

De Rekenkamercommissie

Rapport nieuwe rol Zoetermeer aangepast na wederhoor

2011

De rkc heeft onderzocht welke maatregelen de gemeente Zoetermeer heeft genomen met de instelling van het Fonds 2030 en de bijbehorende Investeringsagenda 2030 om behoud en ontwikkeling van de stad op lange termijn, zoals voorzien in de Stadsvisie 2030, te kunnen financieren.

Bladwijzeroverzicht

- 1 Aanbiedingsbrief
- 2 Nota van bevindingen_Rapport
- 3 Bestuurlijke nota
- 4 Bestuurlijke reactie

Aanbiedingsbrief

Aan
De raads- en commissieleden
cc. het college

Datum
14 september 2011

Van
E.J. Wallet-Boers

Onderwerp
Aanbieding rapport rekenkamercommissie Duurzame
Toekomst

Geachte raads- en commissieleden,

De rekenkamercommissie biedt u hierbij haar onderzoeksrapport 'Duurzame toekomst: sorteert de gemeente Zoetermeer goed voor op haar nieuwe taak?' aan.

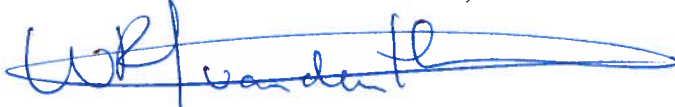
Het onderzoek is door RIGO uitgevoerd en heeft plaatsgevonden in de periode van september 2009 tot februari 2010. Nadat de rekenkamercommissie akkoord is gegaan met de concept nota van bevindingen is de nota voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de betrokken ambtenaren. Op basis van het ambtelijk wederhoor hebben een paar kleine correcties plaatsgevonden. De rekenkamercommissie heeft vervolgens haar conclusies en aanbevelingen geformuleerd in de bestuurlijke nota en deze samen met de nota van bevindingen voorgelegd aan het college van B&W voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie heeft de rekenkamercommissie op 29 juni ontvangen en u treft deze bijgaand aan.

De rekenkamercommissie is het college erkentelijk voor de uitgebreide reactie op de bestuurlijke nota. Zij heeft er geen aanleiding in gevonden deze aan te passen. Wel wil de rekenkamercommissie een mogelijk misverstand op voorhand ondervangen. In de derde alinea van het bestuurlijk wederhoor komt het college, kort samengevat, tot de conclusie dat onze commissie de raad aanbeveelt de systematiek voor de besteding van het Investeringsfonds "strikt te hanteren of af te schaffen". Dat is niet wat wij de raad aanbevelen. Onze aanbeveling strekt ertoe dat de raad bij een investeringsbesluit dat niet spoort met de Stadsvisie 2030 met zoveel woorden benoemt hoe die afwijking zich verhoudt tot die visie. Zo wordt voor een ieder inzichtelijk wat de raad beoogt met en beweegt tot het in een concreet geval anders te handelen dan overeenkomt met de Stadsvisie.

De rekenkamercommissie hoopt dat uw raad besluit de (overige) aanbevelingen over te nemen.

Zoals afgesproken zal de auditwerkgroep zorg dragen voor de agendering van voorliggend onderzoek..

De voorzitter van de rekenkamercommissie,



mr. W.R.J. van der Hende

Nota van bevindingen / Rapport



EINDRAPPORT

μ μ Œ Ì u š } l } u • š

Sorteert de gemeente Zoetermeer goed voor op haar
we taak?

Opdrachtgever

Rekenkamercommissie Zoetermeer

Auteur

Jan Scheel Goedhart

Uitgave

april 2011

Rapportnummer

17830

RIGO Research en Advies BV · De Ruyterkade 139 · 1011 AC Amsterdam

Telefoon 020 522 11 11 · Fax 020 627 68 40 · E-mail info@rigo.nl · www.rigo.nl

Bron omslagafbeelding: www.knmi.nl.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Stadsvisie, Investeringsfonds 2030 en andere toekomstplannen	1
1.3	Vraagstelling	3
1.4	Onderzoeksmethode	4
1.5	Leeswijzer	4
Hoofdstuk 2	Normenkader	6
2.1	Normen doelen stadsvisie en investeringsfonds	6
2.2	Normen voeding investeringsfonds	7
2.3	Normen uitgaven en uitgevoerde projecten	7
2.4	Normen afstemming gemeenteraad	7
Hoofdstuk 3	Bevindingen	10
3.1	Inleiding: de toekomst van Zoetermeer en het Investeringsfonds 2030	10
3.2	Doelen Stadsvisie en Fonds 2030	15
3.3	Voeding Fonds 2030	20
3.4	Uitgaven en uitgevoerde projecten	23
3.5	Afstemming met de gemeenteraad	24
Hoofdstuk 4	Beoordeling aan normenkader	28
4.1	Beoordeling doelen stadsvisie en investeringsfonds	28
4.2	Beoordeling voeding investeringsfonds	29
4.3	Beoordeling uitgaven en uitgevoerde projecten	29
4.4	Beoordeling afstemming gemeenteraad	30

Hoofdstuk 1

Inleiding

Zoetermeer staat de komende jaren voor een omslag van een kwantitatieve groeiopgave naar een kwalitatieve opgave. De gemeente wil de kwaliteit van de stad – in allerlei opzichten – in ieder geval op niveau houden en bij voorkeur versterken. De ambities op dat gebied heeft de gemeente vastgelegd in de Stadsvisie 2030. De rekenkamercommissie van Zoetermeer heeft onderzocht op welke manier de gemeente Zoetermeer met de maatregelen die onder andere in het kader van die Stadsvisie zijn genomen, ‘voorsorteert’ op die nieuwe rol. Dit rapport beschrijft de bevindingen van dat onderzoek.

1.1 Inleiding

De afgelopen decennia is Zoetermeer sterk gegroeid. Als door het Rijk aangewezen groeikern was de opgave voor Zoetermeer om steeds nieuwe uitbreidingslocaties in ontwikkeling te nemen. Momenteel is de gemeente met Oosterheem bezig aan de – naar huidige inzichten – laatste grote uitbreidingslocatie. Het vooruitzicht is dat de gemeente na de afronding van deze locatie – rond 2014 – een omslag moet maken van een gemeente gericht op de realisatie van grote nieuwbouwlocaties naar een gemeente gericht op kwaliteitsverbetering in de bestaande stad.

De afgelopen jaren heeft de gemeente steeds meer maatregelen genomen om die overgang goed te laten verlopen. Belangrijk in dat kader is de Stadsvisie 2030. In de Stadsvisie 2030 wordt een visie geformuleerd waarmee de stad de uitdagingen die met die nieuwe rol gepaard gaan, tegemoet wil treden. In de visie heeft de gemeente negen opgaven beschreven voor een duurzame ontwikkeling van de stad.

Om die ambities te financieren is het van belang tijdig middelen te reserveren voor de toekomst¹. Ook daarvoor heeft de gemeente in de afgelopen jaren maatregelen genomen. De gemeente beschikte al een aantal jaren over een reserve voor dergelijke kwaliteitsinvesteringen, de zogeheten reserve *meerjaren investeringsplan* of MIP. In 2009 is – mede op verzoek van de raad – deze reserve omgezet in een *Investeringsfonds 2030*, om zo duidelijk te maken dat het gaat om investeringen voor de langere termijn. Het is dit beleid voor de lange termijn ontwikkeling van de stad dat in dit onderzoek centraal staat. Het doel van het onderzoek is daarmee:

bij te dragen aan het inzicht van de gemeenteraad in de wijze waarop de gemeente zich heeft voorbereid op adequaat behoud en ontwikkeling van de stad op middellange en lange termijn.

1.2 Stadsvisie, Investeringsfonds 2030 en andere toekomstplannen

Voordat in paragraaf 1.3 de opzet van dit onderzoek verder uiteen wordt gezet, is het goed om in deze paragraaf eerst af te bakenen waartoe het voorliggende onderzoek zich beperkt. Het *Investeringsfonds 2030* is namelijk niet de enige reserve voor de langetermijnontwikkeling van

¹ Gemeente Zoetermeer *Stadsvisie 2030*, p. 5.

Zoetermeer. Er is nog een aantal andere reserves voor de verdere ontwikkeling van de stad, zoals de reserve strategische aankopen, het woonfonds, de reserve mobiliteit en de reserve 'duurzaam Zoetermeer'. Toch is dit onderzoek voor het grootste deel gericht op het Investeringsfonds 2030.

Daarnaast wordt de financiële dekking van de toekomstplannen voor een groot deel geregeld in de reserves voor 'normaal' structureel onderhoud aan de stad. In de *paragraaf onderhoud kapitaalgoederen* van de programmabegrotingen beschrijft het college de stand van zaken met betrekking tot deze onderhoudsreserves. Ook wordt in die paragrafen benoemd in welke beleidsstukken het gewenste onderhoudsniveau beschreven is. In onderstaande alinea's wordt kort beschreven hoe dit onderhoud geregeld is en hoe de onderhoudsplannen zich verhouden tot dit onderzoek.

Openbare ruimte

De meest omvangrijke reserves zijn die voor het groot onderhoud aan de openbare ruimte. Het beleid daarvoor is vastgelegd in de *Visie Openbare Ruimte*² en in een aantal daarvan afgeleide documenten, zoals de *Beheersvisie Openbare Ruimte 2009 – 2020* en het *Gemeentelijk rioleringsplan*³. Over de beheersvisie wordt opgemerkt dat deze een doorkijk van vijftig jaar geeft en iedere vijf jaar wordt geactualiseerd⁴.

Voor het bekostigen van het onderhoud van de openbare ruimte beschikt de gemeente over een *reserve groot onderhoud bovengronds* en een *voorziening groot onderhoud riolering*. De omvang van de reserve groot onderhoud neemt volgens de begroting 2011 toe van €58,5 mln. op 1 januari 2009 tot €82,5 mln. op 31 december 2014. De stand van de voorziening groot onderhoud riolering was op 1 januari 2009 €12,0 mln. en naar verwachting bedraagt deze voorziening op 31 december 2014 €24,9 mln.. Wel wordt over de voorziening groot onderhoud riolering opgemerkt dat er op korte termijn een geactualiseerd bestedingsplan ter goedkeuring aan de raad zal worden voorgelegd met mogelijk een ander financieel beeld⁵. Het meest recente beeld hiervan is dat nieuwe methoden van rioolonderhoud voor de gemeente besparingen mogelijk maken, zodat deze reserve vooralsnog (ruim) voldoet.

In oktober 2010 heeft bureau Oranjewoud de reserve groot onderhoud bovengronds en de voorziening groot onderhoud ondergronds tegen het licht gehouden. De conclusie van hun onderzoek was dat de systematiek van de gemeente voor het groot onderhoud aan de openbare ruimte goed was, maar dat op de lange termijn de storting in beide reserves niet voldoende kan zijn⁶. Om dat risico te ondervangen, kan een extra jaarlijkse storting nodig zijn.

Onderwijs- en welzijnsaccommodaties

Een tweede categorie investeringen waarvoor de gemeente middelen gereserveerd heeft zijn toekomstige investeringen in onderwijs- en welzijnsaccommodaties. Voor het onderhoud van de schoolgebouwen beschikt de gemeente over de voorziening onderhoud schoolgebouwen. Daarnaast is er het vervangingsfonds schoolgebouwen, waaruit de voor de komende veertig jaar geraamde investeringen voor de vervanging van schoolgebouwen gedekt worden⁷. Voor de welzijnsaccommodaties is er een reserve groot onderhoud welzijnsaccommodaties.

² Gemeente Zoetermeer, *Visie Openbare Ruimte*.

³ Gemeente Zoetermeer, *Programmabegroting 2011*, p. 156.

⁴ Gemeente Zoetermeer, *Programmabegroting 2011*, p. 157.

⁵ Gemeente Zoetermeer, *Programmabegroting 2011*, p. 158.

⁶ Gemeente Zoetermeer / Oranjewoud, *Oplichtingsonderzoek RGO en VGO*, 2010, p. 46.

⁷ Gemeente Zoetermeer, *Programmabegroting 2011*, p. 159.

De voorziening onderhoud schoolgebouwen bevat per 1 januari 2010 €3,7 mln. en de verwachting is dat deze reserve op 1 januari 2014 nog €3,0 mln. zal bevatten. In de egalisatiereserve voor investeringen in schoolgebouwen heeft de gemeente per 1 januari 2010 een bedrag van €13,1 mln. gereserveerd en de verwachting is dat dit toeneemt tot €15,8 mln. per 1 januari 2014. De twee reserves voor groot onderhoud van welzijnsaccommodaties bevatten per 1 januari 2010 samen €3,3 mln. (ongeveer half voor sociaal-culturele accommodaties en half voor sportvoorzieningen). De verwachting is dat deze reserves toenemen tot ongeveer €4,8 mln. in 2014, voor het grootste deel voor sportvoorzieningen⁸.

Overige onderhoudsvoorzieningen

Naast de genoemde onderhoudsvoorzieningen en –reserves houdt de gemeente ook andere voorzieningen in stand, zoals de eigen gemeentelijke huisvesting, de parkeergarages, fietsenstallingen, begraafplaatsen en kunstobjecten. Voor het onderhoud van een aantal van deze voorzieningen zijn financiële reserves aangelegd, zoals voor de kunstobjecten. Voor andere worden beheer en onderhoud gefinancierd uit de jaarlijkse begroting.

De onderhoudsvoorzieningen en het Investeringsfonds 2030

Ruwweg is de verhouding tussen het Investeringsfonds 2030 en de reserves voor beheer en onderhoud te kenschetsen als die tussen de instandhouding van de stad en de verbetering van de stad. Centraal staat bij het beheer en onderhoud de fysieke dimensie van de gemeente: de plannen en de bijbehorende reserves en voorzieningen zijn zodanig ingericht, dat handhaving van de bestaande fysieke kwaliteit van de stad mogelijk is. Het Investeringsfonds is daarentegen bedoeld voor verdere ontwikkeling en verbetering van de gemeente Zoetermeer. Fysieke ingrepen zijn hier mogelijke middelen, maar het doel is veeleer kwaliteitsbehoud of verbetering op sociaaleconomisch en cultureel vlak⁹: door het uitbreiden van de voorzieningen op *leisure*-gebied wordt het wonen in Zoetermeer aantrekkelijker gemaakt.

Het is dat laatste type ingrepen dat in dit onderzoek centraal staat. Op dat vlak verandert de situatie voor de gemeente ook het meest: beheer en onderhoud van de bestaande fysieke infrastructuur in de stad waren ook in de periode van de grote stadsuitbreidingen al nodig. In het vervolg van dit onderzoek staat het *Investeringsfonds 2030* daarom centraal en worden de verschillende onderhoudsreserves en –voorzieningen goeddeels buiten beschouwing gelaten. Zijdelings zal het beleid voor beheer en onderhoud zo nu en dan wel ter sprake komen.

1.3 Vraagstelling

Met het oog op het doel van dit onderzoek is de hoofdvraag als volgt geformuleerd:

welke maatregelen heeft de gemeente Zoetermeer genomen om behoud en ontwikkeling van de stad op lange termijn, zoals voorzien in de Stadsvisie 2030, te kunnen financieren.

