worden voor volkshuisvestelijke doeleinden. Het aandeel van Zaanstad kan rond de € 5,4 miljoen uitkomen. Opname hiervan is onder de genoemde voorwaarden mogelijk en financieel verantwoord. Het geld kan dan worden ingezet om nieuwbouw te realiseren in de prioriteitsgebieden als Zaandam Zuidoost, Saendelft en Inverdan. Een uitruil met de Woningbouwcorporatie zou kunnen plaatsvinden, waarbij subsidies richting Woningbouwverenigingen gaan in ruil voor een grotere investering in de openbare ruimte.

4.5.c. (besluit) Afroming van het risicofonds BWS is gewenst, waarbij de vrijkomende middelen worden ingezet om nieuwbouw te realiseren in de prioriteitsgebieden als Zaandam Zuidoost, Saendelft en Inverdan (o.a. voor 'Wonen boven winkels'). Extra financiële inzet van de gemeente Zaanstad op 'wonen' dient er toe te leiden dat woningcorporaties bereid zijn meer te investeren in de woonomgeving.

4.5.d Particuliere woningverbetering

Bij de invoering van de grenen palenproblematiek is de 'oude' woningverbeteringregeling stilgelegd. Vanaf dat moment is nog een bedrag beschikbaar van € 800.000. Dit bedrag is blijven staan om mogelijke risico's in de toekomst op te vangen. Indertijd werd subsidie-optermijn verstrekt waarbij bij vroegtijdige verkoop door de eigenaar een bedrag moest worden betaald om de subsidie af te ronden die nog niet door renteopbouw was gevormd. Nader onderzoek geeft aan dat een reserve van € 100.000 voldoende zal moeten zijn.

4.5.d (besluit) De 'overtollige' middelen van de oude particuliere woningverbeteringregeling moeten worden ingezet ten behoeve van de investeringen in de stedelijke vernieuwing.

4.5.e Kabel Televisie Zaanstad gelden (KTZ)

In 1995 zijn de aandelen van de gemeente Zaanstad en een vijftal Zaanse Woningcorporaties aan de Kabeltelevisie Zaanstad verkocht. De opbrengst voor de gemeente is ten gunste van de algemene middelen gebracht. De opbrengsten voor de corporaties zijn gestort in een fonds, het zogenaamde Kabel Televisie Zaanstad- fonds (KTZ-fonds). Het fonds is nadien gevoed met renteopbrengsten over het kapitaal van het fonds. De beschikkingsbevoegdheid over het fonds is vastgelegd in een verordening. Het fonds is eigendom van de Federatie van Zaanse Woningcorporaties.

In 2001 hebben de betrokken corporaties aangegeven het fonds op te willen heffen. Zaanstad heeft eind 2001 aangegeven in te kunnen stemmen met de opdeling van het fonds. Volgens opgave van de FZW zijn er in de afgelopen jaren relatief weinig aanvragen ingediend en gehonoreerd, als gevolg waarvan de omvang van het fonds ongeveer gelijk is aan de start van het fonds met een bedrag van circa € 10 miljoen (liquide middelen en een in deposito belegd gedeelte).

De gemeente kan de betrokken corporaties aanspreken op de bestemming van de middelen. Daarnaast kan de gemeente in onderhandeling met de betrokken corporaties trachten tot afspraken te komen over toekomstige besteding van de middelen. Ten aanzien van de bestedingen is in de verordening nu een aantal restricties opgenomen. Het geld mag nu niet worden gebruikt voor zogenaamde onrendabele toppen, maar uitsluitend voor onderzoek, advies, planning en experimenten.

Gezien de grote opgave van de corporaties bij de herstructurering kan worden overwogen met de corporaties te onderhandelen over wijziging van de verordening om op die manier een positieve impuls te geven aan de stedelijke vernieuwing. Een uitruil met de corporaties zou kunnen plaatsvinden, waarbij subsidies richting corporaties gaan in ruil voor een grotere

investering in de openbare ruimte. Ook zou onderzocht moeten worden of er mogelijkheden zijn kosten voor leefbaarheid en/of duurzaamheid hier uit te betalen.

4.5.e (besluit) Betrokken corporaties aan te spreken op de bestemming van de middelen uit Kabel Televisie Zaanstad-fonds, en te onderhandelen over toekomstige besteding van de middelen. Direct of indirect zouden deze middelen aan de stedelijke vernieuwing ten goede moeten komen.

4.5.f Wijziging differentiatie nieuwbouw

Op dit moment bestaat 45% van de woningvoorraad uit sociale woningbouw (huur). De doelgroep voor dergelijke woningen bedraagt 28% van de huishoudens in Zaanstad. Het aanbod sociale woningen overstijgt dus in sterke mate de doelgroep. De gemeenteraad heeft in 2003 de Kadernota Wonen vastgesteld. Hierin worden o.a. uitspraken gedaan over omvang en differentiatie van de nieuwbouw. Uitgangspunt is dat er jaarlijks 850 woningen worden gerealiseerd, waarvan 30% in de sociale sector en 70% in de marktsector. In de bouwproductie van 850 woningen per jaar zijn o.a. de nieuwbouw in Saendelft en de herstructurering in Zaandam Zuidoost opgenomen. De toename van 2.500 woningen in Zaandam Zuidoost in de periode 2004-2013 valt dus binnen de productie van 850 woningen per jaar.

In de praktijk blijkt dat in de afgelopen jaren ongeveer 20% van de nieuwbouw bestond uit woningen in de middeldure prijsklasse. Wanneer de verdeling 30/70 verandert in 20/80, kan aangenomen worden dat de woningen, die niet meer in het sociale segment worden gebouwd, doorschuiven naar het middeldure segment. De uiteindelijke differentiatie zou dan uitkomen op 20/30/50.

In onderstaande tabellen is de jaarlijkse grondopbrengst per differentiatie aangegeven. Aangezien gewerkt is met aannames, geven de resultaten in de tabellen slechts een indicatie van de te verwachten opbrengst. Daar komt bij dat de differentiatie van de woningbouwproductie niet volledig te sturen is, maar ook afhankelijk is van de marktsituatie. Knelpunt hierbij is wel dat Zaanstad niet veel gronden bezit, maar wel zegt het veel over de verdien capaciteit van de Woningbouwverenigingen en projectontwikkelaars. Onderzocht moet worden op welke wijze Zaanstad meer van deze ontwikkeling zou kunnen profiteren.

Om de grondopbrengsten te kunnen berekenen zijn o.a. gegevens nodig over het aandeel huur, koop, eengezinswoningen c.q. meergezinswoningen, vloeroppervlak en exacte prijzen van de op te leveren woningen. Deze gegevens zijn niet bekend. Daarom is een aantal aannames gedaan die hieronder staan vermeld. In de berekeningen is gewerkt met bandbreedtes. Bij de minimale opbrengst is er van uitgegaan dat alle woningen in een bepaald prijssegment worden gebouwd in de goedkoopste versie, bij maximale opbrengst dat alle woningen worden gebouwd in de duurste versie. De werkelijke opbrengst zal daartussenin liggen.

Uitgangspunten en aannames bij de berekeningen (alle prijzen zijn inclusief BTW):

goedkoop:	grondopbrengsten	€ 13.700,- per kavel
middelduur:	prijsklasse	€ 130.000 - € 220.000
	bvo	100 m ²
duur:	grondopbrengsten	€ 34.510 - € 65.450 per woning
	prijsklasse	€ 220.000 - € 350.000
	bvo	120 m ²
	grondopbrengsten	€ 82.110 - € 107.100 per woning

Model A: Jaarlijkse grondopbrengsten bij de differentiatie 30/20/50 (Bedragen x € 1 mln)

differentiatie	Aantallen woningen	Minimale opbrengst	Maximale opbrengst	Gemiddelde opbrengst
30% goedkoop	255	3,5	3,5	3,5
20% middelduur	170	5,9	11,1	8,5
50% duur	425	34,9	45,5	40,2
Totaal	850	44,3	60,1	52,2

Model B: Jaarlijkse grondopbrengsten bij de differentiatie 20/40/40 (Bedragen x € 1 mln)

differentiatie	Aantallen woningen	Minimale opbrengst	Maximale opbrengst	Gemiddelde opbrengst
20% goedkoop	170	2,3	2,3	2,3
40% middelduur	340	11,7	22,3	17,0
40% duur	340	27,9	36,4	32,2
totaal	850	42,0	61,0	51,5

Model C: Jaarlijkse grondopbrengsten bij de differentiatie 20/30/50 (Bedragen x € 1 mln)

differentiatie	Aantallen woningen	Minimale opbrengst	Maximale opbrengst	gemiddelde opbrengst
20% goedkoop	170	2,3	2,3	2,3
30% middelduur	255	8,8	16,7	12,7
50% duur	425	34,9	45,5	40,2
totaal	850	46,0	64,6	55,2

De in de tabellen genoemde grondopbrengsten zijn overigens niet de netto-opbrengsten. De kosten voor bijvoorbeeld bouwrijp maken, moeten hier van worden afgetrokken.

Uitgaande van bovengenoemde uitgangspunten, blijkt dat de verhouding 20/30/50 de meeste grondopbrengsten oplevert. Voor de jaren 2005-2009 levert dit met 4.250 woningen bruto per saldo € 15,5 miljoen op. Vooral het aandeel dure woningen is bepalend voor de opbrengsten. De huidige marktontwikkelingen zijn echter ongunstig voor deze categorie.

4.5.f (vraag) Is een bijstelling van de norm voor de verhouding tussen sociale woningbouw en koopwoningen van 30/70 (zijnde 30/20/50) naar 20/30/50 bespreekbaar, opdat stedelijk middelen vrijkomen voor het verdienvermogen van Zaanstad van circa € 15 miljoen tot en met 2009?

4.5.g Bijdragen bestuurscommissies onderwijs aan onderwijshuisvesting

Ultimo 2002 bedraagt het gezamenlijk eigen vermogen van OVO en OPO ca. € 18 miljoen. Dat bedrag is de laatste jaren met ca. € 2 miljoen per jaar opgelopen. Verder blijkt uit de jaarrekening 2002 van OVO dat de stille reserves ca. € 33 miljoen bedragen. Voorgesteld kan worden dat de bestuurscommissies rond € 4 miljoen aan de onderwijshuisvesting gaan bijdragen. Het OVO heeft al aangegeven te willen bijdragen aan de onderwijshuisvesting (€ 650.000 uit de reserve van IVVO/De Brug).

Vanzelfsprekend zullen de bestuurscommissies aarzelingen hebben bij degelijke voorstellen. Met name OVO heeft juist door het voeren van goed beleid haar reserves opgebouwd. Verder is de reservepositie voor een belangrijk deel ontstaan door convenantgelden. Met dit voorstel wordt indirect het convenant teruggedraaid.

4.5.g. (besluit) De achterstanden in onderwijshuisvesting zijn groot, terwijl de middelen die de gemeente daarvoor ter beschikking staan tekort schieten. De huidige situatie noodzaakt en rechtvaardigt daarom een inspanning de bestuurscommissie te bewegen haar reserves in te zetten ten behoeve van onderwijshuisvesting.

5 De Programmavelden en de hoofdkeuzes (Taken)

De bezuinigingsopdracht (of noodzaak tot inkomstenverhoging) is onderverdeeld in een aantal hoofdcategorieën:

- Taken (V3);
- Inkomsten (V4);
- Investerings (V5);
- Facilitair (V6) &
- Personeel (V7).

De indicatieve ombuigingsruimte in de hoofdstukken 5, 6, 7 en 8 is o.a. in kaart gebracht door een ambtelijke Taskforce ombuigingen. De tabellen geven dus de ingeschatte ombuigingsruimte weer. In hoofdstuk 9 wordt een voorstel door het college gedaan over de benutting van de indicatieve ruimtes. De discussie- en beslispunten uit bijlage 1 kunnen dus ook leiden tot nadere invulling van de enveloppen uit de tabel in hoofdstuk 9.

Taken

Op verschillende manieren zijn de eventuele mogelijkheden onder de loep genomen om te bezuinigen op gemeentelijke taken.

Inkomsten

Aan de batenkant van de begroting zijn de mogelijkheden tot verhoging van de inkomsten (lokale heffingen, kostendekkendheid leges en tarieven, verdienvermogen Grondzaken) in beeld gebracht.

