RAPPORTAGE



Haalbaarheid investeringsagenda

Deel 1 onderzoek van de Rekenkamer Zoeterwoude naar financiële haalbaarheid

Eindrapport

VOORWOORD

Beste lezer,

De Rekenkamer Zoeterwoude doet dit jaar een onderzoek naar de haalbaarheid van grote investeringen. Het onderzoek bestaat uit twee deelonderzoeken:

1 Het eerste deel richt zich op financiële haalbaarheid van de investeringsagenda;
2 Het tweede deel richt zich op de operationele haalbaarheid van de investeringsagenda.

Het voorliggende rapport bevat de conclusies, aanbevelingen en bevindingen van het eerste deel, namelijk de financiële haalbaarheid van de investeringsagenda van de gemeente. Het biedt ook meer dan enkel het antwoord op de vraag of de investeringsagenda van de gemeente haalbaar is. Het biedt tevens een eerste voorzet voor een instrument voor de raad en het college om ook in de toekomst op een transparante wijze politiek-bestuurlijke afwegingen te maken. Dit vanuit een overzicht van de gehele investeringsportfolio (wat de gemeente doet, kan, wil of wenst) van de gemeente. Dat komt de kwaliteit van het democratische debat hierover in de raad ten goede.

Onderdeel van het onderzoek was een inventarisatie van de gehele investeringsagenda van de gemeente. Dit rapport biedt dat overzicht waarbij rekening is gehouden met het vertrouwelijke en bedrijfsgevoelige karakter van de informatie. Daarom bevat het onderzoek enkel financiële informatie op hoofdlijnen en biedt daarmee geen financieel inzicht per investering.

Noordwijk, 7 oktober 2026

LEESWIJZER

Deel 1 Introductie

Dit deel beschrijft het doel, de onderzoeksvragen en de aanpak van het onderzoek.

Deel 2 De Kern

Dit deel is voor de lezer die enkel de conclusies en aanbevelingen tot zich wil nemen. In dit deel worden de twee centrale vragen van het onderzoek beantwoord:

- Welk investeringsniveau is financieel realistisch?
- Welke strategische keuzes of scenario's voor de investeringsagenda zijn hierbij mogelijk?

Dit deel sluit af met de bestuurlijke zienswijze van het college op de conclusies en aanbevelingen.

Deel 3 De Bevindingen

Dit deel is voor de lezer die meer details tot zich wil nemen:

- Het bevat een introductie over wat investeringen zijn binnen de context van een gemeente en wat factoren zijn die de financiële ruimte inkaderen om te kunnen investeren.
- De investeringsagenda van de gemeente wordt beschreven en geanalyseerd.

Bijlage 1 Overzicht geïnventariseerde investeringen

Bijlage 2 Bronnen

Is een navigatieknop.

Doel van het onderzoek

Leren is het uitgangspunt in dit onderzoek. Om hier een bijdrage aan te leveren is het doel van het onderzoek de gemeenteraad inzicht te geven in:

- Wat binnen de gemeentelijke context investeringen zijn;
- Hoe de gemeenteraad daarbij prioriteiten kan stellen.

De onderzoeksvragen

De centrale vragen van het onderzoek zijn:

- Welk investeringsniveau is financieel realistisch?
- Welke strategische keuzes of -scenario's voor de investeringsagenda zijn hierbij mogelijk?

Dit deelonderzoek I richt zich daarmee op de financiële haalbaarheid van de investeringsagenda van de gemeente. Het richt zich op welke investeringsomvang voor de komende jaren mogelijk is binnen een financieel gezonde meerjarenbegroting. Het hierop volgende deelonderzoek II zal zich richten op de benodigde organisatiekracht van de gemeente om de investeringsagenda ook daadwerkelijk te vertalen naar projecten en realisatie.

De aanpak van het onderzoek

Het onderzoek staat vooral in het teken van vooruitkijken. Investeringen zijn immers altijd gericht op de toekomst. De eigen ambities en doelen van de gemeente staan daarbij centraal alsmede de voorwaarden die de gemeente moet invullen om deze te realiseren: het zorg dragen voor voldoende financiële ruimte en organisatiekracht voor het doen van investeringen. Dat laatste zal in deel II van het onderzoek worden behandeld en laten we in dit rapport verder buiten beschouwing.

In dit deel I is de hoofdnorm van het onderzoek dat de gemeente zorg draagt voor voldoende financiële ruimte om investeringen te kunnen doen. Omdat we vooruitkijken heeft dit onderzoek het karakter van een '**realisatiegericht onderzoek**'. In onderzoeksjargon ook wel 'ex ante onderzoek' genoemd. Dit is een analyse die voorafgaand aan de invoering van een beleid of een plan plaatsvindt om bijvoorbeeld de mogelijke gevolgen, effectiviteit en uitvoerbaarheid ervan te voorspellen. In het onderzoek richten we ons op een voorspelling van de uitvoerbaarheid van de investeringsagenda en de gevolgen van het niet uit kunnen voeren van deze agenda.

Realisatiegericht onderzoek deel 1			
Vooruit kijken	Wat is momenteel de financiële ruimte van de gemeente voor het doen van investeringen?	Hoe gaat de financiële ruimte zich ontwikkelen? ▪ Bij ongewijzigd beleid? ▪ Welke scenario's zijn denkbaar bij ongewijzigd beleid? ▪ Hoe deze te beïnvloeden met gewijzigd beleid, aan welke knoppen kan de gemeente draaien? ▪ Welke scenario's zijn in dat geval denkbaar?	Met welke investeringen moet de gemeentelijke organisatie rekening houden gegeven de verschillende scenario's?

Daarmee heeft het onderzoek een meer explorerend karakter, in plaats van vooraf te normeren zoals veelal in rekenkameronderzoeken het geval is. Het evaluatiemodel hierboven sluit hierop aan.

Vanwege dit karakter is niet gekozen voor een standaard aanpak van rekenkameronderzoek. In een standaard aanpak wordt teruggekeken naar de doeltreffendheid van het handelen van de gemeente op basis van het eigen beleid en/of wettelijke regelgeving. In dit onderzoek kijken we explorerend vooruit:

- Je redeneert dan terug: hoe moeten we in de toekomst een investeringsagenda samenstellen en daarover besluiten nemen? Wat kunnen we dan leren van hoe het de afgelopen jaren in Zoeterwoude is gegaan?
- Het toetsingskader is dan anders dan het huidige beleid van de gemeente. Bij realisatiegericht onderzoek is het een direct helpend kader om besluiten te nemen over de investeringsagenda en deze te realiseren. Het kan direct worden opgepakt en het rekenkamerrapport belandt daardoor niet in de la.

Hierbij past ook een andere manier van onderzoeken. Geen standaard vraag-antwoordinterviews met actoren, maar interactieve werksessies waarin onder begeleiding van de rekenkamer samen wordt onderzocht waarmee de kennis en ervaring van de professionals in de ambtelijke organisatie is benut. De rekenkamer vervult hierbij niet alleen de rol van 'kritisch controlerende buitenstaander' maar ook de rol van 'procesbegeleider'. Hiertoe zijn verschillende werksessies gehouden met ambtelijke sleutelpersonen en daarmee is meteen een gedragen beeld ontstaan over de investeringsagenda en mogelijke scenario's.

Conclusies

In dit hoofdstuk beantwoorden we de twee centrale vragen:

- Welk investeringsniveau is financieel realistisch?
- Welke strategische keuzes of -scenario's voor de investeringsagenda zijn hierbij mogelijk?

Kernconclusie

De belangrijkste conclusie van de Rekenkamer is niet zozeer dat de huidige investeringsagenda van de gemeente Zoeterwoude financieel niet haalbaar is (zie deelconclusie 1). Deze constatering is vooral het vertrekpunt om de raad met goede informatie in positie te brengen om afwegingen en politieke keuzes te maken (zie deelconclusies 2 en 3).

Deelconclusie 1: de huidige investeringsagenda van de gemeente Zoeterwoude is financieel niet haalbaar.

Voor dit onderzoek is een inventarisatie gemaakt van investeringen over de periode 2026-2034, zie bijlage 1. Dit mede op basis van het 'projectenboek openbare ruimte' van de gemeente en aanvullingen tijdens verschillende werksessies met de ambtelijke organisatie. In totaal is minimaal € 36,8 mln. nodig om de geïnventariseerde investeringen uit te voeren. Er bestaan echter ook nog onzekerheden over de omvang. Deze spelen ten aanzien van investeringsprojecten die nog niet in uitvoering zijn. De inschatting is dat als deze worden meegenomen maximaal € 46,9 mln. nodig is om de gehele investeringsagenda uit te voeren.

Er is € 25,4 mln. reeds opgenomen in de meerjarenbegroting van de gemeente, die ook sluitend is. Dit betekent dat in het geval het de wens is van de raad om alle geïnventariseerde investeringen uit te voeren er nog ruimte moet worden gevonden om minimaal € 11,4 mln. en maximaal € 21,5 mln. te financieren. Deze ruimte kan niet worden gevonden zonder politieke keuzes te maken en daartoe de raad in positie te brengen met voldoende informatie om afwegingen te kunnen maken. Zie deelconclusies 2 en 3.

Opmerkingen:

- Investeringen voor groot onderhoud en vervangingen van gemeentelijk vastgoed zijn niet meegenomen. Tijdens het onderzoek bleek een beheerplan voor gemeentelijk vastgoed nog in ontwikkeling. Inmiddels is een beheerplan voor behandeling in de voorronde van 24 september voorgelegd aan de raad.