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in vier deelvragen, rondom, achtereenvolgens, de thema's doelen, voeding, uitgaven en sturing door de gemeenteraad. Bij de uitwerking van de vraagstelling staat, gelet op het voorgaande, het Investeringsfonds 2030 centraal en komen 'regulier' beheer en onderhoud slechts zijdelings aan bod.

Deelvragen: Doelen Stadsvisie en Fonds 2030

- Hoe heeft de gemeente bij het instellen van het Fonds 2030 de doelen uit de Stadsvisie 2030 geconcretiseerd in bijvoorbeeld programma's of projecten?

⁸ Gemeente Zoetermeer, *Programmabegroting 2011*, p. 206.

⁹ Zie ook Gemeente Zoetermeer, *Investeringsagenda 2030*, p. 6-7.

- Hoe werken de doelen van de Stadsvisie 2030 door in de projectprioriteringssysteematiek behorend bij het Fonds 2030?
- Is het inzichtelijk hoe op basis van de projectprioriteringssysteematiek projecten geselecteerd worden om voor financiering uit het Fonds 2030 in aanmerking te komen?
- Zijn er inhoudelijke verschillen tussen het Fonds 2030 en de Reserve MIP? Zo ja, welke?

Deelvragen: Voeding Fonds 2030

- Welke dotaties zijn in de afgelopen jaren aan de Reserve MIP / het Fonds 2030 gedaan?
- In hoeverre zijn de voor de toekomst geraamde dotaties, o.a. vanuit het grondbedrijf, realistisch?
- Is de voeding van het Fonds 2030 met het oog op de ambities uit de Stadsvisie 2030 voldoende?
- Welke acties zijn uitgevoerd om bijdragen aan het Fonds 2030 van andere publieke partijen of van private partijen te realiseren?
- Is er daadwerkelijk door andere publieke partijen of door private partijen bijgedragen aan het Fonds 2030?

Deelvragen: Uitgaven en uitgevoerde projecten

- Zijn de middelen uit het Fonds 2030 (en de Reserve MIP) ingezet voor de doelen waarvoor deze bedoeld zijn?
- Verlopen de inkomsten en uitgaven van het Fonds 2030 in overeenstemming met de vooraf voorziene planning?

Deelvragen: Afstemming met de gemeenteraad

- Op welke wijze is de gemeenteraad betrokken bij de kaderstelling voor de Reserve MIP en voor het Fonds 2030?
- Hoe wordt de gemeenteraad betrokken bij de besluitvorming over concrete projecten die uit de Reserve MIP / het Fonds 2030 worden gefinancierd?
- Hoe is en wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de uitvoering van het Meerjaren Investeringsplan / de Investeringsagenda 2030?
- In hoeverre geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

1.4 Onderzoeksmethode

Voor het onderzoek zijn allereerst gemeentelijke stukken bestudeerd die rechtstreeks gerelateerd waren aan het Fonds 2030, aan de daaraan voorafgaande Reserve MIP en aan de Stadsvisie 2030, waar het investeringsfonds aan verwant is. Daarnaast zijn meer algemene stukken als programmabegrotingen en jaarverslagen onderzocht. Een overzicht van de bestudeerde stukken is opgenomen in bijlage 1. Daarnaast is een aantal gesprekken gevoerd met betrokkenen op bestuurlijk en ambtelijk niveau. Een overzicht van de geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 2.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport vervolgt in hoofdstuk 2 met het normenkader dat gebruikt wordt voor de beoordeling van de resultaten van het onderzoek. In hoofdstuk 3 worden vervolgens de bevindingen beschreven. De confrontatie van bevindingen en normen leidt in hoofdstuk 4 tot een beoordeling van het gemeentelijk beleid.

Hoofdstuk 2

Normenkader

Een beoordeling van het gemeentelijk beleid kan niet zomaar op gevoel worden gebaseerd. Om uiteindelijk te kunnen beoordelen of de gemeente zich 'goed' voorbereid heeft op haar nieuwe rol, zijn normen nodig. In dit hoofdstuk worden de normen beschreven die in hoofdstuk 4 worden gebruikt voor de beoordeling van de bevindingen.

Globaal onderscheiden we drie bronnen voor normen:

- Eigen gemeentelijk beleid: onderzocht wordt of het gemeentelijk beleid voor de toekomstige ontwikkeling van de stad in lijn is met ander gemeentelijk beleid. Dat deze norm als eerste genoemd wordt, is niet zonder reden; daarmee wordt benadrukt dat het uiteindelijk de gemeenteraad is die het beleid vaststelt en dat het beleid dus allereerst getoetst moet worden aan de door de gemeenteraad genomen besluiten.
- Richtlijnen hogere overheden: voor diverse aspecten van gemeentelijk beleid, onder andere op financieel gebied, zijn richtlijnen voorgeschreven door hogere overheden in bijvoorbeeld het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).
- Deskundigennormen: tot slot kan de gang van zaken in Zoetermeer getoetst worden aan algemene kennis over vergelijkbare beleidsplannen. Voorbeelden zijn zogeheten *good governance*-normen. Normen ontleend aan deze bron zijn 'zwakker' dan normen op basis van gemeentelijk beleid of richtlijnen van hogere overheden.

In het onderstaande zijn de normen per onderdeel van de vraagstelling uitgewerkt. Algemeen moet daarbij worden opgemerkt dat er op dit vlak weinig formele richtlijnen vanuit hogere overheden zijn, zoals die er voor het grondbeleid bijvoorbeeld zijn in de Gemeentewet en het BBV. Dat betekent het accent in het normenkader ligt op consistentie met gerelateerd gemeentelijk beleid en op algemene *good governance* normen.

Daarnaast zijn impliciet in de vragen zelf al normen gegeven. Deels vloeit de beoordeling van het beleid dus voort uit de beantwoording van de onderzoeksvragen zelf.

2.1 Normen doelen stadsvisie en investeringsfonds

s O E P • š o o] v P	E } O E u v
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe heeft de gemeente bij het instellen van het Fonds 2030 de doelen uit de Stadsvisie 2030 geselecteerd in bijvoorbeeld programma's of projecten? ▪ Hoe werken de doelen van de Stadsvisie 2030 do in de projectprioriteringssysteematiek behorend bij het Fonds 2030? ▪ Is het inzichtelijk hoe op basis van de projectprioriteringssysteematiek projecten geselecteerd worden om voor financiering uit het Fonds 2030 in aanme 	<p>Op dit onderdeel wordt vooral getoetst aan de norm van consistentie met het andere gemeentelijk beleid. De keuzes voor het Fonds 2030 moeten logisch samenhangen met de keuzes die in de Structuurvisie en in ander beleid gemaakt zijn. Normaal gesproken is er e lijn van een structuurvisie naar programma's en projecten; onderzocht wadt of die lijn ook in de Investeringsagenda te vinden is. Ook consistentie in de tijd is een norm.</p> <p>Verder wordt de SMARTnorm gebruikt voor de beoordeling van dedoelformulering. Een bijzonder accent ligt</p>

<p>king te komen?</p> <ul style="list-style-type: none"> Zijn er inhoudelijke verschillen tussen het Fonds 2030 en de Reserve MIP? Zo ja, welke? 	<p>op de onderbouwing van de plannen de afstemming met de gemeenteraad. 'Inzichtelijkheid' is daarnaast een norm die met de vraagstelling gegeven is.</p> <p><i>SMART toets</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Het doel dat de gemeente wil bereiken is specifiek en meetbaar geformuleerd Nut en noodzaak zijn onderbouwd De investeringsagenda afgestemd met alle relevante betrokken partijen De uitvoerbaarheid is onderbouwd Het plan is voorzien van een tijdschema
---	--

2.2 Normen voeding investeringsfonds

s O E P • š o o] v P	E } O E u v
<ul style="list-style-type: none"> Welke dotaties zijn in de afgelopen jaren aan de Reserve MIP / het Fonds 2030 gedaan? In hoeverre zijn de voor de toekomst geraamde dotaties, o.a. van uhet grondbedrijf, realistisch? Is de voeding van het Fonds 2030 met het oog op de ambities uit de Stadsvisie 2030 voldoende? Welke acties zijn uitgevoerd om bijdragen aan het Fonds 2030 van andere publieke partijen of van private partijen te realiseren? Is er daadwerkelijk door andere publieke partijen of door private partijen bijgedragen aan het Fonds 2030? 	<p>Opnieuw vindt beoodeling grotendeels plaats aan de hand van eigen gemeentelijk beleid: is er bijgedragen zoals was afgesproken?</p> <p>Daarnaast spelen risico's en onzekerheden hierbij een belangrijke rol. De vraag is vooral of die voldoende inzichtelijk zijn gemaakt.</p> <p>Beoordeling van de bijdrage van private partijen kan niet 'hard' zijn – de gemeente heeft hier geen controle over – maar wel kan beoordeeld worden of de gemeentelijke inspanningen in deze richting conform de vastgestelde plannen zijn geweest.</p>

2.3 Normen uitgaven en uitgevoerde projecten

s O E P • š o o] v P	E } O E u v
<ul style="list-style-type: none"> Zijn de middelen uit het Fonds 2030 (en de Reserve MIP) ingezet voor de doelen waarvoor deze eb doeld zijn? Verlopen de inkomsten en uitgaven van het Fonds 2030 in overeenstemming met de vooraf voorzien planning? 	<p>De belangrijkste toets hier is aan het vastgestelde beleid, met name in het raadsvoorstel raadsbesluit voor de instelling van het Fonds 2030 en van de Reserve MIP. Zijn de doelen- qua geld, planning, inhoud en proces gerealiseerd zoals men dat voogen had bij de vaststelling van het beleid? Wanneer er discrepanties zijn, de vraag of hiervoor redenen worden aangevoerd door het college</p> <p>Bij de beoordeling van de realisatie van de gestelde doelen beperken we ons tot output-indicatoren. Om effecten in outcome-indicatoren te kunnen bepalen, is de investeringsagenda te kort geleden vastgesteld.</p>

2.4 Normen afstemming gemeenteraad

s O E P • š o o] v P	E } O E u v
<ul style="list-style-type: none"> Op welke wijze is de gemeenteraad betrokken bij de kaderstelling voor de Reserve MIP en voor he 	<p>Gedeeltelijk heeft de gemeenteraad hiervoor zelf nomen vastgelegd, bijvoorbeeld in een financiële verord</p>

<p>Fonds 2030?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe wordt de gemeenteraad betrokken bij de besluitvorming over concrete projecten die uit de Reserve MIP / het Fonds 2030 worden gefinancierd? ▪ Hoe is en wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de uitvoering van het Meerjaren Investeringsplan / de Investeringsagenda 2030? ▪ In hoeverre geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol? 	<p>ning.</p> <p>Grotendeels berust toetsing van de punten echter op een kader van good governance normen: hoe hoort een gemeenteraad ergens bij betrokken te worden? Onderstaand een aantal normen die hiervoor gebruikt kunnen worden:</p> <p><i>Sturing</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De raad heeft algemene richtlijnen vastgesteld voor de wijze waarop de Investeringsagenda 2030 dient te worden ingericht en hoe deze dient te worden uitgevoerd ▪ De raad heeft daarbij aangegeven bij welke belangrijke beslissingen hij betrokken wil worden en welke soorten informatie hij nodig acht om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen. ▪ Er zijn geen onomkeerbare toezeggingen gedaan voordat de raad in de gelegenheid is gesteld zich uit te spreken over de Investeringsagenda ▪ De raad heeft vervolgens tijdig, consistent en weloverwogen kunnen beslissen over de inhoudelijke hoofdlijnen van de Investeringsagenda ▪ De begrotingsrapportages gaan onder meer in op afwijkingen in de voortgang van de investeringsagenda. Er zijn heldere afspraken over wat onder 'afwijking' moet worden verstaan. ▪ De raad heeft zelf normen geformuleerd waaraan de uitvoering van de investeringsagenda moet voldoen en hanteert die normen bij tussentijdse evaluaties. <p><i>Informatievoorziening</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De informatie is te allen tijde relevant, juist, tijdig en volledig. ▪ De informatie die het college aan de raad voert strekt over de voortgang van de investeringsagenda komt overeen met de gemaakte afspraken ▪ De voortgangsinformatie wordt steeds in een meerjarig begrotings- en planningsperspectief aan de raad aangeboden opdat hij een eventuele afwijking steeds kan plaatsen in het meerjarige perspectief dat is vastgelegd.
--	--

Hoofdstuk 3

Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit het onderzoek beschreven. Deze zijn gebaseerd op de bestudering van gemeentelijke documenten en op een aantal interviews. In de eerste paragraaf wordt kort de ontstaansgeschiedenis van het fonds beschreven. In paragraaf 2.2 gaan we in op de doelen die de gemeente met het Fonds 2030 realiseren. Paragrafen 2.3 en 2.4 gaan in op respectievelijk de inkomsten en uitgaven van het Fonds. Tot slot beschrijft paragraaf 2.5 de rol van de gemeenteraad. In het volgende hoofdstuk worden de bevindingen vervolgens gespiegeld aan het in hoofdstuk 2 vastgestelde normenkader.

3.1 Inleiding: de toekomst van Zoetermeer en het Investeringsfonds 2030

Stad tussen de parken

De ontstaansgeschiedenis van het beleid voor de langetermijnontwikkeling van Zoetermeer begint ongeveer medio jaren '90. Het vooruitzicht is op dat moment dat in 2010 de laatste grote uitbreidingswijk van de stad – Oosterheem – afgerond zal worden. De opgave is daarna niet zo zeer meer verdere groei, maar kwalitatieve afronding van de stad en goed beheer van het bestaande.

Al eerder was een mogelijk einde van de uitbreiding van Zoetermeer aan de orde geweest: voorafgaand aan de ontwikkeling van Rokkeveen, van Noordhove en ook van Oosterheem. Toentertijd was er echter altijd nog ruimte waar nieuwe ontwikkelingen plaats konden vinden. Een deel van de strategie van de gemeente bestond er dan ook uit bij provincie en Rijk te pleiten voor het mogen ontwikkelen van een volgende uitbreidingslocatie. Na afronding van Oosterheem ligt de stad ingeklemd tussen het Groene Hart, kassengebieden en de HSL en is er dus fysiek geen verdere ruimte meer voor uitbreiding. Dat betekent dat de strategie van het verleden niet langer mogelijk is.

De eerste notitie waarin de ontwikkeling van de stad op langere termijn, als de uitbreiding ten einde is, aan de orde wordt gesteld is de notitie *Stad tussen de parken* uit 1994. In deze visie wordt het doel van de ontwikkeling op lange termijn als volgt beschreven:

“Gestreefd wordt naar een complete woonstad met alle daartoe behorende vitaliteit, dynamiek en voorzieningen. Een stad die er is voor onze burgers. Die midden tussen en in het groen ligt en daardoor haar burgers een natuurlijke omgeving biedt met veel recreatiemogelijkheden. Een stad ook die onze inwoners geborgenheid biedt en waarin een gevoel van tevredenheid overheerst”¹⁰.

Medio jaren '90 wordt ook de eerste voorloper van wat later de reserve MIP wordt, ingesteld. Een aantal verschillende reserves voor investeringen in de toekomst wordt, mede omwille van

¹⁰ Toekomstvisie Zoetermeer steeds ondernemend, p. 11.

de efficiëntie, samengevoegd tot één investeringsfonds. Dit fonds is later de reserve MIP geworden en nog later het Investeringsfonds 2030.

