VERSLAG ADVIESCOMMISSIE CONTROLE EN FINANCIËN
21 maart 2024, 09.00-10.30 uur
Burgemeesterskamer Stadhuis

Gemeente Utrecht

Adviescommissie: Jantine Zwinkels (vz.) Derk van Bergen, Ruud Maas, Fred Claasen, Ralph Peters, Ruben Snijder, Joost Vasters, Rick van der Zweth en Daniëlle Rijnders (raadsadviseur Control & Audit)

Overige deelnemers: Jurjen Bakker (strategisch adviseur financiën), Jasmin Grundauer (manager concernaudit), Annemarie Koolenbrander (adviseur Financiën en Control), Rob Sijm (directeur a.i. financiën, inkoop en juridische zaken), Auke Timmerman (concerncontroller), Johan van Dorst (Griffie), Gerth Molenaar en Paul Venhoeven (Rekenkamer), Rein-Aart van Vugt en Niels Fritz (Deloitte)

Gasten: Paul Piket (raadsgriffier gemeente Breda), René Duursma (griffie Breda) en Huib Jansen (burgerraadslid en voorzitter auditcommissie Breda)

Niet aanwezig: Cees Bos, David Bosch, Gert Dijkstra, Stevie Nolten, Victor Paalman, Margreet Ramaker.

Notulen: Rosenbaum Select, notulisten & verslaggevers

1. a. Opening en mededelingen

De voorzitter heet allen welkom, de gasten uit Breda in het bijzonder, die vandaag inspiratie willen opdoen voor het werk in hun eigen stad. Ook verwelkomt de voorzitter de heer Peters, die de heer Vasters opvolgt in de Adviescommissie.

Mevrouw Rijnders meldt dat de heer Paalman (Student & Starter) zich heeft aangemeld als lid van de Adviescommissie.

b. Vaststellen agenda

De agenda wordt vastgesteld zoals opgegeven.

2. Vaststellen verslag vorige bijeenkomst (15-02-2024)

Het verslag wordt vastgesteld.

3. Ingekomen en verzonden stukken

Er is geen post binnengekomen of verstuurd die door de Adviescommissie behandeld moet worden.

4. Het nieuwe beleidskader rondom sturen en verantwoorden in de praktijk

Toelichting op het traject van visie naar beleidsnota naar uitvoeringsprogramma. Aan alle fracties is gevraagd om een reactie te geven op de nieuwe structuur aan de hand van een paar voorbeelden; de meeste hebben daar gehoor aan gegeven.

commissiegriffier Adviescommissie CF ✉danielle.rijnders@utrecht.nl

Bij de behandeling van de Beleidsnota Geluid en trillingen viel op dat er veel werd doorgeschoven naar het uitvoeringsprogramma, maar dat wordt door het college vastgesteld. Daardoor was aan inwoners niet gemakkelijk uit te leggen wat de raad dan precies vaststelde. De Cultuurnota bevatte opvallend veel tekst en verwijzingen naar de behandeling van de begrotingscyclus, waardoor voor de raad niet duidelijk was hoeveel geld er precies beschikbaar is. De heer Maas beoordeelde de nota van uitgangspunten voor de sociale basiszorg. Hij is van mening dat het document niet aan de raad voorgelegd had moeten worden. Het heeft er alle schijn van dat het een visiestuk is voor een periode van tien jaar, maar het werd in de commissie behandeld als een beleidsnota – wat het niet was. Rondom de Visie Natuurgebied Zuilen en de Visie Stadswater waren er ook onduidelijkheden.

Er waren ook onderwerpen die wél soepel en vlot behandeld konden worden, bijvoorbeeld de Visie Utrecht Circulair 2050 – een echt visiedocument, gericht op de lange termijn.

Het viel de Rekenkamer op dat nota's veel variaties laten zien in opbouw en structuur. Dit maakt het voor raadsleden moeilijk om er grip op te krijgen, en om te bepalen tot waar zij zelf willen sturen, en vanaf welk punt zij het aan het college willen overlaten.

Mevrouw Koolenbrander licht toe dat de ambtelijke organisatie ernaar streeft dat alle beleidsdocumenten voldoen aan de in juni 2023 vastgestelde Standaard voor de beleidscyclus. In het begin was dat wel wat lastig, omdat er toen al processen liepen. Een voorbeeld hiervan is de Visie Stadwater; die werd gemaakt vóór de standaard werd vastgesteld. Moeilijk daarin was de samenhang met de Omgevingsvisie Utrecht. Visies voor het ruimtelijk domein gaan soms over een klein, beperkt gebied; het is dan niet altijd duidelijk of het document waarin dat wordt beschreven een echte beleidsvisie is, of meer een uitwerking. De raad kan binnenkort de Beleidsnota Grondbeleid verwachten, een document dat de instrumenten beschrijft waarmee het college het werk mag inrichten – een heel ander soort nota dus. De standaard was een goed begin, vindt mevrouw Koolenbrander, maar in de praktijk blijkt deze toch niet altijd goed te passen.

