VERSLAG ADVIESCOMMISSIE CONTROLE EN FINANCIËN
29 september 2022 van 20.00-22.15 uur
Raadszaal Stadhuis

Gemeente Utrecht

Adviescommissie: Jantine Zwinkels (voorzitter), Cees Bos, Bina Chirino, Gert Dijkstra, Ruud Maas, Stevie Nolten, Joost Vasters, Rick van der Zweth en Daniëlle Rijnders (raadsadviseur Financien, Control & Audit)

Overige deelnemers: Jasmin Grundauer (manager concernaudit), Annemarie Koolenbrander (concerncontrol), Ankie Reijnen (strategisch adviseur financiën), Gerth Molenaar (Rekenkamer), Katie Zwetsloot (CFO), Gert Meuleman (intermediair), Rein-Aart van Vugt en Niels Fritz (Deloitte) en Jaap Jan Zuidema (toehoorder Deloitte)

Niet aanwezig: David Bosch, Meike Hellevoort, Esma Kendir, Annemarijn Oudejans en Margreet Ramaker

1. a. Opening en mededelingen

De voorzitter heet allen welkom en opent de vergadering. Er zijn berichten van verhindering volgens bovenstaand overzicht.

De gemeente Utrecht doet mee aan een pilotproject van de Beroepsorganisatie van Accountants, waarbij de heer Meuleman als intermediair meekijkt. Deloitte kent zelf echter al een tamelijk strenge kwaliteitstoetsing, en heeft daar een apart team voor. Vanuit dat team volgt de heer Zuidema de pilot.

b. Vaststellen agenda

De agenda wordt vastgesteld zoals opgegeven.

2. Vaststellen verslag vorige bijeenkomst (02-06-2022)

Geen opmerkingen; het verslag wordt goedgekeurd en zal aan de Commissie VBF worden gestuurd met het advies om het vast te stellen.

3. Ingekomen en verzonden stukken

Het proces voor de programmabegroting 2023 is als bijlage bij de stukken gevoegd. Er zijn geen vragen of opmerkingen over.

4. Auditplan 2022 en opdrachtbevestiging jaarrekening 2022

Intermediair

De heer Meuleman is namens het ministerie van Financiën kwartiermaker voor de Commissie Toekomst Accountancysector, een experiment met als doel verbetering van de kwaliteit van de accountantscontrole. Het project wordt begeleid door de Universiteit van Amsterdam. Het zal tot komende zomer lopen, en er doen andere gemeenten, woningcorporaties en commerciële bedrijven aan mee, waaronder enkele beursgenoteerde. Als intermediair volgt de heer Meuleman de kritische momenten van de controle, vandaar dat hij bij de behandeling van het Auditplan aanwezig is.

commissiegriffier Adviescommissie CF ✉danielle.rijnders@utrecht.nl

De heer Meuleman licht toe dat het onderzoek een initiatief van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) is; het beoogt versterking van de onafhankelijkheid van de controlerend accountant en verbetering van de kwaliteit van de controle. Er zijn geen speciale aandachtspunten; de intermediair kijkt alleen naar de aanpak van de accountant en de uitvoering van de controle.

Controleplan
Het controleplan is de Adviescommissie toegestuurd. De heer Fritz wijst erop dat de samenstelling van het controleteam al enige jaren niet gewijzigd is, waarmee wordt voldaan aan het verzoek van de gemeente om continuïteit in het team. Aan de controleverklaring zal een paragraaf over fraude worden toegevoegd; overige aandachtspunten in de controle zijn onder andere grondexploitaties, aanbestedingen en management override of control. Tijdens de zomersessie heeft de Adviescommissie gevraagd om een benchmark voor 100.000-plus-gemeenten en om aandacht voor de voorspellende waarde van de gemeentelijke begroting. De accountant plant enkele themabijeenkomsten voor de behandeling van die onderwerpen.

Er wordt dit boekjaar opnieuw een IT-audit ingepland, waarbij de aandachtspunten uit vorige jaren worden nagelopen.