Toekomstvisie 2025

De notitie *Stad tussen de parken* is vervolgens – in nauw overleg met burgers – uitgewerkt tot de *Toekomstvisie 2025: Zoetermeer steeds ondernemend*. Deze visie is in september 1999 door de gemeenteraad vastgesteld¹¹. In deze toekomstvisie is ook een eerste globale structuurschets van de ontwikkelingen na 2010 opgenomen, waarin onder andere het Bleizo-knooppunt is ingetekend¹². De centrale doelstelling volgens de *Toekomstvisie* is:

“Waarborgen dat Zoetermeer een stad is en blijft waar het prettig wonen, werken en recreëren is. Kortom, zowel voor burgers als bedrijven een stad met een aantrekkelijk vestigingsmilieu”¹³.

Als uitwerking van deze doelstelling worden in de *Toekomstvisie* veertien beleidsuitgangspunten geformuleerd¹⁴:

- Huidige stedenbouwkundige structuur blijft uitgangspunt
- Verder groeien naar stad met groene en rustige wijken rond metropolaan centrum
- Vasthouden inwonertal op 130.000
- Aantrekken van 25.000 extra arbeidsplaatsen
- Waarde van de stad verdubbelen
- Meer flexibiliteit en duurzaamheid in ontwikkelingen
- Verbetering bereikbaarheid
- Gesprek over toekomstige uitbreidingen
- Verdere uitbreiding voorzieningenniveau, groen, recreatie
- Zorgen voor veiligheidsbeleving
- Maximale reistijd tot omliggende steden 30 minuten
- Inwoners aan de stad binden
- Aantrekkelijke lastendruk behouden
- Streven naar dynamische eigen identiteit

In januari 2000 wordt een eerste concept-uitwerking van de *Toekomstvisie* in projecten voorgelegd¹⁵. Er wordt daarin gekozen voor vier hoofdpunten:

1. het aantal arbeidsplaatsen vergroten,
2. het aantal inwoners ten minste constant houden,
3. ‘*streven naar waardeverdubbeling van de stad*’ en
4. het beperken van de reistijd naar Den Haag, Rotterdam, Amsterdam en Utrecht¹⁶.

Deze vier hoofdpunten worden vervolgens vertaald naar een aantal projecten, waarbij per project onder andere beschreven wordt wat de bijdrage aan de verschillende opgaven is en hoe

¹¹ Toekomstvisie p. 12.

¹² Toekomstvisie, p. 44.

¹³ Toekomstprojecten, hoofdstuk 2.

¹⁴ Toekomstvisie, p. 36 37.

¹⁵ Toekomstprojecten. Concretisering op weg naar 2025. Concept januari 2000.

¹⁶ Toekomstprojecten hoofdstuk 3.

het project samenhangt met andere projecten. Bij het projectenboek behoort ook een (vertrouwelijke) financiële verkenning van de kosten per project¹⁷.

Masterplan 2025

De *Toekomstvisie* uit 1999 wordt uitgewerkt in een *Masterplan 2025*. In het *Masterplan* krijgen de ambities uit de *Toekomstvisie* een ruimtelijke vertaling. In het *Masterplan* worden zes ambities van de stad benoemd. Naast de vier hoofdogaven – inwonertal behouden, werkgelegenheid uitbreiden, waarde van de stad verdubbelen en bereikbaarheid verbeteren – zijn dat de opgaven:

5. sociale structuur van de stad verbeteren en
6. stedelijke cultuur versterken.

Deze laatste zijn toegevoegd toen men ontdekte dat de welzijnssector goeddeels buiten beschouwing was gebleven in de *Toekomstvisie*.

De financiële achtergrond

De financiële achtergrond van wat later de reserve MIP en weer later het Investeringsfonds 2030 wordt, is dat de gemeente duidelijk onderscheidt tussen enerzijds structurele en anderzijds incidentele inkomsten en uitgaven. Van belang is dat de structurele inkomsten voldoende zijn om de structurele uitgaven te kunnen dekken. Dat betekent dat incidentele opbrengsten, zoals winsten uit het grondbedrijf, niet gebruikt mogen worden voor de dekking van de 'normale' uitgaven van de gemeente. Deze structuur zorgt ervoor dat teruglopende inkomsten uit incidentele posten zoals het grondbedrijf geen invloed hebben op de gang van zaken. De incidentele inkomsten worden apart gezet in de reserve MIP. De structurele uitgaven van de gemeente, zoals de uitgaven voor 'regulier' beheer en onderhoud, worden gefinancierd uit de structurele gemeentelijke inkomsten.

Daarnaast betekent het apart zetten van de winsten uit het grondbedrijf dat deze winst ter beschikking van de gehele gemeente gesteld wordt. Voorheen kwam de winst van het grondbedrijf in eerste instantie ter beschikking van het grondbedrijf zelf; het grondbedrijf functioneerde in die zin echt als een apart bedrijf. Doordat de winsten nu afgedragen worden aan het MIP, kan de gemeenteraad een afweging maken van mogelijke bestedingsalternatieven in het licht van de gehele gemeente.

Meerjareninvesteringsplan

In het najaar van 2001 wordt vervolgens een eerste versie van het Meerjareninvesteringsplan (MIP) opgesteld¹⁸. Het MIP gaat een stap verder dan het bij de toekomstvisie behorende projectenboek door niet alleen een raming te geven van de totale kosten van de langetermijninvesteringen, maar om daaraan ook een eerste indicatieve dekking te verbinden. Op deze manier verbindt het MIP de opgaven van het Masterplan met de beschikbare middelen uit onder andere het grondbedrijf. Het MIP maakt onderscheid tussen vijf categorieën van projecten:

- a. ontwikkelingsinvesteringen,
- b. herontwikkelingsinvesteringen,
- c. investeringen in bovenwijkse infrastructuur,
- d. investeringen in bovenwijkse voorzieningen en

¹⁷ Concretisering op weg naar 2025. Financiële verkenning Toekomstprojecten. Concept januari 2000.

¹⁸ MIP 2002–2025.

e. beheerinvesteringen¹⁹.

Het MIP neemt de zes opgaven over die ook in het *Masterplan* zijn benoemd, dus inclusief de twee ‘sociale’ opgaven: versterking van de sociale structuur en versterking van de stedelijke cultuur²⁰. De aandacht gaat echter in belangrijke mate uit naar de ‘harde’ kant, naar de fysieke ontwikkeling van de stad. Daarnaast wordt een vertaling gemaakt van de opgave ‘waarde van de stad verdubbelen’ die in de *Toekomstvisie* is opgenomen naar het ‘verdubbelen van de OZB-inkomsten’.

Het MIP stelt ook de vraag naar de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de langetermijnontwikkeling aan de orde. In het MIP wordt ervoor gekozen om die verantwoordelijkheid toe te delen aan het ontwikkelingsbedrijf en daarmee aan de daarvoor verantwoordelijke wethouder²¹.

In het MIP wordt getoetst wat het effect is van de verschillende investeringsprojecten op de langetermijnambities van de stad. Het idee is om voor de apart gezette incidentele baten een verdeelsystematiek op te zetten naar analogie van het FES bij het Rijk²². Daartoe is eerst een taakstellend programma geformuleerd, dat aangeeft hoeveel woningen, hoeveel m² bedrijven en welke infrastructuur gerealiseerd moet worden voor 2025 om de ambities waar te maken. Voor de projecten die rechtstreeks aan het kwantitatieve deel van de ambitie – zoals aantal woningen of aantal m² bedrijventerrein – bijdragen is in beeld gebracht welk deel van de totale opgaven de projecten voor hun rekening nemen. Daarnaast is gekeken naar het effect van de projecten op de gemeentelijke financiën en is een zogenaamde welvaartsindicator gebruikt, die aangeeft of het voorzieningenniveau in verhouding tot het inwonertal gelijk blijft, stijgt of daalt²³.

De conclusie van het MIP is dat als alle 60 geïdentificeerde projecten voor 2025 gerealiseerd worden, de ambities van de *Toekomstvisie* net worden bereikt. Dat is één van de redenen voor de gemeente – naast bijvoorbeeld het voorkomen dat het Rijk de winst op de grondexploitatie gaat afromen – om een investeringsfonds in te stellen²⁴. Uit dat fonds, dat gevoed zou moeten worden vanuit de winst van het grondbedrijf, kunnen dan de investeringen met het oog op de toekomstbestendigheid van de stad worden gefinancierd. Het fonds is daarbij niet de enige financieringsbron voor deze projecten, maar is wel de belangrijkste bron om de tekorten bij deze projecten af te dekken.

Als ‘veiligheidskleppen’ voor de voeding van het fonds vanuit het grondbedrijf worden de zogenoemde ‘sluisjes van Latenstein’ bedacht. Feitelijk wordt bepaald dat het overschot uit het grondbedrijf drie trappen moet nemen, voordat het in de reserve MIP terecht komt. Stap 1 is het uitnemen van de reeds gerealiseerde winst uit een exploitatie en deze toe te voegen aan de risicoreserve van het grondbedrijf. Stap 2 is om het jaarresultaat uit het grondbedrijf voor 50% toe te voegen aan het MIP en voor 50% aan de reserve financiële positie grondbedrijf. Deze laatste reserve is een reserve die dient voor het opvangen van niet-voorzien risico’s bij het grondbedrijf. Indien de stand van deze reserve hoger is dan 1,2 maal de benodigde risicoreserve, wordt het overschot afgeroomd naar de reserve MIP²⁵.

¹⁹ MIP, p. 13.

²⁰ MIP, p. 5

²¹ MIP, p. 9, 12.

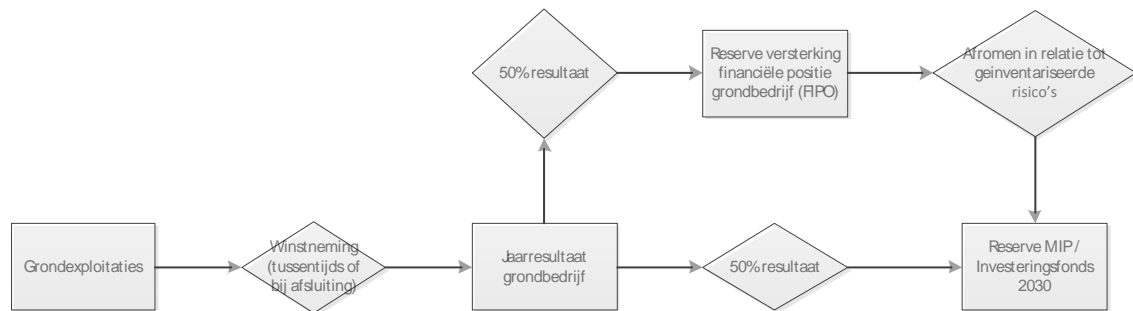
²² FES = Fonds Economische Structuurversterking, het investeringsfonds van het Rijk waar de baten uit de aardgaswinning in gestort worden.

²³ MIP, p. 21.

²⁴ MIP, p. 24

²⁵ De factor 1,2 is door dit college vastgesteld; voorheen werd een factor 1,4 gehanteerd.

Figuur 3-1 *Schematisch overzicht 'Sluisjes van Latenstein'*



De eerste versie van het MIP bevat nog geen overzicht van de bijdrage van de projecten aan de niet-kwantitatieve opgaven, zoals het versterken van de sociale structuur. Toegezegd wordt dat dit in de volgende versie van het MIP zal worden opgenomen.

In oktober 2002 wordt de volgende versie – volgens het voorblad een ‘complete versie’, hoewel het plan tegelijkertijd aangeeft dat het MIP als instrument nog in ontwikkeling is²⁶ – aan de raad aangeboden. In dat MIP wordt een nieuwe categorisering van projecten gebruikt en wordt de zogenoemde categorie ‘institutiegerelateerde investeringsprojecten’ toegevoegd²⁷. Tot die laatste categorie behoort bijvoorbeeld het uitvoeren van het beleid voor brede scholen. Ook is een afwegingsinstrument ontwikkeld waarmee de bijdrage aan alle zes ambities van de *Toekomstvisie*, dus niet alleen aan de kwantitatieve, in beeld kan worden gebracht. Daarbij wordt het uitgangspunt benoemd dat alle zes ambities gelijkwaardig zijn: ‘het is voor de gemeente even belangrijk om een inwonertal van minimaal 130.000 te hebben als een evenwichtige sociale structuur’²⁸.

Stadsvisie 2030

In 2007 gaat de gemeente over tot het opstellen van een nieuwe *Stadsvisie 2030*. De reden voor het vernieuwen van de visie is dat in het oude *Masterplan 2025* en de *Toekomstvisie* de nadruk nog sterk op kwantitatieve doelstellingen ligt. Ook de groeiambitie is in die visies nog duidelijk aanwezig. Dat leidt er bijvoorbeeld toe dat de gemeente lang streeft naar het in exploitatie mogen nemen van nog een uitleglocatie na Oosterheem. Omdat voor die kwantitatieve groei-doelstellingen geen draagvlak meer is en omdat de mogelijkheden voor een nieuwe uitbreidingslocatie nihil zijn, wordt een nieuwe *Stadsvisie* opgesteld.

De *Stadsvisie 2030* onderscheidt negen doelstellingen²⁹:

- Jongeren meer perspectief bieden
- Elke buurt toekomst bieden
- Aarde en omvang woningbouw afstemmen op woningbehoefte
- Balans tussen economische structuur en arbeidsaanbod realiseren
- Zoetermeer bereikbaar houden door accent op openbaar vervoer
- Stadscentrum doorontwikkelen tot een sfeervolle, bruisende en veilige binnenstad
- Unieke ligging aan het Groene Hart benutten
- A12-zone ontwikkelen van een hinderlijk tot een verbindend element

²⁶ MIP 2002 p. 7.

²⁷ MIP 2002, p. 11. De categorieën die het MIP 2002-2025 noemde vallen alle in de categorie ‘vastgoedgerelateerde investeringsprojecten’ volgens MIP 2002.

²⁸ MIP 2002, p. 15.

²⁹ Investeringsagenda 2030, p. 4.

- Een duurzame ontwikkeling tot stand brengen

Daarbij is het laatste doel, duurzame ontwikkeling, de achtergrond voor de andere acht doelen.

Reserve MIP, *Sparen voor later!* en Investeringsfonds 2030

Intussen blijkt dat de systematiek van het MIP niet ideaal werkt. Daarvoor is een aantal redenen aan te voeren. De eerste is dat de systematiek te complex is om te kunnen dienen als onderlegger voor de besluitvorming. Een tweede belangrijke reden is dat de systematiek voorbijgaat aan de bestuurlijke realiteit waarin de besluiten genomen moeten worden. In het debat in de raad, maar ook binnen het college is de uitkomst in termen van 'MIP-score' zeker niet de enige basis voor de besluitvorming; andere motieven spelen vaak in vergelijkbare mate mee.

Hoewel bekend is dat de systematiek van het MIP verbeterd zou moeten worden, wordt daar in eerste instantie geen actie op ondernomen. Het belangrijkste motief daarvoor is dat de gemeente gelijktijdig ook bezig is met het opstellen van een nieuwe Stadsvisie, waarin nieuwe doelen zijn opgenomen. De gedachte is dat er na het opstellen van de Stadsvisie toch opnieuw gekeken zal moeten worden naar de projectselectie en dat het daarom beter is te wachten met het verbeteren van het MIP.