Investerings

Onder deze kop wordt het beoogde bezuinigingsniveau van de exploitatielasten op investeringen weergegeven. Dit betekent dat reeds geplande investeringen heroverwogen worden aan de hand van een Multi Criteria Analyse.

Facilitair

De kosten van de facilitaire voorzieningen van de gemeente Zaanstad zijn vergeleken met referentiecijfers van andere (grote) gemeenten, afkomstig uit de 'Tendrapportage facilitaire kengetallen' van CGEY.

Personeel

Onderzocht is waar op de personele component mogelijkheden liggen voor bezuinigingen. Ook secundaire arbeidsvoorwaarden maken hier onderdeel van uit.

Tarief

Hier vallen alle voorstellen onder die van invloed zijn op gemeentelijke tarieven.

5.1 Ombuigingsrichtingen 'Taken' (per programmaveld)

De informatie in deze paragraaf is met name bedoeld als richtinggevend bij het identificeren van beleidsterreinen waarop mogelijk kan worden bezuinigd. Bij een aantal onderwerpen is een dilemma of keuze aangegeven.

Dit zijn de zaken waarover het college graag een uitspraak van de raad zou zien, om die als richtinggevend kaders bij de voorbereiding van de meerjarenbegroting 2005-2008 te kunnen betrekken.

a. Programmaveld 1: Openbare orde en veiligheid

a.1 Integrale veiligheid

Voor de onderwerpen 'veiligheid' en 'rampenpreventie' is de belangstelling sterk toegenomen. Absolute veiligheidseisen leiden tot een oneindig middelenbeslag. Daarom zijn ook hier afwegingen nodig, en moet het gewenste veiligheidsniveau worden afgewogen tegen de beschikbare budgetten.

De recent aangenomen 'wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding' zal wellicht extra capaciteit en middelen vragen. Ook de discussie over aanrij-tijden van de brandweer vertaalt zich in financiële wensen. Vandaar dat wij in tijden van bezuiniging een principe-uitspraak van de gemeenteraad noodzakelijk achten, of u op het programmaveld 'openbare orde en veiligheid' een nullijn wil volgen, wil krimpen, of wil bijplussen. Is dit programmaveld uitgesloten van onze bezuinigingsopgave of niet?

a.1 (vraag) *Zijn activiteiten op het programmaveld 'openbare orde en veiligheid' uitgesloten van onze bezuinigingsopgave, of moet ook hier worden getoetst op effectiviteit en efficiency?*

a.2 Uitrijtijden Brandweer

De brandweercommandant heeft zeer onlangs gemeld dat het aantal vrijwilligers dat beschikbaar is sinds 990 fors is gedaald van 390 naar 320 in 2004. Samen met verzwaarde eisen dreigt niet langer voldaan te kunnen worden aan de uitrijtijden die de veiligheid van de bevolking en van de brandweer dienen. Voorgesteld wordt snel nader onderzoek te doen. Er kan sprake zijn van meerkosten van ca. € 0,8 mln. structureel. De uitkomsten hiervan dienen betrokken te worden bij de opstelling van de meerjarenbegroting 2005-2008.

a.2 (besluit) *Nader te onderzoeken of en in welke mate extra financiële inzet structureel noodzakelijk is voor het op peil houden van de repressieve taken en het halen van de gewenste uitrijtijden van de brandweer - mede in het licht van de dalende inzet van vrijwilligers. De uitkomsten hiervan dienen betrokken te worden bij de opstelling van de meerjarenbegroting 2005-2008.*

b. Programmaveld 2: Verkeer, vervoer en waterstaat

b.1 Infrastructuur

De Rijksinvesteringen in de infrastructuur zijn geen deel van het Grotestedenbeleid. Infrastructuur wordt betaald via het MIT (Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport, verdeeld via het Rijk) en GDU (Gebundelde Doeluitkering, verdeeld via provincies en stadsregio's). Per 1 januari 2004 heeft het Rijk de gelden en bevoegdheden krachtig gedecentraliseerd, door de projectgrens tussen GDU en MIT op te trekken van € 11,34 miljoen naar € 225 miljoen. De verantwoordelijkheid voor lokale en regionale infrastructuurprojecten ligt nu bij ROA. Dit betreft zowel de afhandeling van de lopende projecten, als subsidieaanvragen voor 'nieuwe' projecten. Er zal bij het ROA een opdeling ontstaan in grote projecten (tot € 225 miljoen, in een regionaal BDU) en kleine projecten (tot € 5 miljoen, hiervoor blijft een vereenvoudigde GDU-regeling van kracht).

Kortom: de regionale zeggenschap over de investeringen in de infrastructuur is dus zeer toegenomen. Benutting van de BDU (Brede Doeluitkering) infrastructuur van het ROA is voor Zaanstad dan ook zeer belangrijk. In de periode 2000-2004 heeft Zaanstad circa 17 miljoen aan gelden verworven voor infrastructuur. Onze ambitie – zie het Z'MOP-II – is ermee gediend deze regionale middelen van het ROA direct te verbinden met de toekomstige lokale BDU's voor Economie, Fysiek en Sociaal uit het Grotestedenbeleid.

Zaanstad werkt hard aan het realiseren van de Zuidelijke Randweg, die Inverdan en de Kanaalzone verbindt en toegankelijk maakt. De bekostiging van de Zuidelijke Randweg krijgt absolute prioriteit bij de aanmelding van projecten bij het ROA. Via een bestuurlijk/ambtelijk lobbyteam Zuidelijke Randweg wordt de lobby nog dit jaar geïntensiveerd. De Zuidelijke Randweg is naar zijn aard een project met regionale impact. De nieuwe verruimde BDU Infrastructuur bij het ROA betekent dat met regionale daadkracht projecten in de versnelling kunnen worden gebracht. De Zuidelijke Randweg is eind 2004 besteksklaar en Zaanstad heeft daarmee een belangrijke oplossing in huis voor een enorm regionaal bereikbaarheidsprobleem. Zaanstad rekent dan ook op het ROA.

- Eind 2004 zal er een afweging door de raad moeten worden gemaakt over volledige uitvoering of temporisering van een onderdeel zoals de Hoofdtocht gezien de financiële problematiek. Mogelijk is via optimalisatie enige kostenreductie haalbaar.
- Op de aanmelding voor de BDU Infrastructuur zal een strakke regie gevoerd gaan worden in relatie met de te realiseren doelstellingen uit het MIP en het Z'MOP-II.

b.1 (besluit) Prioriteit te geven aan de medefinanciering door het ROA vanuit de BDU Infrastructuur aan de Zuidelijke Randweg als Zaanse oplossing voor een regionaal probleem, alsmede aan het dynamisch busstation.

b.2 Onderhoud openbare ruimte

Meerjarig is meer inzicht gekomen in de categorieën onderhoud groen en wegen, terwijl het gemeentelijk rioleringsplan (GRP-II) meerjarig inzicht biedt in de rioleringswerkzaamheden. Het college heeft voor het onderhoudsniveau van de openbare ruimte voor basiskwaliteit gekozen, en zelfs dan is er meerjarig een tekort dat betrokken moet worden bij het kaderdebat.

Tabel b.2: Groen en wegen

Begroting groen en wegen	2004	2005	2006	2007
Investerings + onderhoud huidig	22,7	19,1	17,6	14,1
Benodigd voor basiskwaliteit – investeringen*	12,7	12,7	12,7	12,7
Benodigd voor basiskwaliteit – onderhoud	6,8	6,8	6,8	6,8
Saldo	3,2	- 0,4	-1,9	-5,4

Het overzicht maakt duidelijk dat meerjarig aanvullende middelen voor basiskwaliteit nodig zijn. Dit betekent een begrotingsclaim. Om naar het niveau van basiskwaliteit te komen, wordt een incidentele investeringsimpuls voorondersteld van € 35 miljoen (€ 29 miljoen elementenverharding, € 1,5 miljoen asfalt en € 4 miljoen groen). Dit impliceert een forse claim op de begroting (aflopend ± € 2,7 miljoen kapitaallast).

b.2.1 (besluit) Gezien de bezuinigingsnoodzaak is het acceptabel dat de investeringen in groen, wegen, en riool in een lager tempo plaatsvinden dan in principe wenselijk is om snel op het basisniveau te komen.

Naast het 'scenario basis' is de wens aanwezig om in het centrum van Zaandam (Inverdan) op kwaliteitsniveau 1 te onderhouden hetgeen een structurele claim van € 443.000 inhoudt.

b.2.2 (vraag) Kan alles wat nu aan maatregelen in de begroting is opgenomen t.b.v. het onderhoud openbare ruimte, dat uitgaat boven het plafond van de basiskwaliteit, geschrapt worden met uitzondering van het centrum van Zaanstad (kwaliteitsniveau 'plus')? De structurele claim van ruim 4 ton voor het centrum van Zaanstad dient dan betrokken te worden bij de afwegingen voor nieuw beleid bij de meerjarenbegroting 2005-2008. De daadwerkelijke realisatie van deze posterioriteit is gekoppeld aan het ter beschikking komen van een incidentele impuls 'opwaardering basiskwaliteit openbare ruimte' in het MIP 2005-2008.

b.3 Cleanteams

Op dit moment wordt tijdens een schouw een inventarisatie gemaakt van de op te knappen zaken in een buurt. Binnen 2 weken worden nagenoeg alle wensen uitgevoerd. Deze werkvorm is uitermate succesvol met hoge tevredenheid. Het gecoördineerd en integraal opknappen van de leefomgeving heeft een duidelijke meerwaarde. Wijkbewoners- en organisaties hebben maximaal invloed op de gemeentelijke onderhoudsactiviteiten. Het oorspronkelijk budget is per wijk € 22.000. Hiervan is globaal € 10.000 bedoeld voor zaken die onder dagelijks onderhoud vallen. De rest van het bedrag wordt grotendeels besteed aan het uitvoeren van bewonerswensen tijdens de cleanteam-actie.

Overwogen kan worden deze werkvorm zoveel als mogelijk in te passen in het reguliere werk van de sector Uitvoering van de Dienst Stadsbedrijven, die zich nu integraal en gebiedsgericht heeft georganiseerd. Dat betekent dat de zaken tijdens een cleanteam-actie, die het karakter hebben van dagelijks onderhoud ingepast kunnen worden in de reguliere werkzaamheden van de sector Uitvoering. Voorwaarde is dat werkplannen worden afgestemd (in de sector Uitvoering) en schouwmomenten blijven bestaan om de succesformule te handhaven. Het budget om kleine herinrichtingswensen uit te voeren, evenals een budget om bewoners te blijven betrekken bij deze succesvolle werkwijze blijft nodig. Voor deze aangepaste vorm van buurtschouw/cleanteams is daarmee nodig: € 13.000 per wijk, dit is € 234.000.

b.3. (besluit) De middelen uit de oorspronkelijke cleanteam-budgetten per wijk (€ 22.000), die vrijkomen doordat het werk, via aangepaste vorm van buurtschouw, zoveel mogelijk in de reguliere werkzaamheden van de sector 'Uitvoering' wordt ingepast (kosten € 13.000), bedraagt 18x € 9.000 = € 162.000. Deze vrijkomende structurele middelen kunnen worden ingezet ten behoeve van het inhalen van onderhoudsachterstanden en onderhoud van de stad op het niveau 'basiskwaliteit'. Deze herinzet dient afgewogen te worden bij de afwegingen voor nieuw beleid bij de meerjarenbegroting 2005-2008. De daadwerkelijke realisatie van deze posterioriteit is gekoppeld aan het ter beschikking komen van een incidentele impuls 'opwaardering basiskwaliteit openbare ruimte' in het MIP 2005-2008 en structurele toevoeging van budgetten ná 2007.

b.4 Wijkbudgetten

Op dit moment hebben de wijkorganisaties 4 soorten "wijkbudgetten"

- Wijkonderhoudsbudget. Wijkorganisaties kunnen daardoor in principe daadkrachtig reageren op wensen van wijkbewoners. Het wijkbudget is vooral bedoeld voor het wegnemen van achterstallig onderhoud in de openbare ruimte. 5 % is vrij besteedbaar. Gemiddeld € 90.000 per wijk. Totaal € 1.345.000
- Wijkwelzijnsbudget, voor activiteiten in de wijk die een sociaal-maatschappelijk karakter hebben. € 4.699 per wijk. Totaal € 85.000
- Functioneringsbudget, de kosten van de wijkorganisatie. Gemiddeld € 5.400 per wijk. Totaal € 95.000
- Budget deskundigheidsbevordering, bestemd voor opleidingen en cursussen wijkorganisaties, € 4.699 per wijk. Totaal € 85.000.

