VERSLAG ADVIESCOMMISSIE CONTROLE EN FINANCIËN
26 januari 2023 van 20.00-22.00 uur
Burgemeesterskamer Stadhuis

Gemeente Utrecht

Adviescommissie: Ruud Maas (wnd. voorzitter), Bina Chirino, Gert Dijkstra, Meike Hellevoort, Esma Kendir, Stevie Nolten, Margreet Ramaker, Hessel Stellinga, Joost Vasters, Rick van der Zweth en Daniëlle Rijnders (raadsadviseur Control & Audit), Gijs Corten (plv. raadsgriffier) en Johan Dorst (plv. raadsgriffier en plv. griffier commissie C&F)

Overige deelnemers: Sanne van den Broek (concernmanager Strategie), Jasmin Grundauer (manager concernaudit), Annemarie Koolenbrander (concerncontrol), Nynke van de Werf (business controller Ruimte), Paul Venhoeven (Rekenkamer), Agnes Scholte (concerncontrol), Pieter van der Straaten (programmamanager Ruimtelijke investeringsstrategie), Katie Zwetsloot (concerncontroller), Rein-Aart van Vugt en Niels Fritz (Deloitte)

Niet aanwezig: Cees Bos, David Bosch

1. a. Opening en mededelingen

Ruud Maas, waarnemend voorzitter, heet allen welkom en opent de vergadering.

b. Vaststellen agenda

De agenda wordt vastgesteld zoals opgegeven.

2. Vaststellen verslag vorige bijeenkomst (15-12-2022)

Het verslag kan met positief advies aan de Commissie VBF worden gestuurd, mits nog wordt gewijzigd dat Meike Hellevoort aanwezig was, en niet Julia Kleinrensink.

3. Ingekomen en verzonden stukken

Er is één ingekomen stuk, namelijk van de Provincie Utrecht (beoordeling begroting). De Adviescommissie neemt dit voor kennisgeving aan.

4. Sturen en verantwoorden

Zie presentatie 'Beleidscyclus: kader voor beleidsdocumenten – Doorontwikkeling MPR' (bij vergaderstukken). Tijdens de zomersessie 2022 heeft de Adviescommissie de begroting verkend, en punten aangedragen die anders of beter zouden kunnen. In november jl. werd er aan de hand van de begroting 2023 naar verdere ontwikkelkansen gekeken. Zoals afgesproken komen er in de loop van de tijd nog een paar andere onderwerpen op de agenda, zoals de beleidscyclus (vandaag) en voortgang begroting (begin februari a.s.), ter voorbereiding op het raadsvoorstel dat de raad komend voorjaar kan verwachten. Begin februari a.s. wordt de raad schriftelijk geïnformeerd over de gekozen uitgangspunten.

Er is herhaaldelijk op gewezen dat er een sterke relatie is tussen begroting en inrichting van de beleidscyclus. De gemeente heeft veel vrijheid in beleidsvorming; daar zijn geen specifieke afspraken over gemaakt. Beleidsstukken verschillen in mate van concreetheid, wat in de uitvoering wel eens tot onduidelijkheid leidt. Er is ook een relatie tussen financiën en beleid,

commissiegriffier Adviescommissie CF ✉danielle.rijnders@utrecht.nl

maar toch hebben niet alle beleidsstukken een financiële paragraaf. In die gevallen is niet duidelijk wat de kosten zijn en of uitvoering wel mogelijk is. Het gevolg is dat er veel beleidsinformatie in het begrotingsdocument terecht komt.

Als eerste oplossingsrichting wordt gewerkt aan verbetering van de beleidscyclus, waar dan de begrotingscyclus op aangesloten moet worden. Wat in de begroting staat, moet herleidbaar zijn tot het beleid. Een beleidsnota zou centraal moeten staan, want dat is het stuk aan de hand waarvan de sturing plaatsvindt; de beleidsdoelen voor de volgende vier of vijf jaar worden erin beschreven. Natuurlijk hoort er een hoofdstuk bij waarin de kosten in grote lijnen worden omschreven en toegelicht.

De ambtelijke organisatie werkt aan een voorstel voor de raad waarin de vast te stellen kaders voor beleidsdocumenten worden genoemd – minimumeisen waaraan beleidsdocumenten moeten voldoen.

Hoe wordt dit nu in de praktijk uitgerold? Mevrouw Zwetsloot legt uit dat dit de verantwoordelijkheid van de concerncontrollers is; zij volgen nauwgezet of middelen effectief worden ingezet en of daarmee de gewenste doelen worden bereikt. Het college is het daarmee eens, maar uiteindelijk zal de raad de kaders vaststellen. Mevrouw Van den Broek vult aan dat er eigenlijk een gedragsverandering van de ambtelijke organisatie wordt gevraagd. Dit vraagt om heldere afspraken, waar dan vervolgens wél iedereen zich aan moet houden, ook de raad. De ambtelijke organisatie ziet zich hierbij graag ondersteund door de raad.