De heer Dijkstra merkt op dat de aandachtspuntenlijst ook het versterken van het budgetrecht ten aanzien van investeringen vermeldt. Wordt dit ook voor de exploitatie bekeken? De heer Van Vugt verduidelijkt dat het budgetrecht bij investeringen ingewikkeld is en dat daarom is afgesproken dat de accountant daar in rapportages nadrukkelijk aandacht aan besteedt. Er wordt dan gekeken of de regels zijn nageleefd, maar er wordt ook bekeken of vereenvoudiging mogelijk is. Het budgetrecht ten aanzien van de 'gewone' exploitaties is een stuk minder complex, maar dit heeft evengoed de aandacht. Vanzelfsprekend mag de Adviescommissie aanvullende suggesties voor de aandachtspuntenlijst doen.

Desgevraagd geeft de heer Van Vugt aan dat de accountant de begroting niet controleert, maar wél de uitgangspunten beoordeelt. Het controleteam signaleert al enkele jaren achtereen dat de realisatie sterk afwijkt van de begroting, in het bijzonder op investeringsniveau en bij de inzet van reserves. Hier blijft het team de komende jaren goed op letten.

De heer Dijkstra is benieuwd naar de hoogte van uitvoeringsbudgetten; wat kost het ambtelijke werk, met andere woorden – hoeveel geld komt er bij de Utrechtse burger terecht? Een goede vraag, vindt de heer Van Vugt, maar daar gaat de accountantscontrole niet over. De accountant controleert of uitgaven correct zijn verantwoord en of er is gehandeld in overeenstemming met raadsbesluiten en wetgeving. De vraag kan als adviesonderwerp worden meegenomen in het begrotingstraject.

Op een vraag van de heer Van der Zweth stelt de heer Van Vugt dat de raad de afgelopen twee jaar steeds aandacht heeft gevraagd voor het verschil tussen begroting en realisatie, en dit onderwerp nadrukkelijk op de agenda heeft gezet. Hij hoopt de resultaten te zien bij de controle 2022 en daarna, want de ambtelijke organisatie is er voortvarend mee aan de slag gegaan.

De heer Meuleman is benieuwd wat de accountant in de controle doet op het gebied van sanctiewetgeving en uitkeringen in het kader van energiecompensaties. Daarnaast vraagt de heer Meuleman aandacht voor de schattingen in de grondexploitatie in relatie tot de actualiteit: de grote vraag naar woningen en rentestijgingen. Wat betreft de grondexploitaties licht de heer Fritz toe dat deelplannen nauwkeurig worden bestudeerd, waarna er een risiconiveau aan wordt toegekend. Daarbij wordt een beroep gedaan op de experts van Deloitte Real Estate.

Ten aanzien van het M&O-beleid (misbruik en oneigenlijk gebruik) vult de heer Van Vugt aan dat bij de controle daarvan een marge van 1% van de totale lasten wordt toegestaan; bij de gemeente Utrecht is dat ongeveer € 15 miljoen. Als de jaarrekening een afwijking bevat die dat bedrag overstijgt, kan worden gesteld dat de jaarrekening geen getrouw beeld geeft. De accountant mag deze dan niet goedkeuren. Echter, om aan die € 15 miljoen te komen, moeten er zeer veel gevallen van misbruik of oneigenlijk gebruik zijn. Het risico is dus relatief gezien laag. De accountant controleert dit wel, en controleert of het beleid wordt toegepast.

In 2023 wordt de rechtmatigheidsverantwoording ingevoerd, een gevolg van de toeslagenaffaire. Gemeenten moeten dan uitvoeriger rapporteren over de toepassing van het M&O-beleid en het sanctiebeleid.

Gemeenten worden in toenemende mate met risico's geconfronteerd, merkt de heer Bos op – de stijgende rente, dalende rendementsverwachtingen op grondexploitaties en hogere kosten. Hoe houden we dit beheersbaar? De heer Fritz geeft aan dat er goed op benchmarks en markttrends wordt gelet – veel meer is niet mogelijk.