Deelconclusie 2: politieke keuzes zijn nodig, maar de beleidsruimte is smal

Het zal (politieke) keuzes vragen om de investeringen die nodig zijn voor uitvoering van minimaal de wettelijke taken financieel dekkend te krijgen. Hiertoe moet nog tussen € 9,2 mln. en € 16,2 mln. aan dekking gevonden worden. Dit kan door (zie verder blz. 18 voor uitwerking in drie scenario's):

- Het benutten van de inhoudelijke beleidsruimte die binnen de wettelijke kaders mogelijk is. Dit om het investeringsvolume dat nodig is voor het uitvoeren van wettelijke taken te temperen;
- Het stoppen of temperen van investeringen die niet tot de wettelijke taken behoren en de vrijgekomen middelen in te zetten voor investeringen die nodig zijn voor de wettelijke taken;
- Het benutten van ruimte die nog in de daartoe passende bestemmings-reserves zit. Daarbij opgemerkt dat een deel van deze ruimte ook nodig is om de eerder genoemde onzekerheden op te kunnen vangen.
- Het aangaan van leningen mits de exploitatieruimte nog ruimte biedt om kapitaallasten op te vangen.
- Het benutten van subsidies (zijn in dit onderzoek niet meegenomen).

Extra investeringen (bovenop dat wat nodig is voor wettelijke taken) vragen nog om politieke afwegingen op basis van de zwaarte van maatschappelijke impact van uit- of afstel.

Deelconclusie 3: de raad is nog onvoldoende in positie om politieke keuzes te kunnen maken

Het ontbreekt de raad nog aan een samenhangend overzicht van, en inzicht in, de gehele investeringsagenda. De informatie is wel voorhanden binnen de ambtelijke organisatie. Het eerder genoemde 'projectenboek openbare ruimte' is hiertoe een eerste goede stap. Het ontbreekt echter nog aan een gedeeld afwegingskader om de maatschappelijke impact van investeringen te bepalen (zie ook onderstaande opmerking). De zwaarte van de maatschappelijke impact van een investering én de wettelijke taken zijn namelijk belangrijke factoren die in politiek-bestuurlijke afwegingen moeten worden meegenomen, alsmede de uitvoerbaarheid. Het laatste zal in deel II van het rekenkamer-onderzoek overigens verder worden onderzocht.

Opmerking:
Het ingeschatte maatschappelijke effect in dit onderzoek moet dan ook worden opgevat als een signalement, zonder een robuuste methodische onderbouwing.

Aanbevelingen

Kern van de zaak is dat de raad voor het maken van politieke keuzes het zicht nodig heeft op een integrale investeringsagenda waarin financiële ruimte, wettelijke noodzaak, maatschappelijke impact en risico's van uit- en afstel en uitvoeringskracht in samenhang kunnen worden afgewogen. Dat geeft de raad, en ook het college, een handelingsperspectief waarmee ook wordt gestimuleerd dat het politieke debat over investeringen vanuit een breder perspectief dan enkel financiën wordt gevoerd. Hiertoe doet de Rekenkamer in lijn met de conclusies de onderstaande aanbevelingen.

Aanbeveling voor de raad

Aanbeveling 1: vraag het college om de raad vanuit overzicht in positie te brengen om politieke keuzes te maken over de investeringsagenda van de gemeente.
Vraag het college om daartoe een inhoudelijk voorstel én een procesvoorstel te doen:

- Inhoudelijk: een samenhangend overzicht van de gehele investeringsagenda én per investering de minimale en maximale benodigde financiële middelen en subsidiemogelijkheden, de maatschappelijke impact en de beleidsruimte die de gemeente heeft in het kader van wettelijke en niet-wettelijke taken. Met dit laatste duidelijk te onderscheiden investeringen die noodzakelijk zijn vanuit wettelijke taken en investeringen die voortkomen uit bestuurlijke en maatschappelijke ambities. Daarbij opgemerkt dat ook binnen wettelijke taken enige beleidsruimte bestaat en dat met niet-wettelijke taken het gemeentebestuur veel beleidsruimte heeft om in te spelen op lokale maatschappelijke opgaven.
- Proces: een voorstel voor een politiek-bestuurlijk proces om vanuit zorgvuldigheid en met voldoende tijd bestuurlijke afwegingen te maken: kan dat binnen de huidige P&C-cyclus of is daar meer voor nodig?

Aanbeveling 2: vraag het college om vanuit dat overzicht scenario's te ontwikkelen en aan de raad voor te leggen voor besluitvorming.
De scenario's in dit rekenkameronderzoek (zie blz. 18) kunnen daartoe als inspiratie dienen maar sluiten andere scenario's niet uit. Het gaat in de kern om het ontwikkelen van zinvolle scenario's die de raad in staat moeten stellen om politieke keuzes te kunnen maken.

Aanbevelingen voor het college

Aanbeveling 1: ontwikkel een gedeeld en integraal afwegingskader voor besluitvorming met betrekking tot investeringen.
Zoals aangegeven in de conclusies ontbreekt het aan een gedeeld afwegingskader of methodiek om de maatschappelijke impact van investeringen te bepalen. Zo'n afwegingskader is nodig omdat de maatschappelijke impact een belangrijke factor is bij prioritering van investeringen. Tegelijkertijd zijn er meer factoren die ertoe doen, en in samenhang moeten worden meegenomen. Daarom de aanbeveling om een gedeeld en integraal afwegingskader te ontwikkelen dat minimaal het volgende moet omvatten:

- De wettelijke noodzaak van een investering en mate van beleidsruimte;
- De bestuurlijke ambities en mate van beleidsruimte;
- De maatschappelijke impact en de risico's van uit- of afstel. Dit ook integraal te bezien: met een investering kunnen bij voorkeur meerdere maatschappelijke opgaven tegelijkertijd worden gerealiseerd, of verschillende investeringen kunnen in samenhang leiden tot realisatie van een of meerdere opgaven;
- De financiële consequenties en bandbreedte waarbij rekening is gehouden met onzekerheden;
- De benodigde en beschikbare uitvoeringskracht om de investering te kunnen doen. Dit ook integraal te bezien, de uitvoeringskracht van de ambtelijke organisatie alsmede van (samenwerkings)partners.

Aanbeveling 2: ga na welk bestuurlijk proces nodig is om de beweging te maken naar een integrale afweging rondom investeringen.
Sluit bij voorkeur de bestuurlijke informatie- en besluitvormingsmomenten, om integrale afwegingen te kunnen maken, aan op bestaande werkwijzen rondom het collegewerkprogramma en de P&C-cyclus van de gemeente. Dit draagt zorg voor een consistente lijn van informatie en besluitvorming.

Bestuurlijke zienswijze van het college

gemeente Zoeterwoude

Z02980B471F

Bezoekadres
Noordbuurtseweg 27
2381 ET Zoeterwoude

Postadres
Postbus 34
2380 AA Zoeterwoude
071-5806300
www.zoeterwoude.nl
gemeente@zoeterwoude.nl

Behandeld door
R. Kralt

Ons kenmerk
Z26-049633-137507

Uw kenmerk

Rekenkamer Zoeterwoude
t.a.v. de heer Struik
's-Gravendijckseweg 60
2201 CZ NOORDWIJK

Datum : 6 oktober 2026
Onderwerp : Zienswijze college eindrapport haalbaarheid investeringsagenda (deel I) onderzoek Rekenkamer

Geachte heer Struik,

Op 2 oktober hebt u ons het eindrapport van deel I van het onderzoek van de Rekenkamer naar de haalbaarheid van de investeringsagenda voorgelegd. Wij hebben uw rapport behandeld in onze vergadering van 6 oktober 2026. Hierbij ontvangt u onze zienswijze.

Aanleiding
De Rekenkamer heeft onderzocht of de investeringsagenda van onze gemeente haalbaar is. Wij zijn u erkentelijk voor de open en constructieve manier waarop het onderzoek met onze organisatie is uitgevoerd. De werksessies hebben bijgedragen aan het verkrijgen van een samenhangend beeld van de grote investeringen die voor ons liggen. Dat beeld is voor ons het vertrekpunt voor het vervolg.

Kernconclusie
De Rekenkamer stelt vast dat de huidige investeringsagenda financieel niet haalbaar is en benadrukt de noodzaak tot het maken van keuzes. Die lezing delen wij. Zoals u terecht stelt, is deze conclusie vooral een vertrekpunt. Onze financiële positie is vooralsnog gezond en een deel van de agenda is nog niet vastgesteld, zodat keuzes mogelijk zijn. Deze keuzes zullen gemaakt moeten worden.

Conclusies en aanbevelingen
Wij herkennen en onderschrijven de conclusies van de Rekenkamer. De financiële ruimte is beperkt, vooral omdat een groot deel van de investeringen samenhangt met wettelijke taken. Een samenhangend overzicht en afwegingskader helpt om keuzes goed te kunnen maken.

Niet alle investeringen die financieel gedekt zijn kunnen ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. De beschikbare ambtelijke capaciteit en kennis zijn hiervoor eveneens bepalend. Wij begrijpen dat de Rekenkamer zich in deel II wil richten op de uitvoeringskracht. Wij stellen voor om vooraf nadere afstemming met u te hebben over de scope en het startmoment van deel II. Dit met het oog op de tijd die nodig is om inhoudelijk aan de slag te gaan met de aanbevelingen uit deel I, waaronder het samen met de gemeenteraad prioriteren van de investeringsprojecten.