Totaal wijkbudgetten € 1.610.000.

Door middel van de wijkuitvoeringsprogramma's (ingevoerd in 2003, in opbouw) kunnen bewoners invloed uitoefenen op de gemeentelijke investeringen. Indien € 35 miljoen wordt besteed aan het inlopen van onderhoudsachterstanden en structureel additionele middelen voor onderhoud zodat de openbare ruimte "basiskwaliteit" krijgt (zie onderhoud openbare ruimte), is geen ander budget nodig om achterstallig onderhoud weg te werken. Ook weer via de wijkuitvoeringsprogramma's kunnen bewoners mede prioriteiten bepalen in het wegwerken van het achterstallig onderhoud in de wijk en wordt geïnformeerd over de voortgang.

De Wijkonderhoudsbudgetten kunnen daarmee vervallen. De Gebiedsbeheerders en het bedrijfsbureau worden daarnaast dan gevrijwaard van alle administratieve rompslomp die deze budgetten met zich meebrengen en kunnen meer worden ingezet bij de samenstelling en bewaking van de voortgang van de Wijkuitvoeringsplannen.

Kortom: onder de voorwaarden dat om tot het niveau van basiskwaliteit te komen incidenteel een investeringsimpuls beschikbaar komt van € 35 miljoen kunnen alle wijkbudgetten vervallen. In plaats daarvan dient *gemiddeld per wijk* € 50.000 beschikking te komen voor:

- functionerings- en deskundigheidsbevorderingbudget (€10.000)
- leefbaarheid en participatie (€ 40.000)
- is totaal € 900.000

De vrijkomende middelen, € 700.000, kunnen worden ingezet om de onderhoudsachterstanden in te halen en de stad op het niveau 'basiskwaliteit' te onderhouden.

b.4 (besluit). De (klantgerichte) wijkbudgetten kunnen, doordat bewoners inmiddels via Wijkuitvoeringsprogramma's invloed uitoefenen op de gemeentelijke investeringen in de openbare ruimte, voor bijna de helft anders worden ingezet, namelijk voor het wegwerken van onderhoudsachterstanden in de openbare ruimte. Het gaat om zo'n € 700.000 structureel op jaarbasis. Deze vrijkomende structurele middelen kunnen worden ingezet ten behoeve van het inhalen van onderhoudsachterstanden en onderhoud van de stad op het niveau 'basiskwaliteit'. Deze herinzet dient afgewogen te worden bij de afwegingen voor nieuw beleid bij de meerjarenbegroting 2005-2008. De daadwerkelijke realisatie van deze posterioriteit is gekoppeld aan het ter beschikking komen van een incidentele impuls 'opwaardering basiskwaliteit openbare ruimte' in het MIP 2005-2008.

b.5 Afstoten delen van de openbare ruimte

De berekening van de hoeveelheid middelen die nodig is om de openbare ruimte het kwaliteitsniveau 'Basis' te geven is gebaseerd op het bestaande areaal. Om te kunnen besparen op het onderhoud aan de openbare ruimte zou het areaal verkleind kunnen worden.

Mogelijkheden om het areaal te verminderen zijn bijvoorbeeld:

- Het bebouwen van parken en grote groenstroken zoals bijvoorbeeld Volkspark te Zaandam of het Noorsterpark te Wormerveer;
- Het in 2010, wanneer de Zaanbrug volledig is afgeschreven, de brug niet te herbouwen maar op te heffen of te vervangen door een fietsbrug over de Zaan. De brug is voor gemeente Zaanstad geen essentiële verkeersader.

Het bebouwen van de grotere groenstroken heeft naast het voordeel van lagere onderhoudslasten ook het voordeel van meer opbrengsten uit de Onroerend Zaak Belasting en de Algemene uitkering van het Rijk. Daar tegenover staat dat de bestaande openbare ruimte een intensiever gebruik gaat geven. De meerkosten voor het onderhoud door dit intensiever gebruik zijn een fractie van de kosten van areaaluitbreiding.

Er zouden criteria ontwikkeld kunnen worden waar wel of waar niet areaal kan worden afgestoten. Snippergroen is niet hetzelfde als een park, vandaar dat het steeds per gebied beoordeeld moet kunnen worden of het leefbaar is. Wij leggen dan ook geen regel aan u voor, maar menen wel dat de raad een uitspraak moet doen over het principe, zodat nader onderzoek zinvol wordt.

b.5 (besluit) Om de lasten voor het onderhoud van de openbare ruimte terug te dringen is areaalvermindering een optie die bespreekbaar is en verder moet worden onderzocht.

c. Programmaveld 3: Economische zaken

c.1 Bedrijvenlocaties

De gemeente wil binnen de regio waarvan Zaanstad deel uitmaakt daadkrachtig werken aan het verbeteren van de gezamenlijke concurrentiepositie. Daarmee wordt ook het draagvlak voor de duurzame economische ontwikkeling van Zaanstad versterkt. Zaanstad zoekt naar nieuwe economische impulsen, die de structuur van de economie sterker en evenwichtiger maken. Dat vereist onder andere aantrekkelijke vestigingslocaties voor verschillende soorten bedrijvigheid. Van cruciaal belang voor de lokale en regionale economie in de komende jaren zijn de ontwikkelingen in de Kanaalzone, en in het Inverdangebied. Dit zorgt voor een noodzakelijke extra impuls, waar ook de bestaande bedrijvigheid in de stad van kan profiteren.

Zaanstad zal een **Nota Bedrijventerreinen** opstellen in 2004, omdat:

- zo inzicht wordt geboden aan andere overheden van de inspanningen van Zaanstad in het kader van subsidievererving (taakstelling Z'MOP-II circa 6 miljoen);
- er beleid kan worden gemaakt voor de circa 35 kleinere terreinen in Zaanstad;
- er een basis ontstaat voor de intensivering van de taken van Grondzaken;
- de verdienende en kostendragende onderdelen van het bedrijventerreinen beter met elkaar in verband kan worden gebracht.

c.1.1 (besluit) Voor een optimale ontwikkeling en onderlinge versterking van de Zaanse bedrijventerreinen is zwaardere regie nodig. Ook het verdienvermogen van de gemeente kan daarmee worden versterkt. Nog in 2004 dient daartoe een nota bedrijventerreinen te worden opgesteld.

c.1.2 (besluit) De regie op het binnenhalen van externe subsidies voor bedrijventerreinen moet worden versterkt.

d. Programmaveld 4: Onderwijs

d.1 Schoolbegeleiding

De financiering van onderwijsachterstandenbeleid (GOA) en schoolbegeleiding wordt door de rijksoverheid in aanzienlijke mate verlegd van de gemeente naar schoolbesturen. De gemeentelijke bijdrage hiervoor kan niet vervallen, maar wel kan worden overwogen deze te reduceren. Er kunnen bijvoorbeeld concurrerende offertes bij commerciële bureau's worden aangevraagd voor wat betreft de schoolbegeleidingsdienst of verdere lastenverlegging richting gebruikers van de diensten. Hierdoor kan de gemeentelijke bijdrage naar beneden.

d.2 Leerlingenvervoer

Op leerlingenvervoer is reeds een taakstelling ingeboekt, waarvan de realisatie in augustus start. De verordening van Zaanstad gaat echter nog steeds verder dan het wettelijk voorgeschreven minimum. Als wordt gekozen voor een nog verdere aanscherping van de verordening is de eerste realisatiemogelijkheid augustus 2005. Overigens moet het leerlingenvervoer opnieuw Europees aanbesteed worden. De verwachting is dat dit duurder uit zal vallen.

d.1 en d.2 (Vraag) Gelden voor onderwijsvoorzieningen de rijksnormen als uitgangspunt voor het aanbod?

d.3 Accommodaties

Primair onderwijs. De prognoses geven aan dat tussen 2008 en 2022 het aantal leerlingen ca. 20% daalt. Deze daling doet zich voor in heel Zaanstad met uitzondering van Saendelft.

Tegelijkertijd is de komende jaren geleidelijk meer geld nodig voor vervangingsinvesteringen door veroudering. Er staan ook nog investeringen gepland voor uitbreiding en aanpassing van scholen. Het verdient daarom aanbeveling om met de schoolbesturen afspraken te gaan maken over de werkelijk noodzakelijke investeringen. In ieder geval moet met de schoolbesturen worden bepaald welke projecten voor 2005 geen uitstel kunnen dulden. De overige investeringsplannen voor het primair onderwijs worden dan opgeschort in afwachting van de uitkomsten van een traject met de schoolbesturen.

Gymzalen. Op dit moment is er al leegstand in de gymzalen. De leegstand wordt op termijn groter, door het teruglopend aantal kinderen. De leegstand zit nu echter verspreid door de stad. Door een herschikking van het huidige bestand kan de leegstand worden gereduceerd. Door een herschikking zullen locaties vervallen en (mogelijk) nieuwe gymzalen moeten worden gebouwd. Uitgangspunt is dat vervanging gedekt kan worden door de opbrengsten van de vrijkomende locaties. Het voordeel zit met name in lagere exploitatielasten.

Voortgezet onderwijs. Voor het voortgezet onderwijs is de situatie anders. In het voortgezet onderwijs is sprake van een omvangrijke investeringsbehoefte waarmee voor een deel al rekening is gehouden. Op een aantal onderdelen is die investeringsbehoefte (zeer) urgent en is versnelling nodig. Het openbaar en bijzonder onderwijs hebben een aantal goed onderbouwde plannen ingediend, waarbij voor de gemeente kansen ontstaan om gewenste herontwikkelingen op gang te brengen. Ook ontstaan kansen voor inkomsten uit vrijkomende locaties.

Combinaties onderwijs en sport. Bij een herschikking van gymzalen dient een relatie te worden gelegd naar de sporthallen. Door concentratie van gymzalen kan het mogelijk zijn dat deze de functie van een sporthal krijgen of overnemen. Daarbij hebben het openbaar en voortgezet onderwijs voorstellen gedaan voor 2 VMBO's die hier ook mogelijkheden voor bieden. Het is daarom aannemelijk dat door een herschikking van gymzalen en de ontwikkelingen van de VMBO's één of meerdere sporthallen overbodig kunnen worden gemaakt.

Door een intelligente combinatie van de ontwikkelingen rond scholen en sportaccommodaties kunnen hier meerdere doelen worden gediend:

- verbetering van de spreiding en het gebruik van sportvoorzieningen;
- verbetering van de kwaliteit van deze voorzieningen ondermeer door multifunctioneel gebruik;
- besparingen op de exploitatie van scholen, gymzalen en sporthallen en;
- verbetering van grondopbrengsten door het vrijspelen van locaties.

De exploitatievoordelen van alle herschikkingen worden nu geschat op circa € 150.000.

d.3 (vraag) Mag efficiëntere inzet van binnensport- en onderwijsaccommodaties, met behoud van minimaal hetzelfde kwaliteitsniveau, leiden tot sluiting van accommodaties?

e. Programmaveld 5: Cultuur en recreatie

e.1 Subsidies

De toegekende subsidies 2004 van de diensten Wijken en Stad zijn in kaart gebracht en ingedeeld naar 2 categorieën:

- *Niet beïnvloedbaar:* het betreft hier over het algemeen geormerkte rijksbijdragen die op grond van de uitvoering van wettelijke taken verplicht doorbetaald worden aan de verschillende uitvoerende instanties.
- *Beïnvloedbaar:* Zaanstad is volledig autonoom in de toekenning en de hoogte van subsidies en kan (binnen de kaders van de Algemene wet bestuursrecht, titel 4.2 Subsidies) de hoogte

van het subsidieplafond neerwaarts bijstellen en daarmee de verdeling van subsidies wijzigen.