Opdrachtbevestiging 2022
De Adviescommissie kan zich vinden in de opdrachtbevesting voor de jaarrekeningcontrole 2022. Deze zal met positief advies aan het presidium worden voorgelegd.

Hierna verlaten de heren Meuleman en Zuidema de vergadering.

5. Jaarverslag concernaudit 01-04-2021 tot en met 31-03-2022
Zie de presentatie (bij vergaderstukken); toelichting door mevrouw Grundauer. Om verschillende redenen, waaronder personeelswisselingen in het auditteam, is het niet gelukt om het hele auditplan uit te voeren, maar er is de afgelopen weken een grote inhaalslag gemaakt.

Desgevraagd geeft mevrouw Grundauer aan dat de auditrapportage niet standaard met de gemeenteraad wordt gedeeld; de individuele audit rapporten zijn interne documenten. De uitkomsten worden besproken met de verantwoordelijke IRMer / Concernmanager en Directieraadslid. De individuele audit rapporten gaan ook niet naar het college. Het college ontvangt halfjaarlijks een verslag.
De raad krijgt wél rapportages van onderzoeken naar doeltreffendheid en doelmatigheid, opgezet in overleg met de Rekenkamer. De afdeling Concernaudit doet twee onderzoeken per jaar op dat gebied. Het rapport van het onderzoek 'Veerkracht en gelijke kansen' wordt binnenkort naar het college gestuurd, en daarna naar de raad.

Zijn de zaken onder controle nu er een kwaliteitsslag is gemaakt? Hoe wordt het kwaliteitsniveau geborgd? Hierop legt mevrouw Grundauer uit dat de modellen van de beroepsorganisatie worden gevolgd. Er wordt ook samengewerkt met de andere G4-gemeenten; er worden programma's en best practices uitgewisseld (peer review). Daarnaast wordt er sterk ingezet op behoud van (nieuwe) medewerkers.

6. Programmabegroting 2023 en tweede bestuursrapportage 2022

Op vragen van de commissie waarop ter vergadering niet kan worden geantwoord, zal de ambtelijke organisatie schriftelijk terugkomen.

De ambtelijke organisatie heeft het afgelopen jaar gewerkt aan meer overzicht in de programmabegroting en aan betere leesbaarheid. Programma's en doelstellingen werden beter inzichtelijk gemaakt, en de achterliggende informatie is beter vindbaar. Inmiddels zijn er ruim vijfhonderd schriftelijke vragen van de raad bij de afdeling binnengekomen, waarvan een deel over de bestuursrapportage. Deze zullen schriftelijk worden beantwoord, evenals de vragen van de accountant. De afdeling organiseert op 11 oktober a.s. een technische bijeenkomst waarin de begrotingstechniek wordt toegelicht. Op 17 november a.s. wordt het begrotingsproces geëvalueerd.

De voorzitter adviseert de raadsleden om ook kennis te nemen van het raadsvoorstel, waarin de beslispunten zijn opgenomen.

Zoals al eerder werd aangegeven, maakt de begroting geen deel uit van de accountantscontrole, maar wordt deze wel doorgenomen. De heer Van Vugt vindt voorliggende begroting een stuk beter leesbaar dan die uit vorige jaren – maar het kan nog wel wat compacter. Daarnaast miste hij een overzicht van uitgangspunten, waaronder bijvoorbeeld de enorme inflatie; hij adviseert om dat een volgende keer toe te voegen omdat het een goede basis voor risicomanagement is. Als opvallend punt noemt de heer Van Vugt het ambitieniveau van de begroting: het investeringsvolume, de plannen op het gebied van grondexploitaties, woningbouwplannen, de reguliere exploitatie, de inzet van reserves, en zo meer. Is dat allemaal wel haalbaar? Er is weliswaar extra geld voor de gemeentelijke organisatie, maar er is ook een zeer krappe

arbeidsmarkt. Zie de bijlage over het programma Groei in Balans (blz. 456 e.v.): daarover kan het politieke debat worden gevoerd.