Daarnaast loopt binnen de gemeente het bestuurskrachtonderzoek, waarin eveneens wordt gekeken naar uitvoeringskracht, zij het in een bredere context. Het is daarom wenselijk om de planning en scope van beide onderzoeken goed op elkaar af te stemmen en de onderzoeken in samenhang te bezien. Zo kunnen zij elkaar versterken en kan overlap tussen beide onderzoeken zoveel mogelijk worden voorkomen.

Vervolg
Als vervolg op uw rapport stellen wij de gemeenteraad voor om in samenspraak met elkaar de volgende activiteiten uit te werken:

1. Een integraal overzicht van de investeringsagenda op stellen met een tijdshorizon van bijv. 5, 10 en/of 15 jaar, met per investering een inschatting van de kosten, de wettelijke noodzaak, de beleidsruimte, de maatschappelijke impact, de dekking en de subsidiemogelijkheden. Uw inventarisatie nemen we daarbij als vertrekpunt. Ook vervangingen die mogelijk nu nog niet in beeld zijn gaan we daarin opnemen.
2. Wij bouwen voort op het afwegingskader dat wij samen met de raad voor ombuigingen hebben opgesteld in het traject Anticiperen op de toekomst en ontwikkelen dat door tot een integraal kader voor investeringen. De raad wordt betrokken om de criteria hiervoor mede te helpen ontwikkelen.
3. Op basis daarvan werken we scenario's uit en rekenen ze onder trendontwikkelingen door. De scenario's leggen we in het voorjaar 2027 voor zodat de raad bij de Kadernota verder richting kan geven.
4. We leggen de raad een procesvoorstel voor dat aansluit op de P&C-cyclus. We gaande investeringsagenda integreren in de begroting zodat deze jaarlijks geactualiseerd kan worden.

We laten ons hierbij adviseren door een externe adviseur die het college en de raad eerder geholpen heeft in het proces van ombuigingen en besparingen. Het beheerplan gemeentelijk vastgoed wordt op korte termijn aan de gemeenteraad aangeboden. Ook het groot onderhoud van civiele kunstwerken, waarvoor nog geen voorziening is getroffen, nemen wij dan mee.

Wij kijken uit naar de bespreking van het onderzoeksrapport met de gemeenteraad en danken u voor uw bijdrage op dit belangrijke thema en voor de prettige samenwerking.

Met vriendelijke groet,
Namens burgemeester en wethouders van Zoeterwoude,

R.S. Somair
de secretaris

C.G.J. Breuer
de burgemeester

Dit deel 3 richt zich op:

- Een introductie over wat binnen de context van een gemeente investeringen zijn en wat factoren zijn die de financiële ruimte inkaderen om te kunnen investeren.
- Een beschrijving en analyse van de investeringsagenda van de gemeente Zoeterwoude.

3.1 Introductie

Wat is een investering?

Het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is de landelijke regelgeving die voorschrijft hoe gemeenten hun begroting en jaarrekening moeten inrichten. Op basis van het BBV en notities van de Commissie BBV kan de volgende definitie worden gehanteerd voor een investering:

Een investering is een grote uitgave waar de gemeente meerdere jaren profijt van heeft.

Denk aan de aanleg van een nieuwe weg, de bouw van een sporthal, of de vervanging van het riool. De gemeente geeft in één keer een groot bedrag uit, maar het resultaat (de weg, de sporthal, het riool) wordt jarenlang gebruikt. Dat maakt het anders dan een 'gewone' uitgave, zoals het salaris van een ambtenaar of het inkopen van kantoorartikelen. Deze 'gewone uitgaven' noemen we exploitatielasten: eenmalig profijt, eenmalig betalen.

Omdat een investering jarenlang nut oplevert (in plaats van eenmalig profijt), worden de kosten niet in één jaar op de begroting gezet, maar verspreid over de hele (economische) gebruiksduur. Let op: kosten en uitgaven zijn daarom verschillende financiële begrippen. Een uitgave is het moment waarop je daadwerkelijk geld betaalt. Bijvoorbeeld: je betaalt vandaag € 30.000,- voor een bedrijfsauto, dat is een uitgave. Kosten zijn de waarde van het verbruik, oftewel de afschrijving, van deze investering over een bepaalde periode. Door het gebruik neemt de waarde van de bedrijfsauto namelijk ieder jaar af met een bedrag van € 5.000,-. Op de gemeentelijke begroting is dit een jaarlijkse kostenpost van € 5.000,-, ook wel afschrijving genoemd. Als de bedrijfsauto gefinancierd is met geleend geld komen daar jaarlijks de kosten van de lening bij, namelijk de rente. Ook dat wordt als jaarlijkse kostenpost in de gemeentelijke begroting opgenomen.

De afschrijving en de rente worden bij elkaar opgeteld in de gemeentelijke begroting opgenomen onder de noemer 'kapitaallasten'.

Het BBV onderscheidt twee hoofdtypen investeringen:

- Investeringen met een economisch nut: dit zijn bezittingen die de gemeente zou kunnen verkopen of waarmee ze inkomsten genereert. Voorbeelden: gemeentelijk vastgoed, afvalcontainers, milieustraat, wagenpark van de buitendienst of het rioolstelsel (want daar staat een heffing tegenover).
- Investeringen met een maatschappelijk nut: dit zijn voorzieningen in de openbare ruimte, die de gemeente niet kan verkopen en waarmee geen inkomsten worden gegenereerd, maar die wel essentieel zijn voor de leefbaarheid. Voorbeelden: wegen, bruggen, parken en openbare verlichting.

Sinds 2017 moeten beide typen op dezelfde manier in de boekhouding worden verwerkt: ze worden op de balans gezet als bezitting, ook wel 'activa' genoemd, en jaarlijks afgeschreven. Het zijn zogeheten 'materiële activa' omdat het gaat om tastbare bezittingen. Daarnaast kent het BBV immateriële activa, dat zijn niet-tastbare bezittingen maar die wel voor een langere periode nut en daarmee waarde hebben. Denk aan kosten van onderzoek en ontwikkeling, bijdragen aan activa in eigendom van derden, kapitaalverstrekkingen, leningen aan verbonden partijen et cetera.

Wat is iets géén investering?

Een veel voorkomende vraag is: wanneer is een uitgave onderhoud en wanneer is het een investering? Het onderscheid is belangrijk, want kosten van onderhoud komen direct en volledig ten laste van het jaar-/exploitatiebudget, terwijl zoals hiervoor beschreven de kosten van een investering gespreid worden.

- Het is een investering als het gaat om groot onderhoud. De uitgave verlengt dan de levensduur substantieel voor langere termijn, verbetert de kwaliteit of is nodig om aan nieuwe wettelijke eisen te voldoen.
- Als de uitgave enkel bedoeld is om iets in de bestaande staat te houden, zoals klein onderhoud.

Het verschil tussen investering en onderhoud zit in de vraag: wordt het beter of langer bruikbaar (investering), of houd je het zoals het was (onderhoud)?

Wat bepaalt de financiële ruimte om te kunnen investeren?

De vraag “hoeveel kán Zoeterwoude investeren?” hangt af van een samenspel van factoren. Die zijn te verdelen in drie groepen: de financiële gezondheidsindicatoren, de inkomsten van de gemeente en de financiële lasten. Hieronder worden ze één voor één toegelicht.

De vijf financiële gezondheidsmeters van de gemeente

Basiscriteria zijn wettelijke kengetallen en normen. Het BBV schrijft voor dat gemeenten in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing een set van vijf financiële kengetallen moeten opnemen. Deze maken inzichtelijk over hoeveel financiële ruimte een gemeente beschikt om structurele en incidentele lasten te dekken of op te vangen. De provincie houdt hierop toezicht en hanteert signaleringswaarden in drie categorieën: gezond (groen), neutraal (geel) en risicovol (oranje). Wanneer alles op oranje staat is er sprake van een financieel zeer ongezonde situatie die de gemeente op termijn niet kan volhouden, er is dan geen enkele ruimte voor investeringen. Wanneer alles op groen staat is de gemeente financieel zeer gezond en er is veel ruimte om te kunnen investeren. Wanneer er sprake is van een situatie waarbij sommige indicatoren op groen en anderen op geel of oranje staan is investeren wellicht nog mogelijk maar prioritering zal dan wel noodzakelijk zijn en er is nadere analyse nodig hoe de ruimte gevonden kan worden voor het doen van investeringen.

Vijf kengetallen vormen samen het dashboard om zicht te krijgen op de financiële gezondheid van de gemeente. Geen enkel kengetal zegt op zichzelf genoeg – ze moeten altijd in samenhang worden bekeken.

Een afzonderlijk kengetal zegt weinig over de financiële positie. Een hoge schuld hoeft geen probleem te zijn als er voldoende eigen vermogen en structurele baten tegenover staan. In de tabel worden de vijf kengetallen op hoofdlijnen gepresenteerd, daaronder volgt een toelichting.

Kengetal	Wat het u vertelt	Wanneer financieel gezond?		
1 Schuldquote	Hoe zwaar de schulden drukken op de inkomsten.	< 90%	90-130%	>130%
2 Solvabiliteit	Hoeveel eigen vermogen er is ten opzichte van de bezittingen.	>50%	20-50%	<20%
3 Exploitatieruimte	Of de vaste inkomsten de vaste kosten dekken.	>0%	0 tot -1%	< -1%
4 Grondexploitatie	Hoeveel risico de gemeente loopt op onverkochte grond.	< 20%	20-35%	>35%
5 Belastingcapaciteit	Of er nog ruimte is om de belastingen te verhogen. Percentages ten opzichte van het landelijk gemiddelde.	< 95%	95-105%	>105%

De **netto schuldquote** vergelijkt de totale schulden met de inkomsten van de gemeente. Hoe hoger dit percentage, hoe zwaarder de schuld drukt op de begroting doordat er meer rente en aflossing betaald moet worden. Vergelijk het met de verhouding tussen uw hypotheek en uw inkomen: hoe hoger die verhouding, hoe meer van uw maandinkomen opgaat aan woonlasten.