Het subsidieplafond voor 2004 bedraagt € 45.941.028, daarvan is € 32.431.585 beïnvloedbaar en € 13.509.443 niet-beïnvloedbaar. Hierbij dient nog te worden opgemerkt dat in de begroting 2004 - 2007 al een taakstellende bezuiniging op de beïnvloedbare subsidies is ingerekend vanaf 2005 ad € 500.000 (oplopend tot € 1.000.000 in 2006 en € 1.200.000 in 2007).

e.1 (vraag) Mag er gedeïntensiveerd worden op de subsidies? En zo ja, welke richtlijnen geeft u daarbij aan?

e.2 Subsidies Cultuur

In de afgelopen 10 jaren heeft Zaanstad een kwalitatief zeer aantrekkelijk 'cultureel klimaat' (in de zin van voorzieningenpatroon) weten te realiseren. Zowel meer grootschalige voorzieningen (zoals Zaantheater, Museum, Fluxus) zijn tot bloei gekomen. Maar ook (nog steeds!) het brede en pluriforme scala van amateurkunstverenigingen is een fundamentele pijler in het sociaal-culturele leven in Zaanstad.

Helaas zullen bezuinigingen niet voorbij kunnen gaan aan deze waardevolle, zeer gewaardeerde en hecht verankerde beleidssector in onze gemeente. Het moet overwogen worden om de subsidies ook hier te verminderen, zowel aan de meer institutionele voorzieningen – zoals het theater, de Zaanse Schans, het museum, Fluxus, Kunstcentrum – als aan de meer flexibele, innovatieve en kleinschalige activiteiten die uitermate waardevol zijn voor de 'vitaliteit' van onze stad.

e.2 besluit) Indien de gemeente bezuinigt op cultuursubsidies- kiezen wij bewust voor een kaasschaafoperatie, omdat de grotere cultuurvoorzieningen zoveel mogelijk in stand moeten blijven, terwijl de kleinschalige en innovatieve activiteiten evenzo van belang zijn voor de 'vitaliteit' van onze stad.

e.3 Heroriëntatie op sportaccommodaties

Binnensportaccommodaties. Zie hiervoor hetgeen onder het programmaveld 4 is gesteld over combinatiemogelijkheden meterschikkingen en noodzakelijke nieuwbouw in het onderwijs.

Buitensportaccommodaties. Momenteel wordt gestudeerd op een herschikking van de huidige sportparken. Door kritische beoordeling van het verdienvermogen van functies die op de vrij komende terrein komen, kunnen hier mogelijk baten en besparingen worden vergroot.

e.3 (besluit) Heroriëntatie op sportaccommodaties ondersteunt het verdienvermogen van de gemeente en is nodig om onze investeringsstrategie mede te dekken.

f. Programmaveld 6: Sociale ondersteuning

f.1 Financiering Sociale Zaken & Werkgelegenheid

Sociale zaken kent 5 financiële hoofdstromen voor wat betreft de uitgaven:

- uitkeringen;
- reïntegratieactiviteiten waaronder gesubsidieerde arbeid;
- minimabeleid;
- inburgeringstrajecten;
- apparaatskosten.

De inkomsten komen uit verschillende rijks- en gemeentelijke stromen en zijn soms geoormerkt.		
Uitkeringen	: inkomensdeel Wet Werk en Bijstand	(niet geoormerkt)
Reïntegratie	: werkdeel Wet Werk en Bijstand	(geoormerkt)
Minimabeleid	: overschotten op inkomensdeel	(niet geoormerkt)
Inburgering	: budget op basis van Wet Inburgering Nieuwkomers	(geoormerkt)
Apparaat	: Algemene middelen Zaanstad	

Tot 1 januari 2004 werden de eerste 2 categorieën op declaratiebasis door het rijk beschikbaar gesteld. Vanaf 1 januari 2004 is sprake van budgettering per jaar. De 'plussen' en 'minnen' in het inkomensdeel (uitkeringen) worden geacht voor risico van de gemeente te komen. Dat risico kan worden beperkt wanneer het aantal bijstandsuitkeringen zich positief ontwikkelt ten opzichte van de landelijke trend.

Het minimabeleid is tot op heden vooral gefinancierd uit overschotten bij Sociale Zaken (vooral uit het inkomensdeel). De nieuwe financieringswijze door het rijk laat het budget voor de verstrekking van uitkeringen steeds strakker aansluiten op gemiddelde landelijke ontwikkelingen en elimineert mogelijke overschotten zoveel mogelijk. Zolang de ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen in Zaanstad past binnen de landelijke aannames is dat geen probleem. Althans wanneer de inkomsten voor uitkeringen worden gebruikt voor het verstrekken van uitkeringen en niet om overige lasten te dekken.

In november 2003 is een voorlopig budget voor uitkeringen toegekend. Op basis daarvan bleek dat Zaanstad, gezien de lokaal gunstige situatie, geld zouden overhouden en dit zou kunnen inzetten voor de financiering van het minimabeleid. In april 2004 heeft de staatssecretaris laten weten de voorlopige budgetten 2004 fors naar beneden bij te stellen (-8%). De doorwerking hiervan is als autonome ontwikkeling opgenomen in tabel I van hoofdstuk 2. Definitieve vaststelling over de hoogte vindt pas in september 2004 plaats. Deze mededeling leidt tot het wegvallen van een dekkingsbron voor de bijzondere bijstand in 2004. In deze (ongewenste) situatie, namelijk het laat vaststellen en vooral bijstellen van krappe definitieve budgetten, zal naar verwachting de komende jaren geen wijziging komen.

In het kader van deze ombuigingsoperatie zou voorgesteld kunnen worden om eventuele overschotten op het inkomensdeel van de bijstand niet uitsluitend te gebruiken voor het verstrekken van uitkeringen. Overschotten worden dan niet 'weggezet' in een egaliseringsreserve voor minder rooskleurige tijden, maar aangewend ter dekking van andere gemeentelijke lasten.

f.1 (vraag) Moet een eventueel overschot op het inkomensdeel van de bijstand gereserveerd blijven voor Sociale Zaken in 'slechtere tijden', of mogen deze middelen alternatief aangewend worden, ter dekking van andere gemeentelijke lasten?

f.2 Wet Werk en Bijstand (WWB)

Een activerend arbeidsmarktbeleid is van groot belang voor de stad. Zeker in tijden van economische tegenspoed. In de aansturing van dit beleid is met ingang van 2004 een zwaardere verantwoordelijkheid toegekend aan gemeenten door de Wet Werk en Bijstand. De financiële verantwoordelijkheid van een falende of tegenvallende aanpak ligt nu volledig op het bordje van de gemeentes met de WWB.

Via de WWB staat de gemeente een 'werkdeel' ter beschikking om zoveel mogelijk personen aan werk te helpen - zodat zij geen beroep meer hoeven te doen op het 'inkomensdeel' dat de gemeente in het kader van de WWB ter beschikking heeft. Als de gemeente minder uitkeringen hoeft te verstrekken dan er middelen beschikbaar zijn in het 'inkomensdeel' van de WWB, mag

ze het verschil houden. Het is dus zaak zo snel mogelijk zo veel mogelijk middelen in te zetten om zoveel mogelijk werkzoekenden aan werk te helpen.

In principe komt het 'werkdeel' van de WWB volledig in aanmerking voor verdubbeling met ESF-3-subsidies. Op dit moment maakt de gemeente Zaanstad geen gebruik van ESF-3. Zaanstad kan echter wel beroep doen op ESF-3. Nu de economische groei afneemt en het aantal werklozen in snel tempo groeit, kan ESF-3 een welkome aanvulling zijn op het budget voor projecten die beogen werklozen aan het werk te krijgen of in elk geval hun afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen, het 'werkdeel' van de WWB. Hoe meer de gemeente daarin slaagt, hoe minder uitkeringen te hoeven verstrekt uit het 'inkomensdeel' van de WWB en hoe meer de gemeente daarvan overhoudt ten behoeve van andere kosten.

Het College van B&W is zelf bevoegd aanvragen voor een ESF-3-subsidie in te dienen bij het Agentschap van het ministerie van SZW. Om tot ontwikkeling en uitvoering te komen van projecten met ESF-3-subsidie, zal het onderwerp eerst opnieuw op de ambtelijke en politieke agenda geplaatst moeten worden. Een cruciaal punt daarbij is dat wordt aangetoond dat de beschikbare ESF-3-middelen kunnen leiden tot projecten die omvangrijker en beter zijn dan projecten zonder de subsidie – met andere woorden, dat wordt aangetoond dat de financiële middelen waarover de gemeente nu beschikt op een veel effectievere manier kunnen worden aangewend dan zonder gebruik te maken van de ESF-3-subsidie. Een ander wezenlijk aspect is dat de gemeente *niet* zelf voor de ontwikkeling en uitvoering van ESF-3-gesubsidieerde projecten zorg hoeft te dragen, maar deze kan uitbesteden aan derden, uiteraard binnen strikte kaders. De gemeente ziet dan toe op de voortgang en de doelmatigheid van de projecten. Alle kosten voor het inhuren van derden zijn overigens subsidiabel, wat betekent dat 50% ervan door de Europese Unie wordt betaald. Over de benutting van ESF-3 is een notitie voorbereid die als bijlage 10 is toegevoegd.

f.2 (besluit) De gemeente Zaanstad gaat actief inzetten op medefinanciering via ESF-3 en zal de regie terzake koppelen aan het Z'MOP-II en de gemaakte afspraken met het Ministerie van SZW in het kader van het GSB.

f.3 Aanpassing rijksbudget

In april 2004 heeft de staatssecretaris laten weten de voorlopige macrobudgetten voor het Inkomensdeel 2004 fors naar beneden toe bij te stellen (zie paragraaf f.6.1). Deze negatieve ontwikkeling mag echter niet het zicht verbergen op de vergroting van de sturingsmogelijkheden van de gemeente – op enige termijn – op het te activeren bestand. Met name door een zeer activerend arbeidsmarktbeleid – met behulp van het werkdeel van de WWB – kan een snellere reïntegratie worden bevorderd. De inzet van het inkomensdeel van de WWB kan daardoor worden beperkt. Een zakelijke en meer selectieve inzet kan zo dus tevens leiden tot een hoger sociaal rendement. Op deze wijze kunnen de grotere financiële risico's die de gemeente heeft met de invoering van het WWB worden beperkt. Het college zal bij de begroting 2005 na een onderzoek komen met een notitie over een selectievere en zakelijker aanpak van de sturing via de WWB.

f.3 (besluit) Door een zeer activerend arbeidsmarktbeleid – met behulp van het werkdeel van de WWB – kan een snellere reïntegratie worden bevorderd. De inzet van het inkomensdeel van de WWB kan daardoor worden beperkt. Een zakelijke en meer selectieve inzet leidt zo tevens tot een hoger sociaal rendement. Op deze wijze dienen de grotere financiële risico's die de gemeente loopt met de invoering van het WWB te worden beperkt. Over de consequenties van deze gewijzigde aansturing van het arbeidsmarktbeleid zal in de meerjarenbegroting 2005-2008 worden ingegaan

f.4 Hulpfonds

De bijzondere bijstand is een wettelijke voorziening waar burgers aanspraak op kunnen maken. De wet is niet expliciet in de benoeming waar burgers recht op hebben maar beschrijft in meer algemene termen van noodzaak, het niet hebben van eigen middelen etc., dit vangnet. Naast deze wettelijke voorziening heeft Zaanstad een eigen extra instrument in het leven geroepen om haar minimabeleid vorm te geven, namelijk het hulpfonds. Wanneer voldaan wordt aan de inkomenseisen, kunnen gezinnen in aanmerking komen voor een toelage die bedoeld is om sociale contacten te onderhouden en kan voor schoolgaande kinderen ook een toelage worden aangevraagd.

Een mogelijke bezuiniging op het hulpfonds is het geheel of gedeeltelijk afschaffen van de vergoeding 'sociale contacten voor gezinnen'. Daarmee is niet gezegd dat deze vergoeding overbodig is, maar wel dat in de huidige financiële situatie deze vergoeding ter discussie kan komen te staan. Potentieel € 400.000 op een totaal budget van € 600.000.

f.4 (vraag) Welk niveau van het hulpfonds past bij het sociale gezicht van Zaanstad, rekening houdend met een krimpende begroting?

f.5 Doelgroepen Welzijnsbeleid

Zowel in de discussie rond inkoop van welzijnsdiensten, sport, cultuur als in het ontwerp beleidskader IOJB zet Zaanstad in op een selectief gebruik van (welzijns)diensten.