Het is de bedoeling dat de beleidsnota de raad meer inzicht biedt, om niet alleen de controlerende taak, maar ook de sturende taak goed te kunnen uitvoeren. Daarmee wordt de inhoudelijke bespreking van een beleidsnota een belangrijk moment, want de raad kan dán al prioriteiten aangeven. De finale afweging wordt vervolgens bij de behandeling van de voorjaarsnota gemaakt.

Welke typen investeringen komen er in de voorjaarsnota of de programmabegroting? En zijn die dan nog te beïnvloeden? Hierop verduidelijkt mevrouw Zwetsloot dat beïnvloedbaarheid los staat van de beleidscyclus. De beleidsnota leidt tot (extra) wensen die de raad heeft; er moet dan worden bekeken hoe die gedekt kunnen worden – bijvoorbeeld of er in een ander programma geld is dat nog niet vastzit aan verplichtingen of kapitaallasten. Overigens kan de raad bestedingen blijven beïnvloeden. Voorbeeld: ‘wij hebben dat indertijd wel zo besloten, maar we vinden nu iets anders belangrijk, dus we willen het geld nu anders inzetten’. In de bijeenkomst (wintersessie) van begin februari a.s. zal dieper worden ingegaan op beïnvloedbaarheid.

Betekent de nieuwe werkwijze dat er naast de P&C-cyclus nog een andere manier van verantwoorden wordt geïntroduceerd? Dat kan, zegt mevrouw Zwetsloot, daarover kunnen we

afspraken maken. Er worden nu voortgangsrapportages gemaakt over veel verschillende onderwerpen; die gaan wat dieper op de materie in dan in de begroting of in de jaarrekening het geval is. Het is niet altijd nodig om bij elke beleidsnota apart te rapporteren over de voortgang; veelal zal de raad de indicator uit de begroting en de jaarrekening kunnen volgen.

Reacties
De nieuwe opzet zal de raad zeker helpen. Het ziet eruit als een grote verbetering die tijd zal gaan besparen, waardoor er meer tijd is om de politieke discussie te voeren. Het is fijn dat de raad al bij de bespreking van de beleidsnota een financiële afweging kan maken – en dus niet hoeft te wachten tot de voorjaarsnota of de begroting verschijnt. Het is nog niet helemaal duidelijk hoe de raad afwegingen kan amenderen en hoe de discussie kan worden gevoerd over nog niet gedekte onderdelen uit een plan.

De nieuwe indeling van documenten zal het leven van raadsleden een stuk gemakkelijker maken, zeker als beleidsnota's al duidelijke kaders bevatten. Dit biedt de raad voldoende mogelijkheden om *in control* te komen, wat het doel van deze hele exercitie was.

Doorontwikkeling MPR (Meerjaren Perspectief Ruimte)
toelichting door de heer Van der Straaten.

Er zijn verschillende beleidsnota's die allemaal onder de omgevingsvisie RSU (Ruimtelijke Strategie Utrecht) vallen; in de financiële paragraaf van elke beleidsnota komt te staan waar we nu geld voor hebben en waarvoor we bij volgende voorjaarsnota's geld zullen moeten gaan bestemmen. De MPR bereidt de besluitvorming voor ten aanzien van onderwerpen in het ruimtelijk domein; het is eigenlijk een monitoring-instrument waarmee de behoeften in de stad inzichtelijk worden gemaakt. Dit is ingewikkeld, stelt de heer Van der Straaten, en leidt tot lijvige documenten. Voor raadsleden zou de informatie toegankelijker moeten zijn, en beter leesbaar.

Om deze reden wordt de MPR dus anders ingericht: heldere indeling van hoofdstukken, integraal, per thema, per gebied en financieel. Dit document moet de raadsleden gaan helpen om goede – en liefst betere – besluiten te kunnen nemen.

Als voorbeeld laat de heer Van der Straaten een *dummy* van de MPR zien. Er wordt meer visuele informatie in opgenomen, en minder tekst dan voorheen. Er worden zeven gebieden gedefinieerd; voor elk gebied worden de ruimtelijke opgaven beschreven, inclusief voortgang. In het financiële hoofdstuk wordt een verband gelegd met de investeringsopgaven volgens de RSU. Er wordt ook gerapporteerd over grondexploitaties die de raad heeft vastgesteld.

Hoe kan de MPR de raad het beste ondersteunen bij haar kaderstellende rol?