Dat is niet erg, vindt de Adviescommissie, als het de raad maar duidelijk is hoe zij de documentatie moet duiden. Het zou helpen als daar uitleg over wordt bijgeleverd, in het bijzonder over doelen en indicatoren. Daar is concerncontrol het mee eens en dat (comply of explain) moet verbeterd worden. De heer Van der Zweth pleit ervoor om elkaar over en weer – raadsleden en ambtenaren – wat ruimte te gunnen om ervaring op te doen. Dit heeft even tijd nodig, en na verloop van tijd gaat het ongetwijfeld steeds beter.

De heer Timmerman merkt op dat de uitvoeringsprogramma's bij de visies en beleidsnota nog gemaakt moeten worden; de cyclus is dus nog niet af. Een nota van uitgangspunten is nu door de ambtelijke organisatie behandeld als een beleidsnota; het is wel een andersoortig product, maar als dit vooraf wordt gemeld, kan de raad er op die manier naar kijken.

In het drieluik van visiedocument, beleidsvisie en uitvoeringsprogramma ontbreekt de regulerende bevoegdheid, stelt de heer Van Vugt, wat in het bijzonder in zaken met betrekking tot de Omgevingswet speelt. De raad moet dan ook nog te regelen zaken vaststellen, een 'wetgevende laag'. Dit moet apart worden benoemd.

Hierover wordt even doorgepraat; raadsleden willen hun punt kunnen maken bij de behandeling van het beleidskader of van de indicatoren, want dat geeft meer rust voor de fase daarna. De suggestie wordt gedaan om in zulke gevallen na een half jaar eens terug te kijken, en te analyseren hoe de zaken precies liepen. Hierop geeft mevrouw Koolenbrander aan dat het een misverstand is – niet alleen onder raadsleden, maar ook in de ambtelijke organisatie – dat er altijd voor elk beleid een visie, een beleidsnota en een uitvoeringsprogramma moet zijn. Een visie is niet altijd nodig, een beleidsnota wel. Soms is er al wetgeving, of een ander document dat richting geeft. Als een beleidsnota voldoende richtinggevend en kaderstellend is om tot aanpak over te kunnen gaan, is een uitvoeringsprogramma ook niet nodig. Dat is het probleem ook niet, wordt gezegd, er is niets tegen om uitsluitend een beleidsnota vast te stellen, als deze de doelen en indicatoren maar vermeldt, want dan voelt de raad zich in staat om een besluit te nemen. Consensus over en commitment op de structuur is wenselijk, maar, stelt de voorzitter, voor raadsleden is de structuur niet leidend. Voor nieuwe raadsleden is dit niet gemakkelijk te doorgronden. Een nieuwe structuur die meer overzicht en duidelijkheid biedt kan helpend zijn, in het bijzonder voor hen.

In dit verband meldt mevrouw Rijnders dat zij graag een introductiefilm zou willen maken voor nieuwe raadsleden en nieuwe medewerkers op het Stadskantoor, maar los daarvan zijn er natuurlijk ook technische sessies, waarbij alle raadsleden kunnen aansluiten.

5. Verbeteren leesbaarheid investeringen en het Meerjaren Perspectief Ruimte (MPR)

Toelichting door mevrouw Koolenbrander; de presentatie is nog niet helemaal klaar, en wordt later in iBabs gezet. De voorzitter memoreert dat de Adviescommissie eerder al aanbevelingen ter verbetering van de leesbaarheid heeft gedaan. Dit helpt wellicht bij de commissiebehandeling van de financiële verordening aan het eind van dit jaar.

Meerjarenprogramma's komen elk jaar bij de Voorjaarsnota ter sprake. Ze hebben een plaats in de beleidscyclus, maar ook in de begrotingscyclus, want er moeten vaak investeringsbesluiten worden genomen. In de beleidsnota wordt het sturen en verantwoorden beschreven, naast de functie van een meerjarenprogramma daarin. De financiële afdeling is van plan om de financiële informatie te standaardiseren ten behoeve van betere vergelijkbaarheid.

Desgevraagd geeft mevrouw Koolenbrander aan dat de cyclus van de meerjarenprogramma's gelijk-op gaat met de Voorjaarsnota, omdat er dan investeringsbeslissingen worden genomen,

en besluiten over het verschuiven van investeringen. Dit is naar de mening van de Adviescommissie niet duidelijk genoeg.

De meerjarenprogramma's van Vastgoed, Kapitaalgoederen en Onderwijshuisvesting hebben elk een eigen uitvoeringsprogramma. Onderwijshuisvesting heeft een andere cyclus vanwege de samenhang met wettelijke eisen die aan aanvragen en beschikkingen worden gesteld. Dit loopt dus niet parallel met de Voorjaarsnota.