In de raad leeft intussen wel steeds meer de wens om serieus aan de gang te gaan met de investeringen in de stad op langere termijn. In het najaar van 2008 heeft de raad bij de behandeling van de *Stadsvisie 2030* daarom een motie ingediend, getiteld *Sparen voor later!*. Deze motie roept het college op om voor de uitvoering van de opgave die in de stadsvisie verwoord is, een fonds in te stellen en zo te sparen voor later. Eén van de motieven die de raad in die motie noemt is dat de MIP-systematiek niet langer in werking is.

Aan deze motie wordt gehoor gegeven door de instelling van een Investeringsfonds 2030. Dit fonds, waaraan het restant van de Reserve MIP toegevoegd wordt, is bedoeld om vroegtijdig geld te reserveren voor de uitvoering van de ambities van de *Stadsvisie*. Bij het Investeringsfonds behoort een Investeringsagenda, waarin bepaald wordt hoe de middelen uit het fonds besteed worden. Het fonds is een fonds voor aanvullende investeringen in de kwaliteit van de stad en is niet bedoeld om structurele lasten als bijvoorbeeld de kosten van onderhoud te dekken. De hierboven genoemde scheiding tussen structurele en incidentele inkomsten en uitgaven wordt dus ook bij het Investeringsfonds gebruikt.

De Investeringsagenda is in december 2009 aan de gemeenteraad voorgelegd. De raad heeft daarbij onder andere vragen gesteld naar de wijze waarop hijzelf betrokken zou worden bij de verdere besluitvorming over de projecten. Daarop is geantwoord dat de raad met elk projectvoorstel afzonderlijk, inclusief met het dekkingsvoorstel daarbij, zal moeten instemmen. Het opnemen van een project op de Investeringsagenda verandert de besluitvormende rol van de raad bij projecten dus niet.

In het raadsbesluit wordt het college opgedragen de spelregels voor het Investeringsfonds en de Investeringsagenda ook vast te leggen in de financiële verordening. In de financiële verordening die per december 2010 geldt, is een dergelijke wijziging echter niet terug te vinden. De verordening is voor het laatst in 2006 gewijzigd en rept niet van de Investeringsagenda. Aan deze opdracht van de raad is dus nog geen uitvoering gegeven.

3.2 Doelen Stadsvisie en Fonds 2030

Na deze beschrijving van de ontstaansgeschiedenis van het Investeringsfonds 2030, gaan we in deze paragraaf nader in op de doelen van het fonds. We kijken daarbij vooral naar de manier waarop de doelen van de *Stadsvisie* doorwerken in de systematiek van het Investeringsfonds.

3.2.1 Hoe heeft de gemeente bij het instellen van het Fonds 2030 de doelen uit de *Stadsvisie 2030* geconcretiseerd in bijvoorbeeld programma's of projecten?

De doelen van de *Stadsvisie* zijn niet geconcretiseerd in programma's. Wel is er een groot aantal projecten geïdentificeerd, die bijdragen aan het realiseren van de doelen van de *Stadsvisie*. In totaal zijn er in het najaar van 2010 88 projecten bekend, waarvan een substantieel deel (38) al in uitvoering is³⁰.

Om de bijdrage van deze projecten aan de ambities van de *Stadsvisie* te bepalen, is elke ambitie onderverdeeld in een viertal taakstellingen. Deze taakstellingen zijn ontleend aan de uitwerking die in de *Stadsvisie* gegeven is aan de ambities. De ambitie om een duurzame ontwikkeling te realiseren is daarbij eerst onderverdeeld naar de drie deelthema's *people, planet* en *prosperity*.

Tabel 3-1 Uitwerking opgaven Stadsvisie 2030 in taakstellingen

Opgave	Taakstelling	Taakstelling	Taakstelling	Taakstelling
Jongeren meer perspectief bieden	Aanbod maatschappelijke voorzieningen verbreden (m.n. onderwijs)	Aanbod aan jongerenhuisvesting vergroten	Aanbod aan werkgelegenheid vergroten	Aanbod aan vrijetijdsvoorzieningen vergroten
Elke buurt toekomst bieden	Sociale samenhang versterken	Veiligheid vergroten	Economisch draagvlak voorzieningen in stand houden	Kwaliteit openbare ruimte versterken
Aard en omvang woningbouw afstemmen op de woningbehoefte	Suburbaan woonklimaat in stand houden	Woningaanbod afstemmen op behoeftes buurt	Nieuwe woonvormen realiseren	Kwaliteit woningtoestand up to date houden
Balans tussen economische structuur en arbeidsaanbod realiseren	Werkgelegenheid vergroten	Boegbeelden economie versterken	Onderwijsaanbod afstemmen op lokale economie	Kwaliteit werkgelegenheidsgebieden up to date houden
Zoetermeer bereikbaar houden door accent op openbaar vervoer	OV verbindingen richting Rotterdam, Leiden en Delft verbeteren	Doorstroming autoverkeer op hoofdwegennet op gang houden	Verkeersveiligheid vergroten	Fietsgebruik verborgen
Stadscentrum ontwikkelen tot sfeervolle, bruisende en veilige binnenstad	Woonfunctie jongeren versterken	Sfeer in kerngebied verhogen	Economisch draagvlak voorzieningen in stand houden	Kwaliteit openbare ruimte versterken
Unieke ligging aan het Groene Hart benutten	Areaal groen in stand houden	Kwaliteit groen verhogen	Intern groen beter met extern groen verbinden (incl. vaarwegen)	Groen rondom Zoetermeer beter met elkaar verbinden
A12-zone ontwikkelen van hinderlijk tot verbindend element	Noord en Zuid Zoetermeer beter met elkaar verbinden	Milieuhinder verminderen	Ontwikkelruimte creëren	Autoverkeer naar en van de A12 beter geleiden

Bron: Investeringsagenda, p. 14.

Tabel 3-2 *Uitwerking drie deelthema's duurzaamheid*

Opgave	Taakstelling	Taakstelling	Taakstelling	Taakstelling
People	Scholingsgraad bevolking verhogen	Culturele vorming bevolking versterken	Gezondheid bevordering op peil houden	Participatie inwoners vergroten

³⁰ Programmabegroting 2011, p. 119.

Planet	Luchtqualiteit verbeteren	Geluidhinder verminderen	Afhankelijkheid van fossiele grond/brandstoffen verminderen	Biodiversiteit verbeteren
Prosperity	Ondernemingsklimaat versterken	Imago stad versterken	Positie in stedelijk netwerk versterken	Ontwikkelruimte creëren

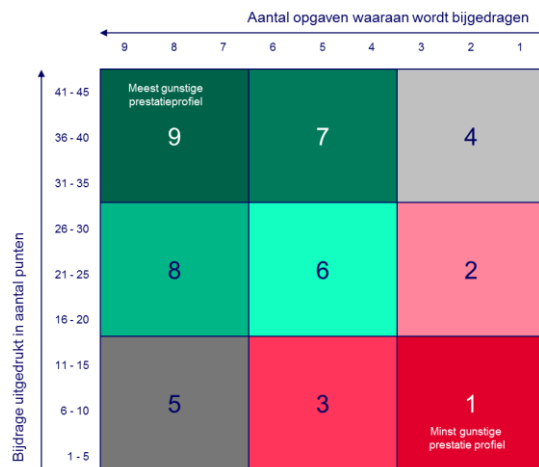
Bron: Investeringsagenda, p. 15.

Een aantal projecten is geclusterd. Van die projectenclusters zijn er drie die cruciaal geacht worden door de gemeente: wijkontwikkeling, doorontwikkeling binnenstad en ontwikkeling oostzijde³¹. Deze drie projectclusters krijgen de eerste prioriteit bij het toekennen van middelen uit het Investeringsfonds.

3.2.2 Hoe werken de doelen van de *Stadsvisie 2030* door in de projectprioriteringssystematiek behorend bij het Fonds 2030?

In de aan de raad voorgelegde Investeringsagenda is een bepaalde systematiek opgenomen voor het prioriteren van projecten. De kern van die systematiek is dat per project een toegevoegde waarde wordt bepaald door de bijdrage aan de ambities van de *Stadsvisie* en de financiële gevolgen voor de gemeente tegen elkaar af te zetten. De gedachte is vervolgens dat de projecten met de grootste toegevoegde waarde voor de gemeente het eerst uitgevoerd worden.

Figuur 3-2 Prestatieprofiel volgens systematiek Investeringsagenda



Bron: Investeringsagenda, p. 19.

De bijdrage aan de ambities van de *Stadsvisie* wordt bepaald door voor elk van de 44 ((8+3)x4) taakstellingen (zie paragraaf 3.2.1) aan te geven wat de bijdrage per project is. Voor de eerste editie van de Investeringsagenda is dat ambtelijk gedaan, maar in de toekomst wil men hierbij ook de raad en het maatschappelijk middenveld betrekken³². Per taakstelling kan een project daarbij de scores tussen -4 (doet in zeer grote mate afbreuk aan taakstelling) en +4 (levert zeer grote bijdrage) krijgen. De scores worden bij elkaar opgeteld tot een totaalscore per project. Daarbij wordt ook aangegeven aan hoeveel ambities uit de *Stadsvisie* het project een positieve bijdrage levert. Deze combinatie geeft het totale prestatieprofiel van het project, uitgedrukt in

³¹ Programmabegroting 2011, p. 122.

³² Investeringsagenda, p.6.

een cijfer van 1 tot 9 (zie figuur 3-1). Een project dat aan alle negen opgaven bijdraagt en dat ook nog eens in sterke mate doet, heeft het meest gunstige prestatieprofiel (9); een project dat in totaal net zo veel bijdraagt aan de taakstellingen, maar dat slechts voor twee opgaven doet, heeft een veel kleinere prestatie (4).

Naast het prestatieprofiel wordt ook een financieel profiel bepaald. Opnieuw is het resultaat een waardering tussen 1 (positief financieel resultaat voor de gemeente van meer dan €10 mln.) en 9 (negatief financieel resultaat voor de gemeente van meer dan €10 mln.)³³. Het gaat hierbij om een incidenteel financieel resultaat op het project, dus de door de gemeente geïnvesteerde kosten minus eventuele opbrengsten. Structurele lasten zoals onderhoudskosten worden niet uit het MIP of uit het Investeringsfonds bekostigd, maar uit de normale begroting. De toegevoegde waarde wordt vervolgens bepaald door het prestatieprofiel te delen door het financiële profiel: een project met een prestatieprofiel van 9 en een financieel profiel van 1 krijgt dus de toegevoegde waarde 9, is het financiële profiel 9 (veel kosten in plaats van veel opbrengsten) dan is de toegevoegde waarde van hetzelfde project nog slechts 1. Figuur 3-2 laat de matrix van mogelijke toegevoegde waarden zien.

Figuur 3-3 Resultaat: toegevoegde waarde op basis van financieel en prestatieprofiel

		Financieel profiel								
		Meer dan 10 mln. plus	Budgettair neutraal			Meer dan 10 mln. min				
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
Prestatieprofiel	Het meest gunstige prestatieprofiel → 9	9,0	4,5	3,0	2,3	1,8	1,5	1,3	1,1	1,0
	8	8,0	4			0,6	1,3	1,1	1,0	0,9
	7	7,0	3			0,4	1,2	1,0	0,9	0,8
	6	6,0	3,0	2,0	1,5	1,2	1,0	0,9	0,8	0,7
	5	5,0	2,5	1,7	1,3	1,0	0,8	0,7	0,7	0,6
	4	4,0	2,0	1,3	1,0	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4
	3	3,0	1,5	1,0	0,8	0,6			0,4	0,3
	2	2,0	1,0	0,7	0,5	0,4			0,3	0,2
	Het minst gunstige prestatieprofiel → 1	1,0	0,5	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1

Bron: Investeringsagenda 2030, p. 21.

De systematiek geeft op deze manier een rangorde aan tussen projecten, gebaseerd op hun bijdrage aan de doelen van de *Stadsvisie* en op het bijbehorende financiële plaatje. De systematiek ondersteunt zo bij het zo kosteneffectief mogelijk realiseren van de doelen van de *Stadsvisie 2030*.

3.2.3 Is het inzichtelijk hoe op basis van de projectprioriteringssystematiek projecten geselecteerd worden om voor financiering uit het Fonds 2030 in aanmerking te komen?

Het is niet inzichtelijk hoe de eerste selectie van projecten die op de Investeringsagenda geplaatst worden, plaatsvindt. In de eerste versie van de agenda wordt gesteld dat de projecten

³³ Investeringsagenda, p. 20.

door het concern zijn aangedragen³⁴. Hoe men in het concern gekomen is tot specifiek deze projecten om de doelen van de Stadsvisie te realiseren, is niet nader gespecificeerd.

De systematiek van de Investeringsagenda is bedoeld om een rangorde aan te brengen in de projecten die op de agenda staan, om te bepalen welke het eerst voor financiering in aanmerking komen. De 'spelregels' voor deze selectie zijn beschreven in paragraaf 3.2.2.

Wat wel zo is, is dat de besluiten die in het verleden al genomen zijn over projecten, de ruimte voor een nieuwe afweging sterk beperken. Vrijwel al het geld in het Investeringsfonds is al verdeeld over projecten; de afweging gaat dus in de praktijk maar om kleine bedragen. Een groot deel van de projecten uit het MIP (38) is al in uitvoering en daarvoor is het geld dus al uitgegeven. Formeel is over de uitvoering van de andere projecten op de Investeringsagenda nog geen besluit genomen en kan de agenda dus in zijn geheel heroverwogen worden, maar in de praktijk worden projecten die eenmaal op de agenda geplaatst zijn, nauwelijks meer heroverwogen.

3.2.4 Zijn er inhoudelijke verschillen tussen het Fonds 2030 en de Reserve MIP? Zo ja, welke?

De opgaven voor Zoetermeer volgens het MIP (en het daaraan ten grondslag liggende Masterplan) waren:

- Ten minste 130.000 inwoners
- Ten minste 70.000 arbeidsplaatsen
- Maximaal half uur reistijd van en naar de vier grote steden
- Versterking sociale structuur
- Versterking stedelijke cultuur
- Verdubbeling waarde stad

De doelen volgens de Investeringsagenda 2030 en de Stadsvisie 2030 zijn:

- Jongeren meer perspectief bieden
- Elke buurt toekomst bieden
- Aarde en omvang woningbouw afstemmen op woningbehoefte
- Balans tussen economische structuur en arbeidsaanbod realiseren
- Zoetermeer bereikbaar houden door accent op openbaar vervoer
- Stadscentrum doorontwikkelen tot een sfeervolle, bruisende en veilige binnenstad
- Unieke ligging aan het Groene Hart benutten
- A12-zone ontwikkelen van een hinderlijk tot een verbindend element
- Een duurzame ontwikkeling tot stand brengen

Er zijn dus inhoudelijke verschillen tussen het Fonds 2030 en de Reserve MIP. Die verschillen zijn te herleiden tot de verschillen tussen de *Toekomstvisie* en het *Masterplan 2025* enerzijds en de *Stadsvisie 2030* anderzijds. Het MIP was gebaseerd op de *Toekomstvisie* en het *Masterplan*, het Fonds 2030 is gebaseerd op de *Stadsvisie*. Globaal gesproken koos de gemeente in het *Masterplan* en daarmee in het MIP voor meer kwantitatieve doelstellingen en zijn in de *Stadsvisie 2030* meer kwalitatieve doelstellingen vastgesteld. Wat betreft de projecten die voor beide fondsen genoemd worden, is er sprake van een grote mate van continuïteit: jaarlijks is sprake van een zekere doorloop van projecten, maar op hoofdlijnen blijft de lijst gelijk.