De **solvabiliteitsratio** laat zien welk deel van de bezittingen van de gemeente met eigen geld is gefinancierd (in plaats van met leningen). Hoe hoger dit percentage, hoe groter het eigen vermogen en hoe beter de gemeente in staat is om financiële tegenvallers op te vangen.

De **structurele exploitatieruimte**: dit kengetal beantwoordt de simpele vraag: zijn de vaste inkomsten van de gemeente voldoende om de vaste kosten te dekken? Als dit percentage positief is, houdt de gemeente structureel geld over. Is het negatief, dan geeft de gemeente structureel meer uit dan er binnenkomt, en dat is op termijn onhoudbaar.

De **grondexploitatie**: als een gemeente grond heeft gekocht voor toekomstige woningbouw of bedrijfsterreinen, dan staat die grond als bezitting op de balans. Maar die waarde moet terugverdiend worden bij de verkoop. Vallen de opbrengsten tegen, bijvoorbeeld door een vastgoedcrisis, dan raakt dat direct de financiële positie. Dit kengetal meet dat risico.

De **belastingcapaciteit**: Dit kengetal vergelijkt de woonlasten in de gemeente (OZB, rioolheffing en afvalstoffenheffing) met het landelijk gemiddelde. Liggen de lokale lasten onder het gemiddelde, dan heeft de gemeente in theorie nog ruimte om de inkomsten te verhogen. Liggen ze erboven, dan is die ruimte beperkt.

De inkomsten: waar komt het geld vandaan?

De inkomsten van een gemeente bepalen, naast de kosten, het investeringsplafond: hoe meer een gemeente binnenkrijgt, hoe meer ruimte er is voor investeringen.

Er zijn drie hoofdbronnen van inkomsten:

- **Gemeentefonds (algemene uitkering).** De grootste inkomstenbron van vrijwel elke gemeente is de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dit is geld dat het Rijk verdeelt over alle gemeenten. Het bedrag dat Zoeterwoude krijgt hangt af van landelijk beleid en een verdeelmodel. De gemeente heeft hier zelf géén invloed op, maar het effect op de begroting is zeer groot.
- **Doeluitkeringen van het Rijk.** Naast de algemene uitkering zijn er specifieke uitkeringen voor bepaalde taken, zoals Jeugdzorg, de Wmo, Participatie, Klimaatadaptatie et cetera. Dit geld is “geoormerkt”: het mag alleen worden besteed aan het doel waarvoor het is bedoeld. Het biedt dus geen vrije ruimte, maar verkleint wel het bedrag dat de gemeente zelf moet opbrengen voor deze taken.
- **Lokale belastingen en heffingen.** De belangrijkste eigen inkomstenbronnen zijn de OZB (onroerendezaakbelasting), rioolheffing en afvalstoffenheffing. Daarnaast zijn er leges, toeristenbelasting en eventueel andere heffingen. Door tarieven te verhogen kan een gemeente haar inkomsten vergroten, maar dat raakt direct de portemonnee van inwoners en bedrijven.

De grootste inkomstenbron (het gemeentefonds) wordt bepaald door het Rijk, waar gemeenten geen directe invloed op hebben. De eigen belastingen geven de gemeente wel directe invloed, maar raken inwoners en bedrijven in de portemonnee.

De uitgaven: waar gaat het geld naartoe?

Tegenover de inkomsten staan de uitgaven. Hoe meer vaste lasten een gemeente heeft, hoe minder ruimte er overblijft om te investeren.

De dagelijkse lasten (exploitatielasten). Het leeuwendeel van de begroting gaat op aan lopende uitgaven voor salarissen, subsidies, bijstandsuitkeringen, onderhoud van de openbare ruimte, en ga zo maar door. Hoe hoger de dagelijkse uitgaven, hoe minder er overblijft voor investeringen.

Een deel hiervan:

- Is een medebewindstaak: wettelijke verplichting tot het uitoefenen van een landelijke taak. De hogere overheid verplicht de gemeenten tot de uitvoering van nationaal beleid en van nationale wettelijke regelingen. Denk aan het verstrekken van bijstandsuitkeringen, beheer Basisregistratie Personen, uitvoering Jeugdwet et cetera. Veruit de meeste taken op lokaal niveau (inschatting meer dan 80%) zijn medebewindstaken. Een deel van dat medebewind is mechanisch, wat betekent dat daar geen enkele vrije beleidsruimte voor de gemeenten is. Een voorbeeld is het beheer van de Basisregistratie Personen. Het wat vrijere medebewind geeft de gemeenten enige beleidsruimte, maar ook daar zijn de marges klein en is er veel regie en toezicht van de vakdepartementen van de rijksoverheid.
- Autonoom: er is lokale beleidsruimte, de gemeente kan eigen beleidskeuzes maken.

Bijdragen aan samenwerkingsverbanden. Gemeenten werken samen met andere gemeenten in zogenoemde verbonden partijen, bijvoorbeeld de Omgevingsdienst, Veiligheidsregio en de regio Holland-Rijnland. De bijdragen aan deze verbanden zijn deels verplicht en moeilijk te beïnvloeden, omdat de kosten gezamenlijk worden bepaald. De omvang van deze bijdragen beperkt de vrij besteedbare ruimte in de begroting.

Het spaarpotje (weerstandsvermogen: reserves). Elke gemeente houdt reserves aan als buffer voor onvoorziene kosten en risico’s. Denk aan een juridische claim, een crisissituatie door zwaar weer of onvoorzien achterstallig onderhoud. Dit “spaarpotje” heet het weerstandsvermogen. Hoe groter de risico’s, hoe groter de buffer moet zijn. Geld dat in de spaarpot zit om risico’s op te vangen, is niet beschikbaar voor investeringen.

Elke euro die naar dagelijkse lasten, samenwerkingsverbanden of de spaarpot gaat, is niet beschikbaar voor investeringen.

En zelfs als er geld beschikbaar is, moet de gemeente ook de mensen en de kennis hebben om projecten uit te voeren. Zoals eerder toegelicht in de introductie gaat de Rekenkamer hier in het tweede deel van het onderzoek verder op in.

Investeringen en afschrijvings- en rentelasten (kapitaallasten)
Zoals eerder toegelicht is voor een investering een uitgave nodig. Wat betreft de kosten worden investeringen niet in één keer op de begroting gezet, maar gespreid in jaarlijkse porties: de afschrijving (spreiding van de aanschafwaarde over de gebruiksduur) en de rentekosten (kosten van de financiering). De hoogte van deze kapitaallasten wordt bepaald door het investeringsvolume, de afschrijvingstermijnen en het renteniveau. Dit is de directe schakel tussen de investeringsagenda en de begroting. Deze kapitaallasten leggen voor lange tijd beslag op de begroting:

- Elke nieuwe investering voegt een extra jaarlijkse kapitaallast toe aan de begroting;
- Na afloop van de afschrijvingstermijn en aflossing van de lening verdwijnt een kapitaallast van de begroting.

Samenvatting: aan welke knoppen kan de gemeente wel of niet draaien om ruimte te maken voor investeringen?

Factor	In gewone taal	Invloed gemeente Zoeterwoude?
INKOMSTEN		
Gemeentefonds	Het geld dat de gemeente jaarlijks van het Rijk krijgt	Geen: bepaald door het Rijk. Indirect via lobby via K80 of VNG.
Doeluitkeringen	Rijksgeld voor specifieke taken (jeugdzorg, Wmo)	Geen: geoormerkt geld
Belastingen en heffingen	OZB, rioolheffing, afvalstoffenheffing	Direct: eigen beleidskeuze
UITGAVEN		
Dagelijkse kosten (exploitatielasten)	Salarissen, subsidies, onderhoud, uitkeringen	Deels direct: wettelijke taken vs. beleidskeuze
Kapitaallasten	De jaarlijkse afschrijving + rente op investeringen	Deels direct: via keuze hoeveel te investeren en in welk tempo. Een deel is niet beïnvloedbaar bij afgesloten investeringen.
Samenwerkingsverbanden	Bijdragen aan regionale organisaties	Beperkt: afhankelijk van regionale afspraken
Spaarpot (weerstandsvermogen en reserves)	Buffer voor tegenvallers en risico's	Deels: eigen beleidskeuze
OVERIG		
Uitvoeringskracht	Genoeg mensen en kennis om projecten te draaien?	Direct: via personeel en inhuur

Kengetallen BBV	Invloed gemeente Zoeterwoude?
Netto schuldquote	Deels via financieringskeuzes ten aanzien van investeringen. Bijvoorbeeld lenen of (deels) dekking via opbrengsten zoals belastingen en leges
Solvabiliteitsratio	Deels via reservebeleid en vermogensbeheer
Structurele exploitatieruimte	Via structurele baten en lasten
Grondexploitatie	Deels via actief grondbeleid
Belastingcapaciteit	Via lokale belastingen