Reacties en discussie
Het is lastig te beoordelen zonder concreet voorbeeld, wordt gezegd. Volgens de heer Van der Straaten is een concreet voorbeeld nu niet te geven; er wordt afgesproken dat dit onderwerp na het verschijnen van de eerste versie van de MPR opnieuw bij de Adviescommissie op de agenda komt.

Hoe verhoudt de ruimtelijke opgave per thema zich tot andere thema's, genoemd in de begroting? De heer Van der Straaten geeft aan dat de MPR de ruimtelijke ontwikkeling van de stad inzichtelijk maakt, inclusief benodigde investeringen. Mevrouw Zwetsloot vult aan dat dit nu een goed voorbeeld is van overlapping van beleids- en begrotingscyclus. De MPR is geen beleidsnota, maar een monitor die mogelijk tot bijstelling van beleid kan leiden. Bóven de MPR bevindt zich een beleidsstuk, bijvoorbeeld de visie Mobiliteit. In de begroting wordt aangegeven wat het totale budget voor het programma Mobiliteit is. Verschil: de MPR monitort details; de begroting geeft alleen de hoofdlijn.

Waar zegt de raad 'ja' tegen in het geval van de vernieuwde MPR? En wat is precies nieuw? Het zou helpen als dit expliciet wordt aangegeven, en als ook de risico's en de beslispunten worden meegenomen, en hoe zeker het is dat het geld ook werkelijk uitgegeven gaat worden.

De heer Van Vugt brengt in dat de accountants ook een visie hebben op de versterking van de MPR, die hij graag met de Adviescommissie wil delen. De Adviescommissie heeft naar zijn mening behoefte aan inzicht in de wijzigingen ten opzichte van de vorige MPR. Daarnaast wil de Adviescommissie weten wat er het afgelopen jaar is gerealiseerd en wat er was gepland om te realiseren. Er is behoefte aan inzicht in de verschillen tussen de vorige en de nieuwe MPR – en welke de raad kan beïnvloeden.

Mevrouw Rijnders herinnert zich een presentatie die indertijd over de grondexploitaties werd gegeven; toen was het traject ('het achtje') van voorjaarsnota, programmabegroting en jaarstukken niet precies te volgen. De Adviescommissie wil daar graag grip op krijgen, en die route kunnen volgen. Daar kan een keer een technische sessie aan worden gewijd.

De heer Van Straaten geeft aan dat de nieuwe MPR al wel in de nieuwe vormgeving zal verschijnen, maar nog niet klaar is. Er worden gedurende het jaar, en ook volgend jaar nog, naar voortschrijdend inzicht verbeteringen doorgevoerd.

5. Verbetervoorstellen programmabegroting
Zie bijlage 19012023 Verbetervoorstellen ProgrammaBegroting, bij vergaderstukken. Vier fracties hebben gereageerd op de verbetervoorstellen van de heer Dijkstra. Hij geeft aan blij te zijn met de inbreng en met het toegevoegde punt. Uit de reacties kan worden afgeleid dat suggesties B (specifieke budgetten voor partners), C (programmabegroting in historisch perspectief) en E (buurtindicatoren) op steun kunnen rekenen. Het heeft de heer Dijkstra wel

enigszins teleurgesteld dat suggestie A (verdeling per programma/taakveld in kosten ambtelijk apparaat vs. bestedingen met/door derden) niet werd omarmd.

Commissieleden die nog inbreng willen leveren, kunnen dat alsnog doen. Het document wordt aan de ambtelijke organisatie gestuurd als input op de wintersessie.

Op verzoek van de heer Dijkstra wordt doorgepraat over suggestie A. Mevrouw Zwetsloot legt uit dat inzicht in kostensoorten samenhangt met de beïnvloedbaarheid ervan. Personeelskosten bijvoorbeeld, zijn altijd beïnvloedbaar, echter op een bepaalde termijn. Kapitaallasten zijn minder of niet te beïnvloeden. Begin februari a.s. (in de wintersessie) krijgt de Adviescommissie hier een toelichting op; wellicht biedt dat extra informatie of stof tot doorpraten.

De heer Van Vugt vult aan dat de gemeente verplicht is om taakvelden in te richten. Daarnaast wordt er geregistreerd op kostensoort (salarislasten, subsidie, inkoop, en zo meer). De rijksoverheid verwacht dat de lokale overheid stuurt op het niveau van programma's en taakvelden, niet op het niveau van kostensoorten. Hierop stelt de heer Dijkstra dat hij ook graag zou willen zien welke partij voor de uitvoering zorgt, en daarop ook wil kunnen sturen. Volgens de heer Van Vugt is het inzicht wel te realiseren, echter, over wat daarmee dan wordt gedaan, moet een politieke discussie worden gevoerd.