³⁴ Investeringsagenda, p. 10.

3.3 Voeding Fonds 2030

In de vorige paragraaf is uiteengezet hoe het Fonds 2030 een bijdrage levert aan de realisatie van de doelen van de *Stadsvisie* van Zoetermeer. In deze paragraaf wordt uiteengezet welke bijdragen er in de afgelopen jaren gedaan zijn aan de reserve. We kijken daarbij naar de feitelijke bijdrage, naar de geraamde bijdrage voor de toekomst, ook in verhouding met de opgave, en naar de bijdragen van andere partijen. Voor de jaren tot en met 2008 gaat het daarbij om bijdragen aan de reserve MIP; vanaf 2009 is het de reserve Investeringsfonds 2030.

3.3.1 Welke dotaties zijn in de afgelopen jaren aan de Reserve MIP / het Fonds 2030 gedaan?

Er worden voor het Investeringsfonds in de motie *Sparen voor later!* en in de Investeringsagenda drie bronnen onderscheiden: een deel (50%) van de winst van het grondbedrijf per jaar, een deel (maximaal 50%) van het overschot in de algemene dienst per jaar en bijdragen van derden ten behoeve van in de *Stadsvisie* genoemde ambities. Daarmee is de voeding van het Fonds breder dan die van de Reserve MIP, die alleen uit de winsten van het grondbedrijf gevoed zou worden.

Tot en met 2002 werd 100% van het resultaat van het grondbedrijf afgedragen. In 2004 werd voorgesteld voortaan 50% af te dragen, uit voorzichtigheidsoverwegingen³⁵. Het andere deel van de winst wordt toegevoegd aan de reserve versterking financiële positie grondbedrijf, maar wanneer de stand van die reserve boven een bepaalde norm uitkomt, wordt deze ook afgeroomd naar de reserve MIP.

Tabel 3-3 Inkomsten Reserve MIP / Investeringsfonds 2030 per jaar en bron

	Bijdragen uit grondbedrijf	Overige bijdragen
2005		€3,8 mln.
2006	€5,530 mln. ³⁶	€7,211 mln. (bedrag van €6,1 mln. komt in 2007 weer terug, maar dient om negatieve stand reserve te voorkomen ³⁷).
2007	€4,056 mln.	€9,017 mln.
2008	€3,823 mln.	€20,153 mln.
2009	€1,849 mln.	€4,633 mln.

Tabel 3-3 geeft een overzicht van de bijdragen aan het Investeringsfonds in de afgelopen jaren, onderscheiden naar de bijdrage uit het grondbedrijf en de overige bijdragen. De bijdragen uit het grondbedrijf blijven voor alle jaren achter bij de begrote bijdragen. Zo wordt volgens de programmabegroting 2008 in dat jaar een bedrag van €6,8 mln. aan de reserve afgedragen; in werkelijkheid bedraagt de afdracht vanuit het grondbedrijf slechts €3,8 mln.³⁸. Voor 2009 werd een dotatie van €13,1 mln. geraamd en een dotatie van €1,8 mln. gerealiseerd³⁹. Daarbij moet bedacht worden dat in ieder geval de begroting 2008 vóór het uitbreken van de economische crisis en de recessie op de woning- en kantorenmarkt is opgesteld.

De overige bijdragen zijn voor een deel ook uit het grondbedrijf afkomstig, zoals bijvoorbeeld door vrijval van risicovoorzieningen. Deze zijn over het algemeen niet vooraf begroot en hebben tot en met 2009 ook niet plaatsgevonden. Daarnaast worden vanuit een aantal andere reserves (starterslening, reserve groot onderhoud) middelen overgeheveld naar de reserve MIP.

³⁵ Raadsvoorstel 2004/15799 gewijzigd advies financiële positie ontwikkelingsbedrijf 2004 en winstming.

³⁶ Concernverslag 2006, p. 110.

³⁷ Concernverslag 2006, p. 161.

³⁸ Programmabegroting 2008, p. 215.

³⁹ Programmabegroting 2009, p. 191.

Een deel van de toevoegingen buiten die vanuit het grondbedrijf om betreft BLS-bijdragen van de regio Haaglanden⁴⁰. Het gaat in totaal om €2,854 mln. voor de periode 2005 – 2009. Een aantal dotaties wordt specifiek voor één bepaald doel gedaan (woonservicezones) en daaraan ook snel daarna weer besteed. Tot die categorie behoren bijvoorbeeld ook de extra bijdragen die het college in het collegeprogramma 2010 – 2014 heeft toegezegd: er wordt een bijdrage gedaan aan specifieke projecten en die bijdrage verloopt via het Investeringsfonds⁴¹.

Daarnaast is bij de instelling van het Investeringsfonds 2030 de mogelijkheid benoemd om (een deel van) het resultaat op de jaarrekening aan de reserve Investeringsfonds toe te voegen. Bij de vaststelling van de jaarrekening over 2009 is dit gebeurd; het ging toen slechts om een klein bedrag.

3.3.2 In hoeverre zijn de voor de toekomst geraamde dotaties, o.a. vanuit het grondbedrijf, realistisch?

De laatste *Voortgangsrapportage projecten grondbedrijf*, met daarin een overzicht van de stand van zaken van de projecten en van de verwachte afdrachten, dateert van januari 2010. In deze voortgangsrapportage wordt expliciet aandacht besteed aan de verwachte afdrachten aan de reserve MIP⁴². In de raming van de verwachte afdrachten en de ontwikkeling daarvan in het afgelopen jaar is vooral een verschuiving van de inkomsten naar achteren te zien. In totaal bedraagt de verwachte afdracht nog steeds €31,6 mln., tegenover €32,1 mln. per begin 2009. De opbrengsten worden naar schatting echter ongeveer twee jaar later gerealiseerd, zodat vooral in 2009 en 2010 de afdracht lager is dan verwacht.

In het najaar van 2010 blijkt de afdracht nog weer lager te zijn en nog verder naar achteren verschoven. Geprognosticeerd wordt dan een totale afdracht van €29,4 mln., waarvan slechts €1,4 mln. in 2010⁴³. Volgens de voortgangsrapportage van het grondbedrijf uit januari 2010 zou er in dat jaar nog €5,4 mln. worden afgedragen. Er is dus opnieuw sprake van een forse vertraging en dat betekent feitelijk dat het Investeringsfonds in reëel opzicht beduidend minder binnenkrijgt. Desondanks wordt in de programmabegroting 2011 gesteld dat de financiering van de projecten voor de periode tot 2014 voldoende gewaarborgd is⁴⁴.

Wat een positieve invloed heeft op de zekerheid van de afdrachten van het grondbedrijf is de dekking van de risico's uit de reserve versterking financiële positie grondbedrijf. Deze zorgt ervoor dat de geraamde winsten niet direct afnemen door het daadwerkelijk optreden van risico's. Op langere termijn wordt daardoor wel de afoming van de reserve financiële positie kleiner, maar op korte termijn is er daardoor weinig effect van de risico's op de afdrachten van het grondbedrijf.

3.3.3 Is de voeding van het Fonds 2030 met het oog op de ambities uit de *Stadsvisie 2030* voldoende?

Volgens de meest recente versie van de investeringsagenda is het totaal beschikbare budget in het Investeringsfonds 2030 niet voldoende om alle projecten die met het oog op de *Stadsvisie* wenselijk worden geacht, te kunnen realiseren. Het budget is daarmee ontoereikend om de

⁴⁰ In Haaglanden is afgesproken om het BLS te verdelen naar rato van het aantal opgeleverde sociale woningen.

⁴¹ Collegeprogramma 2010-2014, p.

⁴² Voortgangsrapportage projecten grondbedrijf 2010, p. 13.

⁴³ Tweede tussenbericht 2010, p. 51.

⁴⁴ Programmabegroting 2011, p. 120.

negen opgaven uit de *Stadsvisie* volledig te kunnen realiseren⁴⁵. Dat geldt vooral voor de periode na 2018, maar ook in de raadsperioden 2010 – 2014 en 2014 – 2018 zijn er substantieel te weinig middelen om alle projecten uit te kunnen voeren. De belangrijkste reden daarvoor is dat de afdrachten vanuit het grondbedrijf na 2015 afnemen⁴⁶.

Daarnaast geldt dat een groot deel van de middelen in de reserve – ook van de nog te realiseren winsten uit het grondbedrijf – al toebedeeld is aan de projecten op de Investeringsagenda. Er worden regelmatig nieuwe projecten aangedragen vanuit de gemeentelijke organisatie (zie ook paragraaf 3.2.3), waardoor elke extra bijdrage aan het fonds al heel snel weer uitgegeven is.

Wat wel bedacht moet worden is dat de investeringen uit de reserve MIP niet de enige investeringen in de toekomstbestendigheid van de stad Zoetermeer zijn. Er zijn daarnaast – zoals ook in de inleiding beschreven is – nog diverse andere reserves, onder andere voor onderwijshuisvesting, de openbare ruimte en welzijnsaccommodaties. De middelen in deze onderhoudsreserves zijn voldoende om in de komende decennia de kwaliteit van de stad op peil te houden. Daarnaast is er ook al geld gereserveerd voor bijvoorbeeld de transformatie van kinderdagverblijven tot seniorenvoorzieningen, een ontwikkeling waar gezien de bevolkingsontwikkeling op termijn behoefte aan is.

3.3.4 Welke acties zijn uitgevoerd om bijdragen aan het Fonds 2030 van andere publieke partijen of van private partijen te realiseren?

In 2009 is met het oog op de werving van extern geld een zogenaamde *corporate story* opgesteld. De *corporate story* vertelt in kort bestek over de ambities van Zoetermeer voor de toekomst. De *corporate story* maakt deel uit van de zogenoemde *public strategy* van de gemeente. Deze strategie is momenteel nog in ontwikkeling, maar is bedoeld om Zoetermeer in den lande duidelijker op de kaart te zetten.

Bij de opstelling van het *Masterplan 2025* en van de *Stadsvisie 2030* zijn externe partijen uitgebreid geconsulteerd. Op die manier zijn de doelen die de gemeente op langere termijn wil bereiken uitgebreid bekend gemaakt bij bewoners en bedrijven.

Een belangrijke stap voor de toekomst – die overigens niet direct gekoppeld is aan het Investeringsfonds of de *Stadsvisie* – is de toetreding van Zoetermeer tot de (inmiddels) G32. De G32 (vroeger G27) is het samenwerkingsverband van grote gemeenten, die bijvoorbeeld op het gebied van stedelijke vernieuwing en stedelijke problematiek extra aandacht van het Rijk krijgen. Dat geeft voor de langere termijn kansen op een hogere bijdrage van het Rijk.

3.3.5 Is er daadwerkelijk door andere publieke partijen of door private partijen bijgedragen aan het Fonds 2030?

Er zijn verschillende bijdragen gedaan door andere partijen aan projecten die op de Investeringsagenda benoemd worden. Vaak gaat het echter om geld dat direct voor een bepaald project bestemd is: er is een subsidie van de regio Haaglanden voor een bepaald project en daar wordt de subsidie dan ook aan besteed. Deze bijdragen creëren dus, behalve voor het project waarvoor de bijdrage dient, geen extra ruimte voor investeringen.

In sommige gevallen leidt een extra bijdrage van derden juist tot extra uitgaven vanuit het fonds. De subsidie van het Rijk of van Stadsgewest Haaglanden voor bepaalde projecten is vaak niet voldoende om een project volledig te financieren; de resterende kosten moeten door de

⁴⁵ Programmabegroting 2011, p. 125.

⁴⁶ Programmabegroting 2011, p. 120.

gemeente zelf opgebracht worden. Deze aanvullende gemeentelijke bijdrage wordt door de subsidieverstrekkingen ook geëist. De bijdrage van de gemeente aan dergelijke projecten is daarom relatief klein, maar gaat wel ten koste van andere projecten op de Investeringsagenda.

Er is een (beperkt) aantal algemenere bijdragen die in het Investeringsfonds gestort zijn. De belangrijkste is de BLS-bijdrage⁴⁷ van het Rijk voor de gemeente Zoetermeer, die de gemeente via het Stadsgebied Haaglanden ontvangt.

Ook de woningcorporaties in de gemeente dragen bij aan de ontwikkeling van de stad. Deze bijdragen blijven echter over het algemeen buiten het Fonds 2030 zelf. Vaak wordt er gewerkt op basis van bepaalde afspraken tussen gemeente en woningcorporatie, waarbij de corporatie zorgdraagt voor vernieuwing of verbetering van de woningen in een bepaald gebied en waarbij de gemeente tegelijkertijd investeert in de openbare ruimte. Voorbeelden van projecten waarbij de woningcorporaties betrokken zijn zijn de herstructurering van Palenstein en de realisatie van de woonservicezones⁴⁸.

3.4 Uitgaven en uitgevoerde projecten

Deels is het Investeringsfonds 2030 expliciet als ‘spaarpot’ voor toekomstige investeringen bedoeld. In de motie *Sparen voor later!* is bepaald dat ten minste 30% van de inhoud van het fonds gereserveerd moet worden tot na 2018. Voor een ander deel worden uit het fonds nu al investeringen in de stad bekostigd. In deze paragraaf wordt inzichtelijk gemaakt aan welke projecten in de afgelopen jaren is bijgedragen vanuit de Reserve MIP / Investeringsfonds 2030.

3.4.1 Zijn de middelen uit het Fonds 2030 (en de Reserve MIP) ingezet voor de doelen waarvoor deze bedoeld zijn?

De bestedingscriteria voor uitgaven uit het MIP zijn niet formeel vastgesteld. De reserve MIP of het Investeringsfonds is in feite een reserve van waaruit elke incidentele uitgave gefinancierd kan worden. Het onderscheid met ‘regulier’ beheer en onderhoud, dat immers structureel dient plaats te vinden, is daarmee in theorie duidelijk. In de praktijk is niet bij alle projecten – bijvoorbeeld bij het opknappen van een verouderd bedrijventerrein – duidelijk of deze bij het structureel onderhoud horen of nieuwe investeringen betreffen.

De Investeringsagenda is bij het afwegen van de incidentele investeringen een hulpmiddel, maar schrijft niet dwingend voor welke projecten uitgevoerd gaan worden. De afgelopen jaren is een groot aantal projecten gefinancierd uit de Reserve MIP⁴⁹. In het onderstaande tekstvak is een selectie van projecten opgenomen.

In een aantal gevallen zijn uit de reserve MIP / het Investeringsfonds 2030 investeringen gedaan die niet in de investeringsagenda zijn opgenomen en waarvan ook niet duidelijk is hoe ze zich verhouden tot de doelen van de Stadsvisie 2030. Het gaat bijvoorbeeld om de investeringen in de kosten van externe dienstverlening en de uitbreiding van de openingstijden van de publiekshal. Deze zijn met een raadsbesluit in oktober 2006 toegevoegd aan het MIP⁵⁰. Daarnaast wordt een aantal uitgaven aan onderhoud genoemd, bijvoorbeeld van buitensportaccommodaties.