3.2 De investeringsagenda van Zoeterwoude

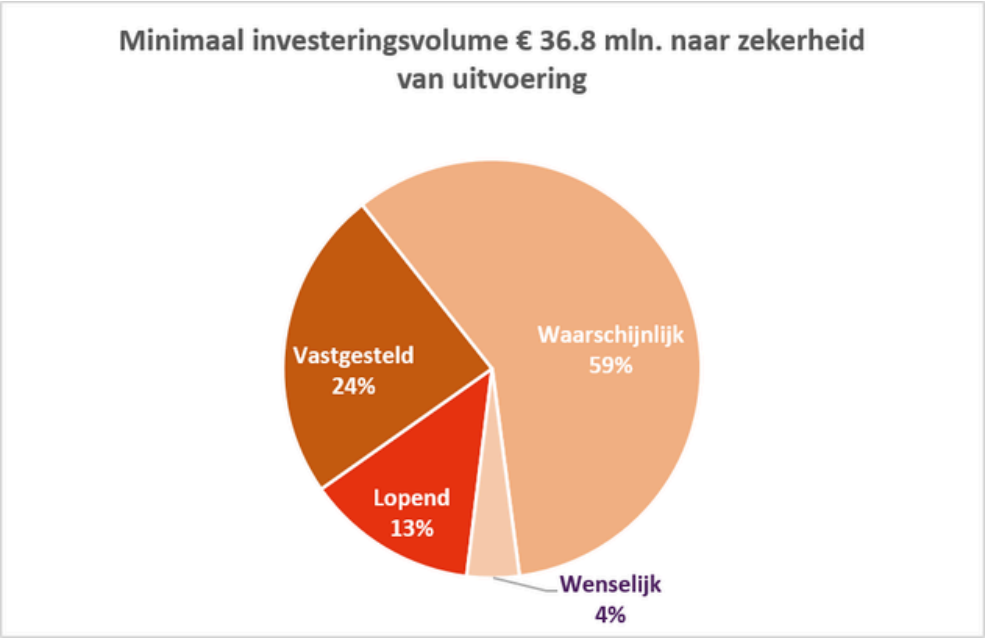
Omvang en beschikbaarheid financiële middelen

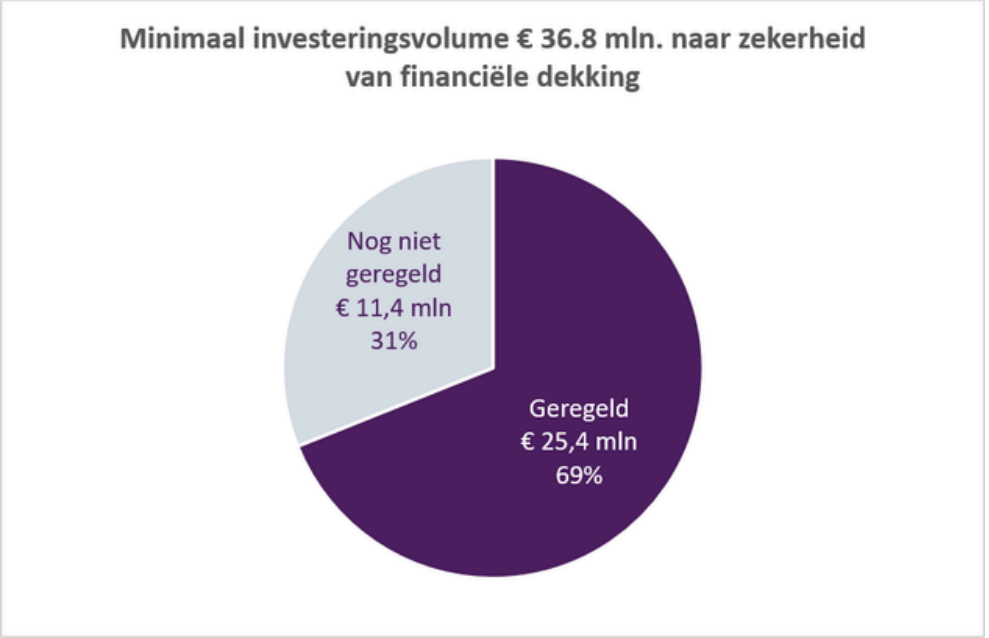
In samenspraak met de ambtelijke organisatie is een inventarisatie gemaakt van investeringen over de periode 2026-2034, zie bijlage 1. Dit mede op basis van het 'projectenboek openbare ruimte' van de gemeente en aanvullingen tijdens verschillende werksessies met de ambtelijke organisatie. Daarbij opgemerkt dat dit een momentopname is. In totaal is minimaal € 36,8 mln. nodig om de geïnventariseerde investeringen uit te voeren. Het is niet zeker of alle investeringen ook zullen worden uitgevoerd. Daarom is voor dit onderzoek een onderscheid gemaakt in vier categorieën naar zekerheid van uitvoering van de investering:

- ***Lopend:*** de uitvoering is zeker want het besluit over de investering is genomen en geheel opgenomen in de door de raad vastgestelde gemeentelijke begroting. Het is nu een project dat in uitvoering is.
- ***Vastgesteld:*** de uitvoering is vrijwel zeker. Het besluit over de investering is genomen. Een deel van de financiële middelen zijn opgenomen in de begroting en een deel nog niet. Het project om uit te voeren moet nog van de grond komen of zit nog in de opstartfase.
- ***Waarschijnlijk:*** de uitvoering is niet zeker maar ook niet onzeker. Het besluit om te investeren is nog niet genomen. Voor een deel van de investeringen zijn de financiële middelen wel al opgenomen in de begroting omdat gezien landelijk/regionaal beleid of wet- en regelgeving de investering nodig is.
- ***Wenselijk:*** de uitvoering is onzeker**.** Een plan waar nog veel onzekerheid over bestaat of het doorgang zal vinden. Er is nog niets besloten, niets opgenomen in de begroting en er is ook geen kader (landelijk, regionaal, lokaal beleid of wet- en regelgeving) om een besluit te nemen.

Voor een deel van alle geïnventariseerde investeringen is de financiering geregeld (69%), dat wil zeggen opgenomen in de gemeentelijke meerjarenbegroting. De financiële middelen zijn beschikbaar om de investering uit te voeren. Een deel van de investeringen is nog niet geregeld (31%).

Opmerking:
Projecten gemeentelijk vastgoed zijn niet meegenomen. Deze zijn door de ambtelijke organisatie getypeerd als 'onderhoud' in plaats van 'investering'. Onderhoud loopt via de exploitatiebegroting. Hiervoor is reeds een voorstel aan de raad aangeboden.





Min-Max analyse

De voorgaande analyse is gebaseerd op een inschatting van het totale minimale investeringsvolume van de geïnventariseerde investeringen. Met name ten aanzien van investeringsprojecten die nog niet in uitvoering zijn bestaan er altijd nog allerlei onzekerheden over de omvang van de investering omdat de uitvoering nog in de toekomst ligt en vaak ook meerdere jaren beslaat. Er bestaan onzekerheden over de hoogte van prijsstijgingen als gevolg van inflatie, wat men aantreft bij een reconstructie van een weg doordat nog niet alles is onderzocht, (politieke) keuzes die wellicht nog niet zijn gemaakt met betrekking tot de benodigde functies of kwaliteit van een voorziening, achterstallig onderhoud van kapitaalgoederen et cetera.

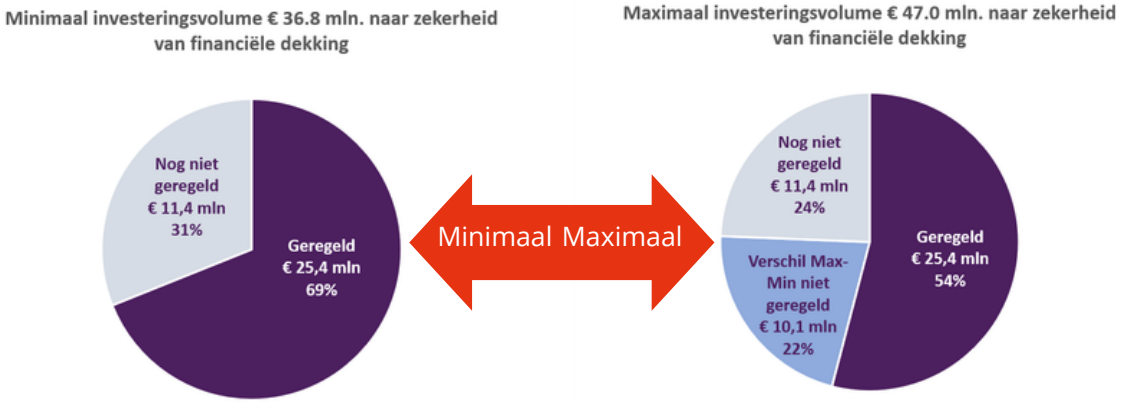
Daarom is in de inventarisatie niet alleen gekeken naar wat de minimale hoogte is van de investering (zie voorgaande bladzijde) maar ook naar de maximale hoogte waarbij onzekerheden zijn meegenomen. Het totale investeringsvolume is dan € 46,9 mln. De tabel rechts geeft de projecten weer waar de onzekerheden spelen. In de maximale situatie is een investering nodig van € 10,1 mln. meer ten opzichte van wat minimaal nodig is. Voor dat deel is de financiële dekking nog niet geregeld. De zekerheid van financiële dekking verschilt dan ook ten opzichte van wat minimaal nodig is, zie de grafiek.

Projecten met een verschil tussen minimale en maximale financieringsbehoefte in € mln.

