

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.