De heer Vasters memoreert dat er de afgelopen jaren vaak sprake is geweest van onderbesteding. Wat zijn daar de consequenties van? Mevrouw Zwetsloot geeft aan dat er uiteraard maatregelen genomen zijn, echter, niet alle risico's zijn volledig beheersbaar. Er komt bijvoorbeeld veel geld van de rijksoverheid naar de gemeenten voor duurzaamheid en klimaatmaatregelen, maar het is de vraag of er voldoende deskundige medewerkers voor aan te trekken zijn. Als er activiteiten naar een volgend jaar doorgeschoven moeten worden, schuiven de daarvoor beschikbare middelen mee, in redelijkheid, want het is niet de bedoeling dat er grote overschotten worden gecreëerd. De Adviescommissie zou over deze systematiek graag willen meedenken, en vraagt hoe de raad de ambtelijke organisatie kan helpen.

Het is de heer Dijkstra opgevallen dat er veel groei is in het ruimtelijk domein; in het sociaal domein niet of in mindere mate. Kan daar in het algemeen iets over worden gezegd? Er wordt afgesproken dat dit punt aan de orde komt tijdens de technische bijeenkomst van 11 oktober a.s. Raadsleden met soortgelijke vragen kunnen daarmee ook bij mevrouw Rijnders terecht – of bij de financiële afdeling zelf.

Eerder werd gesteld dat er bij het samenstellen van de begroting rekening is gehouden met 'planningsoptimisme;' is dat bij de vorige begroting ook gedaan? Dat is het geval, zegt mevrouw Zwetsloot, en dan in het bijzonder bij de ruimtelijke projecten. Bij de vorige begroting werd een correctie van 10% aangehouden; die is bij de begroting van dit jaar bijgesteld naar 20%, en het is ook toegepast bij het programma Groei in Balans. De percentages worden komend voorjaar getoetst.

De heer Van der Zweth merkt op dat de gemeente onlangs € 7 miljoen extra toegezegd heeft gekregen voor armoederegelingen, maar dat de begroting dit bedrag niet vermeldt. Volgens mevrouw Zwetsloot gaat het om de TONK-gelden (Tijdelijke ondersteuning noodzakelijke kosten); die werden in 2022 besteed, en in de eerste bestuursrapportage 2022 gealloceerd naar de programma's Werk & Inkomen en Economische zaken.

7. Vooruitblik Jaarplan 2022/2023

Tijdens de zomersessie werden er veel onderwerpen geïnventariseerd, maar de komende tijd zal de aandacht van de Adviescommissie ook voor reguliere onderwerpen worden gevraagd. Er staan dit kalenderjaar nog twee vergaderingen gepland, namelijk op 17 november en 15 december. Het is nog niet gelukt om een planning voor 2023 te maken.

Mevrouw Rijnders stelt voor om op 17 november a.s. de WAAVA te bespreken tijdens een technische bijeenkomst van 19.30-20.45 uur, en dan aansluitend de geplande vergadering te

houden, eindtijd uiterlijk 22.00 uur. Geen van de aanwezigen heeft hier overwegende bezwaren tegen.

Schorsing
De ambtenaren verlaten de vergadering.

8. Advies aan de Commissie VBF

Mevrouw Zwinkels en mevrouw Rijnders zullen een schriftelijk advies formuleren, met gebruikmaking van de inbreng van vanavond en tijdens de zomersessie en de opmerkingen van de accountant. Het advies wordt in concept ter accordering aan de leden voorgelegd. Hiermee gaan allen akkoord. Er wordt opgemerkt dat er best een compliment voor de ambtelijke organisatie mag worden toegevoegd, voor de verbeterde leesbaarheid en toegankelijkheid.

9. Terugblik zomersessie (26-08-2022)

De aangepaste bespreeknotitie is als bijlage bij de stukken gevoegd. De Adviescommissie moet nog een besluit nemen over de vraag of er een drempelbedrag per variant moet worden opgenomen – of dat er een voorstel van het college wordt afgewacht. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen structurele en incidentele dekking.