Project	Minimale investering	Maximale investering	Verschil (max - min)
Totaal	**€ 17.0**	**€ 27.1**	**€ 10.1**
Reconstructie Weipoortseweg			
Nieuwe sportvoorziening (Klaverhal)			
Flexwoningen Molenpad			
Uitbreiding basisschool Het Avontuur/herindeling gebouw De Buitenplaats			
Vervanging civiele kunstwerken (bruggen)			
Verbeteren verkeersveiligheid Dirk van Santhorstweg			
Continuering opvanglocatie Oekraïners			

Grote onzekerheid
Projecten met relatief groot verschil tussen minimale en maximale financieringsbehoefte

Kleine onzekerheid
Projecten met relatief klein verschil tussen minimale en maximale financieringsbehoefte



Nota Anticiperen op de toekomst

Medio 2025 is de nota Anticiperen op de toekomst verschenen en vastgesteld door de raad. De nota heeft zich onder andere gericht op de toekomstige investeringen die nog niet in de reguliere begroting van de gemeente waren opgenomen. Dat was de reikwijdte van de opdracht aan de ambtelijke organisatie om de nota op te stellen. De reden om de nota op te stellen was dat het begrotingsperspectief een structureel negatief saldo liet zien van ongeveer € 0,4 mln. vanaf 2026, oplopend naar € 3,7 mln. Daarom waren ombuigingen en besparingen nodig. Het college heeft hiertoe een voorkeursscenario ontwikkeld dat ook door de raad is vastgesteld. Een van de onderdelen van het voorkeursscenario is een herijking van het investeringsniveau van de gemeente. De herijking is gericht op een realistischere raming afgestemd op actuele inzichten en prioriteiten. Door realistischer te ramen is het investeringsniveau verlaagd van € 34,9 mln. naar € 27,5 mln. Dat was nodig om de structurele lasten beter in lijn te krijgen met de structurele baten en als logisch gevolg een verbetering van de financiële kengetallen van het BBV, die de provincie in haar toetsingskader gebruikt.

Het investeringsniveau van € 27,5 mln. uit de nota is niet één op één vergelijkbaar met het minimale investeringsniveau van € 36,8 mln. uit dit voorliggende onderzoek van de rekenkamer. **Het voorliggende onderzoek van de rekenkamer heeft namelijk een breder perspectief**: alle toekomstige grote uitgaven die te typeren zijn als een investering zijn geïnventariseerd, dus die al wel, deels of nog niet zijn opgenomen in de gemeentelijke begroting.

De financiële gezondheidsmeters

In de tabel rechts wordt de status van de verschillende kengetallen weergegeven. De bron is de meerjarenbegroting 2026-2029. Investeringen die opgenomen zijn in de begroting zijn hierin dus meegenomen.

Hieruit blijkt de gemeente financieel gezond te zijn. De netto schuldquote staat weliswaar op geel maar dat is niet zorgwekkend, de kengetallen moeten namelijk in samenhang worden bezien. Zo is er ook sprake van een gezonde structurele exploitatieruimte (groen). Dat betekent dat vaste inkomsten hoger zijn dan de vaste kosten. Als de gemeente investeringen wil toevoegen aan de huidige begroting zal dat dan ook op verschillende manieren gefinancierd kunnen worden:

- Met leningen, mits de exploitatieruimte niet onder de ondergrens zakt door toename van de kapitaallasten.
- De spaarpotjes aanspreken. Zo wordt een deel van de in de begroting opgenomen geïnventariseerde investeringen al gedekt door een bestemmingsreserve. Per 31 december 2025 was er in totaal circa € 27,8 mln. aan bestemmingsreserves beschikbaar voor verschillende doeleinden, waarvan € 6,5 mln. voor grote projecten.
- De gemeente heeft verder weinig ruimte om de inkomsten verhogen door de lokale belastingen te verhogen. De belastingdruk in Zoeterwoude is namelijk relatief hoog (oranje). Wel kunnen de inkomsten worden verhoogd door subsidiemogelijkheden te benutten. In het voorliggende onderzoek van de rekenkamer is deze mogelijkheid verder buiten beschouwing gelaten omdat dit nader verdiepend onderzoek vraagt.

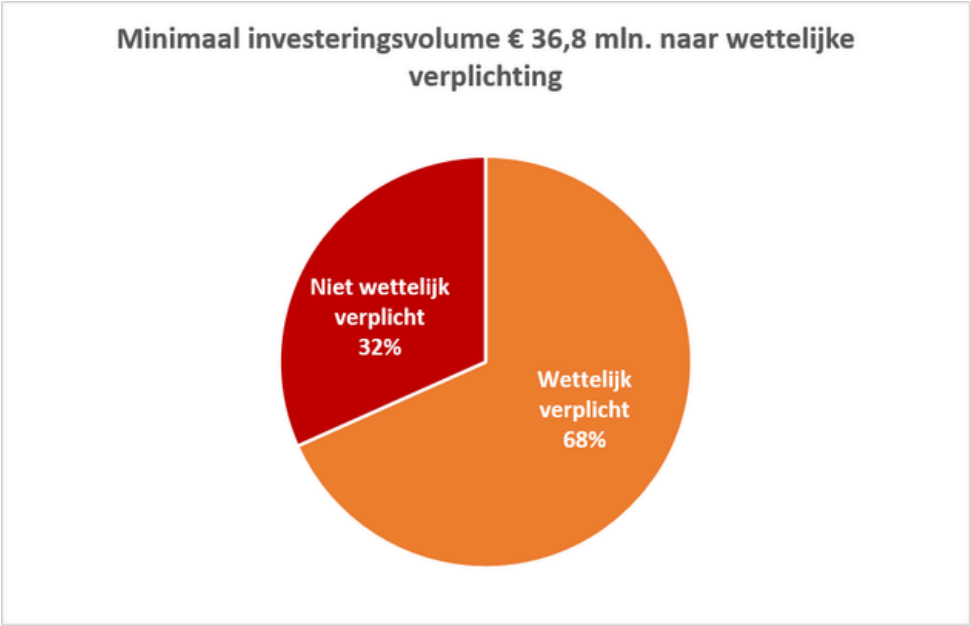
Kengetal Bron: programma-begroting 2026-2029	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Netto schuldquote	66,4%	88,9%	103,8%	115,5%	119,4%	112,7%
Solvabiliteit	52,2%	48,1%	43,7%	41,7%	41,0%	42,2%
Grondexploitatie quote	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Structurele exploitatieruimte	1,8%	2,1%	4,0%	2,9%	1,4%	1,4%
Belastingcapaciteit	118,3%	118,1%	120,7%	120,7%	120,7%	120,7%

Wettelijke verplichtingen

Een deel van de geïnventariseerde investeringen zijn onontkoombaar omdat het een wettelijke taak van de gemeente betreft. Bijvoorbeeld (in aansluiting op de geïnventariseerde projecten):

- De zorgplicht om voorzieningen met betrekking tot de openbare ruimte veilig, bruikbaar en toegankelijk te houden. Hieronder vallen bijvoorbeeld de investeringen/projecten voor herinrichtingen van een wijk, verbeteren verkeersveiligheid, onderhoud van wegen en bruggen et cetera.
- Huisvesting onderwijs. Hieronder valt bijvoorbeeld een renovatie of uitbreiding van een schoolgebouw.
- De opvang van Oekraïense ontheemden.

Voorbeelden van niet-wettelijke verplichtingen zijn de projecten nieuwe sportvoorziening Klaverhal, de verbouwing gemeentewerf of het gemeentehuis. De grafiek rechts geeft weer wat het aandeel wettelijk en niet wettelijk verplicht is ten aanzien van de geïnventariseerde investeringen. Uitgedrukt in percentage van het totale investeringsvolume is bijna 70% wettelijk verplicht.

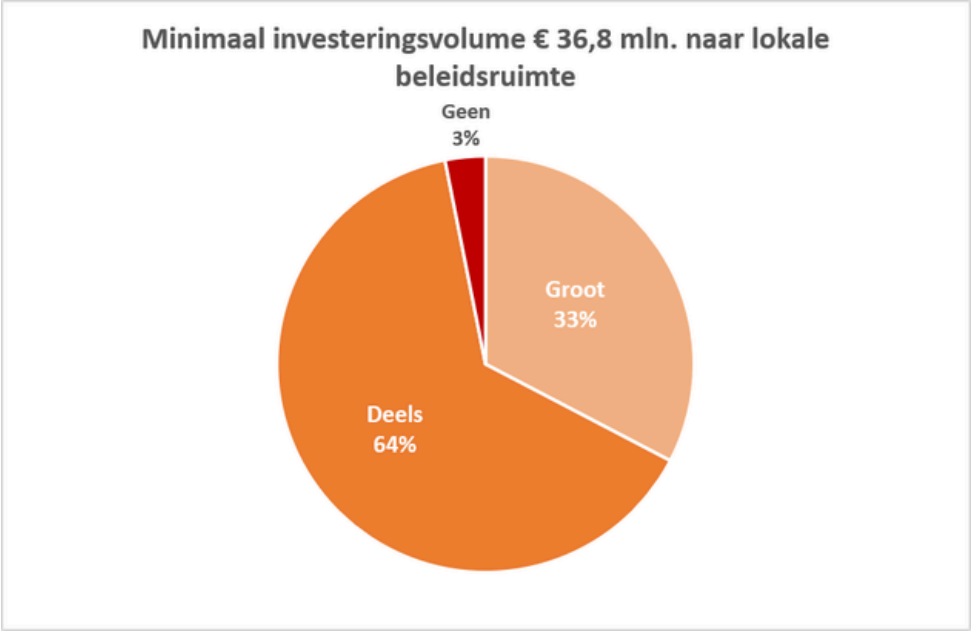


Beleidsruimte

Voor de niet-wettelijke taken heeft de gemeente een grote beleidsruimte. Ten aanzien van de wettelijke taken is er voor een deel ook eigen beleidsruimte. Keuzes binnen de beschikbare beleidsruimte kunnen de hoogte van investeringen beïnvloeden. Bijvoorbeeld:

- De gemeente is verantwoordelijk voor het onderhoud van de openbare ruimte en daarmee voor het doen van vervangingsinvesteringen, zoals het vervangen van verharding van een plein, straatmeubilair, brug et cetera. De gemeente heeft wel de ruimte om een bepaald (beeld)kwaliteitsniveau te kiezen, een daarbij passende vervanging te kiezen en daarmee de hoogte van benodigde investering te beïnvloeden.
- De gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting van het onderwijs. Er zijn minimale kwaliteitseisen ten aanzien van schoolgebouwen. Daarbovenop kan in samenspraak met schoolbesturen geïnvesteerd worden in hogere kwaliteit of specifieke wensen.