⁴⁷ BLS: Besluit Locatiegebonden Subsidies, de belangrijkste subsidie van het Rijk voor woningbouw in de periode 2005-2009.

⁴⁸ Prestatieafspraken Zoetermeer 2006-2009.

⁴⁹ Financiering uit het Fonds 2030 is nog weinig aan de orde, omdat het fonds pas in 2009 is ingesteld.

⁵⁰ Raadsvoorstel projectplan MIP dienstverlening.

s}}œ o v Å v %œ}i š v Á œ]v P b v Å •š œ]•W

- Palenstein
- Zoetermeer ICT stad
- Sociaaleconomische agenda
- Woonservicezones
- Culturele as
- Kenniseconomie en innovatie
- Revitalisering noordelijke bedrijventerreinen
- Opstellen natuurdatabank
- Toegankelijkheid gemeentelijke gebouwen
- Mobiliteitsfonds Haaglanden
- Winkelcentrum Buytenwegh
- Sanering gasfabriekterrein Delftsewallen
- Brug Westerpark- Nieuwe Driemanspolder
- Professionalisering website
- Normalisering woonwagenlocatie Bleiswijkseweg

Daarnaast is in meerdere jaren een kleine afdracht (minder dan 5% van de totale uitgaven) aan de vrij inzetbare reserve gedaan, met een verder onduidelijke bestemming. Ook geldt dat de verbinding tussen het grondbedrijf en de reserve MIP zodanig was dat in tijden van tekorten bij het grondbedrijf deze werden aangevuld vanuit de reserve MIP. Dat is onder andere in 2007 gebeurd, toen vanuit de reserve MIP een bijdrage werd gedaan aan het grondbedrijf, deels voor Palenstein, maar deels ook voor het tekort op de exploitatie van het grondbedrijf⁵¹.

3.4.2 Verlopen de inkomsten en uitgaven van het Fonds 2030 in overeenstemming met de vooraf voorziene planning?

Aan de inkomstenkant is er in ieder geval sprake van behoorlijke vertraging ten opzichte van de planning. De belangrijkste reden hiervoor is de recessie op de grond- en woningmarkt, waardoor de inkomsten van het grondbedrijf de afgelopen jaren achter zijn gebleven.

Aan de uitgavenkant is geen sprake van een duidelijke planning. Er is globaal per periode van vier jaar – de raadsperioden 2010 – 2014, 2014 – 2018 en 2018 – 2022 – in beeld gebracht welke projecten naar verwachting gaan starten.

In de fasering van de uitgaven wordt wel geschoven om er voor te zorgen dat de stand van de reserve altijd positief blijft. Zolang er dus – bijvoorbeeld door de recessie – geen inkomsten zijn, worden ook de uitgaven uitgesteld. Eén van de manieren waarop dat gedaan is, is door de bijdrage van 30% voor *Sparen voor Later!* niet in deze collegeperiode af te dragen, maar deze afdracht in de volgende collegeperiode extra te doen. Daarmee ontstond er ruimte voor het huidige college om in deze periode het collegeprogramma te realiseren.

3.5 Afstemming met de gemeenteraad

In de laatste reeks vragen komt de rol van de gemeenteraad bij de Investeringsagenda aan de orde. In deze paragraaf worden achtereenvolgens de kaderstelling van de raad voor de agenda als geheel en per project besproken en vervolgens de informatievoorziening over de uitvoering van het beleid.

⁵¹ Concernverslag 200 p. 237.

3.5.1 Op welke wijze is de gemeenteraad betrokken bij de kaderstelling voor de Reserve MIP en voor het Fonds 2030?

De gemeenteraad is allereerst actief betrokken bij de kaderstelling doordat hij in de motie *Sparen voor later!* het college heeft opgeroepen om een langetermijninvesteringsfonds in te stellen. De Investeringsagenda en het bijbehorende Investeringsfonds zijn voor een deel uit deze motie voortgekomen, naast dat ze zijn ingesteld in het kader van de uitwerking van de *Stadsvisie*.

Vervolgens is de Investeringsagenda zelf – de algemene systematiek plus een eerste versie van de projectselectie – door de gemeenteraad vastgesteld⁵². Daarbij is bepaald dat ieder jaar in de begroting een hoofdstuk ‘Investeringsagenda 2030’ wordt opgenomen, zodat de raad in het kader van de normale planning- en controlcyclus ook hernieuwde kaders voor de investeringsagenda vast kan stellen. De raad heeft daarbij in beginsel de mogelijkheid om te kiezen voor andere prioriteiten en projecten, maar heeft van die mogelijkheid in de afgelopen jaren geen gebruik gemaakt.

De investeringsagenda blijft wel in ontwikkeling, net als overigens de projectselectiesystematiek die aan het MIP ten grondslag lag. Dat betekent dat er ieder jaar bij het vaststellen van een nieuwe agenda, ook een enigszins vernieuwde systematiek aan de raad wordt voorgelegd.

3.5.2 Hoe wordt de gemeenteraad betrokken bij de besluitvorming over concrete projecten die uit de Reserve MIP / het Fonds 2030 worden gefinancierd?

De besluitvorming over de losse projecten vindt plaats op de ‘normale’ manier van besluitvorming over projecten. Het is niet zo dat een project dat in de Investeringsagenda of in het projectenboek van het MIP benoemd is, automatisch uitgevoerd wordt. Voor de uitvoering van het project moet dan een apart raadsvoorstel worden ingediend, waarbij de bijdrage uit de Reserve MIP / Investeringsfonds 2030 als onderdeel van de dekking van de kosten kan dienen. Bij die besluitvorming wordt de systematiek van de Investeringsagenda verder niet betrokken en wordt niet expliciet getoetst aan de benoemde criteria.

3.5.3 Hoe is en wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de uitvoering van het Meerjaren Investeringsplan / de Investeringsagenda 2030?

In de programmabegroting 2011 is een hoofdstuk ‘Investeringsagenda 2030’ opgenomen. Voortaan wordt, aldus het college, dit hoofdstuk standaard opgenomen in de planning- en controldocumenten van de gemeente⁵³. Dat betekent dat de gemeenteraad in het kader van de normale besluitvorming over begroting en jaarrekening ook geïnformeerd wordt over de stand van zaken bij het Investeringsfonds 2030.

Daarnaast wordt de gemeenteraad bij het jaarlijks opnieuw vaststellen van de Investeringsagenda (of eerder van het MIP Projectenboek) geïnformeerd over eventuele nieuwe projecten die vanuit het fonds bekostigd kunnen gaan worden.

Tot slot vindt via de normale weg van begroting en jaarrekening verantwoording plaats over feitelijke toevoegingen aan en onttrekkingen uit het fonds. Dit gebeurt al jaren, ook voordat de Investeringsagenda opgesteld was en ook in de periode dat de MIP-systematiek in de praktijk niet meer functioneerde. Het gaat hierbij om een normale verantwoording van de inkomsten en uitgaven uit de reserves, zoals die er ook voor andere reserves is.

⁵² Gemeenteraad xx december 2009.

⁵³ Programmabegroting 2011, p. 116.

3.5.4 In hoeverre geeft de raad invulling aan zijn kaderstellende en controlerende rol?

Over het algemeen geldt dat er in de raad weinig gezegd wordt over de Investeringsagenda. In overgrote meerderheid is de raad positief over het idee van 'sparen voor later', maar over de precieze invulling van de agenda worden weinig vragen gesteld. Ook bij de behandeling van de begroting 2011 is de Investeringsagenda in de raad nauwelijks aan de orde geweest.

Eén van de redenen daarvoor is de complexiteit van de systematiek. Dat geldt zowel voor de nieuwe systematiek van de Investeringsagenda 2030 als voor de oudere systematiek van het MIP, hoewel de nieuwe systematiek ogenschijnlijk wel eenvoudiger is. Het is voor de raad niet gemakkelijk te doorzien wat de consequenties van bepaalde beslissingen in de prioriteringssysteematiek zijn voor de uitvoering van bepaalde projecten.

Daarnaast is er een spanning te zien tussen de 'technische' methode van projectprioritering volgens de Investeringsagenda en de besluitvormingsbevoegdheid van de raad. Er worden daarom door fracties vragen gesteld over hun rol bij de uiteindelijke selectie van projecten. De systematiek met een op criteria gebaseerde selectie van projecten sluit blijkbaar niet goed aan bij de wijze waarop de raad gewoon is een afweging over projecten te maken.

Tot slot blijkt dat voor het grootste deel van de raad de vulling van het Investeringsfonds een belangrijk aandachtspunt is. De raad heeft er bijvoorbeeld bij de behandeling van de jaarrekening over 2009 op aangedrongen om wel een deel van het jaarrekeningresultaat aan het Investeringsfonds 2030 toe te voegen, terwijl het college dat niet had voorgesteld.

Hoofdstuk 4

Beoordeling aan normenkader

In het vorige hoofdstuk zijn de bevindingen uit het onderzoek uiteengezet. In dit hoofdstuk worden deze bevindingen gespiegeld aan het normenkader dat in hoofdstuk 2 is gepresenteerd. Die confrontatie van bevindingen met normen is de basis voor de uiteindelijke conclusies van het onderzoek.

4.1 Beoordeling doelen stadsvisie en investeringsfonds

Evaluatie	Aanpak
<p>Op dit onderdeel wordt vooral getoetst aan de norm van consistentie met het bredere gemeentelijk beleid. De keuzes voor het Fonds 2030 moeten logisch samenhangen met de keuzes die in de Structuurvisie en in ander beleid gemaakt zijn. Normaal gesproken is er een lijn van een structuurvisie naar programma's en projecten; onderzocht wordt of die lijn ook in de Investeringsagenda te vinden is. Ook consistentie in de tijd is een norm.</p> <p>Verder wordt de SMART-norm gebruikt voor de beoordeling van de doelstelling. Een bijzonder accent ligt op de onderbouwing van de plannen en de afstemming met de gemeenteraad. 'Inzichtelijkheid' is daarnaast een norm die met de vraagstelling gegeven is.</p> <p><i>SMART-toets</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Het doel dat de gemeente wil bereiken is specifiek en meetbaar geformuleerd ▪ Nut en noodzaak zijn onderbouwd ▪ De investeringsagenda is afgestemd met alle relevante betrokken partijen ▪ De uitvoerbaarheid is onderbouwd ▪ Het plan is voorzien van een tijdschema 	<p>Consistentie: Stadsvisie is uitgewerkt in Investeringsagenda. Structuurvisie wordt nieuw opgesteld en is afhankelijk van Stadsvisie en Investeringsagenda.</p> <p>Consistentie in de tijd is er waar het gaat om de projecten. Qua systematiek is die er niet vanwege de verandering van strategische doelstellingen tussen het <i>Masterplan 2025</i> en de <i>Stadsvisie 2030</i>. Dezelfde projecten worden uitgevoerd, terwijl de strategische doelen van de gemeente veranderd zijn.</p> <p>SMART: doelen uit de <i>Stadsvisie</i> zijn niet specifiek en meetbaar geformuleerd. Dit is één van de redenen voor het feit dat de projectprioriteringssystematiek zo ingewikkeld wordt. De kwalitatieve doelen die de gemeente na wil streven zijn moeilijk in SMART geformuleerde doelstellingen uit te drukken. Dat was bij het <i>Masterplan 2025</i> gemakkelijker, vanwege de meetbaarheid van die doelen. Afbakening van het 'extra' van het Investeringsfonds ten opzichte van 'regulier' beheer en onderhoud is niet eenvoudig.</p> <p>Onderbouwing nut en noodzaak is aanwezig. In de <i>Stadsvisie</i> en in de eerste versie van de Investeringsagenda is duidelijk beargumenteerd waarom investeren in kwaliteit nodig is. In de Investeringsagenda worden nut en noodzaak per project onderbouwd.</p> <p>Bij het opstellen van de Stadsvisie is veel aandacht besteed aan afstemming met burgers en andere betrokken partijen. Bij het uitwerken van de Stadsvisie in de Investeringsagenda is dat niet gedaan.</p> <p>Uitvoerbaarheid maakt onderdeel uit van de projectprioriteringssystematiek. Financiële uitvoerbaarheid komt daar frequent aan de orde. Daarnaast wordt per project gekeken naar eventuele knelpunten voor uitvoering.</p> <p>Een tijdschema is er voor de inkomsten uit het gasbedrijf. Daarnaast is er een globale categorisering in verschillende raadsperioden van de uit te voeren projecten. Voor de komende vier jaar is in het kader van normale begrotingscycli een planning van inkomsten en uitgaven voorhanden.</p>

4.2 Beoordeling voeding investeringsfonds

E } CE u v	À] v] v P v
<p>Opnieuw vindt beoordeling grotendeels plaats aan de hand van eigen gemeentelijk beleid: is er bijgedragen zoals was afgesproken?</p> <p>Daarnaast spelen risico's en onzekerheden hierbij een belangrijke rol. De vraag is vooral of die voldoende inzichtelijk zijn gemaakt.</p> <p>Beoordeling van de bijdrage van private partijen kan niet 'hard' zijn – de gemeente heeft hier geen controle over – maar wel kan beoordeeld worden of de gemeentelijke inspanningen in deze richting conform de vastgestelde plannen zijn geweest.</p>	<p>De bijdrage blijft de laatste jaren achter bij de begrote bijdrage.</p> <p>Risico's worden binnen het grondbedrijf in beeld gebracht. De mogelijke afdracht wordt bepaald door de feitelijke omvang van de reserve van het grondbedrijf te zetten tegen het risicoprofiel van de projectenportfeuille. Als er sprake is van een overschot, wordt dat deels naar het Investeringsfonds 2030 overgeboekt. Ook de risicoreserve van het grondbedrijf wordt, wanneer daar een overschot ontstaat, afgeroomd naar het MIP.</p> <p>Door de woningcorporaties, het Rijk en het Stadsgebied Haaglanden wordt ook bijgedragen aan de ambities van de Stadsvisie. Bij de woningcorporaties gebeurt dat vaak buiten de gemeentelijke begroting om. Rijk en Stadsgebied financieren vaak een deel van de investeringsprojecten, waarbij de gemeente het andere deel voor haar rekening moet nemen.</p> <p>Zoetermeer maakt sinds 2009 deel uit van het grotestedenbeleid. Daarmee krijgt de gemeente extra (financiële) steun van het Rijk om grootstedelijke problematiek tegen te gaan.</p> <p>In het kader van de <i>public strategy</i> die momenteel in ontwikkeling is, wordt veel geïnvesteerd in het verbeteren van het imago van Zoetermeer bij private partijen en andere overheden.</p>