De volgende uitgangspunten staan daarbij centraal:

- Inwoners van Zaanstad zijn zelf verantwoordelijk voor de vormgeving van hun eigen leven;
- Waar inwoners niet of onvoldoende mogelijkheden hebben zichzelf te redden of om mee te doen in de samenleving voert de gemeente beleid op de versterking van zelfredzaamheid en zelforganiserend vermogen
- Vraagstukgericht werken is een leidend principe bij de invulling en programmering van het welzijnsaanbod.

Daarbij worden beleidsaccenten gelegd bij:

- Jeugd (en ouders). Daarbij horen zowel preventieve voorzieningen (een geborgen leefwoning en speelklimaat) als voorzieningen en interventies op het terrein van risicogerichte preventie voor met name kinderen met een ontwikkelingsachterstand.
- Vangnet voor mensen die om diverse redenen in hun maatschappelijk functioneren "door het ijs (dreigen te) zakken". Hulp- en dienstverlening vindt hier doorgaans plaats in een 1 op 1 relatie tussen klant en dienst/hulpverleners.
- Ouderen en mensen met een handicap (69+). Het beleid is gericht op het mensen, ongeacht hun beperkingen voortvloeiend uit handicap of ouderdom, in staat te stellen zo lang mogelijk zelfstandig te wonen en de regie over hun eigen leven te laten behouden.

In deze visie wordt er van uitgegaan dat de gemeente haar accent heeft liggen bij jongeren, mensen in de knel, zorgbehoevenden en leefbaarheid in de wijk. Zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid zijn het streven. Dat is een positief verhaal dat uitgaat van het vermogen van mensen om het goede in zichzelf te ontwikkelen en mensen hierop aanspreekt.

Daarom wordt ook een accent geplaatst bij leefbaarheid in de wijk. Hiermee wordt met name gedoeld op mensen die het prima voor elkaar hebben. Juist deze mensen kunnen (en doen dat ook) een grote bijdrage leveren aan het welzijn van zichzelf en anderen.

De gemeente wil voorwaarden scheppen om mensen hiervoor toe te rusten. Dat betekent dat vrijwilligers actief 'aan de bak' worden geholpen en getraind. Het betekent ook dat de gemeente actief goede initiatieven wil steunen. Juist dit soort burgerinitiatief doet veel voor de sfeer in de stad en vitale kernen.

Naast de heroverwegingen omtrent de dienstverlening en in het kader van vergroting van de eigen verantwoordelijkheid van burgers, is ook een andere vraag van belang: wat is de rol van de gemeente als hoofdfinancier van welzijn, cultuur, recreatie en sport? Hiervoor kunnen de navolgende uitgangspunten worden gehanteerd:

- subsidiëring bij specifieke dienstverlening en kostprijsdekkende bijdrage bij algemene dienstverlening;
- als dienstverlening reeds aanwezig is op, of kan worden ingevuld door, de markt dan wordt de marktprijs gerekend;
- beloon burgers bij het aandrazen van eigen initiatieven.

Wanneer deze uitgangspunten naast het huidige beleid worden gelegd betekent dit dat een deel van de activiteiten in dit programmaveld in aanmerking komen voor marktwerking. Dit is ook een logisch sluitstuk van een beleid waarbij als uitgangspunt wordt genomen dat de schaarse gemeentelijke middelen primair worden ingezet voor kwetsbare groepen.

Het bovenstaande kan tot sterke reductie leiden van de welzijnssubsidies. Schatting tussen € 100.000 en € 500.000.

f.5 (besluit) De navolgende uitgangspunten worden gehanteerd voor het welzijnsbeleid:

- *subsidiëring bij specifieke dienstverlening en kostprijsdekkende bijdrage bij algemene dienstverlening;*
- *als dienstverlening reeds aanwezig is op, of kan worden ingevuld door, de markt dan wordt de marktprijs gerekend;*
- *beloon burgers bij het aandrazen van eigen initiatieven.*

f.6 Herschikking subsidiëring Welzijn

Een concrete vertaling van de hiervoor genoemde beleidsaccenten naar het gewenste aanbod van welzijnsdiensten levert een aantal wijzigingen op. In vergelijking met het huidige aanbod betekent dit dat op hoofdlijnen de volgende verschuivingen ontstaan:

- a. ten aanzien van het peuterspeelzaalwerk: de gemeentelijke subsidie wordt ingezet waar het echt nodig is, namelijk voor de peuterspeelzaal-plus (d.w.z. voor geïndiceerde kinderen). De reguliere peuterspeelzaal is een voorziening die wordt aangeboden tegen kostendekkend tarief;
- b. ten aanzien van jongeren: gekozen wordt voor een flexibel en gericht aanbod van diensten (lees: inzet activiteitenbudget) en huisvesting, daar waar zich veel jongeren bevinden en waar problemen moeten worden opgelost c.q. voorkomen;
- c. ten aanzien van opbouwwerk: het opbouwwerk wordt alleen daar ingezet waar het zelforganiserend vermogen van burgers tekortschiet.

Verder wordt voorrang gegeven aan het instandhouden van de zelfredzaamheid, en het mogelijk maken van zelfstandig wonen van ouderen en mensen met een handicap. Hiervoor zijn onder andere vrijwilligers (een onmisbare schakel in de 'civil society') heel belangrijk; daarom wordt extra ingezet op het vergroten van de competenties van vrijwilligers.

f.6 (besluit) Het is bespreekbaar de in deze Kadernota geschetste lijn voor herschikkingen in de subsidiëring van het welzijnbeleid consistent in te zetten vanaf de meerjarenbegroting 2005-2008.

f.7 Heroriëntatie welzijnsaccommodaties

De beschreven visie heeft gevolgen voor de huisvesting van de betrokken welzijnsactiviteiten. Deze zijn:

- integratie van activiteiten voor peuters en kinderen in scholen;

- geen permanente huisvesting voor jeugd, maar een flexibel budget voor situatieafhankelijke oplossingen;
- concentratie van activiteiten voor recreatie en cursussen en het versterken van de aantrekkelijkheid hiervan voor brede delen van de samenleving (sfeer in de stad!);
- integratie van activiteiten voor gehandicapten en andere zorgbehoevenden (waar onder ouderen) ook in centra voor zorg (wijksteunpunten, verzorgingshuizen etc.);
- permanente huisvesting voor activiteiten gericht op sociale cohesie en integratie in wijken waar dit nodig is;
- actievere samenwerking met (sport) verenigingen, kerken en moskeeën bij het vinden van accommodatie voor specifieke activiteiten.

Als gevolg van uitgangspunten en maatregelen ontstaat een nieuwe huisvestings situatie. Huisvesting wordt ketengericht, vindplaatsgericht en flexibel ingevuld. Hierdoor kan een goede aansluiting tussen dienstverlening en huisvesting worden bereikt. De uitwerking van deze 'omslag' in het huisvesten dient zorgvuldig plaats te vinden.

Het bovenstaande kan tot sterke reducties leiden van het subsidiebedrag voor Welsaen. Hiermee wordt invulling gegeven aan reeds bestaande taakstellingen ad. € 736.000, bestaande uit € 336.000 taakstelling voor accommodaties en € 400.000 op de subsidie voor Welsaen. De baten uit herontwikkelen van huidige accommodaties kunnen hoger uitvallen.

f.7 (besluit) Efficiëntere inzet van welzijnsaccommodaties, met behoud van minimaal hetzelfde kwaliteitsniveau, mag leiden tot sluiting van accommodaties.

g. Programmaveld 7: Volksgezondheid en milieu

g.1 Zorg

Met name ook door wijzigingen in de rijksregelgeving komen er belangrijke vraagstukken op het terrein van de zorg (in de meest brede zin van het woord) op het bordje van de gemeente te liggen. De zogenaamde 'zorgplicht' in het kader van bijvoorbeeld de WVG legt een zware claim op de gemeentelijke middelen. De in aantocht zijnde Wet op de Maatschappelijke Zorg zal nog meer regie, taken en dus ook financiële effecten bij de gemeenten genereren. Reden genoeg dus om het beleidsveld zorg 'behoedzaam' te benaderen.

Vanuit de invalshoek ombuiging kan gedacht worden aan grotere, institutionele zorgorganisaties (RIO, Brijder, GGD, Bureau Jeugdzorg), die in elk geval aangesproken kunnen worden op een (nog) grotere mate van efficiency. Hierdoor kan een (bescheiden) bezuiniging worden gerealiseerd. Gelet op bovenstaande ontwikkelingen zien wij op de terreinen van jeugdgezondheidszorg en de ambulante vormen van hulpverlening geen mogelijkheden tot bezuiniging.

g.1 (besluit) Gelet op bovenstaande ontwikkelingen zien wij op de terreinen van jeugdgezondheidszorg en de ambulante vormen van hulpverlening geen mogelijkheden tot bezuiniging, behoudens efficiency vraagstukken bij de grotere, institutionele zorgorganisaties.

5.2 Overige relevante informatie

Tabel 5.2 Potentieel overig

	Pfh	Dienst	Progr	Omschrijving	2005	2006	2007	2008
a.		Alle	Div	Bijdragen gemeenschappelijke regelingen	PM	PM	PM	PM
				Totaal	PM	PM	PM	PM

(bedragen x € 1.000)

a. Bijdragen gemeenschappelijke regelingen

Voor de uitvoering van een aantal gemeentelijke taken dan wel voor de behartiging van bepaalde belangen is gekozen voor de samenwerking met andere gemeenten in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Vooropgesteld dient te worden dat het nut en de noodzaak van regionale samenwerking hier niet ter discussie worden gesteld. Maar daar waar de gemeente gedwongen wordt tot het bezuinigen op de uitgaven is het niet meer dan redelijk dat ook de gemeenschappelijke regelingen hun uitgaven terugdringen. Deze noodzaak doet zich bijvoorbeeld voor als de gemeente besluit de gemeentelijke bijdragen aan de verschillende regelingen te verlagen. In totaal is voor een bedrag van € 6.455.000 aan bijdragen begroot in 2004.

5.2 (vraag) Mag er ge-deintensiverd worden op de bijdragen aan Gemeenschappelijke regelingen? En zo ja, welke GR's dienen daarbij buiten schot te blijven? Zie bijlage 5.

6 Verhoging inkomsten

6.1 Uitgangspunten

Aan de batenkant van de begroting zijn de mogelijkheden tot verhoging van de inkomsten in beeld gebracht. Kernbegrippen zijn in dit kader verhoging van de kostendekkendheid en de mogelijkheid tot het genereren van (extra) inkomsten. Tevens zijn meegenomen de wensen van de raad, zoals geformuleerd tijdens de behandeling van de pré-Kaderbrief in de vergadering van de cluster Modern Bestuur d.d. 5-4-2004:

- Gegevens over inkomsten met daarbij de risico's
- Aanboren andere inkomstenbronnen, bv. ESF-3
- Alternatieve aanwending bestemmingsreserves
- Bij een aantal taken zal onderzocht moeten worden of deze meer kostendekkend uitgevoerd kunnen worden.

6.2 Inkomsten uit belastingen/Woonlasten

Tabel 6.2 Inkomsten uit belastingen en heffingen

	Pfh	Dienst	Progr	Omschrijving	Opbrengst Begr. 2004	Potentieel			
						2005	2006	2007	2008
a.	Logg	Publ.	9	Onroerende zaakbelasting*	29.512	1.476	1.476	1.476	1.476
b.	Logg	Publ.	9	Precariobelasting	299	15	15	15	15
c.	Logg	Publ.	9	Reclamebelasting	260	13	13	13	13
d.	Logg	Wijk.	2	Parkeerbelasting	1.275	64	64	64	64
e.	Logg	Publ.	3	Toeristenbelasting	160	8	8	8	8
f.	Logg	Publ.	9	Hondenbelasting	326	16	16	16	16
				Totaal	31.832	1.592	1.592	1.592	1.592

* Hierbij is geen rekening gehouden met de mogelijke afschaffing (van rijkswege) van het gebruikersdeel van de OZB en een eventuele maximering van het OZB-tarief. (bedragen x € 1.000)

a t/m f. Verhoging algemene dekkingsmiddelen

In bovenstaande tabel zijn de belastingen weergegeven die op grond van de gemeentewet worden beschouwd als algemeen dekkingsmiddel. Dat wil zeggen dat er tegenover de belasting geen aanwijsbare prestatie staat en waarop het wettelijk criterium van maximaal 100% kostendekkendheid niet van toepassing is.