De grafiek rechts geeft weer wat het aandeel investeringen is met grote, deels of zonder beleidsruimte.



Maatschappelijk effect van investeren en risico van stoppen of vooruitschuiven

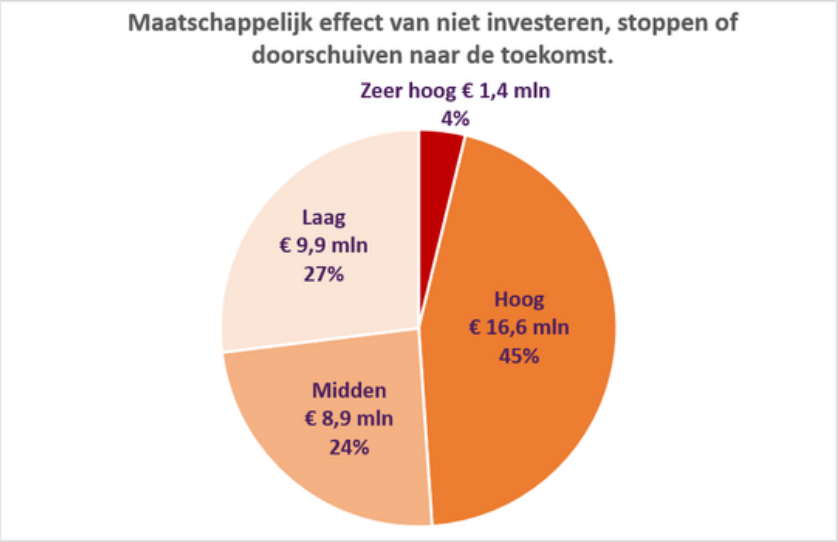
In de werksessies met de ambtelijke organisatie is gevraagd naar de mate van het maatschappelijke effect in het geval een investering (uit de lijst geïnventariseerde investeringen) niet wordt gedaan, gestopt en of vooruitgeschoven naar de toekomst. Is het maatschappelijk effect dan zeer hoog, hoog, midden of laag? In mei 2025 een richtinggevend kader voor besparingen en ombuigingen voorgelegd aan de raad voor besluitvorming. Om maatschappelijke effecten mee te laten wegen in de besluitvorming over maatregelen zijn onder meer drie uitgangspunten meegegeven:

- De gemeente biedt voorzieningen en diensten aan op een voldoende en betrouwbaar niveau;
- Bezuinigingen mogen niet leiden tot een onacceptabele verslechtering op het gebied van veiligheid, basisvoorziening of grote sociale problemen. Er wordt kritisch gekeken naar maatregelen die een grote impact hebben op het dagelijks leven van kwetsbare inwoners.
- Iedereen moet kunnen rekenen op een basisniveau, vooral op het gebied van bestaanszekerheid.

Binnen de ambtelijke organisatie worden deze uitgangspunten niet als enige criteria beschouwd om maatschappelijke effecten van investeringen te bepalen. Daarnaast merkt de rekenkamer op dat de uitgangspunten maar voor een deel de kernvragen omvatten die in een maatschappelijke effecten analyse normaliter aan de orde komen (zie kader rechts). Ook zijn de uitgangspunten deels normerend geformuleerd waarbij de norm niet scherp is. Daarom de bevinding van de rekenkamer dat er binnen de gemeente geen gedeelde en vastgestelde methodiek of afwegingskader voorhanden is om maatschappelijke effecten in te schatten. De rekenkamer heeft daarom gevraagd aan de ambtelijke organisatie om deze inschatting voorlopig kadervrij te maken. De ambtelijke organisatie heeft daarop de volgende vier criteria gehanteerd (zonder gewicht) waarmee een inschatting is gemaakt van het maatschappelijk effect in het geval een investering niet wordt gedaan, gestopt en/of vooruitgeschoven:

- De mate van maatschappelijke ontwrichting;
- De mate van ongemak voor inwoners en/of mate van maatschappelijke onrust;
- De mate van vertrouwen in de overheid;
- De mate van politieke gevoeligheid en risico op een politieke crisis.

Op basis van de voorgaande criteria is de inschatting dat bijna 50% van de geïnventariseerde investeringen een zeer hoog tot hoog maatschappelijk effect zal hebben in het geval wordt besloten niet te investeren, te stoppen met investeren of vooruitschuiven van de investeringen. Voorbeelden zijn de herinrichting Vogelweide, de aanleg warmtenet Rijndijk en de reconstructie van de Weipoortseweg.



Het maatschappelijke effect is ingeschat zonder een robuuste methodische onderbouwing en is ook een momentopname. De analyse is daarmee vooralsnog subjectief en moet worden opgevat als signaal om bij beslissingen over stoppen of vooruitschuiven van investeringen te overwegen een verdiepende maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uit te voeren om daarmee de raad te helpen politieke keuzes af te wegen. De maatschappelijke effecten analyse (als onderdeel van de MKBA) strekt dan verder dan de drie uitgangspunten die eerder aan de raad zijn voorgelegd. Een maatschappelijke effecten analyse geeft antwoord op vragen zoals:

- Welke maatschappelijke problemen worden opgelost bij het nemen van de maatregel of andersom niet opgelost bij het niet nemen van de maatregel?
- Welke groepen worden geraakt, welke niet?
- Wie profiteren en wie ondervinden mogelijke nadelen?
- Welke effecten zijn direct, welke indirect?
- Past de maatregel, of het niet nemen van de maatregel, binnen wet- en regelgeving?
- Wat zijn de sociale, economische, maatschappelijke en bestuurlijke gevolgen?

3.3 Mogelijke scenario's voor investeren

Uit de voorgaande analyse van geïnventariseerde investeringen blijkt een investeringsvolume nodig van tussen de € 36,8 en € 46,9 mln. Er is zo'n € 25,4 mln. reeds opgenomen in de meerjarenbegroting van de gemeente, die ook sluitend is. Dit betekent dat in het geval het de wens is van de raad om alle geïnventariseerde investeringen uit te voeren er nog ruimte moet worden gevonden om minimaal € 11,4 mln. en maximaal € 21,5 mln. te financieren.

Om die ruimte te vinden zijn (politieke) keuzes nodig. Om die te kunnen maken is in de werksessies met de ambtelijke organisatie een samenhangend zicht over de gehele investeringsagenda opgebouwd. Op de volgende bladzijde wordt de samenhang gepresenteerd. Hieruit kunnen drie scenario's worden beschouwd, zie ook de volgende bladzijde:

Basisscenario: voldoen aan wettelijke taken

Voor een aantal investeringen heeft de gemeente geen keuze. Dit zijn investeringen die samenhangen met wettelijke taken. Zie de type 1A en type 1B investeringen. In totaal moet de gemeente hiertoe minimaal € 9,2 mln. en maximaal € 16,2 mln. dekking vinden om te voldoen aan de wettelijke taken. Er zijn dan verschillende keuzemogelijkheden die afzonderlijk of in een mix kunnen worden gemaakt:

- Het benutten van de inhoudelijke beleidsruimte binnen de wettelijke kaders om het investeringsvolume te temperen. Het bepalen van deze vrije beleidsruimte vraagt om een nader onderzoek.
- Het benutten van ruimte die er nog in daartoe passende bestemmingsreserves zit.
- Rondom herinrichtingsprojecten het deel voor rioleringen te dekken vanuit de heffingen (is reeds gedaan).
- Het stoppen of temperen van investeringen die niet tot de wettelijke taken behoren; dit zijn de type 2 en type 3 investeringen. De vrijgekomen middelen alsnog in te zetten voor de investeringen die nodig zijn voor de wettelijke taken. Hierbij in eerste instantie te kijken naar type 3 investeringen. Dit zijn investeringen die bij geheel of deels stoppen of vooruitschuiven in de toekomst een midden tot lage maatschappelijke impact hebben. Voor dit type is reeds € 8,4 mln. financieel gedekt dus daarmee is het grootste gat reeds te dichten als het gaat om wat minimaal nodig is.

Basisscenario-plus: bovenop het basisscenario het realiseren investeringen die niet behoren tot wettelijke taken maar wel een hoge maatschappelijke impact hebben.

Het gaat hierbij om extra investeringen bovenop de investeringen die nodig zijn voor wettelijke taken. Daarbij wordt in eerste instantie gekeken naar die investeringen met een hoge maatschappelijke impact (type 2). Om deze te doen is extra ruimte nodig van € 0,6 mln., want circa € 1,0 mln. is reeds in de begroting gedekt. Ook hier zijn weer verschillende keuzes mogelijk:

- Er is beleidsruimte omdat het een niet-wettelijke taak betreft. Benut deze ruimte om het investeringsvolume te temperen;
- Het benutten van ruimte die er nog in daartoe passende bestemmingsreserves zit;
- Het verkennen en benutten van eventuele subsidiemogelijkheden.