Het MPR kent veel verschillende doelstellingen, en is tegelijk ook een beleidsmonitor die een overzicht laat zien van de stand van zaken per thema per gebied. Mevrouw Rijnders adviseert om in het MPR aan te sluiten op voor de raad herkenbare onderwerpen, want wat er nu in staat is voor raadsleden niet herkenbaar genoeg.

De voorzitter concludeert dat de Adviescommissie voldoende is geïnformeerd over de plannen voor dit jaar en volgend jaar. Het is duidelijk dat de grootste veranderingen in het MPR volgend jaar te verwachten zijn, onder andere omdat dan de Beleidsnota Vastgoed komt, waarin wordt toegelicht hoe sturen en verantwoorden daarin werkt. Aan het einde van dit jaar wordt de financiële verordening aan de raad voorgelegd, met gevolgen voor de begroting 2025. Vanuit de Adviescommissie wordt de suggestie gedaan om dit te behandelen zoals de rijksoverheid doet met de rechtmatigheidsverantwoording: 'de regels zijn nog niet vastgesteld, maar we handelen alvast alsof ze er al wél zijn', om tot enige versnelling te komen in de verbetering van de informatievoorziening. De accountant adviseert om dan niet de discussie over het budgetrecht over te slaan.

De heer Piket (Breda) is benieuwd of de raad het college ruimte geeft om binnen een programma met budgetten te schuiven. In Breda is die ruimte er niet. Mevrouw Rijnders legt uit dat de Utrechtse raad een geheime bijlage vaststelt waarin projecten zijn vermeld. Het streven is om dit naar een wat hoger niveau op te trekken, om meer snelheid te kunnen maken. Het budgetrecht zou op clusterniveau bezien kunnen worden, niet op programmaniveau. Er moeten dan vooraf afspraken worden gemaakt over eventuele verschuivingen. Het gaat dan vooral om investeringen, vanwege het feit dat er regelmatig sprake is van onderbesteding. Het geld is er dan wel, maar dat blijft liggen omdat projecten vertraging oplopen.

6. Vooruitblik jaarplan 2024

Mevrouw Grundauer kondigt voor de volgende vergadering (18 april a.s.) een extra onderwerp aan bij de Ingekomen stukken, het rapport van het onderzoek Artikel 213a. Misschien kan er wat tijd gewonnen worden door enkele andere onderwerpen iets in te korten.

Schorsing

De ambtenaren verlaten de vergadering.

commissiegriffier Adviescommissie CF ✉danielle.rijnders@utrecht.nl

7. Voortgang accountantscontrole

Het controleteam is met zijn werk begonnen; het loopt vlot, meldt de heer Fritz, op sommige onderdelen zelfs vóór op schema. Er is goede vooruitgang geboekt op onderwerpen die voorheen veel meer tijd kostten, bijvoorbeeld de materiële vaste activa en de grondexploitaties. Andere onderdelen vragen meer aandacht, bijvoorbeeld SISA, de verantwoording van de gemeente aan de ministeries over specifieke uitkeringen. Dit gaat niet bij alle afdelingen goed. Volgens de heer Van Vugt is de ontoereikende centrale aansturing en monitoring daar de oorzaak van. Op directieniveau is men daar wel van doordrongen, maar op de afdelingen moet de accountant er steeds over in discussie. Het zou helpen als de Adviescommissie hier aandacht voor vraagt, en zonodig de druk wat opvoert. Overigens heeft de rijksoverheid het hier zelf ook niet gemakkelijk mee; de Tweede Kamer besluit steeds om de gemeenten extra taken te geven, en wil dan ook weten of het geld wel rechtmatig wordt besteed en of de doelstellingen worden gerealiseerd. Dit leidt steeds opnieuw tot controles vanuit de ministeries en door de Algemene Rekenkamer.

De accountants verwachten dat de termijnen in de controle wel gehaald zullen worden, met enige inspanning. Het grote aantal nagekomen boekingen (na balansdatum) zal nog wel impact hebben op verschillende balansposten, en uiteindelijk ook op het resultaat. De heer Van Vugt meldt voor de goede orde dat de accountants voor het tweede achtereenvolgende jaar stevige discussies met de ambtelijke organisatie voert over de transparantie van juridische claims (bezwaarprocedures, aanbestedingsclaims en zo meer). Daarover komt niet altijd op het goede moment de juiste informatie. De accountants bespreken dit ook met de concerndirectie.

8. Rondvraag en sluiting

Via het raadsportaal kunnen de raadsleden kennis nemen van de bevindingen uit de lopende raadstoetsen.

De commissie VBF organiseert op 18 april a.s. een technische sessie (lunchbijeenkomst) rondom de aanbesteding accountant, bedoeld voor raadsleden die geen lid zijn van de Adviescommissie. Geïnteresseerden kunnen zich daarvoor aanmelden.

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

commissiegriffier Adviescommissie CF ✉danielle.rijnders@utrecht.nl