Voor het bepalen van het potentieel is uitgegaan van de verwachte opbrengst van 2004.

Vervolgens is 5% van deze verwachte opbrengst meerjarig in beeld gebracht. Dit geldt niet voor onderdeel g. Daar zijn afzonderlijke maatregelen benoemd die het tarief van de afvalstoffenheffing naar beneden kunnen bijstellen. Deze maatregelen zijn apart in de volgende tabel opgenomen en totaliseert de mogelijke maatregelen voor ruim 1 miljoen euro.

6.3 Kostendekkendheid taken

Tabel 6.2 Potentieel bij 100% kostendekking

	Pfh	Dienst	Progr	Omschrijving	Opbrengst Begr. 2004	Potentieel			
						2005	2006	2007	2008
a.		Wijken	2	Havens & vaarwegen	1.018	200	200	200	200
b.		Publ.	0	Tarieven Burgerzaken	2.230	PM	PM	PM	PM
c.		Publ.	div.	Onderzoek kostendekkendheid		PM	PM	PM	PM
d.		Publ.	8	Leges vrijstellingsaanvragen	0	120	120	120	120
				Totaal		320	320	320	320

(bedragen x € 1.000)

a. Tarieven havens & vaarwegen

Voor de havens gelden verschillende tarieven. Voor de zeehaventarieven zijn regionaal afspraken gemaakt. Deze zijn in principe niet beïnvloedbaar. Wel beïnvloedbaar zijn de tarieven voor de binnenvaart, jachthavens en liggelden. Indien voor recreatievaart naar een tarief per strekkende meter wordt gegaan kan een aanzienlijke stijging (€ 150.000) van de inkomsten bereikt worden. Het toepassen van een tarief per strekkende meter is in veel gemeenten gebruikelijk. Een 10% verhoging van de binnenhavengelden levert een bedrag van circa € 50.000 op.

b. Tarieven Burgerzaken

De tarieven van Burgerzaken zijn deels niet beïnvloedbaar als gevolg van door het Rijk opgelegde (maximum)tarieven voor bijvoorbeeld reisdocumenten en naturalisaties. Aangezien de begroting aan de lastenkant niet is uitgesplitst naar de diverse producten van de afdeling is op dit moment geen kostendekkingspercentage te berekenen. Op basis van het totaaloverzicht is echter wel vast te stellen dat niet alle producten kostendekkend worden aangeboden.

c. Onderzoek kostendekkendheid

Momenteel loopt er een onderzoek naar de kostendekkendheid van taken waarvan de gemeente de kosten via leges en/of tarieven doorberekent aan de afnemer. Dit onderzoek wordt deels extern uitgevoerd. Een soortgelijk onderzoek heeft 10 jaar geleden voor het laatst plaatsgevonden. De eerste uitkomsten van dit onderzoek zijn naar verwachting half mei beschikbaar; deze kunnen een aanvulling vormen op de informatie zoals hierboven gepresenteerd.

d. Leges vrijstellingsaanvragen

Het vergunnen van bouwaanvragen, die niet passen in de visie van Zaanstad zoals neergelegd in bestemmingsplannen, dient gepaard te gaan met het voeren van zogeheten vrijstellingsprocedures. In het kader van deze administratief - juridische procedures, dient ter verdediging van het afwijken van de planologische visie een ruimtelijke onderbouwing opgesteld te worden. Het is juridisch mogelijk om deze onderbouwing volledig aan de aanvrager over te laten. Helaas is dit praktisch onwerkbaar. Hiervoor in de plaats is het wel mogelijk om de kostprijs van een dergelijke onderbouwing bij de aanvrager in rekening te brengen. Deze regeling zou in de legesverordening gestalte moeten krijgen. Opbrengst op jaarbasis zou zijn: 60 stuks á € 2.000 = €120.000.

6.3 (besluit) Streven naar kostendekkendheid van taken zoals opgenomen in tabel 6.3.

6.4 Inkomsten uit verdienvermogen Grondzaken

Tabel 6.4. Taakstelling Grondbedrijf

	Pfh	Dienst	Progr	Omschrijving	2005	2006	2007	2008
a.	Linn	Stad	8	Bijdrage Grondbedrijf	900	900	2.300	2.300
				Totaal	0	0	2.300	2.300

a. Verdienvermogen Grondbedrijf

De verdien capaciteit uit de grond wordt vooral bepaald door de selectieve bouwbeperkingen van het rijk. Ook Zaanstad heeft daar mee te maken. Midden door de gemeente loopt de Ecologische Hoofdstructuur en bovendien ligt een deel van de gemeente in de geluidscontour van Schiphol, waarbinnen woningbouw niet is toegestaan. De gevolgen van die bouwrestricties betreffen vooral de zogenaamde 'uitleglokaties'. Zaanstad heeft daarnaast een binnenstedelijke opgave (vertrekkende industrie). Aan inbreidingslocaties zijn over het algemeen fors hogere kosten verbonden als gevolg van bijvoorbeeld vervuilde grond. Met de financiële ongelijkheid die ontstaat door het restrictieve bouwbeleid van het Rijk wordt in de verdeelsystematiek van het Gemeentefonds géén rekening gehouden.

Zaanstad heeft de afgelopen 10 jaar ruim vijfhonderd huizen per jaar aan de voorraad kunnen toevoegen, wat gemiddeld is voor een gemeente van die omvang. Het huizenprijsniveau lag op het landelijk gemiddelde (2002: € 158.000). Maar dat prijsniveau is voor een gemeente in de Randstad en dicht bij Amsterdam relatief laag. In de publicatie 'Wonen aan de Zaan' (februari 2003) heeft Nyfer berekend dat de potentiële verdien capaciteit uit de grond € 20 miljoen per jaar bedraagt. Andere voormalige industriesteden komen, ondanks de perifere ligging, aanzienlijk hoger uit. Ook alle gemeenten rond Amsterdam staan boven Zaanstad; een concurrerende gemeente als Almere kan zelfs ruim vier keer zo veel geld per inwoner 'uit de grond halen'.

Opvallend is dat de berekende verdien capaciteit niet overeen komt met de werkelijke winst van het grondbedrijf. In plaats van injecties van het Grondbedrijf in de gemeentekas, neemt het Eigen Vermogen van het Grondbedrijf al een aantal jaren af. Dit wordt in sterke mate bepaald door 2 incidentele afboekingen: Schade Saendelft (€ 5,8 miljoen) en het ineens afboeken van het geactiveerde tekort ad € 1,8 miljoen op grond van de bepalingen uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Momenteel staat daardoor de jaarlijkse afdracht aan de gemeentelijke begroting ad € 2,3 miljoen onder druk omdat de algemene reserve grondbedrijf in de periode 2000 tot en met 2003 is gedaald van € 5,4 miljoen tot € 1,3 miljoen negatief.

Nyfer concludeert in zijn rapport dat het achterblijven van de opbrengsten uit het Grondbedrijf ten opzichte van de berekende verdien capaciteit deels ligt in het verleden (Guisveld), en mede negatief wordt beïnvloed door vertraging van Saendelft en de gekozen mix tussen koop en sociale huur. Een andere reden voor de achterblijvende resultaten is de macht van woningcorporaties op de Zaanse grond- en woningmarkt. Daardoor wordt vaak niet met marktconforme prijzen gewerkt. Veel grond uit binnenstedelijke locaties was oorspronkelijk in erfpacht uitgegeven en wordt nu veelal tegen lage prijzen aan de woningcorporaties gegund. Die corporaties zijn verantwoordelijk voor eenderde deel van de woningbouw in Zaanstad en zijn geneigd veel sociale huurwoningen te bouwen. Vrijesectorwoningen zijn eigenlijk vooral bedoeld ter subsidiëring van de onrendabele sociale woningbouw.

De in voorbereiding zijnde **Nota Grondbeleid** wordt zodanig vormgegeven dat op basis van bestaand en/of nieuw instrumentarium actief invulling wordt gegeven aan het vergroten van zowel het verdien- als het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf. Om helder te krijgen welk instrumentarium daartoe als 'passend' kan worden gekwalificeerd, wordt begin 2004 onderzoek verricht naar de rentabiliteit van het Grondbedrijf op basis van een gedegen analyse van de

rendementen in de jaren 2000 tot en met 2003. Daarin zullen richtinggevende kaders moeten worden aangegeven over de omvang van de strategisch aan te kopen gronden en de rentabiliteit van de te ontwikkelen complexen. Deze kaders zouden er toe kunnen leiden dat op relatief korte termijn (vanaf 2007) weer een structurele afdracht van € 2,3 miljoen aan de gemeentebegroting mogelijk is. Voor de jaren 2005 en 2006 is een incidentele opbrengst realistisch van € 1,7 miljoen. Voorgesteld wordt hiervan de helft in te zetten als bijdrage aan de te realiseren ombuigingstaakstelling en de andere helft aan te wenden om de negatieve vermogenpositie van het Grondbedrijf weer 'gezond' te maken.

6.4 (besluit) De in voorbereiding zijnde **Nota Grondbeleid** wordt zodanig vormgegeven dat op basis van bestaand en/of nieuw instrumentarium actief invulling wordt gegeven aan het vergroten van zowel het verdien- als het weerstandsvermogen van het Grondbedrijf. Daarin zullen richtinggevende kaders moeten worden aangegeven over de omvang van de strategisch aan te kopen gronden en de rentabiliteit van de te ontwikkelen complexen. Deze kaders zouden er toe kunnen leiden dat op relatief korte termijn (vanaf 2007) weer een structurele afdracht van € 2,3 miljoen aan de gemeentebegroting mogelijk is. Voor de jaren 2005 en 2006 is een incidentele opbrengst realistisch van € 1,7 miljoen. Voorgesteld wordt hiervan de helft in te zetten als bijdrage aan de te realiseren ombuigingstaakstelling en de andere helft aan te wenden om de negatieve vermogenpositie van het Grondbedrijf weer 'gezond' te maken.

6.5 Overige maatregelen

Tabel 6.5 Externe subsidies en reserves

(bedragen x € 1.000)

	Pfh	Dienst	Progr	Omschrijving	2005	2006	2007	2008
a.		Stad	div	Externe subsidies	PM	PM	PM	PM
b.	Logg	Div	div	Balansanalyse / aanwending reserves	3.000	0	0	0
				Totaal	3.000	0	0	0

a. Externe subsidies

Succesvolle voorbeelden uit de afgelopen jaren in Nederland laten zien dat het mogelijk is op een goede manier externe subsidies binnen te halen. De voorkeur gaat daarbij uit naar externe gelden die meerjarig en programmatisch ingezet kunnen worden, met een zekere autonomie in de uitvoering. De GSB- en ISV-gelden zijn hiervan een voorbeeld.

Burgemeester en wethouders hebben in 2003 de subsidiestrategie '**Zaanstad autonoom....maar niet alleen**' vastgesteld. De notitie doet aanbevelingen voor een eenduidige en daadkrachtige koers:

- denken en werken in periodes van meerdere jaren
- integraal denken en werken
- beleidswensen van andere overheden serieus nemen en niet alleen trachten geld te scoren
- voor de (subsidie)markt uitwerken, niet afwachten of er geld aan de horizon verschijnt, en:
- zeer serieus de gemaakte afspraken nakomen.

Bijvoorbeeld op het gebied van stedelijke vernieuwing en (met name) de bereikbaarheid kan Zaanstad pogen om in de nabije toekomst meer middelen uit specifieke uitkeringen te krijgen, om zo te investeren in de aantrekkelijkheid van de stad.

Verwacht wordt dat het Z'MOP-II de komende tijd steeds meer zal uitgroeien tot het beleidsmatige gedeelte van de jaarlijks vast te stellen MIP's. Het Z'MOP-II wordt voor Zaanstad opgesteld, en is daarnaast een document waarmee we ons naar buiten toe presenteren. De realisatie van 'Plannen met Zaanstad in 2015' wordt met het Z'MOP-II weer een stap verder gebracht. Vandaar dat het Z'MOP-II breder is uitgewerkt dan alleen voor het GSB vereist zou

zijn. Zo wordt naast de drie BDU's van het GSB ook de GDU-uitkering van ROA voor infrastructurele projecten benoemd, alsmede andere rijks-, provinciale en Europese stromen waar Zaanstad aanspraak op wil maken. Het Z'MOP-II moet gaan dienen om meer externe gelden aan het Zaanse beleid te verbinden, zo mogelijk óók via een hogere bijdrage uit het gemeentefonds. Het Z'MOP als buitenboordmotor zogezegd dat vaart en cadans in het beleid brengt, dat aanzet tot het werven van meer externe financiële middelen en die op haar beurt het realiseren van de Zaanse ambities een impuls geeft.