Basisscenario-plus-plus: bovenop het basisscenario-plus het realiseren van investeringen met lage maatschappelijke impact.

Het gaat hierbij om de extra investeringen van type 3 (niet-wettelijk en lage maatschappelijke impact) , bovenop de twee vorige scenario's. Om deze te doen is extra ruimte nodig van minimaal € 1,6 mln. en maximaal € 4,7 mln., want € 8,4 mln. is reeds in de begroting gedekt. Gezien de ruimte die al gevonden moet worden voor het basisscenario is dit niet mogelijk. Er zijn verschillende keuzes mogelijk:

- Het benutten van ruimte die er nog in daartoe passende bestemmingsreserves zit na uitvoering van het basisscenario en of basisplus scenario;
- Het verkennen en benutten van eventuele subsidiemogelijkheden;
- Het stoppen of op langere termijn plannen van deze investeringen.

Aandachtspunt voor alle scenario's

- Kijk in alle scenario's ook met een creatieve blik naar de investeringen: zijn alternatieve innovatieve inhoudelijke- en financieringsoplossingen mogelijk?
- Het beheer en onderhoud van civiele kunstwerken (zoals bruggen) en gemeentelijk vastgoed is een aandachtspunt. Voor groot onderhoud civiele kunstwerken is er geen financiële voorziening getroffen en voor gemeentelijk vastgoed is een beheer- en onderhoudsplan nog in ontwikkeling en zal op korte termijn worden voorgelegd aan de raad.

Vier typen investeringen

Bedragen × € 1 mln.

- minimale investeringsopgave binnenring
- maximale investeringsopgave buitenring

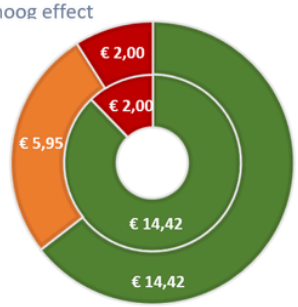
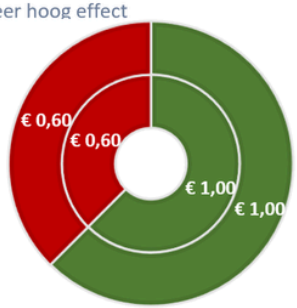
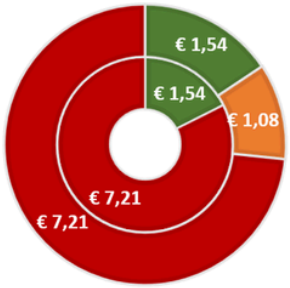
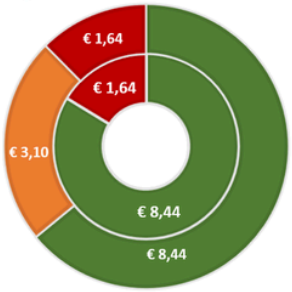
- Gehele investering geregeld
- Verschil Max-Min niet geregeld
- Gehele investering niet geregeld

€ 46,9 mln. maximale investeringsagenda



€ 36,8 mln. minimale investeringsopgave



	WETTELIJK VERPLICHT: JA	WETTELIJK VERPLICHT: NEE
HOOG–ZEER HOOG EFFECT	**Type 1A** Verplicht · hoog–zeer hoog effect 	**Type 2** Niet verplicht · hoog–zeer hoog effect 
MIDDEN–LAAG EFFECT	**Type 1B** Verplicht · midden–laag effect 	**Type 3** Niet verplicht · midden–laag effect 

Toelichting

De bovenstaande figuur toont niet de projecten per type investering. Hiervoor zijn twee redenen:

- In het onderzoek zijn de maatschappelijke effecten is ingeschat zonder een robuuste methodische onderbouwing en het is ook een momentopname. De analyse is daarmee vooralsnog subjectief en moet worden opgevat als signaal om bij beslissingen over stoppen of vooruitschuiven van investeringen te overwegen een verdiepende maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) uit te voeren om daarmee de raad te helpen politieke keuzes af te wegen.
- Over het maatschappelijk effect is nog geen gedeeld beeld en dat is ook nog niet te beoordeling voorgelegd aan de raad.

Geïnventariseerde investeringen	
Lopende	
Herinrichting Vogelweide	Hart voor Duurzame Vooruitgang
Buitenruimte Bernardusschool (is inmiddels afgerond)	
Vastgesteld	
Nieuwe sportvoorziening Klaverhal	Herinrichting dorpscentrum
Ongelijkvloerse kruising N11	Buitenruimte Verde Vista
Aanleg warmtenet Rijndijk	
Waarschijnlijk	
Reconstructie Weipoortseweg	Continuering opvanglocaties Oekraïners
Flexwoningen Molenpad	Verbouwing gemeentewerf
Woningbouw Europaweg	Nassaulaan 34/36
Fietspaden: doorfietsroute, Kerkpaden	Herinrichting Keer-Weer
Verbeteren verkeersveiligheid Dirk van Santhorstweg	Vervanging civiele kunstwerken: bruggen
Verbeteren verkeersveiligheid Hoge Rijndijk	Vervanging toplaag voetbalvelden 3&4
Rijnegom-Oost: vervangen riool, wegen en herinrichting	
Uitbreiding basisschool Het Avontuur/herindeling gebouw De Buitenplaats	
Wenselijk	
Mobiliteitsplein Heineken	Ontwikkeling Haasbroek: zwembad
	Gemeentehuis

- **Lopende:** de uitvoering is zeker want het besluit over de investering is genomen en geheel opgenomen in de door de raad vastgestelde gemeentelijke begroting. Het is nu een project dat in uitvoering is.
- **Vastgesteld:** de uitvoering is vrijwel zeker. Het besluit over de investering is genomen. Een deel van de financiële middelen zijn opgenomen in de begroting en een deel nog niet. Het project om uit te voeren moet nog van de grond komen of zit nog in de opstartfase.
- **Waarschijnlijk:** de uitvoering is niet zeker maar ook niet onzeker. Het besluit om te investeren is nog niet genomen. Voor een deel van de investeringen zijn de financiële middelen wel al opgenomen in de begroting omdat gezien landelijk/regionaal beleid of wet- en regelgeving de investering nodig is.
- **Wenselijk:** de uitvoering is onzeker. Een plan waar nog veel onzekerheid over bestaat of het doorgang zal vinden. Er is nog niets besloten, niets opgenomen in de begroting en er is ook geen kader (landelijk, regionaal, lokaal beleid of wet- en regelgeving) om een besluit te nemen.

Opmerking:
Onderdeel van het onderzoek was een inventarisatie van de gehele investeringsagenda van de gemeente. Dit rapport biedt dat overzicht waarbij rekening is gehouden met het vertrouwelijke en bedrijfsgevoelige karakter van de informatie. Daarom bevat het onderzoek geen financieel inzicht per investering.

Respondenten

Afvaardiging college
Portefeuillehouder: Financiën & Bedrijfsvoering, Ruimtelijke Ontwikkeling, Bouwen & Wonen, Gemeentelijk vastgoed, Duurzaamheid, Cultureel erfgoed, en diverse projecten.

Afvaardiging ambtelijke organisatie gemeente Zoeterwoude
Clustermanager Ruimte
Clustermanager Bedrijfsvoering
Clustermanager Dienstverlening & Bedrijfsvoering
Clustermanager Samenleving
Concerncontroller
Programmamanager Ruimte
Vastgoedbeheerder
Beleidsmedewerker groen, spelen en water
Senior beleidsmedewerker

Afvaardiging gemeenteraad
Klankbordgroep van de Rekenkamer Zoeterwoude

Bestudeerde schriftelijke stukken

Nr.	Jaar	Titelbeschrijving
Algemeen		
1	2015	Staatsblad 2015: sinds 2016 zijn gemeenten verplicht de vijf kengetallen op te nemen in hun begroting
2	2017	Commissie BBV, Notitie Materiële vaste activa en diverse Q&A-uitspraken
3	2020	VNG, Handleiding houdbaarheidstest gemeentefinanciën. Definities en berekeningswijzen van de kengetallen
4	2025	Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten, artikelen 42, 46, 48, 59 en 64
5		Kennisbank Openbaar Bestuur (BZK), Financiën en decentrale overheden. De signaleringswaarden zijn afgesproken tussen provincies en het ministerie van BZK
6	2026	Economisch Statistische Berichten, 'Gemeenten hebben steeds minder ruimte om te investeren', Jan van der Lei, senior beleidsmedewerker VNG
7		Nota's activabeleid en investeringen diverse gemeenten, overheid.nl/lokaleregelgeving.overheid.nl
Gemeente Zoeterwoude		
1	2023	Gemeente Zoeterwoude, Financiële Verordening 2023
2	2024	Integraal beheerplan openbare ruimte 2024-2028
3	2025	Rapport Beïnvloedbaarheid begroting, Gemeente Zoeterwoude, Berenschot
4	2025	Gemeente Zoeterwoude, Nota anticiperen op de toekomst, ombuigingen en besparingen 2026 en verder.
5	2025	Gemeente Zoeterwoude, Richtinggevend kader besparingen en ombuigingen 2026-2029
5	2025	Programmabegroting 2026-2029
6	2026	Projectenboek Beheer Openbare Ruimte 2027-2030
7	2026	Coalitieakkoord 2026-2030 Samen bouwen aan een toekomstbestendig Zoeterwoude



PARTNERS+PRÖPPER

's-Gravendijckseweg 60, 2201CZ Noordwijk

071 7370167 / 06 14440746

www.partnersenpropper.nl
www.opgavengestuurdwerken.nl