Uitbesteden of zelf doen? De heer Van Vugt verwijst als voorbeeld naar de afvalinzameling. Als de gemeente dat zelf doet, is het 'product afvalinzameling' het taakveld. Daaronder vallen kostensoorten zoals salarislasten en kapitaallasten (rente en afschrijving op de vuilniswagens). Als de taak wordt uitbesteed aan een marktpartij zijn er geen salaris- en kapitaallasten, maar wel een grote post inkoopkosten.

6. Jaarplan 2023

a. Op 3 februari a.s. is de Wintersessie gepland, van 10.00-15.00 uur, locatie Stadskantoor. De ambtelijke organisatie laat dan zien wat er met de verbeterpunten van de Adviescommissie is gedaan; de verbeterpunten van de heer Dijkstra worden ook besproken. Daarnaast staat informatie over het budgetrecht van de raad op het programma.
b. De volgende vergadering van de Adviescommissie is op 23 februari a.s. Mevrouw Rijnders stelt voor om de regeling Risicovolle projecten op de agenda te zetten, of de grondexploitaties. Uit de reacties blijkt dat de interesse van de Adviescommissie naar dat laatste uitgaat.

Schorsing
De ambtenaren verlaten de vergadering.

7. Voortgang controle accountant

De interim-controle is afgerond en de organisatie heeft een boardletter (tot en met september 2022) ontvangen. Over de laatste drie maanden van het jaar heeft het controleteam al steekproeven genomen; deze hebben geen zaken opgeleverd waarvan de Adviescommissie op de hoogte moet worden gesteld. De grondexploitatiecontroles hebben erg veel tijd gekost. De accountant is hierover in overleg met de betreffende afdeling, zodat het controletraject in aanloop naar de jaarrekening vlotter verloopt.

Welke effecten verwacht de accountant van de oplopende rente en inflatie? De heer Fritz verwijst naar de boardletter; hier wordt vooral met betrekking tot de grondexploitaties aandacht voor gevraagd. Het is een moeilijke opgave om een realistisch inflatiepercentage voor de komende jaren te bepalen. De gemeente Utrecht heeft altijd voorzichtig geraamd – soms wel eens té voorzichtig, naar de mening van de accountant. Rente-effecten worden niet verwacht, want gemeenten werken altijd met gemiddelde waarden. Op aanwijzing van de Commissie BBV wordt al vele jaren een inflatiecorrectie van 2% aangehouden; het afgelopen jaar was met 10% een uitschieter, maar dit is geen aanleiding om de discontovoet aan te passen. Dat wordt pas gedaan als het percentage structureel boven 2% komt.

Hierna verlaten de accountants de vergadering.

8. Verlenging accountant boekjaar 2023

Het voorstel is om het contract met Deloitte een jaar te verlengen. De Adviescommissie is het daar van harte mee eens; allen zijn zeer tevreden over de adviezen en de werkwijze van de accountants en over de manier waarop zij de raad aanmoedigen om kritisch mee te denken. Het voorstel kan als A-onderwerp naar de raad worden gestuurd.

Desgevraagd geeft mevrouw Rijnders aan dat er vorig jaar een uitvoerige evaluatie heeft plaatsgevonden. In overleg met de raadsgriffier is afgesproken dat dit volstaat.

9. Rondvraag en sluiting

Eind 2022 is de notitie Financiële dekkingen besproken met wethouder Schilderman. Zij heeft gevraagd om het verslag van die bespreking, zodat zij dit met het college kan delen en vóór komende zomer met een raadsvoorstel kan komen. De Adviescommissie heeft er geen bezwaar tegen, mits het raadsvoorstel werkelijk voor de zomer komt.

Mevrouw Chirino vraagt of de Adviescommissie ook dit jaar kan stilstaan bij de evaluatie van behandeling van het jaarverslag.

Tijdens het gesprek met studenten, eerder vandaag, werden de gemeenten Almere, Tilburg en Eindhoven genoemd; zij hebben kennelijk een goede methode gevonden voor het vaststellen van indicatoren. De heer Dijkstra stelt voor om ter inspiratie eens te kijken hoe andere gemeenten aan hun begroting werken. Hierop wordt opgemerkt dat de Utrechtse raad zich

verdiept in andere onderwerpen, bijvoorbeeld de grondexploitaties. Wellicht kan de accountant voorbeelden geven van inspirerende begrotingen van andere gemeenten, maar dat hoeft niet in adviescommissieverband.

Mevrouw Rijnders stelt voor om de heer Maas te benoemen tot plaatsvervangend voorzitter. Hiermee gaan de aanwezigen unaniem akkoord.

Er zijn hierna geen vragen meer. De vergadering wordt gesloten.

commissiegriffier Adviescommissie CF ✉danielle.rijnders@utrecht.nl