Het College vraagt de Raad om in te stemmen met het continueren en versterken van deze strategie, door middel van zwaardere regie, om middels externe subsidiestromen de Zaanse ambitie te realiseren en een stevige impuls te geven.

b. balansanalyse / aanwending reserves

Het geheel van de reserves ultimo 2003 is € 95,6 miljoen. Dit is opgebouwd uit € 21,1 miljoen algemene reserve, € 3,6 miljoen egaliseringsreserve en € 70,9 miljoen bestemmingsreserves. In verband met de voorschriften uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) worden in 2004 veel geormerkte bestemmingsreserves geherrubriceerd tot voorziening. Wanneer de bestemmingsreserves ruwweg geschoond zijn voor de geormerkte (rijks)gelden dan blijft er € 21,4 over aan bestemmingsreserves. Als deze bestemmingsreserves worden geschoond voor die reserves die samenhangen met investeringen, resteert een te heroverwegen mogelijkheid aan bestemmingsreserves van ruim € 6 miljoen. Indien wenselijk kan derhalve (een deel van) dit bedrag worden heroverwogen om dit bedrag (eenmalig) anders in te zetten dan oorspronkelijk beoogd. (zie ook bijlage 6)

De algemene reserve dient als bufferfunctie voor risico's. Gezien het risicoprofiel is een omvang van € 40 miljoen gewenst als algemene bufferfunctie. Ten opzichte van het risicoprofiel is het niet wenselijk de algemene reserve aan te wenden (incidenteel).

De balans ten opzichte van vergelijkbare gemeenten laat zien dat Zaanstad een zwaar lenende gemeente is en veel investeringen in de openbare ruimte activeert (zie ook hoofdstuk 5 Investeringen). Vergelijkbare gemeenten investeren meer in financiële activa. Dit kan ook gelezen worden als participeren in ondernemingen /organisaties waar mogelijk rendement tegenover staat.

6.5.1 (besluit) Conform raadsvoorstel 60 d.d. 27 mei 2004 m.b.t. het Z'MOP-II: ' Het College vraagt de Raad om in te stemmen met het continueren en versterken van deze strategie, door middel van zwaardere regie, om middels externe subsidiestromen de Zaanse ambitie te realiseren en een stevige impuls te geven.'

7 Facilitair

7.1 Uitgangspunten

Op basis van beschikbare benchmarkgegevens is gekeken naar onderdelen waar Zaanstad duurder is dan het landelijk gemiddelde voor 100.000+ gemeenten en hoeveel bezuinigd zou kunnen worden als wordt uitgegaan van het gemiddelde. Op basis van de 'Tendrapportage facilitaire kengetallen 2002' van CGEY is een voorselectie gemaakt van posten waarop Zaanstad (uitgaande van kostengegevens van 2002) relatief hoog scoort. Voor deze posten zijn de kosten over 2003 in het kader van het Taskforce-onderzoek in beeld gebracht. Posten waarop Zaanstad relatief laag scoort (en waarop het besparingspotentieel dus beperkt is) zijn buiten beschouwing gelaten.

Bij het interpreteren van de cijfers moet rekening gehouden worden met het volgende:

- De gegevens van Zaanstad over 2003 zijn vergeleken met de cijfers van andere gemeenten van 2002, waardoor er een klein verschil kan ontstaan in verband met inflatie en overige kostenmutaties.
- De gegevens van Zaanstad over 2003 zijn exclusief BTW voor zover deze terug te vorderen is. De cijfers uit de tendrapportage zijn inclusief BTW. Voor een zuiverder vergelijking zouden de gegevens dus moeten worden opgehoogd met de terug te vorderen BTW.
- De genoemde gemiddelden voor de 100.000+ gemeenten zijn berekend per eenheid (bijv. inwoner of m² bruto vloeroppervlak), waarna de gemiddelden per eenheid zijn vermenigvuldigd met het werkelijk voor Zaanstad geldende aantal van deze eenheid. Bij het berekenen van de gemiddelden zijn extreme uitschieters buiten beschouwing gelaten

Facilitaire & ICT-kosten

Tabel 7.1.a. Potentieel Facilitaire & ICT-kosten.

	Pfh	Dienst	Progr	Omschrijving	2005	2006	2007	2008
a.	Logg	DSB	div.	Facilitaire kosten	1.500	1.500	1.500	1.500
b.	Logg	DSB	div.	ICT kosten	2.000	2.000	2.000	2.000
				Totaal	3.500	3.500	3.500	3.500

(bedragen x € 1.000)

a. Facilitaire kosten

Tabel 7.1b. Benchmark Facilitaire kosten

Kostenpost	Kosten Zaanstad	Gemiddelde 100.000+	Potentieel
Onderhoudskosten naar m ² bvo	1.708	774	934
Schoonmaakkosten naar m ² bvo	598	456	142
Post en archief naar inwoneraantal	2.625	2.3223	302
Beveiliging naar inwoneraantal	276	159	117
Telefonie naar inwoneraantal	806	644	42
Totaal	6.013	4.356	1.537

(bedragen x € 1.000)

Onderhoud

Opvallend is dat deze kosten erg hoog zijn, ondanks het feit dat sprake is van een verlaagde onderhoudsintensiteit in verband met de geplande nieuwbouw/verhuizing.

Schoonmaak

Voor schoonmaak komt er een nieuwe aanbesteding waardoor er op deze post behoorlijk bezuinigd zal kunnen worden.

Post en archief

Er ligt hier op basis van de benchmark een besparingspotentieel op postbehandeling en archivering van ruim € 300.000. Dit kan behaald worden door kritisch te kijken naar oa. de frequentie van de postbezorging/behandeling en de noodzaak van registratie van bepaalde brondocumenten in Disza. Ook is het mogelijk besparingen te realiseren op kopieerkosten.

Beveiliging

De kosten voor beveiliging liggen in Zaanstad bijna 2x zo hoog als van de gemiddelde 100.000+ gemeenten.

Telefonie

In 2004 is hiervoor een taakstelling ingeboekt van in totaal 120.000 euro. In de tabel hierboven is deze taakstelling verdisconteerd in het bedrag dat is opgenomen als besparingspotentieel (het verschil ten opzichte van het gemiddelde bedraagt ruim 160.000 euro; hiervan 'resteert' ruim 40.000 euro).

b. IT-kosten

De benchmark geeft ook inzicht in de ICT-kosten. De spreiding in de gegevens van vergelijkbare gemeenten is echter zo groot, dat op basis hiervan geen betrouwbare uitspraken kunnen worden gedaan. Uit het eerder door Royal Haskoning uitgevoerde second opinion onderzoek komt naar voren dat het besparingspotentieel op IT-kosten circa € 2 miljoen bedraagt. Besparingen zijn met name te realiseren op het terrein van de technische infrastructuur, licenties en serviceovereenkomsten. Overigens komen de totale IT-kosten van de gemeente Zaanstad in 2003 (meegenomen in de inventarisatie facilitaire kosten) uit op 6.952.278 euro.

7.1 (besluit) Er mag gedeïntensiveerd worden op ICT uitgaven en facilitaire kosten, zolang dit niet ten koste gaat van de kwaliteit en invulling van de kerntaken.

8 Personeel

8.1 Uitgangspunten

In deze personeelsparagraaf wordt een aantal maatregelen benoemd die in lijn zijn met de operatie 'naar een realiserende gemeente Zaanstad'. Indien de gemeenteraad anders besluit en kiest voor het werken met investeringsplafonds, zal dit consequenties hebben voor de personeelsparagraaf. De organisatie dient zich immers, binnen randvoorwaarden van goed werkgeverschap, aan te passen aan de opgaven die door wetgeving en raadsbesluiten worden bepaald.

8.1.1 realisatiekracht

De operatie 'naar een realiserende gemeente Zaanstad' zal er grosso modo toe leiden dat er een verschuiving plaatsvindt van beleidsfuncties en overhead naar uitvoeringsgeoriënteerde functies. Meer specifiek dient de gemeentelijke organisatie versterkt te worden in de driehoek: financiële functie, planningsvermogen, onderhandelvermogen. Zie hierover hoofdstuk 3, 'Maatregelen als randvoorwaarden'. Zo wordt het realisatievermogen versterkt, evenals het verdienvermogen. Voor het versterken van deze functies worden ook pre-prioritair middelen uitgetrokken, die in de tabel van hoofdstuk 2 zichtbaar zijn in de categorie Nieuw Beleid (N).

Nog belangrijker dan de extra middelen is het richten van het bewustzijn en versterken van vaardigheden bij het zittende personeel. Kostenbewustzijn en resultaatgerichtheid zijn kernvaardigheden voor iedere medewerker, net zo als samenwerking, kennisdelen, en betrouwbaarheid dat zijn. De competenties en het gedrag van medewerkers zijn het menselijk kapitaal van de organisatie, die vooral daaraan haar slagkracht ontleent. Er is dan ook bewust gekozen niet te korten op het huidige, beperkte niveau van het opleidingsbudget; dit zou contraproductief zijn voor de operatie 'naar een realiserende gemeente Zaanstad'.

8.1.2 sturend vermogen

Versterken van het sturend vermogen van het management was één van de hoofddoelen van de kanteling. Dat sturend vermogen is aanwijsbaar versterkt, maar voor de operatie 'naar een realiserende gemeente Zaanstad' zal die lijn worden doorgetrokken en kan een volgende slag worden gemaakt. Sturen op resultaten en gedrag zijn essentieel. De competenties die het management moet inzetten moeten expliciet worden benoemd, en er is een verplicht (maatwerk-)traject voor alle leidinggevenden nodig om die competenties te versterken.

8.1.3 strategische personeelsplanning

Afhankelijk van welke taken worden ingekrompen en/of geschrapt, zal ook de formatie worden aangepast en/of zullen functies worden opgeheven. De raadsdiscussie over prioriteiten en posterioriteiten in taken heeft dus personele consequenties.

Na het kaderdebat dient er een stappenplan te worden opgesteld om van A naar B te komen. Een van de opties die daarbij wordt onderzocht is het instellen van een beleidspool, voor de helft gefinancierd vanuit een nominale korting, en voor de andere helft door inhuur door de diensten (tegen half tarief). Daarmee wordt het kostenvoordeel van versneld invoeren van mobiliteit (beleidscapaciteit kan direct inkrimpen zonder wachtgeldkosten) tevens ingezet om het aantal externen te reduceren (capaciteit uit de beleidspool kost helft van het geld, en is dus veel goedkoper dan een extern adviesbureau).

Gelet op de omvang van de bezuinigingen geldt: geen baangarantie, maar wél inzetten op het voorkomen van gedwongen ontslagen. Het voorkomen van gedwongen ontslag hangt grotendeels af van de flexibiliteit van het personeel om van functie of werkzaamheden te willen en kunnen veranderen, en ook om te willen en kunnen werken aan de eigen competenties. Dit is in lijn met het Sociaal Convenant.

8.1.4 efficiënt werken

De opgave om efficiënt met publieke middelen om te gaan maakt elk jaar bij de begrotingsvoorbereiding een kritische blik op de organisatie noodzakelijk; in tijden van bezuiniging is die noodzaak des te stringenter. Zo kan wellicht bespaard worden op personeelskosten door bepaalde dienstverleningstaken samen met andere gemeenten uit te voeren, of door het inzetten van extra ICT. Ook kan een beter imago als werkgever leiden tot minder hoge kosten bij het werven van personeel.

8.1 (besluit) De operatie 'naar een realiserende gemeente Zaanstad' kan enkel worden uitgevoerd door ook het personeelsbeleid daarop in te richten. Naast reductie en mobiliteit van personeel om bezuinigingsdoelstellingen te halen is het ook nodig om gericht te werken aan competenties en gedrag van zittend personeel.