De heer Van der Zweth merkt op dat de bespreeknotitie enige nadruk legt op meerderheid voor een voorstel, en vervolgens discussie over de dekking. Het is echter denkbaar dat de raad het wel eens is met een voorstel, maar niet met de dekking. Dat betekent dan: exit voorstel. Voorbeeld: het voorstel zou kunnen zijn om € 70.000 naar speelvoorzieningen te schuiven, wat op zich wel een goed plan is. Echter, als het geld daarvoor aan de armoederegeling wordt onttrokken, dan zal de heer Van der Zweth daartegen stemmen. Mevrouw Rijnders verduidelijkt dat er een voorstel kan worden gedaan, en dat daarbij de zoekrichting voor de dekking moet worden aangegeven. Het alternatief is: wachten tot de behandeling van de Voorjaarsnota, want dan wordt een integrale afweging gemaakt.

Voor eenmalige uitgaven is de geschetste volgorde wel geschikt, vindt de heer Bos, maar voor structurele uitgaven moet een integrale afweging worden gemaakt bij de behandeling van de Voorjaarsnota.

De heer Dijkstra is voorstander van het vermelden van een bedrag, en dan kan er verschil worden gemaakt tussen structureel en incidenteel. Als het om lage bedragen gaat, kan het vinden van dekking wel aan het college worden overgelaten. Er moeten passende ‘grensbedragen’ worden afgesproken. Komen kosten voor een voorstel daaronder uit, dan moet de ruimte binnen de begroting worden gezocht. Komen ze hoger uit, dan moet de dekking worden aangegeven. Wat betreft structurele uitgaven is de heer Dijkstra het eens met de heer

Bos: die kunnen niet uit de lopende begroting worden betaald. Er moet een integrale afweging worden gemaakt bij de behandeling van de Voorjaarsnota.

Aan welk drempelbedrag denkt de Adviescommissie, ten aanzien van incidentele zowel als structurele uitgaven? Na enige gedachtewisseling concludeert de voorzitter dat de Adviescommissie nu geen drempelbedrag noemt, maar dat de discussie daarover in een later stadium wordt gevoerd, bij voorkeur in de commissie VBF, en dat de accountant vooraf om advies wordt gevraagd. Hierin kunnen allen zich vinden. Mevrouw Rijnders zal de bespreeknotitie aanvullen met praktijkvoorbeelden. De notitie kan naar de commissie VBF worden gestuurd, en ter informatie ook naar het college (zodat men vast kan anticiperen op de nieuwe werkwijze). Wellicht kan een voorstel van het college dan tegelijk met de notitie worden besproken, inclusief afspraken over evaluatie.

10. Rondvraag en sluiting

Op verzoek van de heer Bos wordt een discussie over risicomanagement op de (al wel goed gevulde) onderwerpenlijst gezet. Dit betekent dat er een volgende keer ook een prioriteitenlijst gemaakt zal moeten worden, voegt de voorzitter daaraan toe.

Ter verduidelijking memoreert de heer Bos de afboeking van € 60 miljoen op grondexploitaties Leidsche Rijn (2010/2011). De projectontwikkelaar gaf toen een opdracht terug omdat deze bij nader inzien niet aan de rendementseisen voldeed. De heer Bos pleit er sterk voor om de discussie over risicomanagement hoog op de prioriteitenlijst te zetten. Behandeling bij voorkeur in een aparte technische sessie, *niet* in aanwezigheid van projectontwikkelaars. De heer Van Vugt adviseert om het college eerst te vragen om een overzicht van uitgangspunten van de begroting rondom oplopende kosten – niet alleen ten aanzien van grondexploitaties; er zijn meer en grotere zorgen, bijvoorbeeld ten aanzien van onderhoud van wegen en riolering. Afhankelijk van die informatie kan de raad vervolgstappen overwegen.

Er wordt verder geen gebruik gemaakt van de rondvraagmogelijkheid. De voorzitter sluit de vergadering.