4.3 Beoordeling uitgaven en uitgevoerde projecten

E } CE u v	À] v] v P v
<p>De belangrijkste toets hier is aan het vastgestelde beleid, met name in het raadsvoorstel voor de instelling van het Fonds 2030 en van de reserve MIP. Zijn de doelen – qua geld, planning, inhoud en proces – gerealiseerd zoals men dat voor ogen had bij de vaststelling van het beleid? Wanneer er discrepanties zijn, is de vraag of hiervoor redenen worden aangevoerd door de gemeente.</p> <p>Bij de beoordeling van de realisatie van de gestelde doelen beperken we ons tot output-indicatoren. Om effecten in outcome-indicatoren te kunnen bepalen, is de investeringsagenda te kort geleden vastgesteld.</p>	<p>De besteding van het Fonds is niet strikt gebonden aan de prioritering van de Investeringsagenda. Het is dus mogelijk projecten te financieren uit het Fonds zonder de toegevoegde waarde voor Zoetermeer langs de lijn van de Investeringsagenda aan te tonen.</p> <p>Een groot deel van de uitgaven komt overeen met de projecten die in de Investeringsagenda / het projectboek genoemd worden.</p> <p>Daarnaast een aantal 'losse' projecten waarvan de financiering via het fonds verloopt.</p> <p>De Investeringsagenda geeft geen harde planning voor de uitvoering van projecten, maar dient om de financiële middelen te verdelen tussen verschillende projecten.</p> <p>Naast de Investeringsagenda en het Investeringsfonds beschikt de gemeente nog over verschillende plannen reserves en voorzieningen voor beheer en onderhoud. Deze zijn bedoeld om de bestaande fysieke infrastructuur van de stad in goede staat te behouden.</p>

4.4 Beoordeling afstemming gemeenteraad

E } CE u v	À] v] v P v
<p>Gedeeltelijk heeft de gemeente hiervoor zelf normen vastgelegd, bijvoorbeeld in een financiële verordening. Grotendeels berusttoetsing van deze punten echter op een kader van good governance normen: hoe hoort een gemeenteraad ergens bij betrokken te worden? Onde staand een aantal normen die hiervoor gebruikt kunnen worden:</p> <p><i>Sturing</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De raad heeft algemene richtlijnen vastgesteld voor de wijze waarop de Investeringsagenda 2030 dient te worden ingericht en hoe deze dient te worden uitgevoerd ▪ De raad heeft daarbij aangegeven bij welke belangrijke beslissingen hij betrokken wil worden en welke soorten informatie hij nodig acht om een weloverwogen beslissing te kunnen nemen. ▪ Er zijn geen onomkeerbare toezeggingen gedaan voordat de raad in de gelegenheid is gesteld zich uit te spreken over de Investeringsagenda ▪ De raad heeft vervolgens tijdig, consistent en weloverwogen kunnen beslissen over de inhoudelijke hoofdlijnen van het Investeringsagenda ▪ De begrotingsrapportages gaan onder meer in op afwijkingen in de voortgang van de investeringsagenda. Er zijn heldere afspraken over wat onder 'afwijking' moet worden verstaan. ▪ De raad heeft zelf normen geformuleerd waaraan de uitvoering van de investeringsagenda moet voldoen en hanteert die normen bij tussentijdse evaluaties. <p><i>Informatievoorziening</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De informatie is te allen tijde relevant, juist, tijdig en volledig. ▪ De informatie die het college aan de raad verstrekt over de voortgang van de investeringsagenda komt overeen met de gemaakte afspraken ▪ De voortgangsinformatie wordt steeds in een meerjarig begrotings- en planningsperspectief aan de raad aangeboden opdat hij een eventuele afwijking steeds kan plaatsen in het meerjarige perspectief dat is vastgelegd. 	<p>Bij <i>Sparen voor later!</i> heeft de raad richtlijnen voor de inrichting van het fonds vastgesteld eerder niet.</p> <p>De complexiteit van de Investeringsagenda maakt het lastig voor de raad om projecten op een goede wijze af te wegen.</p> <p>De raad heeft ingestemd met de Investeringsagenda, maar zoekt naar een evenwicht tussen technische en sluitvorming volgens de Agenda en de eigen politiek bestuurlijke competentie.</p> <p><i>Sturing</i></p> <p>Bij de motie <i>Sparen voor later!</i> heeft de raad aangegeven dat er een investeringsagenda moest worden opgesteld, met daarbij een hoofdlijnennotitie voor de werking van deze agenda.</p> <p>De raad heeft aangegeven dat hij de financiering uit het Investeringsfonds van ieder concreet project afzonderlijk wil behandelen.</p> <p>De Investeringsagenda is niet in gebruik genomen, zodat de raad daarover uitspraken kon doen. Wel is een aantal projecten dat in de Agenda genoemd wordt, in uitvoering genomen op basis van eerdere besluiten van de raad.</p> <p>De raad heeft bij de motie <i>Sparen voor later!</i> een hoofdlijnennotitie meegegeven aan het college voor de werking van een investeringsfonds met een investeringsagenda.</p> <p>Afwijkingen van de Investeringsagenda worden in de begrotingsrapportages niet benoemd.</p> <p>De raad heeft geen normen geformuleerd voor de uitvoering van de Investeringsagenda en heeft geen evaluaties uitgevoerd.</p> <p><i>Informatievoorziening</i></p> <p>De informatie aan de raad voldoet aan de criteria van relevantie, juistheid, tijdigheid en volledigheid. De inzichtelijkheid blijft gezien de complexiteit moeilijk.</p> <p>De informatievoorziening voldoet aan de kaders die de raad daarvoor gesteld heeft. Het opnemen van de kaders in de financiële verordening is echter achterwege gebleven.</p> <p>De informatie wordt steeds in een meerjarig perspectief geplaatst.</p>

Bijlagen

Bijlage 1

Overzicht bronnen

Visies op de toekomst van de gemeente Zoetermeer:

- Stadsvisie 2030
- Masterplan 2025
- Toekomstvisie *Zoetermeer steeds ondernemend*
- Verkenningennota structuurvisie

Projectoverzichten:

- Toekomstprojecten: concretisering op weg naar 2025. (Concept januari 2000)
- Concretisering op weg naar 2025 – financiële verkenning *Toekomstprojecten*. (Concept januari 2000)
- Edities van het Meerjareninvesteringsplan (MIP), 2002 – 2005
- Investeringsagenda 2030

Diverse stukken uit de planning- en controlcyclus:

- Programmabegroting 2008, 2009, 2010, 2011
- Concernverslag 2005, 2006, 2007, 2008, 2009
- Tussenberichten

Overige stukken:

- Collegeprogramma 2010 – 2014
- Voorgangsrapportage projecten grondbedrijf 2010
- Prestatieafspraken Zoetermeer 2006 – 2009
- Diverse raadsvoorstellen en raadsverslagen

Bijlage 2

Geïnterviewde personen

Voor dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met:

Dhr. B. Emmens

Dhr. T.J. Haan

Dhr. P.E.B. van Heel

Dhr. P.J. Verburg

Dhr. P.J. de Visser

Dhr. P.B.M. van der Zalm

Bestuurlijke nota

Bestuurlijke nota

Onderzoek Investeringsfonds 2030

14 september 2011

Inleiding

Zoetermeer is in de jaren '60 aangewezen als groeistad. Inmiddels is Zoetermeer met de wijk Oosterheem aan de laatste uitbreidingslocatie bezig. Zoetermeer zal dan ook een omslag moeten maken van een stad die zich al bijna 50 jaar richt op groei - met de daarbij behorende inkomsten uit het grondbedrijf - naar een stad die zich voornamelijk richt op het in stand houden van de bestaande kwaliteit. Voor de rekenkamercommissie is dit aanleiding geweest te onderzoeken hoe de gemeente zich daarop voorbereidt en instelt. Anders gezegd: sorteert de gemeente goed voor op haar nieuwe taak?

In de aanloop naar het onderzoek heeft de rekenkamercommissie zich georiënteerd op de beschikbaarheid van informatie bij andere gemeenten, die een vergelijkbaar traject doormaken. Dat leverde geen bevredigende bouwstenen op. Daarom heeft de rekenkamercommissie onderzoeksbureau RIGO ingeschakeld bij het inkaderen en toespitsen van de te onderzoeken zaken. Dit vooronderzoek is uitgemond in een startnotitie.

Op basis daarvan is als de te onderzoeken hoofdvraag gekozen:

Welke maatregelen heeft de gemeente Zoetermeer met de instelling van het Fonds 2030 en de bijbehorende Investeringsagenda 2030 genomen om behoud en ontwikkeling van de stad op lange termijn, zoals voorzien in de Stadsvisie 2030, te kunnen financieren.

De rekenkamercommissie heeft besloten ook de uitvoering van het onderzoek aan RIGO te gunnen. Het onderzoek heeft geresulteerd in een nota van bevindingen, die als separate bijlage bij deze bestuurlijke nota is gevoegd. Op basis van die nota van bevindingen heeft de rekenkamercommissie vervolgens conclusies en aanbevelingen geformuleerd, die in deze bestuurlijke nota zijn opgenomen.

Onderzoeksverantwoording

Het vooronderzoek is uitgevoerd in de periode juni tot september 2010 en was er op gericht door middel van deskresearch, een brainstormbijeenkomst en interviews te komen tot concretisering van het onderzoekveld. Dit heeft geresulteerd in een startnotitie die, na afstemming met de rekenkamercommissie, als basis heeft gediend voor het feitelijke onderzoek. Dat onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode september 2010 tot februari 2011, op basis van deskresearch en interviews met betrokkenen. Na afronding van het onderzoek is de concept-nota van bevindingen besproken met de rekenkamercommissie en voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan betrokken ambtenaren. De reactie naar aanleiding van het ambtelijk wederhoor heeft geen aanleiding gegeven het rapport aan te passen, wel hebben er een paar kleine aanvullingen plaatsgevonden. Op basis van de nota van bevindingen heeft de rekenkamercommissie conclusies en aanbevelingen geformuleerd, die u hierna aantreft.

Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat Zoetermeer veel zaken goed geregeld heeft met het oog op de toekomst. Eind december 2008 is met de Stadsvisie 2030 de koers voor de toekomst (nader) uitgezet. Er is sprake van een Investeringsfonds 2030 dat voortborduurt op het al eerder vastgestelde Meerjaren Investeringsprogramma (MIP). Er zijn langjarige beleidsstappen gezet voor regulier onderhoud en er zijn (financiële) voorzieningen getroffen voor bijvoorbeeld structurele lasten als de kosten van onderhoud. Eind 2009 is de aanzet gegeven voor een ruimtelijke Structuurvisie, die thans in voorbereiding is. In opzet zit het systeem, gericht op toekomstbestendigheid van Zoetermeer, goed in elkaar.

Conclusies

Conclusie 1:

Uitgebreid beleid gericht op de toekomst.

Het Investeringsfonds 2030 is niet het enige beleid dat de gemeente Zoetermeer heeft geformuleerd om de omslag van een groeigemeente naar een gemeente die gericht is op het behoud van de bestaande kwaliteit te maken. Het is namelijk ook al jaren beleid om zodanige financiële reserves aan te leggen dat de huidige gemeentelijke voorzieningen op lange termijn in stand te houden zijn.

Conclusie 2:

Een goede scheiding tussen structurele en incidentele uitgaven en kosten.

De financiële basis voor het Investeringsfonds 2030 is een scheiding tussen structurele en incidentele inkomsten en uitgaven. De gedachte is dat de structurele inkomsten van de gemeente – ook op langere termijn – voldoende moeten zijn om de structurele uitgaven te dekken. Incidentele inkomsten daarentegen, zoals inkomsten uit het grondbedrijf, kunnen gebruikt worden voor (incidentele) investeringen in projecten. Het onderscheid is in theorie ook duidelijk, toch blijkt uit het onderzoek dat de scheidslijn tussen structureel onderhoud en nieuwe investeringen niet altijd duidelijk is, zoals bijvoorbeeld bij het opknappen van een oud bedrijventerrein. In algemene zin kan echter gezegd worden dat de scheiding tussen structurele en incidentele uitgaven en kosten goed is.

Conclusie 3:

De systematiek zit technisch goed in elkaar.

Het Investeringsfonds 2030 (voorheen MIP) is een fonds waarin de niet-structurele inkomsten van de gemeente gestort worden. Daarbij is een Investeringsagenda opgesteld die als doel heeft deze niet-structurele inkomsten zodanig te besteden dat de bijdragen aan de langetermijndoelen, welke inhoudelijk zijn beschreven in de Stadsvisie 2030, zo groot mogelijk is.

Hoewel er dus veel zaken goed geregeld zijn, blijkt uit het onderzoek dat er ook zaken zijn die minder goed geregeld zijn. De volgende 3 conclusies gaan hier nader op in.

Conclusie 4:

De besluitvorming van de raad sluit niet aan bij de systematiek van de investeringsagenda

Er bestaat een zeker spanning tussen de systematiek van de Investeringsagenda, waarbij op technische wijze wordt bepaald welk project voor de toekomstige ontwikkelingen van de gemeente het best is, en de besluitvorming van de raad.

Uit het onderzoek blijkt dat de Investeringsagenda niet gevolgd wordt bij de besluiten over concrete projecten. Dit zou voort kunnen komen uit het feit dat de systematiek, hoewel deze technisch goed in elkaar zit, erg ingewikkeld is. De bijdrage aan de doelen van de Stadsvisie, geconcretiseerd in de vorm van de Investeringsagenda, wordt niet betrokken in de overweging over het al dan niet in uitvoering nemen van een bepaald project. Op deze wijze kunnen projecten worden bekostigd vanuit het fonds die geen prioriteit hebben volgens de systematiek van de Investeringsagenda. Hier wreekt zich dat de raad (nog) geen normen heeft geformuleerd voor de uitvoering van de investeringsagenda.

Conclusie 5:

Afwijkingen van de investeringsagenda worden in begrotingsrapportages totnogtoe niet vermeld.

Eenzijds is afgesproken dat de raad elk projectvoorstel moet goedkeuren (inclusief het dekkingsvoorstel). Niet duidelijk is of en hoe de raad ook wordt betrokken bij wijzigingen. Uit de begrotingsstukken kan de raad totnutoe ook niet opmaken of er sprake is van afwijkingen.

Conclusie 6:

De spelregels voor Fonds 2030 en Investeringsagenda zijn niet in regelgeving vastgelegd.

In december 2009 heeft de raad het college opgedragen deze spelregels vast te leggen in de financiële verordening. Dit is totnogtoe niet gebeurd. Wel heeft het college in de programmabegroting 2011-2014 voor het eerst de Investeringsagenda als nieuw hoofdstuk geïntroduceerd. Dat neemt het manco van een onduidelijke planning van de uitgaven niet weg.

Conclusie 7:

De doelen uit de Stadsvisie zijn niet SMART geformuleerd.

De doelen uit de Stadsvisie zijn niet specifiek en meetbaar geformuleerd. Dit is één van de redenen dat de projectprioriteringssysteem zo ingewikkeld wordt.

Conclusie 8:

Er is weinig geld dat nog niet verdeeld is over projecten.

Uit het onderzoek blijkt dat veel projecten die uit het Investeringsfonds gefinancierd worden al langere tijd in uitvoering zijn. Dat betekent ook dat er al een grote claim ligt op de (toekomstige) middelen in het Investeringsfonds. De systematiek van de Investeringsagenda is alleen relevant voor de extra middelen in het Investeringsfonds, die nog niet verdeeld zijn over projecten. Dat gaat in de praktijk om weinig geld. Daar komt bij dat als er extra middelen gevonden worden, die vaak direct worden gereserveerd voor bepaalde projecten, zodat van echt sparen nauwelijks sprake is. Sterker nog: er is inmiddels meer geld verdeeld uit het Investeringsfonds dan er feitelijk beschikbaar is, zodat op last van de raad gereserveerde middelen voor *Sparen voor later!* later gespaard moet worden. Uit het onderzoek blijkt dat het totaal beschikbare budget voor het Investeringsfonds 2030 ontoereikend is om de opgaven uit de Stadsvisie volledig te kunnen realiseren.

Conclusie 9:

De voeding van het Fonds 2030 vanuit het grondbedrijf loopt blijkens de voortgangsrapportages achter op de ramingen

Er wordt zowel in de tijd als in hoeveelheid achter gelopen op de ramingen. Het fonds krijgt daarmee in werkelijkheid beduidend minder binnen dan eerder werd aangenomen. Dat zet de investeringen onder druk.

Conclusie 10:

Zoetermeer is in financieel opzicht niet “klaar voor de toekomst” omdat er voor de realisering van de Stadsvisie 2030 na 2015 nog een groot tekort aan investeringsgeld is. (blz 134 Programmabegroting 2011-2014).

Uit de reactie naar aanleiding van het ambtelijk wederhoor blijkt dat er een aantal in het rapport geconstateerde tekortkomingen en problemen worden onderkend en dat voor een aantal van deze zaken ook al gewerkt wordt aan een oplossing.

Zo bestaan er, naast het Investeringsfonds 2030, nog een aantal reserves en fondsen die, net als het Investeringsfonds 2030, op de verdere ontwikkeling van de stad zijn gericht. Uit de reactie op het ambtelijk wederhoor blijkt dat de doelstelling is om deze reserves voortaan integraal te beschouwen. De rekenkamercommissie is van mening dat dit een goede stap is die meer inzicht zal bieden in de middelen die voor de toekomstige ontwikkeling van Zoetermeer beschikbaar zijn.

Ook aan het niet SMART geformuleerd zijn van de negen opgaven van de Stadsvisie wordt, door middel van het vaststellen van nieuwe beleidskaders voor de verschillende beleidsvelden, gewerkt. Dit is een positieve ontwikkeling ten aanzien van de hierboven geformuleerde conclusie 6, zodat de rekenkamercommissie deze bij de aanbevelingen buiten beschouwing zal laten.

Dat de bestemming van het Investeringsfonds op dit moment nog niet plaats vindt op basis van de ontwikkelde, transparante, afwegingsmethode wordt volgens de ambtelijke reactie veroorzaakt door het feit dat veel projecten nog op grond van andere criteria zijn afgewogen. Aangegeven wordt dat in toekomstige begrotingen de strategische investeringen meer en meer gerelateerd zullen zijn aan de opgaven van de Stadsvisie.

Naar aanleiding van de conclusies doet de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen:

Aanbevelingen

Aanbeveling 1:

Neem als raad een duidelijk besluit over het gebruik van de Investeringsagenda.

Gebruik een systematiek voor het bepalen van de toegevoegde waarde in het licht van de Stadsvisie en stel een onderbouwing met behulp van die systematiek bij ieder projectvoorstel verplicht, óf schaf de systematiek af en maak per project een zuiver politieke afweging.

Het zal de raad duidelijk zijn dat het besluit bij het vaststellen van het huidige collegeprogramma om het ‘Sparen voor later’ uit te stellen een hypotheek legt op de financiële toekomst. Er wordt achter gelopen op de ramingen en na 2015 is er nog een groot tekort aan investeringsgeld voor het realiseren van de Stadsvisie. Dit alles leidt tot één belangrijke aanbeveling:

Aanbeveling 2:

Doe wat je hebt afgesproken of wijk bewust en transparant af.

Bestuurlijke reactie



Rekenkamercommissie Zoetermeer
t.a.v. de secretaris
mevr. E.J. Wallet-Boers

Uw kenmerk**Datum**

28 juni 2011

Ons kenmerk**Doorkiesnummer**

079 - 3468156

Uw brief van**Bijlage**

19 april 2011

OnderwerpBestuurlijk wederhoor
onderzoek Investeringsfonds

Geachte Commissie

Op 19 april jl heeft u ons uw onderzoeksrapport '**Duurzame toekomst**' met de ondertitel '**Sorteert de gemeente Zoetermeer goed voor op haar nieuwe taak?**' voor bestuurlijk wederhoor toegestuurd. Vanwege de vele ontwikkelingen die deze maanden onze aandacht vragen, zoals de bezuinigingsoperatie, de verbetering van de bestuurscultuur, de organisatieverandering en de intensivering van de intergemeentelijke en regionale samenwerking, is het ons niet gelukt voor 1 juni op uw rapport te reageren. Wij hopen dat u er begrip voor heeft dat we iets meer tijd nodig hebben gehad.

Voordat wij hieronder ingaan op uw conclusies en aanbevelingen willen wij u eerst bedanken dat u dit onderwerp heeft opgepakt en onderzocht. De in uw **Nota van Bevindingen** beschreven analyse vinden wij breed en gedegen. Als we er al iets op aan te merken hebben* dan is dat omdat u naar verhouding weinig aandacht besteedt aan de gevolgen van de economische crisis. Die verklaart naar onze mening dat we anno 2011 minder kunnen sparen en investeren dan gedacht. Die maakt dat de realisatie van de opgaven van de Stadsvisie 2030 er niet gemakkelijker op is geworden.

Ook in uw conclusies, zoals verwoord in uw **Bestuurlijke Nota**, kunnen wij ons grotendeels vinden, maar uw aanbevelingen zouden wat ons betreft wat gericht mogen. U bent positief over onze beleidsontwikkeling, u bent positief over de systematiek van de Investeringsagenda en u bent positief over de verbeteringen die we daarin nog willen aanbrengen, maar omdat u constateert dat de investeringsbesluiten van de raad er niet bij aansluiten beveelt u de raad aan zich te beraden op de vraag of ze de systematiek wel wil blijven gebruiken. Kort samengevat zegt u: 'Hanteer de systematiek of schaf hem af'. Dat de besluitvorming van de raad niet altijd spoort met de systematiek is naar onze mening voor een belangrijk deel terug te voeren op het feit dat de systematiek nog in ontwikkeling is en we ermee op een rijdende trein zijn gestapt; veel projecten zijn ooit door de raad op basis van andere criteria afgewogen. Verder is eigen aan het politieke proces dat college en raad niet alleen afwegen op basis van wat volgens een bepaalde systematiek het beste is, maar ook op basis van het draagvlak dat in de samenleving voor voorstellen bestaat.

Wij proeven in uw Bestuurlijke Nota dat u het jammer zou vinden als de systematiek door de raad zou worden losgelaten. Wij denken dat uw Bestuurlijke Nota nog aan kracht zou winnen als u uw aanbevelingen meer richt op de verbetering en implementatie van de systematiek. Uw enige aanbeveling op dat vlak - stel bij elk projectvoorstel verplicht dat op basis van de systematiek de toegevoerde waarde wordt aangegeven - nemen wij overigens over.

Voor wat de middelenkant van de Investeringsagenda betreft vragen wij ons af welke aanbevelingen u verbindt aan uw conclusie dat Zoetermeer in financieel opzicht niet klaar is voor de toekomst.

* Aan de ambtelijke reactie willen wij nog toevoegen dat het schema op blz. 14 van de Nota van Bevindingen niet helemaal correct de Sluisjes van Latenstein verbeeldt.



De tekortkomingen die uw commissie signaleert herkennen wij, van een aantal waren we ons al bewust. We werken aan verbetering, maar hoe voortvarend ook, het zal toch nog twee tot drie jaar duren voordat de systematiek van de Investeringsagenda volledig is ontwikkeld en geïmplementeerd. We geven prioriteit aan het SMART maken van de opgaven, aan het leesbaar maken van de investeringstabel en aan het ontschotten van de strategische reserves.

Wij hopen dat onze reactie u aanleiding geeft om uw aanbevelingen meer te richten op het verbeteren en implementeren van de systematiek. Mocht u nog vragen hebben over onze reactie neemt u dan contact op met Peter Verburg, zijn telefoonnummer is 06 - 41834653.

Hieronder gaan we op elke conclusie en aanbeveling afzonderlijke in.

Onze mening per conclusie

Uw conclusie	Onze mening
1 De gemeente heeft met het oog op de toekomst uitgebreid beleid ontwikkeld	Van uw eerste drie conclusies nemen wij vanzelfsprekend met genoeg kennis
2. De scheiding die de gemeente t b.v. het investeringsbeleid aanhoudt tussen incidentele en structurele uitgaven en tussen incidentele en structurele inkomsten is goed.	
3 De systematiek van de Investeringsagenda 2030 zit technisch goed in elkaar	
4. De besluitvorming van de raad sluit niet aan bij de systematiek van de Investeringsagenda 2030	Zoals we al in de inleidende tekst schrijven is goed verklaarbaar waarom de besluitvorming van de raad niet altijd aansluit bij de ontwikkelde systematiek. Omdat we met de nieuwe afwegings-systematiek op een rijdende trein zijn gestapt hebben we nog enige jaren te maken met projecten die ooit door de raad op grond van andere criteria zijn afgewogen (na-ijleffect). In toekomstige begrotingen zullen de strategische investeringen meer en meer gerelateerd zijn aan de opgaven van de Stadsvisie. Verder is eigen aan het politieke proces dat college en raad niet alleen afwegen op basis van wat volgens een bepaalde systematiek het beste is, maar ook op basis van het draagvlak dat in de samenleving voor voorstellen bestaat
5 Afwijkingen van de Investeringsagenda worden in de begrotingsrapportages totnogtoe niet vermeld.	We zijn nog aan het uitzoeken hoe we dit punt het beste kunnen aanpakken. In het eerste halfjaarbericht van 2012 hopen we de afwijkingen op een systematische wijze aan de raad te kunnen rapporteren.



<p>6. De spelregels voor het Investeringsfonds 2030 en de Investeringsagenda 2030 zijn niet in regelgeving vastgelegd.</p>	<p>De spelregels staan inderdaad nog niet in de Financiële Verordening van de gemeente. Wij erkennen dat dit punt al geregeld had moeten zijn. Dat betekent overigens niet in dat we op dit moment 'ongereguleerd' bezig zijn; wij houden ons aan de spelregels die de raad in december 2009 m.b.t. de Investeringsagenda en het Investeringsfonds heeft vastgesteld. Komend jaar staat een integrale herziening van de Financiële Verordening op stapel. Het spreekt voor zich dat we dan de spelregels in de verordening opnemen.</p>
<p>7. De in de Stadsvisie 2030 vermelde opgaven zijn niet SMART geformuleerd.</p>	<p>Wij maken uit de Bestuurlijke Nota op dat u deze conclusie geen rol meer heeft laten spelen bij het formuleren van uw aanbevelingen daar u zichtbaar door het ambtelijk wederhoor ervan overtuigd bent geraakt dat we hier al voldoende aan werken. In het ambtelijk wederhoor is naar voren gebracht dat voor het SMART maken van de negen opgaven eerst voor de verschillende beleidsvelden beleidskaders moeten worden opgesteld. Daarin worden de opgaven vertaald naar meetbare taakstellingen. Voor een aantal beleidsvelden is dat inmiddels gebeurd, bij andere beleidsvelden wordt er nog aan gewerkt. Zo verschijnt dit najaar het beleidskader op het gebied van de jeugd.</p>
<p>8. Er zit in het Investeringsfonds 2030 weinig geld dat nog vrij inzetbaar is; het overgrote deel van het geld is bestemd</p>	<p>Wij zouden natuurlijk ook graag over meer vrij besteedbaar geld in het Investeringsfonds beschikken, maar de economische crisis en het eerdergenoemde na-ijleffect spelen ons op dit punt parten.</p>
<p>9. De voeding van het Investeringsfonds 2030 vanuit het Grondbedrijf loopt blijkens de Voortgangsrapportages achter op de ramingen.</p>	<p>Ook bij deze conclusie voeren we de economische crisis als verklarende factor op. Wij streven ernaar het Investeringsfonds in de toekomst zodanig te voeden dat de opgaven van de Stadsvisie ermee kunnen worden gerealiseerd. Daarbij zal ook de relatie gelegd worden met de structurele uitgaven die voor het realiseren van de opgaven nodig zijn.</p>
<p>10. Zoetermeer is in financieel opzicht niet "klaar voor de toekomst" omdat er voor de realisering van de Stadsvisie 2030 na 2015 nog een groot tekort aan investeringsgeld is.</p>	<p>Dit is de enige conclusie die wij niet helemaal met u delen. Voor het reguliere onderhoud van onze stad hebben we namelijk - u schrijft dat ook zelf - adequate voorzieningen getroffen. Wij delen wel u zorg over ons toekomstig investerend vermogen als het om eenmalige investeringen gaat. Als we achterover zouden leunen hebben we op termijn inderdaad niet voldoende geld in het Investeringsfonds. U mag ervan uitgaan dat dat niet onze houding is. Onderdeel van onze beleidsontwikkeling is om voldoende investerend vermogen te creëren. Daarvoor hebben we een Public Strategy ontwikkeld, daarvoor ontwikkelen we een professioneel subsidiewervingsbeleid en daarvoor onderzoeken we of door intergemeentelijke en regionale samenwerking enerzijds op kosten kan worden bespaard en anderzijds inkomsten kunnen worden vergroot. Het feit dat we deze raadsperiode in staat zijn vele tientallen miljoenen euro's te investeren geeft ons het vertrouwen dat wij met de nodige inspanningen ook op lange termijn ons investerend vermogen op peil kunnen houden.</p>

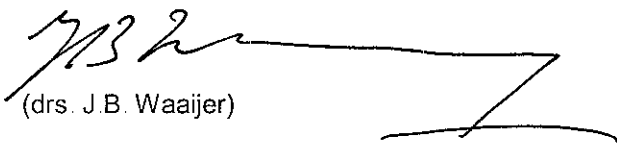
**Onze mening per aanbeveling**

Uw aanbeveling	Onze mening
1 Neem als raad een duidelijke besluit over het gebruik van de Investeringsagenda	In de inleidende tekst van deze brief hebben we al kenbaar gemaakt dat wat ons betreft uw aanbevelingen wat meer gericht zou mogen zijn op het verbeteren en implementeren van de systematiek. Het loslaten van de systematiek raden wij af.
2 Doe wat je hebt afgesproken of wijk bewust en transparant af	U geeft geen nadere toelichting bij deze aanbeveling. Wij nemen aan dat deze aanbeveling betrekking heeft op de individuele investeringsbeslissingen van de raad en niet op de principiële keuze die u in uw eerste aanbeveling aan de raad voorlegt; hanteer de systematiek van de Investeringsagenda of schaf hem af. We hebben hiervoor al geschreven dat eigen aan het politiek proces is dat college en raad niet alleen afwegen op basis van wat volgens een bepaalde systematiek het beste is, maar ook op basis van het draagvlak in de samenleving voor voorstellen. Als wordt afgeweken van de systematiek vinden wij het in het kader van het verbeteren van de bestuurlijke cultuur van groot belang dat dat transparant - dwz beargumenteerd - gebeurt.

Burgemeester en wethouders van Zoetermeer
de secretaris,

de burgemeester,


(drs. J. Dijkstra)


(drs. J.B. Waaijer)