8.2 Bezuinigingsopties

8.2.1 Theoretisch bezuinigingspotentieel personeelskosten

De totale formatie van de gemeente Zaanstad is in beeld gebracht en met behulp van benchmarkgegevens 'tegen het licht' gehouden.

- a. In lijn met de operatie 'naar een realiserende gemeente Zaanstad' was de invalshoek het onderzoeken van mogelijkheden om te besparen op beleidsformatie en overhead (en niet op uitvoerende taken). Er is berekend hoeveel Zaanstad maximaal zou kunnen besparen door daar waar Zaanstad in formatieomvang laag scoort dit te accepteren, maar daar waar Zaanstad hoog scoort tot een reductie in formatie te komen. Deze redenering is natuurlijk niet helemaal evenwichtig, maar leidt wel tot een getal dat inzicht geeft in de orde van grootte van de theoretisch maximale besparingspotentie op formatie in beleid en overhead. Friciekosten zijn hierin overigens nog niet meegenomen.
- b. Bij de bezuinigingsmogelijkheden met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden zijn de ter beschikking gestelde faciliteiten en regelingen en de vergoedingen en toelagen tegen het licht gehouden. Regelingen en posten waar substantiële bedragen in omgaan zijn eruit gelicht. In sommige gevallen kan er, bijvoorbeeld als gevolg van contractuele of wettelijke verplichtingen niet of nauwelijks op bezuinigd worden. Maar in andere gevallen kan het nut van de regeling/faciliteit ter discussie worden gesteld, om daarop te kunnen besparen. Ook hier gaat het om het bepalen van een indicatief besparingspotentieel.
- c. Tenslotte is nog de omvang van een 'restpost' in kaart gebracht, bestaand uit bijzondere formatie en inhuur (allerlei individuele gevallen).

Tabel 8.2.1. Theoretisch bezuinigingspotentieel

	Pfh	Dienst	Progr	Omschrijving	2005	2006	2007	2008
a.	Vreem	Alle	alle	Formatie	4.440	4.440	4.440	4.440
b.	Vreem	Alle	alle	Secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden	721	736	751	837
c.	Vreem	Alle	alle	Bijzondere formatie / inhuur derden	140	260	360	460
				Totaal	5.301	5.436	5.551	5.737

(bedragen x € 1.000)

Gegeven dit theoretische bezuinigingspotentieel, is nader onderzocht wat een reële bezuiniging op personeelskosten kan zijn, gegeven de ernstige financiële nood waarin de gemeente verkeert. Daaruit is een taakstelling afgeleid.

8.2.2 Taakstelling bezuinigingen personeelskosten

Vanuit de gegevens die de benchmark opleverde is een inschatting gemaakt van het maximale bezuinigingspotentieel dat haalbaar is. Het gaat hier om het totaal aan formatiereductie en functieopheffing, versoberen op secundaire en tertiaire arbeidsvoorwaarden, en reductie inhuur derden.

Tabel 8.2.2. Taakstelling personeelskosten

Pfh	Dienst	Progr	Omschrijving	2005	2006	2007	2008
Vreem	Alle	alle	taakstelling bezuiniging personeelskosten	2.100	2.800	2.800	2.800

Deze taakstelling is opgenomen in de hoofdtabel van hoofdstuk 9, onder de categorie 'Personeel (V7)'.

8.3 Overige informatie met betrekking tot personeel

Gegevens die van belang kunnen zijn als achtergrondinformatie met betrekking tot personeel, zijn hieronder gerangschikt.

8.3.1 Groei in formatie

De totale formatie is in de periode 1 januari 2002 t/m 31 maart 2004 toegenomen van 1069 fte naar 1.181 fte. Een toename van 112 fte. Per dienst geeft dit het volgende beeld (zie kanttekening hieronder):

Tabel 8.3.1. Groei in formatie

Dienst	Toegestane formatie 01-01-2002	Mutatie	Toegestane formatie 31-03-2004
Concernstaf	75,7	13,6	89,3
Stad	82,7	6,5	89,2
Wijken	202,4	38,2	240,5
Publiek	280,5	20,7	301,2
Stadsbedrijven	427,8	24,6	452,4
Raadsgriffie	0	8,5	8,5
totaal	1.069,1	112,1	1.181,1

Kanttekening: het beeld dat bovenstaande tabel te zien geeft is niet helemaal correct, omdat ook formatie is verschoven *tussen de diensten onderling*. Zo is bijvoorbeeld de formatie van Statistiek & Onderzoek overgeheveld van Dienst Stadsbedrijven naar Concernstaf. Worden dit soort effecten meegenomen, dan is correctie van de groei per dienst als volgt: Griffie -5,5; Concernstaf -3,4; Publiek +/-; Stad +3,7; Wijken +1,5; Stadsbedrijven +3,7.

De 112 fte formatiegroei over het geheel is als volgt opgebouwd:

- 44,3 fte is een gevolg van omzetting van tijdelijke capaciteit in structurele capaciteit. Vaak betekent dit feitelijk een *besparing* op personeelskosten, omdat externe inhuur duurder is dan eigen personeel.
- 54,3 fte is uitbreiding op grond van verbeterplan en nieuwe taken. Het gaat daarbij vooral om de diensten Wijken en Publiek.
- 7,8 fte heeft betrekking op extra formatieplaatsen boven de sterkte, dat zijn werknemers die eigenlijk niet meer geplaatst kunnen worden maar, bijvoorbeeld, dicht tegen hun pensionering aan zitten, en
- 5,6 fte betreft tijdelijke uitbreiding met een taakstelling tot beëindiging in de komende jaren.

8.3.2 Opbouw formatie

De opbouw van de formatie geeft zicht op de mogelijkheid via natuurlijk verloop en niet verlengen van tijdelijke dienstverbanden tot personeelsreductie te komen. Het is echter niet meer dan een indicatie, omdat van geval tot geval bekeken moet worden waar taken worden ingekrompen of opgeheven, en waar zich de mogelijkheden voor natuurlijk verloop voordoen.

- *Leeftijdsopbouw*
Medewerkers kunnen op 55-jarige leeftijd met FPU, mits daaraan voorafgaand 10 jaar onafgebroken in overheidsdienst is gewerkt. In totaal zijn er op 1 januari 2004 232 medewerkers 55 jaar of ouder.
- *Onderbezetting*
Onderbezetting/vacatures bedraagt 77,08 fte (peildatum 9 maart 2004). De onderbezetting inclusief boventalligen bedraagt 69,29 fte.

8.3.3 Ziekteverzuim

Het ziekteverzuim is in Zaanstad de afgelopen jaren sterk gedaald en bedroeg over 2003 gemiddeld 6,4%. Relatief (in vergelijking met andere gemeenten) is dit een goed cijfer en zit Zaanstad onder het gemiddelde. In absolute termen zou het nog steeds lager kunnen, hetgeen ook wordt aangegeven door de Verbaannorm die voor Zaanstad op 5,2% staat. De indruk is dat het ziekteverzuim volop de aandacht heeft (er wordt aan gewerkt met een 10-puntenplan) en Zaanstad wordt zelfs door het A&O-fonds opgevoerd als best practice gemeente. Extra winst, anders dan datgene wat reeds voortvloeit uit de bestaande aanpak, zal hier dus nauwelijks te halen zijn.

9 Potentiële ombuigingen

De potentiële ombuigingen zoals die er nu liggen wordt samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 9.1 Indicatieve invulling taakstelling uit tabel 2.1 via enveloppen

Toelichting	2005	2006	2007	2008
Taken structureel (V3a)	-4.500	-4.600	-4.800	-4.400
Taken incidenteel (V3b)	-3.100	-1.400	-500	0
Verhoging inkomsten (V4a)	-6.000	-5.600	-5.800	-5.900
Herbestemming reserves (V4b)	-3.000	0	0	0
Realistisch investeren (V5)	-3.500	-3.000	-2.500	-2.000
Facilitair (V6)	-1.400	-1.700	-2.000	-2.400
Personeel (V7)	-2.100	-2.800	-2.800	-2.800
Tarief (V8)	0	0	0	0
	-23.600	-19.100	-18.400	-17.500

10 De procedure tot eind jaar

In het kaderdebat (3 en 24 juni) zal de raad aan het college de opdracht geven de begroting voor te bereiden, waarbij het college een aantal kaderstellende uitspraken wordt meegegeven. Hoe gericht die kaderstellende uitspraken zijn, hoe beter het college de begrotingsvoorbereiding ter hand kan nemen, mits die kaders die de raad meegeeft voldoende ruimte geven om de bezuinigingsopgave te kunnen realiseren. Een uitgangspunt is daarbij essentieel: de raad wil in november 2004 een sluitende en solide begroting kunnen vaststellen. Bovendien zal het college eigen randvoorwaarden vervuld willen zien, eerder genoemd in hoofdstuk 3 (operatie 'naar een realiserende gemeente Zaanstad'), om de gezamenlijk gedeelde verantwoording op zich te kunnen nemen de bezuinigingsopgave daadwerkelijk te kunnen realiseren.

Volgens de huidige jaarplanning zal de conceptbegroting 2005-2005 door het college worden aangeboden op 24 september 2004.

Daarna wikkelt zich naar verwachting (onder regie van presidium en griffie) de gebruikelijke raadsbehandeling af, te weten aanleveren en beantwoorden van schriftelijke vragen van de raad in oktober, bespreking in de clusters, en vaststellen van de begroting begin november.

De datum waarop de door de raad vastgestelde begroting aan de provincie als toezichthouder moet worden aangeboden ligt op 15 november 2004.

11 Besluiten

- 1 In te zetten op de operatie 'naar een realiserende gemeente Zaanstad zoals verwoord in de Kadernota 2005;
- 2 De absolute randvoorwaarden uit hoofdstuk 3 ter borging van de operatie voluit te onderschrijven;
- 3 De taakstelling zoals geformuleerd in tabel 2.1 van hoofdstuk 2 als uitgangspunt voor verdere invulling van daadwerkelijke bezuinigingsvoorstellen vast te stellen voor de meerjarenbegroting 2005-2008, met een volume van € 23,5 miljoen in 2005 tot een structureel bedrag van € 17,5 miljoen in 2008;
- 4 Het in kaart gebracht bezuinigingspotentieel in tabel 9.1 uit hoofdstuk 9 van € 23,6 miljoen in 2005 tot € 17,5 miljoen in 2008 – vast te stellen als de zoekruimte waarbinnen het college van B&W nadere voorstellen aan de gemeenteraad kan voorleggen bij de begrotingsstukken, opdat de gemeenteraad bij de begrotingsbehandeling optimale keuzeruimte houdt voor de definitieve bezuinigingskeuzes;
- 5 Daarbij betrekking de overwegingen die de gemeenteraad in het Kaderdebat heeft aangegeven;
- 6 In te stemmen met het betrekken van de Multi criteria analyse MIP als onderbouwing voor de definitieve inrichting van het MIP 2005-2008 welke aan de gemeenteraad zal worden aangeboden bij de vaststelling van de meerjarenbegroting 2005-2008;
- 7 De regie op het aantrekken van extra externe subsidiestromen te verstevigen via het Z'MOP-II - traject.

Bijlagen bij Kadernota 2005

Toelichting

In de bijlagen is veel achtergrondmateriaal opgenomen dat niet tot de hoofdtekst behoort, maar waarnaar wordt verwezen. Ook treft u er onderzoeksmateriaal aan waarvan u, in de voorbespreking in de cluster van 6 april, heeft aangegeven behoefte te hebben, maar die niet in de hoofdtekst is opgenomen.

- Bijlage 1: Discussie- en beslispunten, uit de hoofdstukken 4 t/m 8
- Bijlage 2: Zaanstad; De slechtst bedeelde stad van Nederland!
- Bijlage 3: Beïnvloedbaarheid begroting
- Bijlage 4: Subsidies
- Bijlage 5: Overzicht Gemeenschappelijke regelingen
- Bijlage 6: Analyse Bestemmingsreserves
- Bijlage 7: Overzicht 'grote' projecten in Zaanstad
- Bijlage 8: MIP 2004-2010
- Bijlage 9: Multi Criteria Analyse als instrument: hoe werkt de zeef?
- Bijlage 10: ESF-3 en de mogelijkheden voor de gemeente